

A Review of Principles Governing the budgeting system in Iran and France

Vali Rostami

Professor, University of Tehran, Tehran, Iran
Email: vrostami@ut.ac.ir

Hamed Sohrabi

PhD student, Public Law, University of Tehran, Tehran, Iran
Email: hamed.sohrabi@ut.ac.ir

Received: 2023-11-18

Accepted: 2024-05-06



Abstract

The special economic conditions that prevail today on the one hand, and the accelerating developments in the realm of public finance in the world, which rely on the efficiency and effectiveness of the countries' financial plans on the other, require a suitable model for the budget as an annual section of the national medium and long-term plans as means of ensuring social satisfaction, should be foreseen as one of the basic aspects of good governance. It is necessary to have proper knowledge of the way other countries function and to take advantage of their experiences in preparing the budget law. Therefore, in this article, relying on analytical-descriptive research and comparative study, and library resources, while introducing the budget, an attempt has been made to discuss the principles governing budgeting (drafting and proposing the budget) and the developments in recent years in these principles, particularly in France, an effort is made to answer question as to "the nature of the principles governing budgeting in Iran and France and the latest developments in this field". At the end, suggestions have been made to make budgeting more efficient and up-to-date in Iran.

Journal of Research and
Development in Comparative
Law

Iranian Law and Legal
Research Institute

Vol. 7 | No. 22 | Spring 2024
(Original Article)
www.jcl.illrc.ac.ir

DOI:

[10.22034/LAW.2024.201599.1276](https://doi.org/10.22034/LAW.2024.201599.1276)

The results of this study showed that In the Islamic Republic of Iran, the principles of the Constitution, the general policies of the system, the 20-year vision document, the law on the five-year economic, social, and cultural development plan, the internal regulations of the Islamic Consultative Assembly, and the approved plan and budget law of 1972, the General Accounting Law, the law on regulating some financial regulations of the government, and Addendums (1) and (2) to this law are considered as the main legal frameworks for budgeting. In France, the Constitution of 1958 and the Organic Budget Law, the Organic Law on the Financing Resources of Social Security approved in 1996, the Contingent Expenditure Control Law of 1922, the Social Security Law, and the Financial Jurisdiction Law, as well as the Local Governments Law, are the overriding documents governing budgeting. Following the study of the budgeting system in France and the process of preparing the budget draft, it seems necessary for us to expedite the operational budget realization by adhering to new principles such as transparency which leads to efficiency and better law effectiveness. In conclusion, it can be stated that conditions and features such as the role of the legislature in budgeting(in the form of effective parliaments), the position of the executive branch in preparing and proposing the budget, the existence of a specialized body for monitoring the implementation of the budget, the role of institutions arising out of the Constitution in drafting the budget and other such matters in the budgeting process between Iran and France, make a comparative study of this issue, and specifically the principles governing the budgeting system of these two countries important.

Keywords: *principles governing the budgeting system, Iran and France, budget, budgeting, organic budgeting law*

بررسی اصول حاکم بر نظام بودجه‌ریزی در ایران و فرانسه

ولی رستمی

استاد دانشگاه تهران، تهران، ایران

vrostami@ut.ac.ir

دانشجوی دکتری، حقوق عمومی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

hamed.sohrabi@ut.ac.ir

حامد سهرابی

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۲/۱۷

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۸/۲۷



فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی
پژوهشکده حقوق و قانون ایران

دوره ۱۷ | شماره ۲۲ | بهار ۱۴۰۳
(مقاله پژوهشی)
www.jdl.llrc.ac.ir

DOI:
[10.22034/LAW.2024.2015999.1276](https://doi.org/10.22034/LAW.2024.2015999.1276)

چکیده:

شرایط ویژه اقتصادی از یک سوی و تحولات روزافزون مالیه عمومی در دنیا که بر محور کارآمدی و اثر بخشی برنامه‌های مالی کشورها نکیه دارد، از دیگر سوی ایجاب می‌کند تا الگویی مناسب برای بودجه به عنوان برش سالانه از برنامه‌های میان و بلند مدت کشور در راستای تحقق رضایتمندی جامعه به عنوان یکی از وجوه اساسی حکمرانی مطلوب، پیش‌بینی شود. آگاهی مناسب از نحوه عملکرد سایر کشورها و بهره‌برداری از تجارب ایشان در تهیه قانون بودجه ضرورت دارد. براین اساس در این مقاله با روش تحقیق تحلیلی - توصیفی و بررسی تطبیقی، با استفاده از منابع کتابخانه‌ای سعی شده است ضمن معرفی بودجه، اصول حاکم بر بودجه‌ریزی (تنظیم و پیشنهاد بودجه) به تحولات سال‌های اخیر در این اصول خصوصاً در کشور فرانسه پرداخته شود و به این پرسش پاسخ داده شود که «اصول حاکم بر بودجه‌ریزی در کشورهای ایران و فرانسه و آخرین تحولات آن چگونه است». در آخر هم پیشنهادهایی برای کارآمدتر و روزآمدتر شدن بودجه‌ریزی در ایران ارائه شده است.

این مطالعه نشان می‌دهد که شرایط و ویژگی‌هایی مانند نقش قوه مقننه در بودجه‌ریزی (از نوع مجالس مؤثر)، جایگاه قوه مجریه در تهیه و پیشنهاد بودجه، وجود دستگاه تخصصی نظارت بر اجرای بودجه (دیوان محاسبات)، نقش آفرینی نهادهای برآمده از قانون اساسی در تنظیم بودجه و سایر مواردی از این دست در فرایند بودجه‌ریزی بین دو کشور ایران و فرانسه موجب می‌شود تا بررسی تطبیقی این مسئله و به طور خاص اصول حاکم بر نظام بودجه‌ریزی این دو کشور اهمیت پیدا کند.

کلیدواژه‌ها: اصول حاکم بر بودجه‌ریزی، ایران و فرانسه، بودجه، بودجه‌ریزی، قانون ارگانیک بودجه

مقدمه:

اهمیت بودجه به اندازه‌ای است که آن را «شاهرگ حیاتی دولت‌ها» گفته‌اند، چراکه تمامی فعالیت‌های مالی کشور در چهارچوب قانون بودجه انجام می‌شود. از آنجا که در نظام‌های بودجه‌ریزی سنتی، عواملی چون اثربخشی، کارایی، صرفه‌جویی و بازدهی درقبال مصرف منابع نادیده گرفته می‌شود، بنابراین به درستی از منابع استفاده نمی‌شود و حتی به هدر می‌روند. یکی از راهکارهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱ در «توصیه شورای حاکمیت بودجه»^۲ منتشر شده در ۱۸ فوریه ۲۰۱۵ برای این مسئله، بودجه عملیاتی به جای بودجه‌ریزی سنتی است (برادران حسن زاده، نوروزی و محمودی، ۱۳۹۷) و در این راستا نیز ضمن تغییر در اصول حاکم بر بودجه، مطالعه سایر کشورها نیز راهگشا است. پشتیبانی مالی از اجرای دیگر قوانین، از جمله قانون برنامه، قوانین مالی و قوانین صلاحیتی و نیز نظارت مالی بر اینکه بودجه در «چه محلی» و به «چه میزان» هزینه شود، وظیفه اصلی قانون بودجه می‌باشد. بدین ترتیب، برقراری نظم اقتصادی از اهداف عمده قانون بودجه است (اولینگر، ۱۳۸۶: ۲۹).

در ایران اصول قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، سند چشم‌انداز ۲۰ ساله، قوانین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پنج‌ساله، قانون محاسبات عمومی کشور ۱۳۶۶، قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور ۱۳۹۵ و قانون برنامه و بودجه ۱۳۵۱، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱۳۸۰ و الحاقات ۱ و ۲ به این قانون مصوب ۱۳۸۴ و ۱۳۹۳، به

1. OECD

2. "RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON BUDGETARY GOVERNANCE", (18 FEBRUARY 2015), Page 3, Taken from the site: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>

عنوان چهارچوب بودجه‌ریزی قرار می‌گیرد و منشأ بسیاری از اصول حاکم بر بودجه هستند. در نظام فرانسه قانون اساسی ۱۹۵۸ و قانون ارگانیک بودجه، قانون ارگانیک منابع مالی تأمین اجتماعی ۱۹۹۶، قانون کنترل تعهدات هزینه‌ای ۱۹۲۲، قانون تأمین اجتماعی و قانون اختیارات مالی و قانون دولت‌های محلی بر بودجه‌ریزی حاکم هستند. (میرزاپور، ۱۳۹۰: ۱). چهارچوب حقوقی جامع و قانون اساسی این کشور در زمینه بودجه دولتی، اختیارات گسترده‌ای را به قوه مجریه می‌دهد. قانون اساسی سال ۱۹۵۸ نقش قوه مقننه را در بودجه به تغییر ترکیب هزینه‌ها محدود و مجلس نمی‌تواند رقم کل هزینه‌ها را افزایش یا درآمدها را کاهش دهد. قانون اساسی حاوی برخی از اصول بنیادین بودجه است و از سال ۱۹۹۶، اصول بودجه‌ریزی سازمان‌های تأمین اجتماعی هم به آن افزوده شده است.

۱. در ایران طی دهه‌های گذشته نظام بودجه‌ریزی از لحاظ قوانین و مقررات، ساختار و سازوکارها، تحول زیادی نداشته است. در حالی که برابر قانون اساسی و قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه، تهیه قانون بودجه و تحول نظام بودجه‌ریزی ضرورت دارد. قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ با گذشت بیش از پنجاه سال، جواب‌گوی نیازهای نظام بودجه‌ریزی کشور نیست و نیازمند اصلاح و به‌روزروری است. در حال حاضر بودجه‌ریزی در کشور مشکلات متعددی دارد که از جمله می‌توان به تداخل مسئولیت‌ها و اختیارات قوای مقننه و مجریه، تهیه بودجه براساس وضع موجود دستگاه‌ها و نه مأموریت‌های قانونی محوله به دولت، تهیه بودجه‌های صرفاً مالی به جای بودجه‌های مالی - عملیاتی، تمرکز در نظام بودجه‌ریزی و نبود ساختارهای لازم برای استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی اشاره کرد. بسیاری از این مشکلات با اصلاح قانون بودجه‌ریزی کشور و وضع مقررات مناسب برطرف می‌شود (فیاضی و یادگاری، ۱۳۸۹: ۷۱).

در زمینه بررسی تطبیقی بین نظام بودجه‌ریزی در ایران و فرانسه، پیشتر بررسی‌های معدودی انجام شده است که از جمله آن می‌توان به این موارد اشاره کرد:

۱) علی میرزاپور، پایان‌نامه کارشناسی ارشد «بررسی تطبیقی نقش قوه مقننه در تصویب بودجه در حقوق ایران و فرانسه (۱۳۹۰)»؛ ۲) محمد تقی فیاضی و سیامک یادگاری، مقاله «بررسی تطبیقی نظام بودجه‌ریزی ایران با کشورهای منتخب (۱۳۸۹)»؛ ۳) معصومه عامری و ولی رستمی، مقاله «بررسی مقایسه‌ای نظارت بر اجرای بودجه شهرداری‌ها در ایران و فرانسه (۱۴۰۰)»؛ ۴) سعید شجاعی ارانی، مقاله «قلمرو قوانین بودجه‌ای در فرانسه (۱۴۰۱)» و ۵) بهزاد قربانی درآباد، مقاله «بررسی تهیه و تنظیم بودجه در نظام حقوقی ایران با تأکید بر قانون اساسی و مقایسه آن با نظام حقوقی فرانسه». همچنین در برخی از مطالعات هم به فراخور موضوع و برای تطبیق به قوانین و مقررات بودجه‌ای فرانسه اشاره شده است مانند: علی اکبر شبیری‌نژاد، کتاب «حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه (۱۳۸۶)».

مقاله حاضر دارای تفاوت‌های اساسی و نوآوری‌هایی نسبت به موارد پیش‌گفته به این شرح است: الف) نکته برجسته آن این است که با بررسی قوانین و مقررات و روندهای موجود به طور تخصصی «اصول حاکم بر تهیه و تنظیم بودجه» دو کشور را به نحو تفصیلی و «تطبیقی» احصاء نموده است. می‌توان گفت اصول حاکم بر بودجه‌ریزی در دو کشور مستقلاً بررسی شده و برخلاف پژوهش‌های دیگر ذیل کارکردها و بررسی عملکرد قوای مقننه یا مجریه یا سازمان‌ها و نهادهای عمومی و یا برآمده از قانون اساسی نیست. ب) به جای پرداختن به تعریف و تکرار آنچه که استادان پیشتر پرداخته‌اند، تحولات و تغییرات صورت گرفته در اصول حاکم بر بودجه کشور فرانسه و استثنائات بر اصول را بیان کرده و به معرفی صرف ساختارها و فرایندها اکتفا نشده است. ج) با توجه به اینکه در این مطالعه وارد نظامات حاکم بر سایر کشورها نشده‌ایم، سعی شده است

از جامعیت لازم نسبت به سایر کارهای انجام شده در موضوع تحقیق در دو کشور برخوردار باشد. د) تلاش شده آخرین قوانین حاکم بر بودجه فرانسه با آخرین تغییرات و اصلاحات آن ملاک عمل باشد.

این مقاله با روش تحقیق تحلیلی - توصیفی و بررسی تطبیقی، با استفاده از منابع کتابخانه‌ای سعی کرده ضمن معرفی بودجه، اصول حاکم بر بودجه‌ریزی (تنظیم و پیشنهاد بودجه) به تحولات سال‌های اخیر در این اصول خصوصاً در کشور فرانسه بپردازد. بنابراین این تحقیق فاقد فرضیه بوده و در برگیرنده سؤال‌هایی است. این سؤالات به این ترتیب خواهند بود: ۱) ویژگی‌های قوانین بودجه سالانه و نیز سایر قوانین مربوط به تهیه و تنظیم بودجه دو کشور چیست؟ ۲) اصول حاکم بر بودجه‌ریزی و بودجه دو کشور و تمایزات آن‌ها چیست؟ ۳) این اصول بر اساس مقتضیات زمان و تحولات نظام قانون‌گذاری و نیز مسایل سیاسی و اقتصادی چه تغییراتی کرده؟ ۴) مهمترین قوانین و مقررات حاکم بر بودجه دو کشور کدام است و چه تفاوت‌هایی دارند؟ ۵) تأثیر و نقش قوه مقننه در بودجه‌ریزی دو کشور به چه میزان است؟ با این وصف، سؤال اصلی تحقیق که در این بررسی سعی شده به آن پاسخ داده شود، این است: «اصول حاکم بر بودجه و بودجه‌ریزی در کشورهای ایران و فرانسه و آخرین تحولات آن چگونه است». در همین راستا در بخش اول به قوانین اصلی حاکم بر نظام بودجه، در بخش دوم به مسئول تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه و در بخش سوم به اصول حاکم بر بودجه‌ریزی در دو کشور ایران و فرانسه پرداخته و در آخر نتیجه‌گیری مناسب با آن را ارائه کرده‌ایم.

۱- قوانین اصلی حاکم بر نظام بودجه

بدون شک برای استخراج اصول حاکم بر بودجه، شناخت قوانین و مقررات حاکم بر بودجه لازم است چرا که این اصول در در قوانین مربوطه الزام‌آور و متبلور می‌شوند.

۱-۱. در فرانسه:

قانون اصلی در رابطه با روندها یا فرایند بودجه، «قانون ارگانیک بودجه»^۱ مصوب سال ۲۰۰۱ است. این قانون اصول مرتبط با محتوا، تهیه و تدوین، تصویب و اجرای قانون بودجه سالانه را معین می‌کند (لاینت، ۱۳۸۹: ۴۵). به موجب مواد (۳۴)، (۴۶) و (۴۷) قانون اساسی فرانسه، مقررات مالی - محاسباتی و قوانین برنامه و طریقه رأی مجلس در مورد آنها، از مصادیق قوانین ارگانیک است و در نتیجه حتی قوه‌مقننه نمی‌تواند به وضع مقررات معارض مبادرت ورزد. قانون‌گذار فرانسه با اتخاذ این تدابیر، این دسته از قوانین را از گزند «تغییرات هر روزه» مصون نگه داشته است (پوژاد، برنارد؛ ۱۳۷۴: ۳). در این کشور پس از قانون اساسی، قوانین ارگانیک که در زبان فارسی می‌توان به قانون «بنیادین»، «تشکیلاتی» یا «ترتیبی» ترجمه کرد، در درجه دوم اهمیت قرار دارند. در تعریف قانون ارگانیک گفته شده، قانون مصوب پارلمان که ساختار ارگان‌های کشور را که قانون اساسی تأسیس نموده معین می‌کند ولی دارای وصف قانون اساسی نیست. قانون اساسی ۱۹۵۸ این گونه قوانین را قبل از انتشار تابع اعلام مطابقت با قانون اساسی توسط شورای قانون اساسی قرارداد است. به عبارتی به موجب ماده (۴۶) قانون اساسی فرانسه این دسته از قوانین بین قانون اساسی و قوانین

1. در برخی ترجمه‌ها «قانون قوانین مالی» هم گفته شده که صحیح به نظر نمی‌رسد.

عادی قرار گرفته و تابع شرایط خاص تصویب و نظارت هستند (همان: ۲). در حوزه-هایی که صلاحیت انحصاری آن متعلق به مجلس نیست، رییس جمهور و هیئت دولت می‌توانند تصمیماتی را به عنوان «دستورالعمل»، «فرامین اجرایی»، «بخش‌نامه‌ها»، «تصویب‌نامه‌های اجرایی» و «دستورالعمل‌های اجرائی» اتخاذ و به تصویب برسانند که به آنها مقررات گفته می‌شود (شیخ‌الاسلامی، ۱۳۸۱: ۵۶ و ۵۷). در فرانسه قانون بودجه (ماده (۱) قانون بودجه) به عنوان قانونی مستقل ناظر با ماهیت، کیفیت منابع و هزینه‌های دولت، موازنه مالی و نتایج مورد انتظار از اجرای بودجه است (فیاضی و یادگاری، ۱۳۸۹: ۷۵). برخی از مهمترین قوانین ناظر بر بودجه در این کشور به قرار زیر است:

- قانون اساسی سال ۱۹۵۸
 - قانون ارگانیک بودجه ماه آگوست سال ۲۰۰۱
 - قانون ارگانیک سال ۱۹۹۶ در ارتباط با تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی
 - مجموعه قوانین تأمین اجتماعی
 - مجموعه قوانین اختیارات مالی مصوب ۱۹۹۳-۱۹۹۵ (قانون ممیزی خارجی)
 - مجموعه قوانین حکومت‌های محلی
 - فرمان سال ۱۹۶۲ حسابرسی عمومی
 - قانون سال ۱۹۲۲ کنترل تعهدات هزینه‌ای
- پس از سی‌وپنج بار تلاش برای تغییر قانون سال ۱۹۵۹، در آگوست سال ۲۰۰۱ قانون ارگانیک جدید بودجه با اجماعی گسترده تصویب شد. اهداف اصلی قانون جدید به ترتیب زیر است:

۱- نوسازی کشور با ارائه بودجه براساس مأموریت‌ها و برنامه‌ها که هدف از آن استفاده

از بودجه‌ریزی بر مبنای صفر و نتیجه‌نگر به جای بودجه‌ریزی افزایشی و ورودی‌نگر است. در این روش حدود (۸۵۰) ردیف بودجه جای خود را به (۱۵۸) برنامه می‌دهند. ۲- افزایش اختیارات بودجه‌ای مجلس و افزایش پاسخ‌گویی دولت در راستای اعلامیه حقوق بشر سال ۱۷۸۹، کاهش اختیارات قوه مجریه در فرایند بودجه از طریق افزایش پوشش بودجه دولتی به‌منظور شمول فعالیت‌های غیربودجه‌ای (که قبلاً در کنترل وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت بود)، افزایش وضوح و شفافیت بودجه سالیانه و افزایش نقش مجلس در نظارت و اصلاح ترکیب هزینه‌های بودجه پیشنهادی (لاینت، پیشین: ۴۸).

قانون اساسی فرانسه هرگونه اصلاحیه‌ای را از طرف قوه مقننه که به ایجاد هزینه‌های جدید یا افزایش سطح کل بودجه یا کاهش درآمدها شود، نمی‌پذیرد. مجلس تنها می‌تواند ترکیب هزینه‌های پیشنهادی دولت را با تغییر میزان اعتبارات برنامه‌ها در چارچوب مأموریت‌ها اصلاح کند (فیاضی و یادگاری، پیشین: ۷۵ و ۷۶). قانون بودجه سالانه و قانون اصلاحی بودجه و قانون تنظیم بودجه متفاوت هستند: الف) قانون بودجه سالانه: این قانون مشخص‌کننده انواع هزینه‌ها و درآمدهای دولت در طول سال است که قبل از شروع سال جدید توسط دو مجلس قانون‌گذاری تصویب می‌شود. ب) قانون اصلاحی بودجه: لایحه دولت که به سبب تحولات کشور در حوزه اقتصادی، و نیازمندی‌های به وجود آمده و یا تغییر در سیاست حکومتی در طول سال در جهت اصلاح بودجه اولیه به مجلس تقدیم و تصویب می‌شود. به این قانون «لایحه دولتی اصلاح بودجه» هم می‌گویند. ج) قانون تنظیم بودجه: قانونی که به ارزیابی و بررسی نتایج قطعی و مشخص مالی و بودجه‌ای سال گذشته می‌پردازد (شیخ‌الاسلامی، پیشین: ۶۹ و ۷۰).

قانون ارگانیک شماره ۶۶-۹۶ مصوب جولای سال ۱۹۹۶ درباره تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی^۱، چهارچوب تصویب درآمد، اهداف، مصارف و تأمین منابع مالی صندوق‌های تأمین اجتماعی در مجلس را تعیین و برنامه‌های اجباری و سازمان-های مربوطه را تعریف می‌کند. برای هر یک از بخش‌ها سقف هزینه الزام‌آور تعیین نمی‌شود و پارلمان تنها درباره هفت گروه از درآمدهای تأمین اجتماعی رأی‌گیری می‌کند. این مسئله مانع از تعیین اولویت‌های هزینه‌های بهداشتی می‌شود (لاینت، پیشین: ۶۰ و ۶۱).

۱-۲. در ایران:

قانون بودجه با رعایت الزامات دیگر قوانین، از جمله قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس که نظم منطقی را به قانون‌گذاری می‌دهند، تنظیم می‌شود. به‌طور خاص، اهمیت رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس در تصویب قانون بودجه از الزام اصل شصت و پنجم قانون اساسی ریشه می‌گیرد: «تصویب طرح‌ها و لوایح طبق آیین‌نامه مصوب داخلی انجام می‌گیرد». اهتمام به این نظم در قانون بودجه، که قرار است در نظام مالی و اقتصادی دولت انضباط مالی به‌وجود آورد، الزامی است (غمامی، ۱۳۹۵: ۶۸). در ایران قوانین به دو دسته اساسی و عادی تقسیم می‌شوند و قوانین بودجه هم در زمره قوانین عادی هستند. بنابراین مهمترین قوانین و مقررات ناظر به مراحل بودجه به شرح ذیل است:

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصول (۵۵)-(۵۲)) که چارچوب و مبانی اساسی این مراحل را بیان می‌کند.

1. LOLFSS

- قانون محاسبات عمومی کشور (۱۳۶۶) که اجرای بودجه و تا اندازه‌ای نظارت بر اجرای آن را تبیین می‌کند.
- قانون برنامه و بودجه کشور (۱۳۵۱) که مربوط به اجرای بودجه عمرانی و حاوی مقرراتی درباره تهیه و تنظیم بودجه سالانه کل کشور است.
- قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۹) و اصلاحات بعدی آن که فرایند شکلی تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی را مشخص می‌کند.
- قانون دیوان محاسبات کشور (۱۳۶۱) با اصلاحات بعدی آن که نظارت دیوان مذکور بر اجرای بودجه و حدود وظایف و اختیارات و تشکیلات آن را معین می‌کند.
- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰) و قوانین الحاق (۱) و (۲) به این قانون مصوب سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۹۳.
- در حال حاضر قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵) که بخش دوم آن از مواد (۶) تا (۹) به عنوان بودجه و مالیه عمومی اختصاص دارد.
- قوانین بودجه سالانه کل کشور که مربوط به اجرای بودجه در هر سال و بعضاً دارای احکامی درباره نظارت بر اجرای بودجه سالیانه است (رستمی، ۱۴۰۱: ۲۶۲).
- البته خارج از این قوانین برخی احکام و اسناد بالادستی مانند سند چشم‌انداز ۲۰ ساله یا در افق ۱۴۰۴، سیاست‌های کلی نظام در حوزه‌های قانون‌گذاری، نظام اداری و قوانین برنامه هم هستند که بر روند تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه مؤثرند.

۲. مسئول تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه

به طور معمول به دلیل نقش خاص و جایگاه ویژه‌ای که قوه مجریه در اجرای قوانین دارد و از سوی دیگر گستردگی و فراوانی شرح وظایف و اختیارات و همچنین ادارات و

ساختارهای تحت امر آن ایجاب می‌کند تا مسئولیت تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه انحصاراً در اختیار قوه مذکور باشد. البته بسته به نوع حکومت‌ها مانند ریاستی یا پارلمانی یا نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی بودن ممکن است نقش قوه مجریه و قوه مقننه در بحث بودجه‌ریزی متفاوت باشد که پرداختن به آن خارج از این مقاله است.^۱

۱-۲. مسئول تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه در فرانسه:

برابر ماده (۲۹) قانون اساسی مصوبه ۴ اکتبر ۱۹۵۸، لوایح مالی پس از اخذ تأیید شورای دولتی مانند همه قوانین ارگانیک در هیئت وزیران مطرح و سپس برای مجلس ملی ارسال می‌شود (پوژاد، پیشین: ۲۰). به موجب ماده (۱۶) لایحه قانونی شماره ۲-۵۹ مورخ ۲ ژانویه ۱۹۵۹ در فرانسه شکل لایحه بودجه از لحاظ پیش‌بینی درآمدها، درآمدهای قطعی سال قبل و نیز برآورد هزینه‌ها و هزینه‌های قطعی سال قبل توسط وزیر دارایی تهیه تا پس از تصویب هیئت وزیران به پارلمان تقدیم شود. همچنین در ماده (۳۷) لایحه قانونی مزبور، وزیر دارایی تحت نظر نخست‌وزیر، لوایح بودجه را که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تهیه می‌نماید (همان: ۲۰ و ۴۱). به موجب قانون اساسی نخست‌وزیر باید در مورد برنامه دولت در برابر مجلس پاسخ‌گو باشد (ماده (۳۹)). به عبارتی قوانین بودجه سالیانه باید توسط دولت (قوه مجریه) پیشنهاد شوند نه مجلس. برابر ماده (۳۸) قانون ارگانیک بودجه وزیر دارایی پیش‌نویس قانون بودجه را از طرف نخست‌وزیر آماده می‌کند. البته زمان‌بندی و اکثر رویه‌های تدوین و تصویب قانون پیش‌نویس بودجه در قوه مجریه با آیین‌نامه‌های داخلی تعیین می‌شوند.

۱. برای مطالعه ر. ک: علی اکبر شبیری‌نژاد، حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه، منتشر شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۶

۲-۲. مسئول تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه در ایران:

به موجب اصل (۵۲) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». همچنین برابر اصل (۱۲۶) از قانون مزبور «رئیس جمهور 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». در قوانین مختلف خصوصاً در ماده (۱۸۲) اصلاحی مصوب ۱۴۰۱/۱۰/۱۴ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، با عبارت دولت موظف است بخش اول لایحه بودجه سالانه کل کشور (ماده واحده) را حداکثر تا اول آبان هر سال و بخش دوم آن (جداول تفصیلی) را حداکثر ده روز از زمان ابلاغ بخش اول قانون بودجه به مجلس تسلیم نماید، بر این نقش و جایگاه قوه مجریه مهر تأیید زده است.

۳. اصول حاکم بر بودجه‌ریزی

در پی تحولات صورت گرفته در نظام بین‌الملل و اوضاع داخلی کشورها در طول زمان، اصول سنتی حاکم بر بودجه‌ریزی نیز در مسیر تحول قوانین و مقررات به منظور روزآمد بودن یا برون رفت از معضلات و مشکلات دچار تغییرات و اصلاحاتی شده‌اند و استثنائاتی بر این اصول وارد آمده که در ادامه به آنها می‌پردازیم. البته اصول مورد اشاره با تسامح اصول بودجه‌ریزی (تهیه و تصویب) هستند بلکه بیشترین کارکرد اصول مربوطه در هنگام نظارت بر اجرای بودجه است و در آن مرحله است که اصول مزبور اثر می‌گذارد.

۳-۱. اصول حاکم بر بودجه‌ریزی در فرانسه:

در این بخش به دنبال تعریف یا تفصیل اصول مزبور به شرح مندرج در کتب حقوقی و روال مرسوم نیستیم، اما قصد داریم به مهمترین اصول مربوط و بخشی از تغییرات آنها بپردازیم:

۳-۱-۱. اصل سالانه بودن:

به موجب ماده (۵۰) قانون بودجه فرانسه، پیش‌بینی‌های بودجه یک ساله است. به علاوه اسناد بودجه‌ای متصل به گزارشی هستند که برخی اطلاعات اقتصادی و مدیریتی، برآوردهای رشد درآمدها، هزینه‌ها، تعادل مالی و تعهدات دولت طی چهار سال بعد از بودجه (جمعاً پنج سال) در آن درج شده است (فیاضی و یادگاری، پیشین: ۷۹ و ۸۰). در اکثر موارد اصل مبنای سالیانه که با تخصیص‌های سالیانه ارتباط دارد، رعایت نمی‌شد. همچنین فرمان سال ۱۹۵۹ در باب نظام بودجه، قرار دادن پیش‌بینی‌های بودجه سالیانه در متن چشم‌اندازهای میان مدت را الزامی نمی‌ساخت (اگرچه قبل از سال ۲۰۰۰ پیش‌بینی‌های میان مدت تهیه می‌شد). این شرایط در قانون ارگانیک بودجه مصوب سال ۲۰۰۱ تغییر کرد (ماده ۵۰) و ارائه پیش‌بینی‌های چهارساله درآمدها و هزینه‌ها الزامی شد (لاینت، پیشین: ۵۰). چشم‌انداز میان مدت در روند بودجه مدت زیادی است که در فرانسه وجود ندارد؛ زیرا این قانون اساساً بودجه را سالانه بنا نهاده است. قانون ارگانیک بودجه از طریق مجوزهای تعهد، سطحی از چشم‌انداز چندساله را در فرآیند بودجه وارد کرد؛ این یعنی مجوز ورود به تعهدات قانونی مالی فراتر از سال بودجه. به همین ترتیب، یک چشم‌انداز میان مدت را در روند بودجه برای اداره‌های تأمین اجتماعی معرفی کرد که از سال ۲۰۰۵ لازم بود تا در قانون تأمین مالی تأمین اجتماعی سالیانه چشم‌انداز سه‌ساله‌ای را در مورد تکامل

امور مالی عمومی خود ارائه دهند. اگرچه این نوآوری‌ها موفقیت‌آمیز به نظر می‌رسد، چهارچوب میان‌مدت فی‌نفسه نیست. بنابراین، در سال ۲۰۰۷، به ابتکار وزارت دارایی، دولت تصمیم گرفت این کمبود چهارچوب بودجه را با معرفی فرایند جدیدی برای تهیه قانون بودجه دولت برطرف کند و وزارتخانه‌ها را ملزم به تهیه بودجه سه‌ساله دولتی کند. بودجه‌ای دقیق برای سال بودجه و برآورد هزینه‌های دو سال بعد است. به دنبال این اولین گام، با اصلاح قانون اساسی، در سال ۲۰۰۸، قوانینی در مورد برنامه‌ریزی مالی عمومی تأسیس شد، از این رو سرانجام بودجه‌بندی چندساله را در چارچوب بودجه فرانسه تدوین کرد. قانون اساسی همچنین مقرر داشت که قوانین مربوط به برنامه‌ریزی مالی عمومی قرار بود با توجه به «هدف تعادل بودجه برای دولت عمومی» تأسیس شود؛ اما در تعیین قانون مالی کوتاهی می‌کرد. در نهایت، در پاسخ به تعهدات مندرج در پیمان اروپا در مورد ثبات، هماهنگی و حاکمیت در اتحادیه اقتصادی و پولی، آیین‌نامه قانون اساسی ۲۰۱۲ (محتوای مفصل قوانین برنامه‌نویسی مالی عمومی) تنظیم گردید (جلالیان و دهقان طرزجانی، ۱۴۰۰: ۱۳). گسترش دوره ارائه اطلاعات بودجه به پنج سال (دو سال قبل و دو سال بعد از سال بودجه) خدشه‌ای به مشخصات دوره مالی و تصویب سالیانه بودجه وارد نمی‌کند، اما ضمن گسترش اطلاعات عملیاتی و قید تأثیر سیاست‌های مالی بر حجم تعهدات آینده، در مواردی امکان بهره‌برداری از منابع مالی تخصیص نیافته را به منظور جلوگیری از توقف عملیات اجرایی فراهم می‌آورد. برای مثال، قانون بودجه فرانسه استقراض از تخصیص سال آینده را برای ایفای تعهدات هزینه‌ای تحت شرایط پیش‌بینی شده در قانون مجاز می‌شناسد. با وصف فوق، قانون بودجه می‌تواند در بر دارنده موادی باشد که ارزش قانونی یا پیامدهای آن فراتر از سال مالی است. پس سالانگی ویژگی بنیادین همه مواد قانون بودجه‌ای نیست و شورای قانون اساسی فرانسه در مقایسه با شورای نگهبان در جمهوری اسلامی ایران

چهارچوب زمانی را در شمار سنجه‌های شناسایی قانون بودجه نیآورده است (شجاعی ارانی، ۱۴۰۱: ۲۴۳).

۲-۱-۳. اصل جامعیت و وحدت:

کل درآمد بودجه باید کل هزینه‌ها را پوشش دهد. به عبارت دیگر، درآمد دولت یک صندوق مشترک است که برای تأمین مالی تمام هزینه‌ها بدون تمایز استفاده می‌شود (جلالیان و دهقان طرزجانی، پیشین: ۹). به موجب قانون ارگانیک شماره ۶۶-۹۶ مصوب جولای سال ۱۹۹۶ درباره تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی، صندوق‌های بهداشت و تأمین اجتماعی تحت شمول قانون ارگانیک بودجه نیستند و بخشی از بودجه کشوری محسوب نمی‌شوند. به عبارت دیگر، هرچند که بودجه دولت توسط وزیر دارایی و تأمین منابع مالی سالیانه سازمان‌های تأمین اجتماعی توسط وزیر بهداشت تهیه می‌شود و چهارچوب تصویب درآمدهای مورد انتظار (بیشتر مالیات حقوق و دستمزد)، اهداف مصارف و تأمین منابع مالی صندوق‌های تأمین اجتماعی به پیشنهاد دولت توسط مجلس تصویب می‌شود و حتی مذاکرات پارلمانی درباره قانون اخیر باید با مذاکره درباره قانون بودجه سالیانه دولت همراه باشد؛ اما دو لایحه و قانون مجزا هستند (لاینت، پیشین: ۶۰ و ۶۱). بنابراین با وجود تأکید قانونی بر اینکه درآمدها و هزینه‌های کل بودجه عمومی باید دارای یک سند باشند (ماده ۶) قانون ارگانیک بودجه، شاهد استثنائی آشکار در اصول کلیت و وحدت هستیم که به فرایند بودجه دوگانه منجر می‌شود که حاصل دو قانون ارگانیک مجزا هستند. بودجه دولت از وحدت برخوردار نیست، چون وجوه دارای مصارف معین، ضمائم بودجه و حساب‌های ویژه خزانه بودجه «عمومی» را تکمیل می‌کنند. قانون ارگانیک بودجه مصوب سال ۲۰۰۱، همچون قانون ارگانیک بودجه سال ۱۹۵۹، مبنای

قانونی تفکیک بودجه دولت را فراهم می‌سازد ولی مفهوم و کاربرد حساب خزانه واحد یکی از اصول مهم مالیه عمومی در فرانسه است (لاینت، یان؛ پیشین: ۵۰). یک تفاوت مهم بین قوانین بودجه دولت و قوانین تأمین مالی تأمین اجتماعی این است که در محدوده قبلی برای مصارف مجوزهای «محدود کننده» تعیین شده است، به استثنای موارد معدود (به عنوان مثال سود وام)، در حالی که در مورد دوم، نه تنها درآمد بلکه همچنین هزینه‌ها، خصوصیات پیش‌بینی‌ها یا حتی اهداف، «مجوزهای ارزیابی» را دارند. قوانین تأمین مالی تأمین اجتماعی شامل سقفی برای هزینه‌های سلامت در سال آینده، هدف ملی هزینه‌های بهداشت و درمان است. این قوانین شامل مفاد بسیاری در رابطه با درآمد، هزینه‌ها، مدیریت پول نقد و مدیریت ساختارها در زمینه تأمین اجتماعی است (جلالیان و دهقان طرزجانی، پیشین: ۱۰ و ۱۱). قانون ارگانیک بودجه تنها با قوانین بودجه سالیانه‌ای که بودجه دولت را پوشش می‌دهند ارتباط دارد. در عمل، بودجه دولتی تنها بخشی از دستگاه‌های دولت مرکزی، یعنی ادارات مرکزی، ادارات ملی و ادارات محلی دولت مرکزی را پوشش می‌دهد. سازمان‌های عمومی و سازمان‌های محلی مشمول بودجه دولتی نیستند، ولی کمک‌های مالی به آنها در بودجه گنجانده می‌شود (لاینت، پیشین: ۶۰). از جمله موارد دیگر استثناء بر این اصل بودجه‌های قوه مقننه و سایر سازمان‌های مبتنی بر قانون اساسی است. به موجب ماده (۷) حکم نوامبر سال ۱۹۵۸ درباره وظایف مجلسین، دو مجلس شورای ملی و سنا از استقلال مالی برخوردارند. بر این اساس بودجه هر یک از دو مجلس توسط کمیسیون مشترکی تهیه می‌شود که ریاست آن را رئیس دیوان محاسبات بر عهده دارد (همان: ۶۵). متمم بودجه از جمله مواردی است که می‌توان آن را استثنایی بر اصل وحدت بودجه دانست. در قانون ارگانیک بودجه تعداد قوانین اصلاحی سالیانه محدود نشده است. در هنگام تغییر اکثریت حاکم، تعداد این قوانین اصلاحی

افزایش می‌یابد. متمم بودجه از قدرتی همسنگ قانون (یک قانون اصلاحی) برخوردار است (ماده (۱) قانون ارگانیک بودجه). قوانین اصلاحی تنها راه ایجاد تغییرات عمده در پیش‌بینی‌های درآمد، اعتبارات و تراز مالی بودجه هستند. این قوانین باید نشان دهند که چگونه تراز بودجه اصلاح می‌شود (مواد (۲۳) و (۳۵) قانون ارگانیک بودجه). قانون اصلاحی، مجوز استقراض خالص از طریق دریافت وام یا سایر عملیات خزانه را صادر می‌کند. همچنین برای تصویب اصلاحات عمده‌ای که قوه مجریه با استفاده از ابزار اعتبارات پیش از موعد انجام می‌دهد نیز به کار می‌رود (لاینت، پیشین: ۷۰ و ۷۱).

۳-۱-۳- اصل تعادل بودجه:

برابر ماده (۱) قانون ۱۹۵۹، قوانین بودجه ماهیت، مبلغ و تخصیص منابع و مصرف دولت با در نظر گرفتن تعادل اقتصادی و مالی بوده است. اصل تصریح تراز بودجه یا تعادل بودجه در قانون ارگانیک بودجه سال ۲۰۰۱ (ماده ۱) نیز پیش‌بینی شده است. در این قانون که ارائه جداول اطلاعات اصلی تراز مالی و نحوه تأمین منابع مالی را الزامی می‌سازد، تعریف روشنی برای تعادل ارائه نشده است (ماده ۳۴). به موجب قانون یادشده دولت موظف است با احتساب تعهدات اروپایی خود گزارشی درباره جهت‌گیری‌های آینده سیاست‌های اقتصادی و بودجه‌ای ارائه دهد (ماده ۴۸). ولی در زمینه تصریح پیوندهای میان درآمدها، هزینه‌ها و تراز بودجه (که به اتحادیه اروپا گزارش می‌شود) و ارقام کل بودجه سالیانه دولت، صندوق‌های تأمین اجتماعی و بودجه‌های دولتهای محلی الزام قانونی وجود ندارد (لاینت، پیشین: ۵۱). حتی اعمال حق پارلمانی بازبینی بودجه در چهارچوب اصل تعادل بودجه است. گرایش نمایندگان مجلس به افزایش هزینه‌ها یا جابه‌جایی اعتبارات به ویژه در کشورهایی مانند

ایران که نظام سیاسی بر حزب استوار نیست، می‌تواند تعادل میان درآمدها و هزینه‌ها را کاهش دهد و سبب افزایش بدهی یا کسری بودجه شود. از این رو قانون اساسی و قوانین بودجه‌بندی این حق را به شدت کاهش داده‌اند (شجاعی ارانی، پیشین: ۲۳۸).

۴-۱-۳- اصل تقدم درآمد بر هزینه:

قانون ارگانیک بودجه ۲۰۰۱ و قانون ارگانیک تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی ۱۹۹۶ با فهرست جامعی از تعاریف آغاز نمی‌شوند، ولی برخی از اصطلاحات در مواد مختلف این قانون تعریف شده است. مثلاً به موجب قانون ارگانیک بودجه (ماده ۲) و (۶)، ورودی کل (منابع) شامل درآمدها و منابع مالی ورودی و خروجی کل (مخارج) شامل هزینه‌ها و منابع مالی خروجی بودجه است (لاینت، پیشین: ۶۱).

۵-۱-۳- اصل تخصیص (صراحت):

شیوه کاربرد اصل تخصیص از سال ۲۰۰۶ کاملاً تغییر کرده است. در خصوص اکثر سرفصل‌های بودجه دولت، براساس (۱۵۸) برنامه در چارچوب (۴۷) مأموریت (هدف) رأی‌گیری خواهد شد. این شیوه جایگزین ۸۴۸ سرفصل هزینه‌ای است که قبلاً براساس واحد اداری و طبقه‌بندی اقتصادی هزینه‌ها دسته‌بندی شده بود. جهت‌گیری عملیاتی جدید با اصول جدیدتر شفافیت، پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری همراه است (همان: ۵۲). طبق اصل مشخصات، هر اعتبار باید برای هدف خاصی اختصاص یابد، این هدف در نام‌گذاری بودجه تعریف شده است (جلالیان و دهقان طرزجانی، پیشین: ۹). اعتبارات سازمان‌های دولتی براساس مأموریت‌ها تقسیم می‌شود و هر یک از اعتبارات نیز موضوع یک یا چند تخصیص است؛ به عبارتی دیگر در لوائح بودجه اعتباراتی که برای تأمین هزینه‌های بودجه‌ای اختصاص می‌یابد، براساس مأموریت‌ها در یک یا چند سازمان، در یک یا چند وزارتخانه

گروه‌بندی می‌شود (ماده (۷) قانون ارگانیک بودجه). هر مأموریت، محوری از برنامه‌ها را پوشش می‌دهد که برای کمک به سیاست عمومی مشخصی طراحی شده است و نیز ایجاد مأموریت نیز تنها به وسیله لایحه بودجه از سوی دولت میسر است (فیاضی و یادگاری، پیشین: ۸۲).

۶-۱-۳- عدم درج محتوای غیر بودجه‌ای:

پدیده درج محتوای غیر بودجه‌ای در نظام حقوقی فرانسه نیز وجود دارد و نقدهایی به آن مبتنی بر این اصل که باید «قانون بودجه به قواعد مالی محدود گردد» وارد شده و در عمل نیز استدلال شده است که چون فرایند بودجه به طور معمول روندی شتاب‌زده را می‌پیماید، تأمین کافی برای جلسات مشورتی و قانون‌گذاری که مناسب برای موارد قابل طرح و مهم باشد و زمان لازم برای کارشناسی داشته باشد، وجود ندارد. به مجموعه این دلایل نظم تقنینی را هم باید اضافه کرد، چراکه ما نمی‌توانیم انتظار داشته باشیم که در قانون بودجه قواعد خارجی مربوط به موضوع اصلی این قانون، به‌طور کامل، وجود داشته باشد. با وجود این، شورای دولتی فرانسه درباره لایحه بودجه ۱۹۹۶ پذیرفته است که مخالفت این شورا با درج قواعد مالی مربوط به آن سری از قواعد نمی‌شود که ارتباط چشم‌گیری با قانون بودجه دارند یا نوعی ضرورت ایجاب می‌کند در قانون بودجه گنجانده شوند (اولینگر، پیشین: ۲۸).

۷-۱-۳- اصل شفافیت بودجه:

تمایل مجلس به افزایش دامنه اصل کلیت و شفافیت (تمایل شدید به دریافت اطاعات روشن‌تر از جمله موارد مرتبط با عملکرد) در پیش‌نویس و اسناد همراه بودجه سبب شد این اصل جدید نخستین بار در قانون ارگانیک بودجه سال ۲۰۰۱ مطرح شود (مواد (۳۲) و (۳۳)). مدیران برنامه‌های بودجه موظف به تهیه شاخص‌های مقدماتی

عملکرد بودجه و اجرای بودجه برنامه‌های خود و مشارکت در تهیه گزارش‌های سالیانه هستند. بدین ترتیب، مبنای حقوقی اصول پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری مدیران برنامه‌های بودجه‌ای در زمینه دستیابی به اهداف برنامه‌ها تقویت می‌شود (لاینت، پیشین: ۵۲).

۸-۱-۳- عدم تمرکز در اداره امور بخش عمومی:

سازمان‌دهی متمرکز یا غیرمتمرکز مالیه عمومی مقوله‌ای در حقوق عمومی (اداری) و متأثر از ساختار حاکمیت سیاسی است. توسعه عدم تمرکز در اداره امور بخش عمومی علاوه بر تقویت مسئولیت‌پذیری و جلب مشارکت عموم، به اقتدار دولت در تجهیز و تخصیص منابع و اجرای مأموریت‌های قانونی کمک می‌کند. اعمال حاکمیت به قانون‌گذاری، امور قضایی، سیاسی و اداری تقسیم‌بندی می‌شود و اعمال مربوط به تصدی‌های عمومی اغلب به سبب متابعت از قواعد حقوق خصوصی در حاشیه اعمال حاکمیت قرار می‌گیرد. در حاکمیت‌های فدرال و غیرمتمرکز بودجه‌ریزی در دولت‌های منطقه‌ای یا محلی هر اقدامی مستند به قانون اساسی و دارای مدیریت، منابع، مصارف مستقل و مخصوص به خود است. در فرانسه شوراهای محلی قادرند احکام مخصوص به خود را صادر نمایند؛ اما وضع قانون منحصر به دولت مرکزی بوده که از قدرت بسیار زیادی برخوردار است. دولت‌های محلی می‌توانند در چهارچوب وضعیتی که قانون تعیین می‌کند از درآمدهای محلی استفاده کنند (همان: ۵۸ و فیاضی و یادگاری، پیشین: ۸۲ و ۸۳).

۹-۱-۳- اصل تفکیک مرجع صدور دستور پرداخت و گردآوری درآمدها از ذی حساب-

های عمومی که مدیریت درآمدهای نقدی و هزینه‌ها را بر عهده دارند: این اصل به دوران ناپلئون باز می‌گردد. در آن زمان معتقد بودند که جدایی این دو

کارکرد به ذی حساب‌ها که برابر بی‌نظمی پرداخت‌ها یا عدم وصول درآمدها مسئولیت دارند، اجازه می‌دهد تا با استقلال، دقت عمل مسئولان صدور دستور پرداخت و وصول درآمدها را کنترل و مانع بی‌نظمی و تقلب شوند. این اصل در زمینه کنترل درآمدها تا حد زیادی نقض شده است، چون بسیاری از مالیات‌ها خوداظهاری هستند (ارزش‌گذاری مبلغ قابل پرداخت و پرداخت واقعی مالیات تقریباً هم‌زمان انجام می‌شود). اگرچه درباره هزینه‌ها، محققان در زمینه نیاز به رعایت این اصل تردید دارند اما وزارتخانه‌های مرکزی هنوز این اصل را مقدس می‌شمارند. در قانون ارگانیک بودجه با تمرکززدایی از ذی حسابی و انتقال آن به سطح وزارتخانه‌های مصرف‌کننده (تهیه حساب‌های سالیانه برای هر وزارتخانه)، اصل تفکیک مرجع صدور دستور پرداخت و وصول درآمد از ذی حساب‌ها اهمیت خود را از دست می‌دهد، چون مسئولیت‌های مدیران برنامه برای رعایت انضباط در زمینه هزینه‌ها و اطمینان از پرداخت آنها افزایش می‌یابد. همچنین، استفاده روزافزون از رایانه نیاز به این تمایز را کاهش می‌دهد (لاینت، پیشین: ۵۱).

۱۰-۱-۳- اصل قانونی بودن:

برگرفته از مواد (۳۴) و (۳۹) قانون اساسی فرانسه، قوانین مالی، درآمد و هزینه‌های دولت و لایحه بودجه باید به تصویب مجلس برسد که این همان اصل قانونی بودن بودجه را بیان می‌کند. البته برابر ماده (۴۷) قانون مزبور اگر ظرف هفتاد روز پارلمان نسبت به لایحه بودجه سکوت کرده و اعلام نظر ننماید، بودجه به موجب فرمان یا دستور لازم‌الاجرا می‌شود. این مهم را شاید بتوان استثنائی بر اصل قانونی بودن و ابزاری برای الزام مجلس (با توجه به میزان اختیار محدود پارلمان این کشور در تصویب بودجه) به بررسی به موقع لوایح بودجه دانست.

۲-۳- اصول حاکم بر بودجه‌ریزی در ایران:

ممکن است اصول متعددی در بودجه‌ریزی بین ایران و فرانسه مشترک باشد، اما ذکر این مهم ضرورت دارد که در فرانسه روش بودجه‌ریزی عملیاتی و بودجه‌بندی بر مبنای صفر حاکم است؛ اصول شفافیت، تعادل، تخصیص و تحدیدی بودن هزینه‌ها (به شرحی که خواهد آمد) و نیز لزوم پیشگیری از بروز تکالیف و مأموریت‌های قانونی بدون بودجه برای دولت، مؤید این مطلب است که بودجه‌ریزی عملیاتی را باید به عنوان یک اصل جدید در زمره اصول حاکم بر بودجه‌ریزی تعریف نماییم. علی‌رغم اینکه ماده (۷۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰)، «بودجه‌ریزی عملیاتی» را الزام کرد و با وجود تکلیف ماده (۱۳۸) قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۳)، ماده (۲۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹) و بند (پ) ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵) هنوز این مهم اجرایی یا به طور کامل حاکم نشده است. به عبارتی در ایران بودجه‌ریزی فرایند مالی است و کاربرد اطلاعات عملیاتی برای تخصیص‌های مالی مرسوم نیست.

۱-۲-۳- اصل سالانه بودن:

بودجه قانونی سالیانه است که تمام درآمدها و هزینه‌ها را پیش‌بینی کرده و اجازه می‌دهد دولت در مدت فعالیتش آن‌ها را منطبق با برنامه‌های مصوب انجام دهد (اولینگر، پیشین: ۱۹). در اصل (۵۲) قانون اساسی عبارت «بودجه سالانه کل کشور» در تأیید همین اصل آمده است. ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور، بودجه کل کشور را برنامه مالی دولت می‌داند که برای یک سال مالی تهیه می‌شود (رستمی، پیشین، ۲۶۵). براساس تکلیف قانونی ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس اصلاحی ۱۴۰۱/۱۰/۱۴ دولت موظف است، بخش اول لایحه بودجه سالانه کل کشور (ماده

واحد) را حداکثر تا اول آبان هر سال و بخش دوم آن (جداول تفصیلی) را حداکثر ده روز از زمان ابلاغ بخش اول قانون بودجه به مجلس تسلیم نماید. زمان مؤلفه‌ای بسیار مهم برای کاهش هزینه‌ها و ایجاد پایداری است. به عبارت دقیق‌تر، هر قدر قانون بودجه، با توجه به ماهیت سالیانه، دیرتر اجرا شود، در واقع، کشور را در روزها و ماه‌های متعددی دچار فقدان نظام مالی تخصیص منابع و پرداخت هزینه‌های عمومی می‌گرداند؛ چالشی که در برخی سال‌ها با قوانین چند دوازدهم، موجب بی‌نظمی و ناپایداری اقتصادی شده است (غمامی، پیشین: ۶۹). برابر تبصره (۲) ماده (۱۸۴) قانون آیین-نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، حداکثر مدتی که مجلس می‌تواند بودجه چند دوازدهم تصویب نماید، سه دوازدهم است. در کنار بودجه‌های چند دوازدهمی، استثنای دیگر، طرح‌های عمرانی بلند است که اجرای آن در یک سال ممکن نیست. ماده (۲۰) قانون برنامه و بودجه کشور در این رابطه مقرر داشته است: «در مورد طرح-های عمرانی که مدت اجرای آنها از یک سال مالی تجاوز می‌کند اعتبار مورد نیاز تا پایان کار به تفکیک سالانه در بودجه اولین سالی که طرح مزبور در آن منظور می‌گردد، تعیین و همراه با بودجه کل کشور به تصویب می‌رسد و دستگاه اجرایی مجاز به تأمین اعتبار و تعهد درباره کلیه مبلغ طرح با رعایت اعتبارات سالانه تفکیک شده می‌باشد». در کنار این مسئله افزایش سال مالی دولت برای هزینه‌کرد اعتباراتی که معمولاً در آخر سال تخصیص می‌یابد و مدت هزینه آن تا پایان فروردین سال بعد برای اعتبارات جاری و پایان تیر ماه سال بعد برای اعتبارات عمرانی است را باید به موجب مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی افزود (رستمی، پیشین: ۲۶۶ و ۲۶۷). ممنوعیت درج قواعد غیربودجه‌ای از جمله مواردی است که در ذیل این اصل با توجه به ماهیت موقت قانون بودجه باید به آن پرداخت. روند تصویب سریع قانون بودجه موجب شده تا دولت و

مجلس برای اصلاح قوانین مد نظر خود، حتی قانون برنامه، از طریق بندها و تبصره- های قانون بودجه استفاده کنند و شاهد درج احکام دائمی در قانون موقت و یک‌ساله هستیم. ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کل کشور در تعریف بودجه کل کشور (مندرج در اصل (۵۲) قانون اساسی) آن را «برنامه مالی دولت» برای یک‌سال مالی معرفی می‌کند. همچنین برابر بند (۳) از ماده (۱۳۱) آیین‌نامه داخلی مجلس لوائح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود، باید دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد. در نتیجه، محتوای قانون بودجه نباید غیربودجه‌ای باشد. شورای نگهبان نیز در بررسی قانون بودجه ۱۳۶۴ عنوان داشته: «تبصره‌های ... از لحاظ اینکه خارج از قانون بودجه است و به قوانین خاص خود ارتباط دارند، با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی مغایرت دارد»^۱؛ بنابراین درج موارد غیر بودجه‌ای در لایحه بودجه مغایر اصل سالانه بودن است.

علی‌رغم یکسان بودن این اصل در ایران و فرانسه، آنچه که مسلم است فرانسه ضمن بازبینی در قوانین مربوطه، در حصار اصول سنتی حاکم بر بودجه‌ریزی این کشور محصور نشده و برای مثال به منظور پیش‌بینی بهتر و واقعی‌تر نمودن بودجه خود از اصل سالیانه بودن بودجه به شرح پیش گفته کمی عدول کرده است (ورود سطحی از چشم‌انداز چندساله در فرآیند بودجه)؛ کاری که ضرورت دارد در کشور ما نیز اتفاق بیفتد.

۱. نامه شماره ۳/۱۵۱/م ک مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۹ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه ۱۳۶۴ کل کشور برگرفته از سامانه شورای نگهبان به آدرس ذیل:

<http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/frmShenasname.aspx?id=Skd5CZSp8f8=&TN=17tLyhyOobj0SooAFUE3m68PnpG7MrUN>

۲-۲-۳- اصل تعادل:

به نظر برخی از حقوق دانان «اصل تعادل بودجه محل مناقشه و اختلاف نظر است و به این لحاظ وارد نظام حقوقی کشور ما نیز نشده است و مبنا و مستند قانونی ندارد» (رستمی، پیشین: ۲۷۱). می‌توان چنین اصلی را نهفته در دل قانون بودجه دانست. وجود «اصل تقدم درآمدها بر هزینه» که بر اساس آن ابتدا درآمدها باید مشخص و محاسبه شوند و سپس در حدود درآمد، هزینه را پیش‌بینی نمود در واقع بدین منظور است که «تعادل بودجه» حفظ شود. به هر روی بودجه متأثر از اصل تعادل است و شاید برای همین در قوانین ایران صراحت ندارد.

۳-۲-۳- اصل وحدت بودجه:

در اصل (۵۲) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با درج عبارت «کل کشور» بر این اصل تأکید شده و ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور اجزای بودجه کل کشور را بودجه عمومی دولت، بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها، بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود دانسته است؛ بنابراین در قوانین عادی هم این اصل عملی شده و عینیت پیدا کرده است (همان: ۲۷۲). بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت که فقط سقف درآمدها و هزینه‌های آنان در قانون بودجه کل کشور پیش‌بینی می‌شود از ابتدای قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه پس از تصویب در قالب و استاندارد می‌شود که از سوی دولت اعلام می‌شود و تصویب در مجمع عمومی شرکت بر اساس اصول وحدت و شمولیت بودجه برای درج در قوانین بودجه سالانه به سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال و در پیوست سوم بودجه درج می‌شود. برخی از حقوق دانان نیز اصل وحدت را یگانه و واحد بودن

قانون بودجه می‌دانند و بر این اساس متمم بودجه را استثنائی بر اصل وحدت قلمداد کرده‌اند.^۱

۴-۲-۳- اصل تقدم درآمد بر هزینه:

در بحث اصل تعادل بودجه اشاره مختصری به این اصل و ارتباط آن با اصل تعادل شد. مبنای قانونی این اصل در کشور ما قسمت اخیر بند (۴) از ماده (۱۸۲) اصلاحی قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است که در خصوص رسیدگی به بخش اول لایحه بودجه (ماده واحده) مقرر می‌دارد: «...در کمیسیون تلفیق و صحن، ابتدا به پیشنهادهای مربوط به منابع و سپس به سایر پیشنهادهای رسیدگی می‌شود».

۵-۲-۳- اصل جامعیت یا کاملیت بودجه:

بر اساس این اصل تمام درآمدها و هزینه‌های دولت به هر شکل و صورت، اعم از بودجه جاری و عمرانی و یا سرمایه‌گذاری ثابت به وسیله همه دستگاه‌های اجرایی، نهادهای انقلابی و دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه دولت منتفع می‌گردند، در قانون بودجه سالانه به صورت ناخالص پیش‌بینی شود. ناخالص بودن بودجه یعنی اینکه باید ارقام مندرج در بودجه بدون آنکه درآمدها از هزینه‌ها تهاتر گردند باشد. به این صورت اگر یک دستگاه دولتی درآمدهایی دارد باید این درآمد را تماماً به خزانه واریز و مجدداً هزینه‌های خود را در بودجه درخواست نماید، نباید حتی هزینه مربوط به وصول آن درآمد را از محل آن درآمد، محاسبه و مانده آن را به خزانه واریز نماید. در اصل (۵۳) قانون اساسی به اصل جامعیت این‌طور اشاره دارد: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد». در ماده (۳۹) قانون محاسبات عمومی کشور

۱. برای مطالعه بیشتر ر.ک رستمی، ولی؛ (۱۴۰۱)، «حقوق مالیه عمومی»، نشر میزان، چاپ دهم، تهران، ص ۲۷۳

نیز این اصل با این عبارت تأکید شده است: «وجوهی که از محل درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار منظور در بودجه کل کشور وصول می‌شود و همچنین درآمدهای شرکت‌های دولتی به استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکتهای بیمه باید به حساب‌های خزانه که در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح می‌گردد تحویل شود...».

اعتبارات جمعی خرجی و بخش‌هایی که در قوانین خاص یا قانون بودجه اجازه تهاتر درآمد و هزینه را می‌دهد از استثنائات این اصل است. برای نمونه در ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی چنین مقرر شده است: «چنانچه دولت به هر دلیل قیمت فروش کالاها یا خدمات بنگاه‌های مشمول واگذاری و یا سایر بنگاه‌های بخش غیردولتی را به قیمتی کمتر از قیمت بازار تکلیف کند، دولت مکلف است مابه التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام شده را تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجراء پرداخت کند و یا از بدهی این بنگاه‌ها به سازمان امور مالیاتی کسر نماید».

۶-۲-۳- اصل شمولیت یا تفصیل بودجه:

عبارت ابتدایی ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی کشور که مقرر داشته: «بودجه هر يك از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته به آنها باید به‌طور کامل و جداگانه در بودجه کل کشور درج شود...» ریشه در این اصل دارد. برخی از حقوق‌دانان عبارت «هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد» را در اصل (۵۵) قانون اساسی در شرح وظایف دیوان محاسبات ناظر بر این اصل می‌دانند.^۱ به نظر می‌رسد آنچه که در قالب یک بودجه مستقل تحت عنوان حق التولیه و حق النظاره در حال حاضر مستند به مواد (۵) و (۱۲) قانون

۱. برای مطالعه بیشتر ر.ک: همان، ص ۲۷۷

تشکیلات و اختیارات سازمان حج، اوقاف و امور خیریه به تصویب هیئت وزیران رسیده و توسط سازمان اوقاف هزینه می‌شود هم درآمد دولت در قبال خدماتی است که به وقف ارایه می‌کند و استثنائی بر اصل وحدت بودجه و خاصه اصل شمولیت است.

۷-۲-۳- اصل تخمینی بودن درآمدها:

برابر این اصل تمام درآمدهای مندرج در قانون بودجه جنبه تخمینی و برآوردی دارد و وصول کمتر یا بیشتر از آن با رعایت قوانین و مقررات مربوطه فاقد اشکال است؛ مشروط بر اینکه برای وصول درآمد مجوز قانونی وجود داشته باشد و از سوی دیگر، صرف منظور شدن مبلغی به عنوان درآمد در بودجه کل کشور مجوزی برای وصول آن از اشخاص حقیقی و حقوقی نیست و در هر مورد نیاز به مجوز قانون دارد. نکته دیگر آنکه اگر درآمدهایی در لایحه بودجه منظور شود، اما مقررات وصول آن درآمدها به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسد، چنین درآمدهایی قانونی نبوده و در صورت تصویب قانون بودجه نیز وصول ناپذیر خواهد بود. از سوی دیگر درآمدهای قانونی اگر در قانون بودجه منظور نشود، قابل وصول توسط دستگاه‌های اجرایی خواهد بود. بر این مهم مواد (۳۷) و (۳۸) قانون محاسبات عمومی کشور تأکید نموده است (همان: ۲۷۷ و ۲۷۸).

۸-۲-۳- اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها:

بر اساس این اصل، دریافت و پرداخت هرگونه وجه تحت هر عنوان و انجام هزینه توسط دستگاه‌های اجرایی در چهارچوب اعتبارات قانونی مصوب امکان‌پذیر بوده و انجام هزینه بیش از اعتبارات مصوب تخلف است. برای مثال: وقتی اعتباری به مبلغ ۱۰۰۰ میلیارد برای خرید کالا یا خدمتی تصویب می‌شود بجز مواردی که جابه‌جایی اعتبار به موجب قانون مجاز است و صورت می‌گیرد، نمی‌توان برای آن هزینه کرد؛ در این اصل

تصویب اعتبارات مجوز خرج است و تکلیف به انجام هزینه نیست^۱.

۹-۲-۳- اصل پیش‌بینی و تقدم:

انجام وظایف عمومی بدون پیش‌بینی قبلی بودجه امکان‌پذیر نیست. زیرا، بدون بودجه مشخص امور کشور متوقف و مختل می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۲: ۲۰۱). بر مبنای این اصل بودجه سالانه باید قبل از فرارسیدن سال اجرای آن پیش‌بینی، تصویب و آماده اجرا باشد. البته قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در این خصوص فاقد حکم مشخص درباره زمان تقدیم و تصویب بودجه است (رستمی، پیشین: ۲۷۹). اما همان‌طور که پیشتر بیان شد، در ماده (۱۸۲) اصلاحی مصوب ۱۴۰۱/۱۰/۱۴ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، موظف شده است بخش اول لایحه بودجه سالانه کل کشور (ماده واحده) را حداکثر تا اول آبان هر سال و بخش دوم آن (جداول تفصیلی) را حداکثر ده روز از زمان ابلاغ بخش اول قانون بودجه به مجلس تسلیم نماید.

۱۰-۲-۳- اصل تمرکز عایدات:

براساس این اصل، کلیه درآمدهای دولت از منابع مختلف باید به صندوقی که اصطلاحاً «خزانه» نامیده می‌شود، واریز و همه دستگاه‌هایی که بر اساس مقررات قانونی مأمور وصول درآمد هستند، باید آن را به خزانه واریز کرده و مجدداً در حدودی که قانون اجازه داده است (اعتبارات مصوب)، برداشت نمایند. این اصل در واقع مکمل اصل جامعیت بودجه بوده و اصل (۵۳) قانون اساسی و ماده (۳۹) قانون محاسبات عمومی به شرح پیش گفته تأکید بر این موضوع دارند. در فرانسه هرچند به موجب مبانی قانونی تفکیک بودجه دولت اتفاق افتاده اما مفهوم و کاربرد حساب خزانه واحد یکی از اصول مهم مالیه عمومی بوده و از آن تخطی نمی‌شود. اما در کشور ما با وجود اصل تمرکز عایدات

۱. ماده (۵۰) قانون محاسبات عمومی کشور

به موجب ماده (۳۹) مذکور بخش زیادی از بودجه کشور شامل بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و بیمه‌های دولتی، از این اصل مستثنی شده‌اند؛ همین مسئله و تبعات نامطلوب آن سبب شد که در سال‌های اخیر طبق بند (ب) ماده (۱۷) قانون برنامه ششم توسعه، بند (الف) ماده (۲۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه‌ای کشور، بند (الف) تبصره (۷) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و بند (و) تبصره (۱۹) قانون بودجه سال ۱۴۰۱، کلیه وزارتخانه‌ها، دانشگاه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی (بخش اعتبارات دولتی) مکلف شوند تا حساب‌های بانکی خود اعم از ریالی و ارزی را صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی افتتاح نموده و حساب‌های فرعی خود را مسدود نمایند؛ با این وجود گزارش تفریغ بودجه سال ۱۴۰۰ دیوان محاسبات کشور نشان می‌دهد که (۳۵۹) دستگاه اجرایی از عمل به این قانون مهم خودداری نموده‌اند که (۲۰۳) مورد از آنها (بیش از ۵۶٪) متعلق به دانشگاه‌های دولتی و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی است. همچنین حدود (۵۰) شرکت دولتی از جمله شرکت پالایش و پخش فراورده‌های نفتی نیز حاضر به اجرای کامل قانون نشده‌اند (mehrnews.com/xYMPPM).

۱۱-۲-۳- اصل تخصیص و عدم تخصیص:

طبق این اصل دولت باید مطابق آنچه که در بودجه تعیین و اجازه داده شده است، دریافت و هزینه کند. نباید بودجه تخصیص پیدا کرده برای يك امر را به موضوعی دیگری اختصاص دهد. اصول (۵۳) و (۵۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با عبارات «همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام گیرد» و «هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف برسد» در

واقع مؤید این اصل هستند^۱. البته استثنائاتی قانونی بر این اصل وجود دارد که در اصل انعطاف‌پذیری به آن می‌پردازیم.

اصل عدم تخصیص، این اصل را نباید در جهت خلاف اصل تخصیص تصور کرد. این اصل برگرفته از اصل جامعیت بودجه و قاعده منع تهاتر یا بودجه ناخالص مندرج در آن است. بر این اساس هیچ درآمد خاصی نباید برای هزینه خاصی تخصیص داده شود و هیچ هزینه‌ای خاص از درآمد بخصوصی تأمین اعتبار شود به عبارتی دیگر کلیه درآمدهای دولت باید به خزانه واریز و از درآمد عمومی دولت برای هزینه‌های دولتی تأمین اعتبار شود (همان: ۲۸۲ و ۲۸۳). از ایرادات نظام بودجه‌ریزی در کشور ما رشد افسار گسیخته درآمدهای اختصاصی و ردیف‌های درآمد - هزینه به دلیل جذابیت‌ها و راحتی مصرف برای دستگاه‌های اجرایی و عدم رعایت اصل عدم تخصیص است.

۱۲-۲-۳- اصل انعطاف‌پذیری:

اصل انعطاف‌پذیری در زبان مالی یعنی اصلاح بودجه و استثنائی است بر اصل تخصیص و عبارت است از تغییر و جابه‌جایی مواد هزینه و برنامه‌های دستگاه بدون آنکه در جمع اعتبارات تغییری حاصل شود. در واقع این اصل تا حدودی اختیار و آزادی عمل مدیران برای حل مسائل و مشکلات دستگاه فراهم می‌سازد (عزیزی، ۱۳۸۲: ۶۱)؛ چرا که بودجه یک برآورد و پیش‌بینی است و در مرحله اجرای بودجه عملاً دستگاه‌ها ممکن است با مشکلاتی در مورد اعتبارات مصوب مواجه شوند به نحوی که در برخی موارد کمبود اعتبار و در موارد دیگر اعتبار مازاد داشته باشند؛ بنابراین مدیران می‌توانند صرفاً در موارد محدودی که قانون اجازه داده و با رعایت تشریفات خاص، بدون

۱. بر طبق ماده (۹۳) و تبصره ذیل ماده (۷۱) مکرر قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ نیز ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) اقدام بر خلاف اصل مذکور به عنوان «تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی» جرم انگاری شده است.

آنکه نیاز به تصویب مجلس باشد، در ارقام و اعتبارات دستگاه‌ها تغییر و انتقال دهند (رستمی؛ پیشین: ۲۸۴ و ۲۸۶).

۱۳-۲-۳- اصل قانونی بودن:

این اصل اتکا به دو وجه دارد: نخست آنکه اصل حاکمیت ملی به مردم و نمایندگان ایشان این حق را می‌دهد که هزینه‌های عمومی را که پرداخت کننده اصلی آن همان مردم هستند، تأیید یا رد کنند. دوم آنکه بر اساس اصل تفکیک قوا تصویب بودجه کار قوه مقننه و اجرای آن به عهده قوه مجریه است و همانند سایر امور عمومی تصویب بودجه شرط اجرای آن می‌باشد (هاشمی، پیشین: ۲۰۱). در اصل (۵۲) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به شرح پیش گفته تصویب بودجه توسط مجلس و قانونی بودن آن (برخلاف برنامه‌های توسعه که مسکوت مانده) تصریح شده است.

۱۴-۲-۳- اصل شفافیت:

مبنای این اصل آن است که تمامی درآمدها و هزینه‌ها باید به تفکیک روشن بوده و برای اطلاع مجلس و مردم آماده باشد. چراکه بدون وجود یک تفکیک منطقی در ارقام و مواد بودجه، ارتباط هزینه‌ها و امور مختلف و نظارت و کنترل آنها غیر ممکن می‌شود (همان: ۲۰۲). در همین راستا روشن بودن نقش سازمان‌های دولتی، در دسترس مردم بودن اطلاعات مالی و غیرمالی و تعریف روشن و رسا داشتن واژه‌ها و اصطلاحات مندرج در بودجه از ضرورت‌های این اصل هستند (لاینرت، ۱۳۸۷: ۱۶۶)^۱.

۱. برای مطالعه بیشتر ر.ک نادری، مهدی؛ (۱۳۹۹)، «ارزیابی شفافیت بودجه براساس پیمایش بودجه باز ۱۳۹۶»، اندیشکده سیاست گذاری اقتصادی تهران یا آدرس ذیل:

<https://www.tept.ir/%D8%B4%D9%81%D8%A7%D9%81%DB%8C%D8%AA-%D8%A8%D9%88%D8%AF%D8%AC%D9%87-%D8%A7%DB%8C%D8%B1%D8%A7%D9%86/>

نتیجه‌گیری:

قانون بودجه پشتیبان اجرای دیگر قوانین از نظر مالی، به‌ویژه قانون برنامه است. به این ترتیب برخی مفاد قوانین دولت را ملزم رعایت الزامات و درج مابه‌ازاهایی می‌کند تا دقت لازم و نظم در احکام یا ردیف‌های بودجه حاصل شود و اجرای قانون ابتر نماند. مطالعه تطبیقی نظام بودجه‌ریزی با سایر کشورها و خصوصاً کشورهایی که به لحاظ مبانی قانونی به نظام حقوقی ما نزدیکند می‌تواند ما را در پیش‌برد اهداف و رسیدن به یک نظام بودجه‌ای مناسب یاری کند. هرچند که روش‌ها و نظامات بودجه‌ریزی بسته به شرایط کشورها خاصه از بعد اقتصادی متفاوت و متغیر است اما قابل بهره‌برداری است. در همین بررسی هم پیداست که اصول مشترک متعددی بین بودجه در کشور هم در اصول کلاسیک و هم اصول جدید یا مدرن وجود دارد. در حال حاضر بودجه‌ریزی عملیاتی و بودجه‌بندی بر مبنای صفر بر فرانسه حاکم است؛ اما علی‌رغم تأکیدات قانونی هنوز این روش نوین از بودجه‌ریزی، اجرایی یا به طور کامل حاکم نشده است. در ایران بودجه‌ریزی فرایند مالی است و کاربرد اطلاعات عملیاتی برای تخصیص‌های مالی مرسوم نیست. در تعاریف قانونی و مقررات تهیه و تصویب بودجه میان شرح عملیات یا نتایج مورد انتظار با منابع تخصیص یافته ارتباط مستقیمی مشاهده نمی‌شود. در نظام جمهوری اسلامی ایران اصول قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، سند چشم‌انداز ۲۰ ساله، قانون برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی پنج‌ساله، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، قانون محاسبات عمومی، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و الحاقات (۱) و (۲) به این قانون به عنوان چارچوب‌های قانونی و اصلی بودجه‌ریزی هستند و در نظام فرانسه، قانون اساسی ۱۹۵۸ و قانون ارگانیک بودجه، قانون ارگانیک مالی

تأمین اجتماعی مصوب ۱۹۹۶، قانون کنترل تعهدات هزینه‌ای ۱۹۲۲، قانون تأمین اجتماعی و قانون اختیارات مالی و قانون دولت‌های محلی اسناد بالادستی و حاکم بر بودجه‌ریزی می‌باشند.

قانون اساسی فرانسه نیز حاوی برخی از اصول بنیادین و اساسی بودجه بوده و از سال ۱۹۹۵، اصول بودجه‌ریزی سازمان‌های تأمین اجتماعی نیز بدان افزوده شده است. حجم وظایفی که طبق قانون به عهده دولت گذاشته شده است و همچنین، وظایف مورد انتظار از دولت متناسب با ساختار حاکمیت سیاسی کشور، غیرشفاف و نامحدود هستند و بر اساس آن می‌توان هر نوع اقدامی را جزء وظایف مدیریتی دولت طبقه‌بندی کرد؛ بازتاب این مسئله در بودجه‌ریزی کشور خود را نشان می‌دهد. به دلیل محدودیت منابع بودجه‌ای، بعضی از وظایف و مأموریت‌های دولت که براساس قوانین و مقررات و یا برنامه‌های پنج‌ساله تکلیف دولت محسوب می‌شوند، همواره با کمبود اعتبار و کسری بودجه روبه‌رو خواهند شد. این موارد مصداق «مأموریت‌ها و اختیارات بدون بودجه» را پیدا می‌کنند که حاکی از ضعف نظام بودجه‌ریزی کشور است. در واقع بودجه عملیاتی همان بودجه برنامه‌ای است که به نحو دقیق‌تر و روشن‌تری از نظر «هزینه-فایده» به تجزیه و تحلیل اجرای برنامه‌ها پرداخته و با روش اندازه‌گیری حجم کار و قیمت تمام‌شده تولید یا خدمت، زمینه اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی را فراهم نموده و با شاخص‌ها و استانداردها، مقایسه تطبیقی و تحلیلی را انجام و به مدد مدیریت سازمان در امر تصمیم‌گیری‌ها می‌آید.

با مطالعه نظام بودجه‌ریزی فرانسه و فرایند تهیه پیش‌نویس بودجه به نظر می‌رسد لازم است ما هم در فرایندهای تهیه پیشنهاد بودجه خصوصاً تبعیت از اصول جدید مانند شفافیت که منجر به کارآمدی و اثرگذاری بهتر قانون است در تحقق بودجه عملیاتی تسریع نماییم. بنابراین اصلاح قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ و تعیین سازوکاری

مناسب برای تجمیع همه اصول و قواعد حاکم بر بودجه در آن و به‌روزرسانی قانون مزبور و تعیین حالتی مانند قوانین برنامه در تصویب قوانین مغایر با آن (نصاب بالای رأی برای تصویب مانند دوسوم) برای مصون ماندن از تغییرات سلیقه‌ای و درج کامل و مدون اصول و قواعد تهیه، تنظیم، پیشنهاد، تصویب و اجرای بودجه از ضرورت‌هاست. لازم است با توجه به عملکردها، مأموریت‌ها، وظایف، اختیارات، اهداف و برنامه‌های وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها دوره‌های آموزشی و توان‌افزایی در زمینه برنامه و بودجه نویسی و خاصه نهادینه سازی اصول حاکم بر بودجه در قالب‌های کوتاه و بلند به نحو مستمر برگزار شود. درج قواعد غیر بودجه‌ای و احکام دائمی در بودجه از آسیب‌هاست و در این زمان که این سطور به رشته تحریر در می‌آید لایحه‌ای برای الحاق سوم به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت تقدیم مجلس شده است؛ می‌بایست با نظارت و دقت بیشتر جلوی این رویه گرفت.

منابع و مأخذ

- ابراهیمی نژاد، مهدی و فرج‌وند، اسفندیار (۱۳۸۶). بودجه از تنظیم تا کنترل. تهران، سمت.
- احمدی، محمد علی (۱۳۸۷). اصول و مبانی بودجه‌ریزی: با تأکید بر بودجه‌ریزی عملیاتی. همدان، پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس و نور علم.
- اولینگر، جین (۱۳۸۶). حقوق بودجه فرانسه. ترجمه سید محمد مهدی غمامی و سید محمد هادی راجی، تهران، مرکز تحقیقات دانشگاه امام صادق (ع).
- پوژاد، برنارد (۱۳۷۴). متون حقوق بودجه فرانسه. ترجمه یحیی اردلان، ویرایش و مقدمه تطبیقی هادی اسماعیل زاده و محمد رضا تهرانی، تهران، سازمان برنامه و بودجه.
- رستمی، ولی (۱۴۰۱). حقوق مالیه عمومی. تهران، نشر میزان.
- شبییری نژاد، علی اکبر (۱۳۸۶). حقوق قوه مقننه در بررسی ورأی به بودجه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- شیخ‌الاسلامی، سید محسن (۱۳۸۱). نهادهای اساسی، اداری و قضائی فرانسه. تهران، نشر میزان.
- عزیزی، غلامرضا (۱۳۸۲). فراگرد تنظیم و کنترل بودجه دولتی. تهران، نشر شهر آشوب.
- 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.
- لاینرت، یان (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی در جهان؛ چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه تطبیقی). ترجمه افشین خاکباز، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۲). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی. تهران، نشر میزان.
- برادران حسن زاده، رسول و نوروزی، سهراب و محمودی، داود (۱۳۹۷). بررسی تطبیقی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی و مقررات بودجه‌ای به کار گرفته شده توسط کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه OECD، کازرون، دومین کنفرانس ملی پژوهش‌های نوین در مدیریت و حقوق.
- جلالیان، نجمه و دهقان طرزجانی، رضا (۱۴۰۰). مقایسه‌ی روند بودجه‌نویسی در دو کشور فرانسه و نروژ. تهران، هفتمین کنفرانس بین‌المللی پژوهش‌های نوین حسابداری، مدیریت و علوم انسانی در هزاره سوم.

- شجاعی ارانی، سعید (۱۴۰۱). قلمرو قوانین بودجه‌ای در فرانسه. فصل‌نامه مطالعات حقوق تطبیقی، ۱۳(۱)، ۲۳۶-۲۵۶.
- غمامی، سید محمد مهدی (۱۳۹۵). بایسته‌های بودجه‌ریزی در امنیت اقتصادی مطالعه موردی آسیب‌ها و راهبردهای بودجه‌ریزی در جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه آفاق امنیت، ۹(۳۱)، ۶۵-۹۲.
- فیاضی، محمد تقی و یادگاری، سیامک (۱۳۸۹). بررسی تطبیقی نظام بودجه‌ریزی ایران با کشورهای منتخب. نشریه مجلس و راهبرد، ۶۳، ۷۱-۹۲.
- مردوخی، بایزید (۱۳۸۸). بودجه‌ریزی و نظام تدبیر در ایران. مجمع تشخیص مصلحت نظام. مرکز تحقیقات استراتژیک، کمیته پژوهشی برنامه و بودجه، کد گزارش ۱۵-۸۸-۱-۰۴.
- میرزاپور، علی (۱۳۹۰). بررسی تطبیقی نقش قوه مقننه در تصویب بودجه در حقوق ایران و فرانسه. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
- قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
- قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱.
- قوانین برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه کشور مصوب ۱۳۸۳، پنجم توسعه کشور مصوب ۱۳۸۹ و ششم توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵.
- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰.
- قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)، مصوب ۱۳۸۴.
- قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، مصوب ۱۳۹۳.
- قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
- قانون مجازات اسلامی (کتاب پنجم، تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵.
- قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات و الحاقات بعدی.
- قانون اساسی فرانسه مصوب سال ۱۹۵۸
- قانون ارگانیک بودجه فرانسه مصوب ۲۰۰۱
- قانون ارگانیک بودجه فرانسه مصوب ۱۹۵۹
- قانون ارگانیک در ارتباط با تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی فرانسه مصوب ۱۹۹۶

References

- Ahmadi, M.A. (2008). *Principles and basics of budgeting: with emphasis on operational budgeting*. Hamedan, Tarbiat Modares and Noor Alam University Economics Research School. (in Persian)
- Azizi, Gh. (2003). *Government budget regulation and control process*. Tehran, Shahreashoub publication. (in Persian)
- Baradaran Hassanzadeh, R., Nowrozi, S., & Mahmoudi, D. (2018). A comparative study of the operational budgeting system and budget regulations used by the member countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Kazerun, *the second national conference on modern researches in management and law*. (in Persian)
- Ebrahiminejad, M., & Farajvand, E. (2007). *Budget from regulation to control*. Tehran, SAMT publishing. (in Persian)
- Fayazi, M.T., & Yadgari, S. (2010). Comparative study of Iran's budgeting system with selected countries. *Journal of Parliament and Strategy*, 63, 71-92. (in Persian)
- Ghamami, S.M.M. (2016). The requirements of budgeting in economic security, a case study of damages and budgeting strategies in the Islamic Republic of Iran. *Afaq Security Quarterly*, 9(31), 65-92. (in Persian)
- Hashemi, S.M. (2013). *Fundamental Rights of the Islamic Republic of Iran, Volume II, Sovereignty and Political Institutions*. Tehran, Mizan Publishing House. (in Persian)
- Jalalian, N., & Dehghan Tarzjani, R. (2021). *Comparison of the budget writing process in two countries, France and Norway*. Tehran, *7th international conference on modern accounting, management and human sciences research in the third millennium*. (in Persian)
- Laws of the Fourth Five-Year Development Plan of the country approved in 2004, the Fifth Development Plan approved in 2010, and the Sixth Development Plan approved in 2016. (in Persian)
- Leinert, I. (2008). *Budgeting in the world; Legal framework of budgetary systems (comparative study)*. Translated by Afshin Khakbaz, Tehran, Islamic Council Research Center. (in Persian)
- Leinert, I. (2010). *Budgeting in the world; The legal framework of budgetary systems (a case study of some member countries of the Organization for*

- Economic Cooperation and Development*). Translated by Afshin Khakbaz and Behzad Elami, Tehran, Islamic Council Research Center. (in Persian)
- Mardukhi, B. (2009). Budgeting and management system in Iran. *Expediency Assessment Forum. Strategic Research Center, Program and Budget Research Committee*, report code 1-04-88-15. (in Persian)
- Mirzapour, Ali (2011). *A comparative study of the role of the legislature in approving the budget in Iranian and French laws*. Master's thesis, University of Tehran. (in Persian)
- Olinger, J. (2007). *French budget rights*. Translated by Sayyed Mohammad Mahdi Ghamami and Sayyed Mohammad Hadi Raji, Tehran, Research Center of Imam Sadiq University (AS). (in Persian)
- Poujad, B. (1995). *French budget law texts*. Translated by Yahya Ardalan, edited and comparative introduction by Hadi Ismailzadeh and Mohammad Reza Tehrani, Tehran, Program and Budget Organization. (in Persian)
- Rostami, V. (2022). *Public finance rights*. Tehran, Mizan publication. (in Persian)
- Shabirinejad, A.A. (2007). *Rights of the Legislature in Reviewing and Voting on the Budget*, Tehran, Research Center of the Islamic Parliament. (in Persian)
- Sheikh Al-Islami, S.M. (2002). *Basic, administrative and judicial institutions of France*. Tehran, Mizan publication. (in Persian)
- Shojaei Arani, S. (2022). The realm of budget laws in France. *Comparative Law Studies Quarterly*, 13(1), 256-236. (in Persian)
- The Constitution of the Islamic Republic of Iran. (in Persian)
- The French Constitution approved in 1958. (in French)
- The General Accounting Law approved in 1987 and subsequent amendments and attachments. (in Persian)
- The Internal Regulations Law of the Islamic Consultative Assembly approved in 2000 with subsequent amendments and attachments. (in Persian)
- The Islamic Penal Code (Book Five, Penalties and Preventive Measures) approved in 1996. (in Persian)
- The Law of the Country's State Audit Office approved in 1982 with subsequent amendments and attachments. (in Persian)
- The Law on Regulating Some of the Government Financial Regulations approved in 2001. (in Persian)

The Law on the Annexation of Articles to the Law on Regulating Some of the Government Financial Regulations (1), approved in 2005. (in Persian)

The Law on the Annexation of Articles to the Law on Regulating Some of the Government Financial Regulations (2), approved in 2014. (in Persian)

The Law on the Country's Plan and Budget approved in 1972. (in Persian)

The Law on the Implementation of General Policies of Article 44 of the Constitution approved in 2007 with subsequent amendments and attachments. (in Persian)

The Organic Budget Law of France approved in 1959. (in French)

The Organic Budget Law of France approved in 2001. (in French)

The Organic Law on Financial Resources for Social Security in France approved in 1996. (in French)