

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بودجه ریزی در ایران

بودجه و پارلمان

به کوشش:

علی اکبر شبیری نژاد

دفتر مطالعات برنامه و بودجه

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و پارلمان / به کوشش علی‌اکبر شبیری‌نژاد. -- تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۷.

د، ۳۰۰ ص: جدول. - (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۸۷/۶۶)
ISBN: 978-964-8427-52-3: ۴۶۰۰۰ ریال

کتابنامه: ص. [۲۹۷] - ۳۰۰؛ همچنین به صورت زیرنویس.
۱. بودجه‌ریزی -- ایران. ۲. بودجه‌ریزی. الف. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. دفتر مطالعات برنامه و بودجه. ب. عنوان.

۹ب۲ش/۴/۲۱۵۴ HJ

۱۳۸۷

عنوان: بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و پارلمان

به کوشش: علی‌اکبر شبیری‌نژاد

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مدیر نشر: عبدالرضا فاضلی

نوبت چاپ: اول، پاییز ۱۳۸۷

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

چاپ: نگاران شهر

قیمت: ۴۶۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مؤلفان است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

فهرست مطالب

سخن ناشر	۱
مقدمه / محمد قاسمی	۵
فصل اول مبانی نظری و سیر تاریخی / احمد تابش	۱۱
مقدمه	۱۳
۱-۱ مبانی نظری	۱۴
۱-۱-۱ منشأ دولت	۱۴
۱-۱-۲ ماهیت حقوق مردم	۱۶
۱-۱-۳ مردم و مخارج عمومی	۱۷
۱-۱-۴ دولت و مخارج عمومی	۱۸
۱-۱-۵ بودجه و مالیه عمومی	۱۹
۱-۱-۶ حقوق قوه مقننه در بودجه	۲۱
۱-۱-۷ صلاحیت‌های مالی	۲۳
۱-۱-۸ صلاحیت‌های نظارتی	۲۶
۱-۲ سیر تاریخی	۲۸
۱-۲-۱ انگلستان	۳۱
۱-۲-۱-۱ حقوق و صلاحیت‌های مالی قوه مقننه در انگلستان	۳۶
۱-۲-۱-۲ حقوق و صلاحیت‌های نظارتی قوه مقننه در انگلستان	۴۲
۱-۲-۲ فرانسه	۴۴
۱-۲-۲-۱ حقوق و صلاحیت‌های مالی قوه مقننه در فرانسه	۴۸
۱-۲-۲-۲ حقوق و صلاحیت‌های نظارتی قوه مقننه در فرانسه	۵۴
۱-۲-۳ ایالات متحد آمریکا	۵۶
۱-۲-۳-۱ حقوق و صلاحیت‌های مالی قوه مقننه در ایالات متحده آمریکا	۵۹
۱-۲-۳-۲ حقوق و صلاحیت‌های نظارتی قوه مقننه در ایالات متحده آمریکا	۶۷
فصل دوم تجربه‌های برخی کشورها / فیصل عامری	۶۹
مقدمه	۷۱

۷۳	۲-۱ پیدایش و توسعه اختیارات قوه مقننه
۷۵	۲-۲ توسعه اختیارات دولت
۷۹	۲-۳ پایه‌گذاری فرایند بودجه‌ریزی در مجلس
۸۱	۲-۳-۱ انگلستان
۸۳	۲-۳-۱-۱ فرایند ارزیابی مخارج و هزینه‌های عمومی
۸۸	۲-۳-۱-۲ فرایند ارزیابی و نظارت بر مالیات
۹۱	۲-۳-۲ فرانسه
۹۷	۲-۳-۳ ایالات متحده آمریکا
۱۰۰	۲-۳-۴ سوئد
۱۰۱	۲-۳-۴-۱ لایحه سیاست مالی بهار
۱۰۲	۲-۳-۴-۲ لایحه بودجه اصلی
۱۰۴	۲-۳-۵ آفریقای جنوبی
۱۰۶	۲-۳-۶ کره جنوبی
۱۱۵	فصل سوم قوه مقننه و اصلاحات / قاسم صالح‌خو
۱۱۷	مقدمه
۱۲۰	۳-۱ فرایند بودجه و نهادهای پارلمانی
۱۲۰	۳-۱-۱ نقش فرایند بودجه در نهادهای پارلمانی
۱۲۳	۳-۱-۲ نقش نهادهای پارلمانی در فرایند بودجه
۱۲۶	۳-۱-۳ مؤلفه‌های تعیین‌کننده نقش پارلمان در بودجه
۱۳۴	۳-۱-۴ جمع‌بندی
۱۳۵	۳-۲ تحول نقش قانون‌گذاران در فرایند بودجه: منطقه یورو
۱۳۵	۳-۲-۱ ابزارهای جدید مدیریتی برای پاسخ‌گویی و حسابرسی
۱۳۷	۳-۲-۲ نظارت‌های چندجانبه بر مالیه عمومی
۱۴۴	۳-۲-۳ تحولات اخیر در مورد نقش نظارتی
۱۴۹	فصل چهارم سیر تحول بودجه‌ریزی در ایران / بهزاد لامعی
۱۵۱	مقدمه
۱۵۳	۴-۱ بررسی تاریخی
۱۵۳	۴-۱-۱ تهیه و تنظیم بودجه

۱۶۴	۴-۱-۲ رسیدگی و تصویب بودجه
۱۷۱	۴-۱-۳ اطلاعات بودجه‌ای
۱۷۵	۴-۲ بودجه و قانون‌گذار
۱۷۹	۴-۳ نظارت بر اجرای بودجه
۱۸۹	فصل پنجم مبانی قانونی و رویه‌های تهیه و تصویب بودجه در ایران / مهرداد محمدپوردهکردی
۱۹۱	مقدمه
۱۹۱	۵-۱ مبانی و احکام قانونی
۱۹۲	۵-۱-۱ قانون برنامه‌بودجه
۱۹۵	۵-۱-۲ قانون محاسبات عمومی کشور
۱۹۸	۵-۱-۳ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
۲۰۰	۵-۱-۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
۲۰۰	۵-۱-۵ تبصره‌های بودجه سنواتی
۲۰۱	۵-۱-۶ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
۲۰۲	۵-۱-۷ سایر مقررات
۲۰۳	۵-۲ رویه‌های اجرایی
۲۰۴	۵-۲-۱ تهیه و ارسال بخشنامه بودجه
۲۰۸	۵-۲-۲ پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی
۲۰۹	۵-۲-۳ بررسی‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور
۲۱۰	۵-۲-۴ بررسی و تنظیم لایحه بودجه در هیئت وزیران
۲۱۱	۵-۲-۵ بررسی و تصویب بودجه
۲۱۳	۵-۳ نقد و بررسی مبانی قانونی، رویه‌های اجرایی و تهیه، تصویب و ابلاغ بودجه
۲۱۳	۵-۳-۱ نقد و بررسی مبانی و احکام قانونی
۲۱۹	۵-۳-۲ نقد و بررسی رویه‌های اجرایی
۲۲۰	۵-۳-۳ نقد و بررسی فرایند تهیه، تصویب و ابلاغ بودجه
۲۲۵	فصل ششم مقاطع اطلاعاتی یا نمادهای تصمیم‌گیری در بودجه / عباس محسنی
۲۲۷	مقدمه
۲۳۱	۶-۱ تبصره‌های بودجه‌های سالیانه
۲۳۱	۶-۱-۱ بررسی محتوایی، شکلی و اعتبار زمانی تبصره‌ها

۲۳۳	۶-۱-۲ بررسی عملکردی تبصره‌ها
۲۳۳	۶-۲ نمادهای تصمیم‌گیری در دریافت‌های بودجه‌ای و قابلیت پیگیری آنها
۲۳۷	۶-۲-۱ نمادهای تصمیم‌گیری
۲۳۷	۶-۲-۱-۱ درآمدهای عمومی
۲۳۷	۶-۲-۱-۲ واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۲۳۸	۶-۲-۱-۳ واگذاری دارایی‌های مالی
۲۳۹	۶-۲-۱-۴ درآمدهای اختصاصی
۲۳۹	۶-۲-۱-۵ درآمد شرکت‌های دولتی، بانک‌ها، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه
۲۳۹	۶-۲-۱-۶ سایر منابع تأمین اعتبار
۲۴۰	۶-۲-۲ قابلیت‌های پیگیری عملکرد در منابع مصوب
۲۴۲	۶-۳ نمادهای تصمیم‌گیری در پرداخت‌های بودجه‌ای و قابلیت پیگیری آنها
۲۴۵	۶-۳-۱ نمادهای تصمیم‌گیری
۲۴۸	۶-۳-۲ قابلیت‌های پیگیری عملکرد در مصارف مصوب
۲۵۷	۶-۴ اهمیت و جایگاه نظارتی قوه مقننه و گزارش‌های عملکرد
۲۵۷	۶-۴-۱ گزارش‌های سه یا چهار ماهه
۲۵۸	۶-۴-۲ گزارش حساب‌های خزانه‌داری کل
۲۵۸	۶-۴-۳ صورت حساب عملکرد سالیانه دولت
۲۵۹	۶-۴-۴ گزارش تفریغ بودجه
۲۶۱	۶-۴-۵ گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور
۲۶۱	۶-۴-۶ گزارش‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور
۲۶۲	۶-۴-۷ گزارش‌های ماهانه و سالیانه ذی حساب‌ها و مدیران امور مالی
۲۶۲	۶-۴-۸ گزارش‌های عملکرد سالیانه دستگاه‌های اجرایی
۲۶۵	فصل هفتم بسترهای حضور قانون‌گذار در بودجه/ علی‌اکبر شبیری‌نژاد
۲۶۷	مقدمه
۲۷۰	۷-۱ بسترهای تاریخی
۲۷۸	۷-۲ بسترهای اقتصادی و اجتماعی
۲۸۲	۷-۳ بسترهای هدایتی و نظارتی
۲۹۷	منابع و مأخذ

سخن ناشر

در دنیای امروز بودجه مهم‌ترین ابزار سیاست‌گذاری دولت‌ها و جامع‌ترین بیان اولویت‌های عمومی است. در کشور ما نیز بودجه مهم‌ترین سندی است که دولت همه‌ساله برای بررسی و أخذ رأی به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌کند. با گذشت نزدیک به یک قرن از پیشینه اجرایی، اغلب کارشناسان و دست‌اندرکاران بر این باورند که بودجه‌ریزی در ایران با مسائل و مشکلات متعددی روبه‌روست. این مسائل و مشکلات سبب شده است تا قانون‌گذاران از یک‌سو شاهد کاستی‌ها و پیامدهای نامطلوب و رو به تزاید آن در مدیریت بخش عمومی باشند و از سوی دیگر، قالب‌های معمول و محتوای بودجه‌های سال‌های گذشته امکان انجام وظایف در حوزه قانون‌گذاری و اصلاح امور را فراهم نکند. در چنین شرایطی غلبه گرایش‌های محلی و منطقه‌ای نمایندگان بر تحلیل‌های کلان بودجه نیز مزید بر علت شده و مسائل را پیچیده‌تر کرده است.

کتاب حاضر دومین بخش از مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درباره بودجه‌ریزی در ایران است. بخش اول این مطالعات با عنوان بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)^۱ به آسیب‌شناسی و طرح مسائل و چالش‌های بودجه‌ریزی معمول در ایران اختصاص داشت و نتیجه آن به صورت مجموعه‌ای از مباحث اصلی متضمن «توصیه‌های بین‌المللی در مورد موازین و معیارهای شفافیت مالی»، «مبانی نظری بودجه و بودجه‌ریزی»، «بودجه اقتصادی»، «منابع و مصارف در بودجه»، «بودجه و سازمان اداری»، «کاستی‌های قانونی بودجه‌ریزی»، «برش‌های اطلاعاتی و مبانی مقرراتی بودجه»،

۱. این کتاب در سال ۱۳۸۱ توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی منتشر شده است.

«نظارت مالی و عملیاتی» و «سنجه‌هایی برای داوری» منتشر شد. مباحث یادشده دستاورد بررسی‌های تعدادی از کارشناسان و افراد بصیر و با تجربه در امر بودجه‌ریزی بود. یکی از یافته‌های اصلی بررسی‌های بیان شده، به تفاوت نیازهای اطلاعاتی قوای مجریه و مقننه در تنظیم بودجه و به‌خصوص نبود اطلاعات کافی برای تصمیم‌گیری‌های قوه مقننه در فرایند معمول بودجه‌ریزی کشور تأکید داشت. از نظر تاریخی مباحث بودجه و بودجه‌ریزی پیوندهای دیرینی با مباحث مربوط به پارلمان دارد. در ایران نیز متعاقب پیروزی نهضت مشروطیت و تشکیل مجلس شورای ملی و به دنبال آن تدوین قانون اساسی (۱۲۸۵ هجری شمسی)، تصویب بودجه به‌عنوان یکی از حقوق اساسی مجلس به رسمیت شناخته شد. به‌رغم تحولات گسترده در نظام سیاسی کشور از آن زمان تاکنون، همواره این حق برای مجلس محفوظ ماند. در مقایسه با سابقه تاریخی و اهمیت موضوع، ناچیز بودن پژوهش‌های انجام شده در کشور راجع به ماهیت این حق، حدود، شرایط و نحوه احقاق آن سبب شگفتی است.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در قالب تعریف چندین طرح مطالعاتی کوشیده است تا برخی از ابعاد حضور قانون‌گذار در بودجه را مورد بررسی قرار دهد. مجموعه حاضر حاصل طرح‌های مطالعاتی است که حول چهار محور عمده تنظیم شده است:

۱. مباحث نظری و سیر تحول آن در تهیه و تنظیم بودجه،
۲. سابقه تاریخی نقش قانون‌گذار در بودجه چند کشور منتخب و ایران،
۳. ویژگی‌های کنونی نقش قانون‌گذار (قالب‌های اطلاعاتی مصوب در بودجه و قوانین و مقررات درباره آن)،
۴. تجربه برخی کشورهای پیشرو در انجام اصلاحات و توصیه برخی سازمان‌های بین‌المللی در این خصوص.

در انجام این مطالعات گروهی از اساتید و پژوهشگران اقتصادی و حقوقی مرکز پژوهش‌ها را یاری کرده‌اند که شرح مختصری از سوابق علمی آنان در ابتدای هر فصل بیان شده است. وظیفه هدایت این مطالعات و ویرایش علمی و تدوین و جمع‌بندی مجموعه حاضر برعهده آقای دکتر علی‌اکبر شبیری‌نژاد بوده که همت ایشان در پیگیری موضوع شایسته سپاسگزاری است.

مرکز پژوهش‌ها از نقد و نظر اساتید و صاحب‌نظران و همه متخصصان و نخبگان این حوزه استقبال می‌کند و هرگونه توصیه یا اظهارنظری را مغتنم می‌شمرد. امید است که انتشار این متن گامی جدی در پیشبرد مباحث نظری در حوزه بودجه‌ریزی کشور محسوب شود.

معاون پژوهشی مرکز

محمد قاسمی*

مقدمه

بررسی حاضر به نقش پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی می‌پردازد. از نظر تاریخی مباحث مربوط به بودجه ارتباط نزدیکی با پارلمان دارد. انگیزه اولیه تشکیل پارلمان تأسیس مجمع یا شورایی برای جلوگیری از تعدی‌های مالیاتی حکام و تنظیم مناسبات مالی حکومت‌ها با مردم بود. تحولات اجتماعی و تغییر کارکردهای حکومت سبب شد تا مجمع یا شورای مزبور که در ابتدا مرکب از کارگزاران منتخب پادشاه بودند ماهیتی مردمی به خود گیرد و به تدریج اعضای این شورا که بعدها پارلمان خوانده شدند علاوه بر منابع عمومی به سمت هزینه‌های عمومی نیز توجه کنند. از دیگر سو، به تبع تغییر و تحول در مأموریت‌ها و وظایف دولت و محدوده بخش عمومی، مفهوم و کارکرد بودجه از «سند دخل و خرج دولت» به مهم‌ترین «ابزار سیاست‌گذاری» متحول شد. این عوامل بستری برای تحولات گسترده نقش پارلمان در بودجه، در طول زمان بوده است. در دو دهه گذشته نقش پارلمان در بودجه موضوع بحث‌های فراوانی در زمینه مدیریت سیاسی کشورهای مختلف و مجامع بین‌المللی بوده است. در کشور ما نیز به خصوص در چند سال اخیر مباحثی راجع به نقش مجلس شورای اسلامی در فرایند بودجه‌ریزی کشور و نیز فراهم کردن شرایط برای تأثیرگذاری شایسته قوه مقننه در بودجه مطرح شده است. مطالعات انجام شده نمایانگر آن است که دست‌اندرکاران بودجه

* مدیر دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

به‌طور اعم و قانون‌گذاران به‌طور اخص از وضعیت کنونی بودجه‌ریزی و از جمله نقش مجلس شورای اسلامی در مرحله تصویب و نظارت بر اجرای بودجه ابراز نارضایتی می‌کنند.^۱ به‌رغم این نارضایتی و تکالیف قانونی دولت به اصلاح «نظام بودجه‌ریزی کشور»، هنوز رویکرد سیاست‌گذاران به مسئله و ویژگی‌ها و ابعاد موضوع ناشناخته مانده است. این مجموعه در پی پاسخ به مسئله و بازشناسی مبانی نظری و سیر تحول نقش قانون‌گذار در بودجه در چند کشور منتخب و ایران است.

در فصل اول مجموعه مبانی نظری و سیر تاریخی حضور قوه مقننه در بودجه بررسی می‌شود. در مبانی نظری، بحث حول مسائلی از قبیل منشأ دولت، ماهیت حقوق مردم و رابطه متقابل مردم و دولت در مالیه عمومی است. سیر تاریخی تحول مفاهیم مزبور و حضور قوه مقننه در بودجه در انگلستان، فرانسه و ایالات متحد آمریکا تا جنگ جهانی دوم نیز در این قسمت مورد بررسی قرار گرفته است. حاصل آنکه تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی به تدریج سبب تثبیت حقوق تصویبی و حقوق نظارتی و صلاحیت‌های نظارتی پارلمان‌ها در این کشورها شده است.

فصل دوم با عنوان تجربه‌های برخی کشورها، نحوه حضور قوه مقننه در فرایند بودجه‌ریزی در کشورهای انگلستان، فرانسه، ایالات متحد آمریکا، سوئد، آفریقای جنوبی و کره جنوبی را بررسی می‌کند. جایگاه و حقوق قوه مقننه در بودجه هر کشور براساس شرایط و اوضاع و احوال خاص سیاسی، اجتماعی و اقتصادی آن کشور تعیین می‌شود. به‌طور کلی می‌توان نظام حقوقی کشورها در این باره را به سه نوع تقسیم کرد: نظام حقوقی که به پارلمان اختیارات زیادی می‌دهد و پارلمان را تا حد تغییر کلی بودجه پیشنهادی دولت مختار می‌سازد (ایالات متحد آمریکا)، در سمت مقابل نظام حقوقی مانند کشور انگلستان قرار دارد که اختیار بسیار کمی به نهاد قانون‌گذاری تفویض می‌کند به‌طوری‌که بودجه‌های پیشنهادی دولت عملاً به‌ندرت دستخوش تغییر و اصلاح

۱. به نتایج نظرسنجی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در رابطه با مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی در ایران از نمایندگان دوره‌های ششم و هفتم قانون‌گذاری، هجده نفر از رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها (قبل از ادغام در استانداری‌ها) و تعدادی از مقامات تهیه‌کننده بودجه که در کتابی با عنوان *بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران* (نظرسنجی) منتشر شده است نگاه کنید.

قرار می‌گیرد. بالاخره در این بین، قوای مقننه بسیاری از کشورها شیوه‌های میان این دو روش را اتخاذ کرده‌اند که در آنها قانون‌گذار قدرت تبدیل و تغییر برآوردهای بودجه‌ای را با ضوابط معینی و به‌طور محدود در اختیار دارد.

فصل سوم به تحولات سه دهه گذشته در خصوص نقش قوه مقننه در بودجه به‌خصوص در منطقه «یورو» می‌پردازد. براساس نتایج این فصل دخالت پارلمان در بودجه ضمن فراهم کردن امکان گفت‌وگوی عمومی دربارهٔ انتخاب‌های اساسی حکومت و مشخص کردن مسئولیت‌های تصمیم‌گیران (با دقت کامل و ذکر دلایل تصمیم)، امکان ارزیابی نتایج تصمیم‌گیری‌ها را نیز فراهم می‌کند، اما این دخالت نباید سبب تضعیف دولت و به‌خصوص آسیب رساندن به انضباط مالی کشور شود. در این میان مؤلفه‌هایی از قبیل اصول قانون اساسی، کیفیت ارائه بودجه و اسناد پشتیبان آن به پارلمان، وجود یا نبود چارچوب میان‌مدت برای بودجه، اختیارات پارلمان در تغییر مصوبات قانونی، کیفیت بررسی بودجه در پارلمان از جمله وجود کمیسیون قوی برای ایجاد هماهنگی و در دسترس بودن کارشناسان متخصص و داده‌های مستقل برای ارزیابی داده‌ها و تحلیل‌های دولت، تعیین‌کننده نقش پارلمان در بودجه هستند.

سه فصل بعدی این مجموعه برخی ابعاد و ویژگی‌های حضور قوه مقننه در بودجه‌ریزی ایران را بررسی می‌کند. فصل چهارم سیر تحول بودجه‌ریزی در ایران را از سه بعد تحول در تهیه و تنظیم بودجه، تحول در بررسی و تصویب بودجه و تحول در ساختار سند بودجه و اطلاعات بودجه‌ای بررسی کرده است. بررسی‌های مزبور نشان می‌دهد که از سال ۱۲۸۵ شمسی و با تصویب قانون اساسی، حق مجلس به‌عنوان مرجع تصویب‌کننده بودجه به رسمیت شناخته شده و به‌رغم تحولات سیاسی در طول این دوره از جمله پیروزی انقلاب اسلامی این حق در انحصار قوه مقننه باقی‌مانده است. بر طبق قوانین اساسی ایران اختیارات نمایندگان مجلس از نظر حدود اعمال تغییرات در بودجه (صلاحیت‌های مالی) نامحدود بوده، هرچند شیوه‌های تهیه و تنظیم و اطلاعات سند بودجه در طول زمان از نظر نهادهای مسئول و مقاطع اطلاعاتی دستخوش تحولات فراوانی شده است.

فرایند تهیه و تنظیم و تصویب بودجه دولت مبتنی بر احکام قانونی است. در فصل

پنجم، ابتدا مبانی قانونی این فرایند و سپس رویه‌های اجرایی آن بررسی شده است. پیامدهای نارسایی‌ها و ناسازگاری‌های قانون برنامه‌بودجه و قانون محاسبات عمومی به‌عنوان قوانین اصلی و زیربنایی بودجه‌ریزی مورد توجه این مبحث است. بررسی مزبور نمایانگر آن است که در وضعیت کنونی بودجه به سیاهه‌ای غیردقیق از منابع و مصارف دولت تبدیل شده که یکی از پیامدهای مهم آن امکان نداشتن تأمین حقوق تجویزی و نظارتی مجلس شورای اسلامی است.

مقاطع اطلاعاتی یا نمادهای تصمیم‌گیری در بودجه‌ریزی ایران موضوع بررسی فصل ششم است. انتخاب مقاطع اطلاعاتی بودجه برای آن دارای اهمیت است که هم امکان مقایسه جریان متغیرهای بودجه‌ای را فراهم می‌کند و هم امکان تهیه گزارش‌های عملکرد و نظارت بر اجرای بودجه را تأمین می‌نماید. در این فصل مقاطع اطلاعاتی قسمت‌های مختلف بودجه از جمله احکام و تبصره‌ها و دریافت‌ها و پرداخت‌ها و امکان مقایسه آنها با جریان‌های قبلی و تهیه گزارش عملکرد آنها مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج این فصل برای آنکه به‌طور مستقیم بر حقوق تصویبی و نظارتی قوه مقننه تأثیر می‌گذارد، قابل تأمل است.

فصل هفتم به نوعی، جمع‌بندی و نتیجه‌گیری کتاب محسوب می‌شود. این فصل با استفاده از یافته‌های فصول پیشین می‌کوشد تا ضمن نگاهی بر سیر تحول بودجه و مبانی نظری آن، مأموریت و جایگاه پارلمان را با تأکید بر مورد ایران پیگیری و تحلیل کند. حضور قانون‌گذار در بودجه در دوره‌های مختلف با فراز و نشیب‌هایی همراه بوده است. در بستر تحولات تاریخی حقوق تصویبی و نظارتی پارلمان در بودجه شکل گرفت و مسیر تحولات به‌گونه‌ای پیش رفت که تا قبل از جنگ جهانی دوم کلیات درآمدها و هزینه‌های عمومی از سوی پارلمان‌ها تصویب و امور اجرایی به قوه مجریه واگذار می‌شد. نظارت‌های پارلمانی، قضایی و اداری و تهیه لایحه تفریغ بودجه برای اطمینان از صحت امور اجرایی و مسئولیت‌های مالی و محاسباتی مجریان، حضور قدرتمند پارلمان را در دوره مدیریت مالی دولت تضمین می‌کرد. نظریه‌های اقتصادی پس از جنگ جهانی دوم به دخالت روزافزون دولت در اداره امور جامعه با شعار دستیابی به ثبات و رشد اقتصادی برای تأمین منافع عمومی منجر شد و این موضوع اقتدار قانون‌گذار را در تصمیم‌گیری

راجع به امور اجرایی و کنترل امور دولت متزلزل کرد و پارلمان را در وضعیت انفعالی قرار داد. اما در سه دهه گذشته بحران مدیریت مالی دولت و ناکارایی و گسترش فساد در دستگاه‌های اجرایی بار دیگر زمینه را برای حضور فعال و مقتدرانه قانون‌گذاری در فرایند بودجه و هدایت دولت‌ها فراهم کرده است.

بررسی‌های مقایسه‌ای نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و از جمله کشور ما این فرایند تاریخی طی نشده است. علاوه بر آن، در کشورهای نفت‌خیز که نفت و اداره امور آن با دولت رابطه‌ای نزدیک دارد، بیگانگی دولت با این فرایند تاریخی صورت دیگری به خود می‌گیرد. بررسی و تحلیل آثار وجود نفت در کشورهای اخیر حاکی از نوعی جایگزینی درآمدهای نفتی بانفوذ و اعتبار حاکمیت سیاسی و مانعی در راه پیوند ساختار مدیریت دولت و بودجه‌ریزی با فرایند آرای عمومی و تحکیم پایگاه اجتماعی دولت است. از این رو در مسیر اصلاحات ساختاری تعیین نوع رابطه دولت با درآمدهای حاصل از نفت دارای اهمیت فراوان است.

فصل اول

مبانی نظری و
سیر تاریخی

احمد تابش*

مقدمه

برای شناخت مبانی نظری و ماهیت حقوقی حضور قوه مقننه در بودجه، مطالعه را از کل، یعنی چگونگی تحوّل جوامع انسانی و شکل‌گیری دولت آغاز می‌کنیم و تا جزء، یعنی حقوق و صلاحیت مالی و نظارتی قوه مقننه در بودجه ادامه می‌دهیم. اول سیر تشکیل دولت و روابط متقابل آن با افراد اجتماع بررسی می‌شود؛ رابطه‌ای که مردم با پرداختن بخشی از درآمدها و مایملک خود به دولت، هزینه‌ها و مخارج آن را تأمین می‌کنند و در مقابل، دولت تلاش می‌کند که امنیت و رفاه را برای افراد اجتماع به ارمغان آورد. خواهیم دید که دولت به اجبار در یک دگردیسی، از دولت اقتدار به دولت عقل تحول می‌یابد و مردم در قدرت سهیم می‌شوند. مشارکت مردم در اداره امور و سهم آنان از قدرت در قوه مقننه یا پارلمان، یکی از قوای سه‌گانه تشکیل‌دهنده دولت مردم‌سالار محسوب می‌شود. قوه مقننه به تدریج از حقوق گسترده‌ای به‌ویژه در حوزه مالی و وضع مالیات‌ها برخوردار می‌شود؛ زیرا که پیدایش این قوه پیش از هر دلیل دیگر، نشان کسب امتیاز شهروندان از حکومتگران در مورد مالیه عمومی است. این نوشته به ریشه‌های تاریخی آن نیز می‌پردازد.

* دانش‌آموخته تاریخ در مقطع لیسانس از دانشگاه تهران است و از سال ۱۳۶۳ تا ۱۳۸۲ در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کل کشور در سمت کتابدار مرجع و مشاور پژوهشگران کتابخانه سازمان مشغول به فعالیت بوده است. وی هم‌اکنون با مراکز علمی - پژوهشی از جمله دفتر مطالعات برنامه‌بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی همکاری دارد. زمینه اصلی فعالیت او کتابشناسی است. کتاب *اندیشه توسعه و برنامه‌ریزی در ایران و چگونگی تشکیل سازمان برنامه* از جمله آثار اوست که در سال ۱۳۸۳ منتشر شده است.

این بررسی به مبانی نظری و سیر تاریخی نقش قوه قانون‌گذاری در مالیه عمومی، از آغاز شکل‌گیری تا خاتمه جنگ جهانی دوم (۱۹۳۹-۱۹۴۵) محدود می‌شود. از این‌رو، تعاریف و مفاهیم مطرح درباره منشأ دولت، مالیه و مخارج عمومی ... و همچنین مباحث مربوط به کنترل و نظارت پارلمانی و تفریح بودجه، براساس رویدادها و منابع مربوط به این دوره تاریخی قرار دارد.

۱-۱ مبانی نظری

آشنایی مختصر با نظریه‌هایی راجع به منشأ دولت، ماهیت حقوق مردم، مردم و مخارج عمومی، دولت و مخارج عمومی، بودجه و مالیه عمومی، و نیز حقوق قوه مقننه در بودجه موضوع این مبحث می‌باشد.

۱-۱-۱ منشأ دولت

تامس هابز، عالم انگلیسی قرن هفدهم میلادی، دولت را ساخته بشر برای برآوردن نیازهای خود می‌داند. هابز می‌گوید: «من خود حکومت بر خویشان را به این شخص یا به این مجمع از اشخاص وامی‌گذارم و همه اعمال او را حق و جایز می‌دانم، به این شرط که تو نیز حق خود را به او واگذار کنی و به همان نحو تمام اعمال وی را بر حق و جایز بدانی. وقتی این توافق صورت تحقق بپذیرد، جماعتی که بدین شیوه در یک شخص وحدت می‌یابد، دولت^۱ خوانده می‌شود».^۲ هابز، بر آن است که از مقصود عقلانی دولت دفاع کند و نشان دهد که اقتدار سیاسی و اطاعت از دولت توجیه عقلانی دارد. هابز، اراده، رضایت و قرارداد اجتماعی را در تشکیل دولت، اصول مقدم می‌شمارد.

یکی دیگر از طرف‌داران قرارداد اجتماعی، ژان ژاک روسو^۳ (۱۷۱۲-۱۷۷۸)، فیلسوف شهیر قرن هجدهم فرانسه است که آثار او در تکوین انقلاب فرانسه تأثیر بسیار داشت. روسو درباره منشأ دولت در کتاب معروف خود *قرارداد اجتماعی*^۴ می‌گوید: «انسان بدواً به

1. Civitas

۲. تامس هابز، *لویاتان*، ترجمه حسین بشیریه، تهران، نشر نی، ۱۳۸۰، ص ۱۹۲.

3. Jean Jacques Rousseau

4. Social Contrat

حالت طبیعی زندگی می‌کرده است و در آن حالت، افراد مطیع هیچ قدرت انسانی نبوده و تماماً آزاد و مساوی بوده‌اند ... به نظر روسو و سایر طرفداران عقد اجتماعی، حالت طبیعی با حالت حیوانیت کاملاً فرق داشته، بدین معنی که چون انسان خلقتاً موجودی است متفکر، لذا در حالت طبیعی نیز تابع قوانین طبیعت بوده است. اما چون افراد بشر در حالت طبیعی در معرض مخاطرات شدیدی قرار گرفته، نمی‌توانستند منفرداً و به تنهایی به مخاطرات مزبور غلبه کنند. لذا محض ازدیاد قدرت مقاومت خویش در مقابل قوای قاهره طبیعت و تأمین وجود و بقای خود، مجبور گردیدند با یکدیگر تشریک‌مساعی کنند و این همکاری و توحید قوا به وسیله تشکیل دولت عملی گردید. به عقیده روسو، عقد اجتماعی (قرارداد اجتماعی) که باعث تشکیل دولت گشته، قطعاً مورد موافقت عموم واقع گردیده است؛ زیرا در حالت طبیعی هر فرد آزاد مالک نفس خود بوده و هیچ‌کس نمی‌توانسته است او را بدون رضایت وی تحت حکومت جدیدالتأسیس قرار دهد.^۱

درباره مفهوم مشارکت، روسو به مشارکت در اراده عمومی یا مشارکت عام معتقد است و می‌گوید: «مشارکت عام و کلی یعنی چه؟ اگر شما به یک جمع ملحق شوید، طبیعتاً به منافع فردی خود توجه دارید و برای چنین منظوری به چنان اقدامی متوسل شده‌اید. اما اگر شما و همه کسان دیگر تنها به منافع خودخواهانه خود فکر کنید و به منافع مشترک هیچ توجهی نداشته باشید، دیگر جایی برای آن جمع باقی نمی‌ماند. پس شما و دیگران ناچارید تنها به منافع خودخواهانه خود فکر نکنید و به منافع جمع نیز توجه داشته باشید. اگر چنین کنید آن جمع شکوفا می‌شود و رشد می‌کند. آنگاه یک روح جمعی به وجود می‌آید. این را می‌توان اراده عمومی نامید. اراده عمومی، اراده شهروندانی است که منافع خصوصی خود را اراده نمی‌کنند، بلکه منافع و خیر مشترک را در نظر دارند. اراده عمومی، یعنی اراده همگان برای خیر عموم».^۲ به گمان ژان ژاک روسو، دولت از محدودیت آزادی هر فرد در ارتباط با آزادی دیگران و بر مبنای یک قرارداد اجتماعی بین همه اعضای اجتماع پا به عرصه هستی می‌گذارد.

۱. قاسم قاسم‌زاده، حقوق اساسی، کلیات حقوق اساسی تشکیلات سیاسی بعضی ممالک، (حقوق اساسی ایران)،

ص ۱۷ - ۱۸.

۲. کمال پولادی، از دولت اقتدار تا دولت عقل در فلسفه سیاسی مدرن، نشر مرکز، ۱۳۸۰، ص ۳۳۶.

از نظر فردریک هگل^۱ (۱۷۷۰-۱۸۳۱)، فیلسوف پراوازه آلمان، «دولت در اوج فرایندی قرار دارد که از آغاز تمدن بشر شروع شده است و هم‌چنان به‌سوی تکامل و تعالی پیش می‌رود. انسان‌ها به حکم سرشت و سرنوشت خود در درون دولت رشد می‌کنند، نه به این دلیل که قدرتی گریزناپذیر است، بلکه به این جهت که دولت از درون نهاد آدمیان به‌مثابه موجوداتی عقلانی می‌جوشد، و بنابراین، دولت هم سرشتی درونی دارد و هم سرشتی بیرونی. آزادی انسان در متابعت از جوهر خود یعنی عقل میسر است، و پیروی از عقل مفهومی مشارکت در یک حیات گسترده‌تر یعنی دولت است»^۲.

۲-۱-۱ ماهیت حقوق مردم

در نظریه تامس هابز و همچنین نظریه جان لاک، در مورد منشأ دولت آمده است که: «افراد با انعقاد قرارداد اجتماعی، یک‌بار برای همیشه به کاربرد زور توسط حکومت رضایت داده‌اند و از آن پس دولت تا ابد مجاز به استفاده از این حق است. به‌عبارت‌دیگر در نظریه هابز و لاک، اراده مردم در تأسیس حکومت ملحوظ شده بود، اما در ادامه کار حکومت، از نظر دور مانده بود»^۳. یعنی نظر و اراده مردم در همان آغاز شکل‌گیری دولت اثرگذار بوده است ولی در ادامه کار دیگر تأثیر یا مشارکتی نداشته و ندارد؛ حال آنکه روسو با این امر موافق نیست. او اصل رضایت و توافق را در بنیاد دولت و حکومت به اصل مشارکت مستمر تبدیل می‌کند و معتقد است: «رضایت نخستین در قرارداد اجتماعی، اقدامات بعدی حاکم را از لحاظ اخلاقی توجیه نمی‌کند. روسو گردن نهادن به زور را در هیچ لحظه مجاز نمی‌داند و معتقد است که شخص در هر لحظه که مجبور به اطاعت باشد، اخلاقاً وظیفه اطاعت از او سلب می‌شود. حال که زور نمی‌تواند قابل توجیه باشد، پس چه چیز می‌تواند دولت را به یک نهاد اخلاقی تبدیل کند؟ بنابر نظر روسو، برای استفاده از زور، رضایت شهروندان شرط است، اما نه فقط در هنگام عقد قرارداد (اجتماعی)، بلکه به وجه مستمر از طریق مشارکت در اراده عمومی»^۴. به اعتقاد وی

1. G. W. Friedrich Hegel

۲. همان، ص ۳۴۷.

۳. همان، ص ۳۳۶.

۴. همان.

افرادی که به میل خود تشکیل دولت می‌دهند، در ازای حقوقی که به دولت واگذار می‌کنند در حاکمیت ملی شریک و سهیم می‌شوند.

۳-۱-۱ مردم و مخارج عمومی

در دولتی که مطابق قرارداد اجتماعی تشکیل می‌شود، هر فردی از افراد مکلف و ملزم است از اراده عمومی که قانون نماینده آن است اطاعت کند. منظور از تشکیل دولت، تأمین سعادت و خوشبختی افراد بوده است و دولتمردان مکلفانند تمام تلاش خود را به کار گیرند و از هیچ‌گونه اقدامی برای تأمین منظور فوق اجتناب نکنند. برای تأمین سعادت و خوشبختی، هریک از افراد اجتماع نیز می‌باید مشارکت کند و سهم خود را از مخارج عمومی بپردازد. به موجب اعلامیه حقوق بشر و شهروندان «جهت حفظ اقتدار عمومی و تأمین هزینه‌های اداری، قبول مشارکت عمومی اجتناب‌ناپذیر است. این مشارکت باید به‌طور عادلانه بین کلیه مردم به‌نسبت توانایی آنان انجام شود».^۱

«تا موقعی که افراد به‌صورت اجتماع زندگی نمی‌کردند مخارج عمومی وجود نداشت. هرکس به‌قدر استطاعت و قدرت و درک زندگی، رفع احتیاجات شخصی خود را می‌کرد. اجتماع و تمرکز افراد و همکاری بین آنها موجب شد که به‌تدریج برحسب پیشرفت افکار و تمدن، کارهای عمومی که مربوط به اجتماع و جامعه باشد به‌وجود آید، و بالنتیجه برای انجام کارهای عمومی فکر مخارج عمومی نیز پیدا شود. بنابراین کارهای عمومی و مخارج عمومی، ملازم با اجتماع و تمدن است و هرچه افراد از نظر تحول افکار و پیشرفت زندگی اجتماعی بیشتر به طرف تمدن و ترقی جلو رفته‌اند، کارهای عمومی یعنی کارهایی که به‌وسیله اجتماع باید انجام شود زیادتر شده و مخارج آن بیشتر گردیده است. چون در این نوع اجتماعات انجام کارهای عمومی به‌دست مدیران اجتماع و رؤسای اقوام و ملت‌ها (حکومت) بوده و به مسئولیت آنان انجام می‌شده، عواید عمومی نیز به‌دست آنان وصول و خرج می‌گردیده است و طبیعتاً آنها هم به فکر تحصیل عواید عمومی افتاده‌اند».^۲

۱. ماده (۱۳) اعلامیه حقوق بشر و شهروندان مصوب ۲۶ اوت ۱۷۸۹ نقل از: برنارد بوژاد، متون حقوق بودجه فرانسه، ترجمه یحیی اردلان، سازمان برنامه‌و بودجه، ۱۳۷۴، ص ۱۹.

۲. شمس‌الدین جزایری، قوانین مالی و محاسبات عمومی و مطالعه بودجه از ابتدای مشروطیت تا حال، ۱۳۳۵، ج ۱، ص ۶.

در ضرورت تشخیص و تأمین هزینه‌های کارهای عمومی، ماده (۱۴) اعلامیه حقوق بشر حاکی است: «کلیه مردم حق دارند شخصاً یا به‌وسیله نمایندگان خود ضرورت تقبل سهم عمومی را احراز کرده، آزادانه به آن رضایت داده، مصرف آن را به‌دقت دنبال کرده و رقم، مأخذ، نحوه وصول و مدت آن را تعیین کنند».^۱

۴-۱-۱ دولت و مخارج عمومی

برحسب تعریف، دولت دستگاهی است که اراده عمومی، قسمتی از قدرت خود را به آن تفویض می‌کند. یکی از موضوع‌های مهمی که همیشه مورد نظر دولت یا دستگاه‌های دولتی است، «تحصیل عواید برای تأمین مخارج عمومی ... است و همین امر گاهی موجب جنگ‌ها و تجاوز اقوام و ملل مجاور و همسایه شده است. بعضی از اقوام و ملل و دولت‌ها برای آنکه مخارج خود را تأمین کنند به همسایگان تجاوز ... و اموال آنان را تصاحب ... و از غنایمی که بدین‌وسیله به‌دست آمده مقداری از مخارج عمومی را تأمین ... کرده‌اند، چنان‌که در تاریخ قدیم مکرر این امر دیده شده است. در صورتی که هرچه ملل به تاریخ جدید نزدیک شده و به قرون اخیر رسیده‌اند، تأمین مخارج عمومی یکی از وظایف اولیه حکومت و دولت شده و به طرق مختلف این مخارج را از خود افراد مردم گرفته‌اند».^۲

چگونگی تحصیل عواید به‌منظور تأمین مخارج عمومی، موضوع مالیه عمومی است که منتسکیو^۳ (۱۶۸۹-۱۷۵۵)، در کتاب مشهور خود *روح/تقوین* در مورد فلسفه و ماهیت آن می‌نویسد: «درآمدهای دولت عبارت از سهمی است که هرکس از دارایی خود می‌دهد تا بقیه دارایی او در امان باشد، یا برای اینکه از بقیه دارایی خود بتواند به طرز مطبوعی برخوردار شود. برای اینکه این درآمد خوب تعیین شود، باید هم احتیاجات دولت را در نظر گرفت و هم احتیاجات افراد را. ولی این را هم باید در نظر داشت که برای احتیاجات موهوم دولت نباید از احتیاجات حقیقی ملت چیزی برداشت شود ... احتیاجات موهوم دولت آنهایی هستند که حرص زمامداران و روحیه ضعیف عمال دولت

۱. برنارد بوژاد، همان، ص ۱۹.

۲. شمس‌الدین جزایری، همان، ص ۷.

و پیش‌بینی نقشه‌های فوق‌العاده و میل مفرط به تحصیل افتخارات بیهوده تولید می‌کنند. غالباً [از نظر] اشخاصی که با روح پریشان در تحت فرمان پادشاه زمام امور را به‌دست می‌گیرند، احتیاجات دولت عبارت از احتیاجات روح کوچک و پریشان آنهاست ... [احتیاجات دولت یا] میزان درآمد عمومی را نباید از روی آنچه که ملت می‌تواند بدهد اندازه گرفت، و اگر هم بخواهند به نسبت توانایی ملت اندازه بگیرند باید دست‌کم روی میزانی که همیشه می‌تواند بدهد، در نظر بگیرند.^۱

تامس هابز، درآمدها و مخارج عمومی را که به‌صورت پول ظاهر می‌شود، چون خونی در رگ‌های دولت می‌داند. وی ضمن تشبیه دولت به انسان مصنوعی می‌گوید: «مجاری و طرقی که پول برای مصرف عمومی بدان‌وسیله انتقال می‌یابد بر دو نوع است ... از جمله مجاری نوع اول محصلان، تحویلداران، و خزانه‌داران هستند و نوع دوم باز هم خزانه‌داران و نیز عاملینی هستند که برای پرداخت هزینه‌های کارگزاران عمومی و خصوصی منصوب شده‌اند و در این خصوص نیز انسان مصنوعی، یعنی دولت شباهت خود را به انسان طبیعی حفظ می‌کند؛ یعنی اینکه رگ‌هایش خون را از بخش‌های مختلف بدن می‌گیرد و به قلب حمل می‌کند و خون در آنجا حیات‌بخش می‌شود، به‌واسطه قلب از طریق شرایین دوباره بیرون فرستاده می‌شود تا به همه اعضا و جوارح بدن زندگی و حرکت بخشد».^۲

۵-۱-۱ بودجه و مالیه عمومی

برای شناخت بودجه می‌باید به گذشته‌های دور برگشت.^۳

«در اوایل قرن هجدهم میلادی، صورت دریافت‌ها و پرداخت‌هایی که وزیرای پادشاه

۱. منتسکیو، روح‌القوانین، به انضمام درآمدی بر روح‌القوانین، ترجمه و نگارش علی‌اکبر مهتدی، امیرکبیر، ۱۳۶۲، ص ۴۶۳.

۲. تامس هابز، همان، ص ۲۴۶.

۳. واژه Bulge در زبان لاتین به‌معنی کیسه یا کیف است که به زبان فرانسه وارد شد و Bougette تلفظ می‌شد. این واژه در حدود سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۵۰ میلادی از زبان فرانسه وارد زبان انگلیسی گردید، و به‌صورت Budget درآمد و بدان شکل به فرانسه بازگشت. تلفظ فرانسوی بودجه تداول یافت و از همان کشور نیز با همان تلفظ وارد زبان و ادبیات اقتصادی و مالی، (ایران) شد. به همین ترتیب، در رم باستان، سیدی پشمی به نام Fiscus به‌منظور گردآوری مالیات مورد استفاده قرار می‌گرفت که بعداً به‌تدریج این نام نه تنها برای سبب دریافت مالیات، بلکه به مأموران دریافت‌کننده مالیات نیز اطلاق شد. با آغاز قرون‌وسطی خزانه‌داری یا وزارت دارایی به نام Fisc نامیده می‌شد.

به پارلمان انگلستان تقدیم می‌کردند، اعلامیه یا صورت‌حساب‌ها^۱ نامیده می‌شد. نخستین بار رابرت والپول،^۲ نخست‌وزیر جرج اول، پادشاه انگلستان، در هنگام آغاز بحث و مذاکره در مورد صورت هزینه‌ها و حساب‌های دولت در سال ۱۷۳۳ میلادی، از اصطلاح باز کردن کیسه یا کیف^۳ استفاده کرد، استفاده از این اصطلاح در کشور انگلستان تداوم یافت و به تدریج واژه بودجه به محتوای مدارک موجود در کیف به‌جای خود کیف اطلاق شد و تا سال ۱۸۰۰ میلادی به‌طور قطعی مورد پذیرش قرار گرفت.^۴ گلاستون نخست‌وزیر انگلستان در سال ۱۸۶۰، از کیف چرمی قرمز رنگی برای حمل متن سند بودجه به پارلمان استفاده کرد که پس از آن اصطلاح کیف بودجه^۵ نیز معمول گردید. در واقع «کلمه بوژت (Bougette) فرانسوی، اندک‌اندک، انگلیسی شد و به‌صورت باجت (Budget) در آمد و بدان شکل به فرانسه بازگشت و تلفظ فرانسوی بودجه تداول یافت و از همان کشور نیز با همان تلفظ وارد زبان و ادبیات اقتصادی و مالی ما (ایران) شد.^۶

تعریف‌های متعددی از بودجه صورت گرفته است. در مالیه عمومی، «بودجه به سندی اطلاق می‌شود که در آن دخل و خرج دولت برای مدت معینی پیش‌بینی و به تصویب می‌رسد، مدت مزبور را که اغلب یک سال است، سنه مالی می‌گویند. این تعریف از قوانین مالی فرانسه، به‌خصوص قانون ۳۱ می سال ۱۸۶۲ گرفته شده و درحقیقت تعریفی است کلاسیک. در قانون محاسبات عمومی ایران نیز که از قانون محاسبات عمومی فرانسه اقتباس شده همین تعریف به‌کار رفته، یعنی در ماده (۱) قانون محاسبات عمومی ۲۱ صفر ۱۳۲۹، بودجه به این طریق تعریف شده است: بودجه دولت سندی است که معاملات دخل و خرج مملکتی برای مدت معینی در آن پیش‌بینی و تصویب می‌گردد، مدت مزبور را سنه مالیه می‌گویند که عبارت از یک سال شمسی است.»^۷

1. The Statement of Schedules of Accounts

2. Robert Walpole

3. Opening of the Budget

4. California Department of Finance, "Development of Modern Budgeting". <http://www.dot.ca.gov/fisa/bag/history.htm>.

5. Budget Box

۶. علی محمد اقتداری و دیگران، بودجه، ص ۳۶ - ۳۷.

۷. منوچهر زندی حقیقی، مالیه عمومی، بودجه و خزانه‌داری، دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۴۲، ص ۲۱۲.

«دایرةالمعارف بریتانیکا، بین بودجه بازرگانی^۱ و بودجه دولت^۲ قائل به تفکیک شده و برای هر یک از آنها تعریف جداگانه‌ای داده است. به‌زعم نویسندگان این دایرةالمعارف، بودجه بازرگانی سندی مالی است که در آن بهترین و مناسب‌ترین برآوردها برای اجرای عملیات یک مؤسسه در مدت محدودی از زمان در آینده عرضه شده است، و بودجه دولت عبارت است از: پیش‌بینی درآمدها و برآورد هزینه‌ها در مدت محدودی از زمان».^۳

در تعریف تازه‌تری از بودجه و بودجه‌ریزی در بخش عمومی، «بودجه و بودجه‌ریزی، انتخاب‌هایی بین گزینه‌های ممکن است که با استفاده از اصول و قواعد معین به‌عمل می‌آید. این تعریف که متضمن بسیاری از ویژگی‌های بودجه و بودجه‌ریزی است، هم به بخش درآمدها و هم به بخش هزینه‌ها قابل تعمیم به‌نظر می‌رسد، زیرا در هر فرایند انتخاب، محدودیت‌ها و امکانات منابع در برابر الزام به تبعیت از اصول و قواعد معین در مصارف، فعالیت‌های بودجه‌ای هر کشور را به ساختاری ویژه مبدل می‌سازد».^۴

۶-۱-۱ حقوق قوه مقننه در بودجه

در جامعه دموکراتیک، مردم مشارکت در اراده عمومی را با انتخاب نمایندگان خود برای حضور در مجلس قانون‌گذاری و با تصویب قوانین نشان می‌دهند. قوه مقننه قوانین وضع می‌کند و قوه مجریه قوانین موضوعه را اجرا می‌کند. منتسکیو، به‌نظریه تفکیک قوا در حاکمیت معتقد است. او با مشاهداتش در کشور انگلستان، یگانه علت آسایش و آزادی انگلیسی‌ها را همانا تفکیک قوا می‌داند و می‌گوید: «آزادی عبارت از این نیست که اشخاص در اعمال سهیم و شریک باشند، بلکه عبارت از این است که افراد از ظلم و تعدی زمامداران مصون بوده و جان و مال و ناموس خود را محفوظ دارند و برای تأمین این منظور، لازم و ضروری است که قوای مملکتی از یکدیگر مجزا و منفصل باشد ... در هر کشوری سه اقتدار وجود دارد که عبارت است از: اقتدار تقنینیه، اقتدار اجرائیه و

1. Business Budget
2. Government Budget

۳. علی محمد اقتداری و دیگران، همان، ص ۳۸.

۴. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، «مبانی نظری بودجه و بودجه‌ریزی» بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ص ۷۳.

اقتدار قضائیه. اقتدار تقنینیه قوانین دائمی و موقت وضع می‌کند و قوانین موجوده را اصلاح یا نسخ می‌کند. اقتدار اجرائیه اعلان جنگ و عقد صلح می‌کند، پیمان‌های بین‌المللی می‌بندد، به ممالک خارجه نمایندگان سیاسی و کنسولی می‌فرستد و نمایندگان آنها را می‌پذیرد، وسایل دفاع کشور را در مقابل حملات خارجی فراهم ساخته و آسایش و آرامش داخلی را برقرار می‌کند. اقتدار قضائیه جرایم را مجازات کرده و اختلافات حاصله بین اشخاص را حل و فصل می‌کند. به عقیده منتسکیو، این سه قوه باید در دست اشخاص مختلف باشد و متصدیان هریک از قوای ثلاثه باید در مقابل اعمال دو قوه دیگر مستقل و آزاد باشند ... [به اعتقاد او] برای تأمین آزادی مردم تفکیک قوا کافی نبوده، بلکه بین قوای ثلاثه باید یک نوع تعامل و توازن برقرار گردد تا یکی از قوای مزبور نتواند نسبت به دو قوه دیگر اولویت و برتری پیدا کند. قوه مقننه ذاتاً نسبت به دو قوه دیگر برتری دارد و اگر این قوه در مقابل قوه مجریه و قوه قضائیه دارای استقلال و آزادی تام و تمام باشد، در این صورت می‌تواند آن دو قوه را تحت الشعاع قرار دهد.^۱ منتسکیو می‌گوید: «در دموکراسی ملت از یک لحاظ فرمانروا و از لحاظ دیگر فرمانبردار است. ملت نمی‌تواند فرمانروا باشد، مگر به وسیله آراء خود که عبارت از اراده او است. پس اراده ملت خود ملت است».^۲ در واقع، «قوه مقننه از حقوق و قدرت گسترده‌ای همچون:

- قانون‌گذاری و تثبیت قواعد و رسم خطوط مشی کلی،

- تأمل در همه مسائل، مشاوره در همه سطوح،

- قدرت محدودکننده،

- قدرت درخواست‌کننده.

برخوردار است. پس قانون، فقط یکی از صور تأثیرگذاری پارلمان است نه تمام صورت‌های آن. در قوه پارلمانی، تصمیمات در سطحی گسترده‌تر و در افق گشاده‌تری به منصفه بروز و ظهور می‌رسد. مثلاً با اندیشیدن، تأمل و رایزنی، مجالس پارلمانی را امکان آن هست که برای رسیدن به راه‌حل معضلات اجتماعی و ایجاد بهترین طرق برای رسیدن به هدف‌های رفاهی و اقتصادی و سیاسی و غیره چاره‌اندیشی کنند. پارلمان در

۱. قاسم قاسم‌زاده، همان، ص ۱۲۹، ۱۳۱.

۲. منتسکیو، همان، ص ۱۹۰.

برابر اعمال حکومت، نقش ترمز را نیز برعهده دارد. یعنی چارچوبه‌ای که در آن حکومت باید فعالیت کند، توسط پارلمان معین می‌شود. قوانین عادی پارلمان رسم‌کننده حد و مرز فعالیت‌های حکومت‌اند، و قدرت بودجه‌ای پارلمان از رهگذر صدور جواز بودجه، حدود عملکردهای مالی دولت را مشخص می‌کند. افزون بر آن، پارلمان دارای اختیار کنترل‌کننده و نظارت است که از راه سؤال، استیضاح، کمیسیون‌های تحقیق، سخنرانی‌های قبل از دستور و ... اعمال می‌شود و اقدامات حکومت را زیر مهر درمی‌آورد. البته همیشه رسالت پارلمان، منحصر به ممانعت و محدود کردن نیست، بلکه گاهی در جهت تحرک بخشیدن به دولت هم دست به کار می‌شود. قدرت ورود در کلیه مباحث مملکتی، توسط مجالس پارلمانی، گاهی سبب آن می‌شود که سازوکار دستگاه حکومتی را به پویایی وادارد. در آخرین مرحله، نقش پارلمان در قالب خصلت درخواست‌گری این است که منظمأ با منعکس کردن گرایش‌های سیاسی و اقتصادی و اجتماعی موجود در بطن خود، از قوه حکومتی طالب انجام خواسته‌هایی برآورده نشده است.^۱

۷-۱-۱ صلاحیت‌های مالی

گفته شد که دولت در صورت‌های نوین خود، از محدودیت آزادی هر فرد در ارتباط با آزادی دیگران و بر مبنای یک قرارداد اجتماعی بین همه اعضای اجتماع، پا به عرصه هستی می‌گذارد. مقصود از تشکیل دولت تأمین سعادت و خوشبختی افراد جامعه است، و افراد اجتماع نیز باید برای پایداری این امر مهم مشارکت کرده و سهم خود را از هزینه‌های مربوط به آن (مخارج عمومی) بپردازند. تشخیص و تأمین مخارج عمومی مستلزم اقدامی دوجانبه است. به گفته منتسکیو: «اگر قوه مجریه راجع به أخذ مالیات‌های عمومی ملت را جلب ننماید آزادی وجود نخواهد داشت، زیرا در چنین مواردی قوه مجریه مهم‌ترین نقطه قانون‌گذاری را به عوض قوه مقننه در دست خواهد گرفت. همچنین، اگر قوه مقننه برای همیشه راجع به أخذ مالیات‌های عمومی تصمیم بگیرد، باز هم ملت در معرض از دست دادن آزادی خواهد بود، بلکه باید سال‌به‌سال این کار انجام شود و نیز اگر حقی برای همیشه در دست قوه مجریه باشد، دیگر تابع قوه

۱. ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ج ۱، ص ۳۵۰ - ۳۵۱.

مقننه نخواهد بود».^۱ برای آنکه سهم افراد جامعه به‌درستی تعیین شود، باید هم احتیاجات دولت را در نظر گرفت و هم احتیاجات افراد را؛ همچنین، چون مردم به میل خود تشکیل دولت می‌دهند، در ازای حقوقی که به دولت واگذار می‌کنند در حاکمیت ملی شریک و سهیم هستند. آنها مشارکت در ارادهٔ عمومی و بهره‌مند شدن از سهمشان در قدرت را، با انتخاب نمایندگانشان برای حضور در پارلمان و تأیید و تصویب قوانین متجلی می‌سازند. قوهٔ مقننه یا پارلمان، یکی از قوای سه‌گانهٔ تشکیل‌دهندهٔ قدرت حاکمه از حقوق و قدرت گسترده‌ای برخوردار است، و از آن جمله قدرت رسیدگی و کنترل امور مالی و مالیه است که از رهگذر بررسی و تصویب بودجه، حدود اختیار و عملکردهای مالی دولت را معین می‌کند.

درواقع، «اختیارات پارلمان در زمینهٔ قوانین مالی و به‌ویژه تصویب بودجهٔ دولت، از آن‌گونه اهمیتی برخوردار است که عدهٔ بسیاری از علمای حقوق عمومی آن را سواى قدرت قانون‌گذاری مورد بحث و بررسی قرار می‌دهند. اهمیت قدرت مالی پارلمان ریشهٔ تاریخی دارد، زیرا پیدایش پارلمان پیش از هر دلیل دیگر براساس کسب امتیاز شهروندان از حکام، در مورد مالیهٔ عمومی بوده است تا صلاحیت سیاسی و قانون‌گذاری آن. به همین دلیل تاریخی است که حقوق مالی و مالیاتی، تشخیص و هویت ویژهٔ خود را کسب کرده و به‌عنوان یکی از شاخه‌های متمایز حقوق عمومی، خارج از رشتهٔ حقوق اساسی مورد بررسی و مطالعه است. ازسوی دیگر آیین تصویب بودجه و قوانین مالی، معمولاً از جریان تصویب قوانین عادی متمایز و متفاوت است».^۲

رنه اشتورم،^۳ از علمای مالیهٔ فرانسه در اوایل قرن بیستم، دربارهٔ حقوق بودجه‌ای قوهٔ مقننه می‌نویسد: «اغلب قوانین مشروطیت‌های جدید، شامل این جملهٔ اساسی هستند: نمایندگان ملت عایدات و مخارج عمومی را رأی می‌دهند، امروزه اصول این مسئله به‌طوری ثابت به‌نظر می‌آید که ممکن است به جملهٔ ذیل قناعت نمود: رأی در عایدات و مخارج عمومی با نمایندگان ملت است. نظر به اینکه چنین ترتیبی همیشه

۱. منتسکیو، همان، ص ۴۰۵.

۲. ابوالفضل قاضی، همان، ص ۵۱۴.

وجود نداشته، پس باید در صحت و جهت آن تفحص کرد که برای چه این حق به ملت تعلق می‌گیرد که توسط نمایندگان خود عایدات و مخارج مملکتی را اجازه دهد؟ آیا برای آن است که ملت مالیات می‌دهد و تحمل هر نوع تحمیلاتی را می‌کند؟ از نقطه نظر ابتدایی منطقاً درحقیقت این‌طور ممکن است گفته شود، مالیات‌دهندگان حق دارند رضایت در باب مالیات بدهند، زیرا آنها مالیات را می‌پردازند. ولی این نظر مقدماتی مقرون به صحت نیست، زیرا عمل تأدیه به هیچ عنوان و مناسبت سبب تشخیص میزان مبلغ پرداختی و تعیین مصرف آن نمی‌شود. اگر ما در تحت استیلای خارجه واقع شویم آیا ممکن است ادعای ترتیب دادن مبلغ مالیاتی خودمان را داشته باشیم؟ ... حق اساسی که بر طبق آن اجازه دادن عایدات و مخارج عمومی با ملت است، مربوط به این اصل نیست که اعضای همان ملت مالیات را می‌پردازند، بلکه تصدیق یک چنین حقی از نقطه نظر عالی‌تر و بالاتری است.^۱ وی نتیجه می‌گیرد: «چون حکومت در ید اقتدار ملت است، حق اجازه عایدات و مخارج عمومی را داراست».^۲ اشتورم برای تکمیل و تشریح بیشتر نظر خود می‌نویسد: «در تحت اصول انتخابات عمومی، هریک از اهالی به طور مساوی در اداره کردن امور شرکت داشته و به مناسبت آن ورقه حق انتخاب که در دست اوست مالک حقوق بودجه نیز خواهد بود، خواه مبلغی مالیات پرداخته یا آنکه حتی هیچ مالیات نداده باشد».^۳ او اضافه می‌کند، «حقوق بودجه در تمام ممالک موضوعی است که به‌طور تائی و با اشکالات زیاد به‌وسیله انقلاب به‌دست آمده و همیشه هوا و هوس‌ها مخالفت از اعمال و اجرای آن حقوق نموده و بالاخره موفقیت قطعی آن به‌واسطه منازعات متعدد پس از مدت‌های مدید حاصل شده است».^۴

نقش اصلی نمایندگان مردم در قوه مقننه، قانون‌گذاری و تثبیت قواعد، تأمل و بررسی مسائل، نظارت بر فعالیت‌های قوای دیگر، کاهش اختیارات و افزایش آن است. حق قانون‌گذاری و نظارت بر اجرای آن، برآمده از حاکمیت مردم و امری طبیعی است

۱. رنه اشتورم، بودجه، ترجمه امان‌الله اردلان، ص ۸.

۲. همان، ص ۹.

۳. همان، ص ۱۰.

۴. همان، ص ۴۸.

که بر تمامی موضوع‌ها از جمله مباحث مالی و بودجه‌ای نیز اعمال می‌شود. اما تهیه و تنظیم سند بودجه عملاً در ید اختیار قوه مجریه است. در این نکته «که تنها حکومت است که باید این سند را تهیه و تقدیم پارلمان کند، کلیه صاحب‌نظران حقوقی متفق‌فیه هستند و در وجهت این نظر به دو دسته استدلال متمسک می‌شوند:

- از لحاظ سیاسی،

- از لحاظ فنی.

از حیث سیاسی، بودجه والاترین ابزار در اجرای سیاست توزیع درآمدهای ملی و انعکاس رقیمی فعالیت‌های دولت است، و لذا بر قوه مجریه است که صورت‌بندی مالی فعالیت‌های خود را رهبری کند. به‌ویژه اگر کشور دارای برنامه‌ریزی اقتصادی میان‌مدت و بلندمدت باشد، این استدلال برجسته‌تر به نظر می‌آید. از حیث فنی، پیچیدگی مسائل بودجه‌ای تا بدان پایه است که جز دستگاه‌های اداری و سیاسی و فنی قوه مجریه، مقام دیگری نمی‌تواند بدون کار گروهی به گرد آوردن اطلاعات لازم پردازد و هماهنگی‌های مورد نیاز را بین فصول و مواد آن برقرار کند، اولویت‌ها را تشخیص دهد و آنان را برحسب اهمیت طبقه‌بندی کند.^۱

موضوع تهیه سند بودجه توسط قوه مجریه، هیچ تأثیری بر حقوق قوه مقننه بر بودجه نداشته و «حقوق بودجه بدون هیچ مخالفتی متعلق به نمایندگان ملت است. سال‌ها این مسئله تعقیب گردیده و امروز قطعاً این موضوع مسلم است ... از نقطه‌نظر بسط و وسعت این حق، تصدیق و تصویب عایدات و مخارج مملکتی مربوط به پارلمان است و نه فقط پارلمان حق رأی دادن در آن را داراست، بلکه مالک یک حق بالاتری یعنی مضایقه از رأی دادن نیز هست. این حق بالاخره برای آن است که قوه مجریه در مقابل تمایلات پارلمان تعویض و تسلیم شود».^۲

۸-۱-۱ صلاحیت‌های نظارتی

پس از تصویب بودجه، موضوع نظارت و کنترل بر اجرای بودجه از وظایف و حقوق قوه

۱. ابوالفضل قاضی، همان، ص ۵۱۷.

۲. رنه اشتورم، همان، ص ۳۷۴.

مقننه است. «نهاد تقنینی باید اطمینان حاصل کند که آیا کلیه تدابیر و مقررات و محدودیت‌ها و شرایطی که به تصویب رسانده به درستی به مرحله اجرا درآمده است یا خیر؟ زیرا بودجه از پراهمیت‌ترین ابزار کار قوه مجریه و نحوه اجرای آن از حساس‌ترین و ظریف‌ترین وسایل و امکاناتی است که مجالس مقنن در اختیار حکومت می‌گذارند، لذا کنترل آن نیز از اهمیت خاصی برخوردار است»^۱.

قوه قانون‌گذاری در تمام شئون مملکتی از جمله بودجه حق دخالت دارد و نظارتش را اعمال می‌کند و تا مادامی که نظارت دقیقی بر چگونگی اجرای بودجه ازسوی قوه مقننه به عمل نیآورد، وظیفه‌اش در این زمینه پایان نیافته است. «کنترل پارلمانی در اجرای بودجه نهایت و غایت اقسام مختلف کنترل است. نهایت از این نظر که کلیه عملیات کنترل در اجرای بودجه به منظور تأمین نظر پارلمان در تصویب بودجه صورت می‌گیرد. درواقع وقتی پارلمان با تصویب بودجه حدود دخل و خرج دولت را مشخص می‌سازد، طبیعی است در انتهای سال مالی، باید با کنترل پارلمانی، نتایج عملیات مالی قوه مجریه را از نظر اجرای دخل و خرج عمومی مورد سنجش قرار دهد»^۲.

نظارت و کنترل قوه قانون‌گذاری بر بودجه در دو مرحله انجام می‌گیرد، یکی ضمن اجرای بودجه طی سال مالی و دیگر پس از پایان سال مالی. پارلمان با نظارت در ضمن اجرای بودجه، درصدد است که بر تحقق بودجه، کنترل مستمر و گام‌به‌گام داشته باشد و همچنین به ارزشیابی عملکرد تک‌تک دستگاه‌های اجرایی و مجموع کابینه اقدام کرده و سیاست‌های خود را برای سال مالی آینده روشن کند. نظارت و کنترل بر بودجه که به صورت «غیرمستقیم به وسیله پارلمان در طول سال مالی، یعنی در موقعی که بودجه در دست اجراست، ... به دو ترتیب صورت می‌گیرد: یا مجلس از طریق سؤال و استیضاح از دولت، انحراف قوه مجریه را از نظر اجرای بودجه تذکر می‌دهد یا اینکه مجلس از طریق کمیسیون‌ها اجرای بودجه را عملاً نظارت می‌کند. در مورد اول، یعنی موقعی که مجلس از طریق سؤال و استیضاح مسئله انحراف دولت را در اجرای بودجه مطرح می‌کند، تذکر مجلس را می‌توان به صورت کنترل پارلمانی تا حدودی مؤثر دانست،

۱. ابوالفضل قاضی، همان، ص ۵۳۹ - ۵۴۰.

۲. منوچهر زندی حقیقی، همان، ص ۲۱۲.

به‌خصوص در مواقعی که این تذکر در زمانی صورت گیرد که دولت از مجلس تقاضای اعتبار اضافی می‌کند، به وجه قابل ملاحظه‌ای مؤثر است. ولی چون سؤال و استیضاح اغلب به‌صورت اظهارنظر و دخالت فردی یا گروه اقلیت نمایندگان است، از این نظر حدود تأثیر آن اولاً موقتی است و ثانیاً کامل نیست. در مورد دوم، یعنی موقعی که مجلس به‌وسیله کمیسیون‌ها، اجرای بودجه را کنترل می‌کند، اولاً کنترل مؤثرتر است و ثانیاً کنترل موقتی نیست. بلکه به‌طور دائم از طرف کمیسیون‌ها اعمال می‌گردد.^۱ نظارت بر هزینه‌ها در پی «افزایش صلاحیت مالی و بودجه‌ای پارلمان (در برخی کشورها) ... نیز مورد توجه قوه مقننه واقع شد، و به همین علت علاوه بر تعیین موارد هزینه، مصرف این اعتبارات نیز تعیین گردید، و حتی جابه‌جایی اعتبارات از ماده‌ای به ماده دیگر یا از فصلی به فصل دیگر مقید و مشروط و در مواردی ممنوع گردید، تا دولت‌ها نتوانند هزینه‌ها را برحسب میل خود انجام دهند و امکان کنترل مجالس در انجام درست هزینه در قالب هر فصل و یا ماده عملی باشد».^۲

مرحله دوم، یعنی نظارت و کنترل قوه مقننه بر بودجه پس از اجرای آن به شیوه مستقیم و از طریق لایحه تفریح بودجه صورت می‌گیرد. «قوه مجریه مکلف است پس از پایان سال مالی، لایحه‌ای به نام تفریح بودجه که متضمن کلیه وجوه اجرای بودجه سال گذشته است، تنظیم و برای تصویب به پارلمان تقدیم کند. پارلمان و کمیسیون‌های بودجه و دارایی آن، ضمن بررسی این لایحه خواهند کوشید که به کم و کیف اجرای بودجه رسیدگی نمایند».^۳ نظارت قوه قانون‌گذاری پس از رسیدگی و تصویب این لایحه پایان می‌یابد.

۲-۱ سیر تاریخی

سیر حقوقی حضور قوه مقننه در مالیه عمومی و بودجه‌ریزی، با شکل‌گیری مالیات به‌عنوان منبع اصلی درآمد و مخارج عمومی در دنیای قدیم گره خورده است. حکومت‌های باستان - حتی پیش از ظهور پول - به‌منظور تأمین مخارج خود و نیروهای

۱. همان، ص ۲۱۵ - ۲۱۶.

۲. ابوالفضل قاضی، همان، ص ۵۱۶.

۳. همان، ص ۵۴۱.

نظامی‌شان به جمع‌آوری مالیات اقدام می‌کردند. ویل دورانت در اثر معروف خود تاریخ تمدن، در این باره می‌نویسد: «هنوز سکه در معاملات رواج نیافته بود، به همین جهت همه چیز حتی حقوق کارمندان بزرگ به صورت جنسی یا دانه بار و نان یا خمیر و آبجو و مانند آن پرداخت می‌شد. مالیات نیز جنسی بود و خزانه‌های شاهی به جای آنکه گنجینه سیم و زر باشد، به صورت انبارهای بزرگی بود که هزاران گونه کالا از محصولات مزارع یا چیزهای دست ساخت در آنها نگهداری می‌شد»^۱.

در مورد مفهوم مالیات در گذشته و امروز اختلاف وجود دارد. در گذشته مالیات صورت خدمت نقدی، جنسی یا شکل بیگاری را داشت که افراد به دلیل اعمال حق حاکمیت به حاکم می‌پرداختند، بدون آنکه خدمت متقابل مخصوصی بخواهند؛ اما در تعاریف اخیر مالیات آمده است: «مالیات، عبارت از سهمی است که حکومت بر مبنای اصل همکاری ملی از مایملک افراد برمی‌دارد تا بتواند قرض دولت یا مخارجی را که نفع عمومی در آن است بپردازد»^۲. در این تعریف، مردم بر پایه همکاری با دولت پرداخت‌هایی را متقبل می‌شوند که نفع عمومی یا به تعبیر دیگر منافع آنها را دربردارد.

«نگاهی به تاریخچه مالیات در قرن‌های هجدهم و نوزدهم، نشان می‌دهد که به جز موارد استثنایی و کم‌اهمیت، مالیات عبارت بود از وسیله مالی که دولت در اختیار داشت و از این طریق می‌توانست احتیاجات عمومی را مرتفع سازد. مرکانتیلیست‌ها^۳ از گرفتن مالیات، نظری داشتند که بیشتر جنبه تئوری داشت. در نظر آنها سیاست مالی و سیاست مالیاتی مهم‌ترین وسیله‌ای بود در خدمت سیاست اقتصادی ... [اما در مقابل آنها] پیروان مکتب اقتصادی کلاسیک با هرگونه دخالت دولت در جریان امور اقتصادی بالکل مخالف بودند، به همین لحاظ موافقتی نداشتند که عامل مالیاتی وسیله‌ای شود برای هدایت سیاست اقتصادی و اجتماعی. آدام اسمیت نظریه مرکانتیلیست‌ها را مردود می‌دانست. به نظر او تحمیل مالیات به مناسبت حقوقی انحصاری است که دولت دارد و آن را اعمال می‌کند. با وجود آنکه ... کلاسیک‌ها مخالف با تأمین هزینه‌های دولت از طریق

۱. ویل دورانت، تاریخ تمدن (مشرق زمین گاهواره تمدن)، ترجمه احمد آرام و ... ج ۱، ص ۱۹۲.

۲. شمس‌الدین جزایری، همان، ص ۴۲.

مالیات بودند، مع‌هذا گرفتن آن را به‌منظور تأمین هدف‌های دیگری تأیید می‌کردند.^۱

به‌رحال مالیات برای پایداری و دوام دولت یک ضرورت است و خصوصیت آن با تغییراتی که در وضع دولت‌ها و احوال اقتصادی هر کشور پیدا می‌شود، تغییر می‌یابد. به‌عبارت‌دیگر، «از گذشته تا حال همیشه رابطه‌ای بین دولت و مردم برقرار بوده است، چه دولت سهمی از عواید مردم را به‌عنوان مالیات و عوارض و غیره برای پرداخت مخارج عمومی گرفته و صرف هزینه‌های دستگاه‌های عمومی و دولتی کرده است. پس همیشه مردم پرداخته‌اند و دولت خرج کرده است، ولی تا موقعی که حکومت‌های مطلقه در کشورها حکمرانی می‌کرد، حق دریافت مالیات و پرداخت مخارج از حقوق مختصه دولت که غالباً در شخص شاه متمرکز می‌شده بود. چنانکه در امر وضع و وصول مالیات شاه تصمیم می‌گرفت، به دولت دستور می‌داد و اجرا می‌شد و پرداخت‌کنندگان مالیات هیچ‌گونه نظر و اراده‌ای در این امر نداشته و مجبور به اجرا بودند، ولی به‌تدریج که مردم روشن‌تر شده و در افکار تحولی پیدا شد، مردم و متفکرانی پیدا شدند که یک‌طرفه بودن این امر را عادلانه ندانسته و اظهارنظر و عقیده کردند که باید مردم، یعنی پرداخت‌کنندگان مالیات هم در لزوم یا عدم لزوم و مقدار آن اظهارنظر کنند. در این امر علاوه بر جهات و سبب معنوی و اخلاقی، گاهی جهات مادی نیز موجب و محرک جنبش مالیات‌دهندگان بوده است و به‌خصوص در مواقعی مالیات‌دهندگان بیشتر جنبش و مقاومت کرده‌اند که دستگاه دولت و سلطنت، انتظام و قدرت کافی نداشته و مالیاتی که از مردم گرفته می‌شد، صرف عیاشی و اسراف و تبذیرهای دربار و دستگاه‌های دولت می‌گردیده است. در هر حال عکس‌العمل پرداخت‌کننده در مقابل مالیات‌گیرنده، با عوامل و جهات دیگر کمک کرده و در کشورهای مختلف موجب تغییر وضع حکومت و ایجاد قوانین اساسی گردیده که در آن حقوق ملت از نظر مالیات و تصویب آن پیش‌بینی و برقرار گردیده است. منتهی در کشورهای مختلف این جنبش‌ها در یک زمان نبوده و در تاریخ‌های مختلف روی داده است، و اگر به‌ترتیب تاریخ بخواهیم این تغییرات را در وضع حکومت ... [بشناسیم]، باید اول تأثیر امور مالی را در حکومت مشروطه انگلستان و تأثیر

۱. ناصری، «مالیات، ماهیت و مفهوم آن»، *مالیات*، سال دوم، ش ۳، بهمن ۱۳۳۹، ص ۴۷، ۴۱.

آن را در استقلال آمریکا و انقلاب کبیر فرانسه^۱ بررسی کنیم.

۱-۲-۱ انگلستان

نورمان‌ها^۲ در سال ۱۰۶۶ میلادی، جزایر انگلستان را تصرف کردند و سلسله سلطنتی نورمان را تشکیل دادند. هانری اول،^۳ از پادشاهان نورمان برای استحکام اساس سلطنت خود و مقابله با مخالفان حکومت، به دلجویی از انگلوساکسون‌ها اقدام کرد و در سال ۱۱۰۱ میلادی «در فرمانی که به فرمان آزادی‌ها^۴ معروف است قول داد که برای دریافت کمک و مالیات از تابعین خود، از میزانی که در زمان سلطنت ادوارد معترف^۵ پادشاه ساکسون معمول بوده است، تجاوز نکند». هانری اول برای نخستین بار خزانه‌داری انگلستان را پایه‌گذاری کرد و فرمان او از یک‌سو پایه و اساس منشور کبیر^۷ یا ماگاناکارتا و از جانب دیگر نخستین سندی است که قدرت سلطنت را محدود می‌کند. به گفته ویل دورانت: «منشور کبیر را شالوده آزادی‌هایی خوانده‌اند که امروز مردم دنیای انگلیسی زبان از آنها برخوردارند و البته سزاوار چنین شهرتی است».^۸

در دوران جانشینان هانری اول، یعنی هانری دوم و پسران او ریچارد و جان، فرمان آزادی‌ها به فراموشی سپرده شد و ستم و تعدی زیادی بر بارون‌ها و اشراف تحمیل گردید. این پادشاهان از یک‌سو خدمات و مالیات‌های کمرشکنی به علت جنگ‌های ماجراجویانه خود از بارون‌های زمین‌دار طلب می‌کردند، و از جانب دیگر قدرت آنها را در امور خود محدود ساخته بودند. در نتیجه «از سال ۱۲۱۳، بارون‌ها و اشراف‌زادگان که از نارضایی به جوش آمده بودند، فقط در انتظار فرصت بودند که به زور شمشیر اصلاح و رفع این تعدی‌ها را بخواهند. مساعی و کوشش آنها هنگامی وحدت و شکل یافت و در مسیر

۱. همان، ص ۴۶ - ۴۷.

2. Normans

3. Henry I

4. The Charter of Liberties of Henry I

5. Edwardi Confessoris

۶. پرویز پرویزفر، سیر حکومت مشروطه در انگلستان، (قسمت اول از قدیم‌ترین ایام تا پایان قرون وسطی)، ص ۱۵۸.

7. Magna Carta

۸. ویل دورانت، تاریخ تمدن (عصر ایمان، بخش دوم)، ترجمه ابوالقاسم طاهری، ص ۹۰۷.

مطلوب افتاد، که اسقف اعظم استیفن لانگتن، یک نسخه از منشور تاجگذاری (فرمان آزادی‌ها) را که از طرف هانری اول، جد اعلای جان اعطا شده بود، بیرون داد تا بارون‌ها بتوانند برای شروع کار، اقلأً آن را نمونه و الگویی جهت تنظیم خواست‌های خویش به منظور اصلاح و رفع سوءاستفاده‌ها و اجحافات قرار دهند ... فقط فرصت مناسبی برای اشتعال نائره طغیان لازم بود و این فرصت در پاییز سال ۱۲۱۴ به دست آمد. در این موقع جان از فرانسه مراجعت می‌کرد، در حالی که نقشه‌های عظیم او برای استرداد ایالات موروثی خود در فرانسه از فیلیپ اوگوست پادشاه آن کشور با شکست و عدم موفقیت مواجه شده و کاملاً مغلوب و خوار و خفیف شده بود. در ۱۵ اکتبر ۱۲۱۴ هنگام بازگشت به انگلستان خویشتن را با یک بحران داخلی که در تاریخ انگلستان منحصر به فرد است، روبه‌رو دید. بارون‌های ایالات شمالی برای مطالبه اصلاحات پیش‌قدم شده بودند. مع‌ذلک، موافقت و رضایت جان با خواست‌های بارون‌ها، سهل و آسان به دست نیامد. وقتی که فرستادگانش از مأموریت خود بازگشتند و خواست‌های بارون‌ها را به اطلاع رسانیدند، صورتش از خشم کبود شد و با سوگند کفرآمیزی که عادتش بود اظهار کرد که هیچ‌گاه این آزادی‌ها را که باعث بندگی خودش خواهد شد، اعطا نخواهد کرد و با استهزا و مسخره پرسید، چرا بارون‌ها با این خواست‌های ناروای خود، سلطنت را نمی‌خواهند؟^۱

اما سرانجام جان معروف به «جان بی‌زمین»، مجبور شد که در بامداد ۱۵ ژوئن ۱۲۱۵، منشوری را در ۶۱ ماده^۲ شامل خواست‌های بارون‌ها و نکات دیگری از جمله ماده‌ای که براساس آن به بیست‌وپنج نفر از بارون‌ها اختیار تام می‌داد که پادشاه را به زور مجبور به رعایت مقررات کنند، تأیید و مهر کند. این منشور، ماگناکارتا یا منشور کبیر نامیده شد و مشهورترین سند در تاریخ انگلستان است. مهم‌ترین مواد منشور کبیر مواد (۱۲ و ۱۴) است. در ماده (۱۲) آمده است: «هیچ اسکوتج^۳ یا کمک^۴ در کشور ما

۱. ابوالحسن دهقان، *ماگناکارتا یا منشور کبیر*، ۱۳۴۵، ص ۱۹۲، ۲۰۶، ۲۰۷.

۲. برخی از مورخان برای منشور کبیر ۶۳ ماده قائل شده‌اند.

۳. Scutage معنی تحت لفظی آن (پسر - پول)، پولی بود که در ازای خدمت جنگی به شاه پرداخته می‌شد.

اسکوتج را جریمه معافیت از خدمات نظامی نیز می‌گویند.

۴. Aid: به پولی گفته می‌شد که هنگام گرفتاری مالی متبوع برای کمک به او پرداخت می‌شد.

وضع و تحمیل نخواهد شد، مگر با نظر شورای عمومی کشور ما، جز در مورد پرداخت تن بها برای شخص ما برای بهادر کردن پسر ارشد ما و برای نخستین بار ازدواج دختر ارشد ما و برای اینها هم فقط یک کمک منصفانه باید گرفته شود و به همین نحو هم به کمک‌های مأخوذ از شهر لندن باید عمل شود».^۱ به استناد این ماده، هرگونه اسکوتج یا کمک که در اصل همان مالیات است بدون نظر شورای عمومی که همان پارلمان است، تحمیل نخواهد شد و براساس ماده (۱۴) منشور که در آن گفته شده است: «برای کسب نظر شورای عمومی کشور درباره تشخیص و تعیین میزان یک کمک یا اسکوتج، ما دستور خواهیم داد که اسقف‌های اعظم، اسقف‌ها، آبه‌ها، ارل‌ها و بارون‌های بزرگ‌تر، هریک منفرداً و جداگانه به‌وسیله دعوتنامه و به‌علاوه، تمام کسانی که مستقیماً از طرف ما متصرف تیولند به‌طور کلی و دسته‌جمعی به‌وسیله کلانتران و کارگزاران ما برای تاریخ معینی، یعنی اقل‌اً پس از انقضای چهل روز و در مکان معینی حاضر شوند و در تمام این احضاریه‌ها موضوع و علت احضار را تصریح خواهیم کرد و وقتی که احضار بدین طریق صورت گرفت، موضوع در روز مقرر مطابق نظر و رأی آنهايي که حاضرند، جریان خواهد یافت، هرچند که همه کسانی که احضار شده‌اند، نیامده باشند».^۲ حق تشکیل شورای عمومی یا پارلمان با شاه است. منشور کبیر، هرچند که یک قانون اساسی کامل نیست، باید تصدیق کرد که اساس قوانین، تشکیلات، آزادی‌ها و حقوق در انگلستان است و بر تحولات مردم‌سالارانه در دیگر کشورهای اروپایی نیز تأثیر بسیار داشته است.

پادشاهان انگلستان اجرای منشور کبیر را بارها نقض کردند، اما هربار بر اثر فشار اشراف و روحانیون و نمایندگان مردم مجدداً تأیید شد. در پی تأیید و مهر منشور کبیر در سال ۱۲۹۷ میلادی، ادوارد اول «قانونی را صحنه نهاد که به‌موجب آن از آن پس هیچ نوع مالیاتی نمی‌باید وضع و برقرار شود، مگر به رضا و تصویب روحانیون و اشراف و بورژواها و تمام مردان آزاد کشور».^۳ در ادامه سیر تحولات، «قرون چهاردهم و پانزدهم وظیفه عمده پارلمان نظارت بر مالیات، برقراری عوارض جدید و کنترل آنها بود ... از

۱. ابوالحسن دهقان، همان، ص ۱۹۲.

۲. همان.

۳. پرویز پرویزفر، همان، ص ۲۶۰.

اوایل قرن هفدهم، علاوه بر مالیات، پارلمان مجبور شد که راجع به وام اجباری هم اظهار نظر کند. چارلز اول،^۱ که [برای حوائج مالی خود] با مخالفت پارلمان روبه‌رو بود، برای به‌دست آوردن عایدات بیشتر مبادرت به اخذ وام اجباری کرد. توماس دارنل^۲ و چهار بهادر دیگر از پرداخت آن خودداری کردند و به امر پادشاه زندانی شدند. زندانیان با استفاده از قانون مصونیت جسمی تقاضای آزادی به قید کفیل کردند، ولی دادگاه تحت تأثیر پادشاه تقاضای آنها را رد کرد. این امر موجب مشاجره شدید و بحث طولانی ... گردید و مقدمه مبارزه طولانی پارلمان و چارلز اول شد.^۳

ویل دورانت درباره این برهه از تاریخ انگلستان می‌نویسد: «چارلز اول در نطقی که روی تخت سلطنت ایراد کرد با خشونت پول مطالبه کرد و با گستاخی بی‌باکانه‌ای گفت: این حرف را تهدیدآمیز تلقی نکنید، من از تهدید کردن کسانی که هم‌شان من نیستند، ننگ دارم. پارلمنت حاضر شد ۳۵۰۰۰۰ لیره بپردازد، ولی قبل از تصویب آن از پادشاه خواستار شد که با «درخواست حق» موافقت کند (۲۸ مه ۱۶۲۸). این بیانیه فصل تاریخی و مهمی را در ازدیاد قدرت پارلمنت گشود. در ابتدای آن چنین نوشته بودند: با کمال خضوع به عرض اعلیحضرت می‌رسانیم که چون طبق دستور ادوارد اول، اعلام و مقرر شده است که هیچ‌گونه مالیات یا اعانه به شکل مالیات نباید از طرف پادشاه بدون میل و موافقت اسقف‌های اعظم، اسقف‌ها، ارل‌ها، بارون‌ها، شهبسواران، شهرنشین‌ها و سایر طبقات عوام اخذ شود، اتباع شما این آزادی را به ارث برده‌اند که مجبور به پرداخت مالیات یا اعانه به شکل مالیات یا هرگونه تحمیلی برخلاف میل اعضای پارلمنت نباشند. در این درخواست شکایت شده بود که مردم به اجبار وام پرداخته‌اند و پادشاه بدون آنکه در علت توقیف اشخاص تحقیق کند، آنها را به زندان افکنده و اصل محاکمه به وسیله هیئت‌منصفه را نقض کرده است و حال آنکه تمام این امور برخلاف ماگناکارتا بوده است.»^۴ چارلز اول، حتی پس از امضای «درخواست حق» به اقدامات خود برای کسب مالیات‌های غیرقانونی، چون مالیات برکشتی‌ها، بدون رضایت پارلمان ادامه داد که به تشدید کشمکش‌ها و در نهایت به جنگ داخلی منجر شد و

1. Charles I

2. Sir Thomas Darnel

۳. ابوالحسن دهقان، همان، ص ۲۴۴.

۴. ویل دورانت، تاریخ تمدن، (آغاز عصر خرد)، ترجمه اسماعیل دولتشاهی، ۱۳۷۵، ص ۲۳۹.

سرانجام، وی در سال ۱۶۴۸ دستگیر و در ۳ ژانویه ۱۶۴۹ جلو قصر وایت‌هال اعدام گردید. اشتورم دربارهٔ این واقعه در کتاب خود می‌نویسد: «بدون شبهه در مدت جریان این ۲۳ سال (دوران حکومت چارلز اول) فقط مسائل بودجه ... تنها وسیله و محرک این اتفاقات نبوده است، ولی همین مسائل مالیه در مقدرات انگلستان دستی داشته است که مورخان اهمیت آن را به‌خوبی می‌شناسند، زیرا لزوم کمک‌های نقدی بوده است که شاه را مجبور به انعقاد پارلمان می‌کرد، مباحثات راجع به مالیه بوده است که باعث تهییج و تجدید منازعه می‌گردید. برقراری مالیات‌های غیرقانونی و به‌خصوص ایجاد مالیات بر کشتی‌ها بود که یکی از موانع بزرگ در مقابل شاه شد و بالاخره سبب قطعی شورش سنهٔ ۱۶۴۸ گردید».^۱ مبارزات مردم همچنان ادامه یافت. در سال ۱۶۸۹ و در زمان سلطنت ویلیام سوم،^۲ در انگلستان اعلامیه‌ای با عنوان اعلامیهٔ حقوق^۳ به تصویب رسید که براساس مادهٔ (۱) آن «هیچ مقامی نمی‌تواند قوانین و اجرای آن را معلق بدارد مگر با رضایت مجلس»^۴ و به استناد مادهٔ (۴) آن نیز موضوع بودجهٔ پادشاه و دربار تحت نظر پارلمان قرار می‌گیرد، به‌موجب این ماده «وصول پول از افراد ملت برای مخارج دربار بدون اجازهٔ مجلس ممنوع و غیرقانونی است».^۵ با تصویب و اجرای این سند، مردم انگلستان پس از چند قرن مبارزه به‌آخذ بزرگ‌ترین حق، یعنی حق تصویب مالیات موفق گردیدند که این حق پایهٔ حکومت مشروطه، یعنی نظارت ملت بر اعمال دولت بود.

در اواخر قرن هجدهم و در دورهٔ جنگ‌های ناپلئون، ویلیام پیت^۶ نخست‌وزیر و وزیر دارایی انگلستان، برای اولین بار مالیات بر درآمد^۷ را متداول کرد. او «در سال ۱۷۹۹ قانونی از مجلس گذرانید که هرکس در سال متجاوز از دویست لیره عایدی داشته باشد، باید نسبت به مازاد دویست لیره، ده درصد مالیات دهد».^۸ در قرن نوزدهم مالیات‌های

۱. رنه اشتورم، همان، ص ۲۰.

2. William of Orange

3. Bill of Right

۴. محمد بسته‌نگار، حقوق بشر از منظر اندیشمندان، ۱۳۸۰، ص ۳۴.

۵. همان.

6. William Pitt

7. Income Tax

۸. حافظ عقیقی، انگلیس‌ها در انگلستان، ترجمه احمد فرامرزی، تهران، ۱۳۳۷، ص ۳۲۲.

دیگری مانند مالیات تمبر برای افزایش درآمدها و اعتبارات بودجه‌ای برقرار گردید. «در سال ۱۹۱۰ مالیات اضافی^۱ یا مالیات علاوه، متداول شد و در همین سال مالیات عوارض حقوق معادن وضع گردید ... در سال ۱۹۳۷، اعانه دفاع ملی که امروزه مالیات سود^۲ نامیده می‌شود، متداول گردید. در جنگ (۱۹۳۹-۱۹۴۵) مالیات اضافه سود^۳ وضع گردید، ولی در سال ۱۹۴۶ لغو شد»^۴.

۱-۲-۱-۱ حقوق و صلاحیت‌های مالی قوه مقننه در انگلستان

در بررسی تاریخی وضعیت و حدود حقوق قوای مجریه و مقننه در زمینه بودجه و بودجه‌ریزی، مشاهده می‌شود که «در مملکت انگلستان قوه مجریه اقتدار وسیعی را نسبت به تهیه بودجه داراست. در این مملکت که حقوق پارلمانی آن قدر قدیم و مهم است، ... اقتدار حکومت نسبت به حملات و تجاوزات پارلمانی بهتر محفوظ مانده است. مجلس ملی در حقیقت از حقوق ابتکار و پیشنهاد ابتدایی خود در بودجه شخصاً دست کشیده است، بدین معنی که به‌نفسه هر نوع آرای شخصی نمایندگان را در عایدات و مخارج که نسبت به موازنه مالیه صدمه برساند، منع کرده است. مجلسی که قادر به همه‌چیز است، مع‌هذا در پیشنهاد راجع به تزئید مخارج یا تقلیل عایدات قادر نیست. حق ابتکار بودجه در انگلستان با یک وضع مطلق و مخصوصی متعلق به دولت است. وظیفه حکومت پیشنهاد و وظیفه پارلمان عطا کردن است ... بدون تصویب پارلمان ممکن نیست قوه مجریه مالیاتی أخذ کرده یا مخارجی بنماید و همین‌طور بالعکس بدون پیشنهاد دولت، پارلمان انگلیس در تزئید عایدات یا تخفیف عایدات رأی نمی‌دهد. تمام اقتدار پارلمان در رد یا کسر کردن پیشنهادهای دولت است. ... [زیرا اصولاً] دولت و پارلمان در انگلستان به رقابت و ضدیت با یکدیگر زندگانی نمی‌کنند. پارلمان انگلستان ملاحظات لازمه نسبت به مقام سلطنت نموده، ولی نسبت به کابینه وزرا که از خود

۱. Sur Tax، مالیات اضافی همه‌ساله وضع می‌شود و آن اضافه بر درآمد معمولی است.

۲. Profit Tax، مالیاتی است که به سود تجارت، علاوه بر مالیات درآمد بسته می‌شود.

۳. Excess Profit Tax، بر منافع بازرگانان در دوره جنگ وضع گردید.

۴. گودرزنیا، «خلاصه‌ای از مالیات‌ها و سازمان مالیاتی انگلستان»، مالیات، سال دوم، ش ۱، (مهر-آبان) ۱۳۳۹، ص

پارلمان است عدم اعتمادی اظهار نمی‌نماید. از طرف دیگر کابینه وزارت نیز خواسته است هرگز از این اعتماد فوق‌العاده مجلسین سوءاستفاده نموده باشد.^۱

آلن شیک از دانشگاه مریلند آمریکا، در اولین سمپوزیوم رؤسای کمیته‌های بودجه مجالس کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در سال ۲۰۰۱، در خصوص قدرت پارلمان انگلیس در گذشته معتقد است: «مجلس عوام انگلیس قدرت و اختیارات خود را در زمینه بودجه با تصویب قانونی در سال ۱۷۰۶ کاهش داد. به موجب این قانون مجلس هیچ تقاضایی به منظور افزایش هزینه‌های عمومی، یا پیشنهادی را در مورد پرداخت یارانه، که موجب کاهش درآمدهای عمومی بشود، نمی‌پذیرد مگر به درخواست پادشاه».^۲

دکتر محمد مصدق در این باره می‌نویسد: «در انگلستان دولت بودجه را تهیه و مجلس وکلا آن را عیناً تصویب یا از مخارج کسر می‌کند، ولی نمی‌تواند علاوه کند و از عایدات هم نمی‌تواند کسر کند، مگر اینکه عایدات دیگری در مقابل وضع کند».^۳ وی سپس اضافه می‌کند: «علت محدود بودن عده جلسات مجلس در انگلستان این است که مجلس ملی در امور بودجه به طوری که ذکر شد، اختیار زیادی ندارد و در صورتی که پیشنهاد دولت باید به تصویب برسد، محدود یا نامحدود بودن عده جلسات در اصل موضوع چندان مؤثر نیست و این رویه را برای تسریع پذیرفته‌اند».^۴ قوه قانون‌گذاری در انگلستان به اصل جامعیت بودجه توجه دارد و در بودجه این کشور تمامی درآمدها و کلیه مخارج به طور مجزا از یکدیگر تقسیم‌بندی شده و هر دو بخش، یعنی بخش درآمدها و بخش هزینه‌ها به تصویب و کنترل نمایندگان می‌رسد. طرح مصوب پارلمان انگلستان در تاریخ ۱۸۴۸ حاکی است که «مجلس نمی‌تواند در حقیقت عایدات مملکت را اداره و منظم کند، در صورتی که میزان کلیه مالیات‌ها و تمام منابع عایدات دیگر عمومی به خزانه تحویل نگردیده یا اینکه در حساب خزانه برده نشود ... [با تصویب این طرح

۱. رنه اشتورم، همان، ص ۵۳، ۵۴، ۱۰۸.

2. Allen, Schick. "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy". in OECD (2001). Budget: Towards a New Role for the Legislature, paris, OECD, 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd>.

۳. محمد مصدق، اصول قواعد و قوانین مالیه در ممالک خارجه و ایران، ۱۳۷۷، ص ۴۶، ۵۶.

۴. همان، ص ۵۶.

بالاخره در سال ۱۸۵۶ [کلیه عایدات و مخارج وصولی درحقیقت از نظر مجلس گذشته و تحت کنترل نمایندگان مملکت درآمد].^۱

رای به بودجه پیشنهادی دولت موضوع پراهمیتی است و نمایندگان نمی‌توانند بدون بررسی‌های مقدماتی بودجه را به تصویب رسانند. در انگلستان (برخلاف فرانسه) «به‌محض اینکه لایحه بودجه از طرف دولت پیشنهاد گردید یک کمیته مرکب از اعضای مجلس ملی (مجلس عوام) که مایل به این امر باشند، مذاقه و مراجعه را برعهده می‌گیرد. تمام نمایندگان که دارای یک میل یا نظر مخصوص یا صلاحیت و اختصاص به امور مالیه داشته باشند، به‌خودی‌خود عضو کمیته مزبور گردیده و از همان وقت این هیئت به نام کمیته تمام مجلس نامیده می‌شود. برای تشکیل کمیته مزبور، یک ترتیب ساده پارلمانی یعنی یک پیشنهاد مختصر کافی است. پیشنهاد مزبور شامل عبارت ذیل است: رئیس مجلس صندلی ریاست را حالیه ترک کند، پس از آنکه مجلس با این عقیده موافق گردید، رئیس مجلس درحقیقت صندلی ریاست را ترک کرده و یک رئیس دیگری از مابین اعضای حاضر انتخاب گردیده و به نام رئیس کمیته، مذاکرات را اداره می‌کند. فقط اعضای حاضر کمتر از جلسه عمومی بوده و مباحثات طبعاً به اهمیت و جلال مواقع رسمی نیست و بیشتر عملی و به‌کار نزدیک است. هر یک از اعضا چندین مرتبه نطق کرده، چیزی که در جلسات عمومی ممنوع است و رئیس کمیته خلاصه مذاکرات را شفاهاً در جلسات عمومی که در تحت ریاست مجلس ملی مجدداً منعقد می‌شود، بیان می‌کند».^۲

مصدق می‌نویسد: «در انگلستان از طرف مجلس (عوام) کمیسیونی برای رسیدگی به بودجه و تهیه خبر تعیین نمی‌شود. خود مجلس رسیدگی می‌کند، به‌این ترتیب که مجلس وکلا تبدیل به کمیته می‌شود و رئیس مجلس از محل خود برخاسته، جای خود را به یکی از نمایندگان می‌دهد و اسم کمیته نسبت به موضوع در تحت رسیدگی

۱. مع‌هذا در بودجه انگلستان نسبت به جامعیت، چند فقره تجاوزات و دست‌اندازی‌های غیرمهمی واقع می‌شود. مثال: نزول بعضی پول‌های حقوق گمرکی که ابتدا از ورود مال‌التجاره مواد اولیه گرفته شده و پس از خروج آن مجدداً استرداد می‌شود، این قبیل وجوه از عایدات کسر شده و جزء مخارج نوشته نمی‌شود. رجوع شود به: رنه اشتورم، همان، ص ۱۳۲.

۲. همان.

مختلف است. مثلاً کمیته عایدات و کمیته مخارج و در موقعی که مجلس به کمیته تبدیل می‌شود، قواعد نظام‌نامه مجری نیست و وزیر مالیه در موقع تشکیل کمیته عایدات در ضمن نطقی که موسوم است به نطق بودجه، نظریات دولت را اظهار می‌کند و بعد از اینکه کمیته مذاکرات خود را تمام کرد مجدداً رئیس پارلمان به محل خود آمده، نمایندگان داخل شور و تصویب بودجه می‌شوند.^۱

کمیسیون یا کمیته بودجه در کشور انگلستان دائمی نیست و هر ساله با تقدیم بودجه دولت شکل می‌گیرد. مخارج یا پرداخت‌ها در بودجه این کشور، پس از شورش سال ۱۶۸۸ و با شروع سلطنت ویلیام اورانژ به دو قسمت ثابت و غیرثابت تقسیم شده است. «مخارجی که طبعاً ثابت و بادوام است و آن عبارت از اعتباری است که پارلمان برای مدت نامعلومی یا هم، معلومی بیش از یک سال به دولت می‌دهد که تا الغای آن از جانب مجلس بدون احتیاج به تصویب جدید، پرداخت می‌گردد، یعنی پرداخت این نوع از مخارج منوط به اجازه پارلمان نیست و به اعتماد و تصویب اصلی پارلمان تا مدت معین یا تا صدور قرار منع آن، پرداخت می‌شود. این نوع مخارج را اعتبار ثابت می‌گویند».^۲ مانند «بودجه درباری، منافع استقراض ثابته و جاری (اقساط قروض)، حقوق متقاعدین کشوری و لشکری، مدد معاش رئیس مجلس، مواجب بعضی از دیوان‌های عالییه قوه قضائیه و کارمندان سیاسی خارجه و غیره ... [استدلال قوه قانون‌گذاری برای پذیرش مخارج ثابت این است که] درحقیقت چه فایده دارد چنانچه هر ساله اعتبارات مخارج و دریافت عایداتی که اساساً غیرقابل تردید و تقریباً در ارقام هم تغییرناپذیر است در بودجه شرح داده شده و در تحت شور و مذاکره درآمده و رأی درباره آن داده شود؟».^۳

دکتر مصدق، اختیار قوه مقننه در بودجه‌ریزی در کشور انگلستان را این‌گونه مشخص می‌کند: «به‌طور خلاصه دخالت مجلس و کلا در انگلستان در امور بودجه نه از نظر موازنه جمع و خرج، بلکه از نظر سیاست و هر تغییری که در بودجه داده شود در حکم رأی عدم اعتماد است. ولی باید دانست که اگر مجلس در تهیه بودجه دخیل

۱. محمد مصدق، همان، ص ۴۷.

۲. حافظ عقیقی، همان، ص ۳۱۰.

۳. رنه اشتورم، همان، ص ۲۸۸ - ۲۸۹.

نیست، دولت هم نمی‌تواند برحسب معمول از نظریات اکثریت صرف‌نظر کند. چه مجلس به‌واسطه قطعنامه‌ها^۱ به دولت تذکراتی می‌دهد و اجرای تذکرات مثل این است که مجلس هم در تهیه بودجه شریک باشد»^۲.

در کشور انگلستان قوه مقننه از دو مجلس عوام^۳ و مجلس لردان^۴ یا اعیان تشکیل یافته است. «مجلس عوام در سال ۱۳۴۳ میلادی، در سالن رنگین کاخ وست‌مینستر و مجلس لردان در سالن سفید آن، تشکیل جلسه دادند. در این ایام، مجلس عوام اقتدار اندکی داشت و در واقع در مرتبه پایین‌تری از مجلس لردان فعالیت می‌کرد. در سال ۱۸۳۲ به‌موجب اصلاحیه‌ای، اقتدار مجلس عوام افزایش یافت و همدوش با پروبال گرفتن بورژوازی شهری و جابه‌جایی اقتصاد از کشاورزی به صنعت و خدمات، بر اهمیت این مجلس افزوده شد ... اما تحول به همین جا خاتمه نیافت، نظام دومجلسی که ثمره مقتضیات محیط سیاسی و اجتماعی این کشور بود، کم‌کم دگرگونی‌هایی را درون پارلمان موجب شد. اشراف و صاحبان امتیاز که زنگ‌های خطر را به صدا درآمده می‌دیدند و توجه داشتند که دارند به تدریج و آرام‌آرام در برابر طلوع اندیشه‌های مردم‌سالار، خلع سلاح می‌شوند، خود پیش از اینکه کلیه امتیازات از آنها ستانیده شود، به انتقال اختیارات خود به طبقات نوحاسته شهری تن دادند»^۵.

در این کشور «مطابق اصولی که حکم و قوه قانون را داراست، بدون اینکه در هیچ جایی نوشته شده باشد حق ابتکار تمام قوانین مالیه متعلق به مجلس شورای ملی (مجلس عوام) است. مجلس لردهای انگلستان مثل مجلس اعیان آلمان و هلند جز رد نمودن یا تصویب نمودن بودجه به‌طور کلی دارای حق دیگری نیست ... این حق نیز طبعاً به تصویب بودجه منتهی می‌گردد؛ زیرا لایحه بودجه تقریباً در ماه اوت در آخر دوره اجلاس از مجلس ملی (عوام) تصویب شده، و در آن موقع وقت بسیار کمی برای مجلس لردها در تدقیق مالیه باقی مانده، به‌خصوص رد کردن کلیه لایحه مزبور و ارجاع

1. Resolutions

۲. محمد مصدق، همان، ص ۴۸.

3. The House of Commons

4. The House of Lords

۵. ابوالفضل قاضی، همان، ص ۴۴۰.

به مجلس ملی (عوام) در این وقت قلیل، دچار خطراتی می‌شود. به این مناسبت مداخله مجلس لردها در امور بودجه، عبارت از رسومات افتخاری شبیه به تجلیل امضا و تصدیق سلطنتی است. مع‌هذا اقتدار مجلس لردها در خصوص وجوه ثابت و پیشنهادهای راجع به مالیه بیشتر از موضوع بوده است. وجوه ثابت چنان که می‌دانیم چون هرساله درباره آن رأی داده نمی‌شود، خارج از مسئله تصدیق بودجه است. مقررات راجع به وجوه ثابت، دائمی و تغییر آن به موجب قوانینی است که معمولاً مثل سایر قوانین وضع شده، پس در موضوع آنها مجلس لردها حقوق قوه مقننه عالی خود را داراست. نسبت به پیشنهادهای راجع به مالیه یا قوانین مخصوص مالیاتی هم، مجلس لردها به‌طور آزاد آرا و عقاید خود را بیان می‌کند و این مسئله نیز از عمل تطبیق و تصدیق بودجه به کلی جداست.^۱

«برای اولین بار در تاریخ انگلستان، بودجه تقدیمی در سال ۱۹۰۹ توسط لوید جرج^۲ ۱۸۶۳-۱۹۴۵ وزیر دارایی وقت، توسط مجلس لردان مورد موافقت قرار نگرفت و رد شد. البته علت آن، مخالفت با طرح‌هایی بود که به نفع طبقه کارگر در بودجه گنجانده شده بود. اعضا مجلس لردان با تحریک رهبران حزب محافظه‌کار و بدون تأمل،

۱. همان‌گونه که بیان شد دخالت مجلس لردان در امر بودجه بیشتر جنبه تشریفاتی داشت، اما مناقشه‌هایی نیز بین مجلس لردان و مجلس عوام صورت گرفته است. از جمله «یک مناقشه مشهوری که در تمام کتب مالیه مندرج است مابین دو مجلس انگلستان در سند ۱۸۶۰ است. موضوع مناقشه ۱۸۶۰ راجع به حذف مالیات بر روی کاغذ بود. این قانون از طرف مجلس ملی (عوام) قبول و از طرف مجلس لردها که دقیق در مسئله موازنه بودجه بودند، رد گردید. یک چنین تصمیمی از لردها باعث اعتراضات شدید مجلس ملی شد و مجلس ملی معتقد بود که امتیاز اولویت نقض گردیده و اصول مالیه انگلستان به این مناسبت منقلب شده و قس علی‌هذا. مجلس ملی گفت هرگز تا به امروز مجلس اعیان (لردها) اجازه مراجعه به حساب‌هایی که ما در موضوع موازنه عایدات و مخارج نموده‌ایم نداشته، این موردی است که مخصوصاً در صلاحیت ماست و چگونه می‌توان یک چنین تعدی و غصب حق را در مقابل حقوقی که قرن‌ها دارا بودیم، عفو و اغماض نمود ... ولی خلاصه اینکه چون قانون قویاً مطاع بود، می‌بایستی مجلس ملی اقلماً ولو موقت تسلیم گردد تا یک طرز دیگری قانوناً مجلس لردها را مجبور به قبول موضوع بنماید. نظر به انجام این مقصود، در سال بعد دولت در قانون مالیه، مسئله حذف مالیات بر روی کاغذ را گنجانیده و مجلس لردها مجبور به رد تمام قانون بودجه یا قبول آن بود. لذا مجلس اعیان مثل همیشه ناچار بایستی طرف قبول را تصدیق و تصویب نماید. این بود که مجلس لردها به‌واسطه عدم اقتدار در مباحثه و رأی جداگانه در خصوص مالیات کاغذ، به‌طور اجبار در موقع رأی در بودجه، تصدیق ضمنی در حذف مالیات مزبور نمود. رجوع کنید به: رنه اشتورم، همان، ص ۳۰۷ - ۳۰۸.

2. David Lioyed George

مرتکب بزرگ‌ترین اشتباه تاکتیکی خود در دوران معاصر شدند و بودجه‌ لویید جرج را کنار گذاشتند. این مسئله نقض آشکار سنت‌های پارلمانی موجود در انگلستان بود که مورد اعتراض ادوارد هفتم پادشاه این کشور نیز قرار گرفت.^۱ و موجب تهیه و تصویب قانونی برای محدود کردن اختیارات مجلس لردان در حوزه مالیه شد. «به‌موجب قانون مصوب ۱۹۱۱، دخالت مجلس لردها در امور مملکتی فوق‌العاده محدود است. بدین معنی که مجلس لردها در ظرف مدت یک سال پس از تصویب مجلس عوام [اگر] با قوانین مالی [بودجه، قوانین مربوط به مالیات و معاملات استقراضی] موافقت نکرده، در این مورد لایحه مصوب مجلس عوام صورت قطعی پیدا کرده از طرف پادشاه توشیح و ابلاغ می‌شود».^۲ در پی این قانون و نیز قانونی در سال ۱۹۴۹، تساوی بین دو مجلس از حیث قدرت قانون‌گذاری و سیاسی از میان رفت و مجلس عوام به‌منزله نماینده ملت، موقعیت و قدرت خود را در عرصه قانون‌گذاری استحکام بخشید. مجلس لردان با همان ترکیب سنی، به‌عنوان ارگان مشورتی با اختیارات محدود بر جای ماند.

۱-۲-۱-۲ حقوق و صلاحیت‌های نظارتی قوه مقننه در انگلستان

«حقوق مالی پارلمان تنها به تصویب بودجه و قوانین مالی منحصر نیست، بلکه نهاد تقنینی باید اطمینان حاصل کند که آیا کلیه تدابیر و مقررات و محدودیت‌ها و شرایطی که به تصویب رسانده، به‌درستی به مرحله اجرا درآمده است یا خیر؟»^۳

معمولاً نظارت پارلمانی پس از پایان سال مالی از طریق رسیدگی و تصویب لایحه تفریغ بودجه انجام می‌گیرد. «در انگلستان یک مأمور عالی به نام حسابرس کل^۴ ریاست امور مخارج را داشته، مأمور مزبور از طرف پادشاه تعیین گردیده و غیرقابل عزل است، مگر اینکه از طرف مجلس تغییر و انفصال او پیشنهاد شود ... کنترلر جنرال حق دارد چنانچه خزانه‌داری در موعد معینه حساب را ندهد، خود او مستقیماً به مجلس شورای ملی (مجلس عوام) حساب‌ها را تقدیم کند. اگرچه مقصود از این ترتیبات، استقلال

1. George. M. Trevelyan, O.M. *Illustrated history of England*, London: Longman, 1956, P. 706.

۲. قاسم قاسم‌زاده، همان، ص ۲۵۸.

۳. ابوالفضل قاضی، همان، ص ۵۳۹.

4. Controller Auditor General

کنترلر جنرال [حسابرس کل] است، مع هذا مأمور مزبور از مأموران زیردست خزانه‌داری محسوب می‌شود، زیرا مأموران زیردست کنترلر جنرال مستقیماً از طرف خزانه‌داری تعیین گردیده و دستورالعمل‌هایی که برای محاسبین فرستاده می‌شود، بدو به تصویب خزانه‌داری رسیده^۱ است. «در سال ۱۸۶۱، کمیته حساب‌های دولتی^۲ در پارلمان انگلستان تشکیل گردید و همچنین در سال ۱۸۶۶، اداره‌های دیوان محاسبات^۳ و حسابرسی^۴ آغاز به کار کردند»^۵. درباره تحول تاریخی تفریغ بودجه، اشتورم می‌نویسد: «در انگلستان قانون مخصوصی برای تفریغ قطعی بودجه‌ها موجود نیست. مجلس ملی (مجلس عوام) با وجود قدرت و نفوذش در امور مالیه، خود را محتاج به آن نمی‌داند که بودجه را پس از اجرا باز برای کنترل به مجلس بیاورد، و چنان که فعلاً مشاهده خواهیم کرد از کنترل بودجه هم کسر و نقصانی حاصل نمی‌شود. دوایر دولتی انگلستان، اولاً محاسبات سالیانه را با کمال صراحت و وضوح از عملیات و معاملات خود تهیه کرده‌اند، طبع می‌کند. یک رشته این محاسبات به نام احصائیه و رشته دیگر به نام اسناد و نوشتجات محاسبه خوانده می‌شود ... این کتاب‌های کوچک آبی، برای اشخاصی که مایل به تدقیق مالیه انگلستان هستند از جمله واجبات است ... هر وزارتخانه توسط رئیس محاسبات خود محاسبه را با اسناد خرج تهیه کرده و برای کنترلر ادیتر جنرال ارسال می‌دارد ... همین که ملاحظات کنترلر ادیتر یادداشت گردید و راپورت‌های مأموران عالی وزارتخانه‌ها ضمیمه شد، تمام محاسبات در یک مجلد به سه جزوه (جنگ، بحریه، دوایر غیرنظامی) جمع گردیده و اساس کنترل پارلمانی خواهد بود. مجلس ملی یک کمیسیون پارلمانی مخصوصی برای رسیدگی به محاسبات مزبور، انتخاب می‌کند. کمیسیون نه فقط محاسبات مزبور و ملاحظه [نظرات] کنترلر جنرال [حسابرس کل] را که ضمیمه آن محاسبات است، رسیدگی می‌کند، بلکه دائماً رؤسای محاسبات هر وزارتخانه و دوایر دولتی را در کمیسیون احضار و سؤالات و تحقیقات لازمه را معمول می‌دارد ... پس از آنکه محاسبات مزبوره در کمیسیون رسیدگی شده، مراجعه و بازدید

۱. رنه اشتورم، همان، ص ۵۵۶ - ۵۵۷.

2. Public Accounts Committee

3. Comptroller Office

4. Auditor General

5. California Department of Finance, "Development of Modern Budgeting". op. cit.

آن تمام گردید، کمیسیون مجلس راپورت خود را تهیه می‌کند. رئیس کمیسیون که مخبر هم هست، کارها را قسمت به قسمت بیرون داده و قسمت اخیر آن، دو سال پس از ابتدای هر دوره عمل مالی تمام می‌شود. راپورت‌های کمیسیون به هیئت‌رئیسۀ مجلس تقدیم شده و از هیئت‌رئیسۀ امر به طبع و توزیع آنها می‌شود. در همین جا رشتۀ عملیات راجع به کنترل قوه مقننه در انگلستان ختم گردیده، هیچ تصدیق و تصویب رسمی دیگری در باب تفریح بودجه، پس از تقدیم راپورت کمیسیون محاسبات واقع نمی‌شود. مجلس، مذاکره در آن موضوع نکرده و رأی درباره آن راپورت‌ها نمی‌دهد. فقط هر عضو مجلس حق دارد یک موضوعی را مطرح کرده و راجع به نکاتی که به‌خصوص در راپورت مزبور لازم بداند، پیشنهادهایی کرده و در پشت منبر نطق در این خصوص مذاکره کند. غالباً این حق را هم نمایندگان ملت به‌موقع عمل و اجرا گذارده‌اند.^۱

۲-۲-۱ فرانسه

به نوشته اشتورم، سیر تاریخی «بودجه فرانسه را بر سه دوره و زمان می‌توان تقسیم کرد: اول اتاژنرو،^۲ دوم پارلمان‌ها و سوم تأسیس اصول حالیه (پس از انقلاب ۱۷۸۹). دوره اتاژنرو مرحله‌ای است که از فتح فرانسه توسط فرانک‌ها در قرن پنجم میلادی شروع شده و تا اوایل قرن هفدهم در زمان لویی سیزدهم خاتمه می‌یابد (۱۶۱۴ میلادی). در این دوران طولانی، مجلس واقعی که نمایندگان مردم در آن حضور داشته باشند، وجود ندارد. حکام و پادشاهان در هنگام تعیین و أخذ مالیات، ناچار به تشکیل مجالسی با شرکت فئودال‌ها و روحانیون برای گرفتن تأیید از آنها برای أخذ مالیات می‌شدند، این مجالس به اتاژنرو معروف بوده است. آخرین جلسه اتاژنرو در سال ۱۶۱۴ در پاریس در صغر سن لویی سیزدهم برگزار گردید.^۳ در این سال «اشراف با دیدن بی‌کفایتی و فساد حکومت مرکزی، فرصت را غنیمت شمردند تا امتیازات ملوک‌الطوایفی پیشین را به‌دست آورند. از این‌رو خواستار تشکیل اتاژنرو شدند، زیرا تصور می‌کردند که این مجلس مانند گذشته

۱. رنه اشتورم، همان، ص ۵۷۴، ۵۷۷.

۲. Etats-generaux شورای ایالتی مجمعی از فئودال‌ها و روحانیون بود که به دعوت پادشاه و به‌منظور تأیید مالیات‌های جدید و بودجه در فرانسه تشکیل می‌گردید.

۳. رنه اشتورم، همان، ص ۳۶.

صدا و سلاح آنها بر ضدسلطنت خواهد بود. ولی هنگامی که اتاژنرو در ماه اکتبر ۱۶۱۴ در پاریس تشکیل یافت، اشراف از قدرت پیشنهادهای طبقه سوم میبوهت شدند. این طبقه عبارت بود از توده غیرروحانی و بدون لقبی که در آن وقت مانند امروز نمایندگان از میان قضات انتخاب می شدند و نشان دهنده قدرت و امیال طبقه متوسط بودند.^۱

نظرات این طبقه جدید «انقلابی نابهنگام بود. این نمایندگان مزاحم با قول و وعده آرام شدند و انجمن (اتاژنرو) منحل شد (مارس ۱۶۱۵). بیشتر این قول ها و وعده ها به دست فراموشی سپرده شد، هرج و مرج اداری ادامه یافت و تا روزی که پادشاه و اعیان و روحانیون همگی در انقلاب ۱۷۸۹ از میان رفتند، مجلس دیگری تشکیل نشد.^۲

همان طور که گفته شد «از ۱۶۱۴ اتاژنرو منعقد نگردیده و تا سنه ۱۷۸۹ در مدت ۱۷۵ سال حکومت، مملکت، در دست سلاطین بوده و سلطنت به تنهایی بدون معاونت و مشارکت نمایندگان مملکت، مالیات برقرار کرده و مخارج را به میل خود معین و مصرف می کرد. در آن وقت، زمانی که ما آن را دوره پارلمان ها می نامیم، [مجالسی در ایالات مختلف] افتتاح و ایجاد گردید. درحقیقت در این مدت فاصله فقط قوه ای که با اقتدارات مطلقه سلطنت مقابله و موازنه می کرد، اقتدار پارلمان ها بود. پارلمان ها مقامی را که در تشکیلات بودجه به واسطه نبودن اتاژنرو خالی مانده بود، اشغال کردند، ولی دارای حقی نبودند؛ زیرا اعضای آن فقط از طرف شاه انتخاب می شدند. این شغل و منصب که به وسایل تقدیمات نقدینه تهیه شده بود نه حقاً و نه عملاً یک مقام تقنینی را به آنها نمی داده است. مونتسکیو درباره پارلمان های مذکور می گوید: پارلمان ها اعلام قوانین را می کنند و در موقعی که قوانین مقرر گردید و در مواردی که قوانین فراموش می شود، نیز آنها را به خاطر آورده و یادآوری می کنند. پارلمان ها هیچ حقی نسبت به تصدیق قوانین به خصوص مالیه نداشته است، بلکه ثبت قوانین در هیئت های مزبوره برای اعلام رسمی بوده است.^۳

در سال ۱۷۸۹، در بحبوحه شکل گیری انقلاب، لزوم انعقاد اتاژنرو قبل از ایجاد هر مالیات جدیدی اعلام شد. در این زمان «لویی شانزدهم برای آخرین مرتبه شورای ایالتی

۱. ویل دورانت، همان، ص ۴۴۳.

۲. همان، ص ۴۴۳.

۳. رنه اشتورم، همان، ص ۳۹.

(اتاژنرو) را برای وضع مالیات‌های جدید دعوت کرد، [اولی] این شورا زیر بار قبول آن نرفته و خود را مجلس ملی^۱ اعلام کرد و از همین موقع انقلاب کبیر فرانسه شروع گردید.^۲ اشتورم در این باره می‌نویسد: «در موقعی که در سنه ۱۷۸۹ انقلاب شروع گردید، اصول مراجعه به رأی درباره مالیات‌ها از طرف نمایندگان ملی موضوعی بود که به واسطه سوابق مذکوره که گاهی عملاً هم تصدیق شده بود، قبلاً شناخته شده و عقیده عمومی بود. به همین مناسبت مصنفین قوانین و قواعد در سنه ۱۷۸۹، متفقاً آزادی ملت را در این موضوع بیان کرده و ... [این جمله] در تمام نوشتجات پارلمانی مندرج می‌گردید: هیچ مالیاتی بدون اجازه ملت نمی‌تواند اخذ شود ... نسبت به مخارج، وضعیت طور دیگری بود. وکلای جدید در ۱۷۸۹، با رجوع به سوابق و تجارب گذشته و اصول قوانین قدیمه در این مسئله مردد بودند که آیا امور راجع به مخارج، یکی از حقوق سلطنتی و دولتی نیست؟ و همین که عایدات از طرف ملت برای احتیاجات دولت رأی داده شد، آیا مصرف و حواله و تأدیة مخارج با خود دولت نیست؟ از قضا مطلب هم همین‌طور تا دوره رستوراسیون^۳ مبهم ماند ... بدون شبهه، مقررات مجلس (مزبور) نسبت به تجزیة مخارج دولتی از درباری بسیار خوب شروع گردید، ولی خارج از این مسئله هیچ اساس محکمی راجع به تأسیسات مالیه از مجلس مشروطیت صادر نگردیده، بلکه مجلس مزبور عملیات خود را به تعیین مخارج تدریجی و احتیاج، اول برای یک قسمت سال و بعد برای سه ماه و بالاخره یک‌ماهه و آخر الامر روزبه‌روز محدود کرده بود و هیچ بودجه کلی و هیچ‌گونه تأسیسات بودجه مقرر نکرد.»^۴

در دوره فرمانروایی ناپلئون بناپارت (۱۸۰۰-۱۸۱۵)، «اولین موضوع مورد علاقه او تسلط و ریاست بر بودجه نظامی بود. او برای کسب اطلاعات کافی و نظارت بر هزینه‌ها، هیئت حساب‌رسان^۵ را تشکیل داد که ژنرالی که در رأس این هیئت قرار گرفت، اولین حساب‌رس

1. Assemblée Nationale

۲. شمس‌الدین جزایری، همان، ص ۵۵.

۳. Restauration، به دوره پس از سقوط امپراتوری ناپلئون بناپارت و آغاز مجدد سلطنت بوریون‌ها در فرانسه اطلاق می‌شود.

۴. رنه اشتورم، همان، ص ۴۵.

5. Corpsdes Comptes

کل فرانسه نامیده شده است. در سال ۱۸۰۳، فرانسویان کلمات بودجه^۱ و نظامنامه‌های بودجه‌ای^۲ را از انگلیس‌ها مورد اقتباس قرار دادند و توانایی‌های تکنیکی آنها را بسط داده و کوشش کردند که کنترل بیشتری بر هزینه‌ها، چه هزینه‌های غیرنظامی و چه هزینه‌های نظامی به عمل آورند. موفقیت آنها در این زمینه چشمگیر بود و این نه به‌خاطر اینکه کار آنها بی‌سابقه نشان می‌داد، بلکه به‌علت زمان کوتاهی بود که به موفقیت نائل آمدند.^۳

با سقوط ناپلئون و روی کار آمدن لویی هجدهم، تغییراتی در قانون اساسی داده شد. «از نقطه‌نظر مخارج، قانون اساسی ۱۸۱۴ (دوره رستوراسیون)، همان نواقص مشروطیت‌های قبل را داشته است. حتی قانون مزبور بیشتر سکوت اختیار کرده و راجع به مخارج دولتی در هیچ‌یک از موارد ذکری نکرده است».^۴ اما نمایندگان مجلس خواهان آن بودند که حقوق‌شان در زمینه نظارت بر مخارج و هزینه‌ها مورد تأیید قرار گیرد. «مخبر مجلس نمایندگان ملی راجع به بودجه ۱۸۱۷، این موضوع را ... [این‌گونه] طرح کرد: حق رأی در مالیات بدون هیچ مخالفتی مهم‌ترین وظایف شما است (مقصود نمایندگان مجلس ملی است)، ولی باید دانست حق مزبوره تا چه اندازه و پایه است و به کجا محدود است؟ آیا وکلای حق دارند که مالیات را رد یا تصویب کنند بدون اینکه نسبت به تعیین و نظارت مصرف عواید مملکتی حقی داشته باشند؟ ... مالیات‌ها و جوهی که تهیه می‌شود برای احتیاجات ضروری دولت است. نتیجه این اصل این می‌شود که آن کسی که حق رأی در مالیات را دارد، لزوماً حق دارد بداند که آیا مالیات تقاضا شده برای احتیاجات ضروری دولت بوده یا خیر، و تحقیق در احتیاجات کرده و نظارت در مصرف آن وجوه کرده و مطمئن شود که مبالغ مصوبه برای همان مقصودی که عطا گردیده، صرف شده است» ... [سرانجام] ماده (۱۵) قانون بودجه سال ۱۸۱۷، نظارت مجلس بر هزینه‌ها و مخارج را مورد تصویب قرار داد که به‌موجب آن از این به بعد مخارج هر وزارتخانه نمی‌تواند از کلیه اعتبارات که برای هر یک از وزارتخانه‌ها داده

1. Budget

2. Budgetary Procedures

3. California Department of Finance, "Development of Modern Budgeting", op.cit.

۴. رنه اشتورم، همان، ص ۴۶ - ۴۷.

شده است، تجاوز کند.^۱ بدین ترتیب «این منازعه به‌موجب قانون ۲۵ مارس ۱۸۱۷ و تصویب‌نامه اول سپتامبر ۱۸۲۷ خاتمه یافت و دخالت پارلمان در کلیه امور مالی از جمع و خرج هر دو محرز گردید».^۲

۱-۲-۲-۱ حقوق و صلاحیت‌های مالی قوه مقننه در فرانسه

در بررسی تاریخی از وضعیت و میزان حقوق قوای مجریه و مقننه در زمینه بودجه و بودجه‌ریزی در فرانسه، مشاهده می‌شود که قوه مقننه از اختیارات وسیعی برخوردار است. در این کشور، برخلاف آنچه در مورد انگلستان گفته شد، «وکلاهی مجلس حق پیشنهادهای شخصی بنا به میل خود نسبت به هر نوع اضافه مخارج و هر نوع تخفیف و تقلیل عایدات را دارند. ابتکار نمایندگان مثل حق دولت در این موضوع برقرار و به همان درجه از حقوق دولت کاسته می‌شود. این ابتکار شخصی نسبت به امر بودجه، تمام اشکالاتی را که همسایگان (منظور دیگر کشورهای اروپایی است) از خود دور کرده‌اند، برای فرانسه تولید می‌کند؛ زیرا لاینقطع موازنه بودجه را برهم‌زده و راهی برای هر نوع مداخلات باز می‌کند. هر ساله ممبران کمیسیون‌های بودجه، صورت وحشتناکی از اضافات مخارج و تخفیفات عایدات که نتیجه قبول پیشنهادهای شخصی نمایندگان است، تهیه می‌کنند. هر ساله نیز به‌واسطه بعضی از این اسناد، کشف می‌شود که جهت عدم ترتیب و تنظیم مالیه‌ها تنها ابتکار پارلمانی است».^۳ دکتر مصدق می‌نویسد: «چون در فرانسه دولت و مجلس هر دو در تهیه بودجه شرکت دارند، کمیسیون مالیه می‌تواند به میزان اعتبارات پیشنهادی دولت افزوده یا از آن کسر کند، و کمیسیون مزبور نه این است که فقط پیشنهاد دولت را علاوه یا از آن کسر می‌کند، بلکه گاهی در پیشنهادهای دولت تا درجه‌ای تصرفات می‌کند که آن را از حالت اولیه خارج می‌کند. چون در تهیه بودجه دولت و مجلس هر دو شرکت دارند، معلوم نیست که بودجه نتیجه افکار کدام یک از آن دو است، به‌علاوه وکلا هم در مجلس می‌توانند اصلاحاتی را که لازم است پیشنهاد

۱. همان، ص ۴۶ - ۴۷.

۲. محمد مصدق، همان، ص ۳۹.

۳. رنه اشتورم، همان، ص ۵۵.

کنند ... [او می‌افزاید] از آنجا که اصلاحات مزبوره (اصلاحات و تغییراتی که نمایندگان در بودجهٔ پیشنهادی دولت می‌دهند) محدود نبود، در سال ۱۹۰۰ برحسب پیشنهاد دو نفر از نمایندگان، ماده (۱۰۱) در نظام‌نامهٔ داخلی مجلس وضع شده که ... [به‌موجب آن] اولاً هیچ پیشنهاد اصلاح یا ماده الحاقیه که مفادش افزایش مخارج یا کاهش عایدات باشد در قانون مالیه و قانون عایدات مستقیم و قانون تصویب اعتبار مخارج پذیرفته نمی‌شود، چنانچه از تاریخ توزیع خبر کمیسیون مالیه راجع به فصلی که اصلاح مربوط به آن است ده روز گذشته باشد. ثانیاً هیچ پیشنهادی برای اضافه حقوق، کمک خرج یا مستمری یا ایجاد اداره، خارج از حدودی که در قوانین جاریه پیش‌بینی شده است، در تحت اصلاح یا مواد الحاقیه بودجه جایز نیست. فقره اول مربوط به تحدید زمان و فقره ثانی مربوط به تحدید موضوع است، تا وکلا نتوانند در روزهای اخیر شور بودجه، پیشنهادهایی کرده و موجبات تأخیر را فراهم یا مطالبی را که محتاج به طرح قانونی است به‌عنوان اصلاح یا ماده الحاقیه پیشنهاد کنند»^۱.

اصل جامعیت بودجه تا سال ۱۸۱۸ به‌طور کامل در فرانسه رعایت نمی‌شد و درآمدها پس از کسر مخارج در بودجه اعلام می‌گردید. «قانون مالیه ۱۵ مه ۱۸۱۸، برای دفعهٔ اول عایدی خرج در نرفتهٔ مالیات‌ها را در بودجهٔ عایدات و میزان مخارج وصول آن را در بودجهٔ مخارج درج کرد ... در نتیجهٔ این اقدام ارقام بودجهٔ ۱۸۱۸ دفعتاً ۱۲۰ میلیون فرانک نسبت به عایدات و مخارج اضافه گردید. از آن به بعد مخارج وصول عواید مملکتی مرتباً در جزء بودجه منظور، و ترتیبات ذیل مقرر در نظام‌نامه‌های ۳۱ مارس ۱۸۳۷ و ۱۸۶۲ همیشه به‌موقع اجرا گذارده شده است: میزان کلیهٔ منابع جزء عایدات برآورد شده، و مخارج وصول و اداره و همچنین مصارف دیگر جزء کلیهٔ مخارج منظور می‌شود (ماده (۱۶)). دربارهٔ جامعیت بودجه در بخش مخارج، نیز در ۱۴ سپتامبر سال ۱۸۲۲ فرمانی صادر گردید که به‌موجب ماده (۳۰) این فرمان وزرا نمی‌توانند به هیچ وسیله از منابع خصوصی، میزان اعتباراتی را که برای مخارج ادارات مربوطه به آنها داده شده است اضافه کنند، این ماده (که) بعدها ماده (۴۳) نظام‌نامهٔ ۳۱ مه ۱۸۶۲ گردید، نسبت به مخارج همان اصل جامعیت را مقرر کرد که از قانون ۱۸۱۸ نسبت به عایدات

استفاده می‌شد...»^۱

در فرانسه تمایل به حضور کمیته‌های دائمی در امور مالییه و بودجه در مجلس از همان ابتدا آشکارا بر این نظر مبتنی بوده است که صلاحیت و تخصص اعضای کمیسیون‌ها بیشتر شود. در این مورد برخی از نمایندگان پارلمان فرانسه معتقد بودند که «در تشکیلات حالیه (تشکیلات ۱۸۴۹ میلادی) دو ترتیب قابل تأسف وجود می‌یابد، اولاً اینکه اغلب اعضای کمیسیون‌ها که انتخاب می‌شوند یا کمتر صلاحیت داشته یا اینکه هیچ صلاحیت آن کار را دارا نیستند، دوم اغلب نمایندگان صالح و خبیر را نمی‌توان به عضویت کمیسیون‌های مزبور انتخاب نمود، چنانچه به‌جای ترتیب کمیسیون‌های موقتی طرز و ترتیب کمیسیون‌های دائمی برقرار شود، اعضا آنها قهراً بیشتر لایق و با اطلاع خواهند بود. مثلاً در صورتی که برای یک وکیل دعوی سه سال مدرسه و سه سال تمرین عمل لازم به‌نظر می‌رسد و برای داشتن یک طبیب شش سال تحصیل ضروری است، همچنین برای تربیت نمودن یک مهندس، شش سال مدت لازم است، چگونه ممکن است یک نماینده مجلس در چند جلسه موقتی دارای صلاحیت و اطلاعات از امری بشود که شاید هرگز تحصیل آن را هم ننموده است»^۲. پس از اینکه وزیر دارایی لایحه بودجه را به مجلس تقدیم کرد، «رئیس مجلس نطق ذیل را ایراد می‌کند: لایحه طبع و توزیع گردید و به شعب ارجاع

۱. پارلمان پس از قوانین و فرامین ۱۸۱۸ و ۱۸۲۲، جد و جهد کاملی برای بسط جامعیت بودجه کرد. تمام عواید تأسیسات صنعتی دولتی از یک‌طرف در جزء عایدات برآورد شده و تمام مصارف این تأسیسات از طرف دیگر در جزء مخارج منظور شده است. اداره جنگل‌ها به‌خصوص حق ندارد عایدی بریدن سالیانه اشجار و محصولات جزئی خود را به خود تخصیص بدهد ... همین‌طور نسبت به گله‌های گوسفند و گاو و رمه‌های مادیان و غیره که با مخارج گزاف از طرف دولت نگاهداری می‌شود، و برای مدارس فلاحتی و زراعتی و مدارس بیطاری و کارخانجات چینی‌سازی و غیره و تمام محصولات و عواید آن مستقیماً بالتمام در بودجه عایدات برآورد شده، بدون اینکه به‌طور خصوصی از این عواید وجهی به نفع این تأسیسات مصرف شود. ولی در همان حال قانون مالیه ۱۸۹۲ نسبت به وزارت بحریه یک تخصیصی را مقرر داشته است (که به استناد آن) منافع فروش موادی که از طرف دوایر و شعب بحریه به اداره خالصجات دولتی واگذار می‌شود، از این به بعد در جزء محاسبات مخصوصه خزانه، اساس یک بودجه جداگانه را تشکیل داده و معادل عوایدی که از این محل حاصل می‌شود، محل اعتباراتی برای آن وزارتخانه خواهد بود. اشتورم عقیده دارد که این بدعت، یعنی اجازه به وزارت بحریه برای داشتن بودجه‌ای جداگانه به جامعیت بودجه سکتته وارد می‌آورد. برای توضیح

بیشتر رجوع شود به رنه اشتورم، همان، ص ۱۲۲، ۱۲۳، ۱۲۵ و ۱۳۱.

۲. رنه اشتورم، همان، ص ۲۶۲ - ۲۶۳.

می‌شود، شعبی که ابتدا لایحه بودجه به آنها ارجاع می‌شود، کمیسیون بودجه نیست، بلکه این شعب کمیسیون مزبور را انتخاب می‌کنند. مجلس نمایندگان مطابق نظام‌نامه داخلی خود به یازده شعبه تقسیم شده و همراهه اعضای این شعب به وسیله قرعه از بین نمایندگان انتخاب می‌شود، و کلیه لوایح قانونی به مجرد پیشنهاد به مجلس، فوراً به شعب مزبور ارجاع می‌گردد. شعب پس از مباحثه مختصری در موضوع لایحه، در جلسات خود یک عده اعضای برای مذاقه هریک از لوایح قانونی انتخاب می‌کنند. کمیسیون‌های مقننه به این ترتیب مرکب از یازده نفر عضو تشکیل می‌شود و نسبت به اهمیت امر بودجه از هر شعبه، سه نفر عضو انتخاب می‌گردد. به طوری که کمیسیون بودجه مرکب از ۳۳ نفر نماینده است.^۱

دکتر محمد مصدق در این مورد می‌نویسد: «در فرانسه سابقاً دو کمیسیون به نام قوانین مالیه و بودجه در امور مالیه دخالت می‌کرد، کمیسیون اخیر (کمیسیون بودجه) را شعب یازده گانه مجلس، هریک سه نفر که مجموع عده آن ۳۳ نفر بود، انتخاب می‌کرد. ولی از ۱۹۲۰، کمیسیون‌های مزبور ملغی و کمیسیون مالیه، آن دو را قائم مقام شده است و دارای ۴۴ عضو و تعیین آنها به انتخاب تناسبی است. به این طریق که هر فراکسیونی به تناسب عده خود، اسامی یک یا چند نفر را نوشته به رئیس مجلس می‌دهد و اسامی آنها در آخر صورت مجلس ثبت می‌شود و همین ثبت به منزله تصویب است. مگر اینکه پنجاه نفر از وکلا اعتراض کنند و در این صورت اعضای کمیسیون به طریق انتخاب جمعی در مجلس انتخاب می‌شوند».^۲ مصدق در زمینه دائمی یا موقت بودن کمیسیون بودجه در فرانسه می‌نویسد: «قبل از ۱۹۲۰، چنانچه دولت تقاضای اعتبارات اضافی می‌کرد، مذاقه آن بر عهده کمیسیون مأمور مطالعه بودجه آن سال بود. به عبارت آخر بعد از انقضای یک سال هم، باز کمیسیون سابق حق مداخله و رأی داشت، ولی از ۱۹۲۰ به بعد که کمیسیون مالیه، قائم مقام کمیسیون بودجه سابق است، در تمام لوایح حق مداخله دارد. به این طریق که بعد از انقضای یک سال، مدت کمیسیون منقضی می‌گردد و در کمیسیون مالیه بعد، بودجه سال بعد و کلیه اعتباراتی را که مربوط به بودجه سال قبل باشد، رسیدگی می‌کند. کمیسیون مالیه به کمیسیون‌های

۱. همان، ص ۲۵۳ - ۲۵۴.

۲. محمد مصدق، همان، ص ۴۸.

فرعی تقسیم می‌شود که هریک از آنها دارای مخبر (بوده) و به بودجهٔ مخصوصی رسیدگی می‌کند، مثل بودجهٔ داخله و خارجه و غیره و مخبر کل هم نظریات تمام مخبران را جمع‌آوری و بر طبق آنها، لایحهٔ بودجه را تهیه و تقدیم می‌کند. از سال ۱۹۲۰ دو مخبر دیگر هم به سمت معاونت مخبر کل تعیین می‌شود و زمینهٔ مذاکرات در مجلس، خبری است که مخبر کل می‌دهد نه لایحهٔ دولت، و اگر دولت با خبر کمیسیون موافق نباشد می‌تواند نظریات خود را در مجلس به‌عنوان اصلاح پیشنهاد کند.^۱

براساس مادهٔ (۱) قانون اساسی ۱۵ فوریهٔ ۱۸۷۵ فرانسه، «قوةٔ مقننه به‌وسیلهٔ دو مجلس تشکیل می‌یابد: مجلس نمایندگان^۲ و مجلس سنا،^۳ مجلس نمایندگان از طریق انتخابات عمومی و با شرایط مندرجه در قانون انتخابات تشکیل می‌گردد. تشکیلات و طرز انتخاب و وظایف سنا توسط قانون مخصوصی تعیین می‌شود ... [که به استناد مادهٔ (۸) آن، سنا] به همراهی مجلس نمایندگان حق وضع قوانین را داراست. با وجود این قوانین مالی باید بدو^۴ به‌نظر مجلس نمایندگان رسیده و به تصویب آنها برسد»^۴.

دکتر مصدق در زمینهٔ حقوق دو مجلس در فرانسه می‌نویسد: «اختیار مجلسین و کلا (نمایندگان) و سنا در تصویب قوانین مساوی است، مگر در قوانین راجع به دخل و خرج مملکتی که حق تقدم و قطعیت رأی با مجلس و کلا است. حق تقدم آن است که هیچ لایحهٔ قانونی راجع به امور مالیه به مجلس سنا نمی‌رود، مگر اینکه قبلاً در مجلس و کلا موضوع شور و رأی واقع شده باشد و قطعیت رأی آن است که مجلس سنا نمی‌تواند رأی مجلس و کلا را تغییر دهد»^۵.

۱. مصدق در پیرامون کمیسیون بودجهٔ مجلس سنا فرانسه می‌نویسد: «در مجلس سنا فرانسه هم کمیسیونی به نام کمیسیون مالیه و دارای ۲۷ نفر عضو است که هر سه عضو آن را یکی از شعب نه‌گانهٔ مجلس سنا انتخاب می‌کند و کمیسیون مزبور مقارن شروع کمیسیون مالیهٔ مجلس و کلا (مجلس نمایندگان) من‌غیررسم به رسیدگی بودجه شروع می‌کند تا زمانی که بودجه به مجلس رسید، مطالعات کمیسیون ذی‌دخل قریب به اتمام بوده و مجلس سنا هم به گذراندن بودجه به‌موقع موفق شود». رجوع شود به: محمد مصدق، همان، ص ۴۹.

2. The National Assembly

3. The Senate

۴. علی حمیدی، سیر تکاملی حقوق در بریتانیا و مقایسه آن با حقوق اساسی ایران (اتازونی و فرانسه)، ۱۳۳۰، ص

۱۳۰ - ۱۳۱.

۵. محمد مصدق، همان، ص ۳۹ - ۴۰.

به نوشته اشتورم، «طرفداران اقتدارات سنا ماده (۸) قانون اساسی ۱۸۷۵ را به ترتیب ذیل تفسیر می‌کنند. آنها می‌گویند هیچ ممکن نیست بیانی واضح‌تر از متن صریح قانون مزبور کرد که موافق آن مجلسین دارای حق مساوی هستند. درحالی‌که به مجلس شورای ملی تقدم در قوانین مالیه واگذار شده است (که این هم امتیاز مهمی است. زیرا هرکس اول بودجه را تصویب کرد، حقیقتاً ریاست امر با اوست ... اما نمایندگان مجلس شورای ملی معتقد بودند که رأی نمایندگان مجلس شورای ملی، اساس ابتدایی و لازم و ملزوم هر نوع مذاکره سنا راجع به امور مالیه است. قوانین مالیه باید ابتدا به مجلس شورای ملی پیشنهاد شده و از طرف مجلس درباره آنها رأی داده شود. موافق این نظر در موقعی که مجلس شورای ملی خرجی را در بودجه ننوشته یا اینکه مالیاتی را تصدیق نکرده یا به عبارت اخری یک پیشنهاد دولت را نسبت به عایدات یا مخارج، به خصوص رد کرده است، سنا نمی‌تواند در آن موضوع مذاکره و مباحثه کند ... طرفداران مجلس شورای ملی حتی می‌گویند که مجلس نه فقط حق تقدم در مسائل مالیه را دارد، یعنی ابتدای مطلب از او شروع می‌شود، بلکه آخر مطلب و آخرین رأی در مسائل مالیه هم با اوست ... در موقعی مجلس شورای ملی رأی خود یعنی کلام اول را در موضوع بودجه بیان نمود، سنا حق آن را دارد که توسط مخبر خود یا اعضای کابینه اعتراضات خود را بیان نموده و بگوید فلان مالیات یا فلان اعتباری که حذف شده است محقانه نبوده و بی‌فایده است. ولی باید دانست که سنا غیر از این حق دیگری را دارا نیست. همین که اعتراضات و ملاحظات سنا ابلاغ گردید حق سنا تمام شده است، آن وقت مجلس شورای ملی آخر کلام خود را بیان و مطلب را رد یا تصدیق می‌نماید»^۱

مناقشه در مورد تفسیر ماده (۸) قانون اساسی سال ۱۸۷۵، سال‌ها ادامه یافت تا بالاخره در هنگام تهیه قانون اساسی مصوب ۱۳ اکتبر ۱۹۴۶، با تصویب مواد (۱۶) و (۱۷) دایر بر اینکه «تصویب بودجه کل کشور با مجلس ملی است و نمایندگان مجلس مزبور حق پیشنهاد مخارج را دارند»^۲ به آن خاتمه داده شد.

۱. رنه اشتورم، همان، ص ۳۱۰، ۳۱۴.

۲. قاسم قاسم‌زاده، همان، ص ۲۸۸.

۲-۲-۱ حقوق و صلاحیت‌های نظارتی قوه مقننه در فرانسه

نظارت و کنترل پارلمان فرانسه بر بودجه به اشکال مختلفی صورت می‌گرفته است. براساس ماده (۱۴۸) قانون ۲۰ مارس ۱۸۱۷، «وزرا یک محاسبه از دوره عملیات سال قبل خود تهیه و طبع کرده و در هر دوره اجلاس به مجلس تقدیم می‌دارند ... این محاسبات به‌منزله اسناد خرج و اسناد مثبت لایحه قانونی تفریح بودجه خواهد بود ... محاسبات قطعی وزرا و محاسبه کل مالیه که محاسبات مزبور وزرا به ترتیبات متفاوت شرح معاملات و عملیات خود را بیان می‌کنند، چنانچه از طرف پارلمان کنترل نشود، در نظر قدر و قیمتی نخواهد داشت، از همین نقطه نظر نظام‌نامه ۱۰ دسامبر ۱۸۲۳، تأسیس یک کمیسیون سالیانه را به نام کمیسیون رسیدگی به محاسبات وزرا مقرر می‌دارد، و کمیسیون مزبور مرکب از نه عضو است که از طرف رئیس دولت از مابین اعضای مجلس شورای ملی و شورای مملکتی و دیوان محاسبات انتخاب می‌شود. مقصود اساسی از مأموریت کمیسیون مزبور آن است که در خصوص محاسباتی که از طرف وزرا طبع گردیده، در سر محل با دفاتر مرکزی وزارتخانه‌های مربوطه مطابقت کرده و به‌خصوص محاسبه کل مالیه را با دفاتر محاسبات کل مالیه کاملاً تطبیق و نتایج محاسباتی که از طرف وزرا داده شده است با معاملات واقعه مقایسه و صحت آن را تعیین کند»^۱. گزارش کمیسیون رسیدگی به محاسبات وزرا برای دیوان محاسبات ارسال می‌شود. دیوان محاسبات در فرانسه به‌موجب قانون ۱۶ سپتامبر ۱۸۰۷ تشکیل گردیده است و به‌عنوان بخشی از قوه قضائیه در سلسله‌مراتب، در ردیف اولین قوای دولتی محسوب می‌شود. از وظایف مهم این دیوان، کمک و همراهی با قوه مقننه در امر کنترل بودجه است. این دیوان، گزارش نظارتی خود را در مورد عملکرد بودجه به مجلس نمایندگان فرانسه ارسال می‌کند.

روش‌های نظارتی یادشده بر عملکرد بودجه، خودبه‌خود به بررسی لایحه تفریح بودجه منجر نمی‌شد؛ زیرا در فرانسه «تا سنه ۱۸۱۸، دولت با یک طرز کم‌پابیش کاملی، در جدول‌های منضم به هر قانون مالیه، وضعیت سنوات مالیه ختم شده را طبع می‌کرد، ولی از طرف قوه مقننه برای تفریح قطعی ارقام مندرجه در آن جدول‌ها هیچ ترتیبی

۱. رنه اشتورم، همان، ص ۵۲۹، ۵۳۴ - ۵۳۵.

اتخاذ نمی‌گردید. در قانون ۱۵ مه ۱۸۱۸ مقررات ذیل تصویب شد: [ماده (۱۰۲)] تفریغ قطعی بودجه‌های گذشته در آینده به‌موجب قانون مخصوصی خواهد بود که قبل از پیشنهاد قانون سالیانه مالی به مجلس پیشنهاد خواهد گردید. از تاریخ ۱۸۱۹ ماده مزبور به‌موقع اجرا گذارده شد ... ترتیب رأی در قانون تفریغ بودجه مثل همان رأی دادن درباره خود بودجه است ... وزیر مالیه پس از آنکه لایحه تفریغ بودجه را تهیه کرد، با بیان مقدمه به ریاست مجلس شورای ملی تسلیم می‌کند. شعب مجلس شورای ملی یک کمیسیون ۳۳ نفری را از مابین خود برای رسیدگی لایحه مزبور انتخاب می‌کنند. کمیسیون مزبور راپورت خود را نوشته و متن قانون تفریغ بودجه را به مجلس تقدیم می‌دارد. پس از مذاکره در کلیات و مذاکره در مواد، در جلسه علنی رأی در مواد و بعد رأی در کلیه لایحه قانونی گرفته شده و متن مصوبه مجلس شورای ملی به سنا فرستاده می‌شود. همین‌که سنا نیز به نوبت خود رأی داد، لایحه مزبور حکم قانون مملکتی را داشته و مطابق ترتیبات معموله از طرف دولت رسماً اعلام می‌شود.^۱

دکتر مصدق نیز در مورد نظارت و کنترل قوه قانون‌گذاری فرانسه بر بودجه و روند تحول آن در اوایل قرن بیستم می‌نویسد: «در فرانسه که دیوان محاسبات این وظیفه را عهده‌دار نیست،^۲ مجلس به وسایل دیگر در امور مالیه نظارت می‌کند. من جمله به‌موجب قانون ژوئن ۱۹۱۷، مخبرین کمیسیون‌های مالیه مجلسین سنا و وکلا (نمایندگان) باید در اعتبارات مصوبه نظارت دائمی کرده و هرگونه اطلاعاتی را که لازم است بخواهند، و بر طبق ماده (۱۳) قانون ۳۱ دسامبر ۱۹۱۸، وزرا مکلف‌اند که در هر ماه صورتی از اعتبارات ماه قبل و حوالجات صادره تهیه کرده، به مخبرین مزبور بدهند و مفتشین تعهدات وزرا در مخارج، نیز باید صورت تعهدات وزرا را به مجلس تقدیم کنند. در هر سال هم یک مرتبه کمیسیونی مرکب از اعضای مجلس سنا و مجلس وکلا و مجلس شورای دولتی و دیوان محاسبات تشکیل می‌شود که به حساب سالیانه وزرا پس از ختم دوره عمل رسیدگی کرده، راپورت خود را به کمیسیون‌های مجلس سنا و وکلا تقدیم کند. ولی باید دانست که در فرانسه تجاوز از

۱. همان، ص ۵۴۶، ۵۶۹.

۲. در حال حاضر به‌موجب ماده (۱۸) قانون اساسی فرانسه مصوب ۱۳ اکتبر ۱۹۴۶، مجلس نمایندگان به‌وسیله دیوان محاسبات به محاسبات وزرا رسیدگی می‌کند.

اعتبارات مصوبه غیر از مسئولیت سیاسی، مسئولیت‌های دیگری را عملاً موجب نیست.^۱

۳-۲-۱ ایالات متحده آمریکا

در دو قرن شانزدهم و هفدهم میلادی، منطقه آمریکای شمالی، مستعمره انگلستان بود و در ایالات تازه تأسیس مهاجران در بخش شرقی آمریکا، نمایندگان را اهالی مستعمره و فرمانداران ایالتی منصوب پادشاه انگلستان انتخاب می‌کردند. «پس از ختم جنگ‌های هفت‌ساله بین فرانسه و انگلستان در سال ۱۷۶۳، دولت انگلیس گرفتار وام‌های سنگین که برای تأمین مخارج جنگ کرده بود، شده و درصدد تهیه پول برای پرداخت قروض خود برآمد، و از طرف دیگر به علت فتح در آن جنگ، قسمت زیادی از هندوستان ضمیمه مستعمرات آن کشور گردید. به نظر نمایندگان وقت مجلس انگلیس، مستعمرات به منزله منابعی بوده است که باید از آنها به نفع انگلستان استفاده کرد. به عقیده آنها چه از راه تجارت و چه از راه خرید مواد اولیه مستعمرات و چه به وسیله فروش کالاهای ساخته شده انگلیسی به آنها و چه به وسیله عوارض و مالیات‌های جدید، باید ایجاد ثروت و پول برای کشور خود، یعنی انگلستان کرد. به همین جهت بعد از عهدنامه ۱۷۶۳ با فرانسه، جرج سوم پادشاه انگلیس و دولت انگلستان تصمیمات جدیدی برای مستعمرات گرفته و اجرای آن را از مستعمرات خواستند ... [که از آن جمله] دو سال پس از جنگ هفت ساله (۱۷۶۵)، مالیاتی به عنوان الصاق تمبر به اسناد خرید و فروش و روزنامه‌ها و غیره وضع کردند و مأمورینی برای وصول به مستعمرات و من جمله به آمریکا فرستادند. گرچه مبلغ این مالیات زیاد نبود، ولی مردم که از مقررات (وضع شده) بسیار ناراضی بودند، وضع مالیات تمبر را وسیله کرده و به آن اعتراض کردند و اعلام کردند که چون این مالیات از طرف مجلسی وضع نشده که ما در آن نماینده داشته باشیم، مورد قبول ملت آمریکا نیست. این اعتراض به صورت شدیدی درآمد و از طرف طبقات روشن و نویسندگان و رجال آمریکا در روزنامه‌ها، حملات شدیدی علیه وضع این مالیات گردید. در حال در اکتبر ۱۷۶۵، کنگره مرکب از ۲۷ نماینده ۹ قسمت آمریکا در نیویورک تشکیل گردید و عریضه به شاه و پارلمان انگلستان نوشته و الغای مالیات تمبر را تقاضا

۱. محمد مصدق، همان، ص ۱۷۷ - ۱۷۸.

کردند. در ضمن در خود آمریکا نیز در مقابل اجرای آن مقاومت کرده و از خرید تمبر خودداری کردند، و در نتیجه پارلمان انگلیس با لغو این مالیات موافقت کرد. این اولین موفقیت آمریکاییان در مقابل مالیاتی بود که خود در تصویب آن شرکت نداشتند. ولی پارلمان انگلیس برای اینکه خود را در مقابل مقاومت مهاجران شکست خورده معرفی نکند، در همان موقع قانونی وضع کرد که به موجب آن حق وضع مالیات را برای مستعمرات دارد، و در دنباله آن نیز قانونی وضع کرد که به موجب آن از کلیه کالاهای وارده به آمریکا حقوق گمرکی بگیرد. ولی آمریکاییان در مقابل این مالیات نیز مقاومت کرده، از خرید اجناس انگلیسی خودداری کردند و در نتیجه، پارلمان انگلیس ناچار شد این مالیات را لغو کند و فقط حقوق گمرکی چای را نگه داشت و لغو نکرد ... آمریکایی‌ها تصمیم گرفته بودند که هیچ‌گونه مالیاتی را که به تصویب خودشان نرسد، نپردازند و در نتیجه کشمکش بین انگلیسی‌ها و آمریکایی‌ها شروع شد. مردم بناداری که چای انگلیسی وارد می‌شد از تخلیه آن خودداری کردند و حتی در چند مورد شبانه به کشتی‌های حامل چای حمله کرده و محمولات آنها را به دریا ریختند. چون انگلستان راجع به گمرک چای اصرار ورزید و حتی فروش چای را در آمریکا به انحصار کمپانی هند شرقی^۱ واگذار کرد، مردم آمریکا سخت برآشفته و کمیت‌هایی در قسمت‌های مختلف آمریکا تأسیس کردند و از سیاست مالیاتی انگلستان انتقاد کردند. از طرف دیگر، دولت انگلستان نیز عکس‌العمل شدیدی در برابر مردم آمریکا کرده و مقررات بسیار سختی برای تهدید آنان وضع کرد. ولی این‌گونه تهدیدات هیچ‌گونه اثری جز خشم و غضب بیشتر در مردم نبخشید و کم‌کم مقاومت مردم برای عدم پرداخت مالیات، تبدیل به نهضت‌های عمومی تمام مردم و قسمت‌های مختلف آمریکا گردید. چنان‌که در کنگره‌ای که در سال ۱۷۷۴ در فیلادلفیا تشکیل شد و غالب شخصیت‌های بزرگ آمریکا مانند واشینگتن^۲ در آن شرکت داشتند، اعلامیه‌ای منتشر کرده و اعلام داشتند که وضع مالیات از حقوق مسلم هیئت‌های تقنینیه و نمایندگان ملت آمریکاست.^۳

در نهایت، مقاومت مردم در مقابل پرداخت مالیات و عوارض به تقویت حس

1. East India Company
2. K. George Washington

۳. شمس‌الدین جزایری، همان، ص ۵۰، ۵۲.

استقلال طلبی ملت آمریکا منجر گردید، و در پی جنگ دوسال‌ونیمه‌ای با قشون مستعمراتی انگلستان و پیروزی در آن، در ۱۹ اکتبر ۱۷۸۱ موفق به کسب استقلال و ایجاد کشور ایالات متحد آمریکا شدند. اما از زمان کسب استقلال و تصویب قانون اساسی تا تصویب قانون بودجه و حسابداری^۱ در سال ۱۹۲۱، تقریباً ۱۳۲ سال طول کشید تا آنکه ایالات متحد آمریکا خود را با فکر داشتن بودجه رسمی مطابقت دهد. «قانون اساسی مصوب ۱۷۸۹ میلادی، مطلبی درباره اینکه این کشور می‌باید دارای بودجه رسمی باشد در خود نداشت. البته منظور آن نیست که فکر داشتن بودجه در آن روزها طرف‌دارانی در میان ملت آمریکا نداشت. الکساندر هامیلتون،^۲ اولین وزیر خزانه‌داری و یکی از مورد اعتمادترین مشاوران جرج واشینگتن، اولین رئیس‌جمهوری ایالات متحد آمریکا، به بودجه‌ریزی اعتقاد داشت. هامیلتون از کنترل مرکزی بر اقتصاد ملی دفاع می‌کرد و معتقد بود که بودجه، موجب تقویت قدرت ریاست جمهوری برای هدایت امور کشور خواهد شد. در مقابل توماس جفرسون^۳ به‌جای تمرکزگرایی و کنترل از مرکز، به تقویت حقوق ایالات^۴ اصرار می‌ورزید و با تلاش‌های هامیلتون برای بسط قدرت حکومت فدرال مخالفت می‌کرد. جفرسون معتقد بود که قدرت پرداخت‌های مالی دولت فدرال می‌باید محدود شده و توسط کنگره مورد نظارت و کنترل قرار گیرد، جایی که نمایندگان ایالات مختلف صحبت‌های بسیار برای گفتن داشتند. بالاخره پس از مدتی نظر جفرسون مورد تأیید واقع شد و تصمیم گرفته شد که کنگره به‌وسیله کمیته تأمین مالی^۵ مجلس نمایندگان^۶ به تخصیص وجوه ضروری ... اقدام کند». ^۷ قوه مقننه یا کنگره در ایالات متحد آمریکا در هنگام استقلال و پس از آن از قدرت بسیاری در امور مالی برخوردار بود. «هامیلتون به‌عنوان اولین وزیر خزانه‌داری خواهان آن بود که خزانه‌داری بازوی ریاست جمهوری برای تأثیرگذاری بر بودجه‌های مورد درخواست

1. Budget and Accounting Act

2. Alexander Hamilton

3. Thomas Jefferson

4. States

5. Ways and Means Committee

6. House of Representatives

7. Richard Zneimer, "What Budgets Reveal About or Nation's Past", *Scholastic Update*, Vol 117, Sept 21, 1984, P. 41.

وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی باشد. اما کنگره با این امر مخالف بود و اصرار می‌ورزید خزانه‌داری بدون هیچ دخل و تصرفی در خواست‌های مالی دستگاه‌های دولتی را به کنگره ارسال کند ... [سرانجام] در هنگامه جنگ‌های داخلی ۱۸۶۱-۱۸۶۵، آبراهام لینکلن رئیس‌جمهور، رهبری و هدایت نظام بودجه کشور را برعهده گرفت.^۱

۱-۲-۳-۱ حقوق و صلاحیت‌های مالی قوه مقننه در ایالات متحده آمریکا

در بررسی تاریخی از حقوق قوای مجریه و مقننه در زمینه بودجه و بودجه‌ریزی در ایالات متحده آمریکا، مشاهده می‌شود تا تصویب قانون بودجه و حسابداری در سال ۱۹۲۱ قوه مقننه یا کنگره این کشور از حقوق و اختیارات بسیاری در تهیه لایحه بودجه برخوردار بوده است. در بند «۸» ماده (۱) قانون اساسی ایالات متحده آمریکا آمده است: «کنگره اختیار وضع و جمع‌آوری مالیات، عوارض، حقوق گمرکی و مالیات بر کالاهای داخلی را به منظور پرداخت دیون و تأمین دفاع ملی و رفاه اجتماعی اهالی ایالات متحده آمریکا دارا می‌باشد. اما تمامی عوارض، حقوق گمرکی و مالیات بر کالاهای داخلی می‌باید به‌طور یکنواخت میان ایالات مختلف تقسیم شود. [همچنین در ماده (۱) بند «۷» این قانون می‌خوانیم] تمامی لوایح مربوط به افزایش درآمدها توسط مجلس نمایندگان تدوین می‌شود، اما مجلس سنا می‌تواند پیشنهاد یا اصلاحیه‌ای در این زمینه همچون دیگر لوایح ارائه کند».^۲

دکتر مصدق درباره نحوه بودجه‌ریزی و قدرت قوه قانون‌گذاری در ایالات متحده آمریکا می‌نویسد: «در آمریکا معمول بود که رئیس هر دپارتمانی (وزارتخانه)، مخارج دپارتمان خود را پیش‌بینی کرده^۳ و صورت پیش‌بینی‌ها را به رئیس دپارتمان خزانه‌داری که به‌منزله وزیر مالیه است، می‌داد و شخص مزبور هم بدون اینکه آنها را با هم مرتبط ساخته و در موازنه بودجه نظریاتی به کار برد، به ضمیمه صورت مخارج دپارتمان خود به رئیس مجلس می‌داد، (مجلس نمایندگان) و در مجلس هم ۱۵ کمیته بود که در

1. "Early History of Budgeting" <http://www.nmu.edu>.

2. Ibid.

3. Estimate

پیشنهاد‌های دپارتمان‌ها اظهار عقیده می‌کردند. به عبارت‌آخری، برعکس اینکه در مجلس شورای ملی ما (ایران) کمیسیون بودجه یکی است و تمام پیشنهاد‌های مربوط به امور مالی را رسیدگی کرده، عقیده خود را اظهار می‌کند، در مجلس آمریکا ۱۵ کمیته بود که هر یک برحسب صلاحیت خود پیشنهاد‌های دپارتمان‌ها (وزارتخانه‌ها) را مطالعه کرده، بدون اینکه مجموع مخارج و عایدات را در نظر گیرند، عقیده خود را اظهار می‌کردند. به‌طور خلاصه در آمریکا دولت بودجه را تهیه نمی‌کرد، بلکه هر دپارتمانی (وزارتخانه‌ای) فهرست خرج خود را به مجلس می‌فرستاد و کمیته‌های مجلس با ملاحظه آن، خودشان بودجه را تهیه می‌کردند و حضور رئیس دپارتمان خزانه (وزیر خزانه‌داری) در مجلس، به‌واسطه تجزیه مطلق قوه مقننه از مجریه امری فوق‌العاده بود. کمیته‌های تهیه‌کننده بودجه هم نه فقط از رئیس دپارتمان خزانه کسب پاره‌ای اطلاعات [می‌کردند]، بلکه رؤسای سایر دپارتمان‌ها یا مادون آنها را برای کسب اطلاعات به مجلس احضار می‌کردند. بنابراین به رئیس دپارتمان خزانه‌داری در امور عالی‌مملکت حقاً مسئولیتی وارد نمی‌شد. چه، مسئولیت مستلزم اختیارات است و شخص مزبور نه تنها در تهیه بودجه و موازنه جمع و خرج غیرمسئول بود، بلکه در اجرای بودجه هم نمی‌توانست کاملاً مسئول باشد و نه تنها رؤسای سایر دپارتمان‌ها (وزارتخانه‌ها)، بلکه مرئوسین هر یک از آنها هم می‌توانستند از مجلس تقاضای اعتبارات فوق‌العاده کنند. بنابراین مورد نداشت که رئیس دپارتمان خزانه‌داری بتواند سیاست و نظریات خود را در خصوص مالیه مملکت در سایر دپارتمان‌ها اجرا کند. علت این بی‌ترتیبی این بود که قسمت مهم عایدات مملکتی از گمرک و مشروبات الکلی و توتون به‌دست می‌آمد و به‌واسطه مالیات‌های مزبور که غیرمستقیم و زائد بر مخارج بود، وضع مالیات‌های دیگر لزومی نداشت. مالیات‌دهندگان بار سنگین مالیات را احساس نکرده و ادارات در زیاده‌روی مخارج بی‌اعتنا بودند و هر دپارتمانی در موقع تهیه بودجه با سایر دپارتمان‌ها رقابت کرده، ارقام خرج را می‌افزوده تا اگر از مبلغ پیشنهادی او کسر شود از دیگران باز نماند.^۱

اما در مجموع، «نشانه‌ها حاکی از آن است که در دوره پیش از جنگ‌های داخلی (۱۷۸۱-۱۸۶۱) تا حدودی توازن قوا در این زمینه میان کنگره و ریاست جمهوری

برقرار بوده است. کنگره قادر بود که اندازه و حوزه عمل دولت را با نظارت بر مالیات‌ها و تصویب برنامه‌ها و فعالیت‌های اصلی دولت کنترل کند، و ریاست جمهوری و قوه مجریه مدیریت خود را بر فعالیت‌های روزانه دولت افزایش داده و پیشنهاد به اجرا درآوردن فعالیت‌های جدیدی را ارائه می‌دادند، همچنین کوشش می‌کردند که در مقاطع زمانی خاصی نقطه کانونی قدرت برای بیان خواست‌ها و اهداف ملی باشند و به همین علت در هنگامه جنگ داخلی (۱۸۶۱-۱۸۶۵) قدرت ریاست جمهوری و دستگاه‌های اجرایی در زمینه کنترل بر بودجه افزایش یافت. اما این بسط قدرت پس از پایان جنگ داخلی به صورت چشمگیری به نفع کنگره تغییر یافت. استیضاح اندرو جانسون^۱ (۱۸۶۵-۱۸۶۹) هفدهمین رئیس‌جمهور آمریکا، سرآغاز آشوب نیروهای هیجان‌زده و درخواست تجدید ساختار قوا به طرفداری از کنگره بود که این عدم توازن تا سال‌های پایانی قرن نوزده ادامه یافت.^۲ همچنین به علت نبود یک مرکزیت برای هماهنگ کردن بودجه دستگاه‌های دولتی، کسری بودجه افزایش یافت. «کنگره در سال ۱۸۷۰ با تصویب لایحه تأمین اعتبار، ابزاری قانونی برای ایجاد اصلاحات متعددی در ارتباط با تخصیص اعتبارات را فراهم آورد و نیز با تصویب قانون مقابله با کسری،^۳ کنگره اولین تلاش جدی برای اعمال کنترل بر مخارج و هزینه‌های دولت را به اجرا درآورد. تا پیش از تصویب این قانون، وزارتخانه‌ها و سایر دستگاه‌های دولتی، اغلب متعهد به پرداخت وجوه بیشتری از آنچه به آنها اختصاص یافته بود، می‌شدند و آنگاه با تسلیم کسری اجباری^۴ خود به کنگره، تقاضای تأمین اعتبار می‌کردند. براساس قانون مقابله با کسری، تمامی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی موظف شدند پرداخت‌هایی بیش از مصوبه کنگره در سال مالی نداشته باشند، به علاوه، این دستگاه‌ها نمی‌توانستند به عقد قراردادهایی اقدام کنند که تعهد مالی برای دولت در آینده به همراه داشت.»^۵

با وجود این قانون، باز هم به علت نبود یک نظام متمرکز بودجه‌ریزی به‌ویژه در

1. Andrew Johnson

2. California Department of Finance. op.cit.

3. The Anti Deficiency Act

4. Coercive Deficiency

5. Committee on the Budget of United States Senate (1998), The Congressional Budget Process. <http://www.budget.senate.gov>

سطح قوه مجریه، کسری بودجه افزایش پیدا کرد. «پیش‌بینی‌های مخارج از حد اعتدال گذشت و میزان خرج بر جمع فرونی یافت، و دولت اصلاحات را در مالیه لازم و واجب دانست. لذا در چهارم مارس ۱۹۰۹ قانونی وضع شد که رئیس‌جمهوری پیش‌بینی‌های مخارج دپارتمان‌ها (وزارتخانه‌ها) را قبلاً ملاحظه کند، تا اگر مخارجی که پیشنهاد شده زیاده بوده و موازنه جمع و خرج را برهم‌زند در باب مبلغی که از مخارج زایده باید کسر شود یا اگر مخارج ضروری است، نسبت به وضع مالیات جدید یا استقراض، هر کدام که مقتضی باشد عقیده خود را اظهار کند».^۱ در اوایل قرن بیستم دو گروه ترقی‌خواه و محافظه‌کار، سیاست‌های ایالات متحد آمریکا را رقم می‌زدند. نشانه‌ها حاکی از آن است که «شکاف بزرگی میان اصلاحات بودجه‌ای در دوره ترقی‌خواه،^۲ دهه اول ۱۹۰۰، و بودجه پیشنهادی گروه محافظه‌کار تافت،^۳ در سال ۱۹۱۲ موجود است. ترقی‌خواهان از گسترش فعالیت‌های دولت حمایت می‌کردند، در حالی که گروه محافظه‌کار تافت، خواهان کوچک شدن دولت بود. ترقی‌خواهان تأکید بسیاری بر کارایی هزینه^۴ داشتند، اما محافظه‌کاران بر بهره‌وری و کاهش هزینه‌ها اصرار می‌ورزیدند ... دولت ویلیام هوارد تافت بیست‌وهفتمین رئیس‌جمهور آمریکا (۱۹۰۹-۱۹۱۳)، در برابر توسعه‌خواهی و مساوات‌طلبی ترقی‌خواهان، مباحث محافظه‌کاران را در دستور کار خود قرار داده بود. تافت و یارانش از کوچک شدن دولت، خصوصی‌سازی همه‌جانبه و کامل و حکومت توسط نخبگان دفاع می‌کردند. آنها طرفدار مدیریت اجرایی بودند که بتواند سازمان‌ها و دستگاه‌های متقاضی بودجه را کنترل کرده، هزینه‌ها را کاهش دهد، برای بخش خصوصی معافیت‌های مالیاتی فراهم آورد و بیش از آنکه به تثبیت قیمت‌ها و مشارکت مردم در تصمیم‌گیری بها دهد، به مردم حساب پس دهد. تافت رئیس‌جمهوری آمریکا، کمیسیون اقتصاد و کارایی^۵ را در سال ۱۹۱۰ تشکیل داد که هدف از آن بررسی وضعیت دولت، ابراز عقیده در مورد اقتصاد کشور و ارائه پیشنهاد در رابطه با بودجه ملی بود. این

۱. محمد مصدق، همان، ص ۴۴.

2. Regressives Era
 3. William Howard Taft
 4. Cost Effectivenss
 5. Commission on Economic and Effectivness

کمیسیون گزارش خود را در سال ۱۹۱۲ تهیه و تقدیم کرد. اما پیشنهادهای آن بلافاصله مورد اجرا قرار نگرفت.^۱

مصدق در مورد پیشنهادهای کمیسیون اقتصاد و کارایی می‌نویسد: «عقیده کمیسیون مزبور این شد که در آمریکا هم مثل سایر ممالک، بودجه را دولت تهیه و با موازنه جمع و خرج به مجلس پیشنهاد کند. رئیس‌جمهور (تافت) خواست این عقیده را به‌موقع اجرا گذارد، ولی نظر به اینکه این طریق را مجلس برخلاف تجزیه قوا می‌دانست و تهیه بودجه را از خصایص قوه مقننه می‌شمرد، ترتیب سابق به حال خود باقی ماند و بعد هم که جنگ بین‌المللی اول رخ داد، اصلاحات امور مالیه به عهده تأخیر افتاد. بعد از جنگ مجدداً افکار عمومی به اصلاحات متوجه گردید. گروهی را عقیده این بود که تهیه بودجه به توسط قوه مجریه برخلاف نص قانون اساسی نیست، زیرا اصل اول از قسمت اول فقط تصویب عایدات و مخارج را از خصایص مجلسین (کنگره) قرار داده و در باب تهیه پیشنهاد به کلی ساکت است. هرکس هرگاه اصل مزبور را با اصل دویم قسمت سوم تطبیق کند، ظاهراً بتوان گفت که مراد هیئت مؤسس این بوده که تهیه بودجه را مطلقاً از خصایص قوه مقننه دانسته باشد. عقیده بعضی هم این بود که اگر قاعده تجزیه قوا در قانون اساسی صریح نیست، باید عواملی را که در آن وقت، یعنی قبل از استقلال آمریکا و تجزیه از انگلستان سبب وضع قانون اساسی بوده است در نظر گرفت، من جمله خصومت ملت به احکام استعماری انگلیس تا حدی بود که بعد از استقلال هم ملت زیر بار نمی‌رفت که قوه مجریه را در امور قوه مقننه اندک دخالتی باشد. بالاخره دسته اول فایق آمده و به اصلاحات دهم ژوئن ۱۹۲۱ موفق گردیدند.^۲ البته پیشنهادهای ارائه شده در دوران رئیس‌جمهوری هوارد تاft در سال ۱۹۱۲، نقش مهمی در شکل‌گیری و تصویب قانون بودجه و حسابداری ۱۹۲۱ ایفا کرد. قانون مزبور «در پاسخ به خواسته و اجماع قوای مجریه و مقننه که خواهان ایجاد تمرکز بیشتر در روند اجرای سیاست‌های مالی با آغاز قرن جدید، یعنی قرن بیستم بودند، تهیه شد و به تصویب رسید. این قانون،

1. Rubin, Irence.s, "Early Budget Reformes: Democracy, Efficiency and Budget Reformes", *American Review of Public Administration*, Vol. 24, No. 3, Sept 1994, PP. 229-253.

۲. محمد مصدق، همان، ص ۴۵.

پیشنهاد بودجه توسط ریاست جمهوری و ایجاد دفتر بودجه،^۱ سلف اداره مدیریت و بودجه^۲ را مورد تصویب قرار داد. همچنین به‌موجب این قانون، اداره کل حسابداری^۳ برای حسابرسی دولتی و پاسخ‌گویی به کنگره تشکیل گردید. مأموریت این اداره عبارت از حسابرسی مستقل از حساب‌های دستگاه‌های اجرایی و گزارش درباره تخطی احتمالی این دستگاه‌ها از مقررات مالیه به کنگره است. اداره کل حسابداری بخشی از قوه مقننه محسوب می‌شود و تنها پاسخ‌گوی این قوه است.^۴

«براساس قانون بودجه و حسابداری ۱۹۲۱، رئیس‌جمهور به تنهایی مسئول تسلیم بودجه به کنگره، تهیه گزارش وضعیت خزانه، پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های دولت فدرال در هر سال مالی، و ارائه پیشنهادهایی درباره نیازهای درآمدی است ... این قانون تغییرات اساسی در توازن قدرت میان قوای مقننه و مجریه پدید آورد و قدرت بیشتری به ریاست جمهوری برای کنترل پرداخت‌ها نسبت به کنگره تفویض کرد».^۵

در فرایند بودجه‌ریزی ایالات متحد آمریکا پس از تصویب قانون بودجه و حسابداری ۱۹۲۱، تغییراتی حاصل شد. دکتر مصدق در این باره می‌نویسد: «ترتیب تهیه بودجه این است که هر دپارتمانی مطابق دستور رئیس‌جمهور، بودجه سنه آتیه را تهیه کرده در پانزدهم سپتامبر به دایره بودجه می‌دهد، و دوایر مزبور هم هرگونه تصرفاتی لازم باشد در آن کرده، به مقام ریاست جمهوری تقدیم می‌کند. مقام مزبور (ریاست جمهوری) هم هرگاه تصویب کرد، آن را به مجلس وکلا (مجلس نمایندگان) ارسال و در مجلس مزبور کمیته (ای) که مجموع اعضا آن ۳۵ نفر است و به دوازده کمیسیون فرعی (سو کمیسیون) تقسیم می‌شود، به بودجه رسیدگی کرده و در ضمن می‌توانند از دایره بودجه (دفتر بودجه) کسب اطلاعات کنند».^۶

اما با تمام اصلاحاتی که در نظام بودجه‌ریزی ایالات متحد آمریکا به عمل آمده بود،

1. Bureau of the Budget
2. Office of Management and Budget (OMB)
3. General Accounting Office (GAO)
4. Committee on the Budget of United States Senate (1998). op. cit.
5. Budget and Accounting Act 24 State, 20 (1921), *EncycloPedia of the American Constitution*, Vol. 1, New York: Mac Millan Refrence, 2000, P. 261.

۶. محمد مصدق، همان، ص ۴۵ - ۴۶.

«اقدامات رئیس‌جمهور هربرت هوور،^۱ برای ایجاد توازن در بودجه پس از سقوط بازار در دوره رکود بزرگ در سال ۱۹۲۹، به جایی نرسید و کسری بودجه افزایش یافت. در مبارزات انتخاباتی سال ۱۹۳۲، فرانکلین روزولت^۲ نامزد حزب دمکرات، خواستار اقتصادی استوار و بودجه‌ای متوازن گردید. اما پس از انتخاب به‌عنوان ریاست جمهوری و با شروع فعالیت، با افزایش هزینه‌هایی که به‌منظور بهبود اقتصاد پرداخت می‌گردید، روبه‌رو شد. در همین زمان جان مینارد کینز^۳ (۱۸۸۳-۱۹۴۶)، اقتصاددان مشهور انگلیسی به ارائه نظریه جدید و اثربخشی پرداخته بود. او از فراهم آوردن اعتبار و تأمین مالی از طریق کسر بودجه^۴ دفاع می‌کرد و نظریات او تأثیر عمیقی بر تفکر اقتصادی گذاشته بود.^۵ ... در سال‌های پس از بحران ۱۹۲۹، جنبه‌های صرفاً مالی بودجه‌ریزی در درجه دوم اهمیت قرار گرفت و برای نخستین بار نقش بودجه در تنظیم برنامه‌های توسعه دولت و کنترل عملیات مورد توجه واقع گردید. فرانکلین روزولت، رئیس‌جمهور آمریکا از مشاوره مشاورین گوناگون و متعدد بهره می‌جست. تعدادی از این مشاوران از سیاست‌های بودجه جبرانی^۶ و تأمین مالی حتی از طریق کسری بودجه دفاع می‌کردند، در مقابل گروه دیگری از آنان چنین ایده‌ای را هرگز قبول نداشتند. اما بالاخره بودجه‌های ارائه شده توسط رئیس‌جمهور روزولت در سال‌های ۱۹۳۹ و ۱۹۴۰، حاکی از آن است که او نظرات گروه اول را مورد تأیید قرار داده است. از طرف دیگر کنگره تمایل ضعیفی نسبت به دکترین جدید (نظریه کینز) نشان داد. البته کنگره با وجود ۵۳۱

1. Herbert Clark Hoover
2. Franklin Delano Roosevelt
3. John Maynard Keynes
4. Pump-priming

۵. تا قبل از ارائه نظریه‌های کینز، کسر بودجه نشانه‌ای از بی‌احتیاطی و غفلت مالی به حساب می‌آمد، در صورتی که در حال حاضر کسری بودجه حاکی از یک گزینه سیاست مالی است. کینز در سال ۱۹۳۴ به آمریکا سفر کرد، کشوری که در آن علاقه‌مندان بسیاری داشت. پیش از بحران اقتصادی ۱۹۲۹، آنچه در بودجه‌ریزی با اهمیت به‌شمار می‌رفت، صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی و حسابرسی مخارج دولتی بود. کینز با ارائه نظریه عمومی درآمد و اشتغال، تغییر قابل توجهی در نظریه‌های اقتصادی مربوط به هزینه‌های عمومی به‌وجود آورد و لزوم ازدیاد قدرت مالی دولت را، حتی با وجود کسری بودجه به‌منظور توسعه و تنظیم فعالیت‌های اقتصادی، گسترش سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال، مورد تأکید قرار داد که این موضوع به گسترش نقش دولت در تنظیم و کنترل فعالیت‌های اقتصادی منجر شد.

6. Compensatory Budget Policies

عضو، نمی‌توانست وحدت کلمه داشته باشد، زیرا هریک از نمایندگان عقاید خود را داشتند. اما علی‌رغم آنکه رهبران کنگره، تفکر داشتن بودجه‌ای متوازن را کنار نگذاشتند، به تصویب بخشی از اعتبارات مورد درخواست ریاست جمهوری پاسخ مثبت دادند.^۱ سرانجام بر اثر تأثیر مثبت نظریه‌های کینز بر اقتصاد «از جنگ دوم، هنجار بودجه متوازن تقریباً در همه جا به دست فراموشی سپرده شد. لحظه‌های تصادفی نگرانی، به وسیله تفاهم متداول تحت‌الشعاع قرار گرفت ... و تئوری اقتصادی کینزی با این مضمون که خرج می‌تواند منشأ ثبات اقتصادی باشد، آن را تبیین و توجیه کرد».^۲

قوه مقننه یا کنگره در ایالات متحد آمریکا از دو مجلس نمایندگان^۳ و سنا^۴ تشکیل یافته است. «در موقع تشکیل ایالات متحد آمریکا، ایالات مهم و پرجمعیت نمی‌خواستند از حیث حقوق و مزایا در ردیف ایالات کوچک قرار گیرند، و ایالات کوچک نیز میل نداشتند تحت‌الشعاع ایالات مهمه بیرون آیند و لذا پس از مطالعه زیاد و برای اینکه تعدیلی بین ایالات بشود، قرار بر این گذاردند که ایالات از حیث نمایندگان سنا و تعداد آنها همه به اندازه هم سناتور داشته باشند و در مجلس نمایندگان به نسبت جمعیت هر ایالت نماینده اعزام دارند».^۵ اما در مورد حقوق مالیه، به‌طور کلی باید گفت که حق تقدم

1. Roy Blough, *The Federal Taxing Process*, New York: Prentice-hall, INC, 1952, PP. 242, 243.

۲. ارون بی ویلداوسکی، بودجه‌بندی یک تئوری تطبیقی فرایندهای بودجه‌ای، مترجم مسعود محمدی، تهران، سازمان برنامه‌وبودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات، ۱۳۷۶، ص ۴۷۴.

3. The House of Representatives

4. The Senate

۵. علی حمیدی، همان، ص ۱۴۵. در مورد حدود اختیارات مجلس نمایندگان و مجلس سنا، ایشورم معتقد است که سنای آمریکا بارها از حقوق خود برای ایجاد تغییر در تصمیم مجلس نمایندگان استفاده کرده است. او در این مورد به مناقشه‌های دو مجلس نمایندگان و سنا در سال‌های ۱۸۷۱ و ۱۸۷۶ اشاره می‌کند و می‌نویسد: «در سنه ۱۸۷۱ چون اعضای مجلس سنا عقیده به حمایت تجارت داشته و نمایندگان ملت تمایل آزادی مبادلات داشتند، در موضوع کسر نمودن مالیات‌ها و عوارض اتفاق مابین دو مجلس حاصل نمی‌گردید. بودجه‌های سنواتی پس از جنگ آمریکا، فاصله عایدات زیادی داشته به طوری که تا آن وقت ۱۲۰۰ میلیون از عایدات حذف شده بود. در آن موقع نیز مطلب راجع به حذف یکصد میلیون دیگر بود که مجلس شورای ملی (نمایندگان) می‌خواست از حقوق گمرکی کسر نماید، در صورتی که سنا لجاجت نموده و می‌خواست این مبلغ از مالیات‌های داخلی حذف شود. این مناقشه بیش از یک ماه به طول انجامید و ناچار از تشکیل چندین کنفرانس شدند. بالاخره قراردادی به نفع مالیات‌دهندگان منعقد گردید و مطابق آن قرارداد در عوض یکصد میلیون، ۲۶۰ میلیون تخفیف مالیاتی عاید ←

در ایالات متحد آمریکا نیز چون بسیاری از کشورهای دیگر، با مجلس نمایندگان است.

۲-۳-۱ حقوق و صلاحیت‌های نظارتی قوه مقننه در ایالات متحده آمریکا

کنگره آمریکا اولین تلاش جدی خود را برای نظارت و کنترل بر مخارج و هزینه‌های دولت، با تصویب قانون مقابله با کسری در سال ۱۸۷۰، به اجرا درآورد. براساس این قانون، تمامی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی موظف شدند پرداخت‌هایی بیش از مصوبه کنگره در سال مالی نداشته باشند، و به‌علاوه آنها نمی‌توانستند به عقد قراردادهایی اقدام کنند که در آینده برای دولت، تعهد مالی به همراه داشته باشد. همچنین در سال ۱۹۴۱، با استناد به قانون مقابله با کسری، کمیته‌ای با نام کمیته مشترک کاهش هزینه‌های دولت فدرال، برای نظارت بر هزینه‌های دولت تأسیس گردید. «اعضای این کمیته ترکیبی از اعضای کمیته‌های تخصیص اعتبار مجالس نمایندگان و سنا بودند. کارکنان این کمیته اقدامات کنگره در مورد بودجه را به‌رغم بودجه درخواستی از جانب ریاست جمهوری، بررسی و پیگیری می‌کردند و در این میان از تخمین‌های دفتر بودجه، بهره می‌گرفتند. این کمیته گزارش‌های نگهداری حساب‌ها^۱ را در نشست‌های کنگره منتشر می‌ساخت. در سال ۱۹۷۴ با تصویب قانونی، دفتر یا اداره بودجه کنگره^۲ جانشین کمیته مشترک کاهش هزینه‌های دولت فدرال گردید».^۳

→ مالیات‌دهندگان گردید. در ماه ژوئن ۱۸۷۶، در اواخر سنه مالی ۱۸۷۵ مباحثات تازه راجع به اعتبارات قشونی مابین مجلسین شروع گردید. مجلس می‌خواست اعتبارات مزبور را به نسبتی کسر کند که آن ترتیب کسر اعتبار، به‌نظر سنا بی‌اندازه زیاد بود. چون اتفاقی در این موضوع مابین مجلسین حاصل نگردید، سنه مالی منقضی گردید و در ابتدای ۱۸۷۶ هیچ مبلغ اعتباری هنوز برای قشون تصویب نشده بود. ناچار پرداخت حقوق قشون باید معوق بماند. در یادداشتی از طرف ریاست جمهور چنین بیان گردید: به‌موجب قانون، ما قشونی در سر خدمت داریم و قشون مستحق دریافت حقوق است، در صورتی که وجهی برای این مصرف موجود نیست. بالاخره به یک اعتبار موقتی رأی داده شد و بعد قرارداد مرضی‌الطرفین مطلب را ختم کرد.» رجوع شود به رنه اشتورم، همان، ص ۳۰۶.

1. Scorekeeping Reports

2. Congressional Budget Office (CBO)

3. Committee on the Budget of United States Senate (1998). op. cit.

فصل دوم

تجرب‌های برخی کشورها

فیصل عامری*

مقدمه

برای بررسی و ارزیابی نقش قوه مقننه در فرایند بودجه، چهار موضوع که عناصر اساسی فرایند مزبور را در مجلس تشکیل می‌دهد، در مرکز توجه محققان قرار می‌گیرد. این عناصر عبارت است از:

۱. روند تقدیم لایحه به مجلس و سلسله‌مراتب بررسی و ارزیابی آن در این نهاد؛
۲. ارگان‌ها و کمیته‌هایی که به‌منظور این بررسی تأسیس شده‌اند؛
۳. بهره‌گیری یا بدون بهره‌گیری از کارشناسان در این ارگان‌ها و کمیته‌ها؛
۴. منبع و کیفیت اطلاعاتی که برای ارزیابی لایحه در اختیار مجلس و نهادهای وابسته به آن قرار می‌گیرد.

هدف از طرح این عناصر یا مسائل، ارزیابی نقشی است که قوای مقننه برخی از کشورها در رسیدگی، یا به‌عبارتی دیگر در تعدیل و تغییر بودجه دارند. در این راستا، ضمن بررسی شیوه مشارکت مجلس در فرایند رسیدگی به بودجه، تلاش می‌شود به پرسش‌هایی از این قبیل نیز پاسخ داده شود:

• آیا ارزیابی‌ها و بررسی‌های قوه مقننه در این ارتباط محدود به لایحه و اطلاعاتی

* دارای مدرک دکتری در حقوق اقتصاد بین‌الملل از دانشگاه منچستر انگلستان است و از سال ۱۳۷۹ تاکنون در دانشکده حقوق دانشگاه علامه طباطبایی به‌عنوان عضو هیئت علمی فعالیت می‌کند. زمینه‌های اصلی فعالیت علمی وی را موضوعاتی همچون سرمایه‌گذاری خارجی، قراردادهای بازرگانی بین‌المللی، قراردادهای مربوط به استخراج و توسعه نفت و گاز، حقوق رقابت، حقوق مالکیت معنوی و صنعتی، قراردادهای مربوط به انتقال تکنولوژی (لیسانس، فرانسیز) و حقوق اتحادیه اروپا را تشکیل می‌دهند.

است که حکومت تهیه می‌کند، یا اینکه نهاد قانون‌گذاری دارای منابع اطلاعاتی مستقل یا وابسته به خویش است؟

- مأخذ و منبع اطلاعات، مورد استفاده چه نهادهایی است؟
- آیا نهادهای ارزیابی مجلس، ارگان‌ها و کمیته‌ها دارای نیروهای کارشناسی است؟
- اجزا یا کلیت عناصر سه‌گانه فوق چه نقشی در تأثیرگذاری قوه مقننه در تغییر و اصلاح بودجه دارد؟

بررسی نقش پارلمان کشورها در بودجه‌ریزی، این واقعیت را منعکس می‌کند که کشورها از نظام‌های حقوقی یکسانی برخوردار نیستند و هر یک براساس شرایط و اوضاع و احوال خاص سیاسی، اجتماعی و اقتصادی خویش دارای نظام ویژه‌ای هستند. در مجموع، در خصوص توان اثرگذاری پارلمان در اصلاح و تغییر لایحه بودجه، می‌توان به سه نظام حقوقی که مبنای حقوقی کشورها را در این ارتباط تشکیل می‌دهد اشاره کرد: اول، نظام حقوقی کشور انگلستان که اختیار بسیار کمی به نهاد قانون‌گذاری تفویض کرده است، به حدی که بودجه‌های پیشنهادی دولت،^۱ عملاً به ندرت دستخوش تغییر و اصلاح قرار می‌گرفت. این وضعیت کمابیش به نظام حقوقی افریقای جنوبی نیز قابل تعمیم به نظر می‌رسد. دوم، نظامی است که در جهت مقابل نظام نخست، اختیارات زیادی به پارلمان می‌دهد و این نهاد را تا تغییر کلی لایحه، مختار می‌سازد. این نظام، همان نظام حقوقی حاکم بر فرایند تهیه و تصویب بودجه در ایالات متحد آمریکا است. همچنین، با توجه به اختیاراتی که برای پارلمان فرانسه - و تا حدودی پارلمان کره جنوبی - در بررسی و تصویب بودجه پیش‌بینی شده است، دو کشور اخیر را نیز می‌توان از جمله کشورهای متکی بر نظام حقوقی نوع دوم برشمرد. سوم، نظام حقوقی که بیشتر در کشورهایی مانند سوئد اعتبار دارد، متکی بر روش‌هایی فی‌مابین دو نظام ذکر شده است. بدین معنی که اختیار اصلاح به قوه مقننه اعطاء شده ولی این اختیار در عمل به اصلاحات حاشیه‌ای محدود شده است.

از آنجاکه کشورهای انگلیس، فرانسه و آمریکا در مقایسه با دیگر کشورها و به خصوص کشورهای جهان سوم، در زمینه بودجه و بودجه‌ریزی از تجربه پیشینی بیشتری برخوردارند، لذا، نخست به تجارب کشورهای گروه اول و سپس به تجربه‌های

۱. در این نوشته هر جا از واژه «دولت» یاد می‌شود، غرض معنی خاص و محدود آن «حکومت» است.

سایر کشورها پرداخته خواهد شد. در این تجربه‌ها به‌منظور بررسی علت و ماهیت تفاوت‌های موجود در سیر تکامل نقش قوه مقننه در تغییر بودجه، سه جنبه مختلف موضوع دارای اهمیت است:

الف) پیدایش و توسعه اختیارات قوه مقننه در وضع مالیات‌ها و تعیین مخارج عمومی،

ب) توسعه اختیارات دولت‌ها در بودجه‌ریزی،

ج) پایه‌گذاری فرایند بودجه در مجلس.

ناگفته نماند که در اینجا هدف ارزیابی و بررسی عمیق تاریخی نیست، بلکه غرض روشنگری نقش کنونی پارلمان در امر بودجه‌ریزی و پاسخ به این پرسش سه‌وجهی است که چرا قانون‌گذار در برخی از کشورها قادر به اتخاذ یک موضع مستقل و فعال نیست؟ در وجه نخست سؤال از این است که چرا قانون‌گذاران ملی (اختیار بودجه‌ریزی) را به دولت واگذار کردند و در اثر آن اختیارات مالی را که زمانی از سلطنت سلب شده بود، به وزیران و مقامات رسمی تفویض نمودند؛ در وجه دوم، سؤال این است که کدام عوامل باعث تضعیف قانون‌گذار در وضع مالیات‌ها و تخصیص بودجه شده است؛ و در وجه سوم، تلاش‌هایی که با هدف پایه‌گذاری فرایند بودجه‌ریزی در پارلمان برخی از کشورها به‌عمل آمد، منشأ چه آثاری بوده است.

۲-۱ پیدایش و توسعه اختیارات قوه مقننه

تاریخ برخی از کشورهای پیشرفته نشان می‌دهد که در گذشته، قوای مقننه این کشورها (که پیشینه چند صدساله دارند)، از اختیارات مالی بیشتری در مقایسه با امروز برخوردار بوده‌اند. علت این امر را می‌توان در تمایز بین تعیین سقف اعتباری کل بودجه و عمل بودجه‌ریزی مشاهده کرد. در گذشته، پیش از اینکه دولت‌ها لایحه بودجه را تهیه کنند، پارلمان کشورهای دموکراتیک سقف کل بودجه را تهیه و تصویب می‌کرد. این عمل منعکس‌کننده دو واقعیت بسیار مهم بود: یکی اینکه قوه مقننه قدرت مالی و تصمیم‌گیری در امر بودجه‌ریزی را قبل از دولت، خود در اختیار داشت؛ دیگر اینکه ظهور و تکوین فرایند بودجه‌ریزی به‌دلیل این بود که اقدامات قانون‌گذار برای کنترل مالی غیرکافی تشخیص داده شده بود.

اما به تدریج، گرایش به تغییر جایگاه قوه مقننه نسبت به گذشته طرفداران زیادی پیدا کرد و مورد قبول اکثر کشورهای پیشرفته قرار گرفت. از جمله نکات مثبت این گرایش که کشورها را مجذوب خود کرد، نظم و انسجامی است که دخالت دولت در امر بودجه‌ریزی برای امور مالیاتی و اختصاص منابع بودجه‌ای به ارمغان می‌آورد. بدون تردید، به دلیل همین خصیصه است که امروزه اکثر قانون‌گذاران این گروه از کشورها، دیدگاه تقریباً جامعی از کیفیت ارتباط اجزای مختلف بودجه و کمیت مجموع درآمدها و هزینه‌ها دارند. افزون بر این، معیارها و استانداردهای بودجه‌ای، به صورت مجموعه‌ای از اصول بودجه‌ریزی درآمده که در اغلب کشورهای جهان پذیرفته شده است. از میان این اصول می‌توان از سالیانه بودن تصمیمات بودجه‌ای، فراگیر بودن حسابرسی بودجه، و مشخص بودن مقاصد و هدفهای مخارج نام برد.

از سوی دیگر، هنوز کشورهایی هستند که با این ایده و گرایش مخالفت شدید دارند. ایالات متحده آمریکا، از جمله کشورهای پیشتازی است که با این رویه موضع انتقادی بسیار مخالفی اتخاذ کرده است. برای مثال، کنگره آمریکا بر این باور است که تقویت قوه مجریه، کاهش اختیارات قوه مقننه در نظارت بر مالیات و «اختصاص منابع» را به دنبال خواهد داشت. بنابراین، به تأثیر از همین ایده و گرایش است که ایالات متحده آمریکا، آخرین کشور از میان کشورهای غربی بود که برای ایجاد نظام مالی منسجم و با برنامه، و به منظور مقابله با کاستی‌ها و بحران‌های مالی ناشی از جنگ جهانی، در سال ۱۹۲۱ فرایند بودجه‌ریزی دولتی را تصویب کرد. برخی این اقدام کنگره را «پایان دوران برتری و تفوق قوه مقننه» اعلام کردند.^۱ با عنایت به منشأ و زمینه تاریخی «بودجه‌ریزی»، اکنون این سؤال به ذهن می‌رسد، چرا فرایند «بودجه‌ریزی» که در اساس به منظور تقویت نظارت پارلمانی شکل گرفته بود، به ابزاری برای تضعیف قوه مقننه تبدیل گردید؟ پاسخ به این پرسش را نه در اختیارات قانونی مجلس، بلکه بیشتر در عوامل سیاسی می‌توان یافت. در واقع، لایحه بودجه‌ای که تسلیم مجلس می‌شود محصول یک فرایند بسیار طولانی است که شامل سازمان‌دهی، کنترل و نظارت بر مالیه عمومی می‌شود. در این فرایند (فرایند تهیه، تدوین و اجرای بودجه) تعداد زیادی از کارشناسان که در وزارت

1. Allen Schick, <http://www.oecd.org/dataoecd>. op. cit, PP. 20-44.

دارایی و امور مالی یا در نهادهای مشابهی گرد آمده‌اند، فعالیت می‌کنند. این وزارتخانه یا نهاد صالح به تمام کارگزاری‌ها و بخش‌های دولتی دسترسی دارد و این دسترسی شامل مواردی چون از صافی گذراندن اطلاعات مالی و اجرایی می‌گردد. زیرا، برای اینکه وزارت دارایی بتواند وظیفه خود را به خوبی انجام دهد، باید منافع و خواسته‌های سیاسی و نیز کفایت و کارایی هزینه‌ها و مخارج را بررسی و ارزیابی نماید. این بدین معنی است که وقتی این مراحل تا حد تهیه و تدوین لایحه بودجه می‌رسد، وزارت دارایی آگاهی و اطلاعات بسیار زیادی درباره امور مالی کشور و مالیه عمومی دارد. در مقابل، قانون‌گذار در این ارتباط اطلاعات بسیار کمتری دارد و اطلاعاتش محدود به اموری است که وزارت دارایی و دیگر نهادهای دولتی در اختیار او می‌گذارند. این نوع نابرابری و بی‌تقارنی در اطلاعات، قانون‌گذار را در مقابل دولت در موقعیت بسیار ضعیفی قرار می‌دهد. حتی با داشتن کمیته‌های ویژه، قانون‌گذار با اطلاعات محدودش قابل سنجش با دولت نیست. زیرا در عین اینکه می‌تواند ضعف اطلاعاتی خود را تا حدودی با توسل به منابع مطمئن یا تخمین‌ها جبران نماید، این نهاد به سختی می‌تواند درک و فهم عمیقی از چگونگی دخل و تصرف در مخارج، و نیز اختصاص منابع را آن گونه که دولت بودجه‌ریزی کرده است، داشته باشد.

۲-۲ توسعه اختیارات دولت

همان‌طور که اشاره شد، نگاهی گذرا به رویدادهای چند دهه گذشته، ضعیف شدن نقش مجلس را نه تنها در امور مربوط به بودجه، بلکه در بُعدی وسیع‌تر در امور مالی و غیرمالی، منعکس می‌کند. صاحب‌نظران سه عامل دیگر را نیز در تضعیف و افول قدرت این نهاد مطرح کرده‌اند:

۱. ظهور احزاب سیاسی و نفوذ آنها در مجلس: این نهادهای سیاسی با آیین‌نامه و انضباط سازمانی خاص خویش توانسته‌اند در مجلس نفوذ کرده و برنامه‌های آن را بر وفق منافع حزبی تعیین و تنظیم کنند و هرگونه رأی‌گیری را در جهت خط و برنامه حزبی خود سوق دهند.

۲. افزایش مخارج عمومی و وقف بخش زیادی از این هزینه‌ها برای امور و نیازهای

جدید، نظیر مقرری‌ها^۱ و کمک درآمدها.^۲

۳. گرایش بیشتر به ترتیبات سیاسی صنفی.^۳

روی هم‌رفته، این سه عامل، مجالس قانون‌گذاری را به باشگاه‌های بحث و جدل‌های سیاسی مبدل ساخته است، بدون اینکه اختیارات لازم در تصمیم‌گیری را داشته باشند. هرچند نتیجه‌گیری در این زمینه به مطالعه و بررسی‌های بیشتر و دقیق‌تری نیاز دارد، تحقیقاتی که تاکنون انجام شده ما را به این سمت هدایت می‌کند که مسئله تضعیف نقش مجلس در امور بودجه‌ای و مالی، پدیده یا روندی است که اکثر کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه را هم دربرگرفته است.^۴ اگرچه در برخی از کشورها، اعضای پارلمان می‌توانند در مورد طرح‌ها و برنامه‌های خصوصی یا عمومی نظر مستقل خود را مطرح کنند، در عمل دولت‌ها به چنین نظراتی ترتیب اثر نمی‌دهند. زیرا در واقع، مذاکرات بودجه‌ای در خارج از مجلس، در نهادهای دولتی و سازمان‌های حزبی صورت می‌گیرد و سپس در مراحل پایانی از تصویب آن می‌گذرد.

ترتیبات و تصمیم‌های خارج از مجلس بیشتر در کشورهایی اتخاذ می‌شود که نظام سیاسی آنها «اکثریتی» باشد، بدین معنی که حزب سیاسی با پیروز شدن در انتخابات، اکثر کرسی‌های مجلس را به دست می‌آورد. در چنین نظامی بودجه پیشنهادی بر مجلس تحمیل می‌شود. توسل به سیاست «ائتلاف»، از جمله دیگر شیوه‌هایی است که در این نوع نظام سیاسی به منظور تحمیل برنامه‌های بودجه‌ای، مالی و سیاسی بر پارلمان اجرا می‌شود. به عبارتی، با ائتلاف نه تنها احزاب مؤتلفه بودجه را پیشاپیش تدوین می‌کنند، بلکه تمام برنامه‌های سیاسی هم تهیه و به پارلمان دیکته می‌شود. در برخی کشورها، بودجه را حزب حاکم نوشته و سپس به دولت و مجلس تسلیم می‌گردد. در ژاپن حزب غالب، حزب لیبرال دمکرات، از طریق کمیته‌های ویژه خود پیش‌نویس بودجه وزارت دارایی را بازنگری کرده و پس از اتخاذ تصمیم آن را به پارلمان تسلیم می‌کند.

1. Entitlements

2. Income Support

3. Ibid, P. 13.

۴. تحولات ۱۰۰ تا ۱۵۰ سال اخیر بازتاب این واقعیت است. در ظرف این دوره زمانی، حزب‌گرایی در خیلی از کشورها تثبیت گردید و همبستگی‌های حزبی که عمدتاً برای مقاصد سیاسی سازمان یافته بود به یک هنجار اجتماعی تبدیل شد و مقبولیت عمومی یافت.

به‌طور معمول، در نظام‌های حزبی، احزاب از طریق دولت‌های وابسته‌شان بودجه را تهیه می‌کنند و در پارلمان با کسب اکثریت لازم آن را به تصویب می‌رسانند. این روند و نقش انفعالی مجلس را در عبارت زیر می‌توان دید که نقش پارلمان کشورهای اسکانندیناوی را در این مورد ترسیم کرده است: «... نفوذ ائتلاف سیاسی احزاب در دستگاه و سازوکار داخلی پارلمان، اهمیت این نهاد و نقش فعالش را بسیار محدود کرده است. به‌اختصار، کنترل و نظارت حزبی، وظیفه قانون‌گذاری مجلس را به یک نقش ثانوی، فرعی و تابع نظرات و خط‌مشی‌های حزبی تبدیل کرده است».^۱

پیدایش و افزایش نیازهای نوین مالی و اجتماعی، نظیر مقرری‌ها و امور مرتبط با رفاه عمومی به حجم وظایف دولتی افزوده است. این امر، ضرورت تأسیس نهادهای دولتی دیگر و ملاً تفویض اختیارات بیشتر به دولت را به‌وجود می‌آورد و در نتیجه، در عین اینکه به قدرت دولتی افزوده شده از قدرت و اختیارات پارلمانی کاسته گردیده است. به‌عبارت‌دیگر، نقش پارلمان، یعنی نهادی که مسئولیتش محدود کردن و نظارت بر اختیارات و عملکرد دولت باشد بسیار ضعیف شده است، زیرا چنین دولتی به‌منظور تأمین نیازهای مالی و اجتماعی احتیاج به اختیارات و قدرت بیشتر دارد، نه کمتر. در عمل، کثرت نهادها و وظایف دولتی و بالا رفتن رقم تعداد کارمندان و کارشناسان سبب می‌شود که پارلمان توانایی نظارت بر دولت را از دست بدهد. افزون بر این، اختیار بررسی، ارزیابی و تصمیم‌گیری در امور مرتبط با بودجه‌ریزی هم، از وزیران منتخب و پاسخ‌گو به مجلس، به کارمندان و مستخدمین انتصابی که در ادارات به دور از انظار عمومی انجام وظیفه می‌کنند، منتقل شود.

هرچند پارلمان‌ها هم برای مقابله با چنین تحولی، اقدام به تأسیس نهادهای بازرسی^۲ می‌کنند و به تعداد کارمندان خود می‌افزایند، اعمال کنترل و نظارت بر دولت به آن گستردگی و پیچیدگی که شرح آن گذشت، عملاً ممکن نگردیده است. مهم‌تر از آن، توسعه دولت سبب شده است که توجه مردم بیشتر به فعالیت‌های دولتی و نتایج حاصله از آن معطوف گردد، تا قانونی بودن مخارجی که وقف رفاه عمومی شده است.

1. Ibid, P. 15.

۲. Ombudsman، مأموران عالی‌رتبه‌ای که از طرف پارلمان برای رسیدگی به تخلفات منصوب می‌شوند.

به‌عبارت‌دیگر، مردم علاقه‌مندند که دولت بیشتر برای آنها و در راستای حفظ منافعشان کار کند، تا اینکه نهادی مثل پارلمان با کاستن از قدرت و اختیارات دولتی مانع چنین امری گردد.^۱

گسترش دولت، به طریقی دیگر نیز بر قدرت پارلمانی تأثیر گذاشته است. اگرچه عرفاً، این فرض وجود دارد که پارلمان گرایش به افزایش بودجه دارد، ولی در عمل دستگاه‌های اجرایی دولت هستند که عامل افزایش بودجه بوده‌اند. بررسی‌های به‌عمل آمده در این زمینه حکایت از آن دارد که در خلال دهه‌های اخیر، دولت‌ها و نهادهای دولتی به‌طور مرتب با ابتکارات برنامه‌ای خود مخارج عمومی و بودجه را افزایش داده‌اند. به بیان دیگر، در عمل، دولت افزایش هزینه‌ها و بالا بردن مالیات‌ها را پیشنهاد کرده و پارلمان آن را تصویب کرده است. این امر بدین معنی است که در طی دهه‌های اخیر نقش پارلمان در افزایش مخارج و بودجه، ناچیز و حاشیه‌ای شده است.

عامل دیگری که بر صلاحیت و توانایی پارلمان ضربه زد، کثرت تعداد گروه‌های ذی‌نفع و افزایش فعالیتشان در امور قانون‌گذاری و مالی است. البته، در ارتباط بین این گروه‌ها و دولت، باید بین تعددگراها^۲ و صنف‌گراها^۳ تفاوت قائل شد. تعددگراها که بیشتر در آمریکا فعالیت دارند، در پی کاهش فاصله منافع بین گروه‌ها هستند؛ درحالی‌که صنف‌گراها این فاصله را افزایش می‌دهند. در جوامع تعددگرا، مسئله تعدد گروه‌ها آنها را وادار می‌کند که کمتر به منافع خود توجه کنند. بدین سبب، خواسته‌های آنها از قانون‌گذار (یا نهادهای سیاسی دیگر) بیشتر حاشیه‌ای است و در تغییر هزینه‌ها و مالیات‌ها نقش بسیار کم و ضعیفی دارند. به‌عبارت‌دیگر، نقش و تأثیر تعددگرایی بر بودجه این است که قانون‌گذار را از تمرکز بر بودجه منصرف ساخته و او را در این فرایند، به حاشیه می‌رانند. در نتیجه، فعالیت‌های قانون‌گذار در جوامع تعددگرا بیشتر معطوف به اصلاحات سیاسی است تا موارد بودجه‌ای.

برعکس، در جوامع صنف‌گرا، اکثر سیاست‌های دولت با مشورت مجموعه‌ای از گروه‌های ذی‌نفع انجام می‌گیرد. برخی از این مجموعه‌ها ممکن است سخن‌گوی صنعت

1. Ibid, PP. 15-16.

2. The Pluralists

3. The Corporatists

خاصی باشند، برخی نماینده کارگران و برخی نماینده شهرداری‌ها و ... در مواردی دولت روابط رسمی و مستمر با این گروه‌های صنفی برقرار می‌سازد، و تنها بعد از مذاکره و مشورت با آنها اقدامات لازم را انجام می‌دهد. وقتی که دولت و این گروه‌های ذی‌نفع با هم به توافقی برسند، دیگر قانون‌گذار عملاً نقشی نخواهد داشت و ملزم به اقدام برنامه‌تعیین شده است.

۲-۳ پایه‌گذاری فرایند بودجه‌ریزی در مجلس

اگرچه برای تشریح نقش قانون‌گذار و روابطش با دولت، چارچوب کلی اتخاذ گردید و تنها به موضوع این نقش در تدوین بودجه و اختصاص منابع اکتفا نشد، این واقعیت، ولو به شکل اجمالی و گذرا، معلوم شد که با به حاشیه راندن قانون‌گذار، این نهاد نمی‌تواند و نخواهد توانست در سیاست‌گذاری‌های مالی، بالاخص بودجه‌ای، نقش اثربخش و تعیین‌کننده‌ای ایفا نماید. پاسخ کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه^۱، به پرسش‌نامه‌ای که این سازمان تهیه و توزیع کرده، همین واقعیات را منعکس می‌نماید. از جمله سؤال‌های پرسش‌نامه مزبور این بود:

• آیا قانون‌گذار لایحه بودجه را به همان صورتی که دولت تهیه و تسلیم کرده است، تصویب می‌نماید؟

• چه مقدار و چه تعداد اصلاحات را اعضای اپوزیسیون در مجلس پیشنهاد کرده‌اند؟

پاسخ بیشتر کشورها این بود که در اکثر موارد پیشنهادها هیچ تأثیری در تغییر یا تعدیل لایحه بودجه پیشنهادی نداشته، یا اگر هم داشته جزئی و ناچیز بوده است. ترتیب اثر دادن به این اصلاحات جزئی هم به سبب آن بوده که از طرف اعضای دولت یا اعضای وابسته یا به‌گونه‌ای طرف‌دار دولت در مجلس بوده است. گرایش مزبور، برخی از صاحب‌نظران را به این نتیجه رسانده که همکاری با دولت - و نه مخالفت با آن - تنها راه ممکن برای اصلاح بودجه در نهاد قانون‌گذاری است؛ زیرا دولت با مخالفت با اصلاحات یا موافقت با آنها، می‌تواند به مخالفان ضربه بزند یا موافقان را تأیید و حمایت

کند. شاید به همین دلیل باشد که در برخی کشورها رهبران پارلمان، مذاکرات پشت پرده با دولت را تنها راهی می‌دانند که امکان تغییر و اصلاح بودجه را، آن‌هم نه در امور پایه‌ای، بلکه در مسائل حاشیه‌ای، برایشان فراهم می‌سازد.^۱

بررسی‌های دیگر سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه بر این مورد تأکید دارد، عواملی که مانع تأثیر و نفوذ قانون‌گذار در شکل‌بخشی به بودجه می‌شود، بیشتر ناشی از ملاحظات سیاسی است تا محدودیت‌های رسمی و قانونی. به عبارت دیگر، حتی اگر پارلمان از نظر قانونی دارای اختیارات نظارتی و صلاحیت لازم برای تعدیل و تغییر بودجه باشد، در عمل، همیشه عوامل و شرایط سیاسی، مانع از اعمال چنین اختیاراتی بوده است. برای مثال، در آلمان، اگرچه پارلمان می‌تواند بودجه را اصلاح نماید، ولی در عمل، اکثر این اصلاحات بسیار جزئی و مبلغ آنها در مقایسه با مبلغ کل بودجه ناچیز بوده است. به همین ترتیب، تحقیقات انجام شده در فرانسه به این نتیجه رسیده که نقش مجلس در ارزیابی بودجه در این کشور، تشریفاتی، ناچیز و بی‌اهمیت است. طبق این بررسی‌ها، قدرت واقعی در کشور مزبور به دولت منتقل شده است و تمام بحث‌ها و مذاکرات پارلمان چیزی جز ثبت و تصویب تصمیم‌های دولت در بودجه نیست.^۲ البته هنوز هم برخی صاحب‌نظران با این‌گونه نتیجه‌گیری‌ها مخالفت ورزیده و بر این باورند که صرف امکان رأی‌گیری در پارلمان درباره بودجه پیشنهادی، همیشه فرصت‌های مقتضی را به منظور اصلاح لایحه برای این نهاد به وجود آورده است؛ ولی اکثر صاحب‌نظران با تکیه بر تجارب این کشور و سایر کشورها، معتقدند که عوامل سیاسی از یک سو و کثرت نهادهای دولتی ویژه امور بودجه‌ریزی از سوی دیگر، فرصت و امکان تأثیرگذاری بر لایحه بودجه را از قوه قانون‌گذاری ربوده است.

در خصوص مجلس عوام انگلستان، مولینیر،^۳ از محققان برجسته در این رشته، مطلب را چنین تصویر کرده است: «ظهور و نضج دو حزب عظیم توده‌ای با آن انسجام و انضباط خاص سازمانی و سلطه سیاسی متناوب بر سراسر کشور، سبب شد که قدرت و

1. David Coombes (ed.), *The Power of the Purse: A Symposium on the Role of European Parliaments in Budget Decisions*, New York, Praeger, 1975.

2. Allen Schick, op. cit, PP. 17-18, 22-26.

3. J. Molinier

اختیاراتی که سابقاً از آن مجلس عوام بود از آن نهاد گرفته شود و به کابینه دولتی تفویض گردد. پیش از این، سلطنت را از این اختیارات و صلاحیت تهی کرده بودند، اکنون مجلس عوام است که آنها را از دست داده است. این نهاد دیگر به‌سختی می‌تواند به‌طور فعال در تصمیم‌گیری فرایند بودجه‌ریزی، نقش مؤثر و تعیین‌کننده‌ای داشته باشد.^۱

در حال، نظر به اینکه موضوع نقش مجلس در رسیدگی و اصلاح لایحه بودجه امر جدیدی نیست و به چند قرن گذشته برمی‌گردد، بی‌فایده نخواهد بود که در این زمینه مروری، ولو بسیار مختصر، به عمل آید. بهترین نمونه‌هایی که در این ارتباط می‌تواند بررسی شوند، دو کشور انگلستان و فرانسه‌اند که قوه مقننه‌شان، به‌ویژه انگلستان، از اختیارات و قدرت معتنا بهی برخوردار بوده است، ولی بعدها به دلایل سیاسی، اجتماعی و اقتصادی این قدرت در مقابل تقویت دستگاه حکومتی به تدریج تضعیف گردیده است. برای مطالعه تطبیقی و در عین حال مرور تاریخی نقش پارلمان در تعدیل بودجه، ابتدا دو موضوع «تعیین سقف کل بودجه» و «بودجه‌ریزی» در انگلستان و فرانسه مدنظر قرار می‌گیرد. در مجموع، تاریخ هر دو کشور منعکس‌کننده تلاش و تقلای برای کنترل و محدود کردن اختیارات سلطنت در صرف هزینه‌های بی‌رویه و گزاف و وضع مالیات سنگین است. هرچند در این زمینه باید اذعان کرد که نتیجه این تلاش‌ها متفاوت بود: در انگلستان اختیارات قوه مقننه بسیار محدود شد، ولی در فرانسه به چنین نتیجه‌ای منجر نگردید. در این میان کشورهای دیگری همچون آمریکا، سوئد، آفریقای جنوبی و کره جنوبی، نیز هر یک در عمل به یکی از دو نتیجه مزبور نزدیک شدند.

۱-۳-۲ انگلستان

در انگلستان، نخستین نشانه‌های تلاش و کوشش‌هایی را که به‌منظور تقویت قانون‌گذار در نظارت بر بودجه مبذول گردید، می‌توان در منشور کبیر یا منشور آزادی^۲ دید. اگر چه انتظار آن می‌رفت که با وضع این منشور اختلاف شاه با اشراف و کارگزاران مناطق مختلف کشور حل شود، در عمل نتیجه معکوس داد و حاصل آن پنج قرن درگیری و مبارزه بین سلطنت از یک سو و اشراف (که اعضای مجلس را تشکیل می‌دادند) از سوی دیگر

1. Ibid, P. 17.

2. Magna Carta

بود.^۱ در این نبرد شاه از چند امتیاز برخوردار بود: یکی اینکه منبع اصلی درآمدش عایدات ناشی از مالیات بود؛ دیگر اینکه اختیار تشکیل و انحلال مجلس را داشت؛ علاوه بر اینها، هیچ محدودیتی برای مخارج دربار وجود نداشت و شاه هر مقدار که می‌خواست، خرج می‌کرد.

اما با وضع منشور، در عمل محدودیتی برای دربار به‌وجود آمد که دخالت مجلس عوام را اقتضا می‌کرد، و آن زمانی بود که پادشاه به‌علت مصرف‌های بی‌رویه یا برای تأمین مخارج نظامی در زمان جنگ برای پرکردن خزانه‌اش فرمان تشکیل مجلس را می‌داد. این وضعیت، فرصتی را برای مجلس فراهم کرد که به‌مرور زمان در ازای پولی که به پادشاه می‌داد، اختیارات خود را گسترده‌تر نماید. نتیجه این شد که هزینه‌های دستگاه سلطنتی از مخارج عمومی جدا شد و دیگر اینکه، هزینه‌ها و مخارج برای مقاصد مصرف می‌شد که از پیش مجلس عوام آنها را تأیید و تصویب کرده باشد. ولی، مجلس به داشتن این اختیارات قانع نشد و برای کاهش یا جلوگیری از مخارج گزاف شاه و دربارش، سیاستی را به‌کار برد که طی آن تشکیل جلسه و تصمیم‌گیری در امر اختصاص منابع را به نشست‌های پایانی خود موکول می‌کرد؛ درست زمانی که شاه مقداری از پول خود را مصرف کرده بود. از آنجاکه شاه نمی‌دانست اختصاص منابع متوسط مجلس بر چه اساس و به چه صورتی خواهد بود، لذا، به‌ناچار در دخل و خرج خزانه خود رعایت احتیاط را می‌کرد.

اما اعمال این سیاست نه تنها نتوانست کنترل پارلمان بر مخارج سلطنت را تأمین کند، بلکه در درازمدت نتیجه معکوس داد؛ و به‌جای افزایش اقتدار و تقویت مجلس، قدرت و اختیارات آن را در مقابل دولت به‌تدریج کاهش داد؛ زیرا مجلس معمولاً زمانی به چگونگی اختصاص منابع رأی می‌داد که سال مالی تمام شده بود. این در عمل بدین معنی بود که اختصاص منابع از سوی پارلمان چیزی جز تأیید هزینه‌های انجام شده دولت وقت نبود. از این جهت، زمانی که دستگاه‌های اجرایی دولت در نقش مصرف‌کننده جای سلطنت را گرفت، عمل اختصاص منابع به‌جای کنترل و نظارت مالی، به یک اقدام مکانیکی منوط به توصیه و تأیید دولت تبدیل گردید. این شیوه کار و سیاست به‌صورت رویه درآمد و نهایتاً در سال ۱۷۰۶، با تصویب مجلس عوام شکل قانونی به خود گرفت:

1. Ibid, P. 12.

«مگر اینکه در این خصوص سلطنت توصیه نماید، مجلس عوام نه اختیار این را دارد که به درخواست‌های مالی مربوط به خدمات عمومی پاسخ مثبت دهد، و نه اختیار دارد که نسبت به کمک‌های مالی و هزینه‌های عمومی تصمیم‌گیری کند».^۱ در واقع، همان‌گونه که ارسکین می،^۲ یکی از صاحب‌نظران این رشته خاطرنشان می‌سازد، پیش از تصویب این قانون عملاً روابط بین مجلس و دربار بر همین اساس بوده و قانون مزبور چیزی جز به رسمیت شناختن چنین مناسباتی نبوده است.^۳

در بریتانیا، برخلاف اکثر نظام‌های حاکم بر بودجه‌ریزی، مراحل ارزیابی و نظارت بر بودجه از دو فرایند مجزا و مستقل تشکیل می‌شود: فرایند ارزیابی و نظارت بر مخارج و هزینه‌ها، و فرایند حاکم بر ارزیابی و نظارت مجلس بر امور مالیاتی که از خلال ارزیابی و بررسی لایحه مالی صورت می‌پذیرد. بدین سبب، در اینجا نخست فرایند ارزیابی هزینه‌ها و سپس فرایند بررسی لایحه مالی (درآمدها) ملاحظه و بررسی می‌شود.

۱-۳-۲ فرایند ارزیابی مخارج و هزینه‌های عمومی

روند ارزیابی لایحه بودجه در بریتانیا، با تسلیم سندی به نام «برآوردهای اصلی»^۴ دولت به پارلمان آغاز می‌گردد. در این سند نیازهای مالی دولت برای سال آینده برآورد شده است. تسلیم این برآوردها به مجلس عوام در آخرین مرحله تدوین بودجه صورت می‌گیرد. پیش از آن، تصمیم نهادهای مربوط دولتی که به صورت گزارش‌های مستقل تهیه شده، از طریق وزارت دارایی یا خزانه‌داری تحت عنوان گزارش‌های وزیر دارایی (خزانه‌دار)^۵ در مجلس مطرح می‌شود. به منظور ایجاد سهولت، مطالب موضوع فرایند بررسی و ارزیابی لایحه بودجه در دو بخش «گزارش‌های وزارت دارایی» و «برآوردهای اصلی» ارائه می‌گردد.^۶

1. Ibid. P. 12.

2. Erskine May

3. Ibid

4. Main Estimates

5. Statements by the Chancellor of the Exchequer

6. Edward Davey (Member of the Treasury Select Committee, UK House of Commons), "Making MPs Work for Our Money", in OECD (2001), *Budget: Towards a New Role for the Legislature*, Paris, OECD, 2001, PP. 32-64.

الف) بررسی گزارش‌های وزارت دارایی

سند «برآوردهای اصلی» را پیش از چاپ و انتشار، وزرا و کارمندان مربوط دولتی ماه‌ها بحث و بررسی می‌کنند و سپس تصمیم‌های حاصله را در اختیار مجلس قرار می‌دهند. ذکر این نکته ضروری است که تصمیم‌های مذکور به صورت گزارش واحد و منسجم و رسمی در اختیار مجلس عوام قرار نمی‌گیرد، بلکه به شکل گزارش‌های مجزا و پراکنده توسط وزیر دارایی در نوبت‌های مختلف و در خلال سال مالی تسلیم می‌شود. عنوان و زمان خاص ثابتی برای این گزارش‌ها تعیین نمی‌شود و موضوع، تابع سلیقه و دیدگاه مجریان امر است. در حال حاضر، تهیه و تسلیم گزارش پیش بودجه‌ای ماه نوامبر، گزارش بودجه‌ای ماه مارس و گزارش دوساله بازنگري مخارج، مرسوم است.^۱

نتیجه این روش این است که در عمل تحقیقات و بررسی‌های مربوط به فرایند بودجه‌ریزی، بیشتر معطوف به اقدامات و فعالیت‌های داخلی وزارت دارایی، کابینه دولت، کمیته‌های دولتی و قواعد و مقرراتی است که در این زمینه دولت وضع می‌نماید، تا به آنچه که در این باره در مجلس رخ می‌دهد.

با تحویل گزارش‌ها به مجلس بحث پیرامون آنها آغاز می‌گردد. جالب توجه است که اکثر این بحث‌ها حول تفسیر و تعبیر تصمیم‌های منعکس در گزارش‌ها وقف می‌شود؛ زیرا هر گزارش حاوی صدها تصمیم است، که همه در یک روز به مجلس اعلام می‌شود. مضمون برخی از این گزارش‌ها نسبتاً مشخص است و به‌طور کلی ارقام مثلاً مربوط به مخارج و مالیات نهاد ذی‌ربط در آن قید می‌گردد. برعکس، در برخی دیگر از گزارش‌ها چنین وضعیت مشخصی وجود ندارد، و تعیین و قید رقم هزینه‌های مربوط را - مثل هزینه‌های بخش‌های مختلف دستگاه‌های اجرایی دولت - به ماه آینده موکول می‌کند. علاوه بر گزارش‌های مزبور، گزارش نهاد خزانه‌داری نیز به منظور بحث به مجلس تقدیم می‌گردد. در این گزارش ارقام و جدول‌های مربوط به مخارج مورد نیاز دولت قید شده است که با عنایت به گزارش‌های پیش گفته، اطلاعات موجود در آن، به‌زعم برخی صاحب‌نظران، بیشتر گیجی و ابهام می‌آفریند تا توضیح و روشن‌گری. از این‌رو، اکثر بحث‌ها در مجلس صرف بررسی معنی و هدف فلان تصمیم دولتی می‌شود تا ارزیابی

1. Ibid, P. 36.

شایستگی و مفید بودن آن تصمیم! علاوه بر این، در خاتمه نسبت به نتیجه بحث‌ها رأی‌گیری نمی‌شود و فقط به اظهار خوشایند یا مقبول بودن فلان پیشنهاد یا تصمیم دولتی اکتفا می‌گردد.

در مجموع، فرایند ارزیابی بودجه پیشنهادی دولت در مجلس بیشتر متضمن بحث پیرامون گزارش‌های غیرمنسجم وزارت دارایی است، بدون اینکه در این زمینه با سند «برآوردهای اصلی» ارتباطی برقرار گردد. گزارش‌های مزبور مستقلاً مورد بحث قرار می‌گیرد و هیچ رابطه‌ای مثلاً بین گزارش پیش بودجه‌ای نوامبر و «برآوردهای اصلی» ایجاد نمی‌شود. بدین سبب، گزارش پیش بودجه‌ای به بودجه مقدماتی^۱ موصوف شده است. زمان لازم برای بحث و ارزیابی بودجه پیشنهادی دولت - «برآوردهای اصلی» و سایر گزارش‌ها - سه روز است که در نهایت و پس از خاتمه این مدت هم به ندرت مجلس به رأی‌گیری مبادرت می‌نماید. این وضعیت، نحوه کار و به‌طور کلی نقش مجلس را در ارزیابی لایحه بودجه به حرکتی اضافی و پدیده‌ای غیرضرور تبدیل کرده است. جالب توجه اینکه حتی کمیته‌هایی - موسوم به کمیته‌های منتخب - که مجلس به منظور استیضاح وزرا و کارمندان دولتی تأسیس کرده است، نیز کمتر به «برآوردهای اصلی» توجه داشته و پرسش‌های خود را بیشتر به هزینه‌ها و مخارج پیشنهادی نهادهای ذی‌ربط معطوف می‌نمایند. این روش و روند رسیدگی حاکم بر پارلمان در بریتانیا، نهاد قانون‌گذاری را به نهادی منفعل تبدیل کرده است از این‌رو، در حال حاضر هدف اغلب اصلاح‌گران تغییر و بهبود وضع در جهت فعال کردن نهاد مزبور در امر ارزیابی و تدوین بودجه است.

ب) بررسی برآوردهای اصلی

در انگلستان، تقدیم لایحه یا «برآوردهای اصلی» بودجه به مجلس و بررسی آن پدیده‌ای سالیانه است. مقررات و قواعد این فرایند را مصوبات یا آیین‌نامه‌هایی^۲ پیش‌بینی می‌کند که مجلس به این منظور تصویب می‌نماید. طبق آیین‌نامه شماره ۵۵، خزانه‌داری (وزارت دارایی) باید «برآوردهای اصلی» سال جاری را تا ماه اوت همان سال تقدیم مجلس کند.

1. Mini-budget

2. Standing Orders

این «برآوردها» بازتاب نیازهای مالی دولت و در حکم پیشنهاد و تقاضای دولت از مجلس برای اعتبار مورد نیاز است. «برآوردهای اصلی» مرکب از «برآوردهای» جزئی‌تری است که وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی تهیه و در اختیار وزارت دارایی (یا خزانه‌داری) می‌گذارند. برآوردهای موصوف، هزینه‌ها و مخارج مورد نیاز نهادهای ذی‌ربط را منعکس می‌کند. اگرچه برای بررسی «برآوردهای» تقدیمی، کمیته‌هایی تحت عنوان کمیته‌های منتخب تشکیل شده است، برآوردها نه به‌طور رسمی به کمیته‌ها ارجاع می‌شود، و نه اینکه این کمیته‌ها قانوناً ملزم به ارزیابی آنها هستند. این بی‌الزامی، باعث شده است کمیته‌های موصوف، برآوردهای ارجاعی - به‌جز برآوردهای مربوط به امور دفاعی کشور - را عمیقاً و به‌تفصیل بررسی نکنند. در هر حال، کمیته‌ها از زمان ارجاع برآوردها تا زمان تسلیم نظرات خود که به‌صورت گزارش تهیه می‌شود، حداکثر هفت روز فرصت دارند تا گزارش خود را به مجلس تحویل دهند. با این بررسی سطحی، برآوردها همراه با نظرات کمیته‌ها برای رأی‌گیری به مجلس فرستاده می‌شود. در اینجا باید خاطر نشان ساخت که ۴۵ درصد از رقم برآوردهای تهیه شده قابل تصمیم‌گیری یا رأی‌گیری نیست؛ زیرا به دولت اختیار داده شده است که بدون نیاز به أخذ رأی و تصویب مجلس، درصد موصوف را در نوامبر سال پیشین وقف مخارج وزارتخانه‌ها و دیگر نهادهای خود نماید. دلیل اتخاذ این روش، زمان رأی‌گیری روی «برآوردهای اصلی» است که معمولاً چهار ماه پس از آغاز سال مالی بعد صورت می‌گیرد. به‌نظر خبرگان امر، عدم اختصاص درصد مزبور به نهادهای دولتی و موکول کردنش به آینده، دولت را به ورطه سقوط می‌کشاند.

پس از تسلیم برآوردهای اصلی به مجلس، رأی‌گیری در خصوص آنها در ماه ژوئن انجام می‌شود. معمولاً، به‌ندرت بحث و بررسی نسبت به برآوردها صورت می‌گیرد و در اکثر موارد مجلس در خلال سه روزی که برای این منظور تعیین شده آنها را تصویب می‌کند. شایان ذکر است آنچه در خلال مدت مذکور مجلس را به بحث می‌کشاند، اصلاحات یا تعدیلاتی است که وزیر دارایی (خزانه‌دار) به‌منظور اضافه کردن بر مخارج پیشنهادی بعداً مطرح می‌نماید. این اصلاحات یا تعدیلات در اسنادی به نام «برآوردهای تکمیلی»^۱ مطرح می‌شود. موضوع‌های دیگری که ممکن است نمایندگان مجلس را به

بحث بکشاند، برنامه‌ها و سیاست‌هایی است که مخارج پیشنهادی وقف آنها شده و کمیته‌های منتخب آنها را در گزارش‌های خود مطرح کرده‌اند. بنابراین آنچه بحث و بررسی نمی‌شود و فوری به رأی گذاشته می‌شود، ارقام یا مقدار مخارجی است که در برآوردهای اصلی به منظور تصویب انعکاس یافته است. معمولاً رأی‌گیری در چند مرحله صورت می‌گیرد؛ در یک مرحله، مجلس به برآوردهای تکمیلی که شامل برآوردهای تکمیلی بهار و زمستان بوده و در لوایح مالی ادغام شده^۱ درج می‌شود، رأی می‌دهد. در مرحله دیگر، برآوردهای تکمیلی تابستان و برآوردهای اصلی که با برآوردهای پیش گفته در لایحه اختصاص منابع سالیانه^۲ قید می‌شود، به رأی گذاشته می‌شود. با اعطای رأی به این لایحه، بودجه پیشنهادی دولت، بدون تغییر یا تعدیلی در پارلمان به تأیید و تصویب می‌رسد.^۳

در مجموع، فرایند ارزیابی و تصویب لایحه بودجه که در پارلمان بریتانیا طی می‌شود، نقش غیرمؤثر و انفعالی قوه مقننه را در این کشور منعکس می‌نماید. تحقیقاتی که به منظور کشف علل انفعال انجام گرفته، موضوع را از سه جنبه: ویژگی‌های فرایند ارزیابی؛ دسترسی به اطلاعات مورد نیاز؛ و برخورداری از نیروی کارشناسی بررسی کرده است.

• علت اصلی حالت انفعالی و بی‌علاقگی نمایندگان مجلس در ارزیابی بودجه ریشه تاریخی دارد. از زمان‌های بسیار قدیم، به خصوص قرون وسطی، ابتکارات مالی از حقوق ویژه سلطنت به حساب می‌آمد، در حالی که امروزه این ابتکارات یا تخمین و تعیین هزینه‌ها از آن دولت است. این وضع در بریتانیا، با توجه به سیستم انتخاباتی و سیاسی آن و این واقعیت که دولت حاکم، اکثر کرسی‌های مجلس را احراز کرده است، بیشتر نمایان می‌شود. بنابراین، حتی اگر نمایندگان احزاب اپوزیسیون در جهت تغییر یا اصلاح لایحه رأی بدهند، به علت کسب نکردن اکثریت آرا به ندرت قادر خواهند بود تغییری اساسی در بودجه ایجاد کنند. مضاف بر این، از آنجایی که تغییر یا اصلاح بودجه به معنی رأی عدم اعتماد به دولت به شمار می‌آید، به ندرت اتفاق می‌افتد که مجلس در پی تعدیل یا اصلاح بودجه باشد. موضوع درخور تأمل دیگر، سیستم حقوقی بریتانیاست که بیشتر براساس عرف و رویه‌های قضایی پایه‌گذاری شده است و در موارد بسیار محدودی

1. The Consolidated Fund Bills
2. The Annual Appropriation Bill
3. Ibid, P. 38.

حقوق مکتوب یا قانون نوشته به چشم می‌خورد. فرایند بودجه‌ریزی نیز از این امر مستثنا نیست، و قانون‌نویس‌های چون قانون اساسی که حقوق و تکالیف قوای مقننه و مجریه را در امر برآورد هزینه‌ها و بودجه‌ریزی به تفصیل مقرر کرده باشد، وجود ندارد. در عوض، این وظیفه بنا به سنت و عرف تاریخی به عهده پارلمان گذاشته شده است که با وضع مصوبه یا آیین‌نامه، حقوق و تکالیف دو قوه را در این زمینه معین کند. یکی از این آیین‌نامه‌ها، آیین‌نامه شماره ۴۸ مجلس عوام است که حق مداخله یا پیشنهاد در کاهش یا اضافه کردن هزینه‌های پیشنهادی دولت را از نمایندگان مجلس سلب می‌کند.

• علت دیگری که روشنگر موضع انفعالی مجلس است، نداشتن منبع اطلاعاتی مستقل در مورد هزینه‌ها و مخارج موضوع بودجه پیشنهادی است. اگرچه منابع اطلاعاتی دستگاه‌های دولتی غنی‌تر و پیشرفته شده است و در این ارتباط نهادها و ترتیباتی، چون بودجه‌ریزی و حسابرسی منابع^۱ و توافق‌نامه‌های خدمات عمومی^۲ برای کمک به نیازهای اطلاعاتی مجلس به وجود آمده است، ولی این نهادها و ترتیبات در عمل نیازهای قوه مقننه را نه به‌طور کافی تأمین می‌کند، و نه اینکه استقلال این قوه را در این زمینه تضمین می‌نماید.

• علت سوم وضع انفعالی پارلمان، تبحر نداشتن نمایندگان مجلس در امر بودجه‌ریزی و محدودیت آنها در دسترسی و بهره‌گیری از کارشناسان است. امکانات مالی و تخصصی‌ای که در این زمینه فراهم شده بسیار ناچیز بوده و پاسخ‌گوی نیازهای قوه مقننه نیست.

۲-۳-۱-۲ فرایند ارزیابی و نظارت بر مالیات

در مقایسه با فرایند ارزیابی «برآوردهای اصلی»، فرایند ارزیابی و نظارت بر مالیات‌ها که از خلال ارزیابی آنچه موسوم به لایحه مالی^۳ انجام می‌گیرد، مرتب‌تر و مفصل‌تر است. مع الوصف، این فرایند نیز همانند فرایند نظارت بر «برآوردهای اصلی»، از نظر ارزیابی و بررسی کیفیت لازم را ندارد و معمولاً به‌گونه‌ای صوری و سطحی انجام می‌گیرد. این

1. Resource Accounting and Budgeting
2. The Public Service Agreements
3. The Finance Bill

کیفیت، معلول مصوبه‌های مالیاتی است که هر سال در مجلس به تصویب می‌رسد. این مصوبه‌ها نامنسجم، نامستمر و عاری از هرگونه شفافیت بوده و وزن سنگینی را بر دوش بخش‌های خصوصی و عمومی می‌گذارد. این امر نیز، اسباب ناخشنودی و نارضایتی حسابرسان و جامعه بازرگانان را فراهم ساخته و از همین رو، اصلاح فرایند ارزیابی لایحه مالی در صدر برنامه‌هایی است که مجریان مطرح کرده‌اند.

در این فرایند، آنچه که نمایندگان مجلس عوام تحت عنوان پیشنهادهای مالیاتی ارزیابی می‌کنند، لایحه مالی سالیانه^۱ است. این لایحه که در بودجه پیشنهادی وزیر دارایی (خزانه‌دار) انعکاس می‌یابد، در صورت تصویب مجلس به قانون تبدیل می‌شود. لایحه موصوف چند هفته پس از اعلام روز بودجه، منتشر و پس از چند روز در مجلس به بحث گذاشته می‌شود و همانند دیگر لوایح دولتی، یک روز وقف آن می‌گردد. در پی آن، ظرف چند روز یا حتی چند هفته لایحه در اختیار کمیته مجلس^۲ گذاشته می‌شود. باید خاطرنشان ساخت که تمام جوانب لایحه موضوع بحث پارلمان قرار نمی‌گیرد و فقط به برخی از موارد آن توجه می‌شود. بقیه موارد را کمیته مجلس در مدت زمان سه‌ماهه‌ای که به‌منظور بررسی تعیین شده و از ماه مه تا ژوئیه طول می‌کشد، بررسی نموده و نتیجه را در اواسط یا اواخر ماه ژوئیه طی گزارشی اعلام می‌نماید. سپس، لایحه مالی به‌طور رسمی در اختیار مجلس لردها^۳ گذاشته می‌شود.

فرایند ارزیابی و نظارت بر مالیات‌ها (لایحه مالی)، نه تنها امکان بررسی محتویات واقعی لایحه مالی را به‌وجود می‌آورد، بلکه بحث پیرامون جنبه‌های مالیاتی را برای نمایندگان فراهم می‌سازد و در این میان، اشتباهات یا خطاهایی که در لایحه ممکن است وجود داشته باشد، نیز اصلاح می‌گردد. وزیران و مقامات رسمی ذی‌صلاح، به دنبال بحث‌هایی که در داخل و خارج از کمیته انجام می‌گیرد، و همچنین تحت تأثیر فشار نیروهای ذی‌نفع، مجبور به بازنگری در مواضع و پیشنهادهای مالی خود می‌شوند. از آنجاکه بررسی لایحه مالی اقدامی سالیانه است، این امکان برای وزیران ذی‌صلاح به‌وجود می‌آید که خطاها و اشتباهاتی را که به دلایل سیاسی قادر به پذیرش و اصلاح

1. The Annual Finance Bill
 2. The Standing Committee
 3. The House of Lords

آنها نبوده‌اند، در سال بعد بازنگری و اصلاح کنند. چنین فرصت و امکاناتی در فرایند ارزیابی «برآوردهای اصلی» هزینه‌ها به‌وجود نمی‌آید.

قبل از طرح لایحه مالی در مجلس، گزارش پیش از بودجه ماه نوامبر و گردهمایی روز بودجه، مناسبت‌هایی است که فرصت‌های لازم را برای نمایندگان مجلس برای بررسی پیشنهادهای مالیاتی به‌وجود می‌آورد. گذشته از این دو مناسبت، در خلال سال ممکن است مواردی برای قانون‌گذاری در امور مالی برخی صنایع پیش بیاید که در طی آن دوباره جنبه‌های مالیاتی امور ذی‌ربط مطرح شود. روی‌هم‌رفته، در مقایسه با فرایند ارزیابی و نظارت بر مخارج و هزینه‌های عمومی، «برآوردهای اصلی» در فرایند ارزیابی امور مالیاتی نظارت بیشتری وجود دارد.

با وجود این، مشکلات ساختاری و فنی موجود در فرایند ارزیابی لایحه مالی، مانع از اعمال نظارت و بررسی لازم و مؤثر پارلمان می‌شود. این‌گونه مشکلات، علاوه بر موانع سیاسی است که هرگونه مشوق را در نمایندگان مجلس عوام برای نظارت بر لایحه مالی از بین برده است. مجموع مشکلات فنی و ساختاری که روند ارزیابی را بسیار ضعیف و بی‌اثر می‌سازد، در کارکردهای کمیته‌های مجلس قابل مشاهده است. به‌طور کلی، به‌علت مضیقه زمانی از یک‌سو، و جانب‌دار بودن کمیته‌ها از سوی دیگر، هرگونه پیشنهاد تغییر و اصلاح لایحه که نمایندگان اپوزیسیون مطرح کنند، در کمیته‌های ذی‌ربط تهاجم سیاسی و در نتیجه غیرقابل قبول تلقی می‌شود. حتی در مواردی که از جنبه‌های بسیار فنی لایحه انتقاد می‌شود، به‌علت اینکه انتقاد را گروه اپوزیسیون ایراد نموده، سیاسی شمرده شده و رد می‌شود. این شیوه هرگونه رغبت در ارزیابی لایحه را در نمایندگان از بین برده و عملاً فرایند نظارت بر لایحه را خالی از اثر و فایده کرده است. بدیهی است، وقتی چنین لایحه‌ای بدون نظارت واقعی از تصویب مجلس عوام بگذرد، مجلس لردها هم به‌رغم استقلال فکری و ترکیب متوازن احزاب سیاسی در آن نمی‌تواند ارزیابی و بررسی شایسته‌ای را اعمال کند، و در نتیجه لایحه بدون تغییر یا تعدیل، به تأیید این نهاد قانون‌گذاری نیز می‌رسد.^۱

1. Ibid, PP. 38, 42-43.

ضعف دیگری که در این فرایند دیده می‌شود، ناشی از اختیاری است که قانون به دولت در کمیته‌های مجلس اعطا کرده است. براساس این اختیار، دولت می‌تواند در آخرین لحظاتی که لایحه آماده تصویب است، اصلاحیه‌هایی را در مورد آن تسلیم نماید. این اصلاحیه‌ها تا ۲۴ ساعت و حتی در مواردی کمتر از آن مطرح شده است. با عنایت به اینکه لوایح مالی سالیانه مطرح و بررسی می‌شود، ضرورت وجود این‌گونه اصلاحیه‌های پیشنهادی منتفی به نظر می‌رسد.^۱

سرانجام، اشکال اساسی دیگر این فرایند، ناآگاهی و ناآزمودگی اکثر نمایندگان از امور مالیاتی است. اگرچه در این راستا، نهادهای متخصص فنی در مسائل مالیاتی، حقوقی و دیگر امور وجود دارد، در عمل بخش اعظم نیرو و وقت این نهادها وقف امور دیگری به جز مسائل مربوط به نظارت بر امور مالیاتی منعکس در لایحه مالی می‌شود. روشن است، وقتی که نمایندگان از هرگونه دانش، تجربه و مهارت لازم در امور مالیاتی بی‌بهره باشند، از هرگونه بحث فنی و تخصصی اجتناب می‌کنند و فقط مسائل بسیار کلی و جانبی را مطرح می‌نمایند.

۲-۳-۲ فرانسه

روند کسب قدرت و اختیارات مالی قوه مقننه در فرانسه، همان مسیری را پیمود که در انگلستان طی شد؛ منتها، با چند تفاوت اساسی. دستگاه سلطنتی فرانسه به داشتن یک قدرت مالیاتی و اختیارات مالی افسارگسیخته اصرار داشت. در مقابل، نهادهای قانون‌گذاری آن کشور که در ابتدا متشکل از طبقات ممتاز بود، و سپس قشرها و طبقات پایین‌تری از جامعه را پذیرا شد، تلاش در کنترل و نظارت بر خزانه داشت. در خلال دوران بین قرن‌های پانزدهم تا هجدهم میلادی، شاه از مجلس قدرتمندتر بود. این اقتدار به سبب آن بود که پادشاه به‌ندرت دستور تشکیل مجلس را می‌داد. در واقع، به مدت ۱۷۵ سال، یعنی از ۱۶۱۴ تا ۱۷۸۹، در این کشور مجلس تشکیل نشد! شاه هیچ تفاوتی بین اموال عمومی و شخصی خود قائل نبود و خود را صاحب اختیار مطلق‌العنان دخل و خرج اموال عمومی می‌دانست.

1. Ibid, PP. 44-45.

برخلاف انگلستان که در آن قدرت پارلمانی به تدریج شکل گرفت، در فرانسه، این قدرت محصول یک انقلاب بود. به عبارت دیگر، تنها پس از انقلاب بود که اختیار وضع مالیات، منوط و مشروط به اذن و رضایت مجلس گردید. برخلاف مجلس عوام انگلستان که قدرت تصمیم‌گیری خود را در امور مالی محدود کرد، مجلس ملی فرانسه قدرت خود را در این امور نه تنها مقید نکرد، بلکه نقش بیشتری را برای خود در دخل و خرج دولت و اختصاص منابع به هزینه‌ها احراز کرد. نمونه این احراز قدرت را می‌توان در قطعنامه‌ای که موسوم به فرمان ۱۷۹۱ است، مشاهده کرد. در این قطعنامه اعلام شده بود که: «مجلس قطعاً خود امور مالی ملت را بررسی و بازرسی خواهد کرد».^۱ در راستای اجرای این فرمان بود که مجلس نهادی را به نام اداره حسابرسی تأسیس کرد که وظیفه آن بررسی و حسابرسی هزینه‌ها تحت نظارت مجلس بود.

اگر قرار باشد تاریخ مالیه عمومی فرانسه از زمان انقلاب تاکنون خلاصه شود، می‌توان گفت که نوسان‌ها و فرایند تحول سیاسی طی این مدت زمان، در روابط و مناسبات مالی بین دولت و قوه مقننه بی‌تأثیر نبوده است. در این تحولات، موضوع صلاحیت مجلس ملی و جایگاه مستقل آن در برابر دولت برای اختصاص منابعی مطرح می‌شود که برحسب شرایط و اوضاع و احوال خاص سیاسی و اجتماعی زمان تغییر می‌کرد؛ گاه مجلس حائز اختیارات تام تقنینی می‌شد و زمانی فاقد آن. در نهایت، این امر به سود مخالفان استقلال مجلس گردید و قانون اساسی جمهوری پنجم بازتاب همین نتیجه است. در این قانون استقلال و اختیار مجلس در نظارت بر بودجه بسیار محدود شد.

در فرانسه، تا حدود نیمه قرن نوزدهم، نام بودجه به میان نمی‌آمد؛ زیرا در خلال مدت زمان شکل‌گیری نظارت قوه مقننه بر خزانه دولتی «بودجه رسمی» وجود نداشت. از نظر تاریخی این اصطلاح در انگلستان برای اولین بار در قرن هجدهم به کار برده شد. در آن زمان از این مفهوم برای تعبیر و توضیح «اعمال و اقدامات دولتی» استفاده می‌شد. در فرانسه این کلمه ابتدا در قرن نوزدهم در اسناد و مدارک رسمی به کار برده شد و در پی آن، واژه بودجه در تمام کشورهای پیشرفته استفاده شد. یکی از قدیمی‌ترین تعاریف رسمی از بودجه در قانون ۱۸۶۲ فرانسه آمده است. قانون مزبور بودجه را به این صورت

1. Ibid, P. 13.

تعریف می‌کند: «سندی است که دریافت‌ها و هزینه‌های سالیانه دولت را پیش‌بینی و تجویز می‌نماید».^۱

این تعریف هسته‌های دو مفهوم متفاوت اقدامات بودجه‌ای را دربردارد: یک مفهوم، بودجه را برنامه‌ای برای آینده (سال مالی آتی) می‌انگارد، و دیگری آن را یک تصمیم الزام‌آور مربوط به هزینه‌ها و دریافت‌های آینده می‌بیند. به مفهوم برنامه، بودجه عبارت است از مجموعه‌ای از پیشنهادهای دولتی که هدف غایی آن اثربخشی اقدامات مجلس است. به معنی تصمیم الزام‌آور، بودجه، براساس هزینه‌ها و درآمدهای مقرر در آن، دولت را در وضع مالیات و صرف مخارج، با تصویب مجلس، مختار می‌سازد. به‌منزله پیشنهاد، بودجه نمی‌تواند اولویت‌های مالی را که مجلس تصویب کرده نادیده بگیرد؛ اما در مقام تصمیم، اولویت‌ها را خود تعیین و مشخص می‌نماید.

حق ارزیابی و نظارت پارلمان فرانسه بر بودجه را اعلامیه حقوق بشر و شهروندان مصوبه ۱۷۸۹ این کشور پیش‌بینی کرد. طبق ماده (۱۴) این اعلامیه «تمام شهروندان حق دارند که شخصاً یا از طریق نمایندگان خود در خصوص مالیات نسبت به ضرورت وقف آن به مصارف عمومی، موارد و مقدار بهره‌برداری از آن در این راستا، شیوه بررسی و ارزیابی و زمان جمع‌آوری آن تصمیم‌گیری کنند».^۲ همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در این ماده ارزیابی قوه مقننه در روند بودجه‌ریزی محدود به مالیات است و هزینه‌ها و مخارج عمومی و دولتی را دربر نمی‌گیرد. این نقیصه بعدها برطرف شد و با وضع قوانین و مقررات، به‌خصوص اصل «۴۷» قانون اساسی امر نظارت بر امور مربوط به مخارج عمومی را نیز دربرگرفت.

نکته دیگر اینکه نقش نظارت پارلمانی فرانسه بر بودجه‌ریزی بیشتر مربوط به مرحله بعد از تصویب بودجه می‌شود. به‌عبارت‌دیگر، در فرانسه قانون بیشتر به نقش قانون‌گذار در نظارت بر اجرای بودجه اهمیت داده است تا شیوه‌های تدوین و تصویب آن. بدین جهت احکام مصوب موجود عمدتاً به پیش‌بینی و توضیح نقش و وظایف

1. Ibid, P. 13.

2. Alain Lambert (President of the Finance Commission, French Senate), "Can Parliament Improve their Budgetary Oversight? Holding the Executive Accountable.", in OECD (2001), *Budget: Towards a New Role for the Législature*, Paris, OECD, 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd>, PP.88-90.

نهادهای ذی‌ربط در روند نظارت بر اجرا پرداخته‌اند.

اغلب نهادهایی که برای تحقق هدف نظارت بر اجرای بودجه تأسیس شده‌اند، در قالب کمیته‌های مالی مجلس هستند که در این راستا اختیارات وسیعی برای استیضاح اشخاص به آنها تفویض شده است. البته این اختیار در اساس به اعضای کمیته‌ها داده شده است که اشخاص کارشناسی هستند و براساس تخصص و تحقیقی که از وزارت یا نهاد دولتی خاصی به‌عمل می‌آورند، گزارش‌هایی تهیه می‌نمایند. به این جهت، به آنها «گزارشگر ویژه» اطلاق می‌شود.^۱

براساس رویه معمول، هر سال در خلال بحث پیرامون لایحه مالی که دولت به‌منظور بررسی و تصویب در اختیار مجلس می‌گذارد، گزارشگران ویژه گزارشی درخصوص بودجه وزارتخانه تحت مسئولیت خود تهیه و تسلیم مجلس می‌کنند. افزون بر این، گزارشگران مزبور، بخش‌های مختلف دولتی را که در حیطه صلاحیت و مسئولیت آنهاست زیر نظارت دارند. آنان در مقام اعمال نظارت می‌توانند نظرات خود را به نهادهای دولتی ذی‌ربط ارسال یا گزارش‌های محرمانه یا اطلاعات عمومی تهیه نمایند.

علاوه بر این، براساس اصل «۴۷» قانون اساسی، به‌منظور اجرای مقررات مندرج در ماده واحده مربوط به امور مالی،^۲ کمیته‌های مالی مساعدت و همکاری‌های لازم را از دفتر حسابرسی^۳ دریافت می‌دارند. دفتر حسابرسی از جنبه‌های حقوقی و حسابرسی مسئول نظارت بر دولت و نهادهای عمومی است، درحالی‌که نظارت مجلس بیشتر از جنبه‌های سیاسی است. بنابراین، این دو نوع نظارت مکمل یکدیگر هستند. تقاضای بازرسی و تحقیق و تهیه گزارش‌های محرمانه درخصوص اجرای مفاد ماده واحده مربوط به امور مالی، از جمله همکاری‌هایی است که کمیته‌های مالی می‌توانند از دفتر

۱. این وظیفه در مطابقت کامل با آیین‌نامه مصوب ۳۰ نوامبر سال ۱۹۵۸ است. آیین‌نامه مزبور در این خصوص مقرر می‌دارد: «نمایندگان مجلس، به نمایندگی از کمیته‌های ذی‌ربط، مسئول تسلیم گزارش بودجه‌های وزارتخانه‌ها هستند و در این راستا بهره‌برداری از بودجه‌های تخصیص شده را مستمراً نظارت و بررسی می‌کنند و مدارک مربوط را مطالعه، ارزیابی و صحتشان را مورد تصدیق قرار می‌دهند و در صورت لزوم تحقیقات محلی انجام می‌دهند. تمام اطلاعات اداری و مالی که در راستای انجام مأموریت آنها تسهیلاتی به‌وجود می‌آورد باید در اختیارشان گذارده شود.»

2. The Finance Act

3. The Audit Office

حسابرسی درخواست کنند.

در سال‌های اخیر اقدامات فراوانی در جهت تقویت و تحکیم امور بازرسی و نظارتی نهادهای پارلمان انجام گرفته است. این اقدامات ناشی از درک این واقعیت بوده است که پارلمان توانایی و ظرفیت ارزیابی سیاست‌های عمومی را ندارد. از جمله این اقدامات تأسیس دفتر ارزیابی سیاست عمومی پارلمان^۱ است که در سال ۱۹۹۶ از نهاد مشترک مجلس ملی و سنای فرانسه تشکیل شد. این دفتر وظایفی را که از دو مجلس ارجاع می‌شد، انجام می‌داد و در هر موردی پاسخ‌گوی هر دو نهاد قانون‌گذاری بود. اما به دلیل خصلت دوگانگی در انجام وظیفه و پاسخ‌گو بودن به دو مجلس، نتوانست وظایفی را که برای اجرای آن پایه‌گذاری شده بود به‌نحو شایسته انجام دهد. در نتیجه در سال ۲۰۰۰ میلادی، مجلس ملی با اظهار نارضایتی از عملکرد دفتر ارزیابی سیاست عمومی انحلال آن را اعلام کرد.^۲ انحلال دفتر ارزیابی سیاست عمومی پارلمان، تأسیس دو نهاد دیگر را در پی داشت. یکی از این دو نهاد را که مجلس ملی پایه‌ریزی کرد مأمور ویژه نظارت و ارزیابی^۳ است. نهاد مزبور از نظر عملکرد، وظایف و انتصاب پرسنل، وابسته به کمیته مالی و در اجرای وظایف محوله از مساعدت و همکاری اداره حسابرسی برخوردار است. نهاد دیگر را که مجلس سنا تأسیس کرد، کمیته ارزیابی سیاست عمومی^۴ است. اگرچه این ارگان، همانند نهاد پیشین وابسته به کمیته مالی است، در عمل پاسخ‌گوی مجلس سناست. برای کمیته ارزیابی بودجه معینی اختصاص داده می‌شود، مع‌هذا، منابع انسانی خاص خود را ندارد. این وضعیت به پارلمان امکان داده است که در صورت لزوم، برای بررسی و ارزیابی سیاست عمومی از خدمات کارشناسان بیرونی (پرسنل ناوابسته به دو نهاد قانون‌گذاری) بهره‌گیری کند.

افزون بر موارد بالا، وضع قانون مصوب ۱۴ ژوئن ۱۹۹۶ میلادی، نیز اختیارات بیشتری به پارلمان می‌دهد. براساس قانون مزبور، چنانچه یکی از کمیته‌های ذی‌ربط دو مجلس، شخصی را احضار کند و شخص مذکور از این امر سر باز زند، پارلمان اختیار خواهد داشت که در جلب وی اقدام مقتضی به‌عمل آورد.

1. The Parliament Policy Assessment

2. Ibid, P. 89.

3. The Evaluation and Monitoring Mission

4. The Public Policy Evaluation Committee

اصلاحات یادشده، دامنه وظایف گزارشگران ویژه را در چند مورد گسترده‌تر کرده است: از یکسو بررسی و بازرسی تأسیسات عمومی که با همکاری دفتر حسابرسی انجام می‌گیرد؛ و از سوی دیگر نظارت بر درآمدهای دولتی. علاوه بر اینها، محدودیت‌هایی را که سابقاً ارگان‌های دولتی بر کمیته‌های دو مجلس اعمال می‌کردند و از این طریق مانع تحقیق و بازرسی می‌شدند، از میان برداشته است. برای مثال، در حال حاضر گزارشگر کل و رؤسای کمیته‌های هر دو مجلس اختیار دارند که مخارج و درآمدهای دولت را نظارت و بررسی کنند. این اختیار قبل از اصلاحات وجود نداشته است؛ یا - همان‌طور که گفته شد - طبق اصلاحات جدید، در صورت عدم همکاری ارگان‌های دولتی با گزارشگران ویژه، نهادهای پارلمانی حق جلب آنها را دارند.^۱

به‌رغم چنین اختیارات گسترده‌ای، هنوز هم کمبودها و نقاط ضعفی در نظام نظارتی نهادهای قانون‌گذاری وجود دارد که چنانچه مرتفع گردد، نفوذ و تأثیرگذاری پارلمان در امور بودجه‌ای بیشتر تأمین خواهد شد. یکی از این موارد ناتوانی پارلمان در استفاده از امکاناتی است که قانوناً حق بهره‌گیری از آنها را دارد و از آن جمله می‌توان به مساعدت‌ها و همکاری‌های دفتر حسابرسی برای پارلمان اشاره کرد. باوجود روابط بسیار نزدیک بین این دو نهاد، نیازهای مربوط به وظایف نظارتی به حدی نیست که بتواند با خدمات دادگستری متوازن باشد. از باب مثال، به‌طور معمول اقدامات حقوقی و امور دادگستری طولانی است، درحالی‌که فعالیت‌ها و اقدامات نهادهای سیاست‌گذار در اکثر اوقات کوتاه‌مدت و گذرا خواهد بود. نمایندگان مجلس اظهار می‌دارند که دسترسی آنان

۱. تفویض چنین اختیارات گسترده‌ای به پارلمان بی‌ثمر نبود و در موارد متعددی نهادهای قانون‌گذاری از آن بهره‌گیری کرده‌اند. از جمله این موارد رویداد آوریل سال ۲۰۰۰ است. در ۲۹ آوریل آن سال، به دنبال انتقاد و اعلام نارضایتی کمیته مالی مجلس سنا از عملکرد دولت در اخفا و «پنهان‌داری» ارزش اضافی ناشی از درآمدهای مالیاتی سال ۱۹۹۹، مجلس سنا کمیته مالی خود را به‌منظور بازرسی، تحقیق و آشکارسازی وضعیت موجود، مأمور تشکیل کمیته‌های تحقیق برای مدت شش ماه کرد. در پی تفویض این اختیارات، نهادهای مزبور توانستند با أخذ گواهی‌های لازم از افراد ذی‌ربط و انجام بازرسی‌های محلی از نهادهای وابسته به وزارت اقتصاد و امور مالی و بررسی اسناد و مدارک مربوط تحقیقات لازم را انجام دهند. برای همکاری نکردن با کمیته‌ها و ادای شهادت نادرست مجازات کیفری پیش‌بینی شده است. متعاقب این تحقیقات، گزارش جامع و کلی از جزئیات، شیوه، سلسله‌مراتب و نتیجه‌گیری‌های به‌دست آمده تهیه و تقدیم مجلس گردید. تمام مندرجات گزارش در مطبوعات کشور منتشر شد.

به منابع انسانی نظیر کارمند و کارشناس، از داخل و خارج دو مجلس (مثل کارشناسان اقتصادی) برای اجرای برنامه‌های تحقیقاتی بسیار محدود است. ضعف دیگر، تأثیر بسیار ناچیز اقدامات نظارتی پارلمان است. به‌طور کلی، نظارت و امور تحقیقاتی به دور از انظار عمومی صورت می‌پذیرد و به‌ندرت زیر ذره‌بین و نقادی رسانه‌های گروهی قرار می‌گیرد. علاوه بر این، نتایج و توصیه‌هایی که به دنبال تحقیقات انجام شده از نمایندگان مجلس مطرح می‌شود، کمتر توجه دولت را برمی‌انگیزد. حتی ناپیگیری نهادهای قانون‌گذاری در خودداری ارگان‌های ذی‌ربط دولتی از اجرای اصلاحات پیشنهادی آنها، به این‌گونه کمبودها و نقاط ضعف افزوده می‌شود.

۳-۲-۳ ایالات متحده آمریکا

در آمریکا، فرایند ارزیابی لایحه بودجه تقدیمی دولت در کنگره، با تصویب‌نامه بودجه سالیانه^۱ صورت می‌گیرد. این مصوبه، معیار و چارچوبی برای ارزیابی لایحه و چگونگی اختصاص منابع به کار می‌رود، و در پی تصویب آن، کمیته‌های ویژه بودجه در دو نهاد قانون‌گذاری کنگره (مجلس نمایندگان و مجلس سنا) تشکیل جلسه می‌دهند و لایحه را در مطابقت با پیشنهادهای مطرح شده در کنگره بررسی می‌کنند. در این بررسی، که آثار کلان اقتصادی لایحه بودجه ارزیابی می‌شود منبع اطلاعاتی محدود به لایحه موصوف نیست، بلکه در این راستا از گزارش ۱۳ کمیته فرعی که هر کدام از دیدگاه‌های صنفی و صنعتی خود هزینه‌های مربوط را ارزیابی می‌نمایند، نیز استفاده می‌گردد. براساس این گزارش‌ها و تصویب‌نامه بودجه است که دو نهاد کنگره موافقت خود را در ارتباط با سطح کل پرداخت‌ها و هزینه‌ها؛ مقدار کسری‌ها یا مازادها و مبلغ بدهی‌ها اعلام می‌کنند. درواقع، کمیته‌های کنگره با استفاده از همین تصویب‌نامه است که مصوبه‌های موضوع اختصاص منابع^۲ و دیگر قوانین و مقررات مربوط به پرداخت‌ها و دریافت‌ها را تهیه می‌نماید. از این طریق، کنگره هزینه‌های دارای مجوز را با وضع مصوبه‌های مربوط به اختصاص منابع که تعداد آنها به ۱۳ می‌رسد، معین کرده و دیگر

1. The Annual Budget Resolution

۲. مصوباتی هستند که کنگره از خلال آنها هزینه‌ها و مخارج مجوزه را مشخص و مقدار؛ شیوه و هدف از اختصاص آنها را معین می‌کند.

قوانین مربوط به هزینه‌ها و دریافت‌ها را مورد جرح و تعدیل قرار می‌دهد. این فرایند هر ساله صورت می‌گیرد.^۱

این تصمیمات به صورت مصوبه در اختیار کمیته‌های ویژه بودجه قرار می‌گیرد و در پی آن کمیته‌های مزبور مصوبه‌ها را در مجلس نمایندگان مطرح می‌کنند، و پس از بحث و بررسی با جرح و تعدیل به تصویب می‌رسد. آنگاه، مصوبه‌های موصوف به مجلس سنا فرستاده می‌شود. نهاد اخیرالذکر پس از بررسی و ارزیابی‌های مقتضی، ممکن است با برخی از مصوبه‌ها موافقت و با برخی دیگر مخالفت کند، (در عمل اغلب به این صورت است) که در چنین حالتی نهاد مشترکی بین دو مجلس تشکیل می‌شود. این نهاد مشترک با نام کمیته کنفرانس؛ که متشکل از اعضای دو مجلس است؛ به منظور حل و فصل موارد اختلافی تشکیل جلسه می‌دهد و پس از بررسی‌های لازم و اتخاذ تصمیم در ارائه تعدیل‌هایی که مواضع دو مجلس را در بر داشته باشد، پیشنهادها را به دو مجلس ارسال می‌دارد. بعد از اینکه مصوبه تعدیل‌یافته مورد موافقت هر دو نهاد قانون‌گذاری قرار گرفت (نخست مجلس نمایندگان و سپس مجلس سنا) برای تصویب نهایی؛ یا توشیح؛ در اختیار رئیس‌جمهور قرار می‌گیرد. امضا و تصویب رئیس‌جمهور مصوبه را به قانون تبدیل می‌کند.^۲

شاید ذکر این نکته ضرور باشد که علاوه بر گزارش‌های ۱۳ کمیته کنگره، اداره بودجه کنگره^۳ که با هدف کمک به کنگره در امور نظارت و در مقابل دفتر مدیریت و بودجه^۴ تشکیل شده است، نیز در این فرایند حضور دارد. اداره بودجه کنگره، همانند

۱. طرح این نکته ضروری است که کنگره در مقام تخصیص هزینه‌ها و درآمدها مستقیماً به بررسی سطح پرداخت‌ها و دریافت‌ها نمی‌پردازد تا به آنها رأی بدهد؛ بلکه نخست معیار و چارچوب قانونی تحت عنوان اختیار بودجه‌ای (The Budget Authority) تدوین می‌نماید و سپس براساس آن در مورد هزینه‌ها تصمیم‌گیری می‌کند. در پروسه‌ای مجزا و پیش از اینکه پروسه اختصاص منابع آغاز گردد، معمولاً کنگره قوانین و مصوبات خاصی وضع می‌کند که طی آنها به آژانس‌های مربوطه اجازه داده می‌شود که برنامه‌ها و طرح‌های خاص خود را؛ از نظر هزینه؛ در حدی که قوانین و مقررات یادشده تعیین می‌کنند، انجام دهند. البته؛ مدت اعتبار این‌گونه مقررات و مصوبات یکسان نیست و بسته به اهمیت آنها ممکن است اعتبارشان برای یک سال؛ چند سال و حتی نامحدود باشد.

۲. رئیس‌جمهور می‌تواند کل مصوبه را قبول یا رد نماید، ولی نمی‌تواند بخشی از آن را رد و بخشی دیگر را بپذیرد.

3. The Congressional Budget Office

4. The Office of Management and Budget

دفتر بودجه، مجلس نمایندگان و مجلس سنا را در هماهنگی و ردوبدل اطلاعات، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های پیشنهادی یاری می‌رساند. علاوه بر اداره بودجه کنگره، می‌باید از اداره محاسبات عمومی^۱ کنگره نام آورد که هم‌ردیف اداره محاسبات ملی^۲ و در مقابل قوه مقننه مسئول و پاسخ‌گوست. این نهاد دارای ۳۲۰۰ پرسنل و بودجه‌ای در حدود ۳۵۴ میلیون دلار آمریکایی^۳ است. وظیفه اصلی اداره محاسبات عمومی عبارت است از بررسی و تحقیق راجع به حدود کارایی هزینه‌های دولت و نقش و اثری که می‌تواند در به انجام رساندن برنامه‌های مالی و غیرمالی دولت داشته باشد. اعضای این اداره، اطلاعات لازم را در گزارش‌های ویژه‌ای که موسوم به «کتاب‌های آبی»^۴ است تهیه کرده و در اختیار کنگره می‌گذارند. براساس بررسی‌های به‌عمل آمده در زمینه تعداد این گزارش‌ها، فقط در خلال سال ۱۹۹۹، حدود ۱۱۶۳ مورد گزارش را اداره محاسبات عمومی تنظیم نموده و در دسترس قوه مقننه قرار داده است.

در ایالات متحد آمریکا، اختیارات، نهادها و استقلال آنها در دستیابی به اطلاعات لازم در فرایند بودجه، قوه مقننه را در وضع مستقل و مقتدرانه‌ای در برابر دولت قرار داده است. مع‌الوصف، اختیاری که قانون برای رئیس‌جمهور در رد یا قبول بودجه اصلاحی کنگره قائل شده، استقلال و اختیار قوه مقننه را در این مورد تضعیف کرده است. این نقطه ضعف زمانی بیشتر مشهود می‌شود که رئیس‌جمهور و اکثریت اعضای کنگره از احزاب متفاوت باشند. در چنین حالتی، اختلاف در بودجه اصلاحی و امتناع رئیس‌جمهور از قبول آن مشکل‌آفرین می‌شود. نمونه آن را می‌توان در سال ۱۹۹۵-۱۹۹۶ مشاهده کرد. در آن سال به‌علت اختلافی که میان رئیس‌جمهور وقت (بیل کلینتون) با کنگره (که اکثریت اعضای آن را جمهوری‌خواهان احراز کرده بودند) بر سر بودجه اصلاحی پیش آمد، رئیس‌جمهور از تأیید آن خودداری کرد و تنها بعد از گذشت چند ماه، و در پی تفاهم‌هایی که بین آنها به‌وجود آمد، بودجه مورد قبول رئیس‌جمهور قرار گرفت.

1. The General Audit Office
2. The National Audit Office

۳. رقم مربوط به بودجه سال ۱۹۹۹ میلادی است.

4. The Blue Books

۲-۳-۴ سوئد

در سوئد روند تهیه لایحه بودجه بر مبنای سندی که به «چارچوب بودجه‌ای چندساله»^۱ موسوم است، آغاز می‌گردد.^۲ «چارچوب بودجه‌ای چندساله» سندی است که بر اساس اطلاعات و تحلیل‌هایی که نهادهای ویژه وزارتخانه‌ها به وزارت دارایی و امور مالی می‌دهند، نهاد اخیرالذکر آن را تهیه و تنظیم می‌کند. این سند مبنا و شالوده فرایند تدوین بودجه سالانه است. گستره زمانی این سند سه سال است: بودجه سال آینده و وضعیت مالی دو سال متعاقب آن. سند «چارچوب بودجه‌ای چندساله» را وزارت دارایی و امور مالی تهیه و ارزیابی کرده و سپس، حاصل بررسی‌ها و توصیه‌های خود را در جلسه کابینه بودجه تسلیم مقامات مربوط می‌کند.

متعاقب این بررسی‌ها، دولت سوئد دو سند تقدیم مجلس می‌نماید: یکی لایحه سیاست مالی بهار^۳ که در ۱۵ آوریل تقدیم می‌شود و دیگری خود لایحه بودجه که پنج ماه بعد از تحویل سند اخیرالذکر، یعنی در ۲۰ سپتامبر برای ارزیابی و تصویب تقدیم مجلس می‌گردد. شیوه بررسی و در نهایت تصویب بودجه پیشنهادی در پارلمان به صورت «از بالا به پایین»^۴ و سه مرحله‌ای است.

در مرحله نخست که قبل از تسلیم بودجه پیشنهادی به پارلمان آغاز می‌گردد، پارلمان «لایحه سیاست مالی بهار» را که در آن سطح کل هزینه‌ها و درآمدها در قالب ۲۷ بخش انعکاس یافته است، ارزیابی و سپس تصویب می‌کند. بودجه پیشنهادی دولت می‌بایستی با سطح و سقف مجموع هزینه‌هایی که در «لایحه سیاست مالی بهار» برآورد شده مطابقت داشته باشد.

بررسی لایحه بودجه پیشنهادی در پارلمان در دو مرحله صورت می‌گیرد. در مرحله اول، پارلمان سطح هزینه هر کدام از ۲۷ بخش را بررسی و تصویب می‌نماید، و سپس در گام بعدی یا مرحله نهایی چگونگی اختصاص منابع بودجه‌ای را بر مبنای سقف مصوبه

1. The Multi-year Budget Framework

2. Jon Blondal (The OECD Public Management Service), *Budgeting in Sweden, 19th Annual Meeting of Senior Budget Officials*, Paris, 25-26 May 1998, <http://olis.org>.

3. The Spring Fiscal Policy Bill

4. Top-down

رسیدگی و تصویب می‌کند. مراحل دوگانه فوق به ترتیب زیر اجرا می‌شود:

۱-۴-۳-۲ لایحه سیاست مالی بهار

دولت لایحه سیاست مالی بهار را هر ساله باید قبل از ۱۵ آوریل تسلیم مجلس کند؛ یعنی پنج ماه قبل از تقدیم اصل لایحه پیشنهادی به پارلمان. در لایحه بهار، سطح کل هزینه‌های دولت و نیز درآمدهای آن برای سال آینده و دو سال متعاقب آن مطرح می‌شود. پارلمان این سطح یا سقف کل هزینه‌ها را به بحث و بررسی می‌گذارد و سپس با تصویب خود در اوایل ماه ژوئن آن را به صورت قانون در می‌آورد.

هدف کلیدی لایحه سیاست مالی بهار، تهیه و ارائه یک سیاست بودجه‌ای برمبنای شاخص‌های کلان اقتصادی کشور است. در واقع، لایحه پیشنهادی متضمن ارزیابی‌ها و تحلیل‌های کلان درباره وضعیت اقتصادی حال و چشم‌انداز آینده نزدیک (یعنی سه سال متعاقب آن) کشور است. وزیر دارایی و امور مالی و سایر اعضای دولت، تمام بحث‌ها و نظرات خود را در پارلمان به وضعیت کلان اقتصادی کشور و نحوه ارتباط این وضعیت با سیاست مالی ارائه شده معطوف می‌کنند. در واقع، لایحه بهار معیاری است که با آن، پارلمان بودجه‌های کلی اختصاص یافته و به طور کلی مجموع هزینه‌ها و درآمدها را بررسی کرده و تأثیر اقتصادی آنها را در کشور ارزیابی می‌نماید.

در لایحه سیاست مالی بهار، برای توضیح و تقسیم مجموع هزینه‌ها از ۲۷ بخش اجتماعی و اقتصادی سخن به میان می‌آید.^۱ در بحث‌های پارلمانی، نمایندگان متعلق به

۱. این ۲۷ بخش عبارتند از: ۱. امور مالی و اقتصادی، ۲. امور سیاسی، ۳. امور مالیاتی، ۴. دادگستری، ۵. امور مربوط به سیاست خارجی و همکاری‌های بین‌المللی، ۶. امور دفاعی، ۷. کمک‌های مربوط به توسعه بین‌المللی، ۸. امور مربوط به مهاجرین و پناهندگان، ۹. امور مربوط به بهداشت و خدمات اجتماعی، ۱۰. برنامه‌های خدماتی مربوط به ناتوانی‌های جسمی و روانی و بیماری، ۱۱. برنامه‌های مربوط به سالخوردگان، ۱۲. خدمات اجتماعی و رفاهی مربوط به خانواده و کودکان، ۱۳. خدمات مربوط به امور بیکاران، ۱۴. کاربایی، ۱۵. خدمات مربوط به حمایت‌های آموزشی، ۱۶. آموزش و تحقیقات دانشگاهی، ۱۷. خدمات مربوط به امور فرهنگی، رسانه‌ای، تفریح و سازمان‌های مذهبی، ۱۸. خدمات مربوط به برنامه‌ریزی و تهیه مسکن، ۱۹. امور مربوط به توسعه منطقه‌ای، ۲۰. امور مربوط به محیط زیست و توسعه، ۲۱. انرژی (برق و گاز)، ۲۲. ارتباطات (تلفن)، ۲۳. کشاورزی، جنگل‌بانی و شیلات، ۲۴. بخش تجاری، ۲۵. امور مربوط به شهرداری، ۲۶. امور مربوط به بهره‌های حاصل از استقراض، ۲۷. امور مربوط به همکاری‌های مرتبط با اتحادیه اروپا.

احزاب اپوزیسیون می‌توانند نظرات خاص خود را، که ممکن است با لایحهٔ بهار در تعارض باشد، در پارلمان مطرح کنند. این نظرات می‌تواند پس از رأی‌گیری در پارلمان و کسب رأی لازم، سبب تعدیل لایحهٔ بهار گردد. در هر حال، لایحهٔ سیاست مالی بهار، معیاری است که با استفاده از آن «لایحهٔ بودجهٔ اصلی» که در ماه سپتامبر به پارلمان تقدیم می‌شود تعدیل و مورد ترمیم قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، سقف هزینه‌ها و منابع براساس ضوابط و مقرراتی که در لایحهٔ سیاست مالی بهار درج شده است، در «لایحهٔ بودجهٔ اصلی» تعیین و تصویب می‌شود.

۲-۳-۴ لایحهٔ بودجهٔ اصلی

دولت باید لایحهٔ بودجهٔ اصلی را تا تاریخ ۲۰ سپتامبر به پارلمان تقدیم کند. سقف مجموع هزینه‌های مندرج در لایحهٔ پیشنهادی نباید از حدود و نصاب‌های مقرر لایحهٔ سیاست مالی بهار تجاوز کند. هرگونه مازاد یا تجاوز از حدود یادشدهٔ بالا می‌بایست با پیشنهاد جداگانهٔ دولت در پارلمان مطرح گردد.

سپتامبر و اکتبر ماه‌های ارزیابی بودجه در پارلمان است. اعضای پارلمان باید تا هفتم ماه اکتبر پیشنهادهای خود را در باب تغییر و تعدیل بودجهٔ پیشنهادی ارائه کنند. در خصوص این پیشنهاد، تا زمانی که از سقف تعیین شده در لایحهٔ سیاست مالی بهار تجاوز نشود، هیچ محدودیتی وجود ندارد. پارلمان باید تا آخر نوامبر، مجموع هزینه‌های ۲۷ بخش را بررسی و تصویب کند. متعاقب آن، نهاد مزبور ملزم است که میزان منابع تخصیصی به هر کدام از ۲۷ بخش را بررسی کند و تا آخر ماه دسامبر به تصویب رساند. البته، در فرایند بررسی و تصویب، نهادهایی وجود دارند که وظیفهٔ ارزیابی و تحقیق علمی و تقسیم و اختصاص منابع به هزینه‌های مطرح شده در پارلمان را به عهده دارند. این نهادها عبارت‌اند از: کمیتهٔ مالی^۱ و کمیته‌های بخشی^۲. کمیتهٔ مالی مسئول تعیین کل هزینه‌ها و نیز تخصیص بودجه‌های فردی به ۲۷ بخش مختلف اجتماعی و اقتصادی است. به‌عنوان مثال، کمیتهٔ مالی، مجموع کل هزینه‌های لازم برای بخش کشاورزی و

1. Financial Committee
2. Sectoral Committees

کمیته (بخش) کشاورزی، نحوه اختصاص منابع و تقسیم این هزینه‌ها را میان رشته‌های مختلف کشاورزی پیشنهاد می‌کند. لایحه بودجه اصلی در اوایل ماه اکتبر در اختیار کمیته مالی قرار می‌گیرد. این کمیته مسئول تعدیل، تغییر و ارائه مجموع سطح هزینه‌های هر کدام از بخش‌های ۲۷ گانه است. در اجرای این مسئولیت، کمیته مالی نظر کمیته‌های بخشی را پیرامون مقدار وجه و هزینه‌ای که مورد نیاز بخش‌های ذی‌ربط است جویا می‌شود که پس از دریافت و ارزیابی نظر نهادهای مزبور، پیشنهاد خود را در اواسط نوامبر، به پارلمان تسلیم می‌کند. پارلمان پیشنهادهای کمیته مالی را بحث و بررسی نموده و در اواخر نوامبر به آنها رأی می‌دهد.

با تعیین و تصویب سطح هزینه‌های بخش‌های ۲۷ گانه، وظیفه کمیته مالی به پایان می‌رسد و از شرکت در روند تهیه و تدوین بودجه کناره‌گیری می‌نماید. در حالی که کمیته‌های بخشی هنوز در کار بررسی و اختصاص بودجه‌های معین شده به بخش‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی هستند. برای انجام این امر، کمیته‌های بخشی، از سازمان‌ها و نهادهای حکومتی مربوط می‌خواهند که در مورد نیازهای بودجه‌ای خود، اطلاعات لازم را در اختیارشان بگذارند. کمیته‌های موصوف ضمن مطالعه گزارش‌های واصله از نهادهای مزبور، کیفیت اجرای برنامه‌هایی را که منابع بودجه‌ای وقف آنها شده است، ارزیابی می‌کنند. پس از آن، هریک از کمیته‌های بخشی، پیشنهادهای خود را در مورد منابع بودجه‌ای اختصاص یافته به پارلمان تسلیم می‌کنند. پارلمان پس از بحث و بررسی، بودجه‌های مزبور را تصویب کرده و نهایتاً تا عید کریسمس، بودجه سال بعد کشور در پارلمان به تصویب می‌رسد.

در فرایند مورد نظر دو نکته بسیار مهم برای اثربخش بودن مجلس در تغییر و اصلاح لایحه بودجه نقش اساسی دارد. هر دو نکته مرتبط با منشأ و کیفیت اطلاعاتی است که نهادهای دولتی و وزارتخانه‌ها برای بررسی در اختیار پارلمان و کمیته‌های آن قرار می‌دهند. همان‌گونه که اشاره شد، به‌منظور اختصاص منابع به هزینه‌های بخشی، نهادهای دولتی اطلاعات ضرور را در اختیار کمیته‌ها می‌گذارند. براساس این اطلاعات، کمیته‌های بخشی مخارج لازم را تعیین و توصیه می‌کنند. آنچه در این زمینه مورد انتقاد کمیته‌ها و پارلمان قرار می‌گیرد نحوه ارائه و کیفیت اطلاعات است، زیرا پارلمان و کمیته‌های آن

همیشه در دستیابی به اطلاعات، به دولت، وزارتخانه‌ها و نهادهای ذی‌ربط دولتی وابسته هستند. دیگر آنکه این امر سبب می‌شود نوع و کیفیت اطلاعاتی را که مجلس و نهادهای مربوط به آن انتظار دارند، به‌دست نیاورند. مثلاً، در مورد هزینه‌ها و مخارج، کمیته‌های بخشی انتظار دارند نهادهای ذی‌ربط دولتی، اطلاعات مربوط به کیفیت و نتیجهٔ مخارج برنامه‌هایی را که منابع لازم به آنها اختصاص یافته است (منابعی که برای برنامه‌های مورد نظر صرف شده و اگر شده، با چه کیفیت؟ و آیا، از نظر کمی، کافی بوده؟) در اختیارشان بگذارند. نوع و کیفیت اطلاعاتی که در این باره در اختیار کمیته‌ها گذاشته شده است، در بسیاری موارد ارتباطی به برنامه‌ها نداشته و اغلب برای نهادهای پارلمانی وافی نبوده است. در حال حاضر، پیگیری برای برطرف ساختن این نقیصه و نارضایی مجلس، پیشنهاد تشکیل یک منبع اطلاعاتی مستقل برای پارلمان مطرح شده است.

۵-۳-۲ آفریقای جنوبی

تا قبل از سال ۱۹۹۴ که برای نخستین بار در آفریقای جنوبی انتخابات دموکراتیک برگزار شد، کمیته‌های پارلمان فقط وسیله‌ای برای تأیید سیاست‌های مالی حکومت بودند، و لایحهٔ بودجه را بدون هیچ‌گونه بررسی، مطالعه و ارزیابی، تأیید می‌کردند. از آن تاریخ به بعد، به تعداد این کمیته‌ها افزوده شد و با تغییراتی که در قانون اساسی به‌عمل آمد، نقش آنها نه تنها در امر قانون‌گذاری (یا به عبارتی، ارزیابی و تصمیم‌گیری در مورد طرح‌های مجلس)، بلکه در ارزیابی لوایح دولتی بیشتر گردید. مع‌ذلک، هنوز هم در عمل نقش این نهادها به دلایل سیاسی، مالی و تشکیلاتی به‌صورت انفعالی باقی‌مانده، و در روند تهیه و تدوین لایحهٔ بودجه نقش صوری و در اکثر موارد تأییدکنندهٔ لایحهٔ تقدیمی دارد. نقش فعلی پارلمان در تعدیل و تغییر لایحهٔ پولی^۱ در اصل ۱۰۸ قانون اساسی آن کشور پیش‌بینی شده است. مع‌الوصف، نصّ این اصل صراحت لازم را ندارد و به شکلی بسیار مجمل و کلی تدوین شده است. جزئیات و ترتیب اجرای آن و به‌طور کلی نحوه و نقش پارلمان و کمیته‌های وابسته به آن به وضع و تدوین قوانین دیگری احاله گردیده

۱. Money Bill، لایحهٔ پولی را (که در واقع همان لایحهٔ بودجه است) قانون اساسی آفریقای جنوبی به معنی لایحه‌ای که در آن هزینه‌ها، تعرفه‌ها، مالیات‌ها و درآمدها تعیین و اختصاص داده می‌شود، تعریف نموده است.

است. تاکنون (و یا حداقل تا سال ۱۹۹۹) قانونی که نقش و وظایف پارلمان و کمیته‌هایش را تصریح کند، یا اینکه در این زمینه اختیارات و امکانات بیشتری فراهم سازد، وضع نشده است. فرایند ارزیابی و بررسی لایحه بودجه در پارلمان آفریقای جنوبی را می‌توان به اجمال چنین خلاصه کرد:

با تقدیم لایحه بودجه (لایحه پولی) به پارلمان، فرایند بررسی و ارزیابی بودجه که بین سه تا چهار ماه طول می‌کشد، آغاز می‌گردد. در این فرایند، بررسی بودجه از دو جنبه صورت می‌گیرد. یک جنبه آن را کمیته ویژه امور مالی^۱ انجام می‌دهد که در طی آن، بودجه به‌طور کلی ارزیابی می‌شود. جنبه دیگر رسیدگی، برعهده کمیته‌های بخشی است که در این مورد بودجه از نظر بخشی و منابع مالی تفکیک و کمیته‌های مانحن‌فیه با عنایت به تخصص ویژه‌شان به منابع مالی تخصیصی رسیدگی می‌کنند. اما به‌رغم سه تا چهار ماه دوره زمانی پیش‌بینی شده برای ارزیابی و تصویب بودجه در مجلس، در عمل مدت زمان ارزیابی لایحه و تقدیم آن به پارلمان بیش از هفت روز نبوده است. به‌عبارت‌دیگر، وقتی بودجه به مجلس تسلیم می‌شود، کمیته امور مالی باید در ظرف هفت روز بودجه را بررسی و سپس نتیجه را طی گزارشی به مجلس تسلیم نماید.

پس از بررسی‌های کلی، نوبت به کمیته‌های ویژه و تخصصی می‌رسد که با کندوکاوهای لازم، نتایج را در مجلس مطرح نمایند. به‌منظور بحث پیرامون لایحه مطروحه و ارائه نظرات و نیز تصمیم‌گیری در این زمینه، قانون اساسی به مجلس قدرت و اختیارات زیادی داده است. درعین‌حال، این اختیارات از جهات دیگری بسیار محدود است و نهاد قانون‌گذاری در عمل قادر به تغییر بودجه نیست. در این زمینه، مثلاً، اگرچه کمیته‌های وابسته به مجلس از لحاظ نظری می‌توانند نسبت به کل لایحه بودجه تصمیم بگیرند و آن را رد کنند (که معمولاً به معنی رأی عدم اعتماد مجلس به دولت تلقی می‌شود)، در عمل تاکنون نه تنها چنین موردی پیش نیامده است، بلکه در آینده نیز به دلایلی چنین وضعیتی پیش نخواهد آمد. یکی از دلایل این امر، ترکیب نمایندگان مجلس است که اکثریت آنان را اعضای حزب و سازمان سیاسی حاکم تشکیل می‌دهند. برای مثال، اکثر کرسی‌های مجلس این کشور را کنگره ملی آفریقا^۲ در اختیار دارد. مورد

1. The Portfolio Committee on Finance

2. The African National Congress

دیگر مربوط به این واقعیت است که آیین‌نامه داخلی مجلس در زمینه ارزیابی بودجه و شیوه تصمیم‌گیری درباره آن مطلبی مقرر نکرده، و این راه را برای تفسیرهای مختلف و در موارد بسیاری به سود حزب حاکم باز گذاشته است.

به هر ترتیب، پس از بررسی در مجلس، لایحه به شورای ملی استان‌ها^۱ فرستاده می‌شود. طبق قانون اساسی، این شورا اختیار مطلق در رد لایحه و اعاده آن به مجلس برای رأی‌گیری مجدد را دارد. لکن، تاکنون این مورد در عمل اتفاق نیفتاده است. به‌منظور رفع کاستی‌ها و تقویت پارلمان، گروهی^۲ از محققان براساس بررسی‌هایی که در این زمینه به‌عمل آورده‌اند، اصلاحاتی چون تشکیل کمیته‌های هماهنگی و تخصصی، اختصاص زمان کافی برای بررسی و ارزیابی‌های لازم و مقتضی، ایجاد هماهنگی و برقراری روابط منظم بین کمیته‌ها و نهادهای مربوط و دسترسی به منابع اطلاعاتی دولتی و غیردولتی را به‌قوة مقننه آفریقایی جنوبی پیشنهاد کرده‌اند.

۶-۳-۲ کره جنوبی

نقش و اختیار مجلس ملی کره در ارزیابی و اصلاح لایحه بودجه در اصول «۵۴»، «۵۵»، «۵۶» و «۵۷» قانون اساسی آن کشور پیش‌بینی شده است. طبق بند «۱» اصل «۵۴»، مجلس ملی، لایحه بودجه کشور را بررسی و در مورد تصویب آن تصمیم‌گیری می‌کند. روند تصمیم‌گیری در بند «۲» اصل مزبور مقرر شده است و براساس آن، دولت لایحه بودجه را باید برای هر سال مالی تهیه کند و در ظرف نود روز، پیش از آغاز سال مالی به پارلمان تسلیم نماید. پارلمان نیز باید در ظرف سی روز پس از تسلیم و قبل از آغاز سال مالی درباره آن تصمیم بگیرد. هرچند به‌نظر می‌رسد قانون در این زمینه اختیار مطلق به نهاد قانون‌گذاری داده و تا زمانی که لایحه تصویب نشده، دولت را از هرگونه اقدام بودجه‌ای منع کرده است، اصل‌های بعدی خلاف آن را می‌رساند. برای مثال، در بند «۳» همین اصل «۵۴»، به تصویب نرسیدن لایحه در مجلس را در مدت مقرر پیش‌بینی کرده و به دولت اجازه داده است که تا تصویب لایحه، براساس بودجه سال پیشین، هزینه‌ها و مخارجی را که برای

1. The National Council of Provinces

2. Blondal, Jon, Ibid.

مقاصد ذیل ضرور تشخیص می‌دهد، تعیین و پرداخت نماید:

• نگهداری و به‌کاراندازی نهادها و تأسیساتی که بر پایه قانون اساسی و دیگر قوانین کشور پایه‌گذاری شده است،

• صرف مخارجی که در قانون پیش‌بینی شده است،

• تداوم و استمرار اجرای برنامه‌هایی که بودجه پیشین معین کرده است.^۱

محدودیت صلاحیت مجلس به همین جا خاتمه نمی‌پذیرد و به حوزه اصلاح سند بودجه نیز تعمیم پیدا می‌کند. مثلاً درحالی که اصل «۵۶» قانون اساسی، صلاحیت و اختیار اصلاح بودجه را (البته به شرط تأیید متعاقب مجلس) به دولت داده، اختیار مجلس را در افزایش هزینه‌ها و مخارج منوط به اذن و رضایت دولت دانسته است.^۲ نقش ضعیف پارلمان که در بررسی و اصلاح بودجه پیشنهادی دولت سبب گردید که با تصویب ماده واحده‌ای در دهه نود قرن بیستم میلادی، اصلاحاتی در راستای تقویت پارلمان به‌عمل آید.

یکی از موارد اصلاحات، پیش‌بینی و شناسایی حق اعمال بازرسی و تحقیقات، همچنین حسابرسی سالیانه از دولت و نهادهای آن برای پارلمان است. حق بازرسی وسیع است و به‌جز امور مالی و مالیاتی، امور دیگری را که پارلمان برای امر تحقیق ضرور تشخیص می‌دهد، شامل می‌شود. بازرسی به‌طور مرتب هر ساله در فصل پاییز صورت می‌گیرد.^۳

1. Article 54 [Budget]:

(1) The National Assembly Deliberates and Decides Upon the National Budget Bill.

(2) The Executive Formulates the Budget Bill for Each Fiscal Year and Submits it to the National Assembly Within Ninety Days Before the Beginning of the Fiscal Year. The National Assembly Decides Upon it Within Thirty Days Before the Beginning of the Fiscal Year.

(3) If the Budget Bill is not Passed by the Beginning of the Fiscal Year, the Executive May, in Conformity With the Budget of the Previous Year, Disburse Funds for the Following Purposes Until the Budget Bill is Passed by the National Assembly:

2. Article 56 [Budget Amendment]:

When it is Necessary to Amend the Budget, the Executive May Formulate a Supplementary Revised Budget Bill and Submit it to the National Assembly.

Article 57 [Changes of Budget Bill]:

The National Assembly Shall, Without the Consent of the Executive, Neither Increase the Sum of any Item of Expenditure nor Create any New Item of Expenditure in the Budget Submitted by the Executive.

3. Che Shik Chang (Chair, Special Committee on Budget & Accounts, Korean National Assembly), "What do Parliaments Need for Effective Oversight on the Budgetary Planning and Execution?", in OECD (2001), *Budget: Towards a New Role for the Législature*, Paris, OECD, 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd>, PP. 50-52.

در اعمال این حق به پارلمان اختیار داده شده است که از پرسنل و دستگاه‌های دولتی اطلاعاتی را که لازم تشخیص دهد، مطالبه کند. فراهم ساختن این اطلاعات می‌تواند به‌طور کتبی یا با حضور اشخاص در مجلس صورت بگیرد. از مزایای حق بازرسی این است که نهاد قانون‌گذاری می‌تواند قبل از اینکه فرایند ارزیابی لایحه بودجه در مجلس آغاز گردد، تحقیقات لازم را (از جمله مطالعه و بررسی نتایج ناشی از اجرای برنامه‌های بودجه‌ای سال قبل) انجام دهد. ابتکار دیگری که در ماده واحده به‌کار برده شده این است که پارلمان نه تنها می‌تواند برنامه‌های بودجه‌ای سال آینده را بررسی نماید، بلکه حق مطالعه و ارزیابی نتیجه اجرای برنامه‌های بودجه‌ای سال پیشین را نیز دارد. این نوع مطالعه و بررسی، اطلاعات درخور اهمیتی را برای ارزیابی لایحه بودجه سال آتی در اختیار پارلمان قرار می‌دهد.

علاوه بر این، هیئت حسابرسی و بازرسی، که زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور است، موظف است گزارشی درباره فعالیت‌های مالی بخش‌های مختلف دستگاه‌های اجرایی دولت در اختیار مجلس بگذارد. این گزارش حاوی اطلاعات مفیدی برای بررسی نحوه اجرای بودجه سال قبل و ارزیابی لایحه بودجه سال آینده است. در مجموع، ماده واحده مصوب به مجلس این اختیار را داده است که هرگونه اطلاعی که برای ارزیابی برنامه‌های بودجه‌ای لازم باشد از دستگاه‌های دولتی بخواهد.^۱

بدیهی است، برای اینکه نهاد قانون‌گذاری بتواند از یک روند مؤثر ارزیابی بودجه بهره‌برداری نماید، باید از دسترسی به کارشناسان صالح و کافی برخوردار باشد. بنابراین، نه تنها بهره‌مندی از دانش و اطلاعات مربوط از ضرورت‌های نمایندگی مجلس است، بلکه باید نهادها و سازمان‌هایی ایجاد شود که بتوانند نمایندگان را در این زمینه یاری رسانند. بنا به تحقیقات انجام شده، از زمان تصویب ماده واحده تلاش‌هایی برای ترمیم نارسایی‌های یادشده به‌عمل آمده که از آن جمله، تأسیس هیئت سیاست بودجه‌ای پارلمان، مرکب از چهل عضو است. فراهم ساختن امکان بهره‌گیری از کارشناسان بودجه‌ای و نیز مشاوران حقوقی برای کمیته ویژه بودجه مجلس، از موارد دیگر این تلاش‌هاست. همچنین، مجلس

۱. براساس آماري که در این زمینه ارائه شده است، کمیته ویژه بودجه، سالیانه ۵۰۰۰ قلم اطلاعات از نهادهای دولتی دریافت می‌کند.

به هزینه خود برای هر نماینده پارلمان، متخصص و کارشناس مربوط به امور ویژه حوزه انتخاباتی استخدام کرده و برای احزاب سیاسی نیز اعتبار لازم، برای بهره‌گیری از کارشناس، اختصاص یافته است.^۱ علاوه بر آن، برای بالا بردن کیفیت تصمیم‌گیری‌ها و ایجاد امکان رسیدن به «اتفاق نظر» در خصوص تصمیم‌های بودجه‌ای، قانون (ماده واحده)، شرایط و فرصت‌های همکاری مجلس با کارشناسان خارجی را به وجود آورده است. به دنبال اعتبار پیش‌بینی شده برای این منظور، مجلس در هر موردی نه تنها می‌تواند با متخصصان خارجی مشورت کند، بلکه می‌تواند جلسه‌های عمومی برگزار نماید. یکی دیگر از موارد اصلاحی، مربوط به نبود ارزیابی دقیق و عمیق برنامه‌های بودجه‌ای بخش‌های دولتی و امکان بررسی توازن بین هزینه‌ها و منافع حاصله است. برای رفع این نقیصه، مدت زمان اشتغال کمیته بودجه پارلمان که پیش از این محدود به زمان ارزیابی بود به تمام سال افزایش داده شد. این مدت زمانی تازه، امکان نظارت مؤثر بر اجرای بودجه و حضور در محل اجرای برنامه‌ها را فراهم ساخته است.

پیش از ورود به دوران بودجه‌ریزی رسمی، دولت‌ها خود درآمدها و هزینه‌های خود را بودجه‌بندی می‌کردند: به این صورت که درآمدها و هزینه‌های خود را در یک سند تنظیم می‌کردند و سپس در مقاطع زمانی معینی به‌طور مرتب آن را در اختیار قانون‌گذار می‌گذاشتند. بعدها، در پی توسعه مفهوم «حاکمیت» در قرن نوزدهم میلادی، دولت‌ها اختیار خود را افزایش دادند. بدین معنی که دولت به‌جای ارائه پیشنهادها یا تصمیم‌های پراکنده در امور مربوط به درآمدها و هزینه‌ها، با تهیه گزارش، تصویر کاملی از امور مالی را در اختیار مجلس قرار می‌داد. این نوع گزارش یا به‌عبارت دقیق‌تر فرموله کردن بودجه‌ریزی، با اصلاحات عمده دیگری در بخش‌های اداری و اجرایی دولت مصادف شد که از میان آنها می‌توان از اختصاص منابع و حرفه‌ای کردن خدمات دولتی، استاندارد کردن امور حسابداری و بوروکراتیزه کردن اقدامات و فعالیت‌های دولتی نام برد.

اصلاحات مزبور به تدریج موازنه قدرت مالی بین قانون‌گذار و دولت را به سود نهاد اخیر دگرگون ساخت. اختیار گرفتن دولت در امر بودجه‌ریزی و تصمیم‌گیری در این زمینه، عملاً به این منجر شد که نهاد قانون‌گذاری در وضع مالیات‌ها و اختصاص منابع

1. Ibid, PP.50-52.

به‌شدت تحت نفوذ دولت قرار گیرد و از نظر سیاست‌های مالی تابع احکام دولتی شود. این وضع در کشورهای پیشرفته به‌مرور زمان به‌صورت یک عرف عمومی درآمد. به‌طوری‌که تصمیم‌ها یا قواعدی که مجلس در خصوص درآمدها و هزینه‌ها اتخاذ یا تصویب می‌نماید، می‌بایست براساس توصیه‌های بودجه‌ای دولت باشد. به‌عبارت‌دیگر، بودجه دولت به محک و معیاری تبدیل شد که تمام بررسی‌ها و ارزیابی‌های مجلس باید بر مبنای آن انجام گیرد. این دگرگونی یا تحول، به‌زعم برخی از صاحب‌نظران یک انقلاب «کپرنیکی» یا ریشه‌ای در امور مالی به‌وجود آورد تا در نتیجه آن، برتری قوه مقننه که حاصل قرن‌ها مبارزه بود از بین برود و این قوه در امر بودجه‌ریزی عاقبت مقهور قوه مجریه گردد.^۱

در پی این تحولات و به‌مرور زمان بود که صاحب‌نظران «بودجه‌ریزی» را وظیفه و مسئولیت انحصاری «قوه مجریه» قلمداد کردند که نه مجلس، بلکه دولت می‌باید تهیه و اجرای آن را به عهده گیرد. به‌عبارت‌دیگر، تنها دولت و دستگاه‌های اجرایی آن است که صلاحیت سازمان‌دهی و هماهنگی مخارج بخش‌ها و نهادهای خود را دارد و فقط با همکاری این نهادهاست که قوه مجریه می‌تواند هزینه و مصارف واقعی را محاسبه کند. این گرایش و موضع تازه در روابط میان قوای مقننه و مجریه تا امروز طرفداران زیادی پیدا کرده است، به‌طوری‌که مقابله و مخالفت با تلاش‌های قوه مقننه برای بازنگری و تجدیدنظر در برنامه‌های مالی دولت؛ به بهانه این‌گونه اقدامات از مسئولیت‌ها و صلاحیت‌های انحصاری قوه مجریه است امری بدیهی به‌شمار می‌آید.^۲

1. Ibid.

۲. مخالفت لئون سی (Leon Say)، یکی از اقتصاددانان برجسته فرانسوی با مجلس در خصوص تأسیس یک کمیته دائمی برای بررسی، ارزیابی و تجدیدنظر در بودجه پیشنهادی دولت، نمونه خوبی از چنین گرایشی است. بازتاب این موضع را می‌توان در جمله زیر این اقتصاددان دید:

«کمیته بودجه می‌خواهد جای دستگاه اداری قوه مجریه را بگیرد و به‌جای اینکه نظارت بر امور بودجه‌ای داشته باشد، خود بودجه را تهیه نماید. رئیس این کمیته تبدیل به خزانه‌دار کشور شده است. مخالفان قوه مجریه سود و منفعت خود را در پایه‌گذاری چنین نهادی خیلی خوب می‌بینند.»

در جایی دیگر این اقتصاددان مخالفت خود را به زبان صریح‌تری توضیح می‌دهد: «کار مجلس کنترل و نظارت بر مالیه عمومی است، بدین‌معنی که این نهاد به تخصیص رأی می‌دهد تا مقدار و سقف هزینه‌ها را مشخص و محدود کند. بنابراین، کارش نمی‌تواند و نباید برنامه‌ریزی و هماهنگی امور مربوط به مالیه عمومی باشد.»

با این مقدمه و با نگاهی گذرا به تاریخ بودجه‌ریزی، دو گرایش یا شیوه متفاوت و درعین حال متضاد قابل تمیز به نظر می‌رسد: یک گرایش بر افزایش اختیارات دولت در تعیین هزینه‌ها و امر بودجه‌ریزی تأکید دارد، و گرایش دیگر بر کاهش این اختیارات از یکسو و تقویت قوه مقننه از سوی دیگر.^۱

در حال حاضر پارلمان تعداد معدودی از کشورها، علاوه بر صلاحیت تعیین سقف یا کل بودجه، صلاحیت متعارف ارزیابی و بررسی مخارج و درآمدهای دولتی را نیز دارد. اگرچه این امر استثنایی به نظر می‌آید، ولی تحولات اخیر حکایت از آن دارد که به تعداد کشورهایی که برای قانون‌گذاران خود چنین صلاحیت گسترده‌تری قائل هستند، به نحو چشمگیری افزوده می‌شود.

برخی را عقیده بر این است که تفویض چنین مسئولیتی در امر بودجه‌ریزی به مجلس، نه تنها استقلال این نهاد قانون‌گذاری را در امور سیاست‌های مالی تأمین می‌کند، بلکه زمینه مساعدی را برای همکاری این نهاد با قوه مجریه فراهم می‌سازد. مع الوصف، تجربه برخی از کشورها در عمل نشان داده است که نتیجه چنین تفویض اختیاری در میان کشورها یکسان نیست. بررسی‌هایی که در این باره به عمل آمده نشان می‌دهد که در کشورهایی که نظام سیاسی‌شان جمهوری است، این همکاری خیلی کمتر از کشورهایی است که سیستم سیاسی‌شان براساس پارلمانی می‌گردد.^۲

مضاف بر این، صرف نظر از محدودیت در اثربخشی، برخی از صاحب‌نظران تقویت قوه مقننه در امر بودجه‌ریزی را در کل به مصلحت عامه مردم نمی‌دانند. به نظر آنان، تاریخ و تجربه خیلی از کشورها نشان داده است که قوه مقننه بیشتر گرایش به افزایش مخارج و کم کردن مالیات دارد تا محدود کردن بودجه. این در عمل همواره به بالا رفتن مخارج ملی و کسر بودجه منجر شده است. تحقیقاتی که در این زمینه در نهادهایی چون کمیسیون اروپایی به عمل آمده مهر صحه بر این مورد گذاشته است. مثلاً، نتیجه تحقیقات مزبور یکی این بود که محدود کردن اختیارات مجلس در تغییر و اصلاح لایحه بودجه، منجر به کاهش کسر بودجه و پایین آمدن نرخ استقراض ملی خواهد گردید. این

1. Bill Allen, Public Expenditure Management and Budget Law: Towards A Framework for a Budget Law for Economics in Transition, IMF Working Paper, No. 94/149, PP. 15-20, WP/94/149, 15-20.

2. Allen Schick op. cit, PP. 10-27

مورد سبب گردید که قانون‌گذار در برخی از کشورها داوطلبانه اختیار بودجه‌ریزی را خود به قوه مجریه تفویض نماید.^۱

البته در این زمینه باید خاطرنشان ساخت که در عمل همیشه نهادهای قانون‌گذاری عامل کسر بودجه نبوده‌اند، و در برخی موارد دولت‌ها نیز در این باره نقش اساسی داشته‌اند.^۲ با وجود این، به جز در موارد استثنایی، گرایش پارلمان به دخالت در بودجه‌ریزی یا حداقل، بررسی و اصلاح لایحه بودجه از زمان جنگ جهانی دوم به بعد، حکایت از تقویت اختیارات پارلمان دارد تا تضعیف آن. سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه در بررسی خود، که در سال ۱۹۹۸ انجام شد، نشان داد که در نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ میلادی، قانون‌گذاران بیش از نیمی از کشورهای جهان، اختیارات معتابه و بیشتری در امر بودجه‌ریزی دارند تا ده سال پیش از آن. موارد زیر از جمله نمونه‌هایی است که دلالت بر احاله چنین اختیاراتی دارد:

- تأسیس کمیته‌های جدید با تفویض مسئولیت‌ها و اختیارات قانونی،
 - افزایش کارمندان متخصص در امر بودجه‌ریزی،
 - افزایش خدمات مرتبط با بودجه‌ریزی (در مجلس و دولت)،
 - افزایش امور بازرسی و نظارتی بر امر بودجه‌ریزی با همکاری محاسبان مستقل یا وابسته به مجلس.^۳
- مع‌هذا، این‌گونه اختیارات برای اثربخشی مجلس در اعمال تغییرات اساسی در

1. Ibid.

۲. به نقش دولت‌ها و کارکردهای قوه مجریه در افزایش هزینه‌های بودجه در میحث «توسعه اختیارات دولت» در همین نوشته توجه شده است. علاوه بر آن، اقدام قانونی‌ای که قرار است کمیسیون اتحادیه اروپا علیه آلمان و فرانسه، از اعضای نخستین این اتحادیه، به علت کسر بودجه به عمل آورد، از جمله این موارد است. براساس تصمیم بانک مرکزی اروپا، که بر آثار سیاست‌های پولی کشورهای عضو حوزه یورو و بر نرخ تورم این منطقه نظارت دارد، بودجه سالیانه هریک از کشورهای عضو اتحادیه که در آنها رواج یافته، نباید از سه درصد تولید ناخالص داخلی (با درآمد سالیانه) آنها بیشتر شود. در صورت تخطی کشورهای عضو، کمیسیون اتحادیه با توصیه به دولت‌ها برای محدود نمودن کسر بودجه با آن مقابله می‌کند. در صورتی که کشور متخلف از عمل به توصیه خودداری ورزد، پیشنهاد وضع جریمه نقدی به شورای وزیران اتحادیه می‌شود. کمیسیون اتحادیه، آلمان و فرانسه را به تخلف از این دستور متهم کرده و پیشنهاد پرداخت جریمه را به شورای وزیران تسلیم نموده است. در این زمینه ر.ش:

www.bbcpersian.com/file://g:\bbc%20persian.htm (13/01/2004)

3. Ibid, P. 11.

لایحه بودجه به دو دلیل کافی نیست. دلیل اول مربوط به خود اختیارات تفویضی است که طبق بررسی انجام شده، اکثر آنها مربوط به امور فرعی است و آن اختیارات سیاسی را که از طریق آنها مجلس بتواند لایحه را در کل نپذیرد، شامل نمی‌شود. دلیل دیگر در ارتباط با خصلت دوگانگی یا پارادوکسی است که در خود مجلس وجود دارد. این دوگانگی را می‌توان در تضاد منافع شخصی اعضای مجلس از یک سو و منافع گروهی (یا نهادی مجلس) از سوی دیگر مشاهده کرد. به عبارت دیگر، تضاد منافع شخصی نمایندگان مجلس برای ارتقای مقام، موقعیت یا خدمت به منافع محلی حوزه انتخاباتی خود، با منافع جمعی مجلس در تدوین و تصویب یک قانون منسجم، مناسب و مفید برای رفاه و امنیت ملی. گرایش اولی نمایندگان را به تأیید و تصویب مخارج گزاف سوق می‌دهد؛ در حالی که گرایش دیگر قانون‌گذار را به نهادی محتاط و محافظه‌کار در امر هزینه‌ها مبدل می‌سازد.

در اینکه قانون‌گذار، کدام یک از مواضع یا سیاست‌های بالا را اتخاذ می‌کند، عوامل زیادی نقش دارند. در این زمینه می‌توان از مواردی چون انضباط حزبی، نظام انتخاباتی، مقررات بودجه‌ریزی و نوع روابط بین مجلس و دولت نام برد. به همان اندازه که نقش این عوامل در این مورد بین کشورها متفاوت است، به همان مقدار اسلوب متخذه برگزیده مجلس در امر بودجه‌ریزی یکسان نیست.

از نتایج اصلی این بررسی نیل به این واقعیت است که نظام حقوقی حاکم در کشورها یکسان نیست، و هر کشور براساس شرایط و اوضاع و احوال خاص سیاسی، اجتماعی و اقتصادی خویش از نظام حقوقی ویژه‌ای برخوردار است. به‌طور کلی، در خصوص توان اثرگذاری پارلمان در اصلاح و تغییر لایحه بودجه، می‌توان به سه نظام حقوقی معمول در کشورها اشاره کرد: نخست، نظامی که به پارلمان اختیارات زیادی می‌دهد و پارلمان را تا حد تغییر کلی لایحه بودجه مختار می‌سازد. این نظام، همان نظام حقوقی حاکم بر فرایند بودجه‌ای ایالات متحده آمریکا است. در جهت مقابل، سیستم حقوقی کشور انگلستان قرار دارد که اختیار بسیار کمی به نهاد قانون‌گذاری تفویض می‌کند. به طوری که، بودجه‌های پیشنهادی دولت، عملاً، به‌ندرت دستخوش تغییر و اصلاح قرار می‌گیرد. و بالاخره، در بین این دو نظام، قوای مقننه سایر کشورهای اروپایی

(نظیر سوئد) شیوه‌هایی بینابین این دو روش اتخاذ کرده‌اند که در آنها برای قانون‌گذار قدرت تعدیل و تغییر بودجه پیش‌بینی شده است، ولی این اختیار محدود بوده و شامل مجموع کل یا سقف بودجه نمی‌شود.

هرچند در آمریکا، اختیارات، نهادها و استقلال در دسترسی به اطلاعات مقتضی، قوه مقننه را در وضعیت مستقل و قوی در برابر دولت قرار داده است، اختیاری که قانون برای رئیس‌جمهور در رد یا قبول بودجه اصلاحی کنگره قائل شده، استقلال و اختیار قوه مقننه را تضعیف کرده است. این ضعف زمانی بیشتر مشهود است که رئیس‌جمهور و اکثریت اعضای کنگره از احزاب متفاوت باشند که در این صورت، اختلاف در بودجه اصلاحی و امتناع رئیس‌جمهور از قبول آن مسئله‌ساز می‌شود.

در انگلستان، فرایند ارزیابی و تصویب لایحه بودجه در پارلمان حاکی از نقش غیرمؤثر و انفعالی قوه مقننه است. در این زمینه سه عامل به‌عنوان علل انفعالی نهاد قانون‌گذاری قابل ذکر است: نخست قدرتی که دولت در مجلس احراز کرده است؛ دوم، فقدان منابع اطلاعاتی مستقل در مورد هزینه‌ها و اقدام بودجه پیشنهادی؛ سوم، ناآشنایی و بی‌تبحری نمایندگان در امر بودجه‌ریزی و نبود امکان دسترسی به کارشناسان و متخصصان.

در فرانسه، نقش نظارت پارلمانی بر بودجه‌ریزی بیشتر مربوط به مرحله بعد از تصویب بودجه است. به عبارت دیگر، در فرانسه قانون بیشتر به نقش قانون‌گذار در نظارت بر اجرای بودجه اهمیت داده است تا شیوه تدوین و تصویب آن. بدین جهت قانون‌های مربوط عمدتاً به پیش‌بینی و توضیح نقش و وظایف نهادهای ذی‌ربط در روند نظارت بر اجرا پرداخته‌اند. نهادهای عمده‌ای که برای این منظور تأسیس شده کمیته‌های مالی مجلس است که دارای اختیارات وسیعی برای استیضاح اشخاص می‌باشند. اما به‌رغم این اختیارات، کمبودها و نقاط ضعفی در نظام نظارتی نهادهای قانون‌گذاری دیده می‌شود که بر نفوذ و تأثیرگذاری پارلمان در امور بودجه‌ای تأثیر منفی می‌گذارد.

فصل سوم

قوه مقننه و اصلاحات

قاسم صالح‌خو*

مقدمه

تشدید فرایند جهان‌شمولی^۱ و یکپارچگی اقتصاد^۲ جهانی، زمینه‌های تشدید رقابت در پهنه بین‌المللی را فراهم آورده است. افزایش هزینه‌های مالی دولت به دلایلی از قبیل سالمندی جمعیت، افزایش مستمری‌بگیران و مخاطره‌های زیست‌محیطی از سویی و کاهش درآمدهای دولت ناشی از کاهش تعرفه‌ها در بازار به‌شدت رقابتی جهانی، از سویی دیگر، دولت‌ها را در تأمین منابع مورد نیاز و تهیه و تدوین بودجه‌های منطقی و قابل اجرا دچار مشکل نموده است. در این میان، نقش نهادهای قانون‌گذاری در این کشورها خود دستخوش تحولاتی شده و اینکه پارلمان‌ها تا چه حد و به چه میزان در

* دانش‌آموخته اقتصاد در مقطع دکتری از The New School for Social Research در ایالت نیویورک آمریکا بوده و در حال حاضر رئیس هیئت‌مدیره، مشاوران مدیریت صالح‌اندیشان (شرکت سهامی خاص) در تهران است. سابق بر این مدیر اجرایی (عضو هیئت‌مدیره) صندوق بین‌المللی پول (۱۳۶۱-۱۳۶۷) و سفیر جمهوری اسلامی ایران در ژاپن (۱۳۵۸-۱۳۶۱) بوده است. وی گذشته از فعالیت‌های اجرایی گسترده در داخل و خارج کشور در سمت‌هایی همچون کارشناس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و نیز مدیر عامل شرکت‌هایی همچون شرکت سرمایه‌گذاری و نوسازی و توسعه صنایع ایران و شرکت صالح اینترنشنال اینکوپورتید (در ایالت نیوجرسی آمریکا) و همچنین به تدریس در دانشگاه‌های داخل و خارج کشور نیز اشتغال داشته است. حوزه تخصصی او اقتصاد بین‌الملل، پول و اعتبار و مالیه عمومی است. وی مقالاتی را در نشریات کشور در زمینه‌های تأمین اجتماعی، فرار سرمایه، سرمایه‌گذاری خارجی، بودجه‌ریزی، فقر و شکاف اجتماعی، سازمان‌های بین‌المللی و ... به چاپ رسانده است. همچنین در پروژه «بودجه‌ریزی در ایران؛ مسائل و چالش‌ها»، که مشترکاً به‌وسیله مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و UNDP انجام گرفت، مشارکت داشته است.

1. Globalization
2. Economic Integration

فرایند تهیه و تدوین، و در نهایت تصویب بودجه می‌توانند یا باید نقش داشته باشند، زمینه بحث و جدل‌های جدی و رویارویی‌های اصولی را فراهم نموده است. تا قبل از واپسین دهه‌های قرن بیستم، قانون‌گذاران در پی تقویت نقش خود در تنظیم و تدوین بودجه بودند. اینک، در سال‌های آغازین قرن ۲۱، نمایندگان پارلمان‌ها خود را رودرروی تشکلهای قوی و سازمان‌یافته گروه‌های مختلف اجتماعی، یعنی شمار روزافزون سازمان‌های غیردولتی می‌بینند که در دموکراسی‌های پیشرفته، چنانچه تحقق خواسته‌ها و مطالبات خود را از طریق نمایندگان منتخب مشکل یا غیرممکن احساس کنند، می‌توانند با اعمال فشارهای سیاسی، رأساً به اهداف جمعی خود دست یابند. به‌طور کلی، بسیاری از دولت‌ها در گذشته وجود هرگونه رابطه‌ای بین فرایند بودجه‌ریزی و سیاست‌گذاری را انکار می‌نمودند. در نتیجه، اعتباراتی را به پروژه‌های جدید اختصاص می‌دادند بدون اینکه اثرها و پیامدهای منفی این کار را بر انضباط مالی خود سنجیده باشند. اکنون پارلمان‌ها در بسیاری از این کشورها پیش‌گام شده و اجازه نمی‌دهند قبل از اینکه نتایج چنین هزینه‌هایی بر اوضاع مالی محاسبه شود، این سیاست‌گذاری‌ها شکل بگیرند. بنابراین، در بسیاری از این کشورها اکنون بودجه‌ریزی نقش اساسی در تعیین سیاست‌های دولت‌ها ایفا می‌کند؛ اما در برخی دیگر قوه مجریه با اتکا به بهره‌گیری از فناوری‌های جدید در تهیه و تدوین بودجه، نقش پارلمان را کم‌اهمیت تلقی می‌کند، غافل از اینکه به‌کارگیری بهترین فناوری‌ها نیز بدون جلب موافقت پارلمان نتیجه‌ای عاید نخواهد کرد.

مفهوم نظارت قوه مقننه نیز متحول شده است. این نظارت هم‌اکنون لزوماً به معنای تطابق کارکردهای بودجه‌ای با قانون بودجه (قوانین و ضوابط حاکم) نیست، بلکه منظور همسو بودن و انطباق آنها با هدف‌ها و برنامه‌های تعیین شده دولت است. اطلاعات موجود در زمینه تجربه بسیاری از کشورها، به‌ویژه اتحادیه اروپا، بیانگر این واقعیت است که در کشورهایی که اختیارات و قدرت قوه مقننه در رابطه با بودجه ضعیف است، اداره امور مالی نیز وضع چندان مطلوبی ندارد. بنابراین بایستی این‌طور نتیجه گرفت که نمایندگان نهادهای پارلمانی، بخش مهمی از فرایند بودجه‌ای را تشکیل می‌دهند. در دموکراسی‌های صنعتی، چنانچه نمایندگان پارلمان در انجام مسئولیت‌های

نظارتی از خود توانمندی نشان ندهند، مردم خود در قالب سازمان‌های غیردولتی اقدام به اعمال نظارت و نقادی از عملکرد بودجه خواهند کرد. با توجه به مقوله «حکمرانی خوب»^۱ - که چارچوب توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی به کشورهای عضو را تشکیل می‌دهد^۲ - اصول شفافیت، پاسخ‌گویی، حساسیت مسئولان و سیاست‌های آینده‌نگر، بر نقش پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی و مدیریت مالی جامعه تأکید دارند. بنابراین، تقویت نقش پارلمان در ارزیابی کارکردهای بودجه‌ای به لحاظ اینکه اعتبار و در نهایت مشروعیت بیشتری برای دولت فراهم می‌آورد، در وهله اول به نفع خود دولت است. برعکس، هرگونه اقدام در جهت تضعیف نقش پارلمان سبب کاهش اعتبار و مسئولیت دولت و در نهایت موجب تقویت نقش سازمان‌های غیردولتی در گفتمان‌ها، امور و سیاست‌گذاری‌های دولت به‌منظور جبران کمبودهای ناشی از کم‌تحرکی پارلمان در فرایند بودجه و بالمآل مدیریت جامعه خواهد بود.

در نوشتار حاضر، کوشش می‌شود تا این تحولات و تأثیر آنها بر نهادهای قانون‌گذاری در دموکراسی‌های صنعتی بررسی و تحلیل شود؛ همچنین، مقوله‌های مرتبط با نقش جدید نهادهای قانون‌گذاری، میزان استقلال آنها در سیاست‌گذاری‌ها یا نظارت بر عملکرد دولت‌ها (با توجه به ضوابط و محدودیت‌هایی که براساس معاهده‌های منطقه‌ای از خارج بر کشور تحمیل شده)، و اینکه در شرایط حاضر آیا تقویت نقش پارلمان در فرایند بودجه به نفع یا ضرر نهادهای قانون‌گذاری است؟ ارزیابی و بازبینی شود. و کلام آخر، چگونه نمایندگان می‌توانند نقش نظارتی خود را با عنایت به عملکرد گذشته و پیش‌بینی سیاست‌گذاری‌های دولت تقویت کنند، و اصولاً نقش فعالانه پارلمان در فرایند بودجه به‌صرفه و صلاح پارلمان است یا اینکه، تقویت نقش عملکرد و تلاش در جهت سیاست‌گذاری‌های صحیح و منطبق با منافع ملی اصلح است، بحث و بررسی خواهد شد. لازم به ذکر است که به‌دلیل انبوه آثار و پژوهش‌های مربوط به اتحادیه اروپا در زمینه نقش جدید پارلمان‌های اروپایی، تحلیل‌های ارائه شده عمدتاً مبتنی بر تحولات مورد نظر در این قاره خواهد بود.

1. Good Governance

۲. قاسم صالح‌خو، توصیه‌های بین‌المللی در باب موازین و معیارهای شفافیت مالی، ۱۳۸۱ ص ۳۳، ۶۶.

۳-۱ فرایند بودجه و نهادهای پارلمانی

۳-۱-۱ نقش فرایند بودجه در نهادهای پارلمانی

برخلاف کشورهای نفت‌خیز که در آنها مالیات نقش کم‌رنگ‌تری را در بودجه ایفا می‌کند، نقش اصلی پارلمان‌ها عمدتاً دستیابی به اجماع در زمینه تعیین میزان مالیات‌ها و کنترل توازن بودجه است. در گذشته، وظیفه عمده پارلمان اعمال کنترل بر عملکرد اجرایی دولت در مورد سیاست‌گذاری‌های تعیین شده قوه مقننه از طریق بودجه بوده است. با توجه به برنامه‌هایی که سیاست‌های بودجه‌ای دیکته می‌کرد، نقش پارلمان‌ها نیز به تدریج متنوع‌تر و دستخوش تغییر گردید. هنگامی که کاهش کسر بودجه در اولویت سیاسی قرار گرفت، بودجه به ابزار اصلی محدودکننده نحوه اجرای سیاست‌گذاری‌های قوه مقننه مورد استفاده دولت واقع شد. در دهه ۱۹۹۰ تعامل عوامل مختلف در فرایند تهیه و اجرای بودجه به نحو چشمگیری جلوه‌گر شد. در این دهه:

۱. کاهش کسری بودجه دغدغه اصلی سیاست‌گذاران و کارگزاران اقتصادی به‌شمار می‌رفت.

۲. طبیعت محدود سازنده سیاست‌های بودجه‌ای، قدرت اعمال نفوذ گروه‌های ذی‌نفع و فشار را کاهش داد.

۳. فرایندهای تصمیم‌گیری به‌طور کلی محدود به ارتباط میان پارلمان و قوه مجریه گردید.

۴. با توجه به اینکه هنوز آثار جهانی شدن و یکپارچگی اقتصاد چندان مشهود نبود، ملاحظات داخلی اولویت بالاتری می‌یافت.

۵. فرایندهای بودجه‌ریزی به توازن بودجه نیاز داشت و قوه مجریه بود که حدود اختیارات قوه مقننه را مشخص می‌کرد نه به‌عکس. به‌عبارت‌دیگر، در تمامی موارد، تعیین حدود و ثغور بودجه الزاماً برعهده دولت‌ها بود.

امروزه به‌دلیل رشد اقتصادی و توسعه فرایند جهان‌شمولی، مرحله جدیدی آغاز شده که در شرف تکوین است. بنابراین، نیازهای جدیدی برای آینده مشاهده می‌شود که سیاست‌های بودجه‌ای می‌باید در پی پاسخ‌گویی به آنها باشد. بارزترین علامت این تغییرات انتقال جریان تصمیم‌گیری در زمینه سیاست‌گذاری‌های اصولی قوه مقننه به

خارج از قلمرو مقننه - مجریه است. علل اصلی این پدیده عبارت‌اند از:

• رشد اقتصادی، فشارهای ناشی از بالا رفتن سطح توقع بخش‌های ذی‌نفع سازمان‌یافته را در داخل و خارج پارلمان تشدید می‌نماید.

• حضور نیروهای فراملی، محدودیت‌ها و هدف‌هایی را تحمیل می‌کند که خارج از چارچوب عرفی حاکمیت ملی تعیین شده‌اند.

• در واکنش به پدیده جهان‌شمولی و نیز به دلیل دشواری‌های فزاینده دولت‌های مرکزی در مهار فرایندهای مشکل‌زا، مقامات فروملی،^۱ منطقه‌ای یا محلی در کلیه کشورهای پیشرفته اهمیت بیشتری می‌یابند.

در نتیجه این عوامل، چانه‌زنی‌هایی که در سطوح «فراملی»^۲ در چارچوب روابط چانه‌زنی‌ها بین مقامات خودمختار محلی و گروه‌های عمده اقتصادی و اجتماعی ذی‌نفع صورت می‌گیرد، نقش مهم‌تری ایفا می‌نماید. تخصیص منابع عمومی و نظارت بر نحوه هزینه آن، هسته اصلی چانه‌زنی‌ها را با همه صاحبان قدرت هم در سطح فراملی و هم در درون کشورها از قبیل مقامات محلی، مقامات نظارت‌گر و گروه‌های ذی‌نفع سازمان‌یافته، تشکیل می‌دهد. نقش رو به فزونی این عوامل جدید در بالاترین سطوح تصمیم‌گیری، انعکاس‌دهنده نوعی دگرذیسی^۳ در روابط بین سیاست، اقتصاد و جامعه است. بنابراین، بایستی اذعان داشت که بازگرداندن تمامی فرایند تصمیم‌سازی به محدوده عرفی قوای مقننه - مجریه نه امکان‌پذیر و نه مطلوب است.^۴ مع‌هذا موازین و اصولی پیش‌نیازهای دموکراسی را می‌سازد که می‌باید در مورد هر سیاست‌گذاری از جمله سیاست‌گذاری‌های بودجه‌ای حفظ شود:

• **نوعی گفتمان عمومی درباره انتخاب‌های اساسی حکومت:** زیرا بحث‌ها و چانه‌زنی‌های پراکنده پایان‌ناپذیر در همه سطوح، اهمیت تصمیم‌گیری‌ها را کاهش می‌دهد و انجام

1. Sub-national Authorities

2. Supranational Fora

3. Transformation

۴. سخنرانی افتتاحیه آقای Luciano Violante، رئیس مجلس نمایندگان ایتالیا در همایش کشورهای عضو سازمان

همکاری‌های اقتصادی و توسعه، بنگرید به:

Luciano Violante (PRESIDENT, Italian Chamber of Deputies). Keynote Address. in OECD (2001). Budget: Towards New Role for the Legislature. Paris, OECD, 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd/PP.15-9>.

هرگونه گفتمان در مورد آینده جوامع ما را غیرممکن می‌سازد.

• **تأیید مجدد اصل پاسخ‌گویی:** در فرایندهای تصمیم‌گیری که به‌صورت فزاینده‌ای پیچیده‌تر می‌شوند و تحت تأثیر عوامل دیوان‌سالاری قرار می‌گیرند، این نوعی الزام است که مسئولیت‌های تصمیم‌گیران مختلف با دقت کامل و با ذکر دلایل تصمیم‌گیری مشخص گردد.

• **ارزیابی نتایج تصمیم‌گیری‌ها:** روندی گسترده به‌سوی به‌وجود آوردن اجماع از طریق اطلاع‌رسانی در رسانه‌های همگانی برای تصمیم‌گیری‌هایی که هنوز صورت نگرفته و قرار است که در آینده انجام پذیرد، به چشم می‌خورد.

حفظ این‌گونه اصول و موازین تنها با نمایندگان منتخب مردم، یعنی پارلمان‌ها و دولت‌ها، تضمین می‌شود. بنابراین تحت شرایط جدید، سؤال سیاسی اصلی پیش‌روی ما عبارت از این است که چگونه نهادهای اساسی دموکراسی، دولت و پارلمان قادر خواهند بود بدون اینکه وانمود شود که اینها تصمیمات دیگران یا محافل خارجی را مانند «مهر لاستیکی» به تأیید می‌رسانند، بتوانند مجدداً کنترل گزینه‌های سیاست‌های عمده را به عهده گیرند. پاسخ به این سؤال این است که فرایند بودجه‌ریزی می‌تواند به‌صورت ابزاری درآید که زمینه سیاسی مشترکی برای فرایندهای متعدد تصمیم‌گیری فراهم آورد. در درون فرایند بودجه، پارلمان و دولت در وهله اول با یکدیگر و درعین حال با نظام دیگری که کلاً خارج از این دو نهاد منتخب قرار دارد، به تعامل می‌پردازند.

جلسه‌های بررسی بودجه پارلمان، شاید تنها جریان تعاملی در بین اشکال مختلف حکومت جهانی (فراملی، دیوان‌سالاری و تکثرگرا)^۱ باشد که تحت اختیار مجموعه پارلمان و دولت قرار می‌گیرد، و تنها، فرایند بودجه‌ریزی است که چارچوب منسجمی از انتخاب‌های متفاوت حکومت در هر بخش را به‌نحوی مستحکم و قابل اتکا به‌وجود می‌آورد. بدون چنین فرایندی هیچ‌گونه گفتمان واقعی سیاسی در مورد بدیل‌های ممکن، انسجام اقدامات متفاوتی که در زمینه‌های مختلف صورت می‌پذیرد، مسئولیت‌هایی که متوجه مسئولان مختلف است، یا وضعیت کشور در آینده (میان‌مدت و بلندمدت)، صورت نخواهد گرفت. به این دلیل است که نقش فرایندهای بودجه‌ریزی در پارلمان‌ها نه کم‌رنگ

خواهد شد و نه اینکه به فرایندهای صرف حسابداری - که برخی کارشناسان شایق به مشاهده آن هستند - باز خواهد گشت. بنابراین مقتضی است که فرایندهای بودجه‌ای توجه خود را به وظایف جدیدی معطوف کنند که بیشتر با کیفیت سروکار داشته باشد تا کمیت. فرایندهای جدید می‌باید بتوانند بر منابع، اهداف و نتایج زمانی اقدامات عمومی متمرکز شده و از انسجام سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیران اطمینان حاصل کنند.

مصلحت پارلمان‌ها ایجاب می‌کند که برای حفظ کنترل خود بر سیاست‌های کلی و تصمیم‌های عمده، ابتدا در جهت سیاست‌گذاری‌ها و در مرحله بعد ارزیابی نتیجه‌ها حرکت کنند. همچنین به نفع دولت‌هاست که با بهره‌گیری از نیروی سیاسی متحدکننده پارلمانی، زمینه‌های مشترکی برای کارگزاران حوزه‌ها و رشته‌های مختلف به‌وجود آورند. برای مثال، وزرایی هستند که به‌رغم عضویتشان در دولت، به دلیل گریز از نظارت و اصل کلی انسجام اقدام دولت، گرایش‌های عمومی سیاسی خود را کنار می‌گذارند.

۳-۱-۲ نقش نهادهای پارلمانی در فرایند بودجه

نقش جدید پارلمان‌ها در فرایند بودجه نباید به هزینه‌تضعیف دولت باشد، چه در این صورت اداره مالی کشور تضعیف می‌شود که این نیز موجب تضعیف پارلمان می‌گردد. به‌جای اعمال کنترل و محدودیت، به‌نظر می‌رسد نقش جدید پارلمان‌ها در فرایند بودجه باید در مقوله‌های سیاست‌گذاری، پاسخ‌گویی و عملکرد متمرکز شود.

در عصر جدید، پارلمان‌ها بودجه را به همان صورت که دولت تقدیم کرده با اندک اصلاحاتی به تصویب می‌رسانند. دلیل این امر آن است که پارلمان‌ها به این نتیجه رسیده‌اند که پرداختن به جزئیات به‌منزله پذیرفتن تبعات اجرایی و مالی بودجه مصوب است، درحالی‌که پارلمان‌ها، به دلایل سیاسی قادر به پذیرفتن مسئولیت اداره مالی کشور نیستند زیرا:

۱. اکثر اعضای پارلمان که خود حامی دولت هستند، نمی‌توانند با دولت مورد حمایت خود به مقابله برخیزند، چه این مترادف خروج از عضویت در حزب است.
۲. با افزایش حجم دولت، پیچیدگی‌های فرایند بودجه‌ریزی و میزان هزینه‌ها و کارکردهای مربوط نیز افزایش یافته است. مثلاً در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، نسبت هزینه‌های

دولت به تولید ناخالص داخلی به‌طور متوسط سالیانه یک درصد افزایش داشته است.
 ۳. در جریان رسیدگی به بودجه در پارلمان، اختصاص منابع بودجه‌ای محرمانه‌ای نیز وجود دارد که عدم بررسی آن خود موجب کاهش نقش پارلمان می‌گردد.
 ۴. گروه‌های فشار در تعیین محتوای بودجه دخالت مؤثر دارند و پارلمان‌ها در واقع چاره‌ای جز تصویب بودجه تقدیمی نمی‌بینند. با تضعیف نقش پارلمان، شمار تغییرهای پیشنهادی دولت افزایش می‌یابد.

بین تصویب بودجه و اختصاص منابع باید تمیز قائل شد.^۱ بودجه‌ها را دولت‌ها تهیه می‌کنند، درحالی‌که اختصاص منابع به عهده پارلمان‌هاست. مقوله اختصاص منابع صدها سال بر مقوله بودجه تقدم دارد. بودجه‌ها بیانگر ارقام مصرفی یا سرمایه‌گذاری هستند، درحالی‌که اختصاص منابع ابزاری برای کنترل به‌شمار می‌آیند. هرچه بودجه تهیه شده دولت جامع‌تر باشد، قدرت دولت در مقابل پارلمان افزایش می‌یابد و آنگاه که بودجه تقدیمی دولت جامع و فرایند است، برای پارلمان چاره‌ای جز تصویب نیست. اما چنانچه دولت در تعیین چگونگی نحوه مصرف منابع دچار مشکل باشد، این مشکل به طریق اولی گریبان‌گیر پارلمان نیز خواهد بود. استقلال در بودجه‌ریزی به معنای اختلاط و تنش بیشتر بین پارلمان و دولت است.

به‌عبارت‌دیگر صحبت از نقش پارلمان در بودجه به معنای صحبت از روابط بین پارلمان و دولت است. بودجه به تمام بخش‌های اقتصاد سایه می‌افکند و ارتباط‌های بودجه‌ای جایگاه پارلمان‌ها را تعیین می‌کند. چگونگی روابط بین پارلمان و دولت در حول و حوش موارد زیر شکل می‌گیرد:

- قوای مقننه سیاست‌گذاری‌های بودجه‌ای را شکل می‌دهند، مسئولیت سرجمع‌ها را می‌پذیرند، در مورد نحوه اعمال سیاست‌های مالی اظهارنظر می‌کنند و در مورد مسیری که اقتصاد حرکت می‌کند، رهنمود می‌دهند.
- پارلمان‌ها بودجه را اصلاح می‌کنند ولی توان آنها در این زمینه با یکدیگر

۱. میان تعیین سقف کل درآمدهای دولت توسط قوه مقننه و بودجه‌ریزی می‌باید تمیز قائل شد. حضور قوه مقننه در مالیه عمومی و در سیر تاریخی خود به‌خاطر تعیین و کنترل مالیات‌ها و جلوگیری از اجحاف دولت‌ها به مردم بوده و بازبینی و تصویب هزینه‌های عمومی بعدها در محدوده وظایف قوه مقننه قرار گرفته است.

متفاوت است. برخی پارلمان‌ها قانوناً می‌توانند هرگونه اصلاحاتی را در بودجه اعمال کنند، ولی به لحاظ سیاسی دچار محدودیت هستند، برخی دیگر به‌عکس به لحاظ حقوقی یا قانونی محدود شده‌اند.

• پارلمان‌ها اهداف عملکردی برای دولت‌ها تعیین می‌کنند. تصمیم‌های پارلمان تنها متمرکز بر مبانی اعتباری بودجه نیست، بلکه بیشتر به دنبال این است که با منابع بودجه‌ای چه کارهایی انجام می‌شود. آینده پارلمان بستگی به آن دارد که در مورد تعریف اهداف و عملکردهای دولت، با دولت تشریک‌مساعی کند.

• قانون‌گذار دولت را ارزیابی می‌کند. این نقشی علاوه‌بر نقش متعارف در جهت حصول اطمینان از صحت و ضابطه‌مندی انجام هزینه‌هاست، یعنی پارلمان دستاوردهای دولت را مورد سؤال قرار می‌دهد. در آینده، بودجه به‌مثابه قراردادی بین دولت و قانون‌گذار در زمینه عملکرد تلقی خواهد شد. دولت نیز می‌باید ظرفیتی برای تعریف عملکرد و دستاوردهای آن داشته باشد. چنانچه دولت از چگونگی هزینه کرد منابع خود بی‌اطلاع باشد، به طریق اولی قانون‌گذار نیز از کم و کیف هزینه‌ها ناآگاه خواهد بود. پس نتیجه این می‌شود که قانون‌گذار باید شریک و همکار دولت باشد.

اگر پارلمان‌ها به ارقام کل بودجه رأی دهند مسئولیت بودجه را پذیرفته‌اند، اما چنانچه قانون‌گذاران در پی تقویت و گسترش نقش خود باشند، این خواسته به چند صورت تحقق پیدا می‌کند. اعضای پارلمان‌ها اکنون به این واقعیت واقف شده‌اند که «اطلاعات قدرت است» و به همین دلیل کمتر به اطلاعات ارائه شده دولت (وزارت‌داری) اعتماد کرده و خود رأساً به استخدام کارشناسانی برای جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات اقدام می‌کنند. به همین ترتیب، فعالیت حسابرسان قوه مقننه نیز افزایش یافته است. در برخی از کشورها دیوان محاسبات در نقش کارگزار قوه مقننه عمل می‌کند. برخی از دولت‌ها بودجه خود را با برنامه‌های فرایند تهیه می‌کنند. بنابراین چه عواملی موجب شده که پارلمان‌ها اکنون در پی تقویت و گسترش نقش خود برآمده باشند؟

- اجماع سیاسی مبنی بر تثبیت یا کاهش هزینه‌ها،
- در مورد کشورهای اروپایی مقررات پیمان ماستریخت،
- فشارهای اعمال شده به‌منظور تقویت شفافیت؛ هنگامی که نقش پارلمان ضعیف

باشد، شفافیت‌های بودجه‌ای نیز خدشه‌دار می‌شود،

- بهبود عملکرد دولت پارلمان را تشویق می‌کند تا هدف‌ها را مشخص و مهلت‌هایی نیز برای ارزیابی نتایج معین کند،
- کاهش اعتماد به دولت سبب می‌شود تا پارلمان نقش مستقل‌تری به عهده گیرد. هنگامی که دموکراسی در عالی‌ترین سطح وجود داشته باشد، اعتماد به دولت به پایین‌ترین سطح کاهش می‌یابد.

۳-۱-۳ مؤلفه‌های تعیین‌کننده نقش پارلمان در بودجه

نحوه تعریف نقش پارلمان در بودجه به چگونگی پاسخ به سؤال‌های ذیل بستگی دارد:

۱. نقش پارلمان در مورد بودجه در قانون اساسی چگونه پیش‌بینی شده است؟
۲. آیا قانون‌گذار بایستی به رأی دادن در مورد ارقام کلان بودجه بسنده کند، یا اینکه به دست‌وپنجه نرم کردن با تصمیم‌های مربوط به ارقام درآمد و مصارف نیز بپردازد؟ به عبارت دیگر، آیا قوه مقننه بایستی بیشتر تلاش خود را مصروف ارقام کلی درآمدی و هزینه‌ای کند، یا اینکه نقش یک نهاد بودجه‌ریزی را نیز ایفا کند؟ آیا چنین نهادی می‌باید برنامه‌های میان‌مدت برای بودجه‌ریزی را نیز مدنظر داشته باشد؟
۳. آیا ارائه تصویری برای سال‌های پیش‌روی (داشتن ارقام سرجمع برای سال پیش‌رو) دولت اجباری است و آیا درعین حال این ارقام شاخص‌هایی را برای سال‌های آتی به دست می‌دهد؟
۴. آیا قانون‌گذار باید فرایندهایی را برای ربط دادن بودجه و مصوبات قانونی ایجاد کند، یا اینکه بودجه و مصوبات قانونی می‌باید مستقل از یکدیگر باشند؟ مثلاً، در فرایند اختصاص منابع، بسیاری از پارلمان‌ها قادر به تغییر قوانین دائمی تأثیرگذار نیستند. این امر عملاً فرایند جابه‌جایی اختصاص منابع^۱ را غیرممکن ساخته و امکان بودجه‌ریزی را سلب می‌نماید.
۵. آیا قانون‌گذار باید اهدافی را برای عملکرد کارگزاران دولت تعیین کند، یا اینکه مسئولیت تعیین چنین اهدافی بایستی از آن دولت باشد؟ (این مقوله مربوط به تقسیم وظایف است).

۶. آیا قدرت بررسی بودجه باید در کمیسیون واحدی متمرکز شود، یا بین کمیسیون‌های مختلف بخشی تقسیم گردد؟ در مورد اخیر بایستی فرایندی قوی را هیئت‌رئیس پارلمان پیش‌بینی کند؛ یا یک کمیسیون قوی بودجه برای ایجاد هماهنگی به‌وجود آید. همچنین برای حل اختلاف با دولت باید ظرفیت مناسبی وجود داشته باشد که آن هم عرفاً در صلاحیت هیئت‌رئیس است.

۷. آیا پارلمان باید جهت جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها اقدام به ایجاد تشکیلات جداگانه‌ای برای خود کند، یا اینکه به داده‌ها و تحلیل‌های ارائه شده دولت اکتفا کند؟ داشتن یک دفتر با پرسنل و تجهیزات کامل به معنای نیل به استقلال مورد نظر است. از دیدگاه تاریخی، دلیل وجودی پارلمان‌ها جلب رضایت عمومی و توجیه جمع‌آوری مالیات‌هاست. اگرچه عرفاً پارلمان‌ها به‌نسبت دولت از قدرت کمتری برخوردار هستند، اما قدرت قوه مقننه بایستی لاقلاً به‌صورت نسبی متوازن و متناسب با قدرت قوه مجریه باشد. برای تحقق این امر باید اولاً، امکانات حسابرسی و بازرسی بودجه دولت را پارلمان فراهم کند، که این امر در تقویت موقعیت پارلمان نقش مهمی ایفا می‌کند. بنابراین دولت‌ها باید خود را ملزم به قائل شدن فرصت کافی برای ارائه لایحه به‌منظور بررسی بودجه در پارلمان بدانند. ثانیاً، عملکرد بودجه سال قبل باید براساس اصول حسابداری و حسابرسی به‌طور دقیق بررسی گردد که این خود مبنایی برای اظهارنظر در مورد بودجه سال جاری به‌شمار می‌رود. ثالثاً، اینکه دولت می‌باید تمام فصول هزینه را دقیق حسابرسی و بازبینی کرده و نتایج بررسی‌های خود را به پارلمان ارائه کند. پس از دریافت گزارش‌های حسابرسی و بازرسی، نمایندگان می‌توانند هرگونه اطلاعات جانبی مورد نیاز را که مبنای گزارش دولت است، درخواست نمایند. رابعاً، به‌رغم ملاحظات سه‌گانه و علاوه بر آنها، پارلمان خود نیز می‌باید از قدرت تحلیل بودجه برخوردار باشد. بودجه‌ای که براساس مبانی عملکرد تهیه می‌شود، می‌تواند همچنین با موارد تخصیص بودجه مرتبط باشد. با اعمال بودجه عملیاتی، ممکن است برای نمایندگان پارلمان نیز انگیزه‌ای به‌وجود آید تا به‌جای پرداختن به نیازهای آنی و کوتاه‌مدت حوزه‌های انتخابیه خود، توجه بیشتری به سیاست‌گذاری‌های کلان در آینده نشان دهند و بیشتر آینده‌نگر باشند. انجام اصلاحات ذیل شرط و پیش‌نیاز دستیابی به اهداف مزبور است. نخست، اینکه

اطلاعات بودجه روزآمد، قابل دسترسی، با معنی و قابل فهم باشد^۱ و اطلاعات ارائه شده بایستی بین اقلام هزینه و اهداف ارتباط برقرار سازد. دوم، اینکه اعضای پارلمان بایستی علاوه بر استفاده از کارشناسان زبده برای بررسی و تحلیل بودجه، خود نیز در این زمینه تبحر داشته باشند. سوم، اینکه بایستی فرصت مکفی برای بررسی و تحلیل بودجه در نظر گرفته شده باشد، و معمولاً این مقوله کمتر جدی گرفته می‌شود. تصمیم‌گیری در مورد مصارف را به صورت متعارف دولت‌ها انجام می‌دهند و نمایندگان اغلب دست خود را در این زمینه بسته می‌بینند. بالاخره اینکه معمولاً برای نمایندگان می‌باید انگیزه و نیز الزام برای بررسی دقیق تر بودجه وجود داشته باشد تا عملکرد آنها در این زمینه مؤثر واقع گردد. گاه تلقی دولت آن است که چون نمایندگان کمکی در جهت بهبود حاکمیت به عمل نمی‌آورند، بنابراین نباید اهمیت چندانی برایشان قائل شد.

از جمله دیگر اصلاحات کلیدی، تهیه چارچوب میان مدت برای بودجه^۲ به منظور در اختیار داشتن تصویری برای سال‌های پیش‌روست. تهیه چارچوب (چشم‌انداز) چندساله و تعیین ارقام کلان در یک فرایند از بالا به پایین که ابتدا سرجمع‌ها مشخص می‌شود، صورت می‌پذیرد. پس از تصویب ارقام، اقلام فرابودجه‌ای نیز در بودجه وارد می‌شود^۳ و همه منابعی که برای پروژه‌های فاقد برنامه زمان‌بندی و تاریخ اتمام اختصاص یافته، از بودجه حذف می‌گردد. این نوع بودجه نشان بودجه‌ای اساسی و مبنایی برای بودجه سالیانه به کار گرفته می‌شود که تمام فرایندها و عملیات را تدوین کرده و علاوه بر آن،

۱. اطلاعات مربوط به بودجه بایستی طبقه‌بندی و به نحوی ارائه گردد که تحلیل‌های سیاست‌گذاری را تسهیل نماید و پاسخ‌گویی را ارتقا بخشد. بنگرید به: قاسم صالح‌خو، همان، ص ۵۹.

2. Medium Term Budget Framework (MTBF)

۳. براساس بند «۱-۲» مجموعه تجربه‌های مفید بین‌المللی در باب شفافیت مالی: (بیان اصول)، «بودجه سالیانه بایستی مشروح عملیات دولت مرکزی را دربرگیرد و اطلاعاتی را نیز در مورد عملیات فرابودجه‌ای دولت مرکزی ارائه نماید. علاوه بر آن، باید اطلاعات کافی در رابطه با درآمد و هزینه سطوح پایین تر دولت ارائه شود تا بتوان وضعیت کلی مالی دولت را به صورت تلفیقی ارائه نمود.» همچنین به موجب بند «۲-۱-۲» این مجموعه، «اطلاعات قابل مقایسه با بودجه سالیانه باید برای دو سال قبل، و پیش‌بینی اقلام کلیدی برای دو سال آتی بودجه ارائه شود.» بنگرید به: قاسم صالح‌خو (مترجم). مجموعه تجربه‌های مفید در باب شفافیت بودجه‌ای (بیان اصول). دکتر علی‌اکبر شبیری‌نژاد و قاسم صالح‌خو. زمینه‌های نظری و توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی در باب شفافیت بودجه، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۷۷.

مانند حلقه واسطی بین اقتصاد کلان و بودجه در سه سطح عمل می‌کند. در سطح اول، سیاست‌های مالی دولت به صورت پیوسته و منسجمی به زبان اقتصاد کلان مطرح می‌شود. در سطح دوم، کل هزینه اهداف (که بر مبنای فرض‌هایی محاسبه شده و به رأی گذاشته نشده است) به میزان حداکثر هزینه برآورد می‌شود. در سطح سوم، ارقام عملیاتی شده و میزان کل هزینه هریک از فصول هزینه مشخص می‌شود.

نقطه شروع از سومین سال آتی (مثلاً سال ۲۰۰۳ در سال ۲۰۰۰) است. لایحه بودجه، سقف بودجه دولت مرکزی را برای یک چرخه سه‌ساله بودجه مشخص می‌سازد. ابتدا سقفی برای کل فصول هزینه بودجه دولت مرکزی (به استثنای بهره‌های پرداختی بر روی وام‌های دولت و طرح مستمری مکمل)^۱ تعیین می‌شود. سقف پیشنهادی در این رابطه قدری بالاتر از برآوردهای به عمل آمده تعیین می‌شود که از آن به نام «سپر بودجه‌ای»^۲ یاد می‌شود. استفاده از «سپر» تعیین شده نیازمند تصمیم‌گیری‌های جدید است که به‌رحال بایستی درآمدهای اضافی نیز به منظور حفظ توازن بودجه پیش‌بینی شود.

در برخی کشورها، دفاتر کارشناسان بودجه در پارلمان با استفاده از استانداردهای اقلام وزارت دارایی در تهیه «بودجه بدیل» به جناح مخالف کمک می‌کنند. آنان برای برآوردها از همان مؤلفه‌های وزارت دارایی استفاده می‌کنند. بنابراین اقلام بودجه جناح مخالف و دولت کاملاً قابل مقایسه می‌باشند. فرایند تصویب چارچوب بودجه مشتمل بر دو مرحله است. در مرحله نخست، نمایندگان ابتدا در مورد سقف و سپس در مورد مشروح اقلام هزینه رأی می‌دهند. مالیات‌ها و عوارض نیز به صورت جمع کل رأی‌گیری می‌شود، درآمدها و هزینه‌ها در یک بسته واحد بررسی می‌گردد. بنابراین مشکل بتوان بدیلی برای بودجه پیشنهادی جناح مخالف عرضه نمود، یا تغییراتی ولو هر چقدر مختصر در اقلام بودجه اعمال کرد که از تصویب پارلمان بگذرد. در واقع ائتلاف اکثریت باید در تدارک یک بدیل کامل برای بودجه باشند. ابتدا احزاب کوچک مخالف بدیل‌های خود را به رأی می‌گذارند و سپس ائتلاف دولت (غالباً دولت اقلیت) برنامه خود را در پایان برای رأی‌گیری عرضه می‌دارند.

1. Supplementary Pension Scheme

2. Budget Buffer

در مرحله بعد کمیته‌های بخشی^۱ پارلمان اقلام اختصاص یافته را بررسی می‌کنند، با این شرط که جمع اقلام نمی‌تواند از جمع توافق شده فراتر رود. این کمیته‌ها نظارت قوی اعمال می‌کنند. دولت موظف به ارائه گزارش‌هایی در مورد عملکرد خود و رعایت محدودیت‌های بودجه‌ای در طول سال است، ولی از آنجا که دیدگاه پارلمان بیشتر آینده‌نگر است، نمایندگان کمتر به عملکرد گذشته دولت و ارزیابی تصمیمات متخذ در گذشته توجه نشان می‌دهند و این خود یک نقطه ضعف به‌شمار می‌رود.

دولت‌های مورد حمایت جناح اقلیت بایستی برای جلب رضایت نمایندگان جناح اکثریت در پارلمان تلاش کنند که به هنگام رأی‌گیری از حمایت جناح اکثریت برخوردار شوند. با این ترتیب مشاهده می‌شود که نقش پارلمان در کشورهایی که دولت تحت حمایت جناح اقلیت است به مراتب قوی‌تر از کشورهایی است که دولت از جناح اکثریت برگزیده شده است. نتیجه اصلاحات اعمال شده در کشورهایی، مانند سوئد، این است که پارلمان رویکرد هماهنگ و کلی‌ای در مورد بودجه دارد که هم بر کلان بودجه و هم بر جزئیات آن نظارت می‌کند.^۲ بنابراین انضباط بودجه‌ای بر اثر اعمال این اصلاحات تقویت شده است. به عبارت دیگر در کشورهایی چون سوئد، این امکان فراهم آمده است تا نوعی هماهنگی مطلوب در مورد بودجه به وجود آید که هم‌زمان بتوان کلان بودجه و نیز مشروح آن را بررسی و ارزیابی کرد.

تهیه چارچوب چندساله بودجه مزایایی دربردارد، از جمله اینکه مبنایی برای مقایسه عملکرد دولت و جناح مخالف به وجود می‌آورد.^۳ چارچوب چندساله، امکانات

1. Sectoral Committees

۲. نمونه سوئد از این جهت حائز اهمیت است که این کشور زمانی به اصلاح سیستم‌های بودجه‌ریزی هم‌زمان در دولت و پارلمان مبادرت ورزید که کسر بودجه به میزان ۱۳ درصد تولید ناخالص داخلی افزایش یافته بود. این کشور که در میان اعضای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه در دهه ۱۹۸۰ بالاترین میزان مازاد بودجه را دارا بود، در دهه ۱۹۹۰ به کشوری با بالاترین میزان کسر بودجه در میان اعضای اتحادیه تبدیل گردید. ظرف پنج سال میزان بدهی دولت دو برابر شد ولی بسیاری بر این عقیده بودند که فرایند بودجه خود مانعی بازدارنده بود. بنگرید به:

Mats Odell, (The Budget Process in the Swedish Riksdag), In OECD (2001). Budget: Towards a New Role for the Legislature, Paris, OECD, 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd>, PP. 45-49.

۳. «جامعه بایستی دسترسی کامل به اطلاعات گذشته، حال و نیز پیش‌بینی‌های عملیات مالی دولت در آینده داشته باشد». بنگرید به: قاسم صالح‌خو، همان، ص ۴۹.

مقایسه‌ای بین سیاست‌های اقتصادی دولت و جناح مخالف را فراهم می‌سازد. اگرچه انضباط بودجه‌ای نیز به‌نحو چشمگیری بهبود یافته است، بااین‌حال این روش جهات منفی نیز دربردارد: اول اینکه فرایند نیازمند زمان طولانی است و در طول سال ادامه دارد. در مورد مشروح بودجه، بحث‌های تکراری فراوان است و مرحله پاییز پژوهی از مرحله بهار می‌باشد. اگرچه در فصل بهار قرار است که تنها سیاست‌های کلی بحث شود، بااین‌حال مشروح شروح اقلام بودجه بحث و بررسی می‌شود. دوم اینکه میزان «سپر بودجه‌ای» یادشده، کفاف دخالت‌های دولت در موقعیت‌های کوتاه‌مدت اضطراری را نمی‌دهد. برای رعایت سقف‌های تعیین شده، اغلب راهکار ناکارآمدی اتخاذ می‌شود، اگرچه سقف‌های تعیین شده رعایت می‌شوند. قرار است که این کاستی‌ها در نظر گرفته شود و روی هم‌رفته محاسن این فرایند مورد تأیید نمایندگان پارلمان نمی‌باشد.

اگرچه زمینه بحث وسیع است، بااین‌حال به‌نظر می‌رسد که با ذکر نمونه‌هایی قابل توجه از چند کشور اروپایی به نتیجه‌گیری مطلوب‌تری برسد.^۱

در نظام بودجه‌ریزی انگلستان، برنامه سه‌ساله‌ای که رئیس متغیرها، اهداف اصلی بودجه و نیز حد نصابی را برای هزینه‌ها مشخص می‌سازد، معمولاً با یک رقم کلی (کلان) به تصویب پارلمان می‌رسد. این سند در سال‌های اخیر منعکس‌کننده الزام‌های تعیین شده «موافقت‌نامه ثبات بخشی اتحادیه پولی اروپا»^۲ بود و نیز اهدافی را که

۱. مثلاً در انگلستان، حرکت به‌سوی مدل «حسابداری منابع و بودجه‌ریزی» است که براساس این مدل، هم‌زمان هزینه با نتایج و اهداف سنجیده می‌شود. سیستم بودجه‌ریزی ایتالیا هم که شباهت بسیاری به سیستم سوئد دارد و به لحاظ سوابق تاریخی (نیاز شدید به دموکراسی که در قانون اساسی مصوب بعد از جنگ دوم جهانی متبلور است) و نیز نابسامانی‌های اقتصادی (کسر بودجه فراوان و نرخ بالای تورم) که این کشور را به‌طور نسبی بیش از دیگر اعضای اتحادیه اروپا تحت تأثیر قرار داده، قابل بررسی است. دو مفهوم مرتبط در این زمینه درخور توجه است: ۱. اهمیت و نقش چارچوب برنامه‌ریزی، ۲. اهداف و محتوای تصمیم‌های پارلمانی. تلاش به‌عمل می‌آید که سیاست‌گذاری بودجه با هماهنگی و مشارکت دولت و پارلمان تعیین شود.

۲. European Monetary Union Stability Pact این موافقت‌نامه دربرگیرنده یکسری آیین‌نامه‌های مالی برای کشورهای عضو اتحادیه اروپاست که ثبات پول واحد اروپا، «یورو» را تضمین می‌نماید. موافقت‌نامه، طی ماه‌های اخیر به‌دلیل تخلف دو عضو مهم اتحادیه، فرانسه و آلمان، که در سال‌های اخیر مستمراً دچار کسر بودجه شده‌اند، به تقابل کشیده شده است. در مورد فرانسه، مثلاً، «پیش‌بینی می‌شود که در صورت تحقق رشد ۱/۷ درصدی، کسر بودجه این کشور در سال ۲۰۰۴ به ۴/۵ درصد برسد که این میزان کسر بودجه معادل ۵۰ درصد بیش از حد مجاز ←

بایستی برای تحقق برنامه اقتصادی دنبال کرد، تشریح می‌کند.

از تبعات دیگر الزام‌هایی که از خارج (پیمان ماستریخت) بر بودجه حاکم شده و ریشه در وضعیت گذشته اقتصاد کشوری مانند ایتالیا - به لحاظ تورم بالا و کسر بودجه - دارد، قانونی است که براساس آن چارچوب درآمدها و هزینه‌ها هم‌زمان ارائه شده و نیز امکاناتی را برای جابه‌جایی برنامه‌های موجود به‌منظور حصول اطمینان از دستیابی به اهداف نهایی برنامه فراهم می‌آورد. این قانون در سال ۱۹۹۹ در ایتالیا به‌منظور ساده‌سازی اجلاس بودجه، بازنگری شده است که در مقایسه با اصلاحاتی که بعد از پیمان ماستریخت به‌عمل آمد، اصلاحات اخیر به‌مراتب نرم‌تر و سطحی‌تر بود. تعدیل هزینه‌ها کسر بودجه را تحت کنترل درآورده و ثبات نرخ‌های بهره و ارز را فراهم آورده است که این نیز زمینه‌های جلب اعتماد عمومی را موجب شده است. درعین حال، در مورد مالیات‌ها و برنامه‌هایی که زیربنای بودجه را تشکیل می‌دهند، اصلاحات به‌مراتب عمیق‌تری به‌عمل آمده است.

قانون جدید یادشده، سیاست‌های انبساطی ضمانت دولت ایتالیا را مجاز می‌شمارد که این به معنای دخالت مستقیم دولت در حمایت از اقتصاد کشور است. به‌این ترتیب مشکلات گذشته مجدداً ظاهر می‌شوند. تفسیرهای موسع از معیارهای تأمین منابع مالی، سرمایه‌گذاری‌های مستقیم را در جهت حمایت از اقتصاد کشور اجازه می‌دهد - و اکنون دیگر به این بهانه و به هر عنوان - هر برنامه دولت تلاشی در جهت حمایت از اقتصاد این کشور به‌شمار می‌رود! مثلاً هزینه‌های سرمایه‌ای، انگیزه‌های مالیاتی، کاهش مالیات‌ها، کاهش پرداخت‌های تعاونی و حمایت از درآمد خانوار. این فعالیت‌ها حتی شامل فعالیت‌های اقتصادی در سطح خرد، مثلاً ساخت جاده‌ای در مناطق مختلف هم می‌شود! به‌این ترتیب، حسن‌نیت قانون‌گذار با این تفسیر موسع ناپدید گشته است.^۱

→ پیش‌بینی شده در قوانین است که شالوده آن در پیمان ماستریخت به تصویب رسید. به نقل از روزنامه *Financial Times*, September 6-7, 2003, P. 5. در بحبوحه منازعه دولتمردان این کشورها با مقام‌های اتحادیه اروپا، نخست‌وزیر فرانسه در یک مصاحبه تلویزیونی پر بیننده اظهار می‌دارد: «اولین وظیفه من [حل] مسئله اشتغال است نه حل معادلات حسابداری و مسائل ریاضی که به خشنودی برخی از مقام‌ها در بعضی از مناصب [اشاره به اتحادیه اروپا] یا کشورها [منظور اعضای اتحادیه] بیانجامد». همان.

۱. مراحل کنونی عبارت‌اند از: تصمیم‌های کلان در ماه ژوئن (خرداد - تیر)، لایحه بودجه در ماه نوامبر (آبان - آذر)، و اکنون نیز قانون متمم بدون در نظر گرفتن هرگونه مهلت! با این حال، لایحه بودجه معیارهای غیربودجه‌ای بسیاری را پشتیبانی می‌کند، چه این وسیله‌ای برای اقدام سریع‌تر به‌شمار می‌رود.

تهیه لایحه بودجه در کشور یونان به عهده دفتر حسابداری مرکزی^۱ است. لایحه بودجه قبل از پایان سال تقدیم مجلس می‌شود که در ماه دسامبر برای آن رأی‌گیری به عمل می‌آید. بنابراین فرصتی برای تبادل نظر از قبل وجود ندارد. به موجب قانون اساسی، پارلمان بایستی یک ماه قبل از پایان سال لایحه بودجه را دریافت کند، ولی این مهلت تا چهار ماه هم قابل تمدید است. پارلمان نمی‌تواند لایحه بودجه را رد کند لکن در مقام آن هست که متمم‌هایی را به بودجه اضافه کند، بدون اینکه بر تعهدهای قراردادی دولت خدشه‌ای وارد آید.

به‌رغم تشکیل جلساتی برای تغییر نقش پارلمان یونان در فرایند بودجه، هیچ‌گونه نتیجه‌ای از این بابت عاید نگردیده است. اولاً، دفتر مرکزی بودجه^۲ می‌تواند بیشتر بر کارایی و دستاوردهای مربوط به هزینه‌ها متمرکز شود تا بر فرماندهی و کنترل مدیران که از اختیارات بیشتری برای دستیابی به اهداف برخوردارند. نقش اساسی بودجه بر بازتوزیع منابع بودجه متمرکز است تا کنترل هزینه‌ها. درعین حال گفت‌وگوهایی در زمینه مقرری‌ها^۳ در جریان است. همچنین بحث‌هایی درباره چگونگی تقویت نقش پارلمان در فرایند بودجه در پیش است. ورود به اتحادیه اقتصادی اروپا چارچوب و پس‌زمینه بسیاری از گفتمان‌های مربوط به اصلاحات را تشکیل می‌دهد.

همچنین در مورد کشورهایمانند سوئد که بودجه به‌موجب قانون اساسی می‌باید متوازن باشد، هر پیشنهاد افزایش هزینه می‌باید هم‌زمان با پیشنهاد صرفه‌جویی در برخی اقلام دیگر ارائه شود. دولت هم بودجه‌ای در فصل پاییز تقدیم پارلمان می‌کند که قابل تغییر است. اقلام هزینه برای سال آتی قطعی، ولی برای سال‌های بعد از سال آتی

→ چند نکته در رابطه با فرایند بودجه ایتالیا قابل ذکر است: اجلاس بودجه بایستی بین هزینه‌های دولت و دستاوردهای دولت در زمینه انجام هزینه‌ها ارتباط برقرار سازد. اجلاس بودجه بایستی بر چارچوب بودجه متمرکز باشد و از پرداختن به مشروح مقررات خودداری کند. بالاخره، قانون بودجه بایستی بسیاری از چارچوب‌های معیارهای عملیاتی را برای بخش‌های مختلف مشخص سازد. در ایتالیا، قانون‌گذار همه‌گونه ابزار برای بهبود فرایند بودجه را در اختیار دارد. یک دفتر بودجه مستقل، بررسی عمیق اجرای بودجه و نتایج، و بالاخره توانایی تغییر هرگونه قانون.

1. Central Accounting Office
2. Central Budget Office
3. Entitlement Expenditures

مقدماتی و به‌صورت پیش‌بینی است. اقلام اخیر قبل از نهایی شدن تا شش بار هم می‌تواند بازنگری و تغییر داده شود. در مورد مستمری‌ها هم سیستم مستقلی وجود دارد که سرمایه‌گذاری در سهام بخش خصوصی را مجاز می‌شمارد.

۳-۱-۴ جمع‌بندی

۱. در حال حاضر قانون‌گذاران اطلاعات بیشتری در مقایسه با گذشته در اختیار دارند، ولی در مورد تغییر بودجه قدرتی ندارند؛ پرسنل بیشتر، اطلاعات بیشتر، ولی نبود هرگونه نیرویی که بتواند تصمیم‌های بودجه‌ای را تحت تأثیر قرار دهد.

۲. تلاش‌های قانون‌گذار برای اثربخشی در سیاست‌گذاری‌های بودجه‌ای با دولت ایجاد اختلاف می‌کند، ولی هیچ راهی برای اجتناب از این امر وجود ندارد. در صورت بروز چنین اختلافی معمولاً طرفین با بن‌بست مواجه می‌شوند، یا اینکه قانون‌گذار مجبور به عقب‌نشینی می‌شود. در چنین حالتی بهتر است قانون‌گذار قبل از درگیر شدن با دولت، دربارهٔ عواقب این درگیری و اختلاف، اندیشه کرده باشد.

۳. استفادهٔ قانون‌گذار از امکانات جدید برای پاسخ‌گو ساختن دولت در مورد نتایج عملکرد خود، ممکن است در قالب دفاتر حسابرسی وابسته به قوهٔ مقننه برای نظارت و ارزیابی پارلمان باشد، ولی بهتر آن است که اعضای پارلمان خود علاقه‌مند به انجام ارزیابی عملکرد و نتایج آن باشند.

۴. قانون‌گذار در امر سیاست‌گذاری‌های بودجه‌ای با دولت که بیشترین نقش و دخالت در آنها را دارد، اگرچه اشتراک‌مساعی می‌کند. که «ایدئال» است، لزوماً مناسب تمام کشورها نیست. بنابراین اصلح آن است که پارلمان‌ها بدیل‌های دیگری را به‌عنوان راهکار انتخاب کنند.

آنچه تا حدودی متناقض به‌نظر می‌رسد این است که در جهان صنعتی امروز بسیاری از کشورها هنوز درگیر اختلاف آرا و تنش‌های سیاسی هستند، و اگرچه اجماعی مشابه آنچه در کشورهای اسکاندیناوی وجود دارد و در بسیاری از آنها به چشم نمی‌خورد، به‌یقین در مقایسه با سه دههٔ قبل، اجماع بیشتری در مورد نقش دولت - کشورها به‌وجود آمده است. سؤال اساسی این است: اکنون که پارلمان‌ها با مسائل کمتری دست‌به‌گریبان هستند چرا خواهان استقلال بیشتری می‌باشند؟ چرا هنگامی که مسائل بزرگ پاسخ

یافته‌اند، ما به دنبال تقویت پارلمان برای مطرح ساختن مسائل بزرگ می‌باشیم؟ آنچه غیرعادی به نظر می‌رسد اینکه آیا اجماع موجود در مورد نقش دولت پدیده‌ای است دائمی یا موقت؟ چنانچه قرار باشد تنش‌های سیاسی و اختلاف آرا در نقش دولت مجدداً احیاء شود، به نظر می‌رسد مقوله‌هایی چون برنامه‌های تأمین اجتماعی شاخص مقدم خواهد بود.^۱

۲-۳ تحول نقش قانون‌گذاران در فرایند بودجه: منطقه یورو

۱-۲-۳ ابزارهای جدید مدیریتی برای پاسخ‌گویی و حسابرسی

پارلمان‌های غربی غالباً به هنگام بررسی و تصویب بودجه توجه وافری از خود نشان داده و به خصوص در مورد برخی از اقلام دقت بسیار به خرج می‌دهند، ولی در مراحل اجرایی بعد از تصویب پیگیری چندانی نسبت به پیشرفت کار ندارند. مثلاً در فنلاند، اصلاحاتی در زمینه‌های مختلف، از جمله توجه خاص به نتایج حاصله از مراحل اجرایی بودجه، جمع‌بندی اقلام زیاده‌تری تحت گروه‌های محدودتری از سرجمع‌های اختصاص منابع، افزایش زمان انجام اقلام مختلف هزینه، انتزاع نهادهای اقتصادی دولت از فرایند بودجه‌ریزی و پرداخت وجوه انتقالی به دولت‌های محلی به صورت اقلام کلی یارانه و نه بر مبنای هزینه‌ها، انجام گرفته است. به عبارت دیگر، با انجام این اصلاحات روحیه شرکت‌های خصوصی بر برنامه‌های عمومی حاکم شده و بسیاری از شرکت‌های دولتی به نحوی از گردونه خارج گردیده‌اند.

هم‌زمان با انجام اصلاحات یادشده، قدرت پارلمان‌ها تضعیف و محدود شده و فشارهای موجود بر اهداف ساختاری بلندمدت ضمیمه لوایح بودجه، مضاعف گشته است. بدیهی است ورود فنلاند به اتحادیه اروپا نیز وضعیت را پیچیده‌تر کرده است. مسلماً اجرای بودجه عملیاتی^۲ نیازمند تغییرات جدیدی است. مثلاً کارگزاران دولتی اهداف بودجه‌ای را چنان وسیع تعریف می‌کنند که گزارش پیشرفت آن بسیار دشوار می‌شود. کیفیت گزارش‌دهی کارگزاران مختلف متفاوت است. در عین حال، قانون‌گذاران

۱. بنگرید به: جمع‌بندی آلن شیک Allen Schick از بحث‌های ارائه شده تحت عنوان «نقش پارلمان در فرایند بودجه در کشورهای عضو» در:

OECD (2001). Budget: Towards a New Role for the Legislature, Paris, OECD, 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd/PP.176-178>.

2. Performance Budgeting

علاقه‌چندانی به مطالعه گزارش‌های حسابرسی یا گزارش‌های مالی نشان نمی‌دهند که این ممکن است به دلیل کیفیت این گزارش‌ها باشد. متون و ارزیابی‌های این گزارش‌ها و حسابرسی‌ها غالباً روزآمد نبوده و از عمق کافی نیز برخوردار نیستند.

اصلاحات بودجه‌ای در فنلاند نیاز به ارزیابی مستقل اجرای بودجه را افزایش داده است. تاکنون پارلمان و دولت هر دو درگیر توازن بودجه‌ای بوده‌اند، ولی اکنون بودجه‌ریزی عملیاتی خود تعامل جدیدی را می‌طلبد. در حال حاضر توجه به مراتب بیشتری به مباحث تأمین منابع بودجه‌ای معطوف است تا اجرای آن. از سوی دیگر وظیفه اصلی قانون‌گذار انطباق پیش‌بینی عملکرد با عملکرد واقعی بودجه است. گزارش‌های دریافتی با پیش‌بینی‌های سالانه بودجه منطبق نیست و زمان ارائه آنها برای انجام گفت‌وگو برای سال آینده هم مناسب نیست.

از نظر پارلمان، بهتر است که گزارش‌های دریافتی نه تنها وزارتخانه‌ها، بلکه کارکردها را نیز جداگانه بررسی کند. در مورد محتوای گزارش‌های مالی دولت، ایده‌های متنوعی ارائه گردیده است. موضوع‌هایی از قبیل پژوهش و توسعه، توسعه منطقه‌ای در جریان منابع اتحادیه اروپا که بایستی بین وزارتخانه‌ها مورد تحلیل واقع شود. داشتن اطلاعات حداقل در مورد پیش‌بینی چگونگی عملکرد آینده درباره اختصاص منطقه‌ای منابع دولت نیز جالب خواهد بود. این گزارش‌ها همچنین بهتر است واقعیت‌های مربوط به چگونگی اختصاص منابع انتقالی مقامات محلی را بین بخش‌های آموزش و پرورش، بهداشت، مددکاری و بخش‌های مشابه و نیز اثربخش بودن چنین اقدام‌هایی را مورد مذاقه قرار دهد. دو نکته دیگر در این زمینه شایسته توجه است. نخست اینکه اگر تصمیم‌های بودجه‌ای در قالب بلندمدت اتخاذ شوند از لحاظ مدیریت مالی و حزم‌اندیشی روش‌پسندیده‌ای است، ولی چنانچه در بلندمدت کشور نیازمند تغییرات وسیع و اساسی در سطح کلان اقتصاد باشد، ممکن است از منابع بودجه بخش قابل توجهی برای هزینه‌های ضرور باقی‌نمانده باشد که نیازهای زمان را رفع کند. دوم اینکه با توجه به نضج جو خصوصی‌سازی در بسیاری از کشورهای غربی، به‌ویژه در کشورهای در حال گذار اروپای شرقی، بسیاری از فعالیت‌های اجرایی وزارتخانه‌ها به بخش خصوصی واگذار گردیده است. به این ترتیب و با توجه به ازدست‌رفتن یکپارچگی سیاست‌گذاری در دستگاه‌های اجرایی، امکان کنترل پارلمان روی فعالیت‌های وزارتخانه‌ها به‌گونه گذشته وجود ندارد.

۲-۲-۳ نظارت‌های چندجانبه بر مالیه عمومی

مجادله بر سر ارزیابی اعمال ضوابط اتحادیه اروپا و اثرهای آن بر استقلال ملی اعضا همچنان به قوت خود باقی است. از سویی، طرفداران معتقدند که ضوابط اعمال شده اتحادیه در کشورهای عضو، موجب آگاهی بیشتر پارلمان‌های آنان به نقاط ضعف فرایند بودجه‌ریزی و تقویت نقش خود در این روند خواهد شد. برای مثال، «موافقت‌نامه ثبات‌بخشی و رشد اتحادیه پولی اروپا» با اعمال ضوابط محدودکننده کمی به‌ویژه بر کشورهای عضو، دولت‌ها و پارلمان‌های اعضا را به ارتقای فرایند بودجه‌های خود وادار نموده و به این کشورها کمک کرده است تا ترتیبات مالی و مالیاتی خود را از دید ملی استحکام و هماهنگی بیشتری بخشند. همچنین، پیمان ماستریخت، قانون‌گذاران کشورهای عضو را وادار ساخت تا اثربخشی ابزارها و فرایندهای مربوط به اجلاس بودجه را ارتقا دهند. از سوی دیگر، اگرچه اعمال ضوابط و انضباط بر دولت و پارلمان رواست، درعین حال مدیریت بودجه نیز دچار مخاطره گشته است. مثلاً معیارهای مالیاتی اکنون بخش مهمی از جوهر بودجه را تشکیل می‌دهد. پارلمان‌ها خود را در موقعیتی می‌یابند که سیاست‌گذاری‌ها در مورد بخش‌های مختلف اقتصاد را در چارچوب محدودیت‌هایی اتخاذ کنند که بر اثر تشدید رقابت ناشی از مقررات اتحادیه اروپا به‌وجود آمده است. به‌عبارت‌دیگر، محدودیت‌های ناشی از رقابت‌های منطقه‌ای و بین‌المللی موجب شده که پارلمان‌ها بیشتر اقتصادی و کمتر سیاسی عمل کنند. یعنی تمایل به نزدیک‌تر ساختن بودجه‌ریزی عمومی به بودجه‌ریزی خصوصی سبب گردیده تا فرایند بودجه از نگرش سیاسی به منطق مدیریتی^۱ تغییر ماهیت دهد. ارزیابی تغییرهای حاصله در نوعی نظارت چندجانبه سیاست‌های پولی و مالی، درک جدیدی از دگرگونی در نظام مالیه عمومی و در نظام‌های سیاسی ملی و بین‌المللی به‌دست می‌دهد، که خود طلیعه اتحاد جدیدی بین کارشناسان فنی و دنیای سیاست است.^۲

فراتر از مقوله ریسک‌گریزی اقتصادی و مالی، مسئله تجدید ساختار نظام مالیه عمومی و دیگر اصلاحات کشوری مطرح است. تعیین چارچوب بین‌المللی و چندجانبه‌ای در جهان پیچیده حاضر نوعی ضرورت به‌شمار می‌آید که این پیچیدگی، نظام پولی و

1. Management Rationale

2. Michel Bouvier. International Multilateral Surveillance of Public Finance and Political Power. In OECD (2001). Budget: Towards a New Role for the Legislature. Paris, OECD, 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd>, P. 122.

مالی بین‌المللی را تحت‌الشعاع قرار ندهد. نوعی همخوانی^۱ بین نظارت بر مالیه بین‌المللی و ملی یا در واقع چنین نظارت چندجانبه‌ای هم‌اکنون وجود دارد. برخی از نهادهای بین‌المللی چنین نظارتی را در امور اقتصادی، به‌ویژه سیاست‌های پولی اعمال می‌کنند. ولی معدودی از این نهادها وجود دارند که بر مالیه عمومی نظارت دارند و آنها که این‌گونه عمل می‌کنند پیشینه چندان نادانند.

صندوق بین‌المللی پول تنها نهاد بین‌المللی است که همه عوامل مالیه عمومی و خصوصی و سیاست پولی را به‌صورت مجموعه در نظر دارد. این نوع نظارت اگرچه در باطن جنبه بین‌المللی دارد، در واقع نوعی مذاکره دوجانبه است.^۲ ناحیه یورو^۳ نمونه

1. Synergy

۲. براساس بخش اول ماده (۴) اساسنامه صندوق بین‌المللی پول تحت عنوان تعهدات عمومی اعضا، «با توجه به هدف اصلی نظام پولی بین‌المللی، یعنی ایجاد چارچوبی برای تسهیل مبادله کالا، خدمات و سرمایه میان کشورها و حفظ رشد سالم اقتصادی و همچنین با توجه به ضرورت توسعه مداوم شرایط منظم زیربنایی برای ثبات مالی و اقتصادی، هریک از اعضا تعهد می‌کند که با صندوق و سایر اعضا به‌منظور برقراری ترتیبات منظم ارزی و پیشبرد یک سیستم با ثبات برای نرخ ارزها، همکاری نماید به‌خصوص هر کشور:

۱. با توجه به شرایط خاص خود کوشش خواهد کرد آن‌چنان سیاست‌های اقتصادی و مالی اتخاذ نماید که با پیشبرد رشد منظم اقتصادی همراه با ثبات معقول قیمت‌ها منطبق باشد.

۲. با تقویت مبانی اقتصادی و مالی و ایجاد یک نظام پولی به‌نحوی که از بروز اختلالات زبان‌بخش جلوگیری نماید، شرایط لازم را برای ایجاد ثبات اقتصادی به‌وجود خواهد آورد.»

در بخش سوم همین ماده نیز تحت عنوان «نظارت بر ترتیبات ارزی» مقرر می‌دارد:

«الف) به‌منظور حصول اطمینان از کارکرد صحیح نظام پولی بین‌المللی و همچنین رعایت تعهداتی که اعضا به‌موجب بخش اول این ماده به عهده گرفته‌اند، صندوق بر نظام پولی بین‌المللی نظارت خواهد کرد.

ب) صندوق، در انجام وظایف خود تحت بند «الف» فوق، بر سیاست‌های نرخ ارز نظارت دقیق اعمال خواهد کرد و اصول معینی را برای ارشاد کلیه اعضا در مورد این سیاست‌ها وضع می‌نماید. هر عضو اطلاعاتی را که برای این نظارت لازم است باید در اختیار صندوق قرار دهد و هر موقع که صندوق درخواست کند با صندوق درباره سیاست‌های نرخ ارز خود مشورت نماید. اصولی که صندوق وضع می‌کند باید با ترتیبات مشترکی که اعضا از آن طریق ارزش پول‌های خود را برحسب ارزش پول با سایر کشورهای عضو تعیین می‌کنند و نیز با سایر ترتیباتی که به اختیار خود عضو با رعایت هدف‌های صندوق و بخش اول این ماده اتخاذ می‌شود، موافق باشد. این اصول باید سیاست‌های اجتماعی و سیاسی داخلی اعضا را محترم بشمارد و صندوق در اعمال این اصول باید توجه خاص به اوضاع و احوال اعضا مبذول دارد.»

نیاز به این چنین همخوانی در فرایند شتابان جهان‌شمولی، چندان هم دور از انتظار نیست.

3. The Euro Zone

بارزی از نظارت منطقه‌ای است. مشکل اصلی در بهبود اثربخشی نظارت، در استقلال عمل و تنوع کردار کشورها در اجرای سیاست‌گذاری‌های خود آنهاست. در قالب فعلی، سازوکار موجود هیچ‌گاه رضایت‌بخش نخواهد بود. مسئله عمده، نظارت موثر بر سطوح پایین‌تر دولت است و در این سطوح میزان مخاطرات به‌مراتب بیشتر است. یکی از مؤثرترین تحولات اخیر در زمینه دعوت کشورها به پایبند شدن به «موازین تجربه‌های مفید در باب شفافیت مالی»^۱ است. دولتمردان کشورها مسئول اجرای این موازین شده‌اند. اهم این موازین عبارت‌اند از: شفافیت، اشاعه اطلاعات، کیفیت اطلاعات و ارائه گزارش‌های مالی.^۲ شبکه جهانی اینترنت در پیشبرد اهداف این مجموعه نقش بسزایی خواهد داشت، اگرچه میزان موفقیت آن بستگی به پایبندی کشورهای عضو این نهاد بین‌المللی به موازین یادشده دارد.^۳

جامعه اروپا عالی‌ترین نمونه این قبیل نظارت‌های چندجانبه است، اگرچه راهکارهای متفاوتی نیز می‌تواند برای تضمین اعمال این‌گونه نظارت‌های چندجانبه ارائه شود. هدف اصلی این راهکارها اطمینان بخشی به بازارهای سرمایه، به حضور کارشناسان مستقل در اعمال این نظارت‌هاست. اعمال این‌گونه نظارت‌ها می‌تواند بر مبنای همکاری دوستانه یا خودگردان یا سازمان‌دهی خودکار^۴ باشد. مثلاً دیوان محاسبات هلند، دیوان محاسبات فرانسه را مورد ارزیابی قرار داده است.^۵ همچنین، کارشناسان ملل مختلف می‌توانند با کمک کارشناسان بین‌المللی در قالب تیم‌های مرکب به حسابرسی کشورهای دیگر بپردازند. با عنایت به مراتب فوق بایستی سؤال کرد، آیا صحیح است نیازی را که اساساً بنیان

1. Code of Good Practices on Fiscal Transparency

۲. این موازین در «توصیه‌های بین‌المللی...»، همان، به تفصیل مورد بحث قرار گرفته‌اند. این مجموعه با محوریت اداره امور مالی (Fiscal Affairs Department) صندوق بین‌المللی پول و همکاری بانک جهانی و برخی دیگر از نهادهای ذی‌ربط بین‌المللی با تأکید بر این مهم که شفافیت مالی نقشی اساسی در راستای «حکمرانی خوب» ایفا می‌کند، در سال ۱۹۹۷ تدوین گردید.

۳. عمده مشکل این مجموعه (و مجموعه‌های مشابه در باب دیگر مقولات پولی و اقتصادی) به قول ویتو تانزی (Vito Tanzi) رئیس سابق اداره مذکور در گفت‌وگوی خصوصی با نگارنده، نداشتن ضمانت اجرایی آن به‌دلیل بی‌تعهدی کشورهای عضو جامعه بین‌المللی، به‌ویژه اقتصادهای بزرگ جهان، به اجرای مفاد آن می‌باشد.

4. Auto Organization

5. Michel Bouvier (2001). op. cit, P. 122.

سیاسی دارد به عهده کارشناسان فنی گذاشت؟ آیا امکان دارد که بتوان ضوابط این کار را تعیین کرد؟ نظارت چندجانبه، بازسازی یک نظام مالیّه عمومی بین‌المللی را به‌عنوان پیش‌فرض اختیار نموده است. در نهایت، اینکه آیا از نظر سیاسی می‌توان چنین موازینی را نهادینه ساخت یا نه؟ هنوز به‌عنوان یک سؤال باقی می‌ماند.

تا اینجا بیشتر به روابط کشورهای عضو اتحادیه اروپا، و در مقیاسی وسیع‌تر با اعضای جامعه بین‌المللی و نهادهای بین‌المللی از قبیل صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، پرداخته شد. یکی از دغدغه‌های قانون‌گذاران کشورهای اتحادیه اروپا، محدود شدن نقش آنان در اثر اعمال محدودیت‌های تحمیل شده اتحادیه و احیاناً تحت‌الشعاع قرار گرفتن سیاست‌گذاری‌های ملی یا حتی تناقض محدودیت‌های اعمال شده با منافع ملی کشورهای عضو است. ادامه بحث و بررسی و چشم‌انداز آینده و سؤال‌های پیرامون آن را می‌توان به‌صورت زیر خلاصه نمود:

- اگرچه قراردادهای موجود بین کشورهای منطقه «یورو» و محدودیت‌های اعمال شده اتحادیه اروپا از قبیل «موافقت‌نامه ثبات‌بخشی اتحادیه برای اروپا» و «پیمان ماستریخت»، هماهنگی سیاست‌گذاری‌های اقتصادی بین دولت‌ها و پارلمان‌های کشورهای عضو را دشوار ساخته و درحالی‌که نقش پارلمان‌ها در فرایند بودجه به‌طور نسبی کاهش یافته و در مقابل نقش وزارتخانه‌ها در این زمینه تقویت شده است، درعین حال پیش‌بینی‌هایی در معاهده‌ها به‌عمل آمده تا کشورها بتوانند رأساً مسیر اقتصادی خود را با عنایت به مؤلفه‌های خاصی از اقتصاد کلان تعیین کنند.

- در کشورهایی که به دلایل تداوم میزان بالای بدهی‌های دولت، الزام به تقویت مازاد بودجه به‌صورت یک اصل تجلی می‌کند، قدرت پارلمان در فرایند بودجه به‌خودی‌خود تقلیل می‌یابد. همچنین فرایند تعیین چارچوب چندساله برای بودجه، انعطاف‌پذیری را کاهش می‌دهد، چه این امر امکان اختصاص مجدد منابع را محدود ساخته و خیلی محافظه‌کارانه است. برنامه‌هایی که بودجه را برای سه سال آینده پیش‌بینی می‌کنند در برابر تغییرات یا اصلاحات مقاوم خواهند بود.

- در کشورهایی مانند سوئیس، که به‌موجب قانون اساسی بودجه باید متوازن باشد، دولت ائتلافی و پارلمان قبل و بعد از تهیه بودجه با یکدیگر هماهنگی به‌عمل

می‌آورند، چه در غیر این صورت بایستی برای تأمین خواسته مردم رفاندوم به عمل آید که خود وظیفه‌ای سنگین است.

• بازرسی‌های پارلمانی نیازمند داشتن اطلاعات کامل، در اختیار داشتن منابع کافی، فرایندهای کارساز و نمایندگان متعهد است. اینها شرایط لازم هستند، ولی به هیچ وجه کافی نیستند. این طور نیست که نمایندگان لزوماً متعهد نباشند، بلکه در اعمال تغییرها در فرایند بودجه ناتوان‌اند. نمایندگان می‌توانند خود را به طرق دیگری به کار گیرند، ولی چنانچه انجام تغییرات منظمی مقرر شود و آنها در فرایند بودجه دخالت داده شوند، آنگاه نمایندگان هر یک می‌توانند رأساً نقش مؤثری را که خواست مردم باشد، ایفا کنند.

• در مورد موافقت‌نامه‌های مربوط به ارائه خدمات عمومی، معمولاً این موافقت‌نامه‌ها بین خزانه‌داری و وزارتخانه‌ها وجود دارد و نه بین دولت و مردم. پارلمان‌ها در این موافقت‌نامه‌ها نقشی ندارند. در خصوص هزینه‌های فرابودجه‌ای مشکل وجود دارد و بایستی استانداردهای بین‌المللی برای حسابداری بخش عمومی تدوین شود.^۱ سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه می‌تواند در این زمینه نقش بسزایی ایفا کند، و همچنین حسابداری میان‌نسلی^۲ می‌باید مورد عنایت واقع شود.

• در کشورهای ناحیه «یورو»، با توجه به مباحث سیاسی در زمینه اقتصاد کلان و

۱. برای حسابداری دولتی یا گزارش‌دهی مالی هیچ‌گونه موازین بین‌المللی قابل قبولی وجود ندارد، اگرچه برخی دولت‌ها در زمینه نوعی دستورالعمل براساس «موازین بین‌المللی حسابداری و گزارش‌دهی مالی» (International Standards for Government Accounting or Financial Reporting) که فدراسیون بین‌المللی حسابداران (International Federation of Accountants) تدوین کرده است، اقداماتی، به عمل آورده‌اند. مجموعه براساس (بند «۳-۲-۴») مقرر می‌دارد: «بودجه سالیانه و حساب‌های نهایی بایستی شامل گزارشی از مبنای حسابداری (به عبارت دیگر نقدی یا تحقق‌یافته) و استانداردهایی که در تهیه و ارائه اقلام بودجه به کار رفته است، باشد. یکی از عوامل اصلی شفافیت، همراه بودن بودجه با یک بیانیه در مورد موازین حسابداری است. در مبنای حسابداری (مثلاً نقدی یا تحقق‌یافته)، باید تعریف نهاد گزارش دهنده، و هرگونه مستثنیات پوشش بودجه روشن باشد. علاوه بر این، هرگونه تجدیدنظر در روش حسابداری و عمل باید با قرینه‌ای از اثرات تبعی تجدیدنظر در ارقام کلی مالی علنی شود. اطلاعاتی‌های قبلی در مورد هرگونه تغییر مهم در سیاست‌ها یا اعمال حسابداری باید منتشر شوند». بنگرید به: قاسم صلح‌خو، همان، ص ۶۱.

2. Accounting Intergenerational

نقش دولت در محافظی که خارج از سیطره پارلمان شکل می‌گیرد، چگونه ممکن است گفتمان سیاسی در پارلمان برقرار کرد، درحالی‌که قدرت تصمیم‌گیری به خارج از پارلمان منتقل شده و مؤلفه‌های اقتصاد کلان با تعیین حد و حدودهایی در واقع تغییرناپذیر شده‌اند؟

• چگونه پارلمانی قادر خواهد بود بودجه‌ای کامل، عادلانه و بلندمدت، به‌ویژه در مورد مقرری‌ها ارائه دهد؟ آیا می‌توان برای سیاست‌های مالی در اقتصاد نقشی قائل شد، درحالی‌که بسیاری از این پیشنهادها خیلی دیر و هنگامی‌که می‌شود که پذیرش آنها ممکن است برای اقتصاد حتی زیان‌بار هم باشد؟

در پایان مبحث نظارت‌های چندجانبه یا نظارت‌های بین‌المللی جا دارد که مروری هر قدر مختصر، به عملکرد بودجه‌ای نهادهای نظارت‌گری چون پارلمان اروپا و اشاره‌ای مختصر به عملکرد صندوق بین‌المللی پول درباره فرایندهای بودجه‌ای خود این سازمان‌ها داشته باشیم.

سه نهاد در فرایند بودجه پارلمان اروپا دخیل هستند: پارلمان، شورای وزیران و کمیسیون اروپا که نهاد اخیر به‌منزله نیروی اجرایی آن است. پارلمان اروپا در اصل از قدرت ناچیزی برخوردار است، ولی اختیار تصمیم‌گیری درخصوص بودجه از اولین حقوق مکتسبه این نهاد منطقه‌ای به‌شمار می‌آید. درعین‌حال باید توجه داشت که پارلمان هیچ‌گونه اختیاری در مورد تأمین منابع مورد نیاز خود ندارد.

نهاد قانون‌گذاری اروپا دارای سه اختیار مربوط به خود می‌باشد: تصمیم‌نهایی در مورد هزینه‌های غیراجباری؛ توافق در مورد میزان کل بودجه و چگونگی اجرای آن. اگرچه چارچوب بودجه به‌ظاهر ساده است، واقعیت این است که این چارچوب دارای پیچیدگی‌هایی است. روابط و اعمال نفوذها بین اعضا به‌مراتب بیش از آنچه که هست در معاهده پیش‌بینی شده و نوعی توافق بین نهادی خارج از معاهده که چارچوب چندساله فعالیت‌ها را تعیین می‌کند، حاکم بر همکاری‌هاست.

وقوع یک‌سری بحران‌های پی‌درپی، نهادهای جامعه را بر آن داشته تا با استفاده از روش قبلی بر سر اولویت‌های اصلی بودجه و حداکثر میزان هزینه‌ها، نوعی انضباط را بر

بودجه حاکم سازند. این سند به نام «دورنمای مالی»^۱ معروف است و موافقت‌نامه‌های شش‌ساله‌ای را دربرمی‌گیرد. «دورنمای مالی» سقفی را برای تعهدات سالیانه هزینه‌ها جهت چندین سرفصل تعیین نموده است. پارلمان به تازگی بر عملکرد روزمره کمیسیون نظارت جدی اعمال می‌کند. علاوه بر کمیسیون، عوامل دیگری نیز در مدیریت منابع اروپایی دخالت دارند. معمولاً مسئولیت مدیریت وجوه اروپایی بین مقامات دولت‌های عضو یا مقامات منطقه‌ای و محلی تقسیم می‌شود. در واقع، بیشتر سوءمدیریت وجوه اروپایی در سطح کشورهای عضو صورت می‌پذیرد. بنابراین مبادله اطلاعات بیشتر بین پارلمان اروپا و پارلمان‌های کشورهای عضو متضمن حفظ منافع طرفین و هدف واحد استفاده بهینه از منابع عمومی است.

اگرچه در زمان‌های مختلف احزاب متفاوتی بر حکومت کشورهای حاکم‌اند و در پارلمان کشورهای صاحب‌نفوذ می‌باشند، این امر لزوماً در پارلمان اروپا صدق نمی‌کند. علاوه بر آن، تصویب بودجه پارلمان اروپا نیازمند یک «اکثریت حائز»^۲ است. مقاطع حساس فرایند بودجه، سازمان‌دهی اجلاس‌هایی برای رسیدن به تفاهم درباره بودجه پارلمان اروپا و پانزده وزیر عضو کمیته بودجه است. در چنین مقاطعی کسب اطلاعات بیشتر و تماس‌های بهتر با سیاست‌مداران کشورهای می‌تواند کارساز باشد.

بودجه صندوق بین‌المللی پول نیز - بنابر تجربه نگارنده - در حجمی وسیع و در فرصتی کوتاه تسلیم مدیران اجرایی شده و با توافق ضمنی که برخی از اعضای کلیدی دارای اکثریت رأی در هیئت اجرایی^۳ هستند، بدون پرداختن به بحث‌های طولانی و اساسی در مورد اقلام بودجه به تصویب می‌رسد. مفاد بودجه تسلیمی دارای ماهیتی کاملاً بدوی بوده و نحوه ارائه و تصویب آن انعطافی بیش از حد برای مدیران ارشد و کارشناسان این نهاد بین‌المللی فراهم می‌آورد.

این مختصر را با نقل قولی از آرتور ویتفیلد،^۴ که به قرار اطلاع در دهه ۱۹۵۰

1. Financial Perspective

2. Qualified Majority

۳. مشخصاً کشورهای اروپایی، مستعمره‌های سابق و برخی از متحدان آنها به استثنای آمریکا، یعنی تنها کشوری که به

لحاظ نقش کلیدی دلار، هزینه‌های صندوق برای آن بار مالی داشته و در بودجه سالیانه این کشور منظور می‌گردد.

۴. Arthur H. Whitfield. از کارشناسان ارزنده صندوق بین‌المللی پول که اکنون بازنشسته شده است.

ذی‌حساب بودجه ساحل طلا^۱ از مستعمره‌های آفریقایی سابق بریتانیا بود، به پایان می‌برم. نامبرده در گفت‌وگویی دوستانه و خصوصی با نگارنده اظهار داشت: فرایند تهیه و اجرای بودجه این نهاد بین‌المللی که خود بر نحوه فرایند تهیه بودجه و ارزیابی همه کشورهای عضو، به‌ویژه کشورهای متقاضی وام از آن نظارت دارد و مکرر توصیه‌های آن‌چنانی در جهت اصلاحات پولی و مالی می‌کند، از فرایند بودجه‌ریزی کشور غنا، بدوی‌تر است!

۳-۲-۳ تحولات اخیر در مورد نقش نظارتی

قانون‌گذاران کشورهای عضو اتحادیه اروپا در سال‌های اخیر توانسته‌اند نقش نظارتی خود را به درجات مختلف تقویت کنند. به‌رغم فراهم بودن زمینه‌های قانونی، چه‌بسا اعضای پارلمان‌ها خود مصمم به استفاده از اختیارات قانونی‌شان نباشند. بودجه‌ریزی برحسب اهداف، ابزاری در اختیار قانون‌گذاران است که با آن می‌توانند عملکرد قوه مجریه را نقد و ارزیابی کنند. در برخی دیگر از کشورهای عضو اتحادیه، احزاب اقلیت به حکم اجبار با احزاب مخالف به گفت‌وگو و تبادل نظر می‌پردازند و به نوعی توافق دست می‌یابند. در هر حال بایستی توجه داشت «اینکه قوانین و مقررات کامل باشند یا نباشند تفاوت چندانی نمی‌کند. قدر مسلم اینکه هیچ جایگزینی برای سیاست‌مداران مسئول وجود ندارد».^۲

دفاتر حسابرسی، به‌رغم اهمیت روزافزون آنها کمتر مورد استفاده اعضای پارلمان قرار می‌گیرند. در این میان، قصوری متوجه دولت‌ها نیست، چه بحث و نظرها در داخل پارلمان‌ها شکل می‌گیرند. اعضای پارلمان غالباً اوقات خود را مصروف بحث در مورد نکات نه‌چندان مهم می‌کنند و بنابراین از پرداختن به موضوع‌های مهمی چون ارتباط‌های بین‌نسلی باز می‌مانند. همچنین، در برخی پارلمان‌ها، اعضا اصرار دارند که از ابتدای بحث درباره فرایند بودجه در جزئیات آن دخالت داشته باشند، در حالی که منطبق با اجاب می‌کند که آنان بیشتر به امر نظارت پرداخته و ارزیابی خود را در کمال استقلال به انجام رسانند.

نکته دیگر اینکه رسانه‌های گروهی ترجیح می‌دهند بیشتر به مسائل روز توجه کنند و از پرداختن به آینده کشور طفره می‌روند. پارلمان‌ها محل بحث و فحص درباره

۱. ساحل طلا پس از استقلال به غنا شهرت یافت.

2. Michel Bouvier (2001), Ibid., P. 122.

آینده هستند و بنابراین بهتر است اعضای پارلمان، به حکم وظیفه، بیشتر آینده را در نظر داشته باشند. همچنین بایستی توجه داشت که تقویت نقش پارلمان در فرایند بودجه نباید الزاماً موجب تضعیف نقش دولت در این زمینه گردد. البته این بدان معنی نیست که پارلمان بدیل‌های دیگری را برای فرایند بودجه پیشنهاد نکند.

پارلمان‌هایی که تنها به هنگام برگزاری انتخابات فعال هستند، ممکن است سیاست را از بودجه دور سازند. این دیگر به عهده‌ی اعضای پارلمان است که طرق جدیدی برای پاسخ‌گویی دولت بیابند. مثلاً برکنار ماندن از تحولات بودجه‌ای در طول سالیان متمادی باعث می‌شود که آنان نتوانند به هنگام ضرورت دیدگاه‌های خود را اعمال کرده و در تحولات بودجه‌ای نقش مؤثر، و چه بسا اصولاً نقشی ایفا کنند. به عبارت دیگر، استمرار نظارت، شرط موفقیت اعضای پارلمان در انجام وظایف خود است.

اعضای پارلمان علاوه بر تأثیرگذاری بر اقلام بودجه، می‌توانند از طرق دیگری نیز نظارت خود را در جامعه تقویت کنند. تاکنون از طریق قدرت قانون، سیاست‌های رقابتی، سیاست‌های بازرگانی، سیاست‌های مالیاتی و ایجاد تعهدهای قراردادی، مرزهای پاسخ‌گویی خدشه‌دار گردیده است. این به عهده‌ی پارلمان است که این مرزها را تقویت کند. چنانچه پارلمان قوی و مؤثر نباشد، وزرا مرزهای پاسخ‌گویی را غیرشفاف می‌کنند. در یک کلام، برای ایجاد توازن در قدرت قوای مقننه و مجریه، پارلمان بایستی از حداکثر اختیارات قانونی خود استفاده کند. کنترل قوه مجریه نه تنها مهم، که این وظیفه نمایندگان مردم است.

پرسش اصلی متن حاضر را می‌توان به این صورت طرح کرد. چگونه پارلمان‌ها نقش خود را در مورد تهیه، بررسی و تصویب بودجه در کشورها تغییر می‌دهند؟ عکس این پرسش هم مطرح است، یعنی: چگونه مقوله بودجه‌ریزی، نقش پارلمان‌ها را تغییر خواهد داد؟ پرسش دیگر اینکه آیا با تقویت نقش پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی، قدرت پارلمان تضعیف نمی‌شود؟ در آینده، پارلمان‌ها ممکن است به این نتیجه برسند، درحالی‌که نمایندگان تصور می‌کرده‌اند قوه مقننه را تقویت می‌کنند و میزان استقلال آن را افزایش می‌دهند، درواقع نقش خود را در مقوله بودجه محدودتر کرده‌اند. در این رابطه سه نکته شایان توجه است:

الف. محدودیت: آیا نمایندگان خود محدودیت‌هایی را در زمینه‌ای که این کارهایی را بخواهند یا نخواهند انجام دهند قائل نمی‌شوند؟

ب. بودجه‌گرایی پارلمان: آیا نمایندگان مؤلفه‌ها و مرزهای بودجه‌ریزی را به‌نحوی گسترش نمی‌دهند که احتمالاً مسئولیت‌هایی را برای قانون‌گذاری به‌وجود آورد؟

ج. دیوان‌سالارگرایی پارلمان: آیا تقویت نقش پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی که مقوله‌ای عجیب با دیوان‌سالاری است، پارلمان‌ها را در موقعیت ضعیف و ناتوانی قرار نخواهد داد؟ این سه نکته را شاید بتوان به طرق زیر بحث و بررسی کرد:

- در مورد «محدودیت‌ها»، بایستی بین محدودیت‌هایی که از خارج به پارلمان تحمیل شده و آن دسته از محدودیت‌هایی که پارلمان خود مسبب آن بوده است، تمیز قائل شد. محدودیت‌های خارجی که در قسمت‌های پیشین بررسی شد شامل قواعد مالی و ضوابط شفافیت، معیارهای همگرایی، بین‌المللی ساختن استانداردهای حسابداری، حرکت به‌سوی شفافیت، و نهادهای چندملیتی (یعنی بروکسل و منطقه یورو) می‌شوند. محدودیت‌های درونی که خود پارلمان‌ها وضع کرده‌اند موجبات بیشتری برای نگرانی فراهم می‌آورند. پارلمان‌ها قیدوبندهایی از نوع فرایندی و محتوایی بر خود تحمیل می‌کنند. بودجه‌ریزی به این معنی است که باید از یک‌سری قواعد فرایندی پیروی شود:
 ۱. مهلت زمانی وجود دارد. ۲. طبقه‌بندی بایستی صورت پذیرد. ۳. به جامعیت بودجه بایستی توجه شود. ۴. همه الزام‌های مربوط به بودجه باید در این چارچوب قرار گیرد. ۵. پارلمان باید مسئولیت بودجه‌ریزی را به عهده گیرد، یعنی با چارچوبی که تهیه کرده کل اقلام بایستی نسبت به این چارچوب بی‌اثر^۱ بوده و با معیارهای این چارچوب ارزیابی شود. مثلاً در مورد سیستم سوئدی، پارلمان مسئولیت همه تبصره‌ها، و نه برخی از آنها، را به عهده می‌گیرد. به‌عبارت‌دیگر همه یا هیچ. بنابراین مشاهده می‌شود که محدودیت‌ها فراوان هستند؛ اگرچه پارلمان در داده‌ها تأثیرگذار نیست، ولی مسئولیت ستانده‌ها با آن است؛ ما دیگر نگرش یک‌ساله به بودجه نداریم، بلکه نگرش ما چندساله است؛ دیگر نگرش ما به قوانین بودجه به‌صورت منتزع از یکدیگر نیست، زیرا تمام قوانین را در چارچوب کلی بودجه می‌بینیم. چگونه است که ما از محدودیت‌های تحمیل

شده از خارج به محدودیت‌های اعمال شده از داخل حرکت می‌کنیم؟ پاسخ این است که «بازارها»، و نه فقط پارلمان‌ها، این محدودیت‌ها را تحمیل می‌کنند. پارلمان‌ها در جریان قبول مسئولیت بودجه متوجه می‌شوند که بایستی محدودیت‌هایی را برای خود به‌وجود آورند؛ «بازارها» به‌صورت مستقل و جهانی درمی‌آیند، بنابراین نمی‌توانیم آنچه را که در کشور ما اتفاق می‌افتد از آنچه که در دیگر نقاط جهان رخ می‌دهد، جدا کنیم. ما در آستانه ورود به دنیای «خود محدودیتی»^۱ هستیم؛ این محدودیت‌ها ما را مجبور می‌سازد که فقط در چارچوب بودجه عمل نماییم.

• درباره «بودجه‌گرایی پارلمان» یا به‌عبارت‌دیگر «بودجه‌بندی تقویمی»، بدیهی است چنانچه پارلمان نقش خود را در بودجه‌ریزی توسعه دهد و زمان طولانی از وقت پارلمان به بحث و بررسی بودجه اختصاص یابد، تمیز بین «قانون‌گذاری» و «بودجه‌ریزی» از یکدیگر تا حدودی مشکل می‌شود. بودجه چتری است که هر دو مقوله «اختصاص منابع» و «قانون‌گذاری» را دربرمی‌گیرد. در جهان آینده: دنیای نوین بودجه‌ریزی قانون‌گذاری، طرح‌های قانون‌گذار با عنایت به بودجه ارزیابی و تعدیل خواهد شد.

• در مورد نکته آخر، «دیوان‌سالارگرایی فعالیت‌های پارلمان»، آیا بایستی تعداد بیشتری کارشناسان بودجه در پارلمان به خدمت گرفته شوند؟ سنجش قانون‌گذاری در قبال بودجه موضوعی است بسیار فنی؛ این امر بستگی به تحلیل، ارزیابی، مدل‌های اقتصادسنجی، پنداشته‌ها و غیره دارد. بنابراین، نیاز حتمی به وابستگی فناوری پیش خواهد آمد. تحولات دیگری نیز به پیچیدگی مقوله بودجه خواهد افزود، یعنی پارلمان‌ها باید توجه خود را بیشتر به ستانده‌ها و عملکرد و نتایج مبذول دارند تا داده‌ها. درعین‌حال سنجش ستانده‌ها به‌مراتب مشکل‌تر از سنجش داده‌هاست. همچنین، دست‌وپنجه نرم کردن با الزام‌ها برای قانون‌گذاران به‌مراتب مشکل‌تر از اقلام نقدی است.

بنابراین، پارلمان‌ها به‌تدریج به‌سوی دنیای جدیدی در حرکت‌اند. اینکه آیا آنها برای ورود به دنیای جدید آمادگی دارند - دنیایی که در حال شکل‌گیری است؛ اجتناب‌ناپذیر است ... - پرسش‌های زیر ذهن را به تأمل وامی‌دارد:

• آیا در مقایسه با بیست سال پیش، امروزه پارلمان‌ها در مورد بودجه با محدودیت‌های بیشتری روبه‌رو هستند؟ بلی! اما نه به دلیل افزایش ظرفیت بودجه‌ریزی، بلکه به دلایل دیگر.

• آیا در مقایسه با بیست سال پیش، بحث‌های بودجه‌ای بخش بیشتری از بحث‌های پارلمانی را از آن خود کرده است؟ آری! زیرا بودجه امروزه اهمیت بیشتری می‌یابد.

- آیا امروزه جنبه‌های فنی بودجه در مقایسه با گذشته بیشتر شده است؟ بلی!
- مخاطره‌های سه‌گانه‌ای که بر سر راه گسترش نقش پارلمان‌ها قرار دارد، عبارت است از:
۱. محدودیت‌هایی که قانون‌گذاران رأساً بر خود اعمال می‌کنند،
 ۲. فروپاشی دیوارهای موجود بین بودجه و دیگر فعالیت‌های قانون‌گذاری،
 ۳. تشدید آسیب‌پذیری قانون‌گذاران در مقابل فناوری‌های جدید و مهارت‌های کارشناسی تخصصی. در مقابل این مخاطره‌ها، قانون‌گذاران می‌توانند مقاومت کنند، آنها را بپذیرند یا مهار نمایند.

فصل چهارم

سیر تحول بودجه ریزی

در ایران

بهزاد لامعی*

مقدمه

از حکومت سلجوقیان^۱ تا اواخر دوره قاجار به مدت نه قرن، اداره امور مالی ایران دارای ساختار غیرمتمرکزی بود که با نظام مستوفیگری دوره قاجار مشابهت بسیار داشت. طی این دوران، سازمان مالیه و هسته اصلی و مدیریتی آن به‌رغم تغییر حکومت‌ها و شیوه‌های وصول مالیات یا تأمین هزینه‌های دربار و حکومت، دست‌نخورده برجای ماند. حتی کوشش‌هایی که در دوره برخی از حکومت‌ها (مثل دوره شاه عباس اول) برای انتظام دوباره منابع و مصارف کشور به‌عمل آمد، حاصلی جز بازسازی همین ساختار نداشت.^۲ اسناد دوره قاجار نشان می‌دهد که پادشاه فرمانروای مطلق در تمام امور به‌ویژه امور مالی بوده است. شاه علاوه بر صدور دستورالعمل به حکام برای اداره امور ایالات، فرمان وصول مالیات و حکم برقراری مستمری نیز صادر می‌کرد و حتی در زمانی که برای اداره امور مالیه وزیر و خزانه‌دار تعیین شده بود (اواسط دوره قاجاریه)، شاه نقش اصلی و خزانه‌دار را برعهده داشت و گزارش‌ها و صورت حساب‌های مالی را دریافت و درباره آنها اظهارنظر می‌کرده است.^۳

* دانش‌آموخته اقتصاد در مقطع کارشناسی ارشد از دانشگاه تهران است. وی هم‌اکنون در بانک مرکزی در سمت رئیس دایره جریان منابع مالی (جریان وجوه) اداره حساب‌های اقتصادی مشغول به فعالیت است. او در حوزه‌هایی همچون اقتصاد بدون نفت، بودجه‌ریزی دولتی در ایران، آموزش کارآفرینی و حکمرانی شرکتی در بانک‌ها مقالاتی را تألیف کرده است.

۱. دهه سوم قرن پنجم هجری قمری.

۲. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، *گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران* (الگوی منابع و مصارف)، ۱۳۷۵، ص ۱۱۳.

۳. منوچهر ضیایی، *مجموعه قوانین بودجه، برنامه و سایر قوانین و مصوبات مربوط از سال ۱۲۸۵ تا سال ۱۳۴۳* و *برخی اسناد مالی مربوط به دوران پیش از مشروطیت*، وزارت برنامه‌وبودجه، مقدمه.

آخرین اصلاحاتی که در نظام مستوفیگری ایران به عمل آمد مربوط به دوران صدارت امیرکبیر است. این اصلاحات منجر به استقلال مالی مستوفیان از حکام نیز می‌شد؛ اما به دلیل عزل امیرکبیر، کسری‌های مالی فزاینده دربار، استقراض خارجی و حضور مستشاران اروپایی به هدف‌های مورد نظر دست پیدا نکرد.^۱ حتی صدور فرمان مشروطیت در سال ۱۲۸۵ شمسی و تبدیل حکومت ایران به مشروطه سلطنتی، تغییر چندانی در مالیه عمومی و نظام مستوفیگری ایجاد نکرد؛ و اداره امور دخل و خرج کشور همچنان تحت ریاست وزیر مالیه (وزیر دفتر) قرار داشت که با کمک افرادی به نام مستوفی یا محاسب صورت می‌گرفت.^۲

نخستین بودجه جامع و کامل ایران که با رعایت اصول و موازین بودجه‌ریزی نوین تنظیم گردید، مربوط به سال ۱۲۸۹ شمسی است. این بودجه، که به بودجه صنایع الدوله معروف است، در اسفند همان سال به مجلس شورای ملی تقدیم شد، ولی به دلیل تعطیلی مجلس و اختلال امور کشور در بوته اجمال ماند و به تصویب نرسید.^۳ بودجه تقدیمی صنایع الدوله نقطه پایانی بر سازمان مالیه و نظام مستوفیگری در ایران بود، اما احوال آشفته سیاسی کشور، دوران فترت طولانی و نابسامانی‌های جاری در اداره امور عمومی تا مدت‌ها بعد امکان تهیه بودجه جامع و کامل را برای دولت از میان برد.^۴

در مجموع، سیر تحول بودجه‌ریزی ایران، حول سه محور عمده قابل بررسی است. در محور اول تحولات بودجه‌ریزی ایران از سال ۱۲۸۰ (پنج سال قبل از مشروطیت) تا سال ۱۳۸۰ از سه دیدگاه ارائه می‌شود. دیدگاه اول، تحول در تهیه و تنظیم بودجه، دیدگاه دوم، تحول در بررسی و تصویب بودجه و دیدگاه سوم، تحول در ساختار سند بودجه و اطلاعات بودجه‌ای است. در محور دوم با استفاده از قوانین موجود و کارکردهای آن (مانند قانون اساسی، آیین‌نامه داخلی مجلس) در این دوره، حقوق قوه مقننه در زمینه بودجه، استخراج و چگونگی بهره‌گیری یا بهره‌ناگیری از این حقوق تحلیل می‌شود. در محور سوم و پایانی، فرایند کنترل و نظارت مجلس بر بودجه طی

۱. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، همان، ص ۱۱۶.

۲. همان.

۳. منوچهر ضیایی، همان.

۴. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، همان، ص ۱۲۰.

دوره مذکور بررسی و تحلیل می‌شود.

۴-۱ بررسی تاریخی

در این بخش سیر تحول بودجه‌ریزی ایران طی یک قرن، از ۱۲۸۰-۱۳۸۰ از سه منظر تهیه و تنظیم بودجه، تصویب بودجه و ساختار اطلاعات بودجه‌ای (اطلاعات سند بودجه) بررسی می‌شود.

۴-۱-۱ تهیه و تنظیم بودجه

قبل از مشروطیت، دخل و خرج کل مملکت در دفاتری به نام کتابچه دستورات العمل و به تعداد ایالات و ولایات و مرکز تهیه و تنظیم می‌شد. در این کتابچه‌ها، مجموع عواید و مخارج هر ایالت ثبت و ضبط می‌شد و هر کتابچه مسئولی به نام مستوفی داشت. شخص مزبور با کمک سررشته‌دارها و محررینی که در اختیار داشت، در مرکز انجام وظیفه می‌کرد. البته ممکن بود یک مستوفی بر حسب مقام، تنظیم کتابچه چند محل را به عهده بگیرد. مستوفیان در مرکز زیر نظر وزیر دفتر (وزیر مالیه) در وزارت دفتر (مالیه) انجام وظیفه می‌کردند. وزیر مالیه برای مشخص کردن جمع و خرج کل مملکت و موازنه، خلاصه عایدات و مخارج مملکتی را مطابق کتابچه‌های ولایات و همچنین عواید خزانه مرکزی (عایدات گمرک و غیره) و مخارجی که در مرکز برای آنها برات صادر می‌شد، در چند فرد^۱ می‌نوشت و کمتر اتفاق می‌افتاد که جمع و خرج کل مملکت در یک کتابچه به تفصیل تحریر شود.^۲ علاوه بر وزارت دفتر (مالیه)، وزارت لشکر، وزیر بقایا (محصل محاسبات) و وزیر خزانه در سازمان مالیه دوره قبل از مشروطیت مشارکت داشتند. در این دوره، یگانه وزارتخانه‌ای که غیر از وزارت مالیه در تهیه بودجه خود به‌طور مستقیم اقدام می‌کرد، وزارت جنگ (لشکر) بود. همه ساله قبل از تحریر کتابچه دستورات العمل، وزیر لشکر صورت مخارج قشونی هر محلی را جداگانه تهیه کرده، توسط وزیر بقایا به مستوفی محل می‌داد. وزیر بقایا مسئول اجرای احکام وزیر مالیه بود و در مطالبه حساب از حکام و وصول

۱. صورت جمع و خرج و باقی (فاضل).

۲. محمد مصدق، اصول قواعد و قوانین مالیه در ممالک خارجه و ایران، ۱۳۷۷، ص ۲۳ - ۲۴.

بقایای آنها به‌طور مستقل اقدام می‌کرد. وزیر خزانه مسئول وصول عوایدی مانند گمرک و ضرابخانه (که به جمع هیچ‌یک از کتابچه‌های ولایات منظور نمی‌شد) و تأدیة قسمت مهمی از مخارجی که در هیچ کتابچه‌ای منظور نمی‌شد، بود. علاوه‌بر موارد فوق، وزیر خزانه مسئول اجرای نتیجه‌هریک از کتابچه‌های ولایات بود.^۱ با توجه به این سازمان‌دهی، ترتیب تهیه بودجه به این صورت بود که وزیر مالیه معمولاً بعد از شش‌ماهه اول سال، حکمی دایر بر تهیه کتابچه‌های ایالات و ولایات به عهده وزیر بقایا صادر می‌کرد، که وی به مستوفیان ابلاغ کند، و مستوفیان اجرای حکم مزبور را کتباً تعهد می‌کردند و در آخر سال وزیر بقایا کتابچه‌ها را می‌گرفت. در کتابچه هر محل، اول عایدات آن محل، که مالیات‌های مستقیم بود، تعیین و بعد مخارج درج می‌شد. مخارج بر دو قسم ولایتی و دیوانی بود. در آخر کتابچه، مازاد (باقی) و کسری (فاضل) کتابچه مشخص می‌شد. وزیر بقایا به تدریج هر کتابچه را با فرد تفاوت به وزیر مالیه تسلیم می‌کرد، و چون وزیر مالیه نمی‌توانست شخصاً به کتابچه‌ها رسیدگی کند، قضاوت را به اشخاصی واگذار می‌کرد که طرف اعتماد باشند، و گاه رسیدگی به عهده هیئتی مرکب از مستوفیان و گاه به عهده یکی از آنها واگذار می‌شد. این هیئت یا شخص گزارش خود را به وزیر مالیه می‌داد، و وزیر مالیه نیز در صورت صحت مدارک کتابچه‌ها را مهر می‌کرد و به صدراعظم می‌داد.^۲

با صدور فرمان مشروطیت، تغییر اساس حکومت، تشکیل مجلس و در پی آن تصویب قانون اساسی (دی‌ماه ۱۲۸۵)، برنامه اصلاح مالیه در دستور کار قرار گرفت. اصلاح و تقویت مبانی و منابع عایدات، صرفه‌جویی در مخارج و حذف هزینه‌های زاید از جمله برنامه‌های اصلاح مالیه بود. هم‌زمان با برنامه‌های مزبور، تهیه و تنظیم اولین سند بودجه دولت و پیشنهاد آن به مجلس شورای ملی نیز صورت گرفت که در سال ۱۲۸۶ به تصویب رسید.^۳ این سند فقط حاوی صورت‌موجوب و مرسوم اشخاص بود و درآمدها را دربر نمی‌گرفت.^۴ پس از آن - همان‌طور که گذشت - نخستین سندی که با رعایت اصول و موازین بودجه‌ریزی توسط دولت تهیه و تنظیم شد، بودجه سال ۱۲۸۹ به

۱. همان، ص ۲۵ - ۲۶.

۲. همان، ص ۲۷، ۳۰.

۳. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، همان، ص ۱۱۹ - ۱۲۰.

۴. منوچهر ضیایی، همان.

دستور صنایع‌الدوله هدایت وزیر مالیه وقت بود. در این بودجه علاوه بر اجتماع درآمدها و هزینه‌های دولت در یک سند، اجزای اطلاعاتی راجع به نیازهای مالی مجلس شورای ملی، دربار و هشت وزارتخانه دولت گردآوری و ارائه شده بود.^۱ در واقع، با تهیه این بودجه (بودجه صنایع‌الدوله)، نظام مستوفیگری و عدم تمرکز منابع و مصارف عمومی دولت از سازمان مالیه ایران رخت بریست و بودجه‌ریزی برمبنای (دستگاه - هزینه) جایگزین آن گردید. بودجه صنایع‌الدوله، با پیروی از اصول شمولیت و جامعیت تنظیم شده و دارای اطلاعات درآمدی و هزینه‌ای طبقه‌بندی شده مرسوم آن زمان (قسمت، فصل، ماده) بود.^۲ زیرا، پیش از آن (قبل از مشروطیت و سال‌های آغازین مشروطیت) گردآوری و ارائه هم‌زمان اطلاعات مربوط به درآمدها و هزینه‌های دولت در ایران مرسوم نبود، و مصوبه‌های بودجه‌ای در سمت هزینه‌ها به تدریج و در طول سال ابلاغ می‌شد.^۳

چنان‌که اشاره شد، بودجه صنایع‌الدوله به سبب بروز آشوب‌های سیاسی و تعطیلی مجلس به تصویب نرسید. پس از دوران فترت، مجلس دوم در ادامه برنامه اصلاح امور مالیه و به موجب «قانون تشکیل ترتیبات مالیاتی مملکت ایران» (خرداد ۱۲۹۰) اختیارات کاملی به مورگان شوستر آمریکایی برای اداره خزانه مملکت و تفتیش تمام مخارج دولتی و تنظیم بودجه و غیره داد.^۴ مورگان شوستر، پس از استقرار در این سمت اداره کل خزانه را تأسیس کرد و به طراحی سازمان دخل و خرج کشور پرداخت. شوستر، تمام مستوفیان را از سمت خود برکنار و پیشکاران مالیه را موظف به تبعیت از خزانه کل کرد. وی برای افزایش قدرت وصول مالیات، ژاندارمری خزانه را تشکیل داد و برای متمرکز کردن افزایش قدرت، زندانی در اختیار گرفت.^۵ اما حضور شوستر در ایران به سبب مخالفت نیروهای ذی‌نفوذ خارجی چندان به درازا نکشید و پس از خروج وی، مرنارد بلژیکی (مسئول امور گمرکات کشور) با استفاده از اختیارات شوستر در رأس مالیه عمومی ایران قرار گرفت.^۶

۱. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، همان، ص ۱۲۰.

۲. همان.

۳. همان.

۴. شمس‌الدین جزایری، قوانین مالیه و محاسبات عمومی و مطالعه بودجه از ابتدای مشروطیت تا به حال، ۱۳۳۵، ج ۱، ص ۷۰.

۵. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، همان، ص ۱۲۳.

۶. همان.

با این همه و به رغم همه تغییرات و تحولات در سازمان مالی کشور تا سال ۱۲۹۹، بودجه‌ای از طرف دولت تهیه و تنظیم نشد؛ هر چند صورتی از کلیه عایدات و مخارج کشور برای سال ۱۲۹۰ که بر مبنای دستگاه - هزینه تهیه شده بود موجود است، که می‌توان آن را به نوعی بودجه سال ۱۲۹۰ دانست. البته شوستر و مرنارد بیشتر در پی تنظیم امور مالی بودند تا ایجاد نظام بودجه‌ریزی، و شوستر در خاطرات خود تأکید می‌کند که هدف اصلی وی سروسامان دادن به امور و تشکیلات آشفته مالی ایران بوده است.

فعالیت‌های شوستر و مرنارد و روی هم، برنامه‌ها و اقدامات مستشاران خارجی در ایران چندان مثمر نبود. در آبان ۱۳۰۰، وزیر مالی وقت، دکتر محمد مصدق، با پیشنهاد تصویب قانون «موقوف‌الاجرا گذاردن قوانین تشکیلات ادارات وزارت مالیه تا مدت سه ماه» اختیاراتی گرفت که به موجب آن توانست تغییراتی در تشکیلات وزارت مالیه به وجود آورد.^۱ دکتر مصدق، خزانه‌داری کل را که زمان شوستر ایجاد شده بود، منحل و تشکیلات موجود وزارت مالیه را معلق کرد و به جای آن سازمان مالی تازه‌ای بر پایه تمیز و تفکیک عایدات، مخارج، محاسبات و غیرقابل انفصال کردن مسئولان اداره‌های مالیه برپا ساخت.^۲ این اقدامات منجر به تصویب قانون اعتبارات مخارج مملکتی و نیز تهیه و تنظیم بودجه سال ۱۳۰۱ شد که در هر دو مورد اصل تمرکز درآمدها و هزینه‌های عمومی به مرحله اجرا درآمده بود. همچنین به موجب قانون اعتبارات مخارج مملکتی، وزارتخانه‌ها و مجلس شورای ملی مکلف شده بودند که پس از ابلاغ اعتبارات مصوب سال نسبت به تهیه بودجه تفصیلی خود و تقدیم آن به مجلس، از طریق وزارت مالیه، اقدام کنند.^۳ اما، به جز چهار وزارتخانه و مجلس شورای ملی و کابینه، سایر وزارتخانه‌ها بودجه مشروح خود را تقدیم مجلس نکردند. لازم به ذکر است که در این دوره درآمد و هزینه کشور مرکزیت کامل نداشت و بخشی از درآمدها و مخارج تحت نظر و در اختیار وزارت جنگ بود. لذا بودجه کل کشور فاقد جامعیت می‌نمود.

۱. شمس‌الدین جزایری، همان، ص ۷۵.

۲. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، همان، ص ۱۲۴.

۳. همان، ص ۱۲۵.

در مردادماه ۱۳۰۱، مجلس شورای ملی به دولت اختیار داد که دکتر میلیسپوی آمریکایی را برای پنج سال به سمت ریاست کل مالیه ایران استخدام کند.^۱ در قرارداد استخدام میلیسپو، مأموریت تهیه و تنظیم بودجه بر عهده او گذارده شده بود. میلیسپو با شروع مأموریت خود خزانه‌داری کل را از نو تأسیس کرد؛ اداره مالیات‌های غیرمستقیم، اداره خالصجات، اداره ارزاق عمومی و اداره مالیه تهران را از وزارت جنگ به وزارت مالیه بازگرداند و همچنین سازمان تشخیص و وصول مالیه را گسترش داد.^۲ طی دوره ریاست مالیه میلیسپو (۱۳۰۱-۱۳۰۶)، بودجه کشور هر ساله بر مبنای «دستگاه - هزینه» تهیه و تقدیم مجلس شد؛ هر چند تا سال ۱۳۰۳ آنچه به تصویب مجلس می‌رسید فقط مخارج کشور بود و درآمدها در لایحه تقدیمی دولت پیش‌بینی نمی‌شد. نخستین بار درآمدها در لایحه بودجه سال ۱۳۰۳ پیش‌بینی گردید، و عنوان مصوبه مجلس از «اعتبارات مخارج مملکتی» به «بودجه مملکتی» تغییر نام یافت. طی این دوره، بودجه کشور قبل از سال مالی تقدیم مجلس نمی‌گردید و طی سال مالی و با چندین ماه تأخیر به تصویب مجلس می‌رسید. لذا پرداخت‌های دولت با مجوزهای یک یا چند دوازدهم صورت می‌گرفت.

از سال ۱۳۰۴ لایحه بودجه قبل از سال مالی تقدیم مجلس گردید، اما اصل وحدت بودجه با مفهوم واقعی خود رعایت نمی‌شد. زیرا درآمدهای قند و شکر و چای (از سال ۱۳۰۴) و درآمد نفت (از سال ۱۳۰۶) از درآمدهای بودجه عمومی کشور مجزا شد و به حساب ذخیره رفت تا صرف راه‌سازی، راه‌آهن، کاغذسازی و سایر امور ساختمانی و اقتصادی شود.^۳ گردش حساب ذخیره فقط به اطلاع شاه می‌رسید و گزارشی به مجلس برای تصویب داده نمی‌شد.^۴ این رویه تا سال ۱۳۱۸ هجری شمسی که بخش عمده‌ای از درآمدها و هزینه‌های حساب‌های مخصوص خزانه (ذخیره) در بودجه کل کشور وارد شد، ادامه داشت.^۵ اقلام حساب‌های ذخیره شامل مخارج مربوط به ساختمان، راه‌آهن، مخارج اقتصادی

۱. شمس‌الدین جزایری، همان، ص ۷۶.

۲. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، همان، ص ۱۲۵.

۳. شمس‌الدین جزایری، همان، ص ۱۴۳.

۴. منوچهر زندی‌حقیقی، همان، ص ۸۰.

۵. همان، ص ۸۱.

و احداث راه می‌شد.^۱ طی دوره یادشده، همچنین برخی از تعهدات ارزی و اعتبارات طرح‌های عمرانی در بودجه منعکس نمی‌شد،^۲ و این امر تا حدودی اصل جامعیت بودجه را مخدوش می‌کرد. در طی همین دوره - به‌استثنای دو سال ۱۳۱۸ و ۱۳۲۰ - بودجه‌های دولت متعادل بود و در بودجه سال ۱۳۱۸ برای اولین بار راه‌های تأمین کسری بودجه (درآمدهای غیرمترقبه بازرگانی یا وام از بانک‌های داخلی یا هر دو) در لایحه بودجه پیش‌بینی شده بود.^۳

«دگرگونی‌های نظام بودجه‌ای ایران ... در سال ۱۳۱۹ به تکامل خود رسید و نمای هزینه‌های بودجه‌ای این سال که به لحاظ طبقه‌بندی‌های مالی دارای وسعت بدون سابقه‌ای بود، اطلاعات مالی دولت را در هفتاد ستون (فصل و مواد)، دارای عنوان‌های مختلف مانند حقوق، فوق‌العاده بدی آب‌وهوا، کرایه، حمل‌ونقل و خرید کامیون، هزینه سرشماری، هزینه سری، هزینه‌های انتفاعی، وزارت جنگ و آمیبه را دربرمی‌گرفت. در این بودجه، اعتبارات انتفاعی مربوط به فعالیت‌های اقتصادی دولت که تا قبل از آن تحت نام بودجه‌های غیرثابت یا انتفاعی یک‌به‌یک در بودجه کشور منظور می‌شد، حذف شد، و هزینه‌ها و درآمدهای امور اقتصادی دولت به‌طور جمعی و خرجی در بودجه انعکاس یافت.»^۴ طی سال‌های ۱۳۰۴ - ۱۳۲۰، مسئولیت تهیه و تنظیم بودجه با وزیر مالیه بود، و وزارتخانه‌ها مکلف بودند که در مدت زمان معینی از تاریخ ابلاغ خلاصه بودجه‌های مصوب، نسبت به تنظیم صورت‌های تفصیلی درآمدها و هزینه‌های موضوع خلاصه‌های ابلاغ شده، اقدام و نتیجه را توسط وزارت مالیه برای تصویب کمیسیون بودجه مجلس شورای ملی پیشنهاد کنند.^۵ در این سال‌ها (۱۳۰۷ تا ۱۳۲۲) مقررات اجرایی بودجه با عنوان لایحه متمم بودجه تهیه و به تصویب مجلس می‌رسید. قوانین

۱. همان، ص ۱۱۵.

۲. ابتهاج در خاطرات خود می‌نویسد: «در اردیبهشت‌ماه ۱۳۱۶، هیچ‌کدام از وزرا، حتی وزیر مالیه، از تعهدات ارزی

۲۳ میلیون مارکی ذوب‌آهن اطلاع نداشتند». ابوالحسن ابتهاج، *خاطرات ابوالحسن ابتهاج*، ص ۳۰۰.

۳. شمس‌الدین جزایری، همان، ص ۱۴۶.

۴. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، همان، ص ۲۱۶، ۲۱۷.

۵. همان، ص ۱۲۷.

متمم بودجه این دوره برخلاف نامشان^۱ ترکیبی از تکالیف و مجوزهای صادره برای دستگاه‌های اداری - به‌ویژه وزارت مالیه (دارایی) به‌عنوان دستگاه مجری بودجه - در قالب مواد دائم و غیردائم بود. احکام متمم بودجه در یک فرایند تحول تاریخی تغییر شکل یافت و به‌صورت تبصره‌های ذیل ماده واحد لویح بودجه درآمد.

به دنبال اشغال ایران در شهریور ۱۳۲۰، نظم مالی دوران پهلوی اول درهم‌ریخت و شکل ظاهری بودجه نیز دستخوش تغییراتی شد. درآمد نفت که تا سال ۱۳۲۰ در حساب‌های مخصوص خزانه نگهداری می‌شد، به‌منظور تأمین مخارج جاری دولت، به درآمدهای بودجه عمومی دولت واریز شد.^۲ به‌موجب ماده (۴) قانون بودجه سال ۱۳۲۱، قرار شد صورت درآمد و هزینه کارخانه‌ها از درآمد و هزینه عمومی بودجه سال ۱۳۲۲ خارج شده، و از آن به بعد کارخانه‌های دولتی به‌صورت بازرگانی اداره شود.^۳ براین‌اساس در بودجه سال ۱۳۲۲، مخارج عمومی دولت به مخارج جاری و مخارج صنعتی و بازرگانی تقسیم شد، یا به‌عبارت‌دیگر، در این سال بودجه کل کشور شامل بودجه جاری و بودجه بازرگانی گردید. در آبان‌ماه ۱۳۲۱، بار دیگر اجازه استخدام دکتر میلیسپو به‌عنوان رئیس کل دارایی ایران، با اختیار تمام برای تهیه بودجه به تصویب مجلس رسید. اما میلیسپو تا دی‌ماه سال ۱۳۲۳، که اختیارات اقتصادی وی لغو شد، نتوانست برای تهیه و تنظیم بودجه دولت کاری از پیش ببرد.^۴

در فاصله میان سال‌های ۱۳۲۲ تا ۱۳۳۴ (به‌استثنای سال ۱۳۲۸)، هزینه‌های دولت با استفاده از لویح یک یا چند دوازدهم انجام می‌گرفت؛ درعین‌حال لویح بودجه عمومی کشور به‌وسیله دولت‌های وقت تهیه و حتی گاه در کمیسیون‌های بودجه نیز بررسی و به مجلس پیشنهاد می‌شد.^۵ قانون مصوب بهمن‌ماه ۱۳۲۶، دولت را مکلف می‌کرد از اول

۱. در نوشته‌ها و آثار مربوط به بودجه، در صورتی که سقف بودجه عمومی دولت (درآمدها و هزینه‌ها) به‌موجب سندی دیگر افزایش یابد، به آن سند متمم بودجه می‌گویند. متمم بودجه، استثنایی بر اصل وحدت بودجه است و می‌توان آن را به نوعی بودجه جدید نامید. متمم‌های بودجه سال‌های ۱۳۰۷-۱۳۲۲، به این معنی، متمم بودجه نبوده‌اند، بلکه فقط ضوابط و مقررات اجرای بودجه بوده‌اند.

۲. منوچهر زندی حقیقی، مالیه عمومی، بودجه و خزانه‌داری، دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۴۲، ص ۸۱.

۳. شمس‌الدین جزایری، همان، ص ۱۹۵.

۴. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، همان، ص ۱۲۹.

۵. همان، ص ۱۲۹.

سال ۱۳۲۷ تا مدت ده سال (سال اول ۴۰ درصد، سال دوم ۷۰ درصد و سال‌های بعد ۱۰۰ درصد) درآمد نفت را صرف کارهای تولیدی و عام‌المنفعه کند.^۱ اما با تصویب قانون برنامه هفت‌ساله عمرانی اول و اجرای آن از سال ۱۳۲۸ و با تشکیل سازمان برنامه، درآمد نفت و مخارج عمرانی از بودجه کل کشور جدا شد. البته سهم سازمان برنامه از درآمد نفت در حد ۵۵-۶۰ درصد باقی‌ماند، و بقیه درآمد نفت به خزانه دولت واریز می‌گردید.^۲ در دهه ۳۰ هجری شمسی، رعایت اصل وحدت و جامعیت در تهیه و تنظیم بودجه مورد توجه قرار نمی‌گرفت، زیرا وزارت دارایی تهیه و تنظیم بودجه جاری دولت را برعهده داشت، درحالی‌که سازمان برنامه، بودجه عمرانی را تهیه می‌کرد. این دو بودجه هیچ ارتباطی با هم نداشتند. سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه دولت مانند شرکت نفت، دخانیات، قند و شکر و غیره هم بودجه خودشان را داشتند و هیچ‌کدام بودجه تفصیلی به وزارت دارایی ارائه نمی‌کردند. مؤسسات انتفاعی هم کار خودشان را می‌کردند.^۳ بعضی از دستگاه‌های دولت اصلاً بودجه نداشتند. شرکت‌ها و سازمان‌های انتفاعی دولت یا کاملاً آزاد و مستقل بودند، یا جزء واحدهای تابعه وزارت دارایی یا وزارتخانه‌های دیگر بودند. لذا بودجه دولت فقط بودجه جاری دستگاه اداری دولت بود.^۴ بودجه جاری دولت هم متشکل از ماده واحد، تبصره‌ها و دو جدول بود. یکی جدول درآمدها و دیگری جدول هزینه‌ها. جدول درآمدها، پنج قلم درآمد نفت، مالیات‌های مستقیم، مالیات‌های غیرمستقیم، درآمدهای گمرکی و درآمدهای متفرقه را دربرمی‌گرفت. در مقابل این جدول، صورت هزینه وزارتخانه‌ها بود. بدین‌صورت که برای هر وزارتخانه یک رقم معین ذکر می‌شد. مثلاً وزارت دادگستری، سیصد میلیون ریال. بعداً وزارت دادگستری بودجه تفصیلی خود را باید تهیه و به کمیسیون بودجه مجلس شورای ملی ارائه می‌کرد. با این وصف، بودجه دولت زمانی قابل اجرا بود که بودجه‌های تفصیلی هر وزارتخانه را کمیسیون بودجه مجلس تصویب کرده باشد.^۵ این وضعیت تا سال ۱۳۴۳

۱. شمس‌الدین جزایری، همان، ص ۲۲۶.

۲. منوچهر گودرزی، خداداد فرمانفرمایان و عبدالمجید مجیدی، توسعه در ایران ۱۳۲۰-۱۳۵۷، ۱۳۸۰، ص ۳۱۷.

۳. همان، ص ۳۱۷.

۴. همان، ص ۳۱۶-۳۱۷.

۵. همان، ص ۳۱۹-۳۲۰.

ادامه داشت. نخستین بودجه تلفیق شده کشور، بودجه اصلاحی سال ۱۳۴۳ بود که تمام بخش عمومی (دولتی و شبه‌دولتی) را به صورت خیلی ساده در برمی‌گرفت. برای سال ۱۳۴۴ بودجه برنامه‌ای تهیه شد. این بودجه چند بُعد داشت: بُعد برنامه‌ای،^۱ بُعد وظیفه‌ای،^۲ بُعد سازمانی^۳ و بُعد اقلام هزینه.^۴ این، اولین بودجه برنامه‌ای کشور و مشتمل بر چهار قسمت بود. بودجه جاری، بودجه عمرانی، بودجه شرکت‌ها و سازمان‌های انتفاعی دولت^۵ و بودجه مؤسسات عام‌المنفعه.^۶ در اینجا لازم به ذکر است که موضوع بودجه برنامه‌ای ظاهراً برای اولین بار به طور رسمی، در گزارش دولت وقت، هنگام تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۳۷ مطرح شده^۷ و بودجه سال ۱۳۴۰ به صورت بودجه برنامه‌ای پیشنهاد شده بود. ولی اجرای بودجه برنامه‌ای در آن سال با اشکالاتی مواجه شد، و به دنبال آن فکر تنظیم بودجه برنامه‌ای تا چند سال متروک مانده بود.^۸ با جدا شدن تهیه و تنظیم بودجه جاری دولت از وزارت دارایی، و واگذاری آن به دفتر بودجه سازمان برنامه در تیرماه ۱۳۴۳، اجرای شکل کامل بودجه برنامه‌ای از اول سال ۱۳۴۴ عملی شد.^۹ البته واگذاری قانونی وظیفه تهیه بودجه به دفتر بودجه سازمان برنامه با مسئولیت نخست‌وزیر، طی قانون مصوب تیرماه ۱۳۴۵ صورت گرفت. از سال ۱۳۴۴ تا زمان تصویب و اجرای قانون برنامه و بودجه، بودجه سالیانه کشور، هر سال قبل از سال مالی تهیه و در اسفندماه به تصویب می‌رسید. بودجه این سال‌ها معمولاً در قالب یک سند اصلی (مشتمل بر شش تا هشت قسمت) و سه تا چهار پیوست تهیه می‌گردید. نکته قابل توجه آنکه در تمام این سال‌ها (معمولاً سه‌ماهه آخر سال) سقف درآمدها و هزینه‌های عمومی دولت با ارائه و تصویب لایحه متمم بودجه تغییر کرد.

1. Program Budgeting
2. Functional
3. Organizational Budgeting
4. Expenditure Budgeting
5. Public Corporation

۶. منوچهر گودرزی، خداداد فرمانفرمایان و عبدالمجید مجیدی، همان، ص ۳۱۹ - ۳۲۰.

۷. منوچهر ضیایی، همان.

۸. منوچهر زندی‌حقیقی، همان، ص ۹۱.

۹. منوچهر گودرزی، خداداد فرمانفرمایان و عبدالمجید مجیدی، همان، ص ۳۸۰.

۱۰. قانون طرز تهیه و تنظیم بودجه کل کشور.

در سال ۱۳۴۹، قانون محاسبات عمومی کشور، برای دومین بار از زمان تدوین و تصویب قوانین محاسباتی، تغییر کرد. در قانون جدید علاوه بر احکام مربوط به اجرای مالی بودجه، در مواد (۲۶ تا ۳۰) (ذیل فصل دوم با عنوان تهیه و تنظیم بودجه)، احکامی درباره نحوه تهیه و تنظیم بودجه منظور شد. به موجب ماده (۲۶) قانون محاسبات عمومی، لایحه بودجه باید همراه با اطلاعاتی درباره آثار و نتایج اجرای بودجه، درآمدها و هزینه‌های سال مالی قبل و هر نوع اطلاع دیگری که لازم باشد تقدیم مجلس شود. به موجب ماده (۲۷) بودجه عمرانی باید طبق مقررات قانون برنامه توسعه و بودجه شرکت‌های دولتی توسط مراجع صلاحیت‌دار تصویب شود.

با تصویب قانون برنامه بودجه و قانون برنامه عمرانی پنجم کشور (اسفند ۱۳۵۱)، از سال ۱۳۵۲ به بعد اختصاص نسبت‌هایی از درآمد نفت به بودجه‌های عادی و عمرانی حذف شد و با تمرکز امور مالی و خزانه‌داری در وزارت امور اقتصادی و دارایی، مقرر گردید مجموع درآمدهای مختلف دولت در صندوق واحدی متمرکز شود. ادغام منابع بودجه‌های عادی و عمرانی همراه با استفاده از طبقه‌بندی‌های تلفیقی جدید، صورت‌های مربوط به تهیه و تنظیم بودجه دولت را دگرگون کرد و قرار شد که از سال ۱۳۵۲ بودجه کل کشور در قالب بخش‌های شش‌گانه‌ای مشتمل بر پیام بودجه، لایحه بودجه، گزارش وضع مالی و اقتصادی دولت، شرح اجرای برنامه‌ها و فعالیت‌ها، بودجه و عملکرد شرکت‌های دولتی و توزیع استانی اعتبارات بعضی از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تهیه و تنظیم شود.^۱ در عمل بودجه سال‌های ۱۳۵۲-۱۳۵۷ به شکل یک سند واحد (اصلی) مشتمل بر هشت تا ده قسمت و سه پیوست (گزارش برنامه‌های اجرایی، بودجه شرکت‌های دولتی، اعتبارات طرح‌های عمرانی) تهیه و تنظیم شد.

بعد از انقلاب اسلامی به موجب اصل «۵۲» قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بودجه سالیانه کل کشور باید به ترتیبی که در قانون مشخص می‌شود از طرف دولت تهیه و برای بررسی به قانون‌گذار پیشنهاد شود. اما تاکنون قانونی براساس مفاد اصل مذکور برای تهیه و ارائه بودجه تهیه و تصویب نشده است. لذا تهیه و تنظیم بودجه کل کشور به تبعیت از دو قانون پیشین، یعنی برنامه بودجه و محاسبات عمومی کشور

۱. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، همان، ص ۱۳۰.

صورت می‌گیرد، هرچند قوانین دیگری مراحل مختلف تهیه و اجرای بودجه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از میان دو قانون مذکور، قانون برنامه‌بودجه (مصوب ۱۳۵۱) متضمن احکام بیشتری درباره تهیه و تنظیم بودجه است^۱، به‌ویژه پس از اصلاح قانون محاسبات عمومی در سال ۱۳۶۶ و حذف مواد (۲۶ تا ۳۰) قانون قبلی. در سال‌های بعد از انقلاب نیز سازمان برنامه‌بودجه همچنان به‌عنوان مسئول تهیه و تنظیم لایحه بودجه، به همراه بخشنامه بودجه، ضوابط مالی ناظر بر تهیه و تنظیم بودجه و فرم‌ها و دستورالعمل‌های مربوط را برای دستگاه‌های اجرایی ارسال می‌کند و پس از دریافت بودجه‌های پیشنهادی، دستگاه‌های اجرایی مرکزی و محلی، آنها را بررسی، تلفیق و سند مربوط را جهت تأیید به هیئت وزیران تقدیم می‌کند. همانند سال‌های قبل از انقلاب، لایحه بودجه در یک ماده و چندین تبصره تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود.^۲

۱. مهرداد محمدپوردی و علی‌اکبر شبیری‌نژاد، «برش‌های اطلاعاتی و مبانی مقرراتی بودجه»، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، دفتر مطالعات برنامه‌بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص ۲۱۰.

۲. یکی از مهم‌ترین تحولات بعد از انقلاب، ایجاد و رشد احکام درآمد - هزینه برای دستگاه‌های اجرایی در تبصره‌های بودجه بوده است. این احکام که هدف اصلی آنها افزایش دریافت‌های بودجه‌ای بوده است، به دستگاه‌های اجرایی اجازه می‌دهد که از طریق فروش برخی خدمات اصلی یا جنسی درآمد کسب کنند و تمام یا بخشی از آن را به مصارف خود اختصاص دهند. به سبب استقبال برخی دستگاه‌های اجرایی از این روش و افزایش تعداد احکام درآمد - هزینه در تبصره‌های بودجه‌های سالیانه، دولت در سال ۱۳۶۹، به‌منظور جلوگیری از تکرار این احکام در بودجه‌های سالیانه و جمع‌آوری آنها در یک قانون مستقل دارای اعتبار چندساله، لایحه «وصول برخی درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» را تقدیم مجلس کرد. این لایحه طبق اصل ۸۵ قانون اساسی به کمیسیون مشترک امور اقتصادی و دارایی و برنامه‌بودجه ارجاع و به تصویب رسید و مجلس در مهر ۱۳۶۹ با مدت اجرای آن تا پایان برنامه اول توسعه (۱۳۷۲) موافقت کرد. با پایان این مدت، مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی قانون فوق را با ۹۳ ماده در اسفند ۱۳۷۳ به تصویب رساند. در آذر ۱۳۷۶ موارد مصرف این قانون لغو گردید. این مجوزها با اصول بودجه‌ریزی مغایر بوده و موجب اختلال در نظام بودجه‌ریزی کشور شده‌اند، زیرا دستگاه‌های اجرایی، گاه برای تأمین هزینه‌های خود اقدام به فروش خدماتی می‌کنند که ارائه آن از وظایف دولت و درآمد آن جزو منابع عمومی است. این موضوع، اجرای برخی از برنامه‌های دولت را از عملیات بخش عمومی مستقل کرده و تابع دستگاه‌های اجرایی و ظرفیت وصول درآمد آنها می‌کند و در نهایت منجر به کاهش منابع بودجه عمومی دولت می‌شود.

به‌رغم تصویب قانون وصول برخی درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، صدور احکام درآمد - هزینه جدید یا اصلاح مصوبه‌های پیشین از طریق تبصره‌های بودجه‌ای ادامه یافت. لذا تجربه قانون وصول، بار دیگر در سال ۱۳۸۰ تکرار شد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به استناد تبصره «۴۸» قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل ←

چنان‌که به‌اختصار اشاره شد، بودجه‌ریزی به‌صورت نوین در ایران دارای سابقه‌ای در حدود یک قرن است. در تمام این دوره، دولت (تا سال ۱۳۴۳ وزارت دارایی و از این سال به بعد سازمان برنامه‌وبودجه) مسئول تهیه و تنظیم بودجه بوده است و هر زمان که کشور و دولت ثبات سیاسی و اقتصادی داشته، لایحه بودجه به‌موقع تهیه و قبل از سال مالی تقدیم مجلس شده است. در یک بازنگری، فرایند بودجه‌ریزی را در ایران می‌توان به دو دوره تقسیم کرد. در دوره اول، که از زمان مشروطیت تا سال ۱۳۴۴ را دربرمی‌گیرد، اصول وحدت و جامعیت در تهیه و تنظیم بودجه رعایت نمی‌شد. سازمان‌ها و شرکت‌های تابع دولت یا بودجه نداشتند یا اگر داشتند بودجه تفصیلی خود را به وزارت دارایی تحویل نمی‌دادند، و بودجه دولت فقط بودجه جاری دستگاه اداری دولت بود. در دوره دوم، با تمرکز امور مالی و خزانه‌داری در وزارت دارایی و تمرکز امور تهیه بودجه و برنامه‌های عمرانی در سازمان برنامه‌وبودجه، تهیه و تنظیم بودجه صورتی جامع به خود گرفت و بودجه دولت و همه دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی و مؤسسه‌های وابسته به دولت، به شکل سندی واحد (اصلی) مشتمل بر چند قسمت و چند پیوست ارائه شد. این رویه تاکنون در اساس خود تغییری نداشته است، لکن در زمینه تهیه و تنظیم بودجه در بعد از انقلاب، با تفویض برخی اختیارات به دستگاه‌های اجرایی در استفاده از منابع بودجه‌ای و رشد فزاینده احکام درآمد - هزینه در تبصره‌های بودجه، از اصول بودجه‌ریزی، به‌ویژه اصل جامعیت تخطی شده است.

۲-۱-۴ رسیدگی و تصویب بودجه

پیش از تشکیل مجلس در ایران، مرجع تصویب بودجه (کتابچه‌های دستورالعمل) شاه بود. بدین‌صورت که وزیر مالیه کتابچه‌های بودجه را به حضور شاه برده و اختلافات و

→ کشور و به‌منظور حذف احکام دائمی تبصره‌های قانون بودجه، لایحه «تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» را با ۷۳ ماده تقدیم مجلس کرد. مجلس نیز همانند قانون وصول، این لایحه را طبق اصل «۸۵» قانون اساسی به کمیسیون برنامه‌وبودجه و محاسبات ارجاع داد. کمیسیون بودجه نیز لایحه فوق را با اصلاحات و اضافات در ۱۱۴ ماده به تصویب رساند و مجلس شورای اسلامی در دی ۱۳۸۰ با اجرای آزمایشی آن به مدت چهار سال موافقت کرد. تصویب این قانون همچون تجربه قبلی تأثیری در کاهش احکام تبصره‌های بودجه و حذف احکام دائمی تبصره‌های بودجه نداشت. به‌عنوان مثال لایحه بودجه سال ۱۳۸۱، با ۲۷۲ حکم تبصره‌ای تقدیم مجلس شد.

تغییرات آنها را به عرض شاه می‌رساند. کمتر اتفاق می‌افتاد که پادشاه آنها را تصویب نکند؛ زیرا غالب تغییراتی که در هر کتابچه داده می‌شد، در طول سال به تأیید پادشاه رسیده بود.^۱ فقط تغییرات مربوط به مخارج لشکری و بعضی از اعتبارات (نظیر مخارج ساختمانی و تسعیر اجناس باقی کتابچه) در حضور شاه صورت می‌گرفت.^۲

با صدور فرمان مشروطیت و تشکیل مجلس شورای ملی و به دنبال آن تصویب قانون اساسی (۱۲۸۵ شمسی)، تصویب بودجه اختصاصاً به مجلس شورای ملی محول و مجلس تنها مرجع تصویب‌کننده بودجه شناخته شد. اولین سند بودجه‌ای مجلس شورای ملی صورت‌موجب و مرسوم اشخاص است که به‌عنوان بودجه سال ۱۲۸۶ به تصویب رسید.^۳ در دوره دوم مجلس، بودجه جامع و کامل کشور (بودجه صنایع‌الدوله) برای سال ۱۲۸۹ از طرف دولت تهیه و تقدیم مجلس شد. اما اولتیماتوم دولت روسیه تزاری و پایان گرفتن دوره دوم قانون‌گذاری (آذر ۱۲۹۰) مانع از تصویب آن شد.^۴ دوره سوم مجلس نیز بیش از یک سال دوام نیافت و بعد از یک فترت دوساله، دوره چهارم مجلس در سال ۱۲۹۳ تشکیل گردید. در سال‌های مصادف با ادوار اول، دوم و سوم مجلس شورای ملی، به‌علت عدم تصویب بودجه، هزینه‌های کشور به‌استثنای وظایفی که باید به تصویب مجلس می‌رسید (مانند شهریه‌ها، مستمری‌ها و وظایف)، با تصویب‌نامه هیئت وزیران پرداخت می‌شد.^۵ اما در دوره فترت دوساله بین ادوار سوم و چهارم مجلس، دولت‌ها بدون تصویب مجلس شورای ملی وظیفه و شهریه برای اشخاص برقرار کردند.^۶ در خرداد ۱۲۹۴، مجلس شورای ملی قانونی را تصویب کرد که به‌موجب آن اختیار تصویب بودجه را به‌طور موقت به کمیسیون بودجه واگذار کرد. همچنین برای جلوگیری از گسترش تشکیلات دولت، در این قانون آمده بود که اجرای بودجه ادارات

۱. قبل از مشروطیت شهریه‌ها، مواجب، وظایف و مستمری‌ها قسمت عمده مخارج را تشکیل می‌داد و همه این موارد در طول سال و به‌موجب فرمان شاه برقرار می‌شد (منوچهر ضیایی، همان).

۲. محمد مصدق، همان، ص ۳۰.

۳. منوچهر ضیایی، همان.

۴. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، همان، ص ۱۲۰.

۵. شمس‌الدین جزایری، همان، ص ۷۳.

۶. همان، ص ۷۳ - ۷۴.

جدید تا زمان تصویب مجلس متوقف شود.^۱ در این سال‌ها، به مانند سالیان قبل، مخارج کشور به صورت موردی به تصویب مجلس شورای ملی می‌رسید.

در طی دوره دوم فترت مجلس (آبان ۱۲۹۴ الی مهر ۱۳۰۰)، مخارج کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسید و به مورد اجرا گذاشته می‌شد. در آبان سال ۱۳۰۰، مجلس به کمیسیون بودجه اجازه داد در تهیه بودجه‌های جمع و خرج مملکتی با دولت مشارکت کند.^۲ کمیسیون بودجه نیز در گزارشی پیشنهاد کرد، از آنجاکه تهیه بودجه‌های قطعی به صورت تفصیلی زمان زیادی می‌برد و موجب زیان خزانه کشور می‌شود، اعتبارات هریک از وزارتخانه‌ها و مصارف عمده کشوری به صورت یک رقم کلی تعیین و به تصویب مجلس برسد و هریک از وزرا بودجه تفصیلی وزارتخانه خود را بعد از تصویب رقم کلی اعتبار برای تصویب مجلس تقدیم کند.^۳

از این تاریخ تا سال ۱۳۴۳، کمیسیون بودجه مجلس شورای ملی مسئول تصویب بودجه‌های تفصیلی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی بود و به موجب احکام بودجه‌های سنواتی که به تصویب مجلس می‌رسید، همه دستگاه‌های دولتی موظف بودند بودجه تفصیلی خود را به کمیسیون بودجه مجلس تقدیم کنند. تا زمانی که بودجه تفصیلی به تصویب کمیسیون بودجه نرسیده بود، وزارت مالیه اجازه داشت تا تصویب بودجه تفصیلی، بودجه دستگاه‌ها را به اقساط ماهانه فقط برای مصرف‌های ضروری پرداخت کند. هر چند که مواد ۱۲ الی ۱۹ قانون محاسبات عمومی مصوب اسفند ۱۳۱۲، تشریفات تهیه و تصویب بودجه را به گونه‌ای دیگر تعریف می‌کرد، در عرصه عمل این مواد اجرا نشد.^۴

از سال ۱۳۰۱ تا سال ۱۳۰۸ تصویب به موقع و قبل از شروع سال مالی بودجه مقدور نشد، و مخارج کشور به صورت اجازه‌های یک یا چند دوازدهم به تصویب مجلس می‌رسید.

۱. منوچهر ضیایی، همان، ص ۲۰.

۲. مجموعه قوانین دوره چهارم مجلس شورای ملی، ص ۳۹۲.

۳. منوچهر ضیایی، همان.

۴. به موجب ماده (۱۴)، هر وزیر باید بودجه مخارج وزارتخانه خود را حاضر و به وزارت مالیه بدهد و طبق ماده (۱۵)، وزیر مالیه باید تمام اینها را در یک صورت تنظیم و لایحه کل بودجه را تهیه و تقدیم مجلس کند. براساس ماده (۱۹)، مجلس بودجه هر وزارتخانه را ماده‌به‌ماده تصویب می‌کند. نگاه کنید به: قانون محاسبات عمومی، مصوب ۱۳۱۲/۱۲/۱۰.

علاوه بر آن، در طول سال مجوزهای مختلفی بابت مخارج دستگاه‌ها، اعتبارات اضافی، اعتبارات عمرانی، برقراری شهریه‌ها، مستمری‌ها و استخدام‌های خارجی به تصویب مجلس می‌رسید که در متن احکام برخی از این مجوزها، به محل تأمین آن از محل اضافه وصولی‌های بودجه‌های سنواتی یا صرفه‌جویی‌های بودجه سنوات قبل اشاره شده بود.^۱ همچنین از سال ۱۳۰۷ تا سال ۱۳۲۲ مجموعه‌ای که با عنوان قانون بودجه به تصویب مجلس می‌رسید، فقط شامل ماده واحد و جدول‌های درآمدی و هزینه‌ای بود و مقررات اجرایی در متن و مواد جداگانه‌ای زیر عنوان قانون متمم بودجه به تصویب مجلس می‌رسید.

در فاصله سال‌های ۱۳۲۲ تا ۱۳۳۴، بودجه عمومی کشور (به‌جز سال ۱۳۲۸) به تصویب مجلس نرسید، و مخارج دولت به‌صورت همان یک یا چند دوازدهم تأمین و انجام می‌شد. در دوره فترت (۱۳۲۴/۱۲/۲۱ تا ۱۳۲۶/۵/۶) نیز هزینه‌های دولت مستند به تصویب‌نامه‌های جایگزین قانون بود. پس از گشایش دوره پانزدهم مجلس شورای ملی، دولت در آبان سال ۱۳۲۶ لایحه‌ای برای بودجه سال‌های ۱۳۲۵ و ۱۳۲۶ تقدیم مجلس کرد که به تصویب نرسید.^۲ در سال‌های ۱۳۲۹-۱۳۳۰، نیز هرچند لوایح بودجه تقدیمی دولت از تصویب کمیسیون بودجه گذشته بود، اما این لوایح به تصویب مجلس نرسید. البته گزارش کمیسیون بودجه درباره لایحه بودجه سال ۱۳۲۹ مبنای تصویب‌نامه‌های یک یا چند دوازدهم بعد از آن قرار گرفت.^۳

از سال ۱۳۳۴ تا ۱۳۳۹، بودجه‌های سنواتی کشور به‌موقع تنظیم می‌شد و قبل از شروع سال مالی به تصویب مجلس شورای ملی می‌رسید، اما بودجه تفصیلی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی به روال سابق و به تدریج در طول سال مالی از تصویب کمیسیون بودجه می‌گذشت.

در اردیبهشت سال ۱۳۴۰، مجلس شورای ملی تعطیل شد و تا مهر ۱۳۴۲، که دوره بیستم مجلس افتتاح گردید، بودجه و اعتبارات مورد نیاز اداره امور کشور از طریق تصویب‌نامه هیئت وزیران تأمین و هزینه می‌شد. لایحه بودجه سال ۱۳۴۱ کل کشور در

۱. مجموعه قوانین مصوب طی دوره ۱۳۰۱-۱۳۰۸.

۲. همان.

۳. همان.

پنج قسمت تهیه و در مرداد ۱۳۴۱، به تصویب هیئت وزیران رسیده بود و پرداخت‌های چهار ماهه اول سال به صورت اجازه پرداخت یک دوازدهم همان لایحه انجام می‌گرفت. بودجه سال ۱۳۴۲ کل کشور نیز به صورت تصویب‌نامه جایگزین قانون در فروردین ۱۳۴۲، به تصویب هیئت وزیران رسید. تبصره‌ها و جدول‌های پیوست این دو تصویب‌نامه (بودجه سال ۱۳۴۱ و ۱۳۴۲) به همراه چند تصویب‌نامه جایگزین قانون دیگر، که مواردی از قبیل اضافه اعتبار وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی، برقراری مستمری و وظیفه، وام و اعتبار داخلی و خارجی را دربرمی‌گرفت، در مجموع با تغییرات اندکی در آبان ۱۳۴۲ به تصویب مجلس شورای ملی رسید و به صورت قانون بودجه سال‌های ۱۳۴۱ و ۱۳۴۲ کل کشور درآمد.^۱

بودجه سال ۱۳۴۳ بعد از وقفه‌ای چندساله، قبل از سال مالی تهیه شد و در اسفند ۱۳۴۲ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. روش تهیه این بودجه به شکل سابق بود، اما با تحولات انجام شده در تشکیلات تهیه بودجه و انتقال مأموریت تنظیم آن از وزارت دارایی به سازمان برنامه، بودجه سال ۱۳۴۳ در مرداد همان سال اصلاح شد. این اصلاحیه که مشتمل بر ۷۹ تبصره بود، گام اولیه برای تغییر نظام بودجه‌ای کشور از روش مرسوم به روش برنامه‌ای بود.^۲

با ارائه بودجه اصلاحی سال ۱۳۴۳ در قالب بودجه برنامه‌ای (که تلفیقی از بودجه تمام دستگاه‌ها، شرکت‌های دولتی و شرکت‌های انتفاعی وابسته به دولت بود) و ارائه شکل کامل تر بودجه برنامه‌ای از سال ۱۳۴۴ به بعد و تغییر آیین‌نامه داخلی مجلس در اسفند ۱۳۴۳، تشریفات بررسی و تصویب بودجه کل کشور در مجلس شورای ملی تغییر یافت. براساس تشریفات جدید، پس از تقدیم لایحه بودجه کل کشور به مجلس، این لایحه به کمیسیون بودجه ارجاع می‌شد و این کمیسیون پس از بررسی، گزارش خود را به مجلس تقدیم می‌کرد. در مجلس پس از مذاکرات متوالی روزانه، لایحه به تصویب می‌رسید. با افزایش تعداد تبصره‌های بودجه از سال ۱۳۳۶ به بعد و تفکیک تبصره‌ها به تبصره‌های موقت (یک‌ساله) و دائم از سال ۱۳۳۷، (با توجه به ماهیت قانون‌گذاری تبصره‌ها)، توجه نمایندگان مجلس شورای ملی و لذا بیشترین زمان بررسی بودجه کشور به بررسی و

۱. نگاه کنید به: تصمیم متخذه دایر به اجرای موقت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی تنظیمی به‌وسیله کمیسیون منتخب مصوب ۱۳۴۳/۱۲/۱۶ و منوچهر گودرزی، خداداد فرمانفرمائیان و عبدالمجید مجیدی، همان، ص ۲۱۷.

۲. همان.

تصویب تبصره‌های بودجه معطوف شد.^۱ از این تاریخ به بعد تا سال ۱۳۵۷، بودجه‌های سنواتی را دولت به‌موقع ارائه می‌کرد و قبل از شروع سال مالی به تصویب مجلس شورای ملی می‌رسید. البته در کنار تصویب بودجه کل کشور طی این سال‌ها، لوایح متمم بودجه و اضافه اعتبارات نیز برحسب مورد پیشنهاد و تصویب می‌شد. درعین حال مواد (۲۶ تا ۳۰) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۴۹، ناظر بر چگونگی تشریفات تهیه، ارائه و تصویب بودجه کل کشور بود. در اسفند ۱۳۵۱ هم‌زمان با تصویب قانون برنامه پنج‌ساله پنجم کشور، نخستین قانون برنامه‌بودجه نیز به تصویب مجلس شورای ملی رسید و به تحولات و تغییرات به‌عمل آمده طی سال‌های اخیر رسمیت بخشید.

با پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن‌ماه ۱۳۵۷، و انحلال دو مجلس شورای ملی و سنا، برای مدت کوتاهی اختیار تصویب احکام بودجه‌ای ابتدا با هیئت وزیران دولت موقت و سپس با شورای انقلاب اسلامی بود. طی سال‌های منتهی به تشکیل مجلس شورای اسلامی (تیر ۱۳۵۹)، بودجه سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹ به تصویب شورای انقلاب رسید. با تشکیل مجلس شورای اسلامی، تصویب بودجه به‌موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی، و همچون گذشته، از اختیارات انحصاری مجلس شد. از این تاریخ تاکنون، به‌جز بودجه سال ۱۳۶۰ که در مرداد همان سال به تصویب رسید، قوانین بودجه سنواتی با تقدیم به‌موقع لایحه دولت، قبل از سال مالی به تصویب مجلس رسیده است. با تشکیل کمیسیون برنامه‌بودجه که تا سال ۱۳۶۹ رسیدگی به لایحه بودجه را در مجلس در حوزه وظایف و اختیارات خود داشت، سایر کمیسیون‌های مجلس باید پیشنهادهای خود را برای بررسی به کمیسیون مزبور ارائه می‌دادند. همچنین براساس آیین‌نامه داخلی مجلس (مصوب اردیبهشت ۱۳۶۲)، بررسی بودجه در مجلس یک شوری و زمان مذاکره در باب کلیات لایحه بودجه ده ساعت تعیین شده بود.

با اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس در اسفند ۱۳۶۹، رسیدگی به بودجه از انحصار کمیسیون برنامه‌بودجه خارج شد. براساس اصلاحات انجام شده، رسیدگی به بودجه هریک از دستگاه‌ها برعهده کمیسیون مشترکی از اعضای کمیسیون برنامه‌بودجه و اعضای کمیسیون ذی‌ربط محول و بخش درآمدهای لایحه بودجه (اعم از ریالی و ارزی) و

بودجه شرکت‌های دولتی و نیز همه سیاست‌گذاری‌های پولی و مالی و اعتباری به عهده کمیسیون مشترک امور اقتصادی و دارایی و برنامه‌بودجه گذاشته شد.^۱ اما مسئولیت رسیدگی، هماهنگی و تلفیق نهایی بودجه، ارائه گزارش بودجه به مجلس و دفاع از آن در مجلس، همچنان به عهده کمیسیون برنامه‌بودجه یعنی کمیسیون اصلی باقی‌ماند، به طوری که اگر کمیسیون‌های تخصصی پیشنهاد افزایش سقف اعتبارات جاری و عمرانی را می‌دادند، در صورت پذیرش کمیسیون بودجه تصویب می‌شد.^۲ با اصلاح مجدد آیین‌نامه داخلی مجلس در آذر ۱۳۷۲، رسیدگی به لایحه بودجه در مجلس دچار تغییرات اساسی شد که اهم این تغییرات عبارت بود از:^۳

۱. زمان‌بندی کردن ده ساعت مذاکره در باب کلیات لایحه بودجه میان مخالفان، موافقان، مخبر کمیسیون بودجه و دولت.
۲. دو شوری شدن رسیدگی به لایحه بودجه کل کشور.
۳. تشکیل کمیسیون مشترک برنامه‌بودجه، امور اقتصادی و دارایی و تعاون برای رسیدگی به درآمدهای بودجه در شور اول.
۴. رسیدگی به کلیات بودجه و درآمدهای بودجه در شور اول و تصویب آن در مجلس.
۵. تشکیل کمیسیون مشترک برنامه‌بودجه و هریک از کمیسیون‌های تخصصی برای بررسی پیشنهادهای هزینه‌ای.
۶. ارائه گزارش کمیسیون برنامه‌بودجه در زمینه هزینه‌های بودجه در شور دوم.
۷. برگزاری بدون وقفه جلسات مجلس هنگام طرح شور اول و دوم لایحه بودجه. به دلیل مشکلات ایجاد شده در اجرای مقررات فوق، آیین‌نامه داخلی یک‌بار دیگر در مهر ۱۳۷۴ اصلاح شد.^۴ براساس اصلاحات انجام شده، رسیدگی به لایحه بودجه در مجلس، مجدداً یک شوری و برای رسیدگی نهایی و ایجاد هماهنگی، کمیسیون تلفیق (اصلی)^۵

۱. قانون الحاق یک تبصره به ماده (۱۰۶) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۶۹/۱۲/۸.
۲. قانون اصلاح تبصره الحاقی به ماده (۱۰۶) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۳.
۳. قانون اصلاح موادی از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۲/۹/۲۳.
۴. قانون اصلاح ماده (۱۰۶) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۴/۷/۱۹.
۵. اعضای کمیسیون تلفیق شامل کلیه اعضای کمیسیون برنامه‌بودجه و یک نفر از هریک از کمیسیون‌های تخصصی بود، مصوب ۱۳۷۹/۹/۲۰.

رسیدگی به لایحه بودجه پیش‌بینی شد.

در اصلاحات جدید، نمایندگان ده روز فرصت داشتند تا پیشنهادهای خود را به کمیسیون‌های تخصصی ارائه کنند و کمیسیون‌های تخصصی نیز ده روز مهلت داشتند تا پیشنهادهای دریافتی را رسیدگی و گزارش خود را به کمیسیون تلفیق ارسال دارند. کمیسیون تلفیق پانزده روز فرصت داشت تا گزارش لایحه بودجه را به مجلس تقدیم کند. در جلسه علنی پس از رسیدگی به کلیات بودجه و تصویب آن، به پیشنهادهای مربوط به درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار بودجه عمومی دولت رسیدگی می‌شد و سقف آن به تصویب می‌رسید و پس از آن پیشنهادهای مربوط به تبصره‌ها و ردیف‌ها در دستور کار قرار می‌گرفت. در اواخر دوره پنجم مجلس شورای اسلامی، آیین‌نامه داخلی مجلس باز هم مورد تجدیدنظر قرار گرفت.^۱ ادغام کمیسیون امور برنامه‌بودجه و کمیسیون محاسبات و تشکیل کمیسیون برنامه‌بودجه و محاسبات و افزایش مدت زمان نطق هر نماینده در هنگام مذاکرات کلیات بودجه، مهم‌ترین تغییرات در زمینه بررسی لایحه بودجه در اصلاحیه جدید آیین‌نامه داخلی بود. سرانجام اینکه، مجلس دوره ششم با اصلاحیه آذر ۱۳۷۹، تعداد اعضای کمیسیون تلفیق را با افزایش نمایندگان کمیسیون‌های تخصصی از یک نفر به دو نفر، بیشتر کرد.^۲

۳-۱-۴ اطلاعات بودجه‌ای

اطلاعات بودجه‌ای (منابع و مصارف) و چگونگی ارائه آن (شکل سند بودجه) از قبل از مشروطیت تاکنون، تغییرها و تحول‌های قابل توجهی داشته است. قبل از مشروطیت برای مرکز و هریک از ایالات و ولایات کتابچه دستورالعمل (بودجه) مجزایی، که حاوی مجموع درآمدها و مخارج هر شهرستان و به روش سیاق ثبت و ضبط شده بود، تهیه می‌شد. شیوه ثبت این اطلاعات، در حساب‌های مختلف، به گونه‌ای بود که فقط کسانی که با سیاق آشنایی داشتند می‌توانستند آن را بخوانند و متوجه شوند، از این رو اطلاعات مربوط به دخل و خرج کشور منحصرأ در دست مأموران مالیه بود. کتابچه‌های بودجه

۱. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۰.

۲. قانون اصلاح ماده (۲۱۳) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۹/۹/۲۰.

ایالات حاوی درآمدها و مخارج محلی بود. درآمدهای محلی که در ابتدای هر کتابچه برآورد می‌شد، منحصر به پیش‌بینی مالیات‌های مستقیم اعم از نقدی و جنسی بود و مخارج در دو قسمت مخارج ولایتی (حقوق مستخدمان و صاحبان مستمری و وظیفه) و مخارج قشون محلی، مصارف دیوانی، حقوق مستخدمان مرکزی و افراد غیرمحلی تنظیم می‌شد.^۱ در کتابچه بودجه مرکز نیز درآمدهای گمرکی، ضرابخانه، اوقاف و انحصارات و مخارج مرکزی درج می‌شد. با این وصف، تنظیم و ارائه هم‌زمان درآمدها و هزینه‌های عمومی کشور صورت نمی‌گرفت و اغلب هزینه‌های دولت به‌تدریج و در طول سال از طریق برات به عهده ایالات ابلاغ می‌شد.^۲

اولین سند بودجه جامع و کامل ایران که متضمن اجتماع درآمدها و هزینه‌ها، طبقه‌بندی‌های درآمدی (قسمت، فصل، ماده) و هزینه‌ای، و اطلاعات تفصیلی هزینه‌های مجلس شورای ملی، وزارت دربار و هشت وزارتخانه موجود آن زمان برای سال ۱۲۸۹ شمسی بود،^۳ به‌دلیل نابسامانی‌های سیاسی و اجتماعی به تصویب نرسید. از سال ۱۳۰۱ تا سال ۱۳۴۳، نحوه ارائه اطلاعات بودجه‌ای و شکل سند بودجه، دو مرحله‌ای بود. در مرحله اول، دولت سند بودجه کل کشور، حاوی ارقام درآمدها و اعتبارات دستگاه‌ها (دستگاه - هزینه) را به مجلس ارائه می‌کرد و در مرحله دوم، دستگاه‌ها و ادارات دولتی هزینه‌های تفصیلی خود را در سقف اعتبار تصویب شده به کمیسیون بودجه ارائه می‌دادند. از دیگر تحولات این دوره می‌توان به ایجاد حساب خزانه از سال ۱۳۰۴ تا ۱۳۱۸، برای تأمین هزینه‌های عمرانی و نظامی (خرید اسلحه) از محل درآمد نفت، عوارض راهداری، عوارض قند و شکر و چای به‌طور مستقل و مجزا از بودجه عمومی (بدون ارائه اطلاعات آن به مجلس)،^۴ انعکاس هزینه‌ها و درآمدهای امور اقتصادی دولت به‌صورت درآمد - هزینه در بودجه سال ۱۳۱۹ کل کشور^۵ و تفکیک بودجه جاری و

۱. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، همان، ص ۱۱۷.

۲. شیرین مهدوی، *زندگینامه جامع محمدحسن کمپانی، (امین دارالضرب)*، ترجمه منصوره اتحادیه و فرحناز

امیرخانی حسنی‌کولو، ۱۳۷۹، ص ۸۴ - ۸۵.

۳. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، همان، ص ۱۲۰.

۴. منوچهر زندی‌حقیقی، همان، ص ۸۰.

۵. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، همان، ص ۱۲۸.

بودجه عمرانی از سال ۱۳۲۷ به بعد، اشاره کرد.

در سال ۱۳۳۸ دولت در نحوه ارائه اطلاعات بودجه‌ای و شکل‌بندی بودجه گامی دیگر برداشت، و بودجه سال ۱۳۳۹ را در پنج فصل: بودجه عمرانی، بودجه اختصاصی، بودجه سازمان برنامه، بودجه شرکت‌های تابع وزارت صنایع و بودجه شرکت ملی نفت تهیه و تنظیم کرد.^۱

با تهیه بودجه برنامه‌ای سال ۱۳۴۴، تحول اساسی‌ای در نحوه ارائه اطلاعات بودجه‌ای رخ داد. در این بودجه، اعتبارات جاری و عمرانی که قبلاً به‌صورت مجزا و توسط دو دستگاه وزارت دارایی و سازمان برنامه ارائه می‌شد، تلفیق، و اعتبارات هریک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به‌طور جداگانه و به تفصیل نشان داده شده بود. تحول مهم دیگری که متعاقب تهیه بودجه برنامه‌ای در اطلاعات بودجه‌ای به‌وجود آمد، تهیه پیوست‌های بودجه از سال ۱۳۴۵ به بعد بود. در این سال، علاوه بر قالب کلی و سالیانه لایحه بودجه، سه پیوست زیر نیز اطلاعات لایحه را تکمیل می‌کرد:^۲

پیوست ۱. شرح اجرای عملیات دولتی که در آن کلیه عملیات سال بودجه با اشاره به سال جاری و سال قبل به‌طور مفصل در داخل فعالیت‌ها و برنامه‌ها گزارش شده بود.
پیوست ۲. شرح عملکرد و بودجه مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت.
پیوست ۳. گزارش پیشرفت‌های یک سال گذشته.

لازم به ذکر است که در سال‌های قبل از ۱۳۴۵، به‌رغم تصریح تبصره «۲۶» قانون بودجه سال ۱۳۲۸،^۳ بودجه مؤسسات و شرکت‌های دولتی به مجلس تقدیم نمی‌شد.

بدین ترتیب بودجه سال ۱۳۴۵ کل کشور و پیوست‌های آن اولین سند بودجه‌ای است که عملیات تمام بخش دولتی را دربرمی‌گرفت. در سال ۱۳۴۹، پیوست ۳ فوق‌الذکر، که در واقع تکراری از پیوست ۱ بود، جای خود را به پیوست دیگری به نام «گزارش نخست‌وزیر درباره وضع اقتصادی کشور در سال‌های ۱۳۴۷-۱۳۴۸ و برنامه مالی دولت

۱. منوچهر ضیایی، همان.

۲. فریدون صراف، *بودجه‌ریزی دولتی و نظام بودجه‌ای ایران*، ۱۳۵۶، ص ۲۷۷.

۳. براساس این تبصره دولت موظف شده بود که بودجه مؤسسات‌های دولتی اعم از شرکت‌ها و بنگاه‌ها را به‌عنوان بودجه ضمیمه، هر سال جزو بودجه‌های عمومی برای اطلاع و نظارت به مجلس بفرستد، نگاه کنید به: شمس‌الدین جزایری، همان، ص ۲۴۴.

در سال ۱۳۴۹» داد.^۱ پس از آن، تا سال‌های منتهی به سال ۱۳۵۷ - به‌جز تغییراتی که در برخی از پیوست‌های لایحه بودجه صورت گرفت - شکل و نحوه ارائه اطلاعات در سند اصلی بودجه (لایحه بودجه کل کشور) در بخش‌بندی اطلاعات ثابت ماند.

از انقلاب اسلامی تاکنون نیز به سبب عدم اجرای اصل «۵۲» قانون اساسی جمهوری اسلامی راجع به تصویب قانون ترتیب تهیه و پیشنهاد بودجه برای بررسی قانون‌گذار، تغییری در سامان‌دهی و ارائه اطلاعات بودجه‌ای داده نشده است؛ و تهیه و تنظیم بودجه کل کشور همچنان به تبعیت از دو قانون اصلی برنامه‌بودجه و محاسبات عمومی کشور صورت می‌گیرد. البته با اصلاح و تصویب مجدد قانون محاسبات عمومی کشور در شهریور ۱۳۶۶، فصل دوم (مواد ۲۶ تا ۳۰) قانون قبلی که مربوط به تهیه و تصویب بودجه می‌شد، با این استدلال که تهیه و تنظیم بودجه در قانون برنامه‌بودجه دیده شده است، حذف گردید. در نتیجه، تشخیص و تعریف نیازهای ضرور اطلاعاتی در سند بودجه مسکوت ماند. بررسی اطلاعات بودجه‌ای سال‌های پس از انقلاب اسلامی نشان می‌دهد که به‌دلیل فقدان صراحت‌های قانونی و رویه‌های مشخص درباره تنظیم شکل و محتوای سند بودجه، تغییراتی به‌صورت جاری، پیش‌بینی نشده و به اقتضای تصمیم‌های اداری از طرف دولت اعمال و به قوه مقننه پیشنهاد شده است.^۲ برای مثال، از سال ۱۳۶۹ به بعد به‌جای قید مواد هزینه در بودجه عمومی دولت، فصول هزینه درج می‌شود یا در سال ۱۳۶۴، بودجه ارزی برای اولین و آخرین بار به‌عنوان پیوست لایحه بودجه تنظیم و برای تصویب پیشنهاد گردید. از جمله تغییرات دیگر، ارائه بودجه استانی به‌صورت پیوست جداگانه^۳ از سال ۱۳۷۴، و ارائه اطلاعات مالی طرح‌های عمرانی ملی و برآورد اعتبارات مورد نیاز تا پایان دوران اجرای طرح‌ها از سال ۱۳۶۴ را شاید بتوان در زمره مهم‌ترین تحولات در نظر گرفت. اما هیچ‌یک از این تغییرات صورت‌بندی‌های مشخصی را برای بودجه‌ریزی ایران معرفی نمی‌کند.

۱. فریدون صراف، همان، ص ۲۸۰.

۲. مهرداد محمدپوردهکردی و علی‌اکبر شبیری‌نژاد، *بودجه‌ریزی در ایران* (مسائل و چالش‌ها)، ۱۳۸۱، ص ۲۱۲.

۳. در تبصره «۲» قانون برنامه دوم توسعه و سپس در ماده (۷۵) قانون برنامه سوم توسعه برای بودجه استانی پیوست جداگانه‌ای پیش‌بینی شده است. این پیوست اطلاعات مربوط به اعتبارات جاری را برحسب دستگاه اجرایی به تفکیک استان دربرمی‌گیرد. همچنین اعتبارات عمرانی استانی به‌صورت کلی و در قالب فصل به استان‌ها اعلام می‌شود.

۲-۴ بودجه و قانون‌گذار

با تغییر نظام حکومتی ایران از سلطنتی به مشروطه سلطنتی در مرداد ۱۲۸۵ شمسی، اولین مجلس مردمی متکی بر منتخبان طبقات اجتماعی در شهریور همان سال تشکیل شد. هرچند که اوضاع مالیه و دخل و خرج مملکت یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های انقلابیون مشروطه‌خواه بود، اما در اولین آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی مصوب مهر ۱۲۸۵، نه تنها کمیسیونی در زمینه بودجه پیش‌بینی نشد، بلکه در آن اشاره‌ای هم به بررسی و تصویب بودجه به عمل نیامد.^۱

تصویب قانون اساسی، که برگرفته از قانون اساسی کشورهای فرانسه و بلژیک بود، در دی ۱۲۸۵ منجر به ایجاد حق دخالت مجلس در بودجه مملکتی شد. به موجب اصل «هجدهم» قانون اساسی، تسویه امور مالیه، جرح و تعدیل بودجه، تغییر در وضع مالیات‌ها، رد و قبول عوارض و فروع و همچنان ممیزی‌های جدید که از طرف دولت اقدام می‌شود، باید به تصویب مجلس برسد. در اصل «۲۵» نیز استقراض دولتی (داخلی یا خارجی) موکول به اجازه مجلس شده بود. بدین ترتیب تاریخ تصویب قانون اساسی را می‌توان منشأ تاریخی ایجاد حق دخالت مجلس در بودجه دانست. اصل «۲۷» متمم قانون اساسی مصوب مهر ۱۲۸۶، نیز تصریح و تأکیدی بر حق انحصاری مجلس در تصویب دخل و خرج مملکتی (بودجه) بود.

با تشکیل دوره دوم مجلس شورای ملی و تغییر آیین‌نامه داخلی مجلس در دی ۱۲۸۸، مجلس برای عملیاتی کردن حق قانونی خود در تصویب بودجه کشور، در ماده (هجدهم) آیین‌نامه داخلی، کمیسیون بودجه‌ای مرکب از هجده نفر را پیش‌بینی کرد. از جمله وظایف کمیسیون بودجه، بررسی تمام مطالب درباره بودجه سال بعد و بررسی تمام لوایح یا طرح‌های قانونی بود که موجب تغییر دخل و خرج سال بعد می‌شد. ماده (۵۹) این آیین‌نامه نیز بررسی بودجه را در مجلس یک شوری تعیین کرد. هرچند که در ماده (۶۰) آیین‌نامه، این حق به نمایندگان داده شده بود که پیشنهادهای اصلاحی خود را درباره ماده یا فصل بودجه از طریق رئیس مجلس به کمیسیون بودجه بدهند، در ماده

۱. نظامنامه داخلی مجلس شورای ملی، مصوب ۱۲۸۵/۷/۲۵ شمسی.

(۶۵) تأکید شده بود که در قانون بودجه، پیشنهادهای مربوط به افزایش مقرری، کمک معاش، وظیفه یا ایجاد تشکیلات، شغل یا وظایف جدید به‌عنوان ماده الحاقیه یا به‌عنوان اصلاحیه قابل طرح نیست.^۱ در واقع نمایندگان می‌توانستند هرگونه اصلاحیه یا ماده الحاقیه را که بخواهند پیشنهاد کنند، ولی پیشنهاد فوق نباید از حدود ماده (۶۵) تجاوز می‌کرد. این مقررات از نظر منع پیشنهاد هزینه، چه در مواقعی که بودجه در کمیسیون بودجه مورد بررسی بود و چه در مواقعی که بررسی بودجه در جلسه علنی مطرح بود، حدود دخالت نمایندگان را تعیین کرده بود. در اصلاحیه‌های بعدی آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی، این سطح از حق تصرف نمایندگان در هزینه‌های عمومی حفظ شد. البته نمایندگان این حق را داشتند که به‌صورت جمعی (حداقل ۱۵ نفر) در قالب طرح، تقاضای اضافه اعتبار برای مورد خاصی بکنند که بعد از ارجاع رئیس مجلس به کمیسیون بودجه، این طرح‌ها در کمیسیون بررسی و در صورتی که مخارج مستمر برای چند سال بود، مخارج متعلق به هر سال در بودجه همان سال پیش‌بینی می‌شد.^۲

براساس آیین‌نامه‌های داخلی مجلس شورای ملی، مسئله حق تصرف نمایندگان در درآمد و هزینه عمومی، یعنی امکانی که نمایندگان بتوانند تغییراتی در لایحه بودجه ایجاد کنند، با دخالت کمیسیون بودجه متفاوت بود. زیرا کمیسیون بودجه این اختیار را داشت که لایحه بودجه را رد، تصویب یا به تعویق اندازد. برای مثال، کمیسیون بودجه، لایحه بودجه سال ۱۳۳۳ را به دلیل کسری بودجه زیاد آن (در لایحه دولت درآمدها ۴۰ درصد از مخارج کمتر بود)، واقعی نبودن برخی از درآمدها و عدم درج درآمد - هزینه برخی از شرکت‌های دولتی تصویب نکرد.^۳ همچنین مجلس در برخی از سال‌ها (۱۳۲۳ و ۱۳۲۶) اختیار تصویب بودجه کل کشور را به کمیسیون بودجه واگذار نمود. به‌علاوه، از سال ۱۳۰۱ تا ۱۳۴۳، اختیار تصویب بودجه تفصیلی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اداری دولتی به عهده کمیسیون بودجه مجلس شورای ملی بود. البته در برخی از سال‌ها

۱. نظامنامه داخلی مجلس شورای ملی، مصوب ۱۲۸۵/۱۰/۱۹ شمسی.

۲. تصمیم قانونی دایر به اجرای موقت آیین‌نامه مصوب کمیسیون اصلاح آیین‌نامه داخلی، مصوب ۱۳۲۸، ماده (۴۴).

۳. منوچهر ضیایی، همان، مقدمه.

بودجه‌های تفصیلی به تصویب مجلس نیز رسید.^۱ هرچند که در قبل از انقلاب اسلامی، قوه مقننه ایران براساس قانون اساسی متشکل از دو مجلس (مجلس شورای ملی، مجلس سنا) بود، اما براساس اصل «۴۶» قانون اساسی و قسمت اول اصل «۲۷» متمم قانون اساسی، صلاحیت تصویب بودجه از مختصات مجلس شورای ملی بود، و مجلس پس از تصویب بودجه آن را به اطلاع مجلس سنا می‌رساند و مجلس سنا ملاحظات خود را به مجلس شورای ملی اظهار می‌کرد، ولی مجلس شورای ملی مختار بود که ملاحظات مجلس سنا را قبول یا رد کند.^۲ به عبارت دیگر، نقش مجلس سنا در زمینه بودجه نقش نظارتی و مشورتی تعریف شده بود. اما در عرصه عمل در برخی از سال‌ها مجلس سنا در زمینه بودجه کشور فراتر از نقش مشورتی عمل کرد، و برخی از ارقام بودجه را تغییر داد.^۳

تشریفات تصویب بودجه در ایران از زمان تأسیس مجلس و دخالت نمایندگان در تصویب بودجه تا سال ۱۳۵۷، به‌ویژه از سال ۱۳۴۴ به بعد، که در تهیه و تنظیم بودجه اصول وحدت و جامعیت بودجه رعایت شد، با تغییرات اندکی بدین صورت بود که بودجه در جلسه علنی مجلس شورای ملی، به دستور رئیس مجلس به کمیسیون بودجه ارجاع می‌شد. مدت بررسی بودجه در کمیسیون بودجه یک ماه بود، البته مدت فوق تا دو ماه قابل تمدید بود. کمیسیون بودجه در پایان مدت مقرر گزارش خود را در صحن علنی مجلس طرح می‌کرد. در زمان رسیدگی مجلس به بودجه، جلسات مجلس بدون وقفه به غیر از ایام تعطیل به‌طور مداوم روزی حداقل پنج ساعت تشکیل می‌شد و تا موقعی که شور و مذاکره پایان نیافته و رأی مجلس اخذ نمی‌شد، بودجه از دستور خارج نمی‌گردید. در صورتی که به‌علت طولانی شدن بحث، تصویب بودجه به تأخیر می‌افتاد، لایحه یا طرح یک یا چند دوازدهم مطرح می‌شد. پس از تصویب بودجه در مجلس شورای ملی، بودجه به مجلس سنا ارجاع می‌شد. در مجلس سنا، بودجه باید حداکثر ظرف یک ماه بررسی و ظرف این مدت نظر مشورتی سنا به مجلس شورای ملی اعلام شود. در صورتی که لایحه

۱. همان.

۲. منوچهر زندی حقیقی، ص ۴۰ - ۴۱.

۳. شمس‌الدین جزایری، همان، ص ۳۸۱.

بودجه بیش از مدت مذکور در مجلس سنا متوقف می‌شد، مجلس شورای ملی آن را موافقت شده تلقی می‌کرد.^۱ لازم به ذکر است که مدت نطق نمایندگان در زمان بررسی بودجه و در چارچوب سیاست مالی و اقتصادی دولت نامحدود بود.^۲

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی در سال ۱۳۵۸، صلاحیت تصویب بودجه دولت، مانند گذشته، در انحصار مجلس شورای اسلامی شناخته شد. با توجه به فصل حقوق نمایندگان در قانون اساسی و به تبع آن آیین‌نامه داخلی مجلس، حدود دخالت نمایندگان و حق دخل و تصرف آنان در لوایح بودجه دولت نامحدود تعیین شده است. هر نماینده مجلس می‌تواند هر پیشنهاد درآمدی یا هزینه‌ای را، در صورتی که در مهلت مقرر چاپ شده باشد، در هنگام بررسی لایحه بودجه در صحن علنی مطرح کند. حتی نمایندگان می‌توانند در هنگام بررسی لایحه بودجه، در خصوص تبصره‌ها (قبل از ورود به بحث) پیشنهاد حذف کل تبصره یا حذف جزئی از تبصره را بدهند. این اختیار نامحدود نمایندگان در زمینه افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدها به دو طریق امکان محدود شدن دارد. یکی، اصل «۷۵» قانون اساسی جمهوری اسلامی و دیگری، آیین‌نامه داخلی مجلس. براساس اصل «۷۵» قانون اساسی، پیشنهاد نمایندگان در خصوص طرح‌ها و لوایح که منجر به کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود، در صورتی قابل طرح است که جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید معلوم شده باشد. اما علی‌رغم صراحت این اصل از قانون اساسی، شورای نگهبان قانون اساسی در تفسیری که از آن به عمل آورده، آن را در زمان بررسی لایحه بودجه قابل اجرا نمی‌داند.^۳

امکان دومی که می‌تواند حق دخالت و دخل و تصرف نمایندگان را در بودجه دولت محدود کند، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است. در تمامی آیین‌نامه‌های داخلی مجلس شورای اسلامی و اصلاح آنها در بعد از انقلاب اسلامی تاکنون، تصریح شده است

۱. منوچهر زندی حقیقی، همان، ص ۴۷ - ۴۸.

۲. همان، ص ۵۲.

۳. شورای نگهبان در پاسخ به استفساریه کمیسیون برنامه و بودجه درباره ناظر بودن اصل «۷۵» قانون اساسی در لایحه بودجه نظر مشورتی خود را چنین بیان کرده است: «اصل «۷۵» قانون اساسی ناظر به پیشنهاد نمایندگان در لایحه بودجه نمی‌باشد. نگاه کنید به: شماره ۵۵۹۹ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷ شورای نگهبان.»

که نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی در صورتی می‌توانند به سقف اعتبارات دستگاه‌ها اضافه کنند که منبع درآمد قابل قبولی ارائه کنند. همچنین براساس آیین‌نامه‌های داخلی مجلس، زمانی که سقف درآمدهای بودجه بسته شود، هیچ‌گونه اضافه یا کاهش درآمدی یا افزایش در هزینه‌ها پذیرفته نخواهد شد. هرچند که چنین احکامی می‌تواند دخالت نمایندگان را در بودجه دولت کاهش دهد، اما منوط کردن پیشنهاد افزایش هزینه به معرفی درآمد، خود مشکلات دیگری را از جمله تصویب احکامی که برای دولت ایجاد مشکلات اجرایی می‌کند، در پی خواهد داشت.^۱

تشریفات تصویب بودجه در بعد از انقلاب اسلامی نسبت به گذشته چند تغییر مهم کرد. اولاً، مذاکره در باب کلیات لایحه بودجه به ده ساعت کاهش یافت و در نتیجه مدت نطق نمایندگان (چه موافق، چه مخالف) نیز محدود شد. ثانیاً، نقش کمیسیون‌های تخصصی مجلس در بررسی و رسیدگی به لایحه بودجه افزایش یافت. ثالثاً، یک‌بار با افزایش نقش کمیسیون‌های تخصصی، و بار دیگر با افزایش تعداد نمایندگان کمیسیون‌های تخصصی در کمیسیون تلفیق (اصلی) رسیدگی به لایحه بودجه (در سال ۱۳۷۹)، نقش کمیسیون برنامه‌بودجه کاهش یافت. رابعاً، مدت بررسی لایحه بودجه در کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق محدودتر و غیرقابل تمدید گردید.

۳-۴ نظارت بر اجرای بودجه

حق نظارت مجلس بر اجرای بودجه عمومی دولت از حق تصویب بودجه در مجلس نشئت می‌گیرد. در قانون‌های اساسی قبل و بعد از انقلاب، برای اعمال نظارت مجلس بر بودجه و امور مالی دولت دو روش مستقیم و غیرمستقیم پیش‌بینی شده است. روش مستقیم، رسیدگی و تصویب تفریغ بودجه (در پیش از انقلاب) است و روش غیرمستقیم، اعمال نظارت از طریق سؤال و بازخواست از وزرا و مسئولان دستگاه‌های

۱. برای مثال می‌توان به تصویب پرداخت پانزده روز پاداش به بازنشستگان در سال ۱۳۷۸ اشاره کرد که به دلیل عملی نبودن اجرای آن و تأمین اعتبار آن، بودجه سال ۱۳۷۸ اصلاح شد. نگاه کنید به: مهرداد محمدپوردهکردی، «سنجه‌هایی برای داوری»، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، دفتر مطالعات برنامه‌بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص ۲۶۳.

دولتی - که به‌نحوی از انجا از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند، - در زمینه نحوه خرج و دستیابی به اهداف مصوب ضمن بودجه است. علاوه بر این، مکلف کردن دولت و دستگاه‌های دولتی به ارائه گزارش عملکرد در مقاطع زمانی سه‌ماهه و شش‌ماهه به کمیسیون‌های مجلس در قوانین عادی نظیر قانون محاسبات عمومی، قوانین بودجه سنواتی (احکام تبصره‌ها)، قوانین برنامه‌های عمرانی و غیره، را می‌توان از دیگر روش‌های اعمال نظارت مجلس بر بودجه عمومی دولت در ایران دانست. با توجه به اینکه رسیدگی و تصویب تفریغ بودجه، مستقیم‌ترین روش اعمال نظارت مجلس بر بودجه دولت بوده است، در این بخش به تصویب تفریغ بودجه در مجلس شورای پیش از انقلاب و تحول در کار رسیدگی در بعد از انقلاب اسلامی پرداخته می‌شود.

در قانون اساسی مصوب دی ۱۲۸۵، تنها اشاره مستقیم به اعمال نظارت مجلس بر بودجه عمومی دولت به اصل هجدهم مربوط می‌شود که در ابتدای آن «تسویه امور مالی» را از اختیارات مجلس دانسته است. اما در اصل «۱۰۲» متمم قانون اساسی مصوب مهر ۱۲۸۶، اختیار تفریغ حساب‌های اداره مالیه به دیوان محاسبات داده شد و دیوان موظف گردیده است که صورت کلیه محاسبات مملکتی را به انضمام ملاحظات خود تسلیم مجلس شورای ملی کند. در هیچ‌کدام از این قوانین اشاره‌ای به نحوه رسیدگی و چگونگی اعمال نظارت مجلس نشده است.^۱ حتی در آیین‌نامه‌های داخلی مجلس تا سال ۱۳۵۷، در زمینه چگونگی شور درباره تفریغ بودجه اشاره‌ای نشده، و فقط در ذیل وظایف کمیسیون بودجه، رسیدگی به لایحه تفریغ بودجه از جمله وظایف این کمیسیون شناخته شده است.

در قانون محاسبات عمومی مصوب اسفند ۱۲۸۹، در ذیل عنوان محاسبات وزرا (ماده ۴۱)، وزرا موظف شده بودند که حساب‌های خود را در قالب حساب مخارج، حساب عایدات و محاسبات کل مالیه چاپ و میان نمایندگان [مجلس شورای ملی] توزیع کنند. این حکم در اصلاحات بعدی قانون محاسبات حذف شد.

از دیگر مواد قانون محاسبات ۱۲۸۹، که در اصلاحات بعدی قانون محاسبات حذف شد، و به نوعی پای نمایندگان را به نظارت بر حساب‌های دولت می‌کشاند، ماده (۴۹) بود. براساس این ماده وزیر مالیه در آخر هر سال به‌منظور بستن، رسیدگی به حساب وزرا

۱. منوچهر ضیایی، همان.

و تطبیق حساب‌ها، یک کمیسیون دوازده نفری مرکب از شش نفر از نمایندگان مجلس شورای ملی، سه نفر از سنا و سه نفر از دیوان محاسبات تشکیل می‌داد. طی دوره ۱۲۹۰-۱۳۵۷، مراحل تهیه و تقدیم لایحه تفریغ بودجه در قوانین محاسبات عمومی (۱۲۸۹، ۱۳۱۲ و ۱۳۴۹) با تغییرات اندکی بدین صورت بود که وزرا پس از پایان سال مالی و دوره عمل آن، باید حساب سال مالی گذشته خود را به شکل یکسانی مطابق تقسیم‌بندی فصول و مواد بودجه به وزارت مالیه (دارایی) ارسال کنند. وزارت مالیه (دارایی) نیز باید نسخه اصلی صورت حساب‌های دریافتی را با مدارک و اسناد ضمیمه آنها به دیوان محاسبات ارسال دارد. دیوان محاسبات ظرف مدت معینی باید رسیدگی‌های لازم را به عمل آورده و عین تفریغ بودجه را با اظهارنظرهای خود درباره گردش امور مالی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به وزارت مالیه (دارایی) اعاده کند. در پایان، وزارت دارایی مکلف بود ظرف مدت معینی لایحه تفریغ بودجه را با اظهارنظرهای دیوان محاسبات به مجلس شورای ملی تقدیم نماید.^۱ همچنین در قوانین محاسبات سال‌های فوق، قالب‌های اطلاعاتی، پیوست‌ها و ضمایم لایحه تفریغ بودجه برای تقدیم به مجلس شورای ملی مشخص شده بود.^۲ اما شرح قسمت‌ها و محتویات لایحه تفریغ بودجه در قانون محاسبات ۱۲۸۹، نسبت به قوانین بعدی (۱۳۱۲ و ۱۳۴۹) تفصیلی‌تر و مشخص‌تر است. با این اوصاف، اولین تفریغ بودجه‌ای که به تصویب مجلس شورای ملی رسید،^۳ «قانون تفریغ بودجه سنه مالی یک‌هزار و سیصد و دو مملکتی» است که در دی ۱۳۱۱ تصویب شده است.^۴ این قانون که مشتمل بر دو ماده و بدون جداول پیوست است، فقط حاوی ارقام عایدات، مخارج و تفاضل مخارج نسبت به عایدات است.

۱. نگاه کنید به قوانین محاسبات عمومی مصوب ۱۲۸۹، ۱۳۱۲ و ۱۳۴۹.

۲. مواد (۴۵ و ۵۴) قانون محاسبات ۱۲۸۹، مواد (۵۰ و ۵۱) قانون محاسبات ۱۳۱۲، ماده (۷۹) قانون محاسبات ۱۳۴۹.

۳. لازم به ذکر است که در سال ۱۳۰۳ از طرف وزارت مالیه گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۰۱ مملکتی تقدیم کمیسیون بودجه مجلس شورای ملی شد، اما این گزارش به تصویب مجلس نرسید. شاید این گزارش را بتوان اولین گزارش تفریغ بودجه در ایران دانست که بلا تصویب ماند. از نکات قابل توجه در این گزارش اشاره آن به نبود مرکزیت در جمع و خرج مملکت، گزارش نکردن عایدات و مخارج تحت نظر وزارت جنگ، ارائه نکردن حساب سال ۱۳۰۱ و سال‌های قبل بعضی از وزارتخانه‌ها و ادارات به وزارت مالیه است.

۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، لوح قانون (مجموعه قوانین و مقررات کشور)، ویرایش دوم، ۱۳۸۱.

به‌رغم اصلاح قانون محاسبات در سال ۱۳۱۲ و تشکیل دیوان محاسبات در سال ۱۳۱۳،^۱ تا سال ۱۳۳۶ لایحه تفریغ بودجه‌ای تهیه نشد. تفریغ بودجه سال ۱۳۳۶، اولین تفریغ بودجه بعد از تأسیس دیوان محاسبات است که تهیه و تقدیم مجلس شورای ملی شد. این تفریغ بودجه مشتمل بر یک ماده واحد و جداول ضمیمه در اردیبهشت ۱۳۵۰ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. بعد از تفریغ بودجه سال ۱۳۳۶، تفریغ بودجه سال‌های ۱۳۳۷ و ۱۳۳۸ نیز تهیه و تقدیم مجلس گردید، ولی فقط تفریغ بودجه سال ۱۳۳۷ به تصویب مجلس (آبان ۱۳۵۰) رسیده است. برای سال‌های ۱۳۳۹-۱۳۴۱ تفریغ بودجه‌ای تهیه نشد، اما از سال ۱۳۴۲ تا سال ۱۳۵۰، همه‌ساله تفریغ بودجه تهیه شد و به تصویب مجلس شورای ملی رسید.^۲ با اصلاح قانون محاسبات عمومی در سال ۱۳۴۹، اولین و آخرین لایحه تفریغ بودجه‌ای که بر مبنای آن تهیه شد، لایحه تفریغ بودجه سال ۱۳۵۲ است که به تصویب مجلس شورای ملی نرسید.^۳

چنان‌که بیان شد، طبق اصل «۱۰۲» متمم قانون اساسی قبل از انقلاب، دیوان محاسبات مسئول رسیدگی به حساب‌های وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی و تهیه گزارش تفریغ بودجه بود. هرچند که قانون دیوان محاسبات در اسفند ۱۲۸۹ به تصویب رسید، به دلیل تغییراتی که در تشکیلات مالی ایران به وجود آمد، دیوان محاسبات عملاً تأسیس نشد. تا اینکه با تصویب مجدد قانون دیوان محاسبات در دی ۱۳۱۲، دیوان کار خود را از ابتدای سال ۱۳۱۳ شروع کرد.^۴ تا قبل از انقلاب، دیوان محاسبات از نظر سازمانی، تشکیلاتی و مالی زیرمجموعه دولت (وزارت دارایی) بود. انتخاب اعضای دیوان به پیشنهاد وزیر دارایی و انتخاب مجلس شورای ملی صورت می‌گرفت و تا سال ۱۳۵۲، وزیر دارایی حق عزل رؤسای شعب و اعضای دیوان را داشت،^۵ ولی با اصلاح قانون دیوان

۱. منوچهر زندی حقیقی، همان، ص ۲۰۷.

۲. لوایح تفریغ بودجه این سال‌ها، مشتمل بر یک ماده و جداول پیوست، از نظر تاریخی به شرح زیر به تصویب رسید: تفریغ بودجه سال‌های ۱۳۴۲ و ۱۳۴۳ (آبان ۱۳۵۰)، تفریغ بودجه سال‌های ۱۳۴۴، ۱۳۴۵، ۱۳۴۷ و ۱۳۴۸ (آبان ۱۳۵۱)، تفریغ بودجه سال ۱۳۴۶ (خرداد ۱۳۵۱) و تفریغ بودجه سال‌های ۱۳۴۹ و ۱۳۵۰ (اردیبهشت ۱۳۵۴).

۳. یحیی آقالو، بررسی مشکلات تهیه لایحه تفریغ بودجه در ایران، ۱۳۶۳، ص ۱۲۴.

۴. منوچهر زندی حقیقی، همان، ص ۲۰۷.

۵. نگاه کنید به: قانون دیوان محاسبات مصوب اسفند ۱۲۸۹ (ماده ۲۰) و مصوب دی ۱۳۱۲ (ماده ۳).

در اردیبهشت ۱۳۵۲ این حق از وزیر دارایی سلب شد. روند اصلاحات انجام شده در قانون دیوان محاسبات و برخی قوانین دیگر طی دوره اجرای قانون محاسبات عمومی از سال ۱۳۱۲ تا سال ۱۳۵۷، نشان می‌دهد که قدرت دیوان محاسبات کاهش یافته و در نتیجه امکان اعمال نظارت مجلس بر بودجه دولت کمتر شده است.^۱ مثلاً دیوان محاسبات در مقدمه لایحه تفریغ بودجه سال ۱۳۵۲ - که به تصویب نرسید - چنین بیان می‌کند: «... بر اثر ایجاد قوانین و مقررات خاص، قسمت اعظم اعتبارات مصوب از شمول مقررات قانون محاسبات عمومی خارج و واحدهای مربوط از عرصه رسیدگی مستقیم دیوان محاسبات فارغ هستند...».^۲ بدین ترتیب شاید بتوان گفت که تا قبل از انقلاب، از یک طرف دولت‌ها تمایلی به ارائه تفریغ حساب مالی خود به مجلس نداشتند و از طرف دیگر، به دلیل وابستگی تشکیلاتی و مالی دیوان محاسبات به وزارت دارایی (قوه مجریه) عملاً اعمال نظارت مجلس شورای ملی بر بودجه عمومی دولت از طریق رسیدگی به تفریغ بودجه، تحت تأثیر گزارش‌هایی بود که قوه مجریه جمع‌بندی و به مجلس ارسال می‌کرد. در حالی که در طی زمان با اصلاحات انجام شده در قانون محاسبات عمومی و دیوان محاسبات، از قدرت نظارتی دیوان کاسته شده بود.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، به موجب اصل «۵۴» قانون اساسی جمهوری اسلامی، دیوان محاسبات مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی قرار گرفت که گزارش حسابرسی خود را به صورت مستقیم به مجلس تقدیم می‌کند. با این تغییر سازمانی و تشکیلاتی دیوان محاسبات، تشریفات تقدیم تفریغ بودجه نیز تغییر کرد. بدین نحو که دیوان محاسبات پس از رسیدگی و حسابرسی صورت حساب‌های دریافت و پرداخت کلیه دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی در مورد تهیه گزارش تفریغ بودجه سالیانه، و وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز از طریق نسخه دوم صورت‌های مالی درباره تهیه صورت حساب عملکرد سالیانه دولت اقدام می‌کند. دیوان محاسبات پس از اخذ یک نسخه از صورت حساب عملکرد دولت و مطابقت با تفریغ بودجه، گزارش تفریغ بودجه را همراه با نظرات خود حداکثر تا

۱. شمس‌الدین جزایری، همان، ص ۳۷۳، ۳۷۷؛ منوچهر زندی حقیقی، همان، ص ۲۰۷، ۲۰۹؛ و یحیی آقالو، همان، ص ۱۸۸.

۲. یحیی آقالو، همان، ص ۱۲۳.

پایان سال بعد (برای سال قبل) تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌کند.^۱ بدین ترتیب پس از انقلاب، اولین صورت‌حساب عملکرد تهیه شده به سال ۱۳۶۱ و اولین گزارش تفریغ بودجه به سال ۱۳۶۹ مربوط است که دیوان محاسبات تهیه و به مجلس ارائه کرده است. از این تاریخ به بعد دیوان محاسبات هر ساله گزارش تفریغ بودجه را تقدیم مجلس کرده است. لازم به ذکر است که گزارش تفریغ بودجه تا سال ۱۳۷۵، با تأخیر به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. گزارش سال ۱۳۷۵ با سه ماه تأخیر در سال ۱۳۷۷، و از سال ۱۳۷۶ تاکنون گزارش تفریغ بودجه در مهلت قانونی تهیه و به مجلس ارائه شده است. چارچوب قانونی صورت‌حساب عملکرد و گزارش تفریغ بودجه براساس قسمت‌های مختلف قانون بودجه سنواتی در مواد (۱۰۳) و (۱۰۴) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ مشخص شده است، اما درباره چگونگی محتویات آن، قانون مزبور مسکوت است. لذا دیوان محاسبات کشور از سال ۱۳۶۹ براساس تقسیم‌بندی‌های کارشناسی و رعایت حدود قانون و درخواست نمایندگان، گزارش تفریغ بودجه را تهیه کرده است. با توجه به مسکوت بودن قوانین درباره نحوه بررسی گزارش تفریغ بودجه در مجلس و اینکه آیا این گزارش باید در مجلس تصویب شود یا خیر، برخورد مجلس در دوره‌های مختلف متفاوت بوده است. تا قبل از ادغام کمیسیون دیوان محاسبات در کمیسیون امور برنامه‌بودجه، این کمیسیون، نهاد اصلی رسیدگی‌کننده به گزارش تفریغ بودجه بود و برحسب ضرورت، سایر کمیسیون‌های تخصصی درخصوص موارد مرتبط، جلساتی با دستگاه‌های اجرایی و نظارتی داشته و در نهایت خلاصه بررسی کمیسیون‌ها و کمیسیون دیوان محاسبات را مخبر کمیسیون دیوان در صحن علنی فقط قرائت می‌کرد.^۲ در دوره ششم مجلس شورای اسلامی با ادغام کمیسیون برنامه‌بودجه و کمیسیون دیوان محاسبات، رسیدگی به گزارش تفریغ بودجه به کمیسیون برنامه‌بودجه و محاسبات محول شد.

بررسی سیر تحول نظارت مجلس بر بودجه دولت نشان می‌دهد که مستقیم‌ترین روش اعمال نظارت مجلس بر بودجه و امور مالی دولت، رسیدگی و تصویب گزارش

۱. قانون تفریغ بودجه سال‌های پس از انقلاب، مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۲.

۲. عباس محسنی، «نحوه ارائه و رسیدگی به گزارش تفریغ بودجه در ادوار پنجم و ششم مجلس»، گزارش منتشر نشده دفتر مطالعات برنامه‌بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.

تفریغ بودجه است. در قبل از انقلاب اسلامی، دیوان محاسبات که از نظر سازمانی وابسته به وزارت دارایی بود، با دریافت صورت‌حساب‌های عملکرد از وزارت دارایی، گزارش تفریغ بودجه را تهیه و همراه با نظرات خود به وزارت دارایی اعاده و وزارت دارایی لایحه تفریغ بودجه را تقدیم مجلس شورای ملی می‌کرد. به‌رغم اینکه در هیچ‌کدام از قوانین اصلی قبل از انقلاب اشاره‌ای به نحوه رسیدگی مجلس به لایحه تفریغ بودجه نشده بود، مجلس شورای ملی از مجموع پانزده لایحه تفریغ تهیه و تقدیم شده، دوازده لایحه تفریغ را تصویب کرد. بعد از انقلاب اسلامی با تغییر وابستگی سازمانی دیوان محاسبات از وزارت دارایی به مجلس شورای اسلامی، تشریفات تقدیم تفریغ بودجه تغییر کرد. در این دوران نیز همانند قبل از انقلاب در قوانین موجود حکمی درباره نحوه رسیدگی و بررسی گزارش تفریغ در مجلس ذکر نشده است. از این‌رو فقط گزارش کمیسیون اصلی درباره تفریغ بودجه در صحن علنی مجلس قرائت می‌شود.

جدول ۱-۴ چگونگی حضور قوه مقننه در بودجه‌ریزی ایران از مشروطیت تا انقلاب اسلامی

۱	حضور قوه مقننه در بودجه‌ریزی	از سال ۱۲۸۵ شمسی با تصویب قانون اساسی، مجلس تنها مرجع تصویب‌کننده بودجه شناخته شد.
۲	چگونگی تهیه بودجه و پیشنهاددهنده آن	الف) تا سال ۱۳۴۳ بودجه را وزارت دارایی تهیه و نخست‌وزیر آن را به مجلس تقدیم می‌کرد. ب) از سال ۱۳۴۳ بودجه را سازمان برنامه‌بودجه تهیه و نخست‌وزیر به مجلس تقدیم می‌کرد.
۳	تشریفات بررسی بودجه در مجلس	الف) تا سال ۱۳۴۳ صورت درآمدها و هزینه‌های وزارتخانه‌ها در مجلس و بودجه تفصیلی وزارتخانه‌ها در کمیسیون بودجه مجلس تصویب می‌شد. ب) از سال ۱۳۴۳ بودجه ابتدا در کمیسیون بودجه بررسی می‌شد و سپس مجلس گزارش کمیسیون بودجه را بررسی می‌کرد.
۴	حدود دخالت نمایندگان در بودجه	کمیسیون بودجه این حق را داشت که لایحه بودجه را رد، تصویب یا به تعویق اندازد، اما پیشنهادهای نمایندگان را آیین‌نامه داخلی مجلس محدود کرده و منوط به تصویب

جدول ۱-۴ چگونگی حضور قوه مقننه در بودجه‌ریزی ایران از مشروطیت تا انقلاب اسلامی

		کمیسیون بودجه بود. با این حال مدت نطق نمایندگان در زمان بررسی بودجه نامحدود بود.
۵	حقوق دو مجلس	قوه مقننه دومجلسی بود، ولی تصویب بودجه مختص مجلس شورای ملی و نقش مجلس سنا نظارتی تعریف شده بود.
۶	چگونگی کنترل و نظارت مجلس بر بودجه	دیوان محاسبات که بخشی از وزارت دارایی بود، تفریح بودجه را تهیه می‌کرد، و وزارت دارایی لایحه تفریح بودجه را به مجلس تقدیم می‌کرد. مجلس نیز آن را بررسی و تصویب می‌کرد.

جدول ۲-۴ چگونگی حضور قوه مقننه در بودجه‌ریزی ایران از انقلاب اسلامی تا

سال ۱۳۸۰

۱	حضور قوه مقننه در بودجه‌ریزی	به موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی و با تشکیل مجلس در سال ۱۳۵۹، تصویب بودجه از اختیارات انحصاری مجلس شد.
۲	چگونگی تهیه بودجه و پیشنهاددهنده آن	بودجه را سازمان برنامه و بودجه تهیه کرده و ریاست جمهوری آن را به مجلس تقدیم می‌کند.
۳	تشریفات بررسی بودجه در مجلس	الف) تا سال ۱۳۶۹ رسیدگی به لایحه بودجه از وظایف کمیسیون امور برنامه و بودجه بود و مجلس گزارش این کمیسیون را بررسی می‌کرد. ب) از سال ۱۳۷۰ برای رسیدگی به لایحه بودجه، کمیسیون تلفیق (اصلی) تشکیل شد و کمیسیون‌های دیگر گزارش خود را به این کمیسیون می‌دهند و این کمیسیون گزارش خود را به صحن علنی مجلس می‌دهد.
۴	حدود دخالت نمایندگان در بودجه	به موجب قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس، حدود دخالت نمایندگان در لوائح بودجه دولت نامحدود است. البته این اختیار نامحدود تا حدی با اصل ۷۵ قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس و به تبع آن مدت نطق نمایندگان محدود شده است.

جدول ۲-۴ چگونگی حضور قوه مقننه در بودجه‌ریزی ایران از انقلاب اسلامی تا

سال ۱۳۸۰

۵	حقوق دو مجلس	در بعد از انقلاب اسلامی قوه مقننه یک‌مجلسی شد.
۶	چگونگی کنترل و نظارت مجلس بر بودجه	دیوان محاسبات که بخشی از قوه مقننه است، گزارش تفریح بودجه را تهیه و تقدیم مجلس می‌کند. این گزارش در کمیسیون محاسبات (از سال ۱۳۷۹ کمیسیون محاسبات با کمیسیون برنامه‌وبودجه ادغام شد) بررسی و سپس گزارش آن در مجلس فقط قرائت می‌شود.

فصل پنجم

مبانی قانونی و رویه‌های
تهیه و تصویب بودجه
در ایران

مهرداد محمدپوردی* مهرداد محمدپوردی*

مقدمه

فرایند تهیه، تنظیم و تصویب بودجه دولت مبتنی بر مبانی و احکام قانونی است. در متن حاضر، ابتدا مبانی قانونی فرایند مزبور و سپس رویه‌های اجرایی در تهیه و تنظیم بودجه شناسایی و ارزیابی می‌شود. آنگاه حدود هماهنگی‌ها و نارسایی‌های احکام، مبانی قانونی و رویه‌های اجرایی و سرانجام، فرایند تهیه، تصویب و ابلاغ بودجه نقد و بررسی می‌گردد. در حال حاضر مبانی و احکام قانونی مورد عمل عبارت است از قانون برنامه‌بودجه، قانون محاسبات عمومی کشور، قانون برنامه چهارم توسعه و دیگر قوانین و مقرراتی که به‌نحوی در چگونگی تهیه، تنظیم و تصویب بودجه دارای آثار مستقیم است. احکام این قوانین هر یک به‌صورت جداگانه استخراج، معرفی و بازنگری می‌شود.

۱-۵ مبانی و احکام قانونی

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، براساس اصل ۵۲ «بودجه سالیانه کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به

* دانش‌آموخته رشته عمران ملی در مقطع کارشناسی ارشد از دانشگاه شیراز است و از سال ۱۳۵۴ تا ۱۳۸۵ در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سمت‌های کارشناسی، کارشناس مسئول و معاون دفتر تلفیق و هماهنگی برنامه و بودجه مشغول فعالیت بوده است. وی در طرح‌های مطالعاتی انجام شده در زمینه نظام بودجه‌ریزی کشور توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۶۵-۱۳۶۷) مؤسسه عالی پژوهشی در برنامه‌ریزی و توسعه (۱۳۷۷-۱۳۷۸) و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۰ تاکنون) مشارکت داشته است.

مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌شود. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». ترتیب مقرر در متن اصل فوق تاکنون به اجرا درنیامده و فرایند بودجه همچنان تابع دو قانون «برنامه‌بودجه»^۱ و «محاسبات عمومی کشور»^۲ و سایر مقررات مربوط در این زمینه است. این دو قانون در اساس، مربوط به سال‌های پیش از انقلاب اسلامی است.

۱-۱-۵ قانون برنامه‌بودجه

این قانون که در واقع متضمن احکام اصلی مربوط به تهیه و تنظیم بودجه است، از سال ۱۳۵۲ تا به حال، بدون تغییر قابل توجهی مبنای عمل قرار دارد. در قانون برنامه‌بودجه، تعریف‌ها، اصطلاح‌ها و مسئولیت‌های مربوط به تهیه و تنظیم بودجه به شرح زیر است:

الف) به موجب ماده (۱) قانون

- **برنامه سالیانه دولت:** «منظور برنامه عملیات اجرایی دولت است که سالیانه تنظیم و همراه بودجه کل کشور تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود و ضمن آن در قالب هدف‌ها و سیاست‌های مندرج در برنامه عمرانی پنج‌ساله، هدف‌های مشخص و عملیات اجرایی سالیانه هر دستگاه اجرایی با اعتبار مربوط تعیین می‌شود».
- **بودجه عمومی دولت:** «منظور بودجه‌ای است که در آن برای اجرای برنامه سالیانه، منابع لازم پیش‌بینی و اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرایی تعیین می‌شود».
- **اعتبارات جاری:** «منظور اعتباراتی است که در برنامه عمرانی پنج‌ساله به صورت کلی و در بودجه عمومی دولت به تفکیک جهت تأمین هزینه‌های جاری دولت و همچنین هزینه نگهداشت سطح فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی دولت پیش‌بینی می‌شود».

۱. قانون برنامه‌بودجه مصوب دهم اسفند ۱۳۵۱.

۲. در سال ۱۳۶۶ اصلاحیه قانون محاسبات عمومی کشور به صورت طرح از طرف نمایندگان پیشنهاد و پس از تصویب جایگزین قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹ شد.

- **اعتبارات عمرانی:** «منظور اعتباراتی است که در برنامه عمرانی پنج‌ساله به صورت کلی و در بودجه عمومی دولت به تفکیک جهت اجرای طرح‌های عمرانی (اعتبارات عمرانی ثابت) و همچنین توسعه هزینه‌های جاری مربوط به برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی دولت (اعتبارات عمرانی غیرثابت) پیش‌بینی می‌شود».
- **عملیات اجرایی:** «منظور فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی است که در برنامه سالیانه مشخص می‌شود».
- **فعالیت جاری:** «منظور یک سلسله عملیات و خدمات مشخصی است که برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه سالیانه طی یک سال اجرا می‌شود و هزینه آن از محل اعتبارات جاری تأمین می‌شود».^۱
- **طرح عمرانی:** «منظور مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که براساس مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی یا اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود، طی مدت معینی و با اعتبار معینی برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه عمرانی پنج‌ساله به صورت سرمایه‌گذاری ثابت شامل هزینه‌های غیرثابت وابسته به دوره مطالعه و اجرا می‌شود و تمام یا قسمتی از هزینه‌های اجرای آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین می‌شود و به سه نوع انتفاعی و غیرانتفاعی و مطالعاتی تقسیم می‌شود».^۲
- **دستگاه اجرایی:** «منظور وزارتخانه‌ها، نیروها و سازمان‌های تابعه ارتش، استانداری یا فرمانداری کل، شهرداری و مؤسسه وابسته به شهرداری، مؤسسه دولتی، مؤسسه وابسته به دولت، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی عام‌المنفعه و مؤسسات اعتباری تخصصی است که عهده‌دار اجرای قسمتی از برنامه سالیانه شود».

ب) به موجب مواد (۳ و ۵) قانون

تعیین خط‌مشی‌های تنظیم و بررسی بودجه کل کشور برای طرح در هیئت وزیران و تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اعطای وام از محل اعتبارات عمرانی در

۱. این تعریف در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت اصلاح شده است.

۲. این تعریف در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت اصلاح شده است.

محدوده وظایف شورای اقتصاد است. وظایف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در زمینه بودجه ناشی از احکام زیر است:

- انجام مطالعات و بررسی‌های اقتصادی و اجتماعی به منظور برنامه‌ریزی و تنظیم بودجه و تهیه گزارش‌های اقتصادی و اجتماعی،
- پیشنهاد خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مربوط به بودجه کل کشور به شورای اقتصاد،
- تهیه و تنظیم بودجه کل کشور.

ج) براساس مواد (۱۱ تا ۲۰) قانون

- «بودجه کل کشور طبق مقررات قانون محاسبات عمومی و با رعایت این قانون تهیه می‌شود» (ماده ۱۱).
- «اعتبارات طرح‌های عمرانی در قالب برنامه‌های اجرایی، همراه با اعتبارات جاری دستگاه‌های اجرایی در بودجه کل کشور منظور و برای تصویب به مجلس شورای ملی تقدیم می‌شود» (ماده ۱۲).
- «کلیه دستگاه‌های اجرایی برنامه سالیانه و بودجه سال بعد خود را همراه با اعتبارات جاری و عمرانی مورد نیاز طبق دستورالعمل بودجه به سازمان ارسال دارند» (ماده ۱۳).
- «بودجه و برنامه سالیانه شامل فعالیت‌های جاری و عمرانی پیشنهادی دستگاه‌های وابسته به هریک از وزارتخانه‌ها باید قبل از ارسال به سازمان حسب مورد به تأیید وزیر مربوط یا مجمع عمومی یا بالاترین مسئول دستگاه رسیده باشد» (ماده ۱۴).
- «اعتبارات طرح‌های عمرانی مربوط به هر استان و فرمانداری کل که جنبه ناحیه‌ای دارد سالیانه در بودجه کل کشور تحت عنوان خاص منظور و در اختیار هریک از استانداران یا فرمانداران کل گذاشته خواهد شد تا طبق برنامه سالیانه به مصرف برسانند» (ماده ۱۵).
- «دولت به تدریج مقدمات استانی کردن آن قسمت از اعتبارات جاری را که قابل تفکیک به استان‌ها و فرمانداری‌های کل است فراهم خواهد کرد، به نحوی که تا پایان برنامه پنجم اعتبارات مزبور به تفکیک هر استان و فرمانداری کل در بودجه کل کشور

منعکس شود» (ماده ۱۶).

- «به‌منظور تلفیق و هماهنگ کردن سرمایه‌گذاری در بخش دولتی، شرکت‌های دولتی که از محل منابع داخلی خود اقدام به سرمایه‌گذاری جهت احداث ساختمان یا ایجاد تأسیسات و تجهیزات جدید یا توسعه می‌کنند و کل مبلغ سرمایه‌گذاری سالیانه آنها از محل منابع داخلی خود در مجموع از پنجاه میلیون ریال تجاوز می‌کند، مکلفاند هر سال در موقع تنظیم بودجه کل کشور، برنامه سرمایه‌گذاری سال بعد خود را جهت تلفیق و هماهنگ کردن با سایر عملیات عمرانی دولت به سازمان ارسال کنند» (ماده ۱۷).
- «سازمان پس از انجام رسیدگی لازم و تلفیق و هماهنگ کردن پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی در مورد فعالیت‌های جاری و عمرانی، لایحه بودجه کل کشور را با رعایت ماده (۲۶) قانون محاسبات عمومی تنظیم خواهد کرد» (ماده ۱۸).
- «در مورد طرح‌های عمرانی که مدت اجرای آنها از یک سال مالی تجاوز می‌کند، اعتبار مورد نیاز تا پایان کار به تفکیک سالیانه در بودجه اولین سالی که طرح مزبور در آن منظور می‌شود 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 سالیانه تفکیک شده است» (ماده ۲۰).

۲-۱-۵ قانون محاسبات عمومی کشور

در قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶، در زمینه تهیه و تنظیم بودجه کل کشور احکام خاصی وجود ندارد و بیشتر احکام مربوط به نحوه اجرای مالی بودجه است؛ درباره بودجه و محتوای آن چند تعریف قانونی مورد توجه است که عبارت‌اند از:

۱. بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل به سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود، بوده و از سه قسمت به شرح زیر تشکیل می‌شود.

- بودجه عمومی دولت که شامل اجزای ذیل است:

- پیش‌بینی دریافت‌ها و منابع تأمین اعتبار که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در سال مالی قانون بودجه به‌وسیله دستگاه‌ها از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل أخذ می‌گردد.
- پیش‌بینی پرداخت‌هایی که از محل درآمد عمومی یا اختصاصی برای اعتبارات جاری و عمرانی و اختصاصی دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در سال مالی مربوط انجام دهند.
- بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها شامل پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار.
 - بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود (ماده ۱).
 - ۲. وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که به‌موجب قانون به این عنوان شناخته شده یا می‌شود (ماده ۲).
 - ۳. مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به‌موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد (ماده ۳).
 - ۴. شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به‌صورت شرکت ایجاد شود یا به حکم قانون یا دادگاه صالح ملی شده و یا صادره شده و به‌عنوان شرکت دولتی شناخته باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود (ماده ۴).
 - ۵. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به‌منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده یا می‌شوند (ماده ۵).
 - ۶. «اعتبار عبارت از مبلغی است که برای مصرف یا مصارف معینی به‌منظور نیل به اهداف و اجرای برنامه‌های دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد» (ماده ۷).
 - ۷. «درآمد عمومی عبارت است از درآمدهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی و درآمد حاصل از اعتبارات و مالکیت و سایر درآمدهایی که در قانون بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد عمومی منظور می‌شود» (ماده ۱۰).

۸. «دریافت‌های دولتی عبارت است از کلیه وجوهی که تحت عنوان درآمد عمومی و درآمد اختصاصی و درآمد شرکت‌های دولتی و سایر منابع تأمین اعتبار و سپرده‌ها و هدایا به‌استثنای هدایایی که برای مصارف خاص اهدا می‌شود و مانند اینها و سایر وجوهی که به‌موجب قانون باید در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز شود» (ماده ۱۱).

۹. «سایر منابع تأمین اعتبار عبارت‌اند از منابعی که تحت عنوان وام، انتشار اوراق قرضه، برگشتی از پرداخت‌های سال‌های قبل و عناوین مشابه در قانون بودجه کل کشور پیش‌بینی می‌شود و ماهیت درآمد ندارند» (ماده ۱۲).

۱۰. «درآمد اختصاصی عبارت است از درآمدهایی که به‌موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص در بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد اختصاصی منظور می‌گردد» (ماده ۱۴).

۱۱. «بودجه هر یک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته به آنها باید به‌طور کامل و جداگانه در بودجه کل کشور درج شود و ...» (ماده ۶۸).

در قانون محاسبات مصوب سال ۱۳۶۶، برخی از احکام قانون محاسبات پیشین (مصوب ۱۳۴۹) تکرار نشده، اما با توجه به متن ماده (۱۴۰) و تبصره ذیل آن در قانون فعلی به‌نظر می‌رسد که این احکام به قوت خود باقی است. احکام مزبور عبارت‌اند از:

۱۲. «لایحه بودجه کل کشور باید منتهی تا پنجم بهمن هر سال همراه با اطلاعات زیر به امضا نخست‌وزیر^۱ به مجلس تقدیم شود (ماده ۲۶) قانون (۱۳۴۹):

• مقدمه بودجه شامل توضیحات لازم درباره لایحه بودجه پیشنهادی و آثار و نتایج اجرای آن.

• درآمدهای وصول شده و هزینه‌های انجام شده در سال قبل.

• پیش‌بینی درآمدها و برآورد هزینه‌های سال جاری.

• هر نوع اطلاعات دیگری که ضرور تشخیص داده شود» (ماده ۲۶).

۱۳. «هرگاه در جریان سال مالی تغییری در ارقام بودجه عادی ضروری باشد پس از

بررسی دفتر بودجه به‌شرح ذیل عمل خواهد شد:

۱. به‌موجب اصل «۱۲۶» قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این امر را رئیس‌جمهور انجام می‌دهد.

- در صورتی که تغییر در ارقام متضمن افزایش اعتبار یا تحصیل اعتبار جدید باشد لایحه متمم بودجه تقدیم مجلس خواهد شد.
- در صورتی که تغییر ارقام محدود به نقل و انتقال اعتبار در داخل جمع اعتبارات بودجه باشد لایحه اصلاح بودجه تقدیم مجلس می‌شود، مگر اینکه ضمن بودجه آن سال مرجع دیگری مقرر شده باشد» (ماده ۲۹).

۳-۱-۵ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

در این قانون به منظور اصلاح نظام بودجه‌ریزی به صورت عملیاتی، دولت مکلف شده است تا پایان سال دوم برنامه این امر را انجام دهد، و همچنین در قانون مزبور به جز مورد فوق و مواردی در خصوص بودجه استانی، احکام خاصی در زمینه تهیه و تنظیم بودجه وجود ندارد، لکن برخی احکام به صورت مستقیم یا غیرمستقیم با فرایند بودجه ارتباط پیدا می‌کند:

۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط به منظور اصلاح نظام بودجه‌ریزی از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به صورت قیمت تمام شده خدمات، اقدامات ذیل را حداکثر تا پایان سال دوم برنامه چهارم انجام دهد:

- شناسایی و احصای فعالیت و خدماتی که دستگاه‌های اجرایی ارائه می‌نمایند،
- تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات، متناسب با کیفیت محل جغرافیایی مشخص،
- تنظیم لایحه بودجه سالیانه براساس حجم فعالیت‌ها و خدمات و قیمت تمام شده آن،
- تخصیص اعتبارات براساس عملکرد و نتایج حاصل از فعالیت‌ها و متناسب با قیمت تمام شده (ماده ۱۳۸).

۲. نسبت معینی از درآمدهای واریز شده به خزانه معین هر استان در قالب بودجه سالیانه به تأمین بودجه استان (هزینه‌ای و سرمایه‌ای) همان استان اختصاص می‌یابد. نسبت‌های مذکور به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور توسط هیئت وزیران تعیین می‌گردد (ماده ۷۸).

۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است به هنگام تنظیم بودجه

سالیانه، درآمدها و واگذاری دارایی‌های استانی پیش‌بینی شده توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها که سرجمع آن در قانون بودجه مشخص شده است را در قالب ردیف‌ها و عناوین مستقل مشخص کرده و به تفکیک هر استان ابلاغ نماید (ماده ۸۰).

۴. از ابتدای برنامه چهارم، بودجه سالیانه استان‌ها، براساس سند ملی توسعه استان به مرحله اجرا درمی‌آید. بودجه سالیانه استان شامل: درآمدها و سایر منابع استان، سهم اختصاص یافته از منابع ملی و سرجمع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه کل کشور می‌باشد (بند «الف» ماده ۸۱).

۵. به موجب بند «و» ماده (۷۱) قانون برنامه سوم توسعه «بررسی و تأیید بودجه پیشنهادی سالیانه استان شامل منابع مالی لازم از محل درآمدهای استان و سهمی از منابع مالی و اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرایی استان از محل درآمد عمومی و اعتبارات از محل درآمد اختصاصی در چارچوب بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های تهیه و تنظیم بودجه کل کشور برای ارائه به سازمان برنامه‌وبودجه» از وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است.

۶. به منظور برقراری انضباط مالی و بودجه‌ای در طی سال‌های برنامه:

- دولت مکلف است سهم اعتبارات هزینه‌ای تأمین شده از محل درآمدهای غیرنفتی دولت را به گونه‌ای افزایش دهد که تا پایان برنامه چهارم، اعتبارات هزینه‌ای دولت به طور کامل از طریق درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیرنفتی تأمین گردد.
- تأمین کسری بودجه از طریق استقراض از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سیستم بانکی ممنوع می‌باشد (ماده ۲).

۷. دولت مکلف است همراه با لوایح بودجه سالیانه، جداول دریافت و پرداخت‌های

ارزی را برای سال‌های باقی مانده از برنامه چهارم ارائه نماید^۱ (بند «ه» ماده ۱۳).

۸. دولت موظف است طرح‌های بیع متقابل دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) این

قانون و همچنین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و بانک‌ها را در لوایح بودجه سالیانه پیش‌بینی و به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید (بند «الف» ماده ۱۴).

۱. در تبصره «۷۲» بودجه سال ۱۳۶۲ نیز چنین تکلیفی برای دولت تعیین شده بود.

۹. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید، صرفاً براساس گزارش‌های توجیهی، فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی تأیید شده برای یک‌بار و به قیمت ثابت سالی که طرح مورد نظر برای اولین بار در لایحه بودجه سالیانه منظور می‌گردد، به تفکیک سال‌های برنامه چهارم و سال‌های بعد به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است اعتبارات مورد نیاز سال‌های باقی‌مانده برنامه چهارم را با اعمال تغییر نرخ‌های ابلاغی خود محاسبه نموده و برحسب برنامه - دستگاه در لوائح بودجه سالیانه کل کشور منظور نماید (ماده ۳۲).

۴-۱-۵ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ...) تعاریف مربوط به فعالیت جاری و طرح عمرانی مندرج در قانون برنامه و بودجه به شکل زیر اصلاح شده است:

۱. **فعالیت:** «منظور یک سلسله عملیات و خدمات مشخص است که برای تحقق بخشیدن به هدف‌های سالیانه برنامه طی یک سال اجرا می‌شود و منابع مورد نیاز آن از محل اعتبارات مربوط به هزینه تأمین می‌شود».

۲. **اعتبار طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای:** «منظور اعتبار مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که براساس مطالعات توجیهی، فنی و اقتصادی و اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود، طی مدت معینی با اعتبار معینی برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه توسعه پنج‌ساله به صورت سرمایه‌گذاری ثابت یا مطالعه برای ایجاد دارایی سرمایه‌ای اجرا می‌شود و منابع مورد نیاز اجرای آن از محل اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود و به دو نوع انتفاعی و غیرانتفاعی تقسیم می‌شود».

۵-۱-۵ تبصره‌های بودجه سنواتی

به موجب برخی تبصره‌های بودجه در سال‌های مختلف، تکالیفی در زمینه اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی کشور، عملیاتی کردن بودجه، اصلاح نظام برآورد درآمدها و هزینه‌ها برای تمام دستگاه‌های اجرایی، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی به عهده سازمان مدیریت

و برنامه‌ریزی کشور قرار داده شده است که از آن جمله:

۱. به موجب تبصره «۷۲» قانون بودجه سال ۱۳۶۲ (که در زمره تبصره‌های یک‌ساله است) دولت موظف شده است بودجه ارزی هر سال را ضمن بودجه کل کشور تقدیم مجلس شورای اسلامی کند.

۲. تبصره «۷۷» قانون بودجه سال ۱۳۶۲، نیز با اصلاح مهلت مقرر در ماده (۲۶) قانون محاسبات عمومی کشور، زمان تقدیم لایحه بودجه به مجلس را از پنجم بهمن هر سال به پنجم آذر هر سال اصلاح کرده است.

۵-۱-۶ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز در زمینه چگونگی بحث و تصویب لایحه بودجه احکامی به شرح زیر پیش‌بینی شده است:

۱. رسیدگی به لوایح بودجه سالیانه کل کشور جزء وظایف کمیسیون‌های تخصصی است (ماده (۳۳) بند «۳»).

۲. مذاکره در باب کلیات لایحه بودجه سالیانه کشور ده ساعت و برای هر ناطق بیست دقیقه و برای متمم بودجه و یک‌دوازدهم یا دودوازدهم پنج ساعت و برای هر ناطق پانزده دقیقه خواهد بود (ماده (۱۰۸) بند «ج»).

۳. به منظور تنظیم اصول و مفاد برنامه‌های توسعه و لوایح بودجه کل کشور و ایجاد هماهنگی بین کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، پس از تقدیم لایحه به مجلس، کمیسیون تلفیق از اعضای ذیل تشکیل می‌شود:

- کلیه اعضای کمیسیون برنامه‌بودجه و محاسبات.

- دو نفر از هر یک از کمیسیون‌های دیگر (غیر از کمیسیون‌های تحقیق و تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس) اعضای مذکور در بند «۲» توسط کمیسیون‌های مربوط انتخاب و به هیئت‌رئیس مجلس معرفی می‌شوند.

مأموریت این کمیسیون تا تصویب نهایی قانونی برنامه توسعه یا لایحه بودجه سالیانه کل کشور ادامه می‌یابد (ماده (۲۱۳)).

۴. لایحه بودجه سالیانه کل کشور یک شوری خواهد بود و ترتیب رسیدگی به شرح

ذیل است:

• نمایندگان مجلس از زمان تقدیم لایحه بودجه سالیانه کل کشور و پیوست‌ها توسط دولت و توزیع آن تا مدت ده روز می‌توانند پیشنهادهای خود را به کمیسیون‌های تخصصی مجلس تقدیم کنند.

• کمیسیون‌های تخصصی موظفاند حداکثر تا ده روز پس از پایان مهلت اخذ پیشنهادهای نمایندگان، گزارش خود را به کمیسیون اصلی تقدیم کنند.

• کمیسیون اصلی موظف است حداکثر ظرف مدت پانزده روز، ضمن رسیدگی به گزارش‌های کمیسیون‌های تخصصی گزارش نهایی خود را تنظیم و به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

• در جلسه علنی پس از رسیدگی به کلیات بودجه و تصویب آن، به پیشنهادهای مربوط به درآمد و سایر منابع تأمین اعتبار بودجه عمومی دولت رسیدگی و سقف آن به تصویب خواهد رسید. پس از آن پیشنهادهای مربوط به تبصره‌ها و ردیف‌ها رسیدگی می‌شود (ماده ۲۲۴).

تبصره «۱». در جلسه علنی، تنها پیشنهادهایی که توسط نمایندگان و کمیسیون‌ها و در زمان مقرر دریافت و به چاپ رسیده، مشروط به عدم مغایرت با قانون برنامه، قابل طرح است.

تبصره «۲». نحوه رسیدگی به چنددوازدهم، متمم و اصلاحیه‌های بودجه و سایر مواردی که در این ماده پیش‌بینی نشده طبق مقررات معمول در این آیین‌نامه خواهد بود.

۵. هنگام طرح لایحه بودجه در مجلس، جلسات باید بلاانقطاع در کلیه ایام هفته غیر از جمعه و تعطیلات رسمی، حداقل روزی چهار ساعت منعقد شود و تا موقعی که شور و مذاکره پایان نیافته و رأی مجلس اخذ نشده از دستور خارج نمی‌شود و لایحه یا طرح دیگر نمی‌تواند مطرح باشد، مگر لایحه یک یا چند دوازدهم بودجه در صورت ضرورت (ماده ۲۲۵).

۷-۱-۵ سایر مقررات

آیین‌نامه داخلی دولت در خصوص چگونگی تهیه و بررسی بودجه مقررات خاصی

پیش‌بینی نکرده، و بررسی لایحه بودجه نیز همانند سایر لوایح به صورت کلی بحث و بررسی شده و تصمیم اتخاذ می‌شود. در ماده (۳۷) آیین‌نامه مزبور، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به‌عنوان نماینده و هماهنگ‌کننده دولت در دفاع از لوایح برنامه‌های توسعه و بودجه سالیانه و اصلاحیه و متمم آنها تعیین شده است.

علاوه بر آن، برخی از آیین‌نامه‌ها و مصوبه‌های هیئت وزیران، دستورالعمل‌ها و ضوابط مالی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در تهیه و تنظیم بودجه تأثیرگذار است، که از آن جمله می‌توان به دستورالعمل‌ها و ضوابط مالی راهنما برای دستگاه‌های اجرایی در زمینه چگونگی تهیه پیشنهاد بودجه خود به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اشاره کرد. همچنین، مصوبه‌های دولت در بسیاری از موارد تکالیفی برعهده تنظیم‌کنندگان بودجه می‌گذارد که به صورت غیرمستقیم در تهیه و تنظیم بودجه مؤثر است، مانند، مصوبه‌های دولت در زمینه‌های پیش‌بینی اعتبار لازم در لوایح بودجه برای کمک به صندوق امنیت غذایی و سلامت سازمان خواروبار وابسته به سازمان ملل متحد، کمک به مدارس ساخته شده توسط خیرین مدرسه‌ساز و کمک به صندوق حمایت از پیشکسوتان و قهرمانان ورزشی و

۲-۵ رویه‌های اجرایی

بر اساس احکام موضوع اصل «۵۲» قانون اساسی و ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱۰، دولت مکلف است برنامه مالی (بودجه کل کشور) خود را به صورت سالیانه تهیه کند و پس از تصویب به اجرا درآورد. با توجه به تعریف سال مالی در ماده (۶) قانون محاسبات عمومی کشور^۱، ضروری است که دولت لایحه بودجه را به‌نحوی تهیه و تقدیم مجلس شورای اسلامی کند که امکان تصویب و ابلاغ آن در مجلس شورای اسلامی پیش از آغاز سال مالی میسر باشد، زیرا به‌موجب اصل «۵۳» قانون اساسی^۲، در صورت تأخیر در ارائه یا تصویب و ابلاغ بودجه، پرداخت‌های دولت

۱. سال مالی یک سال هجری شمسی است که از اول فروردین آغاز و به پایان اسفند ختم می‌شود.
۲. کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به‌موجب قانون انجام می‌گیرد.

محمل قانونی خود را از دست می‌دهد. لذا تهیه، تصویب و ابلاغ به‌موقع بودجه امری اجتناب‌ناپذیر و ضرور است و می‌باید قبل از شروع هر سال انجام گیرد. مراحل و رویه‌های اجرایی فرایند تهیه، تصویب و ابلاغ بودجه عبارت‌اند از:

- تهیه و ارسال بخشنامه بودجه به دستگاه‌های اجرایی،
- وصول پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی،
- بررسی و تلفیق پیشنهادهای و تنظیم پیش‌نویس لایحه بودجه در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور،
- بررسی پیش‌نویس در هیئت وزیران و تهیه لایحه بودجه کل کشور،
- تقدیم لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی،
- بررسی و تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی،
- کسب نظر شورای نگهبان،
- احتمال طرح در مجمع تشخیص مصلحت نظام،
- ابلاغ قانون بودجه به دولت.

۱-۲-۵ تهیه و ارسال بخشنامه بودجه

از آنجاکه براساس اصل «۱۲۶» قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مسئولیت امور برنامه‌بودجه با رئیس‌جمهور و دامنه تدارک و سامان‌دهی این امور شامل کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور و همچنین قوه مقننه، مجمع تشخیص مصلحت و شورای نگهبان می‌شود، و از سوی دیگر براساس بند «۵» ماده «۵» قانون برنامه‌بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۵، وظیفه تهیه و تنظیم بودجه کل کشور از جمله وظایف و اختیارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تعیین شده است، هر ساله سازمان مذکور اقدام به تهیه بخشنامه بودجه برای سال مالی آینده کرده و مراتب را پس از طرح و تأیید در دولت و امضای رئیس‌جمهور به دستگاه‌های اجرایی ارسال می‌کند.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور جهت تهیه بخشنامه بودجه با توجه به مفاد برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، و با در نظر گرفتن آن قسمت از احکام برنامه‌های توسعه که می‌باید در سند بودجه منعکس و آثار آن در منابع یا در مصارف مالی دیده شود، و نیز

براساس دیدگاه‌های ارائه شده رئیس‌جمهور و قوانین مصوب دارای آثار مالی، سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و جهت‌گیری‌های لایحه بودجه و راهبردهای لازم در هر زمینه را در بخشنامه بودجه منعکس می‌کند. همه‌ساله در مقدمه بخشنامه، شاخص‌های کلان اقتصادی کشور از قبیل رشد تولید ناخالص داخلی، میزان سرمایه‌گذاری، میزان صادرات، وضعیت ارزی، وضعیت اشتغال و بیکاری، میزان نقدینگی و تورم، وضعیت اجرای طرح‌های عمرانی و دستاوردهای اجرای سیاست‌ها و بودجه سال قبل و چند ماهه اولیه سال تهیه بخشنامه معرفی و تحلیل می‌شود. همچنین در بخشنامه بودجه سال‌های اخیر طرح مسائلی همچون تأکید بر برقراری نظم مالی و رعایت مقررات ذی‌ربط جهت اصلاح ساختار مالی و اداری، ضرورت مشارکت‌های مردمی برای اجرای برنامه‌های دولتی در زمینه نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها، اداره امور امنیتی، دفاعی و حاکمیتی، طرح مسائل عمده جامعه از جمله بیکاری، ضرورت افزایش تولید و سرمایه‌گذاری، محرومیت‌زدایی و توازن منطقه‌ای، امور مربوط به توسعه فرهنگی، آموزشی و پژوهشی، ارتقای سلامت جامعه و فناوری اطلاعات و سیاست‌های اجرایی، سیاست‌های پولی و تراز پرداخت‌های کشور و سایر امور کلان یا مسائلی که کشور در آن مقطع با آن مواجه بوده است، سیاست‌ها و خط‌مشی‌هایی حسب مورد براساس رهنمودهای اصلی و راهبردی کشور، مصوبه‌های مجلس شورای اسلامی و سایر مقامات مسئول و نیز بررسی‌های انجام‌یافته سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور صورت می‌گیرد.

در بخشنامه بودجه با توجه به ماده (۱۳) قانون برنامه‌بودجه مبنی بر اینکه «کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفاند برنامه سالیانه و بودجه سال بعد خود را همراه با اعتبارات جاری و عمرانی مورد نیاز طبق دستورالعمل تهیه بودجه به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارسال دارند»، دستورالعمل مزبور براساس عملکرد سال‌های اخیر

مجموعه‌ای از مطالب راهنما و پیوست‌های زیر بوده است:

۱. رهنمودهای اجرایی تهیه و تنظیم لایحه بودجه،
۲. ضوابط مالی ناظر بر تهیه و تنظیم لایحه بودجه،
۳. سقف اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای،
۴. برنامه زمان‌بندی تهیه و تنظیم لایحه بودجه،

۵. دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه وزارتخانه‌ها و سازمان دولتی،

۶. دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه شرکت‌های دولتی،

۷. دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه‌های استانی،

۸. فرم‌های مربوط به پیشنهاد متن تبصره‌ها،

۹. دستورالعمل مربوط به طبقه‌بندی‌های مختلف از قبیل:

- طبقه‌بندی اقتصادی هزینه‌های دولت،

- طبقه‌بندی اقتصادی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای،

- استانداردهای برنامه عملیاتی.

۱۰. دستورالعمل تهیه برنامه سالیانه و شرح کمی و کیفی فعالیت‌ها.

مهم‌ترین نکته‌هایی که می‌باید مورد توجه دستگاه‌های اجرایی قرار گیرد در قالب پیوست‌های الف و ب منعکس می‌شود، و در واقع دو پیوست فوق راهنمای اصلی تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه در دستگاه‌های اجرایی است. تأکیدهای لازم مبنی بر پیش‌بینی تعهدات (داخلی و خارجی)، اجرای احکام بودجه‌ای برنامه‌های توسعه، وظایف مجامع عمومی شرکت‌های دولتی در هنگام تأیید بودجه، فعالیت‌های قابل واگذاری به بخش غیردولتی و امور کلان در پیوست الف و نحوه محاسبه و حذف یا پیش‌بینی اعتبارات از قبیل تغییر ضریب حقوق، سقف مجاز اضافه کار کارکنان دستگاه‌های اجرایی، هزینه‌های سوخت، میزان پاداش پایان سال و کمک‌های رفاهی (مهدکودک، غذای روزانه و ...)، حق مأموریت‌ها و ارقامی از این قبیل در پیوست ب ارائه می‌شود. امور مزبور در ابتدای هر سال مالی به صورت دقیق‌تر در ضوابط اجرایی بودجه همان سال نیز مطرح می‌شود و تأکید می‌گردد. در پیوست ج، سقف اعتبارات برحسب امور/ فصل، به صورت جدول و با توجه به نکات زیر پیشنهاد می‌شود:

- ارقام مندرج در جداول برنامه توسعه،

- برآورد عملکرد سال جاری،

- تغییرات مربوط به نرخ تسعیر ارز،

- تغییرات ناشی از جابه‌جایی طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای،

- موارد خاص.

رشد اعتبارات مندرج در جدول‌های فوق، راهنمای مناسبی برای دستگاه‌های اجرایی در جهت توسعه یا تمدید فعالیت‌های خود در فصل ذی‌ربط است. در پیوست د برنامه زمان‌بندی تهیه لایحه بودجه به دستگاه‌های اجرایی منعکس می‌شود. برنامه زمان‌بندی شامل کلیات فعالیت‌های مربوط به تهیه و تنظیم بودجه و نیز نقاط بحرانی در زمان‌بندی بخشنامه و دستورالعمل ابلاغ شده، زمان ارائه بودجه شورای برنامه‌ریزی استان‌ها، مجامع عمومی شرکت‌های دولتی، دستگاه‌های اجرایی ملی و همچنین زمان بررسی و اتخاذ تصمیم در هیئت وزیران و در آخر زمان تقدیم لایحه به مجلس شورای اسلامی است. مراحل موضوع زمان‌بندی تهیه لایحه بودجه معمولاً به صورت زیر ارائه می‌شود:

- زمان تهیه بخشنامه و ابلاغ،
- زمان تهیه بودجه در دستگاه‌ها (ملی، استانی و ...)،
- زمان بررسی بودجه در دولت،
- زمان تلفیق بودجه‌های پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی،
- زمان چاپ لایحه و تقدیم به مجلس شورای اسلامی.

مقطع اصلی در زمان‌بندی تهیه و تنظیم بودجه، زمان تقدیم لایحه به مجلس شورای اسلامی است که بر آن اساس، زمان در اختیار برای سایر فعالیت‌های قبل از آن معین می‌شود.

سایر بندهای موضوع دستورالعمل، مربوط به جدول‌های نحوه محاسبه و ارائه اطلاعات است که هر دستگاه اجرایی حسب مورد باید نسبت به تکمیل فرم‌های مربوط به خود اقدام کند و در ضمن برنامه فعالیت‌های سال آینده، اطلاعات مربوط به عملکرد سال قبل و پیش‌بینی عملکرد سال مورد عمل را نیز ارائه نماید.

از آنجاکه به‌طور معمول فعالیت‌های مربوط به تهیه لایحه بودجه در اواسط مرداد یا اوایل شهریور هر سال آغاز می‌شود، بر طبق رویه، اطلاعات مربوط به عملکرد چهارماهه یا پنج‌ماهه اول سال جاری (سال قبل از سال بودجه) نیز مورد توجه دقیق قرار می‌گیرد و با تسری عملکرد مزبور به زمان باقی‌مانده سال، مبنای برآورد، محاسبات و تکمیل جدول‌های سال بودجه معلوم می‌شود.

۲-۲-۵ پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی

فعالیت مسئولان دستگاه‌های اجرایی پس از دریافت بخشنامه بودجه و دستورالعمل‌های ذی‌ربط آغاز می‌شود. در این زمینه دستگاه‌های اجرایی به سه گروه زیر تقسیم می‌شوند:

۱. دستگاه‌های اجرایی ملی،

۲. دستگاه‌های اجرایی استانی،

۳. شرکت‌های دولتی و بانک‌ها.

دستگاه‌های اجرایی ملی با رعایت سقف اعتبارات امور و فصل، رهنمودهای اجرایی و ضوابط مالی ناظر بر تهیه و تنظیم بودجه، نسبت به تکمیل فرم‌های ذی‌ربط اقدام کرده و فرم‌های تکمیل شده را همراه با پیشنهاد حذف، تمدید، یا اصلاح تبصره‌های موجود، و همچنین متن تبصره‌های جدید مربوط به خود، به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ارسال می‌کنند.

هریک از دستگاه‌های اجرایی همراه با اعتبارات مورد نیاز برای هزینه‌ها و طرح‌های عمرانی، پیش‌بینی درآمدها و منابع خود را نیز ارائه می‌کند. در این زمینه، ارائه اطلاعات مربوط به درآمدهای مالیاتی و گمرک و پیش‌بینی درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام، که با توجه به نقش آنها در ترکیب منابع مالی بودجه دارای اهمیت ویژه‌ای است، نیز صورت می‌گیرد. دستگاه‌های مسئول وصول این منابع پیشنهادهای خود را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارائه می‌کنند.

بودجه دستگاه‌های اجرایی مشمول بودجه استانی را سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در استان پیش‌بینی می‌کنند. از آنجا که اطلاعات مربوط به اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی استان، و همچنین اطلاعات مربوط به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وجود دارد، مسئولیت تنظیم بودجه استانی برعهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان نهاده می‌شود که براساس دستورالعمل خاصی که از مرکز ارسال می‌شود، این مهم را هماهنگ کرده و نتیجه را به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان ارائه می‌کند. سازمان‌های برنامه‌بودجه استان‌ها مصوبه‌های شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان را در قالب فرم‌های مربوط به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور منعکس می‌کنند.

شرکت‌های دولتی و بانک‌ها نیز فرم‌های مربوط به بودجه شرکت‌های دولتی، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (از محل درآمدهای عمومی) و یارانه‌ها (کمک زیان) و ضمانت آنها را که به‌عنوان پیوست‌های بخشنامه ارائه شده است، تکمیل و نتیجه را همراه با مجامع عمومی یا شوراهای عالی خود به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارسال می‌کنند. در سال‌های اخیر دیسکت اطلاعات بودجه شرکت‌های دولتی نیز هم‌زمان با فرم‌های تکمیل شده ارائه می‌شود. برای بانک‌ها، شرکت‌های بیمه، شرکت‌های برق منطقه‌ای و شرکت‌های آب منطقه‌ای نیز حسب مورد فرم‌های تفصیلی بودجه به‌صورت جداگانه طراحی شده تا دستگاه‌های مذکور آنها را تکمیل و ارائه کنند. شرکت ملی نفت ایران و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران هم همانند سایر شرکت‌های دولتی نسبت به ارائه پیشنهاد‌های خود در زمینه تبصره‌های ذی‌ربط (بیع متقابل، فینانس و تسهیلات داخلی) به‌صورت جداگانه اقدام می‌کنند.

۳-۲-۵ بررسی‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور هم‌زمان با شروع فرایند تهیه بودجه، با تشکیل ستاد تبصره‌ها نسبت به بررسی و تجزیه و تحلیل تبصره‌های سال مورد عمل و همچنین عملکرد سال قبل آنها اقدام می‌کند. دفاتر و معاونت‌های بخشی پس از دریافت پیشنهاد‌های دستگاه‌های اجرایی (وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی) بررسی بودجه را آغاز می‌کنند. در این مقاطع جلسات مشترک کارشناسی با دستگاه‌های پیشنهاددهنده تشکیل و نسبت به تعدیل بودجه‌های واصله اقدام می‌شود.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با تشکیل ستاد بودجه^۱ در یک برنامه زمان‌بندی و براساس فرم‌های تلفیقی داخلی، نسبت به بررسی نتایج فعالیت‌های دفاتر و معاونت‌های بخشی اقدام می‌کند.

ستاد بودجه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، گزارش مکتوب ستاد تبصره‌ها را به‌صورت مشروح و دقیق بررسی می‌کند و هم‌زمان از دستگاه‌هایی که نسبت به ارائه اطلاعات اقدام نکرده‌اند پیگیری‌های لازم را به‌عمل می‌آورد، و در زمان‌های مشخص

۱. واحد اداری غیرسازمانی و غیردائم در سازمان برای انجام هماهنگی امور مربوط به تهیه و تنظیم بودجه.

گزارش پیشرفت کار را به اطلاع رئیس‌جمهور می‌رساند.

از آنجاکه به‌طور معمول سرجمع درخواست‌های دستگاه‌های اجرایی - به‌رغم تأکیدهای مکرر مبنی بر لزوم رعایت سقف اعتبارات ابلاغ شده - چندین برابر امکانات و منابع عمومی دولت است، جمع‌بندی پیشنهادهای واصله و تلفیق نهایی آن در سازمان مدیریت و ستاد بودجه در این مقطع میسر نیست. لذا ستاد بودجه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با جمع‌بندی نتایج اقدامات انجام شده (جمع‌بندی منابع، مصارف ملی و استانی) تبصره‌های مربوط به درآمدها و هزینه‌ها، امکانات استفاده از حساب ذخیره ارزی، اوراق مشارکت و سایر منابع، جدول‌ها و مقدمات بودجه را تهیه و همراه با توصیه‌ها و پیشنهادهای خود در هیئت وزیران مطرح می‌کند. در این جمع‌بندی بودجه استان‌ها نیز در قالب ارقام کلی در نظر گرفته می‌شود تا مجموعه ارائه شده کامل باشد.

۴-۲-۵ بررسی و تنظیم لایحه بودجه در هیئت وزیران

هیئت وزیران پس از دریافت جمع‌بندی مقدماتی ارقام مربوط به منابع و مصارف و نتایج بررسی‌ها و پیشنهادهای اصلاحی تبصره‌های موجود در جلسات اولیه، نسبت به کلیات بودجه و نحوه افزایش منابع و تعدیل هزینه‌ها تصمیمات لازم را اتخاذ می‌کند، و به سازمان مدیریت مأموریت می‌دهد که با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی توازن لازم را در بودجه برقرار سازد. هم‌زمان با اجرای این مأموریت، جلسات فوق‌العاده هیئت وزیران نیز جهت بررسی احکام قانونی بودجه (تبصره‌ها) آغاز می‌شود و در طی آن، احکام قابل تمدید یا قابل حذف در مرحله نخست نهایی شده و سپس نسبت به اصلاح احکام تازه جلسات ادامه می‌یابد.

هم‌زمان با جلسات رسیدگی به تبصره‌ها، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (معاونت‌های بخشی) نسبت به تشکیل جلسه با مسئولان دستگاه‌های اجرایی اقدام می‌کند. در خاتمه این مرحله، موارد عدم تفاهم به رئیس‌جمهور گزارش می‌شود تا حسب مورد در هیئت وزیران یا در جلساتی با حضور نمایندگان وزیران و رئیس‌جمهور یا معاون اول تصمیم لازم اتخاذ گردد. بدین ترتیب به تدریج تفاهم لازم در سطح کل بودجه حاصل می‌شود.

در این مرحله که ارقام مربوط به بودجه دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی، شرکت‌های دولتی و بانک‌ها مشخص شده است، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نسبت به پیش‌بینی اعتبارات مربوط به ردیف‌های متفرقه که قسمت مهمی از بودجه را تشکیل می‌دهد، اقدام می‌کند. پس از تعیین و اصلاح ارقام اعتباری موضوع احکام تبصره‌های جدید در هیئت وزیران، نسبت به تهیه جدول‌های تلفیقی بودجه نهایی و سپس تهیه لایحه بودجه اقدام می‌شود.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در روزهای پایانی تهیه لایحه بودجه، با أخذ اطلاعات تکمیلی از دستگاه‌های اجرایی و با استفاده از گزارش اقتصادی که قبلاً رئیس‌جمهور به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرده است، نسبت به تهیه متن مقدماتی سخنرانی رئیس‌جمهور برای تقدیم لایحه بودجه به مجلس اقدام می‌کند. این متن پس از جرح و تعدیل در چند روز پایانی برای درج ارقام و اعداد استخراج شده از جدول‌های لایحه بودجه که در مراحل تلفیق نهایی است، به سازمان مدیریت برگشت داده می‌شود. دو یا سه روز آخر از دوره زمانی فرایند، به امر چاپ لایحه و پیوست‌ها و متن سخنرانی اختصاص می‌یابد و نتایج همه اقدامات با امضای رئیس‌جمهور در روز تفاهم مقرر به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد.

۵-۲-۵ بررسی و تصویب بودجه

پس از تقدیم لایحه بودجه به مجلس، و ارسال نسخه‌ای از مجموعه برای همه نمایندگان، موضوع بررسی ارقام و احکام پیشنهادی برحسب وظایف محوله به کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون اصلی مجلس ارجاع می‌گردد. هر نماینده مجلس مدت ده روز فرصت دارد تا پیشنهادهای خود را به کمیسیون‌های تخصصی ارائه کند. کمیسیون‌های تخصصی نیز موظفاند طی ده روز پس از پایان مهلت دریافت نظرات نمایندگان، گزارش خود را به صورت مکتوب به کمیسیون اصلی (کمیسیون تلفیق) ارسال دارند. بدین ترتیب بیست روز پس از تقدیم لایحه بودجه، مهلت نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی جهت ارائه هرگونه پیشنهادی خاتمه می‌یابد. کمیسیون اصلی پانزده روز مهلت دارد تا به بررسی کل پیشنهادهای واصله از

کمیسیون‌های تخصصی با حضور نمایندگان دستگاه‌های اجرایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اقدام کند. کمیسیون اصلی که از اعضای کمیسیون برنامه‌بودجه و محاسبات و دو نفر نماینده از هر یک از کمیسیون‌های تخصصی تشکیل شده است، با تشکیل کمیته‌های فرعی (عمومی - اقتصادی و اجتماعی یا عناوین مشابه) به بررسی و کارشناسی پیشنهادهای مبادرت می‌کند. در این بررسی علاوه‌بر شنیدن نظرهای نمایندگان دولت، از تجربه‌ها و دیدگاه‌های نماینده دیوان محاسبات کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و کارشناسان منتخب نیز استفاده می‌شود. گزارش‌های کمیته‌های فرعی در جلسه‌های کمیسیون اصلی مورد‌به‌مورد بررسی و تصمیم‌گیری شده و نتیجه به‌صورت مکتوب آماده و به جلسه علنی مجلس تقدیم می‌شود.

در پایان مهلت پانزده روزه، کمیسیون اصلی گزارش کامل خود را - که شامل متن احکام تبصره‌ها و اصلاحات به‌عمل آمده در جدول‌های بودجه و تغییر در عناوین طرح‌های عمرانی و همچنین سایر تغییرات مربوط به دستگاه‌های اجرایی، ادغام و حذف ردیف‌ها و ... است - برای طرح در جلسه علنی به هیئت‌رئیس تقدیم می‌دارد. از آنجاکه لایحه بودجه لایحه یک شوری است، به‌ترتیب زیر در جلسه‌های علنی مجلس مطرح می‌شود و پس از بحث و بررسی به تصویب می‌رسد:

۱. ابتدا کلیات بودجه بررسی و تصویب می‌شود. سپس با محور قرار دادن گزارش کمیسیون اصلی، احکام و ارقام مربوط به منابع (درآمدها و سایر منابع اعتبار بودجه عمومی دولت) رسیدگی و سقف آن به تصویب می‌رسد.

۲. پس از نهایی شدن احکام و ارقام مربوط به منابع، احکام و ارقام مربوط به مصارف (هزینه‌ها و اعتبارات عمرانی و واگذاری دارایی‌های مالی) بررسی و تصویب می‌شود. در این مرحله صرفاً آن گروه از پیشنهادهای قابل طرح است که قبلاً نمایندگان یا کمیسیون‌ها در زمان‌های مقرر دریافت و چاپ کرده و مغایر احکام برنامه‌های پنج‌ساله نباشد.

۳. در جلسات علنی و به‌خصوص در هنگام رسیدگی به تبصره‌ها پس از طرح هر پیشنهاد و توضیح پیشنهاددهنده آن، یک مخالف، یک موافق، به‌جز کمیسیون اصلی و نماینده دولت اظهارنظر کرده و آنگاه رأی‌گیری به‌عمل می‌آید.

با توجه به حجم وسیع پیشنهادهای و احکام مندرج در لایحه بودجه، جلسات بررسی لایحه بودجه بی‌وقفه و حداقل روزی چهار ساعت (غیر از جمعه و تعطیلات رسمی) تشکیل می‌شود و تا پایان تصویب لایحه بودجه هیچ لایحه یا طرح دیگری نمی‌تواند مطرح شود، مگر لایحه یک یا چند دوازدهم بودجه یا مطلب فوری و فوتی به تشخیص مجلس. گاه ضرورت تصویب لایحه بودجه قبل از اتمام سال باعث می‌شود که جلسات علنی بررسی سه نوبت در هر روز تشکیل شود.

هرچند مشابه کلیه لوایح دیگر، مصوبات بودجه در مجلس نیز به شورای نگهبان ارسال می‌شود و نظرات شورا در جلسات علنی بررسی و اصلاح لازم به عمل می‌آید، در سال‌های اخیر یک یا چند مورد از نظرات شورای نگهبان مورد موافقت مجلس قرار نگرفته و مجمع تشخیص مصلحت در موارد اختلاف تصمیم اتخاذ کرده است. بدین ترتیب، قسمت‌هایی از لایحه بودجه تقدیمی دولت یا نظرات کمیسیون اصلی با تصویب مجمع تشخیص مصلحت تبدیل به قانون شده است!

پس از نهایی شدن مراحل فوق، قانون بودجه شامل ماده واحده و تبصره‌ها و جدول‌های مربوط به منابع و مصارف، بودجه شرکت‌های دولتی و بودجه‌های استانی مشابه سایر قوانین به دولت ابلاغ می‌شود و براساس ماده (۱۹) قانون برنامه و بودجه، مصوبه را رئیس‌جمهور یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای اجرا به کلیه دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌کند.

۳-۵ نقد و بررسی مبانی قانونی، رویه‌های اجرایی و تهیه، تصویب و ابلاغ بودجه

۱-۳-۵ نقد و بررسی مبانی و احکام قانونی

همان‌طور که در اصل «۵۲» قانون اساسی آمده است، بودجه بر مبنای ضوابط مقرر در قانون به مجلس تقدیم می‌شود، لکن از آنجایی که در این زمینه هنوز قانون خاصی تدوین نشده، احکام ناظر بر جریان تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه مربوط به دو قانون برنامه و بودجه و محاسبات عمومی کشور است. قانون برنامه و بودجه برای جریان تهیه و تنظیم و تصویب بودجه متضمن احکام بیشتری نسبت به قانون محاسبات عمومی است،

لکن تعاریف به‌کار گرفته شده در هر دو قانون در فرایند تهیه و تصویب بودجه مؤثرند. بررسی تطبیقی تعاریف قانونی در دو قانون مزبور نشان‌دهنده ناهماهنگی آنها با یکدیگر است که می‌توان آن را ناشی از مقتضیات زمانی تدوین قوانین مزبور دانست. برای مثال:

۱. بودجه عمومی در قانون برنامه‌بودجه، تعیین اعتبار اجرای برنامه سالیانه تعریف شده که خود جزئی از برنامه پنج‌ساله توسعه است، درحالی‌که در قانون محاسبات عمومی کشور به‌عنوان برنامه مالی دولت برای یک سال در نظر گرفته شده است و ارتباط آن با برنامه‌های توسعه در این قانون مشخص نیست.

۲. از آنجایی که در حال حاضر توزیع اعتبار بر مبنای دستگاه‌های اجرایی اصلی‌ترین طبقه‌بندی اطلاعاتی در سند بودجه است، تعاریف به‌عمل آمده در دو قانون مزبور منشأ اختلاف در تشخیص دستگاه‌های اجرایی می‌شود. در قانون برنامه‌بودجه، طیف گسترده‌ای از وزارتخانه، مؤسسه دولتی، مؤسسه انتفاعی، استانداری ... تا مؤسسه وابسته به شهرداری را دستگاه اجرایی شناخته شده‌اند درحالی‌که دستگاه‌های اجرایی قانون محاسبات عمومی صرفاً در چهار گروه وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و نهاد عمومی غیردولتی طبقه‌بندی شده است.

۳. در قانون محاسبات عمومی، بودجه شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی دو جزء دیگر از بودجه کل کشور را تشکیل می‌دهد؛ اما در قانون برنامه‌بودجه، صرفاً حکمی در مورد سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی دیده شده و در سایر موارد مسکوت است و برای چگونگی تهیه و تنظیم این دو جزء در قوانین فوق‌الذکر نیز حکم خاصی وجود ندارد.

۴. از مقایسه تطبیقی تعریف طرح عمرانی در قانون برنامه‌بودجه با اصلاح انجام شده در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت که در حال حاضر با نام «تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» در سند بودجه مورد عمل است، چنین استنباط می‌شود که عیناً همان تعریف قانون برنامه‌بودجه - پس از حذف طرح مطالعاتی - تکرار شده و فقط تعریف مدنظر قانون تنظیم ... ناظر بر تعریف «اعتبار» است که این تعریف با متن حکم

در زمینه مشخصات دیگر طرح، مانند زمان مشخص و اعتبار معین مطابقت ندارد. ۵. مواد (۵ و ۶) قانون برنامه بودجه در زمینه چگونگی درج اعتبارات استانی در سند بودجه، با حکم مندرج در قانون برنامه چهارم در این زمینه مطابق نیست. مواد مزبور به سبب مغایرت با قانون برنامه چهارم بی‌اثر تلقی می‌شود، ولی با توجه به محدودیت اعتبار زمانی قوانین برنامه این بی‌تطابقی کماکان به قوت خود باقی خواهد ماند.

۶. با توجه به بند «۴» ماده (۲۲۴) آیین‌نامه داخلی مجلس، به نظر می‌رسد که آنچه در جلسه علنی مجلس تصویب می‌شود، سقف درآمدهای پیش‌بینی شده و اعتبارات ردیف‌ها و تبصره‌هاست. به عبارت دیگر، آنچه در جلسه علنی بررسی و بحث می‌شود بودجه عمومی دولت است.

۷. براساس لایحه قانونی «اصلاح تبصره ۸۰» قانون بودجه سال ۱۳۵۶ کل کشور» مصوب شورای عالی انقلاب جمهوری اسلامی ایران، اختیاراتی به شورای عالی فنی مرکب از سه نفر به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیئت وزیران داده شده که دربرگیرنده موارد ذیل است:

- بررسی و تصویب قیمت‌های پایه،
- بررسی و تصویب قیمت کارهای خاص،
- تجدیدنظر در نرخ پیمان‌ها.

تصمیم‌های شورای مزبور در این موارد تأثیر مستقیم بر برآوردهای اعتباری عملیات اجرایی طرح‌های عمرانی داشته که در بسیاری از موارد بدون در نظر گرفتن سقف‌های اعتباری مصوب طرح‌ها (منعکس در پیوست قوانین بودجه) است. به عبارت دیگر، بر اثر تصمیم‌ها شورای عالی فنی، نیازهای اعتباری طرح‌ها با منابع برآورد شده و تعهدات دولت می‌تواند مغایرت پیدا کند.

۸. برخی از احکام قانون استخدام کشوری که یکی از قوانین مؤثر در شکل‌گیری هزینه‌های دولت است، در خصوص نحوه ارتباط مستخدمان با دولت و چگونگی برقراری حقوق و مزایای آنان تکلیف تعیین می‌کند. اگرچه قانون مزبور در روند تهیه و تنظیم بودجه نقش مستقیم ندارد، با توجه به گستردگی تشکیلات دولت، احکام مرتبط با برقراری حقوق و دستمزد این قانون و همچنین قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان

دولت در برآوردهای بودجه، تأثیر قطعی داشته و برای دولت الزام‌هایی به وجود می‌آورد. برای نمونه، در تبصره «۴» قانون اخیرالذکر، دولت مکلف شده است ضریب حقوق کارکنان خود را با توجه به شاخص هزینه زندگی تغییر دهد، که همین امر در ماده (۱۵۰) قانون برنامه چهارم توسعه نیز مورد تأکید است. براساس این حکم دولت مکلف است حقوق کارکنان شاغل و بازنشسته خود را متناسب با تورم و حداقل مساوی آن افزایش دهد. تکالیف قانونی از این قبیل بر هزینه‌های جاری و عمرانی دولت تأثیر مستقیم گذاشته و در نهایت برآوردهای بودجه‌ای مصوب را خدشه‌دار می‌سازد.

۹. به استناد ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، به مجامع عمومی شرکت‌های دولتی اجازه داده شده با کسب نظر از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ارقام مربوط به بودجه خود را که در قوانین بودجه سنواری دولت منظور شده است تغییر دهند، مشروط بر آنکه این تغییر:

- موجب کاهش ارقام مالیات و سود سهام دولت و بازپرداخت وام‌های داخلی و خارجی نشود.

- میزان استفاده شرکت از بودجه عمومی دولت را افزایش ندهد.

- میزان تسهیلات قابل دریافت از سیستم بانکی را افزایش ندهد.

با توجه به اینکه براساس تعریف موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور، بودجه شرکت‌هایی که بیش از ۵۰ درصد سهام آنها متعلق به دولت است شرکت دولتی محسوب می‌شوند، محدودیت‌های فوق عملاً برای سهام متعلق به بخش خصوصی نیز تکلیف تعیین می‌کند. از طرف دیگر با توجه به ماهیت فعالیت شرکت‌های دولتی که بر مبنای قانون تجارت و اساسنامه‌های مصوب صورت می‌پذیرد، فارغ از محدودیت‌های برقرار شده در زمینه قیمت‌گذاری در قوانین مختلف، جهت‌گیری‌های عمده فعالیت‌های آنها در طی سال مالی تحت تأثیر عوامل متعددی از جمله شرایط اقتصادی، الزام‌های اجرایی قانون کار و ... قرار گرفته و در نتیجه مالیات و سود سهام نیز تحت تأثیر این امور تغییر پیدا می‌کند. آیا در چنین مواردی رعایت نکردن مواد قانونی فوق خطا تلقی نخواهد شد؟ ضمن آنکه از سال ۱۳۸۲ دریافت علی‌الحساب مبالغ مورد بحث از شرکت‌های دولتی نیز مدنظر است.

۱۰. از نکات قابل توجه دیگر در زمینه احکام مندرج در قوانین یا مقررات عمومی دولت اینکه به‌ویژه در تنظیم لوایح بودجه سنواتی، در برخی موارد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف به انجام امری شده و در پاره‌ای موارد نیز برای دولت تکلیف خاصی تعیین شده است. از آنجایی که تهیه لوایح بودجه را سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برعهده دارد، انجام تکالیف تعیین شده میسر است. لکن در مواردی که دولت مکلف شده است، قاعدتاً باید سازمان مدیریت در تنظیم لایحه این امر را مدنظر قرار دهد. این دوگانگی در برخی مقاطع باعث پیشنهاد سازمان و حذف آن از طرف دولت می‌شود، یا اینکه در پیش‌بینی‌های سازمان مدیریت تکلیف دولت در نظر گرفته نمی‌شود.

۱۱. علاوه بر احکام قانونی مزبور در تبصره‌های دائمی بودجه‌های سال‌های گذشته، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، و قانون برنامه چهارم توسعه و ... احکام خاصی برای تأمین منابع لازم برای برخی هزینه‌ها، الزام به مشخص کردن برخی عملیات در قالب بودجه‌های سالیانه و موارد مشابه دیگری پیش‌بینی شده است که اگرچه در رویه‌های تهیه و تنظیم بودجه نقش مستقیم ندارند، با توجه به محدودیت‌های منابع و روند فزاینده هزینه‌های دولت و الزام به رعایت آنها، تنظیم بودجه و توزیع بهینه منابع و بخشی از اقدام‌های اجرایی را دچار اشکال می‌سازد. برای مثال:

• بند «ج» ماده (۱۲۷) قانون برنامه سوم تصریح می‌کند: «دولت موظف است همه‌ساله اعتبارات خاصی را در لوایح بودجه به‌نحوی پیش‌بینی کند که تا پس از پایان برنامه سوم کلیه روستاهای بالای بیست خانوار از راه مناسب، مدرسه، آب شرب بهداشتی، برق و تلفن برخوردار باشند».

• بند «د» ماده (۱۷) قانون برنامه چهارم: «به‌منظور تسریع در اجرای طرح‌های استحصال، تنظیم، انتقال و استفاده حداکثر از آب‌های رودخانه‌های مرزی و منابع آبی مشترک، دولت موظف است سالیانه دو درصد (۲٪) از مجموع اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه عمومی را در لوایح بودجه سنواتی تحت عنوان مستقل منظور و در چارچوب موافقت‌نامه‌های متبادله بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور - وزارت نیرو برای اجرای طرح‌های مذکور به‌صورت صددرصد (۱۰۰٪) تخصیص

یافته، هزینه نماید».

- بند «الف» ماده (۱۸) قانون برنامه چهارم: «سرمایه‌گذاری لازم به‌منظور اجرای عملیات زیربنایی آب و خاک و توسعه شبکه‌های آبیاری و زهکشی در دو میلیون هکتار از اراضی کشاورزی دارای آب تأمین شده».
- بند «ه» ماده (۴۶) قانون برنامه چهارم: «افزایش یکنواخت سرمایه‌گذاری دولت در امر پژوهش و فناوری به میزان حداقل دو درصد (۲٪) تولید ناخالص داخلی».
- بند «ل» ماده (۹۷) قانون برنامه چهارم: «افزایش مستمری ماهیانه خانواده‌های بی‌سرپرست و زنان سرپرست خانواده تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی بر مبنای چهل درصد (۴۰٪) حداقل حقوق و دستمزد در سال اول برنامه».
- ماده (۱۵۰) قانون برنامه چهارم: «دولت موظف است، حقوق کلیه کارکنان و بازنشستگان دولت را طی برنامه چهارم و در ابتدای هر سال برای تمامی رشته‌های شغلی، متناسب با نرخ تورم افزایش دهد».
- تبصره «۳»، ماده (۲۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است هر ساله اعتبارات مربوط به سهم دولت از حق سرانه بیمه خدمات درمانی کارکنان را به‌صورت یک ردیف مشخص و جداگانه در قالب بودجه سالیانه منظور و در اختیار سازمان بهزیستی قرار دهد».
- ماده (۴۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: «وزارت کشور موظف است ده درصد از کل هزینه شماره‌گذاری خودروهای سواری را در شهرهایی که سیستم قطار شهری آنها به بهره‌برداری می‌رسد اخذ و به درآمد عمومی واریز کند. معادل واریزی از محل ردیف خاصی که در قوانین پیش‌بینی می‌شود، در اختیار شهرداری‌های ذی‌ربط قرار داده می‌شود».
- ماده (۶۵) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف است هر ساله مبلغی را در لایحه بودجه سالیانه برای اعطای اعتبار صدور خدمات فنی و مهندسی منظور کند».

۲-۳-۵ نقد و بررسی رویه‌های اجرایی

۱. به استناد ماده (۳) قانون برنامه‌بودجه، تعیین خط‌مشی تنظیم بودجه کل کشور و سپس بررسی چگونگی اعمال آن جزء وظایف شورای اقتصاد است. اما در سالیان اخیر نقش شورای مزبور نادیده گرفته شده و بخشنامه بودجه پس از تأیید هیئت وزیران به امضای رئیس‌جمهوری ابلاغ می‌شود. لازم به ذکر است در این زمینه از طرف دولت تصویب‌نامه‌ای راجع به نحوه اجرای ماده (۳) قانون برنامه‌بودجه صادر نمی‌شود. از سوی دیگر، بررسی بودجه برای طرح نهایی در هیئت وزیران نیز در شورای اقتصاد مطرح نشده و بودجه مستقیماً جهت طرح در هیئت وزیران پیشنهاد می‌شود.
۲. برنامه سالیانه دولت که دربرگیرنده عملیات اجرایی سالیانه در مورد هدف‌ها و سیاست‌های برنامه عمرانی پنج‌ساله است، تهیه نمی‌شود و صرفاً به ارائه گزارش اقتصادی رئیس‌جمهور به مجلس که عمدتاً دربرگیرنده اهداف کلان است اکتفا می‌شود.
۳. در ماده (۱۴) قانون برنامه‌بودجه قید شده است که بودجه هر یک از دستگاه‌های وابسته به وزارتخانه‌ها باید قبلاً به تأیید وزیر مربوط رسیده باشد، لکن عملاً در بسیاری موارد پیشنهاد بودجه دستگاه‌های وابسته در جریان تهیه و تنظیم بودجه بدون رعایت این ماده قانونی ملاک عمل قرار می‌گیرد.
۴. براساس ماده (۲۰) قانون برنامه‌بودجه در مورد طرح‌های عمرانی که مدت اجرای آنها از یک سال مالی تجاوز می‌کند، اعتبار مورد نیاز تا پایان کار می‌باید در اولین سالی که طرح مزبور در بودجه منظور می‌شود، به تفکیک سالیانه تعیین و به تصویب برسد. این حکم عملاً صورت نمی‌گیرد و حتی در مواردی طرح با پیشنهاد نمایندگان و تصویب مجلس، بدون مشخص بودن کل اعتبار یا زمان‌بندی اجرایی در بودجه منعکس می‌شود.
۵. در ماده (۲۶) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۴۹، اطلاعات سند بودجه شامل پیش‌بینی درآمدها و برآورد هزینه‌های سال جاری، و در واقع نشان‌دهنده اصلاح برآوردهای انجام شده در بودجه مصوب است؛ لکن با توجه به اینکه اقلام اطلاعاتی کل بودجه را دربرمی‌گیرد عملاً همان اعتبار مصوب سال مجدداً تکرار می‌شود.
۶. در قانون برنامه چهارم در خصوص بودجه‌های استانی، در ماده (۸۱) قید شده است که بودجه سالیانه استان باید به صورت سرجمع در قانون بودجه درج شود.

در صورتی که در ماده (۱۳۸) تنظیم لایحه بودجه سالیانه، حجم فعالیت‌ها و خدمات و قیمت تمام شده آنها ملاک عمل قرار گرفته است. در قانون برنامه چهارم توسعه در خصوص تنظیم لایحه بودجه، در ماده (۱۳۸) به فعالیت‌ها و خدمات دستگاه‌های اجرایی و شناسنامه آنها که صرفاً دربرگیرنده هزینه‌های جاری می‌باشد اشاره شده است.

۷. براساس بند «د» ماده (۸۵) قانون برنامه سوم توسعه و بند «ه» ماده (۱۳) قانون برنامه چهارم توسعه، دولت مکلف است جدول‌های دریافت‌ها و پرداخت‌های ارزی طرح‌های سال‌های باقی‌مانده برنامه را ارائه کند، ولی تاکنون همراه با لوائح بودجه کل کشور چنین جدول‌هایی ارائه نشده است.

۸. به موجب احکام تبصره‌های بودجه سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲، دولت مکلف شده است که بودجه سال بعد را بر مبنای عملیاتی تهیه و ارائه کند. لکن در سال ۱۳۸۲ این امر میسر نشد. لازم به ذکر است که در روند فعلی تنظیم و بررسی بودجه حتی در دستورالعمل‌ها و ضوابط مربوط، فرم خاصی برای شروع به تهیه بودجه عملیاتی پیش‌بینی نشده است.

۹. براساس تعریف قانون محاسبات عمومی، بودجه نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی جزئی از بودجه کل کشور تعریف شده است، در حالی که در کلیه بودجه‌های تهیه شده در سال‌های پس از انقلاب، فقط آن قسمت از بودجه عمومی دولت که به‌عنوان کمک در اختیار نهادها و مؤسسات مزبور قرار می‌گیرد در سند بودجه منعکس می‌شود. با توجه به تعریف فوق، بودجه کامل نهادها و مؤسسات غیردولتی که خود رقم قابل توجهی را تشکیل می‌دهند، می‌تواند فارغ از چگونگی روند بررسی و تصویب، به‌عنوان پیوست جداگانه‌ای از بودجه تهیه شود.

۳-۳-۵ نقد و بررسی فرایند تهیه، تصویب و ابلاغ بودجه

۱. برآورد مقدماتی برای تعیین سقف اعتبارات بودجه را معمولاً سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور صورت می‌دهد. این برآورد که پایه و اساس تنظیم بودجه است، ضرورتاً می‌باید متکی بر تجزیه و تحلیل دقیق ظرفیت‌ها، نیازها و مبتنی بر شرایط اقتصادی کشور باشد. در حالی که برآوردهای مقدماتی بودجه‌های سنواتی نشان‌دهنده آن است که پایه

برآوردهای مزبور، عملکرد سنوات گذشته با احتساب تأثیر رشد اقتصادی پیش‌بینی شده در برنامه توسعه و نرخ تورم بوده است و عواملی نظیر تعهدات طرح‌های عمرانی در دست اجرا یا اعتبار لازم برای پرداخت حقوق و مزایای کارکنان دولت در نظر گرفته نمی‌شود.

۲. با توجه به ترکیب و تنوع بودجه کشور در بودجه‌های ملی، استانی و شرکت‌های دولتی، به نظر می‌رسد که هریک از بودجه‌های مزبور در مراحل تهیه و پیشنهاد از روش خاص خود تبعیت کرده است و بدون پیوستگی با یکدیگر می‌تواند به صورت جداگانه مطرح و رسیدگی شود. در سال‌های اخیر بودجه‌های استانی به صورت سرجمع منابع و مصارف برای هر استان به تصویب می‌رسد که مراحل توزیع آن به دستگاه‌های اجرایی، پس از تصویب قوه مقننه صورت می‌پذیرد. بودجه شرکت‌های دولتی نیز در سال‌های اخیر بدون تغییر در دولت و مجلس به عنوان پیوست بودجه سالیانه تصویب شده و آنچه که در دولت و مجلس مطرح و دقیق بررسی می‌شود بودجه‌های ملی است.

۳. با توجه به ماهیت مصارف بودجه، به نظر می‌رسد که تصمیم‌گیری در بعد هزینه‌ها و طرح‌های عمرانی با محدودیت مواجه باشد. در بُعد هزینه‌ها، اعتبارات مربوط به پرداخت حقوق و دستمزد پرسنل شاغل و بازنشسته دولت، یارانه کالاهای اساسی و همچنین هزینه‌های مربوط به پرداخت‌های اجتناب‌پذیر شامل سوخت، آب و برق که بخش عمده بودجه جاری را تشکیل می‌دهند به سبب ناگزیری تأمین اعتبارات آنها، آنچه در معرض بررسی و تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد نسبت به کل بودجه جاری بسیار اندک است. در خصوص اعتبارات طرح‌های عمرانی نیز با توجه به تعهدات طرح‌های در دست اجرای دولت، بررسی و تصمیم‌گیری مجلس عمدتاً به طرح‌های جدید محدود می‌شود که در این زمینه نیز افزایش طرح‌های جدید به مجموعه طرح‌های در دست اجرا، به دلیل محدودیت منابع و ظرفیت‌های اجرایی، تطویل زمان اجرای آنها را در پی دارد.

جدول ۱-۵ اعتبارات هزینه‌ای دولت در سال ۱۳۸۲

ردیف	موضوع	میلیارد ریال	درصد
۱	جبران خدمات کارکنان	۶۳,۶۳۹/۲	۲۲/۲
۲	یارانه کالاهای اساسی و کود و سم و بذر	۲۸,۰۴۲/۸	۹/۹

جدول ۱-۵ اعتبارات هزینه‌ای دولت در سال ۱۳۸۲

۳	اعتبار موضوع بند «د» تبصره «۱۲» (جمعی - خرجی)	۱۰۳,۸۸۶	۳۶/۳
۴	سایر موارد	۹۰,۱۸۱/۹	۳۱/۶
جمع		۲۸۵,۷۴۹/۹	۱۰۰

جدول فوق که از بودجه سال ۱۳۸۲ استخراج شده است نشان می‌دهد که در بُعد هزینه‌های جاری بودجه، آنچه می‌تواند مورد بررسی و در نهایت اعمال تصمیم قرار گیرد محدوده ۳۱/۶ درصد از بودجه هزینه‌ای است، در حالی که در این بخش‌ها هم هزینه‌های اجتناب‌ناپذیری مانند سوخت، آب، برق یا اعتباراتی که به‌صورت درآمد و هزینه در بودجه منظور می‌شوند قرار می‌گیرد.

۴. در سند بودجه علاوه بر اعتبارات دستگاه‌های اجرایی، اعتباراتی تحت عنوان ردیف‌های متفرقه طبقه‌بندی و منظور می‌شود. این اعتبارات معمولاً دربرگیرنده آن گروه از مصارف بودجه عمومی دولت است که بنا به ماهیت خود در طبقه‌بندی مرسوم دستگاه - برنامه قرار نمی‌گیرد، بلکه در طول سال بین دستگاه‌ها توزیع می‌شود. تصمیم‌گیری درباره تخصیص و مصرف این ردیف‌ها با توجه به احکام تبصره‌ها یا سابقه آنها در بودجه منعکس می‌شود. بررسی و توزیع اعتبارات ردیف‌های متفرقه بیشتر برعهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است که با توجه به نیازهایی نظیر اعتبارات لازم برای تعهدات سفرهای مقام رهبری و ریاست جمهوری یا تأمین آن بخش از نیازهای دستگاه‌ها که در زمان بررسی بودجه امکان‌پذیر نبوده است، مانند اعتبار لازم برای دیون کارکنان دولت و افزایش ضریب حقوقی در برخی سال‌های تأمین بودجه انجام می‌شود. در مقاطعی نیز تصمیم نمایندگان مجلس در زمینه‌های خاصی همچون پرداخت پاداش خدمت بازنشستگان قبل از سال ۱۳۷۸ باعث ایجاد ردیف متفرقه می‌شود.

۵. تدوین لایحه بودجه یعنی مهم‌ترین سند مالی دولت، در یک فرایند طولانی و با حضور و دخالت اکثر مسئولان کشور صورت می‌گیرد. به‌طور متوسط قانون بودجه از زمان شروع به تمهید مقدمات تهیه لایحه تا ابلاغ به دولت ۱۴۰ روز فعالیت مستمر، امور ذیل را دربرمی‌گیرد:

جدول ۲-۵ مراحل تدوین لایحه تا قانون بودجه

ردیف	موضوع	مدت (روز)
۱	تهیه بخشنامه و پیوست‌ها و ابلاغ	۱۵
۲	تهیه بودجه در دستگاه‌ها و سازمان مدیریت	۵۰
۳	بررسی در دولت	۱۰
۴	تلفیق و چاپ	۱۰
۵	بررسی در مجلس و شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت	۵۵
	جمع	۱۴۰

به‌رغم دقت‌های بسیاری که در هر مرحله به‌عمل می‌آید، گاه در تهیه متون و ارائه تعدادی از احکام و اعتبارات ابهام‌هایی دیده می‌شود که امکان اجرای حکم را از بین می‌برد، یا در بیشتر سال‌ها دستگاه‌های اصلی دولت با کسری اعتبار برای پرداخت حقوق و عیدی مواجه می‌شوند، یا به‌دلیل تحقق نیافتن منابع پیش‌بینی شده، تخصیص و پرداخت به طرح‌های عمرانی کاهش یافته و بهره‌برداری از سرمایه‌گذاری‌ها با تأخیر مواجه می‌شود.

فصل ششم

مقاطع اطلاعاتی یا نمادهای
تصمیم‌گیری در بودجه

عباس محسنی*

مقدمه

مقاطع اطلاعاتی یا نمادهای تصمیم‌گیری (مصوبات) لوایح بودجه سالیانه طبق انتخاب‌های مرسوم از گذشته و اصلاحات محتمل پیشنهادی دولت تعیین می‌شود، و معمولاً بدون تغییر به تصویب قانون‌گذار می‌رسد. از سال ۱۳۵۲، اطلاعات بودجه‌ای با استفاده از طبقه‌بندی‌هایی که به تبعیت از یک طبقه‌بندی کلی بین‌المللی صورت گرفته بود، تنظیم و برای تصمیم‌گیری به قوه مقننه پیشنهاد شد. پس از آن نیز هر چند سال یا به‌ندرت در هر سال تغییرات محدودی در مقاطع اطلاعاتی ایجاد می‌شد، بدون آنکه نارسایی‌های عملکرد وضعیت قبلی یا علت تغییرات اعمال شده توجیه شود. در رویه مرسوم، همواره قوه مقننه بدون ورود به چگونگی انتخاب یا علل تغییرات اصولی یا موردی، در مقاطع اطلاعاتی از کنار آنها گذشته و تصمیم‌های قانونی خود را در قالب نمادهای پیشنهادی دولت ابلاغ کرده است. سابقه‌ای به‌دست نیامد که قوه مقننه در مورد شکل ارائه یا صورت‌بندی‌های لوایح بودجه اظهار نظر یا درباره آن از دولت سؤال کرده باشد. برای مثال، چرا تا سال ۱۳۶۹ اعتبارات هزینه‌ای در چهار فصل و بیست ماده طبقه‌بندی می‌شد و

* دانش‌آموخته بازرگانی در مقطع لیسانس از مدرسه عالی بازرگانی است. وی فعالیت کاری خود را از سال ۱۳۵۰ در وزارت امور اقتصادی و دارایی شروع کرد. در سال ۱۳۵۲ به دیوان محاسبات می‌رود و آنجا در سمت‌های مختلف از جمله مدیر کل حسابداری، مستشار دیوان محاسبات و معاون فنی و حسابداری دیوان محاسبات به فعالیت کارشناسی تا سال ۱۳۷۹ مشغول بوده است. عمده‌ترین آثار پژوهشی او شامل این موارد است: بررسی قوانین و مقررات مالی (۱۳۶۹)؛ آشنایی با قوانین و مقررات مالی، بودجه و پول و بانک (۱۳۷۲)؛ گزارش تحقیقی با عنوان نظارت بر بودجه‌ریزی در ایران (۱۳۷۷)؛ مسئولیت محاسباتی و نظارت (۱۳۸۲).

پس از آن به یک‌باره به قید چهار فصل هزینه در سند بودجه اکتفا شد. چرا حتی تا پیش از ۱۳۶۹ تعداد زیادی از ردیف‌های اعتباری بودجه هم فاقد طبقه‌بندی بیست ماده‌ای بود. این تغییرات و ده‌ها تغییر دیگری که در طبقه‌بندی‌های اطلاعات بودجه‌های سنواتی مشاهده می‌شود، به سبب نبود گزارش‌های توجیهی یا تشریح روابط علی و ذکر محاسن یا معایب آنها تا گذشته اخیر مورد پذیرش قانون‌گذار قرار می‌گرفت.

نخستین توجه رسمی قوه مقننه به وضعیت بودجه‌ریزی کشور به اواخر سال ۱۳۷۹، و هنگام بررسی بودجه سال ۱۳۸۰ بازمی‌گردد. در این هنگام پارلمان ضمن ابراز نارضایتی از سازوکارهای معمول و با طرح و تصویب تبصره‌ای در قانون بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را موظف به تهیه و ارائه طرحی برای اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی کشور کرد.^۱ تبصره مزبور مبانی و اهداف قانون‌گذار از اصلاح نظام یا جهت‌گیری‌های لازم را روشن نمی‌کرد، و از این‌رو سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اجرای حکم مصوب را با انجام اقداماتی در جهت تغییر طبقه‌بندی‌های اطلاعات بودجه‌ای بر پایه نظام طبقه‌بندی آمارهای مالی دولت^۲ به توصیه صندوق بین‌المللی پول آغاز کرد. پس از آن، بند «ب» تبصره «۲۳» قانون بودجه ۱۳۸۱ ابهام حکم سال قبل را تا حدودی برطرف نمود و هدف قانون‌گذار را به صورت «عملیاتی کردن» نظام برآورد درآمدها و هزینه‌های تمام دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌ها و شرکت‌ها برای بودجه سال ۱۳۸۲ تأمین کرد.^۳

اهتمام به اصلاح نظام بودجه‌ریزی حتی پس از دوره برنامه سوم مورد نظر قانون‌گذار باقی‌ماند، به طوری که ضرورت تداوم کار در متن مصوب قانون برنامه چهارم

۱. به موجب تبصره «۴۸» قانون بودجه سال ۱۳۸۰: «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است طرح اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی کشور را تهیه و برای طی مراحل قانونی تقدیم هیئت وزیران نماید، به نحوی که کلیه تبصره‌های بودجه در قالب موضوع مشخص دسته‌بندی شود و موارد تبصره‌ای محدود و از درج تبصره‌هایی که ماهیت دائمی دارند خودداری گردد».

2. Government Financial System (GFS)

۳. به موجب بند «ب» تبصره «۲۳» قانون بودجه سال ۱۳۸۱: «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است در راستای اصلاح نظام بودجه‌نویسی نسبت به عملیاتی کردن بودجه، اصلاح نظام برآورد درآمدها و هزینه‌ها برای سال ۱۳۸۲، برای تمام دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌ها و سازمان‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام است عمل نموده و توزیع اعتبارات مربوط به هزینه‌ها را براساس نیاز دستگاه‌ها و فعالیت‌هایی که صورت می‌گیرد انجام دهد».

نیز جای گرفت. ماده (۱۳۸) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را موظف کرد تا با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط، نظام بودجه‌ریزی را از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به‌صورت قیمت تمام شده خدمات اصلاح کند.^۱

احکام یادشده سرآغاز توجه رسمی قانون‌گذار به چگونگی ساختار لایحه بودجه، مقاطع اطلاعاتی مربوط و تأکید بر اصلاح نظام بودجه‌ریزی بود، اما تفسیر و تشریح محدوده اصلاحات مورد نظر و نحوه اجرای آن در مسئولیت‌های قوه مجریه (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) قرار گرفت. همان‌گونه که اشاره شد برای اجرای تکالیف مقرر، تغییراتی را سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ شروع کرد، بدون آنکه طی طرح رسمی و مشخصی، حدود تغییرات، انتظارات قوه مقننه یا ظرفیت‌های قابل بهره‌برداری در اصلاحات را قوه مجریه معین و تعریف کرده باشد. در تغییرات مزبور سازوکارها و روابط کیفی بودجه مورد نظر قرار نگرفت و صرفاً به انتخاب و جایگزینی قالب‌های اطلاعاتی متفاوتی نسبت به گذشته برای سطوح اولیه بودجه قناعت شد. مشخص نیست که آیا مقاطع اطلاعاتی منتخب به‌عنوان نماد تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای دارای قابلیت‌های مورد نظر قوه مقننه هست یا نه.

۱. ماده (۱۳۸) قانون برنامه چهارم: «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط به‌منظور اصلاح نظام بودجه‌ریزی از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به‌صورت قیمت تمام شده خدمات، اقدامات ذیل را حداکثر تا پایان سال دوم برنامه چهارم انجام دهد:

الف) شناسایی و احصای فعالیت و خدماتی که دستگاه‌های اجرایی ارائه می‌نمایند.

ب) تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی مشخص.

ج) تنظیم لایحه بودجه سالیانه براساس حجم فعالیت‌ها و خدمات و قیمت تمام شده آن».

تبصره ۱۱: به‌منظور تحقق رویکرد فوق و همچنین تسریع در تغییر نظام بودجه‌ریزی کشور و تقویت نظام برنامه‌ریزی و نظارت، سازمان مذکور موظف است ضمن اصلاح ساختار سازمان، مدیریت نیروی انسانی، روش‌ها و فناوری اداری خود ترتیبی اتخاذ نماید تا با سازمانی کوچک، منعطف، کارا و اثربخش و به‌کارگیری نخبگان و اندیشمندان امکان انجام وظایف محوله به‌طور مطلوب و بهینه فراهم گردد.

تبصره ۱۲: سازمان فوق‌الذکر و وزارت امور اقتصادی و دارایی نسبت به تهیه لوایح لازم برای اصلاح قوانین و مقررات مالی، اداری و استخدامی و بودجه‌ریزی کشور اقدام نماید، به‌نحوی که نظام موجود تبدیل به نظام کنترل نتیجه و محصول گردد.

ه) آیین‌نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

درواقع، تغییرات به‌عمل آمده در سطح نخست، خود اقتباسی از نظام طبقه‌بندی اطلاعات مالی دولت است که صندوق بین‌المللی پول تنظیم و به کشورهای عضو توصیه کرده است. این تغییرات در چهار قسمت و سه پیوست قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ به‌شرح زیر بررسی می‌شود:

در قسمت اول، ضرورت وجود تبصره‌ها در لوایح بودجه تجزیه و تحلیل و چگونگی بهره‌گیری از آنها بررسی می‌شود تا هدف از حضور تبصره‌های متعدد؛ به‌خصوص تبصره‌های غیربودجه‌ای معلوم شود. از سوی دیگر، پیگیری می‌شود که قوه مقننه برای ارزیابی کارکردهای تبصره‌های مصوب در پی چه گزارش‌هایی است. در این قسمت به تنوع و تعدد تبصره‌هایی اشاره می‌شود که به حقوق قوه مقننه در بودجه ارتباطی نداشته و اصولاً در زمره مقاطع اطلاعاتی یا نمادهای تصمیم‌های بودجه‌ای به‌حساب نمی‌آیند.

قسمت دوم، موضوع اطلاعاتی درخصوص درآمدها و دریافت‌های سند بودجه است که به تصویب قوه مقننه می‌رسد. آیا قوه مقننه می‌تواند گزارش‌های مستمری از عملکرد درآمدهای طبقه‌بندی شده بودجه دریافت کند؟ و آیا با توجه به تغییرات متعدد در طبقه‌بندی‌های دریافت‌ها امکان تهیه چنین گزارش‌هایی وجود دارد؟ بررسی مختصری درخصوص وجوهی از محل منابع عمومی که در لوایح بودجه قید نشده و به تصویب قوه مقننه نمی‌رسد، نیز در همین قسمت قرار می‌گیرد.

در قسمت سوم، نمادهای حوزه مصارف و پرداخت‌های دستگاه‌های اجرایی مختلف در قالب انواع هزینه‌های کلان و خرد بررسی می‌شود. چرا پیش‌بینی برخی از مصارف در قالب هفت فصل هزینه، برخی دیگر به‌صورت ردیف، و بالاخره بخشی از اعتبارات به‌صورت یک قلم در لایحه قید می‌شود؟ چرا مراجع تصمیم‌گیری و تصویب مصارف بودجه متفاوت است؟ در اینجا به‌نظر می‌رسد مراجع دیگری غیر از قوه مقننه در توزیع اعتبارات نقش اساسی دارند. اگر چنین است آیا می‌توان گزارش‌های اجرایی قابل پیگیری در این زمینه برای قانون‌گذار تهیه کرد؟

در قسمت چهارم، اهمیت و جایگاه گزارش‌هایی که از مقاطع اطلاعاتی مصوب بودجه تهیه می‌شود، و نیز قابلیت‌های اطلاعاتی آنها برای قوه مقننه، یا برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی سال‌های آینده بررسی می‌شود.

۶-۱ تبصره‌های بودجه‌های سالیانه

هرچند در بررسی قوانین مرتبط از جمله قوانین اساسی ۱۲۸۵ و ۱۳۵۸، یا قوانین محاسبات عمومی یا قانون برنامه و بودجه هیچ صراحتی راجع به جایگاه و نقش تبصره‌ها در بودجه‌های سنواتی یا مأموریت‌های اطلاعاتی آنها به چشم نمی‌خورد، تا زمانی که احکام اصل «۵۲» قانون اساسی به اجرا درنیاید و درخصوص شکل و قسمت‌های لوايح بودجه مقررات وضع نشود، ابهام موجود بر سر ماهیت و مأموریت تبصره‌ها مرتفع نخواهد شد. اگر بپذیریم که وجود تبصره‌ها در ذیل ماده واحد بودجه، حقوق دولت یا قوه مقننه را خدشه‌دار ساخته و ایرادی به آنها وارد نمی‌شود، باز هم معلوم نیست شأن نزول تبصره‌هایی که اغلب ماهیت غیربودجه‌ای دارند در لایحه چیست و چه اطلاعاتی را در مورد بودجه دربردارند.

۶-۱-۱ بررسی محتوایی، شکلی و اعتبار زمانی تبصره‌ها

در بررسی محتوایی و اعتبار زمانی احکام تبصره‌ها، طرح مواردی به شرح زیر ضروری به نظر می‌رسد:

۱. عبارتهای به کار گرفته در تبصره‌های بودجه همانند سایر قوانین باید مبتنی بر تعاریف اجرایی روشن و صریح باشد، تا در عمل و نظارت سلیقه‌ای نشود. استفاده از عبارتهایی همچون «به دولت اجازه داده می‌شود» یا «دستگاه‌های اجرایی می‌توانند» یا «دولت مکلف است»، می‌تواند سبب بروز تعبیرهای متفاوتی از متون مصوب قوه مقننه شود. مثلاً، ممکن است دستگاهی چنین برداشت کند که چون اجازه داده شده است می‌تواند مزایایی را به کارکنان خود نپردازد؛ یا برعکس برداشت دستگاه دیگری از اجازه، ضرورت انجام پرداخت باشد. بنابراین در اجرای حکم تبعیض و تفاوت بروز کند.
۲. برخی از احکام تبصره‌ها با مفاد بودجه‌های سالیانه فاقد ارتباط بوده و آثار اجرایی آنها فراتر از تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای است. برای نمونه، مجوز استخدام برای یک دستگاه اجرایی یا واگذاری تسهیلات بانکی به شرکت‌های دولتی از جمله احکام و اطلاعاتی است که امکان گزارش‌گیری ندارد؛ آثار اجرایی آنها بیش از سال مالی و با سند بودجه بی‌ارتباط است.

۳. تبصره‌هایی از لوایح بودجه موضوع مجوز توزیع اعتبارات ردیف‌های خاص بین دستگاه‌های اجرایی از مراجع معین بوده، یا نحوه مصرف اعتبارات پیش‌بینی نشده یا اعتبار حوادث غیرمترقبه را مشخص می‌کند. از سوی دیگر، ردیف‌هایی در قوانین بودجه سالیانه دیده می‌شود که هیچ حکم مشخصی راجع به نحوه توزیع، مصرف یا اختصاص اعتبارات آنها به دستگاه اجرایی معینی وجود ندارد.^۱

۴. معمولاً ماهیت احکام تبصره‌ها به گونه‌ای است که امکان ارزیابی عملکردی از آنها وجود ندارد. هنگامی که در تبصره‌ای مقرر می‌شود، اعتبارات ردیف‌های متفرقه بین دستگاه‌های اجرایی مختلف توزیع شود به سقف اعتبار مصوب آنها اضافه می‌گردد، در این حال؛ اولاً با توجه به پراکندگی و تعدد احتمالی دفعات و دستگاه‌ها یا واحدهای تابع استفاده‌کننده از اعتبار نمی‌توان رقم دقیق را مشخص کرد. ثانیاً تهیه گزارش تفریح بودجه آن بخش از احکام تبصره‌ها و ردیف‌های اعتباری نامقدور می‌شود.

۵. با توجه به اینکه پیش‌بینی و اختصاص اعتبار قانونی لوایح بودجه یک‌ساله است، گزارش‌های عملکرد در مقاطع اطلاعاتی مصوب آنها نیز باید منحصر به همان سال (سال مالی) باشد، در صورتی که تبصره‌های تکلیفی برای نظام بانکی کشور، تسهیلات برای گسترش اشتغال و ... مقوله‌هایی مستثنا هستند. این ویژگی، ارزیابی زمانی عملکرد تبصره‌هایی از این دست را ناممکن می‌سازد.

۶. با توجه به اینکه در سال‌های گذشته، برای رسیدگی قوه مقننه به لوایح بودجه سالیانه دولت در کمیسیون‌های تخصصی، کمیسیون تلفیق و صحن علنی مجلس زمان بیشتری به بررسی و تصویب تبصره‌ها اختصاص یافته و به عملکرد دریافت‌ها و پرداخت‌های گذشته و چگونگی پیش‌بینی اقلام منابع و مصارف یا ارزیابی آثار آنها کمتر پرداخته شده، امکان بررسی و تحلیل اطلاعات بودجه‌ای و آثار اجرایی مصوبات قبلی تضعیف گردیده است. قوه مقننه باید لااقل از عملکرد تبصره‌های دو سال قبل بودجه مطلع شده و با دسترسی به آمار و ارقام معتبر مجدداً تصمیم‌گیری کند. در نتیجه، به‌رغم ضرورت پیگیری مصوبات قبلی و اخذ گزارش از عملکرد تصمیم‌های پیشین برای قوه مقننه، تهیه چنین اسنادی در سال‌های گذشته معمول و شاید هم مقدور نبوده

۱. برای مثال ردیف اعتباری ۵۰۳۱۱۶ - ۵۰۳۷۲۵ تا ۵۰۳۷۳۱ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲.

است. گزارش تفریح دیوان محاسبات نیز نتوانسته است جایگزین این ضرورت شود. از آنجاکه در ترتیب کنونی، انشا و تصویب احکام تبصره‌ای تهیه گزارش عملکرد و ارزیابی محتوایی و زمانی تقریباً غیرممکن می‌شود، تأکید و تمرکز قوه مقننه در این قسمت از اطلاعات بودجه‌ای فاقد کارایی مورد انتظار بوده، و اصرار قوه مقننه بر تعمق در تبصره‌های لوایح بودجه و بررسی آنها به هزینه انصراف از سایر اطلاعات بودجه‌ای به سنتی غیرمفید مبدل شده است. شاید واگذاری اتخاذ تصمیم درباره ضوابط اجرای بودجه سالیانه و خط‌مشی‌ها و اقدامات مالی و محاسباتی به دولت بتواند زمینه‌های تمرکز قوه مقننه را بر نظارت نهایی و ارزیابی نتایج حاصله تقویت کند.

۶-۱-۲ بررسی عملکردی تبصره‌ها

تاکنون تهیه گزارش جامعی از عملکرد تبصره‌های بودجه‌های سالیانه که دارای قابلیت پیگیری و ارزیابی کیفی یا کاربردی بوده و در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای سال‌های بعد استفاده شود، معمول نبوده است. شاید دلیل مهم و اصلی این نقص وجود احکام متعدد و با هدف‌های مختلف در تبصره‌ها بوده است. این ناپیوستگی‌ها و تنوع احکام مانع از آن می‌شود که تبصره‌های بودجه‌ای دارای کارکردهای منظمی به‌عنوان یک مقطع اطلاعاتی و تصمیم‌گیری قوه مقننه گردد. تجربه‌های موجود نشان می‌دهد که حضور تبصره‌ها در قسمت اول قوانین بودجه سنواتی، از اهمیت بررسی و تمرکز بر پیش‌بینی‌های دریافتی‌ها و پرداخت‌ها و انجام هزینه‌ها و پیشنهادهای ردیف‌های اعتباری و نیز بودجه ارزی و بودجه شرکت‌های دولتی کاسته است. چنانچه ظرف زمانی معمول قوه مقننه برای رسیدگی به لایحه بودجه سالیانه به بررسی دقیق درآمدها و پرداخت‌های دستگاه‌های اجرایی و ارزیابی آثار عملکرد وظایف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی در خصوص تهیه و تنظیم بودجه صرف می‌شود، اطلاعات و گزارش‌های اجرایی بسیار مفیدتری به‌دست می‌آید.

۶-۲ نمادهای تصمیم‌گیری در دریافت‌های بودجه‌ای و قابلیت پیگیری آنها

قسمت سوم لوایح بودجه و پیوست‌های ۲ و ۳ آن، موضوع اطلاعات مربوط به

دریافت‌های دولت است که برای بررسی و تصمیم به قوه مقننه پیشنهاد می‌شود. بر طبق مواد (۱۱ و ۱۳) قانون محاسبات عمومی کشور، دریافت‌ها و نقدینگی‌های عمومی و دولتی دیگری نیز وجود دارد که اطلاعات مربوط به آنها در لوایح بودجه سال‌های بعد از انقلاب قید نمی‌شود. البته برخی از این نوع دریافت‌ها و وجوه، امکان پیش‌بینی وصول یا برآورد پرداخت ندارد. برای مثال، طبق ماده (۱۱) قانون محاسبات عمومی^۱، سپرده‌ها، هدایا، خودیاری‌ها، کمک‌های مردمی، درآمد اجاره خانه‌های سازمانی و ... جزء سرفصل‌های دریافت‌های دولت محسوب و نزد خزانه نگهداری می‌شود، لکن پیش‌بینی میزان وصول و نوع مصرف آنها در بودجه مقدور نیست. هرچند با استناد به ماده (۱۳) قانون محاسبات عمومی کشور^۲، درآمدها و نقدینگی‌ها و دریافت‌های مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، بنیادها و نهادهای عمومی غیردولتی همانند بنیاد مستضعفان و جانبازان، بنیاد شهید، بنیاد ۱۵ خرداد، کمیته امداد امام، سازمان تبلیغات اسلامی، سازمان ارتباطات اسلامی و ... از طرف دیگر، پرداخت‌های آنها از محل منابع داخلی که ارقام عمومی دارای اهمیتی را تشکیل داده و می‌تواند در تصمیم‌های قوای مجریه و مقننه تأثیرگذار باشد، در ماده واحده بودجه منظور نمی‌شود، اطلاع از این دریافت‌ها و نحوه مصرف آنها در دستگاه‌های

۱. ماده (۱۱) قانون محاسبات عمومی: «دریافت‌های دولت عبارت است از کلیه وجوهی که تحت عنوان درآمد عمومی و درآمد اختصاصی و درآمد شرکت‌های دولتی و سایر منابع تأمین اعتبار و سپرده‌ها و هدایا به‌استثنای هدایایی که برای مصارف خاصی اهدا می‌گردد و مانند اینها و سایر وجوهی که به‌موجب قانون باید در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز شود».

۲. ماده (۱۳) قانون محاسبات عمومی: «وجوه عمومی عبارت است از نقدینگی‌های مربوط به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی و مؤسسات وابسته به سازمان‌های مذکور که متعلق حق افراد و مؤسسات خصوصی نیست و صرف‌نظر از نحوه و منشأ تحصیل آن منحصرأً برای مصارف عمومی به‌موجب قانون قابل دخل و تصرف می‌باشد».

تبصره «۱». وجوهی نظیر سپرده، وجه‌الضمان و مانند آنها که به‌طور موقت در اختیار دستگاه‌های مذکور در این ماده قرار می‌گیرد و پس از انقضای مدت معین و یا حصول شرایط خاص قابل استرداد است، مادام که در اختیار دستگاه‌های مزبور می‌باشد تصرف در آنها بدون رضایت صاحب‌وجه یا احراز اعراض صاحب آن در حکم تصرف غیرقانونی در وجه عمومی تلقی می‌گردد.

تبصره «۲». اسناد و اوراق بهادار متعلق به سازمان‌های مذکور در این ماده نیز در حکم وجوه عمومی است.

عمومی را می‌توان از موارد حقوق قوه مقننه برشمرد. در جدول ۱-۶ مقاطع اطلاعاتی مصوب دریافت‌های بودجه‌ای و مراجع تصمیم‌گیرنده و نحوه گزارش‌گیری از عملکرد و ارزیابی آنها به‌طور مختصر توضیح داده شده است.

جدول ۱-۶ نمادهای تصمیم‌گیری در دریافت‌های بودجه‌ای و قابلیت پیگیری آنها

ردیف	عنوان‌ها (۱)	طبقه‌بندی‌ها (۲)	مراجع تصویب‌کننده (۳)	قابلیت پیگیری (۴)
۱	درآمد عمومی	بخش - بند - جزء - استانی	قوه مقننه و شورای برنامه‌ریزی استان	معمولاً گزارشی براساس مقاطع اطلاعاتی مصوب
۲	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	بخش - بند - جزء	قوه مقننه	که قابلیت پیگیری و ارزیابی عملکرد پیش‌بینی
۳	واگذاری دارایی‌های مالی	بخش - بند - جزء	قوه مقننه	درآمدهای عمومی را منعکس کند، تهیه نمی‌شود.
۴	درآمد اختصاصی	بخش - دستگاه اجرایی - استانی	قوه مقننه، هیئت امانا و سایر مراجع مربوط	در صورت حساب عملکرد سالیانه و گزارش تفریغ بودجه، نیز صرفاً میزان
۵	درآمد شرکت‌های دولتی، بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، شرکت‌های بیمه و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت	درآمد اصلی - سایر درآمدها	قوه مقننه	وصولی بدون تحلیل صحت و سقم ارقام و کافی و وافی بودن مستندات قانونی قید می‌شود.
۶	سایر منابع تأمین اعتبار	درآمد اصلی - سایر درآمدها	قوه مقننه - هیئت وزیران	

توضیحات:

- درآمدهای عمومی مشتمل بر حدود ۴۰۰ سرفصل دستگاهی و طبقه‌بندی در بُعد ملی، و در بُعد استانی شامل ۸۰ ردیف و طبقه‌بندی است که ستاد معین درآمد در استان‌ها به استناد قانون برنامه سوم توسعه، عهده‌دار شناسایی و تعیین نحوه وصول آنهاست.^۱

۱. این حکم در برنامه چهارم توسعه نیز وجود دارد.

• درآمدهای موضوع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی که انواع آنها در سطرهای آتی توضیح داده می‌شود، به‌صورت متمرکز در خزانه‌داری کل نگهداری و طبق پیوست ۲ لایحه بودجه که سهم هر استان را مشخص می‌کند، سهمیه‌بندی می‌شود.

• واگذاری دارایی‌های مالی تأمین‌کننده کسری اعتبارات هزینه‌ای نیز هست، و بخشی از آن به تملک دارایی‌های مالی اختصاص می‌یابد که به‌صورت متمرکز عمل می‌شود.

• ارقام درآمد اختصاصی در لایحه بودجه قید می‌شود، و هزینه‌های معادل آنها مطابق قوانین و مقررات مربوط (آیین‌نامه‌های مصوب هیئت وزیران - مصوبات هیئت امنای مراکز آموزشی ...) صورت می‌گیرد. مثلاً درآمدهای اختصاصی دانشگاه‌ها مطابق مصوبات هیئت امنای مصرف و درآمد اختصاصی وزارت امور اقتصادی و دارایی طبق ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم^۱ هزینه می‌شود.

• بودجه شرکت‌های دولتی شامل منابع داخلی جاری و منابع سرمایه‌گذاری، موضوع پیوست ۳ قانون بودجه است. مطابق اساسنامه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و نیز مقررات قانون تجارت، بودجه شرکت‌های دولتی پس از تهیه و ارائه آن به هیئت‌مدیره در مجامع عمومی یا شورای عالی آنها به تصویب می‌رسد و جهت اطلاع و درج در لایحه بودجه در اختیار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور قرار می‌گیرد؛ زیرا کلیه شرکت‌های دولتی مکلفاند بودجه مصوب خود را برای درج در لایحه بودجه ارائه کنند. در سال‌های اخیر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در پیش‌بینی‌ها و ارقام شرکت‌های دولتی بررسی و اعلام نظر می‌کند که این عمل فاقد ضرورت قانونی و گاه مغایر با مصوبات مجمع عمومی است.

۱. ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم: «به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود که یک درصد از جوهی که بابت مالیات و جرایم موضوع این قانون وصول می‌گردد (به‌استثنای مالیات بر درآمد شرکت‌های دولتی) در حساب مخصوص در خزانه منظور نموده و در مورد آموزش و تربیت کارمندان در امور مالیاتی و حسابرسی و تشویق کارکنان و کسانی که در امر وصول مالیات فعالیت مؤثری مبذول داشته و یا می‌دارند خرج نماید. وجوه پرداختی به استناد این ماده به‌عنوان پاداش وصولی از شمول مالیات و کلیه مقررات مغایر مستثناست. وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است که در هر شش ماه گزارشی از میزان وصول مالیات و توزیع مالیات وصولی بین طبقات و سطوح مختلف درآمد را به کمیسیون امور اقتصادی و دارایی مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.»

۶-۲-۱ نمادهای تصمیم‌گیری^۱

۶-۲-۱-۱ درآمدهای عمومی

- درآمدهای عمومی در جدول ۲ قانون بودجه برای هر یک از دستگاه‌های اجرایی «مادر» که در وصول آنها نقش دارند، به صورت یک عدد (سقف) پیش‌بینی و درج شده است.
- در جدول ۳ قانون بودجه، پیش‌بینی درآمدهای عمومی در هفت بخش با عنوان‌های زیر قید شده است:

بخش اول. درآمدهای مالیاتی،

بخش دوم. کمک‌های اجتماعی،

بخش سوم. کمک‌های بلاعوض،

بخش چهارم. درآمدهای حاصل از مالکیت دولت،

بخش پنجم. درآمدهای حاصل از خدمات و فروش کالا،

بخش ششم. درآمدهای حاصل از جرایم و خسارات،

بخش هفتم. درآمدهای متفرقه.

- هر بخش از درآمدهای عمومی از یک یا چند بند تشکیل و ذیل هر بند، اجزای درآمدی آن به تفکیک دستگاه اجرایی به شماره طبقه‌بندی شش رقمی (۱۰۰۰۰۰ تا ۷۰۰۰۰۰) پیش‌بینی شده است.

- در قسمت سوم (ب) قانون بودجه، درآمدهای عمومی برحسب دستگاه‌ها و ردیف‌ها توزیع شده است.

- درآمدهای عمومی استانی که بخشی از کل درآمدهای کشور را تشکیل می‌دهد، در پیوست ۲ قانون بودجه به تفکیک ردیف (بخش - بند) و به تعداد استان‌های کشور قید شده است.

۶-۲-۱-۲ واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

- در جدول ۲ قانون بودجه، خلاصه درآمدها در هر یک از دستگاه‌های اجرایی (مادر) وصول‌کننده مذکور است.

۱. طبقه‌بندی‌های این قسمت از بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور استخراج شده است.

- در جدول ۴ قانون بودجه، درآمدهای مزبور در شش فقره با کد طبقه‌بندی ۸۰۰۰۰۰ مشخص شده است:

بخش اول. درآمد نفت که به‌صورت ملی و متمرکز پیش‌بینی می‌شود،

بخش دوم. درآمد گاز که به‌صورت ملی و متمرکز پیش‌بینی می‌شود،

بخش سوم. فروش ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی،

بخش چهارم. فروش و واگذاری اراضی،

بخش پنجم. فروش ماشین‌آلات،

بخش نهم. فروش و واگذاری سایر دارایی‌های سرمایه‌ای.

- در قسمت سوم (الف) قانون بودجه پیش‌بینی درآمدهای سال برحسب بخش - بند و اجزای آن درج شده است.

- در قسمت سوم (ب) قانون بودجه، درآمدهای پیش‌بینی شده برحسب دستگاه‌های اجرایی و ردیف‌ها مندرج است.

- در پیوست ۲ قانون بودجه، درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای استانی که در بخش‌های سوم، چهارم، پنجم و نهم پیش‌بینی منابع دارند، برای هر استان به تفکیک ذکر شده است.

۳-۱-۲-۶ واگذاری دارایی‌های مالی

- در جدول ۲ قانون بودجه، خلاصه اعتبارات موضوع دارایی‌های مالی و سهم هر یک از دستگاه‌های اجرایی (مادر) پیش‌بینی شده است.

- به‌موجب جدول ۵ قانون بودجه، عنوان‌های موضوع خلاصه منابع دادوستدهای دارایی‌های مالی به قرار زیر است:

- استقراض از سیستم بانکی،^۱

- فروش اوراق مشارکت،

- استفاده از تسهیلات خارجی،

- استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی،

۱. به‌دلیل ممنوعیت قانونی در برنامه سوم و چهارم توسعه از استقراض استفاده نمی‌شود.

- دریافت اصل وام‌های خارجی دولت،
 - وصولی از محل واگذاری شرکت‌های دولتی،
 - دریافت اصل وام‌های داخلی دولت،
 - برگشتی از پرداخت‌های سال‌های گذشته.
- در قسمت سوم (الف) قانون بودجه، منابع موضوع واگذاری دارایی‌های مالی برحسب بخش - بند و اجزای آن و در قسمت سوم (ب) برحسب دستگاه و ردیف منظور شده است.
 - اعتبارات مربوط به واگذاری دارایی‌های مالی فاقد توزیع استانی است.

۶-۲-۱-۴ درآمدهای اختصاصی

این قسمت منابع به تفکیک دستگاه‌های اجرایی در قالب بخش منظور شده و نحوه وصول و مصرف آن تابع مقررات مربوط به خود است.

۶-۲-۱-۵ درآمد شرکت‌های دولتی، بانک‌ها، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه

اعتبارات موضوع این قسمت به صورت یک قلم در جدول خلاصه قانون بودجه و همچنین در پیوست ۳ بودجه، به تفکیک شرکت‌های سودده و زیان‌ده در زیرمجموعه هر وزارتخانه یا مؤسسه دولتی منظور شده است.

۶-۲-۱-۶ سایر منابع تأمین اعتبار

طبق ماده (۱۶) قانون محاسبات عمومی کشور،^۱ سایر منابع تأمین اعتبار شرکت‌های دولتی که ارقام آن در قالب بودجه شرکت مربوط درج می‌شود، عبارت است از: کمک دولت، استقراض، استفاده از ذخایر، کاهش سرمایه در گردش و موارد مشابه.

۱. ماده (۱۶) قانون محاسبات عمومی: «سایر منابع تأمین اعتبار شرکت‌های دولتی عبارت است از منابعی که شرکت‌های مزبور تحت عنوان کمک دولت، وام، استفاده از ذخایر، کاهش سرمایه در گردش و یا عناوین مشابه به موجب قانون، مجاز به منظور کردن آن در بودجه‌های مربوط هستند.
تبصره - منظور از سرمایه در گردش مذکور در این ماده مزاد دارایی‌های جاری بر بدهی‌های جاری است.»

۲-۲-۶ قابلیت‌های پیگیری عملکرد در منابع مصوب

مطابق اصل «۵۱» قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۱ و مواد (۳۷ و ۳۸) قانون محاسبات عمومی کشور^۲ و ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت،^۳ کلیه مالیات‌ها، درآمدها و دریافت‌های وزارتخانه، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می‌شود، و همچنین اخذ هدایا و کمک‌های نقدی و جنسی در مقابل کلیه معاملات دستگاه‌های اجرایی مذکور و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ممنوع است.

همچنین، به استناد ماده (۳) قانون دیوان محاسبات کشور،^۴ بررسی وقوع عملیات مالی در دستگاه‌ها به‌منظور اطمینان از حصول و ارسال صحیح و به‌موقع درآمد یا انجام

۱. اصل «۵۱» قانون اساسی: «هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به‌موجب قانون، موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی به‌موجب قانون مشخص می‌شود».

۲. ماده (۳۷) قانون محاسبات عمومی: «پیش‌بینی درآمدها و یا سایر منابع تأمین اعتبار در بودجه کل کشور مجوزی برای وصول از اشخاص تلقی نمی‌گردد و در هر مورد احتیاج به مجوز قانونی دارد. مسئولیت حصول صحیح و به‌موقع درآمدها به عهده رؤسای دستگاه‌های اجرایی مربوط می‌باشد».

ماده (۳۸) قانون محاسبات عمومی: «وصول درآمدهایی که در بودجه کل کشور منظور نشده باشد طبق قوانین و مقررات مربوط به خود مجاز است».

۳. ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: «دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می‌شود، همچنین اخذ هدایا و کمک نقدی و جنسی در قبال کلیه معاملات اعم از داخلی و خارجی توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مؤسسات و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است و یا تابع قوانین خاص هستند، ممنوع می‌باشد. به کتابخانه‌های دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی، فرهنگستان، بنیاد ایران‌شناسی، سازمان اسناد ملی ایران، سازمان میراث فرهنگی کشور، کتابخانه ملی ایران و کتابخانه مجلس شورای اسلامی اجازه داده می‌شود به صاحبان کتابخانه، اشیای هنری و موزه‌ای که مجموع کتاب‌ها و اشیای ملکی خود و یا بخشی از آنها را به مؤسسات مذکور در فوق اهدا می‌کنند، با تأیید هیئت امنای مربوطه یا بالاترین مقام ذی‌ربط مبالغی به‌عنوان هدیه متقابل بپردازند. این مبلغ نباید از شصت درصد قیمت کارشناسی هدایا بیشتر باشد. آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید».

۴. ماده (۳) قانون دیوان محاسبات کشور: «بررسی وقوع عملیات مالی در دستگاه‌ها به‌منظور اطمینان از حصول و ارسال صحیح و به‌موقع درآمد و یا انجام هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها».

هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها به عهده دیوان محاسبات کشور است. به‌رغم انتظار از کارکرد احکام قانونی فوق، بررسی‌ها و مطالعات انجام شده حاکی از کافی نبودن اطلاعات کاربردی و عملکردی از مقاطع اطلاعاتی منابع بودجه برای قوه مقننه است، گزارش‌های مرسوم شفاف و روشن نیست و اطلاعات دریافتی کفایت تصمیم‌گیری ندارد، زیرا:

- با توجه به ماهیت حقوقی بودجه، عدم وصول درآمدهای پیش‌بینی شده دولت (دستگاه‌های اجرایی) تخلف محسوب نشده و قابل پیگیری نیست. این ویژگی، پیش‌بینی‌های غیرواقعی و بیش از حد متعارف درآمدها و کتمان عدم موازنه‌های بودجه‌ای را مقدور می‌سازد.

- ارقام پیش‌بینی شده در ردیف‌های درآمدی مبتنی بر معیارهای فنی و تجربی نیست. در این صورت، گاه تخمین‌ها نیز می‌تواند در خدمت تأمین موازنه بودجه درآید. نمونه‌هایی از پیش‌بینی‌های غیردقیق درآمدی در لوایح بودجه سال‌های اخیر قابل ارائه است که هیچ‌گونه عملکردی نداشته، لکن با برآوردهای بیشتری در سال‌های بعد نیز تکرار شده است.

- برخی از اقلام و ردیف‌های درآمدی یا دریافتی‌های مندرج در بودجه‌های سنواتی، مبنای محاسبه درصدی پاداش برای دستگاه وصول‌کننده قرار می‌گیرد. این موضوع نیز می‌تواند یکی از علل پیش‌بینی‌های غیردقیق در منابع باشد.

- حسابرسی عملیاتی از درآمدها و دریافت‌های بودجه در فرایند بودجه‌ریزی کشور معمول نیست، هرچند دیوان محاسبات در این زمینه وظیفه قانونی دارد. هدف کارگزاران بودجه در سمت دریافت‌ها رسیدن به حد پیش‌بینی‌های مصوب است، بدون آنکه سازمان‌ها و روش‌های وصول مورد نظر باشد، یا اعمال قوانین و مقررات مربوط به عدالت درآمدی ارزیابی شود. درباره موارد اخیر یا چگونگی شناسایی مالیات‌دهندگان واقعی و حقوق آنها تهیه هرگونه گزارشی در بودجه‌ریزی ایران متداول نیست. بدین ترتیب، قوه مقننه حضور چندان مؤثری در قسمت دریافت‌های عمومی ندارد و پیش‌بینی‌های دولت معمولاً بدون توجه به ضرورت پاسخ‌گویی شفاف راجع به عملکرد به تصویب می‌رسد؛ زیرا گزارشی که ارزیابی کمی و کیفی آنها را نشان دهد تهیه و ارائه نمی‌شود.

- قوه مقننه به‌طور معمول در جریان میزان و نحوه وصول و چگونگی درآمدهای

غیربودجه‌ای و دریافت‌های مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که رقم حائز اهمیتی را تشکیل می‌دهد، قرار نمی‌گیرد؛ به‌ویژه درآمدها و مصارف ۸۵۰ شهرداری، ده‌ها بنیاد یا نهاد و مؤسسه عمومی غیردولتی و شرکت‌ها و مؤسسه‌های تابع آنها. جالب توجه اینکه این‌گونه دستگاه‌ها حتی اغلب حسابرسی منظم نمی‌شوند، درحالی‌که مجموع منابع آنها شاید در حدود بودجه عمومی دولت باشد که به خزانه‌داری کل واریز نمی‌شود و هیچ‌گونه پاسخ‌گویی به دولت و قوه مقننه ندارند.

هرچند دریافت‌های شهرداری‌ها، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و واحدهای وابسته به آنها باید مطابق قوانین و مقررات مربوط باشد، چگونگی ارزیابی محتوایی و زمانی عملکرد این احکام قانونی روشن نیست و چنان‌که گفته شد حسابرسی نیز نمی‌شوند. نتیجه اینکه قوه مقننه کمترین ارزیابی از منابع و دریافت‌های بودجه‌ای را دارد و پیش‌بینی‌ها صرفاً در حدود تعیین یک رقم کلی است که به هر طریق سطح و نماد اطلاعاتی مصوب را تعیین می‌کند و اثری در ماهیت ندارد.

۳-۶ نمادهای تصمیم‌گیری در پرداخت‌های بودجه‌ای و قابلیت پیگیری آنها

در قسمت چهارم و بیوست‌های ۱ و ۲ و ۳ قانون بودجه، نحوه طبقه‌بندی، توزیع و سهمیه اعتباری هریک از دستگاه‌های اجرایی اعم از وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و بانک‌ها، برخی از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند، و نیز پرداخت‌های استانی دستگاه‌های اجرایی محلی قید شده است. علاوه بر آن، اعتبارات دیگری به‌صورت یک قلم در اختیار هیئت وزیران یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا رده‌های مسئولیتی دیگری از مدیریت بخش عمومی، بدون توزیع برنامه‌ای یا تعیین نوع هزینه و طبقه‌بندی‌های مرسوم در ردیف‌های ۵۰۰۰۰۰ - ۶۰۰۰۰۰ و ۷۰۰۰۰۰۰ قرار گرفته است. این اعتبارات شامل اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تملک دارایی‌های مالی، از محل درآمد اختصاصی و بودجه شرکت‌های دولتی (مصارف) است.

طبق اصل «۵۳» قانون اساسی و موادی از قانون محاسبات عمومی کشور و قانون برنامه‌بودجه و نیز برخی قوانین دیگر، کلیه پرداخت‌ها و هزینه‌ها باید طبق قانون و

براساس اعتبار مصوب به مصرف برسد. طبق ماده (۵۰) قانون محاسبات عمومی کشور، وجود اعتبار در بودجه حقی برای اشخاص حقیقی یا حقوقی ایجاد نکرده و هر هزینه‌ای باید به‌موجب مقررات مربوط باشد.^۱ در مجموع، مقاطع اطلاعاتی مصوب بودجه در قسمت پرداخت‌ها و قوانین ناظر به استفاده و هزینه از محل اعتبارات مصوب، بسیار متنوع‌تر و گسترده‌تر از قسمت دریافت‌های بودجه است.

در وضعیت کنونی، مصارف بودجه‌ای کل کشور بر طبق عناوین مصوب اعلام شده از طریق حدود ۶۰۰۰ ذی‌حسابی و عامل ذی‌حسابی انجام می‌شود، که هر کدام به نوعی از نظر پرداخت مستقل‌اند. از دیدگاه مسئولیت محاسباتی و ارائه صورت‌حساب‌های مالی، نزدیک به ۲۰۰۰ واحد ذی‌حسابی و مدیریت مالی مکلف به تهیه و تنظیم و ارائه گزارش‌های مالی ماهانه و سالیانه هستند.

در بسیاری از موارد، مصوبه‌های قوه مقننه در مورد اختصاص اعتبارات، پرداخت‌ها و مصارف قطعی نیست، و مراجع دیگری در مورد تغییر اعتبارات دستگاه‌ها، تغییر نحوه طبقه‌بندی و نوع مصرف آنها دخالت دارند که از جمله آنها می‌توان از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی اداری، کمیته برنامه‌ریزی و توسعه استان، هیئت امنای دانشگاه‌ها، مجامع عمومی شرکت‌های دولتی، شوراهای آموزش و پرورش و ... نام برد. همچنین، وجود قوانین خاص مالی و محاسباتی غیر از قانون محاسبات عمومی، مفاهیم اصلی و مورد نظر در نمادهای مصوب قوه مقننه را چنان دگرگون می‌سازد که امکان تجمیع کارکردهای گزارش شده یا پیگیری امور مربوط را ناممکن می‌نماید. از سوی دیگر، اعتبارات برخی از دستگاه‌های اجرایی استفاده‌کننده از بودجه به‌صورت یک قلم در سند بودجه درج می‌شود و فاقد طبقه‌بندی‌های معمول نظیر فصل، برنامه و ... است؛ در صورتی که مقاطع اعتباری برخی از دستگاه‌ها تا حدود ریز هزینه‌ها طبقه‌بندی شده و به تصویب می‌رسد. در جدول ۲-۶، اطلاعات کلان راجع به مقاطع اطلاعاتی مصوب و مراجع تصمیم‌گیرنده در پرداخت‌ها و هزینه‌های بودجه‌ای، و نیز نحوه گزارش‌گیری از عملکرد و ارزیابی آنها به اختصار توضیح داده می‌شود.

۱. ماده (۵۰) قانون محاسبات عمومی: «وجود اعتبار در بودجه کل کشور به‌خودی‌خود برای اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی ایجاد حق نمی‌کند و استفاده از اعتبارات باید با رعایت مقررات مربوط به خود به‌عمل آید».

جدول ۲-۶: نمادهای تصمیم‌گیری در پرداخت‌های بودجه‌ای و قابلیت پیگیری آنها

ردیف	مقاطع اطلاعاتی	طبقه‌بندی مصارف (۱)	مراجع تصویب‌کننده (۲)	کزارش ذی‌حسابی و امور مالی (۳)	کزارش عملکرد دستگاه (۴)	صورتحساب عملکرد و تفریح بودجه (۵)
۱	وزارتخانه‌ها	امور، فصل، برنامه، طرح، فصول هزینه	قوه مقننه	ماهانه - سالیانه	انجام نمی‌شود	تهیه می‌شود - سالیانه
۲	مؤسسات دولتی	امور، فصل، برنامه، طرح، فصول هزینه	قوه مقننه	ماهانه - سالیانه	انجام نمی‌شود	سالیانه
۳	دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی (اعتبارات هزینه و اختصاصی)	برنامه (کمک)	قوه مقننه، هیئت امانا	ماهانه - سالیانه	انجام نمی‌شود	سالیانه
۴	دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی (اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌ها)	امور، فصل، برنامه، طرح، فصول هزینه	قوه مقننه	ماهانه - سالیانه	انجام نمی‌شود	سالیانه
۵	دستگاه‌های اجرایی محلی استانی	اعتبار ملی و استانی، سرمایه‌ای، خودیاری	قوه مقننه، شورای برنامه‌ریزی استان	ماهانه - سالیانه	انجام نمی‌شود	سالیانه
۶	اعتبارات غیربرسنلی آموزش و پرورش	سرجمع (بدون تفکیک)	قوه مقننه، شورای آموزش و پرورش	ماهانه - سالیانه	انجام نمی‌شود	سالیانه
۷	بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها	منابع و مصارف جاری سرمایه‌ای	مجامع عمومی، قوه مقننه	سالیانه	انجام نمی‌شود	سالیانه
۸	مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی	کمک، امور، فصل، برنامه، طرح	قوه مقننه	سالیانه	انجام نمی‌شود	سالیانه
۹	اعتبارات ردیف‌های متفرقه	دستگاه (سرجمع)	قوه مقننه، سازمان مدیریت، هیئت وزیران	ماهانه - سالیانه	انجام نمی‌شود	سالیانه
۱۰	اعتبارات اختصاصی	دستگاه (یک قلم)	قوه مقننه، هیئت وزیران، سایر مراجع	ماهانه - سالیانه	انجام نمی‌شود	سالیانه
۱۱	طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی	برنامه، طرح	قوه مقننه، مجامع عمومی	سالیانه	انجام نمی‌شود	سالیانه
۱۲	اعتبارات هزینه‌ای شرکت‌های دولتی	کمک	قوه مقننه، مجامع عمومی	سالیانه	انجام نمی‌شود	سالیانه

۱-۳-۶ نمادهای تصمیم‌گیری^۱

۱. اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، مالی و اختصاصی در جدول ۳ قانون بودجه کل کشور، در قالب دستگاه‌های اجرایی مادر (وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و برخی از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی) و سازمان صدا و سیما مندرج است. در این جدول، مصارف هریک از مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی از بابت منابع فوق‌الذکر در سرجمع وزارتخانه مربوط لحاظ شده است.

۲. در جدول ۴ قانون بودجه، هزینه‌ها به تفکیک هفت فصل هزینه قید و مصوب شده است:

فصل اول. جبران خدمت کارکنان،

فصل دوم. استفاده از کالاها و خدمات،

فصل سوم. هزینه‌های اموال و دارایی،

فصل چهارم. یارانه،

فصل پنجم. کمک‌های بلاعوض،

فصل ششم. رفاه اجتماعی،

فصل هفتم. سایر هزینه‌ها.

۳. در جدول ۳ قانون بودجه، مجموع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در هفت فصل به شرح زیر توزیع شده است:

فصل اول. ساختمان و سایر مستحقات،

فصل دوم. ماشین‌آلات و تجهیزات،

فصل سوم. سایر دارایی‌های ثابت،

فصل چهارم. استفاده از موجودی انبار،

فصل پنجم. اقلام گران‌بها،

فصل ششم. زمین،

فصل هفتم. سایر دارایی‌های تولید نشده.

۱. طبقه‌بندی‌ها و اطلاعات این قسمت از بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور استخراج شده است.

۴. در جدول ۵ قانون بودجه، کل اعتبار تملک دارایی‌های مالی در خصوص مصارف کلان به صورت زیر طبقه‌بندی شده است:

- واگذاری سهام،
- بازپرداخت اصل اوراق مشارکت،
- بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی،
- تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل،
- بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات.

۵. در جدول ۶ قانون بودجه، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به چهار رده تقسیم‌بندی شده است که عبارت‌اند از: امور عمومی، امور دفاع ملی، امور اجتماعی و امور اقتصادی؛ و در انتها، اعتبارات ردیف‌های متفرقه به صورت یک قلم و جداگانه با امور چهارگانه جمع‌بندی شده است. در ادامه این قسمت از قانون بودجه و در دنباله جدول ۶، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در زیرمجموعه امور در فصول اعتباری و برنامه‌ها به ترتیب زیر طبقه‌بندی شده است.

- امور عمومی در ۱۱ فصل و ۱۴۷ برنامه،
- امور دفاع ملی در ۱ فصل و ۲۶ برنامه،
- امور اجتماعی در ۱۴ فصل و ۲۰۰ برنامه،
- امور اقتصادی در ۱۳ فصل و ۹۸ برنامه.

در نتیجه، مجموع اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، اعم از ملی و استانی به چهار امور، ۳۹ فصل و ۴۷۱ برنامه تفکیک شده است، در حالی که اعتبارات ردیف‌های متفرقه فاقد تقسیم‌بندی فوق بوده و در جمع آنها لحاظ نشده است.

۶. در جدول ۸ قانون بودجه، اعتبار مصارف استانی، به تفکیک سهم هر استان از اعتبارات ملی و پیش‌بینی استان مربوط برآورد شده است.

۷. در جدول ۹ قانون بودجه، منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، و در جداول ۱ - ۹ و ۲ - ۹ و ۳ - ۹ قانون مزبور، تفکیک بودجه هر یک از نهادهای فوق ملحوظ است.

۸. در جدول ۱۰ قانون بودجه، اعتبارات تقویت بنیه دفاعی، و در جدول ۱۱، توزیع

تسهیلات فاینانس، موضوع بند «ز» تبصره «۲۱»،^۱ و در جدول ۱۲ اطلاعات مربوط به بند «ح» ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۲ قید شده است.

۹. در قسمت چهارم قانون بودجه، مصارف بودجه عمومی دولت با سطوح اطلاعاتی زیر به تصویب رسیده است:

- اعتبارات دستگاه‌ها و ردیف‌ها برحسب برنامه،
- برآورد هزینه‌ها و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی برحسب دستگاه - برنامه،
- برآورد اعتبارات متفرقه هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای،
- برآورد اعتبارات تملک دارایی‌های مالی.

۱۰. در پیوست ۱ قانون بودجه، اعتبارات موضوع تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی به تفکیک طرح‌های جدید، طرح‌هایی که باید استانی شوند، و ادامه طرح‌های نیمه‌تمام درج شده است.

۱۱. در پیوست ۲ قانون بودجه، سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها، اعتبارات ملی شده، اعتبارات هزینه‌ای (سرجمع) برای هر استان، و نیز بودجه آموزش و پرورش از محل درآمد اختصاصی سازمان‌های آموزش و پرورش استان‌ها و از محل درآمد عمومی و توزیع اعتبارات بازارچه‌های مرزی به صورت یک رقم کلی درج شده است.

۱۲. در پیوست ۳ قانون بودجه، اطلاعات مربوط به مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و

۱. بند «ز» تبصره «۲۱»: «در اجرای ماده (۸۵) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دولت مجاز است در سال ۱۳۸۲، با رعایت اهداف قانون مذکور و مفاد این بند، نسبت به تأمین و تضمین منابع مالی از بازارهای سرمایه خارجی برای سرمایه‌گذاری مشروطه زیر تا سقف شش میلیارد و هشتصد میلیون (۶۸۰۰۰۰۰۰۰) دلار در قالب قراردادهای تأمین مالی پروژه‌ها و یا مشارکت براساس جدول پیوست این قانون استفاده نماید.»

۲. بند «ح» ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: «دولت موظف است به منظور کاهش هزینه‌های جاری و حجم تصدی‌های دولت، برنامه اجرایی این ماده را حسب وظایف مربوط، شامل هدف‌های کمی و میزان صرفه‌جویی در هزینه‌های دولتی و میزان اعتبار مربوط برای پرداخت یارانه‌ها به بخش غیردولتی در لوایح بودجه سنواتی منظور نماید.»

مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، به تفکیک، شرکت‌های سودده و زیان‌ده وابسته به وزارتخانه یا مؤسسه دولتی که در امور مربوط فعالیت دارند، لحاظ شده است.

۲-۳-۶ قابلیت‌های پیگیری عملکرد در مصارف مصوب

۱. مصارف اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی و بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها در اغلب موارد تعهد شده است؛ زیرا معمولاً در هنگام تصویب بودجه، اعتبارات مربوط به جبران خدمات کارکنان، هزینه‌های اجاره، آب و برق و گاز و مخابرات و سوخت دستگاه‌ها را نمی‌توان نسبت به سال گذشته کاهش داد. به عبارت دیگر، اعتبارات جاری، بابت هزینه‌هایی است که عملاً تعهد شده و تصویب بودجه‌ای آن به منزله اطلاع و اجازه مجدد از قوه مقننه برای اجراست.

۲. طبق ماده (۷۲) قانون محاسبات عمومی کشور، مصرف اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، مطابق احکام قانون محاسبات عمومی کشور و سایر قوانین و مقررات عمومی است.^۱ مسئولیت تشخیص، تعهد و تسجیل طبق موادی از قانون

۱. ماده (۷۲) قانون محاسبات عمومی کشور: «مصرف اعتبارات جاری و عمرانی منظور در بودجه کل کشور تابع مقررات این قانون و سایر قوانین و مقررات عمومی دولت می‌باشد».

تبصره «۱». مصرف اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی براساس بودجه‌های مصوب جز در مواردی که در این قانون برای آنها تعیین تکلیف شده است تابع مقررات قانونی مربوط می‌باشد، و در صورتی که دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط دارای مقررات قانونی خاص برای این موضوع نباشند اعتبارات مذکور براساس قوانین و مقررات عمومی دولتی قابل مصرف خواهد بود.

تبصره «۲». مصرف درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار شرکت‌های دولتی براساس بودجه‌های مصوب جز در مواردی که در این قانون برای آنها تعیین تکلیف شده است تابع مقررات قانونی مربوط می‌باشد، لکن اجرای طرح‌های عمرانی شرکت‌های مذکور از نظر مقررات مالی و معاملاتی تابع مفاد این قانون و سایر قوانین و مقررات عمومی دولت خواهد بود. شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی که شمول مقررات عمومی به آنها مستلزم ذکر نام است، نیز مشمول مفاد این ماده خواهند بود.

تبصره «۳». در صورتی که مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی دارای مقررات قانونی خاصی برای مصرف اعتبارات خود باشند، می‌توانند اعتبارات جاری را که از محل اعتبارات منظور در قانون بودجه کل کشور در اختیار آنها گذارده می‌شود، جز در مواردی که در این قانون صراحتاً برای آن تعیین تکلیف شده است طبق مقررات مربوط به خود به مصرف برسانند. در مواردی که اعتبارات موضوع این تبصره، از محل اعتبارات منظور در بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به‌عنوان کمک در اختیار مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی گذارده می‌شود، ذی‌حساب^۴

محاسبات عمومی با بالاترین مقام دستگاه اجرایی، و تأمین اعتبار و تطبیق پرداخت‌ها با قوانین و مقررات با ذی‌حساب است. بنابراین قوه مقننه در حوزه هزینه‌های جاری نقش عمده‌ای در نحوه انجام مصارف ندارد و فقط سقف پیش‌بینی شده را تصویب می‌کند که در اغلب موارد اجتناب‌ناپذیر نیز هست؛ زیرا دولت در مقابل کارکنان خود و امور جاری اداری دارای تعهد قبلی است.

۳. با توجه به نمادهای متعدد اطلاعاتی مصوب در خصوص اعتبارات هزینه‌ای یا از محل درآمد اختصاصی، و نیز روش‌ها و سیستم‌های حسابداری معمول در بخش عمومی، امکان دریافت گزارش‌های اجرایی به‌موقع و ارزیابی عملکرد محتوایی و زمانی برای قوه مقننه دشوار به‌نظر می‌رسد، زیرا:

• اطلاعات مصوب بودجه برای دستگاه‌های اجرایی ملی برحسب امور، فصل و برنامه و هزینه است که با مبادله موافقت‌نامه بین دستگاه مربوط و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مصارف آن تعیین می‌شود. با توجه به انعطاف‌پذیری بودجه و وجود مجوزهای مختلف به دستگاه‌های اجرایی، هیئت وزیران و دولت و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در تبصره‌های بودجه، یا قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ کمیسیون برنامه‌وبودجه و محاسبات مجلس و سایر قوانین، می‌توان اعتبارات موضوع برنامه‌ها و هزینه‌های مربوط را کاهش یا افزایش داد و عملاً از وضعیت اعتباری مصوب در بودجه خارج شد. در سال‌های اخیر نمونه‌هایی از اصلاح بودجه وجود داشته است که طی آن به دولت اجازه داده شده تا میزان زیادی - و برخی اوقات بدون

→ دستگاه پرداخت‌کننده کمک، وجوه پرداختی از این بابت را با أخذ رسید مؤسسات دریافت‌کننده به هزینه قطعی منظور خواهد نمود.

تبصره «۴». اعتبارات طرح‌های عمرانی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تابع این قانون و سایر قوانین و مقررات عمومی دولت می‌باشد.

تبصره «۵». حساب و اسناد هزینه مربوط به اعتبارات جاری و طرح‌های عمرانی (سرمایه‌گذاری ثابت) مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، باید قبل از تصویب مراجع قانونی ذی‌ربط به‌وسیله حسابرسان منتخب وزارت امور اقتصادی و دارایی رسیدگی شود، و حساب سالیانه آنها برای حسابرسی به دیوان محاسبات کشور تحویل گردد.

تبصره «۶». آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی مربوط به اعتبارات جاری آن دسته از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که به‌موجب قانون از شمول مقررات عمومی مستثنا شده و یا بشوند، با رعایت قانون دیوان محاسبات کشور توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تنظیم و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.»

محدودیت - هرگونه تغییراتی را در سطوح اطلاعاتی مصوب اعتبارات جاری اعمال کند تا بتواند در برابر نارسایی‌های منابع، تعهدات خود را اولویت‌بندی و ایفا کند. بدین ترتیب، نمادهای تصمیم‌گیری قوه مقننه در هنگام بررسی و تصویب بودجه فاقد اعتبار شده و برای رسیدگی‌های سال بعد نیز اطلاعاتی از عملکرد آنها در اختیار قوه مزبور نخواهد بود.

• دانشگاه‌ها، مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی که تعداد آنها در حدود ۱۲۰ مؤسسه دولتی است و بخش قابل توجهی از اعتبارات هزینه‌ای و اختصاصی را از آن خود می‌کنند، با استناد به ماده (۱۰۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۱ و بند «ب» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱^۲، هزینه‌های جاری خود را براساس بودجه‌های تفصیلی که توسط هیئت امنای بررسی و به تصویب می‌رسد، مصرف می‌کنند. اعتبارات این مؤسسات به‌صورت کمک در قانون بودجه منظور شده و در اختیار آنها قرار می‌گیرد.

۱. ماده (۱۰۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: «اجازه داده می‌شود کل اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اختصاصی دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی وابسته به وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و فرهنگستان‌ها و مراکز آموزشی و پژوهشی وابسته به سایر دستگاه‌ها که دارای مجوز از سوی شورای گسترش آموزش عالی می‌باشد، براساس قانون تشکیل هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی و قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۸ مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه‌های مربوط در قالب برنامه و طرح به‌صورت کمک و بدون الزام به رعایت سایر قوانین و مقررات عمومی کشور - به‌استثنای ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ - هزینه شود. موافقت‌نامه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مراکز فوق‌الذکر (به‌استثنای طرح‌های تجهیزاتی) با هماهنگی وزارتخانه‌های متبوع به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مبادله می‌گردد. انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مراکز سایر دستگاه‌هایی که دارای مجوز از شورای فوق‌الذکر و یا مجلس شورای اسلامی می‌باشند، صرفاً مشمول مقررات این ماده می‌باشد.»

۲. ماده (۴۹). «دولت موظف است برای زمینه‌سازی و تربیت نیروی انسانی متخصص و متعهد دانش‌مدار، خلاق و کارآفرین، منطبق با نیازهای نهضت نرم‌افزاری، با هدف توسعه کمی و کیفی از ابتدای برنامه چهارم اقدامات ذیل را در مأموریت‌ها و ساختار دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی برای پاسخ‌گویی به نیاز بخش‌های مختلف کشور به انجام رساند:

الف) دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی ...

ب) هرگونه اصلاح ساختار مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی و همچنین فرهنگستان‌های تخصصی منحصراً مشمول مفاد این ماده می‌باشند.»

نظام‌های حسابداری دانشگاه‌ها با حسابداری دولتی و به تبع آن، نحوه تهیه گزارش‌های اجرایی آنها به گونه‌ای متفاوت بوده و از این رو، گزارش‌های اجرایی بودجه قابل جمع نخواهد بود. در مورد درآمدهای اختصاصی دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی نیز براساس آیین‌نامه‌های خاصی نحوه وصول و مصرف آنها را هیئت امناء و وزیر مربوط و رئیس دانشگاه تعیین می‌کنند.

• هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی استانی وابسته به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و برخی از نهادها را با استناد به ماده (۴۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت،^۱ کمیته برنامه‌ریزی و توسعه استان با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان مربوط و دستگاه اجرایی استانی تعیین می‌کند. در قانون بودجه صرفاً مبلغی به‌عنوان سقف اعتبارات جاری کل دستگاه‌های استانی درج می‌شود. بنابراین مرجع استانی مجاز است که اعتبار مزبور را بنا به ضرورت به هر یک از امور، فصول، برنامه‌ها و طرح‌ها اختصاص دهد. از این رو، اطلاعات مختلفی که از بودجه در استان‌ها وجود دارد، فاقد امکان ارزیابی مؤثر و قابل پیگیری است، و در عمل قوه مقننه در تصمیم‌گیری راجع به آنها دخالتی ندارد.

• بخش عمده‌ای^۲ از اعتبارات موضوع ردیف‌های متفرقه بودجه به‌صورت متمرکز و بدون اختصاص به دستگاه اجرایی و گاه مصارف معین به تصویب می‌رسد، و سپس برحسب مورد دولت یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور آن را بین استان‌ها و

۱. ماده (۴۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان موظف است پس از ابلاغ بودجه مصوب سالیانه استان، براساس پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان و در چارچوب اهداف و سیاست‌های برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سطح کشور و استان و خط‌مشی‌ها و دستورالعمل‌های ابلاغی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، اعتبارات عمرانی را بین فصول برنامه‌ها و دستگاه‌های اجرایی، و طرح‌های عمرانی به تفکیک هر شهرستان، و اعتبارات جاری مصوب هر دستگاه را به تفکیک برنامه و فصول هزینه توزیع نماید.

کمیته برنامه‌ریزی شهرستان متشکل از فرماندار (ریاست کمیته)، نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (دبیر کمیته) و عضویت رؤسای دستگاه‌های اجرایی که مدیران کل آنها عضو شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان هستند، خواهد بود. فرمانداران موظف هستند یک هفته قبل از تشکیل جلسات کمیته، از نمایندگان شهرستان در مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر در جلسات دعوت به‌عمل آورند. پروژه‌های عمرانی شهرستان‌ها پس از تصویب در کمیته برنامه‌ریزی شهرستان، جهت مبادله موافقت‌نامه با دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان اعلام خواهد شد. وظیفه دبیرخانه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به عهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان است».

۲. میزان این‌گونه اعتبارات در سال ۱۳۸۲ حدود ۲۳ درصد بودجه عمومی دولت بود.

دستگاه‌های اجرایی توزیع می‌کند. در نتیجه میزان اعتبارات برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی که قوه مقننه در هنگام تصویب بودجه تعیین کرده است، تغییر می‌کند.

• به استناد ماده (۱۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت،^۱ سازمان آموزش و پرورش استان‌ها می‌تواند اعتبارات غیرپرسنلی برنامه‌های آموزشی و پرورشی خود را طبق دستورالعمل تبصره «۲» ماده (۱۴) قانون تشکیل شورای آموزش و پرورش استان‌ها هزینه نماید. در برخی از نقاط فاقد شورا، دستورالعمل مصرف، با شوراهای مالی مدرسه تعیین می‌شود.

۴. مصارف بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از منابع داخلی به پیشنهاد هیئت‌مدیره و تصویب مجامع عمومی یا شورای عالی معین و جهت درج در لایحه بودجه به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارسال می‌شود. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی پیش‌بینی‌های مزبور را بدون دخل و تصرف در ارقام، عیناً در پیوست ۳ لایحه منظور و به قوه مقننه تسلیم می‌کند.

طبق مواد (۲۶ تا ۳۰) قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۴۹،^۲ بودجه شرکت‌های

۱. ماده (۱۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: «متن زیر به‌عنوان تبصره «۳» به ماده (۱۴) قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۲۶ الحاق می‌شود: تبصره ۳. به سازمان آموزش و پرورش استان‌ها اجازه داده می‌شود اعتبارات غیرپرسنلی برنامه‌های آموزش و پرورش خود را بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و دیگر مقررات عمومی دولت و با رعایت ضوابط تبصره «۲» ماده (۱۴) قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش استان‌ها هزینه نمایند».

۲. ماده (۲۶). لایحه بودجه کل کشور باید منتها تا پنجم بهمن‌ماه هر سال همراه با اطلاعات زیر به امضای نخست‌وزیر به مجلس شورای ملی تقدیم شود.

- مقدمه بودجه شامل توضیحات لازم درباره لایحه بودجه پیشنهادی و آثار و نتایج اجرای آن،
- درآمدهای وصول شده و هزینه‌های انجام شده در سال مالی قبل،
- پیش‌بینی درآمدها و برآورد هزینه‌های سال جاری،
- هر نوع اطلاق دیگری که ضرور تشخیص داده شود.

تبصره. ارقام درآمد منظور شده در بودجه عادی باید به تأیید وزارت دارایی رسیده باشد.

ماده (۲۷). تصویب بودجه عمرانی طبق مقررات قانون برنامه و تصویب بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات مذکور در بند «۳» ماده (۱) با مراجع صلاحیت‌دار مربوط خواهد بود.

تبصره ۱. هرگونه تغییری که در ارقام درآمد و هزینه مصوب بودجه این قبیل شرکت‌ها و مؤسسات در سال مالی مربوط به عمل آید، باید بلافاصله به اطلاع دفتر بودجه و کمیسیون بودجه مجلس شورای ملی برسد. ←

دولتی صرفاً برای اطلاع در بودجه کل کشور منظور می‌شد. هرچند قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶ احکام مزبور را حذف کرده است، شیوه عمل همچنان مانند گذشته است. به استناد ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت،^۱ مراجع تصویب‌کننده

→ تبصره ۲. مراجع صلاحیت‌دار شرکت‌ها مجاز نیستند ارقام هزینه بودجه شرکت را به نسبتی تغییر دهند یا اندوخته‌های شرکت را به میزانی تعیین کنند که موجب کاهش ارقام بودجه عمومی دولت بابت مالیات و سود سهام شرکت گردد، مگر با موافقت وزارت دارایی و تصویب کمیسیون بودجه مجلس شورای ملی. ماده (۲۸). بودجه شرکت‌های دولتی همراه با اظهارنظر مشورتی دفتر بودجه در مراجع صلاحیت‌دار مربوط مطرح می‌شود. در صورتی که اظهارنظر مزبور ظرف یک ماه از تاریخ ارسال بودجه به دفتر بودجه اعلام نشود، این امر مانع طرح تصویب بودجه در مرجع صلاحیت‌دار مربوط نخواهد بود. ماده (۲۹). هرگاه در جریان سال مالی تغییری در ارقام بودجه عادی ضرور باشد، پس از بررسی دفتر بودجه به شرح زیر عمل خواهد شد:

الف) در صورتی که تغییر در ارقام متضمن افزایش اعتبار یا تحصیل اعتبار جدید باشد، لایحه متمم بودجه تقدیم مجلس شورای ملی خواهد شد.

ب) در صورتی که تغییر در ارقام محدود به نقل و انتقال اعتبار در داخل جمع اعتبارات بودجه باشد، لایحه اصلاح بودجه تقدیم مجلس شورای ملی می‌شود مگر آنکه ضمن بودجه مصوب آن سال مرجع دیگری مقرر شده است. ماده (۳۰). در موقع تعطیلی مجلس شورای ملی که موافق اصل هشتم قانون اساسی معین می‌شود، اعتبارات اضافی و یا فوق‌العاده موکول به تصویب هیئت وزیران و تأیید دیوان محاسبات است. ظرف ماه اول افتتاح مجلس شورای ملی، لایحه مربوط به اصلاح بودجه باید به مجلس پیشنهاد شود.

۱. ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: «به مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت‌های دولتی، موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و سایر شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و یا سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی (به‌استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه) و همچنین سایر شرکت‌های دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است از جمله شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آنها و سازمان صنایع ملی ایران و شرکت‌های تابعه و مرکز تهیه و توزیع کالا که بودجه آنها در قوانین بودجه سنواتی درج می‌گردد، اجازه داده می‌شود با کسب نظر از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ارقام مربوط به بودجه مندرج در قوانین مزبور را براساس سیاست‌های دولت، یا تصمیماتی که طبق اساسنامه یا قانون تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات مذکور، مجاز به اتخاذ آن هستند، یا در صورت فراهم شدن موجبات افزایش تولید یا دیگر فعالیت‌های اصلی شرکت یا بنابر مقتضیات ناشی از نوسان قیمت‌ها، یا به تبع دیگر تحولات اقتصادی و مالی، با رعایت مقررات اساسنامه مورد عمل تغییر دهند مشروط به اینکه این تغییر:

اولاً. موجب کاهش ارقام مالیات و سود سهام دولت و همچنین بازپرداخت وام‌های داخلی و خارجی از جمله وام موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه‌بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۵ مندرج در بودجه مصوب (یا اصلاحی احتمالی) نشود. ثانیاً. میزان استفاده شرکت از محل بودجه عمومی دولت را افزایش ندهد.

بودجه شرکت‌های دولتی اعم از هیئت‌مدیره شرکت‌های مادر تخصصی در مورد بودجه شرکت‌های زیرمجموعه، و مجامع عمومی یا شورای عالی شرکت‌های مادر تخصصی مجازند در طول سال یکبار بودجه شرکت تحت مدیریت خود را تغییر (کاهش یا افزایش) دهند، مشروط بر آنکه در سود سهام و مالیات شرکت مربوط کاهش و در کمک دولت به برخی از شرکت‌ها افزایش حاصل نشود. به‌این ترتیب قوه مقننه نقش دارای اهمیتی در تصویب بودجه شرکت‌های دولتی ندارد.

• هزینه اعتبارات جاری از محل کمک دولت تحت عنوان کمک زیان شرکت‌های دولتی به استناد ماده (۶۹) قانون محاسبات عمومی کشور^۱ انجام می‌شود. به‌این ترتیب که کمک دولت به حساب سایر منابع تأمین اعتبار به بودجه شرکت مربوط اضافه و مطابق مصوبه مجمع یا شورای عالی براساس مقررات مالی خاص مصرف می‌شود. به‌موجب قانون محاسبات عمومی، مصرف این‌گونه منابع همانند منابع داخلی است و

→ ثالثاً. میزان تسهیلات قابل دریافت از سیستم بانکی کشور افزایش نیابد.

مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت‌های موضوع این ماده، در موقع رسیدگی و تصویب صورت‌های مالی موظفانند گزارش تطبیق عملیات شرکت با بودجه مصوب را که با توجه به هدف‌های کمی توسط شرکت یا مؤسسات انتفاعی تهیه می‌شود و پس از رسیدگی و اظهارنظر روشن و صریح بازرس قانونی در باب انطباق عملیات اجرایی با هدف‌ها و هزینه‌های مصوب شرکت به مجمع عمومی یا شورای عالی ارائه می‌گردد، ارزیابی کنند و تصمیمات مقتضی اتخاذ نمایند.

رؤسای شوراهای عالی و مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مسئول اجرای این ماده خواهند بود. آخرین زمان مجاز برای اصلاح بودجه توسط شرکت‌های دولتی موضوع این ماده تا پانزدهم آبان‌ماه هر سال تعیین می‌شود. تبصره. در اجرای تبصره «۲» ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دولت مجاز است حداکثر تا بیست درصد (۲۰٪) برای شرکت‌های دولتی موضوع این ماده مجوز مشارکت و سرمایه‌گذاری صادر نماید.

۱. ماده (۶۹) قانون محاسبات عمومی کشور: «اعتباراتی که در قانون بودجه کل کشور به‌عنوان کمک برای عملیات جاری شرکت‌های دولتی منظور می‌شود، موجب حواله و درخواست وجه مقامات مجاز شرکت‌های مذکور با رعایت مقررات مربوط توسط خزانه قابل پرداخت خواهد بود.

هرگاه پس از پایان سال مالی زیان شرکت براساس ترازنامه و حساب سود و زیان مصوب مجمع عمومی از مبلغ پیش‌بینی شده در بودجه مصوب مربوط کمتر باشد، شرکت مکلف است ابتدا زیان حاصله را از محل منابع داخلی پیش‌بینی شده در بودجه مصوب خود تأمین و از کمک دولت فقط برای جبران باقی‌مانده زیان استفاده نماید و مازاد کمک دریافتی از دولت ناشی از تقلیل زیان پیش‌بینی شده را به حساب خزانه واریز نماید.»

چنانچه کمک مورد نیاز پس از تهیه صورت‌های مالی کمتر از اعتبار کمک زیان اختصاص یافته باشد، مابه‌التفاوت به خزانه برگشت داده می‌شود. در اینجا نیز قوه مقننه نقش درخور توجهی در ارزیابی مورد نظر ندارد.

• روش تخصیص و هزینه اعتبارات موضوع یارانه‌ها (تفاوت خرید و فروش و تدارک کالاهای اساسی) در شرکت‌های دولتی به استناد ماده (۷۰) قانون محاسبات عمومی^۱، در اختیار شورای اقتصاد و سازمان حمایت مصرف‌کننده و تولیدکننده است.

• اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح عمرانی) در شرکت‌های دولتی می‌باید مطابق با قوانین و مقررات موضوع بند «ب» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه به مصرف رسد.

۵. روش انجام هزینه در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی اعم از وابسته به وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی یا مراکز آموزش عالی وابسته به سایر دستگاه‌های اجرایی به شرح زیر است:

• اعتبارات هزینه‌ای و اختصاصی به صورت یک مبلغ کلی در بودجه درج می‌شود، تهیه بودجه تفصیلی و پیش‌بینی موارد مصرف اعتبارات با تصویب هیئت امناست. در این موارد موافقت‌نامه‌ای با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مبادله نمی‌شود.

• مصرف اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) مطابق آیین‌نامه مالی و معاملاتی و اداری و استخدامی موضوع بند «ب» ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم است. اعتبارات مزبور پس از تصویب قوه مقننه و مبادله موافقت‌نامه در اختیار دستگاه اجرایی مربوط قرار می‌گیرد.

۱. ماده (۷۰) قانون محاسبات عمومی کشور: «کلیه وجوهی که خارج از منابع داخلی شرکت‌های دولتی، اعتبارات دستگاه‌های اجرایی بابت خرید و تدارک مواد غذایی و کالاهای اساسی مورد نیاز عامه اختصاص داده می‌شود، باید منحصراً به مصرف تدارک همان مواد و کالاها برسد. وجوه حاصل از فروش مواد و کالاهای مزبور باید مستقیماً به منظور واریز وجوه دریافتی از این بابت به حساب‌های بانکی مربوط تودیع شود. زیان احتمالی حاصل از خرید و فروش این قبیل مواد و کالاها براساس قوانین و مقررات مربوط و در حدود اعتبارات مصوب پس از رسیدگی و تأیید حسابرس منتخب وزارت امور اقتصادی و دارایی قابل پرداخت و احتساب به هزینه قطعی می‌باشد.

تبصره ۱: حساب خرید و فروش مواد و کالاهای مزبور باید به‌طور مجزا از عملیات مالی دستگاه اجرایی مربوط نگهداری شود، به ترتیبی که رسیدگی حساب‌های مذکور به‌طور مستقل امکان‌پذیر باشد».

۶. روش‌های اجرایی در مورد اعتبارات سرّی و محرمانه که به‌صورت سرجمع و بدون فصول هزینه و سایر اطلاعات تفصیلی در بودجه درج می‌شود، به استناد ماده (۵۷) قانون محاسبات عمومی کشور،^۱ اختصاص به دستگاه‌های نظامی، انتظامی و امنیتی و فاقد هرگونه اطلاعات اجرایی از طریق گزارش‌گیری عملکردی است.

۷. با توجه به اینکه منابع مربوط به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، از جمله شهرداری‌ها و بنیادها در قوانین بودجه سنواتی منظور نمی‌شود، روش‌های اجرایی و انجام هزینه‌های آنها نیز معمولاً به قوه مقننه گزارش نمی‌شود. در این دستگاه‌ها نحوه هزینه منابعی که از محل بودجه عمومی دولت اختصاص می‌یابد، به‌شرح زیر است:

• در مورد اعتبارات جاری (هزینه‌ای) چنانچه دستگاه هزینه‌کننده دارای مقررات خاص خود باشد، از همان مقررات و در غیر این صورت بر طبق ماده (۷۲) قانون محاسبات عمومی اقدام خواهد کرد.

• در مورد مصرف اعتبارات عمرانی (طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) طبق تبصره «۵» ماده (۷۲) قانون محاسبات عمومی کشور، تابع قوانین و مقررات عمومی خواهد بود.

۸. در حدود ۷۰ درصد هزینه‌ها از محل درآمدهای اختصاصی مندرج در قوانین بودجه سالیانه، به سازمان تأمین اجتماعی تعلق دارد که بخش عمده‌ای از آن بر طبق مصوبات شورای عالی تأمین اجتماعی اختصاص یافته و هزینه می‌شود.

براساس روش کلی، درآمدهای اختصاصی به هر میزان که وصول شود طبق قوانین و مقررات مربوط به خود یا احکام تبصره‌های بودجه در دستگاه اجرایی صاحب درآمد قابل مصرف است.

۱. ماده (۵۷) قانون محاسبات عمومی کشور: «منظور کردن اعتبار تحت عنوان (سرّی) در بودجه کل کشور جز در مورد وزارت اطلاعات و دستگاه‌های نظامی و انتظامی ممنوع است. مصرف اعتباراتی که تحت این عنوان به تصویب می‌رسد، تابع مقررات این قانون و سایر قوانین نیست و در مورد وزارت اطلاعات با موافقت نخست‌وزیر و صدور حواله از طرف وزیر اطلاعات و در مورد دستگاه‌های نظامی و انتظامی با تأیید شورای عالی دفاع و صدور حواله از طرف وزیر مربوط پرداخت و به‌ترتیب با گواهی مصرف نخست‌وزیر و شورای عالی دفاع به هزینه قطعی منظور می‌گردد. گزارش این قبیل هزینه‌ها باید حداکثر ظرف شش ماه از طریق نخست‌وزیر به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود.»

۴-۶ اهمیت و جایگاه نظارتی قوه مقننه و گزارش‌های عملکرد

با توجه به مقاطع مختلف اطلاعات مصوب یا نمادهای تصمیم‌گیری قوه مقننه در منابع و مصارف بودجه‌های سالیانه، گزارش‌های اجرایی که طبق قوانین و مقررات موضوعه می‌باید در مراجع مختلف قانونی و مراحل زمانی خاص تهیه شود و با مقایسه با سطوح مصوب و ارزیابی‌های عملکردی، زمینه‌های لازم برای نظارت قوه مقننه را فراهم آورد به قرار زیر است.

۱-۴-۶ گزارش‌های سه یا چهار ماهه

تعداد این‌گونه گزارش‌ها که می‌باید از عملکرد تبصره‌های بودجه‌های سالیانه (دولت یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، دستگاه‌های اجرایی یا سایر مراجع مذکور در احکام تبصره‌ها) در قوه مجریه تهیه و به قوه مقننه ارائه شود، در سال‌های اخیر زیاد بوده است، اما از آنجاکه جایگاه و چگونگی استفاده نظام‌مند از آنها روشن نبوده، اغلب به‌موقع تهیه یا بررسی و تصویب نمی‌شده است. در نتیجه، تعداد گزارش‌های عملکرد تبصره‌ها کاهش یافته و اطلاعات منظمی از نظارت و ارزیابی قوه مقننه درباره تأثیر احکام در تصمیم بعدی نمایندگان وجود ندارد.^۱ مبانی حقوقی تهیه گزارش‌های مزبور به این قرار است:

۱. طبق پاراگراف ذیل جز ۸ بند «ب» تبصره «۴» قانون بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است هر چهار ماه یک‌بار گزارش عملکرد مربوط را به کمیسیون برنامه‌بودجه و محاسبات مجلس ارائه دهد.
۲. طبق بند «ش» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۸۲، دستگاه‌های اجرایی مباشر دریافت یارانه مکلف‌اند هر سه ماه یک‌بار گزارش خرید و تدارک کالا را به سازمان حمایت مصرف‌کننده ارسال کنند.
۳. طبق بند «خ» تبصره «۱۱» قانون بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی هر چهار ماه یک‌بار مکلف است گزارش عملکرد هزینه‌های ضرور قوه قضاییه را به کمیسیون‌های برنامه‌بودجه، محاسبات، حقوقی و قضایی ارسال کند.

۱. تعداد این گزارش‌ها در سال ۱۳۸۲ بالغ بر ۵ مورد بوده است.

۴. طبق بند «ب» تبصره «۱۶» قانون بودجه، دفتر امور مناطق محروم هر چهار ماه یکبار باید عملکرد را به کمیسیون‌های برنامه‌بودجه و عمران گزارش کند. استانداران هر استان نیز باید گزارش عملکرد استان مربوط را به‌طور منظم به دفتر امور مناطق محروم ارسال کنند.

۵. طبق بند «و» تبصره «۲۱» قانون بودجه، گزارش عملکرد اجرای حکم این تبصره هر سه ماه یکبار باید توسط دولت به مجلس ارسال شود.

بررسی‌های متعدد حاکی از بی‌انسجامی و سازمان‌نیافتگی گزارش‌های مقطعی فوق در انتقال اطلاعات مورد نیاز قوه مقننه است؛ زیرا عملکرد دوره‌های سه یا چهار ماهه نمی‌تواند مبین واقعیت‌های اجرایی باشد و در تصمیم‌گیری‌های قوه مقننه تأثیر گذارد.

۲-۴-۶ گزارش حساب‌های خزانه‌داری کل

به‌موجب ماده (۱۰۱) قانون محاسبات عمومی، «خزانه مکلف است صورت‌حساب دریافت‌ها و پرداخت‌های ماهانه حساب‌های درآمد متمرکز در خزانه را به تفکیک انواع حساب‌ها، حداکثر ظرف مدت دو ماه تهیه و به دیوان محاسبات کشور تحویل دهد. طبقه‌بندی انواع حساب‌های مذکور در این ماده با در نظر گرفتن طبقه‌بندی درآمدها و اعتبارات در قانون بودجه کل کشور توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین و اعلام خواهد شد».

به‌رغم پیوند دیوان محاسبات با مجلس شورای اسلامی و ضرورت تنظیم و ارائه اطلاعات به قوه مقننه، برنامه منظمی برای تهیه این گزارش‌ها در طول سال وجود ندارد و گزارش‌های عملکردی از روند وصول درآمدها مستمر و پیگیر به مجلس ارسال نمی‌شود، مگر آنکه مجلس یا کمیسیون‌های تخصصی گزارش معینی در این زمینه خواسته باشند.

۳-۴-۶ صورت‌حساب عملکرد سالیانه دولت

طبق ماده (۱۰۳) قانون محاسبات عمومی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است صورت‌حساب عملکرد هر سال مالی را حداکثر تا پایان آذرماه سال بعد طبق تقسیمات و عناوین درآمد و سایر منابع تأمین اعتبار و اعتبارات مندرج در قانون بودجه سال مربوط تهیه، و به همراه صورت‌گردش نقدی خزانه، حاوی اطلاعات ذیل:

صورت‌حساب دریافت‌های خزانه شامل: الف) موجودی اول سال خزانه، ب) درآمدهای وصولی سال مالی مربوط، ج) سایر منابع تأمین اعتبار، د) واریز پیش‌پرداخت‌های سال‌های قبل.

صورت‌حساب پرداخت‌های خزانه شامل: الف) پرداختی از محل اعتبارات و سایر منابع تأمین اعتبار منظور در قانون بودجه سال مربوط، ب) پیش‌پرداخت‌ها، ج) پیش‌پرداخت‌های سال‌های قبل که به پای اعتبارات مصوب سال مالی منظور شده است، د) موجودی آخر سال به‌طور هم‌زمان، یک نسخه به دیوان محاسبات کشور و یک نسخه به هیئت وزیران تسلیم کند.

این گزارش‌ها را که از سال ۱۳۶۱ تاکنون مرتب وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه کرده و به هیئت وزیران و دیوان محاسبات ارسال نموده، حاوی ارقام کمی دریافت‌ها و پرداخت‌ها براساس تقسیمات قوانین بودجه سنواتی است، اما هیچ‌گونه ارزیابی درخصوص انحراف از تحقق منابع و مصارف در مورد پیش‌بینی‌های مصوب، یا انطباق دریافت‌ها و درآمدها با قوانین و مقررات مربوط وجود ندارد. به‌عبارت‌دیگر، درخصوص مصارف، مبالغ تخصیصی و هزینه‌های قطعی و غیرقطعی با اعتبار مصوب مطابقت داده می‌شود، حتی با اینکه مصارف را ذی‌حسابان با قوانین و مقررات مطابقت داده‌اند، لکن هیچ‌گونه اظهارنظر و ارزیابی در صورت‌حساب عملکرد وجود ندارد. این صورت‌حساب از دو جنبه قابل توجه است:

- هیئت وزیران تا سال ۱۳۸۲ قریب به ۲۰ گزارش سالیانه صورت‌حساب عملکرد بودجه را از وزارت امور اقتصادی و دارایی دریافت کرده است، اما اطلاعی از حدود ارزیابی‌ها و تحلیل دولت و آیا اینکه اطلاعات این صورت‌حساب‌های عملکرد در تهیه بودجه‌های سال‌های بعد مورد استفاده قرار می‌گیرد، در دست نیست.
- دیوان محاسبات کشور، گزارش صورت‌حساب عملکرد سالیانه دریافتی از وزارت امور اقتصادی و دارایی را صرفاً جهت تطبیق با تفریغ بودجه دریافت می‌کند و این گزارش برای ارزیابی حدود مطلوبیت و کیفیت آن به‌طور مستقیم به مجلس شورای اسلامی تسلیم نمی‌شود.

۶-۴-۴ گزارش تفریغ بودجه

مهم‌ترین و جامع‌ترین گزارشی که مجلس شورای اسلامی مستقیماً از عملکرد بودجه

دریافت می‌کند، گزارش تفریغ بودجه است. که دیوان محاسبات کشور تهیه می‌کند. تا پیش از انقلاب سال ۱۳۵۷، دیوان محاسبات زیر نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار داشت. بنابراین لایحه تفریغ بودجه را طبق قانون اساسی و متمم آن در سال‌های ۱۲۸۵ و ۱۳۲۹ دولت تهیه و به مجلس شورای ملی تسلیم می‌کرد. قابل ذکر است که ۱۲ لایحه تفریغ بودجه قبل از انقلاب تهیه و در دو مجلس پیشین سابق مطرح شد. به‌موجب اصل «۵۴» قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دیوان محاسبات زیر نظر مجلس شورای اسلامی قرار گرفت، و به‌موجب اصل «۵۵» قانون مزبور مکلف شد نسبت به رسیدگی یا حسابرسی کلیه صورت‌حساب‌های دریافت و پرداخت و اسناد و مدارک کلیه دستگاه‌های اجرایی (مندرج در جدول ۲-۶) اقدام و پس از جمع‌آوری اطلاعات مالی، طبق مقررات گزارش تفریغ بودجه را همراه با نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند و در نهایت در اختیار عموم قرار دهد. در این باره، قانون تفریغ بودجه سال‌های پس از انقلاب مصوب ۱۳۶۵ و ماده (۱۰۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، مقرر می‌دارد:

«دیوان محاسبات کشور مکلف است مطابق اصل «۵۵» قانون اساسی با بررسی حساب‌ها و اسناد و مدارک و تطبیق با صورت‌حساب عملکرد سالیانه بودجه کل کشور نسبت به تهیه تفریغ بودجه سالیانه اقدام و هر سال گزارش تفریغ بودجه سال قبل را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم و هر نوع تخلف از مقررات این قانون را رسیدگی و به هیئت‌های مستشاری ارجاع کند».

۱. نخستین گزارش تفریغ بودجه در پایان سال ۱۳۶۹ و آخرین آن، گزارش مربوط به عملکرد بودجه سال ۱۳۸۲ است.

۲. به‌دلیل پراکندگی اطلاعات گردآوری شده در مورد مقاطع اطلاعاتی مصوب و فقدان رویه در تهیه و تنظیم آنها، گزارش‌های تفریغ بودجه نتوانسته است کارایی و اثربخشی لازم را در برنامه‌ها و بودجه‌ریزی‌های سال‌های بعد داشته باشد.

۳. دیوان محاسبات طبق قانون مکلف است حداکثر تا پایان اسفند هر سال گزارش تفریغ بودجه سال قبل را براساس مقاطع اطلاعاتی مصوب منابع و مصارف تهیه، و همراه با اظهارنظر خود به مجلس تسلیم کند. در سال‌های اخیر تحولاتی در نحوه اطلاع‌رسانی

و تنظیم گزارش تفریح بودجه مشاهده شده و تفریح بودجه به صورت دستگاهی و استانی تهیه می‌شود.

۴. از مهم‌ترین علل ضعف گزارش‌های تفریح بودجه عدم ضمانت اجرایی دستاوردها و نتایج ارزیابی‌های مربوط است. این گزارش‌ها حالت طرح یا لایحه نداشته و تبدیل به احکام قانونی لازم‌الاجرا نمی‌شود؛ هرچند وجود تخلف‌های مالی در دستگاه‌های اجرایی بدون تهیه تفریح بودجه نیز در هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات کشور و قوه قضاییه قابل پیگیری است.

۵-۴-۶ گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور

یکی از مراجع دیگری که بر طبق قانون اساسی و قوانین عادی در خصوص رسیدگی یا بازرسی و کنترل اجرای قوانین و مقررات از جمله قانون بودجه وظیفه دارد، سازمان بازرسی کل کشور است که گزارش‌های آن پس از تنظیم و احراز تخلف‌های دستگاه‌های اجرایی به قوه قضاییه و مراجع ذیصلاح ارسال می‌شود. قوه مقننه گزارش‌های بازرسی تهیه شده را به‌طور مستقیم از سازمان بازرسی کل کشور دریافت نمی‌کند و از این‌رو در تصمیم‌های قانونی این قوه چندان مؤثر نیست.

۶-۴-۶ گزارش‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

طبق ماده (۳۷) قانون برنامه‌بودجه، «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است گزارش‌های مربوط به پیشرفت عملیات عمرانی و بودجه کل کشور را به شرح زیر تنظیم و به رئیس‌جمهور تسلیم کند.

۱. گزارش شش‌ماهه حاوی پیشرفت عملیات و تشکیلات اجرایی طرح‌ها و فعالیت‌ها با توجه به پرداخت‌های انجام شده و همچنین پیشنهادهای مشخص جهت رفع این مشکلات.

۲. گزارش اقتصادی سالیانه شامل تجزیه و تحلیل وضع اقتصادی کشور در سال گذشته و پیش‌بینی وضع سال جاری و سال بعد.

گزارش مزبور باید با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی

جمهوری اسلامی ایران، منتها تا پایان شهریور هر سال توسط سازمان به رئیس‌جمهور تسلیم شود.

۳. گزارش جامع درباره عملیات انجام شده و کارهای ناتمام در هر دوره برنامه به انضمام خلاصه‌ای از هزینه‌های عمرانی پرداخت شده، حداکثر شش ماه پس از پایان هر دوره برنامه.

گزارش مربوط به دوره برنامه باید حاوی اظهارنظر صریح نسبت به ارزشیابی عملیات و تحقق هدف‌های برنامه بوده و پیوست گزارش جامع عملکرد هر دوره توسط رئیس‌جمهور به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود».

این گزارش‌ها به‌طور منظم و با محتویات پیش‌بینی شده در قانون، به‌ندرت تهیه و به مجلس تسلیم شده است. بخشی از اطلاعات و آمار موضوع عملکردهای سال‌های برنامه در قالب گزارش رئیس‌جمهور (سخنرانی و مکتوب) به قوه مقننه اعلام می‌شود.

۶-۴-۷ گزارش‌های ماهانه و سالیانه ذی‌حساب‌ها و مدیران امور مالی

همه دستگاه‌های استفاده‌کننده از منابع و مصارف بودجه کل کشور موظفاند صورت‌حساب دریافت و پرداخت و صورت‌های مالی را با توجه به استانداردهای حسابداری معین تهیه و در اختیار وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیوان محاسبات کشور قرار دهند، تا ملاک تهیه صورت‌حساب، عملکرد و گزارش تفریغ بودجه قرار گیرد. در تجربه‌های موجود، صورت‌های مورد نظر به‌موقع و در مهلت قانونی تهیه نمی‌شود و از طرف دیگر، چون با روش‌های مختلف حسابداری (نقدی، تعهدی، نیمه‌تعهدی) در مقاطع مختلف ماهانه یا سالیانه تهیه می‌شود، در قابلیت جمع و ارزیابی آنها جای تردید است.

در جدول ۶-۲ در ستون ۳، نحوه ارائه زمانی صورت‌های مالی دستگاه‌های مختلف طبق مواد (۹۵، ۹۹، ۱۰۰ و ۱۳۲) قانون محاسبات عمومی کشور درج شده است.

۶-۴-۸ گزارش‌های عملکرد سالیانه دستگاه‌های اجرایی

ماده (۹۶) قانون محاسبات عمومی کشور بر یکی از مهم‌ترین گزارش‌های اجرایی در اندازه‌گیری عملکرد زمانی و شکلی مقاطع اطلاعاتی مصوب تأکید داشته است، که

فصل ششم مقاطع اطلاعاتی یا نمادهای تصمیم‌گیری در بودجه ۲۶۳

متأسفانه در طول سال‌های پس از تصویب قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶، حتی یک مورد آنها را دستگاه‌ها تهیه و ارائه نکرده است. هیئت وزیران تاکنون چارچوب لازم برای گزارش‌های مزبور را مشخص نکرده و دستگاه‌های نظارتی نیز اقدامی به‌عمل نیاورده‌اند. متن ماده (۹۶) قانون محاسبات عمومی حاکی است:

«دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند به ترتیبی که هیئت وزیران معین خواهد کرد حداکثر ظرف مدت شش ماه پس از پایان هر سال مالی گزارش عملیات انجام شده طی آن سال را براساس اهداف پیش‌بینی شده در بودجه مصوب به دیوان محاسبات کشور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال دارند».

فصل هفتم

بسترهای حضور
قانون‌گذار در بودجه

علی اکبر شبیری نژاد*

مقدمه

سه گفتار اول این مجموعه بر تحلیل مبانی نظری و سیر تاریخی، تجربه برخی کشورها، و قوه مقننه و اصلاحات اخیر در بودجه‌ریزی متمرکز بود. در این گفتارها منشأ و ماهیت دولت و مخارج عمومی، بودجه و مالیه عمومی، توسعه اختیارات دولت و گسترش حضور قانون‌گذار، پایه‌گذاری فرایند جدید بودجه‌ریزی و تحول نقش قانون‌گذار مباحث عمده‌ای بود که در ساختارهای حکومتی مبتنی بر تفکیک قوای سیاسی تشریح شد. به‌علاوه، بررسی سیر تحول و مبانی قانونی رویه‌های تهیه و تصویب بودجه و نهادهای تصمیم‌گیری در بودجه‌ریزی ایران طی گفتارهای بعدی همین مجموعه امکان مقایسه مختصری را میان تجربه‌های کشورهای پیش‌گام با ایران به‌وجود آورد. گفتار حاضر در پی بازشناسی و ارزیابی بسترهای حضور و نقش پارلمان در بودجه با تکیه بر یافته‌های

* دارای دانشنامه دکتری اقتصاد توسعه از دانشگاه آزاد اسلامی تهران است و از سال ۱۳۴۴ تا ۱۳۶۴ در سازمان برنامه‌وبودجه در سمت‌های مختلفی همچون رئیس دفتر تلفیق و سنجش برنامه‌وبودجه، معاون سازمان برنامه‌وبودجه در امور مناطق، سرپرست مرکز آمار ایران، مشاور وزیر و رئیس سازمان برنامه‌وبودجه مشغول به فعالیت بوده است. وی همچنین، از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۶ در وزارت نفت مسئولیت‌های گوناگونی از جمله عضو هیئت مدیره شرکت پتروشیمی بندر امام در دوران بازسازی و راه‌اندازی، رئیس هیئت مدیره شرکت پتروشیمی آبادان و رئیس هیئت مدیره شرکت شیمیایی فرآورد قشم (شفق)، داشته است. از سال ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۴ نیز رئیس مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی و مدیر مسئول و سردبیر فصلنامه تأمین اجتماعی بوده است. زمینه اصلی فعالیت علمی - پژوهشی او موضوعاتی همچون بودجه‌ریزی در بخش عمومی و تأمین اجتماعی است. برخی از آثار علمی وی در این زمینه عبارت‌اند از: گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران (الگوی منابع و مصارف)، ۱۳۷۵؛ بودجه‌ریزی در ایران (با دیگران) (مسائل و چالش‌ها)، ۱۳۸۱؛ نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (با دیگران)، ۱۳۷۸؛ ملاحظاتی درباره فقر و شکاف اجتماعی (با دیگران)، ۱۳۸۱.

این مجموعه می‌کوشد ضمن نگاهی بر سیر تحول بودجه و مبانی نظری آن، مأموریت و جایگاه پارلمان را با تأکید بر مورد ایران، پیگیری و تحلیل کند. چگونه پارلمان از صورت یک مجمع مشورتی متشکل از معدودی از خوانین و نمایندگان پادشاه انگلستان برای تعیین میزان مالیات قابل وصول در هر سال به نهاد قانون‌گذاری مبدل شد و قدرت خود را در تصویب و تخصیص منابع تا آنجا گسترش داد که در برخی کشورها - مانند آمریکا - بتواند از این اقتدار و نفوذ در کنترل دستگاه‌های اجرایی کشور استفاده نامحدود کند.^۱

در بیشتر کشورها مهم‌ترین سندی که همه‌ساله در پارلمان مطرح و به رأی گذارده می‌شود، سند بودجه است. قانون‌گذاران با برخورداری از حق تصویب و تخصیص منابع با بودجه می‌توانند کنترل سازمان اجرایی کشور را در دست گیرند؛ هرچند که حق تصویب و تخصیص منابع تابع موازین و معیارهای معینی باشد. از قدرت کنترل پارلمان به‌عنوان حق نظارت هم یاد می‌شود و این حق در کنار حق تخصیص عمده‌ترین بسترهای حضور و حقوق قانون‌گذار در بودجه است. وجود حقوق قانون‌گذار در این دو زمینه و تأمین آنها به مفاهیم معتبر حق و سازوکارهای اجرایی مربوط به هم بستگی دارد؛ زیرا مفاهیم حق و نمود آنها به موازات تحولات اجتماعی متحول می‌شود و روابط در میان قوای سیاسی را تغییر می‌دهد.

در اینجا حق به معنای برخورداری از اختیار و امکان دخل و تصرف در سیاست‌ها، تصمیم‌ها، برنامه‌های قوه مجریه و پیامدهای آنهاست. برخورداری از این حق موضوع قانون است^۲ و یکی از ویژگی‌های مهم که دارنده حق را سزاوار و شایسته اختیار موصوف می‌کند، رسمیت و مشروعیت آن است. ویژگی دیگر، لازم‌الاجرا بودن نظرات صاحب حق است که این ویژگی منشأ مسئولیت‌های افراد، سازمان‌ها یا مجامع معین می‌شود. ویژگی سوم حق یا اختیار، ناشی از مشروط بودن به رأی اکثریت است که به سبب ارتباط نزدیک این شرط با مشروعیت صاحب حق، همواره می‌تواند ماهیت حق را غیرثابت و قابل مذاکره کند. از آنجا که سیاست‌ها، تصمیم‌ها و دیگر اطلاعات مقید در سند بودجه، اغلب به کارگزاری دولت انجام و سپس تقدیم قانون‌گذار می‌شود، حقوق پارلمان یا

۱. مرتضی نصیری، «کاستی‌های قانونی بودجه‌ریزی»، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، دفتر مطالعات

برنامه‌وبودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۱.

۲. حسن انوری، فرهنگ بزرگ سخن، انتشارات سخن، تهران، ۱۳۸۱.

دارندگان اختیار و امکان دخل و تصرف در آنها هم در تعامل با دولت و در چارچوب‌های معین (قوانین) تعریف و اعمال می‌شود. به‌علاوه، تعریف حقوق قانون‌گذار برای کشورهایی از جمله ایران مستلزم توجه به دو نکته بسیار مهم و اثرگذار دیگر است. یکی آنکه این کشورها در گروه‌بندی‌های معمول و متعارف بین‌المللی در حال توسعه شناخته می‌شوند و دیگر، نقش منابع حاصل از استحصال و صدور نفت در منشأ و ماهیت حق در برخی از آنهاست. نتیجه اینکه تحولات اجتماعی و تغییر در مفاهیم حقوق یا اختیارات قانون‌گذار در تخصیص منابع و نظارت بر بودجه تابعی از اهمیت و نقش ویژگی‌های یادشده در تعامل قوای اجرایی و قانون‌گذاری؛ و گاه در فضاهای توسعه‌نیافتگی و وجود درآمدهای نفتی است.

حقوق مربوط به تخصیص منابع و کنترل سازمان اجرایی کشور که در اصطلاح حقوق تصویبی و نظارتی پارلمان خوانده می‌شود، عمدتاً مربوط به کشورهایی است که - چنان‌که اشاره شد - ساختار سیاسی و حاکمیتی آنها بر تفکیک و استقلال قوای سیاسی از یکدیگر استوار باشد. حقوق بیان شده که معمولاً بر پایه اصولی از قانون اساسی است، در قالب قوانین عادی صورت عملیاتی به خود می‌گیرد. این قوانین در بعد حقوق تصویبی ناظر بر چگونگی تهیه و تنظیم و انتخاب نمادهای اطلاعاتی سند بودجه، آداب و محدوده زمانی رسیدگی و رأی در پارلمان است؛ اما در بعد نظارتی قانون‌گذار را به حوزه تحلیل و ارزیابی مراحل اجرایی، مقایسه نتایج به‌دست آمده با هدف‌ها و برنامه‌های زمانی مصوب و نیز، اطمینان از حسن انجام مسئولیت‌های مالی و محاسباتی وارد می‌کند. در سال‌های اخیر، نظام‌های اطلاعاتی بودجه به نوعی در پی ارزیابی کارایی، اثربخشی و همسویی نتایج با تصمیم‌های اخذ شده (تعهدات حاکمیت سیاسی) یا نوعی حسابرسی عملیاتی از منابع هزینه شده نیز برآمده است.

گاه توجه و تأکید منحصر بر اهمیت و جایگاه حقوق تصویبی پارلمان مانع از تحلیل فرایندهای مؤثر بر تصمیم‌های بودجه‌ای و روابط علیّی فی‌مابین می‌شود. همواره بخشی از نیازهای اعتباری در بودجه ناشی از عملیاتی شدن تصمیم‌های گذشته و ضرورت تداوم جریان‌های اجرایی آنهاست. اما قسمت دیگری از نیازها ذاتی وجود دولت و ابعاد مربوط به آن می‌شود. گروه سوم نیازها مربوط به تصمیم‌های تازه‌ای است که از

طریق دولت برای پاسخ‌گویی به خواسته‌های جدید جامعه‌آخذ شده‌اند. اختصاص منابع به این گروه اخیر، به سبب تعهدات حاکمیت سیاسی طی فرایند انتخابات است و آثار آن منشأ تعهداتی نسبت به منابع بالقوه جامعه در آینده می‌شود.

بیشتر مواقع تأمین حقوق قانون‌گذار (تصویبی یا نظارتی) فارغ از تجزیه و تحلیل نقش و تأثیر سه گروه نیازهای یادشده و فقط از بُعد توجیه هزینه‌ها تعقیب می‌شود؛ درحالی‌که ابعاد درآمدی و فرایندهای اعتباری بودجه دارای اهمیت بسیار بیشتری است. پاسخ به این مسئله که اقلام درآمدی بودجه و نقش آن در پیدایش حقوق قانون‌گذار و ویژگی‌های آن کدام است، عطف توجه به تحلیل تاریخی فرایند بودجه‌ریزی و چگونگی تأمین منابع و ماهیت آن را ضرور می‌سازد.

۷-۱ بسترهای تاریخی

قدیمی‌ترین پدیده‌هایی که در جوامع بشری شکل گرفته وجود دولت است که به تناسب شرایط و احوال اجتماعی - اقتصادی حاکم بر هر جامعه ظهور و بروز کرده است. پدیده دولت در نواحی مختلف جهان به تبعیت از اوضاع طبیعی و خصوصیت‌های اجتماعی مسیرهای متفاوتی را پیموده. همچنین مرسوم است که تحلیل تاریخی حقوق قانون‌گذار در دولت‌های اروپایی را از کشور انگلستان - به‌عنوان کشور پیش‌گام - و از حدود قرن دوازدهم میلادی شروع کنند. حال آنکه از زمان زوال امپراتوری روم شرقی و پیدایش حکومت‌های ملوک‌الطوایفی بر پایه نوعی فئودالیسم اروپایی تا اوایل قرن سیزدهم میلادی تصویر روشنی از اداره امور مالی و دخل و خرج حکومت‌های مزبور در دست نیست، درحالی‌که مسلمانان در همین دوران دارای سازوکار مالی و دستورالعمل‌های هزینه‌ای معین و در مواردی، برگرفته از نظام حکومتی ساسانیان در اداره امور بیت‌المال بودند. حتی تا مدت‌ها پس از قرن دوازدهم هم امور مالی و مسائل اساسی حکومت‌های اروپایی در چگونگی تأمین هزینه‌های دربار یا توسعه قلمرو حکمرانان محلی خلاصه می‌شد. از این‌رو، از یک‌سو چگونگی کم کردن مطالبات مالی پادشاه و از سوی دیگر تسهیم منابع لازم‌التأدیه بین سران فئودال اساس تفکر مالی و به عبارتی چارچوب مالیه مغرب زمین از آن زمان به بعد بود. از دیدگاه تاریخی، همین تفکر راجع به مسائل مالی

حکومت را می‌توان منشأ پیدایش و هسته تشکیل پارلمان با مأموریت جلوگیری از تجاوز حکمرانان و تعدیل تحمیلات آنان شناخت. از آنجاکه انگلستان در این مسیر کشوری مبتکر و پیش‌گام بود، پیدایش پارلمان و سیر تحولات بعدی آن با اشاره‌ای به تاریخ اجتماعی و تحولات جامعه انگلیس شروع می‌شود.

انگلستان در حدود نیمه قرن یازدهم میلادی تحت سلطه کامل نورمن‌ها درآمد. در زمان حکومت نورمن‌ها سرزمین مفتوحه متعلق به شخص پادشاه بود. وی کشور را به چند منطقه تقسیم کرده و اداره امور هر منطقه را به یکی از نمایندگان خود سپرده بود. در آن زمان، درآمد کشور بر پایه کشت و زرع بود و نمایندگان پادشاه وظیفه داشتند علاوه بر حفظ نظم و کنترل رعایای ساکن در قلمرو خود، بهره‌برداری از زمین‌های قابل کشت منطقه را نیز به آنان واگذارند. محصول به‌دست آمده از این زمین‌ها متعلق به مالک (پادشاه) بود و نمایندگان وظیفه داشتند آنها را گردآوری و برای پادشاه ارسال کنند؛ اما پیش از آن می‌باید هزینه‌های حفظ نظم و امنیت منطقه، سهم نماینده پادشاه و حداقل معیشت رعایا از محصول کسر می‌شد.^۱ بنابراین، مساعدت شرایط جغرافیایی و آب و هوای منطقه برای تولید کشاورزی، هزینه‌های اداری و شخصی نماینده و حداقل معاش رعایا متغیرهایی بودند که به‌طور مستقیم در تعیین سهم پادشاه تأثیر می‌گذارند. هرگونه تحمیل اضافی پادشاه به‌خصوص در سال‌های نامساعد کشاورزی به معنای کاهش حق نماینده و تنگنای معیشتی بیشتر برای رعایا بود. انتظارات بسیار پادشاه و تداوم فشارهای او برای دریافت سهم بیشتری از تولید بستر اولیه‌ای برای بروز تعارض در منافع درون حاکمیت و انگیزه‌ای برای نمایندگان پادشاه شد تا نسبت به تعدیل تحمیلات و کنترل مطالبات او چاره‌اندیشی کنند.

مدت‌ها طول کشید تا بهره مالکانه یا سهم شاه که کم‌کم به شکل مقطوع (مالیات) مطالبه می‌شد، به سبب مقاومت یا درواقع ناتوانی پرداخت نمایندگان تا حدودی تعدیل شود، زیرا در اوایل قرن دوازدهم میلادی هانری اول پادشاه انگلستان طی فرمانی به نام آزادی‌های حقوقی درزمینه آزادی مذهب برای رعایا و محدودیت‌هایی در تحمیل

۱. جیمز پاتریک گانیک، درک دموکراسی: رویکردی بر انتخاب عمومی (تحلیل اقتصادی نهادهای سیاسی)، فصل ۱، ترجمه دکتر محسن رنایی و دکتر محمد خضری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، تهران، ۱۳۸۵.

مالیات‌ها را پذیرفت. بیش از گذشت یک قرن از زمان صدور این فرمان، طرح مقدماتی آزادی‌های هانری اول در سال ۱۲۱۵ به منشور کبیر مبدل شد و «جان» پادشاه انگلستان نیز تشخیص و وصول مالیات‌ها را به شورای مملکتی واگذار^۱ از این‌رو، بسترهای اولیه وضع قانون و شکل‌گیری حقوق قانون‌گذار را باید خارج از صلاحیت رعایا و مقوله‌ای در درون ساختار حاکمیت آن زمان برای مقابله با اقتدار شاه در تحمیل‌های خارج از توان به نمایندگان خود شناخت. به عبارت دیگر، این اختلاف منافع بر سر منابع متعلق به حاکم یا تأمین خواسته‌های وی، که اغلب رنگ تجاوزکارانه و تحمیل به منافع نمایندگان (و به تبع آن به رعایا) به خود می‌گرفت، منجر به پیدایش شورای مملکتی گردید. این شورای هسته قانون‌گذاری و تفکیک قوا از یکدیگر و - به‌زعم برخی - نطفه دموکراسی در جهان شناخته می‌شود.

بنابراین و به‌رغم تصور اولیه غالب، قانون‌گذاری در بستر تاریخی خود حاصل تعارض منافع در ساختار حاکمیت و تلاش لایه خوانین و برگزیدگان پادشاه برای تعدیل انتظارات او از بازدهی محدود و گاه رو به افول سرزمین‌های تحت مدیریت خود بود. توفیق نمایندگان شاه در تشکیل شورا برای تعدیل تحمیلات وی، یا مفاهیم اولیه‌ای از حقوق تصویبی را می‌توان اهرمی برای تحدید قدرت پادشاه در وصول مالیات‌ها یا به‌اصطلاح، تأمین منابع مالی حاکمیت آن روز شناخت. در تداوم این تحولات که پیایی با کشمکش‌هایی میان دربار و شورای مملکتی همراه می‌شد، ادوارد اول در سال ۱۲۹۷ میلادی پذیرفت که هیچ مالیاتی جز به رضایت و تصویب شورای مملکتی برقرار نشود.^۲ اما این گام بسیار مهم در محدودیت پادشاه نسبت به وضع مالیات یا رسمیت حقوق (قانون‌گذاری) شورای مملکتی هم به رعایا و عامه مردم ارتباطی مستقیم نداشت، و فقط تحولات اجتماعی و پیدایش گروه‌های شهرنشین سبب شده بود که علاوه‌بر نمایندگان پادشاه (اشراف و خوانین)، روحانیون و افراد سرشناس طبقه متوسط شهرهای اصلی نیز در شورا حضور یابند، درحالی‌که مردم همچنان ناگزیر از تمکین و اجرای فرامین حکومتی در تأدیه مالیات‌ها بودند.

۱. احمد تابش، «مبانی نظری و سیر تاریخی»، فصل اول مجموعه حاضر.

۲. همان.

تغییرات مزبور و تضعیف پیاپی اقتدار شاه که به تعمیق و تشدید اختلاف میان وی و شورای مملکتی منجر شده بود، در حدود پنج قرن به درازا کشید و حتی شورش مردم و دستگیری و اعدام چارلز یکم (پادشاه انگلستان) در سال ۱۶۴۹ میلادی را به دنبال داشت، اما هنوز چهار دهه زمان لازم بود تا اختیارات شورای مملکتی نهادینه و تعریف شود، بنابراین در سال ۱۶۸۹ میلادی، «لایحه حقوق» تحمیل و مطالبه هر نوع وجهی به‌عنوان هدیه یا قرض، کمک یا مالیات را بدون موافقت شورای مملکتی ممنوع کرد.^۱ طی این چهار دهه، انگلستان دوران سخت حکومت کرومول را از سر گذراند و جنگ‌های داخلی و نابسامانی‌های اجتماعی قرن هفدهم را فرونشاند. اما چون جانشین کرومول به دنبال تضعیف دوباره شورا و بازگشت به اقتدار مطلق پادشاه بود، شورا با عزل وی و روی کار آمدن پادشاه جدید در اواخر قرن هفدهم به حیات قانونی خود رسمیت بخشید و با این اقدام نهاد پارلمان را در انگلستان تثبیت کرد.^۲

تحولات جامعه انگلستان از قرن‌های پانزدهم به بعد، با پیدایش اندیشه‌های تجارت‌گری و افزایش مسئولیت‌ها و انتظارات از دولت در ایجاد و نگهداری زیربنای لازم برای توسعه مبادلات تجاری، نظیر راه‌ها، بنادر و حفاظت از اتباع کشور که برای دادوستد به نقاط مختلف جهان در حرکت بودند، هم‌زمان شد. این اندیشه‌ها به گسترش ابعاد دولت، شکل‌گیری اموال و دارایی‌های عمومی و رونق شهرنشینی، تأسیس کارگاه‌های صنعتی و رشد طبقه متوسط کمک می‌کرد و این تغییرات با دگرگونی ساختار شورای مملکتی و حضور تدریجی نمایندگان مردم در تعیین و تعریف حقوق جامعه در برابر پادشاه و رسمیت قوه قانون‌گذاری همراه بود.

هرچند دستاوردهای شورای مملکتی و تحدید نسبی حقوق پادشاه در انگلستان، منشأ آثار و تحولات مشابهی در کشورهای دیگر اروپایی - به‌خصوص در فرانسه - شد، پیش‌گامی انگلستان در بروز و نحوه مدیریت این جریان بسیار مهم علت اصلی عطف توجه به وقایع تاریخی آن به‌عنوان کشوری پیشرو است. در واقع برخی صاحب‌نظران، انگلستان را حداقل یک‌صد سال از کشورهای اروپایی هم‌ردیف خود، مانند فرانسه،

۱. همان.

۲. جیمز پاتریک گانیک، فصل ۱.

جلوتر می‌دانند؛ حتی کریستوفر هیل استاد دانشگاه آکسفورد، انقلاب اجتماعی - سیاسی انگلیس در سال ۱۶۴۰ میلادی را همتای انقلاب ۱۷۸۹ فرانسه می‌شمارد.^۱

از اوایل قرن هفدهم میلادی با رونق اندیشه‌های تجارتگری، واژه اقتصاد سیاسی برای اولین بار به‌منظور ارائه توصیه‌هایی برای تصدی اموال و دارایی‌های عمومی به‌کار گرفته شد^۲ و زمینه‌های جدایی مفاهیم مربوط به هزینه‌های عمومی از هزینه‌های دربار یا جدایی هزینه‌های شاه و دولت فراهم آمد و بخش عمومی شکل گرفت. در اواسط قرن هجدهم علم اقتصاد را طبیعت‌گراها پایه‌گذاری کردند. طبیعت‌گراها زمین را یگانه منبع تولید ثروت می‌شناختند و با اعتقاد به صحت مشاهدات عینی و جداسازی معیارهای اقتصادی از اصول اخلاقی و مذهبی در پی اشاعه استفاده‌گری تحت حاکمیت قانون بازار بودند. اعتقاد به قانون بازار دیدگاه ویژه‌ای راجع به بخش عمومی و وظایف آن مطرح می‌کرد. طبیعت‌گراها با کارکرد ذاتی دولت موافق نبودند و آن را دستگاه مسرف و کم‌کفایتی می‌شناختند که به حکم ضرورت و در حداقل ممکن باید حفظ شود. در نظر طبیعت‌گراها تصمیم‌های دولت بیشتر معارض با نظام طبیعی حاکم بر جهان است، درعین حال، این تولید متکی بر زمین و طبیعت است که منابع مالی مورد نیاز دولت را قابل استحصال می‌سازد.^۳

تغییر شکل تدریجی منابع مالی مورد نیاز حکومت در طول زمان و تبدیل بهره مالکانه زمین تحت کشت پادشاه به مالیات مقطوع سران فئودال و سپس سیر تحول مالیات و جانشینی درآمد افراد جامعه به‌عنوان مبنای وصول از تعریف‌هایی که در این دوره به‌وسیله متفکران غربی به‌عمل آمده قابل رهگیری است. به‌عنوان مثال، ژان بدن فرانسوی در اواخر قرن شانزدهم هنوز مخالف وضع مالیات است و وصول آن را امری استثنائی، موقت و منحصر به مواقع خاص می‌شناسد. در نظر بدن حکومت‌ها باید با درآمدهای املاک و خالصجات یا ثروت‌های شخصی حاکمان تأمین مالی شوند. نظریه بدن بیش از هرچیز نشان از ساختار اجتماعی و تولیدی مشابه در فئودالیسم دو کشور

۱. عبدالهادی حائری، نخستین رویارویی‌های اندیشه‌گران با دو رویه تمدن بورژوازی غرب، امیرکبیر، چاپ اول، ۱۳۶۷، ص ۷۵.

۲. رمون بار، اقتصاد سیاسی، ترجمه منوچهر فرهنگ، جلد اول، سروش، چاپ اول، ۱۳۶۷، ص ۱۷.

۳. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران (الگوی منابع و مصارف)، نشر نی، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۵، ص ۹۵.

فرانسه و انگلیس در این دوره دارد. توماس مان انگلیسی هم در نظریه‌ای مشابه، وصول مالیات از طرف دولت را ظلم و خلاف عدالت می‌پندارد. او به ضرورت وضع مالیات در مواقع خاص اعتقاد دارد و می‌گوید این ضرورت را باید با وضع مالیات بر ثروتمندان مرتفع کرد؛ اما از آنجا که ثروتمندان از سطح رفاه و مصرف بالاتری برخوردارند، مالیات عادلانه مالیات بر مصرف است.^۱

این تعریف‌ها بازتابی از اوضاع اجتماعی و اقتصادی دوران گذار جوامع اروپایی و دربردارنده توأمان ویژگی‌های مالی دوران فئودالیسم و تحولات بعدی مربوط به ظهور تجارت‌گراها و سپس، نظریه‌های حقوق طبیعی درباره حکومت و ثروت است. منتسکیو راجع به مالیات نظریه‌ای پیشرفته دارد. وی ضمن تشریح ضرورت تفکیک قوای حاکمیت از یکدیگر، قانون‌گذاری را بر قوای دیگر مرجح و استقلال کامل این قوه را سبب اشراف به قوای اجرایی و قضائیه می‌شناسد. منتسکیو بر ضرورت پرداخت مالیات تأکید می‌کند، اما نگاه وی از حکومت به سمت مؤدی منعطف می‌شود. او ضرورت پرداخت مالیات را در نفع مؤدی توجیه می‌کند و آن را پرداخت قسمتی از دارایی‌های شخصی برای بهره‌گیری از بقیه آنها می‌شناسد. انتقال مبنای توجیهی مالیات از نیاز حاکمیت به منافع مؤدی در تعبیر منتسکیو، داوطلبانه بودن پرداخت و عدالت مالیات تصاعدی را قابل توجیه می‌کند. سرانجام، دیوید هیوم در قرن هجدهم میلادی ضمن پذیرش ضرورت پرداخت مالیات و ویژگی‌های مورد نظر منتسکیو، مالیات را جبران خدماتی می‌داند که از سوی دولت به افراد جامعه عرضه می‌شود.^۲ تعریف اخیر در بحث عرضه کالاهای عمومی توسط دولت همچنان معتبر و زمینه بحث‌های مالیاتی جاری است.

در این دوران، منابع اصلی عواید دولت به مالیات اراضی زراعی و املاک، مالیات سرشماری یا سرانه منحصر می‌شد و در کنار آنها دریافت حقوق گمرکی و وصول برخی مالیات‌های محلی نیز مرسوم بود. در اواخر قرن هجدهم و در دوران جنگ‌های ناپلئون مالیات بر درآمد نیز معمول و وصول می‌شد و در قرن نوزدهم انواع دیگری از مالیات‌ها و منابع مالی از قبیل قرضه عمومی مورد استفاده دولت‌ها قرار می‌گرفت. اما قرضه عمومی

۱. همان، ص ۷۵.

۲. همان.

و منابع مالی غیرمالیاتی مورد تأیید اقتصاددانان آن زمان نبود. به‌عنوان مثال، ریکاردو در پی بررسی آثار جنگ‌های ناپلئون قرضه عمومی را سلاحی برای لطمه زدن به سلامت و رفاه ملت‌ها و تخریب پایه‌های خوشبختی جامعه معرفی می‌کرد.^۱

در هر حال، تثبیت نهاد پارلمان و قطعیت حقوق قانون‌گذار در تعیین مالیات‌های قابل وصول در کشورهای اروپایی زمینه‌ای برای عطف توجه به هزینه‌های دولت شد. این بحث که آیا نمایندگان پارلمان پیش از وقوف به ضرورت‌های مصرفی و هزینه‌های عمومی می‌توانند نسبت به تناسب وصول مالیات‌ها اظهار نظر کنند، نقطه شروع ملاحظات پارلمانی راجع به هزینه‌ها بود. طرف‌داران این بحث معتقد بودند که رأی در عواید یا منابع مالی مورد نیاز دولت مستلزم آگاهی از نوع و حدود مصارف مربوط است؛ هر چند پیش از آن نمایندگان پارلمان بررسی و اتخاذ تصمیم در حوزه مصارف را در زمره حقوق سلطنتی و دولتی می‌شناختند و اعتقاد داشتند که مصرف و حواله و تأدیه در محدوده عایدات مصوب از سوی نمایندگان جزء اختیارات دولت است. بحث دخالت پارلمان در هزینه‌های دولت که در فرانسه با جدیت بیشتری دنبال می‌شد حدود چهار دهه به درازا کشید و سرانجام در سال ۱۸۱۷ میلادی مورد قبول واقع شد. در انگلستان وضع بر منوال دیگری بود. هزینه‌های دولت تا اواخر قرن هفدهم به دو قسمت ثابت و غیر ثابت تقسیم می‌شد. هزینه‌های ثابت دارای تداوم زمانی بیش از یک سال و متکی بر تصویب پارلمان بود، اما قبول هزینه‌های غیر ثابت تابع تشخیص ضرورت و وجود منابع تازه از سوی پارلمان می‌شد. دیوید هیوم می‌گوید در نیمه دوم قرن هجدهم مخارج دولت انگلستان از مخارج دربار جدا و سهم هریک از آنها از منابع عمومی در بودجه قید شد. لزوم رسیدگی به هزینه‌ها و تصویب آن از سوی پارلمان، بعد از فرانسه در سایر کشورها هم رسمیت یافت و با این استدلال که کسی که حق رأی در مالیات را دارد باید بداند که مالیات‌های درخواست شده برای تخصیص به احتیاجات ضرور بوده است و دخالت پارلمان در تمام امور مالی دولت از جمع و خرج، قطعی گردید.^۲

بررسی و تصویب هزینه‌ها به وسیله پارلمان پیامد طبیعی دیگری با عنوان حقوق نظارتی به منظور ارزیابی و اطمینان از صحت انجام هزینه‌ها یا کنترل مسئولیت‌های

۱. همان، ص ۹۶.

۲. احمد تابش، همان.

محاسباتی مجریان در برابر نمایندگان داشت که بعدها منشأ رأی اعتماد پارلمان به مسئولان اصلی دولت (وزرا) شد؛ اما تأمین حقوق نظارتی نمایندگان در کشورهای مختلف صورت‌های ویژه‌ای به خود گرفت. در حاکمیت حزبی انگلستان نظارت پارلمانی در قالب گزارش‌هایی صورت می‌گرفت که کمیسیون بودجه آنها را تهیه و پس از تقدیم به هیئت‌رئیس، در بین نمایندگان توزیع می‌شد. پس از آن، محلی برای تهیه و تنظیم تفریغ بودجه باقی نمی‌ماند. در فرانسه، گذشته از لایحه تفریغ بودجه که وزیر مالیه تهیه و تقدیم پارلمان می‌کرد، هریک از وزرا نیز گزارش اقدامات مالی خود را تنظیم و برای دیوان محاسبات فرانسه در قوه قضائیه ارسال و دیوان محاسبات نیز گزارش عملکرد مالی کل را تهیه و همراه با نظرات خود به پارلمان ارائه می‌کرد. در آمریکا، قانون سال ۱۹۲۱ میلادی اداره کل حسابداری را مأمور حسابرسی از دستگاه‌های دولتی و تهیه گزارش مالی همراه با اظهارنظر و طرح موارد احتمالی تخلف از قوانین و مقررات برای تقدیم به کنگره می‌کرد که این اداره کل جزئی از قوه مقننه محسوب می‌شد.^۱

ضرورت پرداخت مالیات و تأمین مالی حکومت با طرح ملاحظات اجتماعی و تحولات منتهی به اواخر قرن نوزدهم میلادی، حمایت از دولت محدود و اداره امور مالی آن را دارای توجیه پایدار می‌کرد. منشأ حقوقی این وضعیت همان «لایحه حقوق» ۱۶۸۹ با هدف کنترل تشخیص و وصول مالیات‌ها بود و همان‌طور که گذشت، سال‌ها طول کشید تا دامنه کنترل پارلمان به هزینه‌ها تعمیم یابد و حقوق نظارتی مجلس در کنار حقوق تصویبی در درآمدها و هزینه‌ها جای گیرد. این مجموعه با عنوان حقوق مالیه عمومی (حقوق مالی و مالیاتی) تشخیص و هویت ویژه یافت و به یکی از شاخه‌های حقوق عمومی مبدل شد.^۲ شأن اولیه شورای مملکتی در تعدیل تحمیلات پادشاه گسترش یافت و صورت مستمر به خود گرفت. تداوم اقتدار و پذیرش جایگاه اجتماعی دولت در اروپا به تدریج وصول مالیات‌ها را در قالب قوانین موضوعه پایدار درآورد و به هزینه‌های دولت استمرار بخشید. به عبارت دیگر، مبارزات تاریخی آغاز شده از انگلستان تحت تأثیر تحولات اجتماعی و نظریه‌های تازه راجع به ضرورت وجود و تثبیت نهاد

۱. همان.

۲. همان.

دولت با تفکیک قوای سیاسی، تأمین حقوق قوه مقننه راجع به مصادیق و میزان مالیات‌های قابل وصول و هزینه‌های قابل اجرا را به‌عنوان وظایف جاری و دائم دولت از بودجه خارج کرد و تحت احکام قانونی معین درآورد. با این اقدام، جایگاه نوین قانون‌گذاری به ارزیابی صحت برآوردها و رأی در درآمدها و هزینه‌ها و سپس بررسی آثار مالی اجرای قوانین موجود تبدیل شد. نظام‌های بودجه‌ای که پس از این شکل گرفت فن تعریف شده‌ای تحت تابعیت چند اصل مشخص برای کسب مجوز وصول منابع و انجام هزینه‌ها در حدود وصولی‌ها بر طبق قوانین مصوب موجود بود. این اصول که مراحل تهیه و تصویب سند بودجه را به‌عنوان جواز قانونی هدایت می‌کرد بر تفکیک عایدات و مخارج، شامل بودن، سالیانه، کامل و جامع بودن اطلاعات، وحدت، تعادل، وضوح و قابلیت اطمینان اطلاعات تأکید داشت. اصول مزبور ضوابط لازم‌الرعایه‌ای برای تهیه‌کنندگان و مبانی مشخصی برای تصویب‌کنندگان به‌وجود می‌آورد که به ارزیابی صحت و اجرای مالی درآمدها و هزینه‌ها محدود می‌شد و تعیین وظایف دولت در وصول منابع و انجام مأموریت‌ها را به قوانین مستقل (خارج از بودجه) محول می‌کرد.

۲-۷ بسترهای اقتصادی و اجتماعی

در نیمه دوم قرن نوزدهم که دوران رفاه کشورهای اروپایی بود بودجه‌ای که با رعایت اصول و قواعد معین تهیه و تصویب و با نظارت قوه مقننه به اجرا در می‌آمد، طرفداران بسیار داشت و نیازهای آن روز جامعه اروپا را به‌خوبی برطرف می‌کرد. در این بودجه، حضور قانون‌گذار دارای چارچوب مشخص و تعریف شده بود. تنظیم بودجه‌های بدون کسری منابع از ملاحظات عمده قانون‌گذاران محسوب می‌شد. در این چارچوب، جواز قانونی بودجه به بررسی و تأیید برآورد مالیات‌ها و توجیه ضرورت پرداخت‌ها از یک‌سو و برقراری نظم و کنترل در وصول و انجام هزینه‌های دولت در محدوده وظایف مصوب از سوی دیگر، خلاصه می‌شد. در تنظیم این بودجه تقدم درآمدها بر هزینه‌ها اصل اساسی و احتراز از کسر بودجه مسئله عمده میان قوای قانون‌گذاری و اجرایی به‌شمار می‌آمد. بودجه‌نویسی فنی برای تنظیم صورت‌های دخل و خرج دولت تحت اصول و قواعدی بود که امکان نظارت بر حوزه عمل کارگزاران دولت و مسئولیت‌های مالی و محاسباتی آنان

را در دریافت‌ها و پرداخت‌ها فراهم می‌آورد. نظارت بر اجرای بودجه از دیدگاه‌های اداری، قضائی و پارلمانی انجام و در نهایت به تنظیم و تصویب گزارش تفریح بودجه منجر می‌شد. بسترهای قانونی این فرایند که در حدود سه قرن شکل گرفته و به تکامل رسیده بود، با دورانی از پیشرفت اقتصادی و اجتماعی بدون مداخله دولت همراه بود.

بروز دو جنگ جهانی پیاپی و آثار اقتصادی و اجتماعی آنها در اوایل قرن بیستم مفهوم و مأموریت دولت‌ها و به تبع آن، محدوده قانونی و مورد عمل مالیه عمومی و بودجه را در هم ریخت. پیامدهای این دو جنگ و به‌خصوص جنگ جهانی دوم مقدمه‌ای برای طرح مسئولیت‌های تازه شد و گسترش ابعاد دولت محدود قرن نوزدهم را برای پاسخ به افزایش انتظارات اجتماعی الزام‌آور کرد. پس از جنگ دیدگاه‌های اقتصادی و به‌خصوص نظریه‌های کینز در ضرورت حضور مؤثر دولت برای هدایت امور اقتصادی به ظهور مفاهیم تازه‌ای از دولت و مسئولیت‌های اجتماعی آن منجر شد. در این نظریه‌ها تأمین رشد و ثبات اقتصادی، مدیریت مؤثر دولت را می‌طلبید و این امر پیوند مالیه عمومی و بودجه را با اداره امور اقتصادی کشور که در گذشته فقط به دنبال کنترل منابع، صحت هزینه‌ها و عملکرد مالی مسئولان دولتی بود، با بررسی آثار هزینه‌ها و منابع عمومی بر مصرف و پس‌انداز ارتباط برقرار می‌کرد و بودجه‌ریزی را به أخذ سیاست‌های مالی مرکب از هدف‌های پیچیده اداری و اجتماعی ناگزیر می‌ساخت. هدف‌های مزبور بودجه‌ریزی را مأمور تکمیل فعالیت‌های اقتصادی جامعه و تعدیل‌کننده آثار نوسان‌های ادوار تجاری می‌شناخت که می‌باید آثار عملیات بودجه در اقتصاد و همچنین اقتصاد در بودجه و روابط میان این دو را شناسایی و اندازه‌گیری کند؛ هدف‌های قابل دستیابی با اقدامات مستقیم دولت را معین و عملیاتی نماید؛ و ابزارهای مناسب از میان مالیات‌ها، هزینه‌ها و امکانات اعتباری را شناسایی و انتخاب کند. هماهنگی در همین حرکت سه‌وجهی بود که بودجه‌ریزی را در کنار مأموریت تاریخی تأمین تمامیت مالی و حفاظت از جریان‌های اداری به ابزار سیاست‌گذاری کلان برای تحقق مأموریت‌های تخصیص منابع، رشد و ثبات و بازتوزیع درآمدها مبدل کرد.^۱

نظریه‌های اقتصادی مربوط به این تحولات که از آغاز دهه چهارم قرن بیستم بر لزوم دخالت گسترده دولت با استفاده از سیاست‌های مالی تأکید می‌ورزید، بر این باور

بود که استفاده از ابزار بودجه برای تجهیز منابع لازم و اختصاص آنها به هزینه‌های سیاست‌های اتخاذ شده به صورت مطلوب مقدر خواهد بود و این، به معنای پذیرش اصل تقدم هزینه‌ها بر درآمدها در بودجه بود. در این نظریه‌ها، گذشته از تحلیل‌های مربوط به سازوکار نظام اقتصادی حاکم و بروز بحران‌های ناشی از نارسایی‌های تقاضای کل برای تعادل پایدار، بازتابی از مخالفت با دولت محدود و ممنوع طبیعت‌گراها نیز به چشم می‌خورد و در این معنا، برخی اقتصاددانان به نقش دولت در کمک به گروه‌های اجتماعی محروم توجه کرده و بر ضرورت انتخاب اجتماعی بر پایه رجحان‌های فردی و مأموریت قدرت سیاسی در تعقیب رفاه عمومی تأکید داشتند.

سیاست‌های مالی و مالیه عمومی که در تعقیب هدف‌های سه‌گانه جدید ابزار بودجه‌ریزی را به خدمت گرفته بود، در حدود پنج دهه طیف وسیعی از نظام‌های سیاسی، نظریه‌های اقتصادی و رهیافت‌های مدیریتی را به وجود آورد. این سیاست‌ها مفهوم دولت را تا حد بالاترین مراتب اجتماعی در هر کشور گسترش داد و در عمل، آن را به صورت بزرگ‌ترین سازمان اقتصادی - اجتماعی و تواناترین کارفرمای بدون همتا به لحاظ حجم فعالیت‌ها و جریان وجوه تحت مدیریت درآورد. از سوی دیگر، اهمیت یافتن سازمان دولت و تخصصی شدن فعالیت‌های آن و همچنین پیدایش احزاب سیاسی بانفوذ، دوران جدیدی از روابط دولت و قانون‌گذاری را ایجاد کرد. در این دوران که متجاوز از نیم قرن به درازا کشید قوه مجریه دارای مسئولیت‌های بسیار گسترده و مأموریت‌های پیچیده شد و همین پیچیدگی‌ها و چندوجهی شدن فرایندهای تصمیم‌گیری راجع به مصارف و به تبع آن منابع، در کاهش اهمیت و انفعال پارلمان نسبت به مسائل بودجه‌ای تأثیر گذارد. در دولت جدید، علاوه بر سازمان‌دهی و رهبری گروه کارکنان متخصص و مجری قوانین، مسئولیت طرح و انتخاب سیاست‌های اقتصادی - اجتماعی متناسب با نیازهای جامعه و برنامه‌ریزی برای اجرای آنها شکل جدی به خود گرفت، به طوری که استمرار فعالیت‌ها و دوام دولت یا حزب حاکم منوط به حسن أخذ و اجرای این‌گونه سیاست‌ها بود.

ورود مفاهیم مدیریتی در بودجه و طرح و تعقیب اصطلاحاتی نظیر بودجه برنامه‌ای یا بودجه عملیاتی زمینه‌هایی بود که قانون‌گذاری را نسبت به تصمیم‌گیری در حوزه

عملیات دولت مواجه با مشکل پیچیدگی نبود آگاهی کافی می‌کرد. در واقع نمایندگان مورد اعتماد محلی و دارای صلاحیت‌های محدود علمی و تجربی در هم‌آوردی نسبت به حل مسائل دولت جدید ناتوان بودند؛ و این پیچیدگی‌ها در کنار عملکرد گروه کارشناسان و تکنوکرات‌های تهیه‌کننده بودجه، قوه مقننه را مقهور قوه مجریه می‌کرد و اقتدار قانون‌گذاری را به بحث راجع به کلیات موضوع و آنچه که از سوی دولت در اختیار قرار گرفته بود، تنزل می‌داد.

توسعه حضور و توجیه اقتصادی فعالیت‌های دولت سبب می‌شد که نتیجه‌بخش بودن و مؤثر بودن اقدامات بودجه‌ای در انظار جامعه مهم‌تر از قانونی بودن ابعاد مختلف آن جلوه کند و در واقع، شناسایی و تعقیب مفاهیم تازه‌ای از نفع عموم، شعار اصلی دولت برای ورود به هر حوزه از فعالیت‌های جامعه شود. به‌عنوان مثال، در آمریکا پس از بحران سال ۱۹۲۹ جنبه‌های فقط مالی بودجه‌ریزی در درجه دوم اهمیت قرار گرفت و برای اولین بار نقش بودجه در تنظیم برنامه‌های توسعه دولت و کنترل عملیات، مورد توجه واقع شد.^۱ حتی در مواردی برنامه‌ها و تصمیم‌های اجرایی در درون احزاب سیاسی معین و بار مالی و عملیاتی آنها بر دولت‌ها (و در واقع به قانون‌گذاران) تحمیل می‌شد. گاه اتفاق می‌افتاد که کنترل و نظارت حزبی برای حفظ منافع گروه حاکم (به‌جای منافع عموم)، قانون‌گذاری را دارای نقش ثانوی و فرعی می‌کرد، هر چند که نمایندگان احزاب اغلب در مجلس هم حضور داشتند.^۲ شاید بتوان این‌طور نتیجه گرفت که بعد از پایان جنگ جهانی دوم قوه قانون‌گذاری به تدریج اقتدار و اشراف خود بر بودجه را از دست داد و در عمل این قوه مجریه بود که دخالت‌ها و حدود اختیارات قوه مقننه را محدود و مشخص می‌کرد. به‌عبارت‌دیگر، حدود و ثغور بودجه برعهده دولت‌ها قرار گرفت و قانون‌گذار به‌سختی می‌توانست درک و فهم عمیقی از اولویت‌های هزینه‌ای و اختصاص منابع بدان‌گونه که دولت انجام می‌داد به‌دست آورد. در مجموع، نظریه‌های اقتصادی پس از جنگ که به تخصصی شدن فعالیت‌های دولت، افزایش مخارج عمومی، ظهور احزاب سیاسی دارای نفوذ در مجلس و گرایش به ترتیبات صنفی منجر شد، حقوق تصویبی

۱. فیصل عامری، «تجربه‌های برخی کشورها»، فصل دوم مجموعه حاضر.

۲. قاسم صالح‌خو، «قوه مقننه و اصلاحات»، فصل سوم مجموعه حاضر.

مجلس را به اعلام رأی درباره کلیات محدود کرد و از ورود در حوزه مأموریت‌های نظارتی که نیازمند اطلاعات معتبر و مستمر بود بازداشت.^۱

۷-۳ بسترهای هدایتی و نظارتی

از دهه آخر قرن بیستم، دوره تازه‌ای از روابط میان قوای مقننه و اجرائیه شروع شد. تا این زمان فرایندهای بودجه‌ریزی بدون توجه جدی به اهمیت موازنه و با فرض تقدم هزینه‌ها بر درآمدها مدیریت می‌شد و مدام بر حجم فعالیت‌های عمومی می‌افزود. البته گسترش بخش عمومی در تصور کلاسیک‌ها هم امری طبیعی و تدریجی بود، اما رشد و گستره آن با تبعیت از اصل تقدم درآمدها بر هزینه‌ها به سطوح مالیاتی قابل استحصال از جامعه محدود می‌شد. به عبارت دیگر، نظریه‌های اقتصادی قرن نوزدهم به رابطه معین و غیرقابل تغییری بین هزینه‌های عمومی و درآمد ملی در هر جامعه اشاره می‌کرد (قانون واگنر)، اما نظریه‌های جدید و مأموریت دولت برای حفظ تعادل و تأمین رشد، ضرورت حفظ این رابطه را نادیده می‌گرفت. از این رو، در دوران کلاسیک و به خصوص طی قرن نوزدهم، قانون‌گذاری در کشورهای صنعتی از اختیارات مالی بیشتری در مقایسه با دوران پس از جنگ برخوردار بودند و این امر با تمایز بین سقف اعتبار کل بودجه و عمل بودجه‌ریزی آشکار می‌شد. در گذشته، پیش از آنکه دولت‌ها بودجه‌ریزی کنند پارلمان‌های کشورهای دمکراتیک سقف کل بودجه را بررسی و تجویز می‌کردند. این عمل منعکس‌کننده دو واقعیت بود؛ یکی اینکه قوه مقننه قدرت مالی و اختیار تصمیم‌گیری نسبت به امر بودجه را قبل از اینکه قوه مجریه داشته باشد، داشت. دیگر اینکه ظهور و تکوین عملیات بودجه‌ریزی به دلیل این بود که اقدامات قانون‌گذاران برای اجرا و کنترل مالی کافی به نظر می‌رسید.^۲ اما این شیوه به شرحی که گذشت تحت تأثیر مأموریت‌های اقتصادی و خروج دولت از مرزهای مالی کلاسیک جای خود را به تقدم تشخیص هزینه‌ها و سپس تأمین منابع مالی لازم به روش‌های مختلف داد و به گستردگی غیرقابل کنترل حجم دولت و تخصصی شدن مسائل و مآلاً به حاکمیت تکنوکرات‌ها در امور مالیه انجامید.

۱. فیصل عامری، همان.

۲. همان.

اما پیامدهای منفی انحصار تصمیم‌گیری به متخصصین و گسترش غیرقابل کنترل ابعاد بخش عمومی نیز به‌زودی آشکار شد و بحران مدیریت دولت و ضعف در حل‌وفصل امور، اداره مالیه عمومی را مختل ساخت. به‌عبارت‌دیگر، در وضعیتی که مالیه عمومی طیف وسیعی از مسائل مربوط به چگونگی استفاده از مالیات‌ها، انجام هزینه‌های دولت، تنظیم منابع میان بخش‌های عمومی و خصوصی برای دستیابی به ثبات و رشد را برعهده داشت، تحولات مهم و غیرمنتظره دیگری در شرف تکوین بود. تخصیص منابع از طرف دولت و با بودجه مأموریتی دارای پیشینه و مربوط به بحث‌های قرن هجدهم و نوزدهم میلادی بود که مأموریت دولت را در چگونگی تشخیص و عرضه کالاهای عمومی تشریح و پرداخت مالیات‌ها را توجیه می‌کرد. اما در این دوره که پیچیدگی امور و وسعت مسئولیت‌های دولت و نیز جریان‌های مالی غیرقابل کنترل، زمینه‌های بروز بحران مدیریت و ناتوانی در حل‌وفصل امور نگرانی‌هایی به‌وجود آورده بود، بحث‌های تخصیص منابع و تشخیص کالاهای عمومی هم در چارچوب جدیدی مطرح می‌شد. در این چارچوب، تشخیص کالاهای عمومی و تمیز آن از کالاهایی که می‌باید به‌وسیله بخش خصوصی تأمین و عرضه شوند به‌دلیل پیامدهایی که در محدوده حضور دولت و به تبع آن میزان مالیات‌ها و سایر منابع در اختیار دولت داشت مورد توجه قرار می‌گرفت. به‌عبارت‌دیگر، حجم زیاد منابع لازم، ناتوانی ابزارهای درآمدی برای اجرای مأموریت‌های گسترده بخش عمومی و مشکلات ناشی از کاربرد وسیع سیاست‌های مالی و گسیختگی حدود وظایف و تعهدات دولت سبب شد که از نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ ابزارهای هزینه‌ای بودجه به‌عنوان مقیاس مناسب‌تری برای تعیین اندازه بخش عمومی و حدود جذب منابع مورد قبول قرار گیرد. در تعقیب این مباحث دو جریان فکری با تکیه بر ابزارهای هزینه‌ای بودجه شکل گرفت که یکی به نام گزینه عمومی و دیگری با نام اقتصاد عرضه خوانده شدند. هر دو جریان بر آثار نامطلوب کسری‌های بودجه، فشارهای مالیاتی، استقراض عمومی یا انتشار پول تأکید داشتند و به دنبال جایگزینی قضاوت‌های بازار با قضاوت‌های دولت از طریق کاهش گستره بخش عمومی و عقلانی کردن سیاست‌گذاری‌های مالی بودند.^۱ با وجود جریان‌های مزبور، هرچند گسترش بخش

۱. شبیری نژاد، همان، ص ۱۰۴.

عمومی و ورود دولت‌ها به حوزه‌های متعدد با عنوان تأمین نفع عموم توجیه می‌شود، باید نوعی گفتمان عمومی در رابطه با عنوان مذکور و زمینه‌های فعالیت دولت وجود داشته باشد؛ زیرا در گذشته نیز حداکثرسازی نفع عموم دستاویز دولت‌ها برای تشخیص کالاهای عمومی و حداکثر کردن رفاه بوده است.

درواقع، پیش‌بینی منابع، تعیین مصارف و اختصاص منابع به اولویت‌ها و ترجیحات عمومی (کالاهای عمومی) باید در ساختار سیاسی معین - دموکراسی - صورت گیرد. ویژگی دموکراسی انتخاب کارگزاران مهم و برجسته نظام از طریق آرای عمومی و برقراری زمینه‌های لازم برای نظارت‌های مردم است و این به معنای اهمیت یافتن دوباره مردم (پارلمان) برای هدایت بخش عمومی از طریق گفتمان مزبور است. به موازات طرح این گفتمان عمومی نهادهای قانون‌گذاری نیز دستخوش تحولات اساسی شده و برای مداخله بیشتر در بودجه و کنترل بخش عمومی بحث‌های جدی مطرح کرده بودند. ازسوی دیگر، طرح مقوله حکمرانی خوب، اعمال اصول مربوط به شفافیت، پاسخ‌گویی مسئولان و طرح سیاست‌های آینده‌نگر جملگی بر نقش پارلمان در بودجه‌ریزی و مدیریت مالی جامعه تأکید می‌کردند. در چارچوب حکمرانی خوب نمایندگان پارلمان باید به سبب اعمال کنترل بر سیاست‌های اتخاذ شده و تصمیم‌های اجرایی دولت برای تأمین حقوق تصویبی خود و سپس برای ارزیابی نتایج به‌دست آمده و انطباق آن با هدف‌های تعیین شده (حقوق نظارتی) تلاش کنند. پارلمان‌ها باید دریابند که اطلاعات، بیشترین قدرت برای مواجهه با این واقعیت‌هاست؛ بنابراین، به‌جای تکیه بر اطلاعات ارائه شده ازسوی دولت باید خود با تکیه بر قدرت قانون‌گذاری، به گردآوری آمار و ارقام لازم اقدام کنند تا پارلمان به نهادی منطقی و مقاوم در بررسی و رأی به هزینه‌های عمومی مبدل شود.^۱ در این دوره جدید، تصویب پارلمان به‌منزله انطباق پیشنهادهای اجرایی با منافع ملی در سطح کلی و کلان خواهد بود و بار دیگر، تأکید بر تمایز حوزه عملی پارلمان و دولت امری اساسی خواهد شد.

در روابط جدید دولت و پارلمان، نیازهای مربوط به اطلاعات مالی، عملیاتی، سازمانی و مدیریتی قوای اجرایی و قانون‌گذاری یکسان نیست؛ زیرا از یک‌سو اگر پارلمان به ارقام کلی بودجه رأی دهد مسئولیت هدایت دولت را پذیرفته است، اما

پرداختن به جزئیات به منزله قبول و مشارکت در پیامدهای اجرایی و مالی بودجه دولت می‌شود و از سوی دیگر استقلال در بودجه‌ریزی به معنای اختلاف و تنش بین پارلمان و دولت است.^۱ به‌رغم آنکه در برخی از کشورها قانون‌گذاران بودجه را براساس اطلاعات دریافتی از قوه مجریه تنظیم می‌کنند، تهیه و پیشنهاد بودجه از سوی قوه اخیر و تقدیم آن به قوه مقننه برای بررسی و اعلام رأی شکل غالب موضوع و مورد تأیید صاحب‌نظران است؛ زیرا طراحی سیاست‌های راجع به تخصیص و توزیع منابع تابع اطلاعاتی است که در قوه مجریه تولید می‌شود. در حال حاضر، فرایند تخصیص منابع عمومی و نظارت بر هزینه کرد آن در مرکز اصلی توجه قدرت‌مداران و سیاست‌گذاران در سطح فراملی و در درون کشورها (مقامات محلی و گروه‌های ذی‌نفع سازمان‌یافته) قرار دارد. پارلمان‌ها برای حضور مؤثر در این فرایند باید خود از قدرت تحلیل بودجه‌ای برخوردار باشند. تا چند سال قبل انتظار می‌رفت که با تنظیم بودجه‌های عملیاتی و برقراری ارتباط میان موارد تخصیص و مبانی عملکرد گامی در این جهت و انگیزه‌ای برای نمایندگان به‌وجود آید تا با توجه بیشتر به آن و درک اهمیت و تأثیر تصمیم‌های بودجه‌ای برای آینده کشور، به مسائل دارای کم‌اولویت مانند نیازهای آنی و کوتاه‌مدت حوزه‌های انتخابیه خود تأکید نداشته باشند. اما عملیاتی شدن بودجه مستلزم تغییرات وسیع در سازوکار امور اجرایی و تعامل تازه‌ای میان قوای مقننه و مجریه است. در بسیاری از کشورها قانون‌گذاران با توجه به عملکرد نامطلوب قوه مجریه در پی انجام اصلاحاتی در شیوه‌های بودجه‌ریزی خود برآمده‌اند تا بتوانند عملکرد دولت‌ها را از طریق مقایسه با هدف‌های مقرر مورد نقد و ارزیابی قرار دهند. اما دولت‌ها معمولاً در برابر اصلاحات مقاومت می‌کنند؛ اصلاحاتی که آنها را ناگزیر از برآورد و ارائه تعهدات سال‌های آینده و آثار برنامه‌هایشان در بودجه می‌کند.^۲

در آغاز قرن حاضر پارلمان‌ها خود را رو در روی مناسبات و چالش‌های جدیدی نیز یافته‌اند. در این وضعیت، گذشته از ضرورت تعامل تازه با دولت‌ها، وجود تشکلهای قوی و سازمان‌یافته و سازمان‌های متعدد غیردولتی که برای تحقق اهداف خود اعمال فشار

۱. همان.

۲. همان.

سیاسی می‌کنند، تنگناهای تازه‌ای را برای پارلمان‌ها به‌وجود آورده‌اند. به‌علاوه، جهانی شدن دارای علائمی از انتقال جریان‌های تصمیم‌گیری‌ها به خارج از قلمرو قوای مقننه - مجریه است. از یک‌طرف نیروهای فراملی محدودیت‌ها و هدف‌هایی را به قلمرو مزبور تحمیل می‌کنند و از طرف دیگر در کنار آن مقام‌های محلی و منطقه‌ای ترجیحات خود را دنبال می‌کنند. مدیران اجرایی نیز گاه در برابر مسائل تازه، قدرت ابتکار خود را از دست می‌دهند. سیاست‌مداران در موارد زیادی مقهور قدرت فائقه نیروهای متخصص و کارگزاران دستگاه‌های اجرایی می‌شوند. در محدوده تصمیم‌گیری‌ها و عملیات دولت علاوه بر حضور نمایندگان، نقش گروه‌های ذی‌نفوذ اجتماعی، کارگزاران و تکنوکرات‌ها و تعهدات رسمی در برابر اصناف و شهرداری‌ها نیز دارای اهمیت روز افزون شده است.^۱

مفهوم نظارت و چگونگی تأمین حقوق نظارتی قوه مقننه نیز به تبعیت از تحولات فوق از تطبیق برنامه‌های اجرایی با مصوبات به اطمینان از همسو بودن آنها با برنامه‌های اصلی مبدل شده است. تغییرات تازه‌ای که در روابط میان قوای اجرایی و قانون‌گذاری در کشورهای آمریکا، آفریقای جنوبی، سوئد، فنلاند و تا حدودی ایتالیا به‌وجود آمده است، همگی نمایانگر تقویت جایگاه قوه مقننه و تحکیم حضور این قوه در مراحل تصویب و نظارت بر بودجه است. از سوی دیگر، پیچیدگی مسائل و تخصصی شدن امور قانون‌گذاری را به‌سوی همکاری‌های سازمان‌یافته با دولت و اکتفا به بررسی و رأی در جهت‌گیری‌های کلی و کلان کرده است؛ زیرا پارلمان‌ها دریافته‌اند که حفظ حقوق و اعمال نظرات قانون‌گذاری نباید به تضعیف دولت بیانجامد. در هر حال این امر شروع دوره جدیدی از نقش قانون‌گذاری و اعتلا جایگاه پارلمان در فرایند بودجه خواهد بود.

دوره‌های مختلف حضور قانون‌گذار در بودجه در عین برخورداری از تفاوت‌های آشکار از نظر زمانی و کارکردی بخشی از یک فرایند تکامل تاریخی است. آغاز این فرایند با نوعی اعلام نظر قانونی راجع به وصول درآمدها بود؛ اما قانون‌گذار - برخلاف امروز - منتخب جامعه، و در طیف تأمین‌کنندگان منابع درآمدی حکومت قرار نداشت. این‌گونه حضور قانونی چیزی به‌جز بسط حوزه حاکمیت و انتقال بخشی از قدرت شاه به مبعوثان خود نبود. فرمان آزادی‌ها و سپس تشکیل شورای مملکتی اقتدار مطلق شخص شاه را

در وصول بهره مالکانه به اقتدار جمعی بدل می‌کرد و نمایندگان منتخب وی دارای حضور و قدرت دووجهی می‌شدند که هم به صفت نماینده پادشاه حاکم تعیین مالیات، و هم به صفت تیولدار مؤدی مالیات مقرر را وصول و ایصال می‌کردند. شورای مملکتی فارغ از نیازها و نظر عامه تشکیل گردید ولی کارکردهای آن برای ظهور مفاهیمی از منافع عامه بود و همین می‌توانست مقدمه‌ای برای طرح اندیشه‌هایی راجع به مشروعیت حکومت باشد. تداوم تحولات اجتماعی و تغییر کارکردهای حکومت به تدریج شورای مملکتی را از پادشاه جدا کرد و حتی در برابر او قرار داد، به طوری که در اواخر قرن هفدهم، دولت پدیده‌ای کاملاً مستقل از شاه و دارای تصمیم‌های معتبر و لازم‌الاجرا شده بود. از این رو، آنچه که در آغاز به صورت هیئت امنای منصوب از سوی شاه با اختیارات نشئت گرفته از اقتدار او در برابر مردم به وجود آمده بود، به تدریج ماهیتی مردمی به خود گرفت. سیر تحول حضور قانون‌گذار در بودجه به منزله تعدیل‌کننده تحمیلات پادشاه و تعیین‌کننده مالیات قابل پرداخت، پس از انگلستان در کشورهای دیگر اروپایی که دارای نظام‌های اجتماعی همسو با این کشور بودند و سپس در آمریکا، با مشابهت‌های فراوان تکرار شد. چندی بعد، قانون‌گذاری در بودجه متوجه به سمت هزینه‌های عمومی گردید و اعلام نظر راجع به مجموع درآمدها و هزینه‌ها را در صلاحیت انحصاری خود گرفت. تفکیک هزینه‌های دربار از هزینه‌های عمومی، تصویب تمام درآمدها و هزینه‌ها از سوی پارلمان و واگذاری امور اجرایی به قوه مجریه از ویژگی‌های بودجه‌ریزی در این دوران محسوب می‌شد. نظارت‌های اداری، قضایی و پارلمانی بر اجرای بودجه و در انتها، تهیه و پیشنهاد لایحه تفریغ بودجه برای اطمینان از صحت امور اجرایی و مسئولیت‌های مالی و محاسباتی مجریان، حضور قدرتمند پارلمان را در حوزه مدیریت مالی دولت تضمین می‌کرد.

دوره دیگری از قانون‌گذاری در بودجه پس از جنگ جهانی دوم و با گسترش دامنه محدود و ممنوع مداخلات دولت قرن نوزدهم برای مدیریت مسائل اقتصادی و اجتماعی کشور آغاز می‌شود. نظریه‌های اقتصادی مدافع دولت جدید، بیکاری‌های گسترده و نابسامانی‌های بازار کشورهای درگیر جنگ را ناشی از نارسایی‌های تقاضای موجود و تأثیر دوران‌های تجاری در انحراف از وضعیت تعادل می‌شناخت. مسئولیت دولت برای

حل‌وفصل این مسائل خودبه‌خود به گسترش حوزه عملی و تخصصی شدن امور کشیده می‌شد و این امر بر جایگاه و کیفیت حضور قانون‌گذار در بودجه تأثیری معکوس می‌بخشید. به عبارت دیگر، دخالت روزافزون دولت در اداره امور جامعه که با شعار دستیابی به ثبات و رشد اقتصادی برای تأمین منافع عموم توجیه می‌شد قانون‌گذاری را از حضور تاریخی و مؤثر در تصمیم‌گیری‌های اجرایی و کنترل امور دولت باز می‌داشت و در موضعی منفعل قرار می‌داد. این دوره از تعامل قوای اجرایی و قانون‌گذاری که تا اواخر قرن بیستم ادامه داشت بودجه‌ریزی را با مفاهیمی از مدیریت و قیمت تمام شده خدمات عمومی نیز آشنا کرد.

در اواخر قرن بیستم، استمرار هزینه‌های کلان دولت در جامعه و گستردگی غیرقابل کنترل بخش عمومی، بحران مدیریت مالی دولت، نبود کارایی و گسترش فساد در دستگاه‌های اجرایی را به دنبال آورد و این مقدمه‌ای برای شروع دوره دیگری از مسئولیت‌ها و حضور مقتدرانه قانون‌گذاری در فرایند بودجه‌ریزی بود. در این دوره تردید راجع به اصالت و حتی وجود منافع قابل تعریفی به نام منافع عمومی، ضرورت تحدید حدود دخالت‌ها و کوچک‌سازی دولت و نیز بازگشت به کنترل‌های قانونی مورد توجه قرار گرفت. قانون‌گذاری به‌رغم ظهور و حاکمیت احزاب سیاسی، وجود نیروهای فراملی و انتظارات روزافزون مقامات محلی در پی ارتقای موقعیت خود و اشراف دوباره بر مدیریت اجرایی بخش عمومی برآمد و با بی‌اعتمادی نسبی به کارکردهای دولت و ناطمینانی از اطلاعات ارائه شده قوه مجریه، تلاش‌هایی را برای دستیابی مستقیم به اطلاعات قابل اعتماد به‌عمل آورد. در واقع، روی‌آوری پارلمان‌ها به مؤسسه‌های تحقیقاتی غیردولتی، مراکز آماری و حسابرسی‌های مستقل در دهه اخیر را می‌توان سرآغازی برای حضور مجدد قانون‌گذاری و تقویت مبانی نظارتی آن در بودجه شناخت.

مقارن با این تحولات، توصیه‌های سازمان‌ها و مراجع بین‌المللی راجع به حکمرانی خوب و شفافیت در بودجه و امور مالی، قانون‌گذاری را در تقویت این جایگاه جدید حمایت می‌کرد. توصیه‌های مزبور عمدتاً متمرکز بر ارائه راه‌هایی برای ایجاد درک متقابل از اطلاعات مدیریت بخش عمومی و قابلیت مقایسه در آنها و در مجموع، نزدیک‌سازی صورت‌های بودجه‌ای کشورها به یکدیگر بود، اما به هیچ روی بحث راجع

به ساختارهای سیاسی، ماهیت منابع و مصارف و محدوده مالیه عمومی این کشورها را در دستور کار خود نداشت. در واقع، چنانچه بودجه‌ریزی فرایندی مرکب و متشکل از دو بخش صوری و ماهوی در نظر گرفته شود، توصیه‌های بین‌المللی همواره بر بخش صوری یا نمادهای اطلاعاتی بخش عمومی کشورها متمرکز است؛ زیرا نمادهای اطلاعات عمومی بودجه مقوله‌ای سخت‌افزاری و دارای قابلیت یکسان‌سازی و تعمیم در بین کشورهاست. اما بحث راجع به تناسب بودجه با حاکمیت‌های سیاسی و ارتباط منابع و مصارف با ساختارهای اقتصادی - اجتماعی مقوله‌ای نرم‌افزاری است که در محدوده صلاحیت اختصاصی هر کشور منتخب و مورد نظر جای می‌گیرد. روی هم‌رفته، شکل‌گیری بودجه دولت از ابتدا فرایندی مبتنی و متکی بر ساختارهای تولیدی بومی و تحولات اقتصادی - اجتماعی متعاقب آن در تعامل دولت و جامعه بوده است. چنین دولتی از بدو پیدایش بر فعالیت‌های ارزش‌افزایی جامعه تکیه داشته و برای انسجام هزینه‌های خود از تولید ملی بهره می‌گرفته است. وظایف این دولت پاسخ‌گویی به بخشی از نیازهای جامعه (کالاهای عمومی) بوده و تعریف‌های راجع به مالیات یا سایر منابع مالی در هر دوره معرف وجود روابطی دوسویه و توجیه سلامت این روابط است که با ویژگی‌های مشروعیت، مسئولیت افراد و سازمان‌ها و نیز در تعامل قوا با یکدیگر ادامه یافته است.

بررسی فرایند تاریخی مالیه عمومی در فضاهای توسعه‌نیافتگی و در مواردی وجود درآمدهای نفتی، بودجه‌ریزی در کشورهای در حال توسعه را صورتی اختصاصی می‌بخشد. برآمدهای اولیه و محدود این کشورها با مفاهیم مالیه عمومی در غرب که از اواخر دهه سوم قرن بیستم آغاز شد بر پایه این تصور بود که حل مسائل پیچیده بخش عمومی آنها در اقتباس از ساختارهای مدیریت مالیه معمول در کشورهای صنعتی و تنظیم بودجه براساس اصول و فصول و مواد هزینه به تفکیک جاری و سرمایه‌ای و در نهایت سازمان‌دهی روابط میان سازمان‌های هزینه‌کننده و خزانه‌داری (بخش سخت‌افزاری) نهفته است. این تصور اصلاح‌طلبان کشورهای در حال توسعه را برمی‌انگیخت تا مدیریت امور مالی و مالیه عمومی خود را با الهام از نظام‌های معمول در کشورهای غربی انسجام دهند. البته در این کشورها نیز گسیختگی امور مالی، بیکاری و فقر پس از جنگ جهانی دوم ضرورت حضور بیشتر دولت را مطرح می‌کرد، اما برخلاف کشورهای صنعتی که بیکاری

آنها در نارسایی‌های تقاضای کل و تأثیر دوران‌های تجاری در انحراف از وضعیت تعادل خلاصه می‌شد، در کشورهای در حال توسعه نبود تقاضا و وجود نیروی انسانی بیکار ناشی از تنگناهای اقتصادی مزمن و ساختارهای توسعه‌نیافتگی بود. وجود حوزه‌های محدودی از فعالیت‌های تولیدی مدرن در نظام‌های اقتصادی - اجتماعی آنها سبب می‌شد که کشورهای مزبور از ناسازگاری زیرنظام‌های دوگانه خود که متعلق به دوره‌های تاریخی متفاوت بود رنج ببرند. زیرنظام غالب یا بخش سنتی این جوامع دارای مشخصات مربوط به دوران قبل از سرمایه‌داری و بدون بازارهای مبادلاتی، محدودیت دادوستدهای پولی و متکی بر ظرفیت‌های تولیدی خود مصرفی بود. در این شرایط استفاده از نظریه‌های اقتصادی جدید برای تجهیز منابع تازه یا اتخاذ سیاست‌های مبتنی بر کسری بودجه، به عوض ترمیم تقاضای کل و تشویق سرمایه‌گذاری‌ها، به ایجاد تقاضاهای جدید و در نتیجه افزایش واردات یا سیر صعودی قیمت‌ها منجر می‌شد، ضمن آنکه دسترسی به منابع تازه با افزایش مالیات‌ها یا استقراض از داخل یا خارج یا انتشار پول، هریک محدودیت‌ها و پیامدهای نامطلوب خود را در پی داشت. اما زیرنظام دیگر در ارتباط با دوران سرمایه‌داری و دارای ساختارها و کارکردهای صنعتی و متکی بر بازارهای پولی بود. به‌رغم کارکردهای متفاوت و در نبود روابط ارگانیک بین این دو زیرنظام، دولت‌ها باید نهادها و نمادهای تشکیلاتی خود را در یک سازمان سیاسی - حقوقی به‌اصطلاح ملی - به‌عنوان مؤلفه‌ای از هر دو زیرنظام - ایجاد و اداره کنند. در این سازمان‌دهی، تلاش‌های دولت‌های در حال توسعه به سمت‌وسوی سازمان‌های اقتصادی - اجتماعی نوین است در حالی که این سازمان‌ها و کارکردهای آنها با نهادها و سازوکارهای زیرنظام سنتی فاقد ارتباط عمیق و ارگانیک است.^۱ از این‌رو، قانون‌گذاری، اقدامات اجتماعی و هرگونه حرکتی که از سوی مدیریت بخش عمومی در پرتو سازمان سیاسی - حقوقی به‌اصطلاح ملی صورت گرفته باشد در برقراری ارتباط با بخش سنتی دچار مشکل می‌شود و از آنجاکه اقدام دولت‌ها متأثر از مقتضیات زیرنظام نوین است، انتخاب الگوهای مطلوب یا مورد حمایت قدرت‌های سیاسی حاکم یا نیروهای ذی‌نفوذ با ویژگی‌های زیرنظام سنتی در تعارض قرار می‌گیرد.

۱. شورای هدایت پروژه نظام بودجه‌ریزی کشور، «گزارش بررسی مفهوم و جایگاه دولت» (انتشار محدود)، نظرات شادروان دکتر حسین عظیمی، تهران، وزارت برنامه‌بودجه، ۱۳۶۹.

در حال، نظریه‌های اقتصاد کلان و اهمیت رشد و ثبات منشأ بحث‌های بسیار مهمی بود که از دهه چهارم قرن بیستم به بعد توجه دولت‌های جهان سوم را به استفاده از سیاست‌های مالی و برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای جلب می‌کرد. این حرکت از دهه ششم به بعد تأکید عمده دولت‌ها را بر دیدگاه‌های مالی و هدف‌های هزینه‌ای انتقال داد. پس از آن، بررسی آثار سیاست‌های اتخاذ شده در ابعاد مالی و تلاش برای اندازه‌گیری هزینه - فایده، کشورهای توسعه‌نیافته را به سوی استفاده از نظام‌های جدید بودجه‌ریزی و شیوه‌های طبقه‌بندی برای تلفیق هدف‌های برنامه‌بودجه هدایت کرد. اما وجود مشکلات ساختاری و ناکامی‌های کشورهای مزبور در تعقیب سیاست‌های یادشده آنها را به سمت وضع مقررات مختلف در مدیریت مالیه عمومی از قبیل تعیین نرخ ارز، یارانه کالاها یا تحدید ورود کالاهای جایگزین متوجه کرد. این سیاست‌ها نیز در مطابقت با مقررات متعدد مواجه با اختلال شد؛ زیرا دسترسی نداشتن به اطلاعات و سازمان‌دهی نامناسب اجرایی با وضع مقررات (عمدتاً مالی و از طریق لوایح بودجه) قابل جبران نبود. در واقع، خطری که بالقوه حاکمیت‌های کشورهای در حال توسعه را در معرض تغییر و حتی براندازی قرار می‌داد همان دوگانگی زیرنظام‌های اقتصادی - اجتماعی بود که در قالب دوگانگی دولت و جامعه ظهور و بروز می‌یافت و تثبیت ساختار حاکمیت سیاسی، تأسیس پارلمان و تشخیص مصالح و منافع ملی را از یک‌سو و تشخیص و استحصال میزان مالیات لازم‌التأدیه را از سوی دیگر دچار مشکل می‌کرد. این امر به منزله تضعیف یا توقف سیر طبیعی تحول و تکامل نهادهای اجتماعی - بدان‌گونه که در کشورهای صنعتی اتفاق افتاد - بود؛ زیرا پدیده حقوقی - سیاسی دولت با کارکردهای منبعث از نظام صنعتی و نوین، در تشخیص و وصول مالیات لازم از بخش سنتی برای انجام مأموریت‌های خود دچار اشکال شده و به سوی استقراض داخلی یا خارجی و تحمیل پیامدهای نامطلوب آن به جامعه کشانده می‌شود.

همچنین بیگانگی دولت با ساختارهای اجتماعی در کشورهای نفت‌خیز صورت خطرناک‌تری به خود می‌گیرد. نفت و اداره امور آن با دولت مدرن رابطه‌ای نزدیک دارد و مدیریت امور نفتی متأثر از متغیرهای بیرونی جامعه است. از لحاظ نظری، وجود درآمدهای نفتی در منابع عمومی می‌تواند محدودیت‌های ناشی از ناکارآمدی سیاست‌های

مالی برای تأمین هزینه‌های توسعه را جبران کند و پیامدهای سوءاستفراض خارجی یا افزایش مالیات‌ها را به حداقل رساند. درآمدهای نفتی اجازه می‌دهد که کشورهای نفت‌خیز بدون نیاز به درگیری با موانع و مشکلاتی که در درون کشور - به‌خصوص در بخش سنتی - وجود دارد منابع مورد نیاز دولت را فراهم کرده و به فعالیت‌های مربوط به نوین‌سازی زیرساخت‌های عقب‌ماندگی سرعت بخشد.

ازسوی دیگر، اتکای وسیع این کشورها به درآمدهای نفتی بنیان برنامه‌های بخش عمومی و به تبع آن حیثیت و پایگاه اجتماعی (مشروعیت) دولت در جامعه را به دلیل وابستگی به مدیریت و قیمت‌های جهانی نفت سست کرده و تابعیت منابع بودجه عمومی از بخش خارجی، ساختار درآمدهای دولت و کارکردهای آن را تابعی از حرکت‌های تجارت جهانی نفت می‌گرداند.

نمونه توأمان مسائل توسعه‌نیافتگی و تکیه بر درآمدهای نفتی در ایران بعد از استقرار مشروطیت و به‌خصوص در دهه‌های اخیر قابل مشاهده است. مدیریت مالیه ایران تا زمان مشروطیت متکی بر نظام مستوفیگری بود. مستوفیگری در کلیت خود نظامی با چند قرن سابقه و دارای سازوکاری غیرمتمرکز برای اداره امور مالی کشور بود. در این نظام قدرت فائقه در دست شاه بود و مستوفیان به نام او فعالیت می‌کردند. در اواخر دوران قاجار منابع حاصل از کارکرد این نظام پاسخ‌گوی نیازهای مالی رو به گسترش حکومت نبود و از این رو تدیاتی به مردم انجام می‌گرفت، به طوری که یکی از خواسته‌های اصلی مشروطه‌طلبان رسیدگی به نارضایتی مردم از وضع آشفته مالی دولت و جلوگیری از تجاوز به حقوق مردم بود. اصلاحات اولیه پس از انقلاب مشروطیت با تنظیم و تصویب دو قانون «محاسبات عمومی» و «دیوان محاسبات» و تلاش‌های دیگری ازسوی متخصصین آغاز شد. قوانین مزبور ملهم از مقررات حاکم بر بودجه‌نویسی در کشورهای صنعتی و پیشرفته آن روز - به‌خصوص کشور فرانسه - و تلاش‌های یادشده گام‌های اولیه‌ای برای تعریف تکالیف قوای سیاسی، شناخت حقوق مالیه عمومی و بودجه و به عبارتی، طرح مشروعیت قوانین مالی و مسئولیت افراد و سازمان‌ها در برابر نمایندگان (قوه مقننه) بود؛ هرچند که گستره حضور دولت و اطلاعات مورد نیاز قوای مزبور به‌وضوح روشن نشده بود. اما آشفتگی‌های اجتماعی، مسائل سیاسی و نفوذ نیروهای خارجی مانع از شکل‌گیری این حرکت شد و

سرانجام، تسلط دیکتاتوری جدید و اقتدار سازمان حقوقی - سیاسی حاکم به برقراری نوعی مدیریت بخش عمومی و تهیه بودجه بر طبق صورت‌بندی‌های نوین در فضای توسعه‌نیافتگی تا زمان جنگ جهانی دوم منجر شد.

بروز جنگ جهانی دوم و فروپاشی دوباره اقتدار سیاسی ایران نظم مالی یادشده را درهم‌ریخت و موازنه‌های نسبی بودجه‌های دوران دیکتاتوری جای خود را به کسری‌های عظیم و غیرقابل کنترل داد. این کسری‌های بودجه‌ای که از ۱۳۱۹ شروع شده بود در سال ۱۳۲۰ به حدود ۲۰ درصد هزینه‌های دولت افزون شد و برای ترمیم آن ماده واحده منظور کردن حساب اندوخته کشور به جمع بودجه سال ۱۳۲۰ مقرر کرد درآمدهای نفتی را که پیش از آن به حساب ذخایر ارزی منظور و گاه صرف خرید تجهیزات نظامی می‌شد به درآمد عمومی واریز شود. جواز تجمیع درآمدهای دولت با منابع حاصل از صدور نفت که به‌عنوان اقدامی موقت برای مقابله با بحران مالی کشور در نظر گرفته شده بود نتوانست نارسایی‌های بودجه‌ای دولت را مرتفع کند، اما زمینه‌های تخریب گسترده ساختار مالی عمومی کشور را برای آینده نامعلومی فراهم کرد. برای رفع کمبودهای مالی دوره مورد بحث طی سه مرحله به وزارت دارایی اجازه انتشار اسکناس داده شد و در نتیجه، شاخص هزینه زندگی که در فروردین ۱۳۲۱ براساس سال پایه ۱۳۱۵ حدود ۳۴۰ رسیده بود در اسفند حدود ۷۸۰ افزون گردید. بودجه سال ۱۳۲۲ آخرین بودجه‌ای بود که در نیمه دوم همان سال به تصویب می‌رسید.

در سال ۱۳۲۳ دولت مکلف به تشکیل شورای عالی اقتصادی برای رفع بحران مالی موجود و جلوگیری از فرار سرمایه‌ها و تشویق فعالیت‌های تولیدی شد. در فاصله سال‌های ۱۳۲۲ تا ۱۳۳۴ کشور بدون بودجه عمومی (به‌استثنای سال ۱۳۲۸ آن هم با حدود ۳۰ درصد کسری) مصوب بود و هزینه‌های دولت با جوازهای یک یا چند دوازدهم یا تصویب‌نامه هیئت وزیران انجام می‌گرفت. در بهمن ۱۳۲۷ قانون برنامه هفت‌ساله اول کشور به تصویب رسید. به‌موجب ماده (۵) قانون مزبور دولت وظیفه داشت درآمدهای حاصل از استحصال و فروش نفت به خارج از کشور را از درآمدهای عمومی مجزا کند و به اجرای برنامه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری‌های ملی اختصاص دهد. اما اجرای مفاد این ماده که به‌صورت‌های مختلف در قوانین و برنامه‌های بعدی قوای قانون‌گذاری و اجرایی مورد تأیید قرار گرفت تاکنون میسر نشده است.

از سال ۱۳۳۴ شمسی تهیه و تصویب بودجه عمومی ازسرگرفته شد، اما به دلیل مشکلات سیاسی حاکمیت کودتا، نارسایی‌های گسترده مالی و اجتماعی اهمیت نقش درآمدهای نفتی در بودجه رو به فزونی نهاد. یک دهه بعد، ماده واحده مصوب تیر ۱۳۴۵ بودجه کل کشور را تحت نظر مستقیم و مسئولیت نخست‌وزیر درآورد و رئیس دفتر مرکزی بودجه سمت معاون نخست‌وزیر را احراز کرد درحالی‌که نفت همچنان به‌عنوان منبع اصلی تهیه و تنظیم بودجه در بخش جاری و عمرانی مورد توجه بود. سرانجام، کمبودهای مزمن درآمدهای دولت و عدم امکان اختصاص انحصاری منابع حاصل از صدور نفت به سرمایه‌گذاری‌های عمرانی سبب شد قانون برنامه‌بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ با تجمیع تمام منابع عمومی در خزانه، وجوه حاصل از استحصال و فروش ذخائر نفتی را تحت عنوان «درآمدهای عمومی» در اختیار دولت گذارد و این حکم قانونی تاکنون همچنان مجری است.^۱

از این‌رو، مالیه عمومی ایران در بستر روابط دولت و جامعه همواره با دشواری‌هایی همراه بوده است. در آغاز حکومت مشروطه، سازوکار مستوفیگری که طی چند قرن اداره امور مالی دولت را برعهده داشت نادیده گرفته شد. کارشناسان خارجی این سازوکار را نمی‌شناختند و حتی به آن مظنون بودند؛ کما اینکه شوستر در مدت کوتاه مأموریت خود تمامی مستوفیان را از اعمال نظارت بر امور پیشکاران مالیه خلع و منفصل ساخت و با این عمل به تناسب سازمان وصول و ساختار تولید روستایی نیز آسیب رساند. درواقع، به‌رغم حضور فعال کارشناسان خارجی و مداخلات گسترده آنان، آنچه که برای دو دهه متوالی به اوضاع مالی ایران سامان بخشید و تهیه و تصویب منظم بودجه و نوین‌سازی مدیریت بخش عمومی را ممکن ساخت اقتدار دولت مرکزی بود. در اواخر جنگ جهانی دوم با فروپاشی حاکمیت دولت، کسری‌های گسترده در بودجه عمومی ظاهر شد و ناتوانی دولت در تأمین هزینه‌های خود، مصرف درآمدهای نفتی در منابع عمومی را به دنبال داشت.

البته آثار وجود منابع حاصل از صدور نفت در ایران منحصر به تأمین درآمدهای دولت نبوده است. گذشته از اهمیت جهانی نفت و تأثیری که بهره‌برداری از این ماده در سیر حاکمیت و سیاست‌های خارجی کشور داشته، درآمدهای نفتی در بعد مسائل اجتماعی و ارتباط دولت با مردم نیز منشأ آثار کیفی ویژه‌ای بوده است. همچنین روی‌آوری

۱. بهزاد لامعی، «سیر تحول بودجه‌ریزی در ایران»، فصل چهارم مجموعه حاضر.

دولت‌ها به درآمدهای نفتی و احتساب آن در درآمدهای عمومی بقای سازمان بخش عمومی و رشد آن را تضمین کرده است؛ تا جایی که در چند دهه اخیر گسترش ناموزون حضور دولت در فعالیت‌های اجتماعی و حاکمیت بوروکراسی مرهون وجود درآمدهای نفتی بوده است. بررسی و تحلیل آثار وجود نفت در ایران حاکی از نوعی جایگزینی درآمدهای نفتی بانفوذ و اعتبار ملی حاکمیت سیاسی و مانعی در راه پیوند ساختار مدیریت دولت با فرایند آرای عمومی و تحکیم پایگاه اجتماعی آن است. این واقعیت، مشروعیت قدرت سیاسی، قانون‌گذاری و مسئولیت افراد و سازمان‌ها در برابر قانون را خدشه‌دار می‌کند. انقلاب اسلامی ایران هم که در آغاز دیدگاه‌های ویژه‌ای نسبت به مالیه عمومی و اداره امور مالی دولت مطرح می‌کرد، در عمل به استراتژی معینی برای دستیابی به هدف‌های مورد نظر دست نیافت و با سرعت بیشتری در مسیر گذشته و وابستگی به منابع نفتی به حرکت درآمد، تا جایی که در حال حاضر بیش از نیمی از منابع مالی دولت به صورت مستقیم از صدور نفت تأمین می‌شود.

پیامدهای نامطلوب سال‌های گذشته از جمله وابستگی فزاینده دولت به نفت و آسیب‌پذیری از جریان‌های مالی بین‌المللی و به تبع آن، ناهماهنگی ابزارهای بودجه‌ای در انطباق با سازوکارها و نیازهای اجتماعی کشور منشأ تشخیص ضرورت اصلاح مالیه عمومی و نظام بودجه‌ریزی کشور شده است. اما از آنجاکه معمولاً بیشترین دغدغه حاکمیت سیاسی حفظ استقرار خود و تأمین منابع مالی دولت در پرتو استحصال و صدور نفت است، موضوع کمتر مورد استقبال عملی دولت قرار گرفته است. در یافته‌های موجود، مالکیت درآمدهای نفتی از آن دولت است و از این رو، مشروعیت قوانین، مسئولیت افراد و سازمان‌ها و به‌طور کلی حقوق بودجه و تعامل قوا با یکدیگر در بند حفظ مصلحت‌های نفتی می‌شود. در این تلقی، اصلاح نظام بودجه‌ای کشور با نفی ورود به حوزه‌های ساختاری و ماهیت منابع و مصارف و در واقع، انحصار اصلاحات به تغییرات صوری و ساخت‌افزاری نظیر تطبیق صورت‌بندی‌های بودجه‌ای با توصیه‌ها و طبقه‌بندی‌های معمول بین‌المللی همراه می‌شود. در حالی که تأکید بر این واقعیت که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران منابع نفتی را در اختیار حکومت اسلامی (و نه دولت) قرار می‌دهد تا نسبت به آن بر طبق مصالح عامه عمل شود، می‌تواند دریچه

تازه‌ای برای بحث راجع به پایگاه اجتماعی و محدوده حضور دولت، تعریف حقوق قوه مقننه در مالیه عمومی و راه‌های تأمین آن و در مجموع، مبانی اصلاحات در بودجه‌ریزی بگشاید. تعمق در مفاد اصل «۴۵» قانون اساسی و استفاده از تجربه‌های کشورهای پیشرفته راهکارهای درخشانی برای عقلانی کردن مدیریت بخش عمومی، تعیین جایگاه و حقوق مقننه معرفی می‌کند.

منابع و مآخذ

- ابتهاج، ابوالحسن. *خاطرات ابوالحسن ابتهاج*.
اشتورم، رنه. *بودجه، ترجمه امان الله اردلان*.
آفالو، یحیی. *بررسی مشکلات تهیه لایحه تفریح بودجه در ایران، ۱۳۶۳*.
اقتداری، علی محمد و دیگران. *بودجه*.
انوری، حسن. *فرهنگ بزرگ سخن، تهران، سخن، ۱۳۸۱*.
آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
بار، رمون. *اقتصاد سیاسی، ترجمه منوچهر فرهنگ، ج ۱، تهران، سروش، چ اول، ۱۳۶۷*.
بسته‌نگار، محمد. *حقوق بشر از منظر اندیشمندان، ۱۳۸۰*.
بوژاد، برنارد. *متون حقوق بودجه فرانسه، ترجمه یحیی اردلان، تهران، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۴*.
پاتریک گانیک، جیمز. *درک دموکراسی: رویکردی بر انتخاب عمومی (تحلیل اقتصادی نهادهای سیاسی)*،
ترجمه دکتر محسن رنایی و دکتر محمد خضری، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵.
پرویزفر، پرویز. *سیر حکومت مشروطه در انگلستان*.
پولادی، کمال. *از دولت اقتدار تا دولت عقل در فلسفه سیاسی مدرن، تهران، مرکز، ۱۳۸۰*.
جزایری، شمس‌الدین. *قوانین مالیه و محاسبات عمومی و مطالعه بودجه از ابتدای مشروطیت تا حال، ج ۱، تهران، ۱۳۳۵*.
حائری، عبدالهادی. *نخستین رویارویی‌های اندیشه‌گران با دو رویه تمدن بورژوازی غرب، تهران، امیرکبیر، چ اول، ۱۳۶۷*.
حمیدی، علی. *سیر تکاملی حقوق در بریتانیا و مقایسه آن با حقوق اساسی ایران، (اتازونی و فرانسه)، ۱۳۳۰*.
دهقان، ابوالحسن. *ماگناکارتا یا منشور کبیر، ۱۳۴۵*.

- دورانت، ویل. تاریخ تمدن (آغاز عصر خرد)، ترجمه اسماعیل دولتشاهی، ۱۳۷۵.
- دورانت، ویل. تاریخ تمدن، (عصر ایمان، بخش دوم)، ترجمه ابوالقاسم طاهری.
- دورانت، ویل. تاریخ تمدن، (مشرق زمین گاهواره تمدن)، ترجمه احمد آرام و ...، ج ۱.
- زندى حقیقی، منوچهر. مالیه عمومی، بودجه و خزانه‌داری، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۴۲.
- شبییری‌نژاد، علی‌اکبر و قاسم صالح‌خو. زمینه‌های نظری و توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی در باب شفافیت بودجه، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.
- شبییری‌نژاد، علی‌اکبر. «مبانی نظری بودجه و بودجه‌ریزی»، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.
- شبییری‌نژاد، علی‌اکبر. گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران (الگوی منابع و مصارف)، تهران، نی، چ اول، ۱۳۷۵.
- شورای هدایت پروژه نظام بودجه‌ریزی کشور، «گزارش بررسی مفهوم و جایگاه دولت» (انتشار محدود)، نظرات شادروان دکتر حسین عظیمی، تهران، وزارت برنامه‌وبودجه، ۱۳۶۹.
- صالح‌خو، قاسم. «توصیه‌های بین‌المللی در باب موازین و معیارهای شفافیت مالی»، ۱۳۸۱.
- صراف، فریدون. بودجه‌ریزی دولتی و نظام بودجه‌ای ایران، ۱۳۵۶.
- ضیایی، منوچهر. مجموعه قوانین بودجه، برنامه و سایر قوانین و مصوبات مربوط از سال ۱۲۸۵ تا ۱۳۴۳ و برخی اسناد مالی مربوط به دوران پیش از مشروطیت، وزارت برنامه‌وبودجه.
- عفیفی، حافظ. انگلیس‌ها در انگلستان، ترجمه احمد فرامرزی، تهران، ۱۳۳۷.
- قاسم‌زاده، قاسم. حقوق اساسی، کلیات حقوق اساسی تشکیلات سیاسی بعضی ممالک، (حقوق اساسی ایران).
- قاسمی، محمد و دیگران. بودجه‌ریزی در ایران، بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)، تهران، ۱۳۸۷.
- قاضی، ابوالفضل. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ج ۱.
- قوانین محاسبات عمومی.
- گودرزنیبا. «خلاصه‌ای از مالیات‌ها و سازمان مالیاتی انگلستان»، مالیات، سال دوم، ش ۱ (مهر-آبان)، ۱۳۳۹.
- گودرزی، منوچهر. خداداد فرمانفرثیان و عبدالمجید مجیدی، توسعه در ایران ۱۳۲۰-۱۳۵۷، ۱۳۸۰.
- مجموعه قوانین مصوب طی دوره ۱۳۰۱-۱۳۰۸.
- مجموعه تجربه‌های مفید در باب شفافیت بودجه‌ای (بیان اصول)، ترجمه قاسم صالح‌خو.
- محسنی، عباس. «نحوه ارائه و رسیدگی به گزارش تفریغ بودجه در ادوار پنجم و ششم مجلس»، گزارش منتشر نشده دفتر مطالعات برنامه‌وبودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.

- محمد پوردهکردی، مهرداد و علی اکبر شبیری نژاد. «برش‌های اطلاعاتی و مبانی مقرراتی بودجه»، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، دفتر مطالعات برنامه‌بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.
- محمد پوردهکردی، مهرداد. «سنجه‌هایی برای داوری»، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، دفتر مطالعات برنامه‌بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، لوح قانون (مجموعه قوانین و مقررات کشور)، ویرایش دوم، ۱۳۸۱.
- مصدق، محمد. اصول قواعد و قوانین مالیه در ممالک خارجه و ایران، ۱۳۷۷.
- منتسکیو. روح‌القوانین (به انضمام درآمدی بر روح‌القوانین)، ترجمه و نگارش علی‌اکبر مهدی، تهران، امیرکبیر، ۱۳۶۲.
- مهدوی، شیرین. زندگینامه جامع محمدحسن کمپانی، (امین دارالضرب)، ترجمه منصوره اتحادیه و فرحناز امیرخانی حسنیکی‌لو، ۱۳۷۹.
- ناصری. «مالیات، ماهیت و مفهوم آن»، مالیات، سال دوم، ش ۳ (بهمن)، ۱۳۳۹.
- نصیری، مرتضی. «کاستی‌های قانونی بودجه‌ریزی»، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، دفتر مطالعات برنامه‌بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۱.
- نظامنامه داخلی مجلس شورای ملی.
- هابز، تامس. لویاتان، ترجمه حسین بشیریه، تهران، نی، ۱۳۸۰.
- ویلداسکی، ارون بی. بودجه‌بندی یک تئوری تطبیقی فرایندهای بودجه‌ای، تهران، سازمان برنامه‌بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات، ۱۳۷۶.
- Allen, Bill. Public Expenditure Management and Budget Law: Towards A Framework for a Budget Law for Economics in Transition, IMF Working Paper, No. 94/149, WP/94/149, 15-20.
- Blondal, Jon. (the OECD Public Management Service), Budgeting in Sweden, 19th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris, 25-26 May 1998, <http://olis.org>.
- Blough, Roy. *The Federal Taxing Process*, New York: Prentice-hall, INC, 1952.
- Bouvier, Michel. International Multilateral Surveillance of Public Finance and Political Power. In OECD (2001). Budget: Towards a New Role for the Legislature. Paris, OECD, 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd>.
- Budget and Accounting Act 24 State, 20 (1921), *EncycloPedia of the American Constitution*, Vol. 1, New York: Mac Millan Refrence, 2000.
- California Department of Finance, "Development of Modern Budgeting", <http://www.dot.ca.gov/fisa/bag/history-htm>.
- Che Shik Chang (Chair, Special Committee on Budget & Accounts, Korean National Assembly), "What Do Parliaments Need for Effective Oversight on

the Budgetary Planning and Execution?", in OECD (2001), Budget: Towards a New Role for the Législature, Paris, OECD, 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd>.

Commission on Economic and Effectivness

Committee on the Budget of United States senate (1998). The Congressional Budget Process. <http://www.budget.senate.gov>

Coombes David. (ed.), *The Power of the Purse: A Symposium on the Role of European Parliaments in Budget Decisions*, New York, Praeger, 1975.

Davey Edward. (Member of the Treasury Select Committee, UK House of Commons), "Making MPs Work for Our Money", in OECD (2001), Budget: Towards a New Role for the Législature, Paris, OECD, 2001.

Early History of Budgeting <http://www.nmu.edu>.

Financial Times, 6-7 September 2003.

Irence.s, Rubin. "Early Budget Reformes: Democracy, Efficency and Budget Reforms", *American Review of Public Administration*, Vol. 24, No. 3, Sept 1994.

Lambert, Alain. (President of the Finance Commission, French Senate), "Can Parliament Improve their Budgetary Oversight? Holding the Executive Accountable.", in OECD (2001), Budget: Towards a New Role for the Législature, Paris, OECD, 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd>.

Odell, Mats. (The Budget Process in the Swedish Riksdag), In OECD (2001). Budget: Towards a New Role for the Legislature, Paris, OECD, 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd>, pp. 45-49.

OECD (2001). Budget: Towards a New Role for the Legislature, Paris, OECD, 2001, www.oecd.org/dataoecd/P.176-178.

Schick, Allen. <http://www.oecd.org/dataoecd>. op. cit.

Trevelyan, O.M. George. M. *Illusrtrated history of England*, London: Longman, 1956.

Violante, Luciano. (President, Italian Chamber of Deputies), Keynote Address. in OECD (2001). Budget: Towards New Role for the Legislature. Paris, OECD, 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd>.

www.bbcpersian.com:file://G:\BBC%20Persian.htm (13/01/2004)

Zneimer, Richard. "What Budgets Reveal About or Nation's Past", *Scholastic Updute*, Vol. 117, 1984.