

الزامات حقوقی بودجه در مرحله تهیه و تنظیم مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام



ولی رستمی^{۱*}، مصطفی حضوری^۲، رضا طجرلو^۳، محمد ساردوئی نسب^۴

۱. استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، پردیس البرز دانشگاه تهران، تهران، ایران، پژوهشگر پژوهشکده

کوثر دانشگاه جامع امام حسین(ع)، تهران، ایران

۳. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

۴. استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۲/۰۸ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۰/۳۰

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/gjplk.2024.1818.1653](https://doi.org/10.22034/gjplk.2024.1818.1653)

چکیده

سند بودجه یکی از اسناد قانونی مهم است که ارکان مختلف حاکمیت در مراحل تدوین، تصویب، اجرا، و نظارت بر آن دارای نقش و مسئولیت هستند. این سند، علاوه بر پیش‌بینی و تعیین منابع و مصارف مالی، یک سند برنامه‌ریزی نیز محسوب می‌شود. برنامه‌ریزی سالیانه باید در صدد پوشش و تحقق اهداف اسناد بالادستی و جهت‌گیری‌های کلان برنامه‌های کشور باشد. از جمله اسناد بالادستی سیاست‌های کلی نظام هستند که در سلسله مراتب هنجارهای قانونی مادون قانون اساسی و مافوق قوانین عادی تعریف شده و شاخص مهمی برای تعیین الزامات حقوقی بودجه‌اند. در این نوشتار با روش توصیفی-تحلیلی این پرسش مورد بررسی قرار گرفت که چه الزامات حقوقی را می‌توان با استناد به سیاست‌های کلی نظام در مرحله تهیه و تنظیم بودجه در نظر گرفت؟ با بررسی الزامات حقوقی برآمده از سیاست‌های کلی نظام می‌توان آن‌ها را در دو گروه الزامات شکلی و ماهوی سامان داد. الزامات شکلی استخراج‌شده عبارت‌اند از استحکام در مباحث و اصطلاحات حقوقی، جامعیت، شمولیت، مشارکت و الزامات ماهوی استخراج‌شده عبارت‌اند از عدالت‌محوری، مسئله‌محوری، ابتنا بر اهداف سیاست‌های کلی نظام.





کلیدواژگان: الزامات حقوقی، بودجه، دولت، سیاست‌های کلی نظام، قانون اساسی، قوه مجریه.

استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

* Email: Vrostami@ut.ac.ir



Legal Requirements of the Budget in the Stage of Preparation and Regulation based on the General Policies of the State

Vali Rostami ^{1*},  Mostafa Hozuri ²,  Reza Tajarlou ³,  Mohamad Sardoueinab ⁴ 

1- Professor of the Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

2- Ph.D. student of public law at Alborz Campus, University of Tehran, Tehran, Iran and researcher at Kausar Institute of Imam Hossein University, Tehran, Iran.

3- Assistant professor of Public Law Department, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.

4- Professor of Public Law Department, Farabi Campus, University of Tehran, Tehran, Iran

DOI: [10.22034/qjplk.2024.1818.1653](https://doi.org/10.22034/qjplk.2024.1818.1653)

Abstract

The budget document is one of the most important legal documents in which different organs of governance have roles and responsibilities in the stages of drafting, approving, implementing and monitoring it. In addition to predicting and determining financial resources and expenses, this document is also considered a planning document. The annual planning should aim to cover and realize the goals of the upstream documents and the macro directions of the country's plans. Among the upstream documents are the general policies of the state, which are defined in the hierarchy of legal norms, sub-constitutional and above normal laws, and are an important indicator for determining the legal requirements of the budget. This paper, using a descriptive-analytical method, seeks to answer which legal requirements can be considered in the stage of preparing and adjusting the budget by referring to the general policies of the state? By examining the legal requirements arising from the general policies of the state, they can be organized into two groups of formal and substantive requirements. The extracted formal requirements include strength in literature and legal terms, comprehensiveness, inclusiveness and participation, and the extracted substantive requirements also include justice-oriented, central issue and emphasis on the goals of the general policies of the system.

Keywords

Budget, Constitution, General Policies of the System, Legal Requirements, Executive Branch, Government.

* Email: Vrostami@ut.ac.ir (Corresponding Author)



مقدمه

بودجه در واقع مهم‌ترین و اساسی‌ترین سند در ساختار مالی و اداری دولت است. این سند از ابزارهای مهم برنامه‌ریزی، هدایت، و کنترل فعالیت‌های دولت محسوب می‌شود؛ به گونه‌ای که برنامه‌ریزی و جهت‌گیری‌های دولت‌ها را در زمینه‌های مختلف چون اقتصاد، فرهنگ، سیاست نشان می‌دهد. در قانون اساسی و بر اساس اصل ۵۲، بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌شود.^۱ قوانین حاکم بر روند بودجه، از جمله مرحله تهیه و تنظیم بودجه، به صورت یک‌جا سامان نیافته و در نظام حقوقی ایران قانون منسجمی در خصوص برنامه و بودجه وجود ندارد. تنها قانون مرتبط با این موضوع قانون برنامه و بودجه کشور، مصوب سال ۱۳۵۱، است که به اجرای بودجه عمرانی مربوط است و حاوی مقرراتی درباره تهیه و تنظیم بودجه سالیانه کشور است. در کنار این قانون و قانون اساسی می‌توان به قانون محاسبات عمومی کشور، قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه، سیاست‌های کلی نظام، قوانین تنظیم مقررات مالی، و سایر قوانین و مقررات در زمینه بودجه اشاره کرد که همگی حکایت از آن دارد که مباحث مرتبط با بودجه در اسناد مختلف قانونی مصوب و مقرر شده‌اند.

در میان اسناد قانونی نظام حقوقی ایران، سیاست‌های کلی نظام به دلیل ماهیت حقوقی و جایگاه آن در نظام سیاست‌گذاری کشور و ارتباط آن با موضوع بودجه نیازمند توجه و بررسی خاص است. سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، که به صورت اختصار از آن با عنوان سیاست‌های کلی نظام یا سیاست‌های کلی یاد خواهیم کرد، آن دسته از تدابیر و خط‌مشی‌های کلانی هستند که بر اساس بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی ج.ا.ا. با توجه اهداف مندرج در قانون اساسی و با رعایت مصالح عمومی توسط مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام وضع می‌شود (کعبی و فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۵: ۱۰۴). تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام از سال ۱۳۷۲ و با ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه آغاز شد و تاکنون مجموعاً ۵۲ سیاست توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام طرح و بررسی شده است. تا زمان نگارش این نوشتار ۴۴ سند از سوی مقام رهبری ابلاغ شده که یک سند (امنیت ملی در پنج حوزه) محرمانه است و طبیعتاً در دسترس نیست (مرکز ارزیابی و نظارت راهبردی

مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۴۰۰: ۲۳). در خصوص زمان اعتبار این اسناد قانون یا ابلاغ مشخصی وجود ندارد و از زمان ابلاغ اولین سیاست‌های کلی نیز حدود سی سال سپری شده است.^۲ آنچه در زمینه اعتبار سیاست‌های کلی باید گفت آن است که این سیاست‌ها نیاز به اصلاح و ویرایش دارد و طبیعتاً احکام ذیل سیاست‌ها نمی‌تواند برای ادوار طولانی مدت دارای اثر باشد.

استخراج و دسته‌بندی الزامات حقوقی مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام را می‌توان از اقدامات ضروری به منظور اصلاح ساختار بودجه دانست. چون تبیین الزامات مندرج در سیاست‌های کلی می‌تواند به سیاست‌گذاران حقوق بودجه در نظام حقوقی ایران کمک شایانی کند. نوشتار حاضر با این فرض که «الزامات حقوقی ناظر بر مرحله تهیه و تنظیم بودجه به صورت غیر منسجم و ساختارمند و فاقد دسته‌بندی مشخص و نظم سامان‌یافته در سیاست‌های کلی نظام ابلاغ شده است» به دنبال پاسخ به این سؤال است که الزامات حقوقی مندرج در سیاست‌های کلی نظام شامل چه عناوین و مواردی است؟ و نحوه تحقق این الزامات در قوانین بودجه سالیانه چگونه است؟

گفتنی است در زمینه الزامات حقوقی ناظر به مرحله تدوین بودجه در ضمن کتب مالیه عمومی یا کتب و مقالات مربوط به برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی نکات و مباحث متعددی مطرح شده است؛ لیکن در خصوص بررسی این الزامات از منظر سیاست‌های کلی نظام با تمرکز ویژه در مراحل بودجه، به‌ویژه مرحله تهیه و تنظیم بودجه، که در نظام حقوقی ایران توسط قوه مجریه صورت می‌پذیرد، نوشتار قابل ملاحظه‌ای وجود ندارد. نگارندگان بر آن‌اند که در صورت احصا و دسته‌بندی مناسب الزامات حقوقی بودجه از میان سیاست‌های کلی ابلاغی می‌توان قوه مجریه را در تدوین بودجه مبتنی بر رعایت این الزامات یاری کرد و از سوی دیگر نظارت نهاد قانون‌گذار یا نهادهای ناظر بر رعایت سیاست‌های کلی را نیز برای تحقق این الزامات قوت بخشید. از همین رو، با بررسی سیاست‌های کلی نظام، الزامات و بایسته‌های حقوقی موجود به دست آمد و ضمن بهره‌گیری از روش تحلیلی-توصیفی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای پژوهش پیش روی انجام پذیرفت. بر این مبنا ساختار پژوهش در دو بخش بررسی بودجه و مفهوم آن در سیاست‌های کلی نظام و الزامات حقوقی مرحله تهیه و تنظیم بودجه

سامان یافته است. در بخش دوم، الزامات حقوقی در دو دسته الزامات شکلی و الزامات ماهوی تحلیل و بررسی شده است.

۱. بودجه در سیاست‌های کلی نظام

در سیاست‌های کلی نظام، بودجه به صورت‌های متعدد مورد استفاده قرار گرفته است. بر این اساس و با تحلیل سیاست‌های مرتبط با بخش تهیه و تنظیم بودجه، می‌توان این‌گونه تحلیل کرد که بودجه در سه حالت کلی مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گرفته است:

الف) سیاست‌هایی^۳ که به صورت مستقیم به الزامات حقوقی بودجه اشاره کرده‌اند. توضیح آنکه صاحب‌نظران مالیه عمومی برای تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا، و نظارت بر اجرای بودجه رعایت اصولی را که اصول بودجه نامیده می‌شود لازم شمرده‌اند. این اصول کم‌وبیش وارد نظام حقوقی کشورهای مختلف شده‌اند و فلسفه وجودی این اصول کنترل و نظارت مالی است و در صحت استفاده از اصل (به معنای امری ثابت و تغییرناپذیر) و تعداد و اهمیت آن‌ها اختلاف وجود دارد (رستمی، ۱۴۰۰: ۲۱۹). این اختلاف در نوع دسته‌بندی این اصول نیز تبلور یافته است. مثلاً برخی این اصول را به اصول سیاسی بودجه و اصول اقتصادی-مالی و برخی به اصول بنیادین و اصول فرعی تقسیم کرده‌اند (موسی‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۴۶). این اصول شامل اصل سالیانه بودن، اصل وحدت، اصل تفصیل، اصل جامعیت، اصل وضوح، اصل تخصیص، اصل انعطاف‌پذیری، اصل تخمینی بودن درآمدها، اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها، اصل قانونی بودن، اصل تعادل، اصل تقدم درآمد بر هزینه، اصل تمرکز عایدات، اصل تخصیص و عدم تخصیص، اصل قابلیت اعتماد، اصل شفافیت، اصل صحت، و ... هستند (موسی‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۴۶ - ۱۴۷؛ رستمی، ۱۴۰۰: ۲۲۰ - ۲۴۲؛ کردبچه، ۱۴۰۱: ۶ - ۷). مثلاً در سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم و در جزء ۱ بند ۳ آن، که ناظر به اصلاح ساختار بودجه است، آمده: «احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها». این جزء به اصل شفافیت، که یکی از اصول بودجه است، اشاره دارد.

ب) سیاست‌هایی که تکالیفی را در زمینه «نحوه تنظیم بودجه» مقرر کرده‌اند. سیاست‌های واجد تکالیف بودجه‌ای را در دو گروه سیاست‌های بودجه‌محور دارای تکالیف کمی و سیاست‌های بودجه‌محور دارای تکالیف غیر کمی می‌توان دسته‌بندی کرد. در گروه اول سیاست‌هایی قرار می‌گیرند که در ارتباط با نحوه تنظیم بودجه دارای تکالیفی هستند؛ مانند: «۱.

جهاد مستمر علمی با هدف کسب مرجعیت علمی و فناوری در جهان با تأکید بر ... ۸ - ۲. افزایش بودجه تحقیق و پژوهش به حداقل ۴٪ تولید ناخالص داخلی تا پایان سال ۱۴۰۴ با تأکید بر مصرف بهینه منابع و ارتقای بهره‌وری.» (سیاست‌های کلی علم و فناوری، ابلاغی ۱۳۹۳/۰۶/۲۹). از ویژگی‌های مثبت این نوع تکالیف قابلیت اندازه‌گیری و ارزیابی آن است. گروه دوم نیز شامل سیاست‌هایی است که اگرچه ناظر به بودجه تنظیم شده‌اند، به صورت کلی، تکالیفی را مقرر ساخته‌اند. مثلاً در سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور (ابلاغی ۱۳۹۲) به اولویت‌دهی به بودجه آموزش و پرورش در لوایح سنواتی به منظور تحقق اهداف و مأموریت‌های مندرج در سیاست‌های کلی پرداخته و این یک تکلیف شمرده شده است (بند ۲ - ۶) (مرکز ارزیابی و نظارت راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۴۰۰: ۷۹۱).

ج) سیاست‌های ناظر بر جهت‌گیری کلان برنامه و بودجه کشور در ارتباط با هدف یا اهدافی خاص. این سیاست‌ها اگرچه به صورت مستقیم به اصول یا نحوه بودجه‌بندی اشارتی نکرده‌اند، در نگاه کلان برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی، کشور باید به سوی تحقق این دست سیاست‌ها حرکت کند. مثلاً در بند ۱ سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی (ابلاغی ۱۴۰۱/۰۱/۲۱) آمده است: «۱. استقرار نظام تأمین اجتماعی به صورت جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد، فراگیر، و چندلایه». در این بند به استقرار نظام تأمین اجتماعی اشاره شده است. قاعدتاً استقرار این نظام با ویژگی‌های مورد اشاره - مانند جامعیت، یکپارچگی، شفافیت، و ... بدون توجه در برنامه‌ریزی‌های سالیانه محقق نخواهد شد. همان‌گونه که گفته شد در این بند نه اصول بودجه نه کمیت و کیفیت بودجه‌ریزی نیامده است.

بر اساس توضیحات ارائه‌شده در این نوشتار برآنیم تا اصول مبتنی بر «گروه الف»، یعنی سیاست‌های دارای الزامات حقوقی مشخص، را از میان سیاست‌های کلی ابلاغی استخراج کنیم و ضمن دسته‌بندی این الزامات وضعیت آن را در بودجه‌های مصوب پس از زمان تصویب و نیز سایر قوانین و مقررات مربوطه مورد کنکاش و تحلیل قرار دهیم.

۲. الزامات حقوقی مرحله تهیه و تنظیم

میان سیاست‌های کلی ابلاغی، که عدد آن به ۴۴ سند می‌رسد، سیاست‌هایی که دارای بندهای مرتبط با الزامات حقوقی بودجه در مرحله تهیه و تنظیم بودجه هستند، استخراج شد

(جدول ۱). در این زمینه باید گفت عمده الزامات مربوط به دهه اخیر بوده است. سیاست‌های کلی مربوط به برنامه‌های توسعه نیز به دلیل انقضای مدت اجرای برنامه‌های مربوطه، به جز سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، در جدول ۱ قید نشده است. این موارد و الزام مستخرج از آن بدین شرح است:

جدول ۱.

سیاست	بند مرتبط	الزام مستخرج
سیاست‌های کلی سلامت (۱۳۹۳/۰۱/۱۸)	۱۰. تأمین منابع مالی پایدار در بخش سلامت با تأکید بر: ۱۰ - ۱. شفاف‌سازی قانونمند درآمدها، هزینه‌ها، و فعالیت‌ها.	- شفافیت
سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (۱۳۹۸/۰۷/۰۶)	۹. رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر: - معطوف بودن به نیازهای واقعی. - شفافیت و عدم ابهام. - استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی. - ابتدا بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون. - انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آن‌ها بدون ذکر شناسه تخصصی. - جلب مشارکت حداکثری مردم،	- عدالت‌محوری - مسئله‌محوری - جامعیت - شمولیت - مشارکت - استحکام ادبیات حقوقی

	<p>ذی‌نفعان، و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانون‌گذاری.</p> <p>- عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن، و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی.</p>	
<p>- عدالت‌محوری</p>	<p>۶. بسط و تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی با هدف‌مندی‌سازی یارانه‌ها، دسترسی آحاد جامعه به خدمات تأمین اجتماعی، توانمندسازی، کارآفرینی، و رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی.</p> <p>۹. الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور.</p>	<p>سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (۱۴۰۱/۰۱/۲۱)</p>
<p>- شفافیت - جامعیت</p>	<p>۳. اصلاح ساختار بودجه دولت از طریق:</p> <p>- احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیة بدهی‌ها.</p> <p>- واقعی کردن منابع و مدیریت مصارف دولت و اجتناب از کسر</p>	<p>سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم (۱۴۰۱/۰۶/۲۱)</p>

	بودجه.	
	- شفاف‌سازی و ضابطه‌مند نمودن درآمدها و هزینه‌های شرکت نفت و سایر شرکت‌های دولتی در بودجه.	

بر اساس موارد احصاشده، الزامات حقوقی ناظر به مرحله تهیه و تنظیم بودجه در دو دسته الزامات شکلی و الزامات ماهوی به شرح ذیل بررسی و تحلیل می‌شود.

۱-۲. الزامات شکلی

۱-۱-۲. استحکام در مباحث و اصطلاحات حقوقی

سند بودجه را می‌توان یکی از اسناد پرارجاع و البته حساس و مهم در حوزه برنامه‌ریزی و مالی به حساب آورد. دقت در نگارش این سند به جهت ابعاد مختلف اقتصادی، حقوقی، سیاسی، و ... در درجه بالای توجه و اهمیت قرار دارد. در جزء ۴ بند ۹ سیاست‌های کلی قانون‌گذاری، ابلاغی ۱۳۹۸، که بر رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی تأکید شده، به استحکام در مباحث و اصطلاحات حقوقی نیز توجه شده است.^۴

در لوایح سنواتی بودجه موارد متعددی وجود دارد که نشان‌دهنده بی‌توجهی به مباحث حقوقی بودجه و اصطلاحات آن است. در این میان یکی از موارد بارز و البته اولیه در زمینه این الزام توجه به اصل ۱۵ قانون اساسی است. در اصل ۱۵ قانون اساسی زبان و خط رسمی و مشترک همه مردم ایران فارسی معرفی شده و بر همین اساس الزام شده است اسناد و مکاتبات و متون رسمی و کتب درسی باید با این زبان و خط باشد.^۵ توجه به زبان فارسی از زمره مواردی است که هر متن و سند قانونی و حقوقی، از جمله بودجه، باید نهایت توجه و التزام را بدان داشته باشد. در سال‌های اخیر این موضوع یکی از ایرادات متداول شورای نگهبان به لوایح بودجه بوده است؛ به گونه‌ای که در ایرادات شورای نگهبان به لایحه بودجه ۱۴۰۱ در مجموع بیش از ۲۱ مورد از ایرادات وارده مربوط به مغایرت با اصل ۱۵ قانون اساسی بوده است (شورای نگهبان، ۱۴۰۰: ۱ - ۱۹). عمده این موارد استفاده از واژگان غیر فارسی در قانون بودجه است. در لایحه بودجه ۱۴۰۲ مصوب مجلس (شورای نگهبان، ۱۴۰۱: ۱ - ۱۴) تکرار ایراد واژگان غیر فارسی به

سه مورد کاهش یافته بود؛ لیکن در بخش تذکرات شورای نگهبان موارد متعددی از عدم توجه به موضوعات نگارشی و عدم دقت نظر در عناوین درست و صحیح دستگاه‌های اجرایی درج شده است. از جمله این تذکرات عبارت است از: «۲- ۱. در بند (ک) در جزء ۶ عبارت «سازمان جنگل‌ها، مراتع، و آبخیزداری کشور» به عبارت «سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور» اصلاح گردد». یا در بند ۲- ۲ آمده است: «در بند (ط) در جزء ۳ واژه «دستوالعمل» به طور صحیح «دستورالعمل» نوشته شود». یا در بند ۲- ۳ آمده است: «در بند الحاقی ۱ در جزء ۱ عبارت «سازمان‌های مناطق آزاد، تجاری، و صنعتی» به عبارت «سازمان‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی» اصلاح گردد» (شورای نگهبان، ۱۴۰۱: ۱۴- ۱۵).

در قوه مجریه هنگام تهیه سند بودجه و در قوه مقننه در زمان بررسی آن، نکات نگارشی و ویرایشی باید با دقت رعایت شود و دقت لازم در به‌کارگیری اصطلاحات حقوقی به عمل آید. در مرحله تهیه و تنظیم در دو موقف می‌توان به اصلاح و بازبینی متن بودجه اقدام کرد. با عنایت به اینکه تهیه بودجه توسط سازمان برنامه و بودجه صورت می‌پذیرد، اولین موقف این سازمان است. توضیح آنکه رئیس‌جمهور هر سال به ابلاغ بخش‌نامه برنامه و بودجه اقدام و بر اساس آن سازمان برنامه و بودجه کشور را موظف می‌کند برنامه زمان‌بندی تهیه و تدوین بودجه را ابلاغ کند (رئیس‌جمهور، ۱۴۰۰: ۹ و ۱۴۰۱: ۱۰). بررسی بودجه از نظر مباحث حقوقی و اصطلاحات و عناوین سازمان‌ها می‌تواند در فرایند نمای بودجه و پیش از ارسال به شورای اقتصاد انجام شود. به موجب ماده ۳ قانون برنامه و بودجه (مصوب ۱۳۵۱) بررسی بودجه کشور برای طرح در هیئت وزیران بر عهده شورای اقتصاد است (بند ۵، ماده ۳ قانون برنامه و بودجه). پس از این مرحله نیز هیئت وزیران موقف بعدی بررسی و تصویب بودجه در مرحله تهیه و تنظیم بودجه است. در سال‌های اخیر برنامه و بودجه فاقد کمیسیون مرتبط در هیئت دولت بود و این نقیصه این اواخر برطرف شد. به موجب تصویب‌نامه شماره ۵۱۱۳۸ ات ۶۱۳۷۴ هـ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۲۷ هیئت وزیران کمیسیون برنامه و بودجه متشکل از وزیران امور اقتصادی و دارایی، صنعت معدن و تجارت دادگستری، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور، معاون حقوقی رئیس‌جمهور، و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ایجاد شده است و این امر می‌تواند گام مؤثری برای بررسی

دقیق‌تر برنامه و بودجه کشور و تطابق آن با مباحث حقوقی متقن و افزایش دقت در متن بودجه تلقی شود.

۲-۱-۲. جامعیت

از دیگر اصول مستخرج از سیاست‌های کلی اصل جامعیت بودجه است. در جزء ۹ بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در این خصوص آمده است: «... عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی». از این سیاست می‌توان اصل جامعیت را در مورد بودجه مورد استفاده قرار داد. اصل جامعیت بودجه، که از آن با عنوان اصل کاملیت هم یاد می‌شود، بدین معناست که همه ارقام درآمد بر حسب مبالغ پیش‌بینی شده محسوب و ارقام هزینه نیز بر اساس برآوردهای انجام‌شده در بودجه منظور شود. به عبارت دیگر ارقام درآمد و هزینه نباید در بودجه با یکدیگر تهاتر کنند (صالحی، ۱۳۷۸: ۴۴ - ۴۵). در اصل ۵۳ قانون اساسی و نیز ماده ۳۹ قانون محاسبات به اصل جامعیت اشاره شده است.

اصل جامعیت از جمله اصولی است که در مرحله تنظیم بودجه مورد رعایت قوه مجریه قرار می‌گیرد. رویه بر آن بوده است که بودجه در یک ماده واحد، که شامل جداول کلان منابع و مصارف بودجه همراه پیوست‌های تفصیلی مشتمل بر اعتبار طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای و درآمدها و واگذاری‌های دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی و بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است، تنظیم شود. از اشکالات وارد بر پیوست‌های همراه بودجه، که تأثیر بسزایی در جامعیت بودجه دارند، آن است که رویه در برخی سال‌ها متفاوت بوده است. مثلاً در پیوست‌های بودجه سال ۱۳۹۸ پیوست چهارمی نیز وجود داشت که در دو بخش: ۱. اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی بر حسب برنامه، فعالیت بهای تمام‌شده و ۲. اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی بر حسب برنامه، فعالیت و هزینه واحد (سایر دستگاه‌های اجرایی) ارائه شده بود. در سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ نیز با یک عنوان جدید دیگر، به نام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، ارائه شده بود که مجدداً در بودجه ۱۴۰۲ اعتبارات هزینه‌ای قید شده است. اهمیت پیوست چهارم یادشده در تحقق جامعیت بیشتر بودجه در منابع و مصارف است و درج آن در یک سال و عدم درج آن در سال دیگر موجب می‌شود شفافیت در جامعیت حاصل‌شده فاقد سیر منظم باشد.

علاوه بر این، در مرحله تهیه بودجه ایرادات دیگری در خصوص اصل جامعیت وجود دارد که به شرح ذیل است:

الف) میزان کسری پنهان بودجه مشخص نیست. میزان کسری پنهان بودجه باید ارزیابی شود و در سند بودجه ذکر شود. زیرا بعضاً دولت‌ها، با انتشار اوراق مالی و استقراض، کسری بودجه را پنهان می‌کنند یا زمان و هزینه انجام دادن پروژه‌های عمرانی کمتر تخمین زده می‌شود و همین امر موجب کسری پنهان خواهد شد (مفاخری، ۱۳۹۹: ۳۳).

ب) میزان بدهی دولت مشخص نیست و تعهدات ضمنی دولت مرکزی در بودجه گنجانده نمی‌شود (صندوق بین‌المللی پول، ۱۳۸۴: ۹۲).

ج) وظیفه نگهداری اموال و دارایی‌های دولت و دستگاه‌های دولتی بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است (ماده ۱۴ آیین‌نامه اموال دولتی، مصوب ۱۳۷۲). محاسبه رقم استهلاك سالیانه اموال، که قاعداً باید بخشی از هزینه‌های جاری دستگاه‌ها را تشکیل دهد، امری ضروری است. این محاسبات به دلایل متعدد، از جمله فقدان اطلاعات جامع و به‌روز از تعداد و میزان اموال دولت، صورت نمی‌پذیرد و بدین ترتیب در بودجه سالیانه ملحوظ نمی‌شود. عدم محاسبه رقم استهلاك اموال غیر منقول دولت ناقص اصل جامعیت بودجه است.

۲-۱-۳. شمولیت

اصل شمولیت یا تفصیل بودجه نیز مورد توجه سیاست‌های کلی نظام قرار گرفته است. در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (جزء ۹ بند ۹) «شمول قانون» باید در قانون‌گذاری و قانون‌نویسی رعایت شود. بر اساس این اصل باید در بودجه کل کشور همه درآمدها و هزینه‌های عمومی به صورت تفکیک‌شده و جزئی و به عبارتی به صورت تفصیلی و مشروح درج و پیشنهاد شود (رستمی، ۱۴۰۰: ۲۲۹). اگر این اصل نباشد امر اساسی نظارت بر درآمدها و هزینه‌های دولت میسر نخواهد شد (کردبیچه، ۱۴۰۱: ۷).

اصل شمولیت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تصریح واقع نشده است. اما شورای نگهبان در اظهارنظر خویش در خصوص بودجه کل کشور، مصوب ۱۳۶۳، این اصل را با عنایت به اصول ۵۲ و ۵۵ قانون اساسی مورد توجه قرار داده است و این‌گونه برداشت می‌کند که تفصیلی بودن، به عنوان یکی از اصول حاکم بر بودجه، در ذات مفهوم بودجه ریشه دارد و از مفهوم بودجه قابل برداشت است. از همین روی، شورای نگهبان اکتفا به درج ارقام کلی در این

سند را مغایر قانون اساسی دانسته است.^۶ در حال حاضر، اصل شمولیت یا تفصیل در قالب جداول تفصیلی و به پیوست بودجه رعایت می‌شود. از همین روی، شورای نگهبان نیز بدون این جداول نظر خویش را تکمیل شده تلقی نمی‌کند. شورای نگهبان در اظهارنظر شماره ۵۳۱۷۲/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۸ راجع به بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور بر لزوم ارسال جداول به این شورا جهت اظهارنظر تأکید کرده است. شورا در نظر خویش آورده است: «... ۳. با توجه به اینکه جداول مربوط به بودجه جزء بودجه محسوب می‌شوند و علی‌الاصول به تصویب مجلس محترم می‌رسند، باید متن مصوب جداول جهت اظهارنظر به این شورا ارسال شوند». در ماده ۶۸ قانون محاسبات عمومی کشور نیز تصریح شده است بودجه هر یک از وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته به آنها باید به طور کامل و جداگانه در بودجه کل کشور درج شود. در حال حاضر، به منظور اجرای این اصل، درآمدها ابتدا به صورت خلاصه و سپس به صورت ریز و در قالب بخش‌ها و بندهای مختلف در بودجه کل کشور پیش‌بینی می‌شوند. هزینه‌ها نیز از یک سو به صورت امور، فصل، برنامه، و ... و از سوی دیگر به صورت طرح‌های ملی، استانی، شهری، و روستایی تهیه و تنظیم می‌شوند (موسی‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۵۰).

در خصوص اصل شمولیت یا تفصیل در بودجه نکات ذیل می‌تواند محل توجه قرار گیرد:

الف) در رابطه با محدوده اصل شمولیت و مرجع تشخیص آن در قوانین عادی با صراحتی مواجه نیستیم. از همین روی، تعیین حدود و ثغور آن در بودجه و مرجع تشخیص رعایت یا عدم رعایت این اصل در بودجه محل سؤال است. بدیهی است تفصیلی بودن باید به گونه‌ای باشد که امکان بررسی و اظهارنظر درباره آن امکان‌پذیر باشد. یکی از آسیب‌های این موضوع گرفتار شدن در آسیب دیگری به نام فربهی بودجه است و این یک موضوع حائز توجه است که همه ارقام بودجه در ریزترین حالت در سند بودجه نه لازم است نه ممکن.

ب) برای تعیین محدوده اصل تفصیلی بودن بودجه می‌توان از اظهارنظر شورای نگهبان و امعان نظر به یکی از واژگان کلیدی مد نظر این نظر، یعنی «متعارف بودن»، بهره برد. همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، شورای نگهبان در نظریه ۱۰۸۹۵-۱۳۶۲/۱۲/۲۹ در رابطه با لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ بیان داشته است: «مفهوم بودجه صورت تفصیلی متعارف خرج و دخل و هزینه و اعتبارات است». در ادامه نیز شورا به تبیین مفهوم متعارف پرداخته است و این‌گونه بیان کرده که حدود متعارف بودن چه در هزینه چه در منابع به گونه‌ای باشد که به طور متعارف بررسی

یا اظهارنظر یا تعدیل در مجلس شورای اسلامی ممکن باشد و در نتیجه تصویب بودجه به صورت آگاهانه و با توجه به جوانب آن انجام پذیرد. درباره مفهوم متعارف باید گفت نمی‌توان بودجه را صرفاً درون چارچوب‌های حقوقی یا قانون اساسی بررسی کرد. بودجه مفهومی وارداتی به حوزه حقوق است و می‌توان عرف حسابداری و برنامه‌ریزی را برای تعیین محدوده متعارف در اصل تفصیل بودجه ملاک قرار داد.

ج) شورای نگهبان در نظرات اخیر خویش متعرض نکته‌ای شده است که می‌تواند در زمینه تفصیل بودجه تبیین‌گر محدوده آن نیز باشد. شورا در اظهارنظر شماره ۵۳۱۷۲/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۸ درباره بودجه سال ۱۳۹۳ ارسال جداول برای اظهارنظر خویش را ضروری قلمداد کرده است. علاوه بر این شورای نگهبان در اظهارنظر سابق خویش در خصوص بند «ح» تبصره ۲۰ لایحه بودجه ۱۳۶۳ اعلام کرده است که دولت مکلف است ریز مواد هزینه اعتبارات جاری را به تفکیک دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی در پیوست لایحه بودجه سال‌های آتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. این جداول در سال‌های مختلف و از جهت شکلی یا تعداد تغییراتی داشته است؛ اما معمولاً پیوست‌هایی چون تملک دارایی سرمایه، درآمدها، و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و مؤسسات عمومی انتفاعی وابسته به دولت در قالب سه پیوست منظم به ماده واحده بودجه از سوی دولت تهیه و ارسال می‌شود. در این جداول نیز درآمد یا هزینه به صورت کلی و متناظر با دستگاه‌های مرتبط قید شده است و این صورت را می‌توان حداقل مورد انتظار برای اصل تفصیل قرار داد.

۲-۱-۴. مشارکت

مشارکت یکی از مؤلفه‌های حکمرانی خوب شمرده می‌شود و از آنجا که بودجه یک کشور قراردادی میان حاکمیت عموم مردم و دولت و مهم‌ترین ابزار مالی برای تحقق اهداف کشورها و ایجاد تعادل سیاسی تعریف می‌شود بودجه می‌تواند یکی از نقاط افزایش اعتماد میان دولت و شهروندان تعریف شود (صفریان و امام‌جمعه‌زاده، ۱۳۹۶: ۱۶۱ - ۱۶۲؛ پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱: ۲۹). در نگاه اسلامی، مشارکت در طیف گسترده‌ای از رویکردها و احکام دینی وجود دارد که مسئولیت حاکم در برابر مردم، مسئولیت مردم در مطالبه‌گری از حاکمان، امر به معروف و نهی از منکر، توأسی به حق، وقف، و انفاق از برجسته‌ترین آن‌ها محسوب

می‌شود. البته موضوع بودجه یک موضوع تخصصی جلوه می‌کند و در مرحله بعد از تهیه و تنظیم بودجه، توسط مجلس متشکل از نمایندگان مردم، بررسی و تصویب می‌شود. اما می‌توان گفت این مسئله نمی‌تواند از ظرفیت بهره‌گیری از نظرات عموم مردم یا گروه‌های تخصصی و ذی‌نفعان بودجه بکاهد.

در سیاست‌های کلی نظام نیز اصل مشارکت مردم به دفعات مورد اشاره قرار گرفته است و بر استفاده از ظرفیت‌های مشارکت عمومی، اعم از مردم یا بخش خصوصی یا تعاونی، تأکید شده است.^۷ در سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه و در بخش اصلاح ساختار بودجه به مشارکت دادن بخش‌های خصوصی و عمومی غیر دولتی به منظور تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی انتفاعی نیمه‌تمام اشاره شده است.^۸ بدون شک، این مهم که البته نوعی اصلاح ساختار بودجه نیز هست بدون مشارکت بخش‌های غیر دولتی در تدوین برنامه و قوانین بودجه حاصل نخواهد شد. در بند ۹ سیاست‌های کلی قانون‌گذاری، که مشتمل بر موضوع بودجه نیز هست، مشارکت مردم در فرایند قانون‌گذاری تصریح شده است. در جزء ۸ این بند آمده است: «جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان، و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانون‌گذاری». بودجه به عنوان یک قانون می‌تواند الگوی مناسبی برای مشارکت حضور مردم باشد؛ البته این امر یعنی مشارکت مردم یک الزام حقوقی از سوی قانون‌گذار نیز می‌تواند تلقی شود.

موضوع مشارکت از جمله مشارکت مردم و ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مطابق با سیاست‌های کلی را می‌توان به شرح ذیل در مرحله تهیه و تدوین بودجه مورد تحلیل قرار داد: الف) بررسی بخش‌نامه‌های بودجه سنواتی، مانند بخش‌نامه بودجه سال ۱۴۰۳، ابلاغی رئیس‌جمهور (۱۰۹۵۷۷-۱۴۰۲/۰۶/۲۲)، نشان می‌دهد موضوع بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی یا گروه‌های ذی‌نفع در آن درج و تصریح نشده است. اگرچه این خلأ می‌تواند از جمله نقایص این بخش‌نامه قلمداد شود، با ظرفیت‌سازی‌های دیگری در سایر قوانین برای مشارکت مردم در مرحله تدوین صورت پذیرفته است. مثلاً در ماده ۹۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (مصوب ۱۳۸۶)، که ناظر به موضوعات اقتصادی است، به اصل مشارکت پرداخته شده و برای آن سازکارهای عملیاتی نیز در نظر گرفته شده است. قانون یادشده به جواز بهره‌مندی کمیسیون‌ها، هیئت‌ها، شوراهای و ستادهای تصمیم‌گیر دولت از نظرات فعالان

اقتصادی اشاره کرده است.^۹ به موجب این قانون نهادهای تصمیم‌ساز در دولت می‌توانند در موضوعات اقتصادی بودجه از دیدگاه‌های فعالان اقتصادی، که مشتمل بر اشخاص حقیقی و حقوقی است، استفاده کنند. البته در قانون جواز این موضوع قید شده است، نه الزام. وجه جوازگونه و ایقاعی و یک‌طرفه بهره‌مندی از نظرات نتوانسته است به صورت برجسته دستگاه‌های تصمیم‌ساز دولت را به سمت و سوی مشارکت مردم در تدوین بودجه جلب کند.

ب) نهاد شورای گفت‌وگوی بخش دولتی با بخش خصوصی نیز از دیگر محمل‌های قانونی رسمیت‌بخشی به نقش بخش غیر دولتی در قانون‌گذاری است. طبق ماده ۷۵ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم، مصوب ۱۳۸۹، شورایی با عنوان شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی به منظور تبادل نظر دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و برای تسهیل فعالیت‌های اقتصادی و رفع موانع کسب‌وکار و نیز ارائه پیشنهاد و راه‌کارهای اجرایی مناسب به مراجع ذی‌ربط تشکیل شد. این حکم در ماده ۱۱ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار به قانون دائمی مبدل شد و در نهایت به موجب ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، که اصلاح ماده ۱۱ قانون بهبود محیط کسب‌وکار نیز بود، تغییراتی کرد. ظرفیت قانونی این شورا نیز می‌تواند در جهت افزایش مشارکت بخش غیر دولتی در تنظیم بودجه به کار آید؛ به‌ویژه بر اساس تبصره ۴ قانون یادشده مصوبات شورا ظرف حداکثر سی روز در دستور کار هیئت دولت قرار می‌گیرد تا در جلسه هیئت دولت طرح و درباره آن تصمیم‌گیری شود. این بند هم می‌تواند بستر مشارکت ذی‌نفعان و مردم را در بودجه فراهم آورد هم می‌تواند نظرات این گروه را درباره موضوعات مرتبط با بودجه طرح کند. بر اساس یکی از پژوهش‌های جدید درباره عملکرد این شورا ظرفیت تبصره ۴ قانون، یعنی طرح در هیئت وزیران، تا کنون استفاده نشده است (مرکزالمیری، ۱۳۹۸: ۲). به هر روی، این ماده قانونی در زمینه اقتصادی و موضوعات کسب‌وکار است و در خصوص سایر موضوعات مندرج در بودجه نیز نیازمند ظرفیت‌سازی قانونی جدیدی است.

ج) یکی از نکات حائز توجه در مشارکت مردم و ذی‌نفعان در مرحله تهیه بودجه اشکال مشارکت است. به صورت کلی می‌توان اشکال مشارکت مردم و ذی‌نفعان در تهیه بودجه را به دو دسته مشارکت مستقیم و غیر مستقیم تقسیم کرد. در مشارکت مستقیم، که بر حضور و ارتباط مستقیم با جامعه مورد مشورت تأکید دارد، می‌توان از روش عضویت ذی‌نفعان یا

نمایندگان آنان در شورا یا نهاد تصمیم‌ساز یا تصمیم‌گیر در دستگاه‌های اجرایی بهره‌برد و این روش مانند ماده اصلاحی قانون بهبود محیط کسب‌وکار است. از روش‌های دیگر مشارکت مستقیم دعوت از نمایندگان گروه‌های مردمی یا ذی‌نفعان در جلسات مرتبط و بهره‌گیری از نظرات ایشان است (آقایی طوق، ۱۳۹۷: ۲۳). روش غیر مستقیم هم می‌تواند به صورت ارسال دعوت‌نامه و درخواست از نهادهای قانونی مردم‌نهاد و سایر ذی‌نفعان صورت گیرد هم می‌تواند با عنایت به فناوری‌های روز دنیا به‌ویژه در حوزه فناوری اطلاعات با قابلیت‌های اشتراک‌گذاری از نظرات آحاد مردم یا نهادهای مردمی استفاده کرد. بهره‌گیری از اشکال مختلف مشارکت تمایل قوه مجریه را برای اجرایی‌سازی این سیاست کلی در زمینه بودجه فراهم خواهد ساخت.

۲-۲. الزامات ماهوی

۲-۲-۱. عدالت‌محوری

بودجه خوب باید مبتنی بر موازین عدالت تدوین شود. در واقع، شرط سلامت فراگرد (چرخه) بودجه‌بندی معطوف بودن آن به عدالت‌گستری، نظر به ملاحظات آمایش سرزمین، است (پورعزت و سیدرضایی، ۱۳۹۵: ۶۳). موضوع عدالت در سیاست‌های کلی نظام و در ابعاد مختلف آن به تناوب مورد اشاره واقع شده است.^{۱۰} تهیه و تنظیم بودجه بر مبنای عدالت از اصول خدشه‌ناپذیری است که به‌وضوح از سیاست‌های کلی ابلاغی قابل استنتاج است. در سیاست‌های کلی ناظر بر قانون‌گذاری، که به صورت مستقیم با سند بودجه در ارتباط است، نیز موضوع عدالت تصریح شده است. در بند ۹ این سیاست‌ها، که تأکید بر انطباق لوایح و طرح‌های قانونی بر اصول و موارد آن دارد، آمده است: «عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا...». بر این اساس عدالت نقطه مقابل تبعیض ناروا مطرح شده است. تبعیض به صورت کامل در این جزء رد نشده و به نوعی تبعیضات مثبت یا روا مورد پذیرش واقع شده است؛ لیکن آنچه بی‌عدالتی برشمرده شده تبعیض نارواست.

در قانون اساسی و همچنین قوانین عادی نیز موضوع عدالت محل توجه و تأکید بوده است. قانون اساسی، در اصل ۳، تحقق عدالت در همه زمینه‌ها، به‌ویژه اقتصاد، را از وظایف دولت می‌داند. مبتنی بر اصل ۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی، که عدل در تشریح را یکی از پایه‌های نظام جمهوری اسلامی ایران می‌داند، قانون‌گذار عادی موظف است همه ابعاد عدالت را در امر

قانون‌گذاری رعایت کند. بر این اساس عدالت و عدالت‌ورزی، که ریشه در احکام و آموزه‌های اسلامی دارد، اصلی مبنایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود که همه قوای حکومتی ملزم به تطابق تصمیم‌گیری‌های خود با این اصل هستند (فتاحی، ۱۳۹۵: ۲۳ - ۲۵).

با این وصف بررسی تحقق مفهوم عدالت در سند بودجه اهمیتی مضاعف می‌یابد. در رابطه با عدالت‌محوری در بودجه می‌توان نکاتی را طرح و بررسی کرد:

الف) از نظر حقوقی عدالت به معنای وضع هر چیزی در جای مناسب خود است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۴/۲۵۰۴). از همین روی، در همه موضوعات مورد طرح در بودجه قابلیت بحث دارد. بسیاری از اندیشمندان بر این باورند که شاید بتوان از عدالت تعریف مشخصی را بیان کرد. اما اشکال اساسی در موارد تشخیص، استنباط، و احراز قواعد و اصول عادلانه و به بیان دقیق‌تر تعیین ریشه و مبنای عدالت ظاهر می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۶۲۴). به عبارتی آنچه در موضوع عدالت در بودجه مهم می‌نماید مصادیق تحقق عدالت در بودجه است و در ورای این مصادیق نگاه‌های نظری است که به مراحل قبل از تهیه بودجه بازمی‌گردد.

ب) گاه قانون‌گذار به صورت مستقیم در موضوع عدالت در بودجه ورود و حدود آن را نیز مشخص کرده است. مثلاً قانون‌گذار در قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور (مصوب ۱۴۰۰/۰۴/۰۱) در رابطه با عدالت در حقوق و مزایا ورود کرده و بدان پرداخته است. در بند ۶ این احکام، قانون‌گذار با استناد به سیاست‌های کلی نظام اداری و لزوم رعایت عدالت در حقوق و مزایای پرداختی شرکت‌ها و بانک‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و دستگاه‌های استفاده‌کننده از بودجه عمومی محدوده افزایش حقوق و مزایا را سقف میزان مقرر در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ دانسته است. این مصادیق می‌تواند در مرحله تدوین بودجه راه‌گشای تحقق عدالت در بودجه باشد.

ج) یکی از راه‌کارهای تنظیم بودجه بر مدار عدالت توجه به آمایش سرزمینی و تنظیم بودجه مبتنی بر آمایش است. اندیشه‌های آمایش سرزمین و توسعه منطقه‌ای جهت ایجاد عدالت منطقه‌ای و توزیع عادلانه ثروت در مناطق ایران از دهه ۱۳۴۰ آغاز شد و تلاش‌هایی برای تهیه و اجرای طرح آمایش سرزمین در دهه ۱۳۵۰ شمسی صورت گرفت. در سال‌های پس از انقلاب نیز، با وجود تلاش‌های صورت‌گرفته و قوانینی که حکم به تدوین اسناد آمایش سرزمین می‌داد، از جمله قانون اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۰) و مواد مرتبط در

برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه یا سیاست‌های کلی آمایش سرزمینی، ابلاغی ۱۳۹۰، در عمل سندی برای آمایش سرزمین، چه در سطح ملی چه در سطح استانی، تصویب نشد تا آنکه با افزوده شدن حکمی مبنی بر تدوین این اسناد در سال اول برنامه در قانون برنامه ششم توسعه، نهایتاً، برای اولین بار در تاریخ برنامه‌ریزی کشور این اسناد تهیه شد و در اسفند ۱۳۹۹ به تصویب شورای عالی آمایش سرزمین رسید (ذاکری، ۱۴۰۲: ۱). سند ملی آمایش نیز دارای اشکالات شکلی و محتوایی بعضاً مهمی است. در این سند تحلیلی از محدودیت‌های زمان، بودجه، و ظرفیت‌های اجرایی کشور مشاهده نمی‌شود تا بر اساس آن بتوان قضاوت روشنی در خصوص عملیاتی بودن اهداف مورد نظر داشت. علاوه بر این، در بخش الزامات سند ملی آمایش برخی از تصمیمات مهم و انتخاب‌هایی که باید در سند یادشده، به عنوان سندی که به دنبال تمرکززدایی و تعادل‌بخشی میان سه عامل انسان و فعالیت و فضاست، تعیین تکلیف می‌شد، به آینده موکول شده است؛ مواردی چون تعیین الگوی کشت ملی و منطقه‌ای (ماده ۱۲)، تعیین اولویت‌های صنعتی ملی و استانی (ماده ۱۳)، و ... در سند تحول دولت مردمی (ابلاغی رئیس‌جمهور، ۱۴۰۰) ذیل فصل ۳ (نظام مالی عمومی) و در مبحث اول آن، که در خصوص بودجه است، تدوین سند بودجه مبتنی بر بودجه‌ریزی میان‌مدت بر اساس آمایش سرزمینی یک اقدام مهم تلقی شده است. بنابراین هر قدر تنظیم بودجه بر مبنای سند آمایش ملی انجام شود نسبت به تحقق عدالت در بودجه بیشتر پیش رفته‌ایم.

د) تهیه پیوست عدالت می‌تواند به رعایت عدالت در بودجه کمک کند. توضیح آنکه مقام رهبری در اولین دیدار دولت رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت سیزدهم به ضرورت عدالت اشاره و به تهیه پیوست عدالت به منظور جلوگیری از ضربه زدن به عدالت و حفظ آن توصیه کردند.^{۱۱} بدون تردید پیوست عدالت نیز باید دارای چارچوبی ترسیم‌شده باشد که عدالت را به صورت کامل در سیاست‌گذاری‌ها و ابلاغیات و مصوبات جست‌وجو و صیانت کند. حسن در اختیار داشتن این چارچوب از دو وجه خواهد بود: ۱. در مقام تدوین و پیشنهاد سیاست‌ها برای سیاست‌گذار روشن خواهد بود که گلوگاه‌های مهم عدالت کجاست و ۲. چارچوبی مشخص برای نقد و ارزیابی سیاست‌ها ترسیم خواهد شد.

پیوست عدالت با آیین‌نامه‌های اجرایی تصویب‌شده در هیئت دولت برای اجرای یک قانون دارای تفاوت عمده هستند. به عبارتی پیوست عدالت درصدد بیان شیوه و ملاحظات اجرایی

یک پیشنهاد سیاستی نیست. پیوست عدالت نگاهی جامع از منظر عدالت به هر پیشنهاد سیاستی است. این نگاه می‌تواند از نقطه آغاز فرایند سیاست‌گذاری شروع شود و تا آخرین نقطه اجرا و پیامدهای حاصل از آن ادامه یابد. همچنین نگاه عمیقی است که مبنایی‌ترین پرسش‌های فلسفی درباره یک پیشنهاد سیاستی را شامل می‌شود و در جزئی‌ترین پرسش‌های اجرایی در پی پاسخ و نقد از بستر نگاه عدالت‌خواهانه است (نظریان مفید، ۱۴۰۱: ۳). پیوست عدالت کاری بدیع است که تا کنون در خصوص سند بودجه انجام پذیرفته است. پیوست‌های عدالت می‌تواند به عنوان یک سند الزامی در فرایند بودجه از دستگاه‌های اجرایی مطالبه شود و این امر نیازمند تدوین چارچوب‌های اصلی پیوست‌های عدالت در حوزه‌های مختلف است.

۲-۲-۲. مسئله محوری

مسئله، از نظر لغوی، به معنی حاجت و مطلب و درخواست است (عمید، ۱۳۶۳: ۱۱۱۳). در یک نگاه کلی مسئله را می‌توان فاصله میان آنچه هست، یعنی وضعیت موجود، با آنچه باید باشد، یعنی وضعیت مطلوب، دانست. مسئله از نظر مدیریتی در نسبت با سازمان و محیط عبارت است از یک نیاز، کمبود، آسیب، محدودیت، یا نارضایتی که برای مخاطبان (خدمت‌گیرندگان) سازمان محسوس است (دفتر تبلیغات اسلامی، ۱۳۹۹: ۲۱). در نظام بودجه‌ریزی نیز مسئله محوری در شناسایی و احصا و تمرکز بر مسائل اساسی کشور و اختصاص بودجه به تناسب حل مسائل تعریف می‌شود.

یکی از موضوعات مورد تأکید در سیاست‌های کلی قانون‌گذاری آن است که لوایح و قوانین معطوف به نیازهای واقعی تدوین و تصویب شوند. سند بودجه در واقع نمود اصلی پرداخت به نیازهای واقعی جامعه است. اگر این سند، که دارای دو بعد برنامه‌ریزی و مالی و اعتباری است، بتواند به مسائلی بپردازد که در زمره نیازهای واقعی مردم و جامعه است، آثار و اهداف واقعی ناظر به خود را محقق کرده است. در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری «معطوف بودن به نیازهای واقعی» در زمره مواردی آورده شده که باید در لوایح و طرح‌های قانونی سازکار نظارت بر آن طراحی شود (جزء ۲ بند ۹ سیاست‌های کلی قانون‌گذاری). این امر مستلزم شناخت واقعی نیازها در موضوعات مختلف پیش روی جامعه است. برای مسئله محور کردن بودجه توجه به چند مورد ابعاد دقیق‌تری از اجرای این الزام را تبیین خواهد کرد:

الف) احصای مسائل در زمره اقداماتی است که باید قبل از آغاز تدوین بودجه توسط سازمان برنامه و بودجه انجام گیرد و برای دریافت نظرات دستگاه‌های اجرایی در فرایند تنظیم بودجه ابلاغ شود. مسئله محوری یک رویکرد است که تحقق آن نیازمند شناسایی و احصای مسائل مختلف در حوزه‌های مختلف نظام برنامه‌ریزی و طراحی کلان مسئله‌ها و در امتداد آن کاوش راه‌های حل این مسائل و تدوین برنامه و بودجه کشور بر اساس راه‌حل‌ها و سنجش پیامدهای طراحی شده حاصل از اقدامات است. در سال‌های اخیر و پس از دستور مقام رهبری، که مقرر کرده بودند: «نقشه راه و برنامه کلی اصلاح ساختار بودجه عمومی و کاهش ناترازی بودجه با افق دوساله (۱۳۹۸ - ۱۳۹۹) تدوین و به تصویب شورای عالی هماهنگی اقتصادی کشور رسانده شود»، اقداماتی در زمینه اصلاح ساختار بودجه انجام شد که در دل آن با نگاه مسئله‌محور بزرگ‌ترین چالش‌ها یا همان مسائل ساختار بودجه‌ریزی کشور مورد تصویب شورای عالی هماهنگی اقتصادی قرار گرفت (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱: ۲۵۷ - ۲۶۵). علاوه بر این، می‌توان حول «نظام مسائل کشور» برای احصای مسائل و طراحی نظام ارتباطی میان آنان و در کنار آن طراحی و ایجاد «نظام حل مسائل» و تنظیم بودجه بر اساس آن برنامه دقیق‌تری داشت که سند تحول دولت مردمی ابلاغی رئیس‌جمهور دولت سیزدهم نمونه مشخصی از این اقدام است.

ب) یکی از اقدامات نظام قانون‌گذاری در برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹) الزام دولت به تهیه بسته‌های اجرایی مسئله‌محور بوده است. به موجب ماده ۲۱۷ این قانون همه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موظف شدند برنامه‌های اجرایی و عملیاتی خود را در قالب بسته‌های اجرایی برنامه ظرف شش ماه از تاریخ تصویب این قانون تهیه کنند. این بسته‌ها، که پس از تصویب هیئت وزیران جهت اطلاع به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شد، مبنای تنظیم و تصویب بودجه سنواتی دستگاه قرار می‌گرفت. مسئله‌محور بودن این بسته‌ها از تعریف قانون‌گذار از بسته اجرایی به‌خوبی مشخص بود. بر اساس تبصره ماده ۲۱۷، بسته اجرایی مجموعه‌ای از چندین پروژه به‌هم‌پیوسته یا خوشه‌ای از پروژه‌های متجانس و به هم مرتبط اولویت‌دار بود که به منظور حل یک مشکل اقتصادی یا اجتماعی یا فرهنگی در چارچوب اهداف برنامه به اجرا درمی‌آید. طی سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ بسته‌های اجرایی برخی دستگاه‌های اجرایی به تصویب هیئت وزیران رسید. «به نظر می‌رسد این بسته‌ها در حکم

برنامه‌ای برای وضع هنجارهای مالی در داخل قوه مجریه باشد و به عنوان الگویی برای تنظیم و اجرای بودجه سازمان‌های هدف به کار روند.» (رستمی و قهوه‌چیان، ۱۳۹۶: ۳۳۸). اگرچه این روش در برنامه ششم توسعه تداوم نیافت و در همه دستگاه‌ها نیز این بسته‌ها مورد تدوین و در نهایت تصویب هیئت وزیران قرار نگرفت، روشی برای تحقق موضوع مسئله‌محور کردن بودجه بوده است.

۲-۲-۳. ابتدا بر اهداف سیاست‌های کلی نظام

الزام ماهوی دیگر تدوین و تنظیم سند بودجه بر اساس اهداف ترسیم‌شده در سیاست‌های کلی نظام است. قانون بودجه باید منابع مالی لازم جهت تحقق این اهداف و سیاست‌ها را اختصاص دهد. در ماده ۲ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام آمده است: «قوانین و مقررات به‌خصوص قانون برنامه و بودجه‌های سنواتی باید در چارچوب سیاست‌های کلی تنظیم شود. قوانین و مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی باشد.» بر این اساس همه قوانین و مقررات، از جمله بودجه سالیانه، باید هم‌سو با اهداف سیاست‌های کلی تهیه و تنظیم شوند و نباید با آن مغایرت داشته باشند. این موضوع به گونه‌ای برخاسته از سلسله مراتب هنجارها در یک نظام حقوقی نیز هست. توضیح آنکه نظام حقوقی در پی ایجاد مجموعه‌ای منسجم است. در این میان، تعیین سلسله مراتب و رده‌بندی هنجارها ضرورتی انکارناپذیر برای این هدف محسوب می‌شود. چون هر تأسیس حقوقی باید از شأن و اعتبار حقوقی درخوری برخوردار باشد و رابطه آن با هنجارهای فوقانی و تحتانی در نظام حقوقی روشن و شفاف شده باشد (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۲۷).

در ابتدای بودجه به اهداف سیاست‌های کلی باید گفت: اول، به استناد ماده ۳ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (مصوب ۱۳۹۲) مقامات مسئول در قوای سه‌گانه مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه خویش‌اند. در قوه مجریه می‌توان سازمان برنامه و بودجه کشور را مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام از طریق بودجه سالیانه دانست. تهیه نقشه راه و ارائه گزارش‌های دقیق از میزان تحقق سیاست‌ها کمک شایانی در تحلیل وضعیت اجرایی سیاست‌ها خواهد داشت. دوم، در تشریح چگونگی هماهنگی بودجه با سیاست‌های کلی نظام باید گفت در شاخص‌های کمی کلان این هماهنگی باید تبلور یابد. رهبری ضمن ابلاغ سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴ ملاحظه‌ای را قید کرده‌اند که مبین این

نظر است. این ملاحظه بدین شرح است: «در تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه این نکته مورد توجه قرار گیرد که شاخص‌های کمی کلان آن‌ها- از قبیل نرخ سرمایه‌گذاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله درآمد میان دهک‌های بالا و پایین جامعه، رشد فرهنگ و آموزش و پژوهش، و توانایی‌های دفاعی و امنیتی- باید متناسب با سیاست‌های توسعه و اهداف و الزامات چشم‌انداز تنظیم و تعیین گردد و این سیاست‌ها و هدف‌ها به صورت کامل مراعات شود». از همین روی، اگرچه در موضوعات کیفی سیاست‌های کلی با پیچیدگی‌هایی مواجهیم، در حوزه‌های کمی این موضوع به‌راحتی قابلیت رعایت دارد. مثلاً در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه تولید ۹۰ درصد کالاهای اساسی و اقلام غذایی در داخل کشور هدف‌گذاری کمی شده است و این شاخص در برنامه‌ریزی و بودجه باید در نظر گرفته شود و حتی دارای اولویت اول باشد. به موجب تعریف ویژگی‌های سیاست‌های کلی در مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی در مقام تعیین اولویت‌ها راهنمای عملی و معیار بایدها و نبایدهای تعیین اولویت‌ها را عرضه می‌کنند و علاوه بر این اصول کلی تخصیص و توزیع منابع و امکانات کشور را با توجه به اولویت‌ها بیان می‌کنند (مجموعه سیاست‌های کلی نظام، ۱۳۹۱: ۱۲). و آخر آنکه سازگار نظارت بر اجرای این سیاست‌ها به هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان سپرده شده است.^{۱۲} مبتنی بر این، هیئت عالی نظارت موظف است گزارش‌های منظمی در خصوص حسن اجرای سیاست‌های کلی تهیه و منتشر کند. انتشار عمومی این دست گزارش‌ها نیز می‌تواند کمک شایانی به نظارت عمومی و نخبگان بر سیاست‌های کلی کند و این امر موجب فشارآوری اجتماعی و پاسخگویی دستگاه‌های مسئول شود.

نتیجه‌گیری

با بررسی سیاست‌های کلی می‌توان هفت الزام را برای مرحله تهیه و تنظیم بودجه در دو دسته الزامات شکلی و الزامات ماهوی جای داد. الزامات شکلی عبارت‌اند از: استحکام در مباحث و اصطلاحات حقوقی، جامعیت، پرهیز از استثنائات قانونی، شمولیت، و مشارکت. الزامات ماهوی نیز عبارت‌اند از: عدالت‌محوری، مسئله‌محوری، و ابتدا بر اهداف سیاست‌های کلی نظام. برای تحقق این الزامات باید این الزامات در بخشنامه بودجه هر سال، که توسط

رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود، مورد توجه قرار گیرند. تحقق برخی از این الزامات می‌تواند در فرایند نمای بودجه تعبیه شود. مثلاً، برای استحکام مباحث حقوقی، الزام به ارسال به کمیسیون برنامه و بودجه هیئت دولت و بررسی دقیق متن بودجه از منظر حقوقی از تکالیف این مرحله قید شود. الزاماتی چون جامعیت و شمولیت نیز از این جنس است و بررسی نهایی آن در این موقف می‌تواند تأثیرگذاری دقیق‌تری را تمهید کند. موضوع مشارکت عمومی نیز نیازمند طراحی دقیق‌تر و تدوین تصویب‌نامه یا آیین‌نامه است. بهره‌گیری از نظرات بخش غیر دولتی، اعم از بخش خصوصی یا نخبگان و حتی عموم مردم، می‌تواند قبل از نهایی‌سازی متن بودجه و نیز قبل از تصویب در شورای اقتصاد و با استفاده از سامانه‌های اینترنتی صورت پذیرد. برای تحقق الزامات ماهوی نیز باید طراحی خاصی در نظر گرفت. عدالت‌محوری مفهومی گسترده است که اگر از تفاسیر مختلف آن بگذریم می‌توانیم در بستر توجه به آمایش سرزمین و نیز تهیه پیوست عدالت برای سند بودجه به تحقق آن نزدیک شویم. مسئله‌محوری یک رویکرد است و در تدوین بودجه توسط دستگاه‌های مختلف رعایت شده و در نهایت توسط سازمان برنامه و بودجه، شورای اقتصاد، و هیئت دولت به تصویب رسیده و تمرکز برنامه و بودجه کشور برای حل مسائل مصوب باشد. تحقق الزام آخر ماهوی، یعنی ابتننا بر اهداف و سیاست‌های کلی نظام، نیز نیازمند ارائه احکام دقیق هر سیاست و انطباق برنامه‌ها با هر یک از این احکام باشد. ایجاد سازکار نظارت عالی‌رئیس‌جمهور، مانند تأسیس دبیرخانه ویژه رصد و تحقق سیاست‌های کلی نظام، گام دیگری برای این مهم است. در آخر هم باید گفت این الزامات احصاشده از میان سیاست‌های کلی فاقد وصف جامعیت و مانعیت است و ضروری‌ست یک سیاست کلی برای بودجه تنظیم و ابلاغ شود. این امر در شرایطی که در اصل ۵۲ قانون اساسی مقرر شده است بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در «قانون» مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود. این اصل ظرفیت مناسبی برای تهیه قانون در اختیار نظام حقوقی کشور گذاشته است.

یادداشت‌ها

۱. بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی: «بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.»



۲. اولین سیاست کلی ابلاغی به برنامه پنج‌ساله دوم (ابلاغی ۱۳۷۲/۰۸/۱۸) مربوط می‌شود و طبیعتاً با انتضای زمان برنامه این سند نیز منقضی شده است؛ لیکن دومین سند مربوط به شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای (ابلاغی ۱۳۷۷/۰۷/۱۱) است که تاکنون از زمان ابلاغ آن حدود ۲۵ سال سپری شده است.
۳. در اینجا منظور از سیاست‌های کلی عناوین سیاست‌ها نیست و هر یک از بندهای مورد اشاره در سیاست‌های کلی نظام نیز به سیاست تعبیر شده است.
۴. در بند یادشده این‌گونه آمده است: «۹. رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر: ... استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی».
۵. اصل ۱۵ قانون اساسی: زبان و خط رسمی و مشترک مردم ایران فارسی است. اسناد و مکاتبات و متون رسمی و کتب درسی باید با این زبان و خط باشد؛ ولی استفاده از زبان‌های محلی و قومی در مطبوعات و رسانه‌های گروهی و تدریس ادبیات آن‌ها در مدارس در کنار زبان فارسی آزاد است.
۶. شورای نگهبان در بند ۴ اظهارنظر خویش به شماره ۱۰۸۹۵ مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۹ این‌گونه اعلام نظر کرده است: «۴. از لحاظ اصل ۵۲ قانون اساسی ایرادی که بر لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ وارد است این است که مفهوم بودجه صورت تفصیلی متعارف خرج و دخل و هزینه و اعتبارات است؛ به طوری که در هر دو مورد به طور متعارف بررسی و اظهارنظر و تعدیل در مجلس شورای اسلامی ممکن باشد و تصویب آن آگاهانه و با توجه به جوانب لازم انجام شود و با توجه به اینکه در لایحه تقدیمی تفصیل خرج و دخل به همان مفهومی که حتی در بند (ح) تبصره ۲۲۰ به آن توجه شده بیان نشده است با [اصل] ۵۲ قانون اساسی تطبیق ندارد و از لحاظ اصل ۵۵ قانون اساسی نیز که دیوان محاسبات را مأمور می‌نماید که حسابرسی را به نحوی انجام دهد که هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد ندادن صورت تفصیلی آن و ریز مواد هزینه موجب می‌شود که حسابرسی به نحوی که در این اصل پیش‌بینی شده انجام نشود؛ لذا از این حیث با اصل مذکور مغایرت دارد».
۷. مثلاً می‌توان به بند ۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی: «۱. تأمین شرایط و فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقای درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط» و جزء ۷ بند ۵ سیاست‌های کلی علم و فناوری (نظام آموزش عالی، تحقیقات و فناوری): «۵-۷. افزایش نقش و مشارکت بخش‌های غیر دولتی در حوزه علم و فناوری و ارتقای سهم وقف و امور خیریه در این حوزه» و بند ۸ سیاست‌های کلی انتخابات: «۸. ارتقای سطح شناخت و آگاهی و آموزش‌های عمومی و ترویج هنجارهای انتخاباتی و نهادینه کردن آن در فرهنگ عمومی و تعیین قواعد و ضوابط رقابت سیاسی سالم به منظور افزایش مشارکت و حضور آگاهانه و با نشاط مردم و کمک به انتخاب اصلح» اشاره کرد.
۸. جزء ۳ بند ۳: «تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام با واگذاری از طریق مشارکت دادن بخش‌های خصوصی و عمومی غیر دولتی در طرح‌های عمرانی انتفاعی».
۹. ماده ۹۱: «به منظور تأمین شرایط هر چه مساعدتر برای مشارکت و مسئولیت‌پذیری بخش غیر دولتی در فعالیت‌های اقتصادی: الف) کلیه کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی می‌توانند در بررسی لوایح و طرح‌های اقتصادی نظر مشورتی فعالان اقتصادی را کسب و مورد استفاده قرار دهند؛ ب) کلیه کمیسیون‌ها، هیئت‌ها،

شوراها، و ستادهای تصمیم‌گیری در دولت مجازند در تصمیمات اقتصادی خود نظر فعالان اقتصادی را جویا شده و مورد توجه قرار دهند. دولت موظف است عضویت رئیس یا نماینده اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون در شوراها، تصمیم‌گیری اقتصادی را از طریق اصلاح قانون یا آیین‌نامه‌های مربوطه رسمیت بخشد. از این پس رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون به عنوان عضو رسمی به ترکیب اعضای شورای اقتصاد، هیئت امنای حساب ذخیره ارزی، هیئت سرمایه‌گذاری خارجی (موضوع قانون جلب و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی) و هیئت عالی واگذاری (موضوع قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران) اضافه می‌شود.

۱۰. در سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی (ابلاغی ۱۳۹۵) آمده است: «هدف از امنیت سرمایه‌گذاری ایجاد رفاه عمومی و رونق اقتصادی و زمینه‌سازی برای عدالت اقتصادی و از بین بردن فقر در کشور است». یا سیاست‌های کلی قضایی (ابلاغی ۱۳۸۱) به عدالت قضایی پرداخته است. عدالت اجتماعی از اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قید شده است. عدالت مالیاتی در سیاست‌های کلی نظام در بخش مالی آمده است. در سیاست‌های کلی نظام اداری نیز رعایت «عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمات، و ارتقای منابع انسانی» در بند ۲ این سیاست‌ها آورده شده است. در سیاست‌های کلی سلامت نیز عدالت در حوزه سلامت طرح شده است. عدالت انتخاباتی کلیدواژه‌ای است که در سیاست‌های کلی انتخابات مورد تأکید واقع شده است. موضوع عدالت چنان مورد اهمیت نظام جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته است که بسامد این مفهوم در اسناد ابلاغی مؤخر نیز بیشتر شده است. در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و نیز سیاست‌های کلی برنامه هفتم در سال ۱۴۰۱ ابلاغی مقام معظم رهبری پنج بار واژه عدالت به کار رفته است. نظام رفاه و تأمین اجتماعی عدالت‌بنیان، عدالت قواعد بیمه‌ای، و بسط و تأمین عدالت اجتماعی با هدفمندسازی یارانه‌ها در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت و عدالت مالیاتی در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه موافقی بوده است که سخن از عدالت به میان آمده است.

۱۱. مسئله بعدی عدالت‌ورزی است که خب اساس حکومت اسلامی و جمهوری اسلامی بر اقامه عدل است؛ کما اینکه اساس همه ادیان بر اقامه عدل است. خدای متعال می‌فرماید که ما پیغمبران را فرستادیم، کتاب‌های آسمانی را فرستادیم، لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ (۳) اصلاً برای اینکه مردم قیام به قسط کنند و جامعه جامعه عدالت‌آمیز باشد. خب ما در این زمینه‌ها عقیبیم. خیلی باید کار کنیم. خیلی باید تلاش کنیم. به نظر من هر موصوئه‌ای که شما تصویب می‌کنید، هر لایحه‌ای که در دولت تنظیم می‌کنید، هر بخش‌نامه‌ای که خود شما در دستگاه خودتان صادر می‌کنید یک پیوست عدالت باید داشته باشد. باید مراقب باشید این روش، این کار، این دستور، ضربه‌ای به عدالت نزنند. طبقات مظلوم را پایمال نکنند. این مراقبت باید همیشه باشد؛ حالا یا با یک پیوست مکتوب یا بالاخره از لحاظ نوع تنظیم جوری باشد که این طور باشد (۱۴۰۰/۰۶/۰۶).

۱۲. طبق پاسخ رهبری به استعلام شماره ۹۲/۳۰/۵۳۲۲ - ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ دبیر شورای نگهبان، شورا در مواردی که مجمع مصوبات مجلس را مغایر یا غیر منطبق با سیاست‌ها اعلام کند موظف به عمل بر اساس نظر مجمع است. اما چنانچه مجمع ورود نکرده باشد و شورا مغایرتی با سیاست‌های کلی نظام ببیند، می‌تواند به صورت مستقل از تأیید مصوبه جلوگیری کند. بنابراین شورا می‌تواند از جهت نظارت بر بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بودجه را از

منظر مغایرت با سیاست‌های کلی بررسی کند. مثلاً، در بند ۹ نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۶۴۴۴ شورای نگهبان، ناظر بر لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور به مغایرت برخی احکام بودجه با بند ۱۰ سیاست‌های کلی برنامه ۶ توسعه اشاره شده است.

منابع

الف) کتب و مقالات فارسی

- پورعزت، ع. ا. و سیدرضایی، م. ی. (۱۳۹۵). بودجه‌ریزی عدالت‌محور برای پیشرفت فرامنطقه‌ای. تهران: مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت.
- پورمحمدی، س. ح. و همکاران (۱۴۰۱). اصلاحات ساختاری بودجه. تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- جعفری لنگرودی، م. ج. (۱۳۸۶). مبسوط در ترمینولوژی حقوق. تهران: گنج دانش.
- رستمی، و. و قهوه‌چیان، ح. (۱۳۹۶). حقوق مالی و محاسباتی. تهران: دادگستر.
- رستمی، و. (۱۴۰۰). مالیه عمومی. تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- زارعی، م. ح. (۱۳۸۳). «نظام قانون‌گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت (با تأملی در ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی نظام)». راهبرد، (۳۴).
- صالحی، د. (۱۳۷۸). مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش). تهران: سمت.
- صفریان، ر. و امام‌جمعه‌زاده، س. ج. (۱۳۹۶). «الگوی حکمرانی خوب؛ سرمایه اجتماعی و توسعه همه‌جانبه». دولت‌پژوهی، (۱۲)، ۱۴۵ - ۱۸۱.
- صندوق بین‌المللی پول «رعایت استانداردها و کدها ابزاری در جهت شفاف‌سازی بودجه در ایران (گزارش صندوق بین‌المللی پول)» (۱۳۸۴). مترجم: محمدمهدی آرایبی، برنامه‌ریزی و بودجه، ۱۶ - ۳۲.
- کریمی، ع. و همکاران (۱۳۹۶). نظریه عمومی عدالت در علم حقوق. تهران: دادگستر.
- کردبچه، م. (۱۴۰۱). تحولات برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در ایران و جهان. تهران: نور علم.
- کعبی، ع. و فتاحی‌زفرقندی، ع. (۱۳۹۵). «سیاست‌های کلی نظام؛ راهکارهای ارتقای نظام قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران»، دانش حقوق عمومی، (۱۵)، ۹۹ - ۱۲۲.

کعبی، ع. و فتاحی زفرقندی، ع. (۱۳۹۱). مجموعه سیاست‌های کلی نظام. معاونت تدوین و تنقیح و انتشار قوانین معاونت حقوقی ریاست جمهوری. مرکز ارزیابی و نظارت راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۴۰۰). هندسه سیاست‌های کلی نظام: تحلیل و احصای احکام سیاست‌های کلی نظام. تهران: دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.

موسی‌زاده، ر. (۱۳۹۴)، مالیه عمومی، تهران: میزان.

ب) اسناد و قوانین

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۵۸).
- قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱).
- قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶).
- سیاست‌های کلی قانون‌گذاری (ابلاغی ۱۳۹۸).
- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (مصوب ۱۳۸۶).
- قانون الحاق یک تبصره به ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (مصوب ۱۳۹۹).
- قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور (مصوب ۱۴۰۰).
- قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶).
- قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۶).
- قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۸۷).
- قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (مصوب ۱۳۹۰).
- سیاست‌های کلی سلامت (ابلاغی ۱۳۹۳).
- سیاست‌های کلی انتخابات (ابلاغی ۱۳۹۵).
- سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (ابلاغی ۱۴۰۱).
- سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه (ابلاغی ۱۴۰۱).
- سند تحول دولت مردمی (ابلاغی ۱۴۰۰).



بخش نامه بودجه سال ۱۴۰۱ ابلاغی رئیس جمهور، شماره ۷۵۸۱۴، ۱۴۰۰/۰۷/۱۹.
 بخش نامه بودجه سال ۱۴۰۲ ابلاغی رئیس جمهور، شماره ۱۲۵۸۸۳، ۱۴۰۱/۰۷/۱۸.
 بخش نامه بودجه سال ۱۴۰۳ ابلاغی رئیس جمهور، شماره ۱۰۹۵۷۷، ۱۴۰۲/۰۶/۲۲.
 شورای نگهبان، نظرات مرحله اول درباره لایحه بودجه ۱۳۹۹، نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۶۴۴۴، به تاریخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۵.

شورای نگهبان، نظرات مرحله اول درباره لایحه بودجه ۱۴۰۱، نامه شماره ۱۰۲/۳۰۲۴۰، به تاریخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۴.

شورای نگهبان، نظرات مرحله اول درباره لایحه بودجه ۱۴۰۲، نامه شماره ۱۰۲/۳۶۱۵۸، به تاریخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۳.

ج) گزارش‌ها

فتاحی زفرقندی، ع. (۱۳۹۵). بررسی مفهوم عدالت، گزارش کارشناسی. پژوهشکده شورای نگهبان.
 نظریان مفید، م. ت. (۱۴۰۱). چارچوب تدوین پیوست عدالت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. گزارش شماره ۱۸۳۶۰.

همتی فقیه، م. م. (۱۴۰۱). نظرات شاخص شورای نگهبان: اصل شمولیت یا تفصیلی بودن بودجه؛ ابهامات و چالش‌ها. پژوهشکده شورای نگهبان.

مرکز مال‌میری، ا. (۱۳۹۸). ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی. مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش شماره ۱۶۸۸۴.

د) پایگاه اینترنتی

خامنه‌ای، س. ع. (۱۴۰۱/۰۳/۰۴). بیانات در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی. قابل دسترسی در -farsi.khamenei.ir. آخرین بازدید ۱۴۰۱/۰۹/۱۹.

References

A) Books

Pourezat, A. A., Seyedrezaei, M. Y. (2015). *Justice-oriented budgeting for trans-regional development*. Tehran: Center for the Iranian Islamic Model of Progress. (In Persian)

Pourmohammadi, S. H., et al. (2021). *structural reforms of the budget*. Tehran: Development and Foresight Research Center. (In Persian)



- Jafari Langroudi, M. J. (2007). *expanded on legal terminology*. Ganj Danesh, Tehran. (In Persian)
- Rostami, V., Kafi Chian, H. (2016). *Financial and Accounting Laws*. Tehran: Judicial Publishing House. first edition. (In Persian)
- Rostami, V. (2021). *Public Finance*. Tehran: Mizan Legal Foundation, 8th edition. (In Persian)
- Zarei, M. H. (2013). Iran's legislative system and the position of the Expediency Council (with a reflection on the legal nature of the general policies of the system), *Strategy*, (34). (In Persian)
- Salehi, D. (1999). *Basics of Finance and Budgeting (in Education)*. Tehran: Samt. (In Persian)
- Safarian, R., Imam Jumazadeh, S. J. (2016). model of good governance; Social capital and all-round development. *Government Research*. (12), 145-181. (In Persian)
- International Monetary Fund (2014). "Compliance with standards and codes is a tool to clarify the budget in Iran (International Monetary Fund report)", translated by Araei, M. M.. *planning and budgeting*. 16-32. (In Persian)
- Karimi, A., et al. (2016). *General theory of justice in legal science*. Tehran: Dadgstar. (In Persian)
- Kordabcheh, M. (2021). *Developments of Planning and Budgeting in Iran and the World*. Tehran: Noor Alam. (In Persian)
- Kaabi, A., Fatahi Zafarqandi, A. (2015). General Policies of the System; The Strategy of Promoting the Legislative System in the Islamic Republic of Iran. *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, 5 (15), 99-122.
- Kaabi, A., Fatahi Zafarqandi, A. (2017), the collection of general policies of the system, the vice president for drafting, revising and publishing the laws of the presidential legal vice. (In Persian)
- Center for Strategic Evaluation and Monitoring of the System Expediency Assessment Forum (2020). *System General Policy Geometry: Analysis and Statistics of System General Policy Rules*. Tehran: System Expediency Assessment Forum Secretariat. (In Persian)
- Mouszadeh, R. (2014). *Public Finance*. Tehran: Mizan. (In Persian)

B) Documents and Rules

- The Constitution of the Islamic Republic of Iran (approved in 1979)
- The country's plan and budget law (approved in 1972)
- The country's public accounting law (approved in 1987)
- General legislative policies (Notification 2018)
- General Policy Implementation Law, Article 44 (approved 2016)

►
 The law of adding a note to article 5 of the law on the implementation of general policies of the forty-fourth article of the constitution (approved 2019)
 Law on some provisions related to reforming the country's budget structure (approved in 2021)
 Civil Service Management Law (approved 2016)
 The law on permanent orders of the country's development programs (approved in 2016)
 The Law of Internal Regulations of the Islamic Council (approved in 2017)
 Law on continuous improvement of the business environment (approved 2019)
 General health policies (Notification 2013)
 General election policies (Notification 2015)
 General policies of social security (Notification 2022)
 General policies of the 7th Development Plan (Notification 2022)
 People's government transformation document (2021 announcement)
 1401 budget circular issued by the president, number: 75814, 11 - 10 - 2021
 1402 budget circular issued by the president, number: 125883, 10 - 10 - 2022
 1403 budget circular issued by the president, number: 109577, 13 - 9 - 2023
 The Guardian Council, first stage comments on the 2019 budget bill, letter number 16444/102/98 dated 15 - 3 - 2020
 The Guardian Council, first stage comments on the budget bill 1401, letter number 102/30240, 13 - 3 - 2022
 The Guardian Council, first stage comments on the budget bill 1402, letter No. 102/36158 dated 14 - 3 - 2023

C) Reports

Fatahi Zafarkandi, A. (2015). *study of the concept of justice*. expert report, Guardian Council Research Institute.
 Nazarian Mofid, M. T. (2022). *the framework for compiling the Annex to Justice*. Research Center of the Islamic Council, Report No. 18360.
 Hemti Faqih, M. M. (2022). *the leading opinions of the Guardian Council; The principle of inclusiveness or detailedness of the budget; Ambiguities and challenges*. Research Institute of the Guardian Council.
 Malmiri C. A. (2018). *evaluation of the performance of the dialogue council between the government and the private sector*. Majlis Research Center. Report No. 16884.

D) Site

khamenei.ir