

انسان
بصفت
من
بصفت
بصفت



دولت



تهیه و تنظیم

مجلس



حقوق بودجه

تحلیل نظام حقوقی حاکم بر تهیه، تصویب و تغییر
بودجه در آیینہ قانون اساسی و رویہ شورای نگہبان

جمعی از نویسندگان



رسیدگی و تصویب

تغییر



شورای نگہبان



عنوان قرارداد: ایران. قوانین و احکام
Iran. Laws, etc.

عنوان و نام پدیدآور: حقوق بودجه: تحلیل نظام حقوقی حاکم بر تهیه، تصویب و تغییر بودجه در آیین قانون اساسی و رویه شورای نگهبان / نویسندگان محمدصادق فراهانی... و دیگران؛ ناظران علمی هادی طحان نظیف و علی فتاح زفرقندی.

مشخصات نشر: تهران: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۰

مشخصات ظاهری: ج.

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۳۷۸-۶۷-۹

وضعیت فهرست نویسی: فیبا

یادداشت: نویسندگان محمدصادق فراهانی، کمال کدخدامرادی، مصطفی منصوریانعلیهادبراده، مهدی نورایی و امیر کشتگر.

عنوان دیگر: عنوان دیگر: تحلیل نظام حقوقی حاکم بر تهیه، تصویب و تغییر بودجه در آیین قانون اساسی و رویه های شورای نگهبان.

موضوع: بودجه -- قوانین و مقررات -- ایران

Budget -- Law and legislation -- Iran

بودجه برنامه های -- قوانین و مقررات -- ایران

Program budgeting -- Law and legislation -- Iran

بودجه ریزی

Budget process

شناسه افزوده: فراهانی، محمدصادق، ۱۳۷۲

شناسه افزوده: شورای نگهبان. پژوهشکده شورای نگهبان

رده بندی کنگره: KMH ۳۵۲۸

رده بندی دیویی: ۳۴۳/۵۵۰۳۴

شماره کتابشناسی ملی: ۸۷۵۲۷۱۰

اطلاعات رکورد کتابشناسی: فیبا



پژوهشکده شورای نگهبان

عنوان: حقوق بودجه

(جلد نخست)

تحلیل نظام حقوقی حاکم بر تهیه، تصویب و تغییر بودجه

در آیین قانون اساسی و رویه شورای نگهبان

نویسندگان: محمدصادق فراهانی، کمال کدخدامرادی، مصطفی منصوریان، علی هادی زاده، مهدی

نورایی و امیر کشتگر

تحت نظارت: هادی طحان نظیف، علی فتاحی زفرقندی

طرح جلد: استودیو او

صفحه آرای: مهرداد زمانی

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۳۷۸-۶۷-۹

چاپ: اول، زمستان ۱۴۰۰

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

آدرس: تهران، خیابان شهید مطهری، خیابان سرافراز، کوچه پنجم، پلاک ۱۱، پژوهشکده شورای نگهبان

nashr-rc.ir

Gcrc.ac.ir



۱۳.....	پیشگفتار
۱۷.....	فصل نخست : مفهوم بودجه و ماهیت احکام بودجه‌ای
۱۹.....	درآمد
۲۳.....	۱. تعریف بودجه
۲۴.....	۱-۱. تعاریف موجود بودجه
۲۹.....	۱-۲. تعریف بودجه در قوانین
۳۴.....	۱-۳. تعریف مختار و مطلوب
۴۵.....	۲. مؤلفه‌های بودجه و آثار آن
۴۷.....	۱-۲. تخمینی بودن درآمدها و هزینه‌ها
۴۹.....	۱-۱-۲. ممنوعیت تصویب درآمدها، هزینه‌ها و احکام قطعی
۵۱.....	۱-۲-۲. ممنوعیت وضع تکالیف مالی
۵۶.....	۱-۲-۳. لزوم واقع‌بینانه بودن
۵۹.....	۲-۱. انحصار موضوع بودجه به منابع و مصارف کشور
۶۶.....	۱-۲-۲. ممنوعیت اصلاح قوانین دائمی در بودجه
۶۷.....	۲-۲-۲. ممنوعیت وضع ساختارهای جدید
۷۰.....	۲-۲-۳. ممنوعیت ایجاد ساختار جایگزین
۷۲.....	۲-۲-۴. ممنوعیت تدبیر ساختارهای حقوقی موجود
۷۴.....	۲-۲-۵. ممنوعیت لغو قوانین دائمی و لازم‌الاجرا
۷۷.....	۲-۲-۶. ممنوعیت وضع قانون جدید دارای جنبه غیرمالی
۸۰.....	۲-۲-۷. ممنوعیت تنفیذ حیات حقوقی یک قانون دائمی برای یک سال مالی
۸۱.....	۳-۱. مدت دار بودن بودجه
۸۵.....	۱-۳-۲. عدم درج احکام دائمی در سند بودجه
۸۷.....	۲-۳-۲. لزوم مصرف وجوه در همان سال مالی
۹۱.....	۲-۳-۳. عدم امکان تسری بودجه به سال مالی قبل
۹۲.....	۲-۳-۴. عدم کفایت عبارت ذیل قانون بودجه در خصوص محدودیت احکام به يك سال مالی

۹۴	..... ۲-۳-۵. عدم تأسیس ساختار مالی دائمی
۹۵	..... ۲-۴. هدفمندی و برنامه‌ای بودن بودجه در راستای اهداف و سیاست‌های کشور
۹۸	..... ۲-۵. تصویب توسط مراجع ذی صلاح
۹۹	..... جمع‌بندی
۱۰۳	..... فصل دوم: مفهوم دولت در اصل ۵۲ و اقتضانات آن در تهیه بودجه
۱۰۵	..... درآمد
۱۱۰	..... ۱. هیئت وزیران به استناد اصل ۷۴ قانون اساسی
۱۱۲	..... ۲. هیئت وزیران و رئیس‌جمهور به استناد اصول ۷۴ و ۱۲۶
۱۱۵	..... جمع‌بندی
۱۱۷	..... فصل سوم: صلاحیت نهادی دولت در تهیه لایحه بودجه
۱۱۹	..... درآمد
۱۲۱	..... ۱. استثنایپذیری صلاحیت دولت در تهیه بودجه
۱۲۳	..... ۲. استثنایناپذیری صلاحیت دولت در تهیه بودجه
۱۳۱	..... جمع‌بندی
۱۳۳	..... فصل چهارم: محدودیت‌های شکلی حاکم بر صلاحیت دولت در تهیه لایحه بودجه
۱۳۵	..... درآمد
۱۳۹	..... ۱. محدودیت‌های شکلی مستخرج از اصل ۵۲ قانون اساسی
۱۳۹	..... ۱-۱. زمان ارائه لایحه بودجه
۱۴۳	..... ۱-۲. ترتیبات قانونی تهیه بودجه
۱۴۷	..... ۱-۳. واحد و یکپارچه بودن لایحه بودجه
۱۵۱	..... ۲. محدودیت شکلی مستخرج از اصل ۵۵ قانون اساسی
۱۵۴	..... جمع‌بندی
۱۵۷	..... فصل پنجم: اقتضانات فنی و ماهوی تهیه لایحه بودجه توسط دولت
۱۵۹	..... درآمد
۱۶۱	..... ۱. الگوهای بودجه‌ریزی
۱۶۱	..... ۱-۱. الگوهای ناظر به برآورد درآمدها

- ۲-۱. الگوهای ناظر به برآورد هزینه‌ها ۱۶۴
۲. الگوی مطلوب بودجه‌ریزی از منظر قانون اساسی ۱۷۱
- ۱-۲. بودجه‌ریزی ناظر به بخش درآمدهای عمومی از منظر قانون اساسی ۱۷۲
- ۲-۲. بودجه‌ریزی ناظر به بخش هزینه‌های عمومی از منظر قانون اساسی ۱۷۳
- ۳-۲. بودجه‌ریزی چندسطحی جغرافیایی از منظر قانون اساسی ۱۷۵
- جمع‌بندی ۱۸۱
- فصل ششم: تحلیل استقلال بودجه‌ای قوه قضائیه در چهارچوب نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱۸۳
- درآمد ۱۸۵
۱. الزامات مالی و بودجه‌ای استقلال قضایی ۱۸۹
۲. فروض مرتبط با نحوه تقدیم لایحه بودجه قوه قضائیه به مجلس ۱۹۳
- ۱-۲. صلاحیت قوه قضائیه در ارسال مستقیم بودجه پیشنهادی خود به مجلس ۱۹۵
- ۲-۲. صلاحیت دولت در ارسال بودجه قوه قضائیه به مجلس ۱۹۷
- ۱-۲-۲. صلاحیت عام دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه ۱۹۸
- ۲-۲-۲. عدم صلاحیت دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه ۲۰۵
- ۳-۲-۲. صلاحیت نسبی دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه ۲۰۹
- جمع‌بندی ۲۱۱
- فصل هفتم: گستره نهادی صلاحیت رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کل کشور ۲۱۳
- درآمد ۲۱۵
۱. رویکرد عدم جواز تصویب آزمایشی قانون بودجه ۲۱۹
- ۱-۱. فلسفه قانون‌گذاری آزمایشی ۲۲۰
- ۲-۱. عدم تحقق «ضرورت» مندرج در اصل ۸۵ نسبت به قوانین بودجه ۲۲۳
- ۳-۱. استثنایی بودن تفویض قانون‌گذاری و اکتفا به قدر متیقن در تفسیر آن ۲۲۵
- ۴-۱. تخصیص بودجه از مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی ۲۲۷
۲. رویکرد جواز تصویب آزمایشی قانون بودجه ۲۲۹
- ۱-۲. عدم تغایر فلسفه قانون‌گذاری آزمایشی با تصویب آزمایشی قانون بودجه ۲۳۰

- ۲-۲. تشابه بودجه و سایر قوانین به لحاظ اجرای آزمایشی ۲۳۱
- ۳-۲. شمول ضوابط عام و استثنایی قانون‌گذاری مجلس نسبت به قانون بودجه ... ۲۳۶
- ۴-۲. تحلیل عبارت «بعضی از قوانین» ۲۳۷
- جمع‌بندی ۲۳۸
- فصل هشتم : دامنه کارکردی صلاحیت مجلس شورای اسلامی در رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کل کشور ۲۴۳
- درآمد ۲۴۵
۱. بایسته‌های رسیدگی به کلیات لایحه بودجه ۲۴۹
- ۱-۱. بایسته‌های رسیدگی به شکل و ساختار لایحه بودجه ۲۵۰
- ۲-۱. بایسته‌های رسیدگی به شاکله لایحه بودجه ۲۵۱
- ۱-۲-۱. عدم امکان تغییر شاکله بودجه در فرایند رسیدگی ۲۵۲
- ۲-۲-۱. رد کلیات لایحه بودجه فاقد شاکله صحیح و الزام دولت به اصلاح آن ۲۵۳
۲. بایسته‌های رسیدگی به جزئیات لایحه بودجه ۲۶۱
- ۱-۲. عدم ایجاد تغییر در موضوع لایحه بودجه ۲۶۲
- ۱-۱-۲. ممنوعیت تبدیل مفاد بودجه‌ای لایحه به مفاد غیربودجه‌ای ۲۶۳
- ۲-۱-۲. ممنوعیت الحاق مفاد غیربودجه‌ای به لایحه ۲۶۶
- ۲-۲. عدم ایجاد تغییر بنیادین در اجزای بودجه ۲۷۰
- ۱-۲-۲. ممنوعیت جایگزینی گزاره بودجه‌ای (الف) با گزاره بودجه‌ای (ب) ۲۷۰
- ۲-۲-۲. جواز تبدیل گزاره بودجه‌ای (الف) به گزاره بودجه‌ای (الف + ب) ۲۷۶
- ۳-۲-۲. تبدیل گزاره بودجه‌ای (الف) به گزاره بودجه‌ای (الف. ب) ۲۷۸
- ۴-۲-۲. حذف گزاره بودجه‌ای (الف) ۲۷۹
- ۵-۲-۲. الحاق بدوی گزاره‌ای بودجه‌ای به لایحه ۲۸۱
- ۳-۲. عدم اخلاص در ارفقای وظایف نهادهای اساسی ۲۸۳
- ۴-۲. عدم اخلاص در برگزاری وقایع اساسی ۲۸۶
- ۵-۲. ارسال به موقع مصوبه بودجه به شورای نگهبان ۲۸۷
- جمع‌بندی ۲۸۹

فصل نهم: گستره موضوعی صلاحیت رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کل کشور.....	۲۹۱
درآمد.....	۲۹۳
۱. رویکرد شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه.....	۲۹۷
۱-۱. فلسفه تصویب اصل ۷۵ قانون اساسی.....	۲۹۸
۱-۲. اطلاق عبارت «لوائح قانونی» مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی.....	۳۰۰
۱-۳. قیاس لایحه بودجه با لوائح غیرمالی.....	۳۰۲
۱-۴. شمول ضوابط عام قانون گذاری نسبت به لایحه بودجه.....	۳۰۳
۲. رویکرد عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه.....	۳۰۵
۱-۲. عدم تحقق مسئله بار مالی نسبت به لایحه بودجه.....	۳۰۶
۱-۲. رویه عملی و نظریه مشورتی شورای نگهبان.....	۳۰۹
۲-۳. ماهیت اجرایی لایحه بودجه و اقتضانات آن.....	۳۱۶
جمع بندی.....	۳۲۰
فصل دهم: ضوابط حاکم بر تغییر قانون بودجه.....	۳۲۳
درآمد.....	۳۲۵
۱. تغییر بودجه از سوی دولت.....	۳۲۹
۱-۱. احکام پیش بینی شده در قانون تنظیم، قانون الحاق (۱) و قانون الحاق (۲).....	۳۳۱
۱-۲. پیش بینی ردیف های متمرکز بودجه برای هزینه های پیش بینی نشده در قوانین بودجه.....	۳۴۰
۲. تغییر بودجه از سوی مجلس.....	۳۴۳
۱-۲. مؤلفه های قابل تغییر در قانون بودجه.....	۳۴۵
۱-۲. ضوابط حاکم بر تغییر قانون بودجه.....	۳۴۸
۱-۲-۲. ممنوعیت اعمال اصلاحات منتهی به تغییر سقف بودجه.....	۳۴۸
۲-۲-۲. ممنوعیت اعمال اصلاحات منتهی به تغییر شاکله بودجه.....	۳۵۳
جمع بندی.....	۳۵۹
فصل یازدهم: نگاهی تطبیقی به نظام حقوقی حاکم بر بودجه.....	۳۶۱
درآمد.....	۳۶۳
۱. سازمان و جایگاه قانون مدیریت بودجه عمومی در نظام های حقوقی.....	۳۶۹

- ۱-۱. قوانین ارگانیک ۳۷۸
- ۲-۱. قوانین چهارچوبی ۳۷۹
- ۳-۱. قوانین موضوعه هم سطح با سایر قوانین عادی ۳۷۹
- ۴-۱. عدم پیش بینی قانون جامع یا خاص ۳۸۰
۲. بایسته های ماهوی قانون مدیریت بودجه عمومی ۳۸۳
- ۱-۲. اصول و تعاریف بودجه ریزی ۳۸۵
- ۲-۲. مقررات مربوط به تهیه، تنظیم و تصویب سند بودجه سالانه ۳۹۱
- ۲-۲-۱. ترتیبات مربوط به درآمدهای اختصاصی ۳۹۱
- ۲-۲-۲. ملاحظات مربوط به وجوه فرابودجه ای و معافیت ها یا بخشودگی های مالیاتی .. ۳۹۲
- الف. فرانسه ۳۹۶
- ب. ژاپن ۳۹۸
- ج. کره جنوبی ۴۰۰
- د. نیوزلند ۴۰۳
- ه. اسپانیا ۴۰۴
- و. بریتانیا ۴۰۷
- ز. ایالات متحده آمریکا ۴۰۹
- ۲-۲-۳. مقررات مربوط به ارائه متمم های بودجه ۴۱۲
- ۲-۲-۴. تأسیس دفاتر بودجه ای مستقل ۴۱۲
- ۲-۲-۵. استقراض دولت و صدور ضمانت نامه ۴۱۳
- ۲-۳. پیش بینی قواعد مالی ۴۱۴
- ۲-۴. صلاحیت های مقامات مسئول در فرایند بودجه ریزی ۴۲۱
- ۲-۵. درآمدها و تعیین اعتبارات ۴۲۲
- ۲-۶. اسناد ضمیمه قانون بودجه سنواتی ۴۲۸
- بیانیه مخاطرات مالی: ۴۳۲
- سیاست های نوین دولت: ۴۳۳
- بیانیه های مالی مبتنی بر تعهد: ۴۳۳

- ۴۳۴ ۲-۷. اجرا، گزارش دهی و حسابرسی بودجه
- ۴۳۸ ۲-۸. قواعد مربوط به متمم بودجه
- ۴۴۱ ۳. صلاحیت قوای مقننه و مجریه در تهیه و تصویب قانون بودجه سالانه
- ۴۴۵ ۳-۱. نقش پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی
- ۴۴۹ ۳-۲. محدودیت‌های پارلمان در تغییر پیش‌نویس بودجه
- ۴۵۴ ۳-۳. مواعد و ترتیبات مربوط به تهیه و تصویب سند بودجه سالانه
- ۴۵۴ ۳-۳-۱. مواعد ارسال و تأیید بودجه‌های سالانه در پارلمان
- ۴۵۶ ۳-۳-۲. فرایند بررسی بودجه سنواتی در پارلمان
- ۴۶۰ ۳-۳-۳. بودجه‌های موقت یا چنددوازدهم
- ۴۶۳ ۳-۳-۴. ساختار، طبقه‌بندی و نوع اعتبارات بودجه سالانه
- ۴۶۶ ۳-۳-۵. کیفیت پیش‌بینی بودجه پارلمان
- ۴۶۷ جمع‌بندی
- ۴۸۳ منابع
- ۴۸۵ ۱. فارسی
- ۴۹۲ ۲. لاتین
- ۵۰۱ پیوست : واژه‌نامه انگلیسی به فارسی

پیشگفتار

بودجه مهم‌ترین و اساسی‌ترین سند مالی و اداری سالانه کشور است و یکی از اصلی‌ترین ابزارها جهت برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، هدایت و کنترل فعالیت‌های دولت و سازمان‌های دولتی به شمار می‌رود. با توجه به برخورداری دولت از توان تخصصی، فنی و کارشناسی قابل‌توجه جهت تخمین و برآورد درآمدها و هزینه‌های عمومی، قانون‌گذار در اصل ۵۲ قانون اساسی، رسالت تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه را برعهده «دولت» نهاده است. علاوه بر آن، در همان اصل، تکلیف «رسیدگی و

تصویب» بودجه نیز در صلاحیت «مجلس شورای اسلامی» قرار گرفت. با این حال، علی‌رغم پیش‌بینی اصل ۵۲ قانون اساسی از ابتدای استقرار نظام حقوقی و تنظیم روابط بودجه‌ای قوا در آن، چالش‌های قابل توجهی - به خصوص در میان دولت و مجلس و بین دولت و قوه قضائیه - نسبت به مسائل بودجه‌ای در عرصه حکمرانی به وقوع پیوست که ضرورت مذاقه هرچه بیشتر نسبت به مسائل اقتصادی - مالی قانون اساسی را بیش از پیش نمایان می‌سازد. صدور سه نظر تفسیری با موضوع بودجه در سال‌های ۱۳۷۴، ۱۳۷۸ و ۱۳۹۴ تأییدی بر همین ادعا است. اثر پیش‌رو با هدف تحلیل و بررسی چالش‌های مربوط به تهیه، تصویب و تغییر بودجه در نظام حقوقی ایران و انجام مطالعات تطبیقی در خصوص آن، در دستور کار گروه مطالعات بنیادین پژوهشکده شورای نگهبان قرار گرفت. بدین منظور، روند نگارش این مجموعه در چند مرحله طراحی گردید.

در گام نخست ضمن استخراج شاخص‌های محوری آن، «مفهوم بودجه و ماهیت احکام بودجه‌ای» مورد شناسایی و ارزیابی قرار گرفت. در مرحله دوم ابعاد مختلف صلاحیت دولت در تهیه و تنظیم لایحه بودجه ذیل پنج محور «مفهوم دولت در اصل ۵۲ و اقتضائات آن در تهیه بودجه»، «صلاحیت نهادی دولت در تهیه لایحه بودجه»، «محدودیت‌های شکلی حاکم بر صلاحیت دولت در تهیه لایحه بودجه»، «اقتضائات فنی و ماهوی تهیه لایحه بودجه از سوی دولت» و «تحلیل استقلال بودجه‌ای قوه قضائیه» تشریح شد. در مرتبه سوم نیز زوایای صلاحیت مجلس در رسیدگی، تصویب و تغییر بودجه

ذیل چهار محور «گستره نهادی صلاحیت رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کل کشور»، «دامنه کارکردی صلاحیت مجلس شورای اسلامی در رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کل کشور»، «گستره موضوعی صلاحیت رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کل کشور» و «ضوابط حاکم بر تغییر قانون بودجه» تحلیل گردید و سرانجام در نوبت چهارم و پایانی، ابعاد مختلفی که در بخش‌های پیشین بررسی و ارزیابی شده بودند، مورد مطالعه تطبیقی قرار گرفتند.

کتاب حاضر از سایر تألیفات بشری خالی از نقصان و اشتباه نبوده و از همه صاحب‌نظران عرصه حقوق عمومی دعوت می‌شود تا با بیان کاستی‌های موجود در این اثر، موجبات رشد و ارتقای آن را در چاپ‌های بعدی فراهم آورند.

