

Proposed Mechanisms to Proper Implementing the General Policies in Preparing and Approving Budget

Muhammad Barzegar khosravi ¹  Mahdi Bahrami Hasanabadi ² 

1. Assistant Prof. Faculty of Law, Research center of Majlis, Tehran, Iran (Corresponding author).

Email: mbarzegarkhosravi@gmail.com

2. Ph.D. student, public law, Faculty of Law, Qom university, Qom, Iran



Abstract

There are many violations of general policies in the governmental budget bills and in budget acts by Iranian Parliament. It shows that it is necessary to propose mechanisms in order to increase the possibility of implementation of the general policies. We don't find any research about the mechanisms. So, a question is raised that what mechanisms should be proposed in order to good doing general policies in the preparing and approving budget phrase? To answer the question, we use qualitative method (descriptive-analytical-critical) and refer to library resources (including legal documents, laws and regulations). In addition to critically studying of current mechanisms, we analyze mechanisms related to preparing and approving budget such as: approving guideline of preparing budget based on the general policies, proper using of the high supervisory Council in the process of preparing budget bill, increasing presidential accountability at implementing general policies in budgeting, providing reports of the Commissions enacting and the Parliamentary sessions to the high Supervisory Council.

Keywords: Iranian constitutional law, Parliament, The high Supervisory Council, Structural reforming, The Budget preparing and enacting.



سازوکارهای پیشنهادی حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در مراحل تهیه و تصویب بودجه

محمد برزگر خسروی^۱  مهدی بهرامی حسن آبادی^۲ 

۱. استادیار گروه حقوق اقتصادی، دانشکده حقوق، مرکز پژوهش‌های مجلس، تهران، ایران (نویسنده مسئول)
Email: mbarzegarkhosravi@gmail.com

۲. دانشجوی دکتری رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران

چکیده

موارد متعدد نقض سیاست‌های کلی نظام در لوایح بودجه پیشنهادی دولت (قوه مجریه) و در بودجه‌های مصوب مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد که ارائه سازوکارهای پیشنهادی برای افزایش ضریب اجرای سیاست‌های کلی، ضرورت دارد. این در حالی است که پژوهش‌های مشخصی نیز ناظر بر این مسئله انجام نشده است. بنابراین، این سؤال مطرح است که چه سازوکارهایی را می‌توان برای حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در مراحل تهیه و تصویب بودجه پیشنهاد کرد؟ برای پاسخ به این پرسش، با روش کیفی (توصیفی-تحلیلی-انتقادی) و با مراجعه به منابع کتابخانه‌ای (ازجمله اسناد حقوقی، قوانین و مقررات)، ضمن مطالعه انتقادی سازوکارهای موجود، سازوکارهایی مرتبط با دو مرحله تهیه و تصویب بودجه، نظیر تصویب دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام، استفاده صحیح از نقش نظارتی هیئت عالی نظارت در فرایند تهیه لایحه بودجه و افزایش میزان پاسخ‌گویی رئیس‌جمهور و سازمان در قبال اجرای سیاست‌های کلی در بودجه‌ریزی، ارائه گزارش مصوبات کمیسیون‌ها و صحن مجلس به هیئت عالی نظارت، مورد تحلیل و پیشنهاد قرار گرفته‌اند.

کلیدواژه‌ها: حقوق اساسی ایران، مجلس، هیئت عالی نظارت، اصلاح ساختار، تهیه و تصویب بودجه.

مقدمه

بودجه علاوه بر اینکه حاوی پیش‌بینی منابع و برآورد مصارف در طول سال مالی است، به‌عنوان برنامه‌ای مالی سالانه دولت نیز شناخته می‌شود که از آن در جهت نیل به سیاست‌ها و اهداف قانونی بهره می‌برند. در نظام حقوقی ایران می‌باید دستیابی به اهداف تعیین‌شده در سند چشم‌انداز بیست‌ساله به ترتیب از طریق سیاست‌های کلی نظام و قوانین برنامه دنبال شود. مطابق با اصل ۵۳ قانون اساسی پرداخت هر مبلغی از خزانه تنها در صورتی مجاز خواهد بود که مبلغ مورد نظر در حدود اعتبارات مصوب در بودجه لحاظ شود؛ بنابراین، بودجه، سندی است که به‌وسیله آن برنامه‌ها و سیاست‌ها به‌وسیله آن عملیاتی و اجرایی می‌شود.

علاوه بر اینکه به‌طور کلی، بودجه ابزاری در جهت تحقق سیاست‌های کلی به شمار می‌رود و باید مفاد و ساختار بودجه به نحوی تنظیم شود که اهداف سیاست‌ها را محقق کند، موضوع بازطراحی نظام بودجه‌ریزی کشور یکی از اهداف مندرج در سیاست‌های کلی به شمار می‌رود. در موارد متعددی در سیاست‌های کلی به‌صراحت الزاماتی جهت اصلاح ساختار و مفاد بودجه بیان شده است. از جمله این موارد، می‌توان به جزء ۲-۱۰ سیاست‌های کلی سلامت ابلاغی ۱۳۹۳/۰۱/۱۸ مقام معظم رهبری مبنی بر افزایش سهم سلامت از بودجه عمومی دولت، بند ۱۸ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ مقام معظم رهبری مبنی بر افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی در بودجه، جزء ۲-۶ سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش ابلاغی ۱۳۹۲/۰۲/۱۰ مقام معظم رهبری مبنی بر رعایت اولویت در بودجه مورد نیاز آموزش و پرورش در لوایح بودجه سنواتی و جزء ۱۰ سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف ابلاغی ۱۳۸۹/۰۴/۱۵ مقام معظم رهبری مبنی بر استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی و بهبود فرایند تخصیص منابع در کشور اشاره کرد.

هم‌اکنون نیز در بند ۳ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه ابلاغی ۱۴۰۱/۰۶/۲۱ مقام معظم رهبری به‌طور خاص، اصلاح ساختار بودجه دولت از طریق احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها واقعی کردن منابع و مدیریت مصارف دولت و اجتناب از کسر بودجه و سایر الزامات دیگر، مورد تصریح قرار گرفته است. به نظر می‌رسد با توجه به اولویت و فوریت اجرای سیاست‌های برنامه، موضوع اصلاح ساختار بودجه‌ریزی کشور به یک موضوع با اولویت جدی تبدیل شده است؛ بنابراین، در تهیه و تدوین بودجه‌های سنواتی و یا تصویب آن باید به‌طور خاص رعایت الزامات متعدد و متنوع دنبال شود و طراحی فرایندهای بودجه‌ریزی

به‌نحوی که انطباق لوایح بودجه سنواتی را با این سیاست‌ها تضمین نماید، مورد توجه جدی قرار دارد.

تحقیقات نشان می‌دهد که لوایح بودجه از حیث رعایت سیاست‌های کلی نظام، مشتمل بر ایرادهای پرتکرار است.^۱ این ایرادهای پرتکرار، با وجود صلاحیت نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیئت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام، بوده است. در نتیجه، این امر بیانگر ضرورت بازطراحی نظام حقوقی حاکم بر سازوکارهای اجرای سیاست‌های کلی نظام در قوانین بودجه است.

طبق اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای حاکم زیر نظر ولایت مطلقه مقام رهبری قرار دارند و بر اساس مقدمه قانون اساسی، مسئولیت تضمین عدم انحراف نظام از اهداف جمهوری اسلامی با این مقام است. تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها ابزار مقام رهبری در تحقق مسئولیت‌های وی است. به همین دلیل، اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی کشور به‌نحوی که منجر به تحقق سیاست‌های کلی نظام شود، یکی از اقدامات اساسی در راستای تحقق اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران است.

هدف این مقاله، بازطراحی راهبردها و سازوکارهایی است که به‌وسیله آن‌ها ضریب اجرای سیاست‌های کلی نظام در قوانین بودجه افزایش می‌یابد؛ بنابراین، سؤال اصلی مقاله این است که چه سازوکارهای پیشنهادی برای تضمین رعایت بیشتر سیاست‌های کلی نظام در قوانین بودجه، قابل طرح است؟ به این منظور، قوانین و مقررات جاری کشور مورد بررسی قرار گرفته است و در جهت تکمیل و اصلاح ظرفیت‌های قانونی، راهکارها و سازوکارهایی ارائه شده است تا به‌وسیله آن، نقاط ضعف موجود در خصوص اجرای سیاست‌های کلی نظام در قوانین بودجه، در سطح تقنین برطرف شود و گامی در راستای تحقق سیاست‌های کلی نظام در عرصه نظام قانون‌گذاری برداشته شود.

می‌توان این پژوهش را از چند جهت ذیل دارای نوآوری دانست:

- ♦ رویکرد ایجاد برای اصلاح ساختار بودجه‌ریزی در جهت رعایت بیشتر سیاست‌های کلی نظام؛
- ♦ ارائه سازوکارهایی مشخص و با قابلیت قرار گرفتن در نظام حقوقی برای ساختار بودجه‌ریزی؛
- ♦ تقویت کارآمدی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام با ارائه سازوکارها؛
- ♦ ایجاد پاسخ‌گویی مناسب برای عدم اجرای سیاست‌های کلی در بودجه؛
- ♦ اصلاح برخی قوانین بنیادین نظیر قانون برنامه‌بودجه با رویکرد بلندمدت؛

❖ لزوم تغییر برخی رویه‌های مندرج در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و جهت‌دهی به خطمشی کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی در جهت انطباق مصوبات آن‌ها با سیاست‌های کلی نظام.

در خصوص موضوع و سؤال اصلی این مقاله، پژوهشی یافت نشد. برخی از پژوهش‌ها صرفاً به صورت کلی به تحلیل عملیاتی‌سازی اهداف و سیاست‌ها در بودجه اشاره داشته‌اند و در این تحلیل، هرچند عدم رعایت سیاست‌های کلی در بودجه را مورد انتقاد قرار داده‌اند، سازوکار مشخصی برای رفع آن ارائه نکرده‌اند. برای نمونه می‌توان به مقاله‌ای با عنوان: «مدل مفهومی اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی کشور» اشاره کرد که در آن با چنین رویکردی، بر اصلاح ساختار بودجه تأکید شده است. در این مقاله، با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، ابتدا احکام موجود در قوانین ناظر بر فرایند تهیه و تصویب بودجه، تبیین شده است و سپس با رویکرد تحلیلی-انتقادی، برخی آسیب‌ها و نقاط ضعف آن فرایندها از حیث عدم اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام، شناسایی شده است و در جهت رفع این خلأها، پیشنهادها و سازوکارهای مشخصی ارائه شده است.

از آنجاکه موضوع این پژوهش مربوط به اجرای سیاست‌های کلی نظام در بودجه است، ابتدا مبانی مورد نیاز از جمله «جایگاه سیاست‌های کلی نظام در بودجه‌ریزی»، «لزوم اصلاح ساختار بودجه»، «لزوم نظارت کارآمد بر سیاست‌های کلی» و «ایجاد مسئولیت حقوقی نسبت به اجرای سیاست‌های کلی» بیان می‌شود و سپس سازوکارهای پیشنهادی اجرای سیاست‌ها در دو دسته سازوکارهای مربوط به تهیه و تدوین بودجه و سازوکارهای مربوط به تصویب بودجه مطرح می‌شوند.

۱. مبانی حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در قوانین بودجه

اجرای سیاست‌های کلی در قوانین بودجه، از مبانی^۱ ذیل سرچشمه می‌گیرد که پذیرفتن آن‌ها بر ضرورت ایجاد سازوکارهای پیشنهادی می‌افزاید.

۱. مبانی را می‌توان پایه و اساس برخی امور و یا آن را نوعی پاسخ به چرایی و چیستی در یک موضوع دانست که توجیه مستدل امور شناخته شود. مبانی با مبادی متفاوت است و بخشی از آن محسوب می‌شود و نزدیک‌ترین بخش از مبادی به موضوع و مسائل یک علم، مبانی آن محسوب می‌شود (طریحی، ۱۳۸۷: ۱۱۲۹؛ کاظمینی، ۱۳۹۴: ۶۲).

۱-۱. جایگاه سیاست‌های کلی نظام در هرم هنجارهای حقوقی

از اصول بنیادین در حقوق، اصل حاکمیت قانون و اصل انطباق است. بر اساس اصل انطباق، هنجار حقوقی مادون باید مطابق با هنجار حقوقی مافوق باشد. اصل حاکمیت قانون باید با رعایت سلسله‌مراتب قوانین اجرا شود (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۸۲؛ موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۹۰).

سیاست‌های کلی نظام (به‌عنوان یک تأسیس خاص در نظام حقوقی ایران) هنجاری حقوقی است که بر اساس بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی حیات یافته و توسط مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ می‌شود و برای آن جایگاهی فی‌مابین قانون اساسی و قوانین عادی در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی در نظر گرفته شده است. مفاد این سیاست‌ها شامل جهت‌گیری‌های اصلی و کلان نظام جمهوری اسلامی (ناظر بر قوای سه‌گانه و سایر نهادهای اساسی) مبتنی بر مقتضیات زمانی و شرایط عمومی کشور است و مجموعه‌ای راهبردی جهت نیل به آرمان‌ها و اهداف نظام جمهوری اسلامی محسوب می‌شود (طحان نظیف و بکشلو، ۱۳۹۹: ۲۸-۲۷).

طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شواهد متعددی بر تفوق و تقدم سیاست‌های کلی نظام وجود دارد. در بند «۱» اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی تأکید شده است که سیاست‌های دفاعی و امنیتی کشور باید در چارچوب سیاست‌های کلی نظام تعیین شود؛ این در حالی است که سیاست‌های امنیتی و دفاعی کشور نیز طبق اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی از جایگاه بالایی برخوردار بوده و توسط شورای عالی امنیت ملی با ریاست رئیس‌جمهور تعیین می‌شود؛ اما این سیاست‌ها لزوماً باید در این چارچوب قرار گیرند. از سوی دیگر، قید نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در بند «۲» اصل یکصد و دهم نشان می‌دهد که سیاست‌های کلی نظام نسبت به سایر هنجارهای حقوقی مادون قانون اساسی تفوق دارند؛ زیرا معنای این بند آن است که سیاست‌های کلی نظام قابلیت اجرا شدن دارند و باید به مرحله اجرا برسند. به‌علاوه، نظارت مذکور صرفاً به کسب اطلاع مقام رهبری، محدود نیست، بلکه مقام رهبری می‌تواند از اختیارات خود برای تضمین حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام استفاده کند؛ در نتیجه، احکام سیاست‌های کلی نظام بر هنجارهای دیگری که توسط مخاطبین سیاست‌های کلی وضع می‌شوند، تفوق دارند. همچنین در مقررات هیئت عالی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ مقام معظم رهبری، قواعدی ذکر شده است که نشان‌دهنده این تفوق است؛ از جمله می‌توان به امکان جلوگیری از قانونی شدن مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی طبق ماده (۷) این مقررات

توسط هیئت عالی نظارت و شورای نگهبان اشاره کرد. از سوی دیگر، ماده (۳) این مقررات به‌وضوح بیان می‌کند که مقامات مسئول در قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صداوسیما و نهادهای عمومی، مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوط هستند.

به‌علاوه با بررسی مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی، ذیل اصل یکصد و دهم قانون اساسی مشخص می‌شود که نمایندگان مجلس بازنگری به این مطلب واقف بوده‌اند که اساساً ملزم بودن دستگاه‌های اجرایی به تحقق سیاست‌های کلی نظام، امر مسلمی است و در این مذاکرات تأکید می‌شود که حتماً قید نظارت رهبری بر اجرای سیاست‌های کلی ذکر شود تا کسی فکر نکند، این سیاست‌ها صرفاً برای خواننده شدن صادر شده است. از سوی دیگر، برخی، ابزارهای حقوقی شدیدتری نظیر انحلال مجلسⁱⁱ را برای رهبری در صورت تخطی از سیاست‌های کلی مطرح کرده‌اند. همه این موارد نشان‌دهنده اهمیت اجرای سیاست‌های کلی نظام و الزام‌آوری و ضمانت اجرا داشتن آن‌ها است.

بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ مقام معظم رهبری، بر «نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هریک از سیاست‌های کلی نظام» تصریح کرده است.

مطابقت قانون با سیاست‌های کلی نظام بدین معناست که دولت مکلف است به هنگام تدوین لوایح، احکام، اهداف و بخش‌های مختلف لایحه را به‌گونه‌ای تنظیم کند که درنهایت نحوه اجرای سیاست‌های کلی و دستیابی به اهداف هریک از سیاست‌ها به‌روشنی در لایحه مشخص باشد. این امر در رویه شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام، پذیرفته شده است. به‌عنوان نمونه، شورای نگهبان در نامه شماره ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۰۶ خود، بر لزوم درج احکام جزئی متناظر با برخی بندهای سیاست‌های کلی نظام در مصوبه مجلس پیرامون برنامه پنجم تصریح کرده است. چنین انطباق داشتن قوانین با سیاست‌های کلی نظام، مستلزم تعیین سازوکار و فرایند قانونی است.

در رویه قانونی نیز هم‌اکنون احکام سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان هنجارهایی شناخته می‌شوند که مستقیماً قابل اجرا هستند و الزام به اجرای سیاست‌ها متوقف بر بیان آن‌ها در قانون نیست؛ در این زمینه، اختلاف‌نظری وجود داشته است، مبنی بر اینکه سیاست‌های کلی نظام، مستقیماً قابل اجرا هستند یا اینکه برای نفوذ و اجرای آن‌ها وجود قانونی که بر آن تصریح کند، لازم است. ماده (۱۲۳) قانون برنامه ششم،

این اختلاف دیدگاه را مرتفع ساخته است؛ زیرا در این ماده تصریح شده است که سیاست‌های کلی نظام لازم‌الاجرا هستند. در نتیجه، سیاست‌های کلی نظام الزام‌آور، قابل اجرا و نسبت به سایر هنجارهای نظام حقوقی، دارای تفوق هستند.

وجود سازوکارهای تضمینی که موجب انطباق عملی بودجه با سیاست‌های کلی نظام شود، ضروری است. در میان سیاست‌های کلی نیز، اجرای سیاست کلی برنامه در بودجه سالانه، اهمیت ویژه‌ای دارد. تمامی سیاست‌های کلی نظام، به جهت داشتن مرجع وضع یکسان،ⁱⁱⁱ اعتبار حقوقی یکسانی دارند و اصطلاحاً در عرض همدیگر هستند؛ درعین حال، آنچه سیاست‌های کلی برنامه توسعه را به‌نحوی از سایر سیاست‌ها متمایز می‌کند، زمان‌مند بودن و ناظر بر دوره معین بودن آن است و این مهم، نشانگر اولویت زمانی و فوریت اجرای آن به نسبت سایر سیاست‌های کلی ابلاغی است. هرچند تحقق و اجرای کامل تمامی سیاست‌های کلی، ضروری است؛ اما می‌توان ماهیت سیاست‌های کلی برنامه را به‌عنوان یکی از راهبردها و گام‌های تحقق سایر سیاست‌ها در مقطع زمانی آن برنامه دانست و از این‌رو در تهیه و تصویب بودجه سالانه کل کشور، از اهمیت افزون‌تری برخوردار است (بزرگ‌خسروی و دیگران، ۱۳۹۷: ۱۲-۱۳). بنابراین، در این مقاله، تأکید ویژه‌ای بر انطباق بودجه با سیاست‌های کلی برنامه شده است.

علی‌رغم جایگاه سیاست‌های کلی نظام در هرم هنجارهای حقوقی، مفاد آن‌ها در قوانین و مقررات به‌طور کامل رعایت نمی‌شود؛ به‌عنوان نمونه، در مقدمه مقاله به برخی شواهد عدم رعایت سیاست‌های کلی در بودجه‌های سنواتی اشاره شد. دلایل گوناگونی برای عدم رعایت سیاست‌های کلی می‌توان قائل شد، از جمله آن‌ها عدم پیش‌بینی سازوکارها و تضمینات لازم برای رعایت این سیاست‌ها در طرح‌ها، لوایح و پیش‌نویس مقررات است که از جمله اهداف مذکور در این مقاله حل بخشی از همین چالش‌ها است. مطلب دیگر نیز بحث مطلوب نبودن نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است که تا یک دهه قبل عملاً نظارت چندانی بر اجرای سیاست‌های کلی اعمال نشده و هم‌اکنون نیز نظارت مذکور نیازمند در نظر گرفتن برخی ملاحظات جهت کارآمد شدن است.^۱

۱. برای مطالعه بیشتر: بهرامی حسن‌آبادی، مهدی (۱۴۰۱)، آسیب‌شناسی حقوقی هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مبتنی بر مؤلفه‌های نظارت مطلوب، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق (ع)، شهریور ماه ۱۴۰۱.

۲-۱. لزوم اصلاح ساختار بودجه‌ریزی

آنچه در این مقاله، موضوعیت دارد اصلاح ساختار بودجه‌ریزی مبتنی بر رعایت سیاست‌های کلی نظام است؛ به این نحو که فرایندها و سازوکارهای قانونی موجود، باید به نحوی اصلاح شوند که بودجه، انطباق قابل توجهی با سیاست‌های کلی نظام داشته باشد. اصلاح ساختارهای بودجه‌ریزی، فاقد تعریف قانونی مشخص است؛ اما با توجه به بند ۳ سیاست‌های کلی برنامه هفتم، به نظر می‌رسد مشتمل بر اصلاح مواردی نظیر شفاف‌سازی درآمدهای دولت و شرکت‌های دولتی و بدهی‌ها و تعهدات عمومی، مدیریت مصارف و بدهی‌های دولت و ضابطه‌مند نمودن درآمدها و هزینه‌های شرکت‌های دولتی است. با توجه به تصریح این اصطلاح در سطح سیاست‌های کلی نظام لازم است، تعریف قانونی مشخصی نیز از این اصطلاح ارائه شود.

همچنین در یک تعریف، ساختارهای بودجه‌ریزی به معنای مجموعه‌ای از قوانین و مقررات، شیوه‌های برآورد، تجهیز و تخصیص منابع، نظام‌های فنی، مالی و اجرایی است که در یک زمینه نظری ملهم از ساختار قدرت و سازمان سیاسی هر کشور، مراحل مربوط به تهیه، تصویب، اجرا و نظارت را به انجام می‌رساند (شبیروی نژاد، ۱۳۸۶: ۷۹).

با توجه به بررسی‌های به عمل آمده، به نظر می‌رسد، کنشگری مجلس شورای اسلامی در جهت بودجه‌ریزی، به شکل مطلوب و بهینه در خدمت سیاست‌های کلی نظام نبوده است. و این نشان می‌دهد، ساختار بودجه‌ریزی به‌گونه‌ای مناسب، طراحی نشده است که این اهداف (از جمله سیاست‌های کلی نظام) را به‌درستی محقق سازد (نوبخت، ۱۳۹۱: ۹-۱۰). بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نیز نشان می‌دهد که لوایح بودجه از حیث رعایت سیاست‌های کلی نظام، مشتمل بر ایرادهای پرتکراری است (برزگر خسروی، پاک‌نژاد و بهرامی حسن‌آبادی، ۱۴۰۱: ۵-۱۹). این امر علاوه بر ضرورت توجه بیشتر دستگاه‌های تدوین‌کننده لوایح بودجه به سیاست‌های کلی نظام، بیانگر ضرورت اصلاح ساختار و فرایند بودجه‌ریزی مبتنی بر رعایت سیاست‌های کلی نظام است.

۳-۱. لزوم بازنگری در قانون برنامه‌بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱

قانون برنامه‌بودجه کشور مصوب سال ۱۳۵۱ است که از این پس به‌اختصار، از آن تعبیر به «قانون» می‌کنیم. در این «قانون»، مفاهیمی همچون «برنامه درازمدت» و «خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی» مطرح شده است که مشخص نیست

این مفاهیم چه نسبتی با هنجارهای حقوقی موجود همچون سیاست‌های کلی نظام دارند. یکی از ضعف‌های «قانون»، به جهت تصویب آن قبل از استقرار قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، عدم پیش‌بینی تضمین‌های فرایندی کافی برای تحقق اهداف و سیاست‌های مندرج در قانون اساسی است.

۴-۱. لزوم نظارت کارآمد بر سیاست‌های کلی

یکی از عوامل تضمین‌کننده اجرای سیاست‌های کلی، نظارت حقوقی کارآمد و اثرگذار است؛ در نتیجه، تبیین و ایجاد یک نظارت فراگیر، دقیق، شفاف، قانون‌مند و مسئولیت‌ساز برای اجرای بهتر سیاست‌های کلی نظام به‌ویژه در حوزه بودجه‌ریزی، از جمله مسائل مهم در نظام حقوقی کشور است. علی‌رغم اهمیت ارائه نظارت حقوقی کارآمد بر سیاست‌های کلی نظام، در حوزه دانش حقوقی کشور، این بحث چندان مورد توجه و بررسی جدی قرار نگرفته است. این در حالی است که وجود سیاست‌های کلی نظام و هیئت عالی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام، زمینه بسیار مناسبی برای اثرگذاری بر فرایندهای بودجه‌ریزی است (بهرامی حسن آبادی، ۱۴۰۱: ۳ و ۸).

متأسفانه، نظارت خاصی بر فرایند بودجه‌ریزی (پیش از تصویب و ارائه لایحه بودجه به مجلس) از حیث رعایت سیاست‌های کلی نظام، صورت نمی‌گیرد.^۱ در این زمینه، گزارشی در خصوص اظهارنظر یا نقش فعال هیئت عالی نظارت در ارزیابی یا ارائه پیشنهادها ناظر بر انطباق خط‌مشی بودجه کل کشور و پیش‌نویس لایحه بودجه تهیه‌شده توسط سازمان برنامه‌و بودجه با سیاست‌های کلی مشاهده نمی‌شود. در خصوص نظارت پسینی (پس از تصویب لایحه در هیئت‌وزیران و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی) نیز عمدتاً ناظر بر موارد مغایرت لوایح بودجه با سیاست‌های کلی اظهارنظر شده است؛ درحالی‌که بحث عدم انطباق با جدیت دنبال نشده است (طحان نظیف و بهرامی حسن آبادی، ۱۴۰۲: ۸). در این مقاله با پیشنهاد سازوکارهایی، تلاش شده است تا تحقق سیاست‌های کلی نظام در لوایح و قوانین بودجه، تضمین بیشتری شود.

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص عملکرد نظارتی هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و راهکارهای کارآمد سازی نظارت هیئت عالی نظارت: بهرامی حسن آبادی، مهدی. (۱۴۰۱)، آسیب‌شناسی حقوقی هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مبتنی بر مؤلفه‌های نظارت مطلوب، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق^(ع)، شهریور ماه ۱۴۰۱.

۲. سازوکارهای اجرای سیاست‌های کلی نظام در بودجه: مراحل تهیه و

تصویب

از آنجاکه اجرای سیاست‌های کلی و پیاده‌سازی آن‌ها در قوانین بودجه، متوقف بر بودجه‌ریزی صحیح در دو مرحله تهیه و تصویب بودجه است، سازوکارهای پیشنهادی در این دو مرحله، تبیین شده است. باید اصلاحات پیشنهادی متناسب با «قانون» و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس به‌عنوان قوانین مادر حوزه تهیه و تصویب بودجه باشد. در مرحله نخست (تهیه بودجه)، نهادهای درون قوه مجریه نظیر سازمان برنامه و بودجه (از این پس، به‌اختصار، سازمان)، شورای اقتصاد و هیئت‌وزیران، نقش کلیدی ایفا می‌کنند و باید قوانین را طوری ساماندهی کرد که اصل استقلال قوا موضوع ذیل اصل ۵۷ مورد توجه قرار گیرد و در عین نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، مداخله‌ای در امر اجرا صورت نگیرد. از طرف دیگر، تصویب بودجه نیز مرتبط با صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی است که در این خصوص نیز باید مداخله‌ای در امر تقنین صورت نگیرد و هیئت عالی نظارت، تبدیل به قوه‌ای هم‌عرض مجلس نشود.

۲-۱. سازوکارهای اجرای سیاست‌های کلی نظام در تهیه لایحه بودجه

۲-۱-۱. سیاست‌های کلی نظام به‌مثابه محور بودجه‌ریزی

در «قانون»، برنامه و بودجه در قالب نظام سلسله‌مراتبی به شرح ذیل طراحی شده است که تعیین هر یک از آن‌ها مستلزم در نظر گرفتن سند بالادستی است.

۱. برنامه درازمدت به‌عنوان هنجار راهنما و بالادستی برنامه عمرانی پنج‌ساله (موضوع بند ۲ ماده ۱ «قانون»);

۲. هدف‌های کلی برنامه‌های عمرانی کشور به‌عنوان هنجار بالادستی و راهنمای برنامه‌های عمرانی کشور (موضوع بند ۱ ماده ۳ «قانون»);

۳. هدف‌های مندرج در برنامه عمرانی پنج‌ساله به‌عنوان هنجارهای راهنما و بالادستی احکام مربوط به منابع مالی دولت، منابع عملیات عمرانی شرکت‌های خصوصی و دولتی، اعتبارات جاری و عمرانی دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های خصوصی و دولتی مندرج در برنامه پنج‌ساله (موضوع بند ۳ ماده ۱ «قانون»);

۴. هدف‌ها و سیاست‌های مندرج در برنامه عمرانی پنج‌ساله به‌عنوان هنجار بالادستی و راهنمای برنامه سالانه (موضوع بند ۴ ماده ۱ «قانون»);

۵. برنامه سالانه به‌عنوان هنجار بالادستی و راهنمای بودجه عمومی دولت (موضوع بند ۵ ماده ۱ «قانون»);
۶. خط‌مشی تنظیم بودجه کشور به‌عنوان هنجار بالادستی و راهنمای بودجه کل کشور (موضوع بند ۴ ماده ۳ «قانون»);
۷. اصول، سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اعطای وام از محل اعتبارات عمرانی و مشارکت دولت در سرمایه‌گذاری مؤسسات خصوصی و اخذ وام و اعتبارات خارجی به‌عنوان هنجار بالادستی و راهنمای احکام مندرج در برنامه عمرانی پنج‌ساله، برنامه سالانه و بودجه کل کشور (موضوع بندهای ۷، ۸ و ۹ ماده ۳ «قانون»).

این سلسله‌مراتب هنجاری اسناد، مرتبط با نظام ساختاری و هنجاری دوره پیش از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بازنگری آن در سال ۱۳۶۸ است. پس از این بازنگری، در اصل یکصد و دهم قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام به‌مثابه هنجاری اساسی و راهبردی شناسایی شده است که بایستی در سلسله‌مراتب هنجاری مذکور در «قانون» دیده شود. همچنین با توجه به اینکه سیاست‌های کلی نظام، شأن فراقانونی و کلان دارد، به نظر می‌رسد که بایستی مبنا و محور بالادستی کلیه اسناد مندرج در «قانون» باشد. به‌علاوه برخی از سیاست‌های کلی نظام نظیر سیاست‌های کلی برنامه توسعه، مستقیماً و به‌طور خاص باید در تدوین لوایح برنامه توسعه، لوایح بودجه سنواتی و مواردی نظیر خط‌مشی تنظیم بودجه و برنامه سالانه دیده شوند که هیچ اشاره‌ای در «قانون» به این سلسله‌مراتب و انطباق هنجاری نشده است.

آنچه اهمیت دارد، نحوه توجه به سیاست‌های کلی نظام به‌ویژه سیاست‌های کلی برنامه در «قانون» جهت تحقق سیاست‌های کلی نظام در قانون بودجه به شرح ذیل است. با پیش‌بینی سازوکارهای زیر، تحقق سیاست‌های کلی نظام در قانون بودجه، از دو جهت (مستقیم و غیرمستقیم به‌واسطه لحاظ شدن در سند بالادستی هر سند) تضمین می‌شود.

۱. خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی باید توسط شورای اقتصاد بر اساس سیاست‌های کلی نظام به هیئت‌وزیران پیشنهاد داده شود که این امر، مستلزم اصلاح بند ۲ ماده ۳ «قانون» است؛
۲. هدف‌های کلی و اولویت‌های برنامه توسعه، توسط شورای اقتصاد باید منطبق با سیاست‌های کلی نظام با اولویت سیاست کلی برنامه، تهیه شود و به

هیئت‌وزیران ارائه گردد که این امر، مستلزم اصلاح بند ۱ ماده ۳ «قانون» است؛

۳. برنامه توسعه بایستی با رعایت سیاست‌های کلی نظام با اولویت سیاست‌های کلی برنامه تدوین شود، به‌گونه‌ای که ناظر به هر حکم سیاست کلی برنامه، احکام تفصیلی با ماهیت برنامه‌ای در برنامه مذکور وجود داشته باشد؛ این امر، مستلزم اصلاح بند ۳ ماده ۵ «قانون» است؛

۴. خط‌مشی تنظیم بودجه کل کشور بایستی توسط شورای اقتصاد بر اساس اولویت‌های مصرح در قانون برنامه توسعه و سیاست‌های کلی نظام (با اولویت سیاست کلی برنامه) تهیه شده و جهت طرح در هیئت‌وزیران آماده شود؛ این امر، مستلزم اصلاح بند ۴ ماده ۳ «قانون» است. سازمان نیز بایستی بر همین اساس، خط‌مشی تنظیم بودجه کل کشور پیشنهادی خود را به شورای اقتصاد تسلیم کند که این امر، مستلزم اصلاح بند ۴ ماده ۵ «قانون» است؛ ۵. بودجه کل کشور نیز باید به‌وسیله سازمان بر اساس برنامه توسعه و سیاست‌های کلی نظام با اولویت سیاست کلی برنامه تنظیم شود که این امر، مستلزم اصلاح بند ۵ ماده ۵ «قانون» است.

این نظام سلسله‌مراتبی، علاوه بر تأمین جایگاه سیاست‌های کلی نظام در «قانون»، ضریب اجرای آن سیاست‌ها را در مرحله بودجه‌ریزی، به‌صورت مضاعف تضمین می‌کند. در این صورت می‌توان گفت که سلسله‌مراتب هنجارها موجب تثبیت هنجاری، انسجام هنجارهای حقوقی و ایجاد نظم حقوقی سازمانی خواهد شد (ویژه، ۱۳۸۸: ۱۰). در این خصوص، مدل دیگر سلسله‌مراتب هنجاری قابل پیشنهاد به این صورت است که صرفاً برنامه توسعه و سایر اجزاء آن از جمله هدف‌های کلی برنامه و سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که ضمن آن مطرح می‌شوند، مطابق با سیاست‌های کلی نظام و سیاست کلی برنامه باشد تا پس از تدوین قانون برنامه، سایر اسناد بودجه نظیر احکام بودجه، خط‌مشی تنظیم بودجه و برنامه سالانه، مبتنی بر برنامه توسعه باشند؛ چراکه فرض بر این خواهد بود که برنامه توسعه، مبتنی بر سیاست‌های کلی و سیاست برنامه نگاشته شده است و در نتیجه، تبعیت بودجه از برنامه توسعه، به‌منزله انطباق بودجه با سیاست کلی نیز است.

از چند جهت این مدل پیشنهادی محل خدشه است؛ نخست اینکه لزوماً در مرحله تهیه برنامه توسعه، تمامی احکام و مندرجات برنامه، مطابق با سیاست‌های کلی نظام

و سیاست برنامه سامان پیدا نمی‌کند و در برخی از موارد، به علل مختلف از توجه کافی به این سیاست‌ها غفلت می‌شود؛ در نتیجه، لازم است، در مرحله تهیه و تدوین بودجه، انطباق بودجه با سیاست‌های کلی، مورد راستی‌آزمایی و بازبینی مجدد قرار گیرد. دوم اینکه، برخی از مفاد قانون برنامه، منبعث از سیاست‌های کلی نظام نبوده و به جهت اختیارات دولت و مجلس در قانون برنامه درج شده‌اند و نباید چنین مفادی را با مواردی که مطابق و در اجرای سیاست‌های کلی برنامه تصویب شده‌اند، یکی انگاشت. به‌علاوه، برخی از سیاست‌های کلی اساساً ناظر به مفاد بودجه، دارای احکامی هستند که باید این احکام در این سند، رعایت شوند؛ در نتیجه، در مرحله تدوین احکام بودجه نیز نسبت‌سنجی با سیاست‌های کلی باید صورت گیرد؛ در غیر این صورت، احکام سیاستی که به آن اشاره شد، قابل اجرا نخواهد بود. همچنین ممکن است، برخی سیاست‌های جدید ابلاغ‌شده در موقع تهیه و تصویب برنامه توسعه، مورد توجه قرار نگیرد، درحالی‌که به دلیل هم‌زمانی با تهیه و تصویب بودجه، باید مورد توجه جدی و جدید قانون‌نویسان و قانون‌گذاران باشد. در نهایت به نظر می‌رسد، با توجه به ادله مذکور و همچنین اهمیت و ضرورت اجرای دقیق سیاست‌های کلی نظام در بودجه کل کشور، مدل سلسله‌مراتب هنجاری نخست که به آن اشاره شد بر مدل دیگر تفوق دارد.

۲-۱-۲. استفاده صحیح از نقش نظارتی هیئت عالی نظارت در مراحل تهیه

لایحه بودجه

هیئت عالی نظارت به‌عنوان مقام نظارت بر سیاست‌های کلی نظام به‌موجب مواد ۳ و ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، بر کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی و سایر مصوبات دیگر قوا از حیث انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی، نظارت دارد.^۱

۱. به‌موجب ذیل بند اصل یکصد و دهم قانون اساسی، رهبر می‌تواند برخی از وظایف خود را به نهاد یا شخص دیگری تفویض کند؛ لذا مقام معظم رهبری در مورخ ۱۳۷۷/۰۱/۱۷ طی نامه خود به مجمع تشخیص مصلحت نظام، وظیفه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار کردند (مهرپور و دیگران، ۱۳۸۰: ۳۸۰). این وظیفه تا سال ۱۳۹۶ توسط صحن مجمع تشخیص مصلحت نظام انجام می‌شد. به‌موجب حکم جزء «۱-۴» پیوست حکم رهبری برای تعیین اعضای جدید مجمع تشخیص در سال ۱۳۹۶، چنین مقرر شد: «وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع انتقال می‌یابد» (حاجی علی‌خمس، ۱۳۹۷: ۱۶۱). سرانجام در جلسه روز شنبه ۳۰ دی ۱۳۹۶ مجمع تشخیص با رأی اعضای این مجمع، «هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» تشکیل گردید. این هیئت، جایگزین مجمع تشخیص شد. این اقدام در راستای چابک نمودن نظارت بر اجرای سیاست‌ها و خارج کردن بحث نظارت از ذیل کمیسیون‌های مختلف مجمع و استقلال بخشیدن به آن بود (بهرامی حسن‌آبادی، ۱۴۰۱: ۱۰۷). هم‌اکنون با تغییر آیین‌نامه

سازوکارهای نظارتی این هیئت برای ارزیابی دقیق‌تر و ارائه نقطه نظرات نظارتی خود در فرایند بودجه‌ریزی، بسیار ضعیف ارزیابی می‌شود؛ چراکه اساساً سازوکارهای نظارتی خاصی در «قانون» برای هیئت عالی نظارت وجود ندارد؛ این سکوت، در تمامی فرایندهای تهیه لایحه بودجه وجود دارد؛ چه در خصوص شورای اقتصاد که برخی از هنجارهای مالی را پیشنهاد، تنظیم و یا تصویب می‌کند و چه در خصوص سازمان که بسیاری از این هنجارها را تنظیم می‌نماید، نظارت ماهوی خاصی از حیث رعایت سیاست‌های کلی دیده نمی‌شود. این امر یکی از نقاط ضعف «قانون» محسوب می‌شود و اجرای بهتر هنجارهای بالادستی مستلزم بهبود امر نظارت خواهد بود. اساساً هنجارهای حقوقی در یک سلسله‌مراتب هنجاری، باید به شکلی منطقی، سامان‌دهی شوند و در صورت عدم رعایت این منطق، انسجام هنجارهای حقوقی نیز تضعیف می‌شود (ویژه، ۱۳۸۸: ۸). به‌علاوه، اضافه نمودن سیاست‌های کلی نظام در هرم هنجارهای حقوقی مطرح در «قانون» چنانچه بدون تعبیه سازوکار نظارتی باشد، عملاً بی‌فایده خواهد بود؛ در نتیجه، بایستی از ظرفیت نظارتی هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام برای رفع این خلأ بهره برد.

یکی از موقعیت‌هایی که هیئت عالی نظارت می‌تواند طی آن، حضور نظارتی مؤثری در فرایند بودجه‌ریزی داشته باشد، شرکت در جلسات تهیه و تنظیم بودجه و عضو ناظر بودن دبیر یا یکی از اعضای هیئت عالی نظارت، در جلسات سازمان، شورای اقتصاد و هیئت‌وزیران است. این سازوکار موجب می‌شود هیئت عالی نظارت به‌صورت پیشگیرانه در جلوگیری از وضع هنجارهای غیرمنطبق با سیاست‌های کلی نقش داشته باشد و از کیفیت مصوبات و عملکرد دستگاه‌های مسئول به شکل دقیق و جزئی مطلع شود. درعین‌حال، این مسئله از منظر حقوق اساسی و حقوق اداری، دارای چند ملاحظه و ایراد ذیل به نظر می‌رسد:

۱. عضویت دبیر یا یکی از اعضای هیئت عالی نظارت با حق رأی در نهادهای ذیل دولت (قوه مجریه) که ذیصلاح در تهیه لایحه بودجه (موضوع صدر اصل ۵۲ و اصل ۱۲۶) هستند، دخالت آشکار در امور این قوه محسوب می‌شود که مغایر با اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی به نظر می‌رسد. بر اساس اصل ۶۰

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ابلاغی ۱۴۰۲، تغییراتی در تعداد اعضای هیئت عالی نظارت لحاظ شده است. مهم‌ترین ابزارهای نظارتی این هیئت نیز شامل جلوگیری از تأیید مصوبات مجلس مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی از طریق شورای نگهبان (ماده ۶ مقررات نظارت) و تذکر به نهادهای وضع‌کننده مصوبه پس از اطلاع از مغایرت یا عدم انطباق آن با سیاست‌های کلی است (ماده ۵ مقررات نظارت) است.

قانون اساسی، اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزرا است. با توجه به صدر اصل ۵۲ و اصل ۱۲۶ قانون اساسی، تهیه لایحه بودجه در صلاحیت انحصاری دولت است (فراهانی و همکاران، ۱۴۰۰: ۱۳۱-۱۳۲؛ حسینی و فاتحی‌زاده، ۱۳۹۴: ۳۰۶؛ نیکونهاد و قارلقی، ۱۳۹۶: ۱۱۶-۱۱۷)؛ لذا هرگونه مداخله تصمیم‌گیرانه در این امر توسط افرادی خارج از قوه مجریه، مخالف قانون اساسی به نظر می‌رسد، مگر اینکه به‌صورت ارائه پیشنهاد و بدون اعمال نفوذ در فرایند تصمیم‌سازی صورت گیرد؛

۲. به نظر می‌رسد حتی در صورت نداشتن حق رأی دبیر یا یکی از اعضای هیئت عالی نظارت و صرف شرکت وی در جلسات تدوین لایحه بودجه (حتی به‌عنوان عضو ناظر)، نظر اعضای جلسات را متأثر می‌کند و می‌تواند استقلال کارشناسی اعضای دارای حق رأی را مختل سازد. به دلیل ماهیت نظارتی هیئت عالی نظارت و برتری آن از حیث صلاحیت فراقوه‌ای، حضور دبیر یا اعضای این هیئت در جلسات مذکور، عملاً مقام نظارتی را به مقام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری تبدیل می‌کند که این امر با مفاد^{iv} اصول ۱۱۰، ۵۲، ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی سازگار نیست؛

۳. از آنجاکه سازوکاری وجود ندارد تا تضمین کند که نظر دبیر یا یکی از اعضای هیئت عالی نظارت، همان نظر هیئت عالی نظارت باشد و با توجه به اینکه صلاحیت این هیئت، اساسی و قائم به شخص است،^v این هیئت مجاز به تفویض اختیار خود نبوده و به رسمیت شناختن نظر دبیر یا یکی از اعضای هیئت عالی نظارت به‌عنوان نظر این هیئت (بدون وجود مصوبه هیئت مزبور)، به‌منزله رسمیت دادن به یک نظر غیررسمی است و این امر، مغایر با فلسفه تشکیل این هیئت به نظر می‌رسد.

با توجه به این موارد، هیئت عالی نظارت فارغ از حضور نظارتی در جلسات، می‌تواند به‌صورت پیشینی، یک ماه پیش از تعیین هدف‌های کلی برنامه توسط شورای اقتصاد (موضوع بند ۱ ماده ۳ «قانون») اصول راهنمای تدوین هدف‌های کلی و اولویت‌های برنامه توسعه را متناظر با سیاست کلی برنامه به رئیس‌جمهور ابلاغ کرده و نیز پیشنهادهای خود در این خصوص را به‌نحوی که مطابق با سیاست کلی برنامه باشد، به دبیر شورای اقتصاد جهت بررسی در این شورا تقدیم کند و یا با توجه به صلاحیت‌های

تعیین‌شده در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر مصوبات هیئت‌وزیران از این حیث نظارت کند. عدم رعایت این اصول در مصوبات می‌تواند موجب تذکر هیئت عالی نظارت به مرجع تصویب مذکور (موضوع ماده ۵ آیین‌نامه نظارت) شود یا ارائه گزارش عملکرد دستگاه مربوطه مبنی بر عدم رعایت سیاست‌های کلی نظام به مقام معظم رهبری (موضوع ماده ۱۱ آیین‌نامه نظارت) را به دنبال داشته باشد.

۲-۱-۳. تنظیم دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه مبتنی بر سیاست‌های کلی

نظام

هرچند تعیین یک نظام هنجاری با محوریت سیاست‌های کلی نظام می‌تواند طریقی قابل اطمینان برای انطباق بودجه با این سیاست‌ها باشد، در مقام تنظیم لایحه بودجه توسط سازمان ممکن است برخی از احکام سیاست‌های کلی برنامه یا سایر سیاست‌های کلی مورد غفلت واقع شود و یا در تنظیم اولویت‌های مطرح‌شده در لایحه بودجه، برخی از اولویت‌های مطرح در سیاست‌های کلی وزن کمتری نسبت به اولویت‌های دیگر مندرج در این لایحه داشته باشند و یا برخی احکام سیاست‌های کلی به‌صورت نامتوازن و با اولویت پایین‌تری نسبت به سایر احکام سیاست‌های کلی، مورد توجه واقع شوند؛ در نتیجه، لازم است دستورالعملی در مقام بودجه‌ریزی وجود داشته باشد تا نه‌تنها تعارضی میان سیاست‌های کلی نظام و سیاست کلی برنامه با لایحه بودجه وجود نداشته باشد، بلکه مفاد بودجه، منطبق با سیاست‌های کلی در نظر گرفته شود، به‌نحوی که تمامی احکام مرتبط در سیاست‌های کلی برنامه، دارای مابه‌ازای مشخص در بودجه باشند و در خصوص تحقق هر یک از این احکام، در بودجه تعیین تکلیف شده باشد. به‌علاوه، نظام اولویت‌بندی اهداف و احکام در لایحه بودجه، متناسب با سیاست کلی برنامه، سامان پیدا کند.

در نتیجه، دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام، تنظیم‌کنندگان بودجه در سازمان و سایر پیشنهاددهندگان بودجه در دستگاه‌های اجرایی را مکلف به رعایت حداکثری سیاست‌های کلی نظام خواهد کرد. پیشنهاد می‌شود جهت اشاره به این دستورالعمل، یک تبصره به شرح ذیل به ماده ۵ «قانون» الحاق یابد:

سازمان مکلف است «دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام» را حداکثر شش ماه پس از تصویب این قانون تدوین کرده و جهت تصویب

به هیئت‌وزیران تسلیم کند. هیئت‌وزیران نیز حداکثر ظرف مدت شش ماه پس از تسلیم دستورالعمل مذکور مکلف است این دستورالعمل را با اخذ نظر از دبیر هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، از جهت حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، تصویب کند. رعایت این دستورالعمل در تهیه و تنظیم بودجه کل کشور برای سازمان و تمامی اشخاص مسئول، از جمله بالاترین مقام تمامی دستگاه‌های اجرایی، الزامی است.

با توجه به اینکه سیاست‌های کلی متنوعی حتی پس از ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه در طول هر برنامه، به تصویب مقام معظم رهبری می‌رسد باید سازوکاری برای اصلاح این دستورالعمل در نظر گرفت. در غیر این صورت، دستورالعمل مذکور، ناقص و ناکارآمد خواهد شد؛ بنابراین، باید در پیش‌نویس اصلاح «قانون»، سازمان را مکلف ساخت که با توجه به سیاست‌های کلی ابلاغی جدید دارای اثر مالی، حداکثر ظرف شش ماه پس از ابلاغ سیاست کلی جدید، دستورالعمل مزبور را اصلاح کرده و مطابق فرایندی که ذکر شد، جهت تصویب به هیئت‌وزیران تقدیم کند.

در دستورالعمل مذکور می‌توان الزامات و برنامه‌های متنوعی را جهت تنظیم پیش‌نویس بودجه مبتنی بر سیاست‌های کلی طراحی کرد که از جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد: «الزام به تهیه جدولی تفصیلی و بسط یافته از احکام سیاست‌های کلی نظام که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم ناظر بر بودجه و بودجه‌ریزی هستند» و «روزآمدسازی این جدول با توجه به سیاست‌های جدید»، «استفاده از ظرفیت مراکز پژوهشی جهت ارزیابی عوامل عدم کارایی، اثربخشی و نتیجه‌بخشی احکام و ارقام بودجه‌های سنواتی گذشته که در جهت اجرای سیاست‌های کلی وضع شده‌اند و پیش‌بینی رفع این عوامل و در نظر گرفتن احکام و ارقام مناسب برای تحقق اهداف مذکور»، «تعیین سازوکاری برای بررسی پیشنهادهای تقنینی ارسال شده از سوی دستگاه‌های اجرایی به سازمان برنامه از جهت مغایرت با سیاست‌های کلی نظام»، «تعیین سازوکارهای لازم برای اخذ پیشنهادات تقنینی در جهت در نظر گرفتن الزامات ایجابی جهت انطباق لایحه بودجه با سیاست‌های کلی نظام».

۲-۱-۴. افزایش میزان پاسخ‌گویی رئیس‌جمهور و سازمان

سازمان به‌عنوان مدیر تهیه و تنظیم بودجه، بایستی پاسخ‌گویی و مسئولیت خاصی نسبت به این امر داشته باشد. پاسخ‌گو کردن شورای اقتصاد و هیئت‌وزیران به دلیل

تصمیم‌گیری جمعی در آن‌ها، با مشکلاتی مواجه می‌شود؛ درعین حال، می‌توان رئیس سازمان مزبور را در مورد تهیه و تنظیم لایحه بودجه کشور در موارد ذیل پاسخ‌گو کرد:

۱. ارسال تصمیمات و مصوبات شورای اقتصاد در اجرای بندهای ۱ تا ۴ ماده ۳ «قانون»^{vi} به دبیر هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛
۲. تهیه و ارسال گزارش میزان تطابق تصمیمات و مصوبات شورای اقتصاد در اجرای بندهای ۱ تا ۴ ماده ۳ «قانون»، با سیاست‌های کلی نظام (با اولویت سیاست کلی برنامه)، به دبیر هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛
۳. ارسال تصمیمات و مصوبات سازمان مزبور در اجرای بندهای ۳ تا ۵ ماده ۵ «قانون»^{vii} به دبیر هیئت عالی نظارت؛
۴. تهیه و ارسال گزارش تطابق تصمیمات و مصوبات سازمان مزبور در اجرای بندهای ۳ تا ۵ ماده ۵ «قانون» با سیاست‌های کلی نظام با اولویت سیاست برنامه به دبیر هیئت عالی نظارت.

ارسال این تصمیمات، مصوبات و گزارش‌ها به هیئت عالی نظارت از طرف سازمان، مانعی از ارسال موارد مذکور به مجلس و یا سایر مراجع ذیصلاح نیست؛ نظارت نهادهای نظارتی موجود در نظام حقوقی ایران، تزامنی با نظارت مذکور در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی ندارد و سایر نهادها می‌توانند وفق صلاحیت‌های نظارتی خود با توجه به سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان یک منبع هنجاری اساسی، عمل کنند (طحان نظیف و بکشلو، ۱۴۰۰: ۷۶).

همچنین مطابق با اصل ۱۲۶ قانون اساسی، رئیس‌جمهور مسئول مستقیم امور بودجه است. در خصوص اینکه بودجه تا چه حدی منطبق با سیاست‌های کلی نظام است، برای پاسخ‌گو کردن رئیس‌جمهور در «قانون»، سازوکاری وجود ندارد؛ پیشنهاد می‌شود با اصلاح «قانون»، رئیس‌جمهور موظف به ارسال موارد ذیل حداکثر ده روز پس از تصویب، به هیئت عالی نظارت شود:

۱. دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام (موضوع بند قبل این مقاله)؛
۲. خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی (موضوع بند ۲ ماده (۳) «قانون»);
۳. خط‌مشی تنظیم بودجه کل کشور (موضوع بند ۴ ماده (۳) «قانون»);
۴. برنامه سالانه (موضوع بند ۴ ماده (۱) «قانون»);

۵. لایحه بودجه کل کشور به همراه کلیه اسناد راهنما و پشتیبان، مستندات و پیوست‌های لایحه.

۲-۲. سازوکارهای اجرای سیاست‌های کلی نظام در رسیدگی و تصویب لایحه بودجه

فارغ از ماهیت حقوقی بودجه،^{viii} اجرای سیاست‌های کلی در قوانین بودجه، صرفاً معطوف به بخش تنظیم و تهیه بودجه نبوده و باید تصویب بودجه در مجلس نیز به‌گونه‌ای باشد که اجرای حداکثری سیاست‌های کلی نظام تضمین شود. برای تحقق این امر سازوکارهای ذیل، قابل بررسی به نظر می‌رسد:

۲-۲-۱. اجازه طرح ایرادات توسط دبیر هیئت عالی نظارت در کمیسیون تلفیق بودجه و سایر کمیسیون‌های مجلس

یکی از موضوعات قابل بررسی در جهت اجرای سیاست‌های کلی نظام در مرحله تصویب بودجه، حضور نظارتی دبیر هیئت عالی نظارت در کمیسیون‌های مجلس است. کیفیت این حضور به شرح ذیل، از حیث حقوقی محل بحث است.

ماده ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۳۹۲ مقام معظم رهبری، با تأکید خاص بر بررسی قانون بودجه توسط هیئت عالی نظارت (پیش‌تر، مجمع)، به‌صراحت تأکید می‌کند که نمایندگان مجمع (یکی از اعضای هیئت عالی نظارت و سابقاً یکی از اعضای مجمع تشخیص)، موارد مغایرت و عدم انطباق را در کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس مطرح می‌کنند. این حکم، صرفاً حق طرح کردن موارد ایرادات در کمیسیون مجلس را به رسمیت شناخته است.

پیش‌ازاین بیان شد که حضور نظارتی دبیر هیئت عالی نظارت یا یکی از اعضای آن هیئت در جلسات تهیه و تنظیم بودجه، دارای چه اشکالات و ایرادهایی است؛ لذا حضور نظارتی اشخاص مذکور، نباید به‌گونه‌ای باشد که عملاً از نمایندگان مجلس در اظهارنظر و اعمال اختیارات، سلب صلاحیت شود. بر این اساس، می‌توان حضور و اظهارنظر دبیر هیئت عالی نظارت را صرفاً محدود به بخشی از جلسه کمیسیون‌ها کرد تا در تصمیم‌گیری توسط نمایندگان، خللی ایجاد نشود و مداخله احتمالی نیز در تصمیم‌گیری صورت نگیرد. صرف حضور و مطرح کردن ایرادات مجمع، حداقل کیفیت حضور در جلسات کمیسیون‌های مجلس است و نماینده مجمع، باید پس از طرح

کردن ایراد، جلسه را ترک کند و یا در صورت عدم ترک جلسه، از مشارکت در مباحث نمایندگان خودداری کند مگر اینکه از وی تقاضای توضیح بیشتر شود.

ممکن است جهت کاهش مداخله نماینده مجمع در تصمیم‌گیری کمیسیون مجلس، پیشنهاد شود که بجای حضور نظارتی موضوع مقررات مزبور، از سازوکارهای دیگری نظیر ارسال مصوبات کمیسیون به هیئت عالی نظارت و ارائه پیشنهاد رافع ایراد توسط این هیئت استفاده شود. این پیشنهاد، عملاً احتمال مداخله مجمع در تصمیم‌گیری مجلس را بیشتر می‌کند؛ زیرا مجمع با ارائه پیشنهادات خود جهت رفع ایرادات، به مجلس جهت‌دهی می‌کند و حق ابتکار را از نمایندگان سلب می‌کند و چه بسا نمایندگان مجبور شوند در خصوص پیشنهاد مجمع، نفیاً و اثباتاً به اظهار نظر و بحث بپردازند.

با وجود حکم ماده ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، سازوکار این امر در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، بیان نشده است. از لوازم چنین حضوری این است که در آیین‌نامه داخلی مجلس، فرصت و زمان کافی جهت اظهارنظر به نماینده هیئت عالی نظارت در کمیسیون داده شود و برگزاری جلسات کمیسیون، حداقل سه روز قبل به اطلاع هیئت عالی برسد.

۲-۲-۲. امکان اخطار نمایندگان در خصوص عدم رعایت سیاست‌های کلی

نظام در صحن و کمیسیون‌های مجلس

امکان اخطار توسط نمایندگان مجلس در خصوص عدم رعایت سیاست‌های کلی نظام، در فرایند رسیدگی و تصویب بودجه، چه در کمیسیون‌ها و چه در صحن علنی، سازوکار پیشنهادی دیگر است. این اخطار باید توسط نمایندگان داده شود و در یک سازوکار داخلی مجلس، در خصوص آن تعیین تکلیف شود تا استقلال این قوه مخدوش نشود؛ لذا مداخله دبیر و یا اعضای هیئت عالی نظارت، جهت کنترل مذاکرات نمایندگان در صحن و کمیسیون‌های مجلس، به دلایلی که پیش‌تر بیان شد، مطلوب به نظر نمی‌رسد. در صحن، بر اساس رویه فعلی، طبق ماده ۱۹۴ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، اخطار مغایرت با قانون اساسی، قبل از رأی‌گیری و با استناد به اصل مربوطه، مقدم بر اظهارات دیگر است و مذاکرات در موضوع اصلی را متوقف می‌کند. در صورتی که رئیس مجلس اخطار مزبور را وارد بدانند، بدون بحث از مجلس نظرخواهی می‌نمایند و چنانچه مجلس اخطار را وارد دانست، رئیس نسبت به پذیرش اصلاحات پیشنهادی یا حذف مورد اشکال یا ارجاع آن به کمیسیون گزارش‌دهنده، جهت بررسی مجدد، اقدام

می‌کند. از آنجاکه گزاره «مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، لزوماً به‌منزله مغایرت با قانون اساسی است»، محل تردید است، به استناد ماده ۱۹۴ قانون مزبور، نمی‌توان در صحن، اقدام به اخطار از حیث مغایرت با سیاست‌های کلی نظام کرد. بر این اساس لازم است در این خصوص به نحو مقتضی، قانون‌گذاری صورت گیرد.

در کمیسیون‌ها، به دلیل خلأ قانونی، سازوکار مقرر در ماده ۱۹۴ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، قابل اجرا نیست؛ مگر اینکه کمیسیون تلفیق بودجه، آن را به‌عنوان آیین‌نامه داخلی خود، به رسمیت بشناسد که تاکنون این امر اتفاق نیفتاده است؛ به‌خصوص اینکه این کمیسیون هر ساله تشکیل و اعضای آن تغییر می‌یابد.

در خصوص این سازوکار پیشنهادی، چه در صحن و چه در کمیسیون تلفیق بودجه، این نکته حائز اهمیت است که نباید رئیس جلسه در پذیرفتن یا رد اخطار، تبعیض‌آمیز یا سلیقه‌ای عمل کند. در این راستا، پیشنهادات ذیل قابل بررسی به نظر می‌رسند: ۱. امکان طرح مجدد اخطاری که در کمیسیون تلفیق بودجه توسط رئیس کمیسیون رد شده است، در صحن مجلس؛ و ۲. لزوم تأیید نظر رئیس جلسه صحن مبنی بر وارد نبودن اخطار توسط رئیس کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس و الا اخطار بدون بحث، از مجلس نظرخواهی و طبق آن عمل بشود.

۲-۳. ارائه گزارش مصوبات کمیسیون‌ها و صحن به هیئت عالی نظارت

پیشنهاد می‌شود با اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، رئیس کمیسیون تلفیق و روسای سایر کمیسیون‌های مجلس ملزم شوند گزارش کمیسیون مزبور در خصوص کلیات و جزئیات لایحه بودجه را هم‌زمان برای هیئت عالی نظارت ارسال کنند. از سوی دیگر، باید رئیس مجلس موظف شود تا مصوبه مجلس در خصوص بخش‌های اول و دوم لایحه بودجه (ماده واحده و جداول تفصیلی) را هم‌زمان با ارسال به شورای نگهبان، برای دبیر هیئت عالی نظارت ارسال کند.

۲-۴. اجازه یا عدم اجازه طرح ایرادات توسط دبیر هیئت عالی نظارت در

صحن مجلس

امکان نطق در صحن مجلس نیز از جمله سازوکارهای نظارتی است که بایستی مورد توجه واقع شود. نظر به اجازه طرح ایرادات توسط دبیر هیئت عالی نظارت در کمیسیون تلفیق بودجه و سایر کمیسیون‌های مجلس، به قیاس اولویت، این هیئت (و نه شخصی

با داشتن اختیار تفویضی از جانب این هیئت) باید مجاز باشد تا نظر رسمی (مصوب هیئت) خود را در خصوص هر آنچه در صحن مجلس به رأی گذاشته خواهد شد، ابراز دارد؛ تا صحن مجلس با علم به نظر این هیئت، تصمیم مقتضی را به عمل آورد. هیئت‌رئیس مجلس شورای اسلامی بایستی حداقل سه روز پیش از رأی‌گیری کلیات و جزئیات بودجه در صحن مجلس، هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را از این موضوع باخبر کند.

۲-۲-۵. حضور دبیر هیئت عالی نظارت حین بررسی موارد اعاده شده

از آنجاکه شورای نگهبان صرفاً عین نامه (ایرادات) هیئت عالی نظارت را نسبت به بودجه مصوب مجلس، جهت رفع ایرادات به مجلس ارسال می‌کند و نظر به اینکه این شورا، در خصوص ایرادات اعلامی آن هیئت ورود ماهوی نداشته و نظر آن هیئت را نفیاً و اثباتاً بررسی نمی‌کند، لازم است در خصوص ایرادات آن هیئت، نماینده آن هیئت در جلسه کمیسیون تلفیق بودجه شرکت کند. در عین حال، این شرکت نباید به نحوی باشد که منجر به دیکته کردن نظر آن هیئت بر مجلس شود. مشابه حکم مقرر در ذیل فراز اول ماده ۱۹۹ مزبور، در صورت عدم حضور نماینده هیئت عالی نظارت در موعد اعلام‌شده، کمیسیون با ملحوظ نمودن نظر هیئت عالی نظارت، کار خود را انجام می‌دهد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

تحقق سیاست‌های کلی نظام در قوانین بودجه، مستلزم اصلاح فرایندهای مربوط به تهیه لایحه بودجه و تصویب آن در مجلس است. در قوانین مادر مرتبط، از جمله «قانون» و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، هیچ سازوکاری برای حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در مراحل تهیه و تصویب بودجه دیده نشده است. به همین دلیل، در این مقاله، سازوکارهای پیشنهادی ناظر بر دو مرحله تهیه و تصویب بودجه، با تمرکز بر اصلاح دو قانون مذکور، مطرح شده‌اند.

♦ پیشنهاد در خصوص تهیه و تصویب بودجه،

۱. اصلی‌ترین خلأ موجود را می‌توان فقدان جایگاه سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان یک هنجار شناخته‌شده در «قانون» دانست. بنابراین، اصلی‌ترین پیشنهاد، تعریف سیاست‌های کلی نظام در رأس هرم هنجارهای مالی است

که در «قانون» مطرح شده‌اند. به‌علاوه، این پیشنهاد در صورتی کارآمد خواهد بود که بودجه و سایر اسناد مالی مندرج در «قانون» (نظیر برنامه توسعه، خط‌مشی تنظیم بودجه و اهداف کلی برنامه توسعه)، مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام تدوین شوند؛ در این خصوص، صرف بیان سیاست‌های کلی به‌عنوان هنجار بالادستی که فقط اهداف کلی برنامه توسعه یا برنامه توسعه بایستی منطبق با آن باشد، کفایت نمی‌کند؛ بلکه بودجه نیز باید منطبق با سیاست‌های کلی نظام باشد؛ در غیر این صورت، سیاست‌های کلی نظام در بودجه به‌صورت ناقص اجرا خواهند شد و بسیاری از سیاست‌های کلی از جمله مواردی که پس از مراحل تهیه و تصویب برنامه توسعه، ابلاغ شده و یا به هر دلیل در موقع تصویب قانون برنامه توسعه مورد توجه واقع نشده است، مغفول واقع خواهند شد؛

۲. در فرایند تهیه لایحه بودجه، نباید صرفاً به درج الزامات قانونی برای نهادهای مسئول اکتفا کرد، بلکه بایستی از ضمانت اجراهای نظارتی برای افزایش ضریب اجرای این الزامات توسط این افراد بهره گرفت. یکی از سازوکارهای نظارتی قابل بررسی، حضور دبیر هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام یا یکی از اعضای این هیئت به نمایندگی از وی، در جلسات تهیه و تصویب بودجه، برنامه و یا سایر هنجارهای بالادستی بودجه نظیر خط‌مشی تنظیم بودجه و هدف‌های کلی برنامه توسعه است. حضور نظارتی مذکور، با برخی آسیب‌های احتمالی همراه است؛ از جمله اینکه این حضور می‌تواند منجر به مداخله در امور اجرایی شود و اصول ۵۲، ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی را نقض کند. نقض استقلال کارشناسی اعضای جلسات تصمیم‌گیر و همچنین شائبه در قابلیت انتساب نظرات نمایندگان هیئت عالی نظارت به تمامی اعضای آن هیئت و امکان تغییر نظرات هیئت در هنگام تصمیم‌گیری در خصوص مصوبات، از جمله آسیب‌های دیگر است. درعین‌حال، ارسال مصوبات نهادهای دخیل در امر تهیه بودجه به هیئت عالی نظارت و یا تعیین اصول کلی برای اجرای سیاست‌های کلی از طرف این هیئت برای نهادهای مسئول در قوه مجریه، مطلوب‌تر به نظر می‌رسد؛

۳. الزام به تصویب و اجرای دستورالعمل بودجه‌ریزی مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام برای «سازمان» می‌تواند به نحو مطلوب، ابتدای لایحه بودجه را در نخستین مرحله با سیاست‌های کلی نظام، تضمین کند. به‌علاوه، سازمان

بایستی تصمیمات اتخاذشده به موجب «قانون» در فرایند تهیه و تنظیم لایحه بودجه را به همراه گزارش تطابق آن مصوبات با سیاست‌های کلی نظام، به هیئت عالی نظارت و مجلس شورای اسلامی ارسال کند. این کار، منجر به افزایش پاسخ‌گویی «سازمان» در فرایند بودجه‌ریزی خواهد شد. رئیس‌جمهور نیز به‌عنوان مسئول امور برنامه‌بودجه، بایستی برخی اسناد مالی نظیر خط‌مشی تنظیم بودجه، لایحه بودجه و لایحه برنامه توسعه را که به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، به هیئت عالی نظارت ارسال کند.

❖ پیشنهاد در مرحله رسیدگی و تصویب بودجه در مجلس

۱. طرح اخطار مغایرت با سیاست‌های کلی نظام می‌تواند تا حدی مفید باشد. طرح ایرادات هیئت عالی نظارت توسط دبیر آن هیئت، در جلسات کمیسیون تلفیق بودجه و سایر کمیسیون‌های مجلس، نباید به‌گونه‌ای باشد که منجر به مداخله وی در تقنین و تصمیم‌گیری به جای نمایندگان شود و بایستی این حضور در جلسات کمیسیون را محدود به بخشی از جلسه کرد که مختص به استماع اظهارات نماینده هیئت عالی نظارت است. همچنین طرح ایرادات هیئت عالی نظارت توسط دبیر آن هیئت، باید پیش از رأی‌گیری کلیات لایحه بودجه (بخش ماده واحده) در صحن مجلس باشد؛
۲. حق اخطار نمایندگان مجلس به مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، با توجه به فقدان پیش‌بینی چنین امری، لازم است در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس دیده شود، هم در صحن و هم در کمیسیون‌ها. سازوکارهایی نیز برای جلوگیری از اعمال تبعیض و سلیقه توسط رئیس جلسه در حین رسیدگی به چنین اخطارهایی در کمیسیون‌ها و صحن، باید مورد توجه قرار گیرند؛
۳. به جهت قابلیت یافتن نظارت هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در مرحله تصویب بودجه، باید کلیه مصوبات و پیشنهادات نمایندگان، کمیسیون‌ها و صحن علنی در فرایند رسیدگی و تصویب بودجه (ناظر به کلیات یا جزئیات)، به این هیئت عالی ارسال شوند. حضور دبیر هیئت عالی نظارت در موارد اعاده شده به مجلس توسط این هیئت نیز در جلسه کمیسیون تلفیق بودجه مفید به نظر می‌رسد، به‌خصوص در مواردی که رسیدگی مجلس با قید فوریت انجام می‌شود و همه موارد گفته‌شده در اینجا، نیازمند اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است.

ملاحظات اخلاقی

حامی مالی: این مقاله حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان: تمام نویسندگان در آماده‌سازی این مقاله مشارکت کرده‌اند.

تعارض منافع: بنا به اظهار نویسندگان، در این مقاله هیچ‌گونه تعارض منافی وجود

ندارد.

تعهد کپی‌رایت: طبق تعهد نویسندگان، حق کپی‌رایت (CC) رعایت شده است.

پی‌نوشت‌ها

- i. «تحلیل حقوقی لوايح بودجه از منظر رعايت سياست‌هاي كلي نظام: بررسي موردی لوايح بودجه سال‌هاي ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ کل کشور» گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۸۴۶۹.
- ii. «سياست‌هاي كلي کشور در تمام ابعاد بايد مشخص شود تا اين‌که، اگر قويه مجريه می‌خواهد تصميم‌گيري کند، از اين سياست‌هاي كلي انحراف نباشد، مجلس می‌خواهد قانون‌گذاري کند، از آن سياست‌هاي كلي انحراف نباشد ... ممکن است رهبر سياست‌گذاري بکند؛ اما به اين سياست‌ها در مقام عمل توجه نشود. فلذا حق اين را دارد و می‌بايست هم، رهبر یک نظارتي بر کليات داشته باشد که از آن خطمشی كلي (نه جزئيات تصميم‌گيري) سياست‌گذاري و اهداف كلي که تعيين شده در قويه مجريه، قويه قضائيه، قويه قانون‌گذاري، انحراف شده يا نشده؟ که قهراً اگر بود، می‌تواند اقدامات لازم را انجام بدهد و به دنبال همين جهت که نظارت دارد، اگر تشخيص داد که در یک زماني (البته اين زمان نبوده) بدون توجه، مجلس، از آن سياست كلي خارج شد قهراً ارشادي را که بايد بکند می‌کند. ولی اگر دید که در حدی، مجلس بی‌اعتنا است که نمی‌تواند و اعتنا نمی‌کند به ارشادات و رهنمودهایی که می‌شود، در بند چهارم، حق منحل نمودن مجلس را به رهبر دادیم که اگر دید از آن سياست‌هاي اصیل اسلامي که برایش تعيين شده و خطمشی مشخص کنار می‌رود، حق دارد منحل بکند» (اداره کل قوانين مجلس (تهيه و تدوين)، جلد ۲، ص. ۶۵۰).
- iii. بر اساس دکترین حقوقی، معيار برتری هنجار حقوقی، شکلي و بر اساس مرجه وضع هنجار است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴: ۴۷-۴۸؛ البوت و ورنون، ۱۳۸۲: ۹۵).
- iv. چهارچوب حقوقی نظارت بر سياست‌هاي كلي نظام در بودجه‌ريزي، بدون شناخت مبنا، موضوع و هدف از ايجاد چنین نظارتي، امکان‌پذير نيست. برخی پژوهشگران، اين امر را تحت عنوان «تأثير اصول و سياست‌ها در تفسير قانون و حل مسائل حقوقی» مطرح کرده‌اند. بر اين اساس در پرونده‌هاي دشوار که قوانين نوشته و قواعد مصرح، پاسخ‌گو نيستند، بايد با بهره‌گيري از اصول و سياست‌ها، تفسيری سازنده ارائه کرد (ريدي، ۱۳۹۲: ۸۷-۹۴؛ وکس، ۱۳۸۹: ۵۴-۵۸؛ هارت، ۱۳۹۰: ۳۸۷ و ۳۸۱-۳۸۲). اين نوع نگرش تفسيری، در منابع اسلامي نیز قابل رصد است؛ ذيل بحث «التعزير بما يراه الحاکم» به عنوان یک قاعده فقهي مقرر شده است که «بما يراه»، مشروط بوده و از حيث درونی و بیرونی کنترل می‌شود. از حيث کنترل درونی، حاکم بايد داراي شرايط فقاهايت و عدالت باشد و از حيث بیرونی، ضابطه «بما يراه»، مصلحت شرعی است (الهام، ۱۳۹۱: ۲۵-۴۲). در اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیز، بر «روح قانون» تصريح شده است؛ بدین نحو که مصوبات دولت نه تنها با متن، بلکه با روح قوانين نیز نبايد مغايرتي داشته باشد. همچنین در اصل ۱۶۶ قانون اساسی تکليف شده است که آرای دادگاه‌ها، «مستند به مواد قانون و اصولی» باشد که بر اساس آن، حکم صادر شده است؛ تأکيد اين اصل بر اين است که مستند صدور آرا، فقط قانون نيست و می‌تواند اصول ديگري نیز باشد (نجفی‌خواه و برزگر خسروی، ۱۳۹۳: ۳۷). بنابراین، بدون توجه به مبنای تأسيس نظارت بر سياست‌هاي كلي نظام که به‌منزله روح آن و مبین اهداف مورد نظر از آن تأسيس است، تفسير قواعد مندرج در قانون اساسی و قوانين عادی در اين مورد، به خطا خواهد رفت.

۷. مقامات عمومی، مجاز به تفویض اختیارات قانونی خویش نیستند مگر مواردی که در قانون، این اجازه (چه به صورت صریح و چه به صورت ضمنی) به آن‌ها داده شده باشد. اصل بر عدم صلاحیت مقامات سیاسی است (انصاری، ۱۳۷۸: ۱۳۸). در حقوق عمومی مأموران و مقامات دولتی، برخلاف اشخاص حقوق خصوصی که حق توکیل دارند، نمی‌توانند در مورد مشاغل اداری خود، به دیگران وکالت بدهند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۴۵). در صورت مناقشه کردن در اصل مزبور به جهت ضرورت تعطیل ناپذیری امر عمومی، می‌توان به اصل عقلی- اصولی عدم، استناد کرد. در خصوص جواز یا عدم جواز تفویض اختیار توسط هیئت عالی نظارت، نه تنها در مفاد قوانین (متن و روح)، دلیلی بر جواز تفویض اختیار مرجع مزبور یافت نشد، بلکه تفویض مذکور، برخلاف روح قوانین نیز به نظر می‌رسد؛ زیرا تاریخچه تشکیل این هیئت نشان می‌دهد که جهت تسریع در اظهار نظر، صلاحیت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام که به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شده بود، به هیئت منتخب این مجمع تفویض شد و مقام رهبری در این تفویض اختیار خود، اجازه تفویض اختیار را به مجمع نداده بودند و به همین جهت، تشکیل هیئت عالی نظارت با حکم مقام رهبری صورت گرفت و نه با مصوبه مجمع.

۷i. ماده ۳- شورای اقتصاد وظایف زیر را عهده‌دار خواهد بود:

۱. تعیین هدف‌های کلی برنامه‌های عمرانی کشور

۲. بررسی خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی جهت طرح در هیئت‌وزیران

۳. اظهار نظر نسبت به برنامه‌های عمرانی جهت طرح در هیئت‌وزیران

۴. تعیین خط‌مشی تنظیم بودجه کل کشور

۷ii. ماده ۵- وظایف و اختیارات سازمان در زمینه برنامه‌ریزی، تنظیم بودجه و نظارت به قرار زیر است:

۳. تهیه برنامه عمرانی پنج‌ساله طبق فصل چهارم این قانون

۴. پیشنهاد خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مربوط به بودجه کل کشور به شورای اقتصاد

۵. تهیه و تنظیم بودجه کل کشور

۷iii. رستمی و بزرگ‌گر خسروی، ۱۳۹۳: ۷۹-۱۰۰.

فهرست منابع

- اداره کل قوانین مجلس (تهیه و تدوین)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، سه جلد، چاپ دوم، ۱۳۸۱-۱۳۸۰.
- اسماعیلی، محسن؛ طحان نظیف، هادی (۱۳۹۱). «نسبت سیاست‌های کلی نظام با احکام حکومتی در حقوق اساسی ایران»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۳۵، صص ۷۳-۹۴.
- الهام، غلامحسین (۱۳۹۱)، اعتماد به قاضی (تحلیل ماده ۷۲۸ قانون مجازات اسلامی بر مبنای نظریات فقهی شورای نگهبان)، دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۵۷، ۲۵-۴۲.
- الیوت، کترین؛ ورنون، الیوت (۱۳۸۲). نظام حقوقی فرانسه، مرکز پژوهش‌های مجلس، ترجمه صفر بیگ زاده.
- امامی، محمد؛ استوارسنگری، کوروش (۱۳۸۸)، حقوق اداری، جلد اول، چاپ هفتم، تهران، میزان.
- انصاری ولی‌الله (۱۳۷۸)، کلیات حقوق اداری، تهران، میزان، نشر دادگستر، چاپ سوم.
- برزگر خسروی، محمد؛ بهرامی، مهدی؛ پاکنژاد، امین‌اله (۱۴۰۱)، تحلیل حقوقی لویح بودجه از منظر رعایت سیاست‌های کلی نظام: بررسی موردی لویح سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ کل کشور، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۷/۱۶، شماره مسلسل: ۱۸۳۶۹.
- برزگر خسروی، محمد و همکاران (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور از منظر حقوق عمومی، گزارش دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۶۳۲۱، مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۷.
- بهرامی حسن آبادی، مهدی (۱۴۰۱)، آسیب‌شناسی حقوقی هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مبتنی بر مؤلفه‌های نظارت مطلوب، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته معارف اسلامی و حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق، شهریور ۱۴۰۱.
- حسینی، سید محمدرضا؛ فاتحی‌زاده، محسن (۱۳۹۴)، ماهیت درآمد اختصاصی و وضعیت آن در قوانین بودجه، مجلس و راهبرد، شماره ۸۴، ۳۰۳-۳۳۶.
- حاجی‌علی‌خمسه، مرتضی (۱۳۹۷). الگوی مطلوب نظام حقوقی حاکم بر سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران.

- رستمی ولی؛ برزگر خسروی، محمد (۱۳۹۳)، *ماهیت حقوقی بودجه (سند یا قانون)*، پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال پانزدهم، شماره ۴۰، پاییز و زمستان ۱۳۹۳، صص ۷۹-۱۰۰.
- ریدی، دیوید ای (۱۳۹۲)، *فلسفه حقوق*، ترجمه حسن خسروی، تهران، مجد، چاپ اول.
- شبیری نژاد، علی اکبر (۱۳۸۶)، *مسائل ساختاری در فرایند بودجه‌ریزی ایران*، فصلنامه علمی راهبرد، دوره ۱۵، شماره ۱، اردیبهشت ۱۳۸۶، ۹۵-۷۷.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اداری*، تهران، سمت، چاپ نهم، ۱۳۸۳.
- طحان نظیف، هادی؛ بکشلو، رضا (۱۴۰۰)، *مرجع صالح در نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام وحدت یا تعدد؟*، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۱، شماره ۱، بهار ۱۴۰۰، صص ۷۹-۶۱.
- طحان نظیف، هادی؛ بهرامی حسن‌آبادی، مهدی (۱۴۰۲)، «*شاخص‌های انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی با نگاهی به نظرات هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام*»، فصلنامه دانش حقوق عمومی.
- طحان نظیف، هادی و بکشلو، رضا. (۱۳۹۹)، *امکان‌سنجی استناد به سیاست‌های کلی نظام در دیوان عدالت اداری*، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع)، چاپ اول.
- طریحی، فخرالدین بن محمد (۱۳۸۷)، *مجمع البحرین*، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی. فراهانی، محمدصادق و دیگران (۱۴۰۰)، *حقوق بودجه*، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول.
- قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۴)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران، میزان، چاپ هجدهم.
- کاظمینی، سید محمدحسین (۱۳۹۴)، «*درآمدی تحلیلی بر منطق تدوین مبانی علوم انسانی اسلامی*»، فصلنامه معرفتی در دانشگاه اسلامی، سال ۱۹، ش ۱، بهار ۱۳۹۴، صص ۷۴-۵۳. معاونت پژوهش، اطلاع‌رسانی و امور بین‌الملل. سیاست‌های کلی؛ ابلاغیه مقام معظم رهبری تا پایان سال ۱۳۹۳، تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام، چاپ دوم.
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، *حقوق اداری*، تهران، دادگستر.
- مهرپور، حسین و همکاران (۱۳۸۰)، «*کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام*»، راهبرد، ۲۰، تابستان ۱۳۸۰، صص ۰۵-۳۷۵.
- نجفی‌خواه، محسن؛ برزگر خسروی، محمد (۱۳۹۳)، *حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه*، فصلنامه برنامه‌ریزی و راهبرد، دوره ۱۹، شماره ۲، ۲۵-۴۶.

-
- نوبخت، محمدباقر (۱۳۹۱)، *مدل مفهومی اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی کشور*، نشریه راهبرد اقتصادی، دوره ۱، شماره ۲، صص ۴۶-۷.
 - نیکونهاد، حامد؛ قارلقی، صدیقه (۱۳۹۶)، *اصل عدم تخصیص در نظام حقوق اساسی ایران با نگاهی به نظرها و رویه شورای نگهبان*، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال ششم، شماره ۱۷، ۱۰۹ تا ۱۳۳.
 - وکس، ریموند (۱۳۸۹)، *فلسفه حقوق: مختصر و مفید*، ترجمه باقر انصاری و مسلم آقایی طوق، تهران، جاودانه جنگل، چاپ اول.
 - ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸)، «*تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران*»، فصلنامه راهبرد، شماره ۵۰، بهار ۱۳۸۸، صص ۳۸-۶.
 - هارت، هربرت (۱۳۹۰)، *مفهوم قانون*، ترجمه محمد راسخ، تهران، نی، چاپ دوم.