

اصلاح قانون برنامه و بودجه کشور

با رویکرد اصلاح ساختارها و فرایندهای بودجه‌ریزی از

منظر حقوق مالی (۱):

تضمین تحقق سیاست‌های کلی نظام در مرحله

تهیه لایحه بودجه



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۵۴۵

کد موضوعی: ۲۴۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۱۲/۲۵

عنوان گزارش:

اصلاح قانون برنامه و بودجه کشور با رویکرد اصلاح ساختارها و فرایندهای بودجه‌ریزی از منظر حقوق مالی (۱): تضمین تحقق سیاست‌های کلی نظام در مرحله تهیه لایحه بودجه

نوع گزارش: طرح/ لایحه □ راهبردی ■ نظارتی □

نام دفتر:

دفتر مطالعات حقوقی (گروه حقوق اقتصادی و مالیه عمومی)

تهیه و تدوین کنندگان:

محمدبرزگر خسروی، مهدی بهرامی حسن‌آبادی (گروه حقوق اقتصادی و مالیه عمومی)

اظهار نظر کنندگان:

محمد صالحی (گروه حقوق اداری و نهادهای اساسی)، علی عبدالاحد (گروه حقوق اساسی و اسناد بالادستی)، روح‌اله مکارم (گروه حقوق اساسی و اسناد بالادستی)، حسین محمدی (گروه حقوق اداری و نهادهای اساسی)، میثم عظیمی (گروه حقوق جزا)، محمود رضایی (گروه حقوق مدنی و خانواده)، مرتضی کیانی (دفتر بخش عمومی)

ناظران علمی:

احمد حکیم جوادی، جلیل محبی

ناظر علمی خارج از مرکز:

ولی رستمی (استاد تمام دانشگاه تهران)

گرافیک و صفحه آرایی:

نرجس امیراحمدی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. حقوق اساسی ایران
۲. هیئت عالی نظارت
۳. اصلاح ساختار بودجه
۴. تهیه لایحه بودجه

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۱/۱



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۹	۱. مقدمه
۱۰	۲. پیشینه
۱۰	۲-۱. سوابق مطالعاتی
۱۰	۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی
۱۴	۳. محورهای پیشنهادی جهت تحقق سیاست‌های کلی نظام در فرایند تهیه لایحه بودجه
۱۴	۳-۱. سیاست‌های کلی نظام به مثابه محور بودجه‌ریزی
۱۶	۳-۲. استفاده صحیح از نقش نظارتی هیئت عالی نظارت در مراحل تهیه لایحه بودجه
۱۷	۳-۳. تنظیم دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام
۱۸	۳-۴. افزایش میزان پاسخ‌گویی رئیس‌جمهور و سازمان برنامه و بودجه کشور
۲۰	۴. جمع‌بندی و پیشنهادها
۲۴	منابع و مآخذ

فهرست جدول

۱۹	جدول ۱. پیشنهاد راهکارهای تقنینی
----	----------------------------------



اصلاح قانون برنامه و بودجه کشور بارویکرد اصلاح ساختارها و فرایندهای بودجه‌ریزی از منظر حقوق مالی (۱): تضمین تحقق سیاست‌های کلی نظام در مرحله تهیه لایحه بودجه

چکیده



لوايح بودجه پيشنهادهی دولت (قوه مجریه) در موارد متعددی با سیاست‌های کلی نظام، مغایر هستند؛ لذا ارائه سازوکارهای پیشنهادی برای افزایش ضریب اجرای این سیاست‌ها، ضرورت دارد. در این زمینه، پژوهش مشخصی، انجام نشده است. سؤال این گزارش این است که چه سازوکارهایی برای حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در مرحله تهیه لایحه بودجه قابل پیشنهاد است. برای پاسخ به این پرسش، باروش کیفی (توصیفی-تحلیلی-انتقادی) و با مراجعه به منابع کتابخانه‌ای (از جمله اسناد حقوقی، قوانین و مقررات)، ضمن مطالعه انتقادی وضع موجود، سازوکارهای قابل طرح، از حیث انطباق با نظام حقوق اساسی کشور، مورد تحلیل و پیشنهاد قرار گرفته‌اند.



شرح/ بیان مسئله

به‌رغم جایگاه فراتر سیاست‌های کلی نظام بر قوانین مصوب مجلس از جمله قوانین بودجه، بررسی‌ها حاکی از این است که لایحه بودجه منطبق با این سیاست‌ها تنظیم و تصویب نمی‌شود. این امر منجر به این شده است که بر اساس ماده (۴) آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مهرماه ۱۴۰۲ مقام معظم رهبری، سازوکار اعمال سیاست‌های کلی باید در آیین‌نامه‌های اجرایی و داخلی و فرایندهای تقنینی، خط‌مشی‌گذاری و اجرایی مجلس، دولت، قوه قضائیه و شورای نگهبان، حداکثر ۹ ماه از ابلاغ این آیین‌نامه تعیین و اجرا گردد. در این گزارش به دنبال ارائه سازوکارهای اعمال سیاست‌های کلی در لویح بودجه هستیم.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

لویح بودجه از حیث رعایت سیاست‌های کلی نظام، مشتمل بر ایرادهای پرتکرار است. این ایرادهای پرتکرار، با وجود صلاحیت نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیئت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام بوده که منحصرأدر مرحله رسیدگی و تصویب بودجه اعمال شده است. در نتیجه، این امر بیانگر خلأ قانونی و ضرورت طراحی نظام حقوقی حاکم بر سازوکارهای اجرای سیاست‌های کلی نظام در لویح بودجه است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

راهکارهای پیشنهاد ذیل، نفیاً و اثباتاً مورد تحلیل قرار گرفته است:

پیشنهاد راهکارهای تقنینی

ردیف	پیشنهاد تقنینی	مخالف / موافق	دلیل (مخالفت / موافقت)
۱	پیشنهاد خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توسط شورای اقتصاد به هیئت وزیران بر اساس سیاست‌های کلی نظام	موافق	نظام سلسله‌مراتبی، علاوه بر تأمین جایگاه سیاست‌های کلی نظام در قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ (ازین پس به اختصار «قانون»)، ضریب اجرای آن سیاست‌ها را در مرحله بودجه‌ریزی، به صورت مضاعف تضمین می‌کند.
۲	پیشنهاد هدف‌های کلی و اولویت‌های برنامه و خط‌مشی تنظیم بودجه توسط شورای اقتصاد به هیئت وزیران بر اساس سیاست‌های کلی به‌خصوص سیاست کلی برنامه	موافق	نظام سلسله‌مراتبی، علاوه بر تأمین جایگاه سیاست‌های کلی نظام در «قانون»، ضریب اجرای آن سیاست‌ها را در مرحله بودجه‌ریزی، به صورت مضاعف تضمین می‌کند.
۳	انطباق تفصیلی برنامه با سیاست‌های کلی به‌خصوص سیاست کلی برنامه	موافق	نظام سلسله‌مراتبی، علاوه بر تأمین جایگاه سیاست‌های کلی نظام در «قانون»، ضریب اجرای آن سیاست‌ها را در مرحله بودجه‌ریزی، به صورت مضاعف تضمین می‌کند.
۴	تهیه خط‌مشی تنظیم بودجه پیشنهادی جهت تأیید شورای اقتصاد توسط سازمان برنامه مبتنی بر سیاست‌های کلی به‌خصوص سیاست کلی برنامه	موافق	نظام سلسله‌مراتبی، علاوه بر تأمین جایگاه سیاست‌های کلی نظام در «قانون»، ضریب اجرای آن سیاست‌ها را در مرحله بودجه‌ریزی، به صورت مضاعف تضمین می‌کند.



ردیف	پیشنهاد تقنینی	مخالف / موافق	دلیل (مخالفت / موافقت)
۵	تنظیم بودجه کل کشور به وسیله سازمان بر اساس سیاست‌های کلی به خصوص سیاست کلی بر نامه	موافق	نظام سلسله‌مراتبی، علاوه بر تأمین جایگاه سیاست‌های کلی نظام در «قانون»، ضریب اجرای آن سیاست‌ها را در مرحله بودجه‌ریزی، به صورت مضاعف تضمین می‌کند.
۶	شرکت دبیر یا یکی از اعضای هیئت عالی نظارت در جلسات تهیه و تنظیم بودجه در دولت با حق رأی	مخالف	مغایر با اصول (۵۷ و ۶۰) قانون اساسی به دلیل، دخالت آشکار در امور قوه مجریه (تهیه و تنظیم بودجه) موضوع صدر اصول (۵۲ و ۱۲۶)
۷	شرکت دبیر یا یکی از اعضای هیئت عالی نظارت در جلسات تهیه و تنظیم بودجه در دولت به عنوان عضو ناظر و بدون حق رأی	مخالف	مغایرت با اصول (۱۱۰، ۵۲، ۶۰ و ۱۳۸) به دلیل خدشه در استقلال تصمیم‌گیری و کارشناسی اعضای دارای حق رأی به دلیل تفوق و جایگاه نظارتی عضو ناظر؛ نظر دبیر یا یکی از اعضای هیئت عالی نیز لزوماً منعکس‌کننده نظر هیئت نیست.
۸	ارائه اصول راهنمای تدوین هدف‌های کلی و اولویت‌های بر نامه یک ماه پیش از وضع آن توسط هیئت عالی نظارت	مخالف	این پیشنهاد جنبه پیشینی و پیشگیرانه برای میانت از اجرای سیاست‌های کلی در جلسات تنظیم بودجه دارد که با لزوم نظارت پسینی و حق تذکر هیئت عالی تطابق ندارد.
۹	الزام سازمان به تهیه و روزآمدسازی مستمر «دستور العمل تهیه و تنظیم بودجه مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام» و ابلاغ آن توسط رئیس جمهور در ضمن بخشنامه بودجه (خطمشی تنظیم بودجه) و رعایت آن در تنظیم بودجه توسط سازمان و بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی	موافق	ایجاد انسجام در مفاد مندرج در بودجه از جهت رعایت اولویت‌های سیاست‌های کلی و افزایش ضریب انطباق بودجه پیشنهادی با سیاست‌های کلی و در نظر گرفتن برخی الزامات سیاست‌های کلی جدید و مختص به بودجه سنواتی
۱۰	ارسال تصمیمات و مصوبات شورای اقتصاد در اجرای بندهای «۱ تا ۴» ماده (۳) «قانون» و ارسال تصمیمات و مصوبات سازمان مزبور در اجرای بندهای «۳ تا ۵» ماده (۵) «قانون» به دبیر هیئت عالی نظارت و مجلس	موافق	سازمان به عنوان مدیر تهیه و تنظیم بودجه، باید پاسخ‌گویی خاصی نسبت به این امر داشته باشد. پاسخ‌گو کردن شورای اقتصاد و هیئت وزیران به دلیل تصمیم‌گیری جمعی در آنها، با مشکلاتی مواجه می‌شود.
۱۱	تهیه و ارسال گزارش میزان تطابق تصمیمات و مصوبات شورای اقتصاد در اجرای بندهای «۱ تا ۴» ماده (۳) «قانون» و تصمیمات و مصوبات سازمان در اجرای بندهای «۳ تا ۵» ماده (۵) «قانون» با سیاست‌های کلی (اولویت سیاست کلی بر نامه) به دبیر هیئت عالی یا مجلس	موافق	سازمان به عنوان مدیر تهیه و تنظیم بودجه، باید مسئولیت خاصی نسبت به این امر داشته باشد. پاسخ‌گو کردن شورای اقتصاد و هیئت وزیران به دلیل تصمیم‌گیری جمعی در آنها، با مشکلاتی مواجه می‌شود.
۱۲	الزام رئیس‌جمهور به ارسال «دستور العمل تهیه و تنظیم بودجه مبتنی بر سیاست‌های کلی»، خطمشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی، خطمشی تنظیم بودجه کل کشور و بر نامه سالیانه به هیئت عالی نظارت	موافق	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.

۱. مقدمه

بودجه علاوه بر اینکه حاوی پیش‌بینی منابع و برآورد مصارف در طول سال مالی است، به‌عنوان برنامه‌ای مالی سالیانه دولت نیز شناخته می‌شود که از آن در جهت نیل به سیاست‌ها و اهداف قانونی بهره می‌برند. در نظام حقوقی ایران باید دستیابی به اهداف تعیین شده در سند چشم‌انداز بیست‌ساله به‌ترتیب از طریق سیاست‌های کلی نظام و قوانین برنامه دنبال شود. با توجه به اصل (۵۳) قانون اساسی^۱ که هر پرداختی از خزانه را در حدود اعتبارات مصوب در بودجه، مجاز دانسته است، سند بودجه، مهم‌ترین ابزار برای تحقق برنامه و سیاست‌های کلی نظام است.

طبق اصل (۵۷) قانون اساسی،^۲ قوای حاکم زیر نظر ولایت مطلقه مقام رهبری قرار دارند و براساس مقدمه قانون اساسی،^۳ 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.

براساس ماده (۴) آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مهرماه ۱۴۰۲ مقام معظم رهبری (زین پس به اختصار «آیین‌نامه نظارت»)، «سازوکار اعمال سیاست‌های کلی به‌عنوان اسناد بالادستی لازم‌الاجرا باید در آیین‌نامه‌های اجرایی و داخلی و فرایندهای تقنینی، خط‌مشی‌گذاری و اجرایی مجلس، دولت، قوه قضائیه و شورای نگهبان، حداکثر ۹ ماه از ابلاغ این آیین‌نامه تعیین و اجرا گردد». اجرای این ماده مستلزم تدوین پیش‌نویس‌های متعددی از جمله پیش‌نویس اصلاح قانون برنامه و بودجه کشور در بخش تهیه لایحه بودجه است.

هدف این گزارش، طراحی راهکارها و سازوکارهایی است که به‌وسیله آنها ضریب اجرای سیاست‌های کلی نظام در لوایح بودجه افزایش می‌یابد؛ بنابراین، سؤال گزارش این است که چه سازوکارهای پیشنهادی برای رعایت بیشتر سیاست‌های کلی نظام در لوایح بودجه، قابل طرح است؟ به این منظور، قوانین و مقررات جاری کشور مورد بررسی قرار گرفته 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.

درعین حال، سیاست‌های کلی نظام به جهت ویژگی آن، یعنی اینکه عموماً «کلی» هستند، از حیث چگونگی تطبیق آنها بر احکام و ارقام جزئی لایحه بودجه، محل تأمل و چالش است و همواره این نگرانی وجود دارد که تفاسیر شخصی و اقتضائی، جایگزین تفاسیر متقن، اجماعی و باثبات شود. به‌علاوه، برخی سیاست‌های کلی به دلیل کمی نبودن و نداشتن معیار ارزیابی قابل سنجش، همواره در معرض نظرات کارشناسی متفاوت و بعضاً متهافت قرار می‌گیرد که امر نظارت را با مشکلاتی مواجه می‌کند. این نگرانی، در صورت نگاه بخشی به سیاست‌های کلی و عدم توجه یکپارچه و منسجم به سیاست‌های کلی و اصرار بر تحقق بخشی از سیاست‌ها به قیمت نادیده‌انگاشتن سایر سیاست‌ها، دوچندان خواهد شد. هر چند تصمیم‌گیری در هیئت عالی نظارت، با رأی موافق دوسوم اعضا صورت می‌گیرد، نظر این هیئت در

۱. اصل (۵۳) قانون اساسی - کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به‌موجب قانون انجام می‌گیرد.
[2.https://rc.majlis.ir/fa/law/show.132239/](https://rc.majlis.ir/fa/law/show.132239/)

۳. مقدمه قانون اساسی - ولایت فقیه عادل؛

براساس ولایت امر و امامت مستمر، قانون اساسی زمینه تحقق رهبری فقیه جامع‌الشرایطی را که از طرف مردم به‌عنوان رهبر شناخته می‌شود (مجاری الامور بید العلماء بالله الامناء علی حلاله و حرامه) آماده می‌کند تا ضامن عدم انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود باشند.



فرایند تهیه لایحه بودجه برای مقامات اجرایی ذی صلاح، الزام‌آور نبوده و براساس ماده (۵) آیین‌نامه نظارت، این هیئت صرفاً حق تذکر دادن دارد و نمی‌تواند مانع تهیه و تدوین لایحه بودجه شود. این گزارش، اولاً، در مقام ایجاد محدودیت برای دولت در تهیه لایحه بودجه نیست و صرفاً در مراحل مهم تدوین لایحه بودجه، مقامات دولتی را متوجه مسئولیت قانونی خود در تدوین بودجه براساس سیاست‌های کلی نظام کرده و ثانیاً، به مقام ناظر که هیئت عالی نظارت است، با دریافت گزارش به موقع، امکان نظارت پسینی (دادن تذکر در صورت عدم رعایت مسئولیت قانونی) را داده است. این پژوهش از جهات ذیل، دارای نوآوری به نظر می‌رسد:

۱. رویکرد ایجابی برای اصلاح ساختار بودجه‌ریزی در جهت رعایت بیشتر سیاست‌های کلی نظام در لوایح بودجه،
 ۲. ارائه سازوکارهایی مشخص و با قابلیت قرار گرفتن در نظام حقوقی برای ساختار بودجه‌ریزی،
 ۳. تقویت پاسخ‌گویی و کارآمدی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام با ارائه سازوکارها.
- در این گزارش، پس از تبیین پیشینه تحقیق و تبیین وضع حقوقی موجود، با رویکرد تحلیلی-انتقادی، آسیب‌ها و نقاط ضعف فرایندهایی که منجر به عدم اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام، شناسایی شده و در جهت رفع این خلأها، پیشنهادها و سازوکارهای مشخصی ارائه شده است.

۲. پیشنهاد



۲-۱. سوابق مطالعاتی

با توجه به بررسی‌های به عمل آمده، عملیات بودجه‌های سنواتی، وسیله مناسبی برای اجرای سیاست‌ها و تحقق اهداف قانونی نبوده و این موضوع نشان می‌دهد، ساختار بودجه‌ریزی به گونه‌ای مناسب، طراحی نشده است که این اهداف (از جمله سیاست‌های کلی نظام) را به درستی محقق سازد [۱]. در عین حال، ممکن است بخشی از اهداف قانونی، با توجه به واقعیت‌های کشور و منابع در دسترس، تعیین نشده باشند. تحقیقات موجود در مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که لوایح بودجه از حیث رعایت سیاست‌های کلی نظام، مشتمل بر ایرادهای پرتکرار است [۲]. این ایرادهای پرتکرار، با وجود صلاحیت نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیئت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام بوده که منحصراً در مرحله رسیدگی و تصویب بودجه اعمال شده است. در نتیجه، این امر بیانگر خلأ قانونی و ضرورت طراحی نظام حقوقی حاکم بر سازوکارهای اجرای سیاست‌های کلی نظام در لوایح بودجه است.

۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

طرح نظام‌نامه برنامه‌ریزی و بودجه کشور به شماره ثبت ۵۵۵ در مجلس یازدهم در تاریخ ۱۴۰۰/۵/۴ با هدف رفع ضعف‌های اجرای قوانین برنامه، اعلام وصول شد که پس از عدم همراهی دولت وقت با آن، در مجلس بیگانی شد. یک برداشت ناصواب در برخی مقامات اجرایی وجود دارد مبنی بر اینکه اولاً، دولت به جهت تغییرات احتمالی و اساسی لایحه در مجلس، نباید اقدام به ارائه لایحه کند و ثانیاً، هر قانون جدیدی، ممکن است اختیارات مقامات اجرایی را محدود کند.

۲-۲-۱. سیاست‌های کلی نظام به مثابه هنجار حقوقی حاکم بر قوانین و مقررات

از اصول بنیادین در حقوق، اصل حاکمیت قانون و اصل انطباق است. براساس اصل انطباق، هنجار حقوقی مادون باید مطابق با هنجار حقوقی مافوق باشد. اصل حاکمیت قانون باید با رعایت سلسله مراتب قوانین اجرا شود [۳] [۴].

در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، شواهد متعددی بر تفوق و تقدم سیاست‌های کلی نظام بر قوانین و مقررات کشور وجود دارد. در بند «۱» اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی^۱ 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 و پس از تأیید مقام معظم رهبری 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، تفوق دارند؛ زیرا معنای این بند آن است که سیاست‌های کلی نظام، باید به مرحله اجرا برسند. همچنین در ماده (۳) مقررات هیئت عالی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام ابلاغی ۱۴۰۲/۶/۲۱ مقام معظم رهبری، قواعدی ذکر شده است که نشان‌دهنده این تفوق است؛ از جمله می‌توان به امکان جلوگیری از قانونی شدن مصوبات مجلس که مغایر با سیاست‌های کلی نظام باشد، اشاره کرد.

همچنین برخی معتقدند که سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان احکام و دستورات ولی فقیه دارای مرتبه بالایی از الزام هستند و بر بسیاری از قواعد و قوانین حقوقی تفوق دارند؛ زیرا نوع نظام سیاسی و مبانی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران طبق اصل پنجم قانون اساسی بر این اساس استوار است که رهبر دارای ولایت مطلقه است و تمامی قوای حاکمیتی ذیل آن عمل می‌کنند [۵]؛ در نتیجه، احکامی که از سوی ولی فقیه برای اداره امور جامعه صادر می‌شود، دارای شأن بالاتر از قانون هستند. پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ نیز، برخی سیاست‌های کلی توسط امام خمینی (ره) بر اساس همین اعتبار قانونی صادر شده بود که از جمله می‌توان به سیاست‌های کلی بازسازی اشاره کرد [۶]. به‌علاوه با بررسی مشروح مذاکرات شورای بازنگری در قانون اساسی، ذیل اصل یکصد و دهم قانون اساسی مشخص می‌شود 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 خوانده شدن صادر شده است. از سوی دیگر، برخی، ابزارهای حقوقی شدیدتری نظیر انحلال مجلس را برای رهبری در صورت تخطی از سیاست‌های کلی مطرح کرده‌اند [۱]. همه این موارد نشان‌دهنده اهمیت اجرای سیاست‌های کلی نظام و الزام‌آوری و ضمانت اجرا داشتن آنهاست.

بند «۴» [سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری](#) ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ 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 هر یک از سیاست‌های کلی نظام» تصریح کرده است.

طبق مواد (۳، ۵^۴ و ۶^۵) آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ابلاغی ۱۴۰۲ مقام معظم رهبری، باید مصوبات مجلس شورای اسلامی و سایر قوای سه‌گانه در چارچوب آن، تهیه و تصویب شوند. از سوی دیگر، در برخی از قوانین از جمله ماده (۱۲۳) قانون برنامه ششم توسعه به صراحت بر لزوم اجرای مفاد سیاست‌های کلی تعیین شده بود.

۱. اصل یکصد و هفتاد و ششم - به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی، «شورای عالی امنیت ملی» به ریاست رئیس‌جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌گردد:
۱. تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری.

۲. «سیاست‌های کلی کشور در تمام ابعاد باید مشخص شود تا اینکه، اگر قوه مجریه می‌خواهد تصمیم‌گیری کند، از این سیاست‌های کلی انحراف نباشد، مجلس می‌خواهد قانونگذاری کند، از آن سیاست‌های کلی انحراف نباشد ... ممکن است رهبر سیاستگذاری بکند، اما به این سیاست‌ها در مقام عمل توجه نشود. لذا حق این را دارد و باید هم، رهبر یک نظارتی بر کلیات داشته باشد که از آن خط‌مشی کلی (نه جزئیات تصمیم‌گیری) سیاستگذاری و اهداف کلی که تعیین شده در قوه مجریه، قوه قضائیه، قوه قانونگذاری، انحراف شده یا نشده؟ که قهراً اگر بود، می‌تواند اقدامات لازم را انجام بدهد و به دنبال همین جهت که نظارت دارد، اگر تشخیص داد که در یک زمانی (البته این زمان نبوده) بدون توجه، مجلس، از آن سیاست کلی خارج شد قهراً ارشادی را که باید بکند می‌کند. ولی اگر دید که در حدی، مجلس بی‌اعتناست 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 سیاست‌های اصل اسلامی که برایش تعیین شده و خط‌مشی مشخص کنار می‌رود، حق دارد منحل بکند».

۳. ماده (۳) - پس از ابلاغ هر سیاست کلی، مخاطب اصلی آن موظف است با همکاری سایر مخاطبان ذی‌ربط، برنامه جامع تحقق آن سیاست، شامل اقدامات تقنینی و اجرایی لازم را، حداکثر ظرف مدت ۶ ماه تهیه و اقدامات عملیاتی لازم آن را آغاز کند و هم‌زمان، یک نسخه از برنامه جامع را جهت اعمال نظارت از حیث انطباق و عدم مغایرت به هیئت عالی نظارت ارسال کند؛ مگر اینکه در خود سیاست، برنامه زمان‌بندی دیگری مقرر شده باشد.

۴. ماده (۵) - هیئت عالی نظارت در صورت اطلاع از مصوبات مغایر یا غیر منطبق با سیاست‌های کلی، می‌تواند به مراجع تصویب‌کننده تذکر دهد.

۵. ماده (۶) - رئیس مجلس شورای اسلامی نسخه‌ای از مصوبات مجلس را هم‌زمان با ارسال به شورای نگهبان برای رئیس هیئت عالی نظارت ارسال می‌کند. رئیس هیئت عالی نظارت مصوبه مذکور را به منظور بررسی مغایرت با عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام، از طریق دبیر مجمع به کمیسیون‌های تخصصی مجمع ارجاع می‌کند تا در مدت تعیین شده اظهار نظر کنند. هیئت عالی نظارت اگر مصوبات نهایی مجلس را مغایر یا غیر منطبق با سیاست‌های کلی تشخیص داد، موضوع توسط رئیس هیئت عالی نظارت به شورای نگهبان اعلام خواهد شد تا این شورا بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت، مغایرت و یا عدم انطباق مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی را اعلام کند.



یکی از آسیب‌های تدوین و تهیه لایحه بودجه کل کشور این است که این لایحه مطابق با سیاست‌های کلی نظام، تدوین نمی‌شود. مطابقت قانون با سیاست‌های کلی نظام بدین معناست که دولت مکلف است به‌هنگام تدوین لوایح، احکام، اهداف و بخش‌های مختلف لایحه را به‌گونه‌ای تنظیم کند که در نهایت نحوه اجرای سیاست‌های کلی و دستیابی به اهداف هر یک از سیاست‌ها به‌وضوح 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 ۱۳۸۹/۱۰/۶ خود، بر لزوم درج احکام جزئی متناظر با برخی بندهای سیاست‌های کلی نظام در مصوبه مجلس پیرامون برنامه پنجم تصریح کرد. شورای نگهبان در اظهار نظر خود در خصوص برنامه هفتم مصوب مجلس نیز بر اساس اظهار نظر هیئت عالی نظارت، مواردی را از جهت عدم انطباق با سیاست‌های کلی، مورد ایراد دانست. چنین انطباق داشتن قوانین با سیاست‌های کلی نظام، مستلزم تعیین سازوکار و فرایند قانونی است.

در میان سیاست‌های کلی نظام، اجرای سیاست کلی برنامه در لایحه بودجه سالیانه، اهمیت ویژه‌ای دارد. تمامی سیاست‌های کلی نظام، به جهت داشتن مرجع وضع یکسان [۲]، اعتبار حقوقی یکسانی دارند و اصطلاحاً در عرض همدیگر هستند؛ در عین 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. هر چند 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 [۹] و از این رو در تهیه و تصویب بودجه سالیانه کل کشور، از اهمیت افزون‌تری برخوردار است. بنابراین، در این گزارش تأکید ویژه‌ای بر انطباق لایحه بودجه با سیاست‌های کلی برنامه شده است.

۲-۲-۲. لزوم بازنگری در احکام ناظر بر تدوین لایحه بودجه مندرج در قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱

طبق ماده (۴) آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مهرماه ۱۴۰۲ مقام معظم رهبری، سازوکار اعمال سیاست‌های کلی باید در فرایندهای تقنینی، حداکثر ۹ ماه پس از ابلاغ این مقررات، تعیین و اجرا شود. فرایند تقنینی تدوین لایحه بودجه در قانون برنامه و بودجه کشور، مصوب سال ۱۳۵۱ تعیین شده است. یکی از ضعف‌های «قانون»، به جهت تصویب آن قبل از استقرار قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، علاوه بر عدم انطباق با نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی، عدم پیش‌بینی تضمین‌های فرایندی کافی جهت تحقق سیاست‌های کلی نظام است. 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 اسناد بالادستی و هنجارهای حقوقی موجود همچون سیاست‌های کلی نظام دارند. این موضوع، چند اشکال به‌وجود می‌آورد:

۱. تفاوت برخی از این موضوعات از حیث ماهوی با سیاست‌های کلی و سیاست‌های برنامه مشخص نیست؛ به‌عنوان مثال، برنامه درازمدت ده‌ساله (توسعه اقتصادی و اجتماعی) یا خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی مشخص نیست چه تفاوت ماهوی با سیاست‌های کلی نظام دارد و از آنجایی که در زمان تصویب «قانون» عملاً قوه قضائیه ذیل دولت تعریف می‌گردید و شورای اقتصاد نیز حیطه صلاحیت‌های گسترده و فراقوه‌ای داشت، به‌نظر می‌رسد، این اسناد حقوقی تا حدی هم‌پوشانی با مفهوم سیاست‌های کلی نظام و سیاست‌های برنامه دارد؛ لذا باید با دقت مشخص شود که نسبت سیاست‌های کلی با این موارد (برنامه درازمدت و خط‌مشی‌های اقتصادی و اجتماعی) چیست؟ و چنانچه این موارد صرفاً محدود به سیاست‌های داخلی قوه مجریه می‌شود، باید دایره آن، با توجه به اصل (۵۷) قانون اساسی، باز تعریف شود و نسبت آن نیز از لحاظ کلیت احکام و حکومت قواعد یکی بر دیگری، مشخص شود.
۲. عدم تعیین نسبت هنجارهای مذکور با سیاست‌های کلی، باعث خواهد شد، عملاً مقامات تنظیم‌کننده یا تصویب‌کننده اسناد مالی مذکور،

۱. بر اساس دکترین حقوقی، معیار برتری هنجار حقوقی، شکلی و بر اساس مرجع وضع هنجار است.

چندان ملزم به رعایت سیاست‌های کلی نباشند؛ چراکه هیچ اشاره‌ای در قانون به لزوم در نظر گرفتن سیاست‌های کلی نشده است و مقامات مسئول نیز خودبه‌خود، وظیفه‌ای در برابر صیانت از این هنجارها قائل نخواهند شد.

۳. ادبیات و اصطلاحات مربوط به این اسناد حقوق مالی، برخی بسیار قدیمی و نیازمند تحول و تبدیل است؛ در این مورد، برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله کشور که در ماده (۳) «قانون»^۱ اشاره شده است، با توجه به تحولات صورت گرفته هم‌اکنون «برنامه توسعه» یا «برنامه پیشرفت» قید می‌شود که چنین چیزی اصلاح نشده است.

۴. آنچه سازمان به دستگاه‌های اجرایی جهت دریافت پیشنهادهای بودجه‌ای آنها بخشنامه می‌کند، صرفاً محدود به خط‌مشی تنظیم بودجه نمی‌شود و شامل مجموعه دستورالعمل‌های تهیه بودجه است که در ماده (۱۳) «قانون»^۲ به آن اشاره شده است. این دستورالعمل‌ها نقش تسهیل‌گری در تدوین و تنظیم پیشنهادهای بودجه‌ای و در نهایت نقش طراحی نهایی بودجه جهت طرح در هیئت‌وزیران دارد. با این وجود، دستورالعملی که منجر به هم‌جهت‌سازی پیشنهادهای بودجه‌ای جهت حسن اجرای سیاست‌های کلی در بودجه شود، مشاهده نمی‌شود. در این گزارش، جهت رفع این آسیب نیز پیشنهادهایی ارائه شده است.

یکی از عوامل تضمین‌کننده اجرای سیاست‌های کلی نظام، نظارت حقوقی کارآمد، اثرگذار و به‌موقع 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. به‌رغم 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 [۱۰]. هیئت عالی نظارت به‌موجب ماده (۱) آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام،^۳ صلاحیت اعمال نظارت موضوع بند «۲» اصل یکصد و دهم قانون اساسی را بر عهده دارد. مصوبات مجلس نیز در چارچوب ماده (۶) همین آیین‌نامه، تحت ارزیابی و نظارت این هیئت قرار گرفته است. با این وجود، نقش نظارتی این هیئت صرفاً به‌صورت پسینی و پس از تصویب در مجلس صورت می‌گیرد و در برخی موارد به‌دلیل اینکه فرایندی طولانی تا تصویب لایحه بودجه در مجلس صورت می‌گیرد (جمع‌آوری پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی، تنظیم بودجه توسط سازمان، تصویب لایحه در هیئت‌وزیران، طرح در کمیسیون تلفیق و...)، عملاً اظهار نظرهای هیئت عالی نمی‌تواند منجر به تعامل کامل دستگاه‌ها جهت انطباق بیشتر لایحه بودجه با سیاست‌های کلی نظام شود. در صورتی که ملاحظات سیاست‌های کلی این هیئت عالی، پیش از رسیدگی و تصویب لایحه در مجلس، در سازمان برنامه، شورای اقتصاد و هیئت‌وزیران مورد توجه قرار گیرد، در تنظیم با کیفیت لایحه بودجه بر اساس سیاست‌های کلی بسیار مؤثر خواهد بود. این موضوع، لزوماً به‌معنای فراهم نمودن امکان مداخله هیئت عالی نظارت در فرایندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری نیست، بلکه نوعی تغییر نگرش جهت تعامل و هم‌افزایی برای حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در بودجه‌ریزی است. به‌دلیل ارسال نشدن مصوبات

۱. 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،

۵. بررسی بودجه کل کشور برای طرح در هیئت‌وزیران،

۶. اتخاذ تصمیم درباره مسائلی که مسئولان دستگاه‌های اجرایی در زمینه اجرای طرح‌ها و فعالیت‌ها با آن مواجه و در شورامطرح می‌نمایند،

۷. تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اعطای وام از محل اعتبارات عمرانی به مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و سایر مؤسسات در بخش عمومی و شهرداری‌ها به پیشنهاد وزارت دارایی و سازمان،

۸. تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اعطای وام و یا مشارکت دولت در سرمایه‌گذاری مؤسسات خصوصی از طریق بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تخصصی به پیشنهاد وزارت دارایی و سازمان،

۹. تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اخذ وام و اعتبارات خارجی که توسط کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت دارایی و وزارت اقتصاد و سازمان بانک مرکزی ایران تنظیم و پیشنهاد خواهد شد،

۱۰. بررسی و اظهار نظر نسبت به آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به اجرای این قانون و قوانین برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله که توسط سازمان تهیه می‌شود جهت طرح و تصویب در هیئت‌وزیران،

۱۱. وظایفی که در سایر قوانین به هیئت عالی برنامه محول گردیده است از تاریخ اجرای این قانون به عهده شورای اقتصاد خواهد بود.

تصره - وظیفه دبیرخانه شورای اقتصاد را سازمان عهده‌دار خواهد بود.

۲. ماده (۱۳) - کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند بر نامه سالانه و بودجه سال بعد خود را همراه با اعتبارات جاری و عمرانی مورد نیاز طبق دستورالعمل تهیه بودجه به سازمان ارسال دارند.

۳. ماده (۱) - نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری، در اجرای بند «۲» اصل (۱۱۰) قانون اساسی و ذیل این اصل توسط جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع، به‌عنوان هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مطابق با این آیین‌نامه صورت می‌گیرد.

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 به مثابه هنجاری اساسی و راهبردی شناسایی شده است که باید 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 باید مبنا و محور بالادستی کلیه اسناد مندرج در «قانون» باشد. به علاوه برخی از سیاست‌های کلی نظام نظیر سیاست‌های کلی برنامه توسعه، مستقیماً و به طور خاص باید در تدوین لوایح برنامه، لوایح بودجه سنواتی و برنامه سالیانه و مواردی نظیر خط‌مشی تنظیم بودجه دیده شوند که هیچ اشاره‌ای در «قانون» به این سلسله‌مراتب نشده است.

آنچه اهمیت دارد نحوه توجه به سیاست‌های کلی نظام به ویژه سیاست‌های کلی برنامه در «قانون» جهت تحقق سیاست‌های کلی نظام در لایحه بودجه به شرح ذیل است. با پیش‌بینی سازوکارهای زیر، تحقق سیاست‌های کلی نظام در لایحه بودجه، از دو جهت (مستقیم و غیرمستقیم به واسطه 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 شوند که این امر، مستلزم اصلاح بند «۲» ماده (۳) «قانون» است.

۲. هدف‌های کلی و اولویت‌های برنامه پنج‌ساله، 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 پنج‌ساله باید با رعایت سیاست‌های کلی نظام با اولویت سیاست‌های کلی برنامه تدوین شود، به گونه‌ای 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 باید توسط شورای اقتصاد بر اساس اولویت‌های مصرح در قانون برنامه توسعه و سیاست‌های کلی نظام (با اولویت سیاست کلی برنامه) تهیه و تعیین شود؛ این امر، مستلزم اصلاح بند «۴» ماده (۳) «قانون» است. سازمان نیز باید 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 باید به وسیله سازمان بر اساس برنامه پنج‌ساله 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، به صورت مضاعف تضمین می‌کند. در این صورت می‌توان گفت که سلسله‌مراتب هنجاری موجب تشبیت هنجاری، انسجام هنجاری‌های حقوقی و ایجاد نظم حقوقی ارگانیک خواهد شد [۱۲].

در این خصوص، مدل دیگر سلسله‌مراتب هنجاری قابل پیشنهاد به این صورت است که صرفاً برنامه پنج‌ساله و سایر اجزای 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 سالیانه، مبتنی بر برنامه باشند؛ چراکه فرض بر این خواهد بود که برنامه، مبتنی بر سیاست‌های کلی و سیاست برنامه نگاشته شده است و در نتیجه، تبعیت بودجه از

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

۱. انجام مطالعات و بررسی‌های اقتصادی و اجتماعی به منظور برنامه‌ریزی و تنظیم بودجه و تهیه گزارش‌های اقتصادی و اجتماعی.

۲. تهیه برنامه درازمدت با تبادیل نظر با دستگاه‌های اجرایی و تسلیم آن به شورای اقتصاد.

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.

۶. نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالیانه آنها طبق مفاد فصل نهم این قانون.

۷. هماهنگ نمودن روش‌ها و برنامه‌های آماری کشور.

۸. ارزشیابی کارایی و عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشوری و گزارش آن به نخست‌وزیر.

۹. بررسی گزارش‌ها و مسائلی که باید در شورای اقتصاد مطرح شود.



برنامه، به‌منزله انطباق بودجه با سیاست کلی نیز خواهد بود.

از چند جهت ذیل، این مدل پیشنهادی محل خدشه است. نخست اینکه لزوماً در مرحله تهیه برنامه، 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 لایحه 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 لایحه بودجه نیز، باید نسبت‌سنجی با سیاست‌های کلی صورت گیرد؛ در غیر این صورت، احکام سیاستی که به آن اشاره شد، قابل اجرا نخواهد بود. همچنین ممکن است سیاست‌های کلی جدیدی (در فاصله زمانی تصویب قانون برنامه تا تهیه لایحه بودجه) ابلاغ شوند که در برنامه مورد توجه قرار نگرفته بودند. 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.

۲-۳. استفاده صحیح از نقش نظارتی هیئت عالی نظارت در مراحل تهیه لایحه بودجه

هیئت عالی نظارت به‌عنوان مقام ناظر بر سیاست‌های کلی نظام به‌موجب مواد (۱، ۳، ۵ و ۶) آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، بر کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی و بر مصوبات دیگر مراجع قانونی، از حیث انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی، نظارت دارد. سازوکارهای نظارتی این هیئت برای ارزیابی دقیق‌تر و ارائه نقطه‌نظرات 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 فرایند تهیه لایحه بودجه وجود دارد؛ چه در خصوص شورای اقتصاد که برخی از هنجارهای مالی را پیشنهاد، تنظیم و یا تصویب می‌کند^۱ و چه در خصوص سازمان برنامه و بودجه که بسیاری از این هنجارها را تنظیم می‌نماید. 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 [۱۳]. 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، باید 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 و یا عضو ناظر بودن دبیر یا یکی از اعضای هیئت عالی نظارت، در جلسات تهیه و تنظیم لایحه بودجه در سازمان برنامه و بودجه، شورای اقتصاد و هیئت‌وزیران است. این سازوکار موجب می‌شود هیئت عالی نظارت به‌صورت پیشگیرانه در جلوگیری از وضع هنجارهای غیرمنطبق با سیاست‌های کلی، نقش ایفا کند و از کیفیت مصوبات و عملکرد دستگاه‌های مسئول به شکل دقیق و جزئی مطلع شود. در عین حال، این مسئله از منظر حقوق اساسی و حقوق اداری، دارای چند ملاحظه 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) قانون اساسی، اعمال قوه مجریه جزء در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق

۱. در حال حاضر و مطابق با رویه موجود در مورد تهیه و تنظیم لایحه بودجه، عملاً نقش و صلاحیت شورای اقتصاد مندرج در «قانون» رعایت نمی‌شود. استناد به اصل ۱۲۶ قانون اساسی جهت نادیده‌انگاشتن صلاحیت قانونی شورای اقتصاد، محل تأمل است؛ زیرا فلسفه اساسی اصل مزبور (الحاقی سال ۱۳۶۸ به قانون اساسی) نفی تشکیل وزارتخانه برنامه و بودجه بوده است که دلالتی بر نسخ قوانین جاری کشور نمی‌کند.

۲. اصل پنجاه‌دوم - بودجه سالیانه کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.

۳. اصل یکصد و بیست و ششم - رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد.

رئیس‌جمهور و وزیر است. با توجه به صدر اصل (۵۲) و اصل (۱۲۶) قانون اساسی، تهیه لایحه بودجه در صلاحیت انحصاری دولت است [۱۴]؛ لذا هر گونه مشارکت تصمیم‌گیرانه در این امر، توسط افرادی خارج از قوه مجریه، مخالف قانون اساسی به نظر می‌رسد.

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 به عنوان عضو ناظر)، نظر اعضای جلسات را متأثر می‌کند و می‌تواند استقلال کارشناسی اعضای دارای حق رأی را متأثر سازد. به دلیل ماهیت نظارتی هیئت عالی نظارت و برتری آن از حیث صلاحیت فرآه‌ای، حضور دبیر یا اعضای این هیئت در جلسات مذکور، در عمل می‌تواند مقام نظارتی را به مقام تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر تبدیل کند که این امر با مفاد و روح [۳] اصول (۱۱۰، ۵۲، ۶۰ و ۱۳۸) قانون اساسی سازگار نیست.

۳. از آنجا که 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، [۴] این هیئت مجاز به تفویض اختیار خود نبوده و به رسمیت شناختن نظر دبیر یا یکی از اعضای هیئت عالی نظارت به عنوان نظر این هیئت (بدون وجود مصوبه هیئت مزبور)، به منزله 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 به صورت پیشگیرانه و 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 به نحوی که مطابق با سیاست کلی برنامه باشد، به دبیر شورای اقتصاد جهت بررسی در این شورا تقدیم کند و یا با توجه به صلاحیت‌های تعیین شده در آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر مصوبات هیئت‌وزیران از این حیث نظارت کند. بر اساس ماده (۵) آیین‌نامه نظارت، این نظارت هیئت، صرفاً شامل حق تذکر دادن بوده و این هیئت نمی‌تواند مانع تهیه و تدوین لایحه بودجه شود؛ فلذا هر اقدام پیشینی توسط این هیئت، قابل قبول به نظر نمی‌رسد.

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

هر چند 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 برنامه و بودجه ممکن است برخی از احکام سیاست‌های کلی برنامه یا سایر سیاست‌های کلی مورد غفلت واقع شود و یا در تنظیم اولویت‌های مطرح شده در لایحه بودجه، برخی از اولویت‌های مصرح در سیاست‌های کلی، وزن کمتری نسبت به اولویت‌های دیگر مندرج در این لایحه داشته باشند و یا برخی احکام سیاست‌های کلی به صورت 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 نه تنها تعارضی میان

۱. چارچوب حقوقی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در بودجه‌ریزی، بدون شناخت مبنا، موضوع و هدف از ایجاد چنین نظارتی، امکان‌پذیر نیست. برخی پژوهشگران، این امر را با عنوان «تأثیر اصول و سیاست‌ها در تفسیر قانون و حل مسائل حقوقی» مطرح کرده‌اند. بر این اساس در پرونده‌های دشوار که قوانین نوشته و قواعد مصرح، پاسخ‌گو نیستند، باید با بهره‌گیری از اصول و سیاست‌ها، تفسیری سازنده ارائه کرد. این نوع نگرش تفسیری، در منابع اسلامی نیز قابل رصد است؛ ذیل بحث «التعزیر بر بما یراه الحاکم» به عنوان یک قاعده فقهی مقرر شده است که «بما یراه» مشروط بوده و از حیث درونی و بیرونی کنترل می‌شود. از حیث کنترل درونی، حاکم باید دارای شرایط فقهت و عدالت باشد و از حیث بیرونی، ضابطه «بما یراه»، مصلحت شرعی است. در اصل (۱۳۸) قانون اساسی نیز، بر «روح قانون» تصریح شده است؛ بدین نحو که مصوبات دولت نه تنها با متن، بلکه با روح قوانین نیز نباید مغایرتی داشته باشد. همچنین در اصل (۱۶۶) قانون اساسی تکلیف شده است که آرای دادگاه‌ها، «مستند به مواد قانون و اصولی» باشد که بر اساس آن، حکم صادر شده است؛ تأکید این اصل بر این است که مستند صدور آراء، فقط قانون نیست و می‌تواند اصول دیگری نیز باشد. بنابراین، بدون توجه به مبنای تأسیس نظارت بر سیاست‌های کلی نظام که به منزله روح آن و مبین اهداف مورد نظر از آن تأسیس است، تفسیر قواعد مندرج در قانون اساسی و قوانین عادی در این مورد، به خطا خواهد رفت.

۲. اصل یکصد و سی و هشتم - علاوه بر مواردی که هیئت‌وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت‌وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت‌وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بباید با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران بفرستد.

۳. 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. در حقوق عمومی مأموران و مقامات دولتی، برخلاف اشخاص حقوقی خصوصی که حق توکیل دارند، نمی‌توانند در مورد مشاغل اداری خود، به دیگران وکالت بدهند. 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.



سیاست‌های کلی نظام و سیاست کلی برنامه با لایحه بودجه وجود نداشته باشد، بلکه مفاد بودجه، منطبق با سیاست‌های کلی در نظر گرفته شود، به نحوی 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. به علاوه، نظام اولویت‌بندی اهداف و احکام در لایحه بودجه، متناسب با سیاست کلی برنامه، سامان پیدا کند. در عین حال، به جهت پیشگیری از تعدد مقررات‌گذاری در خصوص تهیه لایحه بودجه، شایسته است که دستورالعمل مزبور، ضمن بخشنامه بودجه (خطمشی تنظیم بودجه) توسط رئیس جمهور ابلاغ شود.

در نتیجه، دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام، تنظیم‌کنندگان بودجه در سازمان برنامه و بودجه 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 ۶ ماه پس از تصویب این قانون تدوین کرده و جهت تصویب به هیئت وزیران تسلیم کند. هیئت وزیران نیز حداکثر ظرف مدت ۶ 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. این دستورالعمل در ضمن بخشنامه بودجه (خطمشی تنظیم بودجه) توسط رئیس جمهور ابلاغ می‌شود. 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 پیش نویس اصلاح «قانون»، سازمان را مکلف ساخت که با توجه به سیاست‌های کلی ابلاغی جدید دارای اثر مالی، حداکثر ظرف ۶ ماه پس از ابلاغ سیاست کلی جدید، دستورالعمل مزبور را اصلاح کرده و مطابق فرایندی که ذکر شد، جهت تصویب به هیئت وزیران تقدیم کند.

۴-۳. افزایش میزان پاسخ‌گویی رئیس‌جمهور و سازمان برنامه و بودجه کشور

سازمان به‌عنوان مدیر تهیه و تنظیم بودجه، باید پاسخ‌گویی و مسئولیت خاصی نسبت به این امر داشته باشد. پاسخ‌گو کردن شورای اقتصاد و هیئت وزیران به دلیل تصمیم‌گیری جمعی در آنها، با مشکلاتی مواجه می‌شود؛ در عین 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»^۱ 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،

۳. ارسال تصمیمات و مصوبات سازمان مزبور در اجرای بندهای «۳ تا ۵» ماده (۵) «قانون»^۲ 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

۱. 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 هیئت وزیران،

۳. اظهار نظر نسبت به برنامه‌های عمرانی جهت طرح در هیئت وزیران،

۴. تعیین خط‌مشی تنظیم بودجه کل کشور.

۲. ماده (۵) - وظایف و اختیارات سازمان در زمینه برنامه‌ریزی، تنظیم بودجه و نظارت به شرح 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.

اولویت سیاست کلی 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 [۱۷].

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 ۱۰ روز پس از تصویب، به هیئت عالی نظارت شود:

۱. دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام (موضوع بند قبل این گزارش)،

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 سالیانه (موضوع بند «۴» ماده (۱) «قانون»)،

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

در پایان مجموع پیشنهادهای مطرح شده در این گزارش که مورد ارزیابی و بررسی قرار گرفته‌اند، در جدول ذیل بیان می‌شود:

جدول ۱. پیشنهاد راهکارهای تقنینی

ردیف	پیشنهاد تقنینی	مخالف / موافق	دلیل (مخالفت / موافقت)
۱	پیشنهاد خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توسط شورای اقتصاد به هیئت‌وزیران بر اساس سیاست‌های کلی نظام	موافق	نظام سلسله‌مراتبی، علاوه بر تأمین جایگاه سیاست‌های کلی نظام در «قانون»، ضریب اجرای آن سیاست‌ها را در مرحله بودجه‌ریزی، به صورت مضاعف تضمین می‌کند.
۲	پیشنهاد هدف‌های کلی و اولویت‌های برنامه و خط‌مشی تنظیم بودجه توسط شورای اقتصاد به هیئت‌وزیران بر اساس سیاست‌های کلی به‌خصوص سیاست کلی برنامه	موافق	نظام سلسله‌مراتبی، علاوه بر تأمین جایگاه سیاست‌های کلی نظام در «قانون»، ضریب اجرای آن سیاست‌ها را در مرحله بودجه‌ریزی، به صورت مضاعف تضمین می‌کند.
۳	انطباق تفصیلی برنامه با سیاست‌های کلی به‌خصوص سیاست کلی برنامه	موافق	نظام سلسله‌مراتبی، علاوه بر تأمین جایگاه سیاست‌های کلی نظام در «قانون»، ضریب اجرای آن سیاست‌ها را در مرحله بودجه‌ریزی، به صورت مضاعف تضمین می‌کند.
۴	تهیه خط‌مشی تنظیم بودجه پیشنهادی جهت تأیید شورای اقتصاد توسط سازمان برنامه مبتنی بر سیاست‌های کلی به‌خصوص سیاست کلی برنامه	موافق	نظام سلسله‌مراتبی، علاوه بر تأمین جایگاه سیاست‌های کلی نظام در «قانون»، ضریب اجرای آن سیاست‌ها را در مرحله بودجه‌ریزی، به صورت مضاعف تضمین می‌کند.
۵	تنظیم بودجه کل کشور به‌وسیله سازمان بر اساس سیاست کلی به‌خصوص سیاست کلی برنامه	موافق	نظام سلسله‌مراتبی، علاوه بر تأمین جایگاه سیاست‌های کلی نظام در «قانون»، ضریب اجرای آن سیاست‌ها را در مرحله بودجه‌ریزی، به صورت مضاعف تضمین می‌کند.
۶	شرکت دبیر یا یکی از اعضای هیئت عالی نظارت در جلسات تهیه و تنظیم بودجه در دولت با حق رأی	مخالف	مغایر با اصول (۵۷ و ۶۰) قانون اساسی به دلیل، دخالت آشکار در امور قوه مجریه (تهیه و تنظیم بودجه) موضوع صدر اصل (۵۲) و اصل (۱۲۶)



ردیف	پیشنهاد تقنینی	مخالف / موافق	دلیل (مخالفت / موافقت)
۷	شرکت دبیر یا یکی از اعضای هیئت عالی نظارت در جلسات تهیه و تنظیم بودجه در دولت به عنوان عضو ناظر و بدون حق رأی	مخالف	مغایرت با اصول (۱۱۰، ۵۲، ۶۰ و ۱۳۸) به دلیل خدشه در استقلال تصمیم‌گیری و کارشناسی اعضای دارای حق رأی به دلیل تفوق و جایگاه نظارتی عضو ناظر؛ نظر دبیر یا یکی از اعضای هیئت عالی نیز لزوماً منعکس‌کننده نظر هیئت نیست.
۸	ارائه اصول راهنمای تدوین هدف‌های کلی و اولویت‌های برنامه یک ماه پیش از وضع آن توسط هیئت عالی نظارت	مخالف	این پیشنهاد جنبه پیشینی و پیشگیرانه برای صیانت از اجرای سیاست‌های کلی در جلسات تنظیم بودجه دارد که با پسینی بودن نظارت هیئت عالی، تطابق ندارد.
۹	الزام سازمان به تهیه و روزآمدسازی مستمر «دستور العمل تهیه و تنظیم بودجه مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام» و ابلاغ آن توسط رئیس جمهور در ضمن بخشنامه بودجه و رعایت آن در تنظیم بودجه توسط سازمان و بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی	موافق	ایجاد انسجام در مفاد مندرج در بودجه از جهت رعایت اولویت‌های سیاست‌های کلی و افزایش ضریب انطباق بودجه پیشنهادی با سیاست‌های کلی و در نظر گرفتن برخی الزامات سیاست‌های کلی جدید و مختص به بودجه سنواتی
۱۰	ارسال تصمیمات و مصوبات شورای اقتصاد در اجرای بندهای «۱ تا ۴» ماده (۳) «قانون» و ارسال تصمیمات و مصوبات سازمان مزبور در اجرای بندهای «۳ تا ۵» ماده (۵) «قانون» به دبیر هیئت عالی نظارت و مجلس	موافق	سازمان به عنوان مدیر تهیه و تنظیم بودجه، باید پاسخ‌گویی خاصی نسبت به این امر داشته باشد. پاسخ‌گو کردن شورای اقتصاد و هیئت وزیران به دلیل تصمیم‌گیری جمعی در آنها، با مشکلاتی مواجه می‌شود.
۱۱	تهیه و ارسال گزارش میزان تطابق تصمیمات و مصوبات شورای اقتصاد در اجرای بندهای «۱ تا ۴» ماده (۳) «قانون» و تصمیمات و مصوبات سازمان در اجرای بندهای «۳ تا ۵» ماده (۵) «قانون» با سیاست‌های کلی (اولویت سیاست کلی برنامه) به دبیر هیئت عالی یا مجلس	موافق	سازمان به عنوان مدیر تهیه و تنظیم بودجه، باید مسئولیت خاصی نسبت به این امر داشته باشد. پاسخ‌گو کردن شورای اقتصاد و هیئت وزیران به دلیل تصمیم‌گیری جمعی در آنها، با مشکلاتی مواجه می‌شود.
۱۲	الزام رئیس‌جمهور به ارسال «دستور العمل تهیه و تنظیم بودجه مبتنی بر سیاست‌های کلی»، خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی، خط‌مشی تنظیم بودجه کل کشور و برنامه سالیانه به هیئت عالی نظارت	موافق	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.

۴. جمع‌بندی و پیشنهادها



تحقق سیاست‌های کلی نظام در قوانین بودجه، مستلزم اصلاح فرایندهای مربوط به تهیه لایحه بودجه است. در قوانین مادر مرتبط، از جمله قانون برنامه و بودجه کشور، هیچ سازوکاری برای حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در مرحله تهیه لایحه بودجه دیده نشده است. به همین دلیل، در این گزارش، سازوکارهای پیشنهادی ناظر بر این مرحله، با تمرکز بر اصلاح قانون مذکور، مطرح می‌شود.

اصلی‌ترین خلأ موجود را می‌توان فقدان جایگاه سیاست‌های کلی نظام به عنوان یک هنجار شناخته شده در «قانون» دانست. بنابراین، اصلی‌ترین پیشنهاد، تعریف سیاست‌های کلی نظام در رأس هرم هنجارهای مالی است که در «قانون» مطرح شده‌اند. به علاوه، این پیشنهاد در صورتی کارآمد خواهد بود که بودجه و سایر اسناد مالی مندرج در «قانون» (نظیر برنامه پنج‌ساله، خط‌مشی تنظیم بودجه و اهداف کلی برنامه)، مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام تدوین شوند؛ در این خصوص، صرف بیان سیاست‌های کلی به عنوان هنجار بالادستی که فقط اهداف کلی برنامه یا خود برنامه باید 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 به صورت ناقص اجرا خواهند شد و بخشی از سیاست‌های کلی از جمله مواردی که پس از مراحل تهیه و تصویب برنامه، ابلاغ شده و یا به هر دلیل در موقع تصویب قانون برنامه توسعه مورد توجه واقع نشده‌اند، مغفول واقع خواهند شد. در فرایند تهیه لایحه بودجه، نباید صرفاً به درج الزامات قانونی برای نهادهای مسئول اکتفا کرد، بلکه باید از ضمانت‌های اجرایی نظارتی برای افزایش ضریب اجرای این الزامات توسط این اشخاص 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 لایحه بودجه، برنامه و یا سایر هنجارهای مرتبط با بودجه نظیر خط‌مشی تنظیم بودجه و هدف‌های کلی برنامه 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. در عین حال، ارسال مصوبات نهادهای دخیل در امر تهیه لایحه بودجه به هیئت عالی نظارت، مطلوب‌تر به نظر می‌رسد.

الزام به تصویب و اجرای دستورالعمل بودجه ریزی مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام در ضمن بخشنامه بودجه، می‌تواند به نحو مطلوب، ابتدای لایحه بودجه را در نخستین مرحله با سیاست‌های کلی نظام، تضمین کند. به علاوه، سازمان باید تصمیمات اتخاذ شده 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 بودجه ریزی خواهد شد. رئیس‌جمهور نیز به عنوان مسئول مستقیم امور برنامه و بودجه، باید برخی اسناد مالی نظیر خط‌مشی تنظیم بودجه، لایحه بودجه و لایحه برنامه را که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، به هیئت عالی نظارت ارسال کند. بر اساس ماده (۵) آیین‌نامه نظارت، هیئت عالی نظارت، در صورت احراز مصوبه‌ای برخلاف سیاست‌های کلی در فرایند تهیه لایحه بودجه، صرفاً حق تذکر دادن دارد و نمی‌تواند مانع تهیه و تدوین لایحه بودجه توسط دولت شود. در پایان پیشنهادهای مطرح شده در این گزارش به صورت مواد پیش‌نویس قانونی «سازوکارهای اجرای سیاست‌های کلی نظام در تهیه لایحه بودجه» ارائه می‌شود:

ماده (۱) - یک بند به عنوان بند «۲۲» به شرح ذیل به ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ الحاق می‌یابد:

بند «۲۲» ماده (۱) - سیاست کلی برنامه - منظور آن سیاست کلی نظام ابلاغی مقام رهبری موضوع بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی است که برای مدت زمان مشخص و متناسب با هر یک از برنامه‌های پنج‌ساله اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تعیین می‌شود.

ماده (۲) - بندهای «۱» تا «۴» ماده (۳) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ به شرح ذیل اصلاح می‌گردد:

بند «۱» ماده (۳) - بررسی و اظهار نظر نسبت به هدف‌های کلی و اولویت‌های برنامه، منطبق با سیاست‌های کلی نظام با اولویت سیاست کلی برنامه.

بند «۲» ماده (۳) - بررسی و اظهار نظر نسبت به خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مطابق با سیاست‌های کلی نظام، جهت طرح در هیئت وزیران.

بند «۳» ماده (۳) - اظهار نظر نسبت به برنامه جهت طرح در هیئت وزیران منطبق با سیاست کلی برنامه.

بند «۴» ماده (۳) - تعیین خط‌مشی تنظیم بودجه کل کشور بر اساس اولویت‌های مصرح در قانون برنامه توسعه و سیاست‌های کلی نظام (با اولویت سیاست کلی برنامه).



ماده (۳) - یک تبصره به‌عنوان تبصره «۲» به‌شرح ذیل به ماده (۳) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ الحاق می‌یابد:
تبصره «۲» ماده (۳) - سازمان موظف است نظرات و مصوبات این شورا در مورد بندهای «۱ تا ۴» این ماده و گزارش موارد تطابق هریک از آنها با سیاست‌های کلی نظام با اولویت سیاست کلی برنامه را حداکثر یک هفته پس از تعیین هریک، به دبیر هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ارائه کند.

ماده (۴) - یک ماده به‌شرح ذیل به‌عنوان ماده (۳) مکرر به قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ الحاق می‌شود:
ماده (۳) مکرر - خط‌مشی‌ها و سیاست‌های ناظر بر بودجه کل کشور باید مطابق با سیاست‌های کلی نظام با اولویت سیاست کلی برنامه باشد.

ماده (۵) - یک ماده به‌شرح ذیل به‌عنوان ماده (۴) مکرر به قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ الحاق می‌شود:
ماده (۴) مکرر - رئیس سازمان می‌تواند پیشنهادهای خود در خصوص سیاست کلی برنامه را یک سال قبل از پایان مدت اعتبار قانون برنامه، به دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام و دفتر مقام رهبری ارسال دارد تا در تعیین آن سیاست‌ها مدنظر قرار گیرد.

ماده (۶) - بندهای «۳» تا «۵» ماده (۵) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ به‌شرح ذیل اصلاح می‌گردد:
بند «۳» ماده (۵) - تهیه برنامه طبق قوانین و با رعایت سیاست‌های کلی نظام با اولویت سیاست کلی برنامه. علاوه بر حکم تبصره «۱» این ماده، نحوه تعیین برنامه باید به‌گونه‌ای باشد که ناظر بر هریک از احکام سیاست کلی برنامه، احکام تفصیلی دارای ماهیت برنامه‌ای وجود داشته باشد.
بند «۴» ماده (۵) - پیشنهاد خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مربوط به بودجه کل کشور براساس برنامه و سیاست‌های کلی نظام با اولویت سیاست کلی برنامه.

بند «۵» ماده (۵) - تهیه و تنظیم بودجه کل کشور براساس برنامه و سیاست‌های کلی نظام با اولویت سیاست کلی برنامه.

ماده (۷) - چهار تبصره به‌شرح ذیل به ماده (۵) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ الحاق می‌یابد:
تبصره «۱» ماده (۵) - سازمان موظف است نظرات و مصوبات خود در مورد بندهای «۳ تا ۵» این ماده و گزارش موارد تطابق هریک از آنها با سیاست‌های کلی نظام (با اولویت سیاست کلی برنامه) را حداکثر یک هفته پس از تعیین هریک، به دبیر هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام جهت اقدام قانونی ارائه کند.

تبصره «۲» ماده (۵) - تنظیم برنامه یا بودجه کل کشور توسط سازمان باید پس از اظهار نظر شورای اقتصاد (موضوع ماده (۳) این قانون) صورت بگیرد.

تبصره «۳» ماده (۵) - سازمان مکلف است «دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام» را حداکثر ۶ ماه پس از تصویب این قانون تدوین نموده و جهت تصویب به هیئت‌وزیران تسلیم نماید. هیئت‌وزیران نیز حداکثر ظرف مدت ۶ 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. این دستورالعمل، در ضمن بخشنامه بودجه (خط‌مشی تنظیم بودجه) توسط رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود. رعایت این دستورالعمل در تهیه و تنظیم بودجه کل کشور برای سازمان و تمامی اشخاص مسئول، از جمله بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی، الزامی است.

تبصره «۴» ماده (۵) - سازمان مکلف است دستورالعمل موضوع تبصره «۳» را با توجه به سیاست‌های کلی ابلاغی جدید دارای اثر مالی، حداکثر ۶ ماه پس از ابلاغ سیاست کلی جدید، اصلاح و مطابق تبصره قبل، جهت تصویب به هیئت‌وزیران تقدیم نماید.



ماده (۸) - عبارت زیر به‌عنوان ماده (۸) مکرر قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ به‌شرح ذیل الحاق می‌یابد:
ماده (۸) مکرر- اهداف و اولویت‌های برنامه پنج‌ساله اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور با رعایت سیاست‌های کلی نظام (با اولویت تطابق با سیاست کلی برنامه) تعیین می‌شوند.

ماده (۹) - ماده (۱۱) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ به‌شرح ذیل اصلاح می‌شود:
بودجه کل کشور طبق مقررات این قانون و سایر قوانین مرتبط، و براساس قانون برنامه و سیاست‌های کلی نظام (با اولویت تطابق با سیاست کلی برنامه) تهیه می‌شود.

ماده (۱۰) - یک ماده به‌عنوان ماده (۱۱) مکرر ۱ پس از ماده (۱۱) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ به‌شرح ذیل الحاق می‌گردد:
ماده (۱۱) مکرر ۱- برنامه سالیانه موضوع بند «۴» ماده (۱) این قانون براساس برنامه پنج‌ساله و خط‌مشی تنظیم بودجه کل کشور موضوع بند «۴» ماده (۳) این قانون تهیه می‌شود. هدف‌های مشخص و عملیات اجرایی سالیانه هر دستگاه اجرایی موضوع بند «۴» ماده (۱) این قانون، باید با رعایت سیاست‌های کلی نظام با اولویت تطابق با سیاست کلی برنامه تعیین شوند.

ماده (۱۱) - یک ماده به‌عنوان ماده ۱۱ مکرر ۲ پس از ماده (۱۱) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ به‌شرح ذیل الحاق می‌گردد:
ماده (۱۱) مکرر ۲- رئیس‌جمهور به‌عنوان مسئول مستقیم امور برنامه و بودجه کشور موظف است مصوبات ذیل را حداکثر ظرف ۱۰ روز پس از تصویب هر مورد، به دبیر هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام جهت انجام تکالیف قانونی اطلاع دهد:
۱. دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام (موضوع تبصره «۳» ماده (۵) این قانون)،
۲. اهداف کلی و اولویت‌های برنامه پنج‌ساله،
۳. خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (موضوع بند «۲» ماده (۳) این قانون)،
۴. خط‌مشی تنظیم بودجه کل کشور (موضوع بند «۴» ماده (۳) این قانون)،
۵. گزارش تطابق اهداف و اولویت‌های لایحه برنامه با سیاست‌های کلی نظام،
۶. برنامه سالیانه (موضوع بند «۴» ماده (۱) این قانون)،
۷. لایحه بودجه کل کشور به‌همراه کلیه اسناد راهنما و پشتیبان، مستندات و پیوست‌های لایحه،
۸. لایحه برنامه.

ماده (۱۲) - ماده (۱۳) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ به‌شرح ذیل اصلاح می‌شود:
کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند برنامه سالیانه و بودجه سال بعد خود را همراه با اعتبارات جاری، تملک‌داری‌های سرمایه‌ای و تملک‌داری‌های مالی مورد نیاز، طبق مقررات به‌خصوص «دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام» موضوع تبصره «۲» ماده (۵) این قانون تهیه و به‌سازمان ارسال دارند».



منابع و مآخذ



- [۱] نوبخت، محمدباقر. (۱۳۹۱)، مدل مفهومی اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی کشور، نشریه راهبرد اقتصادی، دوره ۱، شماره ۲.
- [۲] ر.ک: برزگر خسروی، محمد؛ پاک‌نژاد، امین‌اله و بهرامی حسن‌آبادی، مهدی. «تحلیل حقوقی لویح بودجه از منظر رعایت سیاست‌های کلی نظام: بررسی موردی لویح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ کل کشور» گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۸۴۶۹، تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۷/۱۶.
- [۳] امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش (زمستان ۱۳۸۸)، حقوق اداری، جلد اول، چاپ هفتم، تهران، میزان.
- [۴] موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران، دادگستر.
- [۵] اسماعیلی، محسن و طحان‌نظیف، هادی، «نسبت سیاست‌های کلی نظام با احکام حکومتی در حقوق اساسی ایران»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، شماره ۳۵، بهار و تابستان ۱۳۹۱.
- [۶] بهرامی حسن‌آبادی، 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 علیه السلام، شهریور ۱۴۰۱، ص ۳۴.
- [۷] اداره کل قوانین مجلس (تهیه و تدوین)، صورت‌مشروح 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، جلد ۲، (مؤمن).
- [۸] ر.ک: قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، میزان، چاپ هجدهم، بهار ۱۳۸۴، -الیوت، کاترین و ورنون، الیوت، نظام حقوقی فرانسه، مرکز پژوهش‌های مجلس، ترجمه صفر بیگزاده، ۱۳۸۲.
- [۹] برزگر خسروی، محمد و دیگران. (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.
- [۱۰] بهرامی حسن‌آبادی، 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 علیه السلام، شهریور ۱۴۰۱، صص ۳ و ۸.
- [۱۱] دیدار مسئولان سازمان بازرسی با رهبر انقلاب ۱۳۷۵/۱۲/۶. پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار آیت‌الله خامنه‌ای:
<https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=17929>
- [۱۲] ویژه، محمدرضا. (۱۳۸۸)، «تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه راهبرد، شماره ۵۰، بهار ۱۳۸۸، صص ۳۸-۶، ص ۱۰.
- [۱۳] ویژه، محمدرضا. (۱۳۸۸)، «تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه راهبرد، شماره ۵۰، بهار ۱۳۸۸، صص ۳۸-۶، ص ۸.
- [۱۴] فراهانی، محمدصادق و دیگران (۱۴۰۰)، حقوق بودجه، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول، صص ۱۳۲-۱۳۱، حسینی، سیدمحمدرضا و فاتحی‌زاده، محسن (۱۳۹۴)، ماهیت درآمد اختصاصی و وضعیت آن در قوانین بودجه، مجلس و راهبرد، شماره ۸۴، ۳۰۳-۳۳۶، ص ۳۰۶، -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، ۱۱۷-۱۱۶.
- [۱۵] ر.ک: رییدی، دیویدای (۱۳۹۲)، فلسفه حقوق، ترجمه حسن خسروی، تهران، مجد، چاپ اول، صص ۹۴-۸۷، -وکس، ریموند (۱۳۸۹)، فلسفه حقوق: مختصر و مفید، ترجمه باقر انصاری و مسلم آقایی طوق، تهران، جاودانه جنگل، چاپ اول، صص ۵۸-۵۴، -هارت، هربرت (۱۳۹۰)،

مفهوم قانون، ترجمه محمد راسخ. تهران، نی، چاپ دوم، ص ۳۸۱-۳۸۲ و ۳۸۷؛ و.ر.ک: الهام، غلامحسین (۱۳۹۱)، اعتماد به قاضی (تحلیل ماده (۷۲۸) قانون مجازات اسلامی بر مبنای نظریات فقهی شورای نگهبان)، دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۵۷، ۴۲-۲۵؛ و.ر.ک: نجفی خواه، محسن؛ برزگر خسروی، محمد (۱۳۹۳)، حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه، فصلنامه برنامه ریزی و راهبرد، دوره ۱۹، شماره ۲، ۲۵-۴۶، ص ۳۷.

[۱۶] ر.ک: انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق اداری، تهران، میزان، نشر دادگستر، چاپ سوم، ۱۳۷۸، ص ۱۳۸. ر.ک: طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، چاپ نهم، ۱۳۸۳، ص ۴۵.

[۱۷] 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، ص ۷۶.

گزیده سیاستی

نظر به ضرورت انطباق و عدم مغایرت لوايح بودجه با سياست‌های کلی نظام و عدم تحقق کامل این امر، فرایند قانونی تهیه لایحه بودجه نیازمند بازطراحی است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir