



بررسی تهیه و تنظیم بودجه در نظام حقوقی ایران با تأکید بر قانون اساسی و مقایسه آن با نظام حقوقی فرانسه

بهزاد قربانی درآباد^۱

تاریخ دریافت: ۹۸/۳/۱

تاریخ پذیرش: ۹۸/۳/۱۵

چکیده

بودجه ابزار مدیریت راهبردی و مه‌ترین سند مالی در کشور است که برنامه کار دولت و حساب دخل و خرج آن را برای سال آینده معین می‌کند. موضوع بودجه ریزی از مهم‌ترین مباحث مربوط به اقتصاد کشور و نظام بوده و یکی از موضوعات مهم مالیه عمومی دولت‌ها است که درآمدها و هزینه‌های عمومی برای یکسال پیش‌بینی و برآورد می‌گردد. بودجه سند مالی، حقوقی و کاملاً فنی و تخصصی است و بر طبق اصل ۵۲ قانون اساسی بایستی توسط دولت تهیه و تنظیم و از تصویب مجلس بگذرد و شکل قانونی به خود بگیرد. بدین جهت علاوه بر ماهیت اقتصادی و مالی، واجد ماهیت حقوقی بوده و از مفاهیم و مبانی خاصی برخوردار است. بحث در سیر مراحل تاریخی مقررات راجع به تهیه و تنظیم بودجه و مؤلفه‌های آن، خصوصاً حدود اختیارات نمایندگان مجلس در این زمینه در حقوق ایران و همچنین جمهوری فرانسه می‌تواند در شناخت بهتر آن مؤثر باشد.

واژگان کلیدی: مالیه عمومی، درآمدها و هزینه‌های عمومی، بودجه، سند بودجه.

۱- دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، مدیر امور مالی دانشگاه محقق اردبیلی، ایمیل: ghorbany behzad@yahoo.com

۱. مقدمه

یکی از اهداف مهم مدیریت منابع مالی دولت استفاده مؤثر و کارا از منابع عمومی است (Allen, Tommasi, ۲۰۰۱, p. ۱۹). نظر به محدودیت منابع و حداکثری نیازها، مصرف منابع مالی دولت نیازمند یک چارچوب و ساختار اساسی است که بتواند بین درآمدها و هزینه‌های عمومی تعادل ایجاد نماید. این چارچوب در اکثریت کشورها در قالب سند بودجه بیان می‌شود. بررسی موضوع تهیه و تنظیم بودجه و نیز صلاحیت دولت و مجلس در مراحل تهیه و تنظیم بودجه از موضوعات مهم حقوق مالیه عمومی در هر کشوری است. بودجه مه‌ترین سند مالی است که در معنای اصطلاحی وقتی تحت عنوان بودجه کل کشور از آن یاد می‌شود به معنای احکام و ارقامی است که دریافت‌ها و پرداخت‌های کشور را در راستای تحصیل اهداف و بودجه مصوب لازم توسط مجلس پیش بینی می‌کند؛ از این رو گفته می‌شود بودجه جنبه تخمینی دارد (رستمی، ۱۳۹۰).

بر اساس مفاد اصول قانون اساسی مسئولیت برنامه و بودجه به رئیس جمهوری داده شده (اصل ۱۲۶) و حدود و ثغور صلاحیت اخذ و تأمین درآمد عمومی و هزینه آن نیز در حدود مقررات قانونی توسط دولت به تفصیل در تصویب بودجه (اصل ۵۲) توسط مجلس مشخص می‌گردد. پارلمان می‌تواند نقش مهمی در تدوین شفاف بودجه داشته و از دولت بخواهد که گزارش ماهیانه، نیمسال و سالیانه اجرای بودجه را در اختیار پارلمان قرار دهد. (اسلامی، رضا فرم‌اند، لادن، ۱۳۹۰، ۲۶) نظام مقرر در قانون اساسی مشروطه و متمم آن و مقررات متعاقب آن در خصوص لزوم تهیه و تقدیم لایحه تفریغ بودجه از طرف دولت به مجلس شورای ملی با تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اصلاحیه آن در سالهای ۱۳۸۵ و ۱۳۶۸ تغییر یافته است. لذا در این تحقیق صلاحیت دولت و مجلس در تصویب بودجه دردوران مشروطیت و سپس استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران در قانون اساسی و حدود این اختیارات با توجه به قوانین مصوب و ارتباط آن با سایر اصول قانون اساسی توجهاً به نظریات تفسیری شورای نگهبان نسبت به اصل ۵۲ مذکور و نیز ایرادات شورای یاد شده به قوانین مصوب به جهت مغایرت با اصل یاد شده پرداخته می‌شود.

۲. بودجه سالانه کل کشور در حقوق ایران

۲-۱. سوابق موضوع در دوران مشروطیت

۲-۱-۱. اصول مربوط در قانون اساسی مشروطیت و متمم آن

مطابق اصل ۱۸ قانون اساسی مشروطه و اصول ۹۴ تا ۱۰۰ متمم قانون اساسی، تصویب بودجه و مالیات و امور مربوط به مالیه عمومی به مجلس شورای ملی محول شده بود و از این تاریخ به بعد^۲، تقریباً همه هزینه‌ها و درآمدها در یک سند تجمیع شد. اصل ۱۸ یاد شده مقرر می‌نمود: «تسویه امور مالیه - جرح و تبدیل بودجه - تغییر در وضع مالیات‌ها و رد و قبول عوارض و

۲. قانون اساسی مشروطیت، در سال ۱۲۸۵ تصویب و در سال‌های ۱۳۲۸ و ۱۳۳۶ اصلاحاتی در آن انجام گرفت (مجموعاً ۵۱ اصل) و متمم قانون اساسی نیز در سال ۱۲۷۶ تصویب و در سال‌های ۱۳۰۴ و ۱۳۲۸ و ۱۳۳۶ و ۱۳۴۶ تکمیل شد (مجموعاً ۱۰۷ اصل) و یک اصل الحاقی.

فروغات همچنان ممیزی‌های جدیدی که از طرف دولت اقدام خواهد شد به تصویب مجلس خواهند بود». اصل بیستم نیز مقرر می‌نمود: «بودجه هر یک از وزارتخانه‌ها باید در نیمه آخر سال از برای سال دیگر تمام شده پانزده روز قبل از عید نوروز حاضر باشد» جهت نظارت بر این امر نیز دیوان محاسبات در اصل ۱۰۲ متمم قانون اساسی پیش بینی شد این اصل مقرر می‌داشت: «دیوان محاسبات مأمور به معاینه و تفکیک محاسبات اداره مالیه و تفریغ حساب کلیه محاسبین خزانه است و مخصوصاً مواظب است که هیچ یک از فقرات مخارج معینه در بودجه از میزان مقرر تجاوز ننموده تغییر و تبدیل نپذیرد و هر وجهی در محل خود به مصرف برسد و همچنین معاینه و تفکیک محاسبه مختلفه کلیه ادارات دولتی را نموده اوراق سند خرج محاسبات را جمع آوری خواهد کرد و صورت کلیه محاسبات مملکتی را باید به انضمام ملاحظات خود تسلیم مجلس شورای ملی نماید». ضمن اینکه بر طبق اصل ۱۰۱ انتخاب اعضای دیوان محاسبات با مجلس و در اصل ۱۰۳ ترتیب و تنظیم و اداره دیوان محاسبات به قانون عادی محول شده بود. هر چند بر طبق اصل ۴۶ قانون اساسی مشروطه کلیه امور بایستی به تصویب هر دو مجلس شورای محلی و سنا می‌رسید. لکن طبق این اصل امور مالیه فقط مخصوص مجلس شورای ملی بود و صرفاً در این مورد مراتب به اطلاع مجلس سنا می‌رسید که اگر ملاحظات دارد اعلام نماید و مجلس شورای ملی در قبول و یا رد آن آزاد بود.»

۲-۱-۲. مسئولیت تنظیم لوائح بودجه

اولین لایحه بودجه توسط مشیرالدوله در سال ۱۳۲۵ قمری به مجلس پیشنهاد و تصویب شد. پس از برکناری محمدعلی شاه و استقرار نسبی حکومت مشروطه، اصلاح امور مالیه اهمیت یافت و بودجه جامع و تفصیلی کشور در سال ۱۳۲۸ قمری (۱۲۸۹ شمسی) تنظیم شد که به بودجه صنیع الدوله (مرتضی قلی خان هدایت وزیر مالیه) مشهور شد. در این مورد علاوه بر رعایت اصول بودجه نویسی و اجتماع هزینه‌های دولت در یک سند، اجزای اطلاعاتی راجع به نیازهای مالی مجلس شورای ملی، دربار و هشت وزارتخانه گرد آوری و ارائه شده بود (قلمکار، حمید، ۱۳۹۳، ۶۰). البته این بودجه به تصویب مجلس نرسید از اقدامات بعدی مرتبط با بودجه، نخستین قانون محاسبات عمومی ایران که با الهام از قوانین فرانسه تنظیم شده بود در اسفند ماه ۱۲۸۹ به تصویب رسید و این در حالی بود که ۱۲ سال پس از تصویب این قانون، هیچ بودجه‌ای برای کشور تهیه نشد تا اینکه در سال ۱۳۰۲ هجری شمسی نیز لایحه بودجه به تصویب رسید. تا سال ۱۳۴۳ تهیه و تنظیم لایحه بودجه به عهده وزارت دارائی بود. در سال مذکور وظیفه تهیه و تنظیم بودجه مستقیماً به نخست وزیر محول و متعاقب آن در سال ۱۳۴۴ با تشکیل «سازمان برنامه» این امر به عهده سازمان مذکور قرار گرفت که نام سازمان یاد شده، در سال ۱۳۵۱ با تصویب قانون برنامه و بودجه به «سازمان برنامه و بودجه» تغییر یافت. تا سال ۱۳۳۷ درآمدهای نفتی در بودجه لحاظ نمی‌شد برای اولین بار در این سال به عنوان منبع تأمین هزینه‌های عمرانی پیش بینی شد و از سال ۱۳۴۴ بتدریج برای تأمین بخشی از هزینه‌های جاری اختصاص یافت. تا سال ۱۳۳۶ تنها بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی در بودجه

کل کشور منعکس می‌شد از سال یاد شده بودجه شرکت‌های دولتی نیز به آن اضافه شد از سال ۱۳۵۴ بودجه استانی در راستای سیاست عدم تمرکز، در بودجه سالانه کل کشور متداول گردید. (رستمی، ولی، ۱۳۹۳، ۲۰۳)

۲-۲-۲ سابقه و نحوه تصویب اصل ۵۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۲-۲-۲-۱ - متن اصل پیشنهادی در پیش نویس قانون اساسی ۱۳۵۸

پیش نویس قانون اساسی که به تصویب هیأت وزیران «دولت موقت» و تصحیح و تأیید شورای انقلاب رسیده بود مشتمل بر ۱۲ فصل و ۱۵۱ اصل (راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی، ۱۳۶۸، ۳). و مبحث سوم از فصل هفتم (قوه مجریه) از اصول ۱۱۴ تا ۱۲۰ مربوط به امور مالی و اصل ۱۱۶ آن مربوط به بودجه کل کشور بود. این اصل مقرر می‌داشت: «بودجه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای تصویب به مجلس شورای ملی تسلیم خواهد شد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». اصل یاد شده در گروه ۷ بررسی اصول تحت عنوان اصل ۱۳۳ مورد بررسی قرار گرفت (پیشین، ص ۵۱ و ۱۲۱). و در جلسه ۵۲ مجلس یاد شده در تاریخ ۱۳۵۸/۸/۳ به عنوان اصل ۵۲ با تغییر مختصری به تصویب رسیده است (از کل آراء ۵۵ نفر با ۵۱ رأی موافق و ۲ رأی مخالف و ۲ رأی ممتنع)

۲-۲-۲-۲ - متن اصل ۵۲ قانون اساسی مصوب مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ۱۳۵۸

اصل ۵۲ به این صورت تصویب شده است: «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون معین می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای ملی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود».

۲-۲-۲-۳ موارد بازنگری شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸

مباحث مالیات و بودجه و نظارت بر آن توسط دیوان محاسبات در متن پیشنهادی شامل اصول ۱۱۴ تا ۱۲۰ بود که این اصول در تصویب نهایی به «اصول پنجاه و یک تا پنجاه و پنج» تغییر یافته و با تغییر عنوان از «امور مالی» به «امور اقتصادی و مالی» و اصول دیگری از قانون اساسی «اصل چهل و سه تا پنجاه» که مربوط به امور اقتصادی بوده ذیل آن قرار گرفته است و هیچیک از این اصول مورد بازنگری در شورای بازنگری قرار نگرفته است.

۲-۳-۲-۳ شرح اصطلاحات تخصصی اصل ۵۲ قانون اساسی

۲-۳-۲-۱-۱- واژه بودجه و تعریف علمی آن

واژه بودجه در زبان فارسی از فرانسه (Bougette) و در فرانسه نیز از زبان انگلیسی (Budget) اقتباس شده وجه تسمیه آن این بوده که وزیر دارائی انگلیس کیف چرمی را که محتوای آن مخارج



و درآمدهای دولت بوده به پارلمان می‌برده و صورتهای مذکور را از آن خارج کرده و برای تصویب پارلمان عرضه می‌داشته است و کلمات مذکور به معنی کیف چرمی است و بنابراین، این صورت مالی به همین اسم نامیده شده و مصطلح گردیده است.^۳ در ایران با تصویب متمم قانون اساسی این واژه در اصل ۱۰۲ بکار رفته است. از سوی علمای مالیه عمومی، اقتصاد دانان و حقوقدانان با تکیه بر جنبه‌های سیاسی، اقتصادی، مالی، برنامه ریزی و مدیریتی تعاریف مختلفی ارائه شده است که می‌توان نمونه هائی از آن را به شرح زیر بیان نمود.

امروزه واژه بودجه یک سند مدیریت مالیه عمومی حاوی منابع درآمدی و هزینه‌های عمومی دولت می‌باشد. (۷. p, OECD۲۰۰۲).

«بودجه سندی است که در آن درآمدها و مخارج یک سازمان یا دستگاه در دوره مشخصی از زمان مثلاً یکسال پیش بینی شده و به تصویب مقام صلاحیتدار رسیده باشد.»

«بودجه عبارت است از یک طرح مالی که در آن نیازمندی‌های پولی دولت به طور کلی برای مدت محدودی پیش بینی می‌شود.»

«تصویر فردای سازمان باید امروزه با تصمیم مدیران ترسیم شود. این آینده نگری را برنامه ریزی و تبدیل برنامه‌ها به زبان پول را بودجه می‌نامیم.» (رستمی، ولی، پیشین، ۱۹۸).

بودجه باعث رشد توسعه اقتصادی می‌گردد. ((Premchand, ۲۰۰۱, p. ۱۰۲۳

«بودجه یکی از وسائل مالی و نظارت قوه مقننه بر دولت و نشان دهنده اشکال مالی مداخله دولت در فعالیت‌های اقتصادی کشور است.» (رنجبری، ابوالفضل و بادامچی، علی، ۱۳۹۰، ۱۲۵ و ۱۲۶)

۲-۳-۲- نظام حقوقی بودجه

بودجه یک سند مالی است که حساب دخل و خرج دولت در آن بیان می‌شود و تنظیم قاعده مند این حساب در یک چارچوب کلی و سازمان یافته و در دو مرحله انجام می‌شود. در یک سو «مالیه عمومی» قرار دارد که اصول و قواعد مالی و اقتصادی را بیان می‌کند و در سوی دیگر «حقوق مالیه عمومی» که در بر دارنده قوانین و مقررات حاکم بر تنظیم حساب مذکور است. وظیفه اصلی قانون بودجه پشتیبانی مالی از اجرای دیگر قوانین از جمله قوانین برنامه‌ای، قوانین مالی و نیز نظارت مالی بر اینکه بودجه در چه محلی و به چه میزان هزینه شود، می‌باشد. بدین ترتیب اهداف عمده قانون بودجه برقراری نظم اقتصادی است. (اولینگر، ۱۳۸۶، ۲۹) به عبارت دیگر نظم و انضباط مالی مهم‌ترین هدف بودجه بندی در کشورها است. (Allen, Tommasi, ۲۰۰۱, p. ۱۹)

قوانین و مقررات حاکم بر حساب درآمد و هزینه دولت و مباحث مربوط تشکیل دهنده آن یکی از بخشهای مهم حقوق عمومی است. در همه کشورها قوانین و مقرراتی در این خصوص وجود دارد

۳. دکتر رستمی، ولی، پیشین، صص ۱۹۷ و ۱۹۸، توضیح اینکه کلمات «Baugette» فرانسوی و «Budget» انگلیسی به صورت «Bouget» و «Buget» منعکس شده که با مراجعه به فرهنگ لغت فرانسوی مرحوم نفیسی و فرهنگ لغت انگلیسی آریانپور، و آکسفورد لغات مذکور به صورتهای اخیر الذکر نیست و بنظر می‌رسد که در هر دو مورد اشتباه تایپی رخ داده باشد.

که بر اموری چون بودجه ریزی، تصویب بودجه، اجرای سند حقوقی بودجه، محاسبه و نظارت بر اجرای بودجه حاکم است. مجموعه این مقررات، قوانین در روبه‌ها و نهادهای مربوط را می‌توان «نظام حقوقی بودجه» نامید. (قهوه چیان، حمید، ۱۳۹۲، ۱۸۰).

می‌توان گفت که بودجه سند مالی، حقوقی و فنی است که در آن ارقام مالی در چارچوب رسیدن به اهداف سیاسی و اقتصادی در چارچوب اصول و قواعد حقوقی تدوین می‌گردد.

۲-۳-۳. تعاریف قانونی بودجه

اولین تعریف قانونی از بودجه در قانون محاسبات عمومی مصوب ۲۱ صفر ۱۳۲۹ هجری قمری (۱۲۸۹ هجری شمسی) به عمل آمده ماده یک قانون مذکور بیان می‌داشت: «بودجه دولت سندی است که معاملات دخل و خرج مملکتی برای مدت معینی در آن پیش بینی و تصویب می‌گردد مدت مزبور را سنه مالی می‌گویند که عبارت از یکسال شمسی است.» با تصویب قانون محاسبات عمومی در سال ۱۳۶۶، بودجه کل کشور در ماده یک آن به این صورت تعریف شده است: «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یکسال مالی تهیه و حاوی پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود و از سه قسمت به شرح ذیل تشکیل می‌شود:

۱- بودجه عمومی دولت که شامل اجزاء زیر است:

الف- پیش بینی دریافت‌ها و منابع تأمین اعتبار که به طور مستقیم و یا غیر مستقیم در سال مالی قانون بودجه به وسیله دستگاه‌ها از طریق حساب‌های خزانه داری کل اخذ می‌گردد.

ب- پیش بینی پرداختهائی که از محل درآمد عمومی یا اختصاصی برای اعتبارات جاری و عمرانی و اختصاصی دستگاه‌های اجرائی می‌تواند در سال مالی مربوط انجام دهد.

۲- بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها شامل پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار

۳- بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه منظور می‌شود»

لذا می‌توان نتیجه گرفت که ارقام بودجه جنبه تخمینی و پیش بینی دارد و در پایان دوره اجرای بودجه ارقام واقعی به دست می‌آید.

۲-۳-۴. سالانه بودن بودجه

اصولاً تنظیم منابع درآمدی و هزینه‌های عمومی برای دوره زمانی مشخص صورت می‌گیرد. (Shahand Von Hagen, 2007, p.28) با توجه به تخمینی بودن بودجه و جنبه پیش بینی داشتن آن، چنین پیش بینی بدون محدودیت زمانی امکان پذیر نیست. محدودیت دوره زمانی اجرا بودجه بدلائل زیر مهم و اساسی است: (Shah and Von Hagen, 2007), p.27

- الویت بندی موارد استفاده از منابع عمومی

- برنامه ریزی برای موفقیت در رسیدن به اهداف سیاستگذاری شده

- فراهم آوردن کنترل‌های مالی و حقوقی

- فراهم آوردن عملکرد مدیریتی با صرفه جویی مالی
- آگاهی شهروندان از مصرف مناسب منابع عمومی

سالانه بودن بودجه به جهت اهمیت در قانون اساسی نظام حقوقی کشورمان و سایر قوانین مربوط به بودجه از قبیل قانون محاسبات عمومی و قانون برنامه و بودجه کشور و سایر مقررات نیز عبارت «بودجه سالانه کل کشور» بکار رفته است. از نظر شروع و پایان سال مالی نیز ماده ۶ قانون محاسبات عمومی مقرر می‌دارد که: «سال مالی یکسال شمسی است که از اول فروردین ماه آغاز و به پایان اسفند ختم می‌شود». بنابراین درآمدها و هزینه‌ها در بودجه کل کشور برای یک سال مالی پیش بینی می‌شود. البته برخی حقوقدانان در خصوص اعتبار تبصره‌های دائمی مندرج در قانون بودجه سالانه، حتی پس از پایان سال مالی قائل به تفکیک شده‌اند: در مواردی که تبصره‌ها ناظر به دخل و خرج کشور و وضع مالیات تقسیم درآمد و مانند این‌ها ست، اعتبار قانون محدود به سال مال است اگر در قانون بودجه سال آتی نیاید، لغو شده محسوب می‌گردد؛ برعکس، تبصره‌هایی که حکم آن‌ها نمی‌تواند موقت باشد، پس از پایان سال مالی نیز به صورت مستقل قابل اجراست؛ برای مثال اگر طبق تبصره‌ای در قانون بودجه، صلاحیت دادگاه‌ها یا سن بازنشستگی تغییر یابد، این تبصره را نمی‌توان موقتی و محدود به سال مالی دانست. (کاتوزیان، ۱۳۸۱، ۱۷۶) در این خصوص برخی از حقوقدانان دیگر معتقدند که یا این تبصره‌ها، ماهیت بودجه‌ای دارند که باید مقید به سال مالی باشند و یا ماهیت بودجه‌ای ندارند که در هر حال (حتی با مقید شدن به یک سال) مغایر با مفهوم داشتن واژه بودجه مذکور در اصل ۵۲ قانون اساسی هستند. این امر (مغایرت با ماهیت بودجه یا داشتن ماهیت غیر بودجه‌ای) در نظرات شورای نگهبان مورد تصریح قرار گرفته است و بدین لحاظ از سال ۱۳۶۵ به بعد این رویه متوقف شده و تبصره‌ها و احکام دائمی از قانون بودجه سالانه برچیده شده است. (رستمی، ۱۳۹۰، ۲۰۸)

همچنین اصل سالانه بودن بودجه در مواقعی به دلیل بروز مشکلاتی از قبیل جنگ، بحران‌های اقتصادی، سیاسی و مالی در عمل رعایت نمی‌شود. و در این صورت تا پایان یکسال امکان تصویب و ابلاغ بودجه سال بعد وجود ندارد و از طرفی اداره امور کشور و تداوم فعالیت دستگاه‌های اجرائی ضرورت دارد لذا بودجه‌های چند دوازدهم به عنوان مثال یک دوازدهم یا یک دوازدهم یعنی یک ماهه یا چند ماهه بر مبنای بودجه سال قبل تنظیم و برای همان مدت تصویب می‌شود. مثلاً برای ماههای فروردین و اردیبهشت سال ۱۳۵۹ در پایان سال ۱۳۵۸ بودجه دو دوازدهم بر مبنای بودجه سال ۱۳۵۸ تهیه و تصویب شد. در سال ۱۳۹۰ نیز به دلیل تأخیر در تصویب و ابلاغ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی کشور بر طبق «ماده واحده قانون اجازه دریافت و پرداختهای دولت» مصوب ۸۹/۱۲/۲۴ برای دو ماه اول سال ۱۳۹۰ از بودجه چند دوازدهم سال ۱۳۸۹ اقدام شد. (رستمی، ولی، پیشین، ۲۰۷)

همچنین در برنامه‌های عمرانی، دولت قراردادهائی منعقد می‌کند که ظرف چند سال قابل اجرا و پرداخت است و منظور کردن کل مبلغ معامله در بودجه سالانه امکان پذیر نیست. لذا طبق ماده ۲۰ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ در مورد طرح‌های عمرانی مذکور اعتبار مورد نیاز تا پایان

کار به تفکیک سالانه در بودجه اولین سالی که طرح مزبور در آن منظور می‌شود تعیین و همراه با بودجه کل کشور به تصویب می‌رسد و بدینوسیله دستگاه اجرائی مربوطه مجاز به تأمین اعتبار و تعهد درباره کلیه مبلغ طرح با رعایت اعتبارات سالانه تفکیک شده می‌باشد.

۲-۳-۵- تهیه و تسلیم لایحه بودجه سالانه کل کشور توسط دولت

بودجه مهم‌ترین و جامع‌ترین ابزار حکومت در تخصیص بهینه منابع و توزیع عادلانه درآمد است و هیچ دستگاهی شایسته‌تر از قوه مجریه نیست که فعالیت‌ها و منابع تأمین اعتبار آن‌ها را تعیین و پیشنهاد نماید (قلی زاده، ۱۳۹۱، ۲۶۶) از این رو تهیه و تنظیم بودجه توسط قوه مجریه انجام می‌گیرد که دارای امکانات برای پیش بینی درآمدها و هزینه‌ها است و می‌تواند مسائل پیچیده و ظریف انعکاس فعالیت‌های رقمی خود را برآورد نماید. (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۵، ۲۴۷)

اصل ۱۲۶ قانون اساسی مصوب شورای بازنگری در سال ۱۳۶۸ مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده رئیس جمهوری گذاشته و تصریح نموده است که رئیس جمهور می‌تواند اداره آن‌ها را بر عهده دیگری بگذارد. بر طبق صورت مشروح مذاکرات، در قسمت اخیر «... می‌تواند اداره آن‌ها را بر عهده دیگری بگذارد.» به جهات تفکیک مدیریت از مسئولیت اضافه شده است «زیرا بحث این بوده که آیا رئیس جمهوری باید مستقیماً این امور را انجام دهد. مسئولیت مستقیم این معنی را نیز در بر می‌گیرد یا خیر؟ نتیجه بحث‌ها این شده که موضوع مسئولیت مستقیم غیر از مدیریت مستقیم است» نص صریح اصل ۵۲ قانون اساسی و همچنین اقتضای نظام مدیریت یکپارچه نظام مالی کشور مندرج در اصل ۱۲۶ مذکور و پرهیز از چندگانگی در نظام بودجه ریزی «اصل وحدت و تعادل» ره آوردی جز وحدت نهاد تهیه کننده احکام بودجه ندارد. کلیه اندیشمندان حقوق اتفاق نظر دارند که تنها قوه مجریه صلاحیت تهیه و پیشنهاد بودجه را دارد و قوه مجریه مرکز اصلی تعیین سیاست اجرائی کشور است و بیشترین امور را در زمینه‌های مختلف و در یک شبکه وسیع و گسترده بر عهده دارد و به همین جهت برآورد دخل و خرج و تدوین لایحه بودجه در توانائی اوست. در این راستا توجهاً به ماده یک قانون مقررات مالی شورای نگهبان مصوب ۱۳۶۲ و نظریه شماره ۱۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخه ۸۵/۴/۱۹ آن شورا قوه مجریه حق جرح و تبدیل و اصلاح بودجه پیشنهادی شورای نگهبان را ندارد و بایستی آن را عیناً در لایحه بودجه درج نماید. با این وصف شورای مذکور خود را مشمول نظارت دیوان محاسبات عمومی موضوع اصل ۵۵ قانون اساسی دانسته است. بر عکس شورای مذکور ماده ۲ مقررات مالی مجمع تشخیص مصلحت نظام و نیز ذیل ماده ۶۲ قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به ترتیب مصوب سالهای ۷۶ و ۷۸ را مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی در خصوص الزام دولت به درج عین بودجه پیشنهادی مراجع مذکور دانسته^۴ و بدین ترتیب استقلال خود را مستلزم استقلال بودجه‌ای دانسته است.

۴. نظریه‌های شماره ۷۶/۲۱/۲۱۰۹ مورخ ۷۶/۱۰/۳ و ۷۸/۲۱/۴۵۵۱ مورخ ۷۸/۲/۸ شورای نگهبان قانون اساسی

۲-۳-۶- مفهوم بودجه کل کشور «وحدت بودجه»

منظور از بودجه کل کشور، این است که کل کشور باید دارای یک بودجه باشد و در این بودجه واحد، کلیه درآمدها و هزینه‌های تمام دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی پیش بینی گردد به عبارت دیگر بودجه کل کشور در سند واحدی تنظیم و پیشنهاد شود و یکجا به تصویب مجلس برسد. این امر نظارت قوه مقننه برای اجرای بودجه را تسهیل می‌کند و به وسیله آن ایجاد تعادل در بودجه امکان پذیر می‌شود (رستمی، ولی، پیشین، ۲۱۰) (در قوانین عادی از جمله قانون محاسبات عمومی کشور و قوانین بودجه سالانه نیز عبارت «کل کشور» قید می‌گردد ماده یک قانون محاسبات عمومی کشور با بر شمردن اجزای بودجه کل کشور اصل وحدت بودجه را محقق نموده است. بنابراین اگر چنانچه معتقد به درج عین بودجه پیشنهادی مجلس، قوه قضائیه، شورای نگهبان در لایحه بودجه باشیم از جهت وحدت بودجه اشکالی ایجاد نخواهد کرد.

۲-۳-۷- مفهوم اصل جامعیت یا کاملیت بودجه و تهاثر حقوق مالی و محاسباتی

اصل ۵۳ قانون اساسی تکمیل کننده اصل ۵۲ بوده و مقرر می‌دارد: «کلیه دریافتی‌های دولت در حساب خزانه داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون خواهد بود» منظور از جامعیت بودجه این است که کلیه درآمدهای سازمان‌های دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و هزینه‌های آن‌ها باید عیناً در بودجه سالانه کل کشور پیش بینی شود و به عبارت دیگر بودجه باید جامع و کامل باشد و تمام درآمدها و هزینه‌های عمومی (منابع و مصارف) را شامل شود. در نتیجه وصول درآمدی خارج از موارد پیش بینی شده در قانون بودجه کل کشور و نیز انجام هزینه‌ای بدون درج آن در قانون مذکور ممنوع است. علاوه بر آن بر طبق اصل یاد شده بایستی درآمدهای عمومی عیناً و بدون هیچگونه هزینه‌ای و به صورت ناخالص در بودجه درج شود و تمام هزینه‌ها نیز دقیقاً طبق اعتبارات مصوب منظور گردد لذا هیچ دستگاهی حق ندارد ارقام درآمدها و هزینه‌های مربوط به خود را تهاثر نماید و خالص آن را در بودجه منعکس کند. مثلاً سازمان امور مالیاتی کشور نمی‌تواند میزان مالیات‌های وصولی را پس از کسر هزینه‌های مربوط به تشخیص و وصول مالیات برآورد کند و حاصل آن را برای درج در بودجه اعلام کند و یا دستگاه اجرائی دیگری که درآمد آن کمتر از هزینه‌هایش است پس از انجام عمل تهاثر، مابه التفاوت درآمد و هزینه‌های خود را به عنوان اعتبار تقاضا کند (رستمی، ولی، پیشین، ۲۱۳ و ۲۱۴) (ممنوعیت چنین اقدامی در اصل ۵۳ تصریح شده است. جامع بودن بودجه مستلزم تفصیل آن نیز هست بطوری که تمام درآمدها و هزینه‌های عمومی بایستی به تفکیک و به صورت ریز، جزئی و مشروح و مفصل درج و پیشنهاد شود.

فایده این امر علاوه بر امکان نظارت مجلس شورای اسلامی، اجبار دستگاه اداری به هزینه درآمد به همان صورتی است که به تصویب مجلس رسیده است. بنابراین پیش بینی نظارت دیوان محاسبات کشور بر طبق اصل ۵۵ قانون اساسی برای تحقق هدف قانونگذار و جلوگیری از تخلف و فساد است.

۲-۴- تبیین موضوعات مرتبط در قانون اساسی

قانون اساسی مراتبی از ارتباط متقابل، توأم با نظارت، مسئولیت بین قوای حاکم را پیش بینی نموده است لذا مورد در خصوص اصل ۵۲ قانون اساسی نیز از این قبیل است.

۲-۴-۱- اصول ۵۷ و ۱۲۶ قانون اساسی و وحدت بودجه

با وجود تصریح به استقلال قوا در قسمت اخیر اصل ۵۷ بر طبق اصل وحدت بودجه، بودجه کل کشور در یک سند واحدی تنظیم و پیشنهاد می شود و یکجا به تصویب مجلس می رسد، با توجه به تفکیک وظایف قوای سه گانه، بر طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، این بودجه به ترتیبی که در قانون مقرر است «از طرف دولت» تهیه می گردد. از طرفی بر طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی مسئولیت امور برنامه و بودجه مستقیماً با رئیس جمهور (رئیس دولت) می باشد که می تواند مدیریت آن را به عهده دیگری بگذارد. در عمل این لایحه توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه و پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس شورای اسلامی تسلیم می گرد

۲-۴-۲- اصول ۵۸ و ۷۴ و ۷۵ و ۸۵ قانون اساسی در حدود وظایف مجلس شورای اسلامی

بر طبق اصل ۵۸ قانون اساسی اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است و مصوبات آن پس از طی مراحل قانونی (قانون اساسی و قوانین عادی) برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می گردد. بر طبق اصل ۷۴ قانون اساسی نیز لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می گردد. طرح های قانونی نیز با پیشنهاد حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است. این قسمت نیز مربوط به تفکیک وظایف قوای سه گانه از همدیگر و مربوط به امور حاکمیتی است همچنین از طرف دیگر مربوط به نظارت مجلس شورای اسلامی در امور در آمد عمومی و نحوه هزینه آن هاست. لذا علاوه بر نظارت ابتدایی در راستای تصویب قانونی بودجه سالانه کل کشور، نظارت بعدی قوه مقننه در اجرای دقیق بودجه نیز به لحاظ اهمیت در اصل ۵۵ قانون اساسی با ایجاد دیوان محاسبات کشور طبق جواز اصل ۵۴ همان قانون پیش بینی شده است این مورد نیز از موارد نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه و قضائیه می باشد. در خصوص طرح نمایندگان راجع به لایحه بودجه محدودیت اصل ۷۵ قانون اساسی به لایحه بودجه بر طبق نظریه تفسیری شورای نگهبان قابل تسری نیست. همچنین امکان تصویب آزمایشی چنین قانونی بر طبق اصل ۸۵ قانون اساسی نیز به جهت مدت دار بودن این قانون (یکساله) و طبیعت اجرائی آن نخواهد بود. تغییر در ارقام بودجه مصوب مجلس بر طبق اصل ۵۲ قانون اساسی تابع مراتب مقرر در قانون است همانطوری که قبلاً نیز بیان شد مجوز تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در سرجمع در آمدها و هزینه ها تغییر ایجاد نشود توسط مجلس شورای اسلامی با تصویب قوانین مختلف به قوه مجریه داده می شود لکن خارج از چارچوب های مقرر در قوانین یاد شده، هر گونه تغییر دیگری منوط به تنظیم و تهیه لایحه دیگر به عنوان اصلاحیه و تسلیم آن به مجلس شورای اسلامی و تصویب آن خواهد بود. لذا این مورد نیز از مقوله استقلال قوا از یکدیگر و نیز نظارت مالی قوه مقننه بر مجریه و قضائیه خواهد بود.



۲-۵- در خصوص اصل ۵۲ قانون اساسی

بر طبق اصل ۹۸ قانون اساسی، تفسیر اصول قانون اساسی با شورای نگهبان با تصویب سه چهارم اعضای شورای مذکور است. لذا در خصوص اصل ۵۲ قانون اساسی در مورد اختیار نمایندگان بر طبق اصل ۷۵ قانون اساسی (امکان اصلاح قانون بودجه) پس از تصویب مجلس شورای اسلامی^۵، با طرح نمایندگان، نظریه تفسیری شورای نگهبان از طرف رئیس مجلس خواسته شده است که به آن‌ها اشاره می‌شود.

۲-۵-۱- لزوم تنظیم و تقدیم لایحه در خصوص بودجه سالانه کل کشور و متمم آن توسط دولت

نظریه تفسیری شماره ۲۸۷ مورخه ۷۴/۳/۱۷ در پاسخ نامه شماره ۳۸۲۸ - ق مورخه ۷۴/۲/۱۸ مجلس شورای اسلامی مشعر بر این است که بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط - در غیر مورد تغییر و ارقام بودجه - می‌بایست به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس شود.

۲-۵-۲- عدم امکان تصویب متمم و چند دوازدهم با طرح نمایندگان و عدم امکان تغییر در

ارقام مؤثر در کل بودجه

نظریه تفسیری شماره ۷۸/۲/۵۱۴۶ مورخه ۷۸/۵/۲۴ در پاسخ به نامه شماره ۳۰۴۴ - ق مورخه ۷۸/۲/۲۵ مجلس شورای اسلامی (بندهای یک و دو) مشعر بر این است که تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان پذیر نیست و همچنین تصویب متمم و چند دوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی جائز نمی‌باشد.

۲-۵-۳- عدم امکان اخذ وام و کمک یک دستگاه دولتی به دستگاه دولتی دیگر در صورت منتهی

شدن به تغییر در ارقام بودجه

نظریه تفسیری شماره ۲۸۳۵ مورخه ۶۰/۴/۶ شورای نگهبان در پاسخ استعلام شماره ۷۱۴۵۰ مورخ ۵۹/۱۲/۱۰ نخست وزیر وقت در خصوص اخذ وام و کمک‌های یکدستگاه دولتی به دستگاه دولتی دیگر (مربوط به اصل ۸۰ قانون اساسی) مشعر بر این است که این مسئله مشمول اصل ۸۰ نمی‌باشد لکن با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی اگر منتهی به تغییر در ارقام بودجه شود تابع مراتب مقرر در قانون است.

۵. مجموعه اساسی، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ دوم، آذر ماه ۱۳۹۱، صص ۱۰۵ تا ۱۰۷ و ۱۲۳

۲-۵-۴- در خصوص قوانین موضوعه

۲-۵-۴-۱- مغایر بودن احکام با ماهیت غیر بودجه‌ای و دائمی در قانون بودجه سالانه کل کشور

با اصل ۵۲ قانون اساسی

نظریه شورای نگهبان در سال ۱۳۶۵ مشعر بر این است که احکام با ماهیت غیر بودجه‌ای و دائمی در قانون بودجه سالانه کل کشور مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد.

۲-۵-۴-۲- عدم امکان جرح و تعدیل و اصلاح بودجه پیشنهادی شورای نگهبان بر طبق ماده

یک قانون مقررات مالی شورای نگهبان مصوب ۱۳۶۲ توسط قوه مجریه

نظریه شورای نگهبان به شماره ۱۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخه ۸۶/۴/۱۹ مشعر بر این است که تصویب ضوابط مالی و اداری استخدانی و تشکیلاتی شورای نگهبان بر عهده خود آن شورا است لذا بر طبق ماده یک قانون مقررات مالی شورای نگهبان مصوب ۱۳۶۲، قوه مجریه حق جرح و تعدیل و اصلاح بودجه شورای نگهبان را ندارد البته شورای مذکور خود را مشمول اصل ۵۵ قانون اساسی دانسته است.

۲-۵-۴-۳- مغایر بودن ماده ۲ مقررات مالی مجتمع تشخیص مصلحت نظام مصوب ۱۳۷۶

مجلس شورای اسلامی در خصوص تکلیف قوه مجریه به درج تعیین بودجه پیشنهادی مجتمع با

اصل ۵۲ قانون اساسی

نظریه شورای نگهبان مشعر بر مغایر دانستن ماده ۲ مقررات مالی مجتمع تشخیص مصلحت نظام مصوب ۷۶/۹/۲۳ مجلس شورای اسلامی با اصل ۵۲ قانون اساسی در خصوص عدم امکان جرح و تعدیل و اصلاح بودجه پیشنهادی مجتمع تشخیص مصلحت نظام از طرف قوه مجریه و عدم تکلیف قوه یاد شده به درج عین بودجه پیشنهادی مجتمع مذکور است.

۲-۵-۴-۴- مغایر بودن ماده قانون آئین نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۸ مجلس شورای

اسلامی در مورد مشابه با اصل ۵۲ قانون اساسی

نظریه شورای نگهبان مشعر به مغایر دانستن ماده ۶۲ قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ با اصل ۵۲ قانون اساسی در خصوص مورد مشابه مجتمع تشخیص مصلحت نظام می‌باشد.

۲-۶- اصول و قوانین مرتبط با اصل ۵۲ قانون اساسی

۲-۶-۱- اصول

اصل ۵۱ (در خصوص قانونی بودن مالیات، بخشودگی، تخفیف و معافیت از آن)، اصل ۵۳ (تجمیع دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه داری کل و پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون)، اصل ۵۴ و ۵۵ (تشکیل و نظارت دیوان محاسبات کشور و موضوع تفریغ بودجه)، اصل ۷۴



(لوايح قانونی و طرح‌های قانونی)، اصل ۷۵ (طرح‌های قانونی موجب تقليل درآمد عمومی يا افزايش هزینه‌های عمومی)، اصل ۸۵ (در خصوص امکان آزمایشی بودن قوانین)، اصل ۲۶ (مسئولیت رئیس جمهور در امور برنامه و بودجه و امکان مدیریت در این امور توسط دیگری)، اصول ۱۵۷ و ۱۵۸ (در خصوص مسئولیت‌های رئیس قوه قضائیه) و اصل ۵۷ (در خصوص استقلال قوا)

۲-۶-۲- قوانین موضوعه

۱- قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶، ۲- قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ ۳- قانون آئین نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۹ ۴- قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱ ۵- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ و الحاقی آن مصوب ۱۳۸۴، ۶- قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ که تا پایان ۱۳۹۴ معتبر است (مواد ۲۱۳ تا ۲۳۵) ۷- قوانین بودجه سالانه (اجرای بودجه و نظارت بر بودجه)

۳- بودجه سالانه کل کشور جمهوری فرانسه

۳-۱- انواع قوانین در جمهوری فرانسه و نحوه تصویب آن‌ها

جمهوری فرانسه دارای یک مجلس ملی و یک مجلس سنا و نیز یک پارلمان متشکل از دو مجلس مذکور می‌باشد. مجلس ملی متشکل از نمایندگان مردم فرانسه است که قوانین را تصویب می‌کنند. و بر اعمال وظایف هیأت دولت فرانسه نظارت دارند نمایندگان این مجلس به شکل مستقیم و همگانی توسط مردم فرانسه انتخاب می‌شوند و در نظام پارلمانی و دو مجلسی فرانسه نقش غالب و برتر را ایفا می‌کنند. (شیخ الاسلامی، سید محسن، ۱۳۸۱، ۴۶)

قوانین فرانسه به سه نوع قانون عادی، ارگانیک (خاص) و بنیادین تقسیم می‌شوند. تصویب قوانین عادی یا قوانین پارلمانی از عمده وظایف قوه مقننه جمهوری فرانسه محسوب می‌شود. قوانین ارگانیک قوانینی هستند که مکمل و متمم مفاد قانون اساسی باشد. این قوانین همانند قوانین عادی در دو مجلس ملی و سنا بررسی و تصویب می‌گردد و قبل از تصویب برای تشخیص انطباق یا مغایرت آن با قانون اساسی به شورای قانون اساسی فرانسه ارائه می‌شود و در صورتی که دو مجلس در تصویب این قوانین ارگانیک (خاص) به توافق مشترکی دست نیافتند تصویب نهایی آن قوانین بر عهده مجلس ملی فرانسه با احرار اکثریت مطلق آراء نمایندگان آن مجلس است. هر یک از مواد قانون اساسی فرانسه، نشانگر یک قانون بنیادین می‌باشد مواد قانون اساسی فرانسه از طریق همه پرسی یا توسط اجلاس مشترک نمایندگان مجلس ملی و سناتورهای مجلس سنا در کنگره فرانسه به تصویب می‌رسد پیش نویس قانونی باید توسط دو سوم نمایندگان پارلمان به تصویب برسد تا تبدیل به قانون بنیادین متعلق به قانون اساسی فرانسه گردد.

این توافق دارای اهمیت بسیار می‌باشد زیرا قوانین عادی و ارگانیک باید از مفاد قانون اساسی تبعیت نمایند.

در حوزه هایی که صلاحیت انحصاری آن متعلق به پارلمان نیست رئیس جمهور و هیأت دولت

می توانند تصمیماتی را اتخاذ کرده و به تصویب برسانند که به آن‌ها مقررات اطلاق می‌شود. «دستورالعمل» و «فرامین اجرائی»، «بخشنامه‌ها»، «تصویب نامه‌های اجرائی» و «دستورالعمل‌های اجرائی» (شیخ الاسلامی، سید محسن، پیشین، ص ۵۶ و ۵۷). در تقسیم بندی فوق، قوانین مربوط به بودجه که مشخص کننده درآمدها و هزینه‌های دولتی می‌باشد و اهداف اقتصادی دولت فرانسه را تعیین و تنظیم می‌نمایند. در زمره قوانین عادی قرار می‌گیرند.

در رأس هیأت دولت فرانسه، رئیس جمهور قرار دارد. (ماده نهم قانون اساسی) نخست وزیر همراه با وزیران و مقامات عالی‌ه دارای وظایف وزارتی، هیأت دولت فرانسه را تشکیل داده و هیأت دولت به همراه رئیس جمهور قوه مجریه را تشکیل داده اعمال صلاحیت می‌کنند. نخست وزیر فرانسه به نام هیأت دولت لوایح قانونی را برای تصویب به پارلمان فرانسه تقدیم می‌کند بنابرین ابتکار ارائه لوایح قانونی با هیأت دولت است هر یک از نمایندگان مجلس ملی و سنا نیز می‌توانند طرح‌های قانونی خود را به پارلمان پیشنهاد نمایند. بنابرین طرح‌های قانونی با ابتکار نمایندگان دو مجلس قابل تهیه و ارائه است. لوایح قانونی دولت و طرح‌های نمایندگان می‌بایست به دفاتر دو مجلس تقدیم شود. تنها لایحه قانونی بودجه است که ابتدا توسط نخست وزیر به مجلس ملی فرانسه تقدیم می‌شود (شیخ الاسلامی، سید محسن، پیشین، ص ۵۲) بر طبق ماده ۳۹ قانون اساسی مجلس ملی فرانسه لوایح قانونی پیشنهادی توسط هیأت دولت و یا طرح‌های پیشنهادی پارلمانی را بررسی و تصویب می‌نماید همچنین بررسی بودجه دولت که لایحه قانون بودجه کشور می‌باشد و تصویب آن بر عهده مجلس ملی فرانسه است (شیخ الاسلامی، سید محسن، پیشین، ص ۴۹) (سناتورها نیز همانند نمایندگان مجلس ملی، دارای ابتکار صلاحیت قانونگذاری می‌باشند. می‌توانند طرح‌های قانونی خود را به مجلس سنا برای تصویب ارائه بدهند. نسبت به اصلاح پیش نویس قوانین در حال بررسی، پیشنهادهای خود را ارائه نمایند مجلس سنا همچنین نسبت به بررسی و تصویب قوانین بودجه دولت اقدام می‌کند و بر اعمال حکومتی هیأت دولت نظارت دارد) شیخ الاسلامی، سید محسن، پیشین، ص ۵۱) لازم به توضیح است که بر طبق ماده ۴۰ قانون اساسی پیشنهادات و اصلاحیه‌هایی که از طرف اعضاء پارلمان ارائه می‌شود چنانچه تصویب آن‌ها سبب کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی گردد قابل طرح نمی‌باشد.

قوانین عادی ممکن است مانند قوانین ارگانیک قبل از توشیح از جهت مغایرت یا انطباق آن با قانون اساسی با درخواست رئیس جمهور، نخست وزیر، روسای دو مجلس و توسط ۶۰ نماینده مجلس ملی یا ۶۰ سناتور به شورای قانون اساسی فرانسه ارجاع شود. شیخ الاسلامی، سید محسن، پیشین، ص ۶۵ (در این صورت شورای مذکور باید ظرف یکماه تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی کند در صورت فوریت مدت مزبور بر طبق درخواست دولت به ۸ روز تقلیل می‌یابد. تصمیمات شورا قابل اعتراض نبوده برای قوای حاکم و متصدیان اداری و قضائی لازم الرعایه می‌باشد (مواد ۶۱ و ۶۲ قانونی اساسی).

۳-۲- نحوه ارائه و تصویب لایحه بودجه سالانه

با وصف یاد شده برای تصویب قوانین عادی، رسیدگی به لایحه بودجه وضعیت خاصی دارد و بر طبق ماده ۴۷ قانون اساسی جمهوری فرانسه پارلمان لایحه قانونی بودجه را به موجب مقررات پیش بینی شده به وسیله یک قانون خاص تصویب می‌نماید. چنانچه مجلس شورای ملی در اولین بررسی در مدت ۴۰ روز از تاریخ ثبت لایحه نظر خود را اعلام ننماید، دولت مجلس سنا را مطلع می‌نماید و مجلس مزبور باید ظرف ۱۵ روز تشکیل جلسه دهد. مراحل بعد به موجب مقررات پیش بینی شده در اصل ۴۵ عمل می‌شود. چنانچه پارلمان به مدت ۷۰ روز سکوت نماید، می‌توان متن لایحه را از طریق دستور لازم الاجرا به اجرا گذاشت. چنانچه قانون بودجه که در آمد و هزینه‌ها و عملکرد را تعیین می‌نماید در زمان معین و جهت امضاء در شروع آن دوره ارائه نشده باشد دولت از پارلمان می‌خواهد که به فوریت به او اجازه دریافت مالیات‌ها را داده و از طریق تصویب نامه، هزینه‌های مورد نظر را به اجراء بگذارد. زمانی که پارلمان تعطیل است مدت پیش بینی شده در این اصل به حالت تعلیق در خواهد آمد. دیوان محاسبات، پارلمان و حکومت را در امر نظارت به اجرای قوانین مالی همراهی می‌نماید. اصل ۴۵ مذکور مقرر نموده که «..... متن تهیه شده توسط کمیسیون مشترک می‌تواند توسط دولت برای تصویب به مجلس ارائه شود در این صورت هیچگونه اصلاحیه‌ای جز با موافقت دولت پذیرفته نمی‌شود. چنانچه کمیسیون مذکور موفق به تهیه متن واحدی نگردد و یا این متن طبق شرایط پیش بینی شده در زمینه‌های قبلی به تصویب نرسد دولت می‌تواند بعد از یک بررسی مجدد در مجلس، از مجلس شورای ملی بخواهد که در مورد متن فوق الذکر به طور قطعی تصمیم خود را اتخاذ نماید. در این صورت مجلس می‌تواند متنی را که توسط کمیسیون مشترک تهیه شده و یا آخرین متنی که توسط آن مجلس به رأی گذارده شده و مجلس سنا هم در صورت تمایل در آن اصلاحاتی نموده، انتخاب نماید».

همانطوری که گفته شد تهیه و تدوین بودجه توسط هیأت وزیران صورت می‌گیرد. تبادل نظر پیرامون لایحه بودجه در پارلمان و تصویب آن تقریباً تمام دستور کار نشست مستقل پارلمان را به خود اختصاص می‌دهد بودجه دولت عبارت است از: پیش بینی هزینه‌ها و درآمدهای سالانه دولت. این بودجه در چارچوب تصویب یک قانون بودجه توسط پارلمان فرانسه پذیرفته می‌شود.

۳-۳- تعاریف بودجه، قانون اصلاحی بودجه و قانون تنظیم بودجه

میان قانون بودجه سالانه دولت و قانون اصلاحی بودجه و قانون تنظیم بودجه تمایزاتی به شرح زیر وجود دارد.

الف) قانون بودجه سالانه

این قانون مشخص کننده مصارف و انواع هزینه‌ها و درآمدهای دولت در طول سال می‌باشد. این قانون توسط دو مجلس قانونگذاری و قبل از شروع سال جدید تصویب می‌گردد.

ب) قانون اصلاحی بودجه

به این قانون «لایحه دولتی اصلاح بودجه» نیز گفته می‌شود و عبارت است از لایحه تنظیمی

توسط دولت که بواسطه تحولات اقتصادی و نیازهای ایجاد شده و یا تغییر در سیاست حکومتی در طول سال در جهت اصلاح بودجه ابتدائی به پارلمان تقدیم شده و تصویب می گردد. (ج) قانون تنظیم بودجه این قانون عبارت است از قانونی که نتایج قطعی و مشخص مالی و بودجه‌ای مربوط به سال گذشته را ارزیابی و بررسی می کند. (شیخ الاسلامی، سید محسن، پیشین، ص ۶۹ و ۷۰)

۳-۴- زمان بندی بودجه

۱- در فاصله ماه‌های ژانویه تا پایان ماه می هر سال اولین مرحله تهیه و تدوین مقدماتی بودجه سالانه دولت انجام می گیرد.

در ماه ژانویه جزئیات هزینه‌ها و درآمدهای دولت توسط اداره بودجه وابسته به وزارت دارایی فرانسه تجزیه و تحلیل می شود و در طی ماه‌های فوریه و مارس جهت دهی‌های عمده سیاست‌های بودجه‌ای برای سال آینده تبیین و تعیین می گردد.

۲- در ماه‌های ژوئن تا پایان سپتامبر همان سال میلادی مراحل تصویب قطعی لایحه بودجه توسط هیأت وزیران انجام می شود.

۳- این لایحه در اولین سه شنبه ماه اکتبر به مجلس ملی تقدیم و در ماه‌های اکتبر و نوامبر در مجلس ملی و سپس سنا بررسی شده و با تصویب لایحه بودجه در ماه دسامبر در روزنامه رسمی منتشر می شود.

۴- با شروع سال جدید میلادی یعنی ژانویه سال جدید مرحله اجرای قانون آغاز می گردد. این قانون توسط لویج قانونی اصلاح بودجه، می تواند اصلاح و ترمیم گردد حسابداران وابسته به خزانه داری کل موظف به ذخیره نمودن درآمدها و پرداخت هزینه‌های دولتی می باشند و واحدهای اداری شهرستان‌ها که وابسته به خزانه داری و مسئول ذخیره سازی و دریافت مالیات‌های عمده می باشند را هدایت می نمایند.

۴- نتیجه گیری

بودجه کل کشور در جمهوری اسلامی ایران و به صورت سالانه توسط مجلس شورای اسلامی پس از تنظیم و تهیه لایحه توسط دولت، تصویب و شکل قانونی به خود می گیرد در نظام دو مجلسی فرانسه نیز این لایحه توسط دولت فقط به مجلس ملی داده می شود. در شرایط استثنائی و عدم امکان تصویب بودجه سالانه، امکان تصویب بودجه چند دوازدهم بر مبنای بودجه سال قبل در قانون ایران و وصول مالیات و هزینه از طریق تصویب نامه دولت در جمهوری فرانسه با کسب اجازه از مجلس ملی وجود دارد. مبنای وصول مالیات و اختیارات مجلس قانونگذاری در تصویب بودجه سالانه قانون اساسی هر دو کشور است.



منابع

- ۱- اولینگر، جن (۱۳۸۶)، حقوق بودجه فرانسه، ترجمه سید محمد مهدی غمامی و سید محمد هادی راجی، تهران، مرکز تحقیقات دانشگاه امام صادق
- ۲- آذر عادل و طیبیه امیر خانی (۱۳۹۱) بودجه ریزی عمومی، نهادهای بودجه ریزی و بودجه عمومی، تهران سمت
- ۳- پور سید، بهزاد، مقاله بررسی تأثیر بیت المال و قواعد آن بر نظام بودجه ریزی کشور، سایت behzadpourseyed.blogfa.com
- ۴- دکتر اسلامی، رضا و دکتر فرومند، لادن (۱۳۶۰)، نشریه حقوق اساسی، مقاله خصوصی سازی و توسعه حقوق بشر، سال هشتم، شماره ۱۶
- ۵- رستمی، ولی (۱۳۹۰)، مالیه عمومی، نشر میزان،
- ۶- رستمی، ولی (۱۳۹۳)، مالیه عمومی، نشر میزان، چاپ ششم
- ۷- رنجبری، ابوالفضل و بادامچی، علی (۱۳۹۰)، حقوق مالی و مالیه عمومی، انتشارات مجمع علمی و فرهنگی مجد، چاپ ۱۱
- ۸- شیخ الاسلامی، سید محسن (۱۳۸۱)، نهادهای اساسی، اداری و قضائی فرانسه، ترجمه نشر میزان، چاپ اول،
- ۹- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل قوانین، چاپ اول، جلد های ۱ و ۲ و ۳ و ۴، تیر ۱۳۶۹ و زمستان ۱۳۸۰
- ۱۰- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، جلد های ۱ و ۲ و ۳ و ۴، تیرماه ۱۳۶۴ و ۱۳۶۸
- ۱۱- قاضی شریعت پناهی ابوالفضل (۱۳۷۵) بایسته های حقوق اساسی، تهران، نشر دادگستر
- ۱۲- قانون اساسی
- ۱۳- قلمکار، حمید (۱۳۹۳)، مقاله «از جیب قیلۀ عالم تا بودجه عمومی»، فصلنامه بین المللی آموزشی، خبری، تحلیلی، پژوهشی شهر قانون، سال دوم، شماره ۱۰۰
- ۱۴- قلی زاده، رحمان (۱۳۹۱) نظام بودجه ریزی در ایران (نظریه و عمل)، تهران، چاپار، جلد اول
- ۱۵- قهوه چیان، حمید (۱۳۹۲)، مقاله «تکوین نظام حقوقی بودجه در ایران در پرتو نهادگرایی»، فصلنامه علمی تخصصی حقوق عمومی، جلد ۱۰ و ۱۱
- ۱۶- مجموعه اساسی (۱۳۹۱)، معاونت تدوین، تنفیج و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوق ریاست جمهوری، چاپ دوم
- ۱۷- نظریات شورای نگهبان
- 18-Hou, Yilin (2006), "Budgeting for Fiscal Stability over the Business Cycle: A Countercyclical Fiscal Policy and the Multiyear Perspective on Budgeting", Public Administration Review, (September- October
- 19-OECD, 2002 "OECD Best Practices for Budget Transparency", OECD Journal on Budgeting, Volume 1, No



- 20-OECD 2008, Performance budgeting: a user's guide, Policy Brief, OECD,
- 21-Allen, Richard and Daniel Tommasi (2001), Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition Countries, SIGMA,
- 22-<http://www.oecd.org/publications/Policybriefs>.
- 23-Le Houerou, Philippe and Robert Taliencio (2002), Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice Preliminary Lessons from Africa, Africa Region, Working Paper Series No. 28,
- 24-Schick, Allen (2001), "The Changing Role of the Central Budget Office", OECD Journal on Budgeting Volume 1, No. 1
- 25-Premchand A. (2001), "Public Budgeting And Economic Development: Evolution And Practice Of An Idea", International Journal Of Public Administration, P.1023
- 26-Schiavo-Campo, S 2007, 'Budget preparation and approval', in A Shah (ed.), Budgeting and budgetary institutions, World Bank, Washington, DC.
- 27-Schick, A 2002, 'Does budgeting have a future', OECD Journal on Budgeting, Vol.2, No.2.
- 28-Schick, A 2004, 'Twenty-five years of budgeting reform', OECD Journal on Budgeting, Vol.4, No.1.
- 29-Schick, Allen (1999), A Contemporary Approach to Public Expenditure Management, World Bank Institute, Governance, Regulation, and Finance
- 30-Von Hagen, Jürgen (1998), "Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal