

مدیریت ماهیت حقوقی بودجه و بودجه ریزی

سیروس مرادی کوچی^{*۱}

^۱ دانشجوی دکترای حقوق عمومی، دانشگاه بین المللی قشم

چکیده

در این مقاله سعی داریم تا به بررسی مدیریت ماهیت حقوقی بودجه و بودجه ریزی پردازیم. اینکه ماهیت حقوقی بودجه چیست و نقش آن در نظام بودجه ریزی چیست؟ فرآینده بودجه در پوشش قانون تنظیم و ماهیت می گیرد. مدیریت این فرآیند مالی حقوقی بسیار حساس و مهم است. اگرچه به طور کلی تصویب احکام یا تغییر قوانین دائمی در چارچوب قوانین سالانه بودجه توصیه نمی شود، ولی این رویه طی دهه های گذشته به یک روال مرسوم در بودجه ریزی ایران تبدیل شده است. البته برخی از این احکام در مرحله تایید شورای نگهبان از قانون بودجه حذف شد. یکی از مهم ترین مصوبات مجلس شورای اسلامی که در قالب احکام و تبصره توسط مجلس به لایحه دولت افزوده شده، مصوبات در مورد صندوق توسعه ملی است. قوانین کلیدی ناظر بر تهیه و تنظیم اجرا و کنترل بودجه است. ماده ۵۳ و ۱۵ تبصره دارد. لایحه بودجه های سالانه و برنامه های ۵ ساله در چارچوب این قانون تنظیم می شود و موارد لازم الاجرا در متن لوایح با توجه به شرایط سال بودجه گنجانده می شود.

واژگان کلیدی: بودجه، مدیریت بودجه، بودجه ریزی

مقدمه

بودجه یک برنامه مالی برای کنترل عملیات و نتایج آتی است. اگرچه بودجه شامل بخش‌بندی‌های واحدها، محصولات، پروژه‌ها یا نیروی انسانی است، اما برای کل شرکت در نظر گرفته می‌شود. گام نخست بودجه‌ریزی با شکسته شدن بودجه، بر اساس اهداف استراتژیک سازمان که به عنوان اهداف بلندمدت، اهداف سالانه و اهداف عملیاتی تعریف می‌شوند، اهداف واحد تجاری می‌تواند شامل رشد درآمد، کاهش هزینه، فروش و حجم تولید و بازده سرمایه‌گذاری و کیفیت محصولات و خدمات باشد. (میعادی، ۱۳۹۸) صلاحیت مالی مجلس از اهمیت و اعتبار سیاسی زیادی برخوردار است بهمین جهت قوانین و مقررات و آیین نامه های داخلی مجالس قانونگذاری در کشورهای مختلف جهان آئین های خاصی را برای رسیدگی به لایحه بودجه در نظر گرفته اند که با دیگر لوایح تفاوت عمده ای دارد ۱۰ بحث های پارلمانی درباره بودجه اقدامات اساسی دولت را در سال مالی پیشین از غریبال می گذراند تمام خدمات و سازمانها در فرصت بحث از اعتباراتی که به آنها اختصاص خواهد یافت زیر سؤال قرار می گیرند. در واقع با تصویب بودجه پارلمان حدود و چهارچوب مالی برای خدمات آتی دولت تعیین می نماید (بودجه یک سند مالی مرکب از دو بخش درآمدها و هزینه‌ها که مانند سایر استهگذاری نیست، لوایح قانون اصول هرچند ۲۰ و ۲۴ قانون اساسی، صلاحیت قانونگذاری را به مجلس داده است؛ اما در خصوص بودجه، اصل مشخص و مستقلى (اصل ۲۷ قانون اساسی) وجود دارد که موضوعاً از قانونگذاری مجز دلیل منحصر؛ لذا به دلیل منحصر بودن بودجه به دو بخش درآمد و هزینه، در خلال لایحه بودجه، هیچ ماده، تبصره و حتی بند اضافی ای نمی تواند وجود داشته باشد؛ هر آنچه که طبیعت قاکگذاری دارد، باید از لایحه بودجه بیرون برود؛ زیرا لایحه بودجه، یک سند مالی است و به همین دلیل، رسیدگی به لایحه بودجه، یک شوری است (کاشانی، ۱۳۹۰)

تاکنون چهار تعریف در قانون محاسبات عمومی کشور راجع به بودجه بوسیله قانونگذار (قوه مقننه) مطرح گردیده است.

اولین تعریف قانونی بودجه در سال ۱۲۸۹ ارائه گردید که عبارت است از: «بودجه دولت سندی است که معاملات دخل و خرج مملکتی برای مدت معینی در آن پیش بینی و تصویب می گردد. مدت مزبور را سنه مالی می گویند که عبارت از یکسال شمسی است.» این تعریف در ۱۶ اسفند ۱۳۱۲ مورد تجدید نظر قرار گرفت، که در واقع دومین تعریف قانونی بودجه می باشد: «بودجه لایحه پیش بینی کلیه عواید و مخارج مملکتی برای مدت یکسال شمسی است که به تصویب مجلس شورای ملی رسیده باشد.»

سومین تعریف قانونی بودجه در ۱۵ دی ۱۳۴۹ به تصویب رسید که عبارت است از: «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یکسال مالی تهیه و حاوی پیش بینی درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار و برآورد هزینه ها برای انجام عملیاتی است که منجر به وصول هدف های دولت می شود» و از سه قسمت تشکیل می گردد:

الف) بودجه عمومی دولت

ب) بودجه شرکت های دولتی و بانک ها

ج) بودجه موسسات انتفاعی وابسته به دولت

آخرین تعریفی که در قانون محاسبات عمومی در شهریور ماه ۱۳۶۶ از بودجه بعمل آمد و در حال حاضر نیز ملاک عمل می باشد عبارت است از: «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یکسال مالی تهیه می گردد و حاوی پیش بینی درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار و برآورد هزینه ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست ها و هدف های قانونی می شود.» این تعریف ماده یک قانون محاسبات عمومی .

اصول بودجه

نقطه نظرات صاحب نظران پیرامون اصول بودجه با یکدیگر تفاوت دارند. ولی این تفاوت نظر کلی نبوده و در بعضی از این اصول یک توافق نظر ضمنی وجود دارد. با توجه به تفاوتی که در ساختار دولت، اختیارات دولت و نوع حکومت در بین جوامع مختلف وجود دارد و همچنین پویایی وظایف و اختیارات دولتی در طول زمان، این تفاوت ها قابل توجیه می باشند. معمولاً اطلاق واژه «اصل» بدان گونه از قواعد و مقررات صورت می گیرد که چه از نظر مکان و چه از نظر زمان غیر قابل تغییر باشند. در حالیکه نباید به دلایل بالا آنچه که به صورت متعارف اصول بودجه خوانده می شوند تحت شرایط متفاوت تغییر کرده و یا به راحتی و بدون ایجاد مسأله ای از سوی دولتی نادیده گرفته شوند. در نتیجه استفاده از کلمه «اصل» برای بیان قواعد و ضوابط بودجه شاید چندان مناسب نباشد. به هر حال از آنجا که استفاده از این واژه در عمده کتابهای مالیه متداول است در اینجا نیز ما به تبعیت برای بیان و معرفی قواعد، مقررات و ضوابط مفید در تهیه و تنظیم بودجه از واژه «اصل» استفاده می کنیم. (سعیدی، ۱۳۸۵)

مدیریت ماهیت و مفهوم حقوقی بودجه

علی رغم اینکه بودجه سالانه کل کشور به تصویب قانون گذار می رسد و با عنوان قانون جهت اجرا ابلاغ می گردد، از لحاظ ماهوی و شکلی با سایر قوانین تفاوت هایی دارد؛ لذا درباره ماهیت حقوقی آن اختلاف نظر وجود دارد. سؤال اساسی این است که آیا بودجه قانون است یا سند. جهت پاسخ، با روش کتابخانه ای، در ابتدا باید مفاهیم قانون و بودجه مورد کنکاش قرار گیرد و سپس، نظرات اندیشمندان نقد گردیده و نظر صحیح مشخص شود.

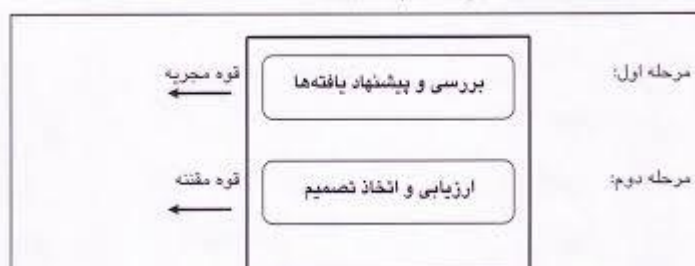
هرچند در تعریف مفاهیم قانون و بودجه، اتفاق نظر وجود ندارد لیکن با توجه به عناصر ذاتی این دو مفهوم و با رویکرد ماهوی به مفهوم قانون به نظر می رسد بتوان بودجه را آن گونه که باید باشد، بیشتر دارای ماهیت سندی دانست تا ماهیت قانونی؛ اما بودجه را آن گونه که هست (تصویب می شود) می توان بیشتر دارای ماهیت قانونی دانست تا ماهیت سندی. بدیهی است با رویکرد شکلی به مفهوم قانون، بودجه قانون است. (رستمی و خسروی، ۱۳۹۳) در نظام حقوقی ایران نیز در میان اندیشمندان، اتفاق نظر در خصوص قانون بودن یا نبودن بودجه وجود ندارد. هر یک از اندیشمندان برای اثبات نظر خود، به بخشی از واقعیات توجه داشته و بدون ارائه یک نظریه جامع و مانع از نظام بودجه به بیان نظر خود پرداخته اند. یکی از آثار این موضوع در تجویز یا عدم تجویز پرداخت دولت است. توضیح اینکه اگر بودجه را قانون ندانیم، با توجه به اصل ۲۳ قانون اساسی، دیگر نمی توان انجام هزینه را رأساً در بودجه اجازه داد؛ زیرا پرداخت باید به موجب قانون باشد، حال آنکه بوجه قانون نیست و تنها اعتبار مصوب را مشخص میکند و مبنای پرداخت نیست باید خاطر نشان کرد که مؤلفه های بودجه، ماهیت «باید انگارانه» دارند؛ لذا ممکن است شاهد بودجه هایی باشیم که یک یا برخی از این ویژگیها را نداشته ها و مؤلفه باشند. به همین جهت، اگر در بودجه عناصری بجز عناصر مذکور دیده شود، آن عناصر، دارای ماهیتی غیربودجه ای هستند؛ برای نمونه، میتوان به احکام ناظر به تأسیس سازمان اداری در ضمن قانون بودجه اشاره کرد که مغایر با اصل ۲۷ قانون اساسی است (عباسی، ۱۳۸۸)

تهیه و تصویب بودجه در بیشتر کشورها، مستلزم طی یک فرآیند قانونگذاری است. این فرآیند در اغلب کشورها، یکسوری است. برخی یکسوری بودن رسیدگی را ناشی از محدودیت زمانی برای رسیدگی و ضرورت ابلاغ آن در آغاز سال مالی میدانند اما برخی دیگر، بررسی شور دوم لایحه بودجه را با تصویب لایحه تفریغ بودجه تشریح می کنند. ویژگی های اصلی قانون، آمریت، عمومیت و ضمانت اجرا داشتن است؛ بررسی تطبیقی ویژگیهای مزبور با سند بودجه، اطلاق نام قانون به این سند را با تردید مواجه می کند (پیشنویس قانون بودجه و بودجه ریزی (ویرایش اول) ۱۳۹۰) 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 که بر اموری چون بودجه ریزی، تصویب بودجه، اجرای سند حقوقی بودجه، محاسبه و نظارت بر توان «نظام ها و نهادهای مربوط را می توان نظام حقوقی بودجه دانست. (قهوه چیان، ۱۳۹۲)

برخی حقوقدانان در خصوص اعتبار تبصره‌های دائمی مندرج در قانون بودجه سالانه، حتی پس از پایان سال مالی، قائل به تفکیک شده اند: در مواردی که تبصره‌ها ناظر به دخل و خرج کشور و وضع مالیات و تقسیم درآمد و مانند اینهاست، اعتبار قانون، محدود به سال مالی است و اگر در قانون بودجه سال آتی نیاید، لغو شده محسوب میشود؛ برعکس، تبصره‌هایی که حکم آنها نمی تواند موقت باشد، پس از پایان سال مالی نیز، به عنوان قانون مستقل، قابل اجراست؛ برای مثال، اگر طبق تبصره‌ای در قانون بودجه، صلاحیت دادگاه ها یا سن بازنشستگی تغییر یابد، این تبصره را نمی توان موقتی و محدود به سال مالی دانست (کاتوزیان، ۱۳۸۱)

مراحل بررسی بودجه در دو مسیر قانونی



مرحله تهیه و تنظیم بودجه

۱. تصویب بخشنامه بودجه توسط دولت (شورایاقتصاد) و ابلاغ آن به تمام دستگاه های اجرایی ۲. تهیه و تنظیم بودجه پیشنهادی در دستگاه های اجرایی و ارسال به سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ۳. بررسی و تأیید بودجه های پیشنهادی در ستاد بودجه معاونت های سازمان مدیریت ۴. ارسال بودجه پیشنهادی به دولت (شورای اقتصاد) جهت بررسی و تصویب ۵. تسلیم بودجه پیشنهادی به هیات وزیران (ورمزیار، ۱۳۹۸)

تحوّلات به وجود آمده در نقش و مأموریت های دولت در اداره امور جامعه، نظام های بودجه ریزی و مدیریت مالی دولتها را متحوّل ساخته است. افزایش «صرفه اقتصادی»، «کارایی» و «اثربخشی» بودجه، نحوه تخصیص منابع از طریق تأکید بر اهداف سنجش پذیر، افزایش پاسخگویی مسئولان امر در قبال اعطای آزادی عمل بیشتر از جمله ویژگی های خاص بودجه ریزی عملیاتی نسبت به سایر شیوه های بودجه ریزی می باشند که دولتها را جهت استقرار چنین شیوه ای اقناع نموده است. وجود قانون بودجه ای مستقل، تعریف و تصویب اهداف و فعالیتهای دستگاه های اجرایی توسط قانونگذار با لحاظ اصل حاکمیت قانون، اعمال نظام حسابرسی مبتنی بر عملکرد به وسیله مراجع نظارتی، وجود اختیارات لازم برای قوه مقننه و پاسخگویی دولت از جمله بسترهای حقوقی لازم جهت گذار به بودجه ریزی مذکور واستقرار آن می باشد که با وجود مشکلات ساختاری و قانونی موجود در کشور هیچ یک از عوامل معنون به طور کامل تأمین نشده اند. (رضایی، ۱۳۹۵)

تحولات بنیادینی در نظام بودجه ریزی کشورهای مختلف (به ویژه کشورهای توسعه یافته) به دنبال تحول در سبک مدیریت دولتی آن‌ها به وجود آمده است. در این کشورها به طور روزافزون بر عملکرد بودجه ای تاکید می شود و ضمن تاکید بر بهترین عملکرد بر اساس قوانین مصوب قوه ی مجریه موظف است که اطلاعات عملکرد گذشته و همچنین پیش بینی عملکرد آتی خود را در چارچوب بودجه ی سالیانه به قوه ی قانون گذاری ارائه دهد. مفهوم نظارت قوه قانون گذاری نیز متحول شده است اصل نظارت هم اکنون لزوماً به معنای تطابق کارکردهای بودجه ای با قانون بودجه (قوانین و ضوابط حاکم) نیست بلکه هم سو بودن و انطباق با هدف ها و برنامه های تعیین شده می باشد. در چنین چارچوبی کارآیی و اثر بخشی به عنوان هدف اصلی بودجه ریزی مطرح می شود این کشورها اصلاحات و تحولات نظام بودجه ی خود را در یک فرآیند تدریجی و در چارچوب ایجاد یا اصلاح "نظام حقوق بودجه به عمل آورده اند. (راسخ و رضایی، ۱۳۹۱)

نتیجه گیری

نقش بودجه در نظام حقوق عمومی مشخص می شود. به طور منظم فرآیند تهیه و تنظیم و تصویب آن در چارچوب قانون صورت می گیرد. مدیریت این فرآیند در اصل قانون بصورت روشن تشریح گردیده است. دولت بعد از تنظیم بودجه سپس آن را به مجلس ارائه کند. در صورتی که ماهیت حقوقی بودجه تفصیلی نباشد امر نظارت پارلمانی مجلس توسط نمایندگان و سازمانهای نظارتی از قبیل دیوان محاسبات امکانپذیر نخواهد بود. همچنین علت دیگر تفصیلی بودن بودجه وادار نمودن دستگاههای دولتی در مصرف درآمدهای عمومی بنحوی که تصویب شده، میباشد. که این امر دربردارنده ی اصل تخصیص است. درواقع امر تفصیل بودجه صرفاً برای کنترل و رسیدگی دقیق بودجه نیست. بنابراین در تمامی کشورهای جهان قانون عمومی تعریف کننده برخی ماهیت برنامه های کشور می باشد. و طبق ماده و تبصر آن را تعریف و تعیین می کنند.

مراجع

- قهوه چیان، حمید. (۱۳۹۲). تکوین نظام حقوقی بودجه در ایران در پرتو نهادگرایی، فصلنامه علمی تخصصی حقوق عمومی فجلد ۱۱ و ۱۰.
- سعیدی، سید اسماعیل. (۱۳۸۵). تهیه و تنظیم بودجه و تعاریف آن.
- میعاد، زهرا. (۱۳۹۸). بودجه مفاهیم و انواع آن و اهمیت و پیاده سازی در سازمان، دی ماه.
- کاتوزیان، ناصر. (۱۳۸۱). مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار، جلد ۳۰.

-ورمزیار، حسن. (۱۳۹۸). مراحل بودجه ریزی. فصلنامه حقوقی. دوره ۱۵، شماره ۴۰، پاییز و زمستان.

-رضایی، مهدی. (۱۳۹۵). الزامات حقوقی اجرای بودجه ریزی عملیاتی در ایران، دوره ۱۸، شماره ۵۱، تابستان ۱۳۹۵، صفحه ۸۱-۵۵

راسخ، محمد. رضایی، مهدی. (۱۳۹۱). صلاحیت قوه ی قانون گذاری در بودجه ریزی دولتی (مورد پژوهی کنگره ی ایالات متحده ی آمریکا. دانشگاه شهید بهشتی، دوره و شماره :دوره ۱۵، ویژه نامه شماره ۹ - شماره پیاپی ۲.