

در گفت و گوی «جوان» با یک حقوقدان مطرح شد

# تضمین صفر اجرای «قانون بودجه»!

نظام بودجه‌ریزی باید به نحوی تغییر کند تا اصول تضمین‌کننده از جمله جامعیت و شفافیت در آن رعایت شود



دوی آنها یعنی تعیین درآمدها و منابع درآمدی و از طرفی اخذ مجوزهای لازم برای مصرف و هزینه‌کردن در بودجه مشخص می‌شود.

قانون بودجه از تباطؤ تنگتنگی با بحث بیت‌المال دارد، به این معنا که اگر بخواهیم ضرورت‌های قانونی را برای بیت‌المال مشخص کنیم باید بگوییم راهکار آن ضرورت اخذ مجوزها در قالب قانون بودجه است. این روند به طور کلی در طول سال زمان زیادی را از دولت‌ها می‌گیرد و حدود ۱۵۰ روز در طول سال کسانی که در سازمان برنامه و بودجه فعالیت می‌کنند این احکام را مشخص می‌کنند، بنابراین با توجه به احکامی که قانون بودجه و بیت‌المال با هم دارند و ضرورت حفاظت از بیت‌المال، طبیعی است که ما به دنبال تضمینات لازم در اجرای قانون بودجه باشیم. اگر بودجه تضمینات لازم برای اجرای دقیق نداشته باشد عملاً از کارکرد اصلی خود خارج می‌شود.

تضمینات بودجه به صورت مستقیم و غیرمستقیم خواهد بود. تضمین مستقیم در اصول حقوقی حاکم بر سند بودجه است، به این معنا که قانون بودجه هم مثل سایر قوانین در زمان نگارش از یکسری اصول باید تبعیت کند که این اصول به طور مستقیم تضمین‌کننده اجرای قانون است. این اصول چند مورد است که مهم‌ترین آن بحث جامعیت است. به طور قطع و یقین اگر احکامی که در بودجه تعیین می‌شود در جامعیت لازم در همه

حوزه‌ها بر خوردار نباشد، در طول یک سال دولت ناگزیر می‌شود رفتاری فراتر از قانون بودجه را مرتکب شود و این اولین قدم برای نادیده گرفتن قانون بودجه است که آسیب زیادی به فلسفه نگارش آن می‌زند.

بنابراین یکی از مهم‌ترین تضمیناتی که اجرای قانون بودجه را حمایت می‌کند بحث جامعیت است که اثری مستقیم در اجرای دقیق بودجه دارد. دومین موردی که الزام بوده، شفافیت قانون بودجه است.

تضمین غیرمستقیم بحث قوانین کیفری بوده که نیاز است به طور مشخص برای اخذ احکام بودجه مورد پیش‌بینی قرار بگیرد. به تعبیر دیگر اگر بحث شفافیت و جامعیت را در قانون بودجه محقق کردیم در مرحله اجرا طبیعی است کسانی که موقعیت سوءاستفاده و به‌رغم شفافیت و جامعیت در مواردی از ریل تعیین شده برای بودجه سرپیچی کنند. در این بین قانونگذار به عنوان تضمین‌کننده مسیر بودجه ضمانت‌های اجرایی کیفری مناسبی را برای لغو احکام بودجه تعیین می‌کند. در حال حاضر ماده ۵۹۸ قانون تعزیرات به عنوان مهم‌ترین قانون حقوقی است. طبق این قانون در مواردی که بودجه دستگاهی یا فردی برخلاف اعتبار مصوب به مصرف برسد، با او برخورد می‌شود.

آیا نظارت قضایی نیز جزو تضمینات بودجه‌ای قرار خواهد گرفت؟  
به طور مشخص قانون اساسی، نهاد دیوان محاسبات را پیش‌بینی کرده که عملاً به عنوان نهاد ناظر در خصوص قانون بودجه و نحوه دریافت هزینه‌کردها و تأمین تخصیص منابع است، بنابراین به طور مشخص دیوان محاسبات نقش نظارتی دارد اما نه نظارت قضایی به معنای خاص، بلکه به عنوان نهادی که گزارش‌های آن می‌تواند برای نظارت‌های بعدی قضایی مورد استفاده قرار گیرد و به نوعی دادستانی این نظارت‌ها را انجام می‌دهد و گزارش‌های آن را به مقام قضایی می‌رساند.

با حدود ۲۰۰ سال سابقه قانونگذاری و البته قوانین مختلف موجود در کشور یا همان تورم قوانین، به نظر شما می‌توانیم انتظار ضمانت اجرای قوانین را داشته باشیم؟  
اساساً یکی از مشخصه‌های هر قانونی داشتن ضمانت اجراست و در عین حال به لحاظ منطقی این ضمانت اجرا در قوانین وجود دارد. در حال حاضر در وضعیت موجود به دلیل کثرت پرونده‌های محاکم و تقریباً به جزای نقدی معادل سه برابر بودجه الحاقی بودجه الحاقی بود.

هر گونه تخصیص اعتبار، انجام هزینه‌ها و مصرف بودجه، اعطای تسهیلات، دریافت پاداش و مزایا، اخذ تسهیلات یا استفاده از آن برخلاف ضوابط مقرر در این قانون، تصرف غیرقانونی در اموال دولتی و عمومی است و مرتکب به جرایم متعددی می‌شود. چنانچه میزان اموال یا تسهیلات یک میلیارد ریال و بیشتر باشد و مرتکب از مستخدمان دولتی یا عمومی باشد به انضال از خدمات دولتی یا عمومی به مدت شش ماه تا دو سال نیز محکوم می‌شود.

مقام معظم رهبری، به خصوص سیاست‌های کلی نظام ابلاغی ناظر بر حوزه اقتصاد و امور مالی

سیاست‌های کلی نظام که طبق بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی از طرف مقام معظم رهبری ابلاغ می‌شود، به عنوان هنجار حقوقی بالادستی، باید در قوانین مورد توجه قرار گیرد.

تفویض غیرقانونی صلاحیت قانونگذاری و مغایرت با اصل هشتاد و پنجم

طبق اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، صالحیت قانونگذاری قابل تفویض به غیر از مجلس شورای اسلامی نیست. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ موارد متعددی از نقض اصل مذکور وجود دارد.

تفویض غیرقانونی صلاحیت مقررات‌گذاری و مغایرت با اصل یکصد و هشتم

طبق اصل یکصد و هشتم قانون اساسی، صالحیت وضع آیین‌نامه در اختیار هیئت وزیران و وزراست. در برخی از موضوعات این لایحه، صلاحیت مقررات‌گذاری برخلاف اصل یکصد و هشتم به مواردی غیر از موارد مذکور واگذار شده است.

هستیم ممکن است فلسفه پیش‌بینی ضمانت اجراها را نتوانیم به صورت جامع محقق کنیم. در واقع ما نیازمند منظر قرار دادن تضمین‌های مستقیم هستیم بدین معنا که جامعیت و شفافیت خود عامل بازدارنده در نقض قانون بودجه است.

از بعد حقوقی، چه برخوردی با مسئولانی که به‌بهره دلیل از اجرای احکام قانونی طفره می‌روند، انجام می‌شود؟ و آیا اساسی برخورد صورت می‌گیرد؟  
ضعف در این حوزه چه پیامدی دارد؟

عملاً وظیفه اصلی دستگاه‌های نظارتی نظارت بر حسن اجرای قوانین است و دیوان محاسبات به طور خاص روی قانون بودجه تمرکز می‌کند و در عین حال نهاد‌های دیگری مانند سازمان بازرسی کل کشور هم یکی از مهم‌ترین وظایف تطبیق قانون با عملکرد مسئولان است. در طول سال‌های اخیر موارد متعددی از طریق رسانه‌ها در باره تخلف دستگاه‌ها و مسئولان در مورد قانون بودجه منتشر شده است.

باید خوشبین بود که حداقل در سال‌های اخیر نظام قضایی یک روند رو به رشدی را نسبت به افراد مسئول یا غیرمسئول به عنوان مفسد اقتصادی در پیش گرفته است. این خودنویس‌بخش است که به هر حال اثر بازدارنده‌ای برای افراد عادی و دولتی به دنبال دارد. ماهیت قانون به صورتی است که پیش‌بینی‌هایی برای انجام یکسری برنامه‌ها در آینده دارد و نقشه راهی برای اهداف و رسیدن به نقطه مطلوب برای کشور است، البته درصد اجرای برنامه‌ها ارتباط تنگاتنگی با قانون بودجه دارد. در طول سال‌های اخیر و در شرایط تحریمی فشارهایی سر راه اجرای قوانینی که نیازمند اجرای بودجه بوده، وارد شده است که این مشکل را در بحث اجرای قوانین برنامه داریم، اما طبیعتاً نباید مانع تعیین موضوعات در قوانین بودجه در واقع نهادهای تصمیم‌گیر باشد این موضوع را دنبال کنند. تعیین احکام باید در قوانین مختلف و در قانون بودجه در یک ساختار مشخصی قرار بگیرد و امکان نظارت و ارزیابی عملکردها نسبت به اجرای بودجه به نحو مشخص تر و دقیق تر نسبت به نهادهای نظارتی انجام گیرد.

یکی از عجایب نظام حکمرانی ما این است که برنامه‌های پنج‌ساله توسعه به‌عنوان قوانین بالادستی در بهترین حالت، فقط ۲۰ درصد اجرا می‌شود! آیا با چنین وضعی اساساً سخن گفتن از تضمین احکام قانونی معنا دارد؟

دو کار را باید انجام دهیم تا وضعیت مطلوب فراهم شود. ابتدا رعایت اصول صحیح بودجه‌ریزی که در سال‌های اخیر در رسانه‌ها به این موضوع پرداخته شده است؛ قول و وعده‌هایی توسط سازمان برنامه و بودجه و مجلس داده شده که نظام بودجه‌ریزی را به نحوی تغییر دهند تا اصول تضمین‌کننده‌ای که اشاره کردیم (جامعیت و شفافیت) در آن رعایت شود. باید امیدوار باشیم که در سال‌های آینده به الگوی مطلوب مورد نظر برای موفقیت‌های بیشتر برسیم و توقع درصد پیشرفت بیشتری را در خصوص اجرای قوانین از قانون بودجه داشته باشیم.

راهکار عملیاتی کردن بودجه چیست؟  
یک بخش از بودجه شاید به صورت حقوقی نباشد. متخصصان بودجه‌نویسی مطالب را به صورت مشخص بیان کرده‌اند. یکی از راهکارها استفاده از الگوی موفق بودجه در سایر کشورهاست و طبیعتاً با توجه به تغییراتی که در طول سال‌ها رخ داده است امکان استفاده از این الگوهای موفق را خواهیم داشت. دوم بحث افزایش فرهنگ قانون‌مداری است که به طور عام در همه قوانین می‌تواند تأثیرگذار باشد و به طور خاص در بحث قانون بودجه، آموزش مأموران دولتی و توجه دادن آنها به ضرورت اجرای قوانین قابل اهمیت است. بحث سوم پیش‌بینی خلأهای قانونی و حمایت‌های قوانین کیفری است که در این زمینه ما خلأ قانونی در برخی موارد داریم و ضمانت اجراها بازدارنده نیست. بسیاری از کشورها در خصوص قوانین مالی و بودجه‌ای ضمانت اجرا و واکنش‌های رسمی قوی و محکم دارند، طبیعتاً ما هم باید به این سمت برویم. تعیین ضمانت‌های اجرایی متناسب با رفتارهایی که به بیت‌المال آسیب می‌زند و به تبع آن کاهش سرمایه انسانی را به دنبال دارد، می‌تواند ضمانت‌های اجرایی متناسب با نقض قانون بودجه باشد.

بررسی ابعاد جرم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی و عمومی و چگونگی حمایت از آن احکام مقرر در بودجه:

نقص در جرم انگاری  
ضعف در ضمانت اجرا  
پیشنهاد:

مواردی که به جرم تصرف غیرقانونی در اموال و وجوه دولتی احاله داده شده است از بندهای لایحه بودجه حذف و متن زیر به عنوان تبصره به ماده واحده بودجه الحاقی بود:

هر گونه تخصیص اعتبار، انجام هزینه‌ها و مصرف بودجه، اعطای تسهیلات، دریافت پاداش و مزایا، اخذ تسهیلات یا استفاده از آن برخلاف ضوابط مقرر در این قانون، تصرف غیرقانونی در اموال دولتی و عمومی است و مرتکب به جرایم متعددی می‌شود. چنانچه میزان اموال یا تسهیلات یک میلیارد ریال و بیشتر باشد و مرتکب از مستخدمان دولتی یا عمومی باشد به انضال از خدمات دولتی یا عمومی به مدت شش ماه تا دو سال نیز محکوم می‌شود.

گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۴۲): ضمانت اجرای کیفری مندرج در لایحه بودجه



یادداشت

## اعتبار قانون بودجه قربانی ویرایش و اصلاح مکرر



سعید نصرالله‌زاده  
دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی علوم و تحقیقات

بر اساس اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، دولت موظف است لایحه بودجه را برای تنظیم روابط مالی یک‌ساله خود تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال و پیش‌بینی درآمدها و مصارف عمومی را مبتنی بر وظایف قانونی، اولویت‌ها و خط مشی‌های دولت در بودجه لحاظ کند.

کیفیت انجام وظایف دولت‌ها از جمله ارتقا و تأمین عدالت، امنیت، سلامت، آموزش، مالیات، فرهنگ و نظایر اینها با تصویب قانون بودجه تضمین می‌شود. بنابراین دولت‌ها متناسب با اهداف، برنامه‌ها، تئوری‌ها و شعارهای انتخابانی‌شان با تدبیر در آرقام بودجه، ماشین اجرایی کشور را می‌رانند.

نحوه دریافت منابع و نوع مصارف آن آثار و تبعات متعددی را به دنبال دارد. به عنوان نمونه برقراری عدالت، رسیدگی به امور مستضعفین و رفع محرومیت از شعارهای اساسی انقلاب اسلامی است که در مقدمه و اصول مختلف قانون اساسی و در اسناد بالادستی مورد تأکید قرار گرفته است. لیکن این مهم در قوانین بودجه و در پروتوکل اولویت‌های دولت‌ها به نحو متفاوتی ارزش‌گذاری می‌شود. به عبارت دقیق تر درجه حمایت‌گری دولت از محرومین و مستضعفین با سنجش اعتبارات پیش‌بینی شده در قانون بودجه برای رفع فقر و محرومیت قابل ارزیابی است. هر چقدر نسبت اعتبارات به کل بودجه بیشتر باشد، درجه اهمیت این موضوع در نظام مسائل کشور بیشتر است. اما صرف نظر از درجه اهمیت مسائل، این تلقی و انتظار مشروع وجود دارد که دولت به جهت ایجاب لایحه بودجه، باید با حساسیت مضاعفی اجرای قانون بودجه را پیگیری کند. به عبارت دیگر چون فرض است که دولت با حساسیت و دقت مسائل را شناسایی و اولویت‌بندی کرده، به محض تصویب بودجه باید مراتب اجرای آن را پیگیری کند.

اولویت‌بندی در انجام وظایف دولت نباید موجب شود انجام یک وظیفه دولت به محاق رفته و تعطیل شود. همچنین قانون بودجه نباید بی‌اعتنا به مصائب امور اجرایی باشد، به نحوی که پس از تصویب و در انشای اجرای قانون ناگزیر از اصلاح و استسکار و الحاق باشد.

با این وجود ممکن است اجرای قانون بودجه با همان وضعیت تصویب شده موجب اعتراضات یا ناراضی‌هایی گسترده شود یا فعلی شده است. این سوالات از ذهن مخاطب آگاه می‌گذرد که «چگونه دستگاه‌های متولی و نمایندگان مجلس هنگام تصویب قانون متوجه ایرادات و اشتباهات نشده‌اند؟ یا اینکه بدنه دولت پس از سال‌ها تجربه در تدوین لایحه بودجه، چطور لایحه‌ای را با این همه ایراد و اشکال تهیه کرده است؟ یا لاقلاً اینکه چرا قانونی با این همه ایراد و اصلاح تصویب شده است؟»

اصلاح قانون بودجه با الحاق موادی به آن حین اجرا مبین این واقعیت است که قانون بودجه بدون توجه به جریان واقعی امور تنظیم و تصویب شده است. در حالی که پیش‌بینی درآمد یا تکلیف به هزینه‌کرد در شرایطی که در آمد محقق نیست فاقد امکان عملی و خلاف نظام اداری صحیح است.

از طرفی ممکن است این ایراد مطرح شود که چون ماهیت بودجه مبتنی بر پیش‌بینی است، حوادث و وقایع پیش‌بینی نشده‌ای اتفاق افتاده که در زمان تصویب قانون بودجه مطرح نبوده یا موضوعیت نداشته است نظیر بیماری کرونا. بنابراین اصلاح قانون بودجه حین اجرا موجه است و نمی‌توان به صورت کلی به اصل آن انتقاد کرد. اما به نظر می‌رسد موارد اصلاح قانون بودجه را باید به همین مورد محدود بدانیم و نباید با تفسیرهای موسع موجب توسعه موارد اصلاح قانون بودجه شویم.

آینده‌نگری صحیح دولت با تنظیم لایحه بودجه متناسب با شرایط و وضعیت واقعی از یک سو و کارکرد مناسب مجلس از طریق نظایر لایحه پیشنهادی یا تکالیف و وظایف قانونی دولت و نهادهای حاکمیتی از سوی دیگر موجب می‌شود قانون بودجه مصون از تغییرات مستمر باشد و برنامه‌ریزی یک‌ساله دولت بدون تغییرات بعدی اجرایی شود. این امر سبب می‌شود دولت و ذینفعان بتوانند به دلیل قابل پیش‌بینی بودن امور، به نحو مناسبی برنامه‌ریزی کنند و با بهره‌مندی از انتظارات مشروع متقابل دولت و ملت هم‌افزایی واقعی را برای نیل به اهداف انقلاب اسلامی رقم بزنند.

با این حال به نظر می‌رسد اصلاحات و الحاقات قانون بودجه به ویژه قانون بودجه سال ۱۴۰۱ بیشتر ناشی از عدم درک صحیح شرایط، اغفال از تجربه‌های سنوات قبل، بی‌دقتی و عجله در تصویب قانون و حتی عدم توجه مناسب به ایرادات اولیه است.

ویراست مکرر قانون بودجه از اعتبار این سند قانونی نزد بازگران اساسی می‌کاهد. بنابراین مناسب است مجلس شورای اسلامی با دقت بیشتری لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ را بررسی کند تا پس از تصویب نهایی مصون از اصلاح و الحاق و استفسار باشد.

مجلس معظم رهبری، به خصوص سیاست‌های کلی نظام ابلاغی ناظر بر حوزه اقتصاد و امور مالی

سیاست‌های کلی نظام که طبق بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی از طرف مقام معظم رهبری ابلاغ می‌شود، به عنوان هنجار حقوقی بالادستی، باید در قوانین مورد توجه قرار گیرد.

تفویض غیرقانونی صلاحیت قانونگذاری و مغایرت با اصل هشتاد و پنجم

طبق اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، صالحیت قانونگذاری قابل تفویض به غیر از مجلس شورای اسلامی نیست. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ موارد متعددی از نقض اصل مذکور وجود دارد.

تفویض غیرقانونی صلاحیت مقررات‌گذاری و مغایرت با اصل یکصد و هشتم

طبق اصل یکصد و هشتم قانون اساسی، صالحیت وضع آیین‌نامه در اختیار هیئت وزیران و وزراست. در برخی از موضوعات این لایحه، صلاحیت مقررات‌گذاری برخلاف اصل یکصد و هشتم به مواردی غیر از موارد مذکور واگذار شده است.

## اهم ایرادهای حقوقی قانون بودجه

- عدم رعایت اصل شفافیت قانون بودجه و ابهام‌های متعدد در متن لایحه  
عدم رعایت اصل شفافیت مغایر با بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری و زمینه‌ساز فساد و مغایر بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است. این مهم از عوامل تضعیف امنیت قضایی مردم و عدم ثبات در نظام اقتصادی کشور است.
- درج احکام متعدد با ماهیت غیر بودجه‌ای و اصلاح قوانین دائمی  
احکام لایحه بودجه باید متناسب با عنوان لایحه و دارای ماهیت بودجه‌ای باشد و سایر موضوعات نباید در لایحه بودجه ذکر شود و تصویب این دسته از احکام دارای ماهیت بودجه‌ای که منجر به اصلاح قانون دائمی نمی‌شود، نیاز به رأی دو سوم نمایندگان دارد.
- عدم رعایت اصل پنج‌هوسوم قانون اساسی و برخی موارد  
عدم تمرکز تمامی دریافت‌های دولت در خزانه، پرداخت مستقیم از محل دریافت‌های دولت، عدم تعیین سقف برای پرداخت‌ها، اعتبارات جمعی - خرجی از مصادیق نقض اصل پنجاهوسوم قانون اساسی در لایحه است.
- مغایرت با برخی سیاست‌های کلی نظام ابلاغی  
مقام معظم رهبری، به خصوص سیاست‌های کلی نظام ابلاغی ناظر بر حوزه اقتصاد و امور مالی
- سیاست‌های کلی نظام که طبق بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی از طرف مقام معظم رهبری ابلاغ می‌شود، به عنوان هنجار حقوقی بالادستی، باید در قوانین مورد توجه قرار گیرد.
- تفویض غیرقانونی صلاحیت قانونگذاری و مغایرت با اصل هشتاد و پنجم  
طبق اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، صالحیت قانونگذاری قابل تفویض به غیر از مجلس شورای اسلامی نیست. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ موارد متعددی از نقض اصل مذکور وجود دارد.
- تفویض غیرقانونی صلاحیت مقررات‌گذاری و مغایرت با اصل یکصد و هشتم  
طبق اصل یکصد و هشتم قانون اساسی، صالحیت وضع آیین‌نامه در اختیار هیئت وزیران و وزراست. در برخی از موضوعات این لایحه، صلاحیت مقررات‌گذاری برخلاف اصل یکصد و هشتم به مواردی غیر از موارد مذکور واگذار شده است.

گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور: از منظر حقوق عمومی

گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۴۲): ضمانت اجرای کیفری مندرج در لایحه بودجه