

ماهیت حقوقی بودجه (سند یا قانون)

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۸/۲۶

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۱۱/۱۵

ولی رستمی*

محمد برزگر خسروی**

چکیده

علی‌رغم اینکه بودجه سالانه کل کشور به تصویب قانون‌گذار می‌رسد و با عنوان قانون جهت اجرا ابلاغ می‌گردد، از لحاظ ماهوی و شکلی با سایر قوانین تفاوت‌هایی 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 کتابخانه‌ای، 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 می‌رسد بتوان بودجه را آن‌گونه که باید باشد، بیشتر دارای ماهیت سندی دانست تا ماهیت قانونی؛ اما بودجه را آن‌گونه که هست (تصویب می‌شود) می‌توان بیشتر دارای ماهیت قانونی دانست تا ماهیت سندی. بدیهی است با رویکرد شکلی به مفهوم قانون، بودجه قانون است.

واژگان کلیدی

بودجه، قانون، سند، ماهیت حقوقی.

مقدمه

یکی از تفاوت‌های نظام حقوقی کشورها در خصوص بودجه، قانون بودن بودجه یا سند راهبردی بودن آن است. در برخی کشورهای اروپای قاره‌ای، بودجه یک سند قانونی در خصوص برآورد هزینه‌ها و درآمدهای عمومی است. قانون بودجه از حیث ارقام هزینه‌ای، الزام‌آور است (لاینت، ۱۳۸۷، صص ۱۱۰-۱۱۱). در نظام حقوقی کامن‌لا یا کشورهای عضو خانواده وست‌مینستری، کشورهایی که از نظام مجلسی بریتانیا الگوبرداری کرده‌اند مانند مالزی، تأکید بودجه دولت بر اعلام سیاست‌های بودجه‌ای برای سال‌های آتی و ارائه برآوردهای بودجه مربوط به راهبرد مالی میان‌مدت دولت است. در ژاپن و کره جنوبی، دولت ملزم به ارائه «پیشنویس بودجه» است؛ نه «پیشنویس قانون بودجه» (لاینت، ۱۳۸۷، ص ۱۱۱).

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 پرداخته‌اند. یکی از آثار این موضوع در تجویز یا عدم تجویز پرداخت دولت است. توضیح اینکه اگر بودجه را قانون ندانیم، با توجه به اصل ۵۳ قانون اساسی، دیگر نمی‌توان انجام هزینه را رأساً در بودجه اجازه داد؛ زیرا پرداخت باید به موجب قانون باشد، حال آنکه بودجه قانون نیست و تنها اعتبار مصوب را مشخص می‌کند و مبنای پرداخت نیست.

به نظر می‌رسد جهت پاسخ به این سؤال که آیا بودجه قانون است یا سند، باید به ارائه یک نظریه در خصوص مفاهیم قانون و بودجه پرداخت و سپس رابطه این دو را تبیین کرد.

۱. مفهوم قانون

قانون و مفهوم آن را از چند جهت می‌توان بررسی کرد: اول، نظر اندیشمندان؛ دوم، رویکرد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۱-۱. مفهوم قانون در منظر صاحب نظران

با توافقی حداقلی بر معنای اولیه قانون، مفهوم اجمالی «قانون» روشن شده و راه برای بحث بیشتر راجع به آن هموار می‌شود. بر اساس مفهوم اجمالی، می‌توان برداشت و مفهوم تفصیلی از قانون را ارائه کرد؛ البته این برداشت مبتنی بر نظری خاص در خصوص نظریه‌های مختلف فلسفی، حقوقی و سیاسی با هدف و ابزاری مشخص است؛ لذا مفهوم تفصیلی، بسیار روشن‌تر از مفهوم اجمالی است و پیش‌فرض‌های مفسر، تأثیر اساسی بر برداشت وی از قانون دارد (مرکز مالگیری، ۱۳۸۰، صص ۲۰-۲۱). میان برداشت‌ها از حاکمیت قانون (و در نتیجه قانون) با نظریات مبنایی حقوق (مکتب حقوق طبیعی و مکتب اثبات‌گرای حقوقی)، نسبتی معنادار وجود دارد. پیروان مکتب اثبات‌گرا از حاکمیت قانون برداشتی شکلی یا صوری ارائه می‌نمایند؛ اما پیروان مکتب حقوق طبیعی، برداشتی ماهوی از قانون و حاکمیت قانون دارند (کدخدایی و جواهری طهرانی، ۱۳۹۱، صص ۲۳-۲۴).

قانون، قاعده‌ای است برای عمل که به‌نحو قاهرانه و با پشتیبانی اقتدار سیاسی به اجرا درمی‌آید (Austin, 1954, pp.9-15; Kelsen, 1986, pp.111-119; Raz, 1978, p.3). قانون، هنجاری رفتاری است که حکومت اجرای آن را تضمین می‌کند (کاتوزیان، ۱۳۸۰، صص ۴۲۰-۴۲۱؛ کاتوزیان، ۱۳۷۷، ص ۴۲). قانون در معنای عام آن، مجموعه‌ای از قواعد تکلیفی (الزامی یا ترخیصی) یا وضعی است که از جانب هر مقام صلاحیت‌داری برای تنظیم روابط جمعی اعتبار شده و اجرای آن به‌واسطه ضمانت-اجراهای مادی تضمین شده است (کدخدایی و جواهری طهرانی، ۱۳۹۱، ص ۳۶). برخی دیگر معتقدند قانون در معنای عام، مجموعه قواعدی است که توسط نهادی وضع می‌شود که صلاحیت آن در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده است (هدایت‌نیا و کاویانی، ۱۳۸۰، ص ۴۳).

قانون در معنای خاص، همان قانون در معنای عام است که توسط مرجع صالح آن یعنی قوه مقننه وضع شده است (طباطبائی موتمنی، ۱۳۷۵، ص ۲۳۱؛ جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷، ص ۵۱۷؛ سنجابی، ۱۳۴۲-۱۳۴۳، ص ۲۶۰)؛ لذا در این معنا، تصویب‌نامه که توسط قوه مجریه مقرر می‌شود، قانون نیست (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۴، ص ۹۵).

فولر، هشت عنصر را برای قانون برشمرده است: عمومیت، انتشاریافته به صورت عمومی، ناظر به آینده، شفاف، قابل فهم، خالی از تناقضات، به میزان کافی پایدار و قابل تبعیت (Fuller, 1978, Ch 2). این نظر مورد پذیرش دیگران نیز قرار گرفته است (Dyzenhaus, 1999, p.78; Waldron, 1994, pp.259-284).

هرچند قانون یک مفهوم تفسیربردار برآمده از نظرات مبنایی در باب هستی، معرفت و ارزش است؛ لذا مفهوم قانون، مفهومی نظری و به همین دلیل، اختلافی است (راسخ، ۱۳۸۴، ص ۱۱). اما قانون باید وظایفی را انجام دهد که این کارکردها، ماهیت بایدانگاران داشته و باید در هر مقرر قانونی وجود داشته باشد تا بتوان آن را قانون دانست. بر این اساس، می‌توان کارکردها یا ویژگی‌های قانون را بر اساس میزان حداقلی و یا ضروری بودن آن، به دو دسته ویژگی‌های ذاتی و عرضی تقسیم کرد. هرچند این ویژگی‌ها انعطاف‌پذیر و وابسته به مبنایی مذکور است، لیکن به نظر می‌رسد «الزام‌آور بودن»، «عام بودن»، «امری بودن»، «علنی بودن»، «واضح بودن»، «مفید قطعیت بودن»، «معطوف به آینده بودن»، «مصوب مرجع ذیصلاح بودن» از ویژگی‌های ذاتی و «پاسخگوی نیازهای جامعه بودن»، «منعکس‌کننده نظر اکثریت بودن»، «تأمین‌کننده منفعت عموم بودن»، «منطبق با اخلاق بودن»، «معطوف به عدالت بودن»، «مستمر بودن»، «کارآمد بودن»، «انجام‌شدنی بودن» و «پیشرو بودن» از عناصر عرضی قانون است (راسخ، ۱۳۸۴، صص ۲۷-۴۴؛ ۱۳۸۵، صص ۱۳-۴۰).

۲-۱. مفهوم قانون در منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

به نظر می‌رسد از منظر قانون اساسی، یکی از عناصر ذاتی مفهوم قانون، تصویب آن توسط مرجع ذیصلاح است. در خصوص مرجع صلاحیت‌دار در وضع قانون، میان حقوقدانان اختلاف نظر وجود دارد. از مقایسه دو اصل ۷۱ و ۱۰۸ قانون اساسی می‌توان نتیجه گرفت که مفهوم قانون در قانون اساسی به دو معنای عام و خاص به کار رفته است. قانون در معنای خاص، مصوبه مجلس است که با رعایت تشریفات به تصویب می‌رسد. قانون به معنای عام، ضوابطی است که توسط مراجع ذیصلاح مقرر در قانون

به تصویب می‌رسد و درعین حال، دارای ضمانت اجرا و اعتبار لازم اجرائی است (محسنی و نجفی اسفاد، ۱۳۷۹، صص ۱۱۸-۱۲۲).

از آنجاکه در اکثر کشورها از جمله ایران، بیشتر قوانین مصوب ناشی از لوایح دولت است (مرکز مالگیری و پارسا، ۱۳۹۲، ص ۵)، وظیفه قانون‌گذاری مجلس، معمولاً نه تهیه پیش‌نویس قانون بلکه بررسی و تصحیح پیشنهادهای دولت است. هنگامی که مجلس قانون‌گذاری می‌کند، در واقع اعمال دولت را کنترل می‌کند؛ بنابراین، همان‌طور که پیر آوریل به درستی اشاره می‌کند (Avril, 1981, pp.15-16)، هنگامی که کارکردهای مجلس را تعریف می‌کنیم، نباید میان قانون‌گذاری و نظارت مجلسی تضاد قائل شویم. نظارت تقنینی، روش دیگری برای کنترل دولت از طریق مجلس است (وکیلیان، ۱۳۹۰، ص ۲۷۹).

از یک سو، برخی ادعا کرده‌اند با استقرا در قانون اساسی می‌توان به این نتیجه رسید که مقنن اساسی، قانون را واجد عنصر ذاتی تصویب توسط مجلس می‌داند که در صورت نداشتن این عنصر (تصویب توسط مجلس)، نمی‌توان نام قانون را بر آن نهاد؛ برای نمونه، در اصول ۷۷، ۷۸، ۷۹، ۸۰، ۸۲، ۸۳ و ۱۳۹ قانون اساسی، در خصوص گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی، استخدام کارشناسان خارجی و انتقال بناها و اموال دولتی از اصطلاح «قانون» استفاده نشده بلکه از عبارت «تصویب مجلس» استفاده شده است؛ یعنی اینکه این امور از حیث صلاحیت نظارتی مجلس هستند و نه از حیث صلاحیت تقنینی؛ به بیان دیگر، مجلس در این امور، تنها حق ردّ یا تأیید دارد و نه حق اصلاح. لذا به نظر می‌رسد با این ملاک بوده است که در اصل ۵۲ قانون اساسی، از بودجه تعبیر به قانون نشده باشد؛ زیرا که بودجه، ویژگی تصویب توسط مجلس را ندارد بلکه مجلس تنها صلاحیت تأیید یا ردّ بودجه را دارد (الهام، ۱۳۹۰، کد خبر: ۸۳۷۷۳).

با استناد به اصول ۵۲ و ۱۱۲ قانون اساسی می‌توان استدلال فوق‌الذکر را ردّ کرد؛ اولاً، طبق اصل ۵۲، «رسیدگی و تصویب» بودجه در صلاحیت مجلس است؛ لذا مجلس تنها حق تأیید یا ردّ نداشته و حق اصلاح نیز دارد. البته تبیین حدود صلاحیت رسیدگی و تصویب بودجه در مجلس، نیازمند مقاله مستقل دیگری است. در تفسیر اصول قانون

اساسی نباید صرفاً بخشی از یک اصل را در نظر گرفت؛ لذا هرچند در صدر اصل ۵۲، از بودجه تعبیر به قانون نشده است لیکن این امر به معنای صلاحیت صرفاً نظارتی مجلس در این خصوص نیست.

ثانیاً با توجه به اینکه منظور از قانون در اصول قانون اساسی، صرفاً مصوبات مجلس نیست؛ بلکه واژه قانون، مفهومی شامل اصول قانون اساسی و قوانین ناشی از آن است، می‌توان رد پای این نظر را در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی یافت. در این مجلس اجماع شد که منظور از لفظ «قانون» در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون اساسی و قوانین ناشی از آن است. «وقتی می‌گوئیم قانون معین می‌کند یعنی قانون این کشور یعنی قانون اساسی معین می‌کند یعنی این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، نائب رئیس (شهید بهشتی)، ص ۴۱۰). بر اساس این برداشت است که شورای عالی امنیت ملی می‌تواند در خصوص ضبط و فاش کردن مکالمات تلفنی موضوع اصل ۲۵ قانون اساسی مصوبه گذرانده و آن را با شرایطی تجویز کند. دلیل دیگر بر این ادعا، نص صریح اصل ۱۰۸ قانون اساسی است که بر اساس آن، «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آن‌ها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به‌وسیله فقهاء اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهائی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هرگونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است.»

علاوه بر این، می‌توان ادعا کرد دلیل استفاده از عبارت «تصویب مجلس» بجای قانون در اصول ۷۷، ۷۸ و ... این است که به صراحت اصل ۹۳ قانون اساسی، مجلس بدون شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در دو مورد مصرح؛ لذا آنچه که در مجلس به تصویب می‌رسد، لزوماً قانون نیست بلکه صرفاً مصوبه مجلس است که با تأیید شورای نگهبان اعتبار قانونی می‌یابد. شاید به همین جهت، مقنن اساسی عامداً از این امور تعبیر به قانون نکرده است تا لزوم تأیید توسط شورای نگهبان را مورد دقت قرار دهد.

در نتیجه می‌توان ادعا کرد در نظام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، یکی از شرایط قانون بودن، تصویب توسط مرجع ذیصلاح با رعایت تشریفات قانونی است. تکلیف طاقت‌ناپذیر عقلاً و شرعاً ناپسند است؛ لذا قانون باید قابلیت اجرا (انجام) داشته باشد (کدخدایی و جواهری طهرانی، ۱۳۹۱، صص ۴۴-۵۳؛ فلاح‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱، صص ۱۳۶-۱۳۹). یکی از مقدمات قابل اجرا بودن مصوبات مجلس، داشتن اعتبار لازم جهت اجرای مصوبه است. بر همین اساس، اصل ۷۵ قانون اساسی، اشعار می‌دارد که «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.» هرچند مبنای اساسی اصل ۷۵ قانون اساسی، مسئولیت قوه مجریه در اجرای قوانین است؛ لذا لازم است طرح‌های نمایندگان از حیث داشتن اعتبار برای اجرا مورد بررسی قرار گیرند؛ لیکن شاید بتوان ادعا کرد یکی از دلایل وضع اصل ۷۵ نیز، لزوم قابل اجرا بودن قانون است. به‌علاوه، می‌توان به استناد اصل ۴ قانون اساسی، مبنی بر حاکمیت شرع بر قوانین و مقررات، یکی از عناصر قانون را قابل اجرا بودن آن دانست؛ زیرا تکلیف مالایطاق شرعاً مجاز نیست. بر این اساس، «قابل انجام بودن» یکی از عناصر ذاتی مفهوم قانون در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است.

از آنجاکه اصل ۴ قانون اساسی اشعار می‌دارد کلیه قوانین باید بر اساس موازین اسلامی باشد، عناصر «علنی بودن» و «واضح بودن» نیز برای مفهوم قانون، قابل استنباط است. توضیح اینکه، یکی از قواعد فقه اسلامی، قاعده قبح عقاب بلا بیان است. بر اساس این قاعده، مجازات و تعیین ضمانت‌اجرا در خصوص هر امری، مستلزم بیان حکم و موضوع آن امر است. از مقدمات بیان حکم و موضوع آن، علنی بودن و واضح بودن آن است. از آنجاکه مقدمه واجب، واجب است، لازم است جهت رعایت قاعده قبح عقاب بلا بیان، تمامی قوانین که یکی از ارکان آن داشتن ضمانت اجراست، به دلیل داشتن تضمین (مجازات)، بیان شوند که این بیان می‌بایست علنی و واضح باشد تا هدف از بیان محقق شود.

به نظر می‌رسد بتوان صدر اصل ۶۹ قانون اساسی را مؤیدی بر لزوم «علنی بودن» قوانین دانست. این اصل اشعار می‌دارد مذاکرات مجلس باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود. هرچند اصل ۶۹ استثنابردار است، لیکن اصل بر علنی بودن مذاکرات مجلس است و یکی از نتایج علنی بودن مذاکرات، علنی شدن قوانین است. تصویب قوانین توسط گروه‌های داخلی مجلس، موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی نیز، استثنایی بر این امر نیست؛ زیرا ذیل بخش اول این اصل به صراحت تصویب نهایی مصوبه گروه را با مجلس می‌داند. بر همین اساس، ماده ۱۷۱ قانون آئین‌نامه داخلی مجلس اشعار می‌دارد: «پس از تصویب طرح یا لایحه در کمیسیون‌ها، تعیین مدت اجرای آزمایشی آن در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت، به این ترتیب که مصوبه کمیسیون به همراه پیشنهاد مدت اجرا، چهل و هشت ساعت قبل از طرح در مجلس، تکثیر و در اختیار نمایندگان قرار گیرد. هنگام طرح تعیین مدت در جلسه علنی، در صورتی که پیشنهاد دیگری نباشد، نسبت به پیشنهاد کمیسیون رأی‌گیری می‌شود. در غیر این صورت، نسبت به پیشنهاد نمایندگان به ترتیب وصول در جلسه علنی، پس از صحبت یک مخالف و یک موافق رأی‌گیری خواهد شد.» همچنین تبصره ۲ این ماده اشعار می‌دارد: «چنانچه پانزده نفر از نمایندگان تقاضای لغو رسیدگی طرح یا لایحه طبق اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی را تا قبل از تأیید شورای نگهبان از مجلس داشته باشند این تقاضا در همان جلسه اعلام و در جلسه بعد طبق ماده «۱۶۹» آیین‌نامه داخلی مطرح می‌گردد و در صورت تصویب این تقاضا، رسیدگی به لایحه یا طرح طبق آیین‌نامه داخلی ادامه می‌یابد.»

اندیشمندان در اصل ضرورت وصف امری بودن قانون، اتفاق نظر دارند (کاتوزیان، ۱۳۸۰، صص ۵۱۶-۵۴۲ و هابز، ۱۳۸۱، ص ۲۵۴). امری بودن و الزام‌آور بودن قانون نیز علاوه بر بدیهی بودن آن به‌عنوان رکن ذاتی قانون، از اصول ۷۲ و ۱۲۳ قانون اساسی قابل استنباط هستند.

در مجموع به نظر می‌رسد از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بتوان عناصر ذاتی مفهوم قانون را «امری بودن»، «الزام‌آور بودن»، «علنی بودن»، «واضح بودن»،

«قابل انجام بودن» و «مصوب مرجع ذیصلاح با رعایت تشریفات بودن» دانست؛ هرچند که این ادعا برای اثبات، نیاز به یک مقاله مستقل دارد.

۲. مفهوم بودجه

در خصوص مفهوم بودجه، سؤال اساسی این است که آیا می‌توان مفهوم و ماهیت خاصی برای «بودجه» مندرج در اصل ۵۲ قانون اساسی برداشت کرد؟ در این صورت، عناصر مفهوم بودجه چیست؟

بودجه کشور، مفهوم تفسیربرداری است که با بحث تفصیلی، تفسیر و معنای خاصی از آن ارائه می‌شود؛ این معنای خاص برآمده از نظریات مبنایی در خصوص «دولت و مبانی تشکیل آن»، «مشروعیت و مبانی آن» و «دولت و وظایف آن» است که از قبل در ذهن مفسر جای گرفته‌اند؛ برای نمونه، می‌توان به تفاوت تعریف بودجه کشور در کشورهای با ساختار سیاسی سوسیالیستی و با ساختار حاکمیت‌های ارشادی اشاره کرد (دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۱، ص ۶۹).

هرچند حقوقدانان در خصوص عناصر مفهومی بودجه، اختلاف نظر دارند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ص ۸۹۳؛ ۱۳۸۷، صص ۱۱۵-۱۱۶؛ علوی طبری، ۱۳۸۱، ص ۹؛ فرزیب، ۱۳۸۲، ص ۲۷؛ پیرنیا، ۱۳۵۵، ص ۲۳۴؛ ابراهیمی‌نژاد و فرج‌وند، ۱۳۸۱، ص ۴ و گروه نویسندگان، ۱۳۹۱، ص ۲۶)؛ لیکن بیشتر آن‌ها در خصوص مفهوم داشتن واژه «بودجه» در اصل ۵۲ قانون اساسی، ایرادی را مطرح نکرده‌اند. از حیث قانونی ماده ۱ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱ شهریور ۱۳۶۶ در تعریف بودجه کل کشور اشعار می‌دارد: «بودجه کل کشور، برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود، بوده...».

باید خاطر نشان کرد که مؤلفه‌های بودجه، ماهیت «بایدانگاران» دارند؛ لذا ممکن است شاهد بودجه‌هایی باشیم که یک یا برخی از این ویژگی‌ها و مؤلفه‌ها را نداشته باشند. به همین جهت، اگر در بودجه، عناصری بجز عناصر مذکور دیده شود، آن عناصر، دارای ماهیتی غیربودجه‌ای هستند؛ برای نمونه، می‌توان به احکام ناظر به

تأسیس سازمان اداری در ضمن قانون بودجه اشاره کرد که مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است (عباسی، ۱۳۸۸، ص ۲۵۳).

هرچند که تبیین و اثبات عناصر مفهوم بودجه، نیاز به یک مقاله مستقل دارد، لیکن به نظر می‌رسد مؤلفه‌های «بودجه کشور» عبارت‌اند از: «پیش‌بینی درآمدهای کشور»، «برآورد و اجازه انجام هزینه‌های کشور»، «محدود به زمان بودن»، «اهداف قانونی یا وظایف دولت (حکومت)» و «تهیه و تصویب توسط مراجع قانونی». این مؤلفه‌ها در نظریات اندیشمندان، مورد تصریح قرار گرفته‌اند و قوانین لازم‌الاجرا نیز بر آن دلالت می‌کنند.

۳. نظر اندیشمندان در خصوص قانون یا سند بودن بودجه

در خصوص قانون یا سند بودن بودجه، نظرات صاحب‌نظران را می‌توان در سه دسته زیر قرار داد:

۳-۱. سند بودن بودجه

قانون بودجه، یک مسامحه در تعبیر است. بودجه، یک قانون نیست چون قانون ویژگی‌هایی دارد که در بودجه نیست. بودجه، یک «اجازه قانونی» است؛ یعنی دولت بر اساس اختیاراتی که دارد منابع و مصارف را پیش‌بینی می‌کند و آن‌ها را به تصویب مجلس می‌رساند. اگر این منابع محقق نشود خودبه‌خود این مصارف نیز محقق نمی‌شود (شبییری‌نژاد، ۱۳۹۰، ص ۹).

برخی صاحب‌نظران معتقدند، مهم‌ترین ویژگی قانون، کلی بودن و دوام و پایداری آن است. قانون قائم به زمان معین و محدودی نیست، درحالی‌که آنچه به‌عنوان «بودجه» شناخته می‌شود، برنامه مالی یک‌ساله کشور است و ناظر به موضوع خاصی است، اگرچه عرفاً تعبیر «قانون بودجه» رایج شده است، ولی باید این تعبیر را با مسامحه تلقی کرد. علاوه بر این، مطابق قانون اساسی، همه قوانین باید به تأیید شورای نگهبان برسند تا رسمیت و اعتبار قانونی پیدا کنند؛ از آنجاکه شورای نگهبان هیچ‌گاه در مورد ارقام و ردیف‌های بودجه که در حقیقت اصل بودجه است، بررسی و اظهارنظر نکرده است

بلکه بررسی شورا در مورد بودجه مختص به تبصره‌ها یا احکام بودجه است؛ لذا نمی‌توان این مصوبه را از حیث شکلی نیز قانون دانست. از نظر شیوه اجرا نیز، بودجه با سایر قوانین متفاوت است؛ زیرا قانون بودجه به‌طور طبیعی از آغاز سال مالی، قابل اجراست و قابلیت اجرایی آن، مستلزم انقضای مدت معین از تاریخ انتشار در روزنامه رسمی نیست. همچنین شورای نگهبان برای بودجه، ماهیت خاصی مجزا از قانون قائل است که این امر به معنای قانون نبودن بودجه است (الهام، ۱۳۹۰).

تاکنون شورای نگهبان تنها در سه مورد، در خصوص ارقام بودجه مصوب اظهارنظر کرده است که شاید بیشتر ناظر به حساسیت‌های حاکم بر شرایط و وضعیت‌های خاصی بوده است: مورد اول، مغایرت لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور با اصول ۳ و ۱۷۵ قانون اساسی و شرع به جهت کسر بودجه صدا و سیما و مغایرت لایحه مزبور با اصول ۹۹ و ۱۱۸ قانون اساسی به جهت کسر بودجه شورای نگهبان (مرکز تحقیقات شورای نگهبان (تهیه و تنظیم زیر نظر دکتر غلامحسین الهام)، ۱۳۹۱، صص ۷۲۳-۷۲۴)؛ مورد دوم، مغایرت لایحه بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور با اصول متعدد از جمله اصول ۹۴ و ۹۹ قانون اساسی از جهت کاهش ردیف ۱۰۱۶۰۰ بودجه شورای نگهبان به یک چهارم لایحه دولت (مرکز تحقیقات شورای نگهبان (تهیه و تنظیم)، ۱۳۸۴، ص ۴۴۱)؛ مورد سوم، مغایرت لایحه سه دوازدهم بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور با اصل ۱۱۹ قانون اساسی از جهت منظور نکردن هزینه‌های برگزاری انتخابات ریاست جمهوری (نظریه شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورای نگهبان).

بودجه، نه تنها قانون نیست بلکه تصویب آن در مجلس نیز، جزئی از تعریف بودجه نیست. چون بودجه به‌عنوان یک اصطلاح علمی و فنی در مراحل مختلف مورد بحث قرار می‌گیرد؛ لذا به کار بردن عبارت «تصویب» در تعریف بودجه صحیح نیست (اقتداری و دیگران، ۱۳۴۷، ص ۲۶۰).

تهیه و تصویب بودجه در بیشتر کشورها، مستلزم طی یک فرآیند قانون‌گذاری است. این فرآیند در اغلب کشورها، یک‌شوری است. برخی یک‌شوری 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 می‌کنند. ویژگی‌های اصلی قانون، آمریت، عمومیت و ضمانت‌اجرا داشتن است؛ بررسی تطبیقی ویژگی‌های مزبور با سند بودجه، اطلاق نام قانون به این سند را با تردید مواجه می‌کند («پیش‌نویس قانون بودجه و بودجه‌ریزی (ویرایش اول)»، ۱۳۹۰، صص ۱۹-۲۰).

بودجه یک سند مالی مرکب از دو بخش درآمدها و هزینه‌هاست که مانند سایر لوایح قانون‌گذاری نیست. هرچند اصول ۷۱ و ۷۴ قانون اساسی، صلاحیت قانون‌گذاری را به مجلس داده است؛ اما در خصوص بودجه، اصل مشخص و مستقلی (اصل ۵۲ قانون اساسی) وجود دارد که موضوعاً از قانون‌گذاری مجزاست؛ لذا به دلیل منحصر بودن بودجه به دو بخش درآمد و هزینه، در خلال لایحه بودجه، هیچ ماده، تبصره و حتی بند اضافی‌ای نمی‌تواند وجود داشته باشد؛ هر آنچه که طبیعت قانون‌گذاری 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، ص ۵).

۲-۳. قانون بودن بودجه

به موجب اصل قانونی بودن، بودجه، یک سند قانونی است (صالحی، ۱۳۷۴، ص ۵۳). در نظام فعلی حقوقی ایران، در تبصره‌های قانون بودجه، قانون‌گذار قواعدی را هرچند برای مدت یک سال وضع می‌کند. بودجه، عنوان قانون دارد و به‌عنوان یک قانون، مراحل وضع قوانین و تشریفات مربوط را طی می‌کند؛ علاوه بر اینکه قانون‌گذار نیز در بودجه و سایر قوانین، از بودجه تعبیر به قانون می‌کند (رنجبری و بادامچی، ۱۳۸۲، ص ۱۵۳).

هرچند که در قانون اساسی، از عنوان قانون بودجه ذکری به میان نیامده است و در تعریف بودجه، در ماده یک قانون محاسبات عمومی کشور نیز، تعبیر قانون و واژه «تصویب» بکار نرفته است و بودجه نیز عمدتاً مشتمل بر ارقام درآمدها و هزینه‌های عمومی است، لیکن با توجه به نکات مذکور در نظر فوق‌الذکر می‌توان گفت که بنا به تعبیر قانون‌گذار، بودجه، قانون محسوب می‌شود اما قانونی خاص و منحصر به فرد؛ و به

همین دلیل، نحوه تصویب آن با سایر قوانین، متفاوت بوده و از ویژگی‌های خاصی برخوردار است (رستمی، ۱۳۹۰، ص ۲۵۲).

۳-۳. شبه قانون بودن بودجه

در یک برداشت صرفاً شکلی از قانون، بودجه، قانون است. برخی حقوقدانان، مدعی‌اند هر قاعده‌ای که با تشریفات لازم به تصویب قانون‌گذار برسد، قانون نامیده می‌شود، خواه مربوط به عموم مردم یا ناظر به شخص و موضوع معینی باشد (کاتوزیان، ۱۳۸۱، صص ۱۲۳-۱۲۴). با اینکه مجلس به بودجه رأی می‌دهد، بودجه، قانون نیست؛ به همین جهت در ماده ۱ قانون محاسبات عمومی مصوب ۲۱ صفر ۱۳۲۹، بودجه، سند نامیده شده بود. ولی هر گاه در ضمن بودجه موادی تصویب شود که مربوط به جرح و تعدیل مالیاتی باشد، مواد مزبور، قانون است (مصدق، ۱۳۷۷، ص ۷).

از نظر حقوقی، بودجه قانون نیست بلکه سند اداری است؛ لذا بودجه فقط از نظر صوری ممکن است قانون تصور شود. ولی هرگاه موادی در ضمن بودجه به تصویب برسد، قانون است (تاجداری، ۱۳۸۰، ص ۴۰۹). مجاز شمردن دولت به کسب درآمد و انجام هزینه‌ها در شکل قانون، از یک زاویه بودجه را شبیه قانون می‌سازد؛ لیکن از حیث مادی، یکی انگاشتن قانون بودجه و قانون عادی، قابل تأمل و تردید است؛ زیرا قانون عادی از حیث مادی، قاعده‌ای کلی و غیرشخصی است که ایجاد حق و تکلیف می‌نماید؛ در صورتی که قانون بودجه، پیش‌بینی درآمدهاست که این جنبه، به‌هیچ‌وجه مانند قانون به معنای اخص، دارای برد حقوقی نیست (ابراهیمی‌نژاد و فرج‌وند، ۱۳۸۱، صص ۱۵۸-۱۵۹).

مجلس با تصویب بودجه به دولت اجازه می‌دهد که درآمدهای پیش‌بینی شده خود را تأمین کند و هزینه‌های مورد لزوم خود را انجام دهد. از این حیث، بودجه شبیه قانون است؛ اما از حیث مادی، یکی انگاشتن قانون بودجه با قانون عادی، قابل تردید است چرا که قانون عادی از لحاظ مادی، قاعده کلی و غیرمشخصی است که ایجاد حقوق و تکلیف می‌کند؛ در صورتی که استخوان‌بندی قانون بودجه، پیش‌بینی درآمدهاست و برای مثال، این جنبه به‌هیچ‌وجه مانند قانون به معنای اخص، دارای برد حقوقی نیست.

تفصیل درآمدها و هزینه‌های مندرج در بودجه، تخمینی و مبتنی بر یک سلسله پیش‌بینی‌هاست که خود فی‌نفسه، ایجاد الزام نمی‌کند بلکه جنبه الزام‌آور آن، متکی بر سایر قوانین، مانند قوانین مالیاتی است. تخمین هزینه‌ها نیز در ارتباط با سایر قوانین انجام می‌شود، ولی در سند بودجه تقدیمی به مجلس، فقط بازتاب رقمی آن ذکر می‌شود (قاضی، ۱۳۸۲، ص ۵۱۶).

۴. نظر مختار

همان‌گونه که بیان شد، دو رویکرد شکلی و ماهوی به قانون وجود دارد. با رویکرد شکلی به قانون می‌توان ادعا کرد که شکی در قانون بودن بودجه وجود ندارد؛ زیرا اولاً، بودجه با رعایت تشریفات قانونی؛ و ثانیاً توسط مرجع ذی‌صلاح (مجلس) به تصویب می‌رسد. به علاوه، در رویه موجود نیز از بودجه تعبیر به قانون می‌شود و تاکنون در قوانین مصوب، از بودجه تعبیری بجز قانون بودجه نشده است. اینکه شورای نگهبان تاکنون در اغلب موارد، ارقام بودجه را مورد بررسی قرار نداده است، ناشی از یک رویه ناصواب است و این تخلف، به معنای عدم رعایت تشریفات جهت تصویب قانونی بودجه نیست.

با رویکرد ماهوی به قانون، باید توجه داشت که در نظام جمهوری اسلامی ایران، از قانون برداشت خاصی وجود دارد؛ لذا تنها عناصر ذاتی مفهوم قانون از این حیث مورد بررسی قرار می‌گیرد. همان‌گونه که بیان شد، عناصر ذاتی مفهوم قانون در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: «امری بودن»، «الزام‌آور بودن»، «علنی بودن»، «واضح بودن»، «قابل انجام بودن» و «مصوب مرجع ذی‌صلاح با رعایت تشریفات بودن».

در این خصوص باید میان دو وضعیت تفکیک کرد: اول، وضعیت بودجه آن‌چنان که باید باشد؛ دوم، وضعیت بودجه آن‌چنان که وجود دارد (هست).

۴-۱. در خصوص وضعیت اول (بودجه آن‌چنان که باید باشد)، باید ارکان بودجه را مورد بررسی موردی قرار داد که آیا ویژگی‌های ذاتی قانون را دارند یا خیر. بودجه آن‌چنان که باید باشد، از حیث ساختاری - شکلی مشتمل است بر:

اول: پیش‌بینی درآمدهای کشور: ارقام درآمدی بودجه، اختصاصاً از حیث ویژگی الزام‌آور بودن مورد مناقشه قرار گرفته‌اند.

بودجه در بخش درآمدی، صرفاً یک پیش‌بینی است؛ لذا بودجه، الزامی نداشته و الزام به دریافت درآمدهای قانونی ناشی از قوانین مالیاتی است و نه از بودجه (ماده ۳۸ قانون محاسبات عمومی)؛ در نتیجه، نمی‌توان بودجه را قانون دانست. چنانچه درآمدی در بودجه منظور شود، لیکن مجوز قانونی وصول نداشته باشد و یا در تبصره‌های بودجه، مبانی اخذ درآمد به تصویب قانون‌گذار نرسیده باشد، علیرغم تصویب رقم آن در بودجه کل کشور، غیرقابل وصول است (فرزیب، ۱۳۸۲، ص ۴۰).

در پاسخ ادعای فوق مبنی بر قانون نبودن بودجه به دلیل نداشتن الزام، باید خاطر نشان کرد که هرچند صرف ارقام درآمدی مندرج در بودجه، برای اشخاص حقیقی (مردم)، تکلیفی ایجاد نمی‌کند، لیکن می‌تواند موجبات مسئولیت مقامات مسئول دریافت مالیات و سایر منابع تأمین اعتبار را فراهم آورد؛ توضیح اینکه، اولاً، پیش‌بینی درآمدها، برای مسئولین دریافت درآمدهای قانونی، ایجاد مسئولیت و الزام می‌کند و آنان باید پاسخگوی دریافت درآمدهای کمتر از درآمد پیش‌بینی شده باشند؛ طبق ماده ۳۷ قانون محاسبات عمومی، «مسئولیت حصول صحیح به موقع درآمدها به عهده رؤسای دستگاه‌های اجرایی مربوط می‌باشد». ثانیاً، اصل پاسخگویی نیز، مستلزم مسئولیت حصول صحیح به موقع درآمدها توسط رؤسای دستگاه‌های اجرایی مربوط است. پاسخگویی مقامات در برابر ارقام درآمدی بودجه، بر اساس اصول ۸۸، ۸۹ و ۹۰ قانون اساسی، قابل پیگیری از رئیس‌جمهور و وزرا به‌عنوان مسئولین اعمال قوه مجریه است. البته در عمل، چنین مسئولیتی تاکنون مورد پیگیری قرار نگرفته است.

ثالثاً، تفاوت عمده درآمدهای عمومی و اختصاصی در این است که واریز وجه به خزانه در درآمدهای اختصاصی برای دستگاه وصول‌کننده، ایجاد حق می‌کند؛ درحالی‌که در مورد درآمدهای عمومی، چنین حقی وجود ندارد (بابایی، ۱۳۸۳، ص ۱۳۰)؛ لذا درآمدهای اختصاصی برای خزانه، ایجاد الزام می‌کند. به بیان دیگر، حداقل در خصوص ارقام ناظر به درآمدهای اختصاصی، چنین درآمدهایی برای خزانه ایجاد الزام می‌کند؛

هرچند که برای مردم ایجاد الزام نمی‌کند. رکن الزام‌آور بودن قانون، صرفاً ناظر به ایجاد الزام برای مردم نیست؛ مطلق ایجاد الزام، از عناصر ذاتی مفهوم قانون است.

رباعاً، یکی از ملزومات انضباط مالی و بودجه‌ای، موضوع بند ۵۰ سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی جمهوری اسلامی ایران ابلاغی ۱۳۸۲/۹/۱۱ مقام معظم رهبری، تخمین واقعی درآمدها و اجتناب از بیش‌برآورد منابع و حصول مسئولانه منابع است. در نتیجه، ارقام درآمدی برای مقامات اجرایی ایجاد الزام می‌کند.

بنابراین، هرچند ارقام درآمدی بودجه برای مردم ایجاد الزام نمی‌کند لیکن برای رؤسای دستگاه‌های اجرایی در خصوص حصول صحیح و به موقع درآمدها می‌تواند الزام حقوقی ایجاد کند. در نتیجه، از این حیث، بودجه ماهیت شبه‌قانونی دارد.

سایر عناصر ذاتی قانون نیز در ارقام درآمدی بودجه، مورد مناقشه قرار نگرفته‌اند؛ لذا این بخش از بودجه را می‌توان از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دارای ماهیت شبه‌قانونی دانست.

دوم، برآورد و اجازه انجام هزینه‌های کشور: ارقام هزینه‌ای بودجه نیز، برآورد هستند. بر اساس اصل ۵۳ قانون اساسی، هر پرداختی از خزانه، مستلزم تحقق دو شرط «در حدود اعتبارات مصوب» و «به موجب قانون» است.

از آنجاکه ارقام هزینه‌ای در اجرای قوانین موجود و یا احکام مندرج در بودجه برآورد می‌شوند، درج ارقام هزینه‌ای دارای اثر آمرانه است. به دلیل قید «در حدود اعتبارات مصوب» در اصل ۵۳، ارقام هزینه‌ای، واجد وجه برآوردی هستند؛ این برآورد، حداکثری است و طبق اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها، مقامات مربوط، حق هزینه کردن بیشتر از اعتبار مصوب در بودجه را ندارند (رستمی، ۱۳۹۰، صص ۲۱۶-۲۱۷).

سوم، هدف بودجه: بر اساس صدر اصل ۵۲ قانون اساسی و بر اساس مضیق نبودن اصطلاح «ترتیب» تهیه بودجه به فرآیند و شکل تنظیم بودجه و نیز بر اساس اصل حاکمیت قانون، اهداف بودجه باید در جهت انجام وظایف دولت (حکومت) باشد. جهت تحقق نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، موضوع اصل ۴۳ قانون اساسی، ضروری است بودجه‌های سنواتی بر اساس برنامه‌های بلندمدت و کوتاه‌مدت طراحی

شوند. با توجه به تنوع وظایف دولت و لزوم برنامه‌ریزی جهت اجرای آنها، به نظر می‌رسد قوانین برنامه باید جامع و فراگیر بوده و تنها محدود به اقتصاد نباشند؛ بنابراین، به نظر می‌رسد اهداف بودجه، برشی از اهداف عالی نظام جمهوری اسلامی ایران است که این اهداف، ماهیت الزام‌آوری برای بودجه‌ریزان دارند.

۴-۲. در خصوص وضعیت دوم (بودجه آن‌چنان که هست)، بودجه مشتمل بر دو بخش احکام و ارقام (درآمدی و هزینه‌ای) است. بخش ارقام بودجه، در بند قبلی مورد بررسی قرار گرفت؛ لذا در این بند تنها احکام بودجه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

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 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 نمی‌تواند موقت باشد، پس از پایان سال مالی نیز، به‌عنوان قانون 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، ص ۱۷۶).

در این خصوص باید توجه داشت که یا این تبصره‌ها، ماهیت بودجه‌ای دارند که باید مقید به یک سال 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 غیربودجه‌ای)، 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 قوانین بودجه سالانه برچیده شده است (رستمی، ۱۳۹۰، ص ۲۰۸).

برخی حقوقدانان، یکی از آثار حقوقی اصل سالانه بودن را این دانسته‌اند که احکام مقرر در بودجه باید جنبه موقتی و سالانه داشته باشند؛ لذا در قانون بودجه نباید احکامی پیش‌بینی شود که ماهیت بودجه‌ای نداشته و جنبه دائمی دارند. عدم توجه

به این امر سبب وجود تبصره‌های دائمی در قوانین بودجه شده بود (رستمی، ۱۳۹۰، ص ۲۰۷).

رابطه «سالانه بودن» با «ماهیت بودجه‌ای داشتن»، عموم و خصوص من وجه است؛ لذا ایرادهای «سالانه نبودن» و «ماهیت غیربودجه‌ای» متفاوت از یکدیگر هستند. معمولاً احکام بودجه، قانون‌گذاری ضمن بودجه بوده و دارای ماهیت تقنینی هستند. البته از آنجاکه این احکام، ضمن بودجه می‌آیند، باید دارای ماهیت بودجه‌ای بوده و نیز طبق اصل سالانه بودن بودجه (صدر اصل ۵۲ قانون اساسی)، مقید به یک سال باشند.

تقیید احکام و ارقام بودجه به یک سال، منافاتی با قانون بودن آن ندارد؛ زیرا اولاً، ویژگی دوام و پایداری به معنای تغییرناپذیری، از عناصر ذاتی قانون نیستند. ثانیاً، اگر حکمی در سال پس از تصویب اصلاح شود، این امر به معنای قانون نبودن آن حکم نیست؛ لذا می‌توان ادعا کرد که بودجه سالانه، برشی از برنامه اقتصادی یک نظام سیاسی است که هر سال، با توجه به شرایط جدید اصلاح می‌شود و این امر، به معنای نداشتن ثبات و در نتیجه قانون نبودن نیست؛ چراکه ثبات نسبی بلندمدت وجود دارد.

جمع بندی

با یک رویکرد شکلی به مفهوم قانون، بودجه قانون است؛ زیرا توسط مرجع ذیصلاح و با رعایت تشریفات تصویب می‌شود. به نظر می‌رسد قانون اساسی، تنها یک برداشت شکلی از مفهوم قانون نداشته است و عناصر ذاتی این مفهوم در قانون اساسی عبارت‌اند از: امری بودن، لازم‌الاجرا بودن، علنی بودن، واضح بودن، قابل انجام بودن و مصوب مرجع ذیصلاح با رعایت تشریفات بودن. بر این اساس، در یک رویکرد ماهوی به مفهوم قانون، باید میان آنچه که امروزه به نام قانون بودجه به تصویب می‌رسد و آنچه که حقیقتاً بودجه است (بودجه آن‌چنان که باید باشد) تفکیک کرد. با توجه به ارکان ذاتی مفهوم بودجه که عبارت‌اند از: «پیش‌بینی درآمدهای کشور، برآورد و اجازه انجام هزینه‌های کشور، محدود به زمان بودن، اهداف قانونی و تهیه و تصویب توسط مراجع قانونی»، بودجه آن‌چنان که باید باشد، علی‌رغم وجود ایرادات، شبه‌قانون و بیشتر دارای

ماهیت سندی است و بودجه آن گونه که هست (تصویب می شود)، به دلیل اضافه شدن احکام بودجه، از ماهیت قانونی بیشتری برخوردار می شود.

کتابنامه

- ابراهیمی نژاد، مهدی و فرجوند، اسفندیار (۱۳۸۱)، *بودجه از تنظیم تا کنترل*، تهران: سمت، چاپ دوم.
- اقتداری، محمد؛ تهرانی، منوچهر و اتحاد، مهرداد (۱۳۴۷)، *بودجه*، تهران: انتشارات مؤسسه عالی حسابداری.
- الهام، غلامحسین (۱۳۹۰)، «یادداشت منتشره در تارنمای رجانیوز»، مورخ ۱۸ فروردین ۱۳۹۰، کد خبر: ۸۳۷۷۳، قابل رویت در: <http://rajanews.com/detail.asp?id=83773>
- بابایی، حسن (۱۳۸۳)، *بودجه ریزی دولتی در ایران از نظر تا سیاست*، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، چاپ سوم.
- پیرنیا، حسین (۱۳۵۵)، *مالیه عمومی: مالیات ها و بودجه*، تهران: انتشارات امیرکبیر، چاپ هشتم.
- «پیش نویس قانون بودجه و بودجه ریزی» (۱۳۹۰)، گزارش دفتر مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ویرایش اول، تاریخ انتشار: ۲ مرداد.
- تاجداری، علی (۱۳۸۰)، *اقتصاد و مالیه عمومی*، تهران: میزان.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۴)، *مقدمه عمومی علم حقوق*، تهران: گنج دانش.
- همو (۱۳۸۶)، *مبسوط در ترمینولوژی حقوق*، تهران: کتابخانه گنج دانش.
- همو (۱۳۸۷)، *ترمینولوژی حقوق*، تهران: کتابخانه گنج دانش.
- دفتر مطالعات برنامه و بودجه (۱۳۸۱)، *بودجه ریزی در ایران: مسائل و چالش ها*، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- راسخ، محمد (۱۳۸۴)، *بنیاد نظری اصلاح قانون گذاری*، تهران: مرکز پژوهش های مجلس.
- همو (۱۳۸۵)، «ویژگی های ذاتی و عرضی قانون»، مجلس و پژوهش، سال ۱۳، شماره ۵۱.
- رنجبری، ابوالفضل و بادامچی، علی (۱۳۸۲)، *حقوق مالی و مالیه عمومی*، انتشارات مجد.
- رستمی، ولی (۱۳۹۰)، *مالیه عمومی*، تهران: میزان.

- سنجابی، کریم (۱۳۴۳-۱۳۴۲)، حقوق اداری، چاپ زهره.
- شبییری نژاد، علی اکبر (۱۳۹۰)، «اغتشاشی به اسم بودجه»، گفتگو: حسین فراست‌خواه، زمین سازه، سال اول، شماره ۲.
- صالحی، داود (۱۳۷۴)، مبانی امور مالی و بودجه در آموزش و پرورش، تهران: سمت.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴)، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۱.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۷۵)، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران: نشر دادگستر، چاپ دوم.
- عباسی، ابراهیم (۱۳۸۸)، بودجه‌ریزی نوین در ایران (اصول، مراحل و روش‌ها)، تهران: سمت.
- علوی طبری، سید حسین (۱۳۸۱)، اصول تنظیم و کنترل بودجه دولتی، تهران: انتشارات دانشگاه الزهرا.
- فرزب، علیرضا (۱۳۸۲)، رویکرد آسیب‌شناختی به نظام بودجه‌ریزی در ایران، مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
- فلاح‌زاده، علی محمد و دیگران (۱۳۹۱)، تفکیک تقنین و اجرا: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۲)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، مؤسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران، چاپ هشتم.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷)، مبانی حقوق عمومی، تهران: دادگستر.
- همو (۱۳۸۰)، فلسفه حقوق، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ دوم، جلد ۱.
- همو (۱۳۸۱)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار، ج ۳۰.
- کاشانی، سید محمود (۱۳۹۰)، «بررسی حدود اختیارات قانون‌گذاری مجلس با تأکید بر بودجه سال ۱۳۸۹»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۰۹۰۸، تاریخ انتشار: ۳ مرداد.
- کدخدایی، عباسعلی و جواهری طهرانی، محمد (۱۳۹۱)، حاکمیت قانون و ولایت مطلقه فقیه، تهران: دادگستر.

- گروه نویسندگان (۱۳۹۱)، «نقش در حال تحول پارلمان‌ها در فرایند بودجه»، مجموعه مقالات، ترجمه افشین خاکباز، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- لاینت، یان (۱۳۸۷)، بودجه‌ریزی در جهان چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه تطبیقی)، ترجمه افشین خاکباز، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- محسنی، فرید و نجفی اسفاد، مرتضی (۱۳۷۹)، «منابع حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۱۷ و ۱۸.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (تهیه و تنظیم)، (بهار ۱۳۸۴)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره ششم، سال چهارم، تهران: دادگستر.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (تهیه و تنظیم زیر نظر دکتر غلامحسین الهام)، (۱۳۹۱)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره ششم (خرداد ۱۳۷۹ تا خرداد ۱۳۸۳)، تهران، ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
- مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۰)، حاکمیت قانون، مفاهیم و برداشت‌ها، تحت نظر و با مقدمه محمدحسین زارعی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- مرکز مالگیری، احمد و پارسا، محمدباقر (۱۳۹۲)، «اولویت قانون‌گذاری از طریق لایحه یا طرح؟ بررسی آماری نقش قوای مجریه و مقننه در ابتکار قانون‌گذاری»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۳۰۰۲، تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۳/۱۹.
- مصدق، محمد (۱۳۷۷)، اصول و قواعد و قوانین مالیه در ممالک خارج و ایران، تهران: نشر و پژوهش فروزان روز.
- وکیلان، حسن (تألیف و ترجمه)، (۱۳۹۰)، گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری: مجموعه مقالات، تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها.
- هابز، توماس (۱۳۸۱)، لویاتان، ترجمه حسین بشیریه، تهران: نشر نی.
- هدایت‌نیا، فرج‌الله و کاویانی، محمدهادی (۱۳۸۰)، بررسی فقهی- حقوقی شورای نگهبان، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.

Austin, J (1954), *The Province of Jurisprudence Determined*, ed. By H.L.A. Hart, George Weidenfeld & Nixolson Ltd.

- Avril, Pierre (1981), *Le Parlement Legislatuer*, RESP.
- Dyzenhaus, David (1999), *Fuller's Novelty*, in *Rediscovering Fuller: Essays on Implicit Law and Institutional Design*, eds. W. Witteveen and W. Van der Burg, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Fuller, L.L. (1978), *The Morality of Law*, New Haven.
- Kelsen, H. (1986), *The Function of a Constitution*, Trans. By I. Stewart, in *Essays on Kelsen*, ed. By R. Tur and W. Twining, Oxford: Clarendon Press.
- Raz, J. (1978), *The Concept of a Legal System*, Oxford: OUP.
- Waldron, Jeremy (1994), "Why Law-Efficacy, Freedom, or Fidelity?", *Law and Philosophy*, vol. 13.