



University of Tehran Press

Legal Deliberation on the Nature and Examples of Disputes between the Legislative and Executive Powers in Budgeting

Vali Rostami¹  | Hamid Nazarian² 

1. Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: vrostami@ut.ac.ir
2. Corresponding Author; Ph.D. in public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran Iran. Email: hamid.nazarian@ut.ac.ir

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article	Government budgeting is a multi-stage process with the participation of the legislative and executive powers. This partnership itself is an important factor that provides the ground for igniting the fire of dispute and conflict between the powers. The history of government budgeting in the country is full of disputes between powers over the provisions of the budget. In the current research, by referring to library sources, different periods of budgeting have been examined in a coherent manner in order to examine the various examples of disputes between the powers in budgeting process, and this question has been answered in a descriptive-analytical way that Is it possible to get specific conceptual patterns from the study of these examples regarding the types of disputes between the powers in budgeting process? And what legal bases and methods does the legal examination of each of these patterns require attention to? According to the investigations, it was found that despite the multiplicity of examples of disputes, they can be classified under three conceptual models: "disagreement in determining budget figures", "disagreement in budget policy making" and "Disagreement in conforming the budget bill with upper documents and laws". It was also found that it is not possible to analyze all types of disputes based on a single legal basis, But it is necessary to pay attention to the compatibility between legal bases and methods with the nature of the disputes.
Pages: 1-25	
Received: 2024/06/02	
Received in Revised form: 2024/10/06	
Accepted: 2024/11/11	
Published online: -----	
Keywords: <i>Dispute Between the Powers, Independency of the Powers, Budgeting, Executive Power, Legislative Power.</i>	
How To Cite	Rostami, Vali; Nazarian, Hamid (2025). Legal Deliberation on the Nature and Examples of Disputes between the Legislative and Executive Powers in Budgeting. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , -- (--), 1-25. DOI: https://doi.com/10.22059/jpls.2024.377304.3543
DOI	10.22059/jpls.2024.377304.3543
Publisher	The University of Tehran Press. 



تأملی حقوقی در خصوص ماهیت و مصادیق اختلافات قوای مقننه و مجریه

در بودجه‌ریزی

ولی رستمی^۱ | حمید نظریان^۲^۱. استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: vrostami@ut.ac.ir^۲. نویسنده مسئول؛ دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.رایانامه: hamid.nazarian@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی	بودجه‌ریزی دولتی فرایندی چندمرحله‌ای با مشارکت قوای مقننه و مجریه است. همین مشارکتی بودن، عاملی مهمی است که زمینه برانگیختن آتش اختلاف و کشمکش میان قوا را فراهم می‌کند. تاریخچه بودجه‌ریزی دولتی در کشور مشحون از اختلافات قوا بر سر مفاد بودجه است. در پژوهش حاضر با مراجعه به منابع کتابخانه‌ای، ادوار مختلف بودجه‌ریزی به‌منظور بررسی انواع مصادیق اختلافات قوا در فرایند بودجه‌ریزی به‌طور منسجم بررسی شده و به روش توصیفی-تحلیلی به این پرسش پاسخ داده شده است که چگونه می‌توان با بررسی این مصادیق به الگوهای مفهومی مشخصی در خصوص انواع اختلافات قوا در فرایند بودجه‌ریزی دست پیدا کرد؟ و بررسی حقوقی هر کدام از این الگوها مستلزم توجه به چه مبانی و روش‌های حقوقی است؟ مطابق بررسی‌های صورت گرفته مشخص شد علی‌رغم تکرر مصادیق اختلافات، می‌توان آنها را ذیل سه الگوی مفهومی «اختلاف در تعیین ارقام بودجه»، «اختلاف در سیاستگذاری بودجه‌ای» و «اختلاف در تطبیق لایحه بودجه با اسناد بالادستی و قوانین» دسته‌بندی کرد. همچنین نمی‌توان تمام انواع اختلافات را مبتنی بر مبانی حقوقی واحد تحلیل کرد، بلکه ضروری است در بررسی هر کدام از آنها به تناسب میان مبانی و روش‌های حقوقی با ماهیت اختلافات توجه کرد.
صفحات: ۲۵-۱	
تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۳/۱۳	
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۰۷/۱۵	
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۸/۲۱	
تاریخ انتشار برخط:	
کلیدواژه‌ها: اختلاف قوا، استقلال قوا، بودجه، قوه مجریه، قوه مقننه.	
استناد	رستمی، ولی؛ نظریان، حمید (۱۴۰۴). تأملی حقوقی در خصوص ماهیت و مصادیق اختلافات قوای مقننه و مجریه در بودجه‌ریزی. مطالعات حقوق عمومی، — (—)، ۲۵-۱.
DOI	DOI: https://doi.com/10.22059/jplsqt.2024.377304.3543 10.22059/jplsqt.2024.377304.3543
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

بودجه‌ریزی دولتی فرایندی است که در آن منابع مورد نیاز جهت انجام وظایف و اختیارات قانونی دستگاه‌های مختلف حکومتی و شرح دقیق این مصارف به صورت سالانه تعیین می‌شود. از حیث فنی برای آنکه بتوان منابع و مصارف مزبور را به درستی تعیین کرد و به اصطلاح بودجه‌ریزی صحیحی انجام داد، ضروری است سه مرحله برآورد صحیح منابع مالی دولت، تعیین فهرست دقیق مصارف مورد نیاز دستگاه‌های اجرایی و در نهایت توزیع مناسبی از منابع نسبت به فهرست مصارف مزبور را به درستی انجام داد. مجموعه این اقدامات در فرایند بودجه‌ریزی به تهیه پیش‌نویس سندی منجر می‌شود که هر ساله در قالب لایحه بودجه از سوی قوه مجریه به مجلس تسلیم می‌شود. اگرچه بودجه‌ریزی تا این مرحله با ابتکار قوه مجریه به پیش می‌رود، اما در ادامه ممکن است لایحه تقدیمی دولت قبل از آنکه به قانون بودجه تبدیل شود، دستخوش تغییرات گوناگونی شود. این اتفاق در مرحله دوم بودجه‌ریزی، یعنی پس از اعلام وصول لایحه بودجه در مجلس رخ می‌دهد. موارد بسیاری پیش آمده که گسترده بودن دامنه این تغییرات در مجلس، اعتراض دولت را در پی داشته است و این آغاز ماجرایی است که در پژوهش حاضر با عبارت «اختلافات قوای مقننه و مجریه در بودجه‌ریزی» از آن نام برده می‌شود.

اگرچه وجود سطحی از اختلاف میان قوا در فرایند بودجه‌ریزی جزئی از طبیعت نهفته در این فرایند محسوب می‌شود و تا حدی اجتناب‌ناپذیر است، اما چنانچه سطح اختلافات از حد متعارف فراتر رود و زمینه کشمکش و برخوردهای سیاسی میان قوای مقننه و مجریه را فراهم کند، این مسئله به چالشی مهم در عرصه سیاست تبدیل می‌شود که برای مواجهه با آن باید چاره‌اندیشی کرد. اگر بروز این سطح از اختلافات محدود به برخی دوره‌ها یا شرایط خاص سیاسی در کشور نباشد و در بیشتر دوره‌های بودجه‌ریزی کشور رد پای از آن قابل مشاهده باشد که دیگر چاره‌اندیشی برای آن، اهمیت خود را دوچندان می‌نماید. مروری بر تاریخچه اختلافات میان قوا در کشور گویای این است که اختلافات در فرایند بودجه‌ریزی همواره یکی از پرتکرارترین موضوعاتی است که تقاضای رجوع به سازوکارهای رسمی حل اختلاف نظیر بند ۷ اصل ۱۱۰ نسبت به آن مطرح شده^۱ و تنش‌های سیاسی ناشی از آن روابط میان قوای مزبور را متأثر کرده است. مبتنی بر این توضیحات، تحلیل حقوقی اختلافات قوا در فرایند بودجه‌ریزی موضوع درخور تأملی است که فارغ از دستاوردهای فنی آن برای نظام سیاسی و حقوقی کشور، می‌تواند در جهت کاهش اصطکاک‌های سیاسی و حقوقی موجود در این زمینه نیز مفید باشد.

۱. در همین زمینه دبیرخانه هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در گزارشی که سال ۱۳۹۰ از اهم اقدامات انجام شده در این هیأت ارائه داد، موضوع نظام بودجه‌ریزی را به عنوان یکی از «نقاط تماس در روابط قوای سه‌گانه که زمینه بروز اختلاف و نیاز به تنظیم روابط قوا در آنها وجود دارد» معرفی کرده است. برای مشاهده مشروح خبر این گزارش ر.ک: B2n.ir/q55627

این پژوهش در قالب توصیفی-تحلیلی به دنبال پاسخگویی به این پرسش است که موضوعات مورد اختلاف قوا در فرایند بودجه‌ریزی تاکنون شامل چه مصادیقی بوده است؟ و چگونه می‌توان از مطالعه این مصادیق به الگوهای مفهومی مشخصی دست یافت و بررسی حقوقی هر کدام از این الگوها مستلزم توجه به چه مبانی و روش‌های حقوقی است؟

فرضیه نویسندگان این تحقیق آن است که «تشابهاتی در مصادیق اختلافات قوا در بودجه‌ریزی وجود دارد و با انجام یک مطالعه منسجم تاریخی، می‌توان الگوهای مفهومی تکرارشونده در این اختلافات را استنباط و دسته‌بندی کرد». در خصوص سوابق پژوهشی مرتبط با این موضوع نیز گفتنی است تاکنون در میان پژوهش‌های حقوقی، تحقیق جامعی به بررسی ماهیت اختلافات قوا در بودجه‌ریزی و ابعاد حقوقی آن نپرداخته است و از این حیث تحقیق حاضر بدیع به نظر می‌رسد.

برای پاسخ به پرسش‌های تحقیق ابتدا با مراجعه به منابع و اسناد معتبر تاریخی از جمله مکاتبات رسمی میان دولت و مجلس در ادوار گذشته و همچنین آرشیو روزنامه‌های وقت، مروری بر مهم‌ترین مصادیق اختلاف میان قوا در بودجه‌ریزی مطرح می‌شود (بند ۱). در ادامه تلاش می‌شود انواع مصادیق اختلاف با توجه به ویژگی‌ها و اشتراکات موجود، در قالب‌های مفهومی مشخصی دسته‌بندی شوند (بند ۲). در پایان با توجه به ماهیت منحصربه‌فرد هر کدام از الگوهای مفهومی اختلاف، مبانی و روش‌های حقوقی تحلیل این اختلافات طرح و بررسی می‌شود.

۲. مروری بر مهم‌ترین مصادیق اختلاف

قبل از بیان مطالب این بخش شایسته است نکاتی درباره روش گردآوری مصادیق اختلاف و چرایی اتخاذ این روش بیان شود؛ نخست آنکه در گردآوری مصادیق اختلاف از مقایسه تغییرات جزئی میان لایحه و مصوبه نهایی بودجه در مجلس پرهیز شده و صرفاً آنچه به عنوان اختلاف میان دولت و مجلس به صورت آشکار در سطح مطبوعات و رسانه‌ها مطرح شده، بررسی شده است. علت اتخاذ این رویکرد این است که بسیاری از تغییرات جزئی مزبور که در فرایند رسیدگی و تصویب لایحه بودجه در مجلس رخ می‌دهد اگرچه در ابتدای امر مورد اختلاف دولت و مجلس هستند، اما در میانه مذاکرات پارلمانی و توافقات طرفین مورد اجماع قرار می‌گیرد و در نهایت در قالب اصلاحات لایحه در مجلس به تصویب می‌رسد. از این رو این تغییرات به عنوان رخدادهایی که به صورت طبیعی در فرایند بودجه‌ریزی به وقوع پیوسته و در فرایند گفتگوهای پارلمانی قابل رفع هستند، نمی‌توانند به عنوان مصادیقی از موضوعات مورد اختلاف دولت و مجلس در بودجه‌ریزی مورد توجه قرار گیرند. نکته دیگر آنکه در این پژوهش آنچه بیشتر از تغییرات صورت گرفته در لایحه بودجه در مجلس مورد توجه است، اختلاف‌نظرها و تنش‌هایی است که

میان قوا رخ داده و بازتاب آن به روابط سیاسی میان آنها و همچنین افکار عمومی جامعه منتقل شده است، از این رو توجه به «اعتراض هر یک از قوا به فرایند بودجه‌ریزی» در مطالعه مصادیق اختلافات مزبور عنصری کلیدی تلقی می‌شود و توجه صرف به تغییرات لایحه بودجه در مجلس بدون توجه به اعتراضات علنی طرف مقابل نسبت به این تغییرات نمی‌تواند علامت خوبی برای کشف اختلافات باشد. چه‌بسا تغییر به‌خصوصی در یک دوره به دلیل اعتراض دولت تبدیل به اختلاف شده باشد، اما همان تغییر در دوره دیگر به دلیل عدم اعتراض دولت به راحتی وارد قانون بودجه شده و هیچ اختلافی را نیز در سطح روابط میان قوا ایجاد نکرده باشد. از این رو آنچه از منظر تحقیق حاضر مهم به نظر می‌رسد، توجه به مواردی بود که پس از مذاکرات متعدد میان دولت و مجلس، توافقی درباره آن صورت نگرفته و به صورت اختلاف نمود خود را به صورت اظهارنظرهای رسمی دولت یا مجلس آشکار ساخته و تبعات منفی آن، فضای سیاسی کشور و روابط بین قوا را متأثر کرده است.

نکته دیگر آنکه لزوم رعایت محدودیت‌های حاکم بر حجم پژوهش حاضر، اجازه بررسی تفصیلی جزئیات اختلافات را نداد و ناگزیر شرح مختصری از اختلافات ذکر شده است. همچنین به دلیل محدودیت مذکور از بررسی تمام دوره‌های بودجه پس از انقلاب نیز اجتناب شده و صرفاً دوره‌های اخیر بررسی شده است. نکته شایان توجه اینکه مرور دوره‌های مورد بررسی نشان می‌دهد مصادیق اختلافات تقریباً از الگوی مشابهی تبعیت کرده‌اند و از همین منظر می‌توان با چشم‌پوشی از تأثیر عدم بررسی دوره‌های متقدم بر اتقان بررسی صورت گرفته، اعتبار نتایج حاصل را تا حد قابل قبولی پذیرفت.

در خصوص انتخاب بازه‌های زمانی مورد بررسی نیز شایسته ذکر است تقویت دقت و جامعیت مطالعه تاریخی حاضر ایجاب می‌کرد انتخاب بازه‌های زمانی طوری باشد که دوره فعالیت انواع مختلفی از مجالس و دولت‌ها با گرایش‌های سیاسی مختلف را شامل شود. سعی شده است این موضوع تا حدی در انتخاب بازه‌های مطالعاتی مورد توجه قرار گیرد. در ادامه به برخی از مهم‌ترین موضوعات مورد اختلاف میان دولت و مجلس در سه دوره تاریخی متأخر اشاره قرار می‌شود.

۱.۲. دوره اول: سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۹۲

۱.۱.۲. اختلاف نظر در خصوص تعیین میزان واقعی برخی درآمدها یا هزینه‌های

بودجه: این موضوع در جریان بررسی بودجه سال ۱۳۸۶، در قالب اختلاف نظر در خصوص تخمین قیمت نفت و نحوه محاسبه درآمدهای ارزی دولت خود را نشان داد.^۱ همچنین در جریان بررسی بودجه

۱. برای مشاهده گزارشی در این زمینه ر.ک: روزنامه سرمایه، شنبه ۱۴ بهمن ۱۳۸۵، ش ۳۸۵، ص ۳-۲.

سال ۱۳۸۷، اعتراض رئیس‌جمهور به افزایش برخی ارقام درآمدی در مجلس^۱ و همچنین تخمین صورت گرفته نسبت به هزینه‌های مورد نیاز اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری^۲ از جمله این موارد بود. در بودجه ۱۳۸۸ نیز تغییر برخی ارقام درآمدی در مجلس یکی از موارد اصلی اعتراض رئیس‌جمهور بود.^۳ تخمین قیمت نفت و درآمدهای ارزی توسط مجلس در بودجه ۱۳۹۰ نیز مورد اعتراض دولت قرار گرفت.^۴ در تمام این موارد، مجلس برآوردهای صورت گرفته از سوی دولت را قبول نداشته و خود به ارزیابی مجدد ارقام اقدام کرده است.

۲.۱.۲. میزان اعتبارات عمرانی بودجه: اختلاف نظر در این خصوص در فرایند بررسی بودجه ۱۳۸۵ میان دولت و مجلس آشکار شد. در این زمینه دولت معتقد بود افزایش بودجه‌های عمرانی به افزایش حجم عملیات اجرایی در کشور منجر شده و از این طریق معضلاتی نظیر رکود اقتصادی و بیکاری برطرف می‌شود. در مقابل، مجلس با ابراز نگرانی نسبت به تبعات تورمی بودجه عمرانی مزبور، سقف بودجه عمرانی لایحه را تا حد زیادی کاهش داد. اختلاف در خصوص سقف اعتبارات عمرانی در بودجه ۱۳۸۹ نیز بار دیگر مطرح شد و در نهایت سقف پیشنهادی دولت در لایحه توسط مجلس تا حد زیادی کاهش یافت.

۲.۱.۳. اجرای طرح هدفمند کردن یارانه‌ها: دولت در لایحه بودجه ۱۳۸۸ رقم مشخصی را به عنوان درآمد ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی پیش‌بینی کرد و برای آن مصارف مشخصی در حوزه بازتوزیع یارانه‌ها میان مردم، صنایع و تأمین بخشی از بودجه عمومی دولت در نظر گرفت. اما مجلس با اعلام اینکه تحقق سقف درآمدی پیشنهادی دولت جز با افزایش ناگهانی و زیاد قیمت حامل‌های انرژی امکان‌پذیر نیست و این امر تبعات تورمی بالایی دارد، با سقف درآمدی مزبور مخالفت کرد و ارقام پایین‌تری را به تصویب رساند. در نهایت با اعتراض دولت به این تغییرات، بخش درآمدی هدفمندی یارانه به کلی از لایحه بودجه حذف و اجرای هدفمندی یارانه‌ها در این سال متوقف شد.^۵ در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ نیز، میزان درآمد دولت از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی همواره یکی از موضوعات اختلافی میان دولت و مجلس بوده است. اختلاف اصلی نیز بر سر این موضوع بوده که دولت به دنبال تسریع در اجرای طرح هدفمندی یارانه و واقعی‌سازی قیمت حامل‌های انرژی ظرف سه سال بود، اما مجلس تعجیل در اجرای این طرح را تورم‌زا می‌دانست و اجرای مرحله به مرحله آن را از دولت مطالبه

۱. سخنرانی رئیس‌جمهور در جلسه بررسی کلیات بودجه ۱۳۸۷ در مجلس.

۲. مصاحبه معاون امور مجلس معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری منتشرشده در روزنامه دنیای اقتصاد، چهارشنبه ۸ اسفند، ش ۱۴۷۰.

۳. بندهای ۱۱ و ۱۲ نامه رئیس‌جمهور به رئیس مجلس در خصوص بودجه ۱۳۸۸ قابل مشاهده در نشانی اینترنتی زیر: B2n.ir/m93948

۴. گزارشی با عنوان «دو تغییر عمده در بودجه ۹۰»، آرشیو روزنامه دنیای اقتصاد، ش ۲۳۴۶ مورخ ۸ اردیبهشت ۱۳۹۰

۵. برای مطالعه گزارشی از مواضع دولت و مجلس در این خصوص ر.ک: روزنامه جام جم، ش ۲۵۰۸ مورخ ۱۰ اسفند ۱۳۸۷

می‌کرد. در راستای همین اختلاف دیدگاه نیز مجلس هر سال با رقم درآمد پیشنهادی دولت از این محل مخالفت می‌کرد و همواره سقف آن را کاهش می‌داد.

۲. ۱. ۴. اتخاذ سیاست واگذاری سهام شرکت‌های دولتی برای پرداخت حقوق

بازنشستگان: در بودجه ۱۳۸۸ مجلس مصوب کرد جهت افزایش حقوق و مستمری بازنشستگان تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی سهام برخی شرکت‌های دولتی به این سازمان واگذار شود، اما دولت سیاست واگذاری سهام برای افزایش حقوق مستمری‌بگیران را قبول نداشت و با مصوبه مجلس مخالفت کرد.^۱

۲. ۱. ۵. نحوه مصرف برخی اعتبارات هزینه‌ای: اختلاف میان دولت و مجلس در خصوص

نحوه استفاده از اعتبارات موضوع قانون «توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت» در بودجه ۱۳۸۷ یکی از این موارد است؛ دولت پیشنهاد کرده بود که این اعتبار در اختیار دولت باشد تا متناسب با پیشرفت فیزیکی و اولویت‌بندی پروژه‌های موضوع این قانون، به آنها تخصیص یابد، اما مجلس این را نپذیرفت و اعتبار حمل‌ونقل درون‌شهری را بین شهرها و کلان‌شهرها توزیع و سهم هر کدام را خود به تفصیل در قانون بودجه آن سال مشخص کرد.

۲. ۱. ۶. عدم اختصاص میزان اعتبار کافی برای برخی موضوعات خاص: میزان بودجه

اختصاص یافته برای پرداخت حقوق کارمندان در بودجه ۱۳۹۰ به میزانی بود که بنابر اعلام مجلس نمی‌توانست افزایش حقوق کارمندان را متناسب با نرخ تورم محقق کند. از این‌رو مجلس خود با اصلاح سقف اعتبار مزبور، افزایش حقوق کارمندان را متناسب با تورم در قانون بودجه پیش‌بینی کرد. این موضوع به سبب افزایش هزینه‌های بودجه، اعتراض دولت را به همراه داشت.^۲

۲. ۱. ۷. تغییرات ماهوی گسترده لایحه بودجه در مجلس: ادعای دولت مبنی بر خروج از

صلاحیت مجلس در خصوص «رسیدگی و تصویب» لایحه بودجه مذکور در اصل ۵۲ قانونی اساسی یکی دیگر از موضوعات مورد اختلاف در این دوره بود. دولت به تبع اعتراض به این تغییرات، زمینه مسئولیت‌پذیری خود را نیز نسبت به لایحه بودجه دچار خدشه دانست و تلویحاً ناکامی‌های احتمالی اجرای قوانین بودجه آن سال‌ها را متوجه مجلس می‌دانست. این موضوع در فرایند بررسی بودجه در سال‌های ۱۳۸۷، ۱۳۸۸، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ از سوی رئیس‌جمهور وقت مورد اعتراض قرار گرفت.^۳

۱. بند ۱۰ نامه رئیس‌جمهور به رئیس مجلس در خصوص بودجه ۱۳۸۸ قابل مشاهده در نشانی اینترنتی زیر: B2n.ir/m93948

۲. برای مطالعه گزارش تفصیلی این موضوع ر.ک: روزنامه جام جم، ش ۳۱۱۹ مورخ ۱۲ اردیبهشت ۱۳۹۰

۳. متن منتشرشده در خروجی تارنمای دولت به نشانی زیر: <https://dolat.ir/detail/217521>

۴. اظهارات معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری منتشرشده در روزنامه دنیای اقتصاد، ۲۹۲۳ مورخ ۳۰ اردیبهشت ۱۳۹۲.

۵. سخنرانی رئیس‌جمهور در روز بررسی کلیات لایحه بودجه ۱۳۸۷ در مجلس

بند ۱ نامه رئیس‌جمهور به رئیس مجلس در خصوص بودجه ۱۳۸۸ قابل مشاهده در نشانی اینترنتی زیر: B2n.ir/m93948

۲. ۱. ۸. **میزان شمولیت و تفصیلی بودن بودجه:** دولت در بودجه ۱۳۸۷ با حذف بسیاری از ردیف‌های بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی، بودجه آنها را به صورت تجمیعی ذیل دستگاه اجرایی اصلی تعریف کرده بود.^۱ اما مجلس به این اقدام اعتراض کرد و مجدد ردیف‌های بودجه‌ای بسیاری از آن دستگاه را در قانون بودجه ۱۳۸۷ بازگرداند. همین اختلاف نظر در خصوص بودجه ۱۳۸۸ نیز تکرار شد.

۲. ۱. ۹. **ارسال دیر هنگام لایحه بودجه توسط دولت:** در تمام سال‌های این دوره، دولت لایحه را با تأخیر زمانی زیاد به مجلس تقدیم می‌کرد. مجلس نیز با این استدلال که فرصت کافی برای بررسی لایحه تقدیمی را ندارد، به این اقدام دولت اعتراض می‌کرد.

۲. ۱. ۱۰. **میزان انعطاف‌پذیری بودجه:** دولت با این استدلال که در طول سال حوادث گوناگونی رخ می‌دهد و ضروری است اختیارات کافی برای جابجایی برخی ردیف‌های بودجه‌ای داشته باشد،^۲ در لایحه بودجه ۱۳۸۹ اختیارات وسیعی در راستای منعطف کردن ردیف‌های بودجه درخواست کرد، لیکن این درخواست رئیس‌جمهور با مخالفت گسترده نمایندگان مجلس مواجه شد.

۲. ۲. دوره دوم: سال‌های ۱۳۹۳ - ۱۴۰۰

۲. ۲. ۱. **اختلاف نظر در خصوص تعیین میزان واقعی برخی درآمدها یا هزینه‌های بودجه:** میزان برآورد دولت از قیمت نفت و درآمدهای ارزی کشور در بودجه ۱۳۹۴ مورد مخالفت جدی مجلس قرار گرفت.^۳ هنگام بررسی کلیات بودجه ۱۳۹۹ در مجلس نیز برآورد دولت از درآمدهای صادراتی نفت و گاز و همچنین تخمین دولت از درآمد ناشی از فروش اموال مازاد دولتی مورد مخالفت نمایندگان قرار گرفت. میزان اعتبارات عمرانی پیش‌بینی در بودجه این سال نیز از سوی نمایندگان مورد خدشه قرار گرفت و غیرواقعی تلقی شد و کلیات این بودجه در صحن از سوی نمایندگان رد شد.^۴ برآورد دولت از درآمد صادراتی نفت و گاز در بودجه ۱۴۰۰ نیز از سوی نمایندگان مورد مخالفت قرار می‌گیرد و در نهایت کلیات این لایحه نیز در صحن مجلس رد می‌شود.^۵

۲. ۲. ۲. **نحوه اختصاص بودجه به طرح‌های عمرانی:** دولت با توجه به محدودیت منابع

۱. برای ملاحظه توضیحات رئیس‌جمهور وقت در دفاع از این شیوه بودجه‌نویسی ر.ک: روزنامه دنیای اقتصاد، ش ۱۴۷۳ مورخ ۱۳ اسفند ۱۳۸۶.

۲. سخنرانی رئیس‌جمهور در روز تقدیم لایحه بودجه ۱۳۸۹ قابل مشاهده در نشانی اینترنتی زیر: B2n.ir/e11628

۳. روزنامه ایران، ش ۵۸۸۳ مورخ ۱۴ اسفند ۱۳۹۳

۴. مشروح مذاکرات صحن علنی مجلس در این زمینه در نشانی اینترنتی زیر قابل مشاهده است: B2n.ir/w63981

۵. گزارشی از مخالفت‌ها در خصوص این موضوع در نشانی زیر قابل مشاهده است: B2n.ir/q02681

بودجه‌های عمرانی، در لایحه بودجه ۱۳۹۳ اختصاص بودجه را اغلب به طرح‌های عمرانی با پیشرفت بالای ۸۰ درصد محدود کرد و برای طرح‌هایی با درصد پیشرفت پایین بودجه‌ای اختصاص نداد. این اقدام اعتراض نمایندگان را برانگیخت.

۲.۲.۳. اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها: دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۳ پیشنهاد افزایش درآمد ناشی از محل آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی را مطرح کرد، اما مخالفت مجلس با این افزایش درآمد دولت مخالفت کرد.^۱ در لایحه بودجه ۱۳۹۴، مجلس ابتکار عمل در خصوص پیش‌بینی درآمد هدفمندی یارانه‌ها را به دست گرفت و با کاستن از سقف درآمد مزبور، دولت را ملزم به حذف یارانه افراد پردرآمد کرد. اما دولت با این بیان که شناسایی افراد مزبور امکان‌پذیر نیست، با حکم مزبور مخالفت کرد. این سیاست در لایحه بودجه ۱۳۹۵ نیز تکرار شد و مجلس با کاستن از منابع هدفمندی به دنبال الزام دولت به حذف افراد پردرآمد از دریافت یارانه بود، لیکن دولت همچنان با این حکم مخالف بود.

۲.۲.۴. ارسال دیر هنگام لایحه بودجه توسط دولت: در بودجه ۱۳۹۳ عدم ارسال به موقع برخی جداول لایحه بودجه مورد اعتراض نمایندگان قرار گرفت.^۲ بودجه ۱۳۹۵ نیز با تأخیر تقدیم مجلس شد و اعتراض نمایندگان را برانگیخت.^۳

۲.۲.۵. عدم انطباق بودجه با اسناد بالادستی نظیر سیاست‌های کلی نظام یا قانون برنامه: یکی از اعتراضات نمایندگان به لایحه بودجه ۱۳۹۴ عدم انطباق آن با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بود که در جلسه بررسی کلیات لایحه در صحن مجلس مطرح شد.^۴ یکی از موضوعات مطرح در جلسه بررسی کلیات بودجه ۱۳۹۹ در مجلس که در نهایت به رد کلیات آن نیز منجر شد، مسئله مشخص نبودن نسبت لایحه با قانون برنامه بود.^۵ مشابه همین اعتراض در جلسه بررسی کلیات بودجه ۱۴۰۰ نیز مطرح شد که در نهایت آن نیز به رد کلیات لایحه بودجه منجر شد.^۶

۲.۲.۶. عدم اختصاص میزان اعتبار کافی برای برخی موضوعات خاص: میزان بودجه اختصاص یافته برای افزایش حقوق کارمندان در بودجه‌های سال‌های ۱۳۹۴، ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ به دلیل پایین

۱. روزنامه شرق، ش ۱۹۴۶ مورخ ۱۶ بهمن ۱۳۹۲

۲. گزارشی از اعتراض نمایندگان به عدم ارسال به موقع جدول مربوط به هدفمندی یارانه‌ها در نشانی زیر قابل مشاهده است: B2n.ir/g67616

۳. برای ملاحظه گزارشی در این باره ر.ک: روزنامه دنیای اقتصاد، ش ۳۷۰۰ مورخ ۲۱ بهمن ۱۳۹۴

۴. برای ملاحظه گزارشی در این باره ر.ک: روزنامه ایران، ش ۵۸۶۸ مورخ ۲۷ بهمن ۱۳۹۳

۵. مشروح مذاکرات صحن علنی مجلس در این رابطه در نشانی اینترنتی زیر قابل مشاهده است: B2n.ir/w63981

۶. گزارشی از مخالفت‌ها در خصوص این موضوع در نشانی زیر قابل مشاهده است: B2n.ir/q02681

بودن میزان افزایش حقوق پیشنهادی دولت، مورد اعتراض مجلس قرار گرفت. میزان بودجه اختصاص یافته برای خرید تضمینی گندم در سال ۱۳۹۹ نیز از سوی مجلس کافی دانسته نشد و با آن مخالفت شد.

۲.۲.۷. بالا بودن رقم پیش‌بینی شده برای درآمدهای مالیاتی و نبود معافیت‌های

مالیاتی کافی: نمایندگان در جلسه بررسی کلیات لایحه بودجه در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۹ از همین منظر به لوایح پیشنهادی دولت اعتراض کردند.

۲.۲.۸. مخالفت با انتشار بی‌رویه اوراق: سقف پیش‌بینی شده برای تأمین اعتبار از محل

انتشار اوراق مالی در بودجه‌های سال‌های ۱۳۹۷، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ از سوی نمایندگان مورد مخالفت قرار گرفت. استدلال اصلی نمایندگان در این مخالفت‌ها بالا بودن رقم اوراق مذکور و ایجاد آثار سوء گسترده ناشی از بدهکار کردن بی‌رویه دولت بود.

۲.۲.۹. اختلاف نظر در خصوص اجرای سیاست تخصیص ارز ترجیحی برای

واردات کالاهای اساسی: مجلس با استمرار سیاست دولت که به منظور تثبیت قیمت کالاهای اساسی برای واردات کالاهای اساسی تخصیص ارز با نرخ ترجیحی را در بودجه ۱۳۹۸ پیش‌بینی کرده بود، مخالفت کرد.^۱

۲.۳. دوره سوم: سال‌های ۱۴۰۱-۱۴۰۳

۲.۳.۱. اختلاف نظر در خصوص تعیین میزان واقعی برخی درآمدهای بودجه: مجلس

سقف درآمدی پیشنهادی لایحه بودجه ۱۴۰۱ را قبول نکرد و در خصوص برخی موارد خود اقدام به ارزیابی مجدد درآمدها کرد.^۲ در بودجه ۱۴۰۲ نیز موضوع تغییر برخی ارقام درآمدی از سوی مجلس مطرح شد که با اعتراض دولت مواجه شد.^۳ مناقشه بر سر برآورد درآمدهای دولت در بودجه ۱۴۰۳ نیز تکرار شد و مجلس در خصوص درآمد مالیات بر ارزش افزوده خود اقدام به ارزیابی مجدد سقف درآمدی مزبور و افزایش آن کرد.^۴

۲.۳.۲. کاهش شفافیت بودجه: در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ برخی ردیف‌های مربوط به

۱. برای ملاحظه گزارش مشروحی از این موضوع ر.ک: روزنامه دنیای اقتصاد، ش ۴۵۶۰ مورخ ۱۲ اسفند ۱۳۹۷

۲. برای ملاحظه گزارشی در این خصوص ر.ک: روزنامه ایران، ش ۷۸۵۷ مورخ ۴ اسفند ۱۴۰۰

۳. برای ملاحظه گزارشی در خصوص این تغییرات ر.ک: روزنامه ایران، ش ۸۱۳۱ مورخ ۳۰ بهمن ۱۴۰۱

۴. برای ملاحظه گزارشی در این خصوص ر.ک: روزنامه اعتماد، ش ۵۶۸۸، مورخ ۷ بهمن ۱۴۰۲

بودجه دستگاه‌های فرعی ذیل بودجه دستگاه اجرایی اصلی ادغام شد. نمایندگان مجلس با این استدلال که کاهش ردیف‌ها از شفافیت و نظارت‌پذیری بودجه کاسته است، با این تغییرات مخالفت کردند.^۱

۲.۳.۳. اختلاف نظر در خصوص اجرای سیاست تخصیص ارز ترجیحی برای واردات

کالاهای اساسی: دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۱ پیشنهاد توقف کامل سیاست اختصاص ارز ترجیحی برای واردات کالاهای اساسی را مطرح کرد. لیکن مجلس با این استدلال که سیاست‌های حمایتی جایگزین دولت در قبال افزایش قیمت کالاهای اساسی مشخص نیست و در اثر توقف کامل تخصیص ارز ترجیحی به کالاهای مزبور تکانه‌های تورمی بالایی به جامعه وارد می‌شود، پیشنهاد دولت را نپذیرفت.^۲

۲.۳.۴. عدم اختصاص میزان اعتبار کافی برای برخی موضوعات خاص: علی‌رغم

پیش‌بینی اعتبار برای اجرای سیاست همسان‌سازی مستمری بازنشستگان در لایحه بودجه ۱۴۰۳، اما مجلس اعتبار مزبور را کافی ندانست و کلیات لایحه را رد کرد. سرانجام دولت ناگزیر شد در لایحه اصلاحی خود برخی منابع را از محل‌های دیگر جدا کند و به موضوع همسان‌سازی اختصاص دهد.^۳ همچنین مجلس اعتبار پیشنهادی لایحه برای تأدیه دیون دولت به تأمین اجتماعی را نیز ناکافی دانست و خود رأساً سقف اعتبار مزبور را افزایش داد.^۴ اعتراض مجلس به عدم تعیین اعتبار کافی برای افزایش حقوق کارمندان نیز موضوع دیگری است که در فرایند بررسی تمامی بودجه‌های این دوره مطرح شده است.

۳. دسته‌بندی ماهوی انواع اختلافات

مروری بر اختلافات متعدد مطرح‌شده در بخش قبل نشان می‌دهد این مصادیق با اینکه در دوره‌های مختلف در موضوعات و موقعیت‌های مختلفی تکرار شده‌اند، لیکن ویژگی‌های مشترکی در آنها وجود دارد که بر اساس آنها می‌توان این اختلافات را به چند دسته کلی تقسیم کرد. این اقدام سبب خواهد شد اولاً تحلیل‌های حقوقی دیگر متوقف بررسی تک‌تک آن مصادیق نباشند، بلکه با ساختن چند قالب مفهومی کلی، این قالب‌ها بررسی شوند. با این کار، جزئیات اضافه‌ای که در ارزیابی‌های حقوقی تأثیری ندارند و از این حیث فاقد اهمیت تلقی می‌شوند، از میان برداشته شده و وضوح مفهومی بیشتری درباره آنچه به‌عنوان ویژگی‌های اصلی پدیده‌های اختلافی در فرایند بودجه‌ریزی باید مورد توجه قرار گیرند، ایجاد می‌شود؛ ثانیاً تصور بسیطی که نسبت به اختلافات قوا در فرایند بودجه‌ریزی وجود دارد از بین رفته و

۱. برای ملاحظه گزارشی در این خصوص ر.ک: روزنامه رسالت، ش ۱۰۲۲۴ مورخ ۱۹ دی ۱۴۰۰

۲. برای ملاحظه گزارشی در این خصوص ر.ک: روزنامه رسالت، ش ۱۰۲۷۱ مورخ ۱۶ اسفند ۱۴۰۰

۳. برای ملاحظه گزارشی در این خصوص ر.ک: روزنامه دنیای اقتصاد، ش ۵۹۰۳ مورخ ۲۹ آذر ۱۴۰۲، ص ۸

۴. برای ملاحظه گزارشی در این خصوص ر.ک: روزنامه ایران، ش ۸۳۸۲ مورخ ۲۷ دی ۱۴۰۲، ص ۷

نسبت به این امر که اختلافات مزبور دارای اشکال و قالب‌های متفاوتی است، توجه کافی پیدا شود و این مطلب آشکار شود که بی‌توجهی به این تفاوت‌ها در تحلیل‌های حقوقی اختلافات، خطر ساده‌انگاری موضوع و عدم وصول به نتایج مطلوب را به دنبال دارد.

۱.۱.۳. اختلاف در تخمین و تعیین ارقام بودجه (اختلافات نوع اول)

بررسی مصادیق مطرح‌شده در دوره‌های مورد بررسی، نشان می‌دهد یکی از انواع اختلافاتی که در همه دوره‌های مورد بررسی تکرار شده است، اختلاف دولت و مجلس در تعیین و تخمین ارقام بودجه بوده است. این اختلاف گاهی به صورت اختلاف در تخمین ارقام بودجه آشکار می‌شود و هر کدام از طرفین اختلاف مدعی‌اند برآورد طرف مقابل از ارقام درآمدی یا هزینه‌ای مورد اختلاف اشتباه بوده و برآورد صحیح آن چیزی است که از سوی ایشان محاسبه شده است. اما نوع دیگری از تعیین ارقام بودجه نیز وجود دارد که در آن، ارقام موردنظر نه بر اساس تخمین صرف، بلکه بر اساس مجموعه‌ای از ملاحظات بودجه‌ای تعیین می‌شود. در اینجا مسئله اصلی صرفاً ارائه نوعی تخمین یا پیش‌بینی از میزان تحقق رقم بودجه‌ای مزبور در سال بعد نیست، بلکه آنچه مهم‌تر است تعیین نوعی سیاست بودجه‌ای خاص از طریق تعیین برخی ارقام است. اختلافاتی که در این حالت رخ می‌دهد نوع دیگری را تشکیل می‌دهند که اختلاف در تعیین ارقام نامیده می‌شوند. درباره این دو نوع اختلاف و تفاوت آنها با یکدیگر در ادامه توضیحات بیشتری ارائه می‌شود.

۱.۱.۳. اختلاف در تخمین ارقام

تجزیه و تحلیل درآمدها، مرحله اساسی در بودجه‌ریزی است. حجم بودجه و برنامه‌های دولت بیش از آنکه متأثر از نیازهای عمومی جامعه باشد، انعکاسی از درآمدها و منابع در دسترس است (ابراهیمی‌نژاد و فرج‌وند، ۱۳۹۱: ۲۴۵). دولت هر ساله مبتنی بر پیش‌بینی شرایط اقتصادی کشور و در نظر گرفتن ظرفیت و توان اجرایی دستگاه‌های مختلف مرتبط با وصول درآمدهای بودجه، تخمینی از سقف درآمدها در لوایح بودجه درج می‌کند و متناسب با آن، سقف اعتبارات و هزینه‌های بخش‌های مختلف را نیز تعیین می‌کند. اما گاهی ملاحظه می‌شود مجلس برخی درآمدهای مندرج در لوایح بودجه را دارای بیش‌برآوردی می‌داند و در فرایند رسیدگی و تصویب لایحه بودجه از سقف درآمدی پیشنهادی دولت می‌کاهد. گاهی اوقات نیز مجلس درآمدها را دارای کم‌برآوردی می‌داند و آنها را افزایش می‌دهد. این حالت به طور معمول همزمان است با وضعیتی که در آن مجلس به دنبال ایجاد تغییرات افزایشی در بخش هزینه‌های بودجه است. این حالت به سبب تشدید کسری بودجه اعتراض دولت را به دنبال دارد. نمونه‌هایی از این موارد را در مصداق شماره ۱ در هر کدام از دوره‌های مورد بررسی در بخش قبل می‌توان مشاهده کرد.

۳.۱.۲. اختلاف در تعیین ارقام

در این حالت اختلاف نظر در خصوص تفاوت در تخمین ارقام یا اشتباه دانستن محاسبات صورت گرفته توسط طرف مقابل نیست، بلکه اختلاف میان دولت و مجلس از آنجا ناشی می شود که هر کدام از طرف ها مبتنی بر ملاحظات مورد نظر خود، به دنبال این هستند که برخی مؤلفه های بودجه ای را به شکل خاصی تعیین کنند. نمونه هایی از این نوع اختلاف نظر را در مصادیق ۲ و ۳ دوره اول و مصادیق ۶، ۷ و ۸ دوره دوم می توان مشاهده کرد.

نکته شایان توجه در خصوص این دسته از اختلافات این است که در این حالت تعیین ارقام بودجه نوعی سیاستگذاری محسوب می شود و اختلاف نظر در آن صرفاً به نتایج متفاوت حاصل از محاسبات باز نمی گردد، بلکه اختلاف ناشی از تفاوت در سیاست انتخابی از سوی هر کدام از طرف ها یعنی دولت یا مجلس است. توجه به این نکته سبب می شود ماهیت اختلافات اخیر را بتوان تا حد بسیاری شبیه به اختلافاتی دانست که در سیاستگذاری بودجه ای رخ می دهد. در ادامه بیشتر به این موضوع پرداخته می شود.

۳.۲. اختلاف در سیاستگذاری بودجه ای (اختلافات نوع دوم)

اگرچه در بادی امر به نظر می رسد بودجه سندی شامل ارقام درآمدی و هزینه ای و برخی احکام در خصوص نحوه وصول و مصرف ارقام مزبور است و کارکرد اصلی آن بررسی و تأیید این ارقام توسط نمایندگان مردم در مجلس است، اما باید توجه داشت این نگاه صرفاً رویکردی ابتدایی و حداقلی نسبت به کارکردهای بودجه ریزی دولتی است. همزمان با توسعه وظایف و کارویژه های دولت در جامعه، نوع نگاه به روش های بودجه ریزی نیز تغییر کرده و امروزه علاوه بر کارکرد کنترلی بودجه نسبت به درآمدها و مخارج دولت، که رویکردی حداقلی محسوب می شود، بودجه ماهیت و کارکرد سیاستگذاری و برنامه ریزی نیز یافته است. استفاده از بودجه به عنوان ابزار سیاستگذاری و برنامه ریزی به این منظور انجام می گیرد که سیاست های مالی در راستای مقاصد اقتصاد تنظیم شوند و از این طریق درآمدها و هزینه های بودجه ای اهداف ویژه ای را برای حفظ تعادل های اقتصادی و پیشگیری از بروز بحران های اجتماعی تأمین کنند (ابراهیمی نژاد و فرجوند، ۱۳۹۱: ۱۲). یک نمونه بارز در این زمینه که در بودجه های سنواتی اخیر نیز مطرح بوده، سیاست اختصاص ارز ترجیحی برای واردات کالاهای اساسی است (مصادیق شماره ۹ دوره دوم و مصادیق شماره ۳ دوره سوم). بازتاب این سیاست در قوانین بودجه سال های اخیر گاه به صورت تعیین یک اعتبار هزینه ای برای جبران مابه التفاوت نرخ ارز ترجیحی یا به صورت اختصاص یک ردیف اعتبار ارزی مشخص برای تخصیص به واردات کالاهای اساسی بوده است. اگرچه این موضوع در نهایت به صورت یک ردیف هزینه ای در کنار سایر ردیف های هزینه ای در بودجه درج می شده است، اما تعیین

این ارقام در بودجه‌های سنواتی به‌منزله اتخاذ سیاست کلان اقتصادی درباره توزیع درآمدهای ارزی دولت و همچنین نحوه کنترل سطح قیمت کالاها بوده است. مبتنی بر این مقدمه، گفتنی است یکی از اختلافات قوا در فرایند بودجه‌ریزی هنگام بررسی موضوعات مرتبط با سیاستگذاری‌های بودجه‌ای در مجلس رخ می‌دهد. این نوع اختلاف نظر یا هنگام «اتخاذ یک سیاست معین» یا هنگام «تغییر اولویت‌های بودجه‌ای» بروز می‌یابد. در ادامه توضیحات بیشتری در این خصوص مطرح می‌شود.

۳.۲.۱. اختلاف در اتخاذ سیاست معین

اتخاذ برخی از سیاست‌های کلان اقتصادی و اجتماعی با آثار بودجه‌ای همراه است. در این موارد، تأثیر و تأثر متقابل اجرای یک سیاست خاص با قوانین بودجه سنواتی به‌صورت ایجاد درآمد مشخص یا اختصاص یک اعتبار هزینه‌ای مشخص در بودجه ظاهر می‌شود. در این موارد هر نوع تصمیم‌گیری در خصوص تعیین ارقام درآمدی یا هزینه‌ای مزبور در بودجه به‌منزله تصمیم‌گیری در خصوص سیاست کلان مرتبط با این ارقام تلقی می‌شود. یک نمونه بارز در این زمینه، ردیف‌های بودجه‌ای مربوط به اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در قوانین بودجه سنواتی است (مصادق شماره ۳ در دوره‌های اول و دوم). در این موارد ظاهر اختلافات اغلب به‌صورت اختلاف نظر در خصوص رقم ذکرشده در یک ردیف درآمدی یا هزینه‌ای ظاهر می‌شود، اما باید توجه داشت آنچه موضوع اصلی اختلاف در این موارد را تشکیل می‌دهد، اختلاف میان دولت و مجلس در خصوص اجرا یا عدم اجرای سیاست مورد نظر یا اختلاف درباره نحوه اجرای سیاست مزبور است و توجه صرف به کشمکش میان دولت و مجلس بر سر تعیین ردیف بودجه‌ای مزبور فهم دقیقی از ماهیت اختلافات مزبور را آشکار نمی‌کند. نمونه‌های بیشتری از این نوع اختلاف را می‌توان در مصادیق شماره ۴ دوره اول، شماره ۹ دوره دوم و شماره ۳ دوره سوم مشاهده کرد.

۳.۲.۲. اختلاف در تغییر اولویت‌های بودجه‌ای

در این حالت اختلافی میان دولت و مجلس در خصوص اجرا یا نحوه اجرای یک سیاست خاص وجود ندارد و هر دو در اجرای یک سیاست خاص و بازتاب آن در بودجه اتفاق نظر دارند. لیکن ممکن است میان دولت و مجلس در خصوص اولویت سیاست مزبور در کنار سایر موضوعات مطرح در بودجه و همچنین میزان بودجه قابل تخصیص به سیاست مزبور اختلاف دیدگاه وجود داشته باشد. در این حالت ممکن است بودجه تخصیص‌یافته به سیاست مزبور در هنگام رسیدگی و تصویب لایحه بودجه در مجلس مورد جرح و تعدیل قرار گیرد. نمونه‌ای از این اختلافات را می‌توان در مصادیق شماره ۶ دوره اول، شماره ۲ و ۶ و شماره ۴ دوره سوم مشاهده کرد.

۳.۳. اختلاف در انطباق لایحه بودجه با اسناد بالادستی و قوانین (اختلافات نوع سوم)

دسته دیگری از اختلاف درباره انطباق لایحه بودجه یا تغییرات اعمال شده در آن توسط مجلس با اسناد بالادستی نظیر اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام و همچنین انطباق آن با قوانین مرتبط با بودجه‌ریزی است. در این موارد دولت با یک تلقی خاص از این احکام بالادستی اقدام به تهیه لایحه بودجه می‌کند، لیکن مجلس برداشت دولت از احکام مزبور را قبول نداشته و خود در فرایند رسیدگی و تصویب لایحه بودجه، تغییراتی در راستای انطباق بودجه با احکام بالادستی مزبور اعمال می‌کند. برای نمونه، ممکن است دولت با تلقی خاص از اصل جامعیت یا شمولیت بودجه لایحه خود را تهیه کند، اما مجلس رویکرد مزبور را قبول ندارد و با ایجاد تغییرات گسترده در لایحه، تلقی دیگری از جامعیت یا شمولیت بودجه را در مصوبه نهایی اعمال می‌کند. با این توضیح به‌نظر می‌رسد اختلافات مزبور اغلب در خصوص عدم رعایت تشریفات تهیه و تقدیم لایحه بودجه و رعایت احکام ماهوی مندرج در اسناد بالادستی و قوانین در ارقام و احکام لوایح بودجه سنواتی ظاهر می‌شود. نمونه‌هایی از این اختلافات را در مصادیق شماره ۷، ۸، ۹ و ۱۰ دوره اول، مصادیق شماره ۴ و ۵ دوره دوم و مصادیق شماره ۲ دوره سوم مشاهده کرد.

۴. ملاحظات مرتبط با بررسی حقوقی هر کدام از انواع اختلافات

پس از بررسی موارد اختلاف قوا در بودجه‌ریزی و مطالعه انواع الگوهای مفهومی اختلافات، این نتیجه به‌دست می‌آید که ماهیت متنوع این اختلافات نشان‌دهنده نیاز به تحلیل‌های حقوقی متمایز برای هر نوع است. به عبارت دیگر، هر نوع اختلاف، دارای مبانی و اهداف خاصی است که تحلیل حقوقی آن، نیازمند توجه به این مبانی و اهداف منحصر به فرد است. در اینجا منظور از «مبنا و هدف قانون» چارچوبی است که علت وضع یک قاعده خاص را بیان می‌کند یا توجیهی است که برای وضع، اجرا یا اصلاح آن قاعده ارائه می‌شود (برای مطالعه بیشتر: رستمی و قهوه‌چیان، ۱۳۹۶: ۴۸؛ خسروشاهی، ۱۳۹۱: ۷۰-۷۱). بنابراین، با توجه به تفاوت‌های ماهیتی و زمینه‌های شکل‌گیری هر یک از این اختلافات، جهت‌گیری تحلیل‌های حقوقی و معیار ارزیابی کارآمدی قواعد مربوط به هر نوع اختلاف نیز متفاوت خواهد بود. در ادامه، مبانی و اهداف موردنظر برای هر نوع اختلاف به‌صورت جداگانه تبیین و بررسی خواهد شد.

۴.۱. اختلافات نوع اول

تحلیل حقوقی اختلافات قوا در بودجه‌ریزی، به‌ویژه آنهایی که به تخمین ارقام بودجه مربوط می‌شوند، مستلزم توجه به ماهیت فنی مسئله است. روش‌های مختلفی برای تخمین درآمدها و هزینه‌های بودجه وجود دارد که هر یک ویژگی‌ها و دقت خاص خود را دارند. برخی از این روش‌ها ساده‌تر و کم‌هزینه‌ترند،

اما دقت کمتری دارند و می‌توانند به اختلافات میان دولت و مجلس منجر شوند. در مقابل، روش‌های دقیق‌تر و کمتر اختلاف‌زا، پیچیده‌تر و زمان‌برترند.^۱ این وضعیت در تخمین ارقام هزینه‌ای بودجه نیز صادق است. روش‌های بودجه‌ریزی از روش‌های سنتی و ساده‌تر تا روش‌های پیچیده و زمان‌بر مانند بودجه‌ریزی بر مبنای صفر را شامل می‌شوند. در این روش‌ها نیز رابطه معکوسی میان سهولت اجرا و دقت برآوردها وجود دارد.^۲

بر این اساس، اختلافات قوا در تخمین ارقام بودجه باید در چارچوب روش‌های فنی برآورد درآمدها و هزینه‌های بودجه تحلیل شوند. هرگونه پیشنهاد اصلاحی، از جمله تصویب و بازنگری در قوانین مرتبط با فرایند تهیه بودجه، باید با توجه به شرایط و زیرساخت‌های آماری کشور صورت گیرد. به عبارت دیگر، تحلیل‌های حقوقی مرتبط با این دسته از اختلافات باید متمرکز بر سازوکارهایی باشند که روش‌های فنی را کارآمدتر کنند. این سازوکارها شامل ایجاد شفافیت در بودجه^۳، پیش‌بینی و وضع قواعد مالی برای درآمدها و هزینه‌های بودجه^۴، تعیین نقش هر یک از بخش‌های دولت در تهیه و تدوین بودجه و ارتقای نظام آمارهای دولتی است.

علاوه بر این، شرایط حاکم بر بودجه‌ریزی دولتی و رقابت میان دستگاه‌های اجرایی برای جذب اعتبار بیشتر، اغلب موجب می‌شود که پابندی به تخمین‌های صورت گرفته در لایحه بودجه تحت تأثیر قرار گیرد (آذر، امیرخانی، ۱۳۹۰: ۱۱۶). مشکل اصلی این است که دستگاه‌های اجرایی اگر در مرحله تهیه لایحه بودجه موفق به کسب اعتبار موردنظر خود نشوند، در مرحله رسیدگی بودجه در مجلس، با مذاکره و چانه‌زنی با نمایندگان تلاش می‌کنند خواسته‌های خود را به پیش ببرند (قاسمی و همکاران، ۱۳۸۷: ۷۳). علاوه بر این، گرایش‌های محلی نمایندگان مجلس نیز عامل دیگری است که انگیزه افزایش هزینه‌ها در مراحل مختلف بودجه‌ریزی را تشدید می‌کند. در نتیجه، وضع قواعد محدودکننده برای جلوگیری از افزایش بی‌رویه اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی به عنوان یک اصل راهبردی در تحلیل حقوقی اختلافات نوع اول باید مورد توجه قرار گیرد.

۴.۲. اختلافات نوع دوم

لزوم دخالت روزافزون دولت در قلمروهای اقتصادی و اجتماعی و آشکار شدن اهمیت نقش دولت در

۱. برای مروری بر انواع روش‌های پیش‌بینی درآمدهای بودجه ر.ک: عباسی، ۱۳۸۸: ۷۵-۷۹.

۲. برای مروری بر انواع روش‌های پیش‌بینی هزینه‌های بودجه ر.ک: عباسی، ۱۳۸۸: ۱۵۷.

۳. برای ملاحظه برخی پژوهش‌های صورت گرفته در این زمینه ر.ک:

مقدم چوکانی و امیرخانی، ۱۳۹۷: ۵۱-۸۳؛ عزیزنژاد، ۱۳۹۸، ۲۰۵-۲۳۳؛ راجی و صالحی، ۱۳۹۷: ۵۱-۹۰.

۴. برای مطالعه تفصیلی در خصوص مفهوم «قاعده مالی درآمدی» و «قاعده مالی هزینه‌ای» ر.ک: کردیچه، ۱۴۰۲: ۲۰-۲۱.

سیاستگذاری‌های عمومی، در ماهیت و کارکرد بودجه‌ریزی دولتی نیز تغییراتی ایجاد کرد. دولت که در گذشته‌های دور صرفاً مسئولیت برقراری امنیت، جلوگیری از تهاجم بیگانگان و برقراری روابط خارجی را بر عهده داشت، رفته‌رفته ناگزیر شد خود را در قبال اوضاع اقتصادی و اجتماعی افراد جامعه مسئول بداند و وظایفی را بر عهده گیرد. متناظر با این تغییرات، کارویژه بودجه‌ریزی دولتی از کنترل و نظارت بر درآمدها و هزینه‌های عمومی به کارویژه سیاستگذاری عمومی تغییر یافت (دو میشل و لالومیر، ۱۳۷۶: ۹۸-۱۰۰). در این رویکرد جدید، دولت با استفاده از ابزار بودجه و به‌کارگیری ابزارهایی نظیر برقراری و لغو مالیات‌ها و یارانه‌ها^۱ یا سرمایه‌گذاری در توسعه امور زیربنایی اعمال سیاست‌های مدنظر خود را دنبال می‌کند. با ظهور این کارویژه جدید برای بودجه‌ریزی، بازتاب خود را در حقوق اساسی به‌صورت تعیین حدود صلاحیت قوا در امر سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کلان اقتصادی و اجتماعی به نمایش گذاشت. البته ظهور این پدیده در حقوق اساسی همواره از موضوعاتی نظیر نوع نظام سیاسی مستقر در یک کشور و کیفیت روابط میان قوا در نظام سیاسی مزبور متأثر بوده و متناسب با آن، تقسیم صلاحیت‌های متفاوتی میان قوای مقننه و مجریه در امر بودجه‌ریزی به‌عنوان یکی از مظاهر اصلی ورود دولت به عرصه سیاستگذاری کلان اقتصادی و اجتماعی ایجاد شده است.^۲ از این‌رو، بررسی حقوقی اختلافات مرتبط با انواع سیاستگذاری‌های بودجه‌ای مستلزم به پیش کشیدن بحث‌های عمیق حقوق اساسی در زمینه استقلال قوا و توجه به روابط میان قواست.

از این منظر، بررسی‌های حقوقی در خصوص اختلافات تخمین ارقام بودجه و اختلافات سیاستگذاری بودجه‌ای از نظر مبانی، روش و موضوعات مورد بررسی، کاملاً متفاوت است. اختلافات مربوط به تخمین ارقام ناشی از اشکالات در روش‌های تخمین درآمد و هزینه است و تحلیل‌های حقوقی در این حوزه متمرکز بر کاهش این اشکالات فنی است. اما در اختلافات سیاستگذاری بودجه‌ای، مسائل به نحوه تقسیم صلاحیت میان قوا برای ورود به عرصه سیاستگذاری‌های اقتصادی و اجتماعی برمی‌گردد و مسائل فنی مربوط به تخمین درآمدها و هزینه‌ها در اینجا مطرح نمی‌شوند. از این‌رو، اگر تحلیل اختلافات مربوط به تخمین ارقام بر اساس مبانی حقوقی نظیر تفکیک قوا تحلیل شوند، نتایج درستی به‌دست نخواهد آمد؛ چراکه در این نوع اختلافات، مسئله اصلی تداخل در صلاحیت قوا نیست، بلکه دقیق نبودن روش‌های تخمین و ضعف در روش‌های عملیاتی تهیه بودجه مسئله اصلی است. در این دسته از

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص کارکردهای اقتصادی مالیات و یارانه رک: دادگر، ۱۳۹۹: ۱۷۰؛ رنگریز، خورشیدی، ۱۳۸۳: ۲۹.

۲. برای مطالعه تحقیقی جامع در خصوص انواع روابط میان قوا در بودجه‌ریزی در نظام‌های سیاسی مختلف رک: کتاب بودجه‌ریزی در جهان؛ چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای، یان لاینرت (۱۳۸۹) که توسط انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر شده، قابل استفاده و مفید است.

اختلافات حدود صلاحیت دولت یا مجلس در تهیه و تصویب بودجه اهمیتی ندارد، بلکه آنچه مهم است این است که این مراجع در حدود صلاحیت خود به چه میزان از روش‌های دقیق فنی برای برآورد صحیح بودجه استفاده کرده‌اند یا در چه مراحل از فرایند بودجه‌ریزی، بنا به دلایل غیرموجه، برآوردهای فنی را نادیده گرفته‌اند.

۳.۴. اختلافات نوع سوم

بودجه سالانه کل کشور، با اینکه به صورت لایحه تقدیم مجلس می‌شود و به تصویب قانونگذار می‌رسد و با عنوان قانون جهت اجرا ابلاغ می‌شود، ولی با توجه به اینکه از لحاظ ماهوی و شکلی با سایر قوانین تفاوت اساسی دارد، درباره ماهیت حقوقی آن اختلاف نظر وجود دارد و دیدگاه‌های مختلفی از سوی صاحب‌نظران در این خصوص مطرح شده است.^۱ همین تفاوت در ماهیت حقوقی بودجه، زمینه اختلاف نظر در خصوص نحوه رسیدگی و تصویب آن در مجلس را فراهم کرده است.^۲ برخی با استناد به ماهیت متفاوت بودجه از سایر مصوبات مجلس، این گونه اظهار نظر کرده‌اند که بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی تهیه بودجه باید مبتنی بر قواعدی باشد که مقدم و مسبوق بر بودجه سالانه‌اند. برای نمونه، مسائلی نظیر میزان جامعیت یا شمولیت بودجه، میزان انعطاف‌پذیری بودجه و نحوه رعایت سیاست‌های کلی نظام در بودجه از جمله مسائلی است که کیفیت آن مبتنی بر قواعد پیشینی تعیین شده و دولت هنگام تهیه بودجه با توجه به اقتضائات اجرایی و برنامه سیاسی خود آن را اعمال می‌کند. لذا مجلس هنگام رسیدگی به لایحه بودجه صرفاً می‌تواند نسبت به رعایت یا عدم رعایت این قواعد پیشینی نظر دهد و نباید خود به‌طور مستقل تغییراتی به منظور منطبق ساختن مفاد بودجه با قواعد مزبور در مصوبه نهایی اعمال کند. بر همین اساس می‌توان گفت صلاحیت مجلس در «رسیدگی و تصویب» بودجه، محدود به تطبیق لایحه بودجه با قوانین پیشین است و این وظیفه با صلاحیت عمومی مجلس در تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی تفاوت دارد.^۳ درباره این ادعا گفتنی است هرگونه نقد و تحلیل در خصوص رابطه میان ماهیت حقوقی متفاوت بودجه و نحوه رسیدگی آن در مجلس مستلزم بحث‌های حقوقی مبسوطی است که از نظر مبانی و روش متفاوت از مباحث حقوقی مرتبط با سایر اختلافات بودجه‌ای است.

۱. برای مطالعه تحلیلی دیدگاه‌های مختلف در این باره ر.ک: رستمی وبرزگر خسروی، ۱۳۹۳: ۷۹-۱۰۰.

۲. البته از منظری دیگر، این مشکل خاص نظام بودجه‌ریزی نبوده و برخی معتقدند به صورت کلی قواعد مربوط تعیین، تفسیر و اعمال قانون در ایران دچار اشکالاتی است (برای مطالعه بیشتر در این باره ر.ک: نجفی‌خواه، ۱۳۹۸: ۵۸).

۳. الهام، غلامحسین، یادداشتی با عنوان «تأملی حقوقی در شیوه رسیدگی به بودجه» قابل مشاهده در پایگاه اطلاع‌رسانی دولت به نشانی زیر: <https://dolat.ir/detail/175590>

۵. نتیجه

نخستین گام برای مواجهه صحیح حقوقی با اختلافات قوا در فرایند بودجه‌ریزی ارائه تصویری روشن از مصادیق و اقسام موضوعات مورد اختلاف در این فرایند است. بررسی موضوعات مورد اختلافات دولت و مجلس در دوره‌های مختلف بودجه‌ریزی از سال ۱۳۸۵ تا ۱۴۰۳ نشان داد علی‌رغم تنوع و تکرر موضوعات مورد اختلاف، اما تشابهات و اشتراکات معناداری در مصادیق متکثر مزبور وجود دارد، به نحوی که می‌توان با حذف جزئیات مربوط به هر کدام از این مصادیق، آنها را ذیل سه الگوی مفهومی متمایز دسته‌بندی کرد. این اقدام سبب می‌شود اولاً دیگر تحلیل‌های حقوقی مختص به مصادیق باقی‌نماندو با حذف جزئیات غیرمؤثر، ویژگی‌های اصلی پدیده‌های اختلافی در فرایند بودجه‌ریزی با وضوح مفهومی بیشتری مطرح شود؛ ثانیاً تصور بسیطی که نسبت به اختلافات قوا در فرایند بودجه‌ریزی وجود دارد از بین رفته و توجه به این امر که اختلافات مزبور دارای اشکال و قالب‌های متفاوتی است، بیشتر هویدا شود. وجود این تفاوت‌ها نشان داد نباید در تحلیل حقوقی اختلافات بودجه‌ریزی دچار ساده‌انگاری شده، بلکه باید نوعی تناسب و سنخیت میان مبانی و روش‌های حقوقی مورد استفاده و هر کدام از انواع اختلافات را رعایت کرد.

مبنتی بر موضوعات مورد اختلاف میان دولت و مجلس در ادوار مختلف بودجه‌ریزی از سال ۱۳۸۵ تا ۱۴۰۳، الگوهای مفهومی اختلافات به این شرح قابل دسته‌بندی است:

۵. ۱. اختلاف در تخمین و تعیین ارقام بودجه (نوع اول): در این حالت هر کدام از طرفین نسبت

به میزان برآورد طرف مقابل از ارقام درآمدی یا هزینه‌ای بودجه تردید دارد و تخمین خود را مرجع می‌داند؛

۵. ۲. اختلاف در سیاست‌گذاری بودجه‌ای (نوع دوم): در مواردی که اتخاذ برخی

سیاست‌های کلان اقتصادی و اجتماعی با آثار بودجه‌ای همراه است، آثار اجرای آن سیاست خاص به صورت ایجاد درآمد یا هزینه مشخص در بودجه ظاهر می‌شود. در این موارد هر نوع تصمیم‌گیری در خصوص تعیین ارقام درآمدی یا هزینه‌ای مزبور به منزله تصمیم‌گیری در خصوص سیاست کلان مرتبط با این ارقام تلقی می‌شود و توجه صرف به کشمکش میان دولت و مجلس بر سر تعیین ردیف بودجه‌ای مزبور فهم دقیقی از ماهیت اختلافات مزبور را آشکار نمی‌کند (اتخاذ سیاست معین). گاهی نیز دولت و مجلس درباره اصل اتخاذ یک سیاست خاص اتفاق نظر دارند اما در خصوص میزان اولویت سیاست مزبور در کنار سایر موضوعات مطرح در بودجه اختلاف نظر پیدا می‌کنند. در این حالت ممکن است بودجه تخصیص یافته به سیاست مزبور هنگام رسیدگی و تصویب لایحه بودجه در مجلس جرح و تعدیل شود (تغییر اولویت‌های بودجه‌ای)؛

۵. ۳. اختلاف در تطبیق لایحه بودجه با اسناد بالادستی و قوانین (نوع سوم): دسته

دیگری از اختلافات درباره انطباق مفاد بودجه با اسناد بالادستی نظیر اصول قانون اساسی و سیاست‌های

کلی نظام و همچنین قوانین مرتبط با بودجه‌ریزی است. در این موارد دولت با یک تلقی خاص از این احکام بالادستی اقدام به تهیه لایحه بودجه می‌کند، لیکن مجلس برداشت دولت از احکام مزبور را قبول ندارد و خود در فرایند رسیدگی و تصویب لایحه بودجه، تغییراتی در راستای انطباق بودجه با احکام بالادستی مزبور اعمال می‌کند.

مبانی و روش حقوقی تحلیل اختلافات قوا در بودجه‌ریزی باید متناسب با ماهیت هر کدام از اختلافات فوق اتخاذ شود. برای نمونه در اختلافات نوع یک، آنچه به‌عنوان یک مبنای اصلی باید مورد توجه قرار گیرد این است که از طریق اصلاح سازوکارهای تهیه و تصویب بودجه و همچنین با پیش‌بینی برخی زیرساخت‌های آماری و بودجه‌ای، بتوان ظرفیت فنی لازم برای پیش‌بینی هرچه دقیق‌تر ارقام بودجه فراهم شده و مراقبت لازم صورت گیرد تا تعدد فرایندهای بودجه‌ریزی سبب آشفتگی در مفاد بودجه نشده و یکپارچگی بودجه در تمام مراحل تهیه و تصویب حفظ شود. اما آنچه مبنای اصلی تحلیل حقوقی در خصوص اختلافات نوع دوم را تشکیل می‌دهد، لزوم توجه به اصول اساسی نظیر جلوگیری از تداخل قوا، اعمال اراده عمومی در اداره کشور و برقراری نظام نظارت و تعادل میان ارکان مختلف حکومت است. مبنای مورد نیاز برای تحلیل حقوقی اختلافات نوع سوم نیز به ایجاد تناسب میان ماهیت حقوقی بودجه و نحوه تأثیرپذیری آن از اسناد بالادستی در سلسله‌مراتب هنجارهای نظام حقوقی مرتبط است. هر کدام از مبانی مذکور، روش‌ها و سازوکارهای حقوقی مختص به خود را طلب می‌کند و از این‌رو می‌توان ادعا کرد تحلیل حقوقی اختلافات قوا در فرایند بودجه‌ریزی بسیط نیست، بلکه متناسب با ماهیت اختلافات مزبور باید مبانی، سازوکارها و روش‌های حقوقی مناسبی را برای تحلیل و بررسی انتخاب کرد.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. ابراهیمی‌نژاد، مهدی؛ فرج‌وند، اسفندیار (۱۳۹۱). *اصول تهیه و تنظیم و کنترل بودجه*. تهران: سازمان مطالعه تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
۲. آذر، عادل؛ امیرخانی، طیب (۱۳۹۰). *بودجه‌ریزی عمومی: نهادهای بودجه‌ریزی و بودجه محلی*. تهران: سازمان مطالعه تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
۳. خسروشاهی، قدرت‌الله (۱۳۹۱). *نظریه‌ها و نظام‌های حقوقی*. تهران: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
۴. دادگر، یدالله (۱۳۹۹). *مالیه عمومی و اقتصاد دولت*. تهران: نور علم.
۵. دو میشل، آندره؛ لالومیر، پی‌یر (۱۳۷۶). *حقوق عمومی*. ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، تهران: دادگستر.
۶. رستمی، ولی؛ قهوه‌چیان، حمید (۱۳۹۶). *حقوق مالی و محاسباتی*. تهران: دادگستر.

۷. رنگریز، حسن؛ خورشیدی، غلامحسین (۱۳۸۳). *مالیه عمومی و تنظیم خطمشی دولت*. تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
۸. عباسی، ابراهیم (۱۳۸۸). *بودجه‌ریزی نوین در ایران*. تهران: سمت.
۹. کردبچه، محمد (۱۴۰۲). *بودجه و قاعده‌مندی سیاست مالی*. تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۱۰. لاینرت، یان (۱۳۸۹). *بودجه‌ریزی در جهان؛ چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه موردی برخی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه)*. ترجمه افشین خاکباز و همکاران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۱. مخبر، عباس؛ خضری، محمد؛ پناهی، علی؛ قاسمی، محمد (۱۳۸۷). *بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۲. نجفی‌خواه، محسن (۱۳۹۸). *نظام حقوقی مناسب برای رشد اقتصادی*. تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

ب) مقالات

۱۳. راجی، سید محمدهادی؛ صالحی، احمد (۱۳۹۷). سازوکارهای حق دسترسی به اطلاعات بودجه در نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا. *دوفصلنامه آموزه‌های حقوقی گواه*، (۷)، ۵۱-۹۰.
۱۴. رستمی، ولی؛ برزگر خسروی، محمد (۱۳۹۳). ماهیت حقوقی بودجه (سند یا قانون). *پژوهشنامه حقوق اسلامی*، (۴۰)، ۷۷-۱۰۰.
۱۵. عزیزنژاد، صمد (۱۳۹۸). ضرورت و الزامات قانون شفافیت در حوزه بودجه‌ریزی کشور. *فصلنامه اقتصاد اسلامی*، (۷۵)، ۲۰۵-۲۳۳.
۱۶. مقدم چوکانی، نگین؛ امیرخانی، طیب (۱۳۹۷). ارائه الگویی برای شفافیت بودجه در ایران. *فصلنامه علوم مدیریت ایران*، (۵۲)، زمستان، ۴۱-۶۹.

ج) گزارش‌ها

۱۷. آرشیو روزنامه‌های دنیای اقتصاد، سرمایه، ایران، رسالت و جام جم قابل مشاهده در نشانی زیر:
<https://www.magiran.com>

References In Persian:**A) Books**

1. Abbasi, E. (2009). *New Budgeting in Iran*. Tehran: Samit Publications ([In Persian](#)).
2. Azar, Adel and Amirkhani, T. (2018). *General budgeting: local budgeting and budgeting institutions*. Tehran: Organization for the Study of Compilation of University Humanities Books (Samt) ([In Persian](#)).
3. Dadger, Y. (2019). *Public finance and government economics*. Tehran: Noor Alam ([In Persian](#)).
4. Du Michel, A., & Lalumire, P. (1997). *Public Law*. translated by Abolfazl Ghazi Shariat, Tehran: Dodgostar Publishing House ([In Persian](#)).
5. Ebrahimejad, M., & Farajvand, E. (2011). *The principles of preparing and regulating and controlling the budget*. Tehran: Organization for the Study of Compilation of University Humanities Books (Samt) ([In Persian](#)).
6. Khosrowshahi, God's power (2011). *Legal theories and systems*. Tehran: University and field research institute ([In Persian](#)).
7. Kordbcheh, M. (2023). *Budget and regularity of financial policy*. Tehran: Ai Institute of Management and Planning Education and Research ([In Persian](#)).
8. Leinert, I. (2009). *Budgeting in the world; The legal framework of budgetary systems (a case study of some member countries of the Organization for Economic Cooperation and Development)*. Translated by Afshin Khakbaz et al., Tehran: Islamic Council Research Center ([In Persian](#)).
9. Mokhbar, A., Khazri, M., Panahi, A., & Ghasemi, M. (2008). *budgeting in Iran; Budget and stakeholders*. Tehran: Islamic Council Research Center ([In Persian](#)).
10. Najafi Khah, M. (2018). *A suitable legal system for economic growth*. Tehran: Ai Institute of Management and Planning Education and Research ([In Persian](#)).
11. Rangriz, H., & Soharri, G. (2013). *Public Finance and Government Policy Regulation*. Tehran: Business Publishing Company ([In Persian](#)).
12. Rostami, V., & Kavechian, H. (2016). *Financial and accounting law*. Tehran: Daddgostar Publishing House ([In Persian](#)).

B) Articles

13. Aziznejad, Samad (2018). The necessity and requirements of transparency law in the country's budgeting. *Islamic Economy Quarterly*, (75), 205-233 ([In Persian](#)).
14. Moghadam Choukani, N., & Amirkhani, T. (2017). Presenting a model for budget transparency in Iran. *Iranian Management Sciences Quarterly*, (52), Winter 2017, 41-69 ([In Persian](#)).
15. Raji, S. M. H., & Salehi, A. (2017). The mechanisms of the right of access to budget information in the legal system of Iran and the European Union. *Two Quarterly Journals of Evidence Legal Studies*, (7), 51-90 ([In Persian](#)).
16. Rostami, V., & Barzegar Khosravi, M. (2014). The legal nature of the budget (document or law). *Research Journal of Islamic Law*, (40), 77-100 ([In Persian](#)).