

## نظام حقوقی حاکم بر بودجه جنگ در ایران

ولی رستمی<sup>۱\*</sup>، حمید قهوه چیان<sup>۲</sup>

### چکیده

جنگ، بخش مهمی از تاریخ بشر را تشکیل می‌دهد. چنین وضعیتی از مهم‌ترین علل موجد اعتبارات خارج از شمول در حقوق محاسباتی به‌شمار می‌آید و از این رو نظام حقوقی حاکم بر آن، پیچیده و قائم بر منطق ثانوی (در مقابل احکام اولیه) است. مهم‌ترین مسئله در فهم نظام حقوقی حاکم بر بودجه جنگ، کشف مبانی و منابع حاکم بر آن است. این تحقیق در تلاش است با رویکردی حقوقی، قوانین و مقررات مربوط به حوزه بودجه جنگ (به‌ویژه در زمان جنگ ایران و عراق) را تحلیل و در نتیجه، مهم‌ترین مسائل نظام حقوقی حاکم بر آن را تبیین کند. دستاورد این تحقیق، صرف‌نظر از طرح موضوع جدیدی در رشته حقوق مالی عمومی، تبیین، بیان ضرورت‌ها، مبانی و راهکارهای اصلاح نظام حقوقی حاکم بر بودجه جنگ است.

### واژه‌های کلیدی

اعتبارات خارج از شمول، بودجه جنگ، شرایط فوق‌العاده، قانون محاسبات عمومی، هزینه.

۱. دانشیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

Email: vrostami@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی پردیس فارابی دانشگاه تهران.

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۱۲/۲۷، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۰۲/۲۷

## مقدمه

اعتبارات خارج از شمول از مهم‌ترین موضوعات حقوق مالیه عمومی است و هنگامی بدان استناد می‌شود که زمان و اقدام اجرایی مؤثر، از اهمیت ویژه‌ای در آنها برخوردار باشد. مجموعه اعتبارات این حوزه و صلاحیت‌ها و تشریفات مندرج در آن، نظام حقوقی حاکم بر بودجه جنگ را تشکیل می‌دهند که توجه بدان اهمیت بسیاری در کارآمد ساختن دولت در زمان جنگ دارد. از آنجا که جنگ همواره به دلایل متعدد سیاسی و تاریخی کشورمان را تهدید می‌کرده و می‌کند و از سوی دیگر آشفتگی‌های بسیاری قوام این حوزه را متزلزل کرده است، ضرورت مطالعه حقوقی در حوزه یادشده اهمیت بیشتری می‌یابد. مطالعه منابع و مبانی حقوقی بودجه جنگ و تحلیل اعتبارات و هزینه‌های جنگی می‌تواند در بسط نظری و بهبود حکمرانی نقش مهمی داشته باشد. در خصوص ابعاد حقوقی حاکم بر بودجه جنگ بسیار کم سخن گفته شده است. اگرچه در ابعاد اقتصادی، مدیریتی و راهبردی کم‌وبیش در خصوص بودجه جنگ سخن گفته شده، هنوز نمی‌دانیم جنگ چه نوع بودجه‌ای را می‌طلبد. نظریه‌پردازی در خصوص ماهیت جنگ، آن را برای ما عینی می‌کند و تنها ساختن یک مفهوم عینی است که برنامه‌ریزی در آن خصوص را ممکن می‌سازد. در صورتی که نظام حقوقی حاکم بر بودجه جنگ را عبارت از قوانین و مقررات مربوط در خصوص بودجه‌ریزی، تصویب بودجه، اجرای سند حقوقی بودجه، نظارت بر اجرای آن و نیز مراجع و مقام‌های مربوط به جنگ بدانیم، باید اذعان کنیم که نه تنها در این خصوص اندیشیده نشده، بلکه فقدان قوانین و مقررات جامع و مشخص، ضوابط حقوقی پراکنده و متعارض، ابهام در آیین و تشریفات دخل و خرج و به‌روز نبودن آنها وضعیت آشفتگی را در این میان ایجاد کرده است. تلاش این مقاله بر آن است تا ضمن فتح باب علمی جدیدی در این خصوص، نگاه تحلیلی و حقوقی به بودجه جنگ داشته باشد.

جنگ به درگیری سازمان‌یافته، مسلحانه و اغلب طولانی گفته می‌شود که بین دولت‌ها، ملت‌ها یا گروه‌های دیگر انجام گرفته و با خشونت شدید، گسیختگی اجتماعی و تلفات جانی و مالی زیادی همراه است (سائلی، ۱۳۷۳: ۵). از آنجا که جنگ یک درگیری مسلحانه، واقعی و گسترده بین جوامع سیاسی است، می‌توان آن را خشونت سیاسی نیز دانست.<sup>۱</sup> امروزه جنگ، ابعاد گسترده‌تری یافته و در معانی مختلف و درهم‌تنیده‌ای فهم می‌شود. جنگ داخلی علیه قدرت مرکزی و جنگ بین‌المللی برای بقا شکل می‌گیرد. از سوی دیگر جنگ‌های داخلی، وجهه بین‌المللی یافته و جنگ‌های بین‌المللی نیز به داخل کشورها سرایت کرده‌اند (فلسفی، ۱۳۹۱: ۱۷۷).

اساسی‌ترین سؤال این تحقیق متعاقب کشف و اثبات وجود بودجه جنگ، استخراج منابع و

1. Plato.stanford.edu/entries/war.

مبانی آن است. پس از کشف مبانی و منابع حاکم در این خصوص سؤالی که ایجاد خواهد شد آن است که تشریفات قانونی حاکم بر روابط مالی در زمان جنگ چه سرنوشتی پیدا می‌کند؟ برای پاسخ به پرسش‌های مذکور، ضمن مطالعه قوانین و مقررات مرتبط، ماهیت حقوقی هزینه‌ها و اعتبارات، مبنای اعتبارات و هزینه‌ها، دایره استثنای پذیری، مؤلفه‌های حقوقی، قراردادها و نظارت بر بودجه جنگ را تبیین و در نهایت ضمن بررسی تأثیر شرایط جنگی بر بودجه عمومی به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد خواهیم پرداخت.

## منابع حقوقی حاکم بر بودجه جنگ در ایران

مهم‌ترین جنگ طولانی‌مدت مؤخر ایران، جنگ ایران و عراق بود که هشت سال به طول انجامید. مطالعه مالی عمومی و دخل و خرج دولت طی این جنگ ما را در تحلیل ماهیت حقوقی بودجه جنگ یاری می‌رساند. تجربه تاریخی حاکی از آن است که در این مدت، نظام حقوقی حاکم بر بودجه جنگ بر محور تصمیمات مجلس شورای اسلامی و هیأت وزیران بنا شد. در این خصوص شاهد سه مقطع مشخص در نظام حقوقی حاکم بر بودجه جنگ هستیم:

۱. مقطع اول بیانگر حاکمیت تبصره ۲ ماده ۶۸ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹ بود. تبصره یادشده مقرر می‌داشت: «مخارج مربوط به حوادث مهم و ناگهانی مملکتی از قبیل جنگ، آتش‌سوزی، زلزله، سیل، بیماری‌های همه‌گیر و سایر مواردی که به فرمان همایون به عنوان ضرورت ملی اعلام گردد از شمول این قانون مستثنی و تابع مقررات خاصی خواهد بود که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد و گزارش امر باید در اولین جلسه مجلس شورای ملی تقدیم گردد». این مقطع به دو بخش قبل و بعد از تصویب آیین‌نامه تبصره یادشده تقسیم می‌شود. آیین‌نامه اجرای این تبصره در ۲۳ خرداد ۱۳۶۳ به تصویب هیأت وزیران رسید و تا آن زمان هیأت وزیران براساس مقتضیات در تصویب‌نامه‌های خود ضمن اشاره به این تبصره و تأکید بر مستثنی بودن آن از شمول قانون محاسبات، مقرراتی برای اختصاص اعتبار<sup>۱</sup> یا سایر تصمیمات مالی خود تعیین و مرجع صالح را برای امضای اسناد یا تسجیل<sup>۲</sup> یا سایر مراحل اجرای بودجه، مشخص می‌کرد.

۲. مقطع دوم، حکومت قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند، مصوب ۱۳۶۴/۱۱/۶،

۱. ماده ۷ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ در تعریف «اعتبار»، آن را مبلغی می‌داند که برای مصرف یا

مصارف معین به منظور نیل به اهداف و اجرای برنامه‌های دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

۲. تسجیل یکی از مراحل اجرای بودجه بوده و طبق ماده ۲۰ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ عبارت است از تعیین میزان بدهی قابل پرداخت به موجب اسناد و مدارک اثبات‌کننده.

آیین‌نامه اجرایی آن<sup>۱</sup> و نیز تبصره‌های ۹ و ۴۵ قانون بودجه ۱۳۶۴ است. براساس قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند، هزینه‌های<sup>۲</sup> جنگی از شمول قانون یادشده مستثنا و تابع تبصره‌های ۹ و ۴۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ گردیدند و بدین‌وسیله تبصره‌های یادشده، دائمی گردید. بند «الف» تبصره ۴۵ قانون بودجه ۱۳۶۴ کل کشور در این خصوص مقرر می‌کند «مصرف اعتبارات مربوط به تقویت بنیه دفاعی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران با رعایت اولویت خریدار سازمان صنایع دفاع (به‌قیمت تمام‌شده) همچنین بازپرداخت وام‌های خارجی وزارت دفاع از شمول قانون محاسبات عمومی و آیین‌نامه معاملات دولتی مستثنی بوده و با رعایت مفاد این قانون تابع آیین‌نامه‌ای خواهد بود که بنا به پیشنهاد وزارت دفاع و وزارت سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و موافقت وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید». بر این اساس مقرر شد صلاحیت وضع قواعد حقوقی مربوط به هزینه‌های جنگی علاوه بر تبصره‌های ۹ و ۴۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۴، همچنان ذیل «مقررات» باقی بماند و هیأت دولت هدایت‌گر اصلی جنگ و سیاستگذار این حوزه باشد. این دوران را می‌توان مهم‌ترین دوره حقوقی حاکم بر بودجه جنگ در ایران (تاکنون) نامید.

۳. مقطع سوم همزمان با تصویب ماده ۷۸ قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶ آغاز شد. مطابق این ماده، در مورد مخارج مربوط به حوادث مهم و ناگهانی مملکتی مانند جنگ، آتش‌سوزی، زلزله، سیل، بیماری‌های همه‌گیر و بیماری‌های مربوط به حوادث مذکور، حصر اقتصادی و همچنین موارد مشابه که به فرمان رهبر یا شورای رهبری به‌عنوان ضرورت‌های اسلامی یا مملکتی اعلام شود، رعایت مقررات قانون محاسبات عمومی کشور الزامی نیست و هزینه‌های مربوط، تابع قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند، می‌باشند.

مصوبات هیأت وزیران حکایت از نقش‌آفرینی ویژه این نهاد در هشت جنگ داشت. هیأت وزیران براساس صلاحیت کلی مندرج در اصل ۱۳۸ قانون اساسی و تبصره ۲ ماده ۶۸ قانون محاسبات عمومی ۱۳۴۹ در خصوص چگونگی تخصیص اعتبار تصمیم‌گیری می‌کرد. این احکام بیانگر کمیت و چگونگی (کیفیت) تخصیص و خرج اعتبارات یادشده بود. بر این اساس پس از تعیین میزان اعتبارات جنگی که توسط مجلس شورای اسلامی و در قالب بودجه سنواتی تعیین

۱. موضوع تصویب‌نامه شماره ۴۱۳۰ مورخ ۱۳۶۵/۲/۲۸.

۲. ماده ۲۳ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ در تعریف «هزینه» مقرر می‌دارد: «هزینه عبارت از پرداخت‌هایی است که به طور قطعی به ذینفع در قبال تعهد یا تحت عنوان کمک یا عناوین مشابه با رعایت قوانین ومقررات مربوط صورت می‌گیرد.»

می‌شد، هیأت وزیران حسب مورد کمیت و کیفیت این اعتبارات را تعیین می‌کرد. مطالعه این مصوبات بیانگر آن است که تمامی مصوبات دولت در این خصوص حاوی احکامی به شرح ذیل بود: ۱. مستثنا شدن از تبصره ۲ ماده ۶۸ قانون محاسبات ۱۳۴۹ و تبعیت از مقررات تعیین شده؛ ۲. تعیین سهم هر استان (در صورت کلی بودن اعتبار اختصاص یافته)؛ ۳. تعیین مسئولیت تشخیص، تعهد و تسجیل؛ ۴. چگونگی امضای اسناد هزینه و ۵. نحوه گزارش عملکرد.

همچنین مصوبات هیأت وزیران در خصوص اختصاص اعتبارات جنگی شامل عناصر ذیل بود: ۱. تاریخ جلسه، ۲. پیشنهاددهنده، ۳. استناد قانونی، ۴. میزان مبلغ تخصیص یافته، ۵. دلیل یا منظوری که تخصیص به دلیل تهیه و فراهم‌آوری آن انجام گرفته، ۶. مرجع دریافت، ۷. مرجع پرداخت و ۸. وظایف سازمانی که اعتبار به حساب وی واریز شده (به‌ویژه گزارش سازمانی به مراجع ذی‌صلاح به مجلس یا سازمان برنامه و بودجه یا نخست‌وزیری).

با عنایت به قوانین و مقررات مربوط منابع حقوقی حاکم بر بودجه جنگ عبارت‌اند از:

۱. قانون اساسی (اصول ۴۴، ۵۳، ۵۴، ۷۷، ۱۱۰، ۱۳۸، ۱۷۴ و ۱۷۶)؛
۲. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ به‌ویژه مواد ۷۸، ۵۷، بند «ح» ماده ۸۴، بند «ج» ماده ۸۶، تبصره ماده ۱۰۶؛
۳. قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند مصوب ۱۳۶۴ و آیین‌نامه اجرایی آن؛
۴. قوانین سنواتی؛
۵. تبصره‌های دائمی ۹ و ۴۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۴؛
۶. آیین‌نامه بند «الف» تبصره ۴۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور؛
۷. آیین‌نامه بند «د» تبصره ۴۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور؛
۸. آیین‌نامه اجرایی بند ۲ تبصره ۹ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور.

## مبنای هزینه‌های جنگی

کلیه هزینه‌های عمومی و مصارف بودجه به موجب دلایل و موازین مشخصی تعریف می‌شوند که اصولاً چرایی وجود آن هزینه‌ها را توجیه می‌کند. یکی از مهم‌ترین این مؤلفه‌ها، وظایف دولت، موضوع مواد ۸، ۹، ۱۰ و ۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری است. بر این اساس وظایف دولت در چهار عنوان «امور حاکمیتی»، «امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی»، «امور زیربنایی» و «امور اقتصادی یا تصدی» خلاصه می‌شود. با عنایت به مواد مذکور، مبنای هزینه‌های جنگی،

انجام وظایف حاکمیتی دولت هاست. امور حاکمیتی<sup>۱</sup> مواردی هستند که تحقق آنها موجب اقتدار و حاکمیت کشور می شود و منافعشان بدون محدودیت، شامل همه اقشار جامعه شده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نخواهد شد. این امور عبارت‌اند از:

الف) سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی؛ ب) برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد؛ ج) ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم؛ د) فراهم کردن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری؛ ه) قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی؛ و) حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی؛ ز) ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی، اسلامی؛ ح) اداره امور داخلی، مالی و عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی؛ ط) حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی؛ ی) تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت فضای فرکانس کشور؛ ک) ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش آثار حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی؛ ل) بخشی از امور مندرج در مواد ۹، ۱۰ و ۱۱ این قانون نظیر موارد مذکور در اصول ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیأت وزیران امکان‌پذیر نیست؛ م) سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد.

با عنایت به آنچه ذکر شد، ماهیت جنگ (فارغ از اینکه چه رویکردی بدان داشته باشیم) وظایفی را برای دولت ایجاد خواهد کرد که بنابر بندهای یادشده به‌ویژه بندهای «ه»، «و» و «ک» ماده ۸ قانون مدیریت و خدمات کشوری، ناگزیر از جنس حاکمیتی خواهد بود. بر این اساس در خصوص بودجه جنگ می‌توان گفت:

۱. هزینه‌های مندرج در بودجه جنگ نمایانگر وظایف ذاتی دولت است، از این رو دستگاه‌های مربوط و مجریان این وظایف مشمول خصوصی‌سازی نمی‌شوند. مطابق بند ۳ ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، فعالیت‌های مؤسسات و شرکت‌های مشمول گروه ۳ مرتبط با تولیدات محرمانه یا ضروری نظامی، انتظامی و امنیتی به تشخیص فرماندهی کل نیروهای مسلح غیرقابل واگذاری بوده و سرمایه‌گذاری، مالکیت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های مربوط منحصراً در اختیار دولت است.

۲. تعریف هزینه‌ها و تعیین بودجه برای آنها در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است.

۱. ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری

هیأت وزیران به موجب قوانین موضوعه و نیز استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی می‌تواند در خصوص اجرایی شدن آنها در حدود قوانین به وضع مقررات بپردازد. نظارت بر حسن اجرای اعتبارات یادشده مانند سایر هزینه‌های حاکمیتی خواهد بود.

۳. تمامی اعتبارات مربوط به دستگاه‌های نظامی (که بخشی از آن می‌تواند مربوط به جنگ باشد) سری نیست. بر این اساس قسمت غیرسری بودجه یادشده باید در بودجه عمومی منظور شود و بخش سری بودجه یادشده تابع ماده ۵۷ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ خواهد بود. بنابراین منظور کردن اعتبارات سری در بودجه کل کشور جز در مورد وزارت اطلاعات و دستگاه‌های نظامی و انتظامی ممنوع است. مصرف اعتباراتی که تحت این عنوان به تصویب برسد، تابع مقررات این قانون و سایر قوانین نیست و در مورد وزارت اطلاعات با موافقت نخست‌وزیر و صدور حواله از طرف وزیر اطلاعات و در مورد دستگاه‌های نظامی و انتظامی با تأیید شورای عالی دفاع و صدور حواله از طرف وزیر مربوط پرداخت و به ترتیب با گواهی مصرف نخست‌وزیر و شورای عالی دفاع به هزینه قطعی منظور می‌شود. گزارش این گونه هزینه‌ها باید حداکثر ظرف شش ماه از طریق نخست‌وزیر به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود.

۴. در زمان جنگ هزینه‌های جنگی بر هزینه‌های غیرجنگی اولویت پیدا می‌کند. براساس جزء «د» بند ۱ تبصره ۹ قانون بودجه ۱۳۶۴، کلیه وزارتخانه‌ها مکلفاند در صورت درخواست شورای عالی دفاع طرح‌های مصوب آن شورا را در اولویت قرار داده و افراد و تجهیزات خود را در اختیار عملیات جنگی قرار دهند.

۵. بودجه جنگ در بودجه سنواتی به صورت مستقل ذکر می‌شود و ذیل عنوان بودجه نظامی و سایر دستگاه‌های مربوط قرار نمی‌گیرد و ممکن است بخشی از بودجه جنگ مربوط به وزارتخانه‌های دفاع، کشور، بهداشت، درمان و آموزش‌های پزشکی یا راه و شهرسازی یا سایر دستگاه‌های مربوط باشد. با عنایت به ماده ۵۷ قانون محاسبات عمومی کشور، بودجه جنگ مرتبط با سایر وزارتخانه‌ها (به جز وزارت دفاع) نمی‌تواند سری باشد و ضرورتاً باید در بودجه ذکر شود.

## قلمرو استثناپذیری بودجه جنگ

عناوین مورد استفاده در قوانین و مقررات مربوط به بودجه جنگ، بسیار کلی و مبهم به کار رفته‌اند. سؤال مهمی که در این میان مطرح می‌شود این است که هزینه‌های مندرج ذیل عنوان جنگ که از شمول قوانین عام مالی و محاسباتی خارج شده‌اند، شامل چه مواردی می‌شوند؟ تبصره ۷ قانون بودجه ۱۳۶۰ بخشی از آنها را عنوان کرده است. بر این اساس تأمین نیازمندی‌های نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران، خرید فراورده‌های نفتی، هزینه‌های

جنگ‌زدگان و بازسازی<sup>۱</sup> مناطق جنگی از جمله هزینه‌های ناشی از جنگ قلمداد شده‌اند. نیم‌نگاهی به قوانین و مقررات مربوط بیانگر آن است که عناوین ذیل نیز در قوانین و مقررات مربوط تحت عنوان هزینه‌های جنگی به کار رفته‌اند:

۱. تهیه وسایل جنگی مثل خرید وسایل و تجهیزات نظامی، ۲. تأمین نیازمندی‌های نیروهای مسلح، ۳. عملیات نظامی، ۴. بازسازی مناطق جنگی و خرابی‌های ناشی از جنگ در اماکن عمومی و نظامی، ۵. تأمین نیازمندی‌های مادی و معنوی مهاجران جنگی و آوارگان و امداد به جنگ‌زدگان (غیرنظامیان)، ۶. هزینه‌های مربوط به اسرای جنگی، ۷. هزینه کارکنان

۱. در تصویب‌نامه مورخ ۱۳۵۹/۹/۵ هیأت وزیران، «بازسازی» تابع تبصره ۲ ماده ۶۸ قانون محاسبات ۱۳۴۹ شده است. به نظر می‌رسد دلیل خروج جنگ از شمول ضوابط عمومی مالی، فوریت ویژه تصمیم‌گیری در خصوص آن است. از این رو تأمین مخارج جنگی مثل خرید لوازم جنگی با منطق فوق، قابل پذیرش است. اما آیا اعمال بازسازی و نوسازی مانند خرید تسلیحات نظامی فوریت دارد و اگر پاسخ مثبت است، اعمال مربوط به بازسازی تا چه حدی می‌بایست موسع تفسیر گردد؟ به نظر می‌رسد با عنایت به آنکه بازسازی می‌تواند دارای بار وسیع مالی باشد، بهتر بود مفصلاً تعریف می‌شد تا بازسازی غیرفوری را دربرنگیرد. ایراد مذکور به قوانین جاری کشور نیز سرایت دارد. البته مهم‌ترین پاسخ به موضوع یادشده، ملاحظات مدیریتی و اجرایی است. بر این اساس در زمان اضطراری، دست مدیران باید در اختصاص بودجه و عملیات اجرایی برای دفع ضرر بزرگ‌تر، باز باشد. نکته دیگر در خصوص تعریف حقوقی بازسازی آن است که بازسازی لزوماً پس از پایان جنگ نیست. برای مثال چند ماه پس از آغاز جنگ در ۱۳۵۹/۴/۲۵، لایحه قانونی اعتبار و اعطای اختیارات ویژه به منظور بازسازی شهرها و روستاهای استان کرمانشاه توسط مجلس شورای اسلامی در رابطه با خسارت‌های ناشی از جنگ و درگیری‌ها، تصویب شد. براساس این ماده واحده اجازه داده شد حداکثر تا مبلغ پانصد میلیون ریال از محل اعتبار ۵۰۱۰۰۱ (اعتبارات دولت) قانون بودجه سال ۱۳۵۹ به منظور جبران خسارت‌ها و بازسازی شهرها و روستاهای استان کرمانشاه در اختیار استانداری استان مذکور قرار گیرد. براساس تبصره ۱ این لایحه قانونی، ضوابط و نحوه عمل در مورد تشخیص و جبران خسارت وارده به مردم و ادارات دولتی از محل اعتبار موضوع این لایحه قانونی توسط کمیسیون‌ها که به ریاست استاندار و با شرکت دو نفر از معتمدان محلی، یک نفر از مهندسان ارتش، یک نفر از جهاد سازندگی، یک نفر از سپاه پاسداران تعیین می‌شد. همچنین هیأت وزیران در جلسه ۱۳۵۹/۹/۵ تصویب کرد در اجرای تبصره ۲ ماده ۶۸ محاسبات عمومی اجازه داده شد رسیدگی به پیشنهاد مجریان طرح‌های عمرانی وزارت دفاع ملی (نیروی هوایی، نیروی دریایی، نیروی زمینی، صنایع دفاع ملی، ستاد مشترک ارتش جمهوری اسلامی) در موارد بازسازی و نوسازی در ارتباط با جنگ تحمیلی دولت عراق همچنین نحوه انجام کلیه معاملات مربوطه و هر گونه هزینه‌هایی که در این مورد لازم تشخیص داده می‌شود و طریقه تهیه و تنظیم و تصویب آن در کمیسیونی به انتخاب و ریاست وزیر مسکن و شهرسازی با تصویب مشارالیه به هر ترتیب که مصلح و مقتضی بدانند، تعیین و انجام گیرد.



نیروی نظامی و حقوق و مزایای رزمندگان، ۸. حراست از مرزها، ۹. پدافند غیر عامل و پناهگاه‌ها، ۱۰. هزینه‌های تحقیقاتی در خصوص جنگ و ۱۱. تبلیغات جنگ.

عناوین مذکور حصری نبوده و تمثیلی‌اند و هدف از استخراج آنها بیان گستردگی موضوع «جنگ» در قوانین و مقررات مربوط بود. مطابق قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ رعایت مقررات قانون محاسبات در خصوص مخارج مربوط به جنگ الزامی نیست. بر این اساس آیا می‌توان حکم به خروج تمام عناوین یادشده از شمول نظام حقوقی حاکم بر بودجه جنگ داد؟ بر این اساس آیا کلیه عناوین استخراجی فوق از شمول قانون محاسبات خارج شده‌اند؟ در صورتی که تفسیر موسع از این قاعده داشته باشیم، ضرورتاً حجم وسیعی از اعتبارات اختصاص یافته، خارج از شمول قلمداد خواهند شد، اما با عنایت به مستثنا بودن هزینه‌های جنگی و خروج آنها از شمول قانون محاسبات، تفسیر موسع، صحیح به نظر نمی‌رسد. البته این موضوع هنگامی موضوعیت می‌یابد که قانونگذار به صراحت به چنین امری تصریح نکند و در صورت تصریح، طرح سؤال مذکور، منطقی منتفی است. هدف از خروج قوانین و مقررات جنگی از دایره عام مالی و محاسباتی، اغراض مدیریتی و اجرایی است و اضطراری بودن موضوعات یادشده، مقتضای رسیدگی عادی و طی تشریفات مقرر را ندارند. با وجود این اگر موضوعات مرتبط به جنگ در زمان جنگ به لحاظ عادی و با طی تشریفات عمومی قابل تصور باشد، خرج آنها از شمول قوانین و مقررات عمومی، توجیه عقلانی و حقوقی لازم را نخواهد داشت.

تعیین و تکلیف در خصوص بودجه جنگ بر مبنای ماده ۷۸ قانون محاسبات عمومی کشور به قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند، ارجاع شده است. مطابق ماده واحده قانون یادشده، اعتبارات مربوط به جنگ با رعایت تبصره ۹ و ۴۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ هزینه می‌شود. از این رو موضوع هزینه‌های جنگی منحصر در موضوعات تبصره‌های یادشده خواهد بود. اقلام دفاعی، عملیات مهندسی جبهه‌ها، پرداخت فوق‌العاده عملیاتی، اعتبار عمرانی مربوط به بازسازی و نوسازی، ابنیه و تأسیساتی که در اثر آتش و اشغال دشمن یا توسط ضد انقلاب دچار خسارت شده، طرح‌هایی که برای بازسازی و نوسازی مناطق جنگ‌زده لازم است، هزینه‌های جاری ستادی مربوط به بازسازی و نوسازی مناطق جنگ‌زده، احداث پناهگاه و تقویت بنیه دفاعی، موضوع اعتبارات مندرج در بودجه جنگ هستند و انحصاری بوده و مطابق قانون، سایر موارد باید به صورت عادی هزینه شود، مگر اینکه قانون بودجه مربوط تشریفات دیگری را ذکر کرده باشد که در این صورت نیز نکته مذکور و تفسیر مضیق از موضوع همچنان جاری است. بر این اساس موضوعات مربوط به بودجه جنگ منحصر در مواد ۹ و ۴۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ خواهند بود، البته قلمرو تبصره ۹ وسیع‌تر از شمول تبصره ۴۵ تعریف شده است.

## مؤلفه‌های حقوقی اعتبارات جنگی

هزینه اعتبارات قانونی در بودجه، با رعایت قوانین و مقررات حاکم مجاز است و در غیر این صورت تخلف و در بسیاری از موارد جرم‌انگاری شده است. این اصل را حتی در شرایط جنگی نیز نمی‌توان مورد توجه قرار نداد و بدان بی‌اعتنا بود، بر این اساس بودجه جنگ همانند بودجه زمان صلح دارای رکن قانونی است.

مهم‌ترین ویژگی بودجه جنگ، مستثنا شدن آن از شمول قانون محاسبات عمومی کشور است. این محدوده استثنایی تنها قانون محاسبات عمومی را دربرمی‌گیرد و شامل سایر قوانین و مقررات نمی‌شود.<sup>۱</sup> از این رو چنانچه در قوانین دیگر تشریفات برای هزینه اعتبارات مربوط به جنگ پیش‌بینی شود، باید مطابق آنها عمل کرد، مگر اینکه قانون مؤخر (که می‌تواند قانون بودجه باشد) استثنای دیگری وضع کرده باشد. متن ماده واحد قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند نیز مؤید این ادعاست.<sup>۲</sup>

از دیگر ویژگی‌های بودجه جنگ نظام گزارش‌دهی مضاعف مربوط به هزینه اعتبارات جنگی است که در بخش نظارت بر هزینه‌های جنگ اشاره شد. هیأت وزیران، کمیسیون برنامه و بودجه مجلس و شورای عالی دفاع (امنیت) می‌توانند مرجع اخذ و استماع این گزارش‌ها باشند. گزارش‌های مضاعف، نیازمند پیش‌بینی است و تا قوانین و مقررات مربوط ضرورت آن را متذکر نشوند، لزومی به ارائه گزارش نیست و مطابق قواعد عمومی عمل می‌شود.

با عنایت به اینکه هزینه‌های جنگی از شمول قانون محاسبات خارج شده‌اند، ضروری است که به منظور اجرای بودجه، چگونگی هزینه‌کرد اعتبارات جنگی در قوانین سنواتی بودجه ذکر شود. نحوه مصرف این اعتبارات یا به موجب پیش‌بینی قانون توسط هیأت وزیران تعیین می‌شود یا جزییات و نحوه هزینه این اعتبارات در قانون مشخص می‌شود و در هر دو صورت، تعیین و تکلیف تشریفات یادشده برای هزینه این اعتبارات الزامی است. مسئولیت تشخیص، انجام تعهد و تسجیل از آن جمله‌اند. مسئولیت امور یادشده معمولاً به عهده بالاترین مقام اجرایی دستگاهی که اعتبار برای آن در نظر گرفته شده، است. با عنایت به قوانین و مقررات

۱. مطابق ماده ۷۸ قانون محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۶، مخارج مربوط به جنگ، تنها از شمول قانون محاسبات عمومی کشور خارج شده است.

۲. متن ماده واحد مقرر می‌دارد: «مصرف اعتبارات جاری و عمرانی که به‌نحوی از انحصار قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت و یا آیین‌نامه معاملات دولتی مستثنی بوده و تابع مقررات خاص گردیده است (به استثنای هزینه‌های جنگی که با رعایت تبصره ۹ و ۴۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ انجام می‌گیرد) تحت ضوابطی مجاز می‌باشد.»

حاکم طی هشت سال جنگ ایران و عراق، به نظر می‌رسد با توجه به سختگیری‌های اقتصادی که شرایط جنگ ایجاد می‌کند، برخورد با قانون‌شکنی‌ها ضرورت بیشتری پیدا می‌کند و در این خصوص همکاری بیشتر قوه قضاییه و سازمان‌هایی مانند سازمان تعزیرات با دولت در وضع ضمانت‌اجراه‌های برخورد با افراد متخلف از سیاستگذاری‌های دولت در زمان جنگ بیشتر می‌شود.<sup>۱</sup>

تجربه تاریخی حکایت از آن داشت که شرایط جنگی موجب تمرکز وظایف اجرایی مربوط به جنگ در نهادهای واحد می‌شود. برای مثال هیأت وزیران در سال ۱۳۶۱ موارد مربوط به «بازسازی» و «رسیدگی به امور معلولان» را که هر کدام از آنها در اختیار نهادهای متعدد بود، به نهادهای واحد واگذار کرد، چنانکه شورای عالی بازسازی و نوسازی مناطق جنگ‌زده بالاترین مرجع تصمیم‌گیری در امر بازسازی و نوسازی مناطق جنگ‌زده و بنیاد شهید انقلاب اسلامی متصدی رسیدگی به امور معلولان و جانبازان ناشی جنگ تحمیلی اعم از ارتش و سپاه شد. در همان سال و به منظور پشتیبانی از جبهه‌های جنگ تحمیلی و تسریع در تهیه امکانات و تدارکات، کمیسیون ویژه‌ای به منظور ایجاد تمرکز، مرکب از وزرای دفاع ملی، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی ایران، بهداری، راه و ترابری، پست و تلگراف و تلفن و بازرگانی تشکیل شد. از دیگر ویژگی‌های بودجه جنگ پیش‌بینی‌ناپذیری آن است. بر این اساس به دلیل هزینه‌هایی که کشور در اثر جنگ خواهد داشت، بودجه جنگ و تا حدی بودجه عمومی، پیش‌بینی‌ناپذیر می‌شود. چنین خصوصیتی در حقوق در دو قالب متمم یا اصلاح بودجه ظاهر می‌شود یا با تأخیر در تصویب بودجه و چند دوازدهم شدن آن مواجه خواهد شد.

## نظارت بر هزینه‌های جنگی

از دیدگاه حقوقی نظارت بر بودجه به شیوه‌های مختلفی انجام می‌گیرد. گروهی آن را به نظارت

---

۱. شورای عالی قضایی در جلسه ۱۳۵۹/۸/۲۵ در خصوص تخلفات زمان جنگ و مجازات آن دستورالعمل اجرایی ویژه‌ای را صادر کرد و در آن خریدوفروش غیرمجاز سوخت و کوپن سوخت، خریدوفروش غیرمجاز اعم از جایگاه و خارج آن به هر شکل، مصادره بنزین و بهای پرداخت‌شده، حمل و نگهداری بی‌رویه و غیرمجاز بنزین، فروش کوپن مجوز سوخت خودرو توسط غیرشعبه بانک صادرات، احتکار و ذخیره غیرموجه بی‌رویه نیازها و مایحتاج عمومی، گران‌فروشی بیش از سود متعارف و منصفانه یا سوء استفاده از وضعیت زمان جنگ، شایعه‌پراکنی و تضعیف روحیه مردم توسط راننده‌های خودروهای همگانی، شایعه‌پراکنی توسط افراد عادی و ایجاد جو ضد انقلاب، سد معبر و ایجاد موانع و قرار دادن مانع و اشیا در کوچه و خیابان و معابر عمومی را جرم‌انگاری کرد. با وجود این، قائل شدن به صلاحیت شورای عالی قضایی در جرم‌انگاری خلاف اصل قانونی بودن جرم و مجازات بوده و محل ایراد است.

قبل، ضمن و بعد از خرج تقسیم کرده‌اند.<sup>۱</sup> دیدگاه دیگری نظارت بر بودجه را مانند سایر بخش‌های مربوط به حکمرانی ناظر بر نظارت‌های اداری، قضایی و پارلمانی می‌داند (رستمی، ۱۳۹۳: ۲۷۹). با وجود این، هر دو دیدگاه بیانگر یک سلسله نظارت‌های حقوقی بوده و ملاک هر دو، نهاد ناظر است. قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱، قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ و قانون برنامه و بودجه از جمله قوانینی است که منبع برقراری و اعمال نظارت نهادهای یادشده بوده‌اند.

بیشتر هزینه‌های مربوط به جنگ و امور دفاعی از شمول قانون محاسبات عمومی و آیین‌نامه معاملات دولتی مستثنا شده و با رعایت قوانین خاص (در مقابل قوانین عام) و تشریفات خاصی انجام می‌گیرند. با وجود این باید توجه کرد که ایجاد چنین محدوده استثنایی، نظارت بر هزینه‌های یادشده را از قید نظارت دیوان محاسبات عمومی و سایر مراجع نظارتی مستثنا نمی‌کند، بلکه تنها قانون مرجع و مبنا را برای ناظران تغییر می‌دهد. از این‌رو مراجع نظارتی در زمان جنگ به نظارت خود ادامه خواهند داد تا هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکند و هر وجهی در محل خود به مصرف برسد.

نظارت درونی یا نظارت اداری عبارت است از نظارت عملیاتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و نظارت مالی وزارت امور اقتصادی و دارایی بر اجرای بودجه. این نظارت توسط قوه مجریه و در درون آن انجام می‌گیرد تا در صحت اقدامات انجام‌گرفته براساس مجوزی که از قوه مقننه اخذ شده، اطمینان لازم حاصل آید.<sup>۲</sup> سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف به ابلاغ اعتبارات مصوب، مبادله موافقت‌نامه‌ها، نظارت عملیاتی بر اجرای پروژه‌ها و طرح‌ها تا تحویل قطعی، بررسی گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی، نظارت مالی در خصوص دیون بلامحل طرح‌های عمرانی، ارزیابی پیشرفت هر ساله برنامه‌های پنج‌ساله و اظهار نظر در مورد آن و گزارش به رئیس‌جمهور و مجلس است.<sup>۳</sup> وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز کنترل و تأیید تخصیص اعتبارات، اخذ تنخواه خزانه از بانک مرکزی بابت نقدینگی برای پرداخت‌ها، نظارت و کنترل بر دریافت‌ها و استرداد وجوه سپرده، وثایق، تضمین‌ها، اعمال نظارت و تأمین هماهنگی

۱. برای مثال ن.ک: محسنی، عباس و اصلانی، رشید، *مسئولیت محاسباتی و نظارت‌های مالی و عملیاتی*، مرکز پژوهش‌های مجلس، چ اول زمستان ۱۳۸۲.

۲. برای نمونه ن.ک: امامی، محمد و نادری باب اناری، مسعود، *تأملاتی پیرامون نظارت مالی در دستگاه‌های دولتی در ایران*، نشریه حقوق اساسی، نسل چهارم، ش هشتم، تابستان ۱۳۸۶، ص ۵۷-۵۴؛ رستمی، ولی، *مالیه عمومی*، ص ۲۸۲-۲۸۰.

۳. برای توضیح بیشتر در مورد این نظارت ن.ک: رشید یانی رشیدآبادی، کیومرث، *بررسی سازوکار نظارت بر بودجه در نظام قانونی ایران*، پایان‌نامه دانشکده حقوق پردیس قم دانشگاه تهران، پاییز ۱۳۸۹، ص

لازم در پرداختها از طریق ذی حسابان، نظارت بر وصول بدهی‌های اشخاص به دستگاه‌های دولتی، تأیید نظارت بر دیون با محل، نظارت و کنترل بر نقدینگی دستگاه‌های اجرایی، اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی را بر عهده دارد. نظارت مستقیم این وزارتخانه بیشتر از طریق ذی حسابان سازمان حسابرسی انجام می‌گیرد. ذی حساب براساس ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی کشور به موجب حکم وزارت مذکور به منظور اعمال نظارت و برای هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی در دستگاه‌های اجرایی به این سمت منصوب می‌شود و بنابراین نماینده وزارت یادشده برای اعمال نظارت مالی بر مخارج دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌شود (رستمی، ۱۳۹۳: ۲۸۰). صلاحیت بازرسی قانونی کلیه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در خصوص بررسی منابع و مصارف و تهیه گزارش، حسابرسی صورت‌های مالی و ارائه گزارش آن به مجامع بر عهده این سازمان است.

مبادله موافقت‌نامه دستگاه‌ها با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در مورد هر یک از برنامه‌ها، طرح‌ها، فعالیت‌ها و پروژه‌ها در زمان جنگ نیز الزامی است و دستگاه‌های اجرایی مکلف به رعایت موارد مندرج در موافقت‌نامه‌های مذکورند. در این خصوص ضمن آنکه بند «د» تبصره ۹ قانون بودجه ۱۳۶۴ به مبادله موافقت‌نامه‌های لازم برای مصرف اعتبارات عمرانی مربوط به جنگ اشاره کرده، می‌توان از بند «الف» ماده واحده قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند، وحدت ملاک گرفت.<sup>۱</sup> از سوی دیگر با اینکه قوانین خاص، تشریفات را در خصوص کیفیت هزینه اعتبارات جنگی وضع کرده‌اند، موارد یادشده نافی صلاحیت‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی در خصوص سازمان‌های نظامی و روابط مالی آنها نخواهد بود. براساس ماده ۳ آیین‌نامه بند «الف» تبصره ۴۵ قانون بودجه ۱۳۶۴ کل کشور، دستور پرداخت اعتبارات مربوط به تقویت بنیه دفاعی حسب مورد توسط وزرای ذی‌ربط (دفاع و سپاه پاسداران) یا مقامات مجاز از طرف آنها در وجه ذی‌نفع صادر و ذی‌حسابی وزارت مربوط ابلاغ می‌شود. مطابق ماده ۴ آیین‌نامه یادشده نیز ذی‌حسابان وزارت دفاع و وزارت سپاه پاسداران انقلاب اسلامی<sup>۲</sup> حسب

۱. بند «الف» ماده واحده قانون یادشده در این خصوص مقرر می‌دارد: «مبادله موافقت‌نامه دستگاه‌ها با وزارت برنامه و بودجه در مورد هر یک از برنامه‌ها و طرح‌ها و فعالیت‌ها و پروژه‌ها الزامی است و دستگاه‌های اجرایی مکلف به رعایت موارد مندرج در موافقت‌نامه‌های مذکور می‌باشند».

۲. پس از تشکیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران، وزارت سپاه پاسداران انقلاب اسلامی موضوعیت خود را از دست داد و مطابق ماده ۱۵ قانون تشکیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران، کلیه قوانین و مصوبات مربوط به وزارتین دفاع و سپاه و سازمان‌های وابسته به آنها به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح منتقل شد.

مورد فقط پس از دریافت دستور پرداخت‌های موضوع ماده ۳ این آیین‌نامه نسبت به حواله یا پرداخت وجه از طریق بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اقدام می‌کنند.

علاوه بر موارد یادشده، به منظور نظارت درونی بر بودجه مطابق بند «ز» تبصره ۴۵ بودجه ۱۳۶۴، سازوکاری به منظور نظارت مضاعف پیش‌بینی شده است که براساس آن، گزارش نحوه اعتبارات مربوط به جنگ باید عندالمطالبه در اختیار هیأت مذکور در بند یادشده قرار گیرد. این هیأت نتیجه بررسی‌های خود را به وزارت دفاع اعلام خواهد کرد و این هیأت در صورت مشاهده تخلف از قوانین و مقررات، موظف است مراتب را به مراجع ذی‌صلاح ارجاع کند.

حق نظارت مجلس بر اجرای بودجه عمومی دولت از حق تصویب بودجه در مجلس نشأت می‌گیرد. مضافاً اینکه تحقق نظارت مذکور از طریق اجرای سازوکار کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی نیز محل تأمل و تدقیق بیشتر است. بررسی سیر تحول نظارت مجلس بر بودجه دولت نشان می‌دهد که مستقیم‌ترین روش اعمال نظارت مجلس بر بودجه و امور مالی دولت، رسیدگی و تصویب گزارش تفریغ بودجه است. قبل از انقلاب، دیوان محاسبات که از نظر سازمانی به وزارت دارایی وابسته بود، با دریافت صورت‌حساب‌های عملکرد از وزارت دارایی، گزارش تفریغ بودجه را تهیه و همراه با نظرهای خود به وزارت دارایی اعاده و وزارت دارایی لایحه تفریغ بودجه را تقدیم مجلس شورای ملی می‌کرد. با اینکه در هیچ‌کدام از قوانین اصلی قبل از انقلاب به نحوه رسیدگی مجلس به لایحه تفریغ بودجه اشاره‌ای نشده بود، مجلس شورای ملی از مجموع پانزده لایحه تفریغ تهیه و تقدیم شده، دوازده لایحه تفریغ بودجه را تصویب کرد. پس از انقلاب اسلامی با تغییر وابستگی سازمانی دیوان محاسبات از وزارت دارایی به مجلس شورای اسلامی، تشریفات تقدیم تفریغ بودجه نیز تغییر کرد و از حالت لایحه به گزارش تبدیل شد. در این دوران نیز همانند قبل از انقلاب در قوانین موجود حکمی درباره نحوه رسیدگی و بررسی گزارش تفریغ بودجه در مجلس ذکر نشد. از این‌رو فقط گزارش‌های کمیسیون اصلی درباره تفریغ بودجه در صحن علنی مجلس قرائت می‌شود. از سوی دیگر می‌توان از سؤال و استیضاح نیز به‌عنوان نظارت پارلمانی در اجرای بودجه یاد کرد. بر این اساس با اینکه نقش مجلس شورای اسلامی در تصویب اعتبارات سری نظامی توسط مجلس محدود شده است، این موضوع نافی صلاحیت نظارتی مجلس شورای اسلامی در استفاده از ابزار نظارتی خویش نخواهد بود.

با عنایت به نقش ویژه هیأت وزیران در سیاستگذاری و اجرای بودجه جنگ، استناد به جایگاه نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی بر صحت مصوبات دولت (مندرج در اصل ۱۳۸ قانون اساسی) می‌تواند در کنترل و نظارت بر بودجه جنگ اثربخش باشد و موجب انضباط مالی دولت و جلوگیری از وقوع انحراف و فساد مالی گردد.

نظارت قضایی نیز توسط سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور انجام می‌گیرد.

براساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی علاوه بر قوه مقننه، قوه قضاییه نیز از طریق سازمان بازرسی کل کشور مسئول نظارت بر قانون بودجه ذیل عنوان «نظارت بر حسن اجرای قانون» است. ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در اعطای صلاحیت نظارت این سازمان بر نحوه اجرای قوانین از جمله قانون بودجه بیان می کند: به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و در اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سازمانی به نام سازمان «بازرسی کل کشور» که در این قانون به اختصار سازمان نامیده می شود، تشکیل می شود. گزارش‌های این سازمان پس از تنظیم و احراز تخلف‌های دستگاه‌های اجرایی به قوه قضاییه و مراجع ذیصلاح ارسال می شود. محدوده نظارت سازمان بازرسی کل کشور در خصوص بودجه این است که از هزینه بودجه عمومی کشور در موارد غیرقانونی و غیرضروری جلوگیری شود (فرج‌وند، ۱۳۸۴: ۴۸). همچنین ارائه تخلفات بودجه در سال‌های اخیر از مجموعه اقدامات این سازمان در راستای انجام وظیفه قانونی خود است. بنابراین نظارت این سازمان قضایی نیست ولی می تواند مقدمه رسیدگی قضایی باشد.

دیوان محاسبات نیز به حکم اصل ۵۴ قانون اساسی «به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می کنند به ترتیبی که قانون مقرر می دارد رسیدگی یا حسابرسی می نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود». بر این اساس دیوان محاسبات بعد از تصویب قانون بودجه عملکرد مالی دولت را براساس قانون بودجه همان سال و ارقام مندرج در جداول پیوست و همچنین قوانین مالی به ویژه قانون محاسبات عمومی کشور و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به تمامی حساب‌های دستگاه‌های اجرایی و نهادهای بهره‌بردار از بودجه عمومی رسیدگی می کند. دیوان علاوه بر گزارش تفریغ بودجه، از طریق دادسرا و هیأت‌های مستشاری در صورت احراز وقوع جرم یا تخلف از ناحیه مسئول یا مسئولان ضمن اعلام رأی، پرونده را جهت صدور حکم مقتضی به مراجع صالح ارسال خواهند داشت.

نظام دومرحله‌ای تصویب یعنی مجلس شورای اسلامی و شورای عالی دفاع (امنیت) و ایجاد نظام گزارش‌دهی مضاعف از هزینه‌های انجام گرفته در زمان جنگ از دیگر وجوه نظارت بر هزینه‌های یادشده به شمار می آید. براساس بند «ت» تبصره ۱۴ بودجه ۱۳۶۰ اعتبارات ماده ۸ نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران با تصویب شورای عالی دفاع قابل مصرف است و گزارش هزینه‌های انجام گرفته از محل اعتبارات مذکور هر سه ماه یکبار باید به شورای عالی دفاع تسلیم شود. همچنین در بند «ب» تبصره ۴۵ بودجه ۱۳۶۴ کل کشور وزارتخانه‌های سپاه

پاسداران انقلاب اسلامی و دفاع به منظور هماهنگی در خریدهای خارجی، موظف شده‌اند تا در حدود اعتبارات مصوب قبل از هر گونه تعهدی از شورای عالی دفاع کسب مجوز کنند. بر این اساس قانونگذار به منظور نظارت بیشتر در این زمینه نظارت استصوابی دیگری در این حوزه معین کرده است. این تبصره، «نظارت مضاعف» در خصوص بودجه جنگ را پیش‌بینی کرده است. بنابراین در زمان جنگ و به لحاظ عدم رعایت مقررات عام نه‌تنها نظارت بر بودجه جنگ کاهش نمی‌یابد، بلکه افزایش شایان توجهی نیز خواهد داشت.

با عنایت به حکم اصل ۵۳ قانون اساسی که مقرر می‌دارد همه پرداختها در حدود اعتبارات مصوب و به موجب قانون انجام می‌گیرد، می‌توان نتیجه‌گیری کرد که جنگ عامل توقف نظارت‌های درونی، سیاسی و قضایی نیست، از این‌رو دستگاه‌های یادشده نظارتی، با عنایت به قوانین و مقررات مربوط بر هزینه‌کرد اعتبارات جنگی بر نحوه اجرای بودجه جنگ توسط دستگاه‌های درگیر در جنگ نظارت خواهند کرد.

## قراردادهای جنگی

قرارداد وسیله‌ای برای عینی کردن تعهدات و عقود است. بر این اساس یک طرف قرارداد متعهد به انجام امری در مقابل دیگری می‌شود. در نظام حقوقی ایران قراردادها یا معین‌اند که در این صورت تابع ضوابطی خواهند بود که قانونگذار در مقام بیان تعریف و قواعد حقوقی آنها برآمده و یا نامعین‌اند و به موجب ماده ۱۰ قانون مدنی ضمن احراز شروط اساسی، موجد توافقاتی می‌شود که البته نباید مخالف صریح قانون باشند. از سوی دیگر، قراردادها را به قراردادهای اداری و خصوصی تقسیم کرده‌اند. قراردادهای اداری نظام حقوقی متفاوتی از قراردادهای خصوصی دارند و تابع قواعد حاکم بر نظام حقوق عمومی‌اند و ناظر بر قراردادهایی هستند که یک طرف آن دولت (دستگاه اجرایی) بوده و برای تأمین خدمات عمومی منعقد گردد. مهم‌ترین عناصر قراردادهای اداری عبارت‌اند از ۱. لزوم حضور یک شخص حقوقی عمومی، ۲. تأمین هدف عمومی، ۳. پیروی این قراردادها از احکام مخصوص<sup>۱</sup> و ۴. صلاحیت دادگاه‌های اداری برای رسیدگی به اختلافات حاصل از قراردادهای اداری (انصاری، ۱۳۷۷: ۳۶).

قراردادهای جنگی را با معیارهای مختلفی می‌توان تفکیک کرد. گاه می‌توان قراردادهای جنگی را حسب موضوع تعریف کرد. بر این اساس قراردادهایی را که به منظور تأمین نیازمندی‌های جنگ در کشور به کار می‌رود می‌توان قرارداد جنگی خواند. همچنین می‌توان قراردادهای منعقد از محل اعتبارات جنگی مندرج در بودجه را قرارداد جنگی و قرارداد را حسب دستگاه اجرایی طرف قرارداد، جنگی یا غیرجنگی دانست. به‌طور کلی شاید بتوان

۱. این احکام لازمه قراردادهای اداری و موجد ویژگی‌هایی مثل اقتداری، ترجیحی و حمایتی بودن هستند.



قراردادهای جنگی را چنین تعریف کرد: «قرارداد جنگی قراردادی است که در زمان جنگ به شکل مستقیمی برای تأمین اقلام و خدمات مورد نیاز برای نبرد با دشمن، توسط دولت (دستگاه‌های اجرایی درگیر در جنگ) و از محل اعتبارات جنگی مندرج در بودجه سنواتی و طی قوانین و مقررات مربوط و تشریفات خاصی منعقد و اجرا می‌شود و تابع قوانین خاص است».

با چنین تعریفی رابطه قرارداد جنگی با قرارداد نظامی و دفاعی مشخص می‌شود. رابطه منطقی قراردادهای جنگی با عناوین یادشده، عموم و خصوص من وجه است. از این رو برخی از قراردادهای جنگی، نظامی یا دفاعی است، مثل موضوعات مشمول تبصره ۴۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۴. برخی دیگر از قراردادهای جنگی نیز می‌توانند غیرنظامی باشند، مثل موضوعات غیرنظامی مندرج در تبصره ۹ قانون بودجه سال ۱۳۶۴. نکته مهم آن است که هر دو گروه خارج از شمول‌اند. شایان ذکر است که برخی از موارد مندرج در بودجه جنگ شامل هیچ‌کدام از موارد مذکور (که خارج از شمول بودند) نبوده و در صورتی که بودجه سنواتی که چنین اعتباری را پیش‌بینی کرده است شرایط خاصی برای آن ذکر نکرده باشد، موضوع مشمول قانون محاسبات و تشریفات آن خواهد بود.<sup>۱</sup> قرارداد جنگی بنا بر تعریف مذکور، قراردادی اداری است و توسط دولت انجام می‌گیرد و تابع قوانین خاص است. قراردادهای مربوط به جنگ قبل از ۱۳۵۸، تابع لایحه قانونی راجع به اعتبارات مربوط به قراردادهای وزارت دفاع مصوب ۱۳۵۸/۸/۲۹ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران و آیین‌نامه اجرایی آن و تبصره ۴۷ قانون بودجه سال ۱۳۵۹ بود، اما پس از تصویب بند «د» تبصره ۴۵ ماده واحده قانون بودجه ۱۳۶۴ و آیین‌نامه‌های مربوط<sup>۲</sup>، منابع مذکور ملاک عمل قرار گرفتند. علاوه بر منابع یادشده، مطابق مفاد تبصره بند ۱ ماده ۳ آیین‌نامه تبصره ۲ ماده ۶۸ قانون محاسبات عمومی، کلیه قراردادهای منعقد شده از محل اعتبارات جنگی، طبق مفاد قرارداد قابل پرداخت بود. بنابراین چنانچه یک قرارداد جنگی منعقد شود و تشریفات مقرر (مانند تأمین اعتبار یا اجازه مقامات ذی‌صلاح) را نداشته باشد، باید براساس مفاد قرارداد هزینه آن را پرداخت کرد و نمی‌توان تعهدات قراردادی در قبال شخص ثالث را با این بهانه که تشریفات مقرر اخذ نشده است، ایفا نکرد. بر این اساس پرداخت‌ها انجام خواهد گرفت و سپس به موضوع رسیدگی می‌شود و خاطی مسئول جبران خسارت خواهد بود. از این رو عدم طی تشریفات قانونی داخلی، در قبال شخص ثالث قابل استماع نیست.

۱. برای مثال می‌توان از انجام تحقیقات برای جنگ نام برد.

۲. آیین‌نامه بند «الف» تبصره ۴۵ قانون بودجه ۱۳۶۴ کل کشور مصوب ۱۳۶۴/۴/۱۶ و آیین‌نامه بند «د» تبصره ۴۵ قانون بودجه ۱۳۶۴ کل کشور مصوب ۱۳۶۴/۷/۱۴.

از جمله استنادات قانونی که تفسیر مضیق از موضوع قراردادهای جنگی را اثبات می‌کند، تبصره ماده ۱ آیین‌نامه بند «الف» تبصره ۴۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور است. بر این اساس منظور از تقویت بنیه دفاعی (موضوع این ماده) قراردادهای خریدها و خریدهایی است که در ارتباط با تأمین اقلام و خدمات خاص نظامی با رعایت اولویت خرید از سازمان صنایع دفاع (به قیمت تمام‌شده) منعقد می‌شود. بنابراین موضوع قراردادهای جنگی یا اقلام و خدمات خاص نظامی است یا تسلیحات جنگی. مستفاد از قسمت آخر بند «د» تبصره ۴۵ قانون بودجه ۱۳۶۴ کل کشور و آیین‌نامه مربوط<sup>۱</sup> می‌توان گفت تنها وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح می‌تواند به عقد قرارداد جنگی (با موضوع خریدهای تسلیحاتی) اقدام کند، اما قراردادهای جنگی غیردفاعی بنا بر پیش‌بینی قانونی توسط سازمان‌های غیرنظامی منعقد می‌شود. اگرچه تبصره ۴۵ قانون بودجه ۱۳۶۴ بیشتر قائل به تفسیر مضیق از موضوع قراردادهای مربوط به جنگ است، مصادیق بند ۹ عام‌تر است و شمول مصادیق غیرنظامی جنگی را وسعت می‌بخشد.

پرداخت وجوه قراردادهای ناشی از خرید اقلام عمده دفاعی با دستور کتبی وزیر دفاع یا مقام مجاز از طرف ایشان قابل پرداخت بوده و برای خرید وسایل و تجهیزات نظامی دستور کتبی وزیر دفاع یا مقام مجاز از طرف ایشان مورد نیاز است که از طریق ذی‌حسابی وزارت دفاع به حساب مربوط به نیروهای سه‌گانه ارتش جمهوری اسلامی ایران (زمینی، دریایی و هوایی) واریز و همزمان فهرست نیازمندی‌های وسایل و تجهیزات نظامی دستگاه‌های مشمول بند «د» تبصره ۴۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور از طریق معاونت لجستیکی وزارت دفاع به نیروی دریافت‌کننده وجوه ارسال تا خریداری و تحویل کنند.<sup>۲</sup>

از مهم‌ترین مؤلفه‌های این قراردادها ضرورت کسب نظر شورای عالی دفاع قبل از هر خریدی است.<sup>۳</sup> این شورا تا پایان جنگ تحمیلی به حیات خود ادامه داد و پس از پایان جنگ در سال ۱۳۶۸ و در مجلس شورای بازنگری قانون اساسی منحل شد. به‌نظر می‌رسد وظایف آن به شورای عالی امنیت ملی واگذار شده باشد. براساس تبصره ۹ قانون بودجه ۱۳۶۵ به‌منظور هماهنگی در خریدهای خارجی، کلیه خریدها باید زیر نظر هیأتی مرکب از نمایندگان شورای عالی دفاع و وزارتخانه‌های دفاع و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی با کسب مجوز از شورای عالی دفاع در حدود اعتبارات مصوب انجام گیرد. تشریفات دیگری نیز در این بند پیش‌بینی شده بود. بر این اساس خرید هر گونه اقلام دفاعی قابل تولید در داخل از خارج کشور در موعد مقرر مورد

۱. موضوع تصویب‌نامه مورخ ۱۳۶۴.۷.۱۴ هیأت وزیران.

۲. بند «الف» تبصره ۱ ماده ۶ آیین‌نامه بند «د» تبصره ۴۵ قانون بودجه ۱۳۶۴ کل کشور.

۳. بند «الف» و «ب» ماده ۴۵ قانون بودجه ۱۳۶۴.

نیاز نیروها منوط به تأیید سازمان صنایع دفاع دایر بر عدم ساخت یا عدم توان ساخت در مدت تحویل کالا از خارج است. همچنین کلیه خریدهای خارجی اقلام عمده دفاعی براساس دستورالعمل و فرم واحدی انجام می‌گیرد که مطابق قانون توسط وزارتخانه‌های مزبور و دفتر خدمات حقوقی و بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران و هیأت موضوع بند «ز» این تبصره تهیه و به تصویب شورای عالی دفاع می‌رسد. علاوه بر ضوابطی که بیان شد، تشریفات دیگری برای قراردادهای جنگی در آیین‌نامه تبصره ۲ ماده ۶۸ قانون محاسبات عمومی ۱۳۴۹ بیان شده بود که نوع و چگونگی انجام معاملات و عقد قراردادهای مذکور را بیان می‌کرد.

براساس بند «ب» تبصره ۴۱ بودجه ۱۳۶۳، در کلیه مواردی که مصرف اعتبارات از شمول قانون محاسبات عمومی مستثنا شده است (که شامل قراردادهای جنگی نیز می‌شد)، تنظیم قرارداد یا گرفتن فاکتور الزامی است، مگر در موارد اضطراری که نیاز به تأمین کالا از قبل قابل پیش‌بینی نباشد و خرید به اندازه رفع اضطرار صورت گیرد و دولت و مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها و بانک‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی در تولید و توزیع آن به‌نحوی مداخله یا مباشرت نداشته باشند. به‌علاوه این‌گونه خریدها حداکثر تا آخر ماه بعد باید جداگانه برای رسیدگی یا حسابرسی به دیوان محاسبات محل تسلیم شوند.

مطابق اصل ۷۷ قانون اساسی، عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. قراردادهای جنگی با عنایت به نظریه شماره ۱۹۰۰ د ۱۲- مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۲۰ شورای نگهبان از طی چنین تکلیف قانونی معاف شده‌اند. براساس این نظریه، عهدنامه‌ها و مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی که در اثر تجاوز دولت بعثی عراق و جنگ تحمیلی به‌منظور تأمین نیازمندی‌های ارتش جمهوری اسلامی ایران، وزارت دفاع ملی ناگزیر از عقد قرارداد خرید اسلحه با شرکت‌های خارجی یا ایرانی شده است و قراردادهای بین این وزارت و شرکت طرف قرارداد امضا شده و می‌شود، از شمول الزام برای تصویب مجلس شورای اسلامی خارج‌اند و نیازی به تصویب مجلس شورای اسلامی ندارند (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۵۹). با وجود این چند نکته در نظریه یادشده محل بحث است. براساس این نظریه تنها قراردادهای دفاعی مربوط به جنگ از انجام تکلیف قانونی یادشده معاف شدند و سایر هزینه‌های غیرنظامی بودجه جنگ مشمول این اصل (و نه معافیت یادشده) خواهند بود. همچنین استفاده از قید «شرکت‌های ایرانی» در این نظریه محل تأمل است، چراکه اصولاً این اصل شامل قراردادهای بین‌المللی دولت ایران است و قراردادهای دولت ایران با شرکت‌های ایرانی تابع اجازه مجلس نمی‌شود که هم‌اکنون از آن مستثنا شود.

چنانکه بیان شد، بسیاری از ضوابط مختص قراردادهای جنگی در قوانین بودجه سنواتی بیان شده‌اند. با عنایت به اینکه اعتبار قوانین بودجه سالانه است، به‌جز مواردی که در خود قوانین بر اعتبار و دائمی بودن آن تأکید می‌شود و نیز تبصره‌های ۹ و ۴۵ بودجه ۱۳۶۴، سایر

قوانین، اعتبار خود را از دست داده‌اند و بر این اساس نیازمند قانونگذاری یا وضع مقررات مجدد هستیم.

## تأثیر شرایط جنگی بر بودجه عمومی

اگرچه این تحقیق در خصوص تأثیر شرایط جنگی بر بودجه جنگی است، جنگ بر بودجه عمومی نیز تأثیراتی دارد که می‌تواند موضوع تحقیقات دیگر باشد. به لحاظ شکلی، اصلاح بودجه و متمم‌های آن از اولین تأثیرات جنگ بر بودجه عمومی است. به دلیل عدم تأمین درآمدها و منابع مالی دولت و هزینه‌های ناشی از جنگ که پیش‌بینی‌ناپذیر است، بودجه معمولاً دارای کسری بسیار خواهد بود و برای تأمین کسری بودجه و نیز تأمین درآمدها و هزینه‌های پیش‌بینی‌ناپذیر معمولاً بودجه اصلاح یا نیازمند متمم می‌شود. همچنین این موضوع می‌تواند تهیه و متعاقب آن تصویب بودجه را به تأخیر بیندازد که چند دوازدهم شدن بودجه از عوارض چنین وضعی است.

اولویت‌بندی بودجه جنگی از دیگر تأثیرات بودجه جنگ بر بودجه عمومی است. بند «د» تبصره ۹ بودجه ۱۳۶۴ مقرر کرده بود کلیه وزارتخانه‌ها در صورت درخواست شورای عالی دفاع، طرح‌های مصوب آن شورا را در اولویت قرار داده و افراد و تجهیزات خود را در اختیار عملیات جنگی قرار دهند. همچنین دستگاه‌ها موظف شده بودند تا ۲۰ درصد از بودجه خود را به جنگ اختصاص دهند.

کمبود منابع ناشی از شرایط جنگی همچنین موجب ایجاد یک تأسیس حقوقی به نام «صرفه‌جویی» در زمان جنگ شد که نمونه آن را طی تبصره ۸ قانون اصلاح بعضی از مقررات قانون بودجه سال ۱۳۵۹ دیدیم. با توجه به شرایط جنگی کلیه نیروهای مسلح اعم از وزارت دفاع ملی، ژاندارمری و شهربانی جمهوری اسلامی ایران و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی از شمول صرفه‌جویی موضوع این تبصره مستثنا شدند. وضع قاعده حقوقی برای «صرفه‌جویی» و مستثنا شدن نیروهای مسلح از آن در زمان جنگ می‌تواند از جمله ممیزات بودجه جنگ و صلح باشد.

## نتیجه‌گیری

در دنیای کنونی، توان و قدرت نظامی در سیاست و روابط بین‌الملل و تعیین جایگاه کشورها در نظام بین‌الملل، نقش اساسی انکارناپذیری دارد. هرچند قدرت نظامی هر کشوری خود تابعی از متغیرهای متعدد همچون قدرت اقتصادی، سطح فناوری و سیاست خارجی است، در صورت فراهم بودن همه متغیرهای دخیل، اگر برنامه ریزی و سیاستگذاری مناسبی برای تقویت بنیه

دفاعی و نظامی وجود نداشته باشد، نمی توان انتظار داشت که نیروی نظامی قدرتمند و آماده عملیات در هر شرایطی وجود داشته باشد.

ضرورت‌های یادشده ناشی از وضعیت جنگی اصولاً موجب ایجاد نوعی تفکر دولت‌گرایی و تمرکز امور در دستان وی می‌شود. چنین موضوعی در تاریخ هشت‌ساله جنگ نیز نمایان بود. دولت‌گرایی می‌تواند سبب تضعیف بخش خصوصی شود و تضعیف این بخش خود در کاهش مالیات تأثیر بسزایی خواهد داشت. در بیشتر قوانینی که در زمان جنگ تصویب شد، چنین رویکردی نمایان بود. البته در طول هشت سال دفاع مقدس، در مقابل حامیان تمرکز امور در بخش دولتی، طرفداران بخش خصوصی و بازار نیز وجود داشتند، اما گرایش عمومی به سمت تمایل مذکور بود. با وجود این مهم‌ترین و بیشترین قوانین مالی کشور در این سال‌ها تصویب شدند. حجم تصویب قوانین مالی کشور در سال‌های جنگ حاکی از آن است که در زمان جنگ زمامداران حکومت درصددند تا از ابزار حقوقی در جهت کسب درآمد بیشتر استفاده کنند. بدیهی است با عنایت به اینکه تصویب قوانین مرتبط با مالیه عمومی در زمان جنگ تحت تأثیر شرایط جنگی است، این قوانین پس از جنگ اصلاح و بازبینی شوند. واقعیت آن است که نظام حقوقی حاکم بر بودجه در ایران مبهم، مشوش، مسکوت و ناکارآمد است و ضرورت تنقیح و تقنین واحد و هماهنگ در این عرضه ضروری به نظر می‌رسد.

در این مقاله با عنایت به ماهیت میان‌رشته‌ای بودن مفهوم جنگ تلاش کردیم در خصوص ماهیت اعتبارات مربوط بدان در ادبیات حقوقی روشن‌گری کنیم. بر این اساس به نظر می‌رسد در نظام حقوقی تعریف دقیقی از جنگ و مصادیق آن وجود نداشته باشد، از این رو نیازمند آنیم که به‌ویژه در مباحث بودجه‌ای و مالی و در قالب هنجار حقوقی تعریف واحد و منسجمی در این خصوص ارائه کنیم. با وجود این آنچه به‌عنوان اصل اساسی در نظام حقوقی بودجه می‌توان یافت، آن است که بودجه در بحرانی‌ترین شرایط نیز تابع اصل قانونی بودن است و اجرای بودجه به لحاظ قانونی یا دارای راه‌حل‌های خاصی است که به موجب قوانین مربوط مثل قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود یا مطابق تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران تعیین می‌شوند. چنین اصلی بر این نظریه استوار است که اگرچه جنگ، قواعد حقوق بین‌الملل را به مخاطره می‌اندازد، اما در حقوق داخلی بنا بر ماهیت و فلسفه مشروطیت نظام سیاسی، تأثیر تعلیقی در حقوق داخلی (اعم از قانون اساسی و موضوعه) نخواهد داشت. در خصوص مستثنا شدن بودجه جنگ از شمول قوانین عام باید گفت که این موضوع نافی وجود نظام حقوقی مستقل و مدون در این حوزه نیست. مهم‌ترین عامل خروج نظام حقوقی بودجه از شمول قواعد عمومی، وجود عنصر اضطرار، ایجاد وضعیت استثنایی و دفع خطر و ضرر بزرگ‌تر است. مبنای بودجه جنگ تفوق نگاه سیاسی بر حقوقی است و آثار چنین رویکردی در حقوق مالیه عمومی تأسیسات حقوقی ویژه‌ای در نظام حقوقی ایران خلق کرده است.

پس از جنگ دو تحول اساسی در مدیریت نظامی کشور ایجاد شد؛ اول، بازنگری در اصل ۱۷۶ قانون اساسی و دوم قانون تشکیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح که هر دو اتفاق طی سال ۱۳۶۸ به وقوع پیوست. براساس اصلاحات انجام گرفته در اصل ۱۷۶ قانون اساسی مقرر شد به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی، شورای عالی امنیت ملی تشکیل می‌شود. یکی از شوراها فرعی این نهاد شورای دفاع است و به نظر می‌رسد این شورا جایگزین شورای عالی دفاع شده باشد. همچنین با عنایت به تصویب قانون تأسیس وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و تغییر در آرایش نیروهای نظامی و واگذاری وظایف مالی و بودجه‌ای این نیروها به وزارت یادشده ضروری به نظر می‌رسد نظام حقوقی بودجه جنگ توسط نهادهای مذکور با عنایت به مفاهیم جدید جنگ و فناوری‌های نظامی، نظام اقتصادی و از همه مهم‌تر ساختار اداری و سیاسی بازبینی و تنقیح شود. نکته آغازین این اصلاحات می‌تواند ماده واحد قانون هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنای هستند، باشد و با حذف قید «به استثنای هزینه‌های جنگی که با رعایت تبصره ۹ و ۴۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ انجام می‌گیرد» و پیش‌بینی جایگزین‌ها و نظام حقوقی مناسب فصل جدیدی در سیاستگذاری‌های حاکم بر این حوزه ایجاد کرد.

## منابع

۱. سائلی، محمود؛ ارفعی، عالیہ (۱۳۷۳)، جنگ و صلح از دیدگاه حقوق و روابط بین‌الملل، مؤسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
۲. فلسفی، هدایت‌الله (۱۳۹۱)، جهان فارغ از جنگ: آرمان یا واقعیت؟، ویژه‌نامه جنگ و صلح ماهنامه مهرنامه.
۳. محسنی، عباس؛ اصلانی، رشید (۱۳۸۲)، مسئولیت محاسباتی و نظارت‌های مالی و عملیاتی، مرکز پژوهش‌های مجلس، چ اول.
۴. رستمی، ولی (۱۳۹۳)، مالیه عمومی، تهران، میزان، چ سوم.
۵. امامی، محمد؛ نادری باب اناری، مسعود (۱۳۸۶)، تأملاتی پیرامون نظارت مالی در دستگاه‌های دولتی در ایران، نشریه حقوق اساسی، نسل چهارم، ش هشتم.
۶. رشید یانی رشیدآبادی، کیومرث (۱۳۸۹)، بررسی سازوکار نظارت بر بودجه در نظام قانونی ایران، دانشکده حقوق پردیس قم دانشگاه تهران.
۷. فرجوند، اسفندیار (۱۳۸۴)، فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه، فروزش.
۸. انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۷)، کلیات حقوق قراردادهای اداری، نشر حقوقدان.

۹. شورای نگهبان به نقل از مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۹)، مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی، نشر معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۱۰. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۱. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶.
۱۲. قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند مصوب ۱۳۶۴ و آیین‌نامه اجرایی آن.
۱۳. قوانین سنواتی سال‌های ۱۳۵۹، ۱۳۶۰، ۱۳۶۱، ۱۳۶۲، ۱۳۶۳، ۱۳۶۴، ۱۳۶۵، ۱۳۶۶.
۱۴. تبصره‌های دائمی (۹) و (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۶۴.
۱۵. آیین‌نامه بند «الف» تبصره (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور.
۱۶. آیین‌نامه بند «د» تبصره ۴۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور.
۱۷. آیین‌نامه اجرایی بند ۲ تبصره ۹ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور.