

## بررسی نحوه تعامل قوای مجریه و مقننه در بودجه ریزی\*

### چکیده

در این مقاله، صلاحیت های قوای مجریه و مقننه در بودجه ریزی، بررسی شده است. ابتدا وجه دخالت قوه مقننه در امر بودجه تبیین شده سپس به عواملی اشاره شده است که می توانند در شدت و ضعف دخالت قوه مقننه در بودجه ریزی مؤثر باشند. از طرف دیگر برای تبیین بهتر میزان دخالت هر یک از قوای مجریه و مقننه در بودجه ریزی، روش های مرسوم و معمول بودجه ریزی و نقش هر یک از قوای مذکور در مدل های بودجه ریزی مطرح شده است. همچنین، مراحل چهارگانه بودجه ریزی و میزان دخالت قوه مقننه در هر مرحله به طور تطبیقی مطالعه شده است.

در ادامه مطلب، محدودیت های مجلس در بودجه ریزی در دو نوع محدودیت- های کلی و محدودیت های خاص (مربوط به مرحله اصلاح لایحه بودجه) بررسی شده است.

در نهایت، اختیارات قوه قانون گذاری از منظر عملی و عینی تر در دو مرحله تصویب بودجه و نظارت بر بودجه، ارزیابی و مطالعه شده است.

---

\* گروه حقوق عمومی اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی، بویژه از آقای حسین نبی لو که در تهیه این مقاله زحمت زیادی متقبل شدند تشکر می شود.

**مقدمه**

برخی معتقدند که در بودجه‌ریزی کشور، قوه مقننه در مقایسه با قوه مجریه اختیارات محدود دارد و در نتیجه در موضع ضعف است. نابرابری در دسترسی به اطلاعات، محدودیت‌های قانونی، پیش‌دستی قوه مجریه در بودجه‌ریزی، پیچیدگی امور اجرایی و بوروکراسی حاکم بر مراحل تنظیم بودجه یا گزارش عملکرد بودجه، قانون-گذار را در تجزیه و تحلیل انتخاب‌های دولت و منابع اختصاص یافته به آنها دچار مشکل می‌کند. این‌گونه موانع سبب شده است که اختیارات این قوه در مرحله بودجه-ریزی، صرفاً به تأیید و تجویز مبالغ اختصاص یافته در قوه مجریه محدود شود. این موانع و مشکلات موجبات دخالت قوه مجریه در حیطه اختیارات قوه مقننه و منفعل-شدن مجلس در برابر بودجه‌های سالانه دولت را فراهم آورده است.

به اعتقاد اینان بررسی اجمالی نظام بودجه‌ریزی ایران نشان می‌دهد که در نظام حقوق اساسی ایران، حضور مجلس در فرایند بودجه‌ریزی تنها در دو حوزه ملموس است: یکی از این دو، حوزه بررسی و اتخاذ تصمیم درباره منابع قابل وصول و اختصاص آن منابع به مصارف عمومی است و حوزه دیگر، نحوه نظارت و ارزیابی نتایج مالی و عملیاتی ناشی از اجرای بودجه است. حال آنکه رویکرد کلی نسبت به اختیارات مقننه در بودجه‌ریزی در بسیاری از کشورها در حال تغییر است و قوای مقننه که خود را نماینده اراده عمومی می‌دانند در حال گسترش حیطه‌های صلاحیتی خود به مراحل تهیه و تنظیم بودجه به انحای مختلف هستند.

در نوشته حاضر، با توجه به ادعای مذکور، ابتدا مبانی دخالت قوه مقننه در بودجه-ریزی بررسی شده، سپس با مطالعه تطبیقی نظام‌های بودجه‌ریزی در سایر کشورها اختیارات مجلس شورای اسلامی در فرایند بودجه‌ریزی بررسی شده است.

**بند اول - چرایی دخالت قوه مقننه در بودجه‌ریزی**

کدام یک از قوای مجریه و مقننه باید به تنظیم بودجه بپردازد؟ اگر قوه مقننه نیز باید در بودجه‌ریزی مشارکت داشته باشد در این خصوص باید چه اختیارات و صلاحیت-هایی داشته باشد؟

بنابراین، سه مفهوم و رابطه بین آنها موضوعات و مؤلفه‌های گزارش حاضر را تشکیل می‌دهند: بودجه، قوه مقننه و قوه مجریه.

به نظر می‌رسد پاسخ این پرسش که حدود دخالت هر یک از قوای مقننه و مجریه در تنظیم بودجه به چه میزان باید باشد، در تعریف بودجه قرار دارد. صرف نظر از تعاریف متعددی که با رویکردهای متفاوت به بودجه ارائه شده است، تعریف رسمی و قانونی بودجه عبارت است از اینکه: «بودجه برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه می‌شود و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که منجر به نیل به سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود.»<sup>۱</sup>

واژه‌های «درآمد» و «هزینه» که در این تعریف به کار رفته‌اند، معیارهایی هستند که می‌توانند یارای ما در حل این مسئله باشند. واژه «درآمد» شامل انواع درآمدهای دولت می‌باشد که در بسیاری از کشورها عمده‌ترین آنها مالیات است. مالیات در حقوق عمومی یکی از مفاهیم بنیادین محسوب می‌شود که بسیاری از نهادهای موجود دولت و حتی خود دولت نیز وجود خود را به گونه‌ای مدیون آن می‌دانند<sup>۲</sup> و علی‌الخصوص مطالعه تاریخی مجالس بیانگر این امر است که چگونگی تمشیت روابط ناشی از پدیده مالیات و چگونگی نظارت بر نحوه هزینه منابع مالیاتی در مجلس، یکی از وظایف مجلس بوده است. از آنجا که نمایندگان مجلس، نمایندگان مردم قلمداد می‌شوند، خود را در تصمیم‌گیری راجع به امر مالیات، یعنی منابع مالی دولت که از طریق مردم تأمین می‌شود، محق می‌دانند. در کشورهای دیگری که عمده درآمد کشور از منابع غیرمالیاتی مانند نفت تأمین می‌شود نیز به دلیل اینکه نفت ثروتی ملی است و مجلس نیز نماینده اراده ملی در کشور محسوب می‌شود، در نحوه هزینه آن مداخله می‌نماید.

از سوی دیگر بحث مصارف یا هزینه‌ها مطرح است. از آنجا که در اغلب کشورها مفهومی به نام «منفعت عمومی» توجیه‌کننده نحوه هزینه‌کردن منابع توسط دولت است<sup>۳</sup> و به نظر می‌رسد تنها نمایندگان مردم صلاحیت داوری در خصوص منفعت عمومی را دارند، بنابراین مفهوم منفعت عمومی می‌تواند برای دخالت قوه مقننه در امر بودجه-

۱. قانون محاسبات عمومی، مصوب ۱۳۶۶/۶/۱، مجلس شورای اسلامی، ماده ۱.

۲. See for instance: Kiser, Edgar & Linton, April (2001), "Determinants of the Growth of the State: War and Taxation in Early Modern France and England", in *Social Forces*, December 2001, Vol.80, No. 2., pp. 411-448

۳. علی اکبر شبیری نژاد و قاسم صالح خو، بودجه ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها): *زمینه‌های نظری و توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی در باب شفافیت بودجه*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۵۱.

ریزی بهانه بسیار خوبی باشد؛ چرا که اساسی‌ترین خصیصه بودجه این است که بین هزینه‌ها و درآمدهای دولت موازنه برقرار سازد و برداشت خاص قوای مقننه و مجریه از منفعت عمومی می‌تواند بیانگر چگونگی تخصیص درآمدها بر هزینه‌ها باشد؛ اعم از اینکه درآمدها مالیاتی یا غیر مالیاتی باشند.

تا بدین‌جا ملاحظه می‌شود که نهادی که اولاً و بالذات باید درباره بودجه تصمیم بگیرد، همانا قوه مقننه است. از سوی دیگر، نهادی که باید این تصمیمات را اجرا نماید، قوه مجریه است. این قوه به دلیل وارد بودن در جزئیات امور و همچنین به دلیل اشتغال دائمی به دخل و خرج و امور اجرایی، می‌تواند در نحوه تخصیص منابع به منافع عمومی متعارض و متزاحم نقشی تعیین‌کننده داشته باشد. علاوه بر این، با توجه به اینکه در صورت تحقق نیافتن برنامه‌های دولت در بودجه، قوه مجریه باید در مقابل مقامات گوناگون پاسخگو باشد و از آنجا که اصل پاسخگویی<sup>۱</sup> ایجاب می‌کند که متناسب با وظایف، اختیارات نیز وجود داشته باشد<sup>۲</sup> و به تناسب اختیارات باید پاسخگویی را در نظر داشت، بنابراین در خصوص بودجه‌ریزی باید اختیارات ویژه‌ای برای قوه مجریه قائل شد. بنا به ملاحظات فوق، بحث بودجه و بودجه‌ریزی تبدیل به موضوع مورد اختلاف میان قوای مجریه و مقننه می‌گردد.

سؤالی مطرح است که اختیارات قوه مقننه در این مسئله حساس به چه میزان می‌تواند باشد. البته نحوه پاسخ به سؤال نخست به شدت بر نحوه پاسخ به سؤال دوم تأثیرگذار است. با توجه به اینکه در این امر، اختیارات قوه مقننه در تقابل با اختیارات قوه مجریه قرار می‌گیرد، در موضوع بودجه‌ریزی گزیری نیست که همواره تعامل بین این دو قوه در نظر گرفته شود و بین اختیارات این دو نهاد موازنه برقرار شود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

#### 1. Accountability

۲. این عبارت بیانگر عبارتی است که در فلسفه حق، هنگام تحمیل وظیفه‌ای قانونی بر شخصی، عنوان می‌کنند که بایستن مستلزم توانستن است (Ought Implies Can.) بحث حاضر را نیز می‌توان بر همان الگو منطبق نمود، زیرا برای اینکه بتوان قوه مجریه را بازوی اجرایی بودجه دانست، باید اختیاراتی نیز برای توانمندسازی آن قوه به وی واگذار نمود و به تناسب این اختیارات، باید انتظار پاسخگویی داشت.

## بند دوم - عوامل مؤثر بر نقش قوه مقننه و تعامل آن با قوه مجریه در بودجه

تقریباً در تمام نظام‌های سیاسی، عقیده عموم بر این است که قوه مجریه در تهیه بودجه سالانه و ارائه آن به قوه مقننه صلاحیت، نقش یا اختیار اولیه و پیشینی دارد. قوه مقننه نیز اختیار بازبینی و اصلاح و در بعضی موارد اختیار قبول یا رد این سند را دارد. در این چارچوب بسیار وسیع، عملکردهای واقعی قوای مقننه و مجریه در روند بودجه‌ریزی از یک کشور به کشور دیگر بر اساس قانون اساسی، قوانین عادی، آئین-نامه‌های داخلی مجالس، چگونگی موازنه در قدرت سیاسی، سنت‌های حقوقی و سیاسی رایج در نظام‌های مختلف و انتظارات بازیگران سیاسی و مردم در نوسان است.<sup>۱</sup> طیفی از موضوعات، عوامل و سازوکارهایی که بر ارتباط بین دو قوه مجریه و مقننه در بودجه، تأثیر می‌گذارند به قرار زیر هستند:

۱. به دلیل اینکه بودجه‌ای که گستره آن در سطح ملی است، تقریباً بر زندگی تمامی افراد جامعه تأثیر می‌گذارد و یکی از مهم‌ترین ابزارهای اجرای سیاست عمومی است. بنابراین، قوه مقننه و مجریه هر یک در صدد آن‌اند که میزان تأثیر خود را بر بودجه افزایش دهند.

۲. قوانین اساسی به قوای مقننه و مجریه اختیارات و تکالیف خاصی را در بودجه-ریزی اعطا می‌کنند، اما این اختیار نسبی قوای مقننه و مجریه به دلیل نوسانات افکار عمومی، جابجایی شخصیت‌ها، یا اوضاع و احوال سیاسی متغیر که می‌تواند فرصت‌های گوناگونی را برای هر یک از این قوا فراهم آورد، ممکن است متغیر باشد.

۳. بسیاری از مجالس قانون‌گذاری تنها بین دو تا چهار ماه فرصت دارند تا درباره تصویب یا رد لایحه بودجه تصمیم‌گیری نمایند. این زمان نسبتاً اندک که حجم کاری بسیار بالایی می‌طلبد می‌تواند بر اختیارات قوه مجریه چه به شکل حقوقی و چه در شکل واقعی آن در خصوص بودجه، بسته به مدت زمان آن، تأثیرات مثبت و منفی داشته باشد.

1. National Endowment for Democracy (2003), *Legislatures and the Budget Process: An International Survey*, Available at: [http://www.accessdemocracy.org/library/1651\\_gov\\_budget\\_093103.pdf](http://www.accessdemocracy.org/library/1651_gov_budget_093103.pdf), p.

۴. یک ساله و چندساله بودن بودجه می تواند بر نقش هر یک از قوا در خصوص برنامه ریزی برای بودجه تأثیر بگذارد. به نظر می رسد که نقش قوای مقننه در بودجه های چندساله پررنگ تر از بودجه های یک ساله است.

۵. چگونگی تنظیم و تهیه لایحه بودجه نیز می تواند در میزان اختیاراتی که مجلس در عمل می تواند به انجام برساند، تأثیرگذار باشد. برای مثال، پیچیده نویسی بودجه می تواند بسیاری از نمایندگان را از ارائه نظر در خصوص بودجه برحذر دارد، یا اینکه موجب سرگردانی بخش خصوصی شود که می تواند با لابی گری خود در مجلس نقش فعالی در تنظیم بودجه داشته باشد.

۶. یکی از دیگر مؤلفه های بسیار مهم که می تواند بر میزان اختیارات قوه مقننه تأثیرگذار باشد، توانایی این قوه در اصلاح بودجه پیشنهادی قوه مجریه است. یکی از مهم ترین اموری که مجلس بدان رسیدگی می کند مشارکت وی در تنظیم بودجه است، مع الوصف وظیفه این قوه اغلب محدود به بودجه نیست و متکفل بسیاری دیگر از وظایف نیز می باشد.<sup>۱</sup> این امر مجلس را در خصوص رسیدگی به بودجه با محدودیت های بسیاری از قبیل محدودیت های کارشناسی، محدودیت های زمانی و همچنین محدودیت هایی که ممکن است با قوانین مختلف بر اصلاح بودجه پیشنهادی تحمیل شود، مواجه می سازد. در واقع نیروی انسانی کافی، مکان، دفاتر و تجهیزات و تخصص فنی برای قوای مقننه در انجام وظایفی که به موجب قانون اساسی یا قوانین دیگر به آنها واگذار شده است، اهمیت اساسی دارند. بدین منظور، بسیاری از قوای مقننه برای کمک رسانی در تجزیه و تحلیل بودجه، ارائه پیشنهادهای جایگزین و انجام وظایف نظارتی، دفتر بودجه مستقلی ایجاد کرده اند.

۷. آئین نامه های داخلی مجالس یکی از عواملی است که می تواند به شدت بر میزان اختیارات قوه مقننه در خصوص بودجه تأثیرگذار باشد. این آئین نامه ها ممکن است به گونه ای تنظیم شوند که به قوای مقننه اجازه و قابلیت نقشی فعال در بودجه ریزی بدهند یا در مقابل آن مانع تراشی کنند.

۱. برای نمونه رک: فیلیپ نورتون، «پارلمان در یک نگاه»، ترجمه حسن وکیلان، مجلس و پژوهش، سال دوازدهم، شماره چهل و هشتم، تابستان ۱۳۸۴، صص ۹۸-۲۸۷.

۸. بسیاری از مجالس برای تأمین انسجام و هماهنگی در بودجه‌ریزی و تقلیل نتایج و تأثیرات منفی مالی ناشی از اصلاحات احتمالی، محدودیت‌های معقولی بر اختیارات اصلاحی اعضای خود تحمیل می‌کنند.

۹. یکی از اموری که در کشورهای دموکراتیک همواره در خصوص بودجه در نظر است، شفافیت در بودجه‌ریزی است. طرح بودجه و امکان اصلاح آن در قوه مقننه و علی‌الخصوص در جلسات علنی آن موجب می‌شود که امکان نظارت عمومی در روند بودجه فراهم آید؛ نظارتی که به معنی مشارکت مستقیم مردم در خصوص بودجه‌ریزی و یکی از عناصر سازنده دموکراسی‌های پایدار است. بنابراین در دموکراسی‌های مدرن، نظارت مداوم و پیشگیرانه مجلسی<sup>۱</sup> بر نحوه استفاده قوه مجریه از منابع کشور، وظیفه مهم قوه مقننه است و بسیاری از مجالس قانون‌گذاری برای انجام چنین وظیفه‌ای از کمیته‌های خود یا از حسابرسان مستقل بهره می‌گیرند.<sup>۲</sup>

در بسیاری از کشورهای جهان، بودجه‌ها به صورت یک‌ساله تنظیم می‌شوند. این روند به شکل چرخشی همه‌ساله اتفاق می‌افتد. در این روند آماده‌سازی بودجه، تحلیل آن، بحث و مشورت درباره آن و تصویب و نظارت بر آن در یک چرخه اتفاق می‌افتد. در این چرخه، سه عامل در قابلیت مجالس قانون‌گذاری در تجزیه و تحلیل بودجه، نقش مهمی دارند و محتوای بودجه را تحت تأثیر قرار می‌دهند:

۱. تشکیلاتی که به بررسی بودجه می‌پردازند.

۲. زمان کافی برای بازبینی و بحث بر روی لایحه بودجه از سوی قوه

مقننه.

۳. منابعی که در دست قوه مقننه برای رسیدگی به بودجه وجود

دارند. روند چرخشی و منظم بودجه به مجلس امکان می‌دهد که داده-

های قبلی، پیش از ارائه بودجه به مجلس در قوه مقننه وجود داشته باشد

و این به معنای آمادگی و توانمندی قبلی مجلس در روند تصویب بودجه

است.

---

۱. البته برخی معتقدند که اصطلاح نظارت پیشگیرانه بدین معنا نیست که این نظارت نوعی نظارت پیشینی است، نظارت پیشینی وجود ندارد و تقسیم بندی نظارت به نظارت پیشینی و پسینی خالی از وجه است. رک: محمد راسخ، (زیر چاپ)، «نظارت و تعادل: مفهوم و ساختار»، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها.

2. National Endowment for Democracy (2003), op.cit., p. 4-5

## بند سوم- روش‌های بودجه‌ریزی و تعامل قوای دوگانه در خصوص بودجه

در کشورهای مختلف جهان در خصوص اختیارات بودجه‌ای مجالس قانون‌گذاری سه الگوی عمده وجود دارد:

۱. **مجالس بودجه‌ریز:** در این روش، مجالس اختیار اصلاح یا رد لایحه بودجه را دارند. این مجالس همچنین می‌توانند طرح بودجه جایگزین لایحه بودجه را ارائه کنند؛ مانند ایالات متحده و تا حدودی فیلیپین و نیجریه.
۲. **مجالس تأثیرگذار بر بودجه:** در این روش، مجلس می‌تواند بودجه را تغییر دهد یا رد کند، اما خود مجلس نمی‌تواند بودجه جایگزین پیشنهاد کند؛ مجالس کشورهای حوزه اسکاندیناوی تابع این روش هستند. نظام بودجه‌ریزی در ایران را نیز می‌توان این چنین دانست.
۳. **مجالس غیر تأثیرگذار یا با تأثیرگذاری کمینه (یا مجالس تصویب‌کننده بودجه):** در این روش مجلس اختیار رد بودجه را ندارد، همچنین نمی‌تواند طرح بودجه جایگزین ارائه نماید. در بهترین حالت ممکن، مجلس نقش خود را به موافقت با بودجه‌ای که قوه مجریه ارائه کرده است، محدود می‌نماید.<sup>۱</sup> روش وست‌مینستری مجلس نمونه‌ای از این روش است که اصلاحات بودجه در آنها به ندرت صورت می‌گیرد. بریتانیا و نیوزیلند نمونه‌های دو کشوری هستند که هم اکنون تابع این روش می‌باشند. در این نظام، اصلاحات مجلسی که بدون رضایت دولت صورت گیرند، به منزله رأی عدم اعتماد مجلس به دولت تلقی می‌شوند.<sup>۲</sup> مالاوی نمونه دیگر این روش است و در این کشور هر اصلاحی را که قوه مقننه در پی ایجاد آن در لایحه بودجه است، قبلاً باید دولت پیشنهاد کرده باشد.

1. "Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice", Available at: [http://www.dcaf.ch/\\_docs/legal\\_intel\\_oversight/Section%20IV\\_Parliament.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/legal_intel_oversight/Section%20IV_Parliament.pdf), p. 96  
 2. Interparliamentary Union (2003), "Parliaments and the Budgetary Process including from a Gender Perspective", Available at: [www.ipu.org/PDF/publications/manila02\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/manila02_en.pdf), p. 5



### بند چهارم - مراحل بودجه و اختیارات قوه مقننه

کل فرایند بودجه از چهار مرحله تشکیل می‌شود: ۱. مرحله تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه ۲. مرحله تصویب بودجه ۳. مرحله اجرای بودجه ۴. مرحله نظارت بر اجرای بودجه.

#### الف) مرحله تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه

در اغلب کشورها دخالت قوه مقننه در مراحل اول و سوم یا وجود ندارد یا بسیار ضعیف است، ولی در عوض قوای مقننه در مراحل دوم و چهارم، یعنی مرحله تصویب و نظارت بر اجرای بودجه نقش بسیار فعالی دارند.

اولین فرصتی که مجلس می‌تواند خود را در روند بودجه درگیر کند، در همان مراحل اول تهیه بودجه است؛ یعنی زمانی که دولت به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های متبوع خود، خط‌مشی‌هایی را در خصوص درخواست بودجه و میزان آن ارائه می‌نماید. در این مرحله، درگیری و مشارکت مقننه می‌تواند غیررسمی و از طریق روابط شخصی باشد یا در بعضی کشورها می‌تواند به شکل رسمی هم از طریق اعضای که خود وزیر هستند صورت پذیرد. در کشورهایی که تعداد قابل توجهی از اعضای مجلس در کابینه نیز حضور دارند، خط ممیز بین مجریه و مقننه کمتر مشهود است و تعاملات غیر رسمی در خصوص بودجه ممکن است تمام روند تقنینی رسمی بودجه را تحت تأثیر قرار دهد.

به نظر می‌رسد در کشورهای مختلف، برای ایجاد ساختارهای رسمی‌تر به منظور درگیرکردن مقننه در مراحل اولیه بودجه‌ریزی تمایلی هر چند اندک ولی روز افزون وجود دارد. امروزه حداقل در نه کشور، قوه مقننه در خصوص گزارشی که قبل از ارائه بودجه به مجلس از طرف دولت تقدیم می‌شود، مذاکره می‌کنند. در چهار کشور یعنی مجارستان، ایتالیا، پرتغال و سوئد، در خصوص سقف خاص کل مخارج پیشنهادی از سوی مجریه، رأی‌گیری می‌کنند و دولت ملزم است این امور را در تهیه بودجه رعایت کند.

در این خصوص کشور سوئد گوی سبقت را از سایر کشورها ربوده است. در این کشور معمولاً در ۱۵ آوریل هر سال، دولت سندی را که به لایحه بودجه بهاره<sup>۱</sup> معروف

است، تقدیم مجلس این کشور می‌کند. این سند به خودی خود بودجه نیست، اما نمایانگر رئوس کلی بودجه‌ای است که دولت قصد دارد تا پنج ماه بعد آن را پیشنهاد دهد. سند بودجه بهاره، سقف هزینه‌های سال مالی بعد و دو سال بعد از آن را پیشنهاد می‌دهد و دربرگیرنده تخصیص‌هایی است برای بیست و هفت زمینه‌ای که هزینه‌ها باید در آن زمینه‌ها خرج شوند. دولت ملزم به تهیه بودجه و تقدیم آن به مجلس تا ماه سپتامبر است. سقف هزینه‌ها و تخصیص‌ها، در لایحه بودجه باید منطبق با لایحه بودجه بهاره باشد.

بسیاری از کشورها به موجب قانون اساسی یا قوانین عادی، دولت را به تقدیم لایحه بودجه به مجلس در یک زمان معین قبل از آغاز سال مالی ملزم می‌کنند. بعضی دیگر از کشورها زمان‌بندی روند بودجه را بر اساس سنت خود انجام می‌دهند. دلیل این امر آن است که به قوه مقننه برای بازبینی بودجه و در صورت امکان، ارائه اصلاحات زمان کافی داده شود تا آن را قبل از آغاز سال مالی به شکل قانون درآورد. زمان‌بندی روند بودجه می‌تواند تأثیرات بسیاری بر کیفیت تجزیه و تحلیل و مذاکرات مجلس داشته باشد. میزان این زمان نسبی است؛ برای مثال در مکزیک (در سال‌هایی که موعد انتخابات است) پانزده روز و در ایالات متحده هشت ماه است. در نظام‌های مجلسی میانگین این زمان دو ماه است.

### ب) مرحله تصویب بودجه

در این مرحله توانایی اصلاح بودجه پیشنهادی دولت یکی از مستقیم‌ترین و قدرتمندترین ابزارهای قوای مقننه برای تأثیرگذاری بر خط مشی ملی است. در بسیاری از کشورها اختیار اصلاح، یکی از حیاتی‌ترین ابزارها برای ارتقای مشارکت عمومی، توانمندسازی نظارت مؤثر، تقویت میزان شفافیت، و بازرسی خط مشی مالی دولت است. بدون داشتن اختیار اصلاح، مجلس تبدیل به تصدیق‌کننده صرف قانون بودجه می‌شود و در نتیجه مردم از مستقیم‌ترین راه‌های خود برای حکمرانی محروم می‌گردند.

### ج) مرحله اجرای بودجه

مرحله اجرای بودجه کلاً به عهده قوه مجریه است و مجلس نمی‌تواند در اجرای بودجه مداخله نماید، هرچند که ممکن است مجلس بر اجرای بودجه طی روند آن نظارت کند. این نوع نظارت نباید صورت مداخله در اجرای بودجه را به خود بگیرد و

مانع فعالیت‌های مدیران اجرایی شود (معضلی که کشور ما در حال حاضر با آن روبروست) بلکه این نوع نظارت باید پس از اتمام اجزای عملیات اجرایی بودجه صورت گیرد.

#### د) مرحله نظارت بر بودجه

در اغلب کشورها وظایف قوه مقننه تنها با تصدیق بودجه به پایان نمی‌رسد، بلکه یکی از مؤلفه‌های اساسی مسئولیت مالی مجلس، نظارت مستمر بر اجرای بودجه در قوه مجریه است. حال این نظارت ممکن است مستقیم یا با نهادهایی باشد که مجلس را در انجام نقش خود یاری می‌رسانند و به نمایندگی از مجلس به این امر اقدام می‌کنند. معمولاً قوای مقننه ترکیبی از سازوکارهای داخلی و مستقل را برای انجام نقش‌های نظارتی خود بر می‌گزینند. نظارت مجلس معمولاً در بودجه‌ریزی برای آن اهمیت درجه دومی دارد، چرا که این‌گونه نظارت بسیار پیچیده، سخت و ملال‌آور بوده و در نظر قانون‌گذاران، مقرون به صرفه نیست. علی‌الخصوص در صورتی که نمایندگان مجلس از اعضای حزب اکثریت باشند، نظارت مجلس بر بودجه ممکن است ضعیف‌ترین شکل را به خود بگیرد.

در صورتی که نقش قوه مقننه در کل فرایند بودجه‌ریزی مضیق باشد، نظارت بر اجرای بودجه ممکن است به عنوان ابزار اولیه در اثرگذاری بر اعمال مالی دولت در نظر گرفته شود. از طریق نظارت مجلس، قانون‌گذاران می‌توانند در ارتقای میزان کارایی دولت مشارکت داشته باشند و در خصوص موضوعاتی که نیاز به سرمایه‌گذاری بیشتر یا کمتر دارند، اظهار نظر کنند یا می‌توانند اعمال دولت را دقیق بررسی کنند. فلسفه نظارت مجلس حصول اطمینان از این امر است که سرمایه‌های تخصیص یافته برای امور عمومی، در چارچوب و طبق موازین پیش‌بینی شده هزینه شوند، در غیر این صورت مجلس می‌تواند به اعمال اصلاحی مبادرت نماید.

عموماً ابزارهایی که مجالس قانون‌گذاری به منظور اعمال موازین و قواعد اصلاحی دارند به پنج دسته تقسیم می‌شوند:

۱. **شناسایی ناهماهنگی‌های مالی:** جلب توجه دولت به موارد ناهماهنگی‌های مالی از طریق تذکر یا حتی از طرق غیررسمی گاهی برای تسهیل در عمل اصلاحی و تذکر به دولت، کافی است.

۲. **افشای عمومی:** افکار عمومی یکی از قوی‌ترین فشارهایی است که دولت را ملزم به عطف توجه به نگرانی‌های مجلس در خصوص بودجه می‌کند.
۳. **پی‌گیری‌های قانونی<sup>۱</sup> یا قضایی:** مجلس ممکن است علیه اشخاصی که با سوء مدیریت، سرمایه‌های دولت را حیف و میل می‌کنند، پی‌گیری‌های قانونی یا قضایی مقتضی را به انجام برساند.
۴. **اقدام تقنینی:** این نگرانی که ممکن است مجلس در بودجه بعدی دولت، اصلاحات اساسی صورت دهد، یکی از انگیزه‌های عمده در پاسخگویی مالی در مدیریت بودجه است.
۵. **رای عدم اعتماد:** این ابزار در اغلب کشورها بسیار محدود استفاده می‌شود. سؤال نمایندگان از وزرا و رئیس جمهور و همچنین استیضاح آنان نمودهای مختلف این ابزار هستند.<sup>۲</sup>
- البته باید متذکر شد که این نظارت‌ها ممکن است در نهایت به مسئولیت‌گیری، مدنی، اداری و انضباطی اجراکنندگان بودجه منجر شود.<sup>۳</sup>

### بند پنجم - محدودیت‌های مجلس در بودجه

قوای مقننه آن هنگام که در صدد تصمیم‌سازی راجع به موضوعات بودجه‌ای هستند، اغلب با موانع و محدودیت‌ها برخورد می‌کنند که شامل محدودیت‌های کلی و محدودیت‌هایی است که در اصلاح لایحه بر مجلس تحمیل می‌شود. محدودیت‌های

#### 1. Legal Action

۲. در خصوص مرحله نظارت بر اجرای بودجه لازم است ذکر شود که در ایران، بیشترین بار مسئولیت این امر بر عهده دیوان محاسبات است که وابسته به قوه مقننه می‌باشد. در خصوص اختیارات این دیوان نکته جالبی که به نظر می‌رسد، قائل شدن اختیارات قضایی برای این دستگاه است که با توجه به ماهیت کار این دستگاه که همانا نظارت بر اجرای بودجه است، خلاف قانون اساسی و اصول مسلم حقوقی به نظر می‌رسد. چرا که در این دستگاه که تنها وظیفه آن طبق اصل ۵۵ قانون اساسی جمع‌آوری حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه برابر قانون و ارائه گزارش تفریح بودجه هر سال به انضمام نظریات خود به مجلس شورای اسلامی است. از طرف دیگر تعارض اختیارات دیوان با اصول حقوقی نیز مسلم است، چرا که اختیارات این دیوان در صدور محکومیت‌های مالی موجب شده است که مقام قاضی و ناظر در این مقام خلط شود که در ادامه به تفصیل مورد بحث قرار خواهد گرفت. رک: محمد راسخ، (زیر چاپ)، «نظارت و تعادل: مفهوم و ساختار»، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها.
۳. برای نمونه رک: محمد حسین زارعی، «جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن»، در مجلس و پژوهش، سال دوازدهم، شماره چهل و هشتم، تابستان ۱۳۸۴، ص ۲۷۷.

کلی عبارت‌اند از: مخالفت قوه مجریه با دخالت هر چه بیشتر مجلس در روند بودجه-ریزی، تردید و دودلی قوه مقننه برای به عهده گرفتن وظایف جدید و مجموع عواملی که ممکن است به لحاظ بین‌المللی محدودیت‌هایی را بر مجلس وارد آورند. نوع دوم محدودیت‌ها، محدودیت‌هایی است که بر اصلاحات لوایح تقدیم‌شده از دولت، اعمال می‌شود.

## الف) محدودیت‌های کلی

### ۱. مخالفت قوه مجریه

برتری و تقدم قوه مجریه در آماده‌سازی و ارائه بودجه عموماً پذیرفته شده است. در سال ۱۹۸۶ اتحادیه بین‌المجالس اذعان داشت که در تمامی کشورها، توافقی غیرعادی و عجیب وجود دارد که قوه مجریه به تنهایی حق تهیه و ارائه بودجه را داراست. معمولاً قوه مجریه در پی متمرکز کردن قدرت به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های اولویت‌دار خود، بالابردن احتمال برنده شدن حزبی در انتخابات بعدی و ساده‌سازی روند بودجه است. از سوی دیگر نیز، تصمیم یک‌جانبه، نسبت به رسیدن به اجماع سیاسی گسترده با قوه مقننه زمان بسیار کمتری نیاز دارد. شاید مهم‌ترین عامل در غلبه قوه مجریه، میزان برخورداری این قوه از حمایت سیاسی مجلس است. قوای مجریه‌ای که اکثریت قریب به اتفاق کرسی‌های مجلس را در اختیار دارند، اغلب می‌توانند لایحه بودجه خود را به شکل تقریباً دست‌نخورده تصویب کنند و کمتر شاهد تغییر لایحه در مجلس هستند. برعکس هنگامی که اکثریت طرفدار دولت در مجلس چشم‌گیر نباشد، یعنی زمانی که طرفداران دولت در اقلیت باشند، نقش قوه مقننه افزایش می‌یابد. دولت‌هایی که اکثریت قریب به اتفاق کرسی‌های مجلس را در اختیار دارند، ممکن است صرفاً برای نشان دادن حسن نیت خود به مجلس اجازه دهند برخی اصلاحات جزئی را در لایحه بودجه صورت دهد. همچنین نباید فراموش کرد که یکی از ابزارهای قدرتمند قوای مجریه، احاطه بر اطلاعات است. قوای مقننه اغلب در داشتن فهمی جامع از حیثه و گستره فعالیت‌های دولت و نیازهای کشور ناتوان فرض می‌شوند. دولت ممکن است این احساس را در جامعه سیاسی ایجاد کند که تنها یک راه برای بودجه‌ریزی وجود دارد و به این ترتیب نهادهایی را که در این خصوص تخصص ندارند، از روند بودجه‌ریزی خارج کند.

## ۲. تردید و دودلی قوای مقننه در درگیری و مشارکت در مسائل جدید

قوای مقننه، مخصوصاً در کشورهای در حال توسعه، ممکن است به دلیل فقدان یا فقر تشکیلات سازمانی، منابع مالی، تجهیزات، اعضا و کارکنان متخصص و باتجربه نتوانند در روند تنظیم بودجه تأثیرگذار باشند. قانون اساسی، قوانین عادی یا آئین‌نامه‌های داخلی مجلس نیز از طرفی دیگر ممکن است برای بازبینی بودجه در قوه مقننه محدودیت‌های زمانی قائل شوند.

## ۳. عوامل خارجی یا بین‌المللی

گروه‌های خارجی علی‌الخصوص در دموکراسی‌های نوپا می‌توانند تأثیری منفی و مایوس‌کننده بر عملکرد مثبت مجلس در بودجه‌ریزی داشته باشند. سازمان‌های بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول و دولت‌هایی که کمک‌های مالی در اختیار سایر دول قرار می‌دهند، ممکن است مقرر کنند که در پیش‌گرفتن پاره‌ای از سیاست‌ها پیش‌شرط این کمک‌های مالی هستند. در چنین شرایطی، گروه‌های سیاسی ممکن است به طور تلویحی مبادرت به تصدیق و حمایت از بودجه پیشنهادی قوای مجریه کنند و به لحاظ سیاسی دخالت قوه مقننه را در آن غیرممکن سازند.

## ب) محدودیت‌های اصلاح لایحه بودجه

این محدودیت‌ها عبارت‌اند از:

۱. قواعدی که روند اصلاح بودجه در قوه مقننه را تنظیم می‌کنند.
۲. موانعی که برای مخارج اضافی وجود دارد.
۳. ایجاد شرایط لازم برای ایجاد موازنه در بودجه<sup>۱</sup>

### ۱. ایجاد محدودیت با قواعد تمشیت‌کننده روند اصلاح بودجه در مجلس

در درجه اول آئین‌نامه داخلی مجلس که فعالیت‌های مجلس را تنظیم و مراقبت می‌کند، به مانند قوانین اساسی و عادی می‌تواند یکی از عوامل بسیار مؤثر در میزان نحوه مشارکت قوه قانون‌گذاری در روند بودجه باشد. در نظام‌های مجلسی حزب اکثریت ممکن است برخی موانع رویه‌ای یا شکلی در آئین‌نامه داخلی مجلس ایجاد کند تا اپوزیسیون را از انجام اصلاحات در لایحه بودجه بازدارد. این موانع و محدودیت‌ها

---

1. Budgetary offsets

ممکن است دربرگیرنده محدودیت‌هایی در تعداد و نوع اصلاحات باشد. محدودیت‌های دیگری نیز وجود دارند که گاهی اختیارات اصلاحی قوه مقننه را محدود می‌کنند. این محدودیت‌ها عبارت‌اند از:

۱. الزام مجلس به ارائه اخطار پیشینی (معمولاً چند روز) قبل از ارائه پیشنهاد اصلاحی.

۲. الزام مجلس به ارائه یک متن توجیهی همراه با اصلاح.

۳. به‌دست آوردن امضای تعداد مشخصی از نمایندگان برای پذیرفته شدن اصلاح.

۴. بعضی دیگر از موانع، محدودکننده مجموع تعداد اصلاحاتی است که هر یک از احزاب سیاسی حاضر در مجلس صورت می‌دهند. این امر نه به منظور ایجاد محدودیت در توانایی ارائه اصلاحات بلکه برای ایجاد عدد آستانه یا حد نصاب برای اصلاحات است که برای نظم و سازمان بخشیدن به روند تصویب بودجه در مجلس اتخاذ می‌گردد.

هرچند ممکن است مقررات موجود در آئین‌نامه داخلی مجالس به اندازه قانون اساسی محدودکننده باشند ولی دارای این مزیت‌اند که می‌توان آنها را به راحتی اصلاح کرد. تقریباً در تمامی کشورها، قوای مقننه اختیار دارند که بتوانند آئین‌نامه داخلی خود را به صورت یک طرفه اصلاح کنند و بدین وسیله بتوانند موانعی را که این قواعد در انجام نقشی فعال در خصوص بودجه ایجاد می‌نمایند، از سر راه بردارند.

## ۲. منع ایجاد هزینه‌های اضافی

شاید بتوان ادعا کرد که یکی از رایج‌ترین موانع پیش روی مجالس قانون‌گذاری منع هر اصلاحی است که ممکن است منجر به هزینه‌های اضافی شود. مفهوم «سقف» هزینه‌ها، مفهومی است که مجلس را از دخالت در بودجه به نحوی که این دخالت تأثیرات منفی در برنامه مالی دولت به شکل کلی داشته باشد، منع می‌کند. برای مثال، در کره جنوبی مجلس می‌تواند اصلاحاتی را که موجب افزایش درآمدهای دولت می‌شود به انجام رساند، ولی برای ایجاد اصلاحاتی که منجر به افزایش هزینه‌های دولت می‌شود، باید اجازه دولت را داشته باشد.

### ۳. ایجاد شرایط لازم برای ایجاد و حفظ موازنه در بودجه

در بعضی از کشورها قوه مقننه می‌تواند هزینه‌ها را کاهش یا افزایش دهد، به شرطی که در مجموع، سقف کل هزینه‌ها را رعایت نماید. چنین رویه‌ای اجازه می‌دهد تا اصلاحاتی که هزینه‌ها را از یک حساب به حساب دیگر به مقدار مساوی جابه‌جا می‌کند، قابل انجام باشد. ایتالیا، نیجریه و اسپانیا از چنین شیوه‌ای پیروی می‌نمایند.

### بند ششم - بررسی اختیارات قوه قانون‌گذاری ایران در فرایند بودجه

همچنان که پیش‌تر نیز گفته شد، دخالت بیشتر مجلس در فرایند بودجه‌ریزی، منجر به نظارت بهتر بر مجوزهای داده شده به دولت در خصوص کسب درآمد و صرف هزینه و ارزیابی عملکرد سالانه دولت و بهبود سیاست‌های اقتصادی ملی می‌شود و به افزایش پاسخگویی و شفافیت، اجماع ملی در باب سیاست‌های اقتصادی کلان و امکان‌پذیرتر ساختن مشارکت مردم در اداره امور جامعه منجر می‌شود. در ایران نیز به مانند بسیاری از کشورهای دیگر، قوه مقننه اختیاراتی در خصوص بودجه دارد که ذیلاً مورد بحث قرار می‌گیرد.

در ایران نقش مجلس شورای اسلامی در فرایند بودجه از زمان تقدیم سند بودجه توسط رئیس قوه مجریه به مجلس آغاز می‌شود و مجلس در تهیه و تدوین بودجه و تعیین اولویت‌های ملی و استانی تا قبل از تقدیم آن دخالت چندانی ندارد. پس از تقدیم لایحه بودجه به مجلس، این نهاد به دو صورت نقش خود را انجام می‌دهد؛ یکی تصویب بودجه و دیگری نظارت بر بودجه.

### الف) تصویب بودجه

با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی وظیفه رسیدگی و تصویب بودجه بر عهده مجلس شورای اسلامی نهاده شده است، این اصل مقرر می‌کند: «بودجه سالانه کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.»

با توجه به اصل فوق، دولت به معنای قوه مجریه در ایران مدیریت مالی عمومی و هدایت فرایندهای بودجه‌ای را بر عهده دارد. بدین معنا که قوه مجریه مسئولیت برنامه-



ریزی و تدوین بودجه (شناسایی اولویت‌ها، طراحی برنامه‌ها در پاسخ به اولویت‌ها و تخصیص منابع به این برنامه‌ها)، اجرای بودجه، نظارت‌های داخلی اجرای بودجه و ارائه گزارش اجرای بودجه به قوه مقننه را بر عهده دارد. بدین ترتیب مجلس در فرایند بودجه نقش تأیید، نظارت و مراقبت را بر عهده دارد. در واقع مجلس باید از انطباق میان نیازهای ملت با نحوه تخصیص منابع موجود اطمینان حاصل کند.<sup>۱</sup>

#### محدودیت اختیارات مجلس در تصویب بودجه

یکی از مهم‌ترین محدودیت‌هایی که به نظر می‌رسد در نظام حقوقی ایران بر اختیارات مجلس شورای اسلامی در مرحله تصویب بودجه در قانون اساسی وجود دارد، اصل ۷۵ قانون اساسی است که ابراز می‌کند: «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.» در حالی که به نظر می‌رسد اطلاق واژه‌های «طرح‌های قانونی»، «لوایح قانونی» و همچنین واژه‌های «پیشنهادها» و «اصلاحات» دربرگیرنده لایحه بودجه نیز باشد، شورای نگهبان در نظریه شماره ۵۵۹۹ مورخ ۱۳۶۴/۱۱/۷ اصل ۷۵ قانون اساسی را ناظر به پیشنهادهای نمایندگان در خصوص لایحه بودجه نمی‌داند. البته شورای نگهبان در واژه‌هایی محدود و کلی اظهار نظر نموده و دلیلی در توجیه نظریات خویش ارائه نکرده است. حال آنکه ممکن است در خصوص لایحه بودجه که علی‌الغرض با دقت بسیار بالا و فعالیت‌های چندماهه کارشناسان تدوین می‌گردد، با ارائه چند پیشنهاد از نمایندگان مجلس که می‌تواند به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی انجامد، کل ساختار درهم‌تنیده بودجه را تحت تأثیر قرار دهد و به آشفتگی کل لایحه بودجه منجر شود. با عنایت بدین نکته، ایجاد محدودیت‌هایی چند در این خصوص ضروری به نظر می‌رسد.

البته طبق تجربه تاریخی انکار حقوق نمایندگان مجلس در مرحله تصویب بودجه در نهایت نمی‌تواند چندان مطلوب باشد، بنابراین بهتر است با ایجاد راهکارهای مشارکت بیشتر مجلس در مرحله پیش از تصویب بودجه، مقدمات آگاهی

۱. علی پناهی و بهزاد لامعی، «آشنایی اجمالی با بودجه: ساختار، چالش‌ها و نقش مجلس»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.

نمایندگان از نحوه تخصیص منابع فراهم شود. در این صورت، از آنجا که نمایندگان در مرحله تهیه لایحه بودجه از چندوچون آن آگاه می‌شوند از امکانات و فرصت‌های محدودی که دولت در اختیار دارد شناخت واقع‌بینانه‌ای کسب می‌کنند، می‌توانند پیشنهادهای خود را واقع‌بینانه‌تر و با عنایت به محدودیت‌ها طرح نمایند. از سوی دیگر، نمایندگان قادر خواهند بود در مدت زمانی که در فرایند بودجه مشارکت دارند، تا هنگام تصویب آن، با مطالعه بیشتر حتی پیشنهادهایی بدهند که می‌تواند درآمد عمومی را تقلیل یا هزینه عمومی را افزایش دهد و در عین حال، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز پیش‌بینی شود. در نتیجه با طرح پیشنهادهای آشفته و گوناگون در مرحله تصویب بودجه که در توان اقتصادی دولت نیست، دولت را در اجرای بودجه مستأصل نمایند.

از دیگر محدودیت‌های مجلس شورای اسلامی در رسیدگی به لایحه بودجه محدودیت زمانی است که طبق آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بر نمایندگان تحمیل می‌شود. برای نمونه طبق بند ۱ ماده ۲۲۴ آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «نمایندگان مجلس از زمان تقدیم لایحه بودجه سالیانه کل کشور و پیوست‌ها توسط دولت و توزیع آن تا مدت ده روز می‌توانند پیشنهادهای خود را به کمیسیون‌های تخصصی مجلس تقدیم نمایند.» همچنین آئین‌نامه داخلی مجلس محدودیت‌های زمانی دیگری را نیز بر کمیسیون‌های تخصصی و اصلی مجلس بار نموده است.<sup>۱</sup>

## ب) نظارت بر بودجه

### ۱. نظارت مجلس شورای اسلامی

نمایندگان مجلس بعد از تصویب بودجه و ابلاغ آن به دولت، در دو مقطع اجرا و پس از اجرای بودجه می‌توانند بر نحوه اجرا و نتایج حاصل از آن نظارت کنند.

#### ۱-۱. نظارت در حین اجرا

۱. بند دوم ماده ۲۲۴ اذعان می‌دارد: «کمیسیون‌های تخصصی موظف‌اند حداکثر تا ده روز پس از پایان مهلت اخذ پیشنهادهای نمایندگان، گزارش خود را به کمیسیون اصلی تقدیم نمایند». بند سه نیز مقرر می‌دارد: «کمیسیون اصلی موظف است حداکثر ظرف مدت پانزده روز ضمن رسیدگی به گزارش کمیسیون‌های تخصصی گزارش نهایی خود را تنظیم و به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.» تبصره ۲. همان ماده در ادامه می‌افزاید: «در جلسه علنی، تنها پیشنهادهایی که توسط نمایندگان و کمیسیون‌ها در زمان مقرر دریافت و به چاپ رسیده، مشروط به عدم مغایرت با قانون برنامه، قابل طرح می‌باشد.»

- نمایندگان از سه روش می‌توانند بر نحوه اجرای بودجه نظارت کنند:
- ۱) سؤال از وزرا و مسئولان دستگاه اجرایی از طریق دعوت آنان به کمیسیون‌های تخصصی و همچنین در صورت نیاز استیضاح وزرا.
  - ۲) دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از دستگاه‌های اجرایی (بند ۶، ماده ۳۳ آئین‌نامه داخلی مجلس، مصوب ۱۳۷۹).
  - ۳) ارائه طرح‌های تحقیق و تفحص به مجلس.

بدین ترتیب، نقش کمیسیون‌های تخصصی در افزایش قدرت نظارتی مجلس در فرایند بودجه و پاسخگویی دولت بسیار حیاتی است. این نقش در حال حاضر در چارچوب فرایند زیر شکل می‌گیرد:

- ۱) بررسی چگونگی اجرا و نتایج حاصل از اجرای قوانین مصوب از جمله قانون بودجه (بند ۵، ماده ۳۳ آئین‌نامه داخلی).
- ۲) دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از دستگاه‌های مختلف و تهیه گزارش جامع سالیانه (بند ۶، ماده ۳۳ آئین‌نامه داخلی).<sup>۱</sup>

#### ۱-۲. نظارت پس از اجرا (گزارش تفریغ بودجه)

بعد از اجرای بودجه و ختم سال مالی، نمایندگان می‌توانند عملکرد دولت در خصوص بودجه را از طریق رسیدگی به گزارش تفریغ بودجه ارزیابی نمایند. گزارش تفریغ بودجه در واقع مفاصاحساب دولت است و رسیدگی به آن مستقیم‌ترین روش اعمال نظارت مجلس بر بودجه می‌باشد. به موجب اصل ۵۵ قانون اساسی گزارش تفریغ بودجه توسط دیوان محاسبات که زیر نظر مجلس شورای اسلامی است، تهیه می‌شود.

اصل ۵۵ قانون اساسی میزان اختیارات دیوان محاسبات را در تهیه گزارش مذکور مشخص کرده است: «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید 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 جمع‌آوری و

۱. علی پناهی و بهزاد لامعی، همان، ص ۱۴ و ۱۳.

گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظریات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.»  
بنابراین، بر اساس اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نظارت مجلس بر اجرای بودجه بر عهده دیوان محاسبات کشور نهاده شده است که زیر نظر مجلس عمل می‌کند و سازمان و اداره آن در تهران و مراکز استان‌ها به موجب قانون خاص تعیین گردیده است. این نوع نظارت در طبقه‌بندی انواع نظارت در بین نظارت‌های نوع فعال، فراگیر و فراقوه‌ای مجلس قرار دارد. این گونه نظارت در نهایت در قالب لایحه تفریغ بودجه به همراه نظریات دیوان محاسبات تقدیم مجلس می‌شود و طبق اصل ۵۵ قانون اساسی، در دسترس عموم قرار می‌گیرد که این امر مقدمه‌ای است بر نظارت عمومی شهروندان.<sup>۱</sup>

ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور برای اجرایی ساختن این اصل به طور جزئی‌تر اختیارات دیوان را برمی‌شمارد. بر طبق این ماده «حسابرسی یا رسیدگی کلیه حساب‌های درآمد و هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها و نیز صورت‌های مالی دستگاه‌ها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین مربوط و ضوابط لازم الاجرا» جزء وظایف و اختیارات این دیوان محسوب می‌شود.

ماده ۴۲ قانون اخیر نیز مقرر می‌کند: «دیوان محاسبات کشور برای انجام وظایف خود می‌تواند در تمامی امور مالی کشور تحقیق و تفحص نماید و در تمامی موارد مستقیماً مکاتبه برقرار نماید و تمام مقامات جمهوری اسلامی ایران و قوای سه‌گانه و سازمان‌ها و ادارات تابعه و کلیه اشخاص و سازمان‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند مکلف به پاسخگویی مستقیم می‌باشند، حتی در مواردی که از قانون محاسبات عمومی مستثنی شده باشند». همچنین برای الزام دستگاه‌های تابع این قانون به پاسخگویی در برابر دیوان، ماده ۳۹ قانون دیوان محاسبات کشور مقرر می‌کند: «دستگاه‌ها مکلف‌اند حساب‌های درآمد و هزینه، صورت‌های مالی اسناد و مدارک مربوط را به نحوی که دیوان محاسبات کشور تعیین می‌نماید به دیوان مزبور تحویل نمایند. حسابرسی و رسیدگی آنها به تشخیص دیوان محاسبات کشور در ادارات دیوان یا محل خود آن دستگاه‌ها انجام می‌گیرد».

ملاحظه می‌شود که در قوانین و مقررات ایران، به‌رغم اینکه در مرحله پیش از تصویب بودجه تقریباً هیچ‌گونه اختیاراتی برای مجلس در نظر گرفته نشده است، ولی در مرحله تصویب و مرحله پس از اجرای بودجه، قوه مقننه و نهادهای وابسته بدان در خصوص نظارت بر اجرای بودجه از اختیارات گسترده‌ای بهره می‌برند.

### ۳. نظارت شورای نگهبان بر بودجه

پس از تصویب بودجه در مجلس، رئیس مجلس لایحه مربوط را به شورای نگهبان ارجاع می‌دهد. در این خصوص اصل ۹۴ قانون اساسی مقرر می‌کند: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول، از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند، برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجراست.»

البته برای تسریع در امر تصویب بودجه، اعضای شورای نگهبان می‌توانند در جلسه علنی بررسی بودجه حضور داشته باشند.

بنابراین همچنان‌که شاهد هستیم در ایران نقش قوه مقننه در بودجه با استفاده از دو بدنه قوه مقننه یعنی مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان انجام می‌گیرد که مجلس شورای اسلامی اختیار تصویب و نظارت بر اجرای بودجه را دارد و شورای نگهبان نیز صرفاً بدین لحاظ که بودجه پس از تصویب مجلس شورای اسلامی عنوان قانون باید از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی در شورای نگهبان بازبینی شود.

### نتیجه‌گیری

در پایان پس از بررسی اختیارات و صلاحیت‌های قوای مقننه در امر بودجه چه در شکل توصیفی و چه در شکل تجویزی آن، باید اذعان داشت که مشارکت قوه مقننه - که به معنای مشارکت غیر مستقیم مردم است - در مراحل مختلف تنظیم و نظارت بر اجرای بودجه می‌تواند موجبات شفاف‌سازی عملکرد دولت و ارتقای مشارکت عمومی را در خط‌مشی مالی کشور فراهم سازد. قانون اساسی ما این مشارکت را با توجه به ساختار سیاسی کشور بدین صورت تنظیم کرده است که در مرحله بودجه‌ریزی نقش قوه مجریه را بیشتر از قوه مقننه دانسته و در نظارت بر مصرف بودجه، نقش قوه مقننه را حائز اهمیت شمرده است. بنابراین، قوه مجریه در ایران مدیریت مالی عمومی و هدایت فرایندهای بودجه‌ای را بر عهده دارد. امور تخصصی نظیر شناسایی نیازها و اولویت‌ها، طراحی برنامه‌ها در پاسخ به اولویت‌ها و تخصیص منابع به این برنامه‌ها، ایجاب می‌کنند که مسئولیت برنامه‌ریزی و تدوین بودجه لاجرم با قوه مجریه باشد. با وجود این، به نظر می‌رسد به لحاظ قانونی قوه مقننه می‌تواند در مقایسه با نقش کنونی خود در بودجه‌ریزی نقش بیشتری داشته باشد و اگر ادعا می‌شود که نقش این قوه در تنظیم بودجه محدود است باید گفت که این محدودیت بیش از آنکه در قوانین ریشه داشته باشد جنبه عملی دارد و می‌توان با برنامه‌ریزی مناسب آن را رفع کرد. بنابراین، در وضع کنونی اعطای اختیارات گسترده به قوه مقننه در امر بودجه‌ریزی، علی‌الخصوص اختیارات قضایی، می‌تواند موجبات فلج‌شدن نظام مدیریتی کشور را فراهم آورد؛ به‌ویژه به دلیل ایجاد ترس در میان مدیران اجرایی از اعمال مجازات‌های سنگین مانند انفصال دائم از خدمت در دیوان محاسبات کشور.