

Legal requirements and necessities in the performance-based budgeting process

Mohammad Ghamari

PhD student in Public Law, Department of Public and International Law, Faculty of Law, Theology and Political Science, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran (Corresponding author). ghamari45@gmail.com

Vali Rostami

Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. vrostami@ut.ac.ir

Date Received 2024/1/22

Date of Release 2024/4/8

Abstract

The budget, as the basis for the government's executive operations, covers all financial activities, including gaining revenues and paying expenditure for the implementation of programs within the framework of the law. Over time, various methods have been used for budgeting, including types of budgeting is performance-based budgeting, in which the government's financial information is adjusted based on the activities that the government is responsible for doing them, in a way that it focuses on both the effectiveness and efficiency of the budget. In this area, it can be said that; What legal requirements are required for performance-based budgeting? According to this descriptive-analytical research, it can be stated that; Performance-based budgeting is a type of budgeting that is regulated based on the tasks, operations, and projects that government agencies are responsible for implementing, including the legal requirements for this type of budgeting, the adoption of laws, and comprehensive budgeting regulations, the oversight and extensive competence of the legislature in the performance-based budgeting process, as well as specifying and anticipating the government's financial accountability in the country's budget and program law.

Keyword: performance-based budget, legal requirement, performance-based budgeting, financial transparency, government's accountability.



Copyright©2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

فصلنامه حقوق اداری
سال یازدهم، تابستان ۱۴۰۳، شماره ۳۹
مقاله علمی پژوهشی

الزامات و ضرورت‌های حقوقی در فرایند بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد

محمد قمری^۱

ولی رستمی^۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۱/۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱/۲۰

چکیده

بودجه به عنوان مبنای عملیات اجرایی دولت، تمامی فعالیت‌های مالی اعم از کسب درآمدها و پرداخت هزینه‌ها برای اجرای برنامه‌ها در چارچوب قانون را دربرمی‌گیرد. در گذر زمان، از روش‌های مختلفی برای بودجه ریزی استفاده شده است و از جمله انواع بودجه ریزی، بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد است که در این نوع بودجه ریزی، اطلاعات مالی دولت بر مبنای فعالیت‌هایی تنظیم می‌گردد که دولت عهده‌دار انجام آنهاست؛ به نحوی که هم بر اثربخشی و هم بر کارایی بودجه توجه دارد. در این حیطة، این مسأله قابل طرح است که در بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، رعایت چه الزامات حقوقی ضرورت دارد؟ به موجب این تحقیق که به روش توصیفی-تحلیلی صورت گرفته، این نتیجه قابل بیان است که بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، نوعی بودجه ریزی است که تنظیم آن براساس وظایف، عملیات و پروژه‌هایی صورت می‌گیرد که سازمان‌های دولتی تصدی اجرای آن را به عهده دارند، و از جمله الزامات حقوقی در این نوع بودجه ریزی، تصویب قوانین و مقررات جامع بودجه ریزی، نظارت و صلاحیت گسترده قوه مقننه در فرایند بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد و نیز تصریح و پیش‌بینی مسئولیت پذیری مالی دولت در قانون برنامه و بودجه کشور است.

کلیدواژگان: الزامات حقوقی، بودجه ریزی عملیاتی، بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، شفافیت مالی، مسئولیت پذیری دولت.

۱. دانشجوی دکترای حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول). ghamari45@gmail.com
۲. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. vroostami@ut.ac.ir

مقدمه و طرح موضوع

بودجه، نشانگر نحوه نگرش دولت به مسائل اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی است. در واقع، بودجه شکل خلاصه شده‌ای از چگونگی برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت و کنترل روند مالی یک دولت است که از پشتوانه فکری منسجم و ارگانیک تخصیص منابع مالی و غیرمالی محدود در مقابل نیازهای نامحدود در سطح کلان برخوردار است و بودجه‌ریزی را فرآیند تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود می‌داند. مجموع کوشش‌هایی که صرف تدوین و تخصیص منابع می‌شود، به منظور حداکثر استفاده از منابعی است که معمولاً در حد کفایت نمی‌نمایند و به اصطلاح اقتصادی «کمیاب» هستند. بنابراین، می‌توان فلسفه وجودی بودجه‌نویسی را در دو عامل دانست: نخست، نیازهای نامحدود بشر و دوم، منابع و امکانات محدودی که در اختیار دارد.

تحولات به وجود آمده در نقش و مأموریت‌های دولت در اداره امور جامعه، نظام‌های بودجه‌ریزی و مدیریت مالی دولت‌ها را متحول ساخته و تغییر دیدگاه دولت‌ها نسبت به بودجه‌ریزی سنتی و گرایش آنها به بودجه‌ریزی عملیاتی را در پی داشته است. بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، برای اولین بار در چهارچوب اصلاحات بودجه‌ای پس از جنگ جهانی دوم در کشورهای صنعتی به کار گرفته شد که دو ویژگی داشت: نخست، تأکید بر ستانده و محصول به جای داده‌ها در بخش دولتی و دوم؛ تجدید ساختار عملیات دولت بر اساس برنامه‌ها و فعالیت‌هایی که تولیدکننده محصولات هستند.

به‌کارگیری نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ایران در سال ۱۳۸۱ و در چارچوب پروژه اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور مطرح شد. محور اصلاحات نظام بودجه‌ریزی در سال ۱۳۸۱، اصلاح نظام طبقه‌بندی بودجه و شفاف‌سازی منابع و مصارف بودجه بود. بودجه‌ریزی در ایران، در عمل پیروی بودجه برنامه‌ای و سنتی است. از آنجایی که این نوع روش بودجه‌ریزی دارای معایب و کاستی‌های زیادی بود، همین امر باعث شد تا ماده ۷۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰)، روش بودجه‌ریزی عملیاتی را الزام کند. با وجود تکلیف مواد ۱۳۸ قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳) و ۲۱۹ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه (۱۳۸۹) و نیز بند (پ) ماده (۷) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵)، هنوز این شیوه از بودجه‌ریزی و روش بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد کاملاً اجرایی نشده است.

یکی از لوازم استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، ترسیم یک چارچوب مشخص با لحاظ ماهیت اهداف و فعالیت‌های واحد مربوطه به منظور جلوگیری از هرگونه بی‌انضباطی مالی است؛ از این رو، این مسأله قابل طرح است که: در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، رعایت چه الزامات حقوقی ضرورت دارد؟ در این تحقیق، پس از تبیین مفهوم و ماهیت بودجه‌ریزی عملیاتی، طی مباحثی مجزا، الزامات و ضرورت‌های

حقوقی در این نوع بودجه‌ریزی در نظام حقوقی ایران بررسی و بیان می‌گردد.

۱. مفهوم و ماهیت بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

در مفهومی کلی، بودجه‌ریزی را «فرآیند تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود» دانسته‌اند. به عبارتی دیگر؛ مجموع کوشش‌هایی است به منظور حداکثر استفاده از منابعی که معمولاً درحد کفایت نمی‌نمایند (منابع کمیاب) و درجهت تدوین و تخصیص منابع می‌شود. (آیت‌اللهی، ۱۳۸۴: ۱۱۱) بنابراین، می‌توان فلسفه وجودی بودجه‌نویسی را در دو عامل دانست: نخست، نیازهای نامحدود بشر و دوم، منابع و امکانات محدودی که در اختیار دارد (بابایی، ۱۳۸۳: ۱۰).

بودجه‌ریزی در ابتدا به صورت سنتی بود که البته به مرور زمان، کاستی‌های موجود در آن آشکار شد و سیاستمداران و قانونگذاران را برآن داشت که به فکر راه‌های بهتری برای بهبود آن باشند، از جمله کاستی‌های آن در بسیاری از کشورها این بود که روش‌های تنظیم بودجه و امور مالی، قدیمی و تا حدی خشک و محدود بوده است. تمرکز بیش از اندازه، بایگانی‌های مکرر اسناد، نظارت‌ها و ترازگیری‌های بی‌شمار باعث می‌شد که فرایند اجرای بودجه با کندی و تأخیر صورت گیرد. بنابراین، مهم است که ساده، عقلایی نمودن و شفاف‌سازی روش‌های مالی از اولویت بسیار بالایی برخوردار گردد (کرباسیان، ۱۳۷۸: ۳۲۱). بدین سبب، ازجمله راهکارهایی که درجهت حل مشکلات مذکور پیش‌بینی شد، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد بود.

بودجه مبتنی بر عملکرد عبارت است از: برنامه عملکرد سالانه به همراه بودجه مربوط که رابطه میان میزان اعتبار تخصیصی به هر برنامه با نتایج حاصل از اجرای آن برنامه را نمایان می‌سازد و حصول نتایج، همراه با بالاترین سطح صرفه اقتصادی، کارایی و اثربخشی است. ویژگی کلیدی نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، تلفیق اهداف نظام مدیریت بودجه با پاسخگویی مناسب است. به بیان دیگر، عملکرد خوب مورد تشویق قرار می‌گیرد و عملکرد نامطلوب تنبیه می‌شود. به طور خلاصه می‌توان گفت بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به عنوان مدرن‌ترین شیوه، به این معناست که از طریق ایجاد ارتباط بین منابع مالی و نتایج حاصله با هر میزان اعتبار تخصیصی به هر برنامه؛ می‌بایست مجموعه معینی از اهداف مورد انتظار به همراه افزایش صرفه اقتصادی، کارایی و اثربخشی حاصل شود (حسن‌آبادی و نجار صراف، ۱۳۸۷: ۵۶). به تعبیری دیگر، بودجه‌ریزی عملیاتی؛ روشی است برای تخصیص منابع به منظور دستیابی به اهداف برنامه‌ای و نتایج ارزیابی شده. در این روش، منابع بودجه به اهداف مورد نظر در قالب برنامه به نحوی کارا و اثربخش تخصیص می‌یابد و به عبارتی، در این روش بودجه‌ریزی؛ عوامل صرفه جویی و اثربخشی به ابعاد سنتی بودجه‌ریزی اضافه می‌گردد و باعث می‌شود تا هدف‌ها شفاف‌تر بیان و ارزیابی بودجه سهل‌تر شود (رئیزی سرکندیز، ۱۳۸۲: ۳۲). بودجه‌ریزی عملیاتی به دنبال ایجاد پیوند میان شاخص‌های عملکرد

و تخصیص منابع است. بنابراین، حول دو نکته ارتباط بودجه با نتیجه و ارتباط شاخص عملکرد و ارزیابی می‌چرخد.

از آنجا که روش متداول بودجه‌ریزی، اطلاعات کافی درخصوص نتایج هزینه‌کرد اعتبارات و میزان اثربخشی و کارایی برنامه‌ها به دست نمی‌دهد؛ همچنین، دارای افق برنامه‌ریزی کوتاه مدت بوده و محدودیت اقتدار مدیریت در کنترل هزینه‌ها و نظارت بر اجرای هر واحد را موجب می‌شود (احمدی، ۱۳۸۲: ۲۱۷). مواجهه با این شرایط، نیاز به بهبود روش‌ها و رویه‌های بودجه‌بندی‌های موجود برای افزایش هماهنگی سیستم را مطرح می‌سازد و بُعد جدیدی به نام بودجه‌ریزی عملیاتی را برای تصمیم‌گیران در مدیریت فعالیت‌های دولتی مطرح ساخته است. بودجه‌ریزی عملیاتی، در واقع همان بودجه برنامه‌ایست که به نحو دقیق‌تر و روشن‌تری، اجرای برنامه‌ها را از دیدگاه هزینه-فایده تجزیه و تحلیل می‌نماید.

نظریه بودجه عملیاتی، یکی از فنون مهم مدیریت علمی به شمار می‌رود که اتخاذ آن باید هدف دولت قرار گیرد؛ ولی رسیدن بدان به همان درجه که مهم است، دشوار نیز هست؛ یعنی اتخاذ کامل و صحیح روش تنظیم بودجه برحسب عملیات، مستلزم مطالعات و بررسی‌های دقیق‌تری است. رشد و توسعه از جمله هدف‌هایی است که هر اقتصادی آن را دنبال می‌کند و برای رسیدن به این مهم باید زمینه لازم را مهیا کند. در این تلاش، امکانات بالقوه باید شناسایی شود، همه اجزای وابسته به آن مشخص گردد و به شکل متناسب رشد کنند. از آنجا که در کشورهای درحال توسعه، دولت؛ نقش فزاینده‌ای در توسعه اقتصادی جامعه دارد، مدیریت امور مالی (که شامل بودجه دولت، حسابداری و حسابرسی و اداره امور مالیات می‌شود)، برای بسیج و تدارک منابع مورد نیاز و استفاده کارا از این گونه منابع برای رشد و توسعه اقتصادی ضروری است (سعیدی و مزیدی، ۱۳۸۵: ۱۹۱).

۲. مبانی قانونی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ایران

در قوانین مالی و محاسباتی ایران، مبانی و پایه‌های لازم برای تعیین فعالیت‌ها و در نتیجه اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد پیش‌بینی شده است. طبق مفاد بند (۴) ماده ۱ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱، «برنامه سالانه»؛ عملیات اجرایی دولت است که سالانه تنظیم و همراه بودجه کل کشور تقدیم مجلس می‌گردد و ضمن آن در قالب هدف‌ها و سیاست‌های مندرج در برنامه پنج‌ساله، هدف‌های مشخص و عملیات اجرایی سالانه هر دستگاه اجرایی با اعتبار مربوطه تعیین می‌شود.

در بند (۸) ماده ۱ قانون برنامه و بودجه نیز «عملیات اجرایی» به صورت مجموعه فعالیت‌های جاری (هزینه‌ای) و طرح‌های عمرانی (تملك دارایی‌های ثابت) دستگاه‌های اجرایی تعریف شده است. در بند (۹) همین قانون، «فعالیت‌های جاری» (هزینه‌ای) به سلسله عملیات و خدمات مشخص اطلاق شده است که برای تحقق هدف‌های برنامه سالانه طی يك سال اجرا می‌شود و هزینه آن از محل اعتبارات

جاری (هزینه‌ای) تأمین می‌گردد. همچنین در ماده ۱۹ قانون برنامه و بودجه، دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند براساس شرح فعالیت‌ها و طرح‌هایی که بین دستگاه اجرایی و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور مورد توافق واقع شده است، در حدود اعتبارات مصوب عمل کنند.

با توجه به احکام فوق، برنامه‌های عملیاتی ذیل دستگاه‌های اجرایی باید شامل فعالیت‌های کمیت‌پذیر مشخص باشد که برای تحقق هدف‌های برنامه مزبور اجرا می‌شوند. به بیان دیگر، هر یک از فعالیت‌های دستگاه‌ها باید دارای هدف و برنامه کار مشخص باشد. برنامه کار مزبور برای دستگاه اجرایی، سازمان برنامه و بودجه کشور و سایر دستگاه‌های ذی‌نفع، بهترین راهنما برای عملیاتی است که در سال مالی انجام می‌گیرد و این برنامه، اساس کار گزارش‌گیری و نظارت هست؛ بنابراین، تعیین فعالیت‌های ذیل برنامه‌ها باید به گونه‌ای انجام گیرد که گزارش‌گیری از آنها را ساده سازد. در گزارش‌گیری، اصل؛ مسئولیت است و مسئولیت در قالب شرح وظایف دستگاه شکل می‌گیرد و واقعیت می‌یابد.

برای برقراری ارتباط متقابل میان طبقه‌بندی عملیات و واحدهای اجرایی، باید سعی شود برنامه‌ها و فعالیت‌ها به واحدهای اجرایی مشخص در درون هر دستگاه مرتبط شوند. ایجاد ارتباط بین طبقه‌بندی عملیات و واحدهای اجرایی موجب می‌شود که کار تهیه، تنظیم و اجرای نظارت بر اجرای بودجه به نحو بهتری انجام شود و عامل مسئولیت در داخل هر دستگاه مشخص‌تر گردد. بنابراین، در تشخیص و تعیین فعالیت‌ها باید گروه‌های عملیاتی در داخل هر یک از برنامه‌های هزینه دستگاه در قالب فعالیت گنجانده شوند؛ به نحوی که مسئولیت اجرای هر یک از فعالیت‌ها و واحد اجرایی آن از هر حیث مشخص و با وظایف و تشکیلات منطبق باشد.

از سال ۱۳۸۰ در احکام مندرج در قوانین بودجه سالانه، دولت مکلف به انجام اقدامات لازم برای اصلاح نظام بودجه ریزی شده است که یکی از محورهای اساسی این اصلاح، تهیه و تنظیم بودجه به روش عملیاتی است. در ماده ۱۳۸ قانون برنامه چهارم توسعه نیز نسبت به این امر تأکید شد. فرآیند تهیه بودجه به روش عملیاتی، فرآیندی پیچیده است و حتی در کشورهای بسیار پیشرفته در زمینه بودجه ریزی، اجرای بودجه ریزی عملیاتی چند سال طول کشیده است.

از سال ۱۳۷۸، اصلاح نظام بودجه ریزی در سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (سابق)، سازمان برنامه و بودجه؛ مورد توجه جدی تری قرار گرفت و در طرح دو مرحله‌ای که در همین زمینه تهیه و به تصویب ستاد اقتصادی دولت رسید، تهیه بودجه به روش عملیاتی به عنوان یک هدف میان مدت مورد توجه قرار گرفته است. همچنین از سال ۱۳۸۱ در بخشنامه بودجه از طریق دستورالعمل و فرم خاص از دستگاه‌های اجرایی خواسته شده است اعتبارات هزینه‌ای (جاری) خود را برحسب هزینه کل و هزینه واحد هر فعالیت مربوط به برنامه‌های ذیل دستگاه ذی‌ربط پیشنهاد دهند؛ ولی به دلیل اینکه اولاً این امر از طرف دستگاه‌های

اجرایی جدی گرفته نشده است و از طرف دیگر، دفاتر بخشی و سایر واحدهای ذی ربط سازمان برنامه و بودجه کشور نیز پیگیری و نظارت لازم را در اجرای این امر به عمل نیاورده‌اند، در عمل این کار حتی به صورت آزمایشی با موفقیت همراه نبوده است. تکلیف مجدد ماده ۲۱۹ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه (۱۳۸۹) و نیز بند (پ) ماده (۷) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵) بر این شیوه از بودجه‌ریزی نشان می‌دهد که هنوز روش بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد کاملاً اجرایی نشده است.

۳. لزوم تصویب قوانین و مقررات جامع بودجه‌ریزی

نیازهای نامحدود بشر و درمقابل، منابع و امکانات محدودی که در اختیار دارد، فلسفه وجودی بودجه‌ریزی و نیز برنامه‌ریزی جهت ایجاد تعادل بین این دو عامل را ضرورت می‌بخشد. برنامه‌ریزی را تهیه، توزیع و تخصیص عوامل و وسایل محدود برای رسیدن به اهداف مطلوب در کمترین زمان و با حداقل هزینه ممکن تعریف نموده‌اند (بابایی، ۱۳۸۳: ۱۰). برای تحقق هدف مذکور، لازم است عوامل مختلفی فراهم شود که از جمله مهم‌ترین این عوامل به تبع اصل حاکمیت قانون، پیش‌بینی قانونی جامع و مستقل برای بودجه‌ریزی است. در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی^۱، چارچوب قانونی برای بودجه‌ریزی عمومی در چندین سطح شکل گرفته است که قانون اساسی در رأس آن و قوانین دیگر از جمله: قانون مدیریت بودجه، قوانین بودجه سنواتی، قوانین تخصیص خاص و مقررات مالی بعد از آن قرار می‌گیرند.

در قوانین اساسی اکثر کشورها، وظایف و اختیارات قوای مقننه و مجریه و نیز برخی از نکات ضروری درخصوص فرایندهای بودجه صراحتاً پیش‌بینی می‌گردد. علی‌رغم اینکه هیچ استاندارد بین‌المللی درخصوص الزامات قانونی ناظر بر ویژگی‌های مطلوب نظام‌های بودجه‌ریزی ملی مقرر نگردیده است؛ با این وجود، گام ابتدایی در استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی، ایجاد یک نظام قانونی منسجم جهت انجام مراحل مختلف بودجه‌ریزی است.

بنابر تعریفی؛ قانون اساسی، متن یا عرفی است حاوی مجموعه‌ای از قواعد برتر که نظام حقوقی قدرت سیاسی در دولت را معین و حقوق و آزادی‌های مردم را تضمین می‌کند (عباسی لاهیجی، ۱۳۸۹: ۵۱). در قانون اساسی به عنوان بالاترین منبع قانونی کشور، الزاماتی درخصوص بودجه پیش‌بینی شده است؛ از جمله اینکه، انجام هرگونه تعهد و هزینه باید طبق قوانین و مقررات و در حدود اعتبارات مصوب باشد. به موجب اصل حاکمیت قانون، تمام مراحل تفصیلی هزینه باید بر اساس قوانین و مقررات مربوط و توسط مسئول ذی صلاح صورت گیرد.

۱. OECD

علاوه بر این، ایجاد هرگونه تعهد و انجام هزینه بدون وجود مجوز بودجه‌ای از قبل یا مازاد بر سقف اعتبار مصوب، ممنوع است؛ چرا که ممکن است منجر به اختلال و حتی کسری بودجه شود. به موجب قسمت اخیر اصل ۵۳ قانون اساسی؛ «همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.»؛ البته از آنجایی که یکی از عوامل مؤثر در موفقیت استقرار بودجه ریزی عملیاتی، تخصیص کامل اعتبار مصوب در ابتدای سال مالی مربوط است، اصلاح سازوکار تخصیص اعتبارات در کشور که برپایه چانه زنی استوار است، جهت تحقق عامل مذکور ضروری است. از طرفی دیگر؛ اصل تفکیک قوا این الزام را به همراه دارد که حدود اختیارات و وظایف قوای سه‌گانه نسبت به کلیه مراحل بودجه ریزی، به طور دقیق تعیین گردد.

علاوه بر قانون اساسی، لازم است که قوانین عادی از جمله قوانین برنامه توسعه، قانون برنامه و بودجه کشور و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و قوانین الحاق ۱ و ۲ به قانون تنظیم نیز مورد ملاحظه قرار گیرد. با توجه به تعدد منابع قانونی بودجه ریزی در ایران و نیز حجم بالای قوانین و مقررات بودجه‌ای، نوعی سردرگمی در دستگاه‌های اجرایی و اختلال در فعالیت‌های آنها را در پی داشته است که استقرار بودجه ریزی عملیاتی، منوط به رفع اشکالات و ابهامات در قوانین مرتبط و نیز لحاظ نمودن سایر شرایط است. در کنار قانون اساسی و قوانین عادی و با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی، وجود و تصویب قانون جامع بودجه کل کشور، امری اجتناب ناپذیر است که لازم است این قانون نیز در جهت بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، تدوین و تصویب شود و جایگزین قانون قدیمی برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ گردد.

۴. لزوم نظارت و صلاحیت گسترده قوه مقننه در فرایند بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد

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 (بررسی نحوه تعامل قوای مجریه و مقننه در بودجه ریزی، ۱۳۸۶: ۳۶-۳۴). قوه مقننه باید در مباحث مربوط به بودجه ریزی عملیاتی و تصمیمات ناشی از آنها و فعالیت‌های نظارتی پس از آن، مشارکت جدی داشته باشد. با توجه به نقش مهم قوه مقننه در تعیین اولویت‌های ملی و تخصیص منابع برای دستیابی به این اولویت‌ها، هر تلاش موفقیت آمیزی باید با مشارکت قوه مقننه صورت گیرد. اگرچه ساختار سیاسی هر کشور با حدود مداخله قوه مقننه در بودجه ریزی آن کشور رابطه مستقیمی دارد، صلاحیت قوای مقننه در بودجه ریزی عملیاتی در تمامی ساختارهای سیاسی که به دنبال اجرای این

شیوه هستند، دارای حدود و ماهیت مشترک است. مجلس، نقش تعیین کننده‌ای در تعیین شاخص‌های ارزیابی عملکرد و نیز مشارکت در تدوین راهبردهای کلان هر وزارتخانه دارد (رضایی، ۱۳۹۵: ۶۹).

حتی در نظام ریاستی که تفکیک قوای مطلق حاکم است و سعی می‌شود تا حد امکان از مداخله قوا در امور یکدیگر جلوگیری شود؛ صلاحیت کنگره در بودجه‌ریزی، مبتنی بر عملکرد بسیار گسترده است. در نظام‌های پارلمانی نیز نظر به اینکه دولت را اکثریت پارلمان تعیین می‌کند، در عمل نیز تصمیمات دولت، تصمیمات پارلمان انگاشته می‌شود و از این رو دولت، اختیار زیادی داشته و حق دخالت حداکثری در لایحه بودجه برای پارلمان نیست و در مواقعی که خلاف این امر اتفاق بیفتد، پارلمان از دولت توضیح خواسته یا حتی به دولت رأی عدم اعتماد می‌دهد. در نظام‌های نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی که در کشور فرانسه وجود دارد، سعی شده تا ضمن حفظ اصل تفکیک قوا، توازن در رابطه بین دولت و پارلمان نیز حفظ شود. (عباسی لاهیجی، ۱۳۸۹: ۳۲۷ - ۳۲۵)

از سوی دیگر، بحث مصارف یا هزینه‌ها مطرح است. از آنجاکه در اغلب کشورها مفهومی به نام «منفعت عمومی»، توجیه‌کننده نحوه هزینه‌کردن منابع توسط دولت است (شیرینی نژاد و صالح‌خو، ۱۳۸۲: ۵۱) 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 بودجه‌ریزی 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 غیرمالیاتی باشند. تا بدین جا ملاحظه می‌شود نهادی که اولاً و بالذات باید درباره بودجه تصمیم بگیرد، همانا قوه مقننه است. به عبارتی دیگر؛ یکی از رویکردها برای بسترسازی و ایجاد زمینه و حفظ چارچوب حمایتی برای ایجاد ساختارهای بلندمدت بودجه‌ریزی عملیاتی، رویکرد ناظر بر دستورالعمل‌ها و یا قوانین اجباری است که مبدأ آن، قوه مقننه و به دنبال اجماع در سطوح پایین سازمان‌هاست.

دولت باید بپذیرد که عملکرد و پاسخگویی مسئولیت‌های مشترکی است که مشارکت قوه مقننه را نیز می‌طلبد. تنها با نظارت مستمر قوه مقننه، دولت و سازمان‌های ذی‌ربط است که می‌توان به پیشرفت در این باره استمرار بخشید و آن را تسریع کرد. در واقع، قوه مقننه با تأکید مستمر بر نظارت و تقویت سیاست‌های مهم در بسیاری از لوایح مرتبط با اصلاحات بودجه‌ای، می‌تواند نقش اصلی را برعهده داشته باشد.

ارزیابی عملکرد دولت در بودجه‌ریزی عملیاتی در قالب معیارهای صرفه اقتصادی، کارایی و اثربخشی نمایان می‌شود. ابزار مکمل این امر، پیاده‌سازی سیستم حسابرسی عملیاتی است. «حسابرسی عملیاتی، فرایند رسیدگی به عملیات دوره معین هر یک از دستگاه‌ها (در سطح خرد) و دولت (در سطح کلان) به منظور تطبیق عملیات انجام شده با توجه به منابع و مصارف پیش‌بینی شده در قانون، و ارزیابی نتایج ناشی از

برنامه میان مدت و کوتاه مدت از دیدگاه صرفه اقتصادی، کارایی و اثربخشی و نیز اظهارنظر درخصوص هریک از کنترل‌های به عمل آمده است.» (حسینی عراقی، ۱۳۸۳: ۷). پیاده‌سازی چنین شیوه‌ای، نیازمند وجود قوانین و مقررات الزام‌آور در مراجع نظارتی جهت انجام آن، تعریف وظایف و کارکردهای دستگاه‌های دولتی به منظور درک دلایل اجرای حسابرسی مذکور، تعامل مناسب میان مراجع مذکور با دستگاه‌های اجرایی، وجود گزارش‌گیری عملیاتی مناسب از سامانه حسابداری دولتی در این دستگاه‌ها و ... است (Suzuki, ۲۰۰۴: ۴) که این بسترها نیز تاکنون مهیا نشده است و لازم است قوه مقننه با عنایت به صلاحیت نظارتی خود، وارد این عرصه نیز بشود (رضایی، ۱۳۹۵: ۷۰).

نظارت موثر قوه مقننه از طریق بررسی ساختار برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها، برای تولید محصولات و ارائه خدمات با هدف تضمین استفاده از بهترین و مقرون به صرفه‌ترین راهبردها برای تحقق اهداف سازمانی و ملی انجام می‌شود. قوه مقننه به عنوان بخشی از این نظارت باید مدیریت و نتایج برنامه‌هایی را که با یکدیگر فصل مشترک دارند، در نظر بگیرد. با توجه به این شرایط، قوه مقننه باید نیاز به فرایندهایی را در نظر بگیرد که به آن اجازه می‌دهد نظارت خود را بر برنامه‌هایی متمرکز کند که دارای جدی‌ترین ضعف‌ها هستند.

مسأله مهم و بحث‌برانگیز حدود اختیارات قوه مقننه در رسیدگی و تصویب بودجه، پیچیده و مستلزم بررسی و تحلیل دقیق و موشکافانه است که در کشور ما به علت فقدان قانون جامعی درباره بودجه و از جمله کم و کیف رسیدگی و تصویب آن؛ با ابهامات و نارسایی‌های زیادی مواجه و بحث‌برانگیزتر است. در اینجا، ابتدا نگاهی اجمالی به الگوهای مختلف نظام‌های قانون‌گذاری در این موضوع می‌اندازیم، سپس به بررسی آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازیم.

الف) نگاهی اجمالی به الگوهای مختلف نظام‌های قانون‌گذاری در رسیدگی و تصویب بودجه

حدود اختیارات مجالس قانون‌گذاری در مورد رسیدگی و تصویب بودجه در کشورهای دیگر با توجه به نوع نظام حکومتی و نظام حقوقی آنها متفاوت است. به‌طور کلی، سه الگوی متفاوت، شامل: الگوی اختیارات نامحدود، الگوی اختیارات محدود و الگوی عدم اختیار (Wehner, ۲۰۱۰: ۶۴-۷۷) یا به تعبیری دیگر، الگوی نظام مجالس بودجه‌ریز، الگوی نظام مجالس تأثیرگذار بر بودجه و الگوی نظام مجالس غیرتأثیرگذار بر بودجه (آقایی طوق و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۳۷)، در نظام قانون‌گذاری کشورهای مختلف در این زمینه وجود دارد:

۱. الگوی اختیارات نامحدود یا الگوی نظام مجالس بودجه‌ریز: در این الگو، مجلس از اختیارات گسترده و صلاحیت نامحدودی برای تصویب لایحه بودجه برخوردار است. از جمله در نظام ریاستی

آمریکا، کنگره؛ حق تغییر اساسی لایحه بودجه را دارد و حتی می‌تواند آن را کنار بگذارد و طرح خود را جایگزین آن کند. البته رئیس‌جمهور نیز در مورد تأیید اجرای قوانین از حق وتو برخوردار است.

۲. الگوی اختیارات محدود یا الگوی نظام مجالس تأثیرگذار بر بودجه: در این الگو، حدود اختیارات و صلاحیت مجلس جهت تصویب لایحه بودجه محدود است. کشورهای دارای این نظام از روش‌های گوناگونی در این زمینه استفاده می‌کنند. (نجفی‌خواه و برزگرخسروی، ۱۳۹۳: ۳۲-۲۸). در برخی کشورهای دارای نظام نیمه پارلمانی - نیمه ریاستی مثل فرانسه؛ یک قانون بنیادین بودجه، چارچوب اختیارات مجلس درباره رسیدگی و تصویب بودجه را معین می‌کند.

۳. الگوی عدم اختیار یا الگوی نظام مجالس غیرتأثیرگذار بر بودجه: در این الگو، مجلس اختیار اصلاح و تغییر لایحه بودجه را ندارد و فقط می‌تواند آن را رد یا تصویب کند. در نظام پارلمانی انگلیس، مجلس به جز تغییرات شکلی جزئی، اختیاری در جرح و تعدیل لایحه بودجه ندارد و صرفاً می‌تواند آن را تصویب یا رد کند که در صورت عدم تصویب لایحه بودجه، این امر به منزله مخالفت با برنامه دولت است و منجر به سقوط کابینه دولت می‌شود (نجفی‌خواه و برزگرخسروی، ۱۳۹۳ و شبیری نژاد، ۱۳۸۷).

ب) حدود اختیارات مجلس شورای اسلامی در رسیدگی و تصویب بودجه

این موضوع به علت ابهامات و نارسایی‌های قانونی، همواره محل اختلاف نظر و مناقشه بوده است و در سال‌های اخیر، به شدت مورد اختلاف نظر دولت و مجلس قرار گرفته است. این اختلاف نظرهای کاملاً متفاوت و فاحش کماکان ادامه دارد و با توجه به تأیید تغییرات لوایح بودجه در مجلس و عدم ارائه تفسیر لازم توسط شورای نگهبان، مسأله مذکور همچنان مبهم و لاینحل باقی مانده است. به طور کلی، سه دیدگاه متفاوت به شرح زیر در این زمینه وجود دارد:

۱. دیدگاه اختیارات گسترده و نامحدود مجلس شورای اسلامی

این دیدگاه که در واقع نظر مجلس شورای اسلامی است، با تکیه بر واژه «رسیدگی» در اصل ۵۲ قانون اساسی که اقتضای دخل و تصرف در لایحه بودجه را دارد و ادعای فقدان ممنوعیت و محدودیت‌های قانونی برای رسیدگی و تصویب بودجه توسط مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی، قائل به اختیارات گسترده و نامحدود مجلس در این خصوص است.

در بادی امر به نظر می‌رسد که مهم‌ترین محدودیت قانونی مجلس درباره رسیدگی و تصویب قانون بودجه همانند سایر قوانین، اصل ۷۵ قانون اساسی است که مقرر می‌دارد:

«طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به

تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.»

به موجب این اصل، طرح‌های نمایندگان مجلس، پیشنهادها و اصلاحاتی که آنها در لوایح دولت اعمال می‌کنند، نباید برای دولت بار مالی داشته باشد. لیکن شورای نگهبان طی نظریه مشورتی شماره ۵۵۹۵ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷ درباره شمول این اصل به لایحه بودجه اعلام نموده است که اصل ۷۵ قانون اساسی، ناظر بر پیشنهادها و نمایندگان در لایحه بودجه نیست. بنابراین، محدودیت مندرج در این اصل در مورد اختیارات قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی شامل رسیدگی و تصویب لایحه بودجه کل کشور نمی‌شود.

از سوی دیگر، مطابق این دیدگاه، اصل ۱۲۶ ق.ا.ج.ا. که رئیس‌جمهور را مسئول برنامه و بودجه کشور قراردادده است، مغایرتی با اختیارات نامحدود مجلس در این خصوص ندارد؛ زیرا منظور از مسئولیت در این اصل، به معنای اجرا است و رئیس‌جمهور مکلف است بودجه مصوب مجلس را اجرا کند.

۲. دیدگاه عدم اختیارات مجلس شورای اسلامی

نظریه دیگری که در واقع دیدگاه دولت (قوه مجریه) محسوب می‌شود، برعکس قائل به عدم اختیارات مجلس در این زمینه است و معتقد هست که اختیارات گسترده مجلس در این خصوص که منجر به تغییرات عمده و دگرگونی اساسی لایحه بودجه سالانه کل کشور، پیشنهادی دولت شود، موجب تبدیل لایحه مذکور به طرح نمایندگان مجلس می‌شود و در نتیجه، مغایر اصل ۵۲ ق.ا.ج.ا. است که صرفاً تهیه و تنظیم بودجه سالانه کل کشور را در صلاحیت انحصاری دولت (قوه مجریه) قرار داده است. همچنین اصل ۱۲۶ ق.ا.ج.ا. که رئیس‌جمهور را مسئول برنامه و بودجه کشور قراردادده است، ایجاب می‌کند که این مسئولیت و پاسخگویی ناشی از آن، همراه با اختیار باشد و اگر مجلس لایحه بودجه را تغییر دهد، اختیارات دولت در بودجه‌ریزی مخدوش و باعث لوٲ مسئولیت می‌شود (آقای طوق و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۳۴).

برخی با تکیه بر ماهیت بودجه و تعبیر ماهیت تصویب لایحه بودجه به نظارت استصوابی مجلس، قائل به این نظر هستند و معتقدند آنچه مجلس به عنوان لایحه بودجه تصویب می‌کند، به معنای قانون و قانون‌گذاری نیست؛ بلکه سندی اجرایی است که مجلس از باب نظارت، پیشنهاد دولت را برای درآمدها و هزینه‌های سالیانه تأیید یا رد می‌کند و به دولت اجازه می‌دهد در همان چارچوب، درآمدها را وصول و در موارد مشخص هزینه کند. مجلس حق دخل و تصرف در لایحه بودجه را بدون رضایت دولت ندارد؛ چراکه ساماندهی، مدیریت امور مالی و بودجه‌ای از شئون قوه مجریه است و دخالت مجلس در این خصوص از باب نظارت است، نه قانون‌گذاری. بنابراین، هرگونه تغییر در لایحه بودجه بدون رضایت دولت، خروج قوه

مقننه از حدود صلاحیت مقرر در قانون اساسی است که در اصل ۷۱ ق.ا.ج.ا.ا. مجلس بدان مقید شده است. (فلاح زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۰۸-۲۰۷)

۳. دیدگاه اختیارات محدود مجلس شورای اسلامی

درمقابل دو دیدگاه متعارض پیش گفته، بیشتر حقوقدانان و صاحب نظران، دیدگاه بینابینی دارند و قائل به اختیارات محدود مجلس در این خصوص هستند که صحیح و موجه به نظرمی رسد. برخی برای توجیه آن به محدودیت‌های قابل استنباط از قانون اساسی، محدودیت‌های مبتنی بر مبنای و اصول بودجه، تفاوت احکام بودجه‌ای و غیربودجه‌ای استناد کرده‌اند و از جمله نظریه شورای نگهبان در خصوص عدم شمول اصل ۷۵ ق.ا.ج.ا.ا. بر لایحه بودجه را مشورتی و غیرالزام‌آور و قابل نقد و تفکیک دانسته‌اند (نجفی خواه و برزگر خسروی، ۱۳۹۳: ۴۲-۳۳).

در مجموع به نظر می‌رسد که علی‌رغم وجود نظریه مشورتی مذکور، در تصویب نهایی لایحه بودجه و تعیین سقف منابع و مصارف (درآمدها و هزینه‌های عمومی)، باید این اصل و تعادل پیش‌بینی شده در لایحه بودجه در مورد منابع و مصارف بودجه رعایت گردد. به عبارت دیگر، همان طوری که یکی از حقوقدانان اظهار نظر نموده است: «تصویب بودجه با تهیه بودجه متفاوت است. تهیه بودجه، همان‌گونه که اشاره شد، حق و تکلیف دولت (قوه مجریه) به شمار می‌رود. مجلس، به جز تهیه بودجه خود، هیچ‌گونه نقشی در تهیه بودجه کشور ندارد؛ بلکه در مقام نظارت استصوابی، بر تدوین بودجه، با در نظر گرفتن مصالح و منافع عمومی، آن را جرح و تعدیل می‌کند، بدون آنکه موجودیت بودجه را برهم بزنند. در صورت تغییر فاحش در ارقام بودجه، امور کشور مختل می‌شود. فلذا، اختیارات مجلس در تغییرات بودجه در حدودی است که تعادل آن را برهم نزنند و دولت را مکلف به تکلیف مالایطاق ننماید.» (هاشمی، ۱۳۸۵: ۲۴۲).

شایان ذکر است که تبصره (۱) ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در مورد تصویب بودجه سالانه کل کشور مقرر می‌دارد که در جلسه علنی، پیشنهادهایی که منبع درآمد مشخصی نداشته باشد، قابل طرح نخواهد بود و پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع نباشد، زمانی قابل طرح است که ردیف مشخص جایگزین را معین کند.

شورای نگهبان اگرچه نظر تفسیری در این خصوص اعلام نکرده است؛ اما به موجب بندهای نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ اعلام نموده که تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد، به وسیله طرح قانونی، با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان‌پذیر نیست، سپس طی نظریه تفسیری شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱ اعلام نموده است که تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان‌پذیر نیست و در نتیجه، خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی است. (معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۳: ۹۷). بنابراین، با وحدت

ملاک از این نظریات می‌توان قائل به عدم اختیارات گسترده و نامحدود مجلس شورای اسلامی در رسیدگی و تصویب بودجه بود و آن را تاحدی امکان‌پذیر دانست که شاکله لایحه بودجه را تغییر ندهد.

۵. لزوم تصریح و پیش‌بینی مسئولیت‌پذیری مالی دولت در قانون برنامه و بودجه کشور

در جهت پاسخگو بودن دولت، لزوم شفافیت توجیه می‌شود که از جمله مؤلفه‌های شفافیت دولت، شفافیت مالی دولت است. به منظور عملی کردن شفافیت مالی دولت، ضرورت دارد که عملکرد بخش دولتی، سیاست‌گذاری‌های مالی تصمیمات دولتی، حساب‌های بخش عمومی و پیش‌بینی‌های مالی دولت به اطلاع عموم مردم یا حداقل نمایندگان آنها برسد.

اهمیت پاسخگویی دولت در حوزه مالی به حدی است که باید اصل و زوایای مختلف این مسئولیت‌پذیری مالی در قانون برنامه و بودجه کشور به طور جامع و مانع تصریح شود. این پیش‌بینی باید شامل: مسئولیت‌های بخش سیاسی قوه مجریه در برابر قانونگذار، گزارش قوه مجریه به مقننه، پاسخگویی مدیران بودجه در برابر مقامات قوه مجریه طبق اصل سلسله مراتب اداری، اختیارات، نقش‌ها و مسئولیت‌های دستگاه عالی حسابرسی باشد. بنابه تعبیری دیگر؛ قانون یا قوانین بودجه باید مکمل هنجارهای قانون اساسی باشند و نیز محدوده و محتوای گزارش‌های اجرایی بودجه و حساب‌های مالی سال گذشته را که به همراه گزارش سالیانه حسابرسی مستقل تا تاریخ معینی پس از پایان سال مالی ارائه می‌شود، تصریح کند. بودجه‌ریزی عملیاتی، پاسخگویی بهتر دولت در برابر مردم را در پی خواهد داشت؛ به نحوی که درباره برنامه‌های خود به مردم توضیح دهد و اینکه هر یک از برنامه‌ها چه اهدافی را مدنظر دارد، با چه کیفیتی انجام می‌گردد و در نهایت، چه نتایجی در پی خواهد داشت.

در ایران؛ دیوان محاسبات کشور، مؤسسه عالی حسابرسی محسوب می‌شود. از آنجا که مرجع مذکور باید به موجب قانون اساسی تأسیس شود که این امر نیز در کشورها صورت پذیرفته است، لازم است الزام تحویل گزارش حسابرسی به قوه مقننه تا تاریخی مشخص در قانون اساسی گنجانده شود. ممکن است تأکید بیش از اندازه بر پاسخگویی و نظارت، بر جریان طبیعی تصمیم‌گیری اداری تأثیر منفی داشته باشد و موجب افزایش هزینه‌ها، بار مالی زیاد، صرف بودجه عمومی و مالیات‌های شهروندان شود (زارعی، ۱۳۸۰: ۱۵۱).

نتیجه‌گیری

در جمع‌بندی مباحث مورد بررسی می‌توان نتایج زیر را بیان کرد:

۱. از جمله ویژگی‌های خاص بودجه‌ریزی عملیاتی نسبت به سایر شیوه‌های بودجه‌ریزی؛ افزایش صرفه اقتصادی، کارایی و اثربخشی بودجه، نحوه تخصیص منابع از طریق تأکید بر اهداف سنجش‌پذیر،

و افزایش پاسخگویی مسئولان امر در قبال اعطای آزادی عمل بیشتر است. وجه تمایز این نوع بودجه‌ریزی نیز، تاکید بر اهداف و نتایج حاصل از فعالیت‌هاست و علاوه بر تفکیک اعتبارات به وظایف، برنامه‌ها، فعالیت‌ها و طرح‌ها؛ حجم و هزینه‌های اجرایی عملیات دولت و دستگاه‌های دولتی طبق روش‌های علمی محاسبه و اندازه‌گیری می‌گردد.

۲. هیچ استاندارد بین‌المللی در خصوص الزامات قانونی ناظر بر ویژگی‌های مطلوب نظام‌های بودجه‌ریزی ملی مقرر نشده است؛ ولی ایجاد یک نظام قانونی منسجم جهت انجام مراحل مختلف بودجه‌ریزی، به عنوان گام ابتدایی در استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی ضرورت دارد. در قانون اساسی، به عنوان بالاترین منبع قانونی کشور، الزاماتی در خصوص بودجه پیش‌بینی شده است، از جمله اینکه؛ انجام هرگونه تعهد و هزینه باید طبق قوانین و مقررات و در حدود اعتبارات مصوب باشد. به موجب اصل حاکمیت قانون، تمام مراحل تفصیلی هزینه باید براساس قوانین و مقررات مربوط و توسط مسئول ذی صلاح صورت گیرد. علاوه بر این، ایجاد هرگونه تعهد و انجام هزینه بدون وجود مجوز بودجه‌ای از قبل یا مازاد بر سقف اعتبار مصوب ممنوع است، چرا که ممکن است منجر به اختلال و حتی کسری بودجه شود.

۳. با توجه به تعدد منابع قانونی بودجه‌ریزی در ایران و نیز حجم بالای قوانین و مقررات بودجه‌ای، نوعی سردرگمی در دستگاه‌های اجرایی و اختلال در فعالیت‌های آنها را در پی داشته است که استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی، منوط به رفع اشکالات و ابهامات در قوانین مرتبط و نیز لحاظ نمودن سایر شرایط است.

۴. اگرچه ساختار سیاسی هر کشور با حدود مداخله قوه مقننه در بودجه‌ریزی آن کشور رابطه مستقیمی دارد، صلاحیت قوای مقننه در بودجه‌ریزی عملیاتی در تمامی ساختارهای سیاسی که به دنبال اجرای این شیوه هستند، دارای حدود و ماهیت مشترک است. ارزیابی عملکرد دولت در بودجه‌ریزی عملیاتی در قالب معیارهای صرفه اقتصادی، کارایی و اثربخشی نمایان می‌شود. ابزار مکمل این امر، پیاده‌سازی سیستم حسابرسی عملیاتی است.

۵. نظارت موثر قوه مقننه از طریق بررسی ساختار برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها، برای تولید محصولات و ارائه خدمات با هدف تضمین استفاده از بهترین و مقرون به صرفه‌ترین راهبردها برای تحقق اهداف سازمانی و ملی انجام می‌شود. قوه مقننه به عنوان بخشی از این نظارت باید مدیریت و نتایج برنامه‌هایی را که با یکدیگر فصل مشترک دارند، در نظر بگیرد. با توجه به این شرایط، قوه مقننه باید نیاز به فرایندهایی را در نظر بگیرد که به آن اجازه می‌دهد نظارت خود را بر برنامه‌هایی

متمرکز کند که دارای جدی‌ترین ضعف‌ها هستند.

۶. اهمیت پاسخگویی دولت در حوزه مالی به حدی است که باید اصل و زوایای مختلف این مسئولیت‌پذیری مالی در قانون برنامه و بودجه کشور به طور جامع و مانع تصریح شود. این پیش‌بینی باید شامل: مسئولیت‌های بخش سیاسی قوه مجریه در برابر قانونگذار، گزارش قوه مجریه به مقننه، پاسخگویی مدیران بودجه در برابر مقامات قوه مجریه طبق اصل سلسله‌مراتب اداری، اختیارات، نقش‌ها و مسئولیت‌های دستگاه عالی حسابرسی باشد.

پیشنهادها

۱. باتوجه به نتایج مذکور و بارعبایت به الزامات حقوقی درخصوص بودجه‌ریزی عملیاتی، پیشنهاد می‌گردد عناوین فعالیت‌های مربوط به هر برنامه که مهم‌ترین ویژگی این فعالیت‌ها، کمیّت‌پذیر بودن آنهاست، ذیل دستگاه‌های اجرایی تعیین گردد.
۲. پیشنهاد می‌شود پس از تصویب و نهایی شدن بودجه دستگاه، اهداف کمی تعیین شده برای هر فعالیت، به‌عنوان مبنای اصلی نظارت بر فعالیت‌های دستگاه اجرایی ضمن اجرای بودجه قرار گیرد.
۳. بالحاظ نوع نظام سیاسی ایران، به‌ویژه از حیث صلاحیت‌های تجویزی و نظارتی قوه مقننه درخصوص بودجه و حدود مسئولیت قوه مجریه درمقابل آن مرجع که در بودجه‌ریزی عملیاتی از اهمیت زیادی برخوردار است، پیشنهاد می‌گردد که این مهم در قانون اساسی به‌صراحت اشاره شود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. احمدی، علی محمد (۱۳۸۲). اصول و مبانی بودجه‌ریزی (با تأکید بر بودجه‌ریزی عملیاتی)، چاپ اول، همدان: انتشارات نور علم.
۲. امورتدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (۱۳۹۳). مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چ ۲. تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۳. آقای طوق، مسلم و دیگران (۱۳۸۹). مزرهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۴. آیت‌اللهی، علیرضا (۱۳۸۴). اصول برنامه‌ریزی، تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۵. بابایی، حسن (۱۳۸۳). بودجه‌ریزی دولتی در ایران از نظریه تا سیاست، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
۶. حسن‌آبادی، محمد؛ نجار صراف، علیرضا (۱۳۸۷). مدل جامع نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، چاپ سوم، تهران: انتشارات مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.
۷. حسینی عراقی، حسن (۱۳۸۳). حسابرسی دولتی، تهران: نشر دانشکده امور اقتصادی.
۸. رئیسی سرکندیز، ابراهیم (۱۳۸۲). بودجه‌بندی عملیاتی، تهران: نشر تدبیر.
۹. سعیدی، پرویز؛ مزیدی، علیرضا (۱۳۸۵). بودجه‌ریزی عملیاتی (مبانی، مفاهیم و التزامات قانونی)، چاپ اول، تهران: انتشارات نگاه دانش.
۱۰. شبیری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۶). حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۱. شبیری‌نژاد، علی‌اکبر؛ صالح‌خو، قاسم (۱۳۸۲). بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها): زمینه‌های نظری و توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی در باب شفافیت بودجه، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۲. عباسی لاهیجی، بیژن (۱۳۸۹). مبانی حقوق اساسی، تهران: انتشارات جنگل.
۱۳. فلاح‌زاده، علی محمد و دیگران (۱۳۹۱). تفکیک تقنین و اجرا، تحلیل مرزهای صلاحیت

- تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه. تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۱۴. کرباسیان، اکبر (۱۳۷۸). بودجه و بودجه‌ریزی دولتی در اقتصاد ایران، چاپ اول، تهران: انتشارات موسسه عالی بانکداری ایران.
۱۵. لاینرت، یان (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی در جهان، چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه تطبیقی)، ترجمه افشین خاکباز، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۶. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۵). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: انتشارات میزان.

ب) مقالات

۱. رضایی، مهدی (۱۳۹۵). «الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، شماره ۵۱، تابستان، صص ۷۹-۵۵.
۲. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۵). «فرایند مردمی‌شدن، پاسخگویی و مدیریت دولتی»، مجله مجتمع آموزش عالی قم، سال سوم، شماره نهم، صص ۱۵۵-۱۲۱.
۳. گروه حقوق عمومی اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی (۱۳۸۶). «بررسی نحوه تعامل قوای مجریه و مقننه در بودجه‌ریزی»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، دوره جدید، سال ششم، زمستان، شماره ۱۲، صص ۵۲-۳۱.
۴. نجفی‌خواه، محسن؛ بزرگ‌خسروی، محمد (۱۳۹۳). «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه»، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، شماره ۲، تابستان، صص ۳۲-۲۸.

۲. انگلیسی

1. Ahmadi, Ali Mohammad, Principles and Foundations of Budgeting (with Emphasis on Operational Budgeting) Noor Elm Publications, First Edition, Hamedan, 2003.
2. Aghaee Toogh, Moslem et al. , The Boundaries of Legislation and Implementation in the Constitution of the Islamic Republic of Iran, Tehran: Legal Vice President, 2010.
3. Codification affairs, revision and publication of laws and regulations, Constitution of the Islamic Republic of Iran, Tehran: Deputy for Codification, Revision and Publication of Laws and Regulations of the Legal Vice President, 2nd edition, 2014.
4. Ayatollahi, Alireza, Principles of Planning, Public Management Training Center Publications, Tehran, 2005.

5. Babaei, Hassan, Government Budgeting in Iran from Theory to Politics, Commercial Publishing Company, Tehran, 2004.
6. Hassanabadi, Mohammad and Najjar Sarraf, Alireza, Comprehensive Model of Operational Budgeting System, Iran Industrial Training and Research Center Publications, Third Edition, Tehran, 2008.
7. Hosseini Iraqi, Hassan, Government Audit, Faculty of Economics, Tehran, 2004.
8. Rezaei, Mehdi, Operational Budgeting Requirements in Iran, Public Law Research Quarterly, Year 18, Issue 51, summer 2016.
9. Raeisi Sarkandiz, Ebrahim, Operational Budgeting, Tadbir Publications, Tehran, 2003.
10. Saeedi, Parviz and Mazidi, Alireza, Operational Budgeting (Principles, Concepts and Legal Obligations) Negah Danesh Publications, First Edition, Tehran, 2006.
11. Shobeyrinejad, A. The rights of the Legislature in Reviewing and Voting on the Budget, Research Center of the Parliament, Tehran, 2007.
12. Shobeyrinejad, A. A. & Salehkho, G. , Budgeting in Iran (Issues and Challenges): Theoretical Backgrounds and Recommendations of International Organizations *on Budget Transparency*, Tehran, Research Center of the Islamic Consultative Assembly, 2003.
13. Abbasi Lahiji, B. Fundamentals of Constitutional Rights, Jungle Publications, Tehran, 2010.
14. Fallahzadeh, A M. Mojtaba Hemmati, Mohammad Javaheri Tehrani, Yahya Mazrouei Abyaneh, Ali Bahadori Jahromi, Hadi Tahan Nazif, Vali Alizadeh,, Separation of Legislation and Execution, Analysis of the Boundaries of Legislative Jurisdiction in the Relations between the Legislative and Executive Powers of Tehran: Legal Vice President, 2012.
15. Karbasian, A. Budget and Government Budgeting in the Iranian Economy, Publications of the Higher Banking Institute of Iran, First Edition, Tehran, 1999.
16. Ian Lienert, the Legal Framework for Budget Systems (An International Comparison),

- OECD Journal on Budgeting (Special Issue), Vol. 4, No. 3, 2004.
17. Hashemi. S. Islamic Republic Iran Basic Rights, 2nd edition, Mizan Pub, Tehran, 2006
18. Suzuki, Yutaka (2004), Basic Structure of Government Auditing by Supreme Audit Institution, Faculty of Business Administration, Gakuin University, 2004.
19. Wehner, Joachim (2010), Legislatures and the Budget Process. The Myth of Fiscal Control. London;Palgrave Machmillan UK ,

