

# The Ideal Model for Submitting the Budget Deduction Report by the Supreme Audit Court

Ahmad Taghizadeh<sup>1</sup>

| ah.taghizadeh@yahoo.com

Khalil Mansourizade<sup>2</sup>

Received: 13/Mar/2024 | Accepted: 30/May/2024

**Abstract** One of the most important causes of inflation in the country is the "government budget deficit". The inevitable result of the budget deficit is the government's borrowing from the central bank, increasing the monetary base with an increasing factor and increasing liquidity in the country, which has made the budget deficit one of the main causes of structural inflation in Iran. Monitoring the implementation of the budget as the last stage of the life of a budget document is very important; since without it, the approval and implementation of the budget will have no meaning. In other words, the supervision that takes place at the last stage of the implementation of the budget document is important because it acts as a guiding light on the way to prepare and compile the budget document for the next year, and it can well prepare and compile the budget document for the next year. This monitoring is done in order to check the compliance of the operations with the approved budget plan, and to prevent it from deviating from the goals set in the plan. Monitoring after the beginning of the budget implementation process relies on the "budget subtraction report". However, observing the budget deduction reports that are prepared every year and the growth rate of expenditure credits and incomes, indicate the extent of the government's deviation from the budget and other institutions that use the public budget in some way. Since this report is presented to the Parliament after the end of the financial year related to the implementation of the budget, it cannot properly return the government to the path of shaping the budget, and can only increase the sensitivity of the Parliament for the next year. In this case, the report of the subtraction after completion of the financial year is published and the matter is practically ruled out to avoid the diversion. Despite these cases, this report is presented when the parliament is at its busiest time, and the review of this bill is practically not a priority of the parliament. According to the authors, the budget subtraction report in three-month periods of the same year helps strengthening the balance of power through firming up the parliament's supervision over this important financial document of the country, which in turn brings economic justice.

**Keywords:** Budget Deduction Report, Supreme Audit Court, Islamic Consultative Assembly, Parliamentary Monitoring, Non-governmental Monitoring.

**JEL Classification:** H6, H60, H69.

1. Ph.D. in Public Law. Faculty of Law, Farabi University of Tehran, Qom, Iran (Corresponding Author).  
2. M.A. in Public Law. Faculty of Law and Political Science, Shahid Chamran University, Ahvaz, Iran.

# الگوی مطلوب ارائه گزارش تفریغ بودجه توسط دیوان محاسبات کشور

ah.taghizadeh@yahoo.com

احمد تقی زاده

دانش آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشکده‌گان فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران.

خلیل منصوری زاده

کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شهید چمران، اهواز، ایران.

مقاله پژوهشی

پذیرش: ۱۴۰۳/۰۳/۰۹

دریافت: ۱۴۰۲/۱۲/۲۳

**چکیده:** یکی از علل بروز تورم در اقتصاد کشورها، کسری بودجه دولت است، به‌ویژه اگر این کسری مستمر باشد و آثار آن بر ترازنامه بانک مرکزی و شبکه بانکی سرریز شود. در صورت فقدان ظرفیت برای تامین مالی از بخش‌های خصوصی داخلی و بخش خارجی، کسری بودجه به استقراض دولت از بانک مرکزی، افزایش پایه پولی و افزایش حجم نقدینگی منتج می‌شود؛ بدین علت کسری بودجه از مجرای ناترازی منابع و مصارف از عوامل ایجاد فشارهای تورم در ایران بوده است. در صورت ساختاری بودن کسری بودجه، فشارهای تورمی ناشی از این ناترازی مستمر و ساختاری می‌شود. نظارت بر اجرای بودجه به عنوان آخرین مرحله از حیات یک سند بودجه‌ای، از اهمیت بسزایی برخوردار است، زیرا بدون آن، تصویب و اجرای بودجه معنایی نخواهد داشت. این نظارت به منظور بررسی تطبیق عملیات صورت گرفته با برنامه تصویب شده بودجه و جلوگیری از انحراف آن از اهداف تعیین شده در برنامه و پیشگیری از حیف و میل آن صورت می‌گیرد. نظارت پس از آغاز فرایند اجرای بودجه، متکی بر «گزارش تفریغ بودجه» است. از آنجایی که این گزارش پس از اتمام سال مالی مربوط به اجرای بودجه به مجلس ارائه می‌شود، نمی‌تواند دولت را به‌نحو شایسته به مسیر تعیینی بودجه‌ای بازگرداند و صرفاً می‌تواند حساسیت مجلس را برای سال بعد بیشتر کند. به‌رغم این موارد، زمانی این گزارش ارائه می‌شود که مجلس در پرکارترین وقت خود است و عملاً بررسی این لایحه در اولویت مجلس قرار نمی‌گیرد. به عقیده نگارندگان، گزارش تفریغ بودجه در بازه‌های زمانی سه‌ماهه و در ضمن بودجه همان سال، علاوه بر تقویت توازن قوا و تقویت نظارت مجلس بر این سند مالی مهم کشور، عدالت اقتصادی را نیز به ارمغان می‌آورد که در این نوشتار به اثبات آن می‌پردازیم.

**کلیدواژه‌ها:** گزارش تفریغ بودجه، دیوان محاسبات کشور، مجلس شورای اسلامی، نظارت

پارلمانی، نظارت غیر دولتی.

طبقه‌بندی JEL: H69, H60, H6

## مقدمه

یکی از علل مهم بروز تورم در کشور در دوره‌های زمانی مختلف، اجرای سیاست‌های انبساط مالی همراه با کسری بودجه، ازدیاد تقاضای کل به عرضه کل (فشار تقاضا)، و به تبع آن افزایش حجم کل‌های پولی عرضه پول بوده است. در صورت فقدان ظرفیت برای تامین مالی از بخش‌های خصوصی داخلی و بخش خارجی، کسری بودجه به استقراض دولت از بانک مرکزی، افزایش پایه پولی و افزایش حجم نقدینگی منتج می‌شود (Hosseini Nasab & Rezagholizadeh, 2010; Hosseinipour, 2018). کسری بودجه ساختاری یکی از دلایل بروز تورم ساختاری در ایران است، چرا که بودجه در سرنوشت اقتصادی هر کشوری نقش کلیدی ایفا می‌کند و صورت هزینه سالیانه دولت به حساب می‌آید. از این‌رو، دولت حساسیت بیش‌تری برای تنظیم بودجه دارد و در شاخه تامین منابع باید به‌طور دقیق مشخص سازد که از چه منابعی می‌خواهد بودجه را تامین کند و چگونه درآمدها را هزینه نماید. وجود انحراف در بودجه، خلل در آن محسوب می‌شود و اگر مهم‌ترین اهداف دولت‌ها رسیدن به رشد اقتصادی و فراهم کردن خدمات عمومی و تحقق عدالت اجتماعی است، برای تحقق این اهداف باید وظایف دولت‌ها در کنار وظایف مردم و نهادهای غیردولتی مشخص شود، ساختار دولت تعیین گردد و برای تحقق اهداف برنامه‌ریزی گردد. سپس برای تحقق برنامه‌ها، بودجه‌ریزی انجام می‌شود و با تخصیص منابع، وظایف دولت اجرا می‌شود. بنابراین، بودجه به عنوان برنامه مالی دولت نقش بسیار مهمی در توسعه اقتصادی کشورها دارد، چرا که تامین دستگاه‌های متولی خدمات عمومی (رفاه‌رسانی) در گرو همین شریان‌های مالی دولت است.

نظارت بر اجرای بودجه به عنوان آخرین مرحله یا دوره بودجه از اهمیت بسزایی برخوردار است، زیرا بدون آن، تصویب بودجه معنایی نخواهد داشت. این نظارت به منظور بررسی تطبیق عملیات با برنامه بودجه و جلوگیری از انحراف اهداف تعیین‌شده در برنامه و پیشگیری از حیف و میل آن صورت می‌گیرد. نظارت پس از اجرای بودجه، متکی بر «گزارش تفریغ بودجه» است. گزارش تفریغ بودجه که بر اساس اصل (۵۵) قانون اساسی توسط دیوان محاسبات تهیه و به مجلس و تبعاً برای آگاهی عمومی ارسال می‌شود، سندی است که با در نظر گرفتن بودجه هر سال و اعتبارات مصوب در نصوص قانون بودجه، عملکرد دولت طبق قانون بودجه را بررسی می‌نماید تا میزان انطباق عملکردی دولت بر مبنای تعریف‌شده بودجه‌ای مشخص شود. اما رصد گزارش‌های تفریغ بودجه که هر ساله تهیه می‌شود و آمار تصاعدی تورم، از میزان انحراف بودجه توسط دولت و دیگر نهادهایی حکایت دارد که به‌نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند. این گزارش نقش مهمی در ضمانت اجراهای سیاسی و قضایی (از

طریق دیوان محاسبات کشور) دارد که توسط مجلس اعمال می‌شود، اما به نظر می‌آید این گزارش از آن جایی که پس از اتمام بودجه سال مالی به مجلس ارائه می‌شود، نمی‌تواند به‌نحو شایسته دولت را به مسیر تعیینی بودجه‌ای بازگرداند و صرفاً می‌تواند حساسیت مجلس را برای سال بعد بیش‌تر کند. البته در این فرض نیز گزارش تفریح پس از اتمام سال مطرح می‌شود و دلیل قابل‌اتکایی به دست مجلس نخواهد داد تا برای بودجه سال بعد تمهیداتی تعیین نماید و از این انحراف جلوگیری کند. به عنوان پیشینه، می‌توان به **ضرونی و جلالیان (۱۳۹۷)** اشاره کرد. در این پژوهش، ضمن بررسی پیشنهادهایی از قبیل انجام فعالیت‌هایی غیر از فعالیت ذاتی دیوان محاسبات و تاسیس سیستم نظارتی مبتنی بر نتایج (نتیجه‌محور) و نظارت از طریق سامانه نظارت الکترونیکی (سنا) به عنوان الگوی مطلوب نظارت مالی، به اهمیت گزارش و رسیدگی قضایی اشاره شده است.

در فرضیه پژوهش حاضر که در ادامه بیان می‌گردد، به تقویت ضمانت اجرای مجلس شورای اسلامی و نهادهای ذی‌ربط آن از طریق تنقیح بازه زمانی گزارش تفریح بودجه پرداخته می‌شود که هدف از آن، مشخص شدن بازه زمانی برای گزارش تفریح بودجه همراه با اثر عملی نظارت مجلس شورای اسلامی و به دنبال آن جلوگیری از هدررفت منابع و پیش‌بینی نقاط ضعف و قوت آن و اصلاح برای آینده است. با توجه به این‌که رابطه معنادار و اثرگذاری بین گزارش تفریح بودجه و عملکردهای آتی دولت و پاسخگویی آن وجود دارد (**Daneshfard & Ghezlbash, 2010**)، گزارش تفریح بودجه به صورت سه‌ماهه ضمن بودجه همان سال، همراه با اثر عملی بازخواست محاسبات توسط مجلس و ارکان ذی‌ربط آن در حوزه بودجه، می‌تواند از تداوم عدم اجرای بودجه و انحراف آن جلوگیری کند و بودجه را به مسیر مطلوب خود بازگرداند که نتیجه منطقی آن، کمک به اقتصاد کشور است. چرا که این گزارش می‌تواند مبنای مناسبی برای ارزیابی عملکرد دولت و شاخصی برای بسیاری از اظهار نظرها و ارزیابی‌های فنی در مورد عملکرد دستگاه‌ها، شرکت‌های دولتی و وزارتخانه‌ها باشد. با تقویت نظارت مجلس و نهاد ذی‌ربط آن (دیوان محاسبات کشور)، نظارت اداری نیز تحریک می‌شود و می‌تواند به فعالیت موثر خود بپردازد. ضمانت این نظارت و کوتاه بودن مدت زمان آن، موجب می‌شود که بودجه در مسیر تعریف‌شده مصوب نگاه داشته شود تا اهداف ملحوظ به همان نحو تعریف‌شده کسب گردد و در صورت نیاز به انحراف توسط دولت به دلیل شرایط مستحدثه، مجلس بتواند برای اطمینان از رعایت مصحلت ملت و رعایت شدن اصول (۴۳) و (۴۵) با هدف عدم اخلال در نظام اقتصادی کشور و همچنین اصول (۵۲)، (۵۵) و (۱۲۲) با فرض تفوق مجلس بر دولت، به نظارت بپردازد و به اصول مذکور فعلیت بخشد.

این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی داده‌های اکتسابی که به روش کتابخانه‌ای و پژوهش بر اساس اسناد و مدارک جمع‌آوری شده است، در چهار گفتار با محوریت اثبات، فرضیه فوق را بررسی می‌نماید.

## مبانی نظری پژوهش

### گفتار نخست: بودجه و نظارت

#### بند نخست: بودجه

۱. پیشینه بودجه: بودجه به مفهوم امروزی که مستلزم تصویب و نظارت قوه مقننه است، نتیجه تحولی تدریجی است که همزمان با پیدایش حکومت‌های مشروطه در دنیا طی چندین قرن به وقوع پیوسته است. موضوع اختیار پارلمان در زمینه قوانین مالی و به‌ویژه تصویب بودجه دولت، از آن‌گونه اهمیتی برخوردار است که بسیاری از علمای حقوق عمومی آن را سوی قدرت قانون‌گذاری مورد بحث و بررسی قرار می‌دهند. اهمیت قدرت پارلمان ریشه تاریخی دارد، زیرا پیدایش پارلمان، پیش از هر دلیل دیگر، بر اساس کسب امتیاز شهروندان از حکام، در مورد مالیه عمومی بوده است تا صلاحیت سیاسی و قانون‌گذاری آن (قاضی، ۱۴۰۲). سرآغاز این جریانات به موضوع حق پارلمان در تصویب مالیات‌ها به سال ۱۲۱۵ میلادی در کشور انگلستان برمی‌گردد که با فرمان پادشاه مقرر شد مالیات‌ها و عوارض به تصویب پارلمان برسند و این مسئله به چگونگی مصرف درآمدهای عمومی نیز تسری پیدا کرد که در نهایت دولت ناگزیر به تقدیم لایحه‌ها به پارلمان شد. در مرحله بعد، لزوم نظارت پارلمان بر اجرای بودجه در سال ۱۸۶۱ میلادی مطرح شد و تشکیلاتی نظارتی با نام دیوان محاسبات تاسیس و به تهیه و پیشنهاد قانون تفریح بودجه منجر شد (رستمی، ۱۴۰۲). دلیل این امر آن بود که مجالس قانون‌گذاری در گذشته فقط به تصویب میزان اعتبارات بسنده می‌کردند و اجرای آن را کلاً در اختیار پادشاه می‌گذاشتند و پادشاه می‌توانست برحسب اولویت‌ها و مرجحات شخصی خود، این اعتبارات را به کار ببرد. در کشور فرانسه نیز فرایند مشابهی طی شده است. با ظهور انقلاب فرانسه در سال ۱۷۸۹، حق پارلمان در درآمدها و هزینه‌های دولت، منحصر به تصویب مالیات‌ها بود که رفته‌رفته حق تصویب هزینه‌های عمومی و حق نظارت بر اجرای بودجه برای پارلمان در اواخر قرن ۱۹ میلادی به تصویب رسید و عملی شد (رستمی، ۱۴۰۲). در ایران نیز بودجه پس از انقلاب مشروطیت و تصویب قانون اساسی، پا به عرصه وجود نهاد و تصویب بودجه و وضع مالیات طبق قانون اساسی مشروطیت و متمم

آن در صلاحیت مجلس شورای ملی قرار گرفت.<sup>۱</sup> اما این اصل هیچ‌گاه عملی نشد تا آن‌که در سال ۱۲۸۹ هجری خورشیدی، وزیر مالیه وقت اولین لایحه بودجه کشور را تقدیم مجلس کرد، که البته به تصویب مجلس شورای ملی نیز نرسید و اولین بودجه‌ای که به تصویب مجلس ملی رسید، مربوط به بودجه سال ۱۳۰۲ هجری خورشیدی بود که بعد از آن ترتب سالیانه تصویب بودجه رعایت شد (پیرنیا، ۱۳۴۴). تقدیم لایحه بودجه در ایران از ابتدا تا سال ۱۳۴۳ توسط وزارت مالیه و دارایی بود که پس از آن مستقیماً نخست‌وزیر و سپس، سازمان برنامه و بودجه عهده‌دار این مهم شدند. پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، با پیش‌بینی بودجه در فصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، وظیفه تقدیم لایحه بودجه بر اساس اصل (۵۲) بر عهده دولت قرار داده شد<sup>۲</sup> و تصویب و اِعمال نظارت بر اجرای آن طبق اصول (۵۲) و (۵۵) به مجلس شورای اسلامی واگذار گشت.

**۲. تعاریف بودجه:** در میان دکترین حقوقی، تعاریف متعددی از بودجه شده است. برخی بودجه را ترسیم کنونی فردای سازمان دانسته‌اند و این آینده‌نگری در صورتی که برنامه‌ریزی و به زبان پول درآورده شود، بودجه نامیده می‌شود (بختیاری و شاهنده، ۱۴۰۲). برخی دیگر، آن را یک طرح مالی دانسته‌اند که در آن نیازمندی‌های پولی دولت به‌طور کلی برای مدت محدودی پیش‌بینی می‌شود (ابراهیمی‌نژاد و فرج‌وند، ۱۴۰۱). از نظر برخی دیگر، بودجه اجازه مضاعف برای اجرای قوانین عادی است، چرا که به پیش‌بینی نیازهای دولت، برای مدت معین، از حیث محاسبه و تخمین درآمدها و تدبیر برای تعیین موارد درآمد ممکن کمک می‌کند و سعی در ایجاد تقابل و موازنه بین درآمد و هزینه دارد (قاضی، ۱۴۰۲). از لحاظ تعریف قانونی، در ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶، بودجه بدین شرح تعریف شده است: «بودجه کل کشور، برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود و از سه قسمت به شرح زیر تشکیل می‌شود: (۱) بودجه عمومی دولت که شامل اجزای زیر است: الف) پیش‌بینی درآمدها و منابع تامین اعتبار که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در سال مالی قانون بودجه به وسیله دستگاه‌ها از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل اخذ و گردد؛ و ب) پیش‌بینی پرداخت‌هایی که از محل درآمد عمومی یا اختصاصی برای اعتبار جاری و عمرانی و اختصاصی دستگاه‌های اجرایی می‌تواند در سال

۱. اصل (۱۰۲) متمم قانون اساسی مشروطه.

۲. اگرچه نهادهای بالادستی همچون مجلس خبرگان و شورای نگهبان، بر اساس آیین‌نامه داخلی خود، لایحه بودجه مورد نظر خود را تدوین می‌کنند که ضمیمه لایحه بودجه تقدیمی دولت به مجلس می‌شود.

مالی مربوط انجام دهد. ۲) بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها شامل پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع اعتبار. ۳) بودجه موسسه‌هایی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه منظور می‌شود. این تعریف کشمکش حقوقدانان را در تبیین ماهیت حقوقی بودجه به عنوان مقرره‌ای قانونی پایان نداد، بلکه به آن شدت بخشید چرا که در این ماده تعبیر قانون و تصویب به کار نرفته است، اما بیان شده است که قانون‌گذار نظامات و قواعدی را در قانون بودجه سالیانه مقرر کرده است و به عنوان یک قانون، مراحل وضع قوانین و تشریفات مربوط را طی می‌کند و همچنین در قانون بودجه و سایر قوانین، از آن به قانون تعبیر شده است (رنجبری و بادامچی، ۱۴۰۲). اگرچه باید گفت که در کشور سوییس نیز بودجه به منزله لایحه واقعی قانون نیست، بلکه مشابهت فراوانی با تصویب برنامه‌های دولتی دارد و همچنین در کشورهای نروژ و ایسلند در جلسه مشترک دو مجلس لایحه بودجه بررسی و به تصویب می‌رسد و به هیچ‌وجه نمی‌تواند قوانین پیشین را تغییر بدهد — اگر تغییر یا اصلاح قوانین موجود در اثر تصویب بودجه لازم آید، باید طی لایحه جداگانه‌ای به مجلس تقدیم شود تا موافق با آیین تصویب قانون عادی به تصویب برسد (قاضی، ۱۴۰۲).

#### بند دوم: نظارت‌های بر بودجه

ضمانت اجرای صحیح بودجه مطابق با بندهای مصوب، برقراری یک سیستم نظارت کارآمد را می‌طلبد تا در لوای پاسخگو کردن دولت نسبت به دریافت درآمدها و خرج صحیح اعتبارات، اصل حاکمیت قانون را محقق گرداند. در غیر این صورت، تصویب بودجه بی‌معنا خواهد شد. اهمیت بودجه در دو امر خلاصه می‌شود: نخست آن که منابع اعتبارات بودجه عموماً از مالیات و نفت است که هر دو در مالکیت ملت است، بنابراین باید بدانند این اعتبارات در چه مکانی خرج و عوض درآمدی آن‌ها وصول شده است یا خیر. دوم این که فلسفه بنیادین تشکیل دولت‌ها، تجری مستمر خدمات عمومی است و نباید خللی به این استمرار وارد آید. از آن‌جا که بودجه، شریان‌های مالی دولت است تا به وسیله آن به این استمرار تداوم بخشد، لزوم نظارت بر آن، موافق با عدم اخلال در اجرای آن است. در ایران، این مسئله از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، چرا که در قانون اساسی و قوانین عادی مورد تاکید واقع شده است که در ادامه به آن خواهیم پرداخت.

۱. **نظارت قضایی:** این نظارت از طریق دو نهاد سازمان بازرسی کشور و دیوان محاسبات کشور اعمال می‌شود. سازمان بازرسی کشور، بر اساس اصل (۱۷۴) قانون اساسی به جهت نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری زیر نظر قوه قضاییه تشکیل شده است.

بودجه کشور نیز که به مثابه یک قانون به تصویب پارلمان می‌رسد، تحت شمول این اصل قرار می‌گیرد و مورد نظارت این سازمان واقع می‌شود. نظارت این سازمان عام است و در صورتی که تخطی از قانون بودجه توسط آن کشف شود، به دیوان محاسبات کشور، که وظیفه اختصاصی نظارت بر بودجه را دارد گزارش می‌دهد تا رسیدگی لازم را انجام دهد. دیوان محاسبات کشور که زیر نظر قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی) عمل می‌کند، بر اساس اصل (۵۵) قانون اساسی به حسابرسی و رسیدگی به حساب‌های دستگاه‌هایی که به‌نحوی از انحاء بودجه کل کشور استفاده می‌کنند می‌پردازد، که مبدا هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز کند و هر وجه در محل خود به مصرف برسد. قضایی بودن این نظارت به دلیل وجود قضات و اعمال قضایی در این نهادهاست که در سازمان بازرسی کشور محرز بوده<sup>۱</sup> و در دیوان محاسبات، اگرچه عنصر قاضی در مرحله بدوی مغفول مانده است، ولی در مرحله استیناف به موجب ماده (۲۸) قانون دیوان محاسبات کشور، قاضی مورد تایید رییس قوه قضاییه به هیئت رسیدگی این مرحله ملحق می‌شود.

**۲. نظارت اداری:** این نظارت توسط دستگاه‌های اجرایی صورت می‌گیرد. سازوکار این نظارت ضمن اجرای بودجه است و در ضمن اجرای بودجه اعمال می‌شود. در سطوح بالادستی دستگاه‌های اجرایی، این نظارت توسط سازمان حسابرسی با اخذ گزارش از دستگاه‌هایی که به‌نحوی از بودجه به‌رمند می‌شوند، بر مبنای ماده (۱۰۱) قانون محاسبات عمومی کشور صورت می‌گیرد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نیز بر مبنای ماده (۹) قانون فوق و از طریق موافقت‌نامه‌ای به اخذ تعهد از دستگاه‌های بهره‌مند از بودجه، دستگاه‌های مزبور را موظف به موافقت‌نامه می‌کند و با دریافت گزارش‌های پیشرفت کار، به نظارت می‌پردازد. همچنین در سطوح پایین، بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی در مراحل تشخیص<sup>۲</sup>، تعهد<sup>۳</sup> و تسجیل<sup>۴</sup> و از سوی دیگر ذی‌حساب در مراحل تامین اعتبار<sup>۵</sup> و حواله<sup>۶</sup> از طریق تطبیق اسناد با ردیف‌های بودجه، به نظارت می‌پردازند.<sup>۷</sup>

۱. ماده (۳) و (۹) قانون تشکیل سازمان بازرسی کشور.

۲. ماده (۱۷) قانون محاسبات عمومی کشور.

۳. ماده (۱۹) قانون محاسبات عمومی کشور.

۴. ماده (۲۰) قانون محاسبات عمومی کشور.

۵. ماده (۱۸) قانون محاسبات عمومی کشور.

۶. ماده (۲۱) قانون محاسبات عمومی کشور.

۷. ماده (۵۳) قانون محاسبات عمومی کشور.



۳. **نظارت پارلمانی:** اگرچه دیوان محاسبات کشور، نهاد زیرمجموعه مجلس است، اما مجلس خود به دو نحو علی‌حده اعمال نظارت می‌کند. نظارت ضمن اجرای بودجه توسط پارلمان، بر اساس همان اهرم‌های سیاسی مفروض در قانون اساسی برای مجلس است تا به وسیله آن دولت را به رعایت قانون مجاب سازد. از جمله می‌توان بر اساس اصول (۸۸) و (۸۹) به سوال از کابینه دولت، استیضاح و رأی اعتماد اشاره کرد و همچنین حق تحقیق و تفحص مجلس در تمامی امور کشور بر مبنای اصل (۷۶) را نیز برشمرد. عامل محرکه این نظارت می‌تواند اطلاع خود نمایندگان از انحراف از قانون بودجه بر اساس حق تحقیق و تفحص در امور کشور باشد یا آن‌که مطابق ماده (۲۶) قانون دیوان محاسبات کشور، از طریق اعلام دادستان دیوان محاسبات مبنی بر استنکاف دستگاه اجرایی محکوم از اجرای حکم دیوان محاسبات، این نظارت را برانگیزد. علاوه بر این، نظارت پس‌بودجه‌ای نیز برای مجلس وجود دارد که از طریق گزارش تفریغ بودجه میسر می‌گردد. این گزارش به موجب ماده (۱۰۴) قانون دیوان محاسبات کشور، توسط دیوان مذکور تهیه می‌شود و در ۳۵ جلد تدوین می‌گردد. مبنای این گزارش تفریغ بودجه، صورت حساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور است که به موجب ماده (۱۰۳) قانون فوق، توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و حداکثر تا پایان آذر سال بعد به دیوان محاسبات کشور ارائه می‌گردد.

#### بند سوم: برتری نظارت پارلمانی نسبت به دیگر نظارت‌ها

یافته‌ها نشان می‌دهد که حتی اگر مجلس شورای اسلامی یا دولت بر مبالغ و فصول بی‌افزاید و مجلس نیز آن را مصوب کند، میزان رشد اقتصادی در سایه تولید کالاهای اساسی افزایش نمی‌یابد (Noori et al., 2022) و مستلزم نظارتی چون نظارت نهاد مصوب است. همان‌طور که در بخش نظارت اداری گفته شد، این نظارت توسط دستگاه‌های اجرایی ظهور و بروز می‌کند و بنابر نصوص قانونی، این نظارت به تولیت ذی‌حسابان و مقامات دستگاه‌ها سپرده شده است. در نظام اداری ایران، اصل سلسله‌مراتب اداری به عنوان اصلی بنیادین پذیرفته شده است. به عبارت دیگر، رابطه فرمان‌برداری و فرماندهی در علوم اداری و حقوق اداری با اصطلاح سلسله‌مراتب اداری شناخته شده است که نمونه کهن و روشن آن، سازمان‌های نظامی است (ابوالحمد، ۱۳۷۹). طبق این اصل، هر ماموری که تحت نظر مامور دیگری انجام وظیفه می‌کند، مکلف به اطاعت از اوامر مافوق خود است. در نظام اداری کشور، معمولاً بالاترین نهاد و مقام از کسی یا نهادی دستور نمی‌گیرد و پایین‌ترین لایه‌های نظام اداری کشور تنها مستخدمان و ماموران دون‌پایه هستند که فرمانبر و مامور یا مستخدمی تحت امر خود

ندارند. این نظام تبعیت<sup>۱</sup> نخست ناظر بر حاکمان و ماموران آنها بود، اما رفته رفته با تحقق نهادها و شخصیت حقوقی برای سازمان‌های اداری، این اصل در روابط بین‌سازمانی نیز حاکم شد، برای مثال اداره کل در هر استانی، تابع وزارتخانه مربوطه خود است.

برای سلسله‌مراتب اداری محاسنی مانند هماهنگی و یگانگی تصمیمات اداری، تسهیل فرماندهی و اجرای تصمیمات را برشمرده‌اند (ابوالحمد، ۱۳۷۹)، اما مضرات این سیستم بیش از محاسن آن است که زمینه محدود نمودن حاکمیت قانون را فراهم می‌کند. اطاعت بی‌چون و چرا از مافوق، استقلال مامور را خدشه‌دار می‌کند و به تبع آن احساس مسئولیت‌پذیری وی را به قانون و انجام وظایف محوله می‌کاهد و وی را به اجرای فرامین مافوق خود منعطف می‌کند و اصل تبعیت از قانون، جای خود را به تبعیت از مافوق می‌دهد. این شکاف، در نظارت اداری نیز رسوخ می‌کند و چگونه می‌توانیم شائبه عدم استقلال ذی‌حسابان را در مرحله تامین اعتبار، و مقام مسئول دستگاه را در مرحله تشخیص و تعهد نادیده بگیریم؟ شائبه عدم استقلال در سطوح بالا نیز از بین نخواهد رفت: خزانه‌داری نیز به عنوان یک نهاد ناظر اداری، طبق ماده (۲۲) قانون محاسبات عمومی کشور، وظیفه تطبیق درخواست وجه صادره از سوی ذی‌حسابان را با اعتبارات مصوب و تخصیص یافته دارد و در صورت صحت انطباق، وجه درخواستی به حساب دستگاه مربوطه واریز می‌شود. اما خزانه‌داری نیز جزئی از تشکیلات وزارت امور اقتصادی و دارایی است و انتصاب و عزل مقامات آن توسط مقامات عالی‌تره مجریه صورت می‌گیرد. همین امر شائبه عدم استقلال را دامن می‌زند. اگرچه بیان شده است که امروزه ماموران مکلف به اطاعت از اوامر و دستورات مافوق خود در حدود قوانین و مقررات قانونی هستند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۶)، ولی اقتدار حاصله مقامات و تکلیف به اطاعت ماموران و مستخدمان نیز از قانون اعتبار می‌گیرد، کما این‌که بند (۱۳) ماده (۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری، سرپیچی از اجرای دستورهای مقام‌های بالاتر را تخلف اداری دانسته است و از آنجایی که اصل شناور بودن مجازات‌های اداری پیش‌بینی شده در ماده (۹) قانون فوق برای تخلفات اداری جاری است، ممکن است این تخلف در زمره مجازات‌های بند «الف، ب، ج و د» ماده ماقبل لحاظ شود و مقامات اداری طبق ظرفیت ماده (۱۲)، خود حکم مقتضی را صادر کنند که به شرح همین ماده، قابل تجدیدنظرخواهی نخواهد بود مگر با موافقت مقام صادرکننده حکم. همچنین بر اساس ماده (۱۷) قانون مذکور، امکان اخراج کارمندان نیز برای مقامات میسر است که پس از گذشت سه ماه از ابلاغ حکم قابل تجدیدنظرخواهی خواهد بود. اگرچه باید دانست که استقلال خود هیئت‌های رسیدگی به تخلفات

## 1. Subordination

اداری محل ایراد است، چرا که نصب آنان با مقامات مافوق برای سه سال صورت می‌گیرد و منطقی به نظر نمی‌رسد که کارمند با توجه به بلامانع بودن انتخاب مجدد، انتخاب‌کننده خود را زیر سوال برد. نظارت قضایی نسبت به بودجه که به‌طور خاص به دیوان محاسبات کشور اختصاص دارد، تردیدهای بسیار در کارآمدی آن است. این امر را می‌توان از آمارها دریافت: با وجود این حجم از قوانین ضدفساد در نظام حقوقی ایران و نهادهای متعدد متولی مبارزه با فساد مالی، آمار سازمان شفافیت بین‌المللی بیانگر آن است که رتبه فساد مالی طی سال‌های اخیر به‌طور روزافزونی افزایش یافته است، به‌نحوی که در سال ۲۰۰۵ رتبه ایران در میان کشورهای دنیا ۹۵ بوده و در سال ۲۰۱۴ این رتبه به ۱۳۹ افزایش یافته و در این سال ایران در کنار کشورهایی همچون نیجریه، کامرون، قرقیزستان و لبنان قرار گرفته است.<sup>۱</sup> عدم تکلیف قانونی به تحقیق و تفحص و بسندگی به‌حق بودن این مهم در ماده (۳۹) قانون دیوان محاسبات کشور به گزارش‌های موردی منجر می‌شود و جنبه تخییری در اعمال این حق، شائبه رانت و لابی‌گری را افزایش می‌دهد. گزارش متداول تفریح بودجه موجود که از سوی دیوان محاسبات کشور تقدیم مجلس می‌شود و مهم‌ترین سند نظارتی بودجه است، به دلیل ساختار خاص بودجه (برنامه‌ای) فاقد اثربخشی لازم است و عوامل برون‌سازمانی نیز در تعیین کارآمدی دیوان محاسبات نقش موثرتری ایفا می‌کنند (الماسی و همکاران، ۱۳۹۵). به‌رغم موارد فوق، دلایل عدیده‌ای در خصوص ناکارآمدی نقش دیوان محاسبات به عنوان چالش بیان شده است که در زمره چالش‌های قانونی می‌توان به تورم قوانین و تعارض آن‌ها، فقدان و سکوت قانون و همچنین نقض و ابهام در قوانین موجود اشاره کرد و در زمره چالش‌های مرتبط با قوانین، باید به اجرای نادرست قوانین توسط دستگاه‌های مجری، جهل به قانون توسط مدیران، تفسیر نادرست، و در نهایت سوءاستفاده از اختیارات اشاره شود (حقیقی و همکاران، ۱۳۹۷).

نظارت پارلمانی مجلس، موجودیت خود را از حق حاکمیت مردم و اصول دموکراتیک اخذ کرده است، چرا که دو منبع مالی مهم دولت، نفت و مالیات است که هر دو متعلق و به‌دست‌آمده از سرمایه‌های مردم هستند. این نوع نظارت ریشه در نظام‌های پارلمانی دارد و یکی از لوازم و آثار مسئولیت سیاسی دولت در مقابل مجلس به‌شمار می‌رود (رستمی، ۱۴۰۲). برتری این نظارت از این جهت است که نمایندگان مجلس توانایی آن را دارند که موجودیت کلی دولت را تهدید کنند و کلیت ناکارآمدی را تحت‌الشعاع قرار دهند. از آن جهت که از قوانین و مقررات برمی‌آید، کلیت سازمان اداری و تشکیلات دیوان محاسبات کشور تحت اقتدار مجلس است. پس این قدرت عالی در رأس هرم، قوا را

1. <http://www.transparency.org/cpi2013/results>

به یک جدال سیاسی بدل می‌کند که با توجه به مستفاد از قانون اساسی، دست برتر را مجلس دارد. این نظارت ظرفیت تحریک دیگر نظارت‌ها را نیز واجد است: بدین صورت که در صورت حساسیت مجلس نسبت به امر و در مظان استیضاح یا مورد سوال قرار دادن رئیس جمهوری و وزراء، از این جهت که وجادت این سمت را برای متصدی تهدید می‌کند، وی را به اعمال نظارت اداری کارآمد از طریق قدرت سلسله‌مراتبی مجاب می‌سازد تا اعتماد مجلس را تامین کند. همچنین، ماده (۴۱) قانون دیوان محاسبات کشور مقرر می‌دارد: «دیوان محاسبات کشور علاوه بر موارد پیش‌بینی‌شده در این قانون، موضوعات مرتبط با وظایف دیوان محاسبات را که از طرف مجلس شورای اسلامی حسب مورد به آن ارجاع می‌شود رسیدگی و اظهار نظر می‌نماید»<sup>۱</sup>. روشن است که در صورت ارجاع، دیوان محاسبات کشور دیگر حق رسیدگی و اظهار نظر را ندارد، بلکه تکلیف بر آن دارد و این امر به‌سان ماده (۴۲) قانون مذکور جنبه تخییری نخواهد داشت. این ظرفیت برتری مختص مجلس و نظارت پارلمانی آن است که دیگر نظارت‌های موجود بر بودجه فاقد آن است.

نظارت پس از آغاز فرایند اجرای بودجه، متکی بر «گزارش تفریح بودجه» است. گزارش تفریح بودجه که بر اساس اصل (۵۵) قانون اساسی توسط دیوان محاسبات تهیه و به مجلس فرستاده می‌شود و تبعاً برای آگاهی عمومی منتشر می‌شود، سندی است که با در نظر گرفتن بودجه هر سال و اعتبارات مصوب در نصوص قانون بودجه و از سوی دیگر، عملکرد دولت طبق قانون بودجه، سعی می‌کند میزان انطباق عملکردی دولت را بر مبنای تعریف‌شده بودجه‌ای مشخص سازد. گزارش تفریح نقش مهمی در ضمانت اجراهای سیاسی و قضایی دارد که توسط مجلس و دیوان محاسبات اعمال می‌شود و در نتیجه، توزیع ثروت‌ها را در سطح ملی بر اساس نقشه‌بندی بودجه‌ای رصد می‌کند، اما به نظر می‌آید از آن جایی که این گزارش واجد معضلاتی است، نمی‌تواند به‌نحو شایسته دولت را به مسیر تعیینی بودجه‌ای بازگرداند. نگارندگان معتقدند با توجه به تاثیر مثبت گزارش تفریح بودجه بر عملکرد دولت (الماسی و همکاران، ۱۳۹۵)، با تنقیح سیستم گزارش تفریح بودجه، بتوان حساسیت مجلس نسبت به این موارد را موثرتر کرد تا با در اختیار داشتن ضمانت اجراهای کارآمد مهم سیاسی، که قانون اساسی در اختیار آن گذاشته است، به انتظام این نظارت کمک کند.

### گفتار دوم: معضلات گزارش تفریح بودجه سالیانه

چالش‌های بودجه به معضلات زمانی آن ختم نمی‌شود و از نگاه ساختاری نیز محل ورود ایرادهای

بسیاری از سوی صاحبان اندیشه واقع شده است (الماسی و همکاران، ۱۳۹۵). ولی به فراخور فرضیه پژوهش، نگارندگان معتقدند چالش‌های کنونی ناکارآمدی گزارش تفریغ بودجه، معضلات زمانی است که سالیانه بودن و زمان ارائه آن، به معضلات بیش‌تری دامن می‌زند. ابتدا به بیان چالش‌های زمانی و در گفتار بعدی به تبیین مزایای گزارش سه‌ماهه خواهیم پرداخت:

۱. **زمان تقدیم گزارش تفریغ بودجه:** بر اساس ماده (۱۰۳) قانون محاسبات عمومی کشور: «وزارت امور اقتصاد و دارایی مکلف شده است صورت‌حساب عملکرد هر سال مالی را حداکثر تا پایان آذر سال بعد طبق تقسیمات و عناوین درآمد و سایر منابع تامین اعتبار و اعتبارات مندرج در قانون بودجه سال مربوط تهیه و همراه با گزارش اطلاعات [...] به‌طور هم‌زمان یک نسخه به دیوان محاسبات کشور و یک نسخه به هیئت وزیران تسلیم نماید»<sup>۱</sup>. از سوی دیگر بنابر ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، «دولت موظف است لایحه بودجه سالانه کل کشور را حداکثر تا پانزدهم آذر هر سال به مجلس تقدیم نماید»<sup>۲</sup>. این تقابلی زمانی در زمان تقدیم لایحه بودجه از سوی دولت و زمان ارائه گزارش تفریغ بودجه از سوی دیوان محاسبات در مدت زمان نزدیک به هم، اخلاقی جدی در بررسی هم‌زمان این دو سند ایجاد می‌کند و از جهت دیگر با توجه به اصلاح ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در سال ۱۴۰۰ به دلیل تأکید بر دو شوری شدن بررسی لایحه بودجه و همچنین تکلیف مجلس به تصویب لایحه بودجه در بازه زمانی سه‌ماهه آخر سال،<sup>۳</sup> بررسی گزارش تفریغ بودجه را در اولویت و حتی ثانویت نیز قرار نمی‌دهد، چرا که ممکن است طرح‌ها و لوایحی با فوریت بیش‌تر در این مدت تقدیم مجلس بشود.

۲. **زمان اتمام تدوین گزارش تفریغ بودجه:** با توجه به نصوص مواد (۹۵) تا (۱۰۳) قانون محاسبات عمومی کشور و همچنین ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، چنین برمی‌آید که گزارش تفریغ بودجه برای همان سال مالی، در سالی بعد از انتفای بودجه تدوین شود. مجلس در قبال بررسی لایحه گزارش تفریغ بودجه با عمل انجام‌شده مواجه شده است که توجه به زمان تقدیم این گزارش، امکان تاثیرگذاری بر برنامه‌های آتی دولت، که ممکن است با سال قبل هماهنگ نباشد، وجود دارد. در این صورت، اهتمام مجلس به این گزارش خالی از وجه است، چرا که موضوع آن منتفی

1. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/91384>

2. <https://qavanin.ir/Law/PrintText/296284>

۳. اگرچه بودجه‌های چنددوازدهم به عنوان سازوکاری در زمان عدم توافق مجلس و دولت نسبت به لایحه بودجه می‌تواند عملی شود، اما نتایج نامطلوب آن، معمولاً مجلس را به این سمت سوق نخواهد داد؛ البته با توجه به رشد فزاینده تورم در کشور موجه به نظر می‌رسد.

شده است و باید هر آنچه هزینه شده است و هر آنچه درآمدی به دست آمده است، به ناچار پذیرفت.

**۳. عدم تاثیر بر عملکرد دولت:** معضلات زمانی در ارائه لایحه گزارش تفریغ بودجه به عدم تاثیر در برنامه‌های آتی دولت منجر شده است، چرا که عدم هماهنگی در برنامه‌ریزی مورد نظر بودجه‌ای، در یک سال نسبت به سال دیگر متفاوت و وابسته به سیاست‌های کلان دولت است. بر اساس تحقیقات آماری که صورت گرفته است، میان گزارش تفریغ بودجه متداول سالیانه و برنامه‌ریزی‌های آتی دولت هیچ رابطه معناداری وجود ندارد (Daneshfard & Ghezlbash, 2010) و از سوی دیگر، این گزارش در حوزه‌های پولی و بانکی و همچنین در خصوص هدفمندی یارانه‌ها اصلاً حساسیت نمایندگان را بر نمی‌انگیزاند و این حوزه‌ها به مدیریت بانک مرکزی و سازمان هدفمندی یارانه‌ها، که هر دو زیرمجموعه تشکیلات دولت هستند، سپرده شده است (اشراق و همکاران، ۱۳۹۶).

**۴. معضل اتمام دوره دولت:** از آن جایی که دو سال بعد، گزارش تفریغ سال کذایی ارائه می‌شود، تجربه ثابت کرده است که سیاست‌های یک دولت نسبت به دولت دیگر متفاوت بوده است؛ دولتی رسالت خود را کنترل بازار ارز و طلا و رفع بیکاری قرار می‌دهد و با این شعارها مقبولیت لازم را کسب می‌کند و دولت دیگر، برنامه و سیاست اجرایی خود را به مسکن اختصاص می‌دهد و نظام بودجه‌ای خود را بر اساس اهداف و برنامه‌های خود تنظیم و در قالب لایحه بودجه تقدیم مجلس می‌کند که شباهتی با برنامه دولت قبل ندارد. با توجه به زمان‌بندی‌های ارائه گزارش تفریغ و چهارساله بودن دوره دولت، عملاً و صرفاً دو گزارش تفریغ مرتبط با بودجه‌های برنامه‌ریزی شده با سیاست‌های دولت وقت، تقدیم مجلس می‌شود. و گزارش‌های دیگر یا در زمان دولت بعد ارائه می‌گردد یا گزارش‌های تفریغ بودجه دولت قبل در دولت جدید تقدیم می‌شود. بنابراین، مجلس چگونه می‌تواند این دولت را مجاب کند تا برنامه‌های دولت قبل را محقق کند، و این ایراد بر اساس گزارش‌های تفریغ سالیانه کماکان پابرجاست.

### گفتار سوم: تبیین الگوی مطلوب گزارش تفریغ بودجه

#### بند نخست: تبیین الگوی مطلوب و چالش‌های اجرایی آن

با توجه به این‌که رابطه معنادار و اثرگذاری بین گزارش تفریغ بودجه و عملکردهای آتی دولت وجود دارد (Daneshfard & Ghezlbash, 2010) و گزارش تفریغ در اعمال نظارت بر عملکرد مالی دولت موثر بوده است (الماسی و همکاران، ۱۳۹۵)، گزارش تفریغ بودجه در بازه‌های زمانی سه‌ماهه

و ضمن بودجه همان سال، همراه با نظارت و مطالبه پاسخ توسط مجلس و ارکان ذی‌ربط آن در حوزه بودجه، ضمن رعایت شفافیت‌محوری گزارش تفریغ بودجه سالیانه، می‌تواند از تداوم عدم اجرای بودجه و انحراف آن جلوگیری کند و علاوه بر این، نحوه اجرای قانون بودجه را به مسیر مطلوب خود بازگرداند که نتیجه منطقی‌اش، کمک به اقتصاد کشور و کارآمدتر کردن آن، یعنی تحقق عدالت اقتصادی است؛ چرا که این گزارش می‌تواند مبنای مناسبی برای ارزیابی عملکرد دولت و شاخصی برای بسیاری از اظهار نظرها و ارزیابی‌های فنی در مورد عملکرد دستگاه‌ها، شرکت‌های دولتی و وزارتخانه‌ها باشد و در این صورت، عملکرد دولت نیز بهبود خواهد یافت.

این گزارش باید به صورت تفریغی و متکی به ویژگی‌های مذکور در اصل (۵۵) تهیه گردد و به مجلس ارائه شود. بدین صورت که گزارش‌های عملکردی به‌سان گزارش‌های حسابرسی، که تقدیم دیوان محاسبات می‌شود، یکسری داده‌های خام بوده که ممکن است نمایندگان مردم از پیچیدگی آن‌ها برنیابند و عایدی‌ای به آگاهی آنان نیافزاید و به طریق اولی، برای مردم نیز قابل‌فهم نباشد. این گزارش‌ها لازم است که همانند گزارش تفریغ بودجه متداول، به تفریغ ارکان درآمدی و مصرفی، بر اساس بندهای بودجه تهیه شود تا امکان مطابقت را برای نمایندگان و مردم فراهم آورد. مقتضی اصل (۵۵) قانون اساسی، تدوین آن از جانب کارشناسان دیوان محاسبات است که مسلط به امور حسابرسی هستند و ویژگی تخصص را فراهم می‌آورد. از سوی دیگر، ویژگی مردمی بودن این گزارش است که باید به اطلاع مردم برسد. این ویژگی در گزارش‌های حسابرسی که در مواد (۹۵) تا (۱۰۵) قانون محاسبات عمومی کشور ذکر شده است، مکتوم است و به اطلاع عموم نمی‌رسد. بنابراین، نمی‌توان آن را گزارش تفریغ بودجه دانست که این امر، لازمه علنی بودن است؛ چنانچه مجموع مردم از مصوبات مجلس ناخرسند باشند، این آگاهی مردم که از علنی بودن نشئت می‌گیرد و باعث ارتباط مردم با نمایندگان می‌شود، راه را برای تبادل نظرات متقابل باز می‌گذارد و این فرصت را به افکار عمومی می‌دهد که به ارزیابی کردار سیاسی نمایندگان خود بپردازند (هاشمی، ۱۳۹۸).

برای افزایش شفافیت در مورد مخارج و درآمدهای دولت، قانون مدیریت مالی کانادا سال ۲۰۰۹ اصلاح شد و طبق آن، اداره‌ها، آژانس‌ها و شرکت‌های سلطنتی باید گزارش‌های مالی سه‌ماهه را از سال ۲۰۱۱-۲۰۱۲ تهیه کنند و ارائه دهند. این گزارش‌های سه‌ماهه تکمیل‌کننده گزارش‌های موجود در پایان سال موسسه‌های فدرال هستند. برای اداره‌ها، گزارش‌های مالی فصلی دستگاه‌ها شامل جداول مالی است که هزینه‌های برنامه‌ریزی‌شده را هر سه‌ماه با اطلاعات مالی سال گذشته مقایسه می‌کند.

هر گزارش شامل مخارج دستگاه‌ها می‌شود که از طریق برآورده‌های اصلی و تکمیلی<sup>۱</sup> به آن اعطا شده است و همچنین، هرگونه انتقال تخصیص یافته را که به تایید خزانه رسیده باشد، دربر می‌گیرد. این گزارش‌ها به اطلاع عموم نیز می‌رسند.<sup>۲</sup> این تعریف را می‌توان در «سامانه سنا»<sup>۳</sup> به کار برد که بر اساس قانون بودجه همان سال برنامه‌ریزی شود تا دستگاه‌های اجرایی برای اعلام به بخش تخصیص یافته در سامانه مراجعه کنند و گزارش عمل به تبصره و بند کذایی قانون بودجه را انجام دهند. زمینه تطبیق نیز، به خصوص در طرح‌های عمرانی، می‌تواند بر اساس موافقت‌نامه‌های منعقد شده با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور<sup>۴</sup> طراحی کرد تا بر اساس میزان ایفای تعهدهای متذکر شده در موافقت‌نامه گزارش‌دهی شود و به اطلاع عمومی برسد تا وصف مردمی گزارش تفریح بودجه را برخوردار باشد.

با اصلاح مواد (۱۰۴) قانون محاسبات عمومی کشور، ماده (۲۱۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و ماده (۳۶) قانون آیین‌نامه مالی، محاسباتی و معاملاتی دیوان محاسبات کشور و همچنین استفاده از ظرفیت سامانه نظارت الکترونیکی (سنا) و اتصال آن به درگاه مجلس، تقویت نظارت مجلس و نهاد ذی‌ربط آن (دیوان محاسبات کشور)، نظارت اداری نیز تقویت می‌شود و می‌تواند به فعالیت موثر خود بپردازد. هم‌زمانی این نظارت با اجرای قانون بودجه و کوتاه بودن بازه زمانی مورد بررسی و همچنین اعطای گزارشی بر اساس ساختار گزارش تفریح بودجه متداول در قالب یک قانون دائمی، موجب می‌شود که بودجه در مسیر تعریف شده و مصوب نگاه داشته شود تا اهداف ملحوظ، به همان نحو تصویب شده میسر گردد. در این صورت و در حالتی که دولت، لزوم تغییر نحوه اجرای قانون بودجه را ضروری احساس نماید، نمی‌تواند به دلخواه خود اقدام به تغییر نحوه اجرای بودجه کند، بلکه ضرورتاً می‌باید از طریق ارائه لایحه اصلاحی به مجلس، اصلاح قانون بودجه را از مجلس درخواست کند. نتیجه این راهکار، توزیع ثروت‌های عمومی بر اساس آمایش‌های پیش از تصویب است که از جهتی نگرانی قبل از تصویب بودجه را که ضمن بودجه رسوخ کرده است، مرتفع می‌کند و از جهت دیگر، چشم‌انداز مدیریتی را به سیاق اصولی خود بازمی‌گرداند.

۱. برآوردهای اصلی و تکمیلی بر اساس سیستم مدیریت هزینه‌هاست که به‌گونه‌ای طراحی شده است که اطمینان حاصل شود همه برنامه‌ها بر نتایج متمرکز تعریف شده قانونی حاصل شوند، ارزش پول مالیات‌دهندگان را حفظ کند و با اولویت‌ها و مسئولیت‌های دولت همسو هستند.

2. <https://tpsgc-pwgscc.gc.ca>

۳. سامانه نظارت الکترونیک (سنا) زیر نظر دیوان محاسبات کشور.

۴. تبصره ماده (۹) قانون محاسبات عمومی کشور.



## بند دوم: تمایز با دیگر گزارش‌های بودجه‌ای

مشاهده سالانه انحراف از بودجه توسط دولت و نهادهای به‌رمند از بودجه عمومی، ضرورت این پژوهش را مطرح می‌سازد تا اقدامی موثر در جهت جلوگیری و کاستن از این انحراف به عمل آید و ثروت‌های ملی در موضع مشخص مصرف شود و منابع مورد نظر در وقت مقرر کسب گردد. اقدامات مشابهی در این خصوص طی دو سال اخیر انجام شده است، ولی هیچ‌کدام مانند ایده معنونه نیست و اصل شفافیت در آن مجرا نیست، چرا که این گزارش‌ها صرفاً عملکردی است و تفریغی نیست و حتی مانند گزارش متداول سالانه تفریغی نیست که تقدیم مجلس می‌شود. مجلس با تصویب قانون بودجه ۱۴۰۱ در بند ط تبصره (۱۹) خود گزارش دوماه‌ای تدارک دیده است: «کلیه دستگاه‌های اجرایی مشمول ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مکلفند، عملکرد کلیه جداول، ردیف، اجزا، بندها و تبصره‌های این قانون را در مقاطع زمانی دوماهه در قالب برگه (فرم)ها، چارچوب‌ها و بر اساس دستورالعملی که دیوان محاسبات کشور پس از یک ماه از تاریخ ابلاغ این قانون تهیه می‌نماید، از طریق سامانه نظارت الکترونیکی (سنا) به دیوان ارائه نمایند» (ایرانیک از نویسندگان است).<sup>۱</sup> اما بنابر نکات زیر نمی‌توان آن را گزارش تفریغ بودجه دانست:

۱. گزارش تفریغ بودجه، در بیانی مختصر، شامل گزارش عملکرد تبصره‌ها و نتایج آن (جلد اول گزارش تفریغ را شامل می‌شود)، تفریغ بودجه بر اساس قسمت‌های مختلف بودجه و تطبیق آن با صورت حساب‌ها (جلد دوم) و در نهایت گزارش تفریغ بر اساس عملکرد دستگاه اجرایی است که بر اساس میزان توفیق در دستیابی به اهداف و... (جلد ۳ تا ۳۵) ارائه می‌شود. در حالی که گزارش مورد نظر بند مذکور، بر اساس نص آن صرفاً منتج به گزارش جلد اول می‌گردد.
۲. این گزارش ضمن یک قانون موقتی تدوین شده است، اگرچه در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ چنین نصی مشاهده نمی‌شود.
۳. این گزارش به دیوان محاسبات اعطا می‌گردد، در حالی که گزارش تفریغ به مجلس ارائه می‌شود که در این صورت فاقد ویژگی‌های مذکور در اصل (۵۵) است. در واقع، این بند از تبصره (۱۹) تکرار ماده (۱۰۱) قانون محاسبات عمومی کشور است.
۴. گزارش تفریغ بودجه ۱۴۰۱ در برش شش‌ماهه که به نظر می‌آید بر اساس همین بند تدوین شده است، صرفاً به منتخبی از تبصره‌ها، اجزا و بندهای بودجه می‌پردازد و وصف شاملیت گزارش تفریغ بودجه متداول را ندارد.

1. [https://www.mefa.ir/\\_nezaratebodje.mefa/documents](https://www.mefa.ir/_nezaratebodje.mefa/documents)

همچنین، ضمن بند (۳) تبصره (۱۹) قانون بودجه ۱۴۰۲، اقدامی برای ارائه گزارش‌های حسابرسی انجام شده است. این بند بیان می‌دارد: «دستگاه سیاست‌گذار موظف است گزارش تحقق اهداف و پیامدهای برنامه‌های کلان را هر سه ماه یک‌بار به سازمان برنامه و بودجه کشور و کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی اعلام نماید. تخصیص اعتبارات با رعایت ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه، متناسب با تحقق اهداف برنامه‌های کلان و با رعایت قوانین و مقررات، در حدود منابع وصولی بودجه عمومی دولت تعیین می‌گردد. سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است هر سه ماه یک‌بار گزارش عملکرد ماده (۶۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید»<sup>۱</sup>. ولی به دلایل زیر نمی‌توان آن را واجد ساختار گزارش تفریح دانست:

۱. این بند صرفاً نظارت بر تحقق برنامه‌های کلان را ذکر کرده است که تبادر به بودجه اختصاصی برای طرح‌های عمرانی و عملیاتی دارد. پس بخش اختصاصی بودجه‌های جاری و برنامه‌های خرد را مد نظر قرار نداده است.

۲. در ادامه تبصره صرفاً به گزارش عملکرد ماده (۶۷) ق.ت.ب.د.د (۱) اختصاص داده شده است که فقط هزینه‌ها را شامل شده و دریافتی را دربر نمی‌گیرد و صرفاً در خصوص دو نهاد کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی است.

۳. این گزارش ضمن یک قانون موقتی تدوین شده است و اثر دائمی نمی‌تواند ایجاد نماید. علاوه بر این موارد، گزارش عملکردی که خزانه‌داری بر اساس ماه (۱۰۱) قانون محاسبات عمومی کشور به دیوان محاسبات تسلیم می‌کند، اولاً صرفاً به گزارش عملکرد می‌پردازد که بر اساس ساختار بودجه فقط به جلد اول گزارش تفریح بودجه محدود می‌شود، ثانیاً به اطلاع عمومی نمی‌رسد، که برخلاف ویژگی مذکور ذیل اصل (۵۵) برای گزارش تفریح بودجه است، و ثالثاً با توجه به ویژگی محرمانگی، منطقاً تنها بین اداره صادرکننده و دریافت‌کننده مفاد آن محرز می‌شود. به این ترتیب، به مجلس راه پیدا نمی‌کند. پس با مد نظر قرار دادن فرضیه این راهکار برای توزیع عادلانه ثروت‌های عمومی، این ایده از سه جهت واجد اهمیت است: نخست آن‌که، وجه کاربردی آن باعث تقویت نظارت پارلمان به عنوان خانه ملت بر دولت می‌شود و ثانیاً و تبعاً، باعث کنترل کسری بودجه می‌گردد که یکی از عوامل مهم تورم است، و ثالثاً نظام اقتصادی کشور به اقدامی موثر و فوری نیاز دارد تا از میزان تنش‌های اقتصادی کاسته شود.

## گفتار چهارم: مزایای گزارش تفریح بودجه سه‌ماهه

سیستم گزارش تفریح بودجه در بازه‌های زمانی سه‌ماهه کارایی منحصربه‌فردی برای اعمال اقتدار مجلس دارد. شعار مجلس که در رأس امور است، با توجه به چالش‌های مذکور در گفتار دوم، محقق نخواهد شد چرا که امکان تغییر قابل توجه در ردیف‌های بودجه توسط دولت پس از تصویب در مجلس (رستمی، ۱۴۰۲)، مسئولیت مالی دولت به حاشیه می‌رود و از یک سو نظارت‌های متکی بر گزارش‌های دیوان محاسبات باقی می‌ماند که معضلات آن را در گفتار نخست بیان کردیم. از سوی دیگر، نظارت پارلمانی مجلس باقی است که به صورت پس‌ابودجه‌ای (بر اساس گزارش تفریح بودجه) و ضمن اجرای بودجه (بر اساس اصل ۷۶) متبلور می‌شود. در جای خود به معایب هر دو صورت این نظارت، که در پس‌ابودجه‌ای به بازه زمانی آن و ضمن اجرای بودجه به حق و نه تکلیف بودن آن، اشاره شد. بنابراین نگارندگان، با توجه به ظرفیت برتری نظارت پارلمانی، بر آن هستند تا با یک وجه تلفیقی از این دو نظارت مجلس، سیستم نظارتی ضمن اجرای بودجه را با کیفیت گزارش تفریح بودجه سالیانه در بازه زمانی سه‌ماهه به قانون‌گذار محترم ارائه دهند. در ادامه، به مزایای آن اشاره خواهیم کرد:

۱. **حفظ تعادل قوا:** اصل تفکیک قوا و مشروعیت آن، دست کم به‌طور صوری مورد اتفاق کشورها قرار دارد. پیروان مکاتب فکری غرب و کشورهای جهان سوم، به‌غیر از دیکتاتوری‌های مارکسیستی و فاشیستی، به‌نحوی از انحاء آن را در قوانین اساسی خود منعکس کرده‌اند. پیوند این اصل با ماهیت رژیم‌ها آن‌چنان مستحکم شده است که صرف وابستگی و عدم وابستگی به اصل تفکیک قوا، درجه حقوق فردی و اجتماعی را در جوامع نشان می‌دهد (قاضی، ۱۴۰۲). غایت این اصل، کنترل قدرت است و می‌کوشد از تمرکز فسادانگیز و خودکامه‌زای قوا در دست یک شخص یا گروه جلوگیری کند و سیستم نظارت و تعادل<sup>۱</sup> به مدد این توازن قدرت میان قوا می‌آید که فلسفه حق نظارت برای نهادی چون مجلس را می‌توان در فلسفه این سیستم یافت. به دلیل معایبی که در سیستم نظارتی متداول در پس و ضمن بودجه وجود دارد، نظارت مجلس کارآمدی خود را از دست داده و چه در زمان تهیه لایحه و چه در زمان تصویب و حتی در زمان اجراء، بسیط‌الید در کنترل بودجه نبوده است و این امر توازن میان قوا را برهم می‌زند و در امور مالی، قوه مجریه که مسئولیت آن در اصول قوانین اساسی در برابر مجلس محرز است<sup>۲</sup>، دست برتر را دارد و جایگاه مجلس به عنوان نمایندگان مردم که صاحبان اصلی قدرت هستند، زیر سوال می‌رود (Hajjarian et al., 2011). دلیل این امر هم روشن است، چرا

1. Check and Balance

۲. اصول ۸۹، ۱۲۲، ۱۳۴.

که یکی از ابعاد سیستم ایجاد این توازن، نظارت است و اخلال در آن، به اخلال در تعادل قوا منجر خواهد شد. گزارش تفریح بودجه سه ماهه این امکان را به مجلس می‌دهد که از ابزارهای سیاسی که در دست دارد، ضمن اجرای بودجه استفاده نماید و قبل از انتفای موضوعیت بودجه، دولت را در مسیر تعیین شده بودجه‌ای قرار دهد، چرا که اعمال نظارت سیاسی مستلزم استمرار است (هاشمی، ۱۳۹۸) و این ویژگی با انتفای موضوع بودجه برای اعمال نظارت همخوانی ندارد و نقض غرض است که انتظار نظارتی در قبال عمل انجام شده داشته باشیم.

**۲. تقویت نظم اداری:** در تعریف قواعد حقوقی مانند قانون، اجمالاً بیان شده است که قاعده‌ای الزام‌آور است که به منظور «ایجاد نظم» بر زندگی اجتماعی حکومت می‌کند (کاتوزیان، ۱۴۰۰). قانون در معنای خاص خود برای ایجاد نظم، نیازمند نظارتی کارآمد است. نظارت بر قانونی بودن اعمال و تصمیمات اداره و ماموران آن‌ها، تطبیق عملکرد آن‌ها با قانون، جلوگیری از تخطی و سوء استفاده از اختیار توسط آن‌ها، کشف و اعلام نارسایی‌ها و خطاها در اداره و مراقبت از حقوق و آزادی‌های شهروندان در اداره و در هر سیستم اداری کارآمد از جایگاه مهمی برخوردار است، تا حدی که در فرانسه نظم اداری با سازوکار حمایت از حقوق شهروندان گره خورده است (Taghizadeh & Mansourizade, 2023). با توجه به نظام تبعیت موجود در سیستم اداری، شائبه سوء استفاده از اختیار وجود خواهد داشت. به همین دلیل، مقنن در بند (۳۰) ماده (۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری، سوء استفاده از اختیار و موقعیت اداری را تخلف برشمرده است و همچنین ممنوعیت آن را در ماده (۹۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مورد تاکید قرار داده است. از سوی دیگر، استقلال ناظر از بدیهیات امر نظارت است که ماموران نظارت در نظارت اداری، در ذیل این نظام تبعیت، استقلال و بی‌طرفی آنان مورد تردید است. به این ترتیب، این امور که انحراف از قانون و مخدوش نمودن اصل حاکمیت قانون را نشان می‌دهد، نظم مقرر در نصوص قانونی را نیز تحت الشعاع قرار می‌دهد. تقویت نظارت پارلمانی و نهاد ذی‌ربط آن، یعنی دیوان محاسبات کشور، به‌رغم زدودن شائبه عدم استقلال و بی‌طرفی، با اعمال نظارت مستمر در لوای تهیه گزارش‌های تفریح بودجه سه ماهه، می‌تواند با اهرم‌های سیاسی و قضایی در ضمن اجرای بودجه، مراد قانون‌گذار را که در قانون بودجه تصویب نموده است، تامین کند. چرا که بودجه، شریان مالی کل دولت است و بُعد مالی موقعیت‌ها و مناصب از این سند تامین می‌شود. به عبارتی، عوض خدمات کارکنان و مستخدمان است. بدیهی است که در صورت اخلال در آن، چه به‌نحو سوء استفاده از اختیار<sup>۱</sup> چه به‌نحو انحراف از مسیر بودجه، نظم اداری را برهم می‌زند.

۱. برای مثال، تشخیص کالا و خدماتی توسط مقام اداری که تحصیل یا انجام آن‌ها نیل به اهداف بودجه

۳. **افزایش مسئولیت‌پذیری دولت:** دولت پاسخگو و مسئولیت‌پذیر یکی از مولفه‌های حکمرانی مطلوب است (قلی‌پور، ۱۳۸۷). این ویژگی مستلزم تدوین سازوکاری برای مدیریت پاسخگو، پاسخگویی شهروندی و نظارت صاحبان اصلی قدرت یعنی شهروندان است. گزارش‌های عملکردی دستگاه‌های اجرایی که در قانون محاسبات عمومی کشور پیش‌بینی شده است (مواد ۹۴ تا ۱۰۳)، تصریحی به اطلاع شهروندان نشده است و وجه افتراق مهم گزارش تفریغ بودجه، امکان آگاهی شهروندان از این گزارش است که مستند قانونی آن اصل (۵۵) قانون اساسی است که بیان می‌دارد: «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، موسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به‌نحوی از انحا 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 گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود» (ایرانیک از نویسندگان است).<sup>۱</sup> اطلاع مردم از سرمایه‌های خود که در چه مکانی مصرف شده‌اند، حق مسلم آنان است که نظارت پارلمانی بر اساس حق حاکمیت ملی تاسیس شده است. علاوه بر این، نظارت رسانه‌ای نیز در قرن حاضر نقش بسزایی در تحریک مقامات ایفا می‌دارد، بدین نحو که حتی اگر لابی و رانت به پارلمان رسوخ کرده باشد، با آگاهی مردم از امکان حیف و میل این سرمایه‌ها، به نمایندگان خود در مجلس فشار بیاورند تا از ضمانت‌اجراه‌های تعیین‌شده استفاده نمایند و از این خلل جلوگیری شود، چرا که مقام پارلمانی کاملاً آگاه است که وجدات این منصب را متکی به آرای مردم کسب کرده است. ویژگی مردمی گزارش تفریغ بودجه، به دلیل معضل زمان ارائه آن، کارایی خود را از دست می‌دهد و بازخواست دولت نسبت به سرمایه‌هایی که به مصرف رسیده‌اند، عملی بیهوده است. گزارش تفریغ ضمن اجرای بودجه به صورت سه‌ماهه، این معضل را نخواهد داشت و کمک خواهد کرد که نظارت پارلمانی و نظارت رسانه‌ای، بتواند به‌موقع دولت را در مسیر تعیین‌شده قانون بودجه قرار دهد.

۴. **احیای نقش فعال دیوان محاسبات کشور:** ماده (۴۲) قانون دیوان محاسبات بیان می‌دارد: «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 تمامی مقامات جمهوری اسلامی و قوای

ضرورتی نداشته باشد (ماده ۱۷ قانون محاسبات عمومی کشور).

1. <https://www.shora-gc.ir/0000TP>

سه‌گانه و سازمان‌ها و ادارات تابعه و کلیه اشخاص و سازمان‌هایی که به‌نحوی از انجا از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند مکلف به پاسخگویی مستقیم می‌باشند، حتی در مواردی که از قانون محاسبات عمومی مستثنی شده باشند» (ایرانیک از نویسندگان است).<sup>۱</sup> به‌رغم این حق موسع در تحقیق و اطمینان از خلل در اجرای بودجه، گزارش دیوان محاسبات حاکی از وضعیت دیگری است. در گزارش دیوان محاسبات کشور آمده است که روند افزایش اعتبارات هزینه‌ای طی دوره زمانی ۱۴۰۰-۱۳۹۰ تصاعدی بوده است، در حالی که رشد درآمدها تقریباً روندی خطی را تجربه نموده است. از طرفی، به‌رغم هدف‌گذاری و تاکید بر استقلال اعتبارات هزینه‌ای از منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی در سیاست‌های کلی و قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، نه‌تنها کشور در یک دهه اخیر به تحقق هدف مذکور نزدیک نشده، بلکه دستیابی به آن بسیار دور از دسترس شده است. با توجه به چالش‌هایی که دیوان با آن مواجه است،<sup>۲</sup> ناکارآمدی آن دور از انتظار نخواهد بود. بر اساس اصلاحاتی که در گفتار آتی بیان خواهیم کرد، اقدام به تاکید تکلف دیوان به‌جای حق پنداشتن تحقیق و تفحص که سرآغازی برای رسیدگی قضایی دیوان است (ماده ۴۲ فوق)، شائبه لابی‌گری و رانت را کاهش می‌دهد. از آنجایی که این ماده به تحقیق و تفحص موردی منتج می‌شود، باید روش نظام‌مندی تدوین کرد که اعطای گزارش‌های تفریح سه‌ماهه به مجلس این امر را میسر خواهد شد. با گزارش‌های تفریح سه‌ماهه، می‌توان ظرفیت ماده (۴۱) قانون دیوان محاسبات کشور را احیا کرد تا با ارجاع به این موارد، حتی اگر دیوان در کار خود تعلل نماید، هم مجلس می‌تواند از اهرم فشار سیاسی خود بهره‌برد و هم دیوان محاسبات به رسیدگی و اظهار نظر در مورد ارجاعات مجلس به دیوان بپردازد که این ارجاعات از جنس تکلیف خواهد بود و نقش قضایی دیوان محاسبات را احیا خواهد کرد. با این سازوکار، حتی اگر اقدام به اصلاح ماده (۴۲) و حذف «می‌تواند» و بدل آن به «مکلف است» از سوی مجلس صورت نگیرد، با احیای ظرفیت ماده (۴۱) توسط گزارش تفریح بودجه، دو نظارت مهم به فعالیت خود به‌نحو موثر خواهند پرداخت.

##### ۵. تحقق عدالت اقتصادی با کاهش تورم: عدالت در ادبیات اقتصادی به معنای مراعات حقوق

اقتصادی در حوزه رفتارها و روابط اقتصادی است (حاتمی و رحمانی، ۱۳۹۱). بر اساس نظریه ذاتی عملی، هر عاملی که افعال درست‌تر (معقول‌تر) از او صادر شود، کارآمدتر است (Qasemi, 2010). کارآمدی نیز در حقیقت بیانگر قابلیت و توانایی اداره هر کشور توسط مدیران و کارگزاران شایسته

1. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/90649>

۲. رجوع شود به بند سوم، گفتار نخست.

آن است و ایفای بهینه کارویژه‌های دولت و کسب حداکثر رضایتمندی مردم را در پی دارد. کارایی اقتصادی نیز که به تحقق کارآمدی نظام منجر می‌شود و زمینه‌های تامین عدالت اقتصادی را فراهم می‌آورد و به رشد و توسعه اقتصادی می‌انجامد، مستلزم رفع معضلات نظام اقتصادی است که از جمله این معضلات، که در حال حاضر نظام اقتصادی ایران با آن مواجه است، تورم مزمن است. به نظر می‌رسد در صورتی که تورم برطرف نشود، نظام با مشکلات عدیده اقتصادی روبه‌رو خواهد شد. از این‌رو، جراحی واقعی اقتصاد ایران، جراحی‌ای است که معطوف به مدیریت واقعی تورم باشد. از جمله علل مهم بروز تورم در کشور، فشار تقاضا، افزایش عرضه پول و سیاست‌های انبساط مالی به‌ویژه «کسری بودجه دولت» است (Sarabadani, 2006). نتیجه محتوم کسری بودجه، استقراض دولت از بانک مرکزی، افزایش پایه پولی با ضریب فزاینده، و افزایش نقدینگی در کشور است. کسری بودجه یکی از عمده‌ترین دلایل بروز تورم ساختاری در ایران است (Sarabadani, 2006) چرا که بودجه در سرنوشت اقتصادی هر کشور نقش کلیدی ایفا می‌کند و صورت هزینه سالیانه دولت به حساب می‌آید. از همین‌رو، دولت حساسیت بیش‌تری در تنظیم بودجه دارد و در شاخه تامین منابع باید به‌طور دقیق مشخص سازد که از چه منابعی می‌خواهد بودجه را تامین کند و چگونه درآمدها را هزینه نماید. در واقع، میزان هزینه‌های دولت، معیاری برای اندازه‌گیری آن تلقی می‌شود (Noraniyaz et al., 2022) که با اصول متعددی از قانون اساسی مانند اصل بند دهم از اصل سوم قانون اساسی مغایرت دارد.<sup>۱</sup> وجود انحراف در بودجه، خلل در آن محسوب می‌شود و اگر مهم‌ترین اهداف دولت‌ها رسیدن به رشد اقتصادی و فراهم کردن خدمات عمومی و تحقق عدالت اجتماعی است، برای تحقق این اهداف باید وظایف دولت‌ها در کنار وظایف مردم و نهادهای غیردولتی مشخص شود، ساختار دولت تعیین شود و برای تحقق اهداف برنامه‌ریزی گردد. سپس برای تحقق برنامه‌ها، بودجه‌ریزی شود و با تخصیص منابع، وظایف دولت اجرا گردد. بنابراین، بودجه به عنوان برنامه مالی دولت، نقش بسیار مهمی در توسعه اقتصادی کشورها دارد، چرا که تامین دستگاه‌های متولی خدمات عمومی (رفاه‌رسانی) در گرو همین شریان‌های مالی دولت است. نظارت بر اجرای بودجه به عنوان آخرین مرحله در یک دوره از بودجه از اهمیت بسزایی برخوردار است، زیرا بدون آن، تصویب و اجرای بودجه معنایی نخواهد داشت. این نظارت به منظور بررسی تطبیق عملیات صورت‌گرفته با برنامه تصویب‌شده بودجه و جلوگیری از انحراف در برنامه و پیشگیری از حیف و میل آن صورت می‌گیرد (رستمی، ۱۴۰۲). با توجه به این‌که رابطه معنادار و اثرگذاری بین گزارش تفریغ بودجه و کاهش تخلفات و پاسخگویی دولت وجود دارد

(Daneshfard & Ghezlbash, 2010) و گزارش تفریح در اعمال نظارت بر عملکرد مالی دولت موثر بوده است<sup>۱</sup>، گزارش تفریح بودجه در بازه‌های زمانی سه‌ماهه و ضمن اجرای بودجه همان سال که نسخه تنقیح‌شده گزارش تفریح سالیانه و عاری از معایب زمانی آن است، همراه با نظارت و مطالبه پاسخ توسط مجلس و ارکان ذی‌ربط آن در حوزه بودجه، ضمن رعایت شفافیت‌محوری گزارش تفریح بودجه سالیانه، می‌تواند از تداوم عدم اجرای بودجه و انحراف جلوگیری کند و علاوه بر این، نحوه اجرای قانون بودجه را به مسیر مطلوب خود بازگرداند که نتیجه منطقی آن، کمک به اقتصاد کشور و کارآمدتر کردن آن، یعنی تحقق عدالت اقتصادی را فراهم می‌آورد، چرا که این گزارش می‌تواند مبنای مناسبی برای ارزیابی عملکرد دولت و شاخصی برای بسیاری از اظهار نظرها و ارزیابی‌های فنی در مورد عملکرد دستگاه‌ها، شرکت‌های دولتی و وزارتخانه‌ها باشد و در این صورت، عملکرد دولت نیز بهبود خواهد یافت.

**۶. جلوگیری از پولشویی دولتی و اختلاس:** اکتساب مبالغ از راه مشروعی چون بودجه کشور، در صورتی که نظارت مستمر و کارایی در مسیر هزینه آن موجود نباشد، راه را برای بهره‌گیری از منبع مشروع آن در شریان‌های مالی غیرمشروع باز می‌کند. بر اساس برش شش‌ماهه گزارش تفریح بودجه، که در بند دوم گفتار پیشین متذکر شدیم، ۳۴۳ شرکت اطلاعات خود و شرکت‌ها و موسسه‌های تابعه آن‌ها را در سامانه یکپارچه اطلاعات شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی ثبت و به‌روزرسانی نکرده‌اند<sup>۲</sup> و همچنین، ۳۵۸ دستگاه اجرایی، از حساب بانکی غیرمتصل به خزانه‌داری بهره می‌برند.<sup>۳</sup> این موارد که در لوای عدم نظارت مستمر، در سیستم مالی کشور رسوخ کرده‌اند، به‌رغم این که تخلفی آشکار است، نبود نظارت بر آن‌ها سایه امنی را فراهم آورده است. مقدمات و زمینه این نظارت مستمر، با اعمال گزارش‌های تفریح سه‌ماهه، دیوان محاسبات و مجلس شورای اسلامی را قادر می‌سازد که پاسبان سرمایه‌های ملی باشند.

### بحث و نتیجه‌گیری

این پژوهش که با هدف بازگرداندن اقتدار مجلس، تحقق نظم اداری و سامان‌بخشی به مدیریت دولتی، افزایش مسئولیت‌پذیری دولت و احیای نقش فعال دیوان محاسبات نگاشته شده است، در پی

۱. رجوع شود به بند سوم، گفتار نخست.

2. <https://www.tahlilbazaar.com/news/185977>

3. <https://tn.ai/2802316>



محقق ساختن هرچه بیش تر نظارت مردمی بر مجاری مالی است که با سازوکار نظارت بر بودجه میسر می‌گردد. نظارت بر بودجه، یکی از عوامل مهم کنترل انحراف بودجه از مسیر مصوب است تا ثروت‌ها در مسیرهای کارشناسی شده هزینه شود و نظم اداری متکی بر بودجه برهم نریزد. این نظارت‌ها در ایران با معضلات مهم و غیرقابل‌اغماضی مواجه است که به مسائل درون‌سازمانی محدود نیست و عوامل برون‌سازمانی نیز در ناکارآمدی آن‌ها نقش دارند. گزارش تفریغ بودجه به عنوان گزارش کاملی از عملکرد دولت، که مبتنی بر یک تکلیف قانونی در اصل (۵۵) مقرر شده است، داده‌های قابل‌فهمی برای اعمال نظارت پارلمانی مهیا می‌کند. نظارت پارلمانی که توان تحریک دیگر نظارت‌ها را دارد و همچنین، ضمانت‌اجراهای کارآمدتری نسبت به دیگر نظارت‌ها دارد، به وسیله این گزارش از عملکرد جامع دولت مطلع می‌شود.

به‌رغم معضلات گزارش تفریغ بودجه سالیانه، گزارش تفریغ بودجه سه‌ماهه باعث نظارت مستمری خواهد شد که از مزایای زیر برخوردار است: حفظ تعادل قوا، تقویت نظم اداری، افزایش مسئولیت‌پذیری دولت، احیای نقش فعال دیوان محاسبات کشور، تحقق عدالت اقتصادی با کاهش تورم و جلوگیری از پولشویی دولتی. ذات نظارت مستلزم استمرار است که در گزارش تفریغ بودجه سالیانه، این گزارش بعد از انتفای موضوع تهیه می‌شود، اما در گزارش سه‌ماهه چنین معضلی رفع شده است. با گزارش سه‌ماهه، اهداف اصل (۴۳) مانند ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسانی در لوای استمرار نظارت نمایندگان مردم بر قانون بودجه، نه‌تنها پارلمان را برای نظارت در جریان خود بودجه برای جلوگیری از انحراف ضمن اجرا قرار می‌دهد، با توجه به وصف مردمی شدن گزارش تفریغ بودجه، نظارت رسانه‌ای را نیز برای مطالبه‌گری مردم به میان می‌آورد تا اگرچه نظم اداری با تمسک به قدرت امپراتوری اداری، به لابی‌گری و رانت متمایل شود، مردم به نمایندگان خود فشار وارد آورند تا نمایندگان برای و جادت این مناصب هم که شده، به خواست مردم پاسخ دهند. شاهد این مدعی، گزارش تفریغ بودجه در برش شش‌ماهه اول ۱۴۰۱ بوده است که با ارائه این گزارش، حساب دستگاه‌های غیرمتصل به خزانه و معضلات بنیادی دیگر کشف شد. دلیل این امر هم مبرهن است، چرا که گزارش تفریغ سالیانه در حد مجلدی سربهمهر باقی می‌ماند و کارایی آن زمانی است که دیگر به اتمام می‌رسد.

## اظهاریه قدردانی

از زحمات داوران ناشناس نشریه برنامه‌ریزی و بودجه که با دقت و نکته‌بینی، نظرات اصلاحی خود را نسبت به این مقاله ابراز نمودند تشکر می‌نماییم. همچنین، از ویراستار علمی نشریه (مازیار چابک) که اثر حاضر را با ظرافت و دقت فراوان ویراستاری نموده است، تشکر می‌کنیم.

## منابع

### الف) انگلیسی

- Daneshfard, K., & Ghezelbash, H. (2010). Survey the Role of Budget Settlement Report in the Implementation of Parliamentary Control Over Government's Performance. *Management Accounting*, 4(3), 93-103. [In Farsi] <https://sanad.iau.ir/en/Journal/jma/Article/816699>
- Hosseini Nasab, E., & Rezagholizadeh, M. (2010). Analysis of the Fiscal Sources of Inflation in Iran Giving Special Emphasis to Budget Deficits. *Economic Research Quarterly*, 10, 43-70. [in Farsi]. <https://doi.org/10.30507/JMSP.2022.322835.2359>
- Hosseinipour, smz (2018). Causality Assessment among Budget Deficit, Money Supply and Inflation Rate in Iran, Volume 6, Issue 21, May 2018, Pages 80-100. [in Farsi]. [https://www.jmsp.ir/article\\_56128.html?lang=en](https://www.jmsp.ir/article_56128.html?lang=en)
- Hajjarian, A., Pourezzat, A. A., Gholipour, A., & Hajarian, M. (2011). Studying the Position of the Public in Checks and Balances System. *Management Studies in Development and Evolution*, 21(64), 19-53. [In Farsi]
- Noori, A. H., Sarlak, A., & Rahmati, M. H. (2022). Optimal Government Budget Allocation According to Aggregate Welfare Using Generalized Method of Moments. *Planning and Budgeting*, 26(4), 65-91. [In Farsi] <https://doi.org/10.52547/jpbud.26.4.65>
- Noraniazad, S., Kamani, M. H., & Keshavarz, F. (2022). Investigating the Validity of Wagner's Law and Performance-Based Budget Reform in Public Expenditure of Selected Asian Countries. *Planning and Budgeting*, 26(4), 123-154. [In Farsi] <https://doi.org/10.52547/jpbud.26.4.123>
- Qasemi, A. (2010). The Effectiveness of the System of the Islamic Republic of Iran, Indicators and Mechanisms According to Imam Khomeini. *Scientific Quarterly Journal of Islamic Revolution Studies*, 7(22), 153-178. [In Farsi] <http://enghelab.maaref.ac.ir/article-1-1710-fa.html>
- Sarabadani, GH. (2006). Inflation, Factors, and Solutions to Deal With It in Iran. *Islamic Economics*, 6(21), 103-128. [In Farsi] [https://eghtesad.iict.ac.ir/article\\_16630\\_1649b30124a376839ac7d133def68a43.pdf](https://eghtesad.iict.ac.ir/article_16630_1649b30124a376839ac7d133def68a43.pdf)
- Taghizadeh, A., & Mansourizade, K. (2023). A Comparative Study of the Distinction between Government Actions in the Two Legal Systems of Iran and France. *The Journal of Modern Research on Administrative Law*, 5(16), 285-306. [In Farsi] <https://doi.org/10.22034/mral.2022.559295.1349>

**ب) فارسی**

ابراهیمی نژاد، مهدی، و فرج‌وند، اسفندیار (۱۴۰۱). *بودجه از تنظیم تا کنترل*. چاپ چهل و پنجم، انتشارات سمت. ابراهیم، عبدالحمید (۱۳۷۹). *حقوق اداری/ایران*. چاپ ششم، انتشارات توس.

اشراق، شهرام؛ امام‌قلی‌زاده، سعید، و عباسی، ابراهیم (۱۳۹۶). بررسی تاثیر گزارش تفریغ بودجه بر تصمیمات مجلس شورای اسلامی. *نشریه دانش حسابرسی*، ۱۷(۶۹)، ۱۲۴-۱۰۹.

امامی، محمد، و استوارسنگری، کورش (۱۳۹۶). *حقوق اداری*. چاپ بیست و یکم، جلد یکم، انتشارات میزان. بختیاری، پرویز، و شاهنده، شاهین (۱۴۰۲). *اصول و مفاهیم مالی حسابداری برای مدیران غیرمالی*. چاپ بیست و یکم، انتشارات سازمان مدیریت صنعتی.

پیرنیا، حسن (۱۳۴۴). *مالیه عمومی و بودجه*. چاپ سوم، انتشارات کتابخانه سینا. حاتمی، محمدرضا، و رحمانی، جبار (۱۳۹۱). *عدالت در اسلام*. جلد اول، انتشارات پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.

حقیقی، مهتری؛ ابدی، سعیدرضا؛ عربیان، اصغر، و جلالی، محمد (۱۳۹۷). چالش‌های قانونی نظارت دیوان محاسبات کشور در مقابله با فساد مالی و جرایم ناشی از آن در دستگاه‌های اجرایی. *نشریه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری*، ۱۴(۳۸)، ۱۱-۳۴.

رستمی، ولی (۱۴۰۲). *مالیه عمومی*. چاپ یازدهم، انتشارات میزان. رنجبری، ابوالفضل، و بادامچی، علی (۱۴۰۲). *حقوق مالی و مالیه عمومی*. چاپ بیست و پنجم، انتشارات مجد. ضرونی، داریوش، و جلالیان، عسگر (۱۳۹۷). *الگوی مطلوب نظارت مالی دیوان محاسبات. دانش حقوق و مالیه*، ۲(۴)، ۵۰-۳۹.

قاضی، ابوالفضل (۱۴۰۲). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*. چاپ شصت و ششم، انتشارات دانشگاه تهران. قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۷). *حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت*. مرکز تحقیقات استراتژیک و معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی.

کاتوزیان، ناصر (۱۴۰۰). *مقدمه علم حقوق*. چاپ یکصد و چهاردهم، انتشارات شرکت سهامی انتشار. الماسی، حسن؛ دهگان، محمود، و حیدری، داریوش (۱۳۹۵). بررسی گزارش تفریغ بودجه دیوان محاسبات کشور در اعمال نظارت بر عملکرد مالی دولت و اثربخشی در بودجه سالیانه. *نشریه دانش حسابرسی*،

۱۶(۶۳)، ۶۱-۳۵. <http://danesh.dmk.ir/article-1-1256-fa.html>

هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۸). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. چاپ بیست و نهم، جلد دوم، انتشارات میزان.



نحوه ارجاع به مقاله:

تقی زاده، احمد؛ منصور زاده، خلیل (۱۴۰۳). الگوی مطلوب ارائه گزارش تفریح بودجه توسط دیوان محاسبات کشور. *برنامه ریزی و بودجه*، ۲۹(۱)، ۱۶۱-۱۳۵.

Taghizadeh, A., Mansourizade, Kh. (2023). The Ideal Model for Submitting the Budget Deduction Report by the Supreme Audit Court. *Planning and Budgeting*, 29(1). 135-161. DOI: <https://doi.org/10.52547/jpbud.29.1.135>

**Copyrights:**

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to Planning and Budgeting. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

