

قلمروی قوانین بودجه‌ای در ایران (۱۳۵۷ تا ۱۴۰۰)

(مقاله علمی-پژوهشی)

سعید شجاعی ارانی*

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۳/۱۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۸/۱۷

چکیده

قوانین بودجه‌ای در شمار قوانین عادی هستند و از همین رو، باید دربردارنده مواد هماهنگ با عنوان آن‌ها باشند. بر پایه این ویژگی که ریشه در اصل تخصصی بودن قوانین عادی دارد، تنها درآمدها و هزینه‌های عمومی باید در قوانین بودجه‌ای گنجانده شوند. با این همه، در برخی کشورها مانند ایران، دولت و گاه دستگاه قانون‌گذار موادی را به لایحه قانونی می‌افزایند که هیچ پیوندی با بودجه و بودجه‌بندی ندارند. ناشناخته بودن قلمروهای قوانین بودجه‌ای، گرایش دولت و پارلمان به قانون‌گذاری دور از کنترل رسانه‌ها و شهروندان و نبود نهاد دادرسی اساسی، سه علت پیدایش و گسترش چنین رویه‌ای در تاریخ قانون‌گذاری هستند. با تصویب قانون اساسی ۱۳۵۸ و برآمدن شورای نگهبان، زمینه قانون‌گذاری بودجه‌ای بهتر فراهم شد؛ اما یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که این نهاد نتوانست مانند الگوی خود، شورای قانون اساسی فرانسه، دو کاستی نخست را از میان ببرد، زیرا نتوانست از دل قوانین بودجه‌بندی کنونی یا با گرتنه‌برداری از دستاوردهای سیستم‌های حقوقی پیشرفته در این گستره، سنجه‌هایی کارآمد برای شناسایی قلمروهای الزامی، اختیاری و ممنوع قوانین بودجه‌ای بیرون آورد.

کلید واژگان:

قوانین بودجه‌ای، قلمروی قوانین، شورای نگهبان، دادرسی اساسی، ایران.

* استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

مقدمه

قوانین بودجه‌ای مانند دیگر قوانین عادی باید دربردارندهٔ موادی باشند که با عنوان آن‌ها هماهنگ هستند. بر پایهٔ این ویژگی که برگرفته از اصل تخصصی بودن قوانین عادی است، تنها درآمدها و هزینه‌های عمومی باید در قوانین بودجه‌ای گنجانده شوند. با این همه، برخی کشورها مانند فرانسه، قانون‌گذاری دربارهٔ بودجه‌بندی و کنترل بودجه از راه قوانین بودجه‌ای را هم پذیرفته‌اند. اما در گروهی از کشورها مانند ایران دولت و گاه دستگاه قانون‌گذار موادی را به لایحهٔ قانونی افزوده‌اند که هیچ پیوندی با بودجه و بودجه‌بندی نداشته‌اند. جدای از ناشناخته بودن گسترهٔ قوانین بودجه‌ای در قانون اساسی یا قوانین بودجه‌بندی، از یک سو گرایش دولت و پارلمان به قانون‌گذاری در پایان سال دور از کنترل رسانه‌ها و شهروندان و از سوی دیگر نبود نهاد دادرسی اساسی سه علت پیدایش و گسترش چنین رویه‌ای در تاریخ قانون‌گذاری بوده‌اند. با تصویب قانون اساسی ۱۳۵۸ و برآمدن شورای نگهبان، زمینهٔ قانون‌گذاری بودجه‌ای بهتر از راه کنترل اساسی فراهم شد. اما چنان‌که خواهیم دید، در سنجش با شورای قانون اساسی فرانسه، شورای نگهبان نتوانست دو کاستی نخست را از میان ببرد، زیرا نتوانست از دل قوانین بودجه‌بندی کنونی یا با گرده‌برداری از دستاوردهای نظام‌های حقوقی پیشرفته در این گستره، سنجه‌هایی کارآمد برای شناسایی قلمروهای الزامی، اختیاری و ممنوع قوانین بودجه‌ای بیرون آورد. برای بررسی قلمروی قوانین بودجه‌ای نخست به قلمروی عمودی یا سلسله‌مراتبی قوانین بودجه‌ای می‌پردازیم.

الف) قلمروی سلسله‌مراتبی قوانین بودجه‌ای

در سلسله‌مراتب قوانین در ایران، قوانین بودجه‌ای پس از قانون اساسی و پیش از مقررات قرار می‌گیرند. بر این اساس، قوانین بودجه‌ای نه می‌توانند دربردارندهٔ قواعد بنیادین باشند و نه دارای ریزه‌کاری‌های مربوط به گسترهٔ مقررات هستند. از آنجا تا کنون قاعدهٔ بنیادین در قانون بودجه‌ای گنجانده نشده است، تنها به بررسی دو صلاحیت این قوانین در خصوص مقررات، یعنی واردنشدن قانون بودجه‌ای به قلمروی آیین‌نامه‌ها (۱) و واگذارنکردن امر قانونی به کمیسیون مجلس یا مقررات‌گذار (۲) می‌پردازیم.

ب) ماندن در قلمروی قانون و واردنشدن به قلمروی مقررات

قوانین بودجه‌ای باید دربردارنده قواعدی باشند که در قلمرو قانون قرار می‌گیرند و نباید به ریزه‌کاری‌هایی پردازند که دولت برای اجرای قانون از راه مقررات تعیین می‌کند، زیرا صلاحیت قانون‌گذاری با پارلمان و پیاده‌سازی قوانین با دستگاه اجرایی است. دیگر آنکه، قانون بودجه‌ای باید در بازه زمانی کوتاه آماده، بررسی و تصویب شود و از همین رو، بر اساس اصل تفصیلی بودن قوانین بودجه‌ای^۱ همه جزئیات در لایحه قانونی آورده نمی‌شود و تنها بخش‌هایی از آن به بررسی و رأی گذاشته می‌شود.^۲ پس، نمی‌توان با پرداختن به امور مقرراتی، اندازه لایحه و بازه زمانی تصویب را افزایش داد. البته، در عمل تا آنجا که بررسی آرای شورای نگهبان به ما نشان داد، دولت تا کنون تلاش نکرده از راه قوانین بودجه‌ای پا در قلمروی مقررات بگذارد.

ج) واگذار نکردن امور به کمیسیون یا آیین‌نامه

صلاحیت قانون‌گذاری با مجلس و مقررات‌گذاری با دولت است. از این رو، مجلس نه باید هنگام تصویب قانون به ریزه‌کاری‌های اجرایی (آیین‌نامه) وارد شود و نه می‌تواند اموری را که ماهیت قانون دارند به مقررات‌گذار بسپارد. به بیان بهتر، قانون باید همه آنچه ویژگی قانونی دارد، در بر بگیرد. بر همین اساس، هرگاه مجلس تعیین ریزه‌کاری‌های یک امر را به وزیران یا دولت می‌سپارد تا درباره آن مقررات‌گذاری کنند، شورا با بررسی بیشتر تلاش می‌کند تا دریابد آنچه واگذار شده، در گستره مقررات است یا در قلمروی قانون. در این صورت، با استناد به بخش نخست ماده ۸۵ قانون اساسی که سمت نمایندگی را قابل واگذاری به دیگران (وزیر یا وزیران) ندانسته است، متن قانون را ناسازگار با قانون اساسی اعلام می‌کند. برای نمونه، شورا در نظر خود درباره بودجه سال ۱۳۶۳ تعیین مصارف و هزینه‌ها و کیفیت هزینه و استفاده از اعتبارات، ویژگی‌هایی که برای اشخاص حقیقی یا حقوقی ایجاد حق یا تکلیف می‌کند، اندازه درآمدهای عمومی یا تعیین و ابلاغ مواد هزینه به دستگاه‌های اجرایی را بخش انحصاری اجباری قانون بودجه قلمداد کرد و واگذاری آن را به دولت، ناسازگار با قانون اساسی دانست.^۳

1. Le principe de spécialité budgétaire.

2. Le principe de spécialité du vote des lois de finances.

۳. نظر شماره ۱۰۸۹۵ درباره قانون بودجه سال ۱۳۶۳ کل کشور (۱۳۶۲/۱۲/۲۹).

از آنجا که صلاحیت مثبت قوانین بودجه‌ای را نمی‌توان بدون شناخت قلمرو یا درون‌مایه آن‌ها بیان کرد، در بخش نخست، از قلمروهای اجباری، اختیاری و مشترک سخن می‌گوییم تا بتوانیم گستره ممنوع این قوانین را در بخش دوم چارچوب‌بندی کنیم (صلاحیت منفی).

۱. قلمروی مفهومی قانون بودجه‌ای

ماده ۱۳۴ آیین‌نامه داخلی مجلس قواعد کلی را درباره قوانین عادی در بر دارد؛ مانند اینکه عنوان، موضوع و دلایل پیشنهاد باید در متن لایحه بیاید و میان ماده‌ها و موضوع لایحه پیوند و وابستگی وجود داشته باشد. این ماده، به ویژه‌بودن قانون عادی مربوط می‌شود و درباره قانون بودجه‌ای نیز باید از آن پیروی کرد. با این همه، شناسایی قلمروی قوانین بودجه‌ای در ایران هنوز آسان نیست،^۱ زیرا در نبود چارچوب قانونی تنها باید به رویه شورای نگهبان بسنده کرد. این رویه، به‌ویژه به علت سکوت قانون، فراگیر و دقیق نیست. از این رو، با الهام‌پذیری از سنجه‌های شناخت قلمروی قوانین بودجه‌ای در فرانسه^۲ به شناسایی قلمروهای انحصاری (۱ و ۲)، مشترک (۳) و ممنوع (۵) می‌پردازیم. با این همه، ویژگی سالانگی را که بر پایه برداشت شورا از ماده ۵۲ قانون اساسی، گستره زمانی قوانین بودجه‌ای را تنها برای سال مالی معتبر دانسته است، به‌مثابه قلمروی اجباری زمانی بررسی می‌کنیم (۴).

۱.۱. قلمروی انحصاری اجباری (درآمدها و هزینه‌ها)

درآمدها و هزینه‌های عمومی در قلمروی انحصاری اجباری قوانین بودجه‌ای قرار دارند؛ یعنی تنها می‌توان در این قوانین آن‌ها را آورد و قانونی که دربردارنده آن‌ها نباشد، ویژگی بودجه‌ای نخواهد داشت. البته، شورا در هیچ‌یک از آرای خود آشکارا سخن از بخش انحصاری اجباری قوانین بودجه‌ای نگفته است. اما قاعده گنجانیدن اعتبارها و هزینه‌های عمومی در قوانین

۱. آیین‌نامه داخلی می‌توانست قواعدی را بیان کند که هم درباره درون‌مایه قوانین بودجه‌ای باشد و هم پیشنهاد و تصویب مواد غیر بودجه‌ای را سخت‌تر کند. اما بازبینی‌های گوناگون، زمینه‌های این کار را بسیار کم کرده است. برای نمونه، سپردن لایحه قانون بودجه به کمیسیون تلفیق که دارای سه عضو از هر کمیسیون است و جدای از کارشناس نبودن آنان، راه پیشنهاد و تصویب مواد غیر بودجه‌ای را فراهم می‌کند. شاید نخستین کار در بازبینی آینده آیین‌نامه، بازگرداندن صلاحیت بررسی لایحه به کمیسیون برنامه‌بودجه باشد.

۲. شجاعی ارانی، سعید، «قلمروی قوانین بودجه‌ای در فرانسه»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۱۳، ۱۴۰۱، ش. ۱، ص.

بودجه‌ای را به شیوه نامستقیم یادآور شده است؛ چنان که می‌توان آن را یکی از سازنده‌های اصل یکی‌بودن قوانین بودجه‌ای دانست. با بررسی آرای گوناگون شورا می‌توان گفت تعیین مصارف و هزینه‌ها و کیفیت هزینه و استفاده از اعتبارها، اندازه و سقف اعتبارها، بار مالی تعهدات دولت (مانند پرداخت دستمزد کارکنان)^۳ و بازبینی مستقیم یا نامستقیم قوانین بودجه‌ای (از راه بازبینی قانون مالیاتی)^۴ در قلمروی انحصاری اجباری قوانین بودجه‌ای قرار می‌گیرند. جدای از اینکه درآمدها و هزینه‌های عمومی باید تنها در قانون بودجه (سالانه یا اصلاحی) بیابند، باید به‌طور فراگیر و درست آورده شوند. البته این بایسته، در اصل فراگیربودن قوانین بودجه‌ای ریشه دارد، اما با قلمروی اجباری در ارتباط است.^۵

۱.۲. قلمروی انحصاری اختیاری

با آنکه قوانین بودجه‌ای در شمار قوانین عادی هستند، قلمروی ویژه خود را دارند. بر همین اساس، نه قانون عادی توانایی تغییر قانون بودجه‌ای را دارد و نه بازبینی قانون عادی از کارویژه‌های قانون بودجه‌ای است. این کارویژه در قلمروی انحصاری قوانین بودجه‌ای است، اما ویژگی اجباری ندارد؛ بدین معنا که اگر قانون بودجه سالانه یا قانون تفریح بودجه، قانون بودجه پیش از خود را تغییر ندهند، باز ویژگی بودجه‌ای خود را دارند. اگر دولت بخواهد قانون بودجه سالانه را بازبینی کند، باید از راه قانون بودجه اصلاحی این کار را انجام دهد و اگر نیازی به چنین تغییری نباشد، قانون بودجه سالانه را به‌تمامی اجرا می‌کند. در اینجا باید دو بایسته را که از پیامدهای این اصل هستند، برشمرد:

یکم- مجلس نمی‌تواند از راه طرح قانونی قانون بودجه‌ای را بازبینی کند؛^۶

دوم- دولت هم نمی‌تواند از راه لایحه قانونی عادی قانون بودجه‌ای را بازبینی کند.^۷

۱. نظر شماره ۱۰۸۹۵ درباره قانون بودجه سال ۱۳۶۳ کل کشور (۱۳۶۲/۱۲/۲۹).

۲. نظرهای شماره ۵۲۶ و ۴۲۳ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور (۱۲ و ۱۳۹۵/۰۲/۲۲).

۳. نظر شماره ۸۸۸۶ درباره لایحه خدمت نیمه‌وقت بانوان (۱۳۶۲/۰۳/۲۳).

۴. نظر شماره ۲۸۹۰ درباره لایحه اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم (۱۳۷۱/۰۱/۰۹).

۵. نظر شماره ۴۹۷۴۱ درباره لایحه سه‌دوازدهم بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور (۱۳۹۱/۱۲/۲۳).

۶. نظر شماره ۹۹۵ درباره طرح تعهدات اعتبارات بند ب، تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور (۱۳۷۴/۰۷/۱۹).

۷. نظر شماره ۲۸۹۰ درباره لایحه اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم (۱۳۷۱/۰۱/۰۹).

۱.۳. قلمروی مشترک

در قلمروی مشترک میان قانون بودجه‌ای و قانون عادی، می‌توان قواعد حقوقی را گنجانند که در گستره انحصاری هیچ‌یک از این دو قانون نیستند. به بیان بهتر، قانون‌گذار می‌تواند این‌گونه قواعد را در قانون بودجه‌ای یا عادی قرار دهد. با توجه به اختیاری بودن و اجباری نبودن این قلمرو، اگر قانون بودجه‌ای چنین قواعدی را در بر نداشته باشد، ویژگی بنیادین (بودجه‌ای بودن) خود را از دست نمی‌دهد. بر این اساس، قلمروی مشترک میان دو قلمروی انحصاری و ممنوع قرار می‌گیرد. با توجه به اینکه قانون محاسبات عمومی نیز قانونی عادی (و نه ساختاری) است، می‌توان امور مربوط به بودجه‌بندی را قلمروی مشترک قوانین بودجه‌ای و بودجه‌بندی دانست. این راهکار، که در تاریخ قانون‌گذاری ایران نمونه‌های فراوانی دارد،^۱ در رویه شورای نگهبان نیز پذیرفته شده است. سودمندی این راهکار آن است که قانون‌گذار به جای بازبینی قانون محاسبات که زمان‌بر و سخت شده است، قاعده‌ای را در قانون بودجه‌ای پیش‌بینی می‌کند که به بودجه‌بندی مربوط می‌شود.

بازبینی فرایند کنترل بودجه اجراشده سال‌های ۱۳۵۳ تا ۱۳۶۰ در قانون بودجه سال ۱۳۶۱،^۲ تغییر زمان پیشنهاد لایحه بودجه سالانه به مجلس از پنجم بهمن‌ماه هر سال به پنجم آذرماه در قانون بودجه سال ۱۳۶۲،^۳ افزایش شفافیت و کنترل‌پذیری قوانین بودجه‌ای در قانون بودجه سال‌های ۱۳۶۳^۴ و ۱۳۶۴،^۵ بیرون‌بردن مصرف اعتبارات و بازپرداخت وام‌های خارجی وزارت دفاع از گستره قانون محاسبات عمومی و آیین‌نامه معاملات دولتی و قراردادن آن‌ها در قلمروی آیین‌نامه هیئت‌وزیران در قانون بودجه سال ۱۳۶۴^۶ یا برنامه‌ریزی برای دگرگونی و بازبینی سیستم بودجه‌بندی در قانون بودجه سال ۱۳۸۰^۷ نمونه‌هایی از پذیرش توانایی قانون بودجه‌ای به بازبینی قوانین بودجه‌بندی است. در همین راستا، قانون‌گذار می‌تواند از راه قانون عادی یکی از

۱. قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۵۲ و بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور (۱۳۵۲/۱۱/۰۷).

۲. تبصره ۶۶.

۳. تبصره ۷۷.

۴. تبصره‌های ۴۱ و ۷۸.

۵. تبصره‌های ۱۶ و ۳۱.

۶. تبصره ۴۵.

۷. تبصره ۴۸.

بندهای قانون بودجه را که به بودجه‌بندی (کنترل حساب‌های پیشین تا پایان سال ۱۳۶۰) مربوط می‌شود، بازبینی کند (و بازه آن را تا تیرماه ۱۳۶۴ افزایش دهد).^۱

پذیرش قلمروی مشترک از سوی شورای نگهبان^۲ که بعدها هم تکرار شد، دو پیامد زیر را هم داشت. نخست آنکه، قانون بودجه یک‌ساله می‌تواند دربردارنده مواد دائمی هم باشد. دوم آنکه، هم قانون بودجه‌ای می‌تواند قانون بودجه‌بندی را تغییر دهد و هم نمایندگان می‌توانند بخشی از قانون بودجه‌ای را که به درآمدها و هزینه‌ها مربوط نیست، بازبینی کنند؛ البته اگر به تغییر در شاکله بودجه نینجامد.^۳

۱.۴. قلمروی اجباری زمانی (سالانگی)

شورای نگهبان، سالانگی را یکی از ویژگی‌های بنیادی قانون بودجه‌ای دانسته است؛ بدین معنا که مواد این قانون باید در چارچوب زمانی سال مالی اعتبار داشته باشند. آنچه اعضای شورا نمی‌دانند، این است که سالانگی بیش از آنکه یک اصل بنیادین درباره درون‌مایه قوانین بودجه‌ای باشد، یک تکنیک زمان‌بندی است که به چارچوب زمانی اصل قانونی‌بودن مالیات‌ها و اجازه پارلمان (برای دستیابی به درآمدها و انجام هزینه‌ها) برمی‌گردد و ممکن است بخشی از قانون بودجه دارای این ویژگی نباشد.^۴ قوانین بودجه‌ای در بسیاری از کشورها دارای دو گستره زمانی هستند. گستره نخست، سالیانه است؛ یعنی مواد قانون برای بازه زمانی سال مالی اعتبار

۱. قانون راجع به تعویق انداختن مهلت مقرر در بند پ تبصره ۴۰ قانون بودجه سال ۱۳۵۹ (۱۳۶۲/۰۴/۰۲).

۲. نظر شماره ۸۱۰۳ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۶۲ کل کشور (۱۳۶۱/۱۲/۲۶).

۳. می‌توان این رفتار شورا را به‌گونه‌ای دیگر نیز تفسیر کرد. نخست آنکه، بر پایه بند پایانی نظر شماره ۸۱۰۳ بگوییم در «شرایطی که کشور با جنگ تحمیلی و مشکلات ناشی از آن روبه‌رو است و برحسب ضرورت‌های موجود، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است»، شورا پذیرفته تا وزارت دفاع بتواند اعتبارهای بودجه‌ای را «تا آخر اسفندماه سال بعد به مصرف برساند و باید در پایان سال بعد وجوه مازاد را از طریق ذی‌حساب وزارت دفاع ملی به خزانه برگشت دهد و مراتب را به سازمان‌های ذی‌ربط اعلام کند» (تبصره ۶۶). دوم آنکه، شورا در زمینه دادگستری دستوری به‌ویژه در گستره بودجه، تازه‌کار است و هنوز در آغاز راه خودآموزی قرار دارد. این ایده، هم از بند نخست نظر برمی‌آید که در آن، تنها به ماده ۵۷ قانون اساسی اشاره شده است و سخنی از ماده ۵۲ نیست و هم تبصره ۷۷ قانون بودجه ۱۳۶۲. دیگر آنکه، گزاره پایانی نظر شورا «بودجه سال ۱۳۶۲ کل کشور (...) در سایر تبصره‌ها به اکثریت آرا مخالف با احکام شرع شناخته نشد» نشان‌دهنده آن است که یا شورا در این شرایط جنگی به سازگاری قانون بودجه با قوانین اساسی و ساختاری در زمینه بودجه‌بندی چندان اهمیتی نمی‌داده است یا آنکه هنوز قانون اساسی و شرع در جایگاه برابر برای دادرسی دستوری قرار نداشته‌اند.

۴. شجاعی ارانی، سعید، «سالانه بودن و فراسالانه بودن قوانین بودجه‌ای»، مجله پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۹، شماره ۵۶، پاییز ۱۳۹۶، ص. ۱۶۰-۱۴۰.

دارد. این بخش که بزرگ‌ترین و مهم‌ترین بخش قانون است، ویژگی خود را از سالانگی مالیات‌ها (نخستین سرچشمه درآمدهای عمومی) و هزینه‌کرد آن‌ها می‌گیرد. گستره دوم، فراسالانه است؛ یعنی قانون‌گذار موادی را در قانون بودجه‌ای می‌گنجاند که با درآمدها و هزینه‌ها ارتباط دارند، اما برای بیش از یک سال پیش‌بینی، تصویب و پیاده می‌شوند. این دسته از قواعد به بودجه‌بندی (پیشنهاد، بررسی و تصویب، بازبینی، پیاده‌سازی و کنترل قوانین بودجه‌ای) مربوط می‌شود و چون هم‌زمان با درآمدها و هزینه‌ها بررسی و تصویب می‌شود، به نمایندگان کمک می‌کند تا بهتر درباره درستی یا کارآمدی آن‌ها بیندیشند و تصمیم بگیرند. جدای از این، در شیوه‌های نوین بودجه‌بندی، بخشی از قانون به تصویب و اجرای چندساله هزینه‌ها اختصاص داده می‌شود که آن نیز ویژگی سالانگی را کاهش می‌دهد. آنچه مهم است، ارتباط یا ویژگی مشترک میان دو بخش است که به نمایندگان اجازه می‌دهد قانونی را بررسی و تصویب کنند که مواد گوناگون آن دارای همبستگی و یکپارچگی است. در اینجا، هم حق پارلمان به بررسی و بازبینی لایحه قانونی فراموش نمی‌شود و هم دولت نمی‌خواهد نمایندگان مردم را برای تصویب شتاب‌زده امور غیر بودجه‌ای در تنگنا قرار دهد. برای نمونه، در فرانسه چنین سنتی همیشه وجود داشته است و تصویب بسیاری از سازوکارهای بودجه‌بندی و به‌ویژه کنترل آن، نخستین بار از راه قوانین بودجه بوده است.^۱ قانون ساختاری کنونی درباره بودجه‌بندی^۲ و نیز قانون بنیادین در آلمان^۳ چنین راهکاری را پذیرفته‌اند.

از آنجا که قوانین کنونی درباره قلمروی قوانین بودجه‌ای ساکت هستند، شورا با برداشت خود این قلمرو را تعریف کرده است. بر اساس گزاره نخست ماده ۵۲ قانون اساسی، «بودجه سالانه کل کشور... از سوی دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد.» آشکار است که در نظام قانون‌گذاری ما چهار گونه قانون بودجه‌ای پیش‌بینی شده است و دستور این ماده تنها درباره مهم‌ترین آن‌ها نیست. بر این اساس، ما با قوانین ویژه‌ای روبه‌رو هستیم که ویژگی قانون‌بودن و بودجه‌ای‌بودن آن‌ها بر ویژگی زمانی‌شان برتری دارد. به بیان بهتر، آنچه قوانین بودجه‌ای را از دیگر قوانین عادی جدا می‌کند، بودجه‌ای‌بودن آن‌هاست، نه

1. Art. 102 de la Loi de finances du 15 mai 1818 (concernant la loi des comptes) ; Art. 20 de la loi des comptes du 27 juin 1819 (la compétence de la Cour des comptes de juger les ordonnateurs).

2. Article 31 de loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001.

3. Article 110-2.

زمانمند بودنشان. اما آنچه در برداشت شورا مهم‌تر شمرده شده، سالانگی است. برای نمونه، هنگام بررسی یکی از تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ درباره مجازدانستن واردات و فروش فرآورده‌های نفتی از سوی بخش خصوصی،^۱ اگرچه مخالفان بر این باور بودند که «مفهوم بودجه در قانون اساسی نیز ناظر بر تعیین هزینه‌ها و درآمدهای سالانه دولت است و مجازدانستن واردات [...] اساساً ارتباطی با ماهیت و مفهوم بودجه و درآمد و هزینه سالانه دولت ندارد، بلکه صرفاً ناظر بر تبیین دائمی بخشی از مقررات است و [...] ماهیت آن بودجه‌ای نیست»، شورا دیدگاه موافقان را پذیرفت^۲ که بر پایه آن، «گنجاندن حکم مزبور در قانون بودجه به معنای آن است که مدت اعتبار این حکم، فقط یک سال (در طول اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۴) است و دائمی محسوب نمی‌شود تا بخواهیم آن را مغایر با ماهیت سالانه بودن قانون بودجه بدانیم.» در تبصره دیگری درباره «الزام وزارت راه و شهرسازی، بنیاد مسکن، شهرداری‌ها و بخش‌داری‌ها به واگذاری اراضی مورد درخواست بسیج به این نهاد پس از آماده‌سازی و بدون اخذ هزینه»، شورا دیدگاه مخالفان را پذیرفت که بر پایه ماده ۵۲ قانون اساسی «صرفاً آنچه مشمول تعریف بودجه سالانه کل کشور و ناظر بر هزینه درآمد یک‌ساله دولت است، باید در مصوبه بودجه لحاظ شود. حکم مقرر در بند الحاقی ۲ به تبصره ۳ [...] به دلیل اینکه جزء دخل و خرج سالانه کشور محسوب نمی‌گردد، فاقد ماهیت بودجه‌ای است و نباید در قالب بودجه سنواتی گنجانده شود؛ بلکه باید در مصوبه‌ای غیر از بودجه، به تصویب مجلس برسد.»^۳ با اینکه بند نخست نمی‌تواند به درآمدها و بند دوم به هزینه‌ها مربوط باشند، شورا یکی را سازگار و دیگری را ناسازگار با قانون اساسی دانسته است. به باور ما در بند نخست، شورا بر اساس مجوز یک‌ساله، ویژگی سالانه و در پی آن، بودجه‌ای را پذیرفته است؛ اما در بند دوم، با دانستن اینکه چنین الزامی جزو کارکردهای دولت نیست و در یک سال هم نمی‌توان آن را انجام داد، ویژگی بودجه‌ای را نپذیرفته است. نمونه دیگر، وادار کردن دولت به قراردادادن خرما در سبد کالای نهادهای دولتی و نظامی بر اساس قانون بودجه سال

۱. تبصره ۲. بند ح.

۲. نظر شماره ۳۸۵۰ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور (۱۳۹۳/۱۲/۱۹).

۳. همان.

۱۳۹۰ است.^۱ در اینجا، شورا نظر موافقان را پذیرفته است که سالانگی را ابزاری برای گنجاندن ماده‌ای غیر بودجه‌ای در قانون بودجه شناخته‌اند و چارچوب زمانی را مهم‌تر از ماهیت بودجه‌ای دانسته‌اند.^۲

برداشت ساده‌انگارانه شورای نگهبان از ماده ۵۲ قانون اساسی و ویژگی سالانه، پیامدهای زیر را در پی داشته است:

– نخست آنکه، قوانین بودجه در ایران بخشی از کارکرد خود، یعنی قاعده‌گذاری در امور مربوط به بودجه‌بندی یا اجرای بودجه را از دست داده‌اند. از آنجا که قانون محاسبات عمومی کنونی ریشه در اندیشه و اهداف بودجه‌بندی دهه ۱۳۴۰ خورشیدی (هنگام تصویب قانون محاسبات عمومی ۱۳۴۹) دارد و با وجود نیاز به جایگزینی آن با قانونی نوین و برگرفته از شیوه‌های امروزی بودجه‌بندی و ناکامی همه تلاش‌ها در این زمینه، قانون بودجه‌ای می‌تواند ابزاری برای مهم‌ترین تغییرات در قواعد بودجه‌بندی باشد؛ زیرا چنان‌که دیدیم، بازبینی این قواعد دائمی یا فراسالانه بخشی از قلمروی مشترک قانون بودجه‌ای و قانون عادی است.

– دوم آنکه، قانون‌گذار هر سال یک ماده یا تبصره را در لایحه می‌گنجاند که بر اساس آن، اعتبار این قانون برای سال فلان است. جدای از این، در بسیاری موارد باید سال اعتبار را به آغاز هر ماده افزود تا شورا آن را ناسازگار با ماده ۵۲ قانون اساسی نداند.^۳

۱. نگاهی به متن بند ۳۱ مکرر «دولت مکلف است خرما را به‌عنوان سید کالای مصرف وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و نهادهای دولتی و نیروهای مسلح لحاظ نماید»، نشان می‌دهد که قانون‌گذار از به‌کارگیری زبان رسمی کشور برای ساختن یک گزاره ساده هم ناتوان است.

۲. نظر شماره ۴۲۲۲۳، درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور (۱۳۹۰/۰۲/۱۹). در نظرات استدلالی چنین آمده است: دیدگاه مغایرت: حکم مندرج در این بند، ماهیت بودجه‌ای و سنواتی ندارد، بلکه حکمی دائمی به نظر می‌رسد؛ چه آنکه مقید به سال ۱۳۹۰ نشده است؛ حال آنکه قانون بودجه وفق اصل ۵۲ قانون اساسی، قانونی است که به‌صورت سالانه مقرر می‌شود و تنها در بازه زمانی همان سال اعتبار دارد. بنابراین، با توجه به آنکه نمی‌توان در ضمن قانون بودجه، مصوبه غیر بودجه‌ای به تصویب رساند، این بند مغایر با اصل ۵۲ است. دیدگاه عدم مغایرت: حکم مندرج در این ماده، قطعاً دائمی نیست و تنها محدود به سال ۱۳۹۰ است. در بند الحاقی ۱۱۰ لایحه نیز تصریح شده مواردی که در این لایحه، غیر بودجه‌ای است و قانون‌گذاری جدید محسوب می‌شود، فقط در سال ۱۳۹۰ قابل اجرا است (...). و مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

۳. نظر شماره ۱۵۱۹ درباره لایحه بودجه کل کشور سال ۱۳۷۵ (۱۳۷۴/۱۱/۱۰): «بند ط الحاقی به تبصره ۸ و تبصره ۶۸ مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است به سال ۱۳۷۵ مقید شود.»

— پیامد سوم که ریشه در نادرستی برداشت شورای نگهبان از ماده ۵۲ قانون اساسی دارد، آن است که در مواردی قانون‌گذاری غیر بودجه‌ای (ایجاد یا بازبینی یک قاعده عام) از راه قانون بودجه‌ای پذیرفته شده است. این رویه سبب شده است تا قلمروی قانون بودجه‌ای چندان مشخص نباشد یا چندان اهمیتی نداشته باشد، زیرا می‌توان با افزودن گزاره «در سال ...» امر غیر بودجه‌ای را بودجه‌ای کرد. یکی از نمونه‌های چنین رویه‌ای، قانون بودجه سال ۱۳۷۳ است. شورا در تصمیم خود پانزده تبصره (بیش از ۴۰ بند) را ناسازگار با ماده ۵۲ قانون اساسی دانسته، اما هیچ توضیحی درباره علت ناسازگاری نداده است.^۱ نگاهی به متن نهایی قانون نشان می‌دهد با افزودن گزاره «در سال ۱۳۷۳» ناسازگاری از میان رفته و شورا قانون را سازگار با ماده ۵۲ قانون اساسی دانسته است؛ هرچند در شانزده مورد دولت قوانین عادی را از راه بودجه سالانه بازبینی کرده است. در همان قانون، ایجاد عوارض از سوی دولت برای اجرای ماده ۱۵۷ قانون کار^۲ یا برقراری معافیت مالیاتی از سوی دولت^۳ ناسازگار با ماده ۵۲ قانون اساسی شمرده شده است، ولی با افزودن «در سال ۱۳۷۳» مجلس توانست بر نظر خود باقی بماند.

بودجه سال ۱۳۷۳ نشان داد که شورا از دانش حقوقی بسنده و آگاهی به کارویژه‌های خود برخوردار نیست. کم‌گویی و ندادن دلیل در آرا که ریشه در فتوانویسی دارد و نه نگارش رأی، نه‌تنها جنبه آموزشی دادرسی اساسی در نگارش آرا را نادیده انگاشته است، فهم رأی را نیز دشوار و همراه با گمان خواهد کرد. نگاهی دقیق به بندهای قانون مورد ایراد نشان می‌دهد شورا هنوز سنجه‌ای برای تعیین قلمروی قانون بودجه‌ای نداشته است. از همین رو، بدون توضیح درباره علت ایراد، سنجه سالانگی را مانند ابزاری برای رهایی خود برگزیده است.

۲. قلمروی ممنوع قوانین بودجه‌ای (موضوعی و زمانی)

چه دولت و چه مجلس همواره این گرایش را داشته‌اند که قوانین دائمی بی‌ارتباط با بودجه و بودجه‌بندی را از راه قانون بودجه‌ای بازبینی کنند. شورای نگهبان نیز با به کار بردن عباراتی مانند

۱. نظر شماره ۵۹۹۹ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور (۱۳۷۲/۱۲/۲۳).

۲. تبصره ۷ بند ه.

۳. تبصره ۸ بند ه.

«خارج از قانون بودجه»، «غیر بودجه‌ای»، فاقد «ماهیت بودجه‌ای» یا «مغایر با اصل ۵۲»، نشان داده است که چنین رویه‌ای را ناسازگار با قانون اساسی می‌داند. چون رویه دولت و مجلس چندان تغییری نکرده، شورا در برخی سال‌ها (۱۳۶۴، ۱۳۷۲، ۱۳۹۲، ۱۳۹۳، ۱۳۹۴) آشکارا به دولت و نمایندگان یادآوری کرده است که «هر ساله در بودجه کل کشور مواردی که فاقد ماهیت بودجه‌ای است، منظور می‌گردد که همواره از طرف این شورا مورد اشکال قرار می‌گیرد. شایسته است دولت و مجلس محترم ترتیبی اتخاذ نمایند تا موارد مذکور به صورت لایحه یا طرح قانونی مورد بررسی و تصویب قرار گیرند.»^۲

با بررسی آرای شورای نگهبان، می‌توان گفت این نهاد دو سنجه بودجه‌ای بودن (مربوط به درآمدها و هزینه‌های عمومی) و سالانه بودن را برای شناخت قانون بودجه‌ای برگزیده است. با توجه به آنکه سنجه نخست به درون مایه قانون مربوط می‌شود، باید دارای اهمیت بیشتری باشد. اما رویه این نهاد بیانگر آن است که این ویژگی زمانی است که برتری دارد و هر جا نیاز شد، می‌توان بر اساس آن امری را بودجه‌ای دانست. چنان‌که نمونه‌های زیر نشان می‌دهند، بر اساس برتری ویژگی بودجه‌ای (سنجه محتوایی)، آنچه غیر بودجه‌ای است، نمی‌توان در قانون بودجه‌ای گنجانده؛ اگرچه برای یک سال اعتبار داشته باشد. اما بر پایه برتری سنجه زمانی، آنچه به قانون دائمی مربوط می‌شود، مانند قواعد مالیاتی و غیر مالیاتی را می‌توان با قانون بودجه‌ای بازبینی کرد. چنین عملکردی نشانگر آن است که شورا در نبود دیدگاه حقوقی و درست از قلمروی قانون بودجه‌ای تلاش می‌کند تا عمل‌گرا باشد؛ هرچند چنین راهکاری به دادن آرای ناهم‌سو و ناسازگار بینجامد.

۲.۱. برقراری یا بازبینی مالیات‌ها

در کشور فرانسه، مالیات یکی از امور مهم در شکل‌گیری نظام سیاسی (برپایی و براندازی آن) و تقسیم قدرت‌ها و توانایی‌های دولت بوده است. از همین رو، در قوانین بودجه‌ای جایگاه ویژه‌ای برای مالیات به‌مثابه درآمد عمومی پیش‌بینی شده است. البته، ندادن صلاحیت ایجاد مالیات‌ها به قوانین بودجه‌ای در برخی کشورها وجود دارد. برای نمونه، در اسپانیا قانون اساسی

۱. بندهای ۶ و ۷ تذکر در خصوص چگونگی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۶۵ کل کشور در مجلس شورای اسلامی جهت رفع ایرادات آن (۱۳۶۴/۱۲/۲۲).

۲. نظر شماره ۵۰۹۰۶ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور (۱۳۹۲/۰۳/۱۳).

۱۹۷۸ (ماده ۱۳۴ بند ۷) قوانین بودجه‌ای را تنها ابزار تغییر مالیات‌هایی می‌داند که قوانین مالیاتی پیش‌بینی کرده‌اند. به باور ما، با آنکه در ایران چنین ممنوعیتی دیده نمی‌شود، وابستگی به درآمدهای نفتی از یک‌سو و نپذیرفتن پدیده مالیات از سوی دولتمردان پس از ۱۳۵۷، جوانه‌های نوپای دولت مالیاتی در ایران را خشکانده است. چنین رخدادی می‌تواند در گستره یا قلمروی قوانین بودجه‌ای نقش داشته باشد.

۲.۲. بازبینی مالیات‌های مستقیم

با بررسی آرای شورا می‌توان گفت شورا یا بازبینی مالیات‌های مستقیم از راه قانون بودجه‌ای را نمی‌پذیرد یا تنها هنگامی آن را می‌پذیرد که بازبینی در چارچوب زمانی قانون بودجه‌ای باشد و همیشگی نباشد، زیرا قانون زمانمند نمی‌تواند قانون همیشگی را دگرگون کند. در دیدگاه نخست، شورا هنگام بررسی قانون بودجه سال ۱۳۶۴ سه دسته از تبصره‌ها را که به ترتیب، درباره مالیات-ها، بودجه و قانون‌گذاری غیر بودجه‌ای بودند، «خارج از قانون بودجه» و ناسازگار با قانون اساسی دانست^۱ و از این رو، همه این تبصره‌ها در متن نهایی حذف شدند. با کنار هم قراردادن بندهای سوم و چهارم رأی پی می‌بریم که نه دولت و نه نمایندگان نمی‌توانند قانون دائمی را از راه قانون بودجه‌ای تغییر دهند.^۲ در دیدگاه دوم، در قانون بودجه سال ۱۳۷۳ (بند ه، تبصره ۸) معافیت‌های مالیاتی (هزینه‌های قابل قبول مالیاتی) پیش‌بینی شده بود که شورا نخست آن را ناسازگار با ماده ۵۲ ق.ا. دانست،^۳ ولی با افزودن «در سال ۱۳۷۳» مجلس بر نظر خود باقی ماند و این بند شکل قانون به خود گرفت. همچنین، در قانون بودجه سال ۱۳۹۲، ماده ۳۱، زیر نام «نظام مالیاتی، تعرفه و عوارض» آمده است که برخی از آن‌ها را شورا ناسازگار با ماده ۵۲ قانون اساسی دانسته

۱. نظر شماره ۳۱۵۱ مکرر درباره لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور (۱۳۶۳/۱۲/۲۹).

۲. «مسئله دیگر، پرداختن لایحه بودجه در آن سال به قانون‌گذاری در مسائل مختلف بود که چندان ارتباطی با بودجه نداشت و توجه شدید و عنایت دقیق شورای نگهبان در آن زمان به این نکته که چون بودجه طبق اصل ۵۲ قانون اساسی مفهوم سالانه دارد و در واقع باید ترتیب دخل و خرج دولت در طول یک سال را بیان کند، در این صورت پرداختن به مسائل دیگر و در واقع به بهانه لایحه بودجه، قوانین دیگری که ایجاد درآمد می‌کند و وضع مالیات و عوارض را مقرر می‌کند یا برخی مقررات که حتی در این حد هم مرتبط با بودجه نیست، نمی‌تواند در قانون بودجه بیاید... از این رو، تعدادی از تبصره‌ها از این حیث مغایر قانون اساسی اعلام شد...». مهرپور، حسین، مجموعه نظریات شورای نگهبان، جلد دوم، کیهان، ۱۳۷۱، ص. ۲۴۰.

۳. نظر شماره ۵۹۹۹ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور (۱۳۷۲/۱۲/۲۳).

بود،^۱ اما در متن قانون (مواد ۴۷-۷۷) ماندند، زیرا در خود قانون بازه زمانی اعتبار به سال ۱۳۹۲ محدود شده بود.^۲

۲.۳. بازبینی قانون مالیات بر ارزش افزوده

اگرچه شورای نگهبان بازبینی عوارض دریافتی در قانون ثبت اسناد و املاک از راه قانون بودجه سال ۱۳۶۲ را پذیرفته بود،^۳ واگذاری تعیین درصد مالیات بر ارزش افزوده به سازمان امور مالیاتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ را ناسازگار با مواد ۵۱ و ۵۲ قانون اساسی دانسته است؛ زیرا نه می‌توان قانون‌گذاری مالیاتی را به نهاد مقررات‌گذار سپرد و نه تصمیم‌گیری درباره مالیات هرچند در چارچوب سالانه قانون بودجه باشد، ماهیت بودجه‌ای ندارد.^۴

۲.۴. بازبینی یا برقراری مالیات‌های غیرمستقیم

چنان‌که از نام قانون زیر برمی‌آید^۵ و شورای نگهبان نیز هیچ ایرادی بر درون‌مایه آن نگرفته است،^۶ قانون بودجه سالانه می‌تواند مالیات غیرمستقیم برقرار کند:

۱. نظر شماره ۵۰۹۰۶ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور (۱۳۹۲/۰۳/۱۳). «۱۵. بندهای الحاقی ۱۰، ۲۸، ۳۱، ۳۴، ۴۰، ۴۲، ۴۳، ۴۵، ۴۶، ۵۰، ۵۲، ۵۳، ۵۵، ۶۳ و ۷۰ از آنجا که ماهیت بودجه‌ای ندارند، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شدند.»
۲. احکام این قانون در سال ۱۳۹۲ قابل اجرا است.
۳. نظرهای شماره ۸۱۰۳ (۱۳۶۱/۱۲/۲۶) و ۸۱۰۴ (۱۳۶۱/۱۲/۲۸): تبصره ۹۰ الف. «ماده ۱۲۳ اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک مصوب دی‌ماه ۱۳۵۱ به شرح زیر اصلاح و تبصره‌های ۲ و ۴ قانون مذکور لغو می‌شود. تعرفه ثبت اسناد به استثنای مواردی که مقررات خاصی دارد، به شرح ذیل دریافت می‌شود (...).»
۴. نظر شماره ۱۶۴۴۴ درباره قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور (۱۳۹۸/۱۲/۲۵): «۲.۵. در بند «و» تبصره ۶ اعطای اختیار تعیین مالیات بر ارزش افزوده گروه‌هایی از مؤدیان توسط سازمان امور مالیاتی کشور، ضمن اینکه حکمی غیر بودجه‌ای و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است، با توجه به لزوم قانونی‌بودن تعیین مالیات، مغایر اصول ۵۱ و ۸۵ قانون اساسی هم شناخته شد.»
۵. قانون تسری ماده ۱۹۱ قانون مالیات‌های مستقیم به قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی و نیز مالیات غیرمستقیم قوانین بودجه سنوات ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۱ (۱۳۹۴/۰۵/۰۶).
۶. نظر شماره ۲۲۵۳ درباره طرح تسری ماده ۱۹۱ قانون مالیات‌های مستقیم به قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی و نیز مالیات غیرمستقیم قوانین بودجه سنوات ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۱ (۱۳۹۴/۰۵/۱۴).

— ماده واحده. حکم ماده ۱۹۱ قانون مالیات‌های مستقیم (...). حسب مورد نسبت به مانده جرمه‌ها و مالیات اضافی مؤدیانی که اصل بدهی‌های قطعی‌شده خود را بابت مالیات و عوارض متعلقه، موضوع قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه (...). و چگونگی برقراری وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ (موسوم به جمع عوارض) و مالیات‌های غیرمستقیم موضوع قوانین بودجه سنواری سال‌های ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۱ پرداخت نموده‌اند یا ظرف مدت یک سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون نسبت به پرداخت آن اقدام کنند، جاری خواهد بود.

۳. بازبینی قوانین دائمی غیر مالیاتی

در نگاه نخست، نمی‌توان با قانون بودجه‌ای (ابزار زمانمند) قانونی دائمی وضع کرد یا آن را تغییر داد، اما بر اساس رویه شورا می‌توان نظر دقیق‌تری داد.^۱ برای نمونه، شورا پذیرفته است که قانون بودجه سال ۱۳۶۲ کل کشور برخی از قوانین دائمی^۲ را لغو کند.^۳ نمونه دیگر، قانون بودجه سال ۱۳۹۹ است که سی بند یا تبصره آن، که همگی مربوط به بازبینی قوانین دائمی بوده‌اند، غیر بودجه‌ای دانسته شده^۴ و تنها چهار بند به علت واگذاری حق قانون‌گذاری یا رعایت‌نکردن

۱. نظر شماره ۲۲۵۴، درباره لایحه بودجه ۱۳۷۷ کل کشور (۱۳۷۶/۱۱/۱۷):

«۶. بند تبصره ۳۵ که قوانین مغایر را، که شامل قوانین دائمی می‌شود، لغو می‌نماید، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد. (...)

۱۰. نظر به اینکه در بعضی از تبصره‌ها سال ۷۷ قید شده، نسبت به مابقی به نحوی اصلاح شود که شائبه مغایرت با اصل ۵۲ برطرف گردد.»

در این نظر، شورا، قانون بودجه را به علت ویژگی سالانه برای تغییر یا نسخ دیگر قوانین (دائمی) نامناسب دانسته و چنین کاری را ناسازگار با ماده ۵۲ قانون اساسی دانسته است. اگر شورا گزاره همیشگی «ماهیت بودجه‌ای ندارد» را به کار برده بود، می‌توانستیم بگوییم که مایه ناسازگاری لایحه، ماهیت غیر بودجه‌ای مواد نام‌برده بوده است. اما اینجا می‌توان گفت نظر شورا بر اثر سالانه قوانین بودجه‌ای است؛ یعنی اینکه نسخ قانونی برای یک سال خردمندانه نیست، چون با پایان دوره اجرای قانون بودجه، قوانین دائمی نسخ‌شده دوباره اعتبار می‌یابند؛ چنان‌که بند دهم نظر همین دیدگاه را تأیید می‌کند.

۲. تبصره ۸۴، «(...) قانون تقلیل حق ثبت سفارش کالا مصوب ۱۳۵۳/۰۳/۲۰ ملغی است.» تبصره ۸۷، «ماده ۴ قانون اعتبارات عمرانی مصوب آذرماه ۱۳۴۳ (...). ملغی است.»

۳. نظرهای شماره ۸۱۰۳ (۱۳۶۱/۱۲/۲۶) و ۸۱۰۴ (۱۳۶۱/۱۲/۲۸).

۴. مواردی مانند افزایش تولید نفت و گاز، شفافیت در تراکنش‌های بانکی، مشارکت دولت با بخش خصوصی، مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی (آب و فاضلاب، وزارت نیرو)، بیمه افراد آسیب‌پذیر، سامان‌دهی شبکه توزیع ←

اصل سالانگی، ناسازگار با ماده ۵۲ شمرده شده‌اند.^۱ البته، در جاهایی گفت‌وگو میان مجلس و شورا سبب شده است تا شورا بازبینی برخی قوانین دائمی مانند قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)،^۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور^۳ و نیز کنترل اجرای بودجه^۴ را از این راه بپذیرد.^۵

۴. بازبینی مواد دائمی قوانین بودجه‌ای پیشین

با آنکه نمی‌توان قوانین بودجه‌ای را با قانون عادی بازبینی کرد، اگر بخشی از یک قانون بودجه پیشین اعتبار دائمی داشته باشد، چه باید کرد؟ در رویه شورا دو راهکار ناهمسان دیده می‌شود که باز نشان از برتری ویژگی سالانگی بر بودجه‌ای بودن دارد:

نخست آنکه می‌توان مواد دائمی قانون بودجه پیشین را با قانون بودجه کنونی بازبینی کرد. شورای نگهبان در نظرات خود درباره قانون بودجه سال ۱۳۶۲^۶ و ۱۳۶۵ کل کشور^۷ این کار را ناسازگار با قانون اساسی ندانسته است.^۸ دوم آنکه، با قانون بودجه‌ای نمی‌توان ماده دائمی قانون بودجه پیشین را بازبینی کرد؛ مگر آنکه بازبینی محدود به سال مالی باشد: «از آنجا که در بند ۳.۱. آمده مفاد این بند جایگزین مفاد تبصره ۳۸ دائمی لایحه قانونی بودجه سال ۱۳۵۸ کل کشور مصوب ۱۳۵۸/۰۵/۲۷ شورای انقلاب اسلامی می‌شود، عبارت مذکور ایهام دائمی بودن آن را می‌نماید، بنابراین، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.»^۹

→ تجهیزات و ملزومات پزشکی و استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی نشان می‌دهد که دولت و مجلس به پراکندگی در قانون‌گذاری و شورای نگهبان به پاسداری از قلمروی انحصاری و شناسایی قلمروی ممنوع قوانین بودجه‌ای گرایش دارند.

۱. نظر شماره ۱۶۴۴۴ درباره قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور (۱۳۹۸/۱۲/۲۵).

۲. تبصره ۹. ط.

۳. تبصره ۶. ه. ۱.

۴. تبصره ۱۲. د. ۱.

۵. نظر شماره ۱۶۴۶۲ درباره قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور (۱۳۹۸/۱۲/۲۸).

۶. نظرهای شماره ۸۱۰۳ (۱۳۶۱/۱۲/۲۶) و ۸۱۰۴ (۱۳۶۱/۱۲/۲۸).

۷. نظرهای شماره ۵۷۱۰ (۱۳۶۴/۱۰/۲۲)، ۵۷۳۸ (۱۳۶۴/۱۲/۲۶) و ۵۷۴۲ (۱۳۶۴/۱۲/۲۷).

۸. نک به تبصره‌های ۷۵ (ب)، ۸۴، ۸۶ و ۸۷ از قانون بودجه سال ۱۳۶۲ و تبصره ۳ (الف) قانون بودجه سال ۱۳۶۵.

۹. نظر شماره ۵۰۹۰۶ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور (۱۳۹۲/۰۳/۱۳).

اگر بخش دائمی قانون بودجه، بودجه‌ای یا مربوط به بودجه‌بندی باشد، می‌توان با قانونی مانند قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (۱۳۶۹/۰۸/۲۰)، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰/۱۲/۰۸) یا قانون محاسبات عمومی آن را تغییر داد. در مواردی نیز شورا به بازبینی بخش دائمی با قانون عادی ایراد نگرفته است.^۱

۵. تمدید قوانین آزمایشی

بر پایه برداشت شورا از سالانه‌بودن اعتبار قوانین بودجه‌ای، این قوانین نمی‌توانند مدت اعتبار قانون آزمایشی را افزایش دهند؛ مگر آنکه تمدید برای دوره سال مالی باشد. برای نمونه، در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ مدت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده، تا پایان همان سال تمدید شد.^۲ دولت به همین شیوه تا سال ۱۳۹۸ بر مدت اجرای آزمایشی این قانون افزود؛ اما نباید فراموش کرد که هنوز از دیدگاه شورا، سالانگی، مهم‌ترین سنجۀ بودجه‌ای بودن و فراتر از آن، بودجه‌ای کردن اموری است که ماهیت بودجه‌ای ندارند. برای نمونه، مخالفان در سال ۱۳۹۳ چنین استدلال می‌کردند که «باید آنچه به‌عنوان قانون بودجه در مجلس تصویب می‌شود، مربوط به دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت و به بیان دیگر، از جنس بودجه باشد. این بند، مربوط به تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده است و ارتباطی با دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت ندارد و بنابراین، فاقد ماهیت بودجه‌ای است.» شورای نگهبان با آنکه این بخش را ناسازگار با قانون اساسی ندانست، اما در بند پایانی نظر خود همدلی با مخالفان را پنهان نکرده است که «... هر ساله در بودجه کل کشور، مواردی که فاقد ماهیت بودجه‌ای است، منظور می‌گردد که همواره مورد اشکال این شورا است؛ شایسته است دولت و مجلس محترم، ترتیبی اتخاذ نمایند تا موارد مذکور به‌صورت لایحه یا طرح قانونی مورد بررسی و تصویب قرار گیرند. این اشکال در برخی از تبصره‌های این مصوبه نیز وجود دارد که به اهم آن‌ها در بند یک این نامه اشاره شده است.»^۳

۱. قانون اصلاح تبصره ۵۶ قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۵۲ و بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور (۱۳۶۵/۰۹/۱۸)؛ قانون اصلاح تبصره ۶۶ قانون بودجه سال ۱۳۵۶ کل کشور مصوب ۱۳۵۵/۱۲/۲۶ (۱۳۶۵/۰۴/۲۲)؛ قانون اصلاح تبصره ۸۵ قانون بودجه سال ۱۳۵۶ کل کشور (۱۳۶۴/۱۱/۰۱).
 ۲. بند ب. تبصره ۹ قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور (۱۳۹۲/۱۲/۰۶).
 ۳. نظر شماره ۵۳۱۰۴ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور (۱۳۹۲/۱۱/۲۴).

۶. قانون‌گذاری غیر بودجه‌ای

یکی از پیامدهای شناسایی قلمروی قوانین بودجه‌ای، پیشگیری از گنجاندن مواد غیر بودجه‌ای در این قوانین است. بررسی سنجه‌های پذیرفته‌شده از سوی شورا نشان می‌دهد که شورا تنها توانسته است قانون‌گذاری غیر بودجه‌ای را محدود به بازه سالانه قوانین بودجه‌ای کند؛ بی‌آنکه بتواند جلوی چنین رویه‌ای از سوی دولت یا مجلس را بگیرد.^۱ این کاستی، در نداشتن سنجه خوب (بودجه‌ای بودن) و برتری دادن به سنجه نادرست (سالانگی) ریشه دارد. برای نمونه، در بودجه سال ۱۳۹۰ پیش‌بینی شد تا وزارت علوم دانشگاه فنی و حرفه‌ای را تشکیل دهد.^۲ با آنکه مخالفان به درستی یادآور شدند که «بند مزبور، به‌هیچ‌وجه ماهیت بودجه‌ای ندارد تا در قانون بودجه سالانه که خاصیتش سنواتی و محدود به زمان خاص یک‌ساله است، جای گیرد... بودجه کشور، قانونی سنواتی است که احکام آن جهت انتظام‌بخشی به دخل و خرج دستگاه‌های دولتی در طی یک سال به تصویب می‌رسد. حکم مقرر در این بند، حکمی ماهیتی و دائمی است که حتی قابلیت مقیدکردن به سال ۱۳۹۰ را هم ندارد؛ یعنی ماهیت این حکم به‌گونه‌ای است که اساساً نمی‌توان با تقیید جریان این حکم به سال ۱۳۹۰، ماهیت بودجه‌ای سالانه برای آن در نظر گرفت تا ایراد مغایرت با اصل ۵۲ قانون اساسی را از آن برطرف کرد»، شورا این بند را سازگار با قانون اساسی دانست.^۳

1. SHOJAE-ARANI, Saïd, «L'usage controversé des cavaliers budgétaires en Iran», *Revue française de finances publiques*, n°157, février 2022, pp. 269-281.

۲. ماده ۱۱۰. وزارت علوم، تحقیقات و فناوری موظف است بدون بار مالی جدید و بدون اصلاح تشکیلات و افزایش پست سازمانی با استفاده از امکانات و نیروی انسانی موجود دانشگاه فنی و حرفه‌ای را تشکیل دهد و کلیه دانشکده‌ها و آموزشکده‌های فنی و حرفه‌ای کشور را از آموزش و پرورش به این دانشگاه با شرایط یادشده منتقل نماید.

۳. نظر شماره ۴۲۲۲۳ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور (۱۳۹۰/۰۲/۱۹).

نتیجه‌گیری

گنجاندن مواد غیر بودجه‌ای در قوانین بودجه‌ای در ایران، پیشینه‌ای یک سده‌ای دارد؛ اما آنچه به گسترش آن کمک کرده، زنجیره‌ای از نبودها یا کمبودها است. در گروه نخست، باید از نبود تعریف قانونی و آموزه حقوقی نام برد و در گروه دوم، باید از کاستی کنترل قانون‌گذار و شورای نگهبان یاد کرد. بر اساس آیین‌نامه داخلی مجلس، نهاد قانون‌گذار باید لایحه قانون بودجه و نیز پیشنهادهای نمایندگان هنگام بررسی و تصویب لایحه را بررسی کند و اگر میان لایحه دولت یا پیشنهادهای نمایندگان مواد ناهمگون با عنوان و موضوع قانون باشد، باید از دریافت آن‌ها خودداری کند.^۱ این کنترل پیشینی که باید بر پایه سوگند هیئت‌رئیس انجام شود و نباید درباره آن کوتاهی صورت گیرد،^۲ می‌تواند تا اندازه بسیاری مواد غیر بودجه‌ای را از لایحه بزدايد.^۳ درباره نظارت شورای نگهبان کاستی مهم‌تر است، زیرا این نهاد در نگارش آرای مربوط به بودجه چندان به استدلال اهمیت نمی‌دهد. بخشی از این کاستی به فرایند دادرسی اساسی در ایران بازمی‌گردد که در آن، اصل بر رسیدگی خودکار است؛ بدین معنا که همه قوانین را باید شورا بررسی کند. مشکل آنجاست که در چنین سیستمی دادرسی نه به اندازه کافی از دانش حقوق بهره برده است یا نیاز به شناخت حقوقی را درک کرده است و نه کسی در نقش خواهان وجود دارد تا با استدلال حقوقی زمینه یافتن اختلاف و اندیشیدن برای پاسخ‌گویی را فراهم کند.^۴ پیامد این وضعیت، قرارگرفتن شورا در جایگاه نهاد اداری کنترل‌کننده است که تنها ظاهر یا فرم را ملاک کار خود قرار می‌دهد. از همین رو، گزاره‌های رأی، کوتاه و با کمترین استدلال نوشته شده‌اند. بررسی ما نشان داد که شورا نتوانسته است مفهوم قلمروی قوانین بودجه‌ای را آگاهانه در

۱. ماده ۱۳۴.

۲. ماده ۱۷.

۳. البته، پیدایش کمیسیون تلفیق و کنارگذاشتن کمیسیون تخصصی برنامه‌بودجه از فرایند بررسی و تصویب لایحه بودجه سبب شده است تا کنترلی که این کمیسیون بر پذیرفتنی‌بودن یا نبودن لایحه انجام می‌داد و نمایندگان را پیش از آغاز فرایند بررسی از چندوچون لایحه آگاه می‌کرد نیز به فراموشی سپرده شود.

۴. شجاعی ارانی، سعید، «شیوه نوین نگارش و ساختار آرای شورای قانون اساسی فرانسه در زمینه سازگاری قوانین عادی و ساختاری با قانون اساسی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره ۱۰، ش. ۳۳، پاییز ۱۴۰۰، ص. ۸۳-۱۱۰.

آرای خود بگنجانند و به خواننده یا پژوهشگر حقوق‌دان سنجه‌های دقیق آن را بدهد. اما آنچه می‌توان از بررسی این آرا دریافت:

۱. نخستین کاستی در کار شورای نگهبان به چارچوب مفهومی که از بودجه دارد، بازمی‌گردد. ماهیت یا چیستی بودجه، یعنی آنکه بودجه چیست؟ این پرسش هنگامی پیش می‌آید که بخواهیم قانون‌بودن یا عمل‌اداری بودن بودجه را بدانیم؛ پرسشی که یک سده پیش در آلمان و سپس در فرانسه پیش آمد و نویسندگان به آن پاسخ داده‌اند.^۱ اما آنچه شورا در دادرسی اساسی باید جست‌وجو کند، گستره یا قلمروی قوانین بودجه‌ای است که برای پاسخ به آن باید سازه‌ها یا سازنده‌های چنین قانونی را شناخت. کاستی دوم را باید نبود تعریف قانونی از گستره قوانین بودجه‌ای و تهی‌دستی آموزه حقوقی از پژوهش‌های نوین در زمینه بودجه دانست.

۲. از دیدگاه شورای نگهبان آنچه ماهیت بودجه‌ای دارد، مربوط به درآمدها و هزینه‌های عمومی (و دارای سقف و ردیف اعتبار) است و باید دارای چارچوب زمانی سالانه باشد.^۲ اگر ماده یا تبصره‌ای از قانون این ویژگی‌ها را نداشته باشد، «ماهیت بودجه‌ای» نخواهد داشت. به بیان بهتر، سالانگی به ویژگی چیستی گونه (ماهیت) قانون تبدیل شده است و نه ویژگی زمانی آن.

۳. اصطلاح «ماهیت بودجه‌ای» نخستین بار هنگام بررسی قانون بودجه سال ۱۳۷۲ کل کشور به کار برده شد،^۳ اما پیش و پس از آن نیز گزاره‌هایی مانند «خارج از قانون بودجه»^۴ و «غیر بودجه‌ای»^۵ همین مفهوم را بیان کرده‌اند. در همه موارد، شورا این ایراد را مغایرت با ماده ۵۲ قانون اساسی دانسته است. مشکل آنجاست که در برخی آرا شورا تنها به ناسازگاری با ماده

1. Éric Oliva, *Finances publiques*, Dalloz, 2e éd., 2008, p.166; Luc Saïdj, *Finances publiques*, Dalloz, 5e éd., 2007, p.333; Stéphanie Damarey, *Finances publiques*, Gualino, 2e éd. 2008, p. 378; Martin Collet, *Finances publiques*, Montchrestien, 2e éd., 2017, p.86; Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale, *Finances Publiques*, 20e éd., LGDJ, 2021, p.313.

۲. بخش استدلال‌های نظرهای شماره ۵۳۱۰۴ و ۵۳۱۷۲ درباره بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور (۱۳۹۲/۱۱/۲۴) و ۱۳۹۲/۱۱/۲۸: «طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه کل کشور، به‌طور سالانه توسط دولت تهیه شده و جهت رسیدگی و تصویب، به مجلس ارائه می‌شود. بنابراین، باید آنچه به‌عنوان قانون بودجه، در مجلس تصویب می‌شود، از جنس بودجه بوده و برای یک سال نیز تدوین شده باشد.»

۳. نظر شماره ۴۱۹۳، در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۷۲ کل کشور (۱۳۷۱/۱۱/۱۲).

۴. نظر شماره ۳۱۵۱ مکرر درباره لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور (۱۳۶۳/۱۲/۲۹).

۵. نظر شماره ۱۶۴۴۴ درباره قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور (۱۳۹۸/۱۲/۲۵).

۵۲ اشاره کرده است و با توجه به اصول حقوقی گوناگونی که بر اساس برداشت شورا از این ماده در آرا آمده است، خواننده باید خود به‌منظور شورا پی ببرد.

۴. سنجۀ زمانی بر سنجۀ مفهومی برتری دارد؛ یعنی می‌توان ماده یا تبصره‌ای را که ارتباطی به درآمدها و هزینه‌های عمومی ندارد، در قانون بودجه‌ای گنجانند؛ اگر چارچوب سالانه برای آن پیش‌بینی شده باشد.^۱ البته، سالانگی معیاری نیست که بتواند همیشه سودمند باشد.

هدف از شناسایی قلمروی قوانین بودجه‌ای، ایجاد امنیت حقوقی برای استفاده‌کنندگان (دادرس، وکیل، مأمور اجرا یا شهروند عادی) از قانون است. این قاعده کمک می‌کند تا قوانین بودجه‌ای بر پایه‌ی اصل ویژه‌بودن تنها دربردارندۀ امور بودجه‌ای باشند و دولت و نمایندگان نتوانند دور از توجه مردم و رسانه‌ها اموری را که ارتباط با بودجه ندارند و برای تصویب آن‌ها زمان و فرایند تصویب قوانین عادی پیش‌بینی شده است، در قانون بودجه‌ای بگنجانند. چنین امری قانون بودجه را از تخصیصی بودن دور می‌کند و شهروندان را در یافتن قواعد حقوقی گمراه خواهد کرد؛ زیرا پیامد اصل تخصص‌گرایی، یعنی دستیابی آسان به نُرْم‌ها برای استفاده‌کنندگان و کنترل شهروندان بر عملکرد قانون‌گذارانۀ دولت یا پارلمان را نادیده می‌گیرد. یکی از نمونه‌های سوءاستفاده دولت از قانون بودجه‌ای را می‌توان اجرانکردن قانون بیمۀ اجتماعی کارگران ساختمانی دانست که در سال ۱۳۸۶ تصویب شد، اما قانون بودجه سال ۱۳۸۷ پیاده‌سازی آن را یک سال عقب انداخت.^۲ تلاش نمایندگان برای کنارگذاشتن تبصره ۳۹^۳ نیز با استدلال شگفت‌آور شورای نگهبان ناکام ماند.^۴ پس از آن، نمایندگان طرحی را تصویب کردند^۵ که

۱. نک. نظر شماره ۳۱۷۴۳ درباره‌ی قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور (۱۳۸۷/۱۲/۲۵) درباره‌ی ماده ۴۸ و نیز نظر شماره ۶۸۹۲ درباره‌ی قانون بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور (۱۳۸۲/۱۲/۲۷) درباره‌ی تبصره ۱۹.

۲. تبصره ۲۹. قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی در سال ۱۳۸۷ لازم‌الاجرا نیست.

۳. طرح اصلاح بند ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور و قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۶: ماده‌واحد. از تاریخ تصویب این قانون بند ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور ملغی‌الآثر و ماده ۵ قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۶/۰۸/۰۹ به شرح ذیل اصلاح می‌شود (...).

۴. نظر شماره ۲۹۵۷۳، مورخ ۱۳۸۷/۰۳/۲۹: با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی و نظریۀ تفسیری شماره ۲۸۷ (۱۳۷۴/۰۳/۱۷) شورای نگهبان از این اصل، چون اصلاحات بعدی مربوط به بودجه سالانۀ کل کشور نیز باید به‌صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد و اصلاحیۀ مذکور در خصوص حذف بند ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور به‌صورت طرح تقدیم مجلس محترم گردیده است، فلذا مخالف این اصل شناخته شد.

۵. قانون رفع موانع اجرایی قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی و نحوه مجازات متخلفان (۱۳۹۱/۰۹/۲۹).

سازمان تأمین اجتماعی را وادار به اجرای قانون بیمه کارگران می‌کرد.^۱ سال پس از آن، دولت یک بار دیگر از قانون بودجه استفاده کرد تا منبع تأمین اعتبار برای پرداخت سهم خود را به مالیات بر ارزش افزوده گره بزند.^۲ این نمونه، هم‌زمان نشان‌دهنده دو چیز است:

- شورا دولت را در انجام کارویژه‌های که قانون اساسی پیش‌بینی کرده است، یعنی گسترش بیمه‌ها برای همه مردم ایران^۳ پاسخ‌گو نمی‌داند؛
- شورا در شناسایی مواد بودجه‌ای از غیر بودجه‌ای ناتوان است و بر رأی نادرست خود پافشاری می‌کند.

تلاش شورای نگهبان برای شناسایی ماهیت بودجه، نیکو و درست است، اما کار ما داورى درباره کارنامه‌ای است که نمی‌توان آن را نه بسیار خوب و نه بسیار بد دانست. شورا توانسته است تا اندازه‌ای قلمروی قوانین بودجه‌ای را بشناساند و دولت و نمایندگان را وادار به پذیرش دیدگاه خود در این زمینه کند.^۴ اما آنچه کار را بیش از همه برای شورا دشوار کرده است، نبود قاعده برآمده از قانون اساسی یا محاسبات عمومی درباره قلمروی قوانین بودجه‌ای است. در نبود قانون، کار دادرس سخت‌تر می‌شود؛ زیرا باید برای رأی خود استدلالی در آموزه حقوقی یا حقوق کشورهای دیگر بیابد. در ایران هنوز آموزه حقوقی در گستره مالیّه عمومی وجود ندارد و شورا نیز به گرت‌برداری یا الهام‌پذیری از حقوق دیگر کشورها باور ندارد. شاید ریشه این باور در ایمان به فقه، به‌مثابه سرچشمه همه راه‌حل‌هاست.

۱. ماده واحده. سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با دریافت حق بیمه مقرر در قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۶/۸/۹ و اصلاحات بعدی آن کلیه کارگران شاغل در کارهای ساختمانی مشمول قانون یادشده را به‌طور کامل و با نظارت دقیق بیمه نماید.

۲. ماده ۸۹ قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور (۱۳۹۲/۰۳/۱۹).

۳. ماده ۲۹ قانون اساسی.

۴. ن.ک. به بندهای ۲ و ۶ نظر شماره ۶۸۹۲ درباره قانون بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور (۱۳۸۲/۱۲/۱۷).

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

کتاب‌ها

۱. مهرپور، حسین، *مجموعه نظریات شورای نگهبان*، جلد دوم، کیهان، ۱۳۷۱، ۴۹۶ ص.

مقالات

۲. شجاعی ارانی، سعید، «سالانه بودن و فراسالانه بودن قوانین بودجه‌ای»، مجله پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۹، شماره ۵۶، پاییز ۱۳۹۶، ص. ۱۶۰-۱۴۰.
۳. شجاعی ارانی، سعید، «شیوه نوین نگارش و ساختار آرای شورای قانون اساسی فرانسه در زمینه سازگاری قوانین عادی و ساختاری با قانون اساسی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره ۱۰، ش. ۳۳، پاییز ۱۴۰۰، ص. ۸۳-۱۱۰.
۴. شجاعی ارانی، سعید، «قلمروی قوانین بودجه‌ای در فرانسه»، دوفصلنامه مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۱۳، ۱۴۰۱، ش. ۱.

قوانین

۵. قانون بودجه سال ۱۳۶۱ کل کشور (۱۳۶۰/۱۲/۲۶)؛
۶. قانون بودجه سال ۱۳۶۲ کل کشور (۱۳۶۱/۱۲/۲۶)؛
۷. قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور، (۱۳۷۹/۱۲/۰۲)؛
۸. قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی (۱۳۸۶/۰۸/۰۹)؛
۹. قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۱۳۸۶/۱۲/۰۱)؛
۱۰. قانون رفع موانع اجرایی قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی و نحوه مجازات متخلفان (۱۳۹۱/۰۹/۲۹)؛
۱۱. قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور (۱۳۹۲/۱۲/۰۶).

آرای شورای نگهبان

۱۲. نظر شماره ۸۱۰۳ و ۸۱۰۴ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۶۲ کل کشور (۲۶ و ۱۳۶۱/۱۲/۲۸)؛
۱۳. نظر شماره ۱۰۸۹۵ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ کل کشور (۱۳۶۲/۱۲/۲۹)؛

۱۴. نظر شماره ۳۱۵۱ مکرر درباره لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور (۱۳۶۳/۱۲/۲۹)؛
۱۵. نظر شماره ۴۱۹۳ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۷۲ کل کشور (۱۳۷۱/۱۱/۱۲)؛
۱۶. نظر شماره ۵۹۹۹ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور (۱۳۷۲/۱۲/۲۳)؛
۱۷. نظر شماره ۱۵۱۹ درباره لایحه بودجه کل کشور سال ۱۳۷۵ (۱۳۷۴/۱۱/۱۰)؛
۱۸. نظر شماره ۲۲۵۴ درباره لایحه بودجه ۱۳۷۷ کل کشور (۱۳۷۶/۱۱/۱۷)؛
۱۹. نظر شماره ۶۸۹۲ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور (۱۳۸۲/۱۲/۲۷)؛
۲۰. نظر شماره ۲۹۵۷۳، درباره طرح اصلاح بند ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور و قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی (۱۳۸۷/۰۳/۲۹)؛
۲۱. نظر شماره ۳۱۷۴۳ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور (۱۳۸۷/۱۲/۲۵)؛
۲۲. نظر شماره ۵۰۹۰۶ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور (۱۳۹۲/۰۳/۱۳)؛
۲۳. نظر شماره ۵۳۱۰۴ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور (۱۳۹۲/۱۱/۲۴)؛
۲۴. نظر شماره ۳۸۵۰ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور (۱۳۹۳/۱۲/۱۹)؛
۲۵. نظرهای شماره ۱۶۴۴۴ و ۱۶۴۶۲ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور (۲۵ و ۱۳۹۸/۱۲/۲۸).

ب) منابع فرانسوی

Livres & Articles

26. BOUVIER M. et al., *Finances Publiques*, 20^e éd., LGDJ, 2021, 1002 p.
27. COLLET M., *Finances publiques*, Montchrestien, 2^e éd., 2017, 528 p.
28. DAMAREY S., *Finances publiques*, Gualino, 2^e éd. 2008, 602 p.
29. OLIVA É., *Finances publiques*, Dalloz, 2^e éd., 2008, 512 p.
30. ORSONI G., *Science et législation financières. Budgets publics et lois de finances*, Economica, 2005, 753p.
31. SAÏDJ L., *Finances publiques*, Dalloz, 5^e éd., 2007, 723 p.
32. SHOJAE-ARANI, S., « L'usage controversé des cavaliers budgétaires en Iran », *Revue française de finances publiques*, n°157, février 2022, pp. 269-281.