

## نظام حقوقی مناسب حاکم بر بودجه در شرایط

### جنگی در ایران

ولی رستمی<sup>۱</sup>

حمید قهوه چیان<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۷/۱۹

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۲/۲

#### چکیده

بودجه جنگ اهمیت بسیاری در کارآمدی دولت در زمان جنگ داشته و با عنایت به آشفتگی‌های این حوزه و نیز جنگ احتمالی، پژوهش در این حوزه ضروری به نظر می‌رسد. نظام حقوقی حاکم بر بودجه جنگ، پیچیده و قائم بر منطق قواعد ثانویه حقوقی و منطق قواعد مربوط به بودجه در زمان صلح بر مبنای قواعد اولیه حقوقی شکل می‌گیرد. هدف این مقاله، ساماندهی و در نتیجه ارائه پیشنهادهای به منظور اصلاح نظام حقوقی مطلوب بودجه در زمان جنگ می‌باشد. بر اساس یافته‌های این تحقیق، بودجه جنگ از شمول قواعد عمومی خارج بوده اما این نافی وجود نظام حقوقی مستقل و مدون در این حوزه نیست و خروج نظام حقوقی بودجه جنگ از شمول قواعد عمومی به دلیل وجود عنصر اضطرار، ایجاد وضعیت استثنایی و دفع خطر و ضرر بزرگ‌تر است. از مهم‌ترین دستاوردهای این تحقیق ارائه تعریف حقوقی از مفهوم قراردادهای و مخارج جنگی بوده و به نظر می‌رسد شناسایی مشکلات حقوقی و تنقیح و اصلاح قوانین مربوط به بودجه جنگ، قانون‌گذاری در موارد مسکوت و مبهم، تعیین مصادیق مشمول بودجه جنگ و تعیین بودجه لازم برای بودجه دفاعی می‌تواند موجب کارآمدی بیشتر در این حوزه گردد.

**کلیدواژه‌ها:** بودجه جنگ، اعتبارات خارج از شمول، قانون محاسبات عمومی، شرایط فوق‌العاده، هزینه

<sup>۱</sup> دانشیار حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران [vrostami@ut.ac.ir](mailto:vrostami@ut.ac.ir)

<sup>۲</sup> دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران [hamidgh1365@gmail.com](mailto:hamidgh1365@gmail.com) (مسئول مکاتبات)

## مقدمه

از دیدگاه حقوقی، حقوق مالیه عمومی به‌عنوان شاخه‌ای از حقوق عمومی به مجموعه قواعد حقوقی حاکم بر درآمدها و هزینه‌های عمومی و بودجه دولت گفته می‌شود که از آن تحت عنوان حقوق مالی (Financial law) نیز نام می‌برند. (رستمی، ۱۳۹۲، ۱۴) از نظر دکتر کاتوزیان، قواعد مربوط به وضع مالیات‌ها و عوارضی که مأموران دولت می‌توانند از افراد مطالبه کنند و همچنین مقررات ناظر بر بودجه عمومی و وظایف دیوان محاسبات را حقوق مالیه عمومی می‌گویند (کاتوزیان، ۱۳۷۶، ۹۴) و جعفری لنگرودی حقوق مالیه عمومی را مجموعه اسباب و وسایل و طرق فنی و عمومی و حقوقی مربوط به امور فعالیت‌های اشخاص حقوقی حقوق عمومی است. (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۲، ۶۰۳)

اعتبارات خارج از شمول<sup>۱</sup> از مهم‌ترین موضوعات حقوق مالیه عمومی به شمار آمده و هنگامی بدان استناد می‌شود که زمان و اقدام اجرایی مؤثر، از اهمیت ویژه‌ای در آن‌ها برخوردار باشد. مجموعه اعتبارات این حوزه و صلاحیت‌ها و تشریفات مندرج در آن، نظام حقوقی حاکم بر بودجه جنگ را تشکیل می‌دهند که توجه بدان اهمیت بسیاری در کارآمد نمودن دولت در زمان جنگ دارد. از آنجایی که جنگ همواره به دلایل متعدد سیاسی و تاریخی کشورمان را تهدید می‌کرده و می‌کند و از سوی دیگر آشفتنگی‌های بسیاری قوام این حوزه را متزلزل نموده است، ضرورت مطالعه حقوقی در حوزه یادشده اهمیت بیشتری می‌یابد. مطالعه منابع و مبانی حقوقی بودجه جنگ و تحلیل اعتبارات و هزینه‌های جنگی می‌تواند در بسط نظری و بهبود حکمرانی نقش مهمی داشته باشد. در خصوص ابعاد حقوقی حاکم بر بودجه جنگ بسیار کم سخن گفته شده است. اگر چه در ابعاد اقتصادی، مدیریتی و راهبردی کم و بیش در خصوص بودجه جنگ سخن گفته شده اما هنوز نمی‌دانیم جنگ چه نوع بودجه‌ای را می‌طلبد. نظریه‌پردازی در خصوص ماهیت جنگ، آن را برای ما عینی می‌نماید و تنها ساختن یک مفهوم عینی است که برنامه‌ریزی در آن خصوص را ممکن می‌کند. در صورتی که نظام حقوقی حاکم بر بودجه جنگ را عبارت از قوانین و مقررات مربوط در خصوص بودجه‌ریزی، تصویب بودجه، اجرای سند حقوقی بودجه، نظارت بر اجرای آن و نیز مراجع و مقام‌های مربوط به جنگ بدانیم، باید اذعان کنیم که نه تنها در این خصوص اندیشیده نشده، بلکه فقدان قوانین و مقررات جامع و مشخص، ضوابط حقوقی پراکنده و متعارض، ابهام در آیین و تشریفات دخل و خرج و به روز نبودن آن‌ها وضعیت آشفته‌ای را در این میان ایجاد کرده است. تلاش این مقاله بر آن است تا ضمن فتح باب علمی جدیدی در این خصوص، نگاه تحلیلی و حقوقی به بودجه جنگ داشته باشد.

جنگ به درگیری سازمان یافته، مسلحانه و غالباً طولانی گفته می‌شود که بین دولت‌ها، ملت‌ها یا گروه‌های دیگر انجام شده و با خشونت شدید، گسیختگی اجتماعی و تلفات جانی و مالی زیادی همراه است. (سائلی، ۱۳۷۳، ۵) از آنجایی که جنگ یک درگیری مسلحانه، واقعی و گسترده بین جوامع سیاسی است می‌توان آن را خشونت سیاسی نیز دانست.<sup>۲</sup> امروزه جنگ، ابعاد گسترده‌تری یافته و در معانی مختلف و درهم تنیده‌ای فهم می‌شود. جنگ داخلی علیه قدرت مرکزی و جنگ بین‌المللی برای بقاء شکل می‌گیرد. از سوی دیگر جنگ‌های داخلی، وجهه بین‌المللی یافته و جنگ‌های بین‌المللی نیز به داخل کشورها سرایت کرده‌اند. (فلسفی، ۱۳۹۱، ۱۷۷)

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

## منابع حقوقی حاکم بر بودجه جنگ در ایران

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

۱- مقطع اول بیانگر حاکمیت تبصره (۲) ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹ بود. تبصره یادشده مقرر می‌داشت: «مخارج مربوط به حوادث مهم و ناگهانی مملکتی از قبیل جنگ، آتش‌سوزی، زلزله، سیل، بیماری‌های همه‌گیر و سایر مواردی که به فرمان همایون به‌عنوان ضرورت ملی اعلام گردد از شمول این قانون مستثنی و تابع مقررات خاصی خواهد بود که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد و گزارش امر باید در اولین جلسه مجلس شورای ملی تقدیم گردد.» این مقطع به دو بخش قبل و بعد از تصویب آیین‌نامه تبصره یادشده

تقسیم می‌شود. آیین‌نامه اجرای این تبصره در بیست و سوم خرداد ۱۳۶۳ به تصویب هیئت وزیران رسید و تا آن زمان هیئت وزیران بر اساس مقتضیات در تصویب‌نامه‌های خود ضمن اشاره به این تبصره و تأکید بر مستثنی بودن آن از شمول قانون محاسبات، مقرراتی برای اختصاص اعتبار<sup>۳</sup> یا سایر تصمیمات مالی خود تعیین می‌کرد و مرجع صالح را برای امضای اسناد یا تسجیل<sup>۴</sup> و یا سایر مراحل اجرای بودجه، مشخص می‌کرد.

۲- مقطع دوم، حکومت قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند مصوب ۱۳۶۴/۱۱/۶، آیین‌نامه اجرایی آن<sup>۵</sup> و نیز تبصره‌های (۹) و (۴۵) قانون بودجه ۱۳۶۴ می‌باشد. بر اساس قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند، هزینه‌های<sup>۶</sup> جنگی از شمول قانون یادشده مستثنی و تابع تبصره‌های (۹) و (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۶۴ گردیدند و بدین‌وسیله تبصره‌های یاد شده، دائمی گردید. بند (الف) تبصره (۴۵) قانون بودجه ۱۳۶۴ کل کشور در این خصوص مقرر می‌نماید «مصرف اعتبارات مربوط به تقویت بنیه دفاعی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران با رعایت اولویت خریدار سازمان صنایع دفاع (به قیمت تمام شده) همچنین بازپرداخت وام‌های خارجی وزارت دفاع از شمول قانون محاسبات عمومی و آیین‌نامه معاملات دولتی مستثنی بوده و با رعایت مفاد این قانون تابع آیین‌نامه‌ای خواهد بود که بنا به پیشنهاد وزارت دفاع و وزارت سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و موافقت وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.» بر این اساس مقرر شد صلاحیت وضع قواعد حقوقی مربوط به هزینه‌های جنگی علاوه بر تبصره‌های (۹) و (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۶۴، همچنان ذیل «مقررات» باقی بماند و هیئت دولت هدایت‌گر اصلی جنگ و سیاست‌گذار این حوزه باشد. این دوران را می‌توان مهم‌ترین دوره حقوقی حاکم بر بودجه جنگ در ایران (تاکنون) بنامیم.

۳- مقطع سوم همزمان با تصویب ماده (۷۸) قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶ آغاز شد. مطابق این ماده، در مورد مخارج مربوط به حوادث مهم و ناگهانی مملکتی از قبیل جنگ، آتش‌سوزی، زلزله، سیل، بیماری‌های همه‌گیر و بیماری‌های مربوط به حوادث فوق، حصر اقتصادی و همچنین موارد مشابه که به فرمان رهبر یا شورای رهبری به‌عنوان ضرورت‌های اسلامی و یا مملکتی اعلام گردد، رعایت مقررات قانون محاسبات عمومی کشور الزامی نیست و هزینه‌های مربوط،

تابع قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند، می‌باشند.

مصوبات هیئت وزیران حکایت از نقش‌آفرینی ویژه این نهاد در هشت سال جنگ داشت. هیئت وزیران بر اساس صلاحیت کلی مندرج در اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی و تبصره (۲) ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی ۱۳۴۹ در خصوص چگونگی تخصیص اعتبار تصمیم‌گیری می‌کرد. این احکام بیانگر کمیت و چگونگی (کیفیت) تخصیص و خرج اعتبارات یادشده بود. بر این اساس پس از تعیین میزان اعتبارات جنگی که توسط مجلس شورای اسلامی و در قالب بودجه سنواتی تعیین می‌گردید، هیئت وزیران حسب مورد کمیت و کیفیت این اعتبارات را تعیین می‌نمود. مطالعه این مصوبات نشانگر آن است که تمامی مصوبات دولت در این خصوص حاوی احکامی به شرح ذیل بود: ۱- مستثنی شدن از تبصره (۲) ماده (۶۸) قانون محاسبات ۱۳۴۹ و تبعیت از مقررات تعیین شده، ۲- تعیین سهم هر استان (در صورت کلی بودن اعتبار اختصاص یافته)، ۳- تعیین مسؤولیت تشخیص، تعهد و تسجیل، ۴- چگونگی امضای اسناد هزینه و ۵- نحوه گزارش عملکرد.

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

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

- ۱- قانون اساسی (اصول چهل و چهارم، پنجاه و سوم، پنجاه و چهارم، هفتاد و هفتم، یکصد و دهم، یکصد و سی و هشتم، یکصد و هفتاد و چهارم و یکصد و هفتاد و ششم)
- ۲- قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ به‌ویژه مواد (۷۸)، (۵۷)، بند (ح) ماده (۸۴)، بند (ج) ماده (۸۶)، تبصره ماده (۱۰۶)
- ۳- قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند مصوب ۱۳۶۴ و آیین‌نامه اجرایی آن
- ۴- قوانین بودجه سنواتی
- ۵- تبصره‌های دائمی (۹) و (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۶۴

- ۶- آئین‌نامه بند (الف) تبصره (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور  
 ۷- آئین‌نامه بند (د) تبصره (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور  
 ۸- آئین‌نامه اجرایی بند (۲) تبصره (۹) قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور

### مبنای هزینه‌های جنگی

کلیه هزینه‌های عمومی و مصارف بودجه به موجب دلایل و موازین مشخصی تعریف می‌شوند که اصولاً چرایی وجود آن هزینه‌ها را توجیه می‌کند. یکی از مهم‌ترین این مؤلفه‌ها، وظایف دولت، موضوع مواد (۸)، (۹)، (۱۰) و (۱۱) قانون مدیریت خدمات کشوری است. بر این اساس وظایف دولت در چهار عنوان «امور حاکمیتی»، «امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی»، «امور زیربنایی» و «امور اقتصادی یا تصدی» خلاصه می‌شود. با عنایت به مواد مذکور، مبنای هزینه‌های جنگی، انجام وظایف حاکمیتی دولت‌ها است. امور حاکمیتی<sup>۷</sup> مواردی هستند که تحقق آن‌ها موجب اقتدار و حاکمیت کشور می‌شود و منافعشان بدون محدودیت، شامل همه اقشار جامعه شده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نخواهد شد. این امور عبارتند از:

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

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

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

۲- تعریف هزینه‌ها و تعیین بودجه برای آن‌ها در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. هیئت وزیران به موجب قوانین موضوعه و نیز استناد به اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی می‌تواند در خصوص اجرایی شدن آن‌ها در حدود قوانین به وضع مقررات بپردازد. نظارت بر حسن اجرای اعتبارات یادشده مانند سایر هزینه‌های حاکمیتی خواهد بود.

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

۴- در زمان جنگ هزینه‌های جنگی بر هزینه‌های غیرجنگی اولویت پیدا می‌کند. بر اساس جزء (د) بند (۱) تبصره (۹) قانون بودجه ۱۳۶۴، کلیه وزارتخانه‌ها مکلف‌اند در صورت درخواست شورای عالی دفاع طرح‌های مصوب آن شورا را

در اولویت قرار داده و افراد و تجهیزات خود را در اختیار عملیات جنگی قرار دهند.

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

### قلمرو استثنای پذیری بودجه جنگ

عناوین مورد استفاده در قوانین و مقررات مربوط به بودجه جنگ، بسیار کلی و مبهم به کار رفته‌اند. سؤال مهمی که در این میان مطرح می‌شود این است که هزینه‌های مندرج ذیل عنوان جنگ که از شمول قوانین عام مالی و محاسباتی خارج شده‌اند، شامل چه مواردی می‌شوند؟ تبصره (۷) قانون بودجه ۱۳۶۰ بخشی از آن‌ها را عنوان کرده است. بر این اساس تأمین نیازمندی‌های نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران، خرید فرآورده‌های نفتی، هزینه‌های جنگ‌زدگان و بازسازی<sup>۸</sup> مناطق جنگی از جمله هزینه‌های ناشی از جنگ قلمداد شده‌اند. نیم نگاهی به قوانین و مقررات مربوط بیانگر آن است که عناوین ذیل نیز در قوانین و مقررات مربوط تحت عنوان هزینه‌های جنگی بکار رفته‌اند:

- ۱- تهیه وسایل جنگی مثل خرید وسایل و تجهیزات نظامی، ۲- تأمین نیازمندی‌های نیروهای مسلح، ۳- عملیات‌های نظامی، ۴- بازسازی مناطق جنگی و خرابی‌های ناشی از جنگ در اماکن عمومی و نظامی، ۵- تأمین نیازمندی‌های مادی و معنوی مهاجرین جنگی و آوارگان و امداد به جنگ‌زدگان (غیرنظامیان)، ۶- هزینه‌های مربوط به اسرای جنگی، ۷- هزینه پرسنل نیروی نظامی و حقوق و مزایای رزمندگان، ۸- حراست از مرزها، ۹- پدافند غیرعامل و پناهگاه‌ها، ۱۰- هزینه‌های تحقیقاتی در خصوص جنگ و ۱۱- تبلیغات جنگ

عناوین فوق حصری نبوده و تمثیلی‌اند و هدف از استخراج آن‌ها بیان گستردگی موضوع «جنگ» در قوانین و مقررات مربوط بود. مطابق قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ رعایت مقررات قانون محاسبات در خصوص مخارج مربوط به جنگ الزامی نیست. بر این اساس آیا می‌توان حکم به خروج تمام عناوین یادشده از شمول نظام حقوقی حاکم بر بودجه جنگ داد؟ بر این اساس آیا کلیه



عناوین استخراجی فوق از شمول قانون محاسبات خارج شده‌اند؟ در صورتی که تفسیر موسع از این قاعده داشته باشیم، ضرورتاً حجم وسیعی از اعتبارات اختصاص یافته، خارج از شمول قلمداد خواهند شد اما با عنایت به مستثنی بودن هزینه‌های جنگی و خروج آن‌ها از شمول قانون محاسبات، تفسیر موسع، صحیح به نظر نمی‌رسد. البته این موضوع هنگامی موضوعیت می‌یابد که قانون‌گذار صراحتاً به چنین امری تصریح نکند و در صورت تصریح، طرح سؤال فوق، منطقی منتفی است. هدف از خروج قوانین و مقررات جنگی از دایره عام مالی و محاسباتی، اغراض مدیریتی و اجرایی است و اضطراری بودن موضوعات یادشده، مقتضای رسیدگی عادی و طی تشریفات مقرر را ندارند. با این وجود اگر موضوعات مرتبط به جنگ در زمان جنگ به لحاظ عادی و با طی تشریفات عمومی قابل تصور باشد، خروج آن‌ها از شمول قوانین و مقررات عمومی، توجیه عقلانی و حقوقی لازم را نخواهد داشت.

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

## مؤلفه‌های حقوقی اعتبارات جنگی

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

مهم‌ترین ویژگی بودجه جنگ، مستثنی شدن آن از شمول قانون محاسبات عمومی کشور است. این محدوده استثنایی تنها قانون محاسبات عمومی را در بر می‌گیرد و شامل سایر قوانین و مقررات نمی‌شود.<sup>۹</sup> از این رو چنانچه در قوانین دیگر تشریفات برای هزینه اعتبارات مربوط به جنگ پیش‌بینی شود، باید مطابق آن‌ها عمل کرد مگر اینکه قانون مؤخر (که می‌تواند قانون بودجه باشد) استثنای دیگری وضع کرده باشد. متن ماده واحده قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند نیز مؤید این ادعاست.<sup>۱۰</sup>

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

با عنایت به اینکه هزینه‌های جنگی از شمول قانون محاسبات خارج گردیده‌اند، ضروری است که به‌منظور اجرای بودجه، چگونگی هزینه کردن اعتبارات جنگی در قوانین سنواتی بودجه ذکر گردد. نحوه مصرف این اعتبارات یا به موجب پیش‌بینی قانون توسط هیئت وزیران تعیین می‌شود و یا جزییات و نحوه هزینه این اعتبارات در قانون مشخص می‌شود و در هر دو صورت، تعیین و تکلیف تشریفات یادشده برای هزینه این اعتبارات الزامی است. مسئولیت تشخیص، انجام تعهد و تسجیل از آن جمله‌اند. مسئولیت امور یادشده معمولاً به عهده بالاترین مقام اجرایی دستگاهی که اعتبار برای آن در نظر گرفته شده است، قرار می‌گیرد. با عنایت به قوانین و مقررات حاکم طی هشت سال جنگ ایران و عراق، به نظر می‌رسد با توجه به سختگیری‌های اقتصادی که شرایط جنگ ایجاد می‌نماید، برخورد با قانون شکنی‌ها ضرورت بیشتری پیدا می‌کند و در این خصوص همکاری بیشتر قوه قضاییه و سازمان‌هایی مانند سازمان تعزیرات با دولت در وضع ضمانت اجرای برخوردها با افراد متخلف از سیاست‌گذاری‌های دولت در زمان جنگ بیشتر می‌شود.<sup>۱۱</sup>

همچنین تجربه تاریخی حکایت از آن داشت که شرایط جنگی باعث تمرکز وظایف اجرایی مربوط به جنگ در نهادهای واحد می‌گردد. برای مثال هیئت وزیران در سال ۱۳۶۱ موارد مربوط به «بازسازی» و «رسیدگی به امور معلولین» که هر کدام از آن‌ها در اختیار نهادهای متعدد بود را به نهادهای واحد واگذار نمود. چنانچه شورای عالی بازسازی و نوسازی مناطق جنگ زده بالاترین مرجع تصمیم‌گیری در امر بازسازی و نوسازی مناطق جنگ زده و به بنیاد شهید انقلاب اسلامی متصدی رسیدگی به امور معلولین و جانبازان ناشی جنگ تحمیلی اعم از ارتش و سپاه شد. در همان سال و به منظور پشتیبانی از جبهه‌های جنگ تحمیلی و تسریع در تهیه امکانات و تدارکات، کمیسیون ویژه‌ای به منظور ایجاد تمرکز و مرکب از وزرای دفاع ملی- سپاه پاسداران انقلاب اسلامی ایران- بهداشتی- راه و ترابری- پست و تلگراف و تلفن- بازرگانی تشکیل شد.

از دیگر ویژگی‌های بودجه جنگ پیش‌بینی ناپذیری آن است. بر این اساس به دلیل هزینه‌هایی که کشور در اثر جنگ خواهد داشت، بودجه جنگ و تا حدی بودجه عمومی، غیر قابل پیش‌بینی می‌شود. چنین خصوصیتی در حقوق در دو قالب متمم یا اصلاح بودجه ظاهر می‌گردد و یا با تأخیر در تصویب بودجه و چند دوازدهم شدن آن مواجه خواهد شد.

### نظارت بر هزینه‌های جنگی

از دیدگاه حقوقی نظارت بر بودجه به شیوه‌های مختلفی انجام می‌شود. گروهی آن را به نظارت قبل، ضمن و بعد از خرج تقسیم کرده‌اند.<sup>۱۲</sup> دیدگاه دیگری نظارت بر بودجه را مانند سایر بخش‌های مربوط به حکمرانی ناظر بر نظارت‌های اداری، قضایی و پارلمانی می‌دانند. (رستمی، ۱۳۹۳، ۲۷۹) با این وجود، هر دو دیدگاه بیانگر یک سلسله نظارت‌های حقوقی بوده و ملاک هر دو، نهاد ناظر است. قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱، قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ و قانون برنامه و بودجه از جمله قوانینی است که منبع برقراری و اعمال نظارت نهادهای یادشده بوده‌اند.

اکثر هزینه‌های مربوط به جنگ و امور دفاعی از شمول قانون محاسبات عمومی و آیین‌نامه معاملات دولتی مستثنی شده و با رعایت قوانین خاص (در مقابل قوانین عام) و تشریفات خاصی انجام می‌شوند. با این وجود باید توجه کرد که ایجاد چنین محدوده استثنایی، نظارت بر هزینه‌های یادشده را از قید نظارت دیوان محاسبات عمومی و سایر مراجع نظارتی مستثنی نمی‌کند بلکه تنها قانون مرجع و مبنا را برای ناظرین تغییر می‌دهد. از این رو مراجع نظارتی در زمان جنگ به نظارت خود

ادامه خواهند داد تا هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف برسد.

نظارت درونی یا نظارت اداری به نظارت عملیاتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و نظارت مالی وزارت امور اقتصادی و دارایی بر اجرای بودجه گفته می‌شود. این نظارت توسط قوه مجریه و در درون آن انجام می‌شود تا در صحت اقدامات انجام شده بر اساس مجوزی که از قوه مقننه اخذ گردیده، اطمینان لازم حاصل آید.<sup>۱۳</sup> سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف به ابلاغ اعتبارات مصوب، مبادله موافقت‌نامه‌ها، نظارت عملیاتی بر اجرای پروژه‌ها و طرح‌ها تا تحویل قطعی، بررسی گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی، نظارت مالی در خصوص دیون بلامحل طرح‌های عمرانی، ارزیابی پیشرفت هر ساله برنامه‌های پنج ساله و اظهار نظر در مورد آن و گزارش به رئیس‌جمهور و مجلس است.<sup>۱۴</sup> وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز کنترل و تأیید تخصیص اعتبارات، اخذ تنخواه خزانه از بانک مرکزی بابت نقدینگی برای پرداخت‌ها، نظارت و کنترل بر دریافت‌ها و استرداد وجوه سپرده، وثایق، تضمین‌ها، اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در پرداخت‌ها از طریق ذی‌حسابان، نظارت بر وصول بدهی‌های اشخاص به دستگاه‌های دولتی، تأیید نظارت بر دیون با محل، نظارت و کنترل بر نقدینگی دستگاه‌های اجرایی، اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی را بر عهده دارد. نظارت مستقیم این وزارتخانه بیشتر از طریق ذی‌حسابان منتصب وزارت امور اقتصادی و دارایی حسابرسی انجام می‌شود. ذی‌حساب طبق ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی کشور به موجب حکم وزارت مذکور به‌منظور اعمال نظارت و برای هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی در دستگاه‌های اجرایی به این سمت منصوب می‌شود و بنابراین نماینده وزارت یادشده برای اعمال نظارت مالی بر مخارج دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌گردد. (رستمی، ۱۳۹۳، ۲۸۰) صلاحیت بازرسی قانونی کلیه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در خصوص بررسی منابع و مصارف و تهیه گزارش، حسابرسی صورت‌های مالی و ارائه گزارش آن به مجامع بر عهده این سازمان است.

مبادله موافقت‌نامه دستگاه‌ها با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در مورد هر یک از برنامه‌ها، طرح‌ها، فعالیت‌ها و پروژه‌ها در زمان جنگ نیز الزامی است و دستگاه‌های اجرایی مکلف به رعایت موارد مندرج در موافقت‌نامه‌های مذکور می‌باشند. در این خصوص ضمن آن که بند (د) تبصره (۹) قانون بودجه ۱۳۶۴ به مبادله موافقت‌نامه‌های لازم برای مصرف اعتبارات عمرانی مربوط به جنگ اشاره کرده، می‌توان از بند (الف) ماده واحده قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به

موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند، وحدت ملاک گرفت.<sup>۱۵</sup> از سوی دیگر با اینکه قوانین خاص، تشریفات را در خصوص کیفیت هزینه اعتبارات جنگی وضع نموده‌اند، موارد یادشده نافی صلاحیت‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی در خصوص سازمان‌های نظامی و روابط مالی آن‌ها نخواهد بود. بر اساس ماده (۳) آیین‌نامه بند (الف) تبصره (۴۵) قانون بودجه ۱۳۶۴ کل کشور، دستور پرداخت اعتبارات مربوط به تقویت بنیه دفاعی حسب مورد توسط وزرای زیربیط (دفاع و سپاه پاسداران) یا مقامات مجاز از طرف آن‌ها در وجه ذینفع صادر و ذی‌حسابی وزارت مربوط ابلاغ می‌گردد. مطابق ماده (۴) آیین‌نامه یادشده نیز ذی‌حسابان وزارت دفاع و وزارت سپاه پاسداران انقلاب اسلامی<sup>۱۶</sup> حسب مورد فقط پس از دریافت دستور پرداخت‌های موضوع ماده (۳) این آیین‌نامه نسبت به حواله و یا پرداخت وجه از طریق بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اقدام می‌نمایند.

علاوه بر موارد یادشده، جهت انجام نظارت درونی بر بودجه مطابق بند (ز) تبصره (۴۵) بودجه ۱۳۶۴، سازوکاری جهت نظارت مضاعف پیش‌بینی شده است که بر اساس آن، گزارش نحوه اعتبارات مربوط به جنگ باید عندالمطالبه در اختیار هیئت مذکور در بند یادشده قرار گیرد. این هیئت نتیجه بررسی‌های خود را به وزارت دفاع اعلام خواهد نمود و این هیئت در صورت مشاهده تخلف از قوانین و مقررات، موظف است مراتب را به مراجع ذیصلاح ارجاع نماید.

حق نظارت مجلس بر اجرای بودجه عمومی دولت از حق تصویب بودجه در مجلس نشأت می‌گیرد. مضافاً اینکه تحقق نظارت مذکور از طریق اجرای سازوکار کمیسیون اصل نودم قانون اساسی نیز محل تأمل و تدقیق بیشتر است. بررسی سیر تحول نظارت مجلس بر بودجه دولت نشان می‌دهد که مستقیم‌ترین روش اعمال نظارت مجلس بر بودجه و امور مالی دولت، رسیدگی و تصویب گزارش تفریغ بودجه است. قبل از انقلاب، دیوان محاسبات که از نظر سازمانی وابسته به وزارت دارایی بود با دریافت صورت‌حساب‌های عملکرد از وزارت دارایی، گزارش تفریغ بودجه را تهیه و همراه با نظرات خود به وزارت دارایی اعاده و وزارت دارایی لایحه تفریغ بودجه را تقدیم مجلس شورای ملی می‌کرد. به‌رغم اینکه در هیچ کدام از قوانین اصلی قبل از انقلاب اشاره‌ای به نحوه رسیدگی مجلس به لایحه تفریغ بودجه نشده بود مجلس شورای ملی از مجموع پانزده لایحه تفریغ تهیه و تقدیم شده، دوازده لایحه تفریغ بودجه را تصویب کرد. بعد از انقلاب اسلامی با تغییر وابستگی سازمانی دیوان محاسبات از وزارت دارایی به مجلس شورای اسلامی، تشریفات تقدیم تفریغ بودجه نیز تغییر کرد و از حالت لایحه به گزارش تبدیل شد. در این دوران نیز

همانند قبل از انقلاب در قوانین موجود حکمی درباره نحوه رسیدگی و بررسی گزارش تفریغ بودجه در مجلس ذکر نشد. از این رو فقط گزارش‌های کمیسیون اصلی درباره تفریغ بودجه در صحن علنی مجلس قرائت می‌شود. از سوی دیگر می‌توان از سؤال و استیضاح نیز به‌عنوان نظارت پارلمانی در اجرای بودجه یاد کرد. بر این اساس با اینکه نقش مجلس شورای اسلامی در تصویب اعتبارات سری نظامی توسط مجلس محدود شده است اما این موضوع نافی صلاحیت نظارتی مجلس شورای اسلامی در استفاده از ابزارهای نظارتی خویش نخواهد بود.

با عنایت به نقش ویژه‌ای که هیئت وزیران در سیاست‌گذاری و اجرای بودجه جنگ دارد، استناد به جایگاه نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی بر صحت مصوبات دولت (مندرج در اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی) می‌تواند در کنترل و نظارت بر بودجه جنگ اثربخش بوده و موجب انضباط مالی دولت و جلوگیری از وقوع انحراف و فساد مالی گردد.

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

دیوان محاسبات نیز به حکم اصل پنجاه و چهارم قانون اساسی «به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء 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.» بر این اساس دیوان محاسبات بعد از تصویب قانون بودجه عملکرد مالی دولت را بر اساس قانون بودجه همان سال و ارقام مندرج در جداول پیوست و همچنین قوانین مالی به‌ویژه قانون محاسبات عمومی کشور و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به تمامی حساب‌های دستگاه‌های اجرایی و نهادهای بهره‌بردار از بودجه عمومی رسیدگی می‌کند. دیوان علاوه بر گزارش تفریغ بودجه، از طریق دادسرا و هیئت‌های مستشاری در صورت احراز وقوع جرم و یا تخلف از ناحیه مسئول یا مسئولین ضمن اعلام رأی، پرونده را جهت صدور حکم مقتضی به مراجع صالح ارسال خواهند داشت.

نظام دو مرحله‌ای تصویب یعنی؛ مجلس شورای اسلامی و شورای عالی دفاع (امنیت) و ایجاد نظام گزارش دهی مضاعف از هزینه‌های انجام شده در زمان جنگ از دیگر وجوه نظارت بر هزینه‌های یادشده به شمار می‌آید. بر اساس بند (ت) تبصره (۱۴) بودجه ۱۳۶۰ اعتبارات ماده (۸) نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران با تصویب شورای عالی دفاع قابل مصرف می‌باشد و گزارش هزینه‌های انجام شده از محل اعتبارات مذکور هر سه ماه یک‌بار باید به شورای عالی دفاع تسلیم گردد. همچنین در بند (ب) تبصره (۴۵) بودجه ۱۳۶۴ کل کشور وزارتخانه‌های سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و دفاع به‌منظور هماهنگی در خریدهای خارجی، موظف شده‌اند تا در حدود اعتبارات مصوب قبل از هرگونه تعهدی از شورای عالی دفاع کسب مجوز کنند. بر این اساس قانون‌گذار جهت نظارت بیشتر در این زمینه نظارت استصوابی دیگری در این حوزه معین نموده است. این تبصره، نظارت «نظارت مضاعف» در خصوص بودجه جنگ را پیش‌بینی نموده است؛ بنابراین در زمان جنگ و به لحاظ عدم رعایت مقررات عام نه تنها نظارت بر بودجه جنگ کاهش نمی‌یابد بلکه افزایش قابل توجهی نیز خواهد داشت.

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

## قراردادهای جنگی

قرارداد وسیله‌ای برای عینی کردن تعهدات و عقود است. بر این اساس یک طرف قرارداد متعهد به انجام امری در مقابل دیگری می‌شود. در نظام حقوقی ایران قراردادهای یا معین‌اند که در این صورت تابع ضوابطی خواهند بود که قانون‌گذار در مقام بیان تعریف و قواعد حقوقی آن‌ها برآمده و یا نامعین‌اند و به موجب ماده (۱۰) قانون مدنی ضمن احراز شروط اساسی، موجد توافقاتی می‌شود که البته نباید مخالف صریح قانون باشند. از سوی دیگر قراردادهای را به قراردادهای اداری و خصوصی تقسیم کرده‌اند. قراردادهای اداری نظام حقوقی متفاوتی از قراردادهای خصوصی دارند و تابع قواعد حاکم بر نظام حقوق عمومی‌اند و ناظر بر قراردادهایی هستند که یک طرف آن دولت (دستگاه اجرایی) بوده و برای تأمین خدمات عمومی منعقد گردد. مهم‌ترین عناصر قراردادهای اداری عبارتند از (۱) لزوم حضور یک شخص حقوقی حقوق عمومی، (۲) تأمین هدف عمومی، (۳) پیروی این قراردادهای از احکام مخصوص<sup>۱۷</sup> و (۴) صلاحیت دادگاه‌های اداری برای رسیدگی به اختلافات حاصل از قراردادهای اداری. (انصاری، ۱۳۷۷، ۳۶)

قراردادهای جنگی را با معیارهای مختلفی می‌توان تفکیک کرد. گاه می‌توان قراردادهای جنگی را حسب موضوع تعریف نمود. بر این اساس قراردادهایی که به منظور تأمین نیازمندی‌های جنگ در کشور به کار می‌رود را می‌توان قرارداد جنگی خواند. همچنین می‌توان قراردادهای منعقد شده از محل اعتبارات جنگی مندرج در بودجه را قرارداد جنگی دانست و از سوی دیگر می‌توان قرارداد را حسب دستگاه اجرایی طرف قرارداد، جنگی یا غیرجنگی دانست. در مقام جمع‌بندی شاید بتوان قراردادهای جنگی را چنین تعریف کرد: «قرارداد جنگی قراردادی است که در زمان جنگ به شکل مستقیمی برای تأمین اقلام و خدمات مورد نیاز برای نبرد با دشمن، توسط دولت (دستگاه‌های اجرایی درگیر در جنگ) و از محل اعتبارات جنگی مندرج در بودجه سنواتی و طی قوانین و مقررات مربوط و تشریفات خاصی منعقد و اجرا می‌شود و تابع قوانین خاص است.»

با چنین تعریفی رابطه قرارداد جنگی با قرارداد نظامی و دفاعی مشخص می‌شود. رابطه منطقی قراردادهای جنگی با عناوین یادشده، عموم و خصوص من وجه است. از این رو برخی از قراردادهای جنگی، نظامی یا دفاعی است مثل موضوعات مشمول تبصره (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۶۴، برخی دیگر از قراردادهای جنگی نیز می‌توانند غیرنظامی باشند مثل موضوعات غیرنظامی مندرج در تبصره (۹) قانون بودجه سال ۱۳۶۴ و نکته مهم آن است که هر دو گروه خارج از شمول‌اند. ذکر این نکته خالی از لطف نخواهد بود که برخی از موارد مندرج در



بودجه جنگ شامل هیچ کدام از موارد فوق (که خارج از شمول بودند) نبوده و در صورتی که بودجه سنواتی که چنین اعتباری را پیش‌بینی کرده است شرایط خاصی برای آن ذکر نکرده باشد موضوع مشمول قانون محاسبات و تشریفات آن خواهد بود.<sup>۱۸</sup> قرارداد جنگی بنا بر تعریف فوق، قراردادی اداری است و به‌وسیله دولت انجام می‌شود و تابع قوانین خاص است. قراردادهای مربوط به جنگ قبل از ۱۳۵۸، تابع لایحه قانونی راجع به اعتبارات مربوط به قراردادهای وزارت دفاع مصوب ۱۳۵۸/۸/۲۹ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران و آیین‌نامه اجرایی آن و تبصره (۴۷) قانون بودجه سال ۱۳۵۹ بود؛ اما پس از تصویب بند (د) تبصره (۴۵) ماده واحده قانون بودجه ۱۳۶۴ و آیین‌نامه‌های مربوط،<sup>۱۹</sup> منابع مذکور ملاک عمل قرار گرفتند. علاوه بر منابع یادشده، مطابق مفاد تبصره بند (۱) ماده (۳) آیین‌نامه تبصره (۲) ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی، کلیه قراردادهای منعقد شده از محل اعتبارات جنگی، طبق مفاد قرارداد قابل پرداخت بود؛ بنابراین چنانچه یک قرارداد جنگی منعقد گردد و تشریفات مقرر (از قبیل تأمین اعتبار یا اجازه مقامات ذیصلاح) را نداشته باشد باید طبق مفاد قرارداد هزینه آن را پرداخت نمود و نمی‌توان تعهدات قراردادی در قبال شخص ثالث را با این بهانه که تشریفات مقرر اخذ نشده، ایفا نکرد. بر این اساس پرداختها انجام خواهد شد و سپس به موضوع رسیدگی و خاطی مسئول جبران خسارت خواهد بود. از این رو عدم طی تشریفات قانونی داخلی، در قبال شخص ثالث قابل استماع نیست.

از جمله استنادات قانونی که تفسیر مضیق از موضوع قراردادهای جنگی را اثبات می‌کند تبصره ماده (۱) آیین‌نامه بند (الف) تبصره (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور می‌باشد. بر این اساس منظور از تقویت بنیه دفاعی (موضوع این ماده) قراردادهای خریدهایی است که در ارتباط با تأمین اقلام و خدمات خاص نظامی با رعایت اولویت خرید از سازمان صنایع دفاع (به قیمت تمام شده) منعقد می‌گردد؛ بنابراین موضوع قراردادهای جنگی یا اقلام و خدمات خاص نظامی است و یا تسلیحات جنگی. مستفاد از قسمت آخر بند (د) تبصره (۴۵) قانون بودجه ۱۳۶۴ کل کشور و آیین‌نامه مربوط<sup>۲۰</sup> می‌توان گفت تنها وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح می‌تواند به عقد قرارداد جنگی (با موضوع خریدهای تسلیحاتی) اقدام نماید؛ اما قراردادهای جنگی غیر دفاعی بنا بر پیش‌بینی قانونی توسط سازمان‌های غیرنظامی منعقد می‌گردد. اگرچه تبصره (۴۵) قانون بودجه ۱۳۶۴ بیشتر قائل به تفسیر مضیق از موضوع قراردادهای مربوط به جنگ است، اما مصادیق بند (۹) عام‌تر بوده و شمول مصادیق غیرنظامی جنگی را وسعت می‌بخشد.

پرداخت وجوه قراردادهای ناشی از خرید اقلام عمده دفاعی با دستور کتبی وزیر دفاع یا مقام مجاز از طرف ایشان قابل پرداخت بوده و برای خرید وسایل و تجهیزات نظامی دستور کتبی وزیر دفاع یا مقام مجاز از طرف ایشان مورد نیاز است که از طریق ذی‌حسابی وزارت دفاع به حساب مربوط به نیروهای سه‌گانه ارتش جمهوری اسلامی ایران (زمینی، دریایی و هوایی) واریز و همزمان فهرست نیازمندی‌های وسایل و تجهیزات نظامی دستگاه‌های مشمول بند (د) تبصره (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور از طریق معاونت لجستیکی وزارت دفاع به نیروی دریافت‌کننده وجوه ارسال تا خریداری و تحویل نمایند.<sup>۲۱</sup>

از مهم‌ترین مؤلفه‌های این قراردادها ضرورت کسب نظر شورای عالی دفاع قبل از هر خریدی است.<sup>۲۲</sup> این شورا تا پایان جنگ تحمیلی به حیات خود ادامه داد و پس از پایان جنگ در سال ۱۳۶۸ و در مجلس شورای بازنگری قانون اساسی منحل و به نظر می‌رسد وظایف آن به شورای عالی امنیت ملی واگذار شده باشد. بر اساس تبصره (۹) قانون بودجه ۱۳۶۵ به منظور هماهنگی در خریدهای خارجی، کلیه خریدها باید زیر نظر هیئتی مرکب از نمایندگان شورای عالی دفاع و وزارتخانه‌های دفاع و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی با کسب مجوز از شورای عالی دفاع در حدود اعتبارات مصوب انجام گیرد. تشریفات دیگری نیز در این بند پیش‌بینی شده بود. بر این اساس خرید هرگونه اقلام دفاعی قابل تولید در داخل از خارج کشور در موعد مقرر مورد نیاز نیروها منوط به تأیید سازمان صنایع دفاع دایر بر عدم ساخت یا عدم توان ساخت در مدت تحویل کالا از خارج می‌باشد. همچنین کلیه خریدهای خارجی اقلام عمده دفاعی بر اساس دستورالعمل و فرم واحدی انجام می‌گردد که مطابق قانون توسط وزارتخانه‌های مزبور و دفتر خدمات حقوقی و بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران و هیئت موضوع بند (ز) این تبصره تهیه و به تصویب شورای عالی دفاع می‌رسد. علاوه بر ضوابطی که بیان شد، تشریفات دیگری برای قراردادهای جنگی در آیین‌نامه تبصره (۲) ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی ۱۳۴۹ بیان گردیده بود که نوع و چگونگی انجام معاملات و عقد قراردادهای مذکور را بیان می‌کرد.

بر اساس بند (ب) تبصره (۴۱) بودجه ۱۳۶۳، در کلیه مواردی که مصرف اعتبارات از شمول قانون محاسبات عمومی مستثنی گردیده است (که شامل قراردادهای جنگی نیز می‌شد) تنظیم قرارداد و یا گرفتن برگ خرید الزامی است مگر در موارد اضطراری که نیاز به تأمین کالا از قبل قابل پیش‌بینی نباشد و خرید به‌اندازه رفع اضطرار صورت گیرد و دولت و مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها و بانک‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی در تولید و توزیع آن به نحوی مداخله و یا

مباشرت نداشته باشند. به علاوه این گونه خریدها حداکثر تا آخر ماه بعد بایستی جداگانه جهت رسیدگی و یا حسابرسی به دیوان محاسبات محل تسلیم گردند. مطابق اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی، عهدنامه‌ها، مقوله نامه‌ها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. قراردادهای جنگی با عنایت به نظریه شماره ۱۹۰۰ د ۱۲- مورخ ۱۳۶۰/۱/۲۰ شورای نگهبان از طی چنین تکلیف قانونی معاف شده‌اند. بر اساس این نظریه، عهدنامه‌ها و مقوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی که در اثر تجاوز دولت بعثی عراق و جنگ تحمیلی به منظور تأمین نیازمندی‌های ارتش جمهوری اسلامی ایران، وزارت دفاع ملی ناگزیر از عقد قرارداد خرید اسلحه با شرکت‌های خارجی و یا ایرانی گردیده است و قراردادهای بین این وزارت و شرکت طرف قرارداد امضا شده و می‌شود از شمول الزام برای تصویب مجلس شورای اسلامی خارج‌اند و نیازی به تصویب مجلس شورای اسلامی ندارند. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹، ۵۹) با این وجود چند نکته در نظریه یادشده محل بحث است. بر اساس این نظریه تنها قراردادهای دفاعی مربوط به جنگ از انجام تکلیف قانونی یادشده معاف گردیدند و سایر هزینه‌های غیرنظامی بودجه جنگ مشمول این اصل (و نه معافیت یادشده) خواهند بود. همچنین استفاده از قید «شرکت‌های ایرانی» در این نظریه محل تأمل است چرا که اصولاً این اصل شامل قراردادهای بین‌المللی دولت ایران است و قراردادهای دولت ایران با شرکت‌های ایرانی تابع اجازه مجلس نمی‌گردد که هم‌اکنون از آن مستثنی گردد.

چنانچه بیان شد بسیاری از ضوابط مختص قراردادهای جنگی در قوانین بودجه سنوایی بیان شده‌اند. با عنایت به اینکه اعتبار قوانین بودجه سالانه است، به جز مواردی که در خود قوانین بر اعتبار و دائمی بودن آن تأکید می‌شود و نیز تبصره‌های (۹) و (۴۵) بودجه ۱۳۶۴، سایر قوانین، اعتبار خود را از دست داده‌اند و بر این اساس نیازمند قانون‌گذاری یا وضع مقررات مجدد می‌باشیم.

### تأثیر شرایط جنگی بر بودجه عمومی

اگر چه این تحقیق در خصوص تأثیر شرایط جنگی بر بودجه جنگی است اما جنگ بر بودجه عمومی نیز واجد تأثیراتی است که می‌تواند موضوع تحقیقات دیگر باشد. به لحاظ شکلی، اصلاح بودجه و متمم‌های آن از اولین تأثیرات جنگ بر بودجه عمومی است. به دلیل عدم تأمین درآمدها و منابع مالی دولت و هزینه‌های ناشی از جنگ که پیش‌بینی‌ناپذیر است، بودجه معمولاً دارای کسری بسیار خواهد بود و برای تأمین کسری بودجه و نیز تأمین درآمدها و هزینه‌های پیش‌بینی‌ناپذیر

معمولاً بودجه اصلاح یا نیازمند متمم می‌گردد. همچنین این موضوع می‌تواند تهیه و متعاقب آن تصویب بودجه را به تأخیر بیندازد که چند دوازدهم شدن بودجه از عوارض چنین وضعی است.

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

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

### نتیجه‌گیری

در دنیای کنونی، توان و قدرت نظامی در سیاست و روابط بین‌الملل و تعیین جایگاه کشورها در نظام بین‌الملل، نقش اساسی غیرقابل انکاری را بازی می‌کند. هر چند قدرت نظامی هر کشوری خود تابعی از متغیرهای متعدد همچون قدرت اقتصادی، سطح فناوری و سیاست خارجی می‌باشد، لیکن در صورت فراهم بودن همه متغیرهای دخیل، اگر چنانچه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری مناسبی برای تقویت بنیه دفاعی و نظامی وجود نداشته باشد، نمی‌توان انتظار داشت که یک نیروی نظامی قدرتمند و آماده عملیات در هر شرایطی وجود داشته باشد.

ضرورت‌های یادشده ناشی از وضعیت جنگی اصولاً باعث ایجاد نوعی تفکر دولت‌گرایی و تمرکز امور در دستان وی می‌گردد. چنین موضوعی در تاریخ هشت ساله جنگ نیز نمایان بود. دولت‌گرایی می‌تواند باعث تضعیف بخش خصوصی شود و تضعیف این بخش به نوبه خود در کاهش مالیات تأثیر بسزایی خواهد داشت. در اکثر قوانینی که در زمان جنگ تصویب شد چنین رویکردی نمایان بود. البته در طول هشت سال دفاع مقدس، در مقابل حامیان تمرکز امور در بخش دولتی،

طرفداران بخش خصوصی و بازار نیز وجود داشتند اما گرایش عمومی به سمت تمایل فوق‌الذکر بود.

با این وجود مهم‌ترین و بیشترین قوانین مالی کشور در این سال‌ها تصویب شدند. حجم تصویب قوانین مالی کشور در سال‌های جنگ حاکی از آن است که در زمان جنگ زمامداران حکومت درصددند تا از ابزارهای حقوقی در جهت کسب درآمد بیشتر استفاده نمایند. بدیهی است با عنایت به اینکه تصویب قوانین مرتبط با مالیه عمومی در زمان جنگ تحت تأثیر شرایط جنگی است، این قوانین پس از جنگ اصلاح و بازبینی گردند. واقعیت آن است که نظام حقوقی حاکم بر بودجه در ایران مبهم، مشوش، مسکوت و ناکارآمد است و ضرورت تنقیح و تقنین واحد و هماهنگ در این عرصه ضروری به نظر می‌رسد.

در این مقاله با عنایت به ماهیت میان‌رشته‌ای بودن مفهوم جنگ تلاش کردیم در خصوص ماهیت اعتبارات مربوط بدان در ادبیات حقوقی روشن‌گری کنیم. بر این اساس به نظر می‌رسد در نظام حقوقی تعریف دقیقی از جنگ و مصادیق آن وجود نداشته باشد، از این رو نیازمند آنیم که به‌ویژه در مباحث بودجه‌ای و مالی و در قالب هنجار حقوقی تعریف واحد و منسجمی در این خصوص ارائه کنیم. با این وجود آنچه به‌عنوان اصل اساسی در نظام حقوقی بودجه می‌توان یافت، آن است که بودجه در بحرانی‌ترین شرایط نیز تابع اصل قانونی بودن است و اجرای بودجه به لحاظ قانونی یا دارای راه‌حل‌های خاصی است که به موجب قوانین مربوط مثل قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود و یا مطابق تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران تعیین می‌گردند. چنین اصلی بر این نظریه استوار است که اگر چه جنگ، قواعد حقوق بین‌الملل را به مخاطره می‌اندازد، اما در حقوق داخلی بنا بر ماهیت و فلسفه مشروطیت نظام سیاسی، تأثیر تعلیقی در حقوق داخلی (اعم از قانون اساسی و موضوعه) نخواهد داشت.

در خصوص مستثنی شدن بودجه جنگ از شمول قوانین عام باید گفت که این موضوع نافی وجود نظام حقوقی مستقل و مدون در این حوزه نیست. مهم‌ترین عامل خروج نظام حقوقی بودجه از شمول قواعد عمومی، وجود عنصر اضطرار، ایجاد وضعیت استثنایی و دفع خطر و ضرر بزرگ‌تر است. مبنای بودجه جنگ تفوق نگاه سیاسی بر حقوقی است و آثار چنین رویکردی در حقوق مالیه عمومی تأسیسات حقوقی ویژه‌ای در نظام حقوقی ایران خلق کرده است.

پس از جنگ دو تحول اساسی در مدیریت نظامی کشور ایجاد شد؛ اول، بازنگری در اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی و دوم قانون تشکیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح که هر دو اتفاق طی سال ۱۳۶۸ به وقوع پیوست.

بر اساس اصلاحات انجام شده در اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی مقرر شد به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی، شورای عالی امنیت ملی تشکیل می‌شود. یکی از شوراهاى فرعى این نهاد شوراى دفاع است و به نظر مى‌رسد این شورا جایگزین شوراى عالی دفاع شده باشد. همچنین با عنایت به تصویب قانون تأسیس وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و تغییر در آرایش نیروهای نظامی و واگذاری وظایف مالی و بودجه‌ای این نیروها به وزارت یادشده ضروری به نظر می‌رسد نظام حقوقی بودجه جنگ توسط نهادهای مذکور با عنایت به مفاهیم جدید جنگ و فناوری‌های نظامی، نظام اقتصادی و از همه مهم‌تر ساختار اداری و سیاسی بازبینی و تنقیح گردد. نکته آغازین این اصلاحات می‌تواند ماده واحده قانون هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند، باشد و با حذف قید «به استثنای هزینه‌های جنگی که با رعایت تبصره (۹) و (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۶۴ انجام می‌گیرد» و پیش‌بینی جایگزین‌ها و نظام حقوقی مناسب فصل جدیدی در سیاست‌گذاری‌های حاکم بر این حوزه ایجاد کرد.

در نهایت باید به این نکته مهم اشاره کرد که در بودجه دفاعی و شرایط جنگی احتمالی، اعتبارات خارج از شمول بودن آن‌ها راه حل قطعی برای حل مشکلات این حوزه نخواهد بود. در این راستا پیشنهاد می‌شود که در طول زمان باید بودجه لازم را جهت توسعه بنیه دفاعی در قوانین بودجه سنواتی در نظر گرفت و در قالب صندوق توسعه ملی ذخیره‌ای برای شرایط ویژه جنگی در نظر گرفت تا با وجود احتمالی جنگ، سایر اعتبارات و برنامه‌های دولت یک‌باره با ترفند خارج از شمول، آسیب نبیند. البته عملی نشدن چنین طرحی نیازمند کارشناسی اقتصادی است و باید بررسی گردد.

## منابع و مآخذ

- ۱) سائلی، محمود، ارفعی، عالیہ، جنگ و صلح از دیدگاه حقوق و روابط بین‌الملل، موسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۷۳.
- ۲) فلسفی، هدایت‌الله، جهان فارغ از جنگ: آرمان یا واقعیت؟ ویژه‌نامه جنگ و صلح ماهنامه مهرنامه، پاییز ۱۳۹۱.
- ۳) محسنی، عباس و اصلانی، رشید، مسئولیت محاسباتی و نظارت‌های مالی و عملیاتی، مرکز پژوهش‌های مجلس، چاپ اول زمستان ۱۳۸۲.
- ۴) رستمی، ولی، مالیه عمومی، تهران، نشر میزان، چاپ سوم، ۱۳۹۳.
- ۵) امامی، محمد و نادری باب اناری، مسعود، تأملاتی پیرامون نظارت مالی در دستگاه‌های دولتی در ایران، نشریه حقوق اساسی، نسل چهارم، شماره هشتم، تابستان ۱۳۸۶.
- ۶) جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران، گنج دانش، چاپ ششم، ۱۳۷۲.
- ۷) رشید یانی رشید آبادی، کیومرث، بررسی ساز و کار نظارت بر بودجه در نظام قانونی ایران، دانشکده حقوق پردیس قم دانشگاه تهران، پاییز ۱۳۸۹.
- ۸) کاتوزیان، کاتوزیان، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران شرکت سهامی انتشار، چاپ بیست و دوم، ۱۳۷۶.
- ۹) فرج‌وند، اسفندیار، فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه، انتشارات فروزش، ۱۳۸۴.
- ۱۰) انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق قراردادهای اداری، نشر حقوقدان، ۱۳۷۷.
- ۱۱) شورای نگهبان به نقل از مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی، نشر معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹.
- ۱۲) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- ۱۳) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶
- ۱۴) قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند مصوب ۱۳۶۴ و آیین‌نامه اجرایی آن
- ۱۵) قوانین سنواتی سال‌های ۱۳۵۹، ۱۳۶۰، ۱۳۶۱، ۱۳۶۲، ۱۳۶۳، ۱۳۶۴، ۱۳۶۵، ۱۳۶۶
- ۱۶) تبصره‌های دائمی (۹) و (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۶۴
- ۱۷) آیین‌نامه بند (الف) تبصره (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور

۱۸) آئین‌نامه بند (د) تبصره (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور  
 آئین‌نامه اجرایی بند (۲) تبصره (۹) قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور

## یادداشت‌ها

<sup>۱</sup> اعتبارات خارج از شمول صرف‌نظر از تبصره (۲) ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹، اولین بار جهت جنگ تحمیلی در مصوبه مورخ ۱۳۵۹/۷/۱۲ هیئت وزیران مبنی بر مستثنی بودن هزینه‌های جنگ از قانون محاسبات مطرح گردید، البته قبل از این مصوبه، لایحه قانونی خرید وسایل و تجهیزات دفاعی به تصویب مجلس رسیده بود. سپس در تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۶۰ و در بند (الف) این تبصره مقرر شد دولت وقت مجاز است مبلغ سی‌وپنج میلیارد ریال اعتبار سرمایه‌گذاری ثابت در ردیف (۵۰۳۰۰۱) قانون یادشده را برای اجرای عملیات طرح‌های اضطراری در ارتباط با جنگ تحمیلی و سایر طرح‌های ضروری که در این قانون اعتباری برای آن‌ها پیش‌بینی نشده یا با وجود پیش‌بینی شدن اعتبار بر اساس مقررات عمومی قابل انجام نیست، اختصاص دهد. همچنین در بند (ب) تبصره یادشده تصریح شده است اعتبار یادشده به تشخیص وزیر دستگاه مربوطه قابل مصرف است و مصرف آن تابع قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی نخواهد بود و اسناد هزینه مربوط با امضای مشترک وزیر و ذی‌حساب طرح‌های عمرانی دستگاه اجرایی ذی‌ربط به حساب قطعی منظور خواهد شد. در قانون بودجه سال‌های بعد نیز این موضوع ادامه پیدا کرد با این تفاوت که دامنه وسیع‌تری از موضوعات را در بر می‌گرفت و البته در پایان هر بند و تبصره به نحوه مصرف و در مواردی مصادیق آن نیز اشاره شده است. در تاریخ ۱۳۶۴/۱۱/۱۹ ماده واحده نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر قوانین و مقررات عمومی دولت مستثنی هستند، تصویب شد که هدف از آن چارچوبی برای نحوه هزینه کردن این اعتبارات است. با تصویب قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، موضوع اعتبارات خارج از شمول در ماده ۷۸ تصریح گردید. در اوایل ۱۳۷۰ و با توجه به پایان جنگ، ذکر موردی بندها و تبصره‌هایی که مشمول اعتبارات خارج از شمول می‌شد در قوانین بودجه سنواتی حذف گردید و میزان این اعتبارات در بند یا تبصره‌ای جداگانه و به‌صورت درصدی از کل بودجه سالانه و به‌طور کلی تعیین شد.

<sup>۲</sup> [Plato.stanford.edu/entries/war](http://Plato.stanford.edu/entries/war).

<sup>۳</sup> ماده (۷) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ در تعریف «اعتبار»، آن را مبلغی می‌داند که برای مصرف یا مصارف معین به‌منظور نیل به اهداف و اجرای برنامه‌های دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

<sup>۴</sup> تسجیل یکی از مراحل اجرای بودجه بوده و طبق ماده (۲۰) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ عبارت است از تعیین میزان بدهی قابل پرداخت به موجب اسناد و مدارک اثبات کننده.

<sup>۵</sup> موضوع تصویب‌نامه شماره ۴۱۳۰ مورخ ۱۳۶۵/۲/۲۸.

<sup>۶</sup> ماده (۲۳) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ در تعریف «هزینه» مقرر می‌دارد: «هزینه عبارت از پرداخت‌هایی است که به‌طور قطعی به ذینفع در قبال تعهد یا تحت عنوان کمک یا عناوین مشابه با رعایت قوانین و مقررات مربوط صورت می‌گیرد.»

<sup>۷</sup> ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری



<sup>۸</sup> در تصویب‌نامه مورخ ۱۳۵۹/۹/۵ هیئت وزیران، «بازسازی» تابع تبصره (۲) ماده (۶۸) قانون محاسبات ۱۳۴۹ گردیده است. به نظر می‌رسد دلیل خروج جنگ از شمول ضوابط عمومی مالی، فوریت ویژه تصمیم‌گیری در خصوص آن است. از این رو تأمین مخارج جنگی مثل خرید لوازم جنگی با منطق فوق، قابل‌پذیرش است؛ اما آیا اعمال بازسازی و نوسازی مانند خرید تسلیحات نظامی فوریت دارد و اگر پاسخ مثبت است، اعمال مربوط به بازسازی تا چه حدی می‌بایست موسع تفسیر گردد؟ به نظر می‌رسد با عنایت به آنکه بازسازی می‌تواند دارای بار وسیع مالی باشد، بهتر بود مفصلاً تعریف می‌شد تا بازسازی غیر فوری را در برنگیرد. ایراد فوق به قوانین جاری کشور نیز سرایت دارد. البته مهم‌ترین پاسخ به موضوع یادشده، ملاحظات مدیریتی و اجرایی است. بر این اساس در زمان اضطراری، دست مدیران باید در اختصاص بودجه و عملیات اجرایی برای دفع ضرر بزرگ‌تر، باز باشد. نکته دیگر در خصوص تعریف حقوقی بازسازی آن است که بازسازی لزوماً پس از پایان جنگ نیست. برای مثال چند ماه پس از آغاز جنگ در ۱۳۵۹/۴/۲۵، لایحه قانونی اعتبار و اعطای اختیارات ویژه به‌منظور بازسازی شهرها و روستاهای استان کرمانشاه توسط مجلس شورای اسلامی در رابطه با خسارت‌های ناشی از جنگ و درگیری‌ها، تصویب شد. بر اساس این ماده واحده اجازه داده شد حداکثر تا مبلغ پانصد میلیون ریال از محل اعتبار ۵۰۱۰۰۱ (اعتبارات دولت) قانون بودجه سال ۱۳۵۹ به‌منظور جبران خسارت‌ها و بازسازی شهرها و روستاهای استان کرمانشاه در اختیار استانداری استان مذکور قرار گیرد. بر اساس تبصره (۱) این لایحه قانونی، ضوابط و نحوه عمل در مورد تشخیص و جبران خسارت وارده به مردم و ادارات دولتی از محل اعتبار موضوع این لایحه قانونی توسط کمیسیون‌ها که به ریاست استاندار و با شرکت دو نفر از معتمدان محلی، یک نفر از مهندسیین ارتش، یک نفر از جهاد سازندگی، یک نفر از سپاه پاسداران تعیین می‌شد. همچنین هیئت وزیران در جلسه ۱۳۵۹/۹/۵ تصویب نمود در اجرای تبصره (۲) ماده (۶۸) محاسبات عمومی اجازه داده شد رسیدگی به پیشنهاد مجریان طرح‌های عمرانی وزارت دفاع ملی (نیروی هوایی، نیروی دریایی، نیروی زمینی، صنایع دفاع ملی، ستاد مشترک ارتش جمهوری اسلامی) در موارد بازسازی و نوسازی در ارتباط با جنگ تحمیلی دولت عراق همچنین نحوه انجام کلیه معاملات مربوطه و هرگونه هزینه‌هایی که در این مورد لازم تشخیص داده می‌شود و طریقه تهیه و تنظیم و تصویب آن در کمیسیونی به انتخاب و ریاست وزیر مسکن و شهرسازی با تصویب مشارالیه به هر ترتیب که مصلح و مقتضی بدانند تعیین و انجام گیرد.

<sup>۹</sup> مطابق ماده (۷۸) قانون محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۶، مخارج مربوط به جنگ، تنها از شمول قانون محاسبات عمومی کشور خارج شده است.

<sup>۱۰</sup> متن ماده واحده مقرر می‌دارد: «مصرف اعتبارات جاری و عمرانی که به نحوی از انحا از قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت و یا آیین‌نامه معاملات دولتی مستثنی بوده و تابع مقررات خاص گردیده است (به استثنای هزینه‌های جنگی که با رعایت تبصره (۹) و (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۶۴ انجام می‌گیرد) تحت ضوابطی مجاز می‌باشد.»

<sup>۱۱</sup> شورای عالی قضایی در جلسه ۱۳۵۹/۸/۲۵ در خصوص تخلفات زمان جنگ و مجازات‌های آن دستورالعمل اجرایی ویژه‌ای را صادر کرد و در آن خرید و فروش غیرمجاز سوخت و کوپن سوخت، خرید و فروش غیرمجاز اعم از جایگاه و خارج آن به هر شکل، مصادره بنزین و بهای پرداخت شده، حمل و نگهداری بی‌رویه و غیرمجاز بنزین، فروش کوپن مجوز سوخت خودرو توسط غیر شعبه بانک صادرات، احتکار و ذخیره غیرموجه بی‌رویه نیازها و مایحتاج عمومی، گران فروشی بیش از سود

متعارف و منصفانه یا سوء استفاده از وضعیت زمان جنگ، شایعه پراکنی و تضعیف روحیه مردم توسط راننده خودروهای همگانی، شایعه پراکنی توسط افراد عادی و ایجاد جو ضد انقلاب، سد معبر و ایجاد موانع و قرار دادن مانع و اشیا در کوچه و خیابان و معابر عمومی را جرم انگاری نمود. با این وجود، قائل شدن به صلاحیت شورای عالی قضایی در جرم انگاری خلاف اصل قانونی بودن جرم و مجازات بوده و محل ایراد است.

<sup>۱۲</sup> برای مثال نک محسنی، عباس و اصلانی، رشید، **مسئولیت محاسباتی و نظارت های مالی و عملیاتی**، مرکز پژوهش های مجلس، چاپ اول زمستان ۱۳۸۲.

<sup>۱۳</sup> برای نمونه نگاه کنید به: امامی، محمد و نادری باب اناری، مسعود، **تأملاتی پیرامون نظارت مالی در دستگاه های دولتی در ایران**، نشریه حقوق اساسی، نسل چهارم، شماره هشتم، تابستان ۱۳۸۶، صص ۵۴-۵۷. و رستمی، ولی، مالیه عمومی، ۲۸۲-۲۸۰.

<sup>۱۴</sup> برای توضیح بیشتر در مورد این نظارت نگاه کنید به پایان نامه رشید یانی رشید آبادی، کمیورث، بررسی **ساز و کار نظارت بر بودجه در نظام قانونی ایران**، دانشکده حقوق پردیس قم دانشگاه تهران، پاییز ۱۳۸۹، صص ۸۵-۸۸.

<sup>۱۵</sup> بند (الف) ماده واحده قانون یادشده در این خصوص مقرر می دارد «مبادله موافقت نامه دستگاه ها با وزارت برنامه و بودجه در مورد هر یک از برنامه ها و طرح ها و فعالیت ها و پروژه ها الزامی است و دستگاه های اجرایی مکلف به رعایت موارد مندرج در موافقت نامه های مذکور می باشند.»

<sup>۱۶</sup> پس از تشکیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران، وزارت سپاه پاسداران انقلاب اسلامی موضوعیت خود را از دست داد و مطابق ماده (۱۵) قانون تشکیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران، کلیه قوانین و مصوبات مربوط به وزارتین دفاع و سپاه و سازمان های وابسته به آنها به وزارت دفاع و پشتیبانی بروهای مسلح منتقل شد.

<sup>۱۷</sup> این احکام لازمه قراردادهای اداری و موجد ویژگی هایی مثل اقتداری، ترجیحی و حمایتی بودن هستند.

<sup>۱۸</sup> برای مثال می توان از انجام تحقیقات برای جنگ نام برد.

<sup>۱۹</sup> آیین نامه بند (الف) تبصره (۴۵) قانون بودجه ۱۳۶۴ کل کشور مصوب ۱۳۶۴، ۴، ۱۶ و آیین نامه بند (د) تبصره (۴۵) قانون بودجه ۱۳۶۴ کل کشور مصوب ۱۳۶۴، ۷، ۱۴.

<sup>۲۰</sup> موضوع تصویب نامه مورخ ۱۳۶۴، ۷، ۱۴ هیئت وزیران.

<sup>۲۱</sup> بند (الف) تبصره (۱) ماده (۶) آیین نامه بند (د) تبصره (۴۵) قانون بودجه ۱۳۶۴ کل کشور.

<sup>۲۲</sup> بند (الف) و (ب) ماده ۴۵ قانون بودجه ۱۳۶۴.