

Journal of Islamic Law Research

پژوهش‌های حقوق اسلامی

An Examination of the Iranian Guardian Council's
Supervisory Process over the Two-Stage Approval of the
Public Budget

Authors: Mohammad Ali Farahani | Ali Arian Nezhad |
Ali Bahadori Jahromi

Stable URL: <https://doi.org/10.30497/law.2024.246729.3585>

کنکاشی در فرایند نظارت شورای نگهبان بر بودجه دو مرحله‌ای

نویسندگان: محمدعلی فراهانی | علی آریان‌نژاد | علی بهادری جهرمی

پیوند دائمی: <https://doi.org/10.30497/law.2024.246729.3585>



Copyright 2025 The Author(s).

Published by *Imam Sadiq University*, Tehran, Iran.

This work is fully Open Access under the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) license, allowing non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited and not modified. *Islamic Law Research* strictly follows the ethical guidelines of the Committee on Publication Ethics (COPE), which all readers, authors, reviewers, and editors are expected to observe and uphold.

An Examination of the Iranian Guardian Council's Supervisory Process over the Two-Stage Approval of the Public Budget

Mohammad Ali Farahani · Postdoctoral Researcher, Faculty of Law, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran. (Corresponding Author) farahani.m.a@modares.ac.ir

Ali Arian Nezhad · PhD Student in Public Law, Faculty of Law and Political Sciences, University of Tehran, Tehran, Iran. a.arianezhad@ut.ac.ir

Ali Bahadori Jahromi · Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran. a.bahadori.j@modares.ac.ir

Abstract

1. Introduction

The constitutional framework of the Islamic Republic of Iran entrusts the Islamic Consultative Assembly (Parliament) with the authority to approve the national budget as stipulated in Article 52 of the Constitution. Article 94 further mandates that all parliamentary approvals undergo prior scrutiny by the Guardian Council to ensure conformity with the Constitution and Islamic law. Recognizing the unique characteristics and complexities of the Budget Law, the Law of Internal Regulations of the Parliament has established a specialized mechanism for its approval, distinct from other legislative bills and proposals.

Historically, the budget approval process was conducted in a single stage, wherein the Parliament reviewed and approved the entire budget in one consolidated document before submitting it to the Guardian Council. However, this approach led to superficial examinations, with representatives often focusing on select sections, without adequately considering the underlying computational foundations and interrelationships within the budget. To address these shortcomings, legislative reforms were introduced through the Law Amending Articles 180 and 182 of the Internal Regulations of the Parliament, transitioning the approval mechanism to a two-stage process. This bifurcated system aims to enhance legislative scrutiny and ensure a more thorough evaluation of the budget's components.



2. Research Question

What specific changes have occurred in the supervisory process of the Iranian Guardian Council over the two-stage approval mechanism of the public budget, and how have these changes affected the criteria and methods utilized by the Council in ensuring constitutional and legal compliance?

3. Research Hypothesis

The transition to a two-stage budgeting process has fundamentally altered both the number and the conceptual framework of the criteria employed by the Guardian Council in its budgetary review. It is hypothesized that each stage of the approval process necessitates the application of distinct criteria by the Council, thereby modifying its supervisory approach in both substantive and formal dimensions.

4. Methodology & Framework, if Applicable

This research adopts a procedural analysis method to explore the implications of the two-stage budget approval mechanism on the Guardian Council's supervisory role. The study begins by dissecting the legislative provisions and requirements intrinsic to each stage of the budget process. It involves a critical examination of constitutional articles, legislative reforms, and the Law of Internal Regulations of the Parliament to understand the structural changes implemented.

The framework includes a comparative analysis of the single-stage and two-stage approval processes to highlight shifts in legislative oversight and Guardian Council supervision. By distinguishing between substantive changes (those affecting the content and criteria of review) and formal changes (those affecting procedural aspects), the research aims to elucidate how the new mechanism influences the Council's methods. Data sources encompass constitutional texts, parliamentary records, and relevant legal commentaries to ensure a comprehensive evaluation of the altered supervisory dynamics.

5. Results & Discussion

The analysis of the legislative changes to the budget approval mechanism in Iran reveals significant impacts on the supervisory role of the Guardian Council. The transition from a single-stage to a two-stage approval process necessitates adjustments in both the substantive and formal aspects of the Council's oversight.

Substantively, the nature and application of certain criteria used by the Guardian Council have evolved. Four existing criteria require a revised approach:

Realism of Revenues: Previously, the Council assessed the realism of projected revenues in a single, comprehensive review. Under the two-stage

system, this assessment must be more nuanced, with an initial evaluation of general revenue projections in the first stage and a detailed scrutiny of specific revenue sources in the second stage.

Adherence to Budget Structure: The structural integrity of the budget now demands separate considerations at each stage. The first stage focuses on the overarching framework, while the second stage examines the detailed alignment of expenditures and revenues within that framework.

Prioritization of Revenues over Expenditures: The Council must ensure that revenue generation strategies are solidified before approving expenditure plans. This sequential emphasis reinforces fiscal responsibility and reduces the risk of budget deficits.

Timely Approval before Fiscal Year Commencement: The staggered approval process imposes stricter timelines. The Council must expedite its reviews to meet the deadlines of each stage, ensuring the budget is fully approved before the new fiscal year begins.

Additionally, two new criteria have emerged:

Compliance with Sectional Requirements: Each stage has specific legislative and procedural requirements. The Council must verify that the government's submissions for each stage meet these distinct mandates.

Consistency between Budget Sections: The Council must ensure that the detailed allocations in the second stage are consistent with the general principles and allocations approved in the first stage. This alignment is crucial for maintaining budgeting integrity.

Formally, the timing and application of certain criteria have shifted. Some criteria are now exclusive to a particular stage:

First Stage Exclusive Criteria: The Council assesses whether the budget content is confined to revenues and expenditures and verifies its time-bound nature, focusing on annual fiscal planning.

Second Stage Exclusive Criteria: The emphasis is on the comprehensiveness and inclusiveness of the budget, ensuring all necessary details and allocations are appropriately addressed.

These adjustments in the Guardian Council's supervisory process enhance the thoroughness and efficacy of budget oversight, promoting greater fiscal discipline and legislative accountability.

6. Conclusion

In conclusion, the modification of the budget approval mechanism to a two-stage process in Iran has necessitated a re-evaluation of the Guardian Council's supervisory methods. The Council must adapt to the substantive changes by revising the application of existing criteria and incorporating new ones that reflect the distinct requirements of each stage.

The formal changes demand a recalibration of the timing for applying specific criteria, ensuring that the Council's oversight is appropriately aligned with the new procedural structure. By focusing certain criteria exclusively on the first or second stage, the Council can provide more targeted and effective supervision.

It is imperative for the Guardian Council to implement these changes to fulfill its constitutional mandate effectively. By conducting stage-specific evaluations and transparently communicating its findings, the Council can enhance the legitimacy and accountability of the budgeting process. Publishing research reports and engaging with the academic community can further contribute to refining its supervisory role and fostering constructive dialogue.

Keywords: Budget Bill, Budget Structure Reform, Two-Stage Budget, Guardian Council of Iran.



کنگاشی در فرایند نظارت شورای نگهبان بر بودجه دو مرحله‌ای

محمدعلی فراهانی • پژوهش‌گر پسادکتری، دانشکده حقوق، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

farahani.m.a@modares.ac.ir

علی آریان‌نژاد • دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

a.arianezhad@ut.ac.ir

علی بهادری جهرمی • استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

a.bahadori.j@modares.ac.ir

چکیده

بنابر اصل ۹۴ قانون اساسی، شورای نگهبان صلاحیت نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از جهت عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع را داراست. از طرفی، بنابر اصل ۵۲ بودجه سالانه کل کشور از طرف دولت تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد، لذا بودجه سالانه کل کشور نیز باید مورد نظارت شورای نگهبان واقع شود. در دیگر سو، ساز و کار تصویب طرح‌ها و لوایح در مجلس شورای اسلامی بنابر اصل ۶۵ قانون اساسی باید در قالب قانون آیین‌نامه داخلی تعیین شود. در قانون مذکور، ساز و کار تصویب قانون بودجه ابتدا به صورت یک مرحله‌ای تنظیم شده بود، اما پس از اصلاح ساختار بودجه در قالب تصویب قانون اصلاح مواد ۱۸۰ و ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۴، این ساز و کار تغییر نمود و در قالب دو مرحله طراحی شد.

قانون اخیرالذکر علاوه بر ایجاد تغییر در فرآیند تهیه و تصویب قانون بودجه، در فرآیند نظارت بر آن توسط شورای نگهبان نیز اثرگذار است. از این روی، پژوهش حاضر با روش توصیفی تحلیلی در صدد پاسخ به این پرسش است که نظارت شورای نگهبان بر بودجه دو مرحله‌ای دچار چه تغییراتی شده است؟ برای پاسخ به این پرسش ابتدا هر یک از دو مرحله مذکور مورد واکاوی قرار گرفته و سپس مبتنی بر آن تغییرات ناظر به فرایند نظارت شورای نگهبان به تفکیک تغییرات ماهوی و شکلی تحلیل شده است. تغییرات ماهوی در نحوه نظارت شورا شامل تغییر تعداد ملاک‌ها و تغییر ماهیت ملاک‌های سابق می‌باشد که در نتیجه آن دو ملاک جدید افزوده شده و ماهیت چهار ملاک دگرگون گردیده است. تغییرات شکلی نیز به صورت تغییر در زمان اعمال ملاک‌ها نمایان شده است؛ به این صورت که پس از دو مرحله‌ای شدن نظام تصویب بودجه، دو ملاک صرفاً در مرحله اول، دو ملاک صرفاً در مرحله دوم و سایر ملاک‌ها در هر دو مرحله قابل اعمال است.

واژگان کلیدی: لایحه بودجه، اصلاح ساختار بودجه، بودجه دو مرحله‌ای، شورای نگهبان.



مقدمه

بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی، صلاحیت تصویب بودجه به مجلس شورای اسلامی اعطا شده است. بنا بر اصل ۹۴ نیز تمام مصوبات مجلس باید به صورت پیشینی مورد نظارت شورای نگهبان واقع شود تا عدم مغایرت آن‌ها با قانون اساسی و شرع احراز شود. به طور کلی، بر اساس اصل ۶۵، سازوکار تصویب لوایح و طرح‌ها در مجلس شورای اسلامی باید مبتنی بر قانون آیین‌نامه داخلی مجلس باشد که خود به تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس نیز با توجه به ویژگی‌های خاص قانون بودجه و تفاوت آن با دیگر طرح‌ها و لوایح، سازوکار ویژه‌ای را برای تصویب لایحه بودجه تعبیه کرده است. چگونگی طراحی این سازوکار در میزان تأثیر قوه مقننه بر بودجه مؤثر است و در نتیجه، باید به صورتی باشد که اطلاعات به موقع و مناسب توسط قوه مجریه ارائه شود و ظرفیت‌های فنی برای بررسی آن در مجلس وجود داشته باشد (Barraclough & Dorotinsky, 2008, p. 105).

سازوکار یادشده ابتدا به صورت یک مرحله‌ای طراحی شده بود؛ به طوری که مجلس تمام بخش‌های بودجه را در قالب سندی واحد تصویب و سپس مصوبه خود را به شورای نگهبان ارسال می‌کرد و در صورت تأیید شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت نظام، لایحه بودجه تبدیل به قانون می‌شد. سازوکار یک مرحله‌ای تصویب بودجه در عمل موجب شد نمایندگان تنها به یک بخش از مفاد لایحه توجه داشته باشند و بی‌توجه به مبنای محاسباتی تدوین آن و ارتباط این مبنا با جزئیات لایحه، اقدام به تصویب کنند.

برای جلوگیری از این آسیب، قانون‌گذار در قالب قانون اصلاح مواد ۱۸۰ و ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، اقدام به اصلاح ساختار بودجه کرد. در نتیجه این اصلاح، سازوکار تصویب دو مرحله‌ای شد. به این صورت که ابتدا کلیات سند بودجه در قالب ماده واحده حداکثر تا اول آبان هر سال توسط دولت تهیه و تقدیم مجلس می‌شود و مجلس نیز برای رسیدگی به بخش نخست از زمان وصول حداکثر دو ماه فرصت دارد. پس از اتمام رسیدگی به بخش نخست لایحه بودجه، مصوبه مجلس به شورای نگهبان ارسال و پس از تأیید آن شورا به دولت ابلاغ می‌شود. پس از ابلاغ بخش نخست قانون بودجه، دولت موظف است حداکثر ده روز از زمان ابلاغ بخش نخست، بخش دوم را تهیه و به مجلس ارائه کند. مجلس نیز باید پیش از پایان سال، لایحه را تصویب و به شورای نگهبان ارسال کند تا در صورت تأیید این شورا به دولت ابلاغ شود. گفتنی

است دومرحله‌ای شدن را نباید خلاف اصل وحدت بودجه دانست؛ زیرا منظور از این اصل وحدت سند فیزیکی بودجه نیست، بلکه منظور وحدت فرایند تصویب بودجه است؛ به‌گونه‌ای که تمام درآمدها و هزینه‌ها در قالب این فرایند به تصویب رسند (Sundelson, 1935: 247).

تغییر سازوکار یادشده و تفکیک آن به دو مرحله سبب شده است تغییراتی در چگونگی تصویب مجلس و به‌تبع، نظارت شورای نگهبان ایجاد شود. از این رو پژوهش حاضر با بهره‌گیری از روش توصیفی-تحلیلی درصدد پاسخ به این پرسش است که «نظارت شورای نگهبان بر بودجه دومرحله‌ای دچار چه تغییراتی شده است؟». برای پاسخ به این پرسش با توجه به ابهام موجود در مفاد لازم در هریک از دو بخش بودجه، ابتدا مفاد یادشده تحلیل می‌شود. سپس بر اساس تحلیل یادشده، تغییراتی که این سازوکار در چگونگی نظارت شورای نگهبان ایجاد می‌کند به تفکیک تغییرات ماهوی و شکلی تشریح می‌شود. فرضیه پژوهش این است که دومرحله‌ای شدن بودجه تعداد و مفهوم ملاک‌های لازم را برای بررسی بودجه توسط شورای نگهبان تغییر داده است و در هر مرحله تنها باید بخشی از ملاک‌ها مورد توجه شورا باشد.

گفتنی است پیش از این پژوهش، سازوکار تصویب بودجه در کتاب‌های مالیه عمومی مانند مالیه عمومی اثر رستمی و حقوق مالیه عمومی اثر حبیب‌نژاد مورد واکاوی قرار گرفته است. همچنین، مقالاتی به‌طور خاص به حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تصویب بودجه پرداخته‌اند که برای مثال، می‌توان به مقاله‌ای با عنوان «ضوابط حاکم بر رسیدگی به لایحه بودجه» اثر علم‌الهدی و همکاران اشاره کرد، اما با توجه به تغییر سازوکار تصویب بودجه در دی سال ۱۴۰۱ و اعمال آن برای نخستین بار در تصویب بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، هیچ پژوهشی به‌طور خاص سازوکار دومرحله‌ای تصویب بودجه و چگونگی نظارت شورای نگهبان بر آن را تحلیل نکرده و از این رو پژوهش حاضر بدیع و شایان توجه است.

۱. الزامات ماهوی بخش‌های دوگانه بودجه

قانون‌گذار در طراحی سازوکار بودجه در قالب دو مرحله و به‌تبع، تفکیک سند بودجه به دو بخش، به‌طور خاص به مندرجات لازم برای هریک از این بخش‌ها نیز پرداخته که نیازمند تشریح است. در ادامه، مبتنی بر قانون اصلاح مواد ۱۸۰ و ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی، الزامات ناظر به هر بخش مورد بررسی تفصیلی قرار می‌گیرد.

۱.۱. الزامات بخش نخست

به‌طورکلی، قانون‌گذار بخش نخست را در قالب یک ماده واحده طراحی کرده است که این ماده خود باید مشتمل بر چهار موضوع باشد. این موضوعات عبارت‌اند از احکام مورد نیاز برای اجرای بودجه، سقف منابع بودجه عمومی دولت، ترازهای عملیاتی، سرمایه‌ای و مالی بودجه و فروض برآورد منابع و مصارف بودجه. با توجه به اینکه عبارت یادشده دارای ابهام است، باید در ادامه هریک از موضوعات چهارگانه تبیین شود.

۱.۱.۱. احکام مورد نیاز برای اجرای بودجه کل کشور

به‌طورکلی، بودجه به این صورت تعریف شده است که «سندی حاوی تخمین درآمدها و هزینه‌های عمومی دولت در مدت معین و به شکل هدفمند و مطابق با برنامه‌های عالی که در راستای اهداف و سیاست‌های کشور است و از سوی مراجع ذی‌صلاح قانونی تهیه و تصویب می‌شود» (جمععی از نویسندگان، ۱۴۰۰، ص. ۳۹). در ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ نیز بودجه به این صورت تعریف شده است که «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود». با توجه به تعاریف بالا، مفهوم بودجه در عبارت «احکام مورد نیاز اجرای بودجه کل کشور»، منطبق بر تعاریف‌های علمی فوق نیست و مبتنی بر تعریف قانونی بودجه، معنای خاص آن مدنظر قانون‌گذار است که منظور از آن درآمدها و هزینه‌های عمومی یک‌ساله دولت به شکل هدفمند است.

حصول درآمدها و صرف هزینه‌های یادشده در مدت اجرای سند بودجه به‌طوری‌که اهداف مدنظر قانون‌گذار تأمین شود، مستلزم ریل‌گذاری است. به‌عبارت‌دیگر، صرف تعیین میزان درآمدها و هزینه‌های عمومی منجر به اجرای درست برنامه مالی دولت در یک سال نخواهد شد و باید اهداف و شیوه اجرای آن نیز مشخص باشد. شیوه حصول درآمدها و هزینه‌های عمومی به‌صورت کلی در قوانین و مقررات مالی و غیرمالی تعیین شده است، اما با نگرش نظام‌مند به بودجه به‌عنوان برنامه مالی کوتاه‌مدت، پیش‌بینی احکام خاص برای اجرای دقیق این برنامه ضروری است.

در تعیین احکام مورد نیاز برای اجرای بودجه با توجه به قوانین و مقررات عمومی موجود، اصل اولی بر عدم نیاز است مگر در صورت وجود ضرورت. از سویی با توجه به انحصار موضوع

بودجه در درآمدها و هزینه‌های عمومی نمی‌توان احکامی در غیر از این موضوع را در قالب بودجه تصویب کرد. مواردی که در آن ضرورت دارد احکام مورد نیاز ایجاد شود، احکام تأمین‌کننده خصوصیات بودجه هر سال است. به‌طورکلی، احکام یادشده را می‌توان احکامی دانست که سازوکارهای اجرایی را در مورد چگونگی وصول دریافت‌ها و انجام پرداخت‌ها و اهداف و برنامه‌های عملیاتی دولت مشخص می‌کند و در دیگر قوانین دائمی کشور حکمی در خصوص آن‌ها وجود ندارد (قاسمی ششده و برزگر خسروی، ۱۳۹۴، ص. ۵).

معمولاً در قوانین بودجه ابتدا موضوعات تفکیک و سپس متناسب با هر موضوع، خصوصیات بودجه بیان می‌شود. برای مثال، در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، ۱۶ موضوع شامل تأمین مالی، حمایت از اشتغال، شفافیت و انضباط بودجه‌ای، رابطه مالی دولت و نفت، حوادث غیرمترقبه، عوارض و مالیات، آب و کشاورزی، برق و انرژی هسته‌ای، نفت و گاز، هدفمندی یارانه‌ها، صنعت و معدن، مسکن و حمل‌ونقل، ارتباطات، فرهنگ، آموزش و پژوهش، قضایی، انتظامی و دفاعی، نظام اداری، حقوق و دستمزد در نظر گرفته شده است.

۲.۱.۱. سقف منابع بودجه عمومی دولت

از عبارت یادشده می‌توان دو برداشت داشت. یک برداشت این است که آنچه مورد نظر قانون‌گذار بوده، یک عدد به‌عنوان سقف مبلغ تعیین‌شده برای درآمدهای عمومی دولت است که در مرحله دوم بودجه، دولت بر اساس آن، جزئیات درآمدها و هزینه‌ها را طوری تعیین کند که از عدد تعیین‌شده تجاوز نکند. برداشت دوم می‌تواند این‌گونه باشد که با توجه به استفاده قانون‌گذار از واژه منابع که جمع منبع است، باید هر یک از منابع به‌صورت جزئی طرح و برای هر یک سقفی تعیین شود.

به نظر برداشت دوم به صواب نزدیک‌تر است؛ زیرا اگر تنها یک عدد به‌صورت کلی به‌عنوان سقف منابع تعیین شود، عملاً امکان صحت‌سنجی این عدد برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی غیرممکن است و در نتیجه، هزینه‌ها نیز به‌صورت واقعی تعیین نمی‌شود و بودجه‌ریزی تنها به‌صورت عمل تشریفاتی انجام و کشور بیهوده متحمل هزینه می‌شود. جزء ۲ بند الف ماده ۱۸۲ اصلاحی قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی گواه این مطلب است که قانون‌گذار نیز بر این برداشت صحه گذاشته و تأکید کرده است که سقف منابع باید به تفکیک و به همراه اجزای

اصلی آن بیان شود.

در صورت پذیرش برداشت دوم باید به این پرسش پاسخ داد که جزئیات منابع درآمدی تا چه اندازه‌ای باید در مرحله نخست مشخص باشد. به نظر حد یادشده باید این‌گونه تعریف شود که با توجه به فروض پیش‌بینی درآمدها که باید آن نیز در بخش نخست تعیین شود و در ادامه مورد بحث واقع می‌شود، امکان صحت‌سنجی آن وجود داشته باشد. همچنین، بر اساس گزارش تفریغ و قانون بودجه سال پیش، امکان قیاس برای نمایندگان فراهم باشد تا بتوانند تحلیل کنند.

۳.۱.۱. ترازهای عملیاتی، سرمایه‌ای و مالی بودجه عمومی دولت

مبتنی بر طبقه‌بندی بودجه سالانه کل کشور، منابع عمومی به سه دسته کلی درآمدهای عمومی، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی و مصارف عمومی نیز به سه دسته کلی هزینه‌های عمومی، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی تقسیم شده‌اند. بودجه مطلوب باید طوری تنظیم شود که میزان درآمدهای عمومی با هزینه‌های عمومی، میزان درآمدهای ناشی از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای با هزینه‌های ناشی از تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و میزان درآمدهای ناشی از واگذاری دارایی‌های مالی با هزینه‌های ناشی از تملک دارایی‌های مالی برابر باشد تا در اصطلاح بودجه تراز شود.

برای برابری هرکدام از مقادیر سه‌گانه اصطلاحی ایجاد شده است؛ به طوری که اختلاف میزان درآمدهای عمومی و هزینه‌های عمومی نشان‌دهنده تراز عملیاتی خواهد بود (پرهیزکاری و همکاران، ۱۴۰۰، ص. ۳۵). بدیهی است در صورت برابری آن‌ها، تراز عملیاتی صفر، در صورت برتری میزان درآمدها تراز مثبت و در صورت برتری میزان هزینه‌ها تراز منفی است. برای سنجش میزان برابری درآمدهای ناشی از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای با هزینه‌های ناشی از تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اصطلاح «تراز سرمایه‌ای» و برای محاسبه میزان برابری درآمدهای ناشی از واگذاری دارایی‌های مالی با هزینه‌های ناشی از تملک دارایی‌های مالی نیز اصطلاح «تراز مالی» تأسیس شده است.

در مرحله نخست بودجه باید هریک از ترازهای سه‌گانه یادشده مشخص باشد تا نمایندگان مجلس بدانند در بودجه مصوب چه میزان انحراف وجود دارد و با اجرایی شدن آن در کوتاه‌مدت و بلندمدت چه آسیب‌هایی به کشور وارد می‌شود.

گفتنی است افزون بر منابع و مصارف عمومی مبتنی بر طبقه‌بندی کلان قانون بودجه سالانه کل کشور، جزئی با عنوان «درآمدهای اختصاصی» در بخش منابع و جزء دیگری با عنوان «از محل درآمدهای اختصاصی» در بخش مصارف نیز وجود دارد، اما قانون‌گذار ارائه میزان برابر بودن این اجزا با یکدیگر را لازم ندانسته است. علت این موضوع نیز در مفهوم این اجزا است؛ توضیح اینکه، بنا بر ماده ۱۴ قانون محاسبات عمومی کشور اصلاحی ۱۳۶۹/۸/۲، درآمد اختصاصی عبارت است از درآمدهایی که به موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص در بودجه کل کشور با عنوان درآمد اختصاصی منظور می‌شود. بنابراین، درآمدهای اختصاصی برای مصارف خاص تعیین می‌شوند و برابری آن‌ها با مصارف خاص به صورت پیش فرض تأمین می‌شود.

۴.۱.۱. فروض برآورد منابع و مصارف بودجه

همان‌طور که اشاره شد، برای صحت‌سنجی و ارزیابی بودجه باید معیار محاسبه سقف منابع و تراز عملیاتی مشخص باشد که این مهم از طریق تعیین فروض برآورد منابع و مصارف تأمین می‌شود. از سویی با تعیین این معیار در مرحله نخست بودجه می‌توان از پیشنهاد اعداد غیرواقعی در مرحله دوم جلوگیری کرد. منظور از فروض برآورد قیمت‌هایی است که برای عناصر تأثیرگذار در منابع و مصارف تعیین شده است. برای مثال می‌توان به قیمت هر بشکه نفت اشاره کرد.

۲.۱. الزامات بخش دوم

بخش دوم قانون بودجه در قانون اصلاح مواد ۱۸۰ و ۱۸۲ آیین‌نامه داخلی مجلس بدین صورت طراحی شده است که دولت جداول تفصیلی بودجه را به همراه نسخه الکترونیکی دارای قابلیت خوانش رایانه‌ای به گونه‌ای که ارقام تشکیل‌دهنده و محاسبات مربوط به هر ردیف قابل مشاهده و پیگیری باشد، به مجلس ارسال کند. همچنین، سنج‌های ارزیابی برنامه‌های قوه مقننه، قوه قضائیه، وزارتخانه‌ها، سازمان‌های مستقلی که عالی‌ترین مقام آن را رئیس‌جمهوری منصوب می‌کند، معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری، نیروهای مسلح، نهادهای زیرنظر مقام معظم رهبری و نهادهای مصرح در قانون اساسی باید ضمیمه جداول تفصیلی باشد. بنابراین، به‌طور کلی، مندرجات بخش دوم شامل جداول تفصیلی و سنج‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های سیاست‌گذار است که در ادامه مورد بحث قرار می‌گیرد.

۱.۲.۱. جداول تفصیلی بودجه مشتمل بر ارقام بودجه

آنچه در این بخش باید در قالب جداول تفصیل یابد، منابع و مصارف بودجه است؛ به طوری که ارتباط میان مجموع درآمدها یا هزینه‌ها با ریزترین جزء آن مشخص باشد. از سویی نهاد دولتی که متولی کسب آن جزء درآمد یا صرف آن جزء هزینه است نیز معین شود. به دلیل تعدد جزئیات یادشده، امکان تجمیع همه موارد در قالب یک جدول به صورت شفاف وجود ندارد، اما جداول باید طوری تنظیم شود که قابل تطبیق بر یکدیگر باشند.

۲.۲.۱. سنجش‌های ارزیابی برنامه‌های نهادهای سیاست‌گذار

به طور کلی، برخی نهادها در نظام اداری کشور صلاحیت تصمیم‌گیری کلان و سیاست‌گذاری برای اقدام دیگر نهادها را دارند. از آنجاکه اعمال این صلاحیت برخلاف دیگر اعمال اداری، لزوماً بروز خارجی ندارد، نمی‌توان عملکرد مالی دولت را در این حوزه ارزیابی کرد و مبتنی بر این ارزیابی به آن‌ها بودجه تخصیص داد. از این رو دولت و مجلس ملزم شده‌اند در قانون بودجه هر سال معیارهای لازم برای هریک از این وظایف را مشخص کنند تا بودجه به واقع نزدیک‌تر باشد.

۲. تغییرات نظارت شورای نگهبان بر بودجه دومرحله‌ای

بنا بر اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، از سوی دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌شود. مطابق این اصل، بودجه باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. از سویی بنا بر اصل ۹۴ قانون اساسی، باید همه مصوبات مجلس شورای اسلامی به شورای نگهبان فرستاده شود و این شورا موظف است آن را از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند.

با توجه به خصوصیت قانون بودجه، شیوه و ملاک‌های نظارت شورای نگهبان نیز بر این قانون متفاوت است. برخی از خصوصیات یادشده در اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی منعکس شده و از آن قابل برداشت است و برخی نیز مبتنی بر ماهیت بودجه است که همه این موارد باید در بررسی لایحه بودجه مورد توجه شورای نگهبان باشد.

به صورت کلی، اصول و ضوابطی برای نظارت شورای نگهبان بر قانون بودجه شایان طرح است که برخی از مصادیق آن نیز در رویه شورای نگهبان قابل مشاهده است، اما پژوهش حاضر درصدد

بیان آن‌ها نیست. آنچه در این پژوهش مورد بحث است، تنها تغییراتی است که باید در چهارچوب حقوقی شورای نگهبان برای نظارت بر قانون بودجه پس از دو مرحله‌ای شدن فرایند تصویب ایجاد شود.

دو مرحله‌ای شدن قانون بودجه موجب تفصیل تصویب این قانون در طول زمان شده است و همین موضوع نیز سبب می‌شود شورای نگهبان دو مرتبه و در هر یک از مراحل اقدام به نظارت کند. همین موضوع موجب شده است صحت‌سنجی انطباق بودجه بر قانون اساسی و شرع تغییراتی پیدا کند. برخی از این تغییرات ماهوی و برخی شکلی است.

منظور از تغییرات ماهوی، آن دسته از تغییراتی است که ماهیت ملاک‌هایی را که باید توسط شورای نگهبان در بررسی قانون بودجه لحاظ شود، دگرگون می‌کند؛ بدین گونه که مفهوم ملاک‌های سابق را توسعه می‌بخشد یا بر تعداد آن‌ها می‌افزاید. منظور از تغییرات شکلی نیز آن دسته از تغییراتی است که در زمان اعمال ملاک‌ها صورت می‌گیرد؛ بدین گونه که اعمال برخی ملاک‌ها را محدود به یکی از مراحل دوگانه می‌کند.

۱.۲. تغییرات ماهوی

تغییرات ماهوی به دو گونه قابل بروز است. در بعضی موارد دو مرحله‌ای شدن سبب شده است ماهیت ملاک‌های سابق دگرگون شود و در بعضی موارد نیز دو مرحله‌ای شدن باعث شده است تعداد ملاک‌های سابق تغییر یابد که در ادامه، هر یک از دو تغییر ماهوی فوق تفصیل داده می‌شود. گفتنی است اصل بر عدم تغییر ماهوی در نظارت بر قانون بودجه توسط شورای نگهبان است. به عبارت دیگر، قاعدتاً نباید ملاک‌های بررسی از لحاظ کمی یا کیفی تغییر کنند.

۱.۱.۲. تغییر در ماهیت ملاک‌های سابق

یکی از جلوه‌های تغییر ماهوی، تغییر در ماهیت ملاک‌های سابق است. به این صورت که در برخی موارد، ملاک سابق حفظ شده و پس از دو مرحله‌ای شدن نیز قابل اعمال است، اما چگونگی اعمال آن دچار تغییر شده است. به عبارت دیگر، تغییر ماهوی به صورت تغییر در ماهیت ملاک‌ها جلوه یافته است. ملاک‌هایی که پس از دو مرحله‌ای شدن دچار تغییر در ماهیت شده‌اند عبارت‌اند از لزوم واقع‌بینانه بودن درآمدها، پایبندی به شاکله بودجه، تقدم پیش‌بینی درآمدها بر هزینه‌ها و تصویب بودجه پیش از آغاز سال مالی که در ادامه، تغییر یادشده در مورد هر یک از این موارد

شرح داده می‌شود.

الف. لزوم واقع‌بینانه بودن درآمدها

اگرچه اصل بر تخمینی بودن برآورد درآمدهاست، تخمین یادشده باید بر پایه واقعیات علمی و عملی باشد. عقل و منطق در حکمرانی این اقتضا را دارد که بودجه مبتنی بر محاسبات واقعی تنظیم شود؛ زیرا دولت بر اساس این تخمین‌ها برنامه مالی یک‌ساله خود را تدوین می‌کند؛ هرچند موضوع بودجه یعنی منابع و مصارف آینده قابلیت سنجش یقینی ندارد و ممکن است پیش‌بینی‌های بودجه در اثر متغیرهای دیگری مانند حوادث طبیعی، تحولات داخلی و خارجی و... تغییرات فراوانی داشته باشد. با این حال، بودجه به‌عنوان سند تنظیم‌کننده منابع و مصارف کشور باید واقع‌بینانه باشد و تخمین نیز باید دامنه نوسانی از واقعیت باشد تا کشور در آینده گرفتار مشکلاتی مانند کسری بودجه یا عدم انجام وظایف دولت نشود (جمعی از نویسندگان، ۱۴۰۰، ص. ۵۹)

آنچه موجب تغییر اعمال این ملاک در نظارت بر قانون بودجه شده است، الزام به درج ترازهای عملیاتی، مالی و سرمایه‌ای و فروض برآورد منابع و مصارف بودجه است. فروض برآوردی سبب می‌شود مبنای محاسبه هریک از درآمدها آشکار شود و در نتیجه، بتوان انطباق آن با واقعیت را سنجید. افزون‌براین، ترازهای سه‌گانه نیز میزان انطباق سقف منابع پیش‌بینی‌شده را با واقعیت نمایش می‌دهد. به‌عبارت‌دیگر، پس از دمرحله‌ای شدن تصویب قانون بودجه، با توجه به لزوم درج واقعیات لازم در بخش نخست بودجه، این ملاک به‌گونه بهتری به کار گرفته می‌شود. بنابراین، تغییری که در ماهیت این ملاک صورت گرفته، این است که شورای نگهبان باید مستند به اصل ۶۵ قانون اساسی، ضمن انطباق فروض منابع و مصارف و ترازهای سه‌گانه، انطباق دیگر مندرجات قانون در هر دو بخش را با فروض و ترازها نیز بسنجد؛ توضیح اینکه، بنا بر اصل ۶۵ قانون اساسی، تصویب طرح‌ها و لوایح در مجلس شورای اسلامی طبق آیین‌نامه مصوب داخلی انجام می‌گیرد. بنابراین، دیگر قوانین تنها در صورتی قابل تصویب هستند که مفاد این آیین‌نامه را رعایت کرده باشند و مغایر آن نباشند. از این‌رو شورای نگهبان می‌تواند مصوباتی را که در آن‌ها فرایند مصرح در آیین‌نامه رعایت نشده است، مغایر اصل ۶۵ قانون اساسی اعلام کند (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۹، ج ۱، ص. ۴۱۸)

این ملاک با ایراد مغایرت با اصل ۶۵ قانون اساسی در رویه شورای نگهبان قابل رصد نیست،

اما از منظری دیگر در نظرات شورا دارای سابقه است. در دو نظر اخیر شورا ناظر بر هریک از بخش‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، درج موضوعات غیرواقعی یا غیرقابل اجرا بر اساس ظرفیت‌های واقعی کشور، از منظر شورای نگهبان واجد ابهام شناخته شده است. بندهای ۴-۵ و ۱۴ نظر شماره ۱۰۲/۴۰۶۵۴ مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۲۳ و بندهای ۲ و ۷ نظر شماره ۱۰۲/۴۱۷۳۳ مورخ ۱۴۰۳/۲/۲۲ شورای نگهبان نشان از حساسیت شورا نسبت به پیش‌بینی منابع موهوم و غیرواقعی در لایحه بودجه کل کشور دارد. پیش از این نیز شورای نگهبان در نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۶۴۴۴ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۵ ناظر بر لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، درج عدد ۱ در جداول را در مقابل ردیف‌های مربوط، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی تشخیص داد.

ب. اصل پایبندی به شاکله بودجه

منشأ اصلی ورود اصطلاح «شاکله بودجه» در نظام حقوقی ایران، چالش تعیین حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تغییر قانون بودجه بود. جریان اختلافات میان مجلس و دولت که در نهایت، منتج به نظر تفسیری مربوط در شورای نگهبان شد، به این صورت است که ابتدا مجلس شورای اسلامی در جزء ۱ بند ۲۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۱ مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۰، ضمن اصلاح بند ۲۲۴ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵، با افزودن پرداخت خسارت بیمه‌شدگان محصولات کشاورزی ناشی از

۱. ۲۲-۱: بعد از عبارت «جمعیت هلال احمر» عبارت «صندوق بیمه کشاورزی» اضافه شود و بعد از کلمه «سوانح» عبارت «و پرداخت خسارت بیمه‌شدگان محصولات کشاورزی ناشی از حوادث غیرمترقبه از قبیل خشک‌سالی، سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، آفت و بیماری‌های فراگیر محصولات کشاورزی و دامی و اپیدمی دامی» اضافه شود.

مبلغ یک هزار و پانصد میلیارد (۱.۵۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال از محل اعتبارات موضوع بند ۲۲۴ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران به صندوق بیمه محصولات کشاورزی تخصیص می‌یابد.

۲. ش: به دولت اجازه داده می‌شود به منظور پیشگیری، مقابله و جبران خسارات ناشی از حوادث غیرمترقبه و مدیریت خشک‌سالی، تنخواه‌گردان موضوع ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد (۳ درصد) و اعتبارات موضوع ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران را به دو درصد (۲ درصد) افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد معاونت و تصویب هیئت وزیران قابل هزینه است. بخشی از اعتبارات مذکور به ترتیب و میزانی که در قانون بودجه سنواتی تعیین می‌شود، به صورت هزینه‌ای و تملک‌داری سرمایه‌ای به جمعیت هلال‌احمر اختصاص می‌یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه شود.

حوادث غیر مترقبه از قبیل خشک‌سالی، سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، آفت و بیماری‌های فراگیر محصولات کشاورزی و دامی و اپیدمی دامی به‌عنوان یکی از مصارف اعتبارات موضوع ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷^۱ و ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱^۲ و اختصاص آن به صندوق بیمه محصولات کشاورزی، مبلغ اختصاص‌یافته برای این مورد را یک هزار و پانصد میلیارد (۱/۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال تعیین می‌کند. سپس قانون اصلاح جزء ۱ بند ۲۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۷/۲۳^۳، مبلغ یادشده را به مبلغ هشت هزار و پانصد میلیارد (۸/۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال در قالب حق بیمه سهم دولت و مازاد خسارات پرداختی موضوع مواد ۴۳۲ و ۵۳۳ اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی مصوب ۱۳۶۳/۳/۵ افزایش می‌دهد. پس از

۱. ماده ۱۰: به دولت اجازه داده می‌شود برای پیش‌آگاهی‌ها، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیر مترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و اپیدمی‌های دامی، اعتبار مورد نیاز را در لوایح بودجه سالانه منظور کند. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت کشور با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط، کمک‌های بلاعوض را برای پرداخت به خسارت‌دیدگان به طریقی تعیین می‌کنند که سهم اعتبار اقدامات بیمه در جبران خسارت ناشی از حوادث غیر مترقبه یادشده نسبت به کمک‌های بلاعوض، سالانه افزایش یابد و با پوشش بیمه‌ای کامل، به تدریج کمک‌های بلاعوض حذف شوند. به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث غیر مترقبه از جمله خشک‌سالی، سیل و مانند آن‌ها تا معادل یک درصد (۱ درصد) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه موضوع ماده ۱ این قانون، تأمین و هزینه کند. تنخواه مذکور حداکثر تا پایان همان سال از محل صرفه‌جویی در اعتبارات عمومی یا اصلاح بودجه سالانه تسویه خواهد شد. آیین‌نامه اجرایی این ماده بنا به پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

۲. ماده ۱۲: به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی‌نشده، معادل یک و دو دهم درصد (۱/۲ درصد) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه تأمین کند تا به‌صورت اعتبارات خارج از شمول با پیشنهاد شورای عالی و تأیید رئیس‌جمهوری هزینه شود.

۳. ماده واحده: متن زیر جایگزین بند دوم جزء ۱ بند ۲۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور می‌شود.
«دولت مکلف است در جهت توسعه بیمه کشاورزی، اعتباری معادل هشت هزار و پانصد میلیارد (۸/۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال در قالب حق بیمه سهم دولت و مازاد خسارات پرداختی، موضوع مواد ۳۲ و ۳۳ اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی، از محل اعتبارات بند ش ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور) تأمین و پرداخت کند».

۴. ماده ۳۲: حق بیمه عبارت از وجوهی است که از بیمه‌گزاران وصول خواهد شد.

تصویب این قانون که به موجب طرح قانونی نمایندگان مجلس شورای اسلامی صورت گرفته است، رئیس‌جمهوری وقت در نامه شماره ۱۵۷۱۶۰ مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۰ خطاب به رئیس هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه با توجه به نظر تفسیری پیشین شورا و استدلال بر اینکه تغییر این رقم در بودجه، در کل بودجه مؤثر است، این قانون را خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی می‌داند، اما هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه، این تغییر را مؤثر در کل بودجه ارزیابی نمی‌کند و به همین دلیل نیز با توجه به ابهام موجود در نظر تفسیری پیشین، در نامه شماره ۲۰۴ مورخ ۱۳۹۱/۹/۱۹، از مقام معظم رهبری درخواست تفسیر اصل ۵۲ را در قالب این پرسش مطرح می‌کند که «آیا تغییر در ارقام بودجه به گونه‌ای که در کل بودجه تأثیر نگذارد به وسیله طرح قانونی، با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان‌پذیر است یا خیر؟». رئیس دفتر مقام معظم رهبری نیز در نامه شماره ۶۴۲۴-۱/م مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۵، ارجاع استفسار توسط مقام معظم رهبری را به اطلاع دبیر شورای نگهبان می‌رساند. شورای نگهبان در این خصوص این‌طور اظهار نظر می‌کند که «تغییر در ارقام بودجه به گونه‌ای که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان‌پذیر نیست و در نتیجه خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی است».

ملاک پایبندی به شاکله بودجه که نخستین بار به‌عنوان شاخص در مورد تغییر قانون بودجه طرح شده است، در مرحله تصویب قانون بودجه نیز باید مورد توجه قرار گیرد؛ زیرا مجلس صلاحیت تصویب لایحه بودجه ارسالی از جانب دولت را دارد، اما این صلاحیت به معنای عدم محدودیت در فرایند رسیدگی نیست و مجلس نمی‌تواند شاکله لایحه بودجه را تغییر دهد (علم‌الهدی و همکاران، ۱۴۰۲، ص. ۲۹۴). شورای نگهبان نیز در فرایند بررسی لایحه بودجه به این مهم توجه داشته است که برای مثال، می‌توان به بند ۱۳ نظر شماره ۵۳۱۰۴/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ ناظر بر لایحه بودجه ۱۳۹۳ کل کشور اشاره کرد.

تبصره: به پیشنهاد مجمع عمومی، قسمتی از حق بیمه‌گزاران از طریق دولت تأمین و همه ساله در لایحه بودجه منظور خواهد شد.

۵. ماده ۳۳: در صورتی که در هر سال مالی شدت حوادث موجب خسارات بیش از موارد پیش‌بینی شده برای عملیات زیر پوشش بیمه شود و صندوق قادر به پرداخت غرامت آن نباشد، کسری آن به پیشنهاد مجمع عمومی پس از تصویب هیئت وزیران از محل اعتبار ردیف بودجه که در اختیار دولت است، قابل پرداخت خواهد بود.

ملاک پایبندی به شاکله بودجه پس از دومرحله‌ای شدن فرایند تصویب قانون بودجه ضمن پایداری دچار تغییر در ماهیت شده است؛ زیرا با توجه به چهارچوب طراحی شده برای بخش نخست بودجه، قانون‌گذار درصدد بوده است که ابتدا شاکله بودجه را طرح‌ریزی و سپس در مرحله دوم، مبتنی بر این شاکله، بخش دوم را تنظیم کند. بنابراین، اولاً، مجلس شورای اسلامی در میزان تغییرات خود در مرحله نخست بسیار محدود است؛ زیرا مسامحتاً تغییر در بخش نخست به منزله تغییر در شاکله خواهد بود و به تبع، شورای نگهبان در به‌کارگیری این ملاک باید ملاحظه بیشتری داشته باشد. ثانیاً، اعمال این ملاک در مرحله دوم مبتنی بر شاکله ایجادشده در بخش نخست خواهد بود و بدین‌گونه از ابهام این ملاک در این مرحله کاسته می‌شود؛ زیرا پیش از این تفسیر، اینکه در چه صورت شاکله بودجه به هم می‌خورد، به صورت کلی در ابهام بود (کردبچه، ۱۳۹۷، ص. ۱۰۱).

ج. اصل تقدم درآمدها بر هزینه‌ها

مطابق اصل تقدم درآمدها بر هزینه‌ها باید ابتدا درآمدها پیش‌بینی و سپس در حدود برآورد درآمدها، هزینه‌ها پیش‌بینی شود؛ به‌گونه‌ای که تعادل میان دریافت‌ها و پرداخت‌ها برقرار شود (فرزیب، ۱۳۸۷، ص. ۴۱۱). سابق بر دومرحله‌ای شدن بودجه، این موضوع در بند ۴ ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و در جریان چگونگی رسیدگی به پیشنهادهای نمایندگان مورد توجه قرار گرفته بود (رستمی، ۱۴۰۱، ص. ۲۷۴)، اما درنهایت، آنچه باید مورد نظارت شورای نگهبان واقع می‌شد، سندی واحد بود که درآمدها و هزینه‌ها را با هم شامل می‌شد و عملاً شورای نگهبان نمی‌توانست از این ملاک در نظارت بر قانون بودجه بهره ببرد.

پس از دومرحله‌ای شدن تصویب قانون بودجه و الزام به درج سقف منابع عمومی دولت در بخش نخست، این اصل در بررسی‌های شورای نگهبان نیز ظهور یافت. به این صورت که اگر شورا پیش‌بینی درآمدها را مورد ایراد دانست، می‌تواند مصوبه را به مجلس بازگرداند و پس از تأیید اولیه، مجلس در مرحله دوم اجازه دارد مبتنی بر بخش نخست، به تعیین هزینه‌ها پردازد. گفتنی است از آنجاکه در بخش نخست الزام به درج ترازهای عملیاتی، مالی و سرمایه‌ای نیز وجود دارد، ممکن است این‌طور تصور شود که هزینه‌ها نیز در بخش نخست به صورت غیرمستقیم پیش‌بینی شده است، اما به نظر، تصور یادشده نزدیک به صواب نیست؛ زیرا درج تراز از این‌رو در مرحله

نخست الزام شده است که میزان انطباق سقف درآمد تخمینی با واقع قابل احراز باشد و اگر قانون‌گذار با الزام به درج تراز، درصد تعیین سقف هزینه‌ها نیز بود باید به‌طور مشخص به این موضوع الزام می‌کرد.

د. اصل تصویب بودجه پیش از آغاز سال مالی

منظور از این اصل این است که تصویب بودجه باید پیش از زمان اجرای آن صورت گیرد. به همین دلیل، بودجه سالانه کل کشور باید پیش از آغاز سال جدید تصویب شود. این اصل از اقتضات اصل سالانه بودن بودجه است که با توجه به واژه «سالانه» در اصل ۵۲ قانون اساسی، می‌تواند ملاک اظهارنظر شورای نگهبان واقع شود. (شجاعی ارانی، ۱۳۹۶، ص. ۹۳). از سویی شورای نگهبان نیز بر اساس اصل ۹۴ قانون اساسی، ۱۰ روز و در صورت استمهال، بر اساس اصل ۹۵ قانون اساسی، ۲۰ روز مهلت اظهارنظر دارد. در نتیجه، باید لایحه بودجه با توجه به این مواعد تقدیم شورای نگهبان شود و به ایام پایانی سال موقوف نشود. بر اساس اصل تصویب بودجه پیش از آغاز سال مالی و اصول یادشده در قانون اساسی، شورای نگهبان در تذکر شماره ۵۹۰۹ مورخ ۱۳۷۲/۱۱/۲، این مهم را به مجلس گوشزد کرده است با این بیان که «نظر به اینکه مجلس محترم شورای اسلامی در سال‌های گذشته هنگام طرح لایحه بودجه سالانه کل کشور بدون توجه به حق قانونی شورای نگهبان مصرح در اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی، تبصره‌های تصویب‌شده لایحه بودجه را برای شورا ارسال می‌کرد و این امر مانع دقت‌های همه‌جانبه شورای نگهبان هنگام بررسی مهم‌ترین قانون مصوب مجلس محترم که ترسیم‌کننده راه و روش آینده کشور است، می‌باشد، لذا مقتضی است هنگام ارسال لایحه بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور و سال‌های آینده، به مدت اظهارنظر شورای نگهبان در قانون اساسی توجه شود تا با فرصت و دقت بیشتر بتوانیم اظهارنظر کنیم».

پس از دو مرحله‌ای شدن تصویب بودجه، ماهیت این اصل نیز دچار تغییر شد؛ بدین‌گونه که افزون‌براینکه باید پیش از آغاز سال جدید بودجه به‌صورت کامل به تصویب برسد، باید بخش نخست پیش از بخش دوم به تصویب رسیده باشد و نمی‌توان بدون تصویب بخش اول به سراغ مرحله دوم تصویب بودجه رفت. حال اگر در عمل این چنین شد و دولت و مجلس بدون تصویب و ارسال بخش نخست، بخش دوم را به شورای نگهبان تقدیم کند، این شورا باید مبتنی بر اصل

پیش‌بینی و تقدم و مستند به اصل ۶۵ قانون اساسی، به دلیل عدم رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس در فرایند تصویب، مغایرت کلیات مصوبه یادشده با قانون اساسی را اعلام کند.

حال اگر شرایط طوری بود که تا پایان سال پیش هیچ‌کدام از دو بخش بودجه به تصویب نرسیده باشد، از آنجاکه نمی‌توان کار کشور را تعطیل کرد، طبق آیین‌نامه داخلی، مجلس به دولت اجازه می‌دهد تا زمان تصویب بودجه، در حدود یک یا چند دوازدهم اعتبار مصوب بودجه سال قبل را برای یک یا چند ماه نخست سال خرج کند تا در ظرف مدت معقول بودجه تنظیم و تقدیم مجلس شود (امامی، ۱۳۷۷، ص. ۵۶). در کشورهای مختلف نیز دو راهکار برای برون‌رفت از این معضل طراحی شده است که راه نخست، تصویب بودجه برای مدت زمان محدود و راه دوم تعمیم بودجه سال قبل برای مدت محدود است (Lienert, 2010, p. 5). با توجه به عدم نسخ صریح یا ضمنی سازوکار یادشده، همچنان نیز پس از دو مرحله‌ای شدن، این شیوه نه تنها در صورت عدم تصویب هر دو بخش معتبر است، بلکه در صورت تصویب بخش نخست بدون تصویب بخش دوم نیز باید معتبر باشد؛ زیرا پیش از تصویب هر دو بخش، قانون بودجه به وجود نیامده و برنامه مالی کشور به تصویب نرسیده است، اما به نظر این تصویب باید در قالب یک مرحله صورت گیرد و تصویب دو مرحله‌ای بودجه چنددوازدهم درست نیست؛ زیرا اولاً، تصویب بودجه بدین‌گونه از باب ضرورت و محدودیت زمانی صورت می‌گیرد و تصویب آن به صورت دو مرحله‌ای نقض غرض خواهد بود. ثانیاً، با توجه به اینکه بودجه چنددوازدهم تنها ناظر به بخش محدودی از سال مالی است، تفکیک میان کلیات و جزئیات در قالب تصویب دو مرحله‌ای مناسب نیست. ثالثاً، بودجه چنددوازدهم مبتنی بر بودجه سال قبل آن است که کلیات آن پیش‌تر به تصویب مجلس رسیده است. گفتنی است در صورت عدم تصویب بودجه سالانه کل کشور در موعد مقرر و استفاده از سازوکار چنددوازدهم نیز بودجه باید به صورت دو مرحله‌ای در حین اجرای چنددوازدهم تصویب شود.

۲.۱.۲. تغییر در تعداد ملاک‌های سابق

افزون بر تغییر در ماهیت ملاک‌های سابق، تغییر ماهوی در نظارت شورای نگهبان بر قانون بودجه در قالب تغییر تعداد شاخص‌های نظارت ظهور می‌یابد؛ توضیح اینکه، دو مرحله‌ای شدن سبب شده است شاخص‌های جدیدی ظهور یابد که شورای نگهبان باید بدان توجه داشته باشد. این

شاخص‌ها عبارت‌اند از پابندی به الزامات هر بخش و انطباق بخش دوم بر بخش نخست که در ادامه بررسی می‌شود.

الف. پابندی به الزامات هر بخش

همان‌طور که اشاره شد، پس از تصویب قانون اصلاح مواد ۱۸۰ و ۱۸۲ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تصویب قانون بودجه در دو بخش صورت می‌گیرد و در نتیجه، هر دو بخش تحت نظارت شورای نگهبان قرار می‌گیرد که هریک از بخش‌ها بنا بر قانون یادشده باید دارای مندرجاتی باشند. به این صورت که بخش نخست شامل احکام مورد نیاز برای اجرای بودجه کل کشور، سقف منابع بودجه عمومی دولت، ترازهای عملیاتی، سرمایه‌ای و مالی بودجه عمومی دولت و فروض برآورد منابع و مصارف بودجه و بخش دوم شامل جداول تفصیلی بودجه و سنجه‌های ارزیابی دستگاه‌های سیاست‌گذار می‌شود.

اگر مندرجات مصوبات مجلس در هریک از این دو بخش منطبق بر فوق نباشد، شورای نگهبان باید اعلام مغایرت مصوبه با اصل ۶۵ قانون اساسی را به دلیل عدم رعایت مفاد آیین‌نامه داخلی در فرایند تصویب اعلام کند. عدم انطباق یادشده در سه قالب ظهور می‌یابد که هر سه مورد باید در بررسی بودجه مورد توجه شورای نگهبان باشد. قالب نخست این است که هریک از بخش‌ها باید به صورت کامل مندرجات لازم را پوشش دهند و نقصی در آن وجود نداشته باشد. در نتیجه، برای مثال، اگر ترازهای عملیاتی، مالی و سرمایه‌ای در بخش نخست نیامد، باید مورد ایراد شورای نگهبان واقع شود. قالب دوم بدین صورت است که میان مندرجات بخش‌ها خلط صورت گیرد و در نتیجه، بخش نخست به مندرجات بخش دوم و بخش دوم به مندرجات بخش نخست اشاره کند. برای مثال، اگر در بخش دوم به احکام اشاره شود باید توسط شورای نگهبان مغایر با اصل ۶۵ اعلام شود. در بررسی قانون بودجه سال ۱۴۰۳، این مهم مورد توجه شورا نبود و در نتیجه، برخی احکام در قالب جداول طرح شد که برای مثال می‌توان به ردیف ۱ جدول شماره ۱۶ قانون فوق اشاره کرد که در مقابل آن درج شده است «زائران اربعین که از ۱۵ مرداد تا ۱۵ شهریور از مرزهای زمینی به مقصد کشور عراق از کشور خارج می‌شوند، از پرداخت عوارض معاف هستند». قالب سوم نیز بدین گونه است که فراتر از مندرجات یادشده به موارد دیگری نیز اشاره شود. برای مثال، اگر در هر کدام از بخش‌ها به احکامی که مورد نیاز بودجه نیست، اشاره

شود، می‌تواند مصداق این موضوع باشد. این موارد افزون بر مغایرت با اصل ۶۵ قانون اساسی، می‌تواند مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیز تلقی شود؛ زیرا بر اساس اصلاح به عمل آمده در مواد یادشده آیین‌نامه داخلی مجلس، اساساً امور خارج از مفاد یادشده در دو ماده فوق را نمی‌توان به‌عنوان بودجه در نظر گرفت. از سوی دیگر، نقص در مفاد مورد نظر در مواد یادشده نیز موجب می‌شود تا لایحه بودجه از کمال مورد نظر قانون‌گذار فاصله بگیرد و از این منظر نیز واجد ایراد شناخته شود. این موضوع در بند ۱۶ نظر شماره ۱۰۲/۴۰۶۵۴ مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۲۳ شورای نگهبان نیز مورد توجه قرار گرفت و از سوی شورا با ایراد مواجه شد.

ب. انطباق بخش دوم بر بخش نخست

علت اصلی تفکیک بررسی بودجه در دو مرحله این است که کلیات در مرحله نخست و پس از آن جزئیات در مرحله دوم تصویب شود تا بدین‌گونه مجلس شورای اسلامی در تصویب قانون بودجه هریک از دو بخش بالا را به‌صورت تفصیلی بررسی کند و برخلاف رویه سابق از هیچ‌کدام غفلت نشود (برزگر خسروی، ۱۴۰۱، ص. ۱). بنابراین، تصویب بخش نخست به‌مثابه تصویب کلیات بودجه و تصویب بخش دوم به‌مثابه تصویب جزئیات بودجه است. در نتیجه، در صورتی غرض قانون‌گذار تأمین می‌شود که بخش دوم بر اساس بخش نخست تنظیم شود.

از این‌رو در صورتی که جداول بودجه و سنج‌های عملکردی دستگاه‌های سیاست‌گذار که در بخش دوم باید تعیین شود، با هریک از اجزای چهارگانه بخش نخست در تعارض باشد، باید توسط شورای نگهبان به دلیل عدم رعایت مفاد آیین‌نامه داخلی در فرایند تصویب مغایر اصل ۶۵ اعلام شود. برای مثال، در صورتی که در جداول یادشده سقف منابع رعایت نشود یا میزان هزینه‌های تعیین شده باعث شود ترازهای عملیاتی، مالی و سرمایه‌ای با ترازهای پیش‌بینی شده در بخش نخست مغایر شود، مصداق عدم رعایت این ملاک است. این موضوع به‌خوبی در نخستین مواجهه شورای نگهبان با لایحه بودجه دوم‌مرحله‌ای مورد توجه واقع شده است؛ هرچند پسندیده‌تر آن بود که به‌جای ورود ابهام به موضوع، مغایرت فوق نسبت به آن اعمال شود. بندهای ۱، ۳ و ۵ نظر شماره ۱۰۲/۴۱۷۳۳ مورخ ۱۴۰۳/۲/۲۲ شورای نگهبان گواه این برداشت و تحلیل است.

۲.۲. تغییرات شکلی

پس از دوم‌مرحله‌ای شدن تصویب قانون بودجه افزون بر تغییرات ماهوی، تغییرات شکلی نیز در

نظارت شورای نگهبان بر این قانون صورت گرفته است. تغییرات شکلی با توجه به تفصیل تصویب قانون بودجه در زمان، به صورت تغییر در زمان اعمال ملاک‌ها بروز یافته است؛ به طوری که با دومرحله‌ای شدن تصویب قانون بودجه، برخی ملاک‌های سابق تنها در مرحله نخست، برخی تنها در مرحله دوم و برخی در هر دو مرحله قابل اعمال هستند.

در تغییرات شکلی نیز باید اصل را بر ثبات نظارت شورای نگهبان بر قانون بودجه دانست. از آنجاکه پیش از این ملاک‌های نظارت بر هر دو بخش به صورت ممزوج اعمال می‌شده است، پس از دومرحله‌ای شدن نیز باید اصل بر اعمال در هر دو مرحله و ناظر بر هر دو بخش باشد. در نتیجه، لازم نیست به ملاک‌هایی که در هر دو بخش اعمال می‌شوند، اشاره کرد و تنها تشریح ملاک‌هایی که به صورت انحصاری در مورد بخش نخست یا دوم اعمال می‌شوند، کافی است که در ادامه بررسی می‌شود؛ البته گفتنی است که ملاک‌های قابل اعمال در هر دو مرحله نیز به دلیل تفاوت مندرجات در هر یک از دو بخش، به صورت متفاوت ظهور می‌یابد. برای مثال، ملاک ممنوعیت وضع تکالیف مالی در بخش نخست به صورت مغایرت بخشی از احکام مورد نیاز با این ملاک و در بخش دوم به صورت مغایرت یک ردیف درآمد یا هزینه ذیل یک سازمان با این ملاک، می‌تواند در نظارت شورای نگهبان کاربست یابد.

۱.۲.۲. ملاک‌های قابل اعمال در بخش نخست

برخی از ملاک‌ها با توجه به تفکیکی که میان مندرجات بخش‌های اول و دوم صورت گرفته است، تنها در مرحله نخست قابل اعمال هستند و امکان اعمال آن‌ها در نظارت شورای نگهبان بر مرحله دوم وجود ندارد. یکی از این ملاک‌ها، انحصار محتوای بودجه در منابع و مصارف یا عدم پردازش به محتوای غیربودجه‌ای است که مبتنی بر آن مفاد غیربودجه‌ای نباید در ضمن بودجه به تصویب برسد و نیازمند قانون‌گذاری مستقل است. در صورت درج چنین مفادی در بودجه، شورای نگهبان می‌تواند مبتنی بر اصل ۵۲ قانون اساسی به علت مغایرت با مفهوم بودجه، اعلام مغایرت کند (نجفی خواه و برزگر خسروی، ۱۳۹۳، ص. ۳۹). براین اساس، شورا مواردی از جمله بند ۶ نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۸۹۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ لایحه بودجه را به دلیل درج احکام غیربودجه‌ای مغایر با قانون اساسی دانسته است.

با توجه به اینکه پس از دومرحله‌ای شدن، احکام مورد نیاز تنها باید در بخش نخست مندرج

شود و امکان درج احکام در بخش دوم وجود ندارد و از سویی بخش دوم منحصر به جداول تفصیلی بودجه و سنجه‌های عملکرد دستگاه‌های سیاست‌گذار است، ملاک فوق تنها در مرحله نخست قابل اعمال است؛ زیرا مفاد غیربودجه‌ای تنها در قالب احکام ظهور می‌یابد و حتی اگر در قالب جداول نیز حکمی درج شود، با توجه به مباحث بیان‌شده، به دلیل عدم رعایت مفاد آیین‌نامه داخلی در فرایند تصویب، مغایر اصل ۶۵ قانون اساسی است.

ملاک دیگری که تنها در مرحله نخست قابل بهره‌برداری است، مدت‌دار بودن یا سالانه بودن بودجه است. مبتنی بر این اصل، بودجه تنها ناظر به یک سال مالی است و نمی‌تواند فراتر از آن را موضوع خود قرار دهد. (حبیب‌نژاد و منصوری بروجنی، ۱۳۹۵، ص. ۸۴). در نتیجه، امکان تصویب مندرجاتی ناظر به سال‌های آینده یا به صورت دائمی مغایر اصل سالانه بودن بودجه است. این مهم در مواردی از جمله بند ۶ نظر شماره ۷۶/۲۱/۲۲۵۴ مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۷، مورد توجه شورای نگهبان بوده است.

پس از دو مرحله‌ای شدن، از آنجاکه در جداول تنها منابع و هزینه‌های سالانه مشخص می‌شود، امکان تخطی از اصل یادشده وجود ندارد و این ملاک تنها در مورد مرحله نخست باید مورد توجه شورای نگهبان واقع شود. این امر در بند ۳-۴ نظر شماره ۱۰۲/۴۰۶۵۴ مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۲۳ شورای نگهبان ناظر بر لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (بخش اول) مورد توجه قرار گرفته است.

۲.۲.۲. ملاک‌های قابل اعمال در بخش دوم

برخی از ملاک‌ها نیز تنها در مرحله دوم توسط شورای نگهبان قابل اعمال است و با توجه به مندرجات بخش نخست، اعمال آن در مرحله نخست منطقی نیست. یکی از این ملاک‌ها اصل جامعیت یا کاملیت است. مبتنی بر این اصل، تمام درآمدهای سازمان‌های دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و هزینه‌های آن‌ها باید عیناً در بودجه سالانه کل کشور پیش‌بینی و تمام درآمدها و هزینه‌های عمومی را شامل شود (رستمی، ۱۴۰۱، ص. ۲۷۴). حال آنکه در بخش نخست تنها به سقف اجزای اصلی منابع اشاره می‌شود و به هزینه‌ها و سایر اجزای درآمدها پرداخته نمی‌شود و اگر پرداخته شود موجب مغایرت مصوبه با اصل ۶۵ قانون اساسی است. بنابراین، ملاک یادشده تنها باید در بررسی مرحله دوم مدنظر شورای نگهبان باشد و در صورت

عدم رعایت آن، مغایرت مصوبه با اصل ۵۳ اعلام شود.

یکی دیگر از ملاک‌هایی که تنها در بخش دوم قابل اعمال است، اصل تفصیل یا شمولیت قانون بودجه است. بر اساس این اصل باید تمام درآمدها و هزینه‌های عمومی به صورت ریز، جزئی، مشروح و مفصل پیشنهاد و تصویب شود و باید از پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها به صورت کلی خودداری شود (حبیب‌نژاد، ۱۳۹۸، ص. ۱۲۷). این اصل به صورت مکرر مورد توجه شورای نگهبان نیز بوده و در این خصوص، بند ۴ نظر شماره ۱۰۸۹۵ مورخ ۱۳۶۲/۲/۲۹ این شورا شایان توجه است. مطابق این نظر، «از لحاظ اصل ۵۲ قانون اساسی، ایرادی که بر لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ وارد است، این است که مفهوم بودجه صورت تفصیلی متعارف خرج و دخل و هزینه و اعتبارات است؛ به طوری که در هر دو مورد به طور متعارف بررسی و اظهار نظر و تعدیل در مجلس شورای اسلامی ممکن باشد و تصویب آن آگاهانه و با توجه به جوانب لازم انجام شود و با توجه به اینکه دو لایحه تقدیمی تفصیل خرج و دخل به همان مفهومی که حتی در بند ۲۰ تبصره ۲۰ به آن توجه شده، بیان نشده است، با اصل ۵۲ قانون اساسی تطبیق ندارد و از لحاظ اصل ۵۵ قانون اساسی نیز که دیوان محاسبات را مأمور می‌کند که حسابرسی را به نحوی انجام دهد که هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد، ندادن صورت تفصیلی آن و ریز مواد هزینه موجب می‌شود که حسابرسی به نحوی که در این اصل پیش‌بینی شده [است] انجام نشود. لذا از این حیث با اصل مذکور مغایرت دارد».

بنابراین، با توجه به مندرجات کلی بخش نخست، اصولاً این اصل نباید در نظارت شورای نگهبان اعمال شود، اما در بخش دوم که بنا بر تفصیل بخش نخست و ذکر جزئیات بودجه است، این ملاک باید مدنظر شورای نگهبان قرار گیرد و در صورت احراز عدم رعایت آن، مغایرت بخش دوم با اصول ۵۲ و ۵۵ اعلام شود. بندهای ۳ و ۵ نظر شماره ۱۰۲/۴۱۷۳۳ مورخ ۱۴۰۳/۲/۲۲ شورای نگهبان به گونه‌ای منعکس‌کننده این مطلب در رویه شورا است. شورای نگهبان موارد یادشده را در قالب ابهام به مجلس بازگردانده است، اما اساساً توجه به چنین مواردی در جداول بودجه، موضوعی است که در نتیجه دو مرحله‌ای شدن تصویب بودجه سالانه کل کشور پدید آمده است.

نتیجه‌گیری

با توجه به خصوصیات لایحه بودجه و تفاوت آن با دیگر طرح‌ها و لوایح، باید سازوکار تهیه، تصویب و نظارت بر تصویب آن متفاوت باشد. از این‌رو قانون‌گذار در تنظیم آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به این مهم توجه داشته و سازوکار ویژه‌ای برای آن ارائه داده است. این سازوکار پس از تصویب قانون اصلاح مواد ۱۸۰ و ۱۸۲ آیین‌نامه یادشده دچار تغییراتی شد که این تغییرات در هریک از سه مرحله فوق‌الذکر اثرگذار است.

شورای نگهبان نیز به‌عنوان نهاد ناظر بر تصویب لایحه بودجه باید در چگونگی نظارت خود به اثر این تغییرات توجه داشته باشد و سازوکار نظارت در مورد این لایحه را اصلاح کند. پژوهش حاضر با واکاوی تغییرات صورت‌گرفته در مورد تصویب لایحه بودجه، تغییراتی را که باید در چگونگی نظارت شورای نگهبان ایجاد شود، تحلیل کرده است.

به‌طورکلی، برخی تغییرات یادشده ماهوی و برخی دیگر شکلی است. تغییرات ماهوی در دو قالب تغییر در ماهیت برخی ملاک‌های سابق و تغییر در تعداد این ملاک‌ها ظهور یافته است. براین‌اساس، چهار ملاک سابق لزوم واقع‌بینانه بودن درآمدها، پایبندی به شاکله بودجه، تقدم درآمدها بر هزینه‌ها و تصویب بودجه پیش از آغاز سال مالی باید به‌گونه متفاوتی توسط شورا اعمال شود. از سویی باید دو ملاک جدید شامل پایبندی به الزامات هر بخش و انطباق بخش دوم بر بخش اول نیز در نظارت شورای نگهبان مورد توجه باشد.

تغییرات شکلی نیز به‌صورت تغییر در زمان اعمال برخی ملاک‌ها جلوه کرده است. به این صورت که اصل بر اعمال ملاک‌ها در هر دو مرحله نظارت بر لایحه بودجه است، اما پس از دومرحله‌ای شدن این سازوکار، برخی ملاک‌ها تنها در مرحله نخست و برخی دیگر تنها در مرحله دوم قابل اعمال است. ملاک‌هایی که تنها در مرحله نخست باید اعمال شود عبارت‌اند از انحصار محتوای بودجه در منابع و مصارف و مدت‌دار بودن آن و ملاک‌هایی که تنها در مرحله دوم اعمال می‌شوند عبارت‌اند از جامعیت و شاملیت بودجه.

براین‌اساس، به نظر شایسته است که شورای نگهبان مبتنی بر تحلیل صورت‌گرفته در هریک از مراحل بررسی بودجه، ملاک‌های لازم را مورد ارزیابی قرار دهد و حتی عدم مغایرت

کنکاشی در فرایند نظارت شورای نگهبان بر بودجه دو مرحله‌ای | محمدعلی فراهانی و همکاران پژوهش‌نا‌محقق اسلامی ۶۶۳

ملاک‌هایی را که مغایرت آن‌ها احراز نمی‌شود، در قالب گزارش‌های پژوهشی نهادهای وابسته خود به جامعه علمی عرضه کند تا ضمن ارزیابی دقیق‌تر عملکرد این نهاد، امکان نقد نظرات آن فراهم شود.



منابع

- ۱) امامی، محمد (۱۳۷۷). تصویب و اجرای بودجه در قانون محاسبات عمومی. نشریه حقوقی دادگستری، شماره ۵، صص. ۷۰-۵۱.
- ۲) برزگر خسروی، محمد (۱۴۰۱). اظهارنظر کارشناسی درباره طرح الحاق یک تبصره به ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱-۱۸۴۷۵.
- ۳) پرهیزکاری، سیدعباس و همکاران (۱۴۰۰). بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور؛ ۲. بودجه به زبان ساده. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۷۹۲۲.
- ۴) جمعی از نویسندگان (۱۳۹۹). محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۱). چاپ ۱، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- ۵) جمعی از نویسندگان (۱۴۰۰). حقوق بودجه. چاپ ۱، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- ۶) حبیب‌نژاد، سیداحمد (۱۳۹۸). حقوق مالیه عمومی. چاپ ۲، تهران: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- ۷) حبیب‌نژاد، سیداحمد و منصوری بروجنی، محمد (۱۳۹۵). تحلیل مبانی و کارکردهای اصل سالیانه بودن بودجه در دوران کنونی. نشریه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۶، صص. ۸۱-۱۰۲.
- ۸) رستمی، ولی (۱۴۰۱). مالیه عمومی. چاپ ۱۰، تهران: میزان.
- ۹) شجاعی ارانی، سعید (۱۳۹۶). سالانه بودن و فراسالانه بودن قوانین بودجه‌ای. نشریه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۵۶، صص ۸۳-۱۰۸. doi: 10.22054/qjpl.2017.11565.1266
- ۱۰) علم‌الهدی، سیدحجت‌الله، کدخدامرادی، کمال و فراهانی، محمدصادق (۱۴۰۲). ضوابط حاکم بر رسیدگی لایحه بودجه. نشریه مجلس و راهبرد، شماره ۱۱۳، صص. ۲۸۹-۳۲۲.
- ۱۱) فرزب، علیرضا (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی کاربردی در ایران. چاپ ۱، تهران: شرکت تعاونی کارآفرینان فرهنگ و هنر.
- ۱۲) قاسمی ششده، محمد و برزگر خسروی، محمد (۱۳۹۴). معیارهایی برای تشخیص و درج احکام در بودجه‌های سنواتی. نشریه مجلس و راهبرد، شماره ۸۴، صص. ۳۰-۵.
- ۱۳) کردپچه، محمد (۱۳۹۷). بودجه و قاعده‌مندی سیاست‌های مالی. نشریه برنامه‌ریزی و بودجه، شماره ۱۴۰، صص. ۹۷-۱۱۶.
- ۱۴) نجفی‌خواه، محسن و برزگر خسروی، محمد (۱۳۹۳). حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه. نشریه برنامه‌ریزی و بودجه، شماره ۱۲۵، صص. ۲۵-۴۶.
- 15) Barraclough, K., & Dorotinsky, W. (2008). The role of the legislature in the

- budget drafting process: A comparative review. In R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. M. Olson, & L. von Trapp (Eds.), *Legislative oversight and budgeting: A world perspective* (pp. 11-99). The World Bank.
<https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7210-9>
- 16) Lienert, I. (2010). Role of the legislature in budget processes (IMF Technical Notes and Manuals No. 2010/004). International Monetary Fund.
<https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2016/12/31/Role-of-the-Legislature-in-Budget-Processes-23829>
- 17) Sundelson, J. W. (1935). Budgetary principles. *Political Science Quarterly*, 50(2), 236-263. <https://doi.org/10.2307/2143228>



References

- 1) Alam al-Hodā, Sayyed Hoḡḡatollāh, Kadḡodā-Morādī, Kamāl & Farāhanī, Moḡammad Šādeq (1402 SH/2023). Żavābeṭ-e ḡakem bar resiṑegī be layeḡe-ye būdže [Governing Principles on Reviewing the Budget Bill]. Maḡles va Rāhbord [Parliament and Strategy], No. 113, pp. 289-322 [in Persian].
- 2) Barraclough, K., & Dorotinsky, W. (2008). The role of the legislature in the budget drafting process: A comparative review. In R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. M. Olson, & L. von Trapp (Eds.), *Legislative oversight and budgeting: A world perspective* (pp. 11-99). The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7210-9>
- 3) Barzegar Qosravī, Moḡammad (1401 SH/2022). Eżḡār-e nażar-e kāršenāsī darbāre-ye ṭarḡ-e elḡāq-e yek tabşare be mādda-ye 182-ye Qānūn-e Ā'in-nāme-ye Dāxeli-ye Maḡles-e Šūrā-ye Eslāmī [Expert Opinion on the Draft Addition of a Note to Article 182 of the Internal Regulations of the Islamic Consultative Assembly]. Tehran: Majles Research Center, Serial No. 1-18475 [in Persian].
- 4) Emāmī, Moḡammad (1377 SH/1998). Taşvīb va ejrā-ye būdže dar Qānūn-e Moḡsabāt-e 'Omūmī [Approval and Implementation of the Budget in the Public Accounting Act]. Naşriya-ye Hoḡūqī-ye Dādgostarī [Judiciary Legal Journal], No. 5, pp. 51-70 [in Persian].
- 5) Farzīb, 'Alireżā (1387 SH/2008). Būdže-rizi-ye kārbordī dar Īrān [Practical Budgeting in Iran]. 1st ed. Tehran: Cooperative Company of Culture and Art Entrepreneurs [in Persian].
- 6) Ğam'ī az Nevisandegān (1399 SH/2020). Maḡşā-ye Qānūn-e Asāsī-ye Ğomḡūrī-ye Eslāmī-ye Īrān (Jeld 1) [Commentary on the Constitution of the Islamic Republic of Iran (Vol. 1)]. 1st ed. Tehran: Guardian Council Research Institute [in Persian].
- 7) Ğam'ī az Nevisandegān (1400 SH/2021). Hoḡūq-e būdže [Budget Law]. 1st ed. Tehran: Guardian Council Research Institute [in Persian].
- 8) ḡabīb-Neżād, Sayyed Aḡmad & Maņşūrī Borūḡenī, Moḡammad (1395 SH/2016). Taḡlīl-e mabānī va kār-kard-hā-ye aşl-e sāliāne būdan-e būdže dar dowrān-e konūnī [Analysis of the Foundations and Functions of the Annual Nature of Budget in the Current Era]. Dāneş-e Hoḡūq-e 'Omūmī [Public Law Knowledge], No. 16, pp. 81-102 [in Persian].
- 9) ḡabīb-Neżād, Sayyed Aḡmad (1398 SH/2019). Hoḡūq-e māliya-ye 'omūmī [Public Finance Law]. 2nd ed. Tehran: Research Institute for Hawzah and University [in Persian].
- 10) Kordbaġe, Moḡammad (1397 SH/2018). Būdže va qā'ede-mandī-ye siāsat-hā-ye māli [Budget and the Rule-Based Nature of Fiscal Policies]. Barnāme-rizi va Būdže [Planning and Budget], No. 140, pp. 97-116 [in Persian].
- 11) Lienert, I. (2010). Role of the legislature in budget processes (IMF Technical Notes and Manuals No. 2010/004). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2016/12/31/Role-of-the-Legislature-in-Budget-Processes-23829>
- 12) Naḡafi-Ķvāh, Moḡsen & Barzgar Qosravī, Moḡammad (1393 SH/2014). ḡodūd-

e šalāhīyat-e Mağles-e Šūrā-ye Eslāmī dar ešlāh-e lāyeḡe-ye bŭdže [The Scope of the Islamic Consultative Assembly's Authority in Amending the Budget Bill]. *Barnāme-rīzī va Bŭdže* [Planning and Budget], No. 125, pp. 25-46 [in Persian].

- 13) Parhīzkārī, Sayyed 'Abbās, et al. (1400 SH/2021). *Barrasī-ye lāyeḡe-ye bŭdže-ye sāl-e 1401 koll-e kešvar; 2. Bŭdže be zabān-e sāde* [Review of the 1401 National Budget Bill; 2. The Budget in Plain Language]. Tehran: Majles Research Center, Serial No. 17922 [in Persian].
- 14) Qāsemī Šošdeh, Moḡammad & Barzgar Ḳosravī, Moḡammad (1394 SH/2015). *Me'yār-hā'ī barā-ye tašhīš va darḡ-e aḡkām dar bŭdže-hā-ye sanavātī* [Criteria for Identifying and Including Provisions in Annual Budgets]. *Mağles va Rāhbord* [Parliament and Strategy], No. 84, pp. 5-30 [in Persian].
- 15) Rostamī, Valī (1401 SH/2022). *Mālīya-ye 'omŭmī* [Public Finance]. 10th ed. Tehran: Mīzān [in Persian].
- 16) Šoḡā'ī Ārānī, Sa'īd (1396 SH/2017). *Sālīāne būdan va farāsālīāne būdan-e qavānīn-e bŭdže'ī* [The Annual and Multi-Year Nature of Budget Laws]. *Pažūheš-e Ḥoqŭq-e 'Omŭmī* [Public Law Research], No. 56, pp. 83-108. doi: 10.22054/qjpl.2017.11565.1266 [in Persian].
- 17) Sundelson, J. W. (1935). Budgetary principles. *Political Science Quarterly*, 50(2), 236-263. <https://doi.org/10.2307/2143228>



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی