

کنکاشی 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. بنابر اصل ۹۴ نیز کلیه 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 ساز و کار تصویب لوایح و طرح‌ها در مجلس شورای اسلامی بر اساس اصل ۶۵ 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 سایر طرح‌ها و لوایح، ساز و کار ویژه‌ای برای تصویب لایحه بودجه تعبیه نموده است. نحوه طراحی این ساز و کار 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. (Barracough and Dorotinsky, ۲۰۰۸: ۱۰۵)

ساز و کار مذکور ابتدا به صورت یک مرحله‌ای طراحی شده بود، به طوری که مجلس تمام بخش‌های بودجه را در قالب یک سند واحد تصویب می‌نمود و سپس مصوبه خود را به شورای نگهبان ارسال می‌نمود و در صورت تأیید شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت نظام، لایحه بودجه تبدیل به قانون می‌شد. اما ساز و کار یک مرحله‌ای تصویب بودجه در عمل موجب شد نمایندگان صرفاً 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 نمایند.

برای جلوگیری از این آسیب قانون‌گذار در قالب قانون اصلاح مواد ۱۸۰ و ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس اقدام به اصلاح ساختار بودجه نمود. در نتیجه این اصلاح ساز و کار تصویب دو مرحله‌ای شد؛ به این صورت که ابتدا کلیات سند بودجه در قالب ماده واحده حداکثر تا اول آبان ماه هر سال توسط دولت تهیه و تقدیم مجلس می‌شود و مجلس نیز برای رسیدگی به بخش اول از زمان وصول حداکثر دو ماه فرصت دارد. پس از اتمام رسیدگی بخش اول لایحه بودجه، مصوبه مجلس به شورای نگهبان ارسال و پس از تأیید آن شورا به دولت ابلاغ می‌شود. پس از ابلاغ بخش اول قانون بودجه، دولت موظف است حداکثر ده روز از زمان ابلاغ بخش اول، بخش دوم را تهیه و به مجلس ارائه نماید. مجلس نیز باید پیش از پایان سال لایحه را تصویب و به شورای نگهبان ارسال نماید تا در صورت تأیید این شورا به دولت ابلاغ شود. لازم به ذکر است، دو مرحله‌ای شدن را نباید خلاف اصل وحدت بودجه دانست؛ چراکه منظور از این اصل وحدت سند فیزیکی بودجه نیست، بلکه منظور وحدت فرآیند تصویب بودجه می‌باشد؛ به گونه‌ای که تمام درآمدها و هزینه‌ها در قالب این فرآیند به تصویب رسند. (Sundelson, ۱۹۳۵: ۲۴۷)

تغییر ساز و کار مذکور و تفکیک آن به دو مرحله سبب شده است تغییراتی در نحوه تصویب مجلس و به تبع نظارت شورای نگهبان ایجاد شود؛ از همین روی 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 ابهام موجود در مفاد لازم در هریک از دو بخش بودجه، ابتدا مفاد مذکور مورد تحلیل قرار می‌گیرد. سپس بر اساس تحلیل مذکور تغییراتی که این ساز و کار در نحوه نظارت شورای نگهبان ایجاد می‌کند به تفکیک تغییرات ماهوی و شکلی تشریح می‌شود. فرضیه پژوهش آن است که دو مرحله‌ای شدن بودجه تعداد و مفهوم ملاک‌های لازم برای بررسی بودجه توسط شورای نگهبان را تغییر داده است و به علاوه در هر مرحله صرفاً باید بخشی از ملاک‌ها مورد توجه شورا باشد.

لازم به ذکر است پیش از انجام این پژوهش ساز و کار تصویب بودجه در کتب مالیه عمومی همچون «مالیه عمومی» اثر دکتر رستمی و «حقوق مالیه عمومی» اثر دکتر حبیب‌نژاد مورد واکاوی قرار گرفته است. همچنین مقالاتی نیز به طور خاص به حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تصویب بودجه پرداخته‌اند که به عنوان مثال می‌توان به مقاله‌ای با عنوان «ضوابط حاکم بر رسیدگی به لایحه بودجه» اثر دکتر علم‌الهدی و دیگران اشاره کرد. اما با توجه به تغییر ساز و کار تصویب بودجه در دی‌ماه سال ۱۴۰۱ و اعمال آن برای اولین بار در تصویب بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، هیچ پژوهشی به طور خاص ساز و کار دومرحله‌ای تصویب بودجه و نحوه نظارت شورای نگهبان بر آن را تحلیل ننموده است که از این جهت پژوهش حاضر بدیع و شایان توجه است.

۱) الزامات ماهوی بخش‌های دوگانه بودجه

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

۱-۱) الزامات بخش اول

به طور کلی قانون‌گذار بخش اول را در قالب یک ماده واحده طراحی نموده 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 آنکه عبارت مذکور دارای ابهام است، بایستی در ادامه هریک از موضوعات چهارگانه تبیین شود.

الف. احکام مورد نیاز برای اجرای بودجه کل کشور

بودجه به طور کلی به این صورت تعریف شده است که «سندی حاوی تخمین درآمدها و هزینه‌های عمومی دولت در مدت معین و به شکلی هدفمند و مطابق با برنامه‌های عالی که در راستای اهداف و سیاست‌های کشور می‌باشد که از سوی مراجع ذی صلاح قانونی تهیه و تصویب می‌شود.» (جمعی از نویسندگان، ۱۴۰۰: ۳۹) در ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ نیز بودجه به این صورت تعریف شده است: «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش بینی 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 فوق مفهوم بودجه در عبارت «احکام مورد نیاز اجرای بودجه کل کشور» منطبق بر تعریف علمی فوق نبوده و مبتنی بر تعریف قانونی بودجه معنای خاص آن مدنظر قانون‌گذار است که منظور از آن درآمدها و هزینه‌های عمومی یک ساله دولت به شکل هدفمند می‌باشد.

حصول درآمدها و صرف هزینه‌های مذکور در مدت اجرای سند بودجه به طوری که اهداف مدنظر قانون‌گذار تأمین شود، مستلزم ریل‌گذاری است. به عبارت دیگر صرف تعیین میزان درآمدها و هزینه‌های عمومی منجر به اجرای صحیح برنامه مالی دولت در یک سال نخواهد شد و باید اهداف و شیوه اجرای آن نیز مشخص باشد. شیوه حصول درآمدها و هزینه‌های عمومی به صورت کلی در قوانین و مقررات مالی و غیرمالی تعیین شده است، اما با نگرش نظام مند به بودجه به عنوان برنامه مالی کوتاه مدت، پیش بینی احکام خاصی 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 طرفی با توجه به انحصار موضوع بودجه در درآمدها و هزینه‌های عمومی نمی‌توان احکامی در غیر از این موضوع در قالب بودجه تصویب نمود. مواردی که در آن ضرورت دارد احکام مورد نیاز ایجاد شود، احکام تأمین‌کننده خصوصیات بودجه هر سال است. به طور کلی احکام مذکور را می‌توان احکامی دانست که سازوکارهای اجرایی را در مورد نحوه وصول دریافت‌ها و انجام پرداخت‌ها و اهداف و برنامه‌های عملیاتی دولت مشخص می‌کند و در سایر قوانین دائمی کشور حکمی در خصوص آن‌ها وجود ندارد. (قاسمی ششده و برزگر خسروی، ۱۳۹۴: ۵)

معمولاً در قوانین بودجه ابتدا موضوعات تفکیک شده و سپس متناسب با هر موضوع خصوصیات بودجه بیان می‌شود. به عنوان 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 پارانه‌ها، صنعت و معدن، مسکن و حمل و نقل، ارتباطات، فرهنگ، آموزش و پژوهش، قضائی، انتظامی و دفاعی، نظام اداری، حقوق و دستمزد در نظر گرفته شده است.

ب. سقف منابع بودجه عمومی دولت

از عبارت مذکور می‌توان دو برداشت داشت؛ یک برداشت آن است که آنچه مورد نظر قانون گذار بوده، یک عدد به عنوان سقف مبلغ تعیین شده برای درآمدهای عمومی دولت است که در مرحله دوم بودجه، دولت بر اساس آن جزئیات درآمدها را تعیین و هزینه‌ها را طوری تعیین نماید که از عدد تعیین شده تجاوز نماید. اما برداشت دوم می‌تواند اینگونه باشد که باتوجه به استفاده قانون گذار از عبارت منابع که جمع واژه منبع است، باید هر یک از منابع به صورت جزئی طرح و برای هر یک سقفی تعیین شود.

به نظر برداشت دوم به صواب نزدیکتر است؛ چراکه اگر تنها یک عدد به صورت کلی به عنوان سقف منابع تعیین شود، عملاً امکان صحت سنجی این عدد برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی غیرممکن است و در نتیجه به تبع هزینه‌ها نیز به صورت واقعی تعیین نمی‌شود و بودجه ریزی صرفاً به صورت عمل تشریفاتی انجام شده و کشور بیهوده متحمل هزینه می‌شود. جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۸۲) اصلاحی قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مؤید این مطلب است که قانون گذار نیز بر این برداشت صحه گذاشته و تأکید کرده است که سقف منابع باید به تفکیک و به همراه اجزای اصلی آن ذکر شود.

در صورت پذیرش برداشت دوم باید به این پرسش پاسخ داد که جزئیات منابع درآمدی تا چه حدی باید در مرحله اول مشخص باشد. به نظر حد مذکور باید اینگونه تعریف شود که باتوجه به فروض پیش‌بینی درآمدها که باید آن نیز در بخش اول تعیین شود و در ادامه مورد بحث واقع می‌شود، امکان صحت سنجی آن وجود داشته باشد. به علاوه بر اساس گزارش تفریغ و قانون بودجه سال قبل امکان قیاس برای نمایندگان فراهم باشد تا بتوانند تحلیل نمایند.

پ. ترازهای عملیاتی، سرمایه‌ای و مالی بودجه عمومی دولت

مبنتی بر طبقه بندی 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 هر کدام از مقادیر سه گانه اصطلاحی ایجاد شده است. به طوری که اختلاف میزان درآمدهای عمومی و هزینه‌های عمومی نشان دهنده تراز عملیاتی خواهد بود. (پرهیزکاری و دیگران، ۱۴۰۰: 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 اول بودجه باید هر یک از ترازهای سه گانه مذکور مشخص باشد تا نمایندگان مجلس بدانند در بودجه مصوب چه میزان انحراف وجود دارد و با اجرایی شدن آن در کوتاه مدت و بلند مدت چه آسیب‌هایی می‌تواند به کشور وارد آورد.

لازم به ذکر است علاوه بر منابع و مصارف عمومی مبتنی بر طبقه‌بندی کلان قانون بودجه سالانه کل کشور، جزئی تحت عنوان «درآمدهای اختصاصی» در بخش منابع و جزء دیگری تحت عنوان «از محل درآمدهای اختصاصی» در بخش مصارف نیز وجود دارد، اما قانون‌گذار ارائه میزان برابر بودن این اجزاء بایکدیگر را لازم ندانسته است. علت این امر نیز در مفهوم این اجزاء است. توضیح آنکه بنابر 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 تحت عنوان درآمد اختصاصی منظور می‌گردد. بنابراین درآمدهای اختصاصی برای مصارف خاص تعیین می‌شوند و برابری آن‌ها با مصارف خاص به صورت پیش فرض تأمین می‌شود.

ت. فروض برآورد منابع و مصارف بودجه

همان‌طور که اشاره شد برای صحت سنجی 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 طرفی به نظر با تعیین این معیار در مرحله اول بودجه می‌توان از پیشنهاد اعداد غیرواقعی در مرحله دوم جلوگیری نمود. منظور از فروض برآورد قیمت‌هایی می‌باشد که برای عناصر تأثیرگذار در منابع و مصارف تعیین شده است و به عنوان مثال می‌توان به قیمت هر بشکه نفت اشاره کرد.

۱-۲) 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. به علاوه سنجه‌های ارزیابی برنامه‌های قوه مقننه، قوه قضائیه، وزارتخانه‌ها، سازمان‌های مستقلی که عالی‌ترین مقام آن را رئیس‌جمهور منصوب می‌کند، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، نیروهای مسلح، نهادهای زیرنظر مقام معظم رهبری و نهادهای مصرح در قانون اساسی باید ضمیمه جداول تفصیلی باشد. بنابراین به طور کلی مندرجات بخش دوم شامل جداول تفصیلی و سنجه‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های سیاست‌گذار است که در ادامه مورد بحث قرار می‌گیرد.

الف. جداول تفصیلی بودجه مشتمل بر ارقام بودجه

آنچه در این بخش در قالب جداول باید تفصیل یابد منابع و مصارف بودجه است، به طوری که ارتباط بین مجموع درآمدها یا هزینه‌ها با ریزترین جزء آن مشخص باشد و از طرفی نهاد دولتی که متولی کسب آن جزء درآمد یا صرف آن جزء هزینه است نیز معین شود. به دلیل تعدد جزئیات مذکور 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.

ب. سنجه‌های ارزیابی برنامه‌های نهادهای سیاست‌گذار

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

۲) تغییرات نظارت شورای نگهبان بر بودجه دو مرحله‌ای

بنابر اصل ۵۲ قانون اساسی بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. بنابراین مطابق این اصل بودجه باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. از طرفی بنابر اصل ۹۴ قانون اساسی کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود و شورای نگهبان نیز موظف است آن را از نظر انطباق بر

موازن اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند.

باتوجه به خصوصیت قانون بودجه شیوه و ملاک‌های نظارت شورای نگهبان نیز بر این قانون متفاوت است. برخی از خصوصیات مذکور در اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی منعکس شده و از آن قابل برداشت است و برخی نیز مبتنی بر ماهیت بودجه می‌باشد 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 قابل طرح است که برخی از مصادیق آن نیز در رویه شورای نگهبان قابل مشاهده است، اما پژوهش حاضر در صدد بیان آن‌ها نمی‌باشد. آنچه در این پژوهش مورد بحث است صرفاً تغییراتی است که باید در چهارچوب حقوقی شورای نگهبان برای نظارت بر قانون بودجه پس از دو مرحله‌ای شدن فرآیند تصویب ایجاد شود.

دو مرحله‌ای شدن قانون بودجه موجب تفصیل تصویب این قانون در طول زمان شده است و همین امر نیز سبب می‌شود شورای نگهبان دو مرتبه و در هریک از مراحل اقدام به نظارت نماید. همین امر موجب شده است صحت سنجی 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 که باید توسط شورای نگهبان در بررسی قانون بودجه لحاظ شود را دگرگون می‌کند؛ بدین نحو که مفهوم ملاک‌های سابق را توسعه می‌بخشد و یا بر تعداد آن‌ها می‌افزاید. منظور از تغییرات شکلی نیز آن دسته از تغییراتی است که در زمان اعمال ملاک‌ها صورت می‌گیرد؛ بدین نحو که اعمال برخی ملاک‌ها را محدود به یکی از مراحل دوگانه می‌نماید.

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. لازم به ذکر است اصل بر عدم تغییر ماهوی در نظارت بر قانون بودجه توسط شورای نگهبان است و به عبارت دیگر قاعده‌تاً نباید ملاک‌های بررسی از لحاظ کمی یا کیفی تغییر نمایند.

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 بوده، اما نحوه 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 واقع بینانه بودن درآمدها، پایبندی به شاکله بودجه، تقدم پیش‌بینی درآمدها بر هزینه‌ها و تصویب بودجه پیش از آغاز سال مالی که در ادامه تغییر مذکور در مورد هریک از این موارد شرح داده می‌شود.

الف. لزوم واقع بینانه بودن درآمدها

اگرچه اصل بر تخمینی بودن برآورد درآمدها می‌باشد، اما تخمین مذکور باید بر پایه واقعیات علمی و عملی باشد. عقل و منطق در حکمرانی این اقتضاء را دارد که بودجه مبتنی بر محاسبات واقعی تنظیم شود. زیرا دولت بر اساس این تخمین‌ها برنامه مالی یک ساله خود را تدوین می‌نماید. هرچند موضوع بودجه یعنی منابع و مصارف آینده قابلیت سنجش یقینی ندارد و ممکن است پیش‌بینی‌های بودجه در اثر متغیرهای دیگری نظیر حوادث طبیعی، تحولات داخلی و خارجی و ... تغییرات فراوانی داشته باشد. با این حال بودجه به عنوان سند تنظیم‌کننده منابع و مصارف کشور باید واقع بینانه بوده و تخمین نیز باید دامنه نوسانی از واقعیت باشد تا کشور در آینده گرفتار مشکلاتی نظیر کسری بودجه یا عدم انجام وظایف دولت نشود. (جمعی از نویسندگان، ۱۴۰۰: ۵۹)

آنچه موجب تغییر نحوه 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 شده و در نتیجه بتوان انطباق آن با واقعیت را سنجید. به علاوه ترازهای سه گانه نیز میزان انطباق سقف منابع پیش‌بینی شده را با واقعیت نمایش می‌دهد. به عبارت دیگر پس از دو مرحله‌ای شدن تصویب قانون بودجه با توجه به لزوم درج واقعیات لازم در بخش اول بودجه، این ملاک به نحو بهتری می‌تواند به کار گرفته شود. بنابراین تغییری که در ماهیت این ملاک صورت گرفته، آن است که باید شورای نگهبان مستند به اصل ۶۵ قانون اساسی ضمن انطباق فروض منابع و مصارف و ترازهای سه‌گانه؛ انطباق سایر مندرجات قانون در هر دو بخش با فروض و ترازها را نیز بسنجد. توضیح آنکه بنابر اصل ۶۵ قانون اساسی تصویب طرح‌ها و لوایح در مجلس شورای اسلامی طبق آیین‌نامه مصوب داخلی انجام می‌گیرد؛ بنابراین سایر قوانین تنها در صورتی قابل تصویب هستند که مفاد این آیین‌نامه را رعایت کرده و مغایر آن نباشند. از همین روی شورای نگهبان می‌تواند مصوباتی را که در آن‌ها فرآیند مصرح در آیین‌نامه رعایت نشده است، مغایر اصل ۶۵ قانون اساسی اعلام نماید.

(جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۹: ۴۱۸)

این ملاک اگرچه 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 هر یک از بخش‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، درج موضوعاتی غیرواقعی یا غیرقابل اجرا براساس 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 مربوطه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی تشخیص داده است.

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 بین مجلس و دولت که نهایتاً 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 (ش) ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ با افزودن پرداخت خسارت بیمه شدگان محصولات کشاورزی ناشی از حوادث غیرمترقبه از قبیل خشکسالی، سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، آفت و بیماری‌های فراگیر محصولات کشاورزی و دامی و اپیدمی دامی به عنوان یکی از مصارف اعتبارات موضوع ماده ۱۰ قانون

۱- ۲۲- بعد از عبارت «جمعیت هلال احمر» عبارت «صندوق بیمه کشاورزی» اضافه می‌گردد و بعد از کلمه «سوانح» عبارت «و پرداخت خسارت بیمه شدگان 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 گردد.

مبلغ یک‌هزار و پانصد میلیارد (۱.۵۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال از محل اعتبارات موضوع بند (ش) ماده (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٪) و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران را به دو درصد (۲٪) افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد معاونت و تصویب هیأت‌وزیران قابل هزینه است. بخشی از اعتبارات مذکور به ترتیب و میزانی که در قانون بودجه سنواتی تعیین می‌شود به صورت هزینه‌ای و تملک دارائی سرمایه‌ای به جمعیت هلال‌احمر و اختصاص می‌یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد.

تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷^۳ و ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱^۴ و اختصاص آن به صندوق بیمه محصولات کشاورزی، مبلغ اختصاص یافته 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 ۱۳۹۱/۷/۲۳^۵ مبلغ مذکور 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 (۳۲)^۶ و (۳۳)^۷ اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی مصوب ۱۳۶۳/۳/۵ افزایش می‌دهد. پس از تصویب این قانون که به موجب طرح قانونی نمایندگان مجلس شورای اسلامی صورت گرفته است، رئیس جمهور وقت در نامه شماره ۱۵۷۱۶۰ مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۰ خطاب به رئیس هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه

^۳ ماده ۱۰- به دولت اجازه داده می‌شود برای پیش‌آگاهی‌ها، پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و اپیدمی‌های دامی، اعتبار مورد نیاز را در لویح بودجه سالانه منظور نماید. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت کشور با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط کمک‌های بلاعوض را برای پرداخت خسارت‌دیدگان به طریقی تعیین می‌کنند که سهم اعتبار اقدامات بیمه در جبران خسارت ناشی از حوادث غیرمترقبه 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 غیرمترقبه از جمله خشکسالی، سیل و مانند آنها تا معادل یک درصد (۱٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه موضوع ماده (۱) این قانون تأمین و هزینه نماید. تنخواه مذکور حداکثر تا پایان همان سال از محل صرفه‌جویی در اعتبارات عمومی و یا اصلاح بودجه سالانه تسویه خواهد شد. آیین‌نامه اجرائی این ماده بنا به پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت کشور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

^۴ ماده ۱۲- به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده معادل یک و دو دهم درصد (۱/۳٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه تأمین کند تا به صورت اعتبارات خارج از شمول با پیشنهاد شورای عالی و تأیید رئیس‌جمهور هزینه گردد.

^۵ ماده واحده - متن زیر جایگزین پاراگراف دوم جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور می‌گردد:

«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 نماید.»

^۶ ماده ۳۲ - حق بیمه عبارت از جوهی است که از بیمه‌گزاران وصول خواهد شد.

تبصره - به پیشنهاد مجمع عمومی قسمتی از حق بیمه بیمه‌گزاران از طریق دولت تأمین و همه‌ساله در لایحه بودجه منظور خواهد شد.

^۷ ماده ۳۳ - در صورتی که در هر سال مالی شدت حوادث موجب خسارات بیش از موارد پیش‌بینی شده برای عملیات زیر پوشش بیمه گردد و صندوق قادر به پرداخت غرامت آن نباشد، کسری آن به پیشنهاد مجمع عمومی پس از تصویب هیأت وزیران از محل اعتبار ردیف بودجه که در اختیار دولت می‌باشد، قابل پرداخت خواهد بود.

باتوجه به نظر تفسیری پیشین شورا و استدلال بر آنکه تغییر این رقم در بودجه در کل بودجه مؤثر بوده، این قانون را خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی می‌داند. اما به نظر هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه این تغییر را مؤثر در کل بودجه ارزیابی ننموده است و به همین دلیل نیز با توجه به ابهام موجود در نظر تفسیری پیشین طی 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 نحوی 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 ۱-۶۴۲۴/م مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۵، ارجاع استفسار توسط مقام معظم رهبری را به اطلاع دبیر شورای نگهبان می‌رساند. شورای نگهبان در این خصوص این طور اظهار نظر می‌کند که «تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان‌پذیر نیست و نتیجتاً خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد».

ملاک پایبندی به شاکله بودجه که اولین بار به عنوان شاخصی در مورد تغییر قانون بودجه طرح شده است، در مرحله تصویب قانون بودجه نیز باید مورد توجه قرار گیرد. چراکه اگرچه مجلس صلاحیت تصویب لایحه بودجه ارسالی از جانب دولت را دارد، اما این صلاحیت به معنای عدم محدودیت در فرآیند رسیدگی نبوده و مجلس نمی‌تواند شاکله لایحه بودجه را تغییر دهد. (علم‌الهدی و دیگران، ۱۴۰۲: ۲۹۴) شورای نگهبان نیز در فرآیند بررسی لایحه بودجه به این مهم توجه داشته است که به عنوان مثال می‌توان به بند ۱۳ نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۳۱۰۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ ناظر بر لایحه بودجه ۱۳۹۳ کل کشور اشاره کرد.

ملاک پایبندی به شاکله بودجه پس از دو مرحله‌ای شدن فرآیند تصویب قانون بودجه ضمن پایداری دچار تغییر در ماهیت شده است. چراکه باتوجه به چهارچوب طراحی شده برای بخش اول بودجه، قانون‌گذار در صدد آن بوده است که ابتدا شاکله بودجه را طرح ریزی نماید 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 اول بسیار محدود است؛ چراکه مسامحتاً تغییر در بخش اول به منزله تغییر در شاکله خواهد بود و به تبع شورای نگهبان در به کارگیری این ملاک باید ملاحظه بیشتری داشته باشد. ثانیاً اعمال این ملاک در مرحله دوم مبتنی بر شاکله ایجاد شده در بخش اول خواهد بود و بدین نحو از ابهام این ملاک در این مرحله کاسته می‌شود. چراکه پیش از این تفسیر اینکه در چه صورت شاکله بودجه به هم می‌خورد، به صورت کلی در ابهام بود. (کردیچه، ۱۳۹۷: ۱۰۱)

پ. اصل تقدم درآمدها بر هزینه‌ها

مطابق اصل تقدم درآمدها بر هزینه‌ها باید ابتدا درآمدها پیش‌بینی شود و سپس در حدود برآورد درآمدها، هزینه‌ها پیش‌بینی شود به نحوی که تعادل بین دریافت‌ها و پرداخت‌ها برقرار گردد. (فرزبب، ۱۳۸۷: ۴۱۱) سابق بر دو

مرحله‌ای شدن بودجه این امر در بند «۴» ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و در جریان نحوه رسیدگی به پیشنهادهای نمایندگان مورد توجه قرار گرفته بود (رستمی، ۱۴۰۱: ۲۷۴) اما در نهایت آنچه بایستی مورد نظارت شورای نگهبان واقع می‌شد سندی واحد بود که درآمدها و هزینه‌ها را باهم شامل بود و عملاً شورای نگهبان نمی‌توانست از این ملاک در نظارت بر قانون بودجه بهره ببرد.

پس از دو مرحله‌ای شدن تصویب قانون بودجه و الزام به درج سقف منابع عمومی دولت در بخش اول، این اصل در بررسی‌های شورای نگهبان نیز ظهور یافت. به این صورت که اگر شورا پیش‌بینی درآمدها را مورد ایراد دانست، می‌تواند از این جهت مصوبه را به مجلس بازگرداند و پس از تایید اولیه، مجلس در مرحله دوم اجازه دارد مبتنی بر بخش اول به تعیین هزینه‌ها پردازد. لازم به ذکر است از آنجاکه در بخش اول الزام به درج ترازهای عملیاتی، مالی و سرمایه‌ای نیز وجود دارد، ممکن است این طور تصور شود که هزینه‌ها نیز در بخش اول به صورت غیرمستقیم پیش‌بینی شده است؛ اما به نظر تصور مذکور نزدیک به صواب نباشد. چراکه درج تراز از این جهت در مرحله اول الزام شده است که میزان انطباق سقف درآمد تخمینی با واقع قابل احراز باشد و اگر قانون‌گذار با الزام به درج تراز درصدد تعیین سقف هزینه‌ها نیز بود باید به طور مشخص الزام به این امر می‌نمود.

ت. اصل تصویب بودجه پیش از آغاز سال مالی

منظور از این اصل آن است که تصویب بودجه باید پیش از زمان اجرای آن صورت گیرد؛ به همین دلیل بودجه سالانه کل کشور پیش از آغاز سال جدید باید تصویب شود. این اصل از اقتضات اصل سالانه بودن بودجه است که باتوجه به عبارت «سالانه» در اصل ۵۲ قانون اساسی، می‌تواند ملاک اظهارنظر شورای نگهبان واقع شود. (شجاعی ارانی، ۱۳۹۶: ۹۳) از طرفی 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 و در نتیجه باید لایحه بودجه باتوجه به این مواعد تقدیم شورای نگهبان شده و به ایام پایانی سال موقوف نشود. بر اساس اصل تصویب بودجه پیش از آغاز سال مالی و اصول مذکور در قانون اساسی، شورای نگهبان در تذکر شماره ۵۹۰۹ مورخ ۱۳۷۲/۱۱/۲ این مهم را به مجلس گوشزد نموده است به 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 نود و چهارم و نود و پنجم قانون اساسی، تبصره‌های تصویب شده لایحه بودجه را برای شورا ارسال می‌نمود و این امر مانع از 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 اظهار نظر شورای نگهبان در قانون اساسی توجه شود تا با فرصت و دقت بیشتر بتوانیم اظهار نظر نماییم.»

پس از دو مرحله‌ای شدن تصویب بودجه، ماهیت این اصل نیز دچار تغییر شد. بدین نحوکه علاوه بر آنکه باید پیش از آغاز سال جدید بودجه به صورت کامل به تصویب برسد، باید بخش اول 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 اول، بخش دوم را به شورای نگهبان تقدیم کند، این شورا باید مبتنی بر اصل پیش‌بینی و تقدّم و مستند به اصل ۶۵ قانون اساسی به دلیل عدم رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس در فرآیند تصویب، مغایرت کلیات مصوبه مذکور با قانون اساسی را اعلام نماید.

حال اگر شرایط طوری بود که تا پایان سال قبل هیچ کدام 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 اول سال خرج کند تا در ظرف مدت معقول بودجه تنظیم و تقدیم مجلس گردد. (امامی، ۱۳۷۷: ۵۶) در کشورهای مختلف نیز دو راهکار برای برون رفت از این معضل طراحی شده است که راه اول تصویب بودجه برای مدت زمان محدود و راه دوم تعمیم بودجه سال قبل برای مدت محدود می‌باشد. (Lienert, ۲۰۱۰: ۵) باتوجه به عدم نسخ صریح یا ضمنی ساز و کار مذکور 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 اول بدون تصویب بخش دوم نیز باید معتبر باشد؛ چراکه 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 چند دوازدهم صحیح نمی‌باشد؛ چراکه اولاً تصویب بودجه بدین نحو از باب ضرورت و محدودیت زمانی صورت می‌گیرد و تصویب آن به صورت دو مرحله‌ای نقض غرض خواهد بود. ثانیاً باتوجه به آنکه بودجه چند دوازدهم صرفاً ناظر به بخش محدودی از سال مالی است، تفکیک بین کلیات و جزئیات در قالب تصویب دو مرحله‌ای مناسب نمی‌باشد. ثالثاً بودجه چند دوازدهم مبتنی بر بودجه سال قبل آن است که کلیات آن پیش‌تر به تصویب مجلس رسیده است. لازم به ذکر است در صورت عدم تصویب بودجه سالانه کل کشور در موعد مقرر و استفاده از ساز و کار چند دوازدهم نیز بودجه باید به صورت دو مرحله‌ای در حین اجرای چند دوازدهم تصویب شود.

۲-۱-۲) تغییر در تعداد ملاک‌های سابق

علاوه بر تغییر در ماهیت ملاک‌های سابق، تغییر ماهوی در نظارت شورای نگهبان بر قانون بودجه در قالب تغییر تعداد شاخص‌های نظارت ظهور می‌یابد. توضیح آنکه 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 اول که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

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 هر یک از بخش‌ها بنا بر قانون مذکور باید دارای مندرجاتی باشند؛ به این صورت که بخش اول 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 باشد.

اگر مندرجات مصوبات مجلس در هر یک 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 فرآیند تصویب اعلام نماید. عدم انطباق مذکور در سه قالب ظهور می‌یابد که هر سه مورد باید مورد توجه شورای نگهبان در بررسی بودجه باشد. قالب اول آن است که هر یک از بخش‌ها باید به صورت کامل مندرجات لازم را پوشش دهند و نقصی در آن وجود نداشته باشد؛ در نتیجه به عنوان مثال اگر ترازهای عملیاتی، مالی و سرمایه‌ای در بخش اول نیامد باید مورد ایراد شورای نگهبان واقع شود. قالب دوم بدین صورت است که بین مندرجات بخش‌ها خلط صورت گیرد و در نتیجه بخش اول به مندرجات بخش دوم و بخش دوم به مندرجات بخش اول اشاره کند. به عنوان مثال اگر در بخش دوم به احکام اشاره شود باید توسط شورای نگهبان مغایر با اصل ۶۵ اعلام شود. اما در بررسی قانون بودجه ۱۴۰۳ این مهم مورد توجه شورا نبود و در نتیجه برخی احکام در قالب جداول طرح شد که برای نمونه می‌توان به ردیف ۱ جدول شماره ۱۶ قانون فوق اشاره کرد که در مقابل آن درج شده است: «زائران اربعین که از ۱۵ مردادماه تا ۱۵ شهریورماه از مرزهای زمینی به مقصد کشور عراق از کشور خارج می‌شوند از پرداخت عوارض معاف می‌باشند». قالب سوم نیز بدین نحو است که فراتر از مندرجات مذکور به موارد دیگری نیز اشاره شود. به عنوان مثال اگر در هر کدام از بخش‌ها به احکامی که مورد نیاز در بودجه نیست اشاره شود، می‌تواند مصداق این موضوع باشد. این موارد علاوه بر مغایرت با اصل ۶۵ قانون اساسی می‌تواند مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیز تلقی شود. چراکه براساس اصلاح به‌عمل آمده در مواد فوق‌الذکر آیین‌نامه داخلی مجلس، اساساً امور

خارج از مفاد مذکور در دو ماده فوق را نمی‌توان به عنوان بودجه در نظر گرفت و از جهتی دیگر، نقص در مفاد مورد نظر در مواد مذکور 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 اول

علت اصلی تفکیک بررسی بودجه در دو مرحله آن است که کلیات در مرحله اول و پس از آن جزئیات در مرحله دوم تصویب شود تا بدین نحو مجلس شورای اسلامی در تصویب قانون بودجه هر یک از دو بخش فوق را به صورت تفصیلی بررسی نماید و برخلاف رویه سابق از هیچ‌کدام غفلت نشود. (برزگر خسروی، ۱۴۰۱: ۱) بنابراین تصویب بخش اول به مثابه تصویب کلیات بودجه و تصویب بخش دوم به مثابه تصویب جزئیات بودجه است و در نتیجه در صورتی غرض قانون‌گذار تأمین می‌شود که بخش دوم بر اساس بخش اول تنظیم شود.

از همین روی در صورتی که جداول بودجه و سنج‌های عملکردی دستگاه‌های سیاست‌گذار که در بخش دوم باید تعیین شود، با هر یک از اجزاء چهارگانه بخش اول در تعارض باشد، باید توسط شورای نگهبان به دلیل عدم رعایت مفاد آیین‌نامه داخلی در فرآیند تصویب مغایر اصل ۶۵ اعلام شود. به عنوان مثال در صورتی که در جداول مذکور سقف منابع رعایت نشود و یا میزان هزینه‌های تعیین شده باعث شود ترازهای عملیاتی، مالی و سرمایه‌ای با ترازهای پیش‌بینی شده در بخش اول مغایر شود، مصداق عدم رعایت این ملاک می‌باشد. این امر به خوبی در اولین مواجهه شورای نگهبان با لایحه بودجه دو مرحله‌ای مورد توجه واقع شده است هرچند پسندیده‌تر آن بود به جای 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 مؤید این برداشت و تحلیل است.

۲-۲) تغییرات شکلی

پس از دو مرحله‌ای شدن تصویب قانون بودجه علاوه 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 دو مرحله‌ای شدن تصویب قانون بودجه برخی ملاک‌های سابق صرفاً در مرحله اول، برخی صرفاً در مرحله دوم و برخی در هر دو مرحله قابل اعمال است.

در تغییرات شکلی نیز باید اصل را بر ثبات نحوه نظارت شورای نگهبان بر قانون بودجه دانست؛ بنابراین از آنجاکه پیش از این ملاک‌های نظارت بر هر دو بخش به صورت ممزوج اعمال می‌شده است، پس از دو مرحله‌ای 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 صرفاً تشریح ملاک‌هایی که به صورت انحصاری در مورد بخش اول یا دوم اعمال می‌شوند، کافی است که در ادامه بررسی می‌شود. البته لازم به ذکر است ملاک‌های قابل اعمال در هر دو مرحله نیز به دلیل تفاوت مندرجات در هر یک از دو بخش به صورت متفاوت ظهور می‌یابد. به عنوان مثال ملاک ممنوعیت وضع تکالیف مالی در بخش اول 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.

۲-۲-۱) ملاک‌های قابل اعمال در بخش اول

برخی از ملاک‌ها باتوجه به تفکیکی که بین مندرجات بخش اول و دوم صورت گرفته است، صرفاً در مرحله اول 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 جهت مغایرت با مفهوم بودجه اعلام مغایرت نماید. (نجفی خواه و برزگر خسروی، ۱۳۹۳: ۳۹) بر این اساس شورا در مواردی از جمله بند ۶ نظر شماره ۶۸۹۲/۳۰/۸۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ لایحه بودجه را به دلیل درج احکام غیربودجه‌ای مغایر با قانون اساسی دانسته است.

باتوجه به آنکه پس از دو مرحله‌ای شدن، احکام مورد نیاز صرفاً باید در بخش اول مندرج شود و امکان درج احکام در بخش دوم وجود ندارد و از طرفی بخش دوم منحصر در جداول تفصیلی بودجه و سنجه‌های عملکرد دستگاه‌های سیاست‌گذار است؛ ملاک فوق تنها در مرحله اول قابل اعمال است. چراکه مفاد غیربودجه‌ای صرفاً در قالب احکام ظهور می‌یابد و حتی اگر در قالب جداول نیز حکمی درج شود، باتوجه به مباحث بیان شده به دلیل عدم رعایت مفاد آیین‌نامه داخلی در فرآیند تصویب مغایر اصل ۶۵ قانون اساسی است.

ملاک دیگری که صرفاً در مرحله اول قابل بهره‌برداری است، مدت دار بودن یا سالانه بودن بودجه است. مبتنی بر این اصل بودجه صرفاً ناظر به یک سال مالی است و نمی‌تواند فراتر از آن را موضوع خود قرار دهد. (حبیب‌نژاد و منصوری بروجنی، ۱۳۹۵: 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 صرفاً منابع و هزینه‌های سالانه مشخص می‌شود، امکان تخطی از اصل مذکور وجود ندارد و این ملاک صرفاً در مورد مرحله اول 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 صرفاً در مرحله دوم توسط شورای نگهبان قابل اعمال است و با توجه به مندرجات بخش اول اعمال آن در مرحله اول منطقی نیست. یکی از این ملاک‌ها اصل جامعیت یا کاملیت است. مبتنی بر این اصل کلیه 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: ۲۷۴) حال آنکه در بخش اول صرفاً 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 مذکور 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 صرفاً در بخش دوم قابل اعمال است، اصل تفصیل یا شاملیت قانون بودجه می‌باشد. بر اساس این اصل باید تمام درآمدها و هزینه‌های عمومی به صورت ریز، جزئی، مشروح و مفصل پیشنهاد و تصویب شود و بایستی از پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها به صورت کلی خودداری شود. (حبیب‌نژاد، ۱۳۹۸: ۱۲۷) این اصل به صورت مکرر مورد توجه شورای نگهبان نیز بوده است 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 بطوریکه در هر دو مورد بطور متعارف بررسی و اظهارنظر 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 دربند (ح) 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 می‌نماید 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 انجام نشود لذا از این حیث با اصل مذکور مغایرت دارد».

بنابراین باتوجه به مندرجات کلی بخش اول اصولاً این اصل نباید در نظارت شورای نگهبان اعمال شود، اما در بخش دوم که بنابر تفصیل بخش اول و ذکر جزئیات بودجه است، این ملاک باید مورد نظر شورای نگهبان واقع شده 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 به‌نحوی منعکس‌کننده این مطلب در رویه شورا است. اگرچه شورای نگهبان موارد مذکور را در قالب ابهام به مجلس بازگردانده است، اما اساساً توجه به چنین مواردی در جداول بودجه امری است که در نتیجه دو مرحله‌ای شدن تصویب بودجه سالانه کل کشور پدید آمده است.

نتیجه

باتوجه به خصوصیات لایحه بودجه و تفاوت آن با سایر طرح‌ها و لوایح، باید ساز و کار تهیه، تصویب و نظارت بر تصویب آن متفاوت باشد. از این روی قانون‌گذار در تنظیم آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به این مهم توجه داشته است و ساز و کار ویژه‌ای برای آن ارائه داده است. این ساز و کار پس از تصویب قانون اصلاح مواد ۱۸۰ و ۱۸۲ آیین‌نامه مذکور دچار تغییراتی شد که این تغییرات در هر یک از سه مرحله فوق اثرگذار است.

شورای نگهبان نیز به عنوان نهاد ناظر بر تصویب لایحه بودجه باید در نحوه نظارت خود به اثر این تغییرات توجه داشته باشد و ساز و کار نظارت در مورد این لایحه را اصلاح نماید. از این روی پژوهش حاضر با واکاوی تغییرات صورت گرفته در مورد تصویب لایحه بودجه، تغییراتی که باید در نحوه نظارت شورای نگهبان ایجاد شود را تحلیل نموده است.

به طور کلی برخی از تغییرات مذکور ماهوی و برخی دیگر شکلی می‌باشد. تغییرات ماهوی در دو قالب تغییر در ماهیت برخی ملاک‌های سابق و تغییر در تعداد این ملاک‌ها ظهور یافته است. بر این اساس چهار ملاک سابق شامل لزوم واقع‌بینانه بودن درآمدها، پایبندی به شاکله بودجه، تقدم درآمدها بر هزینه‌ها و تصویب بودجه پیش از آغاز سال مالی باید به نحو متفاوتی توسط شورا اعمال شود. از طرفی 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 به صورت تغییر در زمان اعمال برخی ملاک‌ها جلوه کرده است. به این صورت که اگرچه اصل بر اعمال ملاک‌ها در هر دو مرحله نظارت بر لایحه بودجه است، اما پس از دو مرحله‌ای شدن

این ساز و کار، برخی ملاک‌ها صرفاً در مرحله اول و برخی دیگر صرفاً در مرحله دوم قابل اعمال است. ملاک‌هایی که تنها در مرحله اول 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. بر این اساس به نظر می‌رسد شایسته است شورای نگهبان مبتنی بر تحلیل صورت گرفته در هر یک از مراحل بررسی بودجه ملاک‌های لازم را مورد ارزیابی قرار دهد و حتی عدم مغایرت ملاک‌هایی که مغایرت آن احراز نمی‌شود را نیز در قالب گزارش‌های پژوهشی نهادهای وابسته خود به جامعه علمی عرضه نماید تا ضمن ارزیابی دقیق‌تر عملکرد این نهاد، امکان نقد نظرات آن فراهم شود.

منابع

- جمعی از نویسندگان (۱۴۰۰). حقوق بودجه. چاپ اول. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- جمعی از نویسندگان (۱۳۹۹). محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. چاپ اول. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان. جلد اول.
- حبیب‌نژاد، سید احمد (۱۳۹۸). حقوق مالیه عمومی. چاپ دوم. تهران: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- رستمی، ولی (۱۴۰۱). مالیه عمومی. چاپ دهم. تهران: میزان.
- فرزیب، علیرضا (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی کاربردی در ایران. چاپ اول. تهران: شرکت تعاونی کارآفرینان فرهنگ و هنر.
- امامی، محمد (۱۳۷۷). «تصویب و اجرای بودجه در قانون محاسبات عمومی». حقوقی دادگستری. شماره ۵. صص ۵۱-۷۰.
- برزگر خسروی، محمد (۱۴۰۱). «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی». گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱-۱۸۴۷۵.
- پرهیزکاری، سیدعباس؛ خسروی، میثم؛ معاریان، محمدحسین؛ صدیقی، علیرضا؛ یارمحمدیان، ناصر و عبدالهی، محمدرضا (۱۴۰۰). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور: ۲. بودجه به زبان ساده». گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۷۹۲۲.

حبیب‌نژاد، سید احمد و منصوری بروجنی، محمد (۱۳۹۵). «تحلیل مبانی و کارکردهای اصل سالیانه بودن بودجه در دوران کنونی». دانش حقوق عمومی. شماره ۱۶. صص ۸۱-۱۰۲.

شجاعی ارانی، سعید (۱۳۹۶). «سالانه بودن و فراسالانه بودن قوانین بودجه‌ای». پژوهش حقوق عمومی. شماره ۵۶. صص ۱۰۸-۸۳.

علم‌الهدی، سیدحجت‌الله؛ کدخدامرادی، کمال و فراهانی، محمدصادق (۱۴۰۲). «ضوابط حاکم بر رسیدگی لایحه بودجه». مجلس و راهبرد. شماره ۱۱۳. صص ۲۸۹-۳۲۲.

قاسمی ششده، محمد وبرزگر خسروی، محمد (۱۳۹۴). «معیارهایی برای تشخیص و درج احکام در بودجه‌های سنواتی». مجلس و راهبرد. شماره ۸۴. صص ۵-۳۰.

کردیچه، محمد (۱۳۹۷). «بودجه و قاعده‌مندی سیاست‌های مالی». برنامه ریزی و بودجه. شماره ۱۴۰. صص ۹۷-۱۱۶.

نجفی‌خواه، محسن وبرزگر خسروی، محمد (۱۳۹۳). «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه». برنامه‌ریزی و بودجه. شماره ۱۲۵. صص ۲۵-۴۶.