

The Structural Framework of the Budget: Reconceptualizing the Notion and Its Indicators

 **Ali Ariannezhad**

PhD Candidate in Public Law, Faculty of Law and Political Science,
University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author)
a.ariannezhad@ut.ac.ir

 **Mohammad Sadegh
Farahani**

PhD in Public Law, Faculty of Law and Political Science,
University of Tehran, Tehran, Iran
farahani@ut.ac.ir

 **Nader
MirzadehKouhshahi**

Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and
Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran
mirzadeh@ut.ac.ir

Received: 2026-05-23

Accepted: 2026-08-06



Abstract

The concept of the "structural framework of the budget", as a legal term within Iran's financial system, arises from the challenges surrounding the scope of the Islamic Consultative Assembly's authority to amend the budget bill—a concept that originated in one of the interpretive opinions of the Guardian Council, the body responsible for reviewing the constitutionality of parliamentary legislation. This concept took shape in one of the Guardian Council's interpretive opinions and was established as a criterion for determining the limits of Parliament's authority to alter the figures and structure of the budget. To date, however, its meaning has remained ambiguous, and no indicators have been offered for establishing its presence. As a result, the scope of Parliament's authority to amend the budget document remains unclear, and this ambiguity gives rise to

Journal of Research and Development
in Financial and Tax Law

Iranian Law and Legal Research
Institute

Vol. 1 | No. 1 | Spring & Summer 2026

(Original Article)

www.jftl.illrc.ac.ir

DOI:

10.22034/jftl.2026.738527

jurisdictional conflict among the branches of government and to declarations by the Guardian Council that enacted legislation is inconsistent with the Constitution—outcomes that impose considerable costs on the legal system. The present study, employing a descriptive-analytical method and drawing on library research, therefore seeks to answer the question: "What is the concept of the structural framework of the budget, and what are its indicators?" To this end, the study first traces the evolution of this concept and then identifies its constituent elements. The trajectory of this concept's development shows that an accurate understanding of it cannot rely solely on the single interpretive opinion in which it was first introduced, but must instead take into account the body of the Guardian Council's opinions as a whole. Viewed from this perspective, a number of indicators can generally be identified: non-alteration of the budget's thematic priorities; non-alteration of the priority of budgetary mechanisms; non-alteration of the tables of resource and expenditure requirements; non-alteration of the ceiling on the government's general resources; non-alteration of the budget's financial, capital, and operational balances; non-alteration of the table of assumptions underlying the estimation of resources and expenditures; a prohibition on creating new classifications and on removing existing components; a prohibition on adding new components; a prohibition on disturbing the numerical priorities of components; and a prohibition on altering a component's position relative to the average in other tables.

Keywords: structural framework of the budget, Budget Law, Islamic Consultative Assembly, Guardian Council, Article 52 of the Constitution



«شاکله بودجه»؛ بازشناسی مفهوم و شاخصه‌ها

علی آریان نژاد 

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)
a.arianezhad@ut.ac.ir

محمدصادق فراهانی 

دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

نادر میرزاده کوهشاهی 

farahani@ut.ac.ir
دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
mirzadeh@ut.ac.ir

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۵/۱۵

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۳/۰۲

چکیده

مفهوم «شاکله بودجه» به عنوان یک اصطلاح حقوقی در نظام مالی ایران، از چالش‌های مرتبط با حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تغییر لایحه بودجه است که از یکی از نظرات شورای نگهبان به عنوان نهاد ناظر بر مصوبات مجلس نشئت گرفته است. این مفهوم در یکی از نظرات تفسیری شورای نگهبان شکل گرفت و به عنوان معیاری برای تشخیص حدود اختیارات مجلس در تغییر ارقام و ساختار بودجه تعیین شد؛ اما تاکنون مفهوم آن مبهم مانده و شاخصی برای احراز آن نیز ارائه نشده است. در نتیجه حدود صلاحیت مجلس در تغییر سند بودجه مبهم است و این ابهام موجب تعارض صلاحیت میان قوا و اعلام مغایرت مصوبه با قانون اساسی از سوی شورای نگهبان می‌شود که هزینه‌های بسیاری برای نظام حقوقی ایجاد می‌کند. لذا پژوهش حاضر با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی و با بهره‌گیری از مطالعات کتابخانه‌ای درصدد پاسخ به این پرسش است که «مفهوم و شاخصه‌های شاکله بودجه چیست؟»

دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق مالی و مالیاتی

پژوهشکده حقوق و قانون ایران

دوره ۱ | شماره ۱ | بهار و تابستان ۱۴۰۵

(مقاله پژوهشی)

www.jftl.illrc.ac.ir

DOI:

10.22034/jftl.2026.738527

به این منظور ابتدا در سیر تکوین این مفهوم کنکاش شده، سپس عناصر این مفهوم مورد شناسایی قرار گرفته است تا هدف مذکور محقق شود. سیر تکوین این مفهوم نشان‌دهنده آن است که برای فهم دقیق آن نمی‌توان صرفاً به نظر تفسیری که این مفهوم در آن طرح شده است، بسنده کرد، بلکه باید مجموعه‌ای از نظرات شورای نگهبان را مورد توجه قرار دهد. با چنین نگرشی به مفهوم مذکور به طور کلی می‌توان شاخص‌های متعددی ارائه دارد. این شاخص‌ها عبارت‌اند از عدم تغییر اولویت‌های موضوعی بودجه، عدم تغییر اولویت سازوکارهای بودجه؛ عدم تغییر در جداول الزامات منابع و مصارف، عدم تغییر سقف منابع عمومی دولت، عدم تغییر ترازهای مالی، سرمایه‌ای و عملیاتی بودجه، عدم تغییر در جدول فروض برآورد منابع و مصارف، ممنوعیت ایجاد تقسیم‌بندی جدید و ممنوعیت حذف اجزاء، ممنوعیت افزودن جزء جدید، ممنوعیت خدشه به اولویت‌های عددی اجزاء و ممنوعیت تغییر جایگاه یک جزء نسبت به میانگین در سایر جداول.

کلیدواژه‌ها: شاכלه بودجه، قانون بودجه، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، اصل ۵۲ قانون اساسی

مقدمه

واژه «بودجه» در اصل از زبان فرانسوی و پیش از آن از انگلیسی وام گرفته شده است که در مفهوم لغوی خود، به کیف چرمی کوچکی اطلاق می‌شد که برای نگهداری پول نقد کاربرد داشت. این واژه بعدها به بستر یا کیفی اشاره می‌کرد که اسناد درآمد و هزینه پارلمان بریتانیا در آن حمل می‌شد؛ همین امر سبب شد که به مرور زمان، این اصطلاح برای خودِ سند مالی و در معنای «برنامه دخل و خرج در یک بازه زمانی مشخص» به کار رود. (پیرنیا، ۱۳۴۴: ۲۹۳) اگرچه بودجه در گذشته صرفاً مقوله‌ای اقتصادی و ابزاری برای تبیین برنامه مالی و نیازهای پولی دولت در یک دوره معین به شمار می‌رفت، اما امروزه بسته به زاویه دید ناظر، می‌تواند در حوزه‌های حقوق، اقتصاد، مدیریت و سایر علوم، مفاهیم و ابعاد متفاوتی به خود بگیرد. (ابراهیمی نژاد و فرج‌وند، ۱۳۸۷: ۴) با این حال به طور کلی می‌توان بودجه را سندی دانست که حاوی تخمین درآمدها و هزینه‌های عمومی دولت در مدت معین است و به شکلی هدفمند و مطابق با برنامه‌های عالی در راستای اهداف و سیاست‌های کشور از سوی مراجع ذی صلاح قانونی تهیه و تصویب می‌شود. (جمعی از نویسندگان، ۱۴۰۱: ۲۹) بر اساس 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. اصطلاح «دولت» واجد مفاهیم گوناگونی است؛ به‌طوری‌که تعبیر متعددی همچون «دولت-کشور»، «حکومت»، «یکی از قوای حاکم» و «کابینه یا هیئت وزیران» را در بر می‌گیرد. (نورایی، ۱۳۹۸: ۲۲۳-۳۳۰) با این حال، مقصود از این واژه در اصل مورد بحث، مشخصاً «قوه مجریه» است. این قوه به سبب مواجهه مستقیم با الزامات و واقعیت‌های اجرایی، از صلاحیت تخصصی برای تدوین و ارسال ضوابط مدنظر خود در قالب «لایحه» به مجلس برخوردار است. (طاهری و دیگران، ۱۳۸۸: ۱۲-۱۳) به همین دلیل، در بیشتر نظام‌های حقوقی، ابتکار عمل در فرآیند قانون‌گذاری عمدتاً در اختیار این قوه قرار دارد. (مویل، ۱۳۸۷: ۷)

این قاعده در خصوص «لایحه بودجه» نیز کاملاً صادق است. قوه مجریه به عنوان متولی اصلی اداره امور تخصصی کشور و دارنده تشکیلات گسترده سازمانی، عمده‌ترین

مرکز هزینه وجوه عمومی در مقایسه با دو قوه دیگر به شمار می‌رود. از سوی دیگر، این قوه به عنوان مسئول مستقیم دخل و خرج کشور و با اتکا به توان فنی و محاسباتی بالای خود، منطقاً شایسته‌ترین نهاد برای تصدی تهیه و تنظیم بودجه کل کشور است. در همین راستا، دولت با اعمال ضوابط و معیارهای مشخصی، (15: kraan, 2008) دستگاه‌های اجرایی تابعه و سایر نهادها را ملزم به ارسال اطلاعات دقیق مالی و برآورد درآمدها و هزینه‌ها می‌کند و پس از تجمیع، بررسی و اعمال اصلاحات لازم، سند نهایی را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌نماید.

بنابراین، قوه مجریه و مجلس در فرایند تصویب قانون بودجه مشارکت دارند. به همین جهت نیز باید حدود صلاحیت هریک از این ارکان در این فرایند به منظور تحقق اصل استقلال قوا موضوع اصل ۵۷ قانون اساسی مشخص باشد. (حبیب‌نژاد و انصاری جم، ۱۴۰۴: ۹۶) از طرفی 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 و یکی از مفادی که باید مورد نظارت این شورا واقع شود عملکرد دولت و مجلس در تصویب قانون بودجه در حدود صلاحیت خود مبتنی بر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

با توجه به دخالت قوه مجریه و مجلس در فرایند تصویب قانون بودجه و ابهام اصل ۵۲ قانون اساسی در تعیین حدود صلاحیت هریک، حدود صلاحیت این ارکان همواره مورد پرسش بوده است؛ به طوری که از تداخل صلاحیت این دو به عنوان یکی از مشکلات اساسی نظام بودجه‌ریزی کشور یاد می‌شود. (رستمی و سهرابی، ۱۴۰۳: ۶۲) از طرفی بنابر اصل ۹۸ قانون اساسی نهاد مفسر رسمی قانون اساسی شورای نگهبان است و این نهاد نیز در این خصوص نظرات تفسیری متعددی ارائه نموده است. در یکی از نظرات این شورا بیان نموده است مجلس در صورتی امکان تغییر در بودجه را دارد که به «شاکله بودجه» خدشه وارد نشود. اما شورای نگهبان به طور مشخصی تعریفی از مفهوم «شاکله بودجه» ارائه نداده و هیچ شاخصی نیز برای احراز آن طرح ننموده است. لذا تفسیر اینکه در چه صورت شاکله بودجه به هم می‌خورد، به صورت کلی در ابهام است. (کردبچه،

(۱۳۹۷: ۱۰۱)

از این روی پژوهش حاضر با روش توصیفی - تحلیلی و با بهره‌گیری از مطالعات کتابخانه‌ای در صدد پاسخ به این پرسش است که «مفهوم و شاخصه‌های شاکله بودجه چیست؟» به این منظور ابتدا در سیر تکوین این مفهوم کنکاش شده، سپس عناصر این مفهوم مورد شناسایی قرار گرفته است تا هدف مذکور محقق شود.

پیش از این اگرچه پژوهش‌های بسیاری در خصوص حدود صلاحیت دولت و مجلس در تصویب قانون بودجه از جمله مقاله‌ای با عنوان «ضوابط حاکم بر رسیدگی به لایحه بودجه» و یا شاخص‌های نظارت شورای نگهبان بر این قانون از جمله کتابی با عنوان «حقوق بودجه» انجام شده است، اما در هیچ پژوهشی مفهوم «شاکله بودجه» مورد کنکاش واقع نشده است. لذا پژوهش حاضر بدیع و شایان توجه است.

۱. سیر تکوین مفهوم شاکله بودجه

منشأ اصلی ورود این اصطلاح در نظام حقوقی ایران، چالش تعیین حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تغییر قانون بودجه از طریق طرح نمایندگان بود. چراکه طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، اگرچه تهیه بودجه سالانه کشور در صلاحیت دولت به معنای خاص آن یعنی قوه مجریه است؛ اما رسیدگی و تصویب آن با مجلس شورای اسلامی است. همین امر موجب شده است حدود صلاحیت قوه مجریه و قوه مقننه در تغییر یا ایجاد قانون بودجه همواره محل ابهام باشد. از آنجاکه بنابر اصل ۹۸ قانون اساسی، تفسیر اصول قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان است، در مورد اصل ۵۲ به طور خاص ۳ استفسار صورت گرفته است که با توجه به مقدمات فوق بررسی آن ضروری به نظر می‌رسد.

لازم به ذکر است اگرچه این مفهوم ناظر به تعیین حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تغییر قانون بودجه از طریق طرح نمایندگان پدید آمده است، اما تحلیل آن علاوه بر تغییر قانون بودجه در ساحت رسیدگی و تصویب این سند نیز کارآمد است؛ به طوری که استخراج مفهوم و شاخص‌های شاکله بودجه برای تعیین حدود صلاحیت مجلس در رسیدگی و تصویب بودجه قابل بهره‌برداری است.

۱-۱. نظر تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷

اولین استفسار در مورد اصل مذکور در قالب این سؤال مطرح شده است که «آیا بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات مربوط به قانون باید به صورت لایحه از سوی دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی گردد یا به صورت طرح هم ممکن است». شورای نگهبان در مقام پاسخ، قائل به تفصیل شده است؛ به این بیان که بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه، بایستی به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد؛ اما در مورد امکان تغییر در ارقام بودجه از طریق طرحی که نمایندگان محترم تقدیم مجلس می کنند، شورای نگهبان به رأی نرسیده است. در خصوص این نظر تفسیری شورای نگهبان می توان به سه نکته اشاره کرد. اولاً علاوه بر تنظیم لایحه و متمم، اعمال علی الرأس هرگونه تغییر در قانون بودجه غیر از تغییر در ارقام بودجه نیز از سوی مجلس ممنوع است. ثانیاً در غیر از موارد تغییر ارقام بودجه، تنها تغییرات ارائه شده به وسیله لایحه دولت، قابل اعمال در قانون بودجه است. ثالثاً جواز یا محدودیت اعمال تغییرات رقمی در قانون بودجه به وسیله طرح مجلس، از این نظر تفسیری قابل استخراج نیست.

۱-۲. نظر تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴

با توجه ابهام در نظر تفسیری پیشین، در دومین استفسار ناظر به اصل ۵۲ قانون اساسی، چالش فوق الذکر به بیانی دیگر، این طور مورد پرسش قرار می گیرد که «با عنایت به اطلاق اصل (۵۲) قانون اساسی که دولت را مکلف به تهیه بودجه سالانه کل کشور و تسلیم آن به مجلس شورای اسلامی نموده است؛ آیا انجام هرگونه اصلاحات در قانون بودجه از قبیل تغییر در ارقام، الحاق، حذف، جابجائی و متمم یا چند دوازدهم بودجه از طریق تقدیم طرح های قانونی موضوع اصل (۷۴) قانون اساسی امکان پذیر است یا مستلزم تقدیم لایحه از سوی دولت محترم است». شورای نگهبان در مقام تفسیر اصل مذکور، ضمن تذکر به این نکته که عبارت «هرگونه اصلاحات در قانون بودجه» کلی است و باید مصادیق آن مشخص گردد تا پاسخ روشن داده شود، اقدام به تفکیکی دوگانه و البته متفاوت با نظر پیشین می نماید؛ به این نحو که اگر اصلاحات در قالب حذف، الحاق و یا

تغییر در ارقام بودجه باشد، دو حالت برای آن متصور است؛ در فرضی که مؤثر در کل بودجه باشد، تدوین این اصلاحات به وسیله طرح قانونی ممنوع است و در غیر این صورت شورا به نظر تفسیری نرسیده است و اگر اصلاحات در قالب تصویب متمم و چند دوازدهم بودجه باشد، از طریق طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی جایز نمی باشد.

بنابراین، در این نظر علاوه بر تنظیم لایحه و متمم که در نظر پیشین بدان تصریح شده بود، تنظیم چنددوازدهم بودجه نیز به وسیله طرح قانونی ممنوع دانسته شده است، اما اگر چه هرگونه اصلاح غیر از تغییر در ارقام بودجه نیز در نظر پیشین به وسیله طرح قانون ممنوع دانسته شده بود، در این نظر حذف و الحاق را که خود نوعی اصلاح هستند؛ مطلقاً ممنوع ندانسته و ملحق به حکم تغییر در ارقام بودجه دانسته است. در خصوص تغییر در ارقام بودجه به رغم عدم ایصال به نظر تفسیری به صورت مطلق در نظر گذشته، در این نظر این نوع از تغییرات را در صورتی که در کل بودجه تأثیر گذارد به وسیله طرح قانون ممنوع دانسته است؛ لکن در صورتی که در کل بودجه تأثیر نگذارد، شورا به نظر تفسیری نرسیده است.

۱-۳. نظر تفسیری شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱

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

۱. ۲۲- بعد از عبارت «جمعیت هلال احمر» عبارت «صندوق بیمه کشاورزی» اضافه می گردد 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 می یابد.

۲. ش- به دولت اجازه داده می شود به منظور پیشگیری، مقابله و جبران خسارات ناشی از حوادث غیرمترقبه و مدیریت خشکسالی، تنخواه گردان 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 هیأت وزیران قابل هزینه است. بخشی از اعتبارات مذکور به

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 تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ و اختصاص آن به صندوق بیمه محصولات کشاورزی، مبلغ اختصاص یافته برای این مورد را یک هزار و پانصد میلیارد (۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال تعیین می‌کند. سپس قانون اصلاح جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۷/۲۳ مبلغ مذکور را به مبلغ هشت هزار و پانصد میلیارد (۸۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰)

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.

۱. ماده ۱۰- به دولت اجازه داده می‌شود برای پیش‌آگاهی‌ها، پیشگیری، امدادسانی، 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 لایحه بودجه سالانه منظور نماید. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت کشور با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط کمک‌های بلاعوض را برای پرداخت خسارت دیدگان 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 اجرایی این ماده بنا به پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت کشور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

۲. ماده ۱۲- به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده معادل یک و دو دهم درصد (۱/۲٪) 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.

۳. 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 (۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال در قالب حق بیمه سهم دولت و مازاد خسارات پرداختی، موضوع مواد (۳۲) و (۳۳) اساسنامه

۰۰۰/ ۰۰۰/ ۵۰۰/ ۸) ریال در قالب حق بیمه سهم دولت و مازاد خسارات پرداختی، موضوع مواد (۳۲)^۱ و (۳۳)^۲ اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی مصوب ۱۳۶۳/۳/۵ افزایش می دهد. 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 سه گانه 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 می داند. اما به نظر هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه 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 می کند 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 امکان پذیر 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 می رساند. شورای نگهبان در این خصوص این طور اظهار نظر می کند که «تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان پذیر نیست و نتیجتاً خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی است».

بنابراین، در این نظر تفسیری شورای نگهبان، معیار تشخیص صلاحیت مجلس شورای

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.

۱. ماده ۳۲ - حق بیمه عبارت از وجوهی است که از بیمه گزاران وصول خواهد شد.

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

۲. ماده ۳۳ - در صورتی که در هر سال مالی شدت حوادث موجب خسارات بیش از موارد پیش بینی 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 می باشد، قابل پرداخت خواهد بود.

اسلامی در ابداع تغییرات در ارقام بودجه که در نظر پیشین تأثیر در کل بودجه دانسته شده بود، تغییر یافت و تغییر در شاکله بودجه به عنوان معیار جدید معرفی شد. به علاوه اگرچه در نظر پیشین شورا با توجه به اظهار صریح مبنی بر عدم ایصال به نظر تفسیری در مورد تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر نگذارد، امکان استنباط مفهوم مخالف وجود ندارد؛ لکن با توجه به سکوت شورای نگهبان در خصوص مفهوم مخالف نظر اخیر، می‌توان این‌طور استنباط نمود که تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر ندهد، به وسیله طرح قانونی امکان‌پذیر است.

۲. عناصر مفهوم «شاکله بودجه»

پس از بررسی سیر تکوین این مفهوم و تبیین جایگاه آن در نظام حقوقی کشور، بایستی عناصر این مفهوم مورد شناسایی قرار گیرد تا نهادهای ذی‌ربط با کاربری این عناصر، نقش خود را در نظام مالی کشور ایفا نمایند. بر اساس اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی به صورت عام حق ابتکار طرح در تمام زمینه‌ها جز در حدود مقرر در سایر اصول قانون اساسی را دارد که یکی از این موارد، اصل ۵۲ قانون اساسی و تدوین بودجه است. با توجه به مطالب پیشین محل بحث در موقعیت اصلاح قانون بودجه توسط مجلس شورای اسلامی است که بنابر نظر اخیر شورای نگهبان صرفاً این تغییرات تاحدی مجاز است که شاکله بودجه مصون بماند؛ بنابراین در این مورد، مجلس باید بر اساس عناصر مفهوم شاکله بودجه، اقدام به اصلاح قانون بودجه نماید. این عناصر را می‌توان به سه دسته تقسیم نمود؛ برخی از این عناصر ناظر به رویکرد کلی حاکم بر بودجه، برخی از آن‌ها ناظر به ترکیب بخش‌های مختلف بودجه و برخی ناظر به مفاد مرحله اول قانون بودجه است که در ادامه به تفکیک مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲-۱. رویکرد کلی حاکم بر بودجه

فارغ از معیارهایی که بایستی برای بودجه‌ریزی صحیح مدنظر قرار داد، بودجه‌ریزی به هر نحوی که صورت گیرد؛ از یک رویکرد کلی پیروی می‌کند که تدوین‌کنندگان آن بر اساس این رویکرد کلی، جزئیات بودجه را تنظیم می‌نمایند. در نظام بودجه‌ریزی ایران نیز به طبع،

حاکمیت رویکرد کلی بر قانون بودجه وجود دارد. در خصوص شکل نگارش قانون بودجه به طور خاص قانونی وجود ندارد و در شکل کنونی بودجه جایگاه خاصی برای تبیین رویکرد کلی بودجه تعبیه نشده است؛ در نتیجه بایستی این رویکرد را به صورت غیرمستقیم از بررسی متن قانون به دست آورد.

رویکرد کلی حاکم بر بودجه، در قالب‌های گوناگونی ظهور پیدا می‌کند و تحت عناوین مختلفی؛ از جمله هدف، اولویت، رسالت، مبنا، پایه اصلی، راهبرد و مسئله اصلی و... طرح می‌گردد. لکن تمام این موارد در قالب شاخصی اصلی تحت عنوان نظام اولویت‌بندی قابل واکاوی است که در ادامه به تفصیل بررسی می‌گردد.

در تدوین لایحه بودجه، دولت همواره تحقق یک هدف را دارای اولویت بیش‌تری می‌داند و بر همین اساس تبصره‌ها و یا جداول را طوری تنظیم می‌کند که این اولویت تأمین گردد. این نظام اولویت‌بندی در خصوص دو مورد می‌تواند مطرح شود؛ اول موضوعات که در قالب بخش‌های مختلف خود را نشان می‌دهد و دوم سازوکارهای نظام مالی که بیش‌تر در تبصره‌ها ظاهر می‌گردد.

الف) اولویت موضوعی

هر یک از دولت‌ها در زمان انتخابات ریاست جمهوری اهداف مهمی را در نظام مالی کشور به عنوان برنامه خود ارائه می‌دهند و از طرفی گاهی شرایط کشور اقتضای تحقق هدفی خاص در یک سال مالی دارد که محمل تحقق این اهداف در یک سال مالی، بودجه سنواتی کشور است؛ لذا دولت در تدوین لایحه همواره یک موضوع خاص را در اولویت قرار داده و نظام مالی را بر این اساس صورت‌بندی می‌کند. اگرچه در متن تبصره‌ها و جداول بودجه به عنوان دو رکن شکلی قانون بودجه، اشاره‌ای به این هدف به صورت مستقیم صورت نمی‌گیرد؛ اما از بررسی این موارد می‌توان هدف قانون بودجه هر سال را استنباط نمود.

به‌علاوه همواره این موضوع در پیام بودجه جلوه‌گر است و به صورت مستقیم می‌توان هدف قانون بودجه سنواتی را از آن استنباط نمود. پیام بودجه به نطق رئیس‌جمهور در هنگام تقدیم لایحه بودجه اطلاق می‌گردد که شفاهاً به آگاهی نمایندگان رسانده می‌شود.

این پیام وسیله مهمی برای انتقال مسائلی است که در اجرای بودجه پیشنهادی پیش خواهد آمد و هدف آن توجیه بودجه پیشنهادی و روشن کردن نکات برجسته آن است و در آن نکات عمده سیاست مالی پیشنهادی، تغییرات مهم در اهداف برنامه‌ها، هزینه‌ها و درآمدها مطرح و تشریح می‌شود و همچنین شامل خلاصه‌ای از عملیات سال گذشته و سال جاری، تحلیلی کنونی و تبیین اقلام اصلی بودجه است. (رستمی، ۱۴۰۰، ص ۲۵۰)

برای مثال در نطق رئیس جمهور در تقدیم لایحه بودجه ۱۳۹۷ این‌طور عنوان شده است که «بودجه سال ۹۷ بودجه‌ای است بر مبنای اشتغال فراگیر و رفع فقر و ایجاد عدالت، این کل بودجه سال ۹۷ است.»^۱ بنابراین تغییر در اولویت موضوعی قانون بودجه موجب تغییر شاکله خواهد شد و تغییرات منجر به این امر با توجه به نظر تفسیری اخیر شورای نگهبان باید مغایر با اصل ۵۲ اعلام گردد.

ب) اولویت سازوکارها

علاوه بر آنکه برخی موضوعات در اولویت نظام بودجه‌ریزی کشور قرار می‌گیرد، در برخی لوایح بودجه، سازوکار خاصی در اعمال هزینه‌ها نیز برای دولت اهمیت دارد که همانند اولویت موضوعی، به صورت مستقیم از پیام بودجه و به صورت غیرمستقیم از متن بودجه قابل استنباط است. برای مثال در پیام بودجه سال ۱۳۹۶ واگذاری طرح‌های عمرانی به بخش خصوصی و مشارکت با بخش خصوصی در اجرای این طرح‌ها یکی از راهبردهای اصلی دولت دانسته شده است.^۲ بنابراین تغییر در قانون بودجه به نحوی که موجب خدشه به این سازکار گردد، موجب اختلال در شاکله بودجه و مغایرت با اصل ۵۲ می‌گردد.

از طرفی انبساطی یا انقباضی بودن بودجه را نیز می‌توان یک معیار برای تشخیص اولویت سازوکارها در نظر گرفت. توضیح آنکه دولت و اهداف پیش‌روی آن نقش بسیار

^۱ - مشروح مذاکرات جلسه مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۶ مجلس شورای اسلامی، قابل دسترسی در آدرس زیر:

<http://www.dastour.ir/brows/?lid=380427>

^۲ - مشروح مذاکرات جلسه مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۴ مجلس شورای اسلامی، قابل دسترسی در آدرس زیر:

<http://www.dastour.ir/brows/?lid=378623>

مهمی در تعیین ماهیت سیاست‌های مالی در جامعه دارد. در این ارتباط، زمانی که دولت با مسائل اجتماعی و پیامدهای سیاسی ناشی از آن مواجه شود، به دنبال سیاستی برای حل یا تخفیف آن‌ها خواهد بود. بنابراین دولت‌ها پس از مشخص نمودن هدف مدنظر، سیاست‌های مالی مناسب برای تحقق اهداف را انتخاب می‌کنند. بر این اساس سیاست‌های مالی را می‌توان به دو دسته سیاست‌های مالی انبساطی و سیاست‌های مالی انقباضی طبقه‌بندی نمود. (غلامی و هژبر کیانی، ۱۳۹۵، ص ۳)

سیاست‌های مالی انبساطی در شرایط کمبود تقاضا که اقتصاد در وضعیت عدم اشتغال کامل و به‌ویژه در شرایط رکودی قرار دارد، انتخاب می‌شود و به صورت افزایش مخارج دولت و کاهش مالیات‌ها، به بسط فعالیت اقتصادی و رفع شکاف رکودی منجر می‌شود. سیاست‌های مالی انقباضی در شرایط مازاد تقاضا انتخاب می‌شود که سیاست مناسبی جهت کاهش فشار تقاضا و تورم یا رفع شکاف تورمی از طریق افزایش مالیات و کاهش مخارج دولت محسوب می‌شود. (اشرفی‌پور، ۱۳۹۲، ص ۵۲)

یکی از کاربردهای بودجه دولت اعمال سیاست‌های مالی انقباضی یا انبساطی است؛ به عبارتی دولت با کاهش یا افزایش درآمدها و کاهش یا افزایش هزینه‌ها، سیاست‌های هدفمند مالی را اجرا می‌کند. (امنیت اقتصادی، ۱۳۹۳، ص ۱۳) بودجه‌ریزی دولت بسته به اینکه انبساطی یا انقباضی تدوین شده باشد، می‌تواند اثرگذاری متفاوتی بر عملکرد فعالان اقتصادی و در نهایت، میزان رشد اقتصادی کشور داشته باشد. به عنوان مثال در مورد لایحه بودجه ۱۳۹۷، منابع عمومی دولت به عنوان کلیدی‌ترین رقم در لایحه بودجه نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۶، رشدی ۶/۱ درصدی داشته است و در نگاه اول این نتیجه حاصل می‌شود که لایحه بودجه ۱۳۹۷ انبساطی است، اما با لحاظ تورم حدود ۱۰ درصد و مقایسه میزان تورم با رشد منابع بودجه نسبت به سال قبل؛ نتیجه گرفته می‌شود که لایحه بودجه ۱۳۹۷ بر اساس رویکرد انقباضی تدوین شده است. (امنیت اقتصادی، ۱۳۹۶، ص ۱۸)

در مشروح مذاکرات شورای نگهبان که منجر به نظر تفسیری اخیر آن شورا و ایجاد مفهوم «شاكلة بودجه» در نظام حقوقی ایران شده است نیز به این عنصر توجه شده است؛

به این بیان که «اگر بودجه‌ای انقباضی تصویب شود و مجلس با ارائه طرح برخی ارقام را افزایش دهد، در حالی که بودجه همچنان انقباضی است، کُل کمی بودجه تغییر کرده است و حال آنکه این مورد، مغایر با اصل ۵۲ به نظر نمی‌رسد؛ زیرا شاکله و اساس بودجه تغییر نکرده است.»^۱

۲-۲. ترکیب بخش‌های مختلف بودجه

پیش از این بررسی و رسیدگی به بودجه در مجلس یک شوری بود که به موجب قانون اصلاح ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۴۰۰ دو شوری گردید و دولت ملزم بود لایحه بودجه سالانه کل کشور را حداکثر تا پانزدهم آذرماه هر سال و گزارش عملکرد بودجه سال گذشته و صورت‌های مالی حسابرسی شده، بودجه تفصیلی سال جاری و عملکرد بودجه مصوب ۶ ماهه اول آن سال تمامی شرکت‌های دولتی را یک ماه زودتر تا پانزدهم آبان‌ماه هر سال به مجلس ارائه کند.

با اصلاح مجدد ماده مزبور بر اساس قانون اصلاح مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۴۰۱/۱۰/۱۴ این روند باز هم تغییر کرد و در نتیجه آن دولت موظف شد لایحه بودجه سالانه کل کشور را در دو بخش به مجلس تقدیم کند. 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 شود و پس از اتمام رسیدگی بخش اول لایحه بودجه، مصوبه مجلس به شورای نگهبان ارسال و پس از تأیید آن شورا به دولت ابلاغ شود. پس از ابلاغ بخش اول قانون بودجه نیز دولت موظف بود حداکثر ده روز از زمان ابلاغ بخش اول، بخش دوم را تهیه و به مجلس ارائه نماید.

اما ماده مذکور برای بار دیگر در قالب قانون اصلاح مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۴۰۴/۶/۱۲ تغییر یافت و در نتیجه آن دولت

^۱ - نظرات استدلالی شورای نگهبان پیرامون استفساریه مورخ ۱۳۹۲/۹/۱۹ در خصوص اصل پنجاه و دوم قانون

اساسی، ص ۸، قابل دسترسی در آدرس زیر:

باید لایحه بودجه را در یک بخش واحد به صورت ذیل تقدیم مجلس نماید. بر این اساس دولت مکلف است ماده واحده لایحه بودجه سالانه کل کشور را به صورت برنامه محور، حاوی سقف منابع عمومی دولت به تفکیک درآمدها و مصارف بودجه و برنامه‌های اجرایی و اهداف کمی از جمله ترازهای عملیاتی، سرمایه‌ای و مالی صرفاً در قالب جداول کلان و تفصیلی به تفکیک جداول الزامات منابع و ارقام آن و جداول الزامات مصارف و ارقام آن، به همراه نسخه الکترونیکی با قابلیت خوانش و ویرایش رایانه‌ای حداکثر تا اول دی ماه هر سال به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. لازم به ذکر است الزامات مذکور علاوه بر مواردی که در قانون برنامه پنجساله جاری و قوانین بودجه‌ای وجود دارد، به طور خاصی در قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنواتی مصوب ۱۴۰۴/۹/۳۰ تعیین شده است و باید در جداول منعکس شود.

جداول لایحه و مصوبه مجلس باید حاوی استناد قانونی، موضوع، ردیف، رقم و سایر اطلاعات مرتبط با بودجه باشد و در صدر، ذیل یا حاشیه جداول هیچ حکم یا توضیحی درج نمی‌شود، به جز در مواردی که تبیین سیاست‌های اجرایی بودجه، در حدود قانون برنامه پنج ساله و سایر قوانین مصوب باشد. به علاوه مبتنی بر مصوبه مذکور جدول فروض برآورد منابع و مصارف ضمیمه شود.

با توجه به ترکیب فعلی قانون بودجه که بررسی شد، ظاهراً قانون‌گذار به طور خاص به وجود چهار عنصر در بودجه تأکید داشته است که عبارت‌اند از جدول الزامات منابع و مصارف، سقف منابع عمومی، ترازهای سه‌گانه عملیاتی، سرمایه‌ای و مالی و جدول فروض برآورد منابع و مصارف. بنابراین باید تأثیر این عناصر به طور خاص و البته سایر جداول بودجه بر مفهوم شاكلة بودجه سنجیده شود که در ادامه به تفکیک صورت می‌گیرد.

۲-۱. تغییر اعداد یا کاهش عناوین جداول الزامات منابع و مصارف

جداول الزامات منابع و مصارف که بر اساس قانون برای اولین بار ایجاد شد، مبتنی بر قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنواتی مصوب ۱۴۰۴/۹/۳۰ علاوه بر الزامات و احکام بودجه‌ای موجود در قوانین از جمله قانون برنامه پنجساله جاری و قوانین بودجه‌ای مشتمل بر ۴۵ الزام است.

این جداول برای اولین بار در قانون بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور پیش‌بینی شد. لازم به ذکر است این مهم در قانون بودجه سال ۱۴۰۵ به تفکیک منابع و مصارف درج شده است. به نظر یکی از شاخص‌های عدم تغییر شاکله بودجه، به طور خاص همین جدول است و بر این اساس هیچ‌گونه تغییری در مفاد آن مجاز نیست. این تغییر اعم از آن است که اعدادی از جداول ولو اندک تغییر نماید و یا آنکه عنوانی از آن به صورت کلی حذف شود. چراکه الزامات منابع و مصارف چهارچوب اصلی میزان درآمدها و هزینه‌های تعیین شده در سایر جداول را تعیین می‌کند و تغییر در آن را می‌توان یک تغییر اساسی در قانون بودجه دانست. اما افزودن یک عنوان جدید اشکالی ندارد.

۲-۲-۲. سقف منابع عمومی دولت

از عبارت مذکور می‌توان دو برداشت داشت؛ یک برداشت آن است که آنچه مورد نظر قانون‌گذار بوده، یک عدد به عنوان سقف مبلغ تعیین شده برای درآمدهای عمومی دولت است که دولت بر اساس آن جزئیات درآمدها را تعیین و هزینه‌ها را طوری تعیین نماید که از عدد تعیین شده تجاوز ننماید. اما برداشت دوم می‌تواند این‌گونه باشد که با توجه به استفاده قانون‌گذار از عبارت منابع که جمع‌واژه منبع است، باید هریک از منابع به صورت جزئی طرح و برای هریک 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. در صورت پذیرش برداشت دوم باید به این پرسش پاسخ داد که جزئیات منابع درآمدهای تا چه حدی باید مشخص باشد. به نظر حد مذکور باید این‌گونه تعریف شود که با توجه به فروض پیش‌بینی درآمدها که باید آن نیز تعیین شود و در ادامه مورد بحث واقع می‌شود، امکان صحت سنجی آن وجود داشته باشد. به‌علاوه بر اساس گزارش تفریق و قانون بودجه سال قبل امکان قیاس برای نمایندگان فراهم باشد تا بتوانند تحلیل نمایند. بنابراین سقف منابع عمومی تا حد مذکور نیز مقوم شاکله است و به نظر تغییر در آن منجر به تغییر شاکله می‌شود و مبتنی بر نظر شورای نگهبان مجاز نیست؛ مگر آنکه مجلس بدون کاهش سقف منابع عمومی با افزودن منبعی جدید، مصرفی نیز

برای آن در نظر بگیرد. باین حال به نظر در مواردی که این تغییر ناشی از عدم دقت یا تعیین اعداد مبتنی بر اطلاعات نادرست در برخی اجزاء بودجه باشد، بلاشکال است و نمی توان آن را غیرمجاز دانست.

۲-۳. ترازهای سه گانه بودجه

بر اساس استقرائی که می توان نسبت به طبقه بندی بودجه سالانه کل کشور داشت، منابع عمومی به سه دسته کلی درآمدهای عمومی، واگذاری دارایی های سرمایه ای و واگذاری دارایی های مالی و مصارف عمومی نیز به سه دسته کلی هزینه های عمومی، تملک دارایی های سرمایه ای و تملک دارایی های مالی قابل تقسیم است. به نظر بودجه مطلوب شایسته است طوری تنظیم شود که میزان درآمدهای عمومی با هزینه های عمومی، میزان درآمدهای ناشی از واگذاری دارایی های سرمایه ای با هزینه های ناشی از تملک دارایی های سرمایه ای و میزان درآمدهای ناشی از واگذاری دارایی های مالی با هزینه های ناشی از تملک دارایی های مالی برابر باشد تا در اصطلاح بودجه تراز شود. باین حال لازم به ذکر است در مصادیق استثنائی که برابری در موارد مذکور به دلیل تحقق هدفی خاص با اجازه قانون گذار ممکن نیست، ایجاد کسری در این سند قابل پذیرش است؛ اگرچه بودجه مطلوب محقق نمی شود.

برای برابری هر کدام از مقادیر سه گانه اصطلاحی ایجاد شده است. به طوری که اختلاف میزان درآمدهای عمومی و هزینه های عمومی نشان دهنده تراز عملیاتی خواهد بود. (پرهیزکاری و دیگران، ۱۴۰۰: ۳۵) بدیهی است در صورت برابری آن ها، تراز عملیاتی صفر، در صورت برتری میزان درآمدها تراز مثبت و در صورت برتری میزان هزینه ها تراز منفی است. برای سنجش میزان برابری درآمدهای ناشی از واگذاری دارایی های سرمایه ای با هزینه های ناشی از تملک دارایی های سرمایه ای اصطلاح «تراز سرمایه ای» و برای محاسبه میزان برابری درآمدهای ناشی از واگذاری دارایی های مالی با هزینه های ناشی از تملک دارایی های مالی نیز اصطلاح «تراز مالی» تأسیس شده است.

در قانون بودجه باید هریک 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 بلندمدت چه آسیب هایی می تواند به کشور وارد آورد. بنابراین ترازهای سه گانه مذکور را نیز می توان جزئی اصلی در شاکله بودجه دانست؛ به طوری که تغییر در آن ها موجب تغییر در شاکله بودجه می شود البته در مواردی که تراز منفی یا مثبت باشد و مجلس از طریق تغییر در آن در صدد ایجاد تراز صفر برآید، به دلیل تحقق بودجه مطلوب بلا اشکال است و نمی توان آن را غیر مجاز دانست.

۲-۴. جدول فروض برآورد منابع و مصارف

همان طور 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 می شود. از طرفی به نظر با تعیین این معیار در بودجه می توان از پیشنهاد اعداد غیرواقعی در سایر جداول جلوگیری نمود. منظور از فروض برآورد قیمت هایی است که برای عناصر تأثیرگذار در منابع و مصارف تعیین شده است و برای مثال می توان به قیمت هر بشکه نفت اشاره کرد. بر این اساس اگر این فروض دچار تغییر شود، سایر اعداد موجود در بودجه به صورت کامل دگرگون می شود؛ بنابراین جدول فروض برآورد منابع و مصارف نیز بر مفهوم شاکله بودجه مؤثر است و هیچ تغییری از سوی مجلس در این جدول ممکن نیست.

۲-۵. سایر جداول

در شکل کنونی قانون بودجه که در رویه تدوین آن به صورت واحدی رسیده است، تقسیم بندی های متفاوتی برای تنظیم برنامه مالی کشور ارائه می شود. از آنجاکه این تقسیمات اجزاء قانون بودجه را تشکیل می دهند، تغییر در آن ها می تواند منجر به تغییر شاکله بودجه و در نتیجه مغایرت با اصل ۵۲ قانون اساسی گردد.

در حال حاضر در قانون بودجه چندین تقسیم بندی اصلی در قالب جداول وجود دارد که به نظر چهار نوع تغییر در اجزاء این تقسیم بندی ها می تواند منجر به تغییر شاکله بودجه شود. اولاً اگر تقسیم بندی جدیدی در قالب جدول و یا به هر شکل دیگری به تقسیم بندی های موجود در قانون بودجه اضافه شد، می توان این تغییر را منجر به خدشه به شاکله بودجه دانست؛ چراکه ترکیب اجزاء بودجه را تغییر می دهد. ثانیاً اگر جزء جدیدی

به هر یک از اجزاء ساختارهای موجود اضافه شود، به دلیل تغییر ترکیب اجزاء بودجه، شاکله بودجه تغییر خواهد کرد که این مسئله به صورت جدی خود را در بودجه طرح‌های عمرانی نشان می‌دهد؛ زیرا نمایندگان به دنبال آن هستند که طرح‌های عمرانی منطقه خود را به نحوی در جدول مربوطه بگنجانند و برای آن ردیف بودجه اخذ کنند. ثالثاً اگر جزئی از ساختارهای موجود حذف شود نیز شاکله بودجه تحت تأثیر قرار می‌گیرد. رابعاً اگر تغییر در عدد یکی از اجزاء چشمگیر باشد نیز باید آن را منجر به تغییر شاکله دانست که البته باید میزان مجاز آن در قوانین مربوط تعیین شود. باین حال در فرض عدم وجود قانون می‌توان برای احراز تغییر اخیر شاخصی کلی طرح کرد که اگر تغییر عددی بیش از آن بود، شورای نگهبان مانع از این تغییر شود. به نظر برای این امر باید دو شاخص تعریف نمود. اول آنکه اگر تغییر در عدد یک جزء اگر به میزانی بود که اولویت میان اجزاء را تغییر داد، غیرمجاز شمرده شود. به عبارت دیگر اگر برای جزء «الف» ۱ میلیارد ریال و برای جزء «ب» ۹۰۰ میلیون ریال در نظر گرفته شده باشد، اگر عدد جزء «ب» به نحوی تغییر نماید که از ۱ میلیارد ریال بیشتر شود، غیرمجاز است. دوم آنکه اگر تغییر در عدد یک جزء به نحوی باشد که جایگاه آن را نسبت به میانگین تغییر دهد نیز باید غیرمجاز شمرده شود. به این صورت که اگر عدد یک جزء بیشتر از میانگین است بعد از تغییرات نیز باید بیشتر از میانگین باشد، اما اگر عدد جزئی کمتر از میانگین باشد بعد از تغییرات نیز باید از میانگین کمتر باشد.

نتیجه‌گیری

بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی، قانون بودجه با مشارکت مجلس شورای اسلامی و دولت باید تصویب شود. مشارکت این دو نهاد در فرآیند بودجه اقتضاء دارد حدود صلاحیت هریک مشخص باشد، اما این حدود به صورت مشخص در اصل مذکور تصریح نشده است و از این روی همواره مورد پرسش بوده است. شورای نگهبان نیز به عنوان نهاد مفسر رسمی در یکی از نظرات تفسیری خود به این منظور شاخصی تحت عنوان «شاکله بودجه» ابداع نموده است؛ به این صورت که اگر تغییرات مجلس منجر به تغییر در شاکله بودجه شود، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. اما این شورا مفهوم «شاکله بودجه» را تعریف ننموده و شاخصی نیز برای احراز آن ارائه ننموده است.

کشف دقیق مفهوم و شاخصه‌های شاکله بودجه در گرو کنکاشی در سیر تکوین این مفهوم است که از رهگذر تحلیل نظرات تفسیری پیشین شورای نگهبان حول اصل ۵۲ قانون اساسی و مسئله‌ی منجر به استفسار حاصل می‌شود. به طور کلی می‌توان دو معیار شامل رویکرد کلی بودجه و ساختار بودجه برای احراز شاکله بودجه ارائه داد.

رویکرد کلی حاکم بر بودجه، در قالب‌های گوناگونی ظهور پیدا می‌کند و تحت عناوین مختلفی طرح می‌گردد. لکن تمام این موارد در قالب نظام اولویت‌بندی قرار می‌گیرد که اعم از اولویت‌های موضوعی و اولویت سازوکارها است. ساختار بودجه نیز که امروزه در قالب جداول آن شکل گرفته است نیز به شناسایی مفهوم «شاکله بودجه» کمک می‌کند. بر این اساس جداول الزامات منابع و مصارف، سقف منابع عمومی دولت، ترازهای مالی، سرمایه‌ای و عملیاتی بودجه و جدول فروض برآورد منابع و مصارف اجزاء اصلی شاکله بودجه هستند و قاعدتاً هیچ تغییری در آن غیر از موارد استثنائی از سوی مجلس ممکن نیست. به علاوه تغییر در سایر جداول نیز مبتنی برای صیانت از شاکله بودجه باید مبتنی بر پنج شاخص صورت گیرد که عبارت‌اند از ممنوعیت ایجاد تقسیم‌بندی جدید، ممنوعیت حذف اجزاء، ممنوعیت افزودن جزء جدید، ممنوعیت خدشه به اولویت‌های عددی اجزاء و ممنوعیت تغییر جایگاه یک جزء نسبت به میانگین.

با این حال به نظر می‌رسد اجرایی‌شدن صیانت از شاکله بودجه، در گرو تصویب قانونی برای تعیین مفهوم و شاخص‌های آن باشد تا از این طریق گستره صلاحیت مجلس و دولت در تهیه، تصویب و اصلاح بودجه به صورت واضح مشخص شود و معیار عمل قرار گیرد.

فهرست منابع

منابع فارسی

۱. ابراهیمی نژاد، مهدی و فرجوند، اسفندیار (۱۳۸۷). بودجه از تنظیم تا کنترل. تهران: سمت.
۲. اشرفی پور، محمدعلی (۱۳۹۲). «آثار سیاست‌های مالی بر مصرف بخش خصوصی در ایران». مجله اقتصادی. شماره ۷ و ۸. صص ۷۲-۵۱.
۳. امنیت اقتصادی (۱۳۹۳). «کلیات لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور». امنیت اقتصادی. شماره ۱۰. صص ۱۴-۴.
۴. امنیت اقتصادی (۱۳۹۶). «کلیات لایحه بودجه کل کشور». امنیت اقتصادی. شماره ۴۶. صص ۲۲-۴.
۵. پرهیزکاری، سیدعباس؛ خسروی، میثم؛ معماریان، 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.
۶. پیرنیا، حسین (۱۳۴۴). مالیه عمومی و بودجه. چاپ سوم. تهران: کتابخانه ابن سینا.
۷. جمعی از نویسندگان (۱۴۰۱). حقوق بودجه: تحلیل نظام حقوقی حاکم بر تهیه، تصویب و تغییر بودجه در آینه قانون اساسی و رویه‌های شورای نگهبان. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۸. حبیب‌نژاد، سیداحمد و انصاری جم، حسن (۱۴۰۴). «مخرج مشترک نظریات تفکیک‌قوا (از تفکیک‌قوا در حقوق اساسی معاصر تا استقلال قوا در حقوق اساسی ایران)». تحقیق و توسعه در حقوق عمومی. شماره ۳. صص ۸۳-۱۱۰.
۹. رستمی، ولی (۱۴۰۰). مالیه عمومی. چاپ نهم. تهران: میزان.
۱۰. رستمی، ولی و سهرابی، حامد (۱۴۰۳). «بررسی اصول حاکم بر نظام بودجه‌ریزی در ایران و فرانسه». تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی. شماره ۲۲. صص ۹۹-۵۷.
۱۱. طاهری، آزاده سادات، عامری، فائزه و مرکز مالمیری، احمد (۱۳۸۸). «ابتکار قانونگذاری؛ بررسی آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در خصوص چگونگی ارائه طرح‌ها و لوایح قانونی». گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۹۸۴۰.
۱۲. غلامی، الهام و هژبر کیانی، کامبیز (۱۳۹۵). «بررسی کارایی سیاست‌های مالی انبساطی در ایران: مقایسه تطبیقی الگوی VAR خطی و آستانه‌ای». اقتصاد مالی. شماره ۳۵. صص ۲۵-۱.
۱۳. کردبیجه، محمد (۱۳۹۷). «بودجه و قاعده‌مندی سیاست‌های مالی». برنامه‌ریزی و بودجه. شماره ۱۴۰. صص ۹۷-۱۶۰.
۱۴. مویل، کوئن چی (۱۳۸۷). «ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان». ترجمه حسن وکیلان. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۹۴۲۶.
۱۵. نورایی، مهدی (۱۳۹۸). آشنایی با مفاهیم قانون اساسی، تحلیل برخی کلیدواژگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، واژه دولت. تهران، پژوهشکده شورای نگهبان

منابع انگلیسی

1. Kraan, Dirk-Jan (2008). "Programme budgeting in OECD countries." OECD Journal on budgeting 7. no. 4.

References

1. A Group of Authors (2022). *Budget Law: Analysis of the Legal System Governing the Preparation, Approval, and Amendment of the Budget in the Mirror of the Constitution and the Practices of the Guardian Council*. Tehran: Research Institute of the Guardian Council. (in Persian)
2. Ashrafi-pour, Mohammad Ali (2013). "The Effects of Fiscal Policies on Private Sector Consumption in Iran." *Economic Journal*, Nos. 7 & 8, pp. 51-72. (in Persian)
3. Ebrahimi Nejad, Mahdi & Farajvand, Esfandiar (2008). *Budget from Preparation to Control*. Tehran: SAMT. (in Persian)
4. Economic Security (2014). "Generalities of the National Budget Bill for the Year 1394." *Economic Security*, No. 10, pp. 4-14. (in Persian)
5. Economic Security (2017). "Generalities of the National Budget Bill." *Economic Security*, No. 46, pp. 4-22. (in Persian)
6. Gholami, Elham & Hojabr Kiani, Kambiz (2016). "An Examination of the Efficiency of Expansionary Fiscal Policies in Iran: A Comparative Comparison of Linear and Threshold VAR Models." *Financial Economics*, No. 35, pp. 1-25. (in Persian)
7. Habibnejad, Seyyed Ahmad & Ansari Jam, Hasan (2025). "The Common Denominator of Theories of Separation of Powers (From Separation of Powers in Contemporary Constitutional Law to Independence of Powers in Iranian Constitutional Law)." *Research and Development in Public Law*, No. 3, pp. 83-110. (in Persian)
8. Kordbacheh, Mohammad (2018). "Budget and Fiscal Policy Rule-Boundness." *Planning and Budget*, No. 140, pp. 97-160. (in Persian)
9. Kraan, Dirk-Jan (2008). "Programme budgeting in OECD countries." *OECD Journal on budgeting* 7. no. 4.
10. Moyel, Koen Chi (2008). "Improving the Efficiency of Parliamentary Legislative Procedures." Translated by Hassan Vakilian. *Research Center of the Islamic Consultative Assembly*, Serial No. 9426. (in Persian)
11. Nouraei, Mahdi (2019). *Introduction to the Concepts of Constitutional Law: An Analysis of Some Keywords of the Constitution of the Islamic Republic of Iran: The Term "State"*. Tehran: Research Institute of the Guardian Council. (in Persian)
12. Parhizkari, Seyyed Abbas; Khosravi, Meysam; Memarian, Mohammad Hossein; Sedighi, Alireza; Yarmohammadian, Naser & Abdollahi, Mohammad Reza (2021). "Review of the National Budget Bill for the Year 1401 : 2. Budget in Simple Language." *Report of the Research*

- Center of the Islamic Consultative Assembly*, Serial No. 17922. (in Persian)
13. Pirnia, Hossein (1965). *Public Finance and Budget*. 3rd ed. Tehran: Ibn Sina Library. (in Persian)
 14. Rostami, Vali & Sohrabi, Hamed (2024). "A Study of the Principles Governing the Budgeting System in Iran and France." *Research and Development in Comparative Law*, No. 22, pp. 57-99. (in Persian)
 15. Rostami, Vali (2021). *Public Finance*. 9th ed. Tehran: Mizan. (in Persian)
 16. Taheri, Azadeh Sadat; Ameri, Faezeh & Markaz-e Malmiri, Ahmad (2009). "Legislative Initiative; A Study of the Internal Regulations of the Islamic Consultative Assembly Regarding the Presentation of Bills and Legislative Proposals." *Report of the Research Center of the Islamic Consultative Assembly*, Serial No. 9840. (in Persian)