

تحلیل حقوقی بودجه‌ریزی در نظام جمهوری اسلامی ایران

عنوان پژوهش

گستره موضوعی صلاحیت رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کل کشور
(چالش شمول یا عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه)

شماره مسلسل: ۱۳۹۹۰۰۱۲

تاریخ: ۱۳۹۹/۱۲/۰۴



شناسنامه

عنوان:

تحلیل حقوقی بودجه‌ریزی در نظام جمهوری اسلامی ایران

گستره موضوعی صلاحیت رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کل کشور
(چالش شمول یا عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه)

نویسندگان:

محمدصادق فراهانی و کمال کدخدامرادی

ناظر علمی:

دکتر علی فتاحی زفرقندی

شماره مسلسل: ۱۳۹۹۰۰۱۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۲/۰۴

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

خلاصه مدیریتی	۲
مقدمه	۴
۱. رویکرد شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه	۶
۱-۱. فلسفه‌ی تصویب اصل ۷۵ قانون اساسی	۶
۱-۲. اطلاق عبارت «لوايح قانونی» مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی	۸
۱-۳. قیاس لایحه‌ی بودجه با لوايح غیرمالی	۸
۱-۴. شمول ضوابط عام قانونگذاری نسبت به لایحه بودجه	۹
۲. رویکرد عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه ۱۰	۱۰
۲-۱. عدم تحقق مسأله بار مالی نسبت به لایحه‌ی بودجه	۱۰
۲-۲. رویه عملی و نظریه مشورتی شورای نگهبان	۱۳
۲-۳. ماهیت اجرایی لایحه بودجه و اقتضائات آن	۱۶
جمع‌بندی	۱۷
یادداشت‌ها	۱۹
منابع	۲۲

خلاصه مدیریتی

اصل ۵۲ قانون اساسی، تهیه بودجه سالانه کل کشور را در اختیار دولت و رسیدگی و تصویب آن را در صلاحیت مجلس شورای اسلامی نهاده است. از سوی دیگر، اصل ۷۵ قانون اساسی، ارائه‌ی آن دسته از پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان مجلس نسبت به لوایح دولت که به افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدهای عمومی منتهی خواهد شد را منوط به تعیین طریق جبران درآمد یا تأمین هزینه‌ی جدید نموده است. نوشتار پیش‌رو در مقام تبیین این مسأله است که آیا لایحه‌ی بودجه‌ای که جهت رسیدگی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است، مشمول الزام مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی خواهد شد یا خیر و در واقع، اگر پیشنهاد یا اصلاحیه‌ی نمایندگان مستلزم افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدهای عمومی در لایحه‌ی بودجه باشد، پیش‌بینی طریق جبران درآمدها و تأمین هزینه‌ها از سوی ایشان ضروری است یا خیر؟

موافقان مشمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه‌ی بودجه معتقدند که اولاً اشراف و احاطه‌ی دولت نسبت به درآمدها و هزینه‌های عمومی کشور و بالتبع برخورداری از صلاحیت تهیه‌ی بودجه، مقتضی بر هم نخوردن توازن میان درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ی تنظیمی دولت، محدودیت صلاحیت ارائه‌ی پیشنهادات نمایندگان به پیشنهادهای فاقد بار مالی یا دارای بار مالی تأمین‌شده و در نهایت ممانعت از تحمیل تکلیف ما لایطاق بر دولت است؛ ثانیاً عبارت «لوائح قانونی» مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی به صورت مطلق به کار رفته است و لایحه‌ی بودجه را نیز در بر می‌گیرد؛ ثالثاً نظر به اینکه در شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لوایح غیرمالی تردیدی نیست، این اصل به طریق اولی لایحه‌ی بودجه که مصداق اجلای لوایح مالی به شمار می‌رود و بیش از دیگر لوایح، احتمال اضافه شدن بار مالی نسبت به آن وجود دارد را در بر می‌گیرد؛ رابعاً تفکیک ضوابط تشریح شده نسبت به بودجه با سایر قوانین، به معنای اخراج احکام بودجه از عموماً قانونگذاری مندرج در قانون اساسی نبوده و لایحه‌ی بودجه همچنان مشمول ضوابط عام قانونگذاری مجلس مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

مخالفان مشمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه‌ی بودجه نیز معتقدند که اولاً اطلاق عبارت «لوائح قانونی» مندرج در این اصل، منصرف از لایحه‌ی بودجه و ناظر به

شرایطی است که قانون بودجه‌ی مصوب و تأیید شده در کشور وجود دارد، هزینه‌ها و درآمدهای عمومی شفاف و مشخص‌اند، حال اگر پیشنهادها یا اصلاحات نمایندگان نسبت به لوایح قانونی سبب افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدهای مصوب شوند، لازم است تا منبع تأمین و جبران آنها مشخص شود، نه شرایطی که هنوز قانون بودجه‌ای برای سال آینده به تصویب نرسیده است و سنجه‌ای وجود ندارد؛ ثانیاً رویه‌ی عملی و نظریه‌ی مشورتی دادرسی اساسی جمهوری اسلامی ایران، دلالت بر عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه‌ی بودجه دارد؛ ثالثاً بنا بر نظر عده‌ای با توجه به اینکه بودجه یک سند اجرایی و در حیطه‌ی صلاحیت‌های قوه‌ی مجریه است، اقتضا دارد که مجلس پس از بررسی آن، در صورتی که بودجه را مطابق با مصالح کشور تشخیص دهد، آن را به تصویب برساند و در غیر این صورت آن را رد کند و در هیچ یک از دو حالت فوق، از حق دخل و تصرف در بودجه بدون رضایت دولت برخوردار نباشد. بنابراین، مداخلی برای بررسی شمول یا عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه‌ی بودجه برقرار نبوده و این لایحه تخصصاً از حیطه‌ی الزامات مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی خارج است.

مطابق با یافته‌های پژوهش حاضر و مبتنی بر ضوابط و معیارهای حقوقی به نظر می‌رسد هیچ یک از دو دیدگاه فوق به تنهایی از اتقان کافی برخوردار نبوده و مناسب‌ترین پاسخ به پرسش این پژوهش، عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه‌ی بودجه است، مشروط به آنکه فقدان الزام نمایندگان به ارائه‌ی طریق جبران کاهش درآمدها یا تأمین هزینه‌ها اولاً به مثابه مجوزی برای اعمال تغییرات گسترده در لایحه‌ی بودجه تعبیر نشود و — بر اساس ملاک‌هایی که در گزارش «ضوابط حاکم بر رسیدگی و تصویب لایحه بودجه» ذکر شد — منتهی به استحاله‌ی «لایحه‌ی بودجه» به «طرح بودجه» نگردد، ثانیاً تغییرات مذکور منجر به جابجایی قابل توجه سقف درآمدها و هزینه‌ها نگردد و منجر به برهم زدن توازن درآمدها و هزینه‌ها نشود.

مقدمه

مطابق با اصل ۵۲ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «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» در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، ابتکار بودجه‌ریزی منحصرراً در صلاحیت دولت قرار داده شده و این نهاد مکلف است با رعایت الزامات مندرج در اصل ۷۴ قانون اساسی^۱، بودجه‌ی پیشنهادی خود را پس از تصویب در هیئت وزیران در قالب لایحه‌ی قانونی به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

نظر تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ شورای نگهبان نیز در این رابطه مقرر می‌دارد: «بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط - در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه - می‌بایست به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد» از سوی دیگر، اصل ۷۵ قانون اساسی در مقام تحدید صلاحیت مجلس در رسیدگی و تصویب لوایح ارائه شده از سوی دولت مقرر می‌دارد:

«... پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد»

عبارت صدر اصل مبنی بر «... پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند...» مؤید آن است که صلاحیت مجلس در بررسی لوایح قانونی، محدود به رد یا تصویب لوایح نیست و این نهاد می‌تواند اصلاحاتی را نسبت به لوایح اعمال کند. با این حال مسأله‌ی حائز اهمیت آن است که نمایندگان مجلس نمی‌توانند پیشنهادهای و اصلاحاتی را نسبت به لوایح ارائه شده از سوی دولت مطرح کنند که منجر به کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی گردد، بدون آنکه مسیر جبران آن‌ها مشخص شده باشد. در واقع این اصل با در نظر گرفتن اقتضائات اجرایی و مالی و به منظور جلوگیری از تحمیل تکلیف مالایطاق بر دولت، «پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی» عنوان می‌کنند را مقید به عدم تقلیل درآمد عمومی یا علم افزایش هزینه‌ی عمومی نموده است. به صراحت اصل مزبور، این قبیل پیشنهادهای و اصلاحات تنها در صورتی قابل طرح در مجلس هستند که مسیر جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه‌ی جدید معلوم شده باشد. با کنار هم نهادن اصول ۵۲ و ۷۵ قانون اساسی که هر یک قسمی از محدودیت‌های حاکم بر فرآیند

۱. اصل ۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصلاحی ۱۳۶۸/۵/۶: «لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.»

تقنین در مجلس شورای اسلامی را مورد اشاره قرار می‌دهند، این سؤال به ذهن متبادر می‌گردد که آیا محدودیتی که مطابق با اصل ۷۵ قانون اساسی بر پیشنهادهای و اصلاحات نمایندگان در رسیدگی به لوایح قانونی در نظر گرفته شده است، لایحه‌ی بودجه را نیز در بر می‌گیرد یا پیشنهادهای و اصلاحات مربوط به این لایحه از شمول حکم مندرج در اصل ۷۵ مستثنی بوده و حتی اگر پیشنهادهای و اصلاحات نمایندگان کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی را در لایحه بودجه به دنبال داشته باشد، الزامی مبنی بر رعایت ضوابط اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به آنها وجود ندارد؟

به منظور پاسخ به سؤال مذکور (شمول یا عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه‌ی بودجه)، دو فرضیه‌ی عمده قابل طرح است: نخست آنکه، الزام مقرر در اصل ۷۵ قانون اساسی لایحه‌ی بودجه را نیز در بر می‌گیرد و از این منظر تفاوتی میان این لایحه و سایر لوایح قانونی وجود ندارد. بر همین اساس، پیشنهادهای و اصلاحات مربوط به لوایح بودجه که منجر به تحمیل هزینه‌های عمومی یا کاهش درآمدهای عمومی بدون تأمین منابع لازم برای آن یا عدم تعیین روش جبران آن باشد، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی خواهد بود. در مقابل، فرضیه‌ی دوم آن است که لایحه‌ی بودجه نسبت به سایر لوایح قانونی، واجد ویژگی‌های منحصر به فردی است که سبب می‌شود مشمول حکم مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی قرار نگیرد و به تبع آن در صورتی که مجلس لایحه‌ی بودجه را به نحوی تغییر دهد که مستلزم افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدها باشد، تعیین طریق جبران آن ضروری نخواهد بود.

گزارش پیش‌رو ضمن تشریح استدلال موافقان شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه‌ی بودجه (بخش نخست) و نیز استدلال مخالفان آن (بخش دوم) به جمع‌بندی نظرات پرداخته و رویکرد مختار خود را ارائه خواهد داد.

۱. رویکرد شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه

استدلال موافقان شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه‌ی بودجه و لزوم تعیین طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه در پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان مجلس نسبت به لایحه‌ی بودجه، بر چهار محور اصلی استناد به «فلسفه‌ی تصویب اصل ۷۵»، «اطلاق عبارت «لوائح قانونی» مندرج در اصل ۷۵»، «قیاس لایحه‌ی بودجه با لوایح غیرمالی» و «شمول ضوابط عام قانونگذاری نسبت به لایحه‌ی بودجه» استوار است که در ادامه به توضیح و تبیین هر یک از آنها خواهیم پرداخت.

۱-۱. فلسفه‌ی تصویب اصل ۷۵ قانون اساسی

بودجه مهم‌ترین ابزار مالی دولت در اداره‌ی جامعه به ویژه تخصیص بهینه‌ی منابع و توزیع عادلانه‌ی درآمدها است. به همین دلیل نیز اصل ۵۲ قانون اساسی، صلاحیت تهیه‌ی بودجه را بر عهده‌ی دولت نهاده است، چرا که این نهاد، در میان قوای سه‌گانه، بیشترین امکانات لازم برای پیش‌بینی هزینه‌ها و درآمدها را در اختیار دارد و می‌تواند مسائل پیچیده و ظریف انعکاس رقیمی فعالیت‌های خود را پیش‌بینی کند.^۱

واگذاری این صلاحیت به دولت در تعیین منابع درآمدی و برقراری توازن میان منابع و هزینه‌های عمومی و مدیریت اجرایی و مالی کشور ایجاب می‌کند که نمایندگان مجلس نتوانند پیشنهادها و اصلاحاتی را نسبت به لایحه‌ی بودجه مطرح کنند که موجب تحمیل بار مالی بر دولت شود و بدون تعیین طریق جبران آن، توازن بودجه را بر هم زند. از همین رو، اشراف و احاطه‌ی دولت نسبت به درآمدها و هزینه‌های عمومی کشور مقتضی آن است که اختیار مجلس شورای اسلامی نسبت به دخل و تصرف در درآمدها و هزینه‌ها محدود شود. یکی از این محدودیت‌ها، الزام مصرح در اصل ۷۵ قانون اساسی است که به موجب آن، تصویب پیشنهادها و اصلاحاتی که منجر به افزایش هزینه‌های عمومی یا کاهش درآمدهای عمومی شوند، منوط به پیش‌بینی روش جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه‌ی جدید است.

تبصره ۱ ماده ۲۱۶ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی الحاقی ۱۳۸۷/۹/۲۶ نیز در رابطه با پیشنهادهای نمایندگان نسبت به لایحه‌ی بودجه همسو با همین رویکرد مقرر

می‌دارد:

۱. قاضی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان، ۱۳۸۸، ص ۲۲۳.

«... پیشنهادهایی که منبع درآمد مشخصی نداشته باشد قابل طرح نخواهد بود.»

از سوی دیگر، بررسی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی گویای آن است که هدف از اساسی سازی اصل ۷۵ قانون اساسی آن بوده است که نمایندگان مجلس نتوانند با تصویب پیشنهادهای و اصلاحاتی که بار مالی دارد، در مدیریت و نظم مالی کشور اختلال ایجاد کرده و بر دولت، تکلیف مالیات بار کنند. نایب رئیس مجلس مبنا و فلسفه ی اساسی سازی اصل ۷۵ قانون اساسی را این چنین بیان می دارد:

«... چون آن کسی که به صورت روزانه و مستمر با مسائل درآمد و

هزینه سر و کار دارد [دولت است]. بنابراین اگر قوه ی مقننه

می خواهد به قوه ی مجریه پیشنهادی بدهد که مستلزم این است که

باید هزینه ها را بالا ببرد یا درآمدی را کم بکند، باید به او بگوید که

جای خالی را از کجا پر کند و نمی توانند بگویند ما تصویب کردیم

حالا خودت جایش را پیدا کن، این قابل عمل نیست ...»^۱

بدین ترتیب می توان گفت که مبنا و فلسفه ی حکم مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی مبنی بر الزام نمایندگان به تعیین طریق جبران کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه ی عمومی در پیشنهادهای و اصلاحات خود نسبت به لوایح قانونی دولت، ممانعت از برهم خوردن توازن میان درآمدها و هزینه های عمومی کشور و جلوگیری از تحمیل تکلیف مالیات بر دولت است که از مسیر پیش بینی سازوکار تقیید صلاحیت نمایندگان مجلس در ارائه ی پیشنهادهای و اصلاحات نسبت به لوایح بودجه سالانه نیز تحقق می یابد.

در مقام نقد این نظر باید گفت که استدلال به فلسفه تصویب اصل ۷۵ قانون اساسی در فضایی معنا پیدا می کند که درآمدها و هزینه های عمومی کشور در «قانون» بودجه مصوب پیش بینی شده باشد تا بر مبنای آن ارزیابی برهم خوردن توازن میان درآمدها و هزینه های مندرج در آن و تحمیل تکلیف مالیات بر دولت فراهم آید. بنابراین، سنجش تأمین فلسفه ی اصل ۷۵ قانون اساسی در مرحله تصویب «لایحه ی» بودجه که هنوز درآمدها و هزینه های عمومی کشور در آن برآورد نشده است، امکان پذیر نمی باشد.

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران،

اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۶۲، ص ۸۴۷

۲-۱. اطلاق عبارت «لوايح قانونی» مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی

بر اساس این دیدگاه، از آنجا که عبارت «لوايح قانونی» در اصل ۷۵ قانون اساسی به صورت مطلق به کار رفته و نظر به اینکه تا کنون قیدی مبنی بر مستثنی شدن لایحه‌ی بودجه از عبارت «لوايح قانونی»، گستره‌ی این اطلاق را محدود نساخته است، لذا حکم اصل ۷۵ قانون اساسی، لایحه‌ی بودجه را نیز در بر می‌گیرد و پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان مجلس نسبت به لایحه‌ی بودجه در صورتی که مستلزم کاهش درآمدها یا افزایش هزینه‌ها باشد، لازم است که طریق جبران آن را نیز معین نموده باشد.^۱

بر همین اساس، خارج کردن لوايح بودجه از عداد لوايح قانونی مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی صحیح به نظر نمی‌رسد و نمایندگان مجلس نمی‌توانند بدون تعیین شیوه‌ی جبران کاهش درآمد یا افزایش هزینه، پیشنهادها و اصلاحات منتهی به تقلیل درآمد یا افزایش هزینه را در لایحه‌ی بودجه بگنجانند.

در نقد این استدلال باید بیان کرد که اطلاق عبارت «لوايح قانونی» مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی، منصرف از لایحه‌ی بودجه و ناظر به شرایطی است که قانون بودجه‌ی مصوب و تأیید شده در کشور وجود دارد، هزینه‌ها و درآمدهای عمومی شفاف و مشخص‌اند، حال اگر پیشنهادها یا اصلاحات نمایندگان نسبت به لوايح قانونی سبب افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدهای مصوب شوند، لازم است تا منبع تأمین و جبران آنها مشخص شود. در واقع اطلاق عبارت لوايح قانونی و تمسک به آن در خصوص لزوم تعیین طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین افزایش هزینه برای پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان مجلس نسبت به لایحه‌ی بودجه، مربوط به درآمدها و هزینه‌هایی نیست که در مرحله‌ی بررسی لایحه‌ی بودجه پیش‌بینی می‌شوند بلکه مربوط به درآمدها و هزینه‌هایی است که پس از تصویب نهایی بودجه از سوی مجلس، ردای قانون بر تن نموده است.

۳-۱. قیاس لایحه‌ی بودجه با لوايح غیر مالی

برخی از حقوق‌دانان معتقدند که منطقی نیست نمایندگان نتوانند در مورد لوايح غیر مالی پیشنهادهایی بدهند که به کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ها منتهی شود، اما در

۱. جلالی، محمد و محمد قاسم تنگستانی، «نگاهی به اصل ۷۵ قانون اساسی با تأکید بر آرا و نظرهای شورای نگهبان (در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی تا دوره هشتم)»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۰، سال سوم، ۱۳۹۳، ص ۷۳.

مورد لایحه‌ی بوجه که اساساً ماهیتی مالی دارد و مدیریت و پیش‌بینی کارشناسی آن برعهده‌ی دولت است، این محدودیت برقرار نباشد.^۱ در واقع اعمال محدودیت اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه‌ی بودجه امری منطقی است؛ زیرا برجسته‌ترین مصداقی که با پیشنهادهای نمایندگان به افزایش هزینه‌های عمومی یا کاهش درآمدهای عمومی منتهی می‌شود، لایحه‌ی بودجه است. هر چند نسبت به سایر لوایح، احتمال فقدان بار مالی می‌رود اما در مورد لایحه‌ی بودجه بی‌شک مسأله‌ی بار مالی مطرح است، چرا که اساساً موضوع آن مالی است و می‌تواند توازن بودجه را بر هم زند. بر همین اساس باید گفت که اصل ۷۵ قانون اساسی پیش از هر چیز، در وهله‌ی اول ناظر به لایحه‌ی بودجه است.^۲ و نمی‌توان پیشنهادهای و اصلاحات مربوط به لوایح بودجه را از حکم اصل ۷۵ قانون اساسی مستثنی نمود.

این استدلال از این باب که در آن علت قیاس یکسان نیست، محل ایراد به نظر می‌رسد. توضیح آنکه، به هنگام بررسی لوایح مالی و غیرمالی غیر از لایحه‌ی بودجه، قانون بودجه‌ی مصوب و تأییدشده‌ی حاوی درآمدها و هزینه‌های عمومی وجود دارد که بتوان بر اساس آن، مشخص نمود که اعمال اصلاحات یا پیشنهادهای منجر به کاهش آن درآمدها یا افزایش هزینه‌ها خواهد شد یا خیر؛ حال آنکه به هنگام بررسی لایحه‌ی بودجه‌ای که برای اجرا در سال بعد تصویب می‌شود، اساساً قانون بودجه‌ای وجود ندارد که بتوان افزایش یا کاهش هزینه‌ها را بر اساس آن سنجید.

۱-۴. شمول ضوابط عام قانونگذاری نسبت به لایحه بودجه

اصل ۷۵ قانون اساسی، پنجمین اصل از مبحث دوم از فصل ششم قانون اساسی تحت عنوان «اختیارات و صلاحیت مجلس شورای اسلامی» است. از آنجا که در این مبحث هیچ حکم خاصی در مورد صلاحیت مجلس در تصویب بودجه به چشم نمی‌خورد، بنابراین اصولاً عمومات احکام این مبحث، حسب مورد شامل بودجه نیز باید دانسته شود. در واقع هرچند اختیارات مجلس در تصویب بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور، در

۱. رستمی ولی و الهه مرندی، «بررسی و تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانونگذاری مجلس».

فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۴، سال پنجم، ۱۳۹۵، صص ۱۲-۱۳.

۲. همان، صص ۱۲-۱۳.

مبحث دیگری و در اصل ۵۲ قانون اساسی آمده است اما از آنجایی که در آن اصل، احکام خاصی در مورد حدود صلاحیت مجلس و فرآیند مربوط نیامده است، لذا احکامی که قانونگذار ذیل عنوان «اختیارات و صلاحیت مجلس شورای اسلامی» درباره‌ی فرآیند و محدودیت‌های تصویب لوایح آورده است، حسب مورد شامل بودجه نیز خواهد بود و ضوابط مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه‌ی بودجه نیز مجری خواهد بود.^۱ این استدلال هرچند تفسیر قریب به صوابی از اصول قانون اساسی را ارائه می‌دهد اما از آن جهت که همسو با استدلال‌های سه‌گانه‌ی پیش به خروج تخصصی لایحه‌ی بودجه از مفاد اصل ۷۵ قانون اساسی التفات ندارد، محل خدشه است.

۲. رویکرد عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه

استدلال مخالفان شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه‌ی بودجه و طرفداران عدم لزوم تعیین طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه در پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان مجلس نسبت به لایحه‌ی بودجه، بر سه محور اصلی استناد به «عدم تحقق بار مالی نسبت به لایحه‌ی بودجه»، «رویه عملی و نظریه مشورتی شورای نگهبان» و «ماهیت اجرایی لایحه‌ی بودجه و اقتضائات آن» استوار است که در ادامه به توضیح و تبیین هر یک از آنها خواهیم پرداخت.

۲-۱. عدم تحقق مسأله بار مالی نسبت به لایحه‌ی بودجه

بر اساس تعاریف علمی ارائه شده، «بودجه» سندی است که پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های عمومی را در ظرف زمانی مشخصی برای اجرای عملیات معین به منظور نیل به اهداف معین و با قدرت اجرایی مشخص در بر دارد.^۲ از لحاظ قانونی نیز «بودجه سالانه کل کشور»، برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی

۱. نجفی‌خواه، محسن، و محمدبرزگر خسروی، «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه»، فصلنامه علمی پژوهشی برنامه‌ریزی و بودجه، شماره ۱۲۵، سال نوزدهم، ۱۳۹۳، ص ۳۳.

۲. پیرنیا، حسین، مالی عمومی: مالیات‌ها و بودجه، تهران: انتشارات امیرکبیر، چاپ هشتم، ۱۳۵۵، ص ۲۳۴.

درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود.^۱

بنابر تعاریف مذکور، بودجه سند پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های عمومی کشور است که در یک قسمت آن هزینه‌های عمومی برآورد و طبقه‌بندی می‌شود و در قسمت دیگر آن، منابع لازم جهت تأمین این مخارج پیش‌بینی می‌گردد. در همین راستا شورای نگهبان نیز در بند «۴» نظر شماره ۱۰۸۹۵ مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۹ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ کل کشور در مقام تبیین مفهوم بودجه برآمده است. مطابق با این نظر:

«... 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.»

از سوی دیگر طبق اصل ۷۵ قانون اساسی، پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان که به کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، تنها در صورتی قابل طرح در مجلس است که طریق جبران کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌ی مذکور در آن مشخص شده باشد.

مسأله‌ی حائز اهمیت در این باره، تعیین مفهوم دو اصطلاح «درآمد عمومی» و «هزینه‌های عمومی» مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی است. پیش از هر چیز باید به این سؤال پاسخ داد که منظور از این دو عبارت، درآمدها و هزینه‌های پیش‌بینی شده در لایحه‌ی بودجه است یا منظور، درآمدها و هزینه‌هایی است که پس از تصویب نهایی بودجه از سوی مجلس، ردای قانون بر تن نموده و در ارائه‌ی پیشنهادها و اصلاحات، ملاک وقوع یا عدم وقوع بار مالی قرار می‌گیرند؟ به عبارت دیگر، مفهوم بار مالی را با چه سنجه‌ای باید ارزیابی نمود؟ با بودجه‌ای که هنوز به تصویب مجلس نرسیده و قطعیت نیافته است یا بودجه‌ای که تبدیل به قانون شده و درآمدها و هزینه‌های مندرج در آن قطعیت یافته است؟ در پاسخ به این سؤالات باید گفت که در نظام حقوقی ایران، آن درآمد و هزینه‌ای، درآمد و هزینه‌ی موجودیت یافته تلقی می‌شود و ملاک تشخیص بار مالی قرار می‌گیرد که از سوی دولت پیش‌بینی، از جانب مجلس تصویب و — حسب مورد — توسط شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت نظام به تأیید رسیده باشد. در واقع، دو اصطلاح

۱. مقتبس از ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱.

«درآمد عمومی» یا «هزینه عمومی» که پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان نسبت به لوایح ارائه شده از سوی دولت نباید موجب تقلیل یا افزایش آنها شوند، با عنایت به مفهوم بودجه به مثابه سند پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های عمومی کشور، اساساً در قانون بودجه سالانه کل کشور موجودیت می‌یابند و بر همین اساس، سنجش و ارزیابی پیشنهادها و اصلاحاتی که منجر به کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌شوند، هنگامی میسر می‌شود که در قانون بودجه به واسطه تصویب در مجلس شورای اسلامی و حسب مورد تأیید شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت نظام پیش‌بینی و تخمین زده شده باشد. در نتیجه با توجه به آنکه لازم است برای ارزیابی پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان، قانون بودجه‌ی مصوب و تأییدشده‌ای وجود داشته باشد تا کاهش درآمدها و هزینه‌ها نسبت به درآمدها و هزینه‌های مندرج در آن سنجیده شود - چنانکه نسبت به لوایح غیر از بودجه وجود دارد- و این ملاک در مرحله‌ی رسیدگی به لایحه‌ی بودجه‌ی سال آینده وجود ندارد، بنابراین ارزیابی کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی نسبت به پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان اساساً موضوعیت پیدا نمی‌کند و در نتیجه پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان در خصوص لایحه‌ی بودجه از موضوع اصل ۷۵ قانون اساسی خارج است.

در همین راستا، ماده ۱۰ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ در مقام تعریف اصطلاح «درآمد عمومی»، این اصلاح را چنین تعریف نموده است: «درآمد عمومی عبارت است از درآمدهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی و درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت و سایر درآمدهایی که در **قانون بودجه کل کشور** تحت عنوان درآمد عمومی منظور می‌شود».

استدلال مذکور هرچند با تمییز صحیح اصلاحات و پیشنهادهای منتهی به اعمال تغییرات در «قانون بودجه» از موارد منتهی به اعمال تغییرات در «لایحه‌ی بودجه» مانع از شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه‌ی بودجه می‌شود، لکن از آن جهت که با تجویز تصویب چنین پیشنهادها و اصلاحاتی بدون الزام به پیش‌بینی محل تأمین و جبران آنها، راه را برای برهم خوردن توازن میان هزینه‌ها و درآمدها در لایحه‌ی بودجه هموار می‌سازد، محل ایراد است.

۲-۲. رویه عملی و نظریه مشورتی شورای نگهبان

در سال ۱۳۶۴ رئیس کمیسیون برنامه و بودجه وقت مجلس در استفساریه شماره ۴۰۶ اب مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۶، در خصوص شمول مفاد اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لوائح بودجه از شورای نگهبان به شرح زیر تقاضای اظهار نظر نمود:

«همه ساله در بحث بودجه پیشنهادهایی از سوی نمایندگان محترم مجلس مبنی بر افزایش هزینه‌های جاری و یا عمرانی مطرح می‌گردد که منبع تامین اعتبار آن معین نیست و گاهی زائد بر سقف بودجه پیشنهادی دولت نیز می‌باشد و برخی از آقایان معتقدند اصل ۷۵ ناظر بر لایحه بودجه نبوده و در لایحه بودجه می‌توان پیشنهاد افزایش هزینه بدون مشخص کردن منبع تأمین اعتبار آن هزینه را مطرح کرد. علیهذا خواهشمندم نظر شورای محترم نگهبان را در رابطه با این اصل بیان فرمائید.»

بر اساس اصل ۹۸ قانون اساسی، صلاحیت تفسیر قانون اساسی بر عهده‌ی شورای نگهبان است. وفق این اصل، حد نصاب لازم برای تفسیر رسمی اصول قانون اساسی ۹ رأی است. حال چنانچه در بررسی استفسار به عمل آمده از اصول قانون اساسی، نظر اکثریت اعضاء شورا بر تفسیری خاص استقرار یابد، اما تعداد قائلین به آن نظر کمتر از ۹ نفر باشد، به آن نظر اصطلاحاً نظریه‌ی مشورتی گفته می‌شود.^۱ در همین راستا شورای نگهبان در اظهار نظر شماره ۵۵۹۹ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷ در مقام پاسخ به استفساریه‌ی مذکور مقرر داشت:

«پس از بحث و بررسی، نظر مشورتی اکثریت بر این است که اصل ۷۵ قانون اساسی ناظر به پیشنهادهای نمایندگان در لایحه بودجه نمی‌باشد.»

ممکن است گفته شود که شورای نگهبان در مقام انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی، بر خلاف اظهار نظر مشورتی یاد شده، پیشنهادهای و اصلاحات

۱. بهادری جهرمی، محمد، شرح قانون اساسی؛ شرح اصل نود و هشتم قانون اساسی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۷، صص ۴۲-۴۳.

نمایندگان مجلس نسبت به بودجه را با ایراد بار مالی موضوع اصل ۷۵ قانون اساسی مواجه ساخته است. با این حال، باید به این نکته توجه داشت که رویه‌ی عملی و نظرات شورای نگهبان در این باره حاکی از آن است که این شورا مواردی که پیشنهادهای یا اصلاحات نمایندگان در موضوعات بودجه‌ای را مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی اعلام نموده است، ناظر به پیشنهادهای و اصلاحاتی است که نمایندگان در رابطه با قانون بودجه و نه لایحه‌ی بودجه مطرح ساخته‌اند. به عبارت دیگر، ایرادات شورای نگهبان پیرامون پیشنهادهای و اصلاحات نمایندگان مجلس، ناظر به مرحله‌ی پس از تصویب لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی و تبدیل آن به قانون بودجه است، نه ناظر به بررسی لایحه‌ی بودجه و پیش از تصویب آن.

رویه‌ی عملی مذکور، نمایانگر برداشت واحد دادرس اساسی جمهوری اسلامی ایران در بازه‌ی زمانی فعالیت خود، از محتوای اصل ۷۵ قانون اساسی و حدود حکم این اصل نسبت به پیشنهادهای و اصلاحاتی است که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی مطرح می‌کنند.

برای نمونه^۱ می‌توان به بند (۳) و بند (۴) نظر شماره ۹۶/۱۰۲/۳۸۸۸ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۹ شورای نگهبان پیرامون طرح «اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور» اشاره کرد که مقرر می‌دارد:

«۳- جزء ۶ بند (د) ماده واحده، اعطای اختیار اصلاح بودجه به وزارت نیرو، در خصوص شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های استانی موضوع این بند، به دلیل ذکر میزان کلی بودجه این شرکت‌ها در قانون بودجه، با توجه به نظریه تفسیری فوق‌الذکر مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد. علاوه بر ایراد فوق، چون به تقلیل درآمد عمومی نیز می‌انجامد و طریق جبران کاهش درآمد تأمین نشده است لذا مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.

۴- جزء ۷ بند (د) ماده واحده، چون به تقلیل درآمد عمومی می‌انجامد و طریق جبران کاهش درآمد تأمین نگردیده است لذا مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.»

با این وجود، ممکن است ادعا شود شورای نگهبان در یک مورد و آنهم در نظر شماره ۵۹۹۹ مورخ ۱۳۷۲/۱۲/۲۳ در مقام انطباق «لایحه بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور»، ضمن ایراد به بند «الف» تبصره (۵۳) این لایحه که مقرر داشته بود:

«الف - تبصره ۸۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۲^۱ به شرح زیر اصلاح می‌شود: ۱- به دولت اجازه داده می‌شود از تاریخ ۱۳۷۳/۱/۱ در ازای صدور و تمدید هر گذرنامه عادی در داخل کشور، به ترتیب مبلغ پنجاه هزار ریال و دو هزار ریال دریافت و به حساب درآمد عمومی کشور منظور نماید. ۲. دولت موظف است ظرف مدت یک ماه از تاریخ تصویب این قانون لایحه موارد معافیت را تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید»

را مغایر اصول ۷۴ و ۷۵ قانون اساسی اعلام کرد و مقرر داشت:

«ردیف ۲ بند الف تبصره ۵۳ مغایر اصول ۷۴ و ۷۵ قانون اساسی شناخته شد».

حال آنکه با بررسی دقیق‌تر مورد مزبور مشخص می‌شود که ایراد شورای نگهبان نه ناظر به «لایحه بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور» که مربوط به «قانون بودجه سال ۱۳۶۲ کل کشور» بوده است. توضیح آنکه قانونگذار در بند «الف» تبصره (۵۳) لایحه بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور، اقدام به اصلاح تبصره ۸۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۲ نموده است و شورای نگهبان همسو با نظریه‌ی مشورتی خود ایرادی به لایحه‌ی بودجه سال ۱۳۷۳ نگرفته است.

بدین ترتیب، بررسی رویه عملی شورای نگهبان در مقام انطباق مصوبات مجلس با اصل ۷۵ قانون اساسی بیانگر آن است که این شورا تاکنون نسبت به لوایح ۴۰ گانه‌ی بودجه کل کشور، ایراد بار مالی موضوع اصل ۷۵ قانون اساسی وارد نساخته و رویه عملی خود

۱. تبصره ۸۵ - ۱ به دولت اجازه داده می‌شود از تاریخ ۱۳۶۲، ۱، ۱ در ازاء صدور هر گذرنامه عادی مبلغ بیست هزار (۲۰،۰۰۰) ریال از بابت صدور، دریافت و به حساب درآمد عمومی کشور منظور نماید. ۲ - دولت موظف است ظرف مدت یک ماه از تاریخ تصویب این قانون لایحه موارد معافیت را تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید.

را همسو با نظر مشورتی شماره ۵۵۹۹ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷ رقم زده است. البته گفتنی است که این استدلال از آن جهت که نه در مقام یک «دلیل» و به صورت مستقل، بلکه تنها به عنوان یک «مؤید» قابل استناد است، توان اثبات عدم شمول اصل ۷۵ نسبت به لایحه‌ی بودجه را به تنهایی ندارد.

۲-۳. ماهیت اجرایی لایحه بودجه و اقتضائات آن

استدلال دیگر ناظر به عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه‌ی بودجه، استناد به ماهیت اجرایی این لایحه و بالتبع، محدودیت حق مجلس شورای اسلامی به تأیید یا رد صرف آن است. در توضیح این استدلال باید گفت، از آنجا که تهیه و تنظیم بودجه بر عهده‌ی دولت است، مسأله‌ی بودجه امری کاملاً اجرایی تلقی شده و در حیطه‌ی صلاحیت‌های قوه‌ی مجریه قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، بودجه و مسائل بودجه‌ای از شئون اصلی قوه‌ی مجریه است و از همین رو، لایحه‌ی بودجه، لایحه‌ی اجرایی است و نه تقنینی و دخالت قوه‌ی مقننه در مسأله‌ی بودجه صرفاً از باب نظارتی است که مجلس به نمایندگی از مردم بر آن اعمال می‌کند. بر این اساس، مفاد اصل ۵۲ قانون اساسی مبنی بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی در «رسیدگی و تصویب» لایحه‌ی بودجه، این چنین اقتضا دارد که مجلس پس از بررسی لایحه‌ی بودجه، در صورتی که بودجه را مطابق با مصالح کشور تشخیص دهد، آن را به تصویب می‌رساند و در غیر این صورت آن را رد می‌کند و در هیچ یک از دو حالت فوق، از حق دخل و تصرف در بودجه بدون رضایت دولت برخوردار نیست.^۱

بر اساس این دیدگاه، پیشنهادها و اصلاحات مجلس نسبت به لایحه‌ی دولت از دو حال خارج نیست: یا دولت موافق با پیشنهادها و اصلاحات مجلس است یا نظری مخالف نسبت به آنها دارد. در حالت نخست، اختلافی رخ نخواهد داد، لکن در حالت دوم، از آنجا که هرگونه تغییر در لایحه‌ی بودجه بدون رضایت دولت یا الزام دولت به هزینه کردن درآمدها در موارد خاص بدون رضایت آن از سوی مجلس، دخالت قوه‌ی مقننه

۱. علی محمد فلاح‌زاده و همکاران، تفکیک مرزهای تقنین و اجراء؛ تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۱، ص ۲۹۷.

در صلاحیت‌های قوه‌ی مجریه و خروج آن از حدود صلاحیت‌های خود مندرج در قانون اساسی تلقی می‌شود، مجلس صرفاً از حق رد لایحه و بازگرداندن آن به دولت برخوردار است نه اعمال علی‌الرأس تغییرات یا الزام دولت به اعمال آنها. بنابراین با توجه به اینکه اساساً امکان اعمال تغییرات و پیشنهادهای بودجه‌ی بدون رضایت دولت وجود ندارد، مداخلی برای بررسی شمول یا عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه‌ی بودجه برقرار نبوده و این لایحه تخصصاً از حیطه‌ی الزامات مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی خارج است.

این استدلال از آن جهت که اختیار مجلس شورای اسلامی در امر «رسیدگی بودجه» مندرج در اصل ۵۲ قانون اساسی را بی‌معنا می‌سازد، منطبق با ضوابط حاکم بر رسیدگی به قانون بودجه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نمی‌باشد. توضیح آنکه، هرچند بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی، صلاحیت ابتکار لایحه‌ی بودجه به دولت اعطا شده است اما قانون‌گذار اساسی، صلاحیت «رسیدگی و تصویب بودجه» را به نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی واگذار کرده است. واگذاری این صلاحیت چنین اقتضای کند که مجلس با در نظر گرفتن مصالح و منافع عمومی کشور در دو سطح «رسیدگی به کلیات» و «رسیدگی به جزئیات» به بررسی لایحه‌ی بودجه‌ی تقدیمی از سوی دولت اقدام کند. در تأیید این مطلب، بند (۷) سیاست‌های کلی قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری مورخ ۱۳۹۸/۷/۶ نیز ضمن پیش فرض گرفتن اختیار مجلس در رسیدگی به لایحه بودجه، بر لزوم «تعیین محدوده‌ی اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور (پیش‌بینی درآمدها، هدف‌گذاری‌ها، موارد هزینه و...)» با تصویب قانون لازم و اصلاح آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس» تصریح کرده است و بر خلاف این نظر، اصل صلاحیت رسیدگی به لایحه‌ی بودجه را برای مجلس شورای اسلامی به رسمیت شناخته است.

جمع‌بندی

با بررسی ابعاد مختلف مسأله و در مقام جمع‌بندی نظرات موافقان و مخالفان شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه‌ی بودجه می‌توان گفت که موافقان شمول اصل ۷۵ نسبت به لایحه بودجه با استناد به فلسفه‌ی تصویب اصل ۷۵ قانون اساسی

و تمسک به اطلاق عبارت «لوائح قانونی» مندرج در اصل ۷۵ و همچنین قیاس لایحه‌ی بودجه با لوایح غیرمالی و استدلال به شمول ضوابط عام قانونگذاری نسبت به لایحه‌ی بودجه معتقدند که الزام مقرر در اصل ۷۵ قانون اساسی لایحه‌ی بودجه را نیز در بر می‌گیرد و بر همین اساس، پیشنهادها و اصلاحات مربوط به لوایح بودجه که منجر به تحمیل هزینه‌های عمومی یا کاهش درآمدهای عمومی بدون تأمین منابع لازم برای آن یا عدم تعیین روش جبران آن باشد، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی خواهد بود. در مقابل، مخالفان عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه با استدلال بر عدم تحقق مسأله‌ی بار مالی نسبت به لایحه‌ی بودجه و همچنین استناد به رویه‌ی عملی شورای نگهبان مبنی بر عدم ایراد اصل ۷۵ به لوایح ۴۰ گانه‌ی بودجه کل کشور و همسو بودن نظریه مشورتی با رویه عملی و ماهیت اجرایی قلمداد کردن لایحه بودجه و پذیرش اقتضائات آن بر این عقیده هستند که ارائه پیشنهاد و اصلاحات در خصوص لوایح بودجه ولو اینکه منجر به کاهش درآمد عمومی شده یا افزایش هزینه عمومی را به دنبال داشته باشد و طریق جبرانی برای کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز پیش‌بینی نشده باشد، مغایرتی با اصل ۷۵ قانون اساسی ندارد.

بنا بر توضیحات مذکور و از آنجا که در میان استدلال‌های ذکر شده، استدلال نخست مخالفان (عدم تحقق مسأله‌ی بار مالی نسبت به لایحه‌ی بودجه)، تصویر قریب به صواب‌تری از اصل ۷۵ و لایحه‌ی بودجه ارائه می‌دهد، به نظر می‌رسد مناسب‌ترین پاسخ به پرسش پژوهش حاضر، عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه‌ی بودجه باشد، مشروط به آنکه فقدان الزام نمایندگان به ارائه‌ی طریق جبران کاهش درآمدها یا تأمین هزینه‌ها اولاً به مثابه مجوزی برای اعمال تغییرات گسترده در لایحه‌ی بودجه تعبیر نشود و منتهی به استحالهِ «لایحه‌ی بودجه» به «طرح بودجه» نگردد که نتیجه‌ی آن مغایرت با اصل ۷۴ قانون اساسی و صلاحیت دولت در تهیه لایحه‌ی بودجه مذکور در اصل ۵۲ قانون اساسی است، ثانیاً تغییرات مذکور منجر به جابجایی قابل توجه سقف درآمدها و هزینه‌ها نگردد تا منجر به نقض توازن درآمدها و هزینه‌ها نشود.

یادداشت‌ها

۱. به عنوان شاهد مثال‌های دیگر می‌توان به نظرات ذیل اشاره داشت:

۱- شورای نگهبان در نظر شماره ۱۳۲۷ مورخ ۱۳۶۸/۹/۵ در خصوص طرح اصلاح بند (د) تبصره (۵۱) قانون بودجه سال ۱۳۶۸ کل کشور، مصوب ۱۳۶۸/۹/۵ مجلس شورای اسلامی که مقرر می‌داشت: «ماده واحده- به موجب این قانون، بند (د) تبصره (۵۱) قانون بودجه سال ۱۳۶۸ کل کشور به شرح زیر اصلاح می‌گردد: د- انجام تقسیمات کشور در حد تصحیح دهستان‌های ایجادشده و ایجاد بخش‌ها و مطالعه و تصویب شهرستان‌های جدید در سال ۱۳۶۸ از شمول این تبصره مستثنی خواهند بود. تبصره ۱- اجراء شهرستان‌هایی که مطابق ماده فوق به تصویب هیئت وزیران می‌رسد منوط است به تأمین اعتبار لازم از محل امکانات و صرفه‌جویی‌هایی در اعتبارات مربوطه. کسری اعتبار ناشی از تشکیل شهرستان‌های فوق‌الذکر از محل اعتباری که به صورت ردیف جداگانه در لایحه بودجه سال ۱۳۶۹ کل کشور منظور می‌گردد قابل تأمین می‌باشد» را مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی دانست و اعلام کرد: «قسمت اخیر تبصره (۱) بند (د) اصلاحی از این جهت که منبع کسری اعتبار ناشی از تشکیل شهرستان‌های مذکور را تأمین نکرده، خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.»

۲- شورای نگهبان در نظر شماره ۷۳۹۹ مورخ ۱۳۷۳/۱۰/۲۸ در خصوص لایحه اصلاح بند (ه) تبصره (۷) قانون بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور، مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۴ مجلس شورای اسلامی که بیان می‌داشت: «به وزارت کار و امور اجتماعی اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۷۳ بر اساس ماده (۱۵۴) قانون کار از کلیه کارگاه‌های مشمول قانون کار که نتوانند نسبت به ایجاد فضای ورزشی، فرهنگی و تفریحی در داخل کارگاه خود اقدام نمایند، به ازای هر نفر دوازده هزار (۱۲/۰۰۰) ریال سالانه دریافت و به حساب درآمد عمومی کشور نزد خزانه‌داری کل موضوع ردیف (۴۱۹۹۴۵) قسمت سوم این قانون واریز نمایند و معادل صد درصد (۱۰۰٪) وجود واریزی فوق از محل اعتبار ردیف (۳۰۵۰۱۲۴۶) قسمت دوم پیوست شماره (۱) این قانون به وزارت مذکور اختصاص داده می‌شود تا صرف ایجاد و توسعه اماکن ورزشی، فرهنگی و تفریحی نماید» را مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخت و اعلام کرد: «ماده واحده از این نظر که اجازه مصرف صد درصد وجوه دریافتی را به وزارت کار و امور اجتماعی داده است و با توجه به اسناد ارسالی در لایحه دولت نیامده است و به تقلیل درآمد عمومی می‌انجامد و طریق جبران کاهش آن معلوم نشده است، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.»

۳- شورای نگهبان در نظر شماره ۲۷۱ مورخ ۱۳۷۴/۲/۱۸ در خصوص طرح تجدیدنظر در واگذاری خودروهای دولتی موضوع تبصره (۱۳) قانون بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور، مصوب ۱۳۷۴/۲/۱۷ مجلس شورای اسلامی که بیان می‌داشت: «ماده واحده- به موجب این قانون وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است ظرف سه ماه از تاریخ تصویب این قانون، یک هیئت کارشناسی پنج‌نفره که حداقل یک نفر از آنها قاضی با معرفی قوه قضائیه می‌باشد اسناد واگذاری کلیه خودروهای موضوع تبصره (۱۳) قانون بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور را بررسی و موارد غبن دولت را نسبت به قیمت روز انجام معامله، مشخص و به دستگاه ذیربط جهت پرداخت مابه‌التفاوت قیمت توسط خریدار به خزانه‌داری کل اعلام نماید. تبصره ۱- آن دسته خودروهایی که در جهت بازخریدی کارکنان، واگذارشده از شمول این قانون مستثنی

می‌باشد. تبصره ۲- در صورت عدم پذیرش قیمت کارشناسی جدید، خریدار می‌تواند عین خودرو را در وضعیت زمان واگذاری مسترد نماید» را مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی دانست و اعلام کرد: «کارشناسی مذکور در ماده واحده به لحاظ اینکه به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و نحوه تأمین آن معلوم نشده است، خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی است و لازم است نحوه تأمین آن ولو از طریق درآمد حاصل از اجرای همان طرح معلوم شود.»

۴- شورای نگهبان در نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۹۳۳ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ در خصوص لایحه الحاق شش تبصره به ماده (۱) قانون اصلاح ماده (۶۰) و جدول شماره (۲) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور، مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۱۹ مجلس شورای اسلامی که بیان می‌داشت: «تبصره ۴- به دولت اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۸۳ علاوه بر مجوزهای قانونی قبلی معادل یک میلیارد و پانصد میلیون (۱/۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار از مازاد درآمد ارزی سال ۱۳۸۳ یا از حساب ذخیره ارزی را برای طرح‌های زیر برداشت و استفاده نماید.

۱- معادل ریالی دویست و پنجاه میلیون (۲۵۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار جهت احداث و تکمیل آزادراه‌های کشور
۲- معادل ریالی دویست و پنجاه میلیون (۲۵۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار جهت تکمیل و توسعه شبکه آبرسانی به روستاهای کشور به صورت استانی

۳- معادل ریالی یکصد میلیون (۱۰۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار جهت تکمیل و توسعه احداث طرح‌های آبرسانی و شبکه توزیع آبرسانی شهرهای زیر پنجاه هزار نفر جمعیت به صورت استانی

۴- معادل ریالی دویست میلیون (۲۰۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار برای احداث و تکمیل راه‌های روستایی کشور به صورت استانی

۵- معادل ریالی دویست میلیون (۲۰۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار برای تکمیل طرح‌های بیمارستانی با اولویت تخت‌های ای. سی. یو (ICU) و سی. سی. یو (CCU) و اورژانس‌های بین راهی و پرداخت بدهی دولت به بیمه خدمات درمانی

۶- معادل ریالی دویست میلیون (۲۰۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار برای تکمیل طرح‌های قانون الزام دولت به جبران عقب‌ماندگی‌های استان‌ها و مناطق توسعه‌نیافته کشور

۷- معادل ریالی دویست میلیون (۲۰۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار برای نوسازی و بازسازی مدارس فرسوده کشور با سیستم‌های ساختمانی پیشرفته برای مقابله با خطرات ناشی از زلزله

۸- معادل ریالی یکصد میلیون (۱۰۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار برای بهسازی روستاها و تقویت دهیاری‌ها به صورت استانی.

تبصره ۵- به دولت اجازه داده می‌شود به منظور بازپرداخت بدهی‌های قطعی دولت به بانک کشاورزی تا سقف پانصد میلیون (۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار از محل حساب ذخیره ارزی برداشت نماید. تبدیل به نام مذکور به ریال با هماهنگی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و حداکثر ظرف مدت بیست و چهار ماه انجام خواهد شد» را مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی قلمداد کرد و اعلام داشت: «چون تبصره‌های (۴) و (۵) در لایحه دولت نبوده و موجب افزایش هزینه عمومی است و طریق تأمین آن معلوم نشده است، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.»

۵- شورای نگهبان در نظر شماره ۸۳/۳۰/۷۱۷۸ مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۹ در خصوص طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱) قانون اصلاح ماده (۶۰) و جدول شماره (۲) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۹ مجلس شورای اسلامی را مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی دانست و اعلام کرد: «نظر به اینکه مطابق اصل ۷۵ قانون اساسی طرح‌های قانونی که به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران آن معلوم شده باشد و در این مصوبه نسبت به جبران آن اقدامی نشده است، بنابراین مغایر این اصل قانون اساسی شناخته شد. و همچنین مطابق اصل ۵۲ و تفسیر معموله از آن اصل، بودجه سالانه کل کشور و متمم آن باید از طریق دولت تهیه و برای رسیدگی به مجلس شورای اسلامی تصویب گردد؛ لذا این مصوبه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.»

۶- شورای نگهبان در نظر شماره ۸۶/۳۰/۲۴۶۳۷ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۱۲ در خصوص لایحه الحاق یک جزء به بند (ه) تبصره (۱۳) قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۲ مجلس شورای اسلامی که اعلام می‌داشت: «ماده واحده- جزء (۲) به شرح ذیل به بند (ه) تبصره (۱۳) قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور الحاق و متن بند (ه) مذکور به عنوان جزء (۱) منظور می‌گردد: ۲- وزارت نفت مکلف است یک هزار و دویست میلیارد (۱/۲۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال اعتبار مورد نیاز برای احداث جاده‌های مرزی و ابنیه فنی، استحکام و انسداد مرزها، تقویت امنیت استان‌ها، تقویت و توسعه زیرساخت‌های دولت الکترونیک و پرداخت تعهدات سنوات قبل را تأمین و در اختیار وزارت کشور قرار دهد. اعتبار مذکور به صورت هزینه‌ای و تملک دارایی قابل هزینه می‌باشد» را مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخت و بیان داشت: «لایحه ... مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.»

منابع

الف) کتب

۱. بهادری جهرمی، محمد، شرح قانون اساسی؛ شرح اصل نود و هشتم قانون اساسی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۷.
۲. پیرنیا، حسین، مالیه عمومی: مالیات‌ها و بودجه، تهران، انتشارات امیرکبیر، چاپ هشتم، ۱۳۵۵.
۳. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۶۲.
۴. علی محمد فلاح‌زاده و همکاران، تفکیک مرزهای تقنین و اجراء؛ تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۱.
۵. قاضی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان، ۱۳۸۸.

ب) مقالات

۱. جلالی، محمد و محمدقاسم تنگستانی، «نگاهی به اصل ۷۵ قانون اساسی با تأکید بر آراء و نظرهای شورای نگهبان (در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی تا دوره هشتم)»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۰، سال سوم، ۱۳۹۳، صص ۶۹-۹۰.
۲. رستمی، ولی و الهه مرنودی، «بررسی و تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانونگذاری مجلس»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۴، سال پنجم، ۱۳۹۵، صص ۲۱-۱.
- نجفی‌خواه، محسن و محمدبرزگر خسروی، «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه»، فصلنامه عملی پژوهشی برنامه‌ریزی و بودجه، شماره ۱۲۵، سال نوزدهم، ۱۳۹۳، صص ۲۵-۴۶.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایفا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قمری،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir