

گستره صلاحیت مجلس در تصویب لایحه بودجه در پرتو نظریات شورای نگهبان

حسن صیاد^۱

چکیده:

افزایش هزینه‌ها و درآمدهای دولت به واسطه گسترش دخالت‌هایش در ساحت‌های اجتماعی و اقتصادی به‌منظور اداره امور عمومی جامعه، «اعمال نظارت مردم» به‌ویژه از طریق نمایندگان مجلس بر دخل و خرج‌های دولت را به عنوان یکی از شاخصه‌های حکمرانی خوب ضروری ساخته که این مهم در نظام حقوق بودجه ایران در مراحل «بررسی و تصویب» و «نظارت بر اجرای» بودجه صورت می‌پذیرد. بودجه در اصل شامل پیش‌بینی درآمدها و هزینه برای آینده است که احتمال تغییر در این پیش‌بینی‌ها وجود دارد؛ به همین علت ضرورت اصلاح آن در طول سال مطرح می‌گردد. ایجاد مشکلات ناشی از مشخص نبودن حدود اعمال این اختیارات با لحاظ صلاحیت انحصاری دولت در تهیه و تنظیم لایحه بودجه، دادرسی اساسی را مجاب به ارائه تفاسیری جهت تعیین گستره صلاحیت تصویبی مجلس نموده که دلالت بر پذیرش الگوی اختیارات محدود در میان سایر الگوهای اعمال اصلاح لایحه بودجه در نظام‌های حقوقی دارد که در این پژوهش تلاش می‌شود ضمن اشاره به الگوهای مذکور به تحلیل آرای شورای نگهبان پرداخته شود.

کلید واژگان: بودجه کل کشور، صلاحیت، الگوی قدرت محدود، محدودیت‌های وارد بر صلاحیت مجلس.

^۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)، ایمیل: h.say1360@gmail.com

تحوّلات به وجود آمده در نقش و مأموریت‌های دولت در اداره امور جامعه، نظام‌های بودجه‌ریزی دولت‌ها را متحوّل ساخته است. با این توضیح که مسئله چگونگی تأمین و هزینه کرد دخل و خرج عمومی حکومت‌ها از ابتدای شکل‌گیری نظام‌های سیاسی اولیه یکی از دغدغه‌های اصلی حکومت‌ها بوده است. در ادامه با شکل‌گیری نظام‌های سیاسی مردم‌سالار این مسئله علاوه بر دولتمردان و حکمرانان، حکومت شوندگان را نیز درگیر خود نمود. با شکل‌گیری دولت‌های مدرن در طی قرون ۱۶ و ۱۷ میلادی و تغییر ماهیت حکومت شوندگان از " رعیت " به " شهروند "، از یک طرف وظایف و تکالیفی که دولت مدرن عهده‌دار انجام آن شده بود به یک‌باره افزایش یافت و این خود مستلزم کسب درآمد از طریق اخذ مالیات جهت تأمین هزینه‌های این امور بود و از طرفی شهروندان نیز که به عنوان منبع اصلی درآمدزایی دولت تبدیل شده بودند نسبت به چگونگی هزینه کرد این وجوه حساسیت نشان می‌دادند. با تکوین دولت مدرن و به موازات تکامل مؤلفه‌های پایه‌ای آن همچون حکومت قانون و قانون اساسی گرای، تفکیک قوا، احترام به حقوق بشر و آزادی‌های عمومی؛ اصل نظارت پارلمان بر دولت نسبت به چگونگی اخذ و هزینه کرد وجوه عمومی به عنوان یک اصل مهم نظام‌های سیاسی دموکراتیک پذیرفته شد.

نگاهی به کارکرد پارلمان در نظام‌های حقوقی بودجه، نمایانگر وجود الگوها و شیوه‌های مختلف در کشورها در خصوص حدود اختیارات پارلمان در بررسی و رأی به لایحه بودجه می‌باشد؛ الگوهایی شامل " قدرت نامحدود"، "عدم قدرت اصلاح بودجه" و " قدرت محدود" که هر کشوری با لحاظ رهیافت سیاسی خود یکی را اتخاذ می‌نماید. در برخی کشورها از جمله ایران، بودجه‌ریزی فرایندی است چهار مرحله‌ای شامل:

۱- تهیه لایحه بودجه ۲- تصویب بودجه ۳- اجرای بودجه ۳- نظارت بر اجرای بودجه. پس از وقوع نهضت مشروطه و تصویب قانون اساسی مشروطیت، توجهی خاص به کسب اختیارات مالی از دربار صورت گرفت و در اصولی اختیارات مالی زیادی به مجلس شورای ملی اعطا گردید (مجلس و پژوهش، ۱۳۹۰، صص ۳۵-۳۶). تا سال ۱۳۰۰ بودجه کل مملکتی را مجلس تصویب نمی‌کرد، کلیه مخارج خواه عادی یا فوق‌العاده بر حسب تصویب‌نامه هیئت وزرا تأذیه می‌شد (مصدق؛ ۱۳۷۵؛ ص ۷۲). در سال ۱۲۸۹ قانون محاسبات عمومی تصویب شد و از آن به بعد مجلس شورای ملی از طریق وضع قوانین بر بودجه دولت نظارت داشت. به موجب اصل ۵۲ قانون اساسی "بودجه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود". با توجه به منطق اصل مذکور و نظریه تفسیری شورای نگهبان، تهیه لایحه بودجه در صلاحیت انحصاری دولت بوده و مجلس نمی‌تواند اقدام به تنظیم بودجه در قالب طرح و سپس بررسی و تصویب آن نماید؛ چه، با مانع اصل تفکیک قوا مواجه

می‌شود. محدودیت یاد شده در کنار موارد دیگر ذهن را به این سو دلالت می‌کند که در نظام حقوق بودجه‌ای ایران رویکرد اختیارات محدود پذیرفته شده که در آتی به آن با محوریت نظرات شورای نگهبان پرداخته می‌شود.

بند اول - مفهوم شناسی

۱- صلاحیت انحصاری؛ تحلیل مفهومی

اصل تفکیک قوا در زمره اصولی است که در ذیل موضوعات کلان قرار می‌گیرد و ارتباط نزدیکی با حقوق اساسی و نحوه توزیع قدرت سیاسی دارد. بر این اساس قدرت مذکور میان قوای سه‌گانه توزیع می‌شود. این اصل در حقوق عمومی به "اصل صلاحیت" فرو کاسته می‌شود که بر اساس آن فرض می‌شود که مقامات عمومی و اداری محدود به صلاحیت‌های اعطایی به آن‌ها -وظایف هسته‌ای- هستند (هداوند و مشهدی؛ ۱۳۸۹، ص ۱۱۰).

واژه "صلاحیت" حداقل دو معنا دارد: تخصص (Proficiency) و اختیار (Authorization). در مفهوم اول یک نهاد اصالتاً می‌تواند به وضع قواعد و تصمیمات حقوقی بپردازد. اما در معنای دوم، همچنین صلاحیت اتخاذ برخی تصمیمات را دارد (Spaak, Torbon, The Concept of Legal) و به تعبیری مجموعه اختیاری است که به موجب قانون برای انجام اعمال معینی به مأمور دولت داده می‌شود (طباطبایی مؤتمنی؛ ۱۳۸۷، ص ۴۶۱). به زعم لارس میندل نویسندگان بریتانیایی و آمریکایی برای تبیین این مفهوم، واژه "قدرت" (Power) را ترجیح می‌دهند درحالی که نویسندگان اسکاندیناوی، اروپای قاره‌ای و آمریکای لاتین از واژه "صلاحیت" استفاده می‌کنند. سؤال قابل طرح پیرامون صلاحیت این است چرا باید مفهوم صلاحیت حقوقی مورد توجه باشد؟ پیش شرط شناخت و فهم اعمال حقوقی فاقد اعتبار و باطل، تحلیل و شناخت مفهوم صلاحیت است؛ زیرا صلاحیت شرط ضروری آن‌ها قلمداد می‌شود (فلاح زاده و دیگران؛ ۱۳۹۱، ص ۲۸).

انحصاری بودن صلاحیت به این مفهوم است که قانون‌گذار بنا به مصالحی تکالیف و اختیاراتی به یک مقام عمومی معین واگذار می‌کند. از نظر معنی صلاحیت صرفاً مقام مربوطه به علت شایستگی، تخصص، مسئولیت و تجربه بهترین شخص برای اعمال صلاحیت‌های مربوطه است و از این روست که فقط مراجع و مقامات مقرر در قانون مجاز به اعمال آن هستند و دیگران از مداخله در آن منع شده‌اند. بنابراین صلاحیت‌های اعطایی فقط باید از سوی مقام عمومی معینی به کار گرفته شود و سایر مقامات عمومی حق مداخله و یا استفاده و استناد به صلاحیت مذکور را ندارند. همچنین منصرف از ویژگی تکلیفی بودن صلاحیت -مبنی بر لزوم انجام امور معینه از سوی قانون‌گذار جز در موارد استثنایی- از جمله نتایج صلاحیت انحصاری، غیرقابل تفویض بودن آن می‌باشد که صرفاً مقام عمومی مشخصی می‌تواند آن را به کار گیرد و نه سایر مقامات (زارعی؛ ۱۳۹۰، ص ۲۵).

۲- بودجه کل کشور: طبق ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی

که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود بوده و از سه قسمت ۱- بودجه عمومی دولت ۲- بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و ۳- بودجه مؤسساتی که تحت عنوان غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود تشکیل می‌گردد».

در خصوص نحوه بررسی لایحه بودجه در مجلس، هرچند بر اساس آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اصل بر دو شوری بودن تمامی طرح‌ها و لوایح قانونی است ولی لایحه بودجه یک شوری است و تا اخذ رأی مجلس، هیچ لایحه و طرح دیگری به غیر از لایحه یک یا چند دوازدهم بودجه و موارد فوری که به تشخیص مجلس موجب زبان جبران‌ناپذیری باشد، مطرح نمی‌شود که علت این امر علاوه بر محدودیت زمانی، حجیم و قطور بودن لوایح بودجه نیز امری است که مشکل محدودیت زمانی را مضاعف می‌کند (شیرازی نژاد، ۱۳۸۷، ص ۸۱).

بند دوم- الگوهای مختلف اعمال اصلاحات در لایحه بودجه

مطالعه نظام‌های مختلف حقوقی نشان می‌دهد که در خصوص قدرت مقنن در اعمال تغییرات و اصلاح لایحه بودجه کشورهای مختلف از شیوه و الگوی واحدی پیروی نکرده‌اند. در کشورهای مختلف، سه الگوی قدرت متفاوت در مورد اصلاح لایحه بودجه توسط مجلس وجود دارد (نجفی خواه و برزگر خسروی، ۱۳۹۳، صص ۲۷-۳۱):

۱- الگوی قدرت نامحدود ۲- الگوی عدم قدرت ۳- الگوی قدرت نامحدود ۳

۱- الگوی قدرت نامحدود

کنگره ایالات متحده آمریکا (نمونه نظام ریاستی) در تصویب لایحه پیشنهادی بودجه، صلاحیت نامحدود دارد. به بیان دیگر این کنگره است که صلاحیت تصویب بودجه را دارد و می‌تواند بودجه را آن‌گونه که خود تشخیص می‌دهد، طراحی و تصویب کند. طبق جزء ۷ بند ۹ اصل اول قانون اساسی این کشور، هیچ پولی نباید بدون تصویب تخصیص‌های قانونی از خزانه خارج شود. حتی کنگره می‌تواند لایحه بودجه دولت را کنار گذاشته و خود مستقیماً بودجه را تدوین کند (شیرازی نژاد، ۱۳۸۶). البته از آنجاکه رئیس‌جمهور می‌تواند قوانین مصوب کنگره را وتو کند یا برای رسیدگی قضائی به دیوان عالی بفرستد، عملاً مذاکرات کنگره تحت تأثیر نظر رئیس قرار دارد (برزگر خسروی، ۱۳۸۹، ص ۱۲).

۲- الگوی عدم اختیار تغییر ارقام لایحه

در بعضی کشورها قانون‌گذار فقط می‌تواند بودجه را تصویب یا رد کند و اختیار اصلاح ارقام پیشنهادی دولت چه در بخش منابع و چه در بخش مصارف را ندارد (Wehner, 2010). بدین ترتیب ممکن است با وجود پایان

۱- Unfettered Amendment Power

۲- Constrained Amendment power

۳- No Amendment power

دوره اعتبار و اجرای قانون بودجه سابق، قانون گذار بودجه جدید را تصویب نکند، که برای چنین وضعیتی، در نظام‌های مختلف حقوقی راه‌حل‌های متفاوتی پیش‌بینی شده است.

۳- الگوی قدرت محدود

در این الگو، مجلس اختیارات محدودی در اصلاح ارقام لایحه دارد. در کشورهای مختلف، محدودیت اختیارات مجلس در اصلاح ارقام لایحه بودجه یکسان نیست. در بعضی کشورها از روش "محدودیت کسر بودجه‌ای" و در برخی از روش "محدودیت افزایش هزینه‌های کل"^۱ و در بعضی از روش صرفاً کاهشی^۲ تبعیت می‌شود.

۱-۳- روش محدودیت کسر بودجه‌ای

مطابق این روش مجلس نمی‌تواند ارقام لایحه بودجه را به نحوی تغییر دهد که موجب ایجاد کسری بودجه یا افزایش کسری بودجه نسبت به لایحه دولت شود. در این موارد مجلس از طریق افزایش منابع یا کاهش دیگر هزینه‌ها می‌تواند نسبت به افزایش هزینه‌ها اقدام کند. طبق اصل چهارم قانون اساسی فرانسه (نمونه نظام نیمه - ریاستی، نیمه-پارلمانی) "پیشنهادهای و اصلاحیه‌هایی که اعضای مجلس ارائه می‌کنند، اگر تصویب آن‌ها سبب کاهش درآمد دولتی یا سبب ایجاد یا تشدید مخارج دولتی شود، قابل بررسی نیست." این اصل در خصوص لایحه بودجه به صورت خاصی مجرا است. طبق ماده چهل و هفتم قانون ارگانیک بودجه، مجلس تنها می‌تواند ترکیب هزینه‌های پیشنهادی بودجه دولت را با تغییر میزان اعتبارات برنامه‌ها در چارچوب مأموریت‌ها تغییر دهد. وفق این اصل، مجلس باید ظرف هفتاد روز از زمان دریافت لایحه بودجه را با صدور فرمان تصویب کند (جعفری ندوشن، ۱۳۸۳، ص ۴۵). فرمان، مقرره‌ای است که دارای اعتبار قانون است، مشروط به اینکه به تأیید پارلمان برسد ولی به طور استثناء دولت می‌تواند قانون بودجه را

با فرمانی که نیازمند تأیید پارلمان نیست به تصویب برساند (اصل چهل و هفتم قانون اساسی). تاکنون از این رویه مبتنی بر قانون اساسی، استفاده نشده است (لاینت، ۱۳۸۹، ص ۹۵).

۲-۳- روش عدم افزایش هزینه‌های کل

این روش را نباید با روش محدودیت کسری بودجه‌ای اشتباه گرفت. در این روش، مجلس می‌تواند ارقام لایحه را اصلاح کند مشروط به اینکه منجر به افزایش هزینه‌های کل^۳ نشود. بنابراین افزایش هر یک از اقلام هزینه‌ها باید از طریق کاهش بعضی اقلام هزینه‌ای دیگر جبران شود، ولی جبران افزایش هزینه‌ها از طریق افزایش منابع

۴-Total Spending Constraint

۵-Cuts only

۶-Total Expenditure



امکان‌پذیر نخواهد بود. در بعضی کشورها به این روش، «تغییرات تهاتری»^۱ گفته شده است (streeter, ۲۰۰۶)؛ زیرا در این روش، در واقع افزایش یک قلم هزینه‌ای با کاهش قلم هزینه‌ای دیگر تهاتر می‌شود. در بند شش اصل ۱۳۴ قانون اساسی اسپانیا آمده است: «هر لایحه یا اصلاحیه‌ای که متضمن افزایش اعتبارات یا کاهش درآمدهای بودجه باشد، موکول به موافقت دولت پیش از ابلاغ آن است». نظام بودجه‌ریزی اسپانیا از شیوه محدودیت افزایش هزینه‌های کل پیروی می‌کند (Wehner, ۲۰۱۰).

۳-۳- روش صرفاً کاهش

در این روش مجلس فقط می‌تواند اقلام پیشنهادی دولت را کاهش دهد، ولی نمی‌تواند ارقام بعضی اقلام را افزایش و یا اقلام جدیدی را اضافه کند. پارلمان انگلیس (الگوی نظام پارلمانی (فقط می‌تواند هزینه‌ها و درآمدهای پیشنهادی را رد کند یا کاهش دهد (Janneau, ۱۹۷۸) مطابق قاعده‌های عرفی، مجلس عوام نمی‌تواند هزینه‌های جدیدی ایجاد کند یا هزینه‌های موجود را افزایش دهد. ابتکار عمل در خصوص هزینه‌ها در دست هیئت دولت است (Ardant, ۲۰۰۰).

بند سوم- بررسی الگوی مورد پذیرش دادرسی اساسی ایران

به موجب ۹۱ قانون اساسی، شورای نگهبان فلسفه وجودی شورای نگهبان پاسداری از احکام اسلامی و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس با آن‌ها می‌باشد که این مهم راجع به لوائح بودجه‌ای نیز جاری است. در قانون اساسی ج.ا.ا. حکم روشنی در خصوص گستره قدرت و اختیارات مجلس در تغییر ارقام بودجه وجود ندارد. مع‌الوصف با امعان نظر به نظریات تفسیری شورای نگهبان که در زیر به آن‌ها می‌پردازیم و اجماع حقوقین مبنی بر صلاحیت انحصاری دولت در تهیه و تنظیم لایحه بودجه از یک طرف و رویه شورای مذکور و مجلس که متضمن اختیار مجلس برای اصلاح لایحه بودجه می‌باشد می‌توان گفت در نظام حقوق مالی ایران الگوهای قدرت نامحدود و عدم قدرت پارلمان راجع به لایحه بودجه پذیرفته نشده است. البته در خصوص الگوی اخیرالذکر (عدم قدرت) برخی معتقدند که آنچه مجلس تحت عنوان لایحه بودجه تصویب می‌کند، به معنای قانون و قانون‌گذاری نیست، بلکه سندی است اجرایی که مجلس از باب نظارت، پیشنهاد دولت را برای دخل و خرج‌های سالانه تأیید یا رد می‌کند و به دولت اجازه می‌دهد در همان چارچوب، درآمدها را حاصل و در موارد مشخص صرف کند. مجلس حق دخل و تصرف در لایحه بودجه را بدون رضایت دولت ندارد؛ چرا که ساماندهی و مدیریت امور مالی و بودجه‌ای از شئون قوه مجریه است که دخالت مجلس در این خصوص از باب نظارت است و نه تقنین. بنابراین هرگونه تغییر در لایحه بودجه بدون رضایت دولت از جانب مجلس، خروج قوه مقننه از حدود صلاحیت مقرر در قانون اساسی است که در اصل ۷۱ قانون اساسی صلاحیت مجلس بدان مقید شده است (فلاح زاده و دیگران، ص ۲۹۷).

۱- عدم امکان تغییر در بودجه به صورت "طرح قانونی"

اصل ۵۲ ق.ا. 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. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود". در متن اصل، اشاره‌ای به متمم و اصلاحیه نشده است که در این خصوص از شورای نگهبان درخواست تفسیر می‌شود که اعلام می‌گردد:

الف- نظریه تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷:

"۱- بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط -در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه - می‌بایستی به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد.

۲- در مورد امکان تغییر در ارقام بودجه از طریق طرحی که نمایندگان تقدیم مجلس می‌کنند شورای نگهبان به رأی نرسید".

ب- نظریه تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴:

"نظر به اینکه عبارت "هرگونه اصلاحات در قانون بودجه" کلی است باید مصادیق آن مشخص گردد تا پاسخ روشن داده شود.

۱- تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ ممکن نیست.

۲- تصویب متمم و چند دوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ جایز نیست.

۳- در خصوص تغییر در ارقام بودجه به وسیله طرح قانونی در صورتی که در کل بودجه کل کشور تأثیر نگذارد رأی تفسیری نیارده است.

۴- الحاق و حذف نیز همانند تغییر در ارقام بودجه است" (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹). طبق تفسیر مذکور فقط یک استثنا برای دخالت مجلس و اصلاح بودجه از طریق طرح قانونی قائل شده است که آن هم امکان تغییر در ارقام بودجه به شرط عدم تأثیر در کل بودجه می‌باشد. با توجه به رویه شورا موارد خاص از این نوع مصوبات که معدود می‌باشد عمدتاً به سه روش ذیل تصویب گردیده است:

- برخی از این مصوبات را شورای نگهبان با این استدلال که صرفاً تغییر در ارقام بودجه می‌باشد و در کل بودجه تأثیر ندارد تأیید نموده است. به عنوان مثال مصوبات "طرح دو فوریتی اصلاح ماده واحده ردیف‌های قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور" مصوب ۱۳۸۸/۵/۶ و "طرح اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور" مصوب ۱۳۸۸/۱۱/۶ و "طرح دو فوریتی الزام دولت به هزینه کرد اعتبار مربوط به افزایش ۲۰ ریال به قیمت فروش گاز بر اساس بند (و) تبصره ۱۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور جهت گازرسانی به روستاها" و "طرح دو فوریتی الحاق یک تبصره به قانون اصلاح جداول شماره ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه ... و قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور به منظور



اختصاص دو درصد از درآمد حاصله از فروش نفت خام و گاز طبیعی به استان‌های نفت‌خیز و گاز خیز و شهرستان‌ها و بخش‌های محروم کشور" (همان منبع). به نظر می‌رسد در مواردی نیز شورای نگهبان با توجه به شرایط اجتماعی، برخی از این مصوبات را که دولت نیز با آن مخالفتی نداشته، تأیید نموده است.

-در مواردی شورای نگهبان با استناد به اصل ۵۲ ق.ا. مصوبه طرح‌های اصلاحی بودجه سالیانه را مغایر قانون اعلام نموده است که مجلس در نهایت مجبور به اصلاح عنوان طرح مصوب و تغییر آن از عنوان اصلاح بودجه به عنوانی غیر از آن شده تا شورای نگهبان آن را تأیید کند. به‌طور نمونه " طرح دو فوریتی اصلاح بند ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور و قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی ۱۳۸۶" که در تاریخ ۱۳۸۷/۵/۶ به تصویب مجلس رسید. شورای نگهبان درباره این مصوبه این چنین اعلام نظر نمود: "با توجه به اصل ۵۲ ق.ا. و نظریه تفسیری ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ شورا از این اصل، چون اصلاحات بعدی مربوط به بودجه کل کشور نیز باید به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم گردد و اصلاحیه مذکور در خصوص حذف بند ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور به صورت طرح تقدیم مجلس گردیده است، فلذا مخالف این اصل شناخته شد" که در پی آن مجلس در اصلاح مصوبه را به " طرح اصلاح ماده ۵ قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی ۱۳۸۶" تغییر داد و مورد تأیید شورا واقع شد. -در مواردی هم این نوع مصوبات با عدم اعلام نظر شورا و انقضای مهلت ده روزه صورت قانونی به خود گرفته است. به عنوان مثال " طرح جداول شماره ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه ... و قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور به منظور تأمین کسری اعتبار دانشگاه‌های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی کشور".

۲- محدودیت‌های اصل ۷۵ قانونی اساسی

به‌موجب اصل مذکور "طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد". یکی از اصول مهمی که در بودجه‌ریزی رعایت می‌شود "توازن بودجه" به معنای تساوی هزینه‌ها با درآمدهای پیش‌بینی‌شده است. اجرای بودجه‌ای که هزینه‌های آن بیشتر از درآمدهای پیش‌بینی‌شده باشد، نامتوازن است. حالت اخیر به این معناست که برای بخشی از درآمدها برنامه‌ریزی نشده است (حسینی، فاتحی زاده، تهرانی؛ ۱۳۹۱، ص ۱۴۶).

شورای نگهبان در نظریه مشورتی خود در سال ۱۳۶۷ اظهار داشته است: "تعیین طریق جبران کاهش و یا تأمین هزینه برای قابلیت یافتن طرح در مجلس لازم است". هرچند در نظریه مشورتی سال ۱۳۶۴ اصل ۷۵ ق.ا. را ناظر به پیشنهادها و نمایندگان در لایحه بودجه کشور ندانسته است (مجموعه نظریات شورای نگهبان، پیشین، ص ۲۷۱). رویکرد شورا در سال ۱۳۶۴ قابل انتقاد است؛ چرا که منطقی به نظر نمی‌رسد که نمایندگان در مورد لوایح غیرمالی بتوانند پیشنهادهایی بدهند که منتهی به کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ها بشود اما در مورد لایحه بودجه که مالی است این محدودیت وجود نداشته باشد. به‌ویژه اینکه با اصل توازن بودجه که در تبصره ماده ۲۱۶



آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اشاره شده در تعارض است. البته علی‌الظاهر شورای نگهبان این نظریه را در نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ به شرح فوق تعدیل نموده است.

در عمل شورا طرح‌های و پیشنهادهای و اصلاحاتی موجب تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌شود را مغایر اصل ۷۵ اعلام کرده است. به طور کلی در طرح‌ها و پیشنهادهای طریق جبران تقلیل درآمد و یا کاهش هزینه پیش‌بینی نشده است یا اگر پیش‌بینی شده از نظر شورا کافی نبوده و "جبران کامل" به حساب نمی‌آید. در دو مورد شورا دلیلی را برای مغایرت طرح‌ها با اصل ۷۵ ذکر کرده که با رویه عملی مذکور متفاوت بوده است. مورد اول لایحه اصلاح قانون مطبوعات در سال ۱۳۶۹ است که شورا به دلیل اینکه موادی از این لایحه دولت را ملزم به ارائه لایحه می‌کند مغایر با اصل ۷۵ شناخته است. به نظر می‌رسد استدلال شورا این بوده که الزام دولت به ارائه لایحه از سوی دولت، بار مالی را به همراه خواهد داشت لذا مغایر با اصل ۷۵ است. بررسی رویه شورای نگهبان نشان می‌دهد که این شورا معمولاً "الزام دولت به ارائه لایحه" را نقض اصل تفکیک قوا و مغایر با اصل ۷۵ ارزیابی می‌کند. مورد دوم مربوط به دو نظریه است که یکی در سال ۱۳۷۷ در خصوص طرح تشکیل، تقویت و توسعه بسیج و دیگری در سال ۱۳۸۰ درباره طرح تسهیل برق‌دار کردن چاه‌های کشاورزی است که شورا از آن جهت که این دو مصوبه بار مالی دولت را در سال‌های آینده افزایش خواهد داد آن را مغایر اصل مذکور دانسته است.

۱-۲- تقلیل درآمد عمومی

- نظریه شماره ۴۷۳۵ مورخ ۶۱/۴/۳ در خصوص لایحه رسیدگی به پرونده‌های اشخاصی که به وزارت کشاورزی و عمران روستایی یا مؤسسات تابعه آن وزارتخانه‌ها بدهی معوق دارند مصوب ۳۰/۳/۶۱
- نظریه شماره ۳۰۱۳ مورخ ۱۳۶۷/۹/۹ راجع به لایحه افزایش سرمایه بانک‌های کشور مصوب ۶۷/۸/۲۴
- نظریه شماره ۷۶/۲۱/۱۹۲۵ مورخ ۱۳۷۶/۸/۲۸ مربوط به لایحه اصلاح برخی از مواد قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران مصوب ۷۶/۸/۱۸.

۲-۲- افزایش هزینه‌های عمومی

۱-۲-۲- طریق جبران افزایش هزینه پیش‌بینی نشده
- نظریه شماره ۲۲۷۳ مورخ ۱۳۶۰/۲/۲۲ در خصوص طرح بنیاد امور جنگ‌زدگان مصوب ۶۰/۲/۲۰
- نظریه شماره ۹۵۱۱ مورخ ۱۳۶۲/۶/۸ راجع به طرح قانونی تمدید قانون بازسازی نیروهای انسانی برای مدت سه ماه مصوب ۶۲/۶/۷.

- نظریه شماره ۳۰۱۳ مورخ ۱۳۶۷/۹/۹ مربوط به لایحه نظام پزشکی ج.ا.ا. مصوب ۶۶/۶/۴
- نظریه شماره ۱۵۹۰ مورخ ۱۳۷۰/۵/۱۶ پیرامون طرح تمدید مهلت قانون بازنشتگی پیش از موعد کارگران مشمول تأمین اجتماعی مصوب ۷۰/۵/۹.

۲-۲-۲- کافی نبودن طریق تأمین هزینه‌های اضافی (افزایش هزینه‌های عمومی)

- نظریه شماره ۷۲۳۳ مورخ ۱۳۶۱/۱۰/۲۸ در خصوص طرح احیا و واگذاری اراضی مزروعی مصوب ۶۱/۱۰/۷

- نظریه شماره ۱۲۳۹ مورخ ۱۳۶۹/۱۰/۱ راجع به قانون نحوه تشکیل پیام‌آوران بهداشت مصوب ۶۹/۹/۲

(موسی زاده، ۱۳۸۹، صص ۳۲۶-۳۳۲).

۳- محدودیت مجلس در بررسی و رسیدگی به بودجه شورای نگهبان

بر اساس نظریه شورای نگهبان در سال ۱۳۸۲، مجلس نمی‌تواند بودجه اختصاص‌یافته به شورای نگهبان در لایحه بودجه را اصلاح کند، یا به عبارت دقیق‌تر، ارقام هزینه‌ای شورا را کاهش دهد. طبق بند دهم نظریه شماره ۶۸۹۲ / ۳۰ / ۸۲ مورخ ۱۳۸۲ / ۱۲ / ۱۷ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور مصوب ۱۰ / ۱۲ / ۱۳۸۲ مجلس شورای اسلامی، «با توجه به اینکه شورای نگهبان مطابق اصول متعدد قانون اساسی وظایف خطیری به عهده دارد و بدون تخصیص بودجه لازم قادر بر انجام وظایف نیست و نایبستی از جهت بودجه و امکانات تحت هیچ‌گونه فشار یا مضیقه‌ای قرار گیرد و مبلغ مندرج در لایحه بودجه با در نظر گرفتن منابع و مقدرات دولت بر اساس حداقل نیاز ضروری این نهاد برای انجام وظایف مصرح در قانون اساسی است که به تأیید دولت نیز رسیده است. بنابراین، کاهش ردیف ۱۰۱۶۰۰ بودجه شورای نگهبان به یک چهارم لایحه دولت موجب اختلال جدی در وظایف شورای نگهبان است و مغایر اصول متعدد، از جمله اصول ۹۴ و ۹۹ قانون اساسی شناخته شد» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۴). اگر استدلال مذکور در این نظریه را بپذیریم، می‌توان همین استدلال را برای دیگر نهادهای ناشی از قانون اساسی در حدود اعتبارات غیرقابل تصمیم‌گیری نیز مطرح کرد و برای مجلس حق اصلاح و تغییر بودجه پیشنهادی این نهادها را در این خصوص به رسمیت شناخت.

نتیجه‌گیری

۱- الگوها و شیوه‌های مختلفی در کشورها در خصوص حدود اختیارات پارلمان در بررسی و رأی به لایحه بودجه وجود دارد؛ الگوهایی شامل "قدرت نامحدود"، "عدم قدرت اصلاح بودجه" و "قدرت محدود" که هر کشوری با لحاظ رهیافت سیاسی خود یکی را اتخاذ می‌نماید.

۲- با امان نظر به نظریات تفسیری شورای نگهبان و اجماع حقوقین مبنی بر صلاحیت انحصاری دولت در تهیه و تنظیم لایحه بودجه از یک طرف و رویه شورای مذکور و مجلس که متضمن اختیار مجلس برای اصلاح لایحه بودجه می‌باشد می‌توان گفت در نظام حقوق مالی ایران الگوهای قدرت نامحدود و عدم قدرت پارلمان راجع به لایحه بودجه پذیرفته نشده است.

۳- عدم امکان تغییر در بودجه به صورت طرح قانونی؛ محدودیت‌های مندرج در اصل ۷۵ قانونی اساسی و ممنوعیت مجلس در بررسی و رسیدگی به بودجه شورای نگهبان از حیث تصویب به میزان کمتر از بودجه پیشنهادی

دولت از جمله محدودیت‌های مجلس شورای اسلامی در اعمال صلاحیت خود در بررسی و تصویب لایحه بودجه کل کشور می‌باشد.

۴- بر خلاف نظر برخی از حقوقین که معتقدند دخالت مجلس در این خصوص از باب نظارت است و نه تقنین. بنابراین هرگونه تغییر در لایحه بودجه بدون رضایت دولت از جانب مجلس، خروج قوه مقننه از حدود صلاحیت مقرر در قانون اساسی است که در اصل ۷۱ قانون اساسی صلاحیت مجلس بدان مقید شده است؛ باید گفت با توجه به صلاحیت عام مجلس در قانون‌گذاری در تمام امور و به‌ویژه لایحه بودجه - البته با لحاظ محدودیت‌های مقدم الذکر - و به‌طور خاص مفهوم مخالف نظریه اخیر شورای نگهبان مبنی بر امکان تغییر در بودجه سایر دستگاه‌های اجرایی، صلاحیت مجلس نسبت به لایحه بودجه تقنینی است.

فهرست منابع

- ۱- برزگر خسروی، محمد؛ مطالعه تطبیقی نقش تقنینی قوه مجریه در نظام حقوقی آمریکا، انگلیس، فرانسه و مقایسه آن با نظام حقوقی ایران؛ گزارش دفتر حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره ۱۰۵۸۴، ۱۳۸۹.
- ۲- جعفری ندوشن، علی اکبر؛ تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا و فرانسه، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی ۱۳۸۳.
- ۳- حسینی، سید محمدرضا و فاتحی زاده، محسن و تهرانی، ایمان؛ اصل ۷۵ قانون اساسی و اختیارات قوه مقننه در بودجه‌ریزی، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال نوزدهم، شماره ۷۰، تابستان ۱۳۹۱.
- ۴- زارعی، محمد حسین؛ تأملی در مفهوم و گستره اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی، جزوه درس حقوق اداری ایران، کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، سال تحصیلی ۹۱-۹۰.
- ۵- شبیری نژاد، علی اکبر؛ گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران؛ تهران، نشر نی، چاپ اول، ۱۳۸۷.
- ۶- طباطبایی موتمنی، منوچهر؛ حقوق اداری، چاپ پانزدهم، انتشارات سمت، ۱۳۸۷.
- ۷- فلاح زاده، علی محمد و همکاران؛ تفکیک تقنین و اجرا: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه؛ معاونت توین، تنقیح و انتشارات قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری؛ تهران؛ چاپ اول، ۱۳۹۱.
- ۸- لاینرت، لن؛ بودجه‌ریزی در جهان چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای، مطالعه موردی برخی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ترجمه افشین خاکباز و بهزاد لامعی. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.

۹- مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، سال چهارم، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران، دادگستر، ۱۳۸۴.

۱۰- مجلس و پژوهش، ۸۸ سال بودجه‌ریزی دولتی؛ نگاهی به پشت سر، شماره ۲۳، سال پنجم، ۱۳۹۰.

۱۱- مجموعه نظریات شورای نگهبان، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ دوم، نشر دادگستر و انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری ۱۳۸۹.

۱۲- مصدق، محمد؛ اصول و قواعد و قوانین مالیه در مملکت خارج و ایران؛ نهران، نشر فروزان، چاپ اول.

۱۳- موسی زاده، ابراهیم؛ دادرسی اساسی در ج.ا.ا. (۱۳۵۹-۱۳۸۹) تهران انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری ۱۳۸۹.

۱۴- نجفی خواه، محسن؛ برزگر خسروی، محمد؛ حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه، فصلنامه علمی-پژوهشی برنامه‌ریزی و بودجه، سال نوزدهم، شماره ۲ تابستان ۱۳۹۳.

۱۵- هداوند، مهدی و مشهدی، علی؛ اصول حقوق اداری، تهران، چاپ اول، انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹.

-Ardent, Philippe (۲۰۰۰). Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris, L.G.D.J., ۱۲ Edition.

- Juneau, Benoit (۱۹۷۸). Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris, Dallas, ۵

Edition.

- Spaak, Turban, The Concept of Legal Competence, in: <http://ivr-enc.info/index.php>.

- Streeter, J. (۲۰۰۶). House Offset Amendments to Appropriations Bills: Procedural

Considerations, CRS Report RL۳۱۰۵۵. Washington, DC, Congressional Research Service.

- We her, Joachim (۲۰۱۰). Legislatures and Budget Process: the myth of fiscal control

Palgrave McMillan, New York.