

بررسی ابتکار تقنین از سوی نمایندگان مجلس در حدود اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی^۱

سید احمد حبیب نژاد^۲ - محمد منصوری بروجنی^۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۱۱/۲۸ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۶/۲۴

چکیده

یکی از مشکلاتی که همواره دغدغه نمایندگان مجلس در ابتکار و پیشنهاد طرح‌های قانونی بوده، رعایت اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی و پیش‌بینی منبع تامین مالی طرح‌ها است. توجه به اصول پنجاه و دوم و هفتاد و پنجم قانون اساسی نشان می‌دهد منظور قانون‌گذار اساسی از طرح این اصول حفظ انضباط مالی در سال بودجه‌ای و نه محدود ساختن اختیار قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی بوده است. این پژوهش در صدد است نشان دهد قانون‌گذار اساسی با تفکیک بین «بودجه سالیانه» و «قانون بودجه»، تهیه بودجه سالیانه را موقوف به همکاری قوه مجریه و مجلس می‌کند، اما به نظر می‌رسد در تهیه «قانون بودجه» لزومی برای این همکاری وجود ندارد و این قانون همچون عموم دیگر قوانین قابل ابتکار صرف از سوی نمایندگان مجلس است. بنابراین نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند طرح‌هایی را پیشنهاد و تصویب کنند که بار مالی داشته باشد، به شرط آن که اولاً این قسم قوانین در سال مالی که «سند بودجه» آن تصویب شده، لازم‌الاجرا نشوند و در ثانی در «قانون بودجه» دولت مکلف به لحاظ کردن بار مالی اجرای این قانون در تنظیم بودجه سال‌های مالی آتی شود.

واژگان کلیدی: مجلس شورای اسلامی، بودجه سالیانه، قانون بودجه، ابتکار تقنین،

بودجه سالیانه

۱. این نوشتار حاصل یک طرح پژوهشی است که با فرصت فراهم آمده در مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی به نگارش در آمده است.

۲. استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده پردیس فارابی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول) a.habibnezhad@ut.ac.ir

۳. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده پردیس فارابی دانشگاه تهران m_mansouri@ut.ac.ir

۱. مقدمه

طی سال‌های گذشته مجموعه‌ای از مصوبات مجلس شورای اسلامی با ایراد مغایرت با اصل هفتاد و پنجم از سوی شورای نگهبان مواجه شده است.^۱ اصل هفتاد و پنجم اشعار می‌دارد: «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 یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد». این ایراد مبتنی بر هزینه‌ز بودن طرح قانونی نمایندگان است: چنین طرح‌هایی منجر به کاهش درآمد یا افزایش هزینه عمومی می‌شوند و اصل هفتاد و پنجم این مسئله را تنها در صورتی مجاز دانسته که منبع تأمین بار مالی طرح یا اصلاحیه‌ای که بر لوایح دولت پیشنهاد می‌شود، مشخص گردد.^۲

ایرادات مبتنی بر اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی، منجر به نوعی توقف در طرح‌های قانونی مجلس شورای اسلامی شده است.^۳ عملاً نمایندگان مجلس شورای اسلامی قادر به ابتکار طیف قابل توجهی از قوانین نیستند و برای تصویب نهایی ایده‌های دارای بار مالی نیازمند جلب موافقت قوه مجریه هستند تا دولت این ایده‌ها را در قالب لایحه قانونی به مجلس تقدیم کند. اثر نیکوی چنین مقرره‌ای شکل دادن نوعی داد و ستد بین قوه مجریه و قوه مقننه و ایجاد زمینه تعادل^۴ در روابط این دو قوه بوده است، اما در عین حال منجر به از دست رفتن بخش قابل توجهی از صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی می‌شود. این تعادل ناشی از اصل هفتاد و پنجم، اگر چه دارای محاسنی است، اما قصد اصلی قانون‌گذار اساسی از نگارش آن نبوده است. قصد اصلی مقنن اساسی - چنان که خواهیم گفت - ایجاد انضباط در سال مالی جاری بوده است. تعادل به‌عنوان اثر جانبی زمانی پذیرفتنی است که منجر به سلب صلاحیت‌های اساسی مجلس شورای اسلامی نشود.^۵

برای رسیدن به هرگونه بینشی راجع به ایرادات ناشی از اصل هفتاد و پنجم به مصوبات مجلس

۱. سخنگوی شورای نگهبان ایرادات ناشی از اصل هفتاد و پنجم را از رایج‌ترین ایرادات وارد به مصوبات مجلس شورای اسلامی می‌داند. بنگرید به: (ابراهیمیان، ۱۳۹۳).

۲. با این حال شورای نگهبان بر اساس یک نظریه تفسیری، پیشنهادهای نمایندگان را که منجر به تغییر ارقام لایحه بودجه می‌شود از عموم این اصل مستثنی ساخته است.

۳. این پرسش که آیا تفسیر کنونی از اصل هفتاد و پنجم منجر به سلب صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی نمی‌شود، قبلاً نیز مورد توجه قرار گرفته است. بنگرید به: (برزگر خسروی ۱۳۹۳: ۵۹).

4. Checks and Balances.

۵. عطف توجه ویژه به الزامات و اقتضانات اصل هفتاد و پنجم، پیش از این و در یک اثر منتشره از سوی نهاد ریاست جمهوری سابقه دارد. اما این تحقیق، از حدود بیان رویه موجود، که چندان نیز درست به نظر نمی‌رسد، فراتر نرفته است (آقایی طوق و غیره ۱۳۸۹: ۷۱-۷۹).

شورای اسلامی باید تدقیق‌های بنیادین درباره ماهیت بودجه در قانون اساسی صورت گیرد و این مهم جز با دقت در الزامات ناشی از اصل مادر بودجه در قانون اساسی ممکن نیست. یکی از مهم‌ترین احکام قانون اساسی راجع به بودجه در اصل پنجاه و دوم قانون اساسی آمده است: «بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». اصل پنجاه و دوم را به جرأت می‌توان یکی از ظریف‌ترین اصول قانون اساسی دانست که بیش از اصول دیگر محتاج تفصیل است. ظاهراً این اصل ماهیت بودجه سالیانه را قانون نمی‌داند.

در صورت اثبات این مسئله که ماهیت بودجه سالیانه قانون نیست، لاجرم و طبق اصل پنجاه و دوم نحوه تنظیم این سند سالیانه، باید مبتنی بر یک قانون قبلی باشد. در این صورت دومین پرسش رخ می‌نماید که آیا مجلس با ابتکار خود و از طریق طرح قانونی می‌تواند چنین قانونی بگذراند؟ یا این که طراحی چارچوب میان یا بلندمدت برای بودجه نیز لزوماً باید حاصل همکاری مجلس و قوه مجریه باشد؟

۲. ماهیت‌شناسی بودجه

در اصل پنجاه و دوم قانون اساسی چند نکته قابل تأمل وجود دارد: نخست آن که بودجه، به خودی خود قانون تلقی نمی‌شود. قانون‌گذار اساسی نه در این اصل و نه در هیچ یک از دیگر اصول قانون اساسی، برای این سند مالی عنوان قانون را به کار نبرده است.^۱ بررسی‌های تطبیقی دیگر نویسندگان، این تردید در مورد ماهیت قانونی سندهای سالیانه بودجه را وجهه‌تر و قابل تأمل‌تر می‌کند (گروه کارشناسان ۱۳۹۰: ۲۰). دقت در چنین تمایزی چند اثر و فایده دارد

۱. اولین تعریف قانونی از بودجه در نظام حقوقی مالی ایران، نیز همین تلقی از بودجه را نشان می‌دهد. در ماده یک قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۲۸۹ خورشیدی، بودجه چنین تعریف شده است: «بودجه دولت سندی است که معاملات دخل و خرج مملکتی برای مدت معینی در آن پیش‌بینی و تصویب می‌گردد. مدت مزبور را سنه مالی می‌گویند که عبارت از یک سال شمسی است». در ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کنونی (مصوب ۱۳۶۶ با اصلاحات بعدی) نیز بودجه، «برنامه مالی دولت» عنوان شده و از آن تلقی قانونی وجود ندارد. در این ماده آمده است: «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...». حتی در طرح قانونی تقدیمی از سوی نمایندگان (۱۳۹۲) از بودجه به قانون تعبیر نشده است. در بند ۱ ماده ۲ این طرح راجع به تعریف بودجه کل کشور آمده است: «بودجه کل کشور: سندی است مشتمل بر برآوردهای «مالی- عملیاتی» منابع و مصارف با رعایت سیاست‌های اجرایی مربوط که بر اساس اصول وحدت، جامعیت، شفافیت، تعادل منابع و مصارف و نتیجه‌گرایی برای تحقق اهداف برنامه میان‌مدت و اهداف مندرج در بودجه کل کشور و برای انجام مأموریت‌ها و فعالیت‌ها در دوره یکساله طی مراحل قانونی تهیه، تصویب و اجرا می‌شود». برای مطالعه این طرح بنگرید به: http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/859951.

که همه آن‌ها موضوع بحث ما نیستند. اما آن‌چه در بحث ما حائز اهمیت است: چنان‌چه بودجه سالیانه را قانون بدانیم، این بدان معناست که قانون اساسی - صرفاً برای بودجه - یک شیوه خاص قانون‌گذاری و استثنایی ایجاد کرده است. بر خلاف شیوه عمومی ابتکار قانونی که فرقی نمی‌کند دولت یا مجلس طرح را ابتکار کند؛ در این شیوه دولت باید مبتکر و مجلس باید تصویب‌کننده باشد. این همان رویه‌ای است که اکنون راجع به بودجه حاکم است. اما به نظر می‌رسد مفاد قانون اساسی دال بر آن است که بودجه «سندی» است که با ابتکار دولت و تایید مجلس شورای اسلامی دارای اعتبار می‌شود. لاجرم، در این سند نمی‌توان احکام قانونی پیش‌بینی کرد و صرفاً باید دربردارنده صورت درآمدها و هزینه‌ها (دستور کار مالی) باشد. این سوال مطرح می‌شود که معنای همکاری قوه مقننه و قوه مجریه در تهیه بودجه چیست، آیا این لزوماً بدان معناست که حاصل کار؛ یک قانون است؟

اصل پنجاه و دوم قانون اساسی عنوان 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». شیوه معمول در تهیه بودجه، همکاری بین قوه مجریه و قوه مقننه است. این همکاری فی‌مابین، مانند تمامی توازن‌های سیاسی، مجموعه‌ای از کنش‌ها برای برتری و تفوق یکی بر دیگری را به دنبال دارد.^۱ یک بررسی اتحادیه بین‌المجالس از نظام‌های بودجه‌ریزی دنیا یادآور می‌شود عموماً بودجه توسط دستگاه اجرایی تهیه و توسط دستگاه تقنینی بررسی یا تصویب می‌شود (2: Krafchik and Wehner, 1999). در عین حال باید توجه داشت تأثیرگذاری دستگاه‌های اجرایی و تقنینی در تهیه بودجه از کشوری به کشوری متفاوت است. در حقیقت چنان‌چه یک سر طیف نحوه مداخله دستگاه اجرایی در بودجه‌ریزی ایالات متحده آمریکا به‌عنوان یک نظام ریاستی باشد، سر دیگر طیف، بریتانیا به‌عنوان یک نظام پارلمانی وست‌مینستری^۲ است. در ایالات متحده آمریکا پس از تهیه پیش‌نویس بودجه، کنگره دستی کاملاً باز در اصلاح بودجه دارد. در نقطه مقابل نظام پارلمانی بریتانیا قرار دارد که نخست‌وزیر، رهبر حزب اکثریت پارلمان است. این ساختار سبب می‌شود پارلمان عملاً در بودجه

۱. تغییر شیوه‌های تهیه پیش‌نویس بودجه در ادوار مختلف ایالات متحده آمریکا یکی از این نمونه‌هاست. تا پیش از سال ۱۹۲۱ فرآیند بودجه‌نویسی در اختیار قوه مقننه بود و قوه مجریه هیچ‌سازمانی برای این کار نداشت، در فاصله سال‌های ۱۹۲۱ تا ۱۹۷۳ این قوه مجریه بود که دست‌بالا را در بودجه‌نویسی یافت و به نوعی بر این فرآیند مسلط شد و از سال ۱۹۷۳ کنگره شروع به پس‌گرفتن اقتدار از دست‌رفته خود با مجموعه‌ای از اقدامات تقنینی و سازمانی کرد (12: Lienert 2005).

۲. نظام وست‌مینستری به نظام پارلمانی مدل‌سازی شده از نظام پارلمانی انگلستان گفته می‌شود.

تقدیمی از سوی قوه مجریه دست نبرد^۱ (Lienert 2005: 3).

وجود همکاری بین قوا، در تصویب بودجه، یک رویه شناخته شده جهانی است^۲، اما این لزوماً به آن معنا نیست که آنچه به عنوان بودجه تهیه و لازم‌الاجرا می‌شود، ماهیت قانونی داشته باشد. یکی از این نمونه‌ها، ایالات متحده آمریکاست که سند بودجه پس از درخواست رئیس جمهوری به موجب قطعنامه مشترک^۳ سنا و مجلس نمایندگان تصویب می‌شود. تهیه بودجه در این کشور دو مبنای دائمی و سالانه دارد. هر قانون مصوب کنگره که دارای بار مالی است، تکلیفی دائمی برای تخصیص هر ساله بودجه به وجود می‌آورد. این احکام بودجه‌ای تا زمانی که قوانین شان دارای اعتبار است، تکرار می‌شود. در عین حال بنا به سیاست‌های متغیر و زمان‌مند، قوانین دوازده‌گانه تخصیص صلاح‌دید بودجه‌ای^۴ به صورت سالانه تصویب می‌شود.^۵

مسلماً پژوهش‌های تطبیقی نمی‌تواند یک الزام قانونی ایجاد کرده و صرفاً بیان‌کننده ایده‌هایی برای ما می‌باشد. برای بررسی عمیق مسئله چیستی ماهیت بودجه سالانه (این که قانون است یا یک سند مالی) باید رویه‌های اساسی نظام ایران مورد بررسی قرار گیرد، لذا نظریه‌های تفسیری شورای نگهبان راجع به اصل پنجاه و دوم قابل تامل است. قدر مسلم آن‌چه از نظریات شورای نگهبان حاصل می‌شود این است که هیچ یک از قوا (خواه دولت یا مجلس) به تنهایی قادر به تصویب بودجه نیستند، نه دولت می‌تواند بدون تصویب مجلس اقدام به اجرای بودجه کند و نه نمایندگان قادرند مستقل از دولت و در قالب طرح قانونی اقدام به تقدیم بودجه کنند، هر چند شورای نگهبان در این خصوص که آیا پس از تصویب بودجه، نمایندگان از طریق یک طرح قانونی قادر به تغییر ارقام هستند یا نه، به نتیجه مشخصی دست نیافته^۶، اما این مشخص است که تغییرات کلان در

۱. البته نویسنده نتوانسته به این نتیجه برسد که در سایر اشکال حکومتی نظیر نیمه‌ریاستی، جمهوری پارلمانی و سلطنت‌های پارلمانی غیر وست‌مینستری حد دخالت قوه مقننه در بودجه‌ریزی وابسته به قوت یا ضعف ارتباط سیاسی میان قوای مقننه و مجریه است. وی معتقد است در الگوهای حکومتی میانه، حد این تأثیرگذاری به واقعیت‌های زمینه‌ای هر کشور بیشتر وابسته است تا نوع ارتباط پارلمان و قوه مجریه (Lienert, 2005: 19-20).

۲. دو تن از نویسندگان کشاکش بین قوه مجریه و قوه مقننه در وضع بودجه را جدال بین «فنی بودن» و «دموکراسی» می‌دانند. به عبارتی از یک سو تنها قوه مجریه است که توانایی تهیه بودجه را دارد و از سوی دیگر اقتضای دموکراتیک بودن بودجه، تصویب آن توسط نمایندگان مردم است (Krafchik and Wehner 1999: 24).

3. Concurrent Resolution.

4. Appropriations Bill.

5. A Brief Guide to the Federal Budget and Appropriations Process n.d [https://en.wikipedia.org/wiki/Appropriations_bill_\(United_States\)#Appropriations_Subcommittees](https://en.wikipedia.org/wiki/Appropriations_bill_(United_States)#Appropriations_Subcommittees).

۶. نظریه تفسیری شورای نگهبان، شماره ۲۸۷، ۱۷ خرداد ۱۳۷۴:

دبیر محترم شورای نگهبان،

سلام علیکم

خواهشمند است با توجه به اصول ۵۲، ۵۳ و ۹۸ قانون اساسی اعلام نظر فرمایید 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

بودجه کل کشور یا اصلاحاتی نظیر تقدیم متمم بودجه به تنهایی از سوی نمایندگان مجلس ممکن نیست.^۱ آنچه منشأ نظریات تفسیری شورای نگهبان راجع به اصل پنجاه و دوم و بعضی پرسش‌های بی‌جواب در این نظریات شده؛ مشکل مبنایی پژوهش حاضر است. حل این مشکل که ماهیت بودجه سالیانه کل کشور چیست، آیا ماهیتی قانونی دارد یا این که دارای ماهیتی مستقل است؛ می‌تواند به حل معماهای پیش آمده در این مسئله یاری برساند.

گفته شد که در قانون اساسی، از عبارت قانون برای بودجه استفاده نشده است.^۲ آنچه تصور

ممکن است.

علی اکبر ناطق نوری، رئیس مجلس شورای اسلامی

شماره ۲۸۷ تاریخ ۱۳۷۴/۳/۱۷

ریاست محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۳۸۲۸- ق مورخ ۱۳۷۴/۲/۱۸:

شورای نگهبان به منظور رسیدگی و تهیه پاسخ لازم به سؤال مذکور در نامه تشکیل جلسه داد و نتیجه به شرح زیر اعلام می‌شود:

الف- نظر تفسیری شورای نگهبان نسبت به اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی این است که:

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.

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

دبیر شورای نگهبان، احمد جنتی

۱. نظریه تفسیری شورای نگهبان، شماره ۵۱۴۶/۲۱/۷۸، ۲۴ مرداد ۱۳۷۸: شماره ۳۰۴۴- ق تاریخ ۱۳۷۸/۲/۲۵

شورای محترم نگهبان

با عنایت به اطلاق اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی که دولت را مکلف به تهیه بودجه سالانه کل کشور و تسلیم آن به مجلس شورای اسلامی نموده است آیا انجام هر گونه اصلاحات در قانون بودجه از قبیل تغییر در ارقام، الحاق، حذف، جابجایی و متمم یا چند دوازدهم بودجه از طریق تقدیم طرح‌های قانونی موضوع اصل (۷۴) قانون اساسی امکان‌پذیر می‌باشد یا مستلزم تقدیم لایحه از سوی دولت محترم است؟

علی اکبر ناطق نوری، رئیس مجلس شورای اسلامی

شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ تاریخ ۱۳۷۸/۵/۲۴

ریاست محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به شماره ۳۰۴۴- ق مورخ ۱۳۷۸/۲/۲۵ موضوع در جلسات شورای نگهبان مطرح و نظر شورا بدین شرح اعلام می‌شود:

«نظر به اینکه عبارت «هر گونه اصلاحات در قانون بودجه» کلی است باید مصادیق آن مشخص گردد تا پاسخ روشن داده شود.

الف- تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی امکان‌پذیر نیست.

ب- تصویب متمم و چند دوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی با توجه به اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی جایز نمی‌باشد.

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

ت- الحاق و حذف نیز همانند تغییر در ارقام بودجه است.»

دبیر شورای نگهبان، احمد جنتی

۲. در اصول پنجاه و دوم، پنجاه و پنجم، یکصد و بیست و ششم و یکصد و هفتاد و ششم از کلمه بودجه استفاده شده است و در هیچ‌کجای این اصول اشاره‌ای به قانون بودن بودجه نشده است.

قانون بودن بودجه را ایجاد می‌کند سنت تقدیم بودجه به صورت «لایحه» یعنی ابتکار قانون از سوی قوه مجریه است. افزون بر این، باوری همگانی راجع به ماهیت مصوبات مجلس شورای اسلامی در سنت حقوق اساسی ایران وجود دارد که هر چه از تصویب مجلس شورای اسلامی می‌گذرد، قانون است. با این حال در برخی آثار این مسئله مورد اشاره قرار گرفته و اینک محتاج تفصیل است که تمامی مصوبات مجلس شورای اسلامی قانون نیست و برخی از اختیارات مجلس غیر تقنینی است (راسخ، ۱۳۹۰: ۴۷). قانون نبودن همه مصوبات مجلس، به‌ویژه راجع به سنخ خاصی از مصوبات مجلس شورای اسلامی نیازمند توجه است. از نظر قانون اساسی تصمیم‌گیری راجع به برخی امور نیازمند همکاری قوه مجریه و مجلس شورای اسلامی است. تصمیم‌گیری راجع به اموری نظیر تغییرات جزئی در خطوط مرزی یا توقف انتخابات مجلس شورای اسلامی در شرایط جنگ و اشغال نظامی کشور یا استخدام کارشناس خارجی جز با همکاری هر دو قوه محقق نمی‌شود، یعنی ابتکار امر از سوی دولت صورت گرفته و تصویب آن از سوی مجلس شورای اسلامی انجام شود. آثار و پیامدهای شناسایی این تفکیک در نظام حقوق اساسی ایران فراوان است^۱ و مبانی آن نیز مطالعه و تفصیل جداگانه‌ای می‌طلبد، اما اجمالاً اثر شناسایی چنین سنخ مصوباتی در مجلس شورای اسلامی آن است که بدانیم با یک فرآیند معمول قانون‌گذاری روبرو نیستیم که هم‌چون دیگر مصوبات، ابتکار آن هم از طریق طرح قانونی و هم از طریق لایحه قانونی ممکن باشد. این سنخ از مصوبات دارای ماهیتی ویژه‌اند. چون علاوه بر این که قانون نیستند، شیوه خاصی برای ابتکار را نیز می‌طلبند: مثلاً صرفاً از طریق دولت؛ و گاه حتی شیوه خاصی برای تصویب، مثلاً صرفاً با یک اکثریت خاص از نمایندگان مجلس شورای اسلامی. سند بودجه، نیز حاصل یک همکاری این چنینی است.

در قانون اساسی ایران، مجموعه‌ای از امور وجود دارد که ماهیتاً و اصالتاً اجرایی به نظر می‌رسد، اما اطلاق اختیارات قوه مجریه در آن روا دانسته نشده است. نمونه‌ای از این مسئله، اصل هشتماد قانون اساسی است که دادن و ستاندن وام‌های بلاعوض داخلی یا خارجی را منوط به موافقت مجلس شورای اسلامی کرده است. اینگونه تحدید اختیارات احتمالاً ناظر به بی‌اعتمادی تاریخی نسبت به قوه مجریه و ناشی از تجربیات تلخی است که صاحب اختیاری قوه مجریه برای کشور ایران رقم زده است.^۲

۱. یکی از آثار چنین تفکیکی در حدود نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی است. برای توضیح بیشتر بنگرید به (راسخ، ۱۳۹۰: ۹۶-۱۰۲).

۲. برای این مسئله نمونه‌های فراوانی در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی وجود دارد، بویژه در بررسی اصول مربوط به اختیارات ویژه مجلس شورای اسلامی، ارجاع مکرری از سوی نمایندگان به سابقه نه چندان مناسب قوه مجریه در

فارغ از بی‌اعتمادی ایجاد شده در تجربه هفت دهه‌ای سلطنت مشروطه که منشأ شکل‌گیری برخی از ترتیبات اینگونه قانون اساسی است، لزوم تصویب بودجه توسط مجلس در اصل هیجدهم قانون اساسی مشروطیت نیز مورد تصریح قرار گرفته است: «تسویه امور مالیه، جرح و تعدیل بودجه، تغییر در وضع مالیات‌ها و رد و قبول عوارض و فروعات، هم‌چنان ممیزی‌های جدید که از طرف دولت اقدام خواهد شد به تصویب مجلس خواهند بود.» این امر تغییری در اصل مسئله که بودجه خصلتی ماهیتاً اجرایی دارد، به وجود نمی‌آورد، بلکه می‌توان ادعا کرد بی‌اعتمادی در زمینه بودجه و مالیات، یعنی امور مالی دولت، اصیل‌ترین نوع این بی‌اعتمادی است که در کشورهای مختلف جهان و در ادوار مختلف وجود داشته است. این دیدگاه که «بودجه‌نویسی امری اجرایی است و نه تقنینی»، پیش‌تر نیز مورد اشاره برخی نویسندگان قرار گرفته است. اما این دیدگاه فراتر از آن نرفته که مجلس باید سند بودجه را به مثابه یک کل واحد تصویب یا رد کند و حق انجام اصلاحات در آن را ندارد (فلاح‌زاده و غیره، ۱۳۹۱: ۱۶۴). مفهوم اجرایی بودن تدوین بودجه این است که دولت اطلاعات و داده‌های کافی راجع به نیازهای کشور و در عین حال منابع و ظرفیت‌های موجود آن را دارد. به علاوه بدنه کارمندان دولت، می‌تواند به نوعی قوی‌ترین بدنه کارشناسی ممکن برای تنظیم و تدوین بودجه باشد.

اصل پنجاه و دوم بیان‌گر لزوم همکاری مجلس و قوه مجریه در تهیه بودجه است و اصل هفتاد و پنجم در حقیقت بیان استلزام منطقی چنین حکمی است: «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 یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد». اصل هفتاد و پنجم در حقیقت ابزاری برای پیشگیری از ناکارآمد کردن روند تصویب سند بودجه است. روندی که در اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مورد تصریح قرار گرفته است.

می‌توان گفت هدف قانون اساسی از انشای اصول پنجاه و دوم و هفتاد و پنجم قانون اساسی ایجاد تعادل بین قوای مقننه و مجریه در تصویب بودجه سالیانه کل کشور است. یعنی از یک طرف در اصل پنجاه و دوم، مجلس، دارای صلاحیت تصویب سند بودجه تقدیمی از سوی دولت است و قانون اساسی نخواست تا هیچ یک از این دو نهاد به تنهایی قادر به خلق درآمد یا هزینه کرد از موجودی ملی باشند؛ از سوی دیگر، اصل هفتاد و پنجم، محدودیت‌هایی برای مجلس در تغییر

عصر سلطنت و لزوم تصویب مجلس برای به حداقل رساندن سو استفاده قوه مجریه از اختیارات خود صورت گرفته است. برای نمونه بنگرید به (مجلس، ۱۳۶۴: ۸۴۶ یا ۸۴۴).

بودجه جاری ایجاد کرده تا مسئله بودجه در نظام حقوق اساسی منضبط و ساختارمند شود.^۱

۳. حدود صلاحیت مجلس در تغییر بودجه پیشنهادی

در رویه کنونی چهار فرآیند اصلی در هر بودجه‌ای وجود دارد: ۱- فرآیند تهیه و تدوین بودجه ۲- فرآیند تصویب بودجه ۳- فرآیند اجرای بودجه ۴- فرآیند نظارت بر اجرای بودجه. یکی از مسائل این است که حدود صلاحیت مجلس در فرآیند تدوین بودجه چه قدر است؟ این مسئله در سال‌های نخست دولت نهم ایجاد مشکل کرده است. گروهی که بیشتر طرفداران دولت را شکل می‌دادند طرفدار نظر تحدید اختیار مجلس و گروهی دیگر که عمدتاً از نمایندگان مجلس به‌شمار می‌رفتند، طرفدار گسترش اختیار مجلس در اصلاح بودجه تقدیمی بوده‌اند. طرفداران دولت با استناد به الفاظ قانون اساسی معتقد بودند کلمه «رسیدگی» در اصل پنجاه و دوم دلالتی شکلی و نه ماهوی دارد. آن‌ها رسیدگی را نظیر اقدام دیوان عالی کشور یا دیوان عدالت اداری در رسیدگی فرجامی به آرا می‌دانستند. حامیان این نظریه، به تدوین بودجه بر پایه قانون نیز اشاره می‌کردند. قانون اساسی اراده کرده بود که مجلس اختیارات خود را در خلال تدوین قانون بودجه اعمال کند، نه در بودجه سالانه. مجلس در رسیدگی به بودجه سالانه از رعایت مفاد قانون در تنظیم سند مطلع می‌شود. به همین خاطر مجلس حق تغییر ارقام مقدر در بودجه تقدیمی از سوی دولت را ندارد. کاوش‌های مبنایی ما را به این نتیجه می‌رساند که این نظر بر تلقی قانون نبودن بودجه استوار است.

طرفداران اختیار مجلس به عموم اختیارات قانون‌گذارانه مجلس شورای اسلامی در اصل هفتاد و یکم استناد می‌کنند. در عین حال استدلال مخالفان به لفظ «رسیدگی» را اینگونه پاسخ می‌گویند که قانون اساسی از صرف رسیدگی سخن نگفته، بلکه گفته است «رسیدگی و تصویب» و لفظ تصویب دلالت بر حق دخالت مجلس در بودجه تنظیمی دارد. البته چنین استدلالی قانع‌کننده به نظر نمی‌رسد. آیا تصویب تغییر خطوط مرزی از سوی مجلس به این معناست که مجلس می‌تواند ضمن جابجایی حدود مورد نظر دولت، اجازه این جابجایی را بدهد؟ حامیان این نظر به رویه کنونی تصویب بودجه و همین‌طور نظریه تفسیری شورای نگهبان نیز مستظهر هستند. به هر حال قائل شدن به اختیار گسترده مجلس در تغییر بودجه پیشنهادی نمی‌تواند درست به نظر برسد. چنان‌چه بنابراین است که مجلس بتواند یک موجودیت جدید برای بودجه سالانه

۱. این سوال کاملاً محتمل است که آیا تنها با محدود کردن مجلس در اصل هفتاد و پنجم، انضباط در بودجه جاری به وجود می‌آید؟ مسلماً پاسخ منفی است، دولت نیز باید در تغییر بودجه جاری محدود باشد. اما این محدودیت به صورت خودکار در ساختار کنونی اصل هفتاد و پنجم وجود دارد: هیچ لایحه قانونی بدون تصویب مجلس، تبدیل به قانون نخواهد شد.

تعریف کند، صاحب اختیار کردن دولت، آن هم با این تأکید که مجلس نمی تواند بدون پیشنهاد دولت، بودجه ای را تصویب کند، عملاً بی معنا می شود. در وجه کارکردی نیز چگونه می توان از دولت توقع اجرای بودجه ای را داشت که آن را غیر واقعی و غیر عملی می پندارد؟

روح قانون اساسی نمی تواند ما را به این نتیجه برساند که مجلس اختیاری گسترده در ایجاد تغییر در بودجه پیشنهادی دارد. اما آن چه ایجاد محدودیت می کند، واقعیت و سنت جاری در زمینه تصویب بودجه است. سال هاست که نمایندگان سه ماهه پایانی سال را به پایین و بالا کردن ارقام بودجه ای می گذرانند و سلب کردن این اختیار تغییری عمده در دستور کار مجلس شورای اسلامی و عرف اساسی اختیارات نمایندگی ایجاد می کند. تنها زمانی می توان عرف اساسی را کنار نهاد که نص حاوی دلیل قدرتمندتری علیه آن باشد. در اینجا دست کم نص به ما می فهماند که نمی توان برای مجلس اختیار گسترده ای در تغییر ارقام بودجه پیشنهادی تصور کرد. اما مسئله این است که اختیار جزئی در تغییر بودجه به چه معناست؟ حد یقف و تعیین کننده که یک اختیار جزئی را از اختیار کلی متمایز می کند چیست؟ آیا می توان ملاکی حقوقی برای این مسئله پیش نهاد؟ مرزهای حقوقی سخت گیرانه تر و دقیق تر از آن هستند که بخواهیم با توصیه چشم انتظار پاسداشت شان باشیم.

مانع اساسی برای تغییر نظم کنونی، لحاظ کردن وزن مجلس در تصویب بودجه است. باید در این نکته دقیق شد که قدرت سنت کنونی در ایجاد تعادل بین قوه مجریه و مقننه در کجاست و این قدرت صرفاً در روند جاری نهفته نیست. روند جاری توانسته تعادلی نسبی بین مجریه و مقننه ایجاد کند، اما این بهترین تعادل ممکن نیست. از سوی دیگر، هر تغییر روندی باید با حفظ قدرت و تأثیرگذاری مقننه در تدوین بودجه توأم باشد. به همین خاطر به نظر می رسد بهترین راه، تأکید بر تمایز قانون بودجه از سند بودجه است، که در یکی قدرت اصلی در اختیار مقننه است و در دیگری قدرت اصلی در اختیار مجریه. این دو قدرت نیز هیچ گاه بدون یکدیگر تمام و کمال نمی شوند.

۴. بازخوانی اصل هفتاد و پنجم در پرتو اصل پنجاه و دوم

یکی از مفاهیم مورد غفلت نهاد قانون گذاری کشور در دهه های گذشته، «قانون بودجه» است. این دیدگاه که اصل پنجاه و دوم قانون اساسی در حالی نوشته شده که نویسندگان به قانون برنامه و بودجه کشور، مصوب ۱۳۵۱ نظر داشته اند، خالی از وجه نیست. برای تنظیم بودجه های سالیانه به قانونی دائمی و بلندمدت نیاز است. این قانون دائمی که «قانون بودجه» نامیده می شود، چارچوب

تنظیم بودجه را روشن می‌کند. نحوه تنظیم بودجه، هم در بردارنده روند شکلی تصویب مقررات بودجه و هم شامل توصیه‌های محتوایی پیرامون این مسئله است.

یک پژوهش در زمینه قوانین بودجه در کشورهایی نظیر عراق، فرانسه، ترکیه و آفریقای جنوبی نشان می‌دهد که قوانینی نظیر قانون مالیه عمومی، قانون مدیریت مالی، قانون بودجه به‌عنوان مبنایی برای بودجه‌ریزی به کار می‌رود. به گفته این پژوهشگران در ایران نحوه تنظیم بودجه در چند قانون پراکنده است که از آن جمله باید به قانون برنامه و بودجه کشور (۱۳۵۱)، قانون محاسبات عمومی کشور (۱۳۶۶)، با اصلاحات بعدی، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰، با اصلاحات بعدی) اشاره کرد (فیاضی و یادگاری، ۱۳۸۹: ۷۴-۷۵).

نکته مهم در این میان آن است؛ قانونی که ترتیب تهیه بودجه را تعیین می‌کند تا چه حدی مجاز به دخالت در روند بودجه است؟ آیا منظور از ترتیبات تهیه بودجه، «تشریفات و روند تهیه بودجه» است یا «چگونگی تعیین ارقام» بودجه یا ترکیبی از این هر دو؟

مسئله قانون بودجه، به طور خاص، چندان در مباحثات راجع به تصویب اصل پنجاه و دوم در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مطرح نشد. این مذاکرات چنان اندک بود که فرصتی برای این تدقیق‌ها باقی نمی‌ماند. نماینده مردم کردستان در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی معتقد بود قید «تهیه بودجه بر طبق قانون» که در اصل پنجاه و دوم آمده، زائد است، به این دلیل تا زمانی که دولت اقدام به تهیه بودجه می‌کند این عمل را مبتنی بر مقررات معینی صورت می‌دهد. با این حال چنین ایرادی و این سوال که اساساً تهیه بودجه بر طبق قانون واجد چه معنایی است، طنین چندان در مجلس خبرگان قانون اساسی نیافت (اداره کل روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۴۱۹).

اصل پنجاه و دوم^۱ و اصل هفتاد و پنجم^۲ قانون اساسی تقریباً به همین نحو در پیش‌نویس قانون اساسی طرح شده بود.^۳ با توجه به تأثیری که تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون اساسی از قانون

۱. اصل ۱۱۶ پیش‌نویس قانون اساسی عنوان می‌داشت: «بودجه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای تصویب به مجلس شورای ملی تسلیم خواهد شد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.»

۲. اصل ۶۵ پیش‌نویس قانون اساسی عنوان می‌داشت: «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی با افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس خواهد بود که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.»

۳. برای ملاحظه متن مورد استفاده از پیش‌نویس قانون اساسی در این پژوهش بنگرید به: (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ۲۱-۵)

اساسی فرانسه گرفته بودند، شاید با مقایسه این اصول با اصول مربوطه در قانون اساسی فرانسه بتوان به معنایی دست یافت.^۱ در قانون اساسی فرانسه، از اصطلاح بودجه^۲ استفاده نشده است، اما از اصطلاح «قوانین مالی»^۳ برای اشاره به مفهوم «سند بودجه» اشاره شده است. مضمونی مشابه آنچه در اصل پنجاه و دوم قانون اساسی ایران بیان شده، به نحو واضح تری در بخشی از اصل ۳۴ قانون اساسی فرانسه که متعلق به فصل روابط قوه مقننه و قوه مجریه و در مقام بیان محدوده مجاز قانون گذاری است، آمده: «قوانین مالی باید هزینه و درآمد دولت در شرایط موجود را تعیین کرده و بر اساس شرایط مقرر در یک قانون ارگانیک باشد».^۴ در بند پس از آن نیز، چنین مضمونی به صورت کلی بیان شده است که قانون بودجه باید طبق شرایط و مقررات یک قانون ارگانیک باشد و در اصل ۴۷ پارلمان مکلف به تصویب لوایح مالی سالیانه طبق ضوابط یک قانون ارگانیک شده است.^۵ اگرچه در نظام حقوقی فرانسه، بودجه سالیانه یک قانون تلقی می شود و مسائل مالی جز با تصویب پارلمان رسمیت نمی یابند (اصل ۵۳) اما مشخصاً تهیه بودجه بر اساس یک قانون ارگانیک صورت می گیرد.

می توان این ایده احتمالی را مطرح کرد که مجلس شورای اسلامی نیز در قالب یک قانون دائمی، چارچوب توزیع اعتبارات را در بودجه های سالیانه مشخص کند. آیا مجلس می تواند بر مبنای احکام تکرار شونده، یک چارچوب دائمی یا دست کم میان مدت تهیه کند؟ اصل تهیه چنین چارچوبی شاید به نوعی بر هم زدن توازن موجود در تهیه بودجه باشد. توازنی که پیش تر سخن آن رفت و مقصود قانون اساسی از ایجاد چارچوب همکاری بین مجلس و قوه مجریه در تهیه بودجه است.

۵. بررسی محدودیت ها و امکانات قانون بودجه در نظم کنونی

قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت را می توان نوعی قانون بودجه^۶ دانست. در این قانون احکامی وجود دارد که در حقیقت چارچوبی میان مدت برای طراحی بودجه های سالیانه

۱. برای بررسی قانون اساسی فرانسه از نسخه انگلیسی این قانون در وب گاه مجلس شورای ملی فرانسه استفاده شده است:

<http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#Title5>; Accessed: 12 August 2015.

2. Budget.

3. Règles Financières.

4. Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

5. Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

۶. به آن معنا که در این مقاله مورد نظر است.

به‌شمار می‌رود. به‌عنوان مثال در تبصره ماده ۱ این قانون درصد تنخواه‌گردان خزانه نسبت به بودجه عمومی کشور تعیین شده است. اگرچه رقم کل بودجه هر سال تغییر می‌کند، اما نسبت تنخواه‌گردان خزانه تا زمانی که این قانون تغییری نکند، ثابت خواهد بود و دولت ارقام بودجه را بر اساس چنین حکمی تعیین می‌کند. قانون نحوه تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت را می‌توان مصداقی از قانون بودجه مطروح در اصل پنجاه و دوم دانست. همان‌گونه که در مقدمه گفته شد پرسش این است که آیا مجلس با ابتکار خود و از طریق طرح قانونی می‌تواند چنین قانونی بگذراند؟ یا طراحی چارچوب میان یا بلندمدت برای بودجه نیز لزوماً باید حاصل همکاری مجلس و قوه مجریه باشد؟

بر اساس روش مرسوم تفسیر قانون اساسی یعنی استفاده از اصول تفسیر لفظی، اصل پنجاه و دوم به روشنی میان بودجه و قانون بودجه قائل به تفکیک شده است. اولی سندی سالیانه است و دومی ماهیت قانونی دارد. آنچه که لزوماً باید از همکاری قوه مجریه و مجلس حاصل شود، مورد نخست است و قانون بودجه طبق مراتب مقرر برای یک قانون قابل تصویب است، یعنی هم با ابتکار از سوی نمایندگان مجلس و هم ابتکار از سوی قوه مجریه. تکلیف دولت به تنظیم بودجه سالیانه بر اساس احکامی که در قانون بودجه وضع می‌شود امر بی‌سابقه‌ای است.

آنچه می‌تواند ایده فوق را تحت‌الشعاع قرار دهد، مداخله آن در امور اجرایی است. چنانچه قانون بودجه متضمن مسائل مالی نظیر رقم دقیق اعتبارات یک ردیف خاص باشد، مداخله در امور اجرایی محسوب می‌شود. بر اساس اصل استقلال قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قوه مقننه اجازه دخالت در صلاحیت‌های خاص قوه مجریه را ندارد. این که رقم دقیق بودجه هر دستگاه چه قدر باشد، مسئله‌ای است وابسته به اقتضائات اجرایی نظیر حجم هزینه‌های عمرانی و جاری آن دستگاه، میزان درآمدهای عمومی کشور، اولویت‌های ملی و سیاست‌های برنامه‌ای دولت، پس چنین قانونی نه فقط با طرح از سوی نمایندگان مجلس، امکان تصویب ندارد، بلکه حتی در صورت تقدیم لایحه به دلیل نقض استقلال قوا، قادر به یافتن وجه قانونی نیست. دولت مکلف نیست برای نحوه اعمال صلاحیت‌های خود از مجلس کسب اجازه کند. از جایی که ارقام دقیق، تنها و فقط تنها در بودجه سالیانه و بر اساس یک مصلحت‌سنجی اجرایی قابل تعیین‌اند، آنچه قانون بودجه می‌تواند تعیین کند، بازه‌ای رقمی از اعتبارات یا نسبت مشخصی از یک رقم متغیر از ارقام بنیادین بودجه سالیانه است.

برخی معتقدند از آنجا که فلسفه وجودی اصل هفتاد و پنجم، ایجاد توازن (تعادل) بودجه‌ای است، پس حفظ توازن یک‌ساله بودجه کافی نیست. به‌عبارتی این که نمایندگان، تنها محل تأمین

اعتبار یک سال از اجرای یک قانون را مشخص کنند؛ ناقض «پایداری» توازن بودجه است (حسینی، فاتحی‌زاده و تهرانی، ۱۳۹۱: ۱۴۶). اگر چه می‌توان با بخش نخست این استدلال (ابتنای اصل هفتاد و پنجم بر اصل توازن بودجه) موافق بود، اما بخش دوم سؤال برانگیز است. جدای از آن که اولاً در ادبیات بودجه، پایداری^۱ در یک دوره اقتصادی در تقابل با تعادل سالانه بودجه طرح می‌شود؛ و ثانیاً تعادل فی حد ذاته، امری سالانه است؛ تنظیم بودجه در سال‌های آتی همواره یک امر اجرایی است. این که چگونه باید از خلال تکالیف متعدد قانونی و برنامه‌ها و سیاست‌ها در توازن با درآمدهای سالانه به بودجه‌ای متعادل رسید، یک دغدغه قوه مجریه است.

با این همه نمی‌توان از این نکته چشم پوشید که رویه شورای نگهبان، همدلی چندانی با این نظر نشان نمی‌دهد. به‌عنوان مثال طرح اصلاح قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت از این شیوه برای تبیین نحوه بودجه‌ریزی دولت استفاده کرده بود^۲، شورای نگهبان همه این مواد را مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی دانست^۳ و در بازبینی مجلس شورای اسلامی همه موادی که مورد چنین ایرادی قرار گرفته بودند از سوی مجلس شورای اسلامی حذف شدند.^۴ یکی از پژوهشگران نمونه‌هایی دیگر از مخالفت‌های شورای نگهبان با پیش‌بینی هزینه‌های طرح قانونی در بودجه‌های سنواتی آتی را نشان می‌دهد (برزگر خسروی، ۱۳۹۳: ۶۹-۷۱).

تدقیق در پژوهش‌های معطوف به نظریه شورای نگهبان نشان می‌دهد، یکی انگاشتن بودجه سالیانه و قانون بودجه، منشأ اصلی نظر مخالف شورای نگهبان با طرح اصلاح قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت بوده است: «به دلیل این که مطابق این اصل [هفتاد و پنجم] صلاحیت تنظیم و تهیه لایحه بودجه بر عهده دولت می‌باشد، این قبیل احکام محدودکننده صلاحیت دولت در تهیه و تنظیم بودجه سالیانه کل کشور به نظر می‌رسد» (بررسی طرح الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، ۱۳۹۳: ۲) پژوهشکده شورای نگهبان در نظریه کارشناسی خود هیچ التفاتی به الزامات ناشی از عبارت «تهیه بودجه بر طبق قانون» که در اصل پنجاه و دوم آمده، نکرده است و تنها عطف توجه خود را بر روی تهیه بودجه از سوی دولت قرار داده است.

۶. نتیجه‌گیری

در پرتو دستاوردهای این پژوهش می‌توان به خوانش و فهم متفاوتی از اصول پنجاه و دوم و

1. Sustainability.

۲. مصوبه مجلس شورای اسلامی، (طرح الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت)، ۱۹ آذر ۱۳۹۳.

۳. نظر شورای نگهبان، ۲۱ دی ۱۳۹۳.

۴. مصوبه مجلس شورای اسلامی، ۱۵ بهمن ۱۳۹۳.

هفتاد و پنجم قانون اساسی دست یافت. به نظر می‌رسد ممنوعیت تقدیم طرح‌های قانونی یا اصلاحات لوایح قانونی که منجر به کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی باشد، قابل تعمیم به سال‌های مالی آتی نیست. هدف قانون‌گذار اساسی از اصل هفتاد و پنجم جلوگیری از تشتت در بودجه همان سال و انضباط‌بخشی به بودجه سال مالی جاری است.

مفهوم درآمد عمومی یا هزینه عمومی تنها با وجود سند بودجه قابل تعریف است و بودجه در نظام کنونی حقوق اساسی، سندی سالیانه است. در حالی که قانون‌گذار در اصل هفتاد و یکم به مجلس صلاحیت وضع قانون در همه مسائل کشور را داده است، در اصل هفتاد و پنجم نخواست تا این صلاحیت عام را محدود به تصویب قوانین فاقد بار مالی کند. با چنین محدودیت بزرگی اصل صلاحیت عام مجلس در قانون‌گذاری لغو و فاقد حکمت می‌شود. آیا می‌توان مصوبه‌ای قانونی را شناسایی کرد که فاقد هر گونه بار مالی برای دولت باشد؟ تأسیس حق برای شهروندان یا گسترش صلاحیت نهادهای دولتی یا اموری از این دست نیز لاجرم ساز و کاری برای اجرای قانون می‌طلبد که خود منجر به افزایش هزینه‌های دولت می‌شود. به‌عنوان مثال «طرح اصلاح موادی از قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» که در مرداد ۱۳۹۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، مورد ایراد ناشی از مغایرت با اصل هفتاد و پنجم قرار نگرفته است،^۱ در حالی که در ماده الحاقی ۱۸ مکرر آمده است: «نگهداری، عرضه یا فروش کالا و ارز قاچاق موضوع ماده ۱۸ این قانون حسب مورد توسط واحدهای صنفی تخلف محسوب می‌شود» آیا شناسایی این تخلف جدید، مستلزم انجام اقدامات اجرایی بیشتر، و لاجرم افزایش هزینه‌های دولت نیست؟ اما اینگونه قوانین مورد ایراد قرار نمی‌گیرند. چنان‌که برخی نویسندگان به درستی اشاره می‌کنند بررسی‌های شورای نگهبان به احراز «عدم مغایرت ظاهری» محدود می‌شود. چرا که این شورا ابزاری برای محاسبه هزینه‌های ناشی از تصویب یک طرح قانونی یا درآمدهایی که برای اجرای یک طرح قانونی پیش‌بینی می‌شود، در اختیار ندارد (حسینی، فاتحی‌زاده و تهرانی، ۱۳۹۱: ۱۶۰-۱۶۱).

قانون‌گذار اساسی از بی‌انضباطی در تنظیم امور مالی دولت هراسناک بوده است. اصل پنجاه و دوم قانون اساسی نیز به همین منظور تهیه بودجه را موکول به انطباق با قانونی پیشینی^۲ و حتی تغییر ارقام بودجه را موکول به شرایط مقرر در قانون می‌کند.

التهایه دقت به این گزاره پاسخ تنها پرسش باقی‌مانده را روشن می‌کند: حدود اختیار قانون

۱. نظریه شورای نگهبان، ۱۴ مرداد ۱۳۹۴، شماره ۹۴/۱۰۲/۲۲۵۶.

۲. چیزی که در حقوق اساسی فرانسه از آن به قانون ارگانیک تعبیر می‌شود و به‌رغم تصویب توسط پارلمان، مرتبه‌ای بالاتر از قوانین عادی دارد. البته قانون ارگانیک به کیفیتی که در فرانسه وجود دارد، در نظام قانونی ما چندان موجه به نظر نمی‌رسد.

بودجه چه قدر است؟ به نظر چنین قانونی می‌تواند علاوه بر تشریفات تهیه بودجه، تا حدودی در محتوای آن نیز دخالت کند. این که نمایندگان مجلس شورای اسلامی اجرای طرح‌های قانونی دارای بار مالی را از سال مالی جاری به تعویق انداخته و دولت را مکلف کنند که بار مالی اجرای آن را در سال‌های بعد پیش‌بینی کنند یا این که مجلس در خلال مصوبه جدید خود حکمی راجع به نحوه تدوین بودجه در سال‌های آتی قرار دهد، هیچ‌گونه مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

جمع میان اصول قانون اساسی نشان می‌دهد از یک سو صلاحیت عام تقنینی به مجلس داده شده است و از سوی دیگر اصل هفتاد و پنجم بر آن است که نمایندگان در ارائه طرح‌ها و یا در زمان بررسی لوایح تقنینی تا جایی امکان ایجاد بار اضافی هزینه‌ای یا کاهش درآمدی برای دولت دارند که آن پیشنهادها یا اصلاحات مربوط به سال‌های بودجه‌ای آتی بوده و در بودجه بعدی مورد لحاظ قرار گیرد، نه این که موجب تغییر در بودجه سال جاری شوند.



منابع

الف) فارسی

کتاب‌ها

- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، (۱۳۶۹)، *راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، (۱۳۶۴)، *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد ۲، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، (۱۳۶۴)، *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد ۳، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- آقای طوق، مسلم، شمس، عرفان، فریادی، مسعود و مشهدی، علی، (۱۳۸۹)، *مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تحت نظارت فاطمه بداغی، باقر انصاری و محمدرضا ویژه، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.
- برزگر خسروی، محمد، (۱۳۹۳)، *آسیب شناسی حقوقی نظام بودجه ریزی ایران در مرحله تهیه، تنظیم و تصویب بودجه*. رساله دکتری. قم: پردیس فارابی دانشگاه تهران.
- راسخ، محمد، (۱۳۹۰)، *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، چاپ دوم، تهران: دراک.
- فلاح زاده، علی محمد و دیگران، (۱۳۹۱)، *تفکیک تقنین و اجرا: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه*، تحت نظارت ابراهیم موسی زاده، تهران: چاپ و انتشار معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.

مقاله‌ها

- «بررسی طرح الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت»، (۱۳۹۳)، گزارش کارشناسی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- حسینی، سیدمحمدرضا، فاتحی زاده، محسن و تهرانی، ایمان، (۱۳۹۱)، «اصل (۷۵) قانون اساسی و اختیارات قوه مقننه در بودجه ریزی»، *مجلس و راهبرد (مجلس و راهبرد)*، شماره ۷۰، ۱۹.
- فیاضی، محمد تقی، یادگاری، سیامک، (۱۳۸۹)، «بررسی تطبیقی نظام بودجه ریزی ایران با

قانون بودجه کشورهای منتخب»، مجلس و راهبرد، شماره ۶۳.
- گروه کارشناسان، (۱۳۹۰)، «پیش‌نویس قانون بودجه و بودجه‌ریزی»، گزارش کارشناسی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

سایت اینترنتی

- ابراهیمیان، نجات... ، (۱۳۹۳)، «گزارش عملکرد یک ساله شورای نگهبان در بررسی مصوبات»، ۲۳ اسفند. به نشانی: <http://www.shoragc.ir/Portal/Home/ShowPage.aspx?>

ب) انگلیسی

Books

-Krafchik, Warren, and Joachim Wehner, (1999), *The Role of Parliament in the Budget Process, Budget Information*, Institute of Democracy in South Africa (Idasa).

-Lienert, Ian, (2005), *Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?*, International Monetary Fund.

Internet

- A Brief Guide to the Federal Budget and Appropriations Process , n.d. <http://www.acenet.edu/news-room/Pages/A-Brief-Guide-to-the-Federal-Budget-and-Appropriations-Process.aspx> (accessed August 19, 2015).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی