

تحلیل شمول یا عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه

علی بهادری جهرمی^۱

استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق،

دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

کمال کدخدامرادی^۲

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه امام

صادق (علیه السلام)، تهران، ایران

محمد صادق فراهانی^۳

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه

تهران، تهران، ایران

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۳/۱۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۹/۱۰

چکیده

اصل ۷۵ ارائه‌ی آن دسته از پیشنهادهای 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 پیش رو با اتخاذ رویکردی تحلیلی-توصیفی، در مقام تبیین این مسأله است که آیا لایحه‌ی بودجه مشمول الزام مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی خواهد شد یا خیر؟ موافقان شمول اصل ۷۵ نسبت به لایحه‌ی بودجه با استناد به فلسفه‌ی تصویب اصل ۷۵، تمسک به اطلاق عبارت «لوایح قانونی» مندرج در اصل ۷۵، قیاس لایحه‌ی بودجه با لوایح غیرمالی و استدلال به شمول

* - نوع مقاله: پژوهشی

1- a.bahadori.j@modares.ac.ir

2- نویسنده مسئول: kadxhodamoradi@isu.ac.ir

3- msfarahani72@ut.ac.ir

DOI: 10.22067/LOWECON.2022.70005.1038

ضوابط عام قانونگذاری نسبت به لایحه بودجه معتقد به رعایت الزام مقرر در اصل ۷۵ نسبت به لایحه بودجه هستند. در مقابل، مخالفان با استدلال بر عدم تحقق مسأله‌ی بار مالی نسبت به لایحه بودجه، استناد به رویه‌ی عملی و نظریه‌ی مشورتی شورای نگهبان و ماهیت اجرایی قلمداد کردن لایحه بودجه و پذیرش اقتضانات آن معتقد به عدم رعایت الزام مقرر در اصل ۷۵ نسبت به لایحه بودجه هستند. مناسب‌ترین پاسخ به پرسش این پژوهش، عدم شمول اصل ۷۵ نسبت به لایحه بودجه است. البته، مشروط به آنکه فقدان الزام نمایندگان به ارائه‌ی راه جبران کاهش درآمدها یا تأمین هزینه‌ها اولاً، به مثابه مجوزی برای اعمال تغییرات گسترده در لایحه بودجه تعبیر نشود و منتهی به استحاله‌ی «لایحه بودجه» به «طرح بودجه» نگردد، ثانیاً تغییرات مذکور منجر به جابجایی قابل توجه سقف درآمدها و هزینه‌ها نگردد و منجر به بر هم زدن توازن درآمدها و هزینه‌ها نشود.

کلید واژه‌ها: اصل ۵۲، اصل ۷۵، لایحه بودجه، بار مالی، درآمدهای عمومی، هزینه‌های عمومی.

مقدمه

مطابق با اصل ۵۲ قانون اساسی، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران ابتکار بودجه‌ریزی منحصراً در صلاحیت دولت قرار داده شده است. این نهاد مکلف است با رعایت الزامات مندرج در اصل ۷۴ قانون اساسی، 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» (Guardian Council Research Institute, 2015: p.633). از سوی دیگر، اصل ۷۵ قانون اساسی در مقام تحدید صلاحیت مجلس در رسیدگی و تصویب لوایح مقرر می‌دارد:

پیشنهادها 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 «... پیشنهادها 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 اقتضانات اجرایی و مالی و به منظور جلوگیری از تحمیل تکلیف فراتر از توان دولت، «پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی» عنوان می‌کنند را مقید به عدم تقلیل درآمد عمومی یا عدم افزایش هزینه‌ی عمومی نموده است، مگر آنکه روش جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.

با کنار هم نهادن اصول ۵۲ و ۷۵ قانون اساسی که هر یک قسمتی از محدودیت‌های حاکم بر فرآیند 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 در بر می‌گیرد یا پیشنهادهای و اصلاحات مربوط به این لایحه از شمول حکم مندرج در اصل ۷۵ مستثنی می‌باشد؟

به منظور پاسخ به سؤال مذکور، 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 با 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. 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.

در خصوص پیشینه‌ی این پژوهش باید گفت که ابعاد و موضوعات اصل ۷۵ قانون اساسی به صورت مجزا در کتب و مقالاتی مانند مقاله‌ی «بررسی و تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانونگذاری مجلس» (Rostami & Marandi, 2016) و «نگاهی به اصل ۷۵ قانون اساسی با تأکید بر آرا و نظرهای شورای نگهبان (در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی تا

دوره‌ی هشتم)» (Jalali & Tangestani, 2014) مورد بررسی قرار گرفته است و نویسندگان نیز در خلال مباحث گریزی بسیار مختصر به موضوع پژوهش حاضر زده‌اند. اما ضمن بهره‌گیری از این منابع، تحلیل موضوع پژوهش حاضر تاکنون به صورت مستقل مورد توجه و تحلیل قرار نگرفته و یا در صورت توجه به برخی از ادله ذکر شده در این پژوهش، در این مقاله نظرات متفاوتی نسبت به نظرات بیان شده، ارائه شده و به نقد و بررسی آن‌ها نیز پرداخته شده است. از همین رو، پژوهش حاضر واجد وصف نوآوری و بدیع بودن است.

مقاله پیش رو با اتخاذ روش توصیفی و تحلیلی، پس از بررسی تطبیقی موضوع در نظام‌های حقوقی جهان (بخش نخست)، ضمن تشریح استدلال موافقان شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه‌ی بودجه (بخش دوم) و نیز استدلال مخالفان آن (بخش سوم)، به جمع‌بندی نظرات پرداخته و رویکرد خود را ارائه خواهد داد.

۱. حدود صلاحیت پارلمانی در تغییر لایحه‌ی بودجه

در ارتباط با نقش آفرینی پارلمان نسبت به لایحه‌ی بودجه می‌توان به سه وضعیت کلی اشاره کرد. نخست، کشورهایی که پارلمان آن‌ها صلاحیت‌های قابل توجهی در تنظیم بودجه داشته و ابتکار وضع قوانین را در اختیار دارد. ایالات متحده‌ی آمریکا مهم‌ترین نمونه‌ی این دسته است. از دهه ۱۹۷۰ میلادی، کنگره‌ی آمریکا با تصویب قوانین جدید، کنترل بودجه‌ای خود بر قوه‌ی مجریه را افزایش داده است. به موجب قانون کنترل کنگره بر بودجه و عدم تخصیص اعتبارات مصوب سال ۱۹۷۴ میلادی،^۱ کمیسیون‌های بودجه‌ای در هر دو مجلس، تصمیم‌گیری در رابطه با راهبرد بودجه را به صورت رسمی در اختیار گرفته‌اند و اختیارات دولت در تغییر بودجه‌ی سالانه نیز به شدت محدود شده است. به کار بردن تعبیر «مجالس بودجه‌ریز» نسبت به این الگو، پربسی‌راه نخواهد بود.

دوم، کشورهایی هستند که پارلمان آن‌ها نقش بسیار محدود و حداقلی در تغییر لایحه‌ی بودجه دارد. در این الگو نه تنها دولت، پیش‌نویس قوانین را تهیه می‌کند، بلکه از موقعیت برتر نیز

1- The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974

برخوردار هست و پارلمان صرفاً از صلاحیت تأیید یا رد کلی بودجه برخوردار است. به عنوان مثال، در بریتانیا «خزانه‌داری پادشاهی»^۱ برآوردهای بودجه‌ای را بر مبنای مصوبات دولت در خصوص کلیات بودجه تهیه می‌کند و به کابینه ارائه می‌دهد. هرچند پیش‌نویس مزبور به کمیسیون‌های پارلمانی ارائه می‌شود، اما کمیسیون‌ها تغییری را به دلیل امکان‌ناپذیری تصویب آنها اعمال نمی‌کنند (Lienert & Jung, 2010: p.50). چنین الگویی را می‌توان الگوی «مجالس کم‌تأثیر» نام نهاد.

سوم، کشورهایی هستند که در آنها تعادلی نسبی در حدود اختیار دولت نسبت به تنظیم پیش‌نویس بودجه و حدود اختیار پارلمان در تغییر پیش‌نویس به چشم می‌خورد. در این کشورها هرچند پارلمان از صلاحیت تغییر پیش‌نویس بودجه برخوردار است؛ اما در این باره مبسوط‌الید نیست. لهستان، فرانسه، اسپانیا و کره جنوبی در این دسته قرار می‌گیرند (Lienert & Jung, 2010: p. 50). از این الگو می‌توان به الگوی «مجالس تأثیرگذار» یاد کرد.

تبیین الگوهای پیش‌گفته نشان می‌دهد که بررسی تطبیقی حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تغییر لایحه بودجه - ناظر به الزامات اصل ۷۵ قانون اساسی - تنها با کشورهای موضوع الگوی سوم امکان‌پذیر و واجد معنا خواهد بود؛ چرا که اساساً در دو الگوی دیگر با صلاحیت مطلق مجالس - اعم از سلبی و ایجابی - در تغییر لایحه بودجه مواجه هستیم. این در حالی است که اولاً، بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی و تأکید آن بر لزوم تهیه بودجه از سوی دولت، الگوی مجالس بودجه‌ریز که می‌تواند منجر به تبدیل «لایحه بودجه» به «طرح بودجه» شود، مورد پذیرش قرار نگرفته است. ثانیاً، مطابق با اصل ۵۲ و رویه‌ی نهادهایی چون مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان نسبت به بودجه نشان می‌دهد که حدی از مداخله‌ی مجلس در بررسی و تغییر لایحه بودجه در نظام حقوقی ایران مورد پذیرش قرار گرفته است.

بر این اساس، در ادامه به بررسی تطبیقی وضعیت آن دسته از نظام‌های حقوقی می‌پردازیم که

1- Her Majesty's Treasury (HM Treasury).

لازم به ذکر است خزانه‌داری پادشاهی، همان وزارتخانه امور مالی و اقتصاد این کشور است که بر مخارج نظارت کرده و راهبرد اقتصادی دولت را به منظور دستیابی به رشد اقتصادی باثبات تنظیم می‌کند. نک: (France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008)

ذیل الگوی سوم یعنی «الگوی مجالس تأثیرگذار» قرار می‌گیرند. این الگو در کشورهای تابعه، بر اساس سه روش متفاوت پیاده‌سازی و اجرا شده است.

الف) روش محدودیت کسری بودجه‌ای

مطابق این روش، مجلس نمی‌تواند ارقام لایحه‌ی بودجه را به نحوی تغییر دهد که موجب ایجاد کسری بودجه یا افزایش کسری بودجه نسبت به لایحه‌ی دولت شود. بر اساس بند (۱) اصل (۲۲۰) قانون اساسی لهستان، «پارلمان نمی‌تواند با افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدها نسبت به پیشنهاد دولت موجب کسری بودجه بیش از آنچه که در لایحه دولت پیش‌بینی شده است شود» (The Constitution of the Republic of Poland, 1997). در این روش مجلس می‌تواند از طریق افزایش منابع یا کاهش دیگر هزینه‌ها نسبت به افزایش هزینه‌ها اقدام کند. در فرانسه نیز به موجب اصل (۴۰) قانون اساسی «پیشنهادها و اصلاحیه‌هایی که اعضای دو مجلس ارائه می‌کنند، اگر سبب کاهش درآمد دولتی یا ایجاد یا تشدید مخارج دولتی شود، قابل بررسی نیست».

ب) روش عدم افزایش هزینه‌های کل

در این روش مجلس می‌تواند ارقام لایحه را اصلاح کند؛ مشروط به اینکه منجر به افزایش هزینه‌های کل 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 امکان‌پذیر نخواهد بود. در بعضی کشورها از این روش به روش «تغییرات تهاتری» یاد شده است (Street, J. 2006.p. 83)؛ چرا که در این روش، در واقع افزایش یک قلم هزینه‌ای با کاهش قلم هزینه‌ای دیگر تهاتر می‌شود. در بند (۶) 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» (Constitution of the Kingdom of Spain, 1978). بر اساس ماده (۵۸) آیین‌نامه داخلی پارلمان اسپانیا «کلیه اصلاحیه‌هایی که منجر به افزایش هزینه‌های یک ردیف بودجه می‌شود باید همراه با کاهش موازی در هزینه‌ای دیگر در همان بخش ارائه شود» (Lienert & Jung, 2010:p. 50).

ج) روش صرفاً کاهشی

در این روش مجلس صرفاً می‌تواند اقلام پیشنهادی دولت را کاهش دهد، لایحه بودجه را کلاً رد یا تأیید کند و نمی‌تواند ارقام بعضی از اقلام را افزایش دهد یا اقلام جدیدی اضافه کند. ماده (۵۷) قانون اساسی کره جنوبی از این الگو پیروی می‌کند: «مجلس شورای ملی نمی‌تواند بدون موافقت قوه مجریه، برآوردهای هر یک از اقلام هزینه‌ها را افزایش دهد یا هزینه جدیدی را در بودجه پیشنهادی دولت ایجاد کند. این مجلس تنها می‌تواند برآورد هزینه‌های پیش‌نویس بودجه را کاهش دهد» (Constitution of the Republic of Korea, 1948).

حال، پس از آشنایی با حدود صلاحیت پارلمانی در تغییر لایحه بودجه در کشورهای پیرو الگوی «مجالس تأثیرگذار» نوبت به بررسی وضعیت نظام حقوقی ایران پیرامون حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در خصوص الزامات مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی می‌رسد. چنانکه پیش از این اشاره شد؛ به دلیل عدم تصریح به این مسأله در نظام حقوقی ایران، دو رویکرد عمده در این باره وجود دارد که در ادامه به بررسی هر یک از آنها و تبیین ادله‌شان خواهیم پرداخت.

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

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

۱-۲. فلسفه تصویب اصل ۷۵ قانون اساسی

بودجه مهم‌ترین ابزار مالی دولت در اداره جامع به ویژه تخصیص بهینه منابع و توزیع عادلانه درآمد است. به همین دلیل نیز اصل ۵۲ قانون اساسی صلاحیت تهیه بودجه را بر عهده 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 رقمی فعالیت‌های خود را پیش‌بینی کند (Ghazi, 2009: p.223). واگذاری این صلاحیت به دولت در تعیین منابع درآمدی و برقراری توازن میان منابع و هزینه‌های عمومی و مدیریت اجرایی و مالی

کشور ایجاب می کند که نمایندگان مجلس نتوانند پیشنهادهای و اصلاحاتی را نسبت به لایحه بودجه مطرح کنند که موجب تحمیل بار مالی بر دولت شود و بدون تعیین روش جبران آن، توازن بودجه را بر هم زند (Aghai toogh & Others. 2010: p. 76).

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 پیشنهادهای 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 (Ranjbari & Badamchi, 2011:p. 147). تبصره ۱ ماده ۱۸۲ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی اصلاحی ۱۳۸۷/۹/۲۶ نیز در رابطه با پیشنهادهای نمایندگان نسبت به لایحه بودجه همسو با همین رویکرد مقرر می‌دارد: «... 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 اساسی‌سازی 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 مالی لایطاق بار کنند. نایب رئیس مجلس مبنا و فلسفه‌ی اساسی‌سازی اصل ۷۵ قانون اساسی را این چنین بیان می‌دارد:

... چون آن کسی که به صورت روزانه و مستمر با مسائل درآمد و هزینه سر و کار دارد [دولت است]. بنابراین اگر قوه‌ی مقننه می‌خواهد به قوه‌ی مجریه پیشنهادی بدهد که مستلزم این است که باید هزینه‌ها را بالا ببرد یا درآمدی را کم بکند، باید به او بگوید که جای خالی را از کجا پر کند و نمی‌تواند بگویند ما تصویب کردیم حالا خودت جایش را پیدا کن، این قابل عمل نیست ... (The deliberations of the Assembly Final Review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran. 1983: 847)

بدین ترتیب می‌توان گفت که مبنا و فلسفه‌ی حکم مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی مبنی بر الزام نمایندگان به تعیین طریق جبران کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ی عمومی در

پیشنهادها و اصلاحات خود نسبت به لوایح قانونی دولت، ممانعت از برهم خوردن توازن میان درآمدها و هزینه‌های عمومی کشور و جلوگیری از تحمیل تکلیف مالایطاق بر دولت است. این هدف از مسیر پیش‌بینی سازوکار تقیید صلاحیت نمایندگان مجلس در ارائه‌ی پیشنهادها و اصلاحات نسبت به لوایح بودجه سالانه نیز تحقق می‌یابد.

در مقام نقد این نظر باید گفت استدلال به فلسفه‌ی تصویب اصل ۷۵ قانون اساسی در فضایی معنا پیدا می‌کند که درآمدها و هزینه‌های عمومی کشور در «قانون» بودجه مصوب پیش‌بینی شده باشد تا بر مبنای آن، ارزیابی متقنی از برهم خوردن توازن میان درآمدها و هزینه‌های مندرج در آن به دولت فراهم آید. بنابراین، سنجش تأمین فلسفه‌ی اصل ۷۵ قانون اساسی در مرحله تصویب «لایحه‌ی» بودجه که هنوز درآمدها و هزینه‌های عمومی کشور در آن برآورد نشده است، امکان‌پذیر نمی‌باشد (Mehrpour, 2008: p.101). از همین رو، این استدلال از این جهت که ناظر به محدودیت‌های اعمال اصلاحات منتهی به تغییر «قانون بودجه» است و نه تغییر «لایحه‌ی بودجه» محل ایراد به نظر می‌رسد.

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

بر اساس این دیدگاه، از آنجا که عبارت «لوایح 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 «لوایح قانونی»، گستره‌ی این اطلاق را محدود نساخته است؛ بنابراین حکم اصل ۷۵ قانون اساسی، لایحه‌ی بودجه را نیز در بر می‌گیرد (Jalali & Tangestani, 2014: p.73). بر همین اساس، خارج کردن لوایح بودجه از عداد لوایح 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 گفتنی است که اطلاق عبارت «لوایح 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 مشخص هستند. 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. در واقع اطلاق عبارت لوایح قانونی و

تمسک به آن در خصوص لزوم تعیین روش جبران کاهش درآمد یا تأمین افزایش هزینه برای پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان مجلس نسبت به لایحه بودجه، مربوط به درآمدها و هزینه‌هایی نیست که در مرحله بررسی لایحه 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.

۲-۳. قیاس لایحه بودجه با لوایح غیرمالی

برخی از حقوقدانان معتقدند که منطقی نیست نمایندگان بتوانند در مورد لوایح غیرمالی پیشنهادهایی بدهند که به کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ها منتهی شود؛ اما در مورد لایحه بودجه که اساساً ماهیتی مالی دارد و مدیریت و پیش‌بینی کارشناسی آن بر عهده دولت است، این محدودیت برقرار نباشد (Rostami & Marandi, 2016: p.12-13). در واقع اعمال محدودیت اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه امری منطقی است؛ زیرا برجسته‌ترین مصداقی که با پیشنهادها نمایندگان به افزایش هزینه‌های عمومی یا کاهش درآمدهای عمومی منتهی می‌شود لایحه بودجه است. هر چند نسبت به سایر لوایح، احتمال فقدان بار مالی می‌رود اما در مورد لایحه 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 لایحه بودجه است (P: (Rostami & Marandi, 2016, 12-13 و نمی‌توان پیشنهادها 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 لایحه بودجه، قانون بودجه مصوب و تأییدشده‌ی حاوی درآمدها و هزینه‌های عمومی وجود دارد که بتوان بر اساس آن، مشخص نمود که آیا اعمال اصلاحات یا پیشنهادها منجر به کاهش آن درآمدها یا افزایش هزینه‌ها خواهد شد یا خیر؟ در حالیکه، به هنگام بررسی لایحه 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.

۲-۴. 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 عموماً احکام این مبحث، حسب مورد باید شامل بودجه نیز دانسته شود.

در واقع هرچند اختیارات مجلس در تصویب بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور، در 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؛ بنابراین 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 (Najafi khah, Barzegar & khosravi, 2014: p.33). 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.

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

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

۳-۱. عدم تحقق مسأله بار مالی نسبت به لایحه 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 (Pernia, 1976:p. 234; Hadizadeh, 2020: p.3). از لحاظ قانونی نیز «بودجه سالانه 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 است که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود (Article 1 of the General Accounting Law of the country, 1987).

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 (Emamim, 2005: p. 101). 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» (Guardian (Council Research Institute, 2015: p.518).

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 روش 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. در این زمینه باید به این سؤال پاسخ داد که آیا منظور از این دو عبارت، درآمدها و هزینه‌های پیش‌بینی شده در لایحه‌ی بودجه است؟ یا آیا 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؟ آیا این مفهوم را باید 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؛ ارزیابی نمود؟

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 «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. بر همین اساس، سنجش و ارزیابی پیشنهادها و اصلاحاتی که منجر به کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌شوند؛ هنگامی میسر است 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. در نتیجه، پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان در خصوص لایحه‌ی بودجه از موضوع اصل ۷۵ قانون اساسی خارج است (Rostami, 2019: p.246). در همین راستا، ماده ۱۰ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ در مقام تعریف اصطلاح «درآمد عمومی»، این اصطلاح 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 و حتی تبدیل لایحه بودجه به طرح نمایندگان هموار می‌سازد، محل ایراد است. از همین رو، به نظر می‌رسد حدود اختیارات مجلس در ارائه‌ی پیشنهادها و اصلاحات نسبت به لایحه‌ی بودجه باید محدود به رعایت دو شرط اساسی باشد. نخست آنکه، اعمال پیشنهادات بودجه‌ای منتهی به تغییر سقف کل یا هر یک از زیربخش‌های بودجه نشود تا توازن میان درآمدها

و هزینه ها در آن از بین نرود. دوم آنکه، اعمال پیشنهادات به حدی نباشد که منجر به تغییرات ماهوی بنیادین و گسترده در لایحه‌ی بودجه شود به نحوی که آن را از «لایحه» دولت به «طرح» نمایندگان مبدل سازد.

یکی از مواردی که می‌تواند چنین تغییراتی را در پی داشته باشد «تغییر موضوعات بودجه‌ای به غیربودجه‌ای» است. تغییر مؤلفه‌های بودجه‌ای به مؤلفه‌هایی غیربودجه‌ای در دو حالت کلی رخ خواهد داد. یک حالت این است که مفاد بودجه‌ای لایحه به مفاد غیربودجه‌ای مبدل می‌شوند. به عنوان مثال می‌توان به تغییرات اعمالی مجلس شورای اسلامی نسبت به تبصره ۱۶ لایحه‌ی بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور اشاره کرد. بر اساس این تغییرات، موضوع این تبصره از لایحه‌ی دولت، از «استثناء شدن مصرف اعتبارات مندرج در بندهای تبصره ۱۶ از قانون محاسبات عمومی کشور و سایر مقررات عمومی» به «موضوع مربوط به قانون مالیات و کیفیت وصول مالیات و مجازات عدم پرداخت» تغییر یافت. شورای نگهبان نیز در مقام تطبیق موضوع با قانون اساسی، به موجب نظر شماره ۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۸ و نظر شماره ۳۱۵۱/م ک مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۹ ایراد تغییر موضوع لایحه‌ی پیشنهادی دولت را وارد و مقرر داشت:

از نظر شکلی اصلاحاتی که از طرف مجلس شورای اسلامی در لوایح انجام می‌شود باید مربوط به لایحه باشد و نمایندگان نمی‌توانند به عنوان اصلاح لایحه، پیشنهاد خارج از موضوع را که باید به وسیله طرح داده شود بدهند. علی‌هذا نظر به اینکه تبصره (۱۶) با پیشنهاد به نحوی اصلاح شده که ماهیت موضوع تبصره را در لایحه‌ی تقدیمی دولت تغییر داده و مربوط به قانون مالیات و کیفیت وصول مالیات و مجازات عدم پرداخت آن است با قانون اساسی مغایرت دارد- (p. 519: Guardian Council Research Institute, 2015).

20.

حالت دوم، ناظر به وضعیتی است که با حفظ مفاد بودجه‌ای لایحه، مفادی غیربودجه‌ای بر آنها افزوده می‌گردد. به عنوان نمونه می‌توان به بند الحاقی ۲ تبصره ۲ مصوبه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور که فاقد سابقه در لایحه‌ی بودجه دولت بوده است؛ اشاره کرد. شورای نگهبان در مقام تطبیق موضوع با قانون اساسی، به موجب نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۶۴۴۴ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۵ مقرر داشت: «با توجه به این که بند الحاقی ۲، دارای حکم غیربودجه‌ای است، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد». هر دو تغییر از آنجا که منجر به تغییر موضوع لایحه‌ی بودجه از امری بودجه‌ای به

غیربودجه‌ای می‌گردند؛ جایز نخواهند بود.

مورد دیگر از تغییراتی که ممکن است از سوی مجلس شورای اسلامی در لایحه‌ی بودجه اعمال شوند؛ تغییراتی است که بدون الحاق مفاد غیربودجه‌ای به لایحه یا تبدیل مفاد بودجه‌ای آن به مفاد غیربودجه‌ای، منجر به اصلاح لایحه‌ی بودجه می‌شوند. حالات متصور برای اعمال این تغییرات که هر یک واجد حکمی مخصوص به خود هستند؛ عبارت‌اند از: ۱. جایگزینی گزاره‌ی بودجه‌ای (الف) با گزاره‌ی بودجه‌ای (ب)؛ ۲. تبدیل گزاره‌ی بودجه‌ای (الف) به گزاره‌ی بودجه‌ای (الف + ب)؛ ۳. تبدیل گزاره‌ی بودجه‌ای (الف) به گزاره‌ی بودجه‌ای (الف - ب)؛ ۴. حذف گزاره‌ی بودجه‌ای (الف)؛ ۵. الحاق بدوی گزاره‌ی بودجه‌ای به لایحه.

از میان حالات پنج‌گانه که بدون تغییر موضوع لایحه، همگی تغییراتی بودجه‌ای را در لایحه به وجود می‌آورند؛ تنها می‌توان حالات اول و پنجم را از آن جهت که نافی صلاحیت ابتکاری دولت در تنظیم لایحه هستند، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی و ممنوع دانست. حالات سه‌گانه‌ی دیگر از آن جهت که با حفظ ابتکار دولت در تهیه‌ی بودجه، مفاد را به آن می‌افزایند یا مفاد را از آن می‌کاهند (حالات دوم و سوم)، یا خود در مقام مبتکر بودجه بر نمی‌آیند (حالت چهارم)، مجاز خواهند بود. البته این امر زمانی مجاز خواهد بود که تعداد و حجم تغییرات آنها به حدی گسترده نباشد که محور و رویکرد کلی بودجه را از امری به امر دیگر تغییر دهد و تفاوت‌های چشم‌گیری بین لایحه‌ی دولت و مصوبه‌ی مجلس مشاهده شود که در غیر این صورت اعمال چنین تغییراتی نیز جایز نخواهد بود.

۲-۳. رویه عملی و نظریه مشورتی شورای نگهبان

در سال ۱۳۶۴ رئیس کمیسیون برنامه و بودجه وقت مجلس در استفساریه‌ی شماره ۱۴۰۶ ب مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۶، در خصوص شمول مفاد اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لوایح 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. به موجب این اصل، حد نصاب لازم برای تفسیر رسمی اصول قانون اساسی ۹ رأی است. 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. 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» (Guardian Council Research Institute, 2016: p.867).

ممکن است گفته شود که شورای نگهبان در مقام انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی، بر خلاف اظهار نظر مشورتی یادشده، پیشنهادهای و اصلاحات 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 لایحه‌ی بودجه در مجلس شورای اسلامی و تبدیل آن به قانون بودجه، نه بررسی لایحه‌ی بودجه و پیش از تصویب آن، است.

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 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 وجود این، ممکن است برای رد این ادعا، به نظر شماره ۵۹۹۹ مورخ ۱۳۷۲/۱۲/۲۳ شورای نگهبان پیرامون «لایحه بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور» استناد شود. شورا ضمن ایراد به بند «الف» تبصره (۵۳) این لایحه مقرر داشته بود: «الف - تبصره ۸۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۲ 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». (Guardian Council Research Institute, 2015: p.539)

حال آنکه با بررسی دقیق‌تر این نظر مشخص می‌شود که ایراد شورای نگهبان نه ناظر به «لایحه بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور»، بلکه مربوط به «قانون بودجه سال ۱۳۶۲ کل کشور» بوده است. توضیح آنکه قانونگذار در بند «الف» تبصره (۵۳) لایحه‌ی 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 رویه‌ی عملی شورای نگهبان در مقام انطباق مصوبات مجلس با اصل ۷۵ قانون اساسی بیانگر آن است که این شورا تاکنون نسبت به لوایح چهل‌گانه‌ی بودجه کل کشور، ایراد بار مالی موضوع اصل ۷۵ قانون اساسی را وارد نساخته و رویه‌ی عملی خود 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؛ به تنهایی توان اثبات عدم شمول اصل ۷۵ نسبت به لایحه‌ی بودجه را ندارد.

۳-۳. ماهیت اجرایی لایحه بودجه و اقتضات آن

استدلال دیگر ناظر به عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه، استناد به ماهیت اجرایی این لایحه و به تبع، 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 عهده دولت است؛ مسأله بودجه امری کاملاً اجرایی تلقی شده و در حیطه صلاحیت‌های قوه مجریه قرار می‌گیرد.

به عبارت دیگر، بودجه و مسائل بودجه‌ای از شئون اصلی قوه مجریه است. از همین رو، لایحه بودجه لایحه اجرایی، و نه تقنینی، است. دخالت قوه مقننه در مسأله 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» لایحه بودجه، این چنین اقتضا دارد که مجلس پس از بررسی لایحه 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. در هیچ یک از دو حالت فوق، مجلس از حق دخل و تصرف در بودجه بدون رضایت دولت برخوردار نیست (Falahzadeh & others, 2012: p.297).

بر اساس این دیدگاه، پیشنهادها و اصلاحات مجلس نسبت به لایحه 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 لایحه بودجه بدون رضایت دولت یا الزام دولت به هزینه کردن درآمدها در موارد خاص بدون رضایت آن از سوی مجلس، دخالت قوه مقننه در صلاحیت‌های قوه 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، نه اعمال علی‌الرأس تغییرات یا الزام دولت به اعمال آنها، برخوردار است. بنابراین، با توجه به اینکه اساساً امکان اعمال تغییرات و پیشنهادها در لایحه بودجه بدون رضایت دولت وجود ندارد، مداخلی برای بررسی شمول یا عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه برقرار نبوده و این لایحه تخصصاً از حیطه 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 بی معنا می سازد؛ منطبق با ضوابط حاکم بر رسیدگی به قانون بودجه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیست. توضیح آنکه، هرچند بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی، صلاحیت ابتکار لایحه بودجه به دولت اعطا شده است؛ اما قانون گذار اساسی، صلاحیت «رسیدگی و تصویب بودجه» را به نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی واگذار کرده است. واگذاری این صلاحیت چنین اقتضا می کند که مجلس با در نظر گرفتن مصالح و منافع عمومی کشور در دو سطح «رسیدگی به کلیات» و «رسیدگی به جزئیات» به بررسی لایحه بودجه تقدیمی از سوی دولت اقدام کند. در تأیید این مطلب، بند (۷) سیاست های 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 محدوده اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالانه کل کشور (پیش بینی درآمدها، هدف گذاری ها، موارد هزینه و...)» با تصویب قانون لازم و اصلاح آیین نامه داخلی مجلس تصریح کرده است. بدین ترتیب بر خلاف این نظر، اصل صلاحیت رسیدگی به لایحه بودجه را برای مجلس شورای اسلامی به رسمیت شناخته است.

نتیجه گیری

با بررسی ابعاد مختلف مسأله و در مقام جمع بندی نظرات موافقان و مخالفان شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه، دیدگاه موافقان بدین شرح است. نخست آنکه، اشراف و احاطه دولت نسبت به درآمدها و هزینه های عمومی کشور و به تبع برخورداری از صلاحیت تهیه بودجه، مقتضی بر هم نخوردن توازن میان درآمدها و هزینه های بودجه تنظیمی دولت، محدودیت صلاحیت ارائه پیشنهادات نمایندگان به پیشنهادها فاقد بار مالی یا دارای بار مالی تأمین شده و در نهایت ممانعت از تحمیل تکلیف ما لایطاق بر دولت است.

دوم آنکه، عبارت «لوائح قانونی» مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی به صورت مطلق به کار رفته است و لایحه بودجه را نیز در بر می گیرد. سوم آنکه، نظر به اینکه در شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لوائح غیرمالی تردیدی نیست؛ این اصل به طریق اولی لایحه بودجه که مصداق آشکار لوائح مالی به شمار می رود و بیش از دیگر لوائح، احتمال اضافه شدن بار مالی نسبت به آن

وجود دارد را در بر می‌گیرد. چهارم آنکه، تفکیک ضوابط تشریح شده نسبت به بودجه با سایر قوانین، به معنای اخراج احکام بودجه از عموماً قانونگذاری مندرج در قانون اساسی نیست و لایحه‌ی بودجه همچنان مشمول ضوابط عام قانونگذاری مجلس مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

دیدگاه مخالفان شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه‌ی بودجه نیز بدین شرح است. نخست آنکه، 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 مشخص هستند. 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.

دوم آنکه، رویه‌ی عملی و نظریه‌ی مشورتی دادرسی اساسی جمهوری اسلامی ایران، دلالت بر عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه‌ی بودجه دارد. سوم آنکه، بنا بر نظر عده‌ای با توجه به اینکه بودجه یک سند اجرایی و در حیطه‌ی صلاحیت‌های قوه‌ی مجریه است؛ بنابراین، مجلس پس از بررسی آن، در صورتی که بودجه را مطابق با مصالح کشور تشخیص دهد آن را به تصویب برساند و گرنه آن را رد کند. 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.

بنا بر توضیحات داده‌شده 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. البته، مشروط به آنکه فقدان الزام نمایندگان به ارائه‌ی روش جبران کاهش درآمدها یا تأمین هزینه‌ها، اولاً به مثابه مجوزی برای اعمال تغییرات گسترده در لایحه‌ی بودجه تعبیر نشود و منتهی به استحاله‌ی «لایحه‌ی بودجه» به «طرح بودجه» نگردد. ثانیاً تغییرات مذکور منجر به جابجایی قابل توجه سقف درآمدها و هزینه‌ها نگردد تا منجر به نقض توازن درآمدها و هزینه‌ها نشود.

References

- [1] Aghai Toogh and others. (2010). *The boundaries of legislation and implementation in the Constitution of the Islamic Republic of Iran*, Tehran: Vice President for Research, Education and Citizenship. [In Persian]
- [2] Mehrpour, H. (2008). *Summary of the Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran*, Tehran: Dadgostar Publishing. [In Persian]
- [3] Jalali, M and Tangestani, M.G. (2014). "A look at Article 75 of the Constitution with emphasis on the views and opinions of the Guardian Council (on the approvals of the Islamic Consultative Assembly up to the eighth term)", *Quarterly Journal of Public Law*. 10(3), 69-90. [In Persian]
- [4] Rostami, V and Marandi, E. (2016). "Study and Analysis of Article 75 of the Constitution and the Limitations of Parliamentary Legislation", *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, 14,1-21. [In Persian]
- [5] Najafikhah, M and M Barzega, M. (2014). "Limits of Jurisdiction of the Islamic Consultative Assembly in Amending the Budget Bill", *Practical Research Quarterly of Planning and Budget*, 125(19),25-46. [In Persian]
- [6] Hadizadeh, A. (2021). *The Concept of Budget and the Nature of Budget Rulings*, Research Report of the Guardian Council Research Institute, Serial Number 13990008. [In Persian]
- [7] Constitution of the Kingdom of Spain of 1978, Available at: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>
- [8] France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008. Available at: <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury> (Last Retrieved: 6 Sep 2020)
- [9] Lienert and Jung, *The Legal Framework for Budget Systems - An International Comparison*, USA: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2010.
- [10] Street, J. *House Offset Amendments to Appropriations Bills: Procedural considerations*, CRS Report RL31055. Washington, DC, Congressional Research Service, 2006.
- [11] Guardian Council Research Institute (2015), *Principles of the Constitution in the light of the views of the Guardian Council (1394-1359)*, Volume I (Principles 1 to 55 of the Constitution), Vol. I, Tehran: Guardian Council Research Institute. [In Persian]
- [12] The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974; Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-88/pdf/STATUTE-88-Pg297.pdf>
- [13] The Constitution of the Republic of Poland of 1997. Available at: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>
- [14] Guardian Council Research Institute (2016), *Principles of the Constitution in the light of the views of the Guardian Council (1394-1359)*, Volume II

- (Principles 56 to 75 of the Constitution), Vol. I, Tehran: Guardian Council Research Institute. [In Persian]
- [15] Pernia, H. (1976). *Public Finance: Taxes and Budget*, Tehran, Amirkabir Publications, 8th edition. [In Persian]
- [16] Rostami, V. (2011). *Public Finance*, Tehran: Mizan, first edition. [In Persian]
- [17] Ranjbari, A and Badamchi, A.(2011). *Financial Law and Public Finance*, Tehran: Majd, 11th edition. [In Persian]
- [18] *Detailed minutes of the deliberations of the Assembly Final Review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran*. (1983). Volume 2, Tehran, General Department of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly, First Edition. [In Persian]
- [19] Fallahzadeh M.A et al. (2012). *Separation of the boundaries of legislation and implementation; Analysis of the Boundaries of Legislative Jurisdiction in the Relations between the Legislative and Executive Powers*, Tehran: Deputy for Codification, Revision and Publication of Laws and Regulations of the Legal Vice President. [In Persian]
- [20] Ghazi, A. (2009). *Requirements of Constitutional Rights*, Tehran: Mizan. [In Persian]

