

حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه

najafikhah@gmail.com

محسن نجفی خواه

دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)

mbarzegarkhosravi@gmail.com

محمدبرزگر خسروی

دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران

پذیرش: ۱۳۹۳/۶/۲۷

دریافت: ۱۳۹۲/۱۲/۱۷

چکیده: در این مقاله حدود اختیارات مجلس شورای اسلامی در اصلاح ارقام و احکام لایحه بودجه کل کشور، بررسی شده است. برای این منظور، ابتدا الگوهای سه‌گانه مورد عمل کشورهای مختلف (الگوی اختیارات نامحدود، الگوی اختیارات محدود و الگوی عدم اختیار) بررسی و ضمن بررسی راه‌حل‌های کشورهای مورد مطالعه، چارچوبی مفهومی برای تعیین وضعیت نظام بودجه‌ریزی ایران عرضه شد. سپس با توجه به اصول قانون اساسی و بعضی قوانین عادی ایران و نیز رویه مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، و نیز مبانی نظام بودجه‌ریزی و اصول حاکم بر آن، وضعیت نظام حقوقی ایران تبیین شد.

کلیدواژه‌ها: لایحه بودجه، اصلاح بودجه، متمم بودجه، ارقام بودجه، احکام بودجه، رد لایحه بودجه.

طبقه‌بندی JEL: K0, K01, K.

مقدمه

بر اساس اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، دولت بودجه سالانه کل کشور را تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند. پرسش اساسی در خصوص رسیدگی و تصویب لایحه بودجه توسط مجلس این است که «آیا شرایط و محدودیت‌های خاصی بر این رسیدگی و تصویب حاکم است یا لایحه بودجه نیز محکوم به قواعد عمومی رسیدگی به لوایح دولت (موضوع اصل هفتاد و یکم قانون اساسی) است؟». بر اساس اصول متعدد قانون اساسی، لوایح دولت، جز لایحه بودجه، باید در مجلس بررسی شود و نمی‌توان آنها را بدون موافقت دولت مسکوت گذاشت. در این خصوص، مجلس حق ردّ یا تصویب با اعمال اصلاحات را دارد. در صورت اعمال اصلاح در لایحه، مجلس باید مفاد اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی را رعایت کند اما در رسیدگی و تصویب لایحه بودجه، با توجه به مبانی لزوم ارائه این لایحه توسط دولت، محدودیت‌های بیشتری قابل استنباط است. برخی معتقدند اختیارات گسترده مجلس در خصوص تصویب بودجه، منجر به تغییرات عمده و دگرگونی اساسی لایحه بودجه پیشنهادی دولت می‌شود که لایحه بودجه را عملاً تبدیل به طرح بودجه (پیشنهاد نمایندگان مجلس) می‌کند که این امر مغایر با صراحت اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مبنی بر صلاحیت انحصاری دولت در تهیه و تنظیم بودجه است. لایحه بودجه، لایحه اجرائی است نه تقنینی؛ صلاحیتی که از اصل پنجاه و دوم برای مجلس استنباط می‌شود، رد یا تصویب بودجه است (فلاح‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱). در مقابل، برخی نیز با تکیه بر واژه «رسیدگی» در اصل پنجاه و دوم قانون اساسی و فقدان محدودیت قانونی برای رسیدگی و تصویب بودجه توسط مجلس، قائل به اختیارات گسترده برای مجلس در تصویب بودجه هستند (رستمی، ۱۳۹۰). برخی، راه میانه را گرفته‌اند و بیان داشته‌اند که مجلس در مقام نظارت استصوابی بر تدوین بودجه، با در نظر گرفتن مصالح و منافع عمومی آن را جرح و تعدیل می‌کند، بدون آنکه موجودیت بودجه را بر هم زند. در صورت تغییر فاحش در ارقام بودجه امور کشور مختل می‌شود، بنابراین اختیارات مجلس در تغییرات بودجه در حدودی است که تعادل آن را بر هم نزند و دولت را مکلف به تکلیف خارج از توان نکند. پیروان این نظر، اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی را مؤید مدعای خود می‌دانند. (هاشمی، ۱۳۸۶)

تغییرات گسترده در سقف ارقام بودجه توسط نمایندگان باعث بر هم خوردن تعادل بودجه و بعضاً تحمیل تکلیف خارج از توان به دولت می‌شود و هماهنگی و انسجام بودجه را بر هم می‌ریزد. از این رو، مناسب است پیشنهادهای نمایندگان در لایحه بودجه را نیز به مثابه طرح، تلقی کنیم و مشمول نظریه تفسیری سال ۱۳۸۵ شورای نگهبان بدانیم (فلاح‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱)، که اشعار می‌دارد: «اصل

هفتادوپنجم قانون اساسی شامل هر طرحی که طبق قانون به مجلس ارائه شود و بار مالی داشته باشد، می‌شود» (مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۶).

برخی حقوقدانان نیز بر رویکرد تعاملی تأکید کرده‌اند. قانون بودجه، در حقیقت حاصل تعامل و همکاری دو قوه است که هر دو در یک نظام حکومتی قرار دارند و لازم است تا با واقع‌بینی با یکدیگر مساعدت و هم‌فکری کنند. به همین منظور برای آنکه مجلس از جنبه‌های اجرائی و واقعی فاصله نگیرد، اصل هفتادوپنجم قانون اساسی تصویب شده است (نجفی‌اسفاد و محسنی، ۱۳۸۸).

تجربه تاریخی، بیانگر این است که انکار صلاحیت تصویبی مجلس در لایحه بودجه نمی‌تواند مطلوب باشد، بنابراین بهتر است با ایجاد راهکارهای مشارکتی، پیش از ارائه بودجه به مجلس، نمایندگان مجلس از نحوه تخصیص منابع و جزئیات آن آگاه شوند تا بتوانند پیشنهادهای خویش را واقع‌بینانه و با لحاظ محل تأمین بار مالی آن مطرح کنند تا در اثر پیشنهادهای متنوع و آشفته در مرحله تصویب، بودجه انسجام خود را حفظ کند (آقایی طوق، شمس، فریادی و مشهدی، ۱۳۸۹).

در ادامه، ضمن بررسی الگوهای مختلف اعمال تغییر و اصلاح لایحه بودجه توسط مجلس در نظام‌های مختلف حقوقی، با توجه به اصول قانون اساسی و بعضی قوانین عادی ایران و نیز رویه مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، و نیز مبانی نظام بودجه‌ریزی و اصول حاکم بر آن، به وضعیت نظام حقوقی ایران می‌پردازیم.

الگوهای مختلف اعمال تغییر و اصلاح لایحه بودجه

مطالعه نظام‌های مختلف حقوق نشان می‌دهد که در خصوص اختیار مقنن در اعمال تغییرات و اصلاح لایحه بودجه کشورهای مختلف از شیوه و الگوی واحدی پیروی نکرده‌اند.

در کشورهای مختلف، سه الگوی اختیارات^۱ متفاوت در مورد اصلاح لایحه بودجه توسط مجلس وجود دارد^۲ (Wehner, 2010):

1. Amendment Powers

۲. در خصوص نحوه تصویب بودجه در دیگر کشورها، برای انجام یک مطالعه تطبیقی جامع، اولاً، بر اساس نظام حکومتی که ریاستی یا پارلمانی یا نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی است، سه کشور الگوی این نظام‌ها به ترتیب آمریکا، انگلیس و فرانسه مطالعه شده‌اند. ثانیاً، کشور ترکیه به عنوان یکی از کشورهای در حال توسعه مطالعه شده است.

الف) الگوی اختیارات نامحدود^۱، ب) الگوی اختیارات محدود^۲ و ج) الگوی عدم اختیار^۳.

الگوی اختیارات نامحدود

کنگره ایالات متحده آمریکا (الگوی 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. این صلاحیت دارای مبنای قانون اساسی است. طبق جزء هفت بند نه 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 (شیرینی‌نژاد، ۱۳۸۶). البته از آنجا که رئیس‌جمهور می‌تواند قوانین مصوب کنگره را وتو کند یا برای رسیدگی قضائی به دیوان عالی بفرستد، عملاً مذاکرات کنگره تحت تأثیر نظر رئیس‌جمهور قرار دارد (برزگر خسروی، ۱۳۸۹). هر چند در ایالات متحده آمریکا از الگوی اختیارات بدون محدودیت قانون‌گذار در تغییر لایحه بودجه پیروی می‌شود، گفته شده است که در عمل محدودیت‌هایی^۴ از نظر اقتصادی و سیاسی برای اعمال اختیار مجلس وجود دارد (Wehner, 2010). برای نمونه، وضعیت بازار می‌تواند امکان استقراض دولت را محدود کند؛ سازمان‌های بین‌المللی ممکن است قواعد و شروط مالی خاصی را تحمیل کنند؛ و نیز ملاحظات مربوط به حوزه‌های انتخابیه می‌تواند در عمل، اتخاذ تصمیم در مورد وضع مالیات یا بعضی پرداخت‌ها را با محدودیت مواجه کند (Wehner, 2010).

الگوی اختیارات 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»^۵، و در برخی از روش «محدودیت افزایش هزینه‌های کل»^۶ و در بعضی دیگر از روش «صرفاً کاهش»^۷ تبعیت می‌شود (Wehner, 2010).

1. Unfettered Amendment Powers
2. Constrained Amendment Powers
3. No Amendment Powers
4. De Facto Constraints
5. Deficit Constraint
6. Total Spending Constraint
7. Cuts Only

- 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 ماده ۱-۲۲۰ قانون اساسی لهستان چنین مقرر شده است: «مجلس 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.» بنابراین مجلس از طریق افزایش منابع یا کاهش دیگر هزینه‌ها می‌تواند نسبت به افزایش هزینه‌ها اقدام کند.

در فرانسه (الگوی نظام نیمه‌ریاستی)، طبق اصل چهلم قانون اساسی فرانسه، «پیشنهادها و اصلاحیه‌هایی که اعضای دو 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 مجراست. بر این اساس، طبق ماده چهل‌وهفتم قانون ارگانیک بودجه، مجلس تنها می‌تواند ترکیب هزینه‌های پیشنهادی بودجه دولت را با تغییر میزان اعتبارات برنامه‌ها در چارچوب مأموریت‌ها تغییر دهد. طبق این اصل، مجلس باید ظرف هفتاد روز از زمان دریافت لایحه بودجه، تصمیم نهائی خود را اعلام کند. اگر مهلت زمانی هفتاد روزه رعایت نشود، دولت می‌تواند لایحه بودجه را با صدور فرمان تصویب کند (جعفری ندوشن، ۱۳۸۳).

فرمان، مقررهای است که دارای اعتبار قانون است، مشروط به اینکه به تأیید پارلمان برسد ولی به‌طور استثناء دولت می‌تواند قانون بودجه را با فرمانی که نیازمند تأیید پارلمان نیست به تصویب برساند (اصل چهلم‌وهفتم قانون اساسی). تاکنون از این رویه مبتنی بر قانون اساسی، استفاده نشده است (لاینت، ۱۳۸۹).

طبق اصل (۱-۴۷) قانون اساسی فرانسه، مهلت پنجاه روزه برای تصمیم‌گیری پارلمان در خصوص لایحه قانون بودجه تأمین اجتماعی لحاظ شده است. عدم رعایت این مهلت به دولت اجازه می‌دهد که لایحه‌ای را از طریق فرمان مطرح سازد (الیوت و ورنون، ۱۳۸۲). علاوه بر این، دولت می‌تواند از راهکار اخذ رأی کلی (پذیرش یا رد لایحه دولت) یا راهکار تعهد مسئولیت دولت (رأی اعتماد) استفاده کند. به موجب بخش سوم اصل چهلم‌وچهارم قانون اساسی، دولت می‌تواند از مجلس بخواهد لایحه را یا به همان شکل و ترکیب و بدون دخل و تصرف در آن با یک رأی‌گیری رد کند یا بدون اصلاحات به تصویب برساند. البته این روش مانع رسیدگی و مذاکره پارلمانی در خصوص هر یک از مواد لایحه نیست (Malta, 1988). طبق بخش سوم اصل چهلم‌ونهم قانون اساسی، «نخست‌وزیر می‌تواند پس از

تصمیم‌گیری در شورای وزیران، در برابر مجلس ملی در مورد تصویب یک متن مشخص، مسئولیت دولت را به رأی گذارد. در این صورت، متن تصویب شده تلقی می‌شود، مگر اینکه پیشنهاد استیضاحی ظرف بیست و چهار ساعت پس از تسلیم آن، طبق شرایط مقرر در پاراگراف پیشین تصویب شود.^۱ در ترکیه (نظام پارلمانی و کشور در حال توسعه)، کمیسیون برنامه و بودجه می‌تواند درآمدها و هزینه‌ها را کم یا زیاد کند و می‌تواند تخصیص‌ها را اصلاح کند، اما معمولاً اصلاحات مزبور باید توسط حزب حاکم حمایت شود تا به تصویب برسد. طی رأی‌گیری در خصوص پیشنهادهای اصلاحی، نظر وزیر دارایی گرفته می‌شود؛ البته این نظر برای مجلس تعهدآور نیست (Kraan, Bergvall & Hawkesworth, 2007). طبق ذیل اصل ۱۶۲ قانون اساسی، «اعضای مجلس اعلا‌ی ملی ترکیه، نظر خویش را، طی بحث‌های مطرح شده در جلسه عمومی در خصوص بودجه‌های وزارتی، محلی و فرعی، به صورت یک کل (بسته، مجموعه) مطرح می‌کنند و این عناوین و پیشنهادهای اصلاحی (به صورت یک‌جا برای هر نماینده) پس از قرائت و بدون بحث، جداگانه به رأی گذاشته می‌شود. در جریان بحث بر روی لایحه بودجه در جلسه عمومی، پیشنهادهای نمایندگان مجلس اعلا‌ی ملی ترکیه مبنی بر افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدها، نباید مطرح شود».

نمایندگان مجلس در جلسه عمومی می‌توانند اصلاح مواد پیش‌نویس قانون بودجه را پیشنهاد کنند اما نمی‌توانند پیشنهادهایی مطرح کنند که هزینه‌ها را زیاد یا درآمدها را افزایش می‌دهد. حق پیشنهاد اصلاحی در خصوص افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدها، انحصاراً در اختیار کمیسیون برنامه و بودجه است. بنابراین جلسه عمومی مجلس، بیشتر نقشی شکلی دارد. هنوز، مجلس به پیش‌نویس قانون بودجه رأی می‌دهد. ردّ (عدم تصویب) بودجه، معمولاً منجر به استعفای کابینه می‌شود؛ این امر بر اساس یک عرف پارلمانی است نه بر اساس قانون اساسی. به هر حال ردّ پیش‌نویس قانون بودجه توسط مجلس، اتفاقی نادر است (Kraan, Bergvall & Hawkesworth, 2007).

- 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^۱ 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 به این روش، «تغییرات تهاتری»^۲ گفته شده است (Streeter, 2006)؛ زیرا در این روش، در واقع افزایش یک قلم هزینه‌ای

1. Total Expenditure
2. Offset amendments

با کاهش قلم هزینه‌ای دیگر تهاتر می‌شود. در بند شش اصل ۱۳۴ قانون اساسی اسپانیا آمده است: «هرلایحه 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, 2010).

- روش صرفاً کاهشی

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, 1978). مطابق قاعده‌ای عرفی، مجلس عوام نمی‌تواند هزینه‌های جدیدی ایجاد کند یا هزینه‌های موجود را افزایش دهد. ابتکار عمل در خصوص هزینه‌ها در دست هیأت دولت است (Ardant, 2000).

طبق ماده چهل‌وهشتم آیین‌نامه داخلی مجلس عوام انگلیس، مجلس نمی‌تواند پیشنهاد افزایش هزینه‌های کل، تغییر ترکیب هزینه‌ها، یا کاهش درآمدها را ارائه دهد. به موجب این ماده: «مجلس عوام درخواست تغییر هیچ مبلغی در ارتباط با خدمات عمومی را بدون پیشنهاد دربار بررسی نمی‌کند.» پیشنهاد دربار، حداکثر سقف صندوق‌های عمومی و اهداف آن را تعیین می‌کند (Erskine, 1997). البته منطقی و بر اساس اصول، نماینده دربار، پیشنهاد اصلاح بودجه پیشنهاد شده توسط وزارت دارایی را ارائه نمی‌دهد.

همچنین، از آنجا که کمیسیون‌های مجلس تحت سلطه اعضای حزب حاکم هستند، پیشنهادهای اصلاح برآوردهای اصلی ارائه نمی‌شوند، چون دولت آنها را لغو می‌کند. بنابراین، مجلس عوام تنها می‌تواند اقلام خاصی از هزینه‌ها را کاهش دهد. هرگونه اصلاح برآوردهایی که در لایحه تخصیص سالیانه گنجانده شوند، بسیار جزئی هستند. به بیان دیگر، بودجه مصوب با برآوردهای اصلی که دولت در سخنرانی بودجه ارائه داده است شباهت بسیاری دارد (لاینت، ۱۳۸۹). به‌علاوه، مذاکرات در مورد بودجه به شدت قاعده‌مند شده است. مجلس عوام فقط در چارچوب این قواعد می‌تواند عمل کند (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۷).

هرچه قوای مجریه و مقننه کاملاً از یکدیگر مستقل باشند، احتمال بیشتری وجود دارد که پارلمان محتوای بودجه را همراه با جزئیات بیشتری به تصویب برساند (لاینت، ۱۳۸۷). بنابراین، نقش‌کنگره آمریکا در تصویب بودجه از قوای مقننه اکثر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی فعال‌تر و مستقل‌تر است (لاینت، ۱۳۸۹).

با توجه به مطالعه تطبیقی انجام گرفته به نظر می‌رسد اولاً، نظام بودجه‌ای کشورها به سوی تعامل قوای مقننه و مجریه در حرکت است و مذاکرات نمایندگان قوه مقننه در خصوص لایحه بودجه، به شدت تحت تأثیر دولت است. ثانیاً، مفاد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در کشورهای مورد مطالعه موجود است و مفاد آن در خصوص بودجه نیز جاری است.

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 دوره اعتبار و اجرای قانون بودجه سابق، قانون‌گذار بودجه جدید را تصویب نکند، که برای چنین وضعیتی، در نظام‌های مختلف حقوقی راه‌حل‌های متفاوتی پیش‌بینی شده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حکم روشنی در خصوص حدود اختیارات مجلس در تغییر ارقام لایحه بودجه ندارد. در عمل، مجلس شورای اسلامی نسبت به اعمال تغییرات در ارقام لایحه اقدام می‌کند و شورای نگهبان نیز مصوبات مجلس را مغایر قانون اساسی اعلام نکرده است اما تردیدی نیست که الگوی اختیارات نامحدود در کشور ما پذیرفته نشده است. حقوقدانان در خصوص لزوم تهیه بودجه کل کشور توسط دولت اجماع نظر دارند. تهیه و تنظیم سند بودجه به وسیله قوه مجریه انجام می‌شود، زیرا این قوه مجریه است که دارای کلیه امکانات برای پیش‌بینی هزینه‌ها و درآمدهاست و از لحاظ فنی می‌تواند مساله پیچیده و ظریف انعکاس رقمی فعالیت‌های خود را برآورد کند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۷). بنابراین، مجلس نمی‌تواند همانند قانون‌گذار ایالات متحده آمریکا، لایحه دولت را کنار بگذارد و بودجه جدیدی را تنظیم و تصویب کند.

از طرفی، رویه مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، متضمن اختیار مجلس برای اصلاح لایحه بودجه است. به عبارت دیگر، الگوی عدم اختیار نیز در حقوق ایران پذیرفته نشده است هرچند برخی معتقدند که آنچه مجلس تحت عنوان لایحه بودجه تصویب می‌کند، به معنای قانون و قانون‌گذاری نیست، بلکه سندی است اجرائی که مجلس از باب نظارت، پیشنهاد دولت را برای دخل و خرج‌های سالیانه 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 و قانون‌گذاری. 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 هفتادویک قانون اساسی، صلاحیت مجلس بدان مقید شده است (فلاح‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱).

بدین ترتیب می‌توان گفت که الگوی مورد پذیرش نظام حقوقی ایران، «الگوی اختیارات محدود» است و آنچه باید بررسی شود این است که کدام یک از روش‌های سه‌گانه قابل طرح در قالب این الگو، در حقوق ایران، پذیرفته شده است.

محدودیت‌های قابل انبساط از اصول قانون اساسی

در خصوص اختیار مجلس شورای اسلامی برای اعمال تغییرات در لایحه بودجه (در فرآیند رسیدگی و تصویب آن)، همان گونه که گفته شد، رویه مجلس در سال‌های مختلف اعمال چنین تغییراتی بوده و شورای نگهبان نیز این را مغایر قانون اساسی ندانسته است. نظریه مشورتی شورای نگهبان (شماره ۵۵۹۹ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷) که اشعار می‌دارد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی ناظر به پیشنهاد نمایندگان در لایحه بودجه نیست، نیز با رویه یادشده هماهنگ است.

در خصوص این نظریه دو نکته مهم قابل توجه است: اولاً، نظریه یادشده «مشورتی» است و در زمره نظریات تفسیری شورای نگهبان نیست. به عبارت دیگر، این نظریه در شورای نگهبان نصاب رأی لازم را برای اعلام به عنوان نظریه تفسیری نداشته است. ثانیاً، این نظریه را حداقل نباید ناظر به احکام غیر بودجه‌ای - که بنا بر رویه، در قالب تبصره‌ها یا بندها و اجزای ماده واحده قانون بودجه تصویب می‌شود - دانست، زیرا احکام یاد شده ماهیتاً «بودجه» نیستند و الا باید ملتزم شد که تصویب چنین احکامی توسط مجلس به عنوان قانون مستقل و در غیر قالب لایحه دولت، ممکن نیست.

شاید دلیل عدم احراز نصاب رأی لازم برای صدور نظریه تفسیری در خصوص شمول اصل هفتادوپنجم قانون اساسی بر تغییر ارقام لایحه بودجه، اشکالاتی باشد که در مورد آن قابل طرح است. توضیح اینکه، موضوع اصل یاد شده کاملاً مشابه اصل چهلم قانون اساسی فرانسه^۱ است. همان‌گونه که گفته شد در فرانسه، این اصل علاوه بر این که شامل کلیه لوائح می‌شود، در مورد لایحه بودجه به طور خاص اعمال می‌شود.

۱. مطابق اصل چهلم قانون اساسی فرانسه: «پیشنهادها و اصلاحیه‌هایی که از طرف اعضای پارلمان ارائه می‌شود،

چنانچه تصویب آنها سبب کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی شود قابل طرح نیست.»
«Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aura it pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.»

همچنین، موضوع اصل هفتادوپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مطلق «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند» است، بنابراین هرچه از نظر حقوقی، لایحه محسوب شود اصولاً مشمول این اصل نیز خواهد بود. از طرفی این اصل، پنجمین ماده از مواد مبحث دوم فصل ششم قانون اساسی و موضوع مبحث یاد شده نیز «اختیارات و صلاحیت مجلس شورای اسلامی» است. نیز، در این مبحث هیچ حکم خاصی در مورد صلاحیت مجلس در تصویب بودجه وجود ندارد. بنابراین اصولاً عموماً احکام این مبحث، حسب مورد شامل بودجه نیز باید دانسته شود، یعنی، هر چند اختیارات مجلس در تصویب بودجه سالانه کل کشور، در مبحث دیگری و در اصل پنجاه و دوم قانون اساسی آمده است، ولی از آنجا که در آن اصل، احکام خاصی در مورد حدود صلاحیت مجلس و فرآیند مربوط نیامده است، احکامی که قانون‌گذار ذیل عنوان «اختیارات و صلاحیت مجلس شورای اسلامی» درباره فرآیند و محدودیت‌های تصویب لوایح آورده است، حسب مورد شامل بودجه نیز خواهد بود. برای نمونه، نمی‌توان گفت اصول نودوچهارم تا نودوهفتم قانون اساسی ناظر به بودجه نیست. بدین ترتیب، مصوبه مجلس در خصوص بودجه - حتی اگر تصویب جداول و ارقام (و نه احکام) باشد - باید به شورای نگهبان ارسال شود و اگر در بودجه مصوب مجلس، اعتباری برای امر نامشروعی پیش‌بینی شده باشد، بدون تردید فقهای شورای نگهبان می‌توانند و باید آن را مغایر شرع اعلام کنند.

اعتقاد به شمول اصل هفتادوپنجم قانون اساسی بر تغییرات لایحه بودجه نیز، مبین پذیرش «الگوی اختیارات محدود» است اما اینکه با توجه به اصل یادشده، در میان روش‌های مختلف ذیل این الگو، در نظام حقوقی ایران کدام روش پذیرفته شده، نیازمند بررسی بیشتری است. مطابق این اصل، پیشنهادهای 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 راه‌های جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید معلوم شده باشد.

منظور از «درآمد عمومی» و «هزینه عمومی» در اصل یادشده، سقف کل درآمدها و هزینه‌های بودجه است یا اینکه این دو عنوان ناظر به هر یک از اقلام و ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای نیز است. ممکن است استدلال شود که: «با توجه به مفرد به کار رفتن این دو عنوان و عدم استفاده از نمادهای جمع، به صورت کلی باید بپذیریم که شامل سقف بودجه می‌شوند»؛ معنی این نظر این است که مجلس می‌تواند بدون لایحه دولت و از طریق تصویب طرح نمایندگان سقف بودجه مصوب را تغییر دهد، مشروط بر اینکه هم‌زمان طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید را معلوم کند، اما با توجه به اصل

پنجاه و دوم قانون اساسی و نظریه تفسیری شورای نگهبان، تغییر سقف بودجه مصوب - که در اصطلاح، متمم بودجه خوانده می‌شود - در قالب طرح نمایندگان ممکن نیست. شورای نگهبان، در نظریه تفسیری شماره ۲۷۸ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ در مورد اصل پنجاه و دوم آورده است: «۱. بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط - در غیر مورد تغییر ارقام بودجه - می‌بایست به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس شود، ۲. در مورد امکان تغییر در ارقام بودجه از طریق طرحی که نمایندگان محترم تقدیم مجلس می‌کنند، شورای نگهبان به رأی نرسید.» همچنین شورا در نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ خود اعلام کرده است: «۱. تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تاثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل پنجاه و دو قانون اساسی ممکن نیست، ۲. تصویب متمم و چند دوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی با توجه به اصل پنجاه و دو قانون اساسی جایز نیست، ۳. در خصوص تغییر در ارقام بودجه به وسیله طرح قانونی، در صورتی که در بودجه کل کشور تاثیر نگذارد، رأی تفسیری نیابد، ۴. الحاق و حذف نیز همانند تغییر در ارقام بودجه است.»^۱

چنانچه اصل هفتاد و پنجم را ناظر به لوایح بودجه نیز بدانیم، نه اصل پنجاه و دوم و نه نظرات تفسیری فوق‌الذکر شورای نگهبان، مانع از آن نخواهد بود که تغییر در سقف بودجه پیشنهادی (لایحه) را برای مجلس مجاز بدانیم. به عبارت دیگر مجلس مجاز خواهد بود مشروط به پیش‌بینی طریق جبران بار مالی تصمیم خود، حتی سقف کل لایحه را افزایش یا کاهش دهد. تفاوت اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با اصل چهلم قانون اساسی فرانسه، از این جهت قابل تأمل و مهم است. مطابق قانون اساسی فرانسه پیشنهادهایی که موجب کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌شود، مطلقاً منع شده است در حالی که اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی ایران - با فرض شمول بر لایحه بودجه - اینگونه پیشنهادها را مشروط به پیش‌بینی طریق جبران بار مالی مجاز می‌داند.^۲ با این حال باید توجه داشت که در هر صورت طبق تصریح اصل پنجاه و دوم قانون اساسی،

۱. به نظر می‌رسد با توجه به اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، اصلاح قانون بودجه نیز - هر چند منجر به تغییر سقف بودجه مصوب نمی‌شود - باید از طریق لایحه باشد و بند «۱» نظریه تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ شورای نگهبان نیز هر چند ابهام دارد، شاید بتواند مؤید این دیدگاه باشد. با این حال، مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۸ قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور را در دو نوبت رأساً و از طریق طرح قانونی اصلاح کرد و شورای نگهبان نیز مصوبه مجلس را مغایر قانون ندانست.

۲. تبیین مفاد اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی و ابعاد مختلف آن نیازمند تفصیل بیشتری است که باید در مقاله مستقلی به آن پرداخت.

ابتکار بودجه با دولت است و اختیار مجلس در تغییر ارقام لایحه بودجه نمی‌تواند تا آنجا وسیع قلمداد شود که جایگزینی طرح نمایندگان به جای لایحه دولت را مجاز دارد.

محدودیت‌های مبتنی بر مبانی و اصول نظام بودجه

همان‌گونه که گفته شد الگوی مورد پذیرش نظام بودجه‌ریزی ایران در خصوص اختیارات مجلس در تغییر لایحه بودجه «الگوی اختیارات محدود» است. بنابراین باید روشن ساخت که کدام یک از سه روش مختلفی که ذیل الگوی یاد شده قرار می‌گیرد، در حقوق کشور ما قابل اعمال است؛ روش محدودیت کسر بودجه‌ای یا روش عدم افزایش هزینه‌های کل یا روش صرفاً کاهش.

در قانون اساسی، به صراحت حکمی در خصوص نحوه رسیدگی و تصویب لایحه بودجه توسط مجلس نیست. اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی نیز با فرض قابلیت اعمال در مورد تغییرات لایحه بودجه، تغییر لایحه بودجه را - حتی اگر منجر به افزایش یا کاهش سقف لایحه باشد - منوط به پیش‌بینی طریق تأمین بار مالی مجاز دانسته است. بنابراین، هرچند ابتکار بودجه با دولت است ولی پس از ارائه لایحه بودجه، مجلس با رعایت اصل هفتاد و پنجم می‌تواند ارقام و حتی سقف بودجه پیشنهادی را اصلاح کند منوط به اینکه این تغییرات و اصلاحات تا آنجا گسترده نباشد که عرفاً به منزله کنار گذاشتن لایحه دولت تلقی شود. به نظر می‌رسد علاوه بر محدودیت مذکور مبانی نظام بودجه‌ریزی نیز متضمن محدودیت‌های دیگری در اعمال تغییرات لایحه بودجه است.

بی‌تردید برداشت از قوانین بدون شناخت موضوع و هدف قانون امکان‌پذیر نیست. در موضوعاتی مانند بودجه‌ریزی که قانون راجع به یک نظام متشکل از اجزای مختلف که با نظم خاصی تنظیم شده‌اند و به دنبال هدف خاصی هستند، بدون در نظر گرفتن مبانی، منطق تنظیم و تنسيق و هدف آن نظام، تفسیر قانون، اقدام عملی و قابل دفاعی نخواهد بود.

می‌توان گفت در چنین مواردی حتی اگر قواعد مصرح قانونی مشکل‌گشا نباشند، شناخت مبانی و ویژگی‌های نظام موضوع قانون، برای یافتن مراد قانون‌گذار، بهترین ابزار و راهکار است.

برخی پژوهشگران، این امر را با عنوان «تأثیر اصول و سیاست‌ها در تفسیر قانون و حل مسائل حقوقی» مطرح کرده‌اند. بر این اساس در پرونده‌های دشوار^۱ که قوانین نوشته و قواعد مصرح پاسخگو نیستند، باید با بهره‌گیری از اصول و سیاست‌ها اقدام به تفسیر خلاقانه و سازنده^۲ کرد. (ریدی، ۱۳۹۲؛ وکس، ۱۳۸۹ و هارت، ۱۳۹۰).

1. Hard Cases

2. Constructive Interpretation

در حالی که قواعد حقوقی^۱ به شکل همه یا هیچ قابل اعمال هستند، اصول و سیاست‌ها، دارای بار ارزشی‌اند. به بیان دیگر، اصول، هرچند دلیلی برای تفسیر یک موضوع از یک جنبه خاص‌اند اما دلیل قاطع و کافی نیستند، زیرا ارزش و اعتبار آنها در مصاف با اصول دیگر که در نظام حقوقی جای دارند مشخص می‌شود. تفاوت اصول و سیاست‌ها^۲ در این است که علت الزام‌آور بودن اصول این است که مقتضای عدالت یا دیگر ابعاد اخلاقی هستند اما سیاست‌ها، ضوابطی هستند که هدف مشخصی را که قانون‌گذار و سیاست‌گذار در نظر داشته است محقق می‌سازند؛ اصول حق‌ها را اما سیاست‌ها، اهداف را توصیف می‌کند^۳ (وکس، ۱۳۸۹).

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز، در اصل یکصدوسی‌وهشتم از روح قانون سخن رفته است و تأکید شده است که مصوبات دولت نه تنها با متن، بلکه با روح قوانین نیز نباید مغایرتی داشته باشند. همچنین، در اصل یکصدوشصت‌وششم قانون اساسی تکلیف شده است که آرای دادگاه‌ها، باید مستند به مواد قانون و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است. البته روشن است که منظور از اصول در اصل یکصدوشصت‌وششم، دقیقاً همان معنای مورد نظر در نظریه یادشده نیست ولی تأکید این اصل بر این که مستند صدور آراء، فقط قانون نیست و می‌تواند اصول دیگری نیز باشد، کاملاً با نظریه یادشده هماهنگ است.

در هر حال بدون توجه به اصول حقوقی بودجه که در واقع به منزله روح قانون و مبین اهداف مورد نظر از طرح‌ریزی نظام بودجه است، تفسیر قواعد مندرج در قانون اساسی و قوانین عادی به خطا خواهد رفت؛ اصولی همچون: اصل تناسب و تلازم وظایف و اختیارات، اصل جامعیت، اصل اختصاص هزینه‌های قطعی در برابر درآمدهای قطعی، اصل مسئولیت و پاسخگویی، اصل تعادل، اصل وحدت، اصل احتمالی بودن درآمدها، اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها و... که می‌توان به کمک آنها تفسیر صحیحی ارائه کرد.

یکی از اصول مهم نظام بودجه، لزوم اختصاص منابع کافی به هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری

1. Rules
2. Policies

۳. رد پای از این نوع نگرش تفسیری در موازین اسلامی دیده می‌شود؛ در فقه اسلامی ذیل بحث «التعزیر بما یراه الحاكم» مقرر شده است که «بما یراه» غیرمشروط نیست و از حیث درونی و برونی کنترل می‌شود. از حیث کنترل درونی، حاکم باید دارای شرایط فقاقت و عدالت باشد و از حیث برونی، ضابطه «بما یراه»، مصلحت شرعی است (الهام، ۱۳۹۱).

است. توضیح اینکه مخارج به دو صورت است: هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری^۱ و هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری^۲. هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری، مواردی است که دولت بر اساس قوانین دائمی ملزم به پرداخت آنهاست و این هزینه‌ها اجتناب‌ناپذیرند؛ مانند حقوق کارمندان دولت. با توجه به حجم وسیع فعالیت‌های دولت در ایران، تنها بخش کمی از هزینه‌های دولت، قابل تصمیم‌گیری‌اند؛ البته این امر صرفاً به ایران اختصاص ندارد. برای نمونه، تنها ۳۵٪ کل هزینه‌های فدرال ایالات متحده آمریکا قابل تصمیم‌گیری هستند و در فرآیند تخصیص سالانه بودجه تعیین می‌شوند (لاینت، ۱۳۸۹). حدود ۸۰ تا ۸۵ درصد هزینه‌های بودجه‌ای آلمان تکالیفی هستند که قوانین مختلف ایجاد کرده‌اند (گروه نویسندگان، ۱۳۹۱).

در تایید اصل اختصاص منابع کافی به هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری به عنوان یکی از منابع تفسیر، برای نمونه می‌توان به استدلال شورای نگهبان در نظریه زیر استناد کرد.

بر اساس نظریه شورای نگهبان در سال ۱۳۸۲، مجلس نمی‌تواند بودجه اختصاص یافته به شورای نگهبان در لایحه بودجه را اصلاح کند، یا به عبارت دقیق‌تر، ارقام هزینه‌ای شورا را کاهش دهد. طبق بند دهم نظریه شماره ۸۲/۳۰/۶۸۹۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۱۰ 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 نباید 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 نودوچهارم و نودونهم قانون اساسی شناخته شد» (مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره ششم، سال چهارم، 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 بودجه پیشنهادی این نهادها را در این خصوص به رسمیت شناخت.

1. Discretionary Spending
2. Mandatory Spending

احکام بودجه‌ای و غیر بودجه‌ای

بودجه آنگونه که هست (تصویب می‌شود)، شامل دو بخش احکام و ارقام است. به نظر می‌رسد اغلب احکام بودجه بیشتر دارای ماهیت غیربودجه‌ای است و نباید در ضمن بودجه تصویب شود.^۱ بسیاری از مندرجات لایحه بودجه و تبصره‌های آن، دارای طبیعت بودجه و برنامه نیستند، لذا نیازمند لوایح قانون‌گذاری مستقل هستند (کاشانی، ۱۳۸۴). بر همین اساس، ماده یکصد و نوزدهم آیین‌نامه داخلی مجلس ملی فرانسه مقرر نموده است: «هر ماده یا اصلاحیه‌ای از لایحه بودجه که دربرگیرنده مقرراتی غیر از آنچه در قانون بنیادی مربوط به بودجه پیش‌بینی شده است، باشد باید از قوانین بودجه بیرون کشیده شود و موضوع یک مذاکره گفتگوی جداگانه قرار گیرد.» رسیدگی به این گونه لوایح که دارای طبیعت قانون‌گذاری هستند، دو شوری بوده و مجلس نباید این موضوعات را در لایحه بودجه بگنجانند؛ در غیر این صورت، آشفتگی بی‌سابقه‌ای در نظام قانونی کشور ایجاد می‌شود (کاشانی، ۱۳۸۴).

به نظر می‌رسد نخست، نباید احکام با ماهیت غیربودجه‌ای در ضمن لایحه بودجه یا قانون بودجه تصویب شود در غیر اینصورت مغایر با مفهوم داشتن بودجه در اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است و در نتیجه تقنین ضمن بودجه مجاز نیست. حتی اگر این امر (تقنین ضمن بودجه) را مجاز بدانیم باید توجه داشت که در این صورت از آنجا که اغلب احکام مندرج در بودجه، دارای ماهیت تقنینی و نه بودجه‌ای هستند، بر اساس اصل هفتاد و یکم قانون اساسی، مجلس کاملاً در این موارد دارای صلاحیت است و حق تغییر مفاد آنها را دارد. به بیان دیگر، این احکام مندرج در قوانین بودجه با دیگر لوایح تقدیمی دولت - که ماهیت تقنینی دارند تفاوتی ندارد - بنابراین مجلس بر اساس صلاحیت عام قانون‌گذاری خود، حق اصلاح آنها را دارد که در قسمت قبل بیان شد. برای نمونه، طبق جزء «الف» بند سیزدهم قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور، به وزارت کشور اجازه داده شد ارقام تعرفه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین را به شرح جدول شماره (۲۵) اصلاح کند. و نیز طبق جزء «ب» بند مزبور، به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور اجازه داده شد در سال ۱۳۸۹ در قبال عرضه خدمات ثبتی نسبت به دریافت مبالغ مندرج در جدول شماره (۲۵) اقدام کند. نکته جالب این است که این احکام در لایحه بودجه وجود نداشت و بر اساس پیشنهاد نمایندگان با عنوان بندهای الحاقی به لایحه دولت الحاق شد (بند الحاقی ۱). البته باید توجه داشت که احکام دارای ماهیت قانونی و نه بودجه‌ای، هر چند در بخش جداول و پیوست‌ها بیاید نیز

۱. تبیین ماهیت بودجه و احکام بودجه‌ای و نفی قانون‌گذاری ضمن بودجه، خود نیاز به مقاله مستقلی دارد.

مشمول نظر فوق‌الذکر است. بدین ترتیب نظام حاکم بر دیگر لوایح در مورد این احکام، قابل اعمال است.

دولت فرانسه می‌تواند کلیه اصلاحیه‌های مجلس در خصوص لوایح را به دلیل اینکه به کاهش درآمد یا افزایش هزینه عمومی منجر می‌شود رد کند. بر این اساس، دولت اجازه دارد تمامی اصلاحیه‌هایی را که با آنها مخالف است، رد کند. کمیسیون‌های پارلمان بریتانیا می‌توانند لایحه دولت را اصلاح نمایند ولی تا زمانی که وزیر مسئول لایحه، آنها را نپذیرد، نمی‌توانند آن اصلاحیه را در لایحه اعمال کنند. دولت بریتانیا به طور متوسط از تصویب ۹۶ درصد لوایح خود اطمینان دارد (وکیلان، ۱۳۹۰). نظر حقوقدانان در خصوص حق اصلاح لوایح دولت توسط نمایندگان مجلس را می‌توان در دو دسته جای داد:

۱. نظریه جواز اصلاح لایحه: برخی معتقدند که مجلس حق اصلاح لوایح دولت را دارد (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۸). در صورتی که تغییرات حاصله در لایحه، موجب اختلال در سیاست‌های دولت شود، استرداد لایحه اقدام سیاسی بجایی است (هاشمی، ۱۳۸۶).

۲. نظریه تفکیک: برخی نیز با توجه به موضوع لایحه، قائل به تفکیک شده‌اند. اگر موضوع لایحه در حیطه صلاحیت انحصاری دولت باشد، مجلس حق اصلاح ندارد و تنها باید آن لایحه را رد یا قبول کند، اما اگر موضوع لایحه در حیطه اختصاصی دولت نباشد (در صلاحیت اختصاصی مجلس یا در صلاحیت مشترک دولت و مجلس باشد)، نمایندگان مجلس می‌توانند لایحه را اصلاح نمایند (فلاح‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱).

مستند تقدیم لایحه قانونی به مجلس، اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی است. در خصوص میزان صلاحیت مجلس جهت بررسی لوایح قانونی استدلال‌های زیر قابل طرح است:

- ممکن است استدلال شود که از واژه‌های «تقدیم» و «قابل طرح» مذکور در اصل هفتاد و چهارم، حتی لزوم تصویب لایحه برداشت نمی‌شود تا چه رسد به لزوم تصویب بدون اصلاحات؛ بنابراین، وقتی مجلس می‌تواند لوایح دولت را تصویب نکند، به طریق اولی می‌تواند آن را تغییر دهد و با انجام اصلاحاتی تصویب کند.

به نظر می‌رسد قیاس اولویت فوق قابل پذیرش نباشد زیرا هر چند منظور از «قابل طرح» در اصل هفتاد و چهارم، لزوم طرح و رسیدگی است و اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی نیز چنین برداشتی داشته‌اند (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴)، اما این امر ملازمه‌ای با اختیار مجلس برای تغییر لایحه و تصویب آن با اصلاح ندارد،

زیرا عقلاً ممکن است مجلس با وجود اختیار تصویب و عدم تصویب، مجاز به تغییر لایحه نباشد. بنابراین صرف استناد به اطلاق اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی برای اثبات اختیار مجلس در تغییر لایحه، وافی به مقصود نخواهد بود.

- استدلال دیگری که ممکن است مطرح شود این است که از آنجا که نمایندگان مجلس می‌توانند از طریق ارائه طرح، اقدام به تصویب قانون کنند، پس منع اصلاح لایحه توسط مجلس معنا ندارد چرا که اگر بنا بود نمایندگان نتوانند لایحه را اصلاح کنند، باید ارائه طرح توسط آنان نیز ممنوع می‌شد. به بیان دیگر، اگر نمایندگان را از اصلاح لایحه منع کنیم، نمایندگان می‌توانند همان لایحه را ردّ یا با اصلاحات مورد نظر خود، به عنوان طرح در مجلس مطرح کنند، پس منع اصلاح لایحه دولت توسط نمایندگان با وجود امکان ارائه طرح توسط نمایندگان همخوانی ندارد. این نظر نیز همان اشکال استدلال قبلی را دارد زیرا عقلاً ملازمه‌ای میان امکان تصویب طرح توسط مجلس با امکان اعمال تغییرات در لایحه وجود ندارد.

هیچ یک از استدلال‌های فوق به‌تنهایی نمی‌تواند مثبت صلاحیت مجلس برای اصلاح و تغییر لایحه باشد اما باتوجه به اینکه اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی، اصل اصلاح لوایح را پذیرفته است و اصلاح لوایح را مشروط به نداشتن بار مالی و در غیر این صورت، تعیین محل تأمین یا راه‌های جبران آن کرده است، تردیدی در اختیار مجلس در این خصوص وجود ندارد. آنچه که گفته شد در مورد احکام غیر بودجه‌ای است. ولی در خصوص احکامی که ماهیت بودجه‌ای دارند، باید خاطر نشان کرد که این احکام با ارقام بودجه از حیث صلاحیت رسیدگی و تصویب مجلس در خصوص آنها تفاوتی ندارند.

به نظر می‌رسد با توجه به مسئولیت مستقیم رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه (موضوع اصل ۱۲۶ قانون اساسی) و نظر به پاسخگویی او به رهبر، مردم و مجلس (مندرج در اصل ۱۲۲ قانون اساسی) و با توجه به قاعده تناسب حق و تکلیف، باید نظر مساعد وی در خصوص اصلاح لایحه بودجه در مجلس در هنگام رسیدگی نیز جلب شود (رویکرد تعاملی و گفت‌وگویی)، مگر اینکه آن اصلاحات در مورد اعتبارات قابل تصمیم‌گیری و جزئی بوده و کلیت لایحه را دست‌خوش تغییر نکند (تعادل قوا). تصمیم‌گیرنده نهائی در خصوص لایحه بودجه مجلس است (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، نایب رئیس، ۱۴۲۰) و در صورتی که دولت نتواند نظر مساعد مجلس را جلب کند، باید عواقب ناشی از آن را بپذیرد. طبق ذیل اصل پنجاه و سوم، دولت حق خرج کردن بدون مجوز قانونی را ندارد، بنابراین اگر لایحه بودجه دولت با تغییرات جزئی

در ارقام بودجه، به تصویب مجلس نرسد، امور عمومی مختل می‌شود و این امر مسئولیت دولت را در پی دارد و مجلس می‌تواند در خصوص عدم ارائه لایحه بودجه، به نحوی که بدون اصلاحات کلی به تصویب مجلس برسد، رئیس‌جمهور یا وزیران را استیضاح کند؛ روح حاکم بر اصول ۷۵، ۵۲، ۱۲۲ و ۱۲۶ قانون اساسی و مشروح مذاکرات مجلس، بررسی نهائی قانون اساسی (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، نایب رئیس، ۱۴۱۸)، مؤیدی بر این استنباط است. با پذیرش این نظر، دیگر رئیس‌جمهور نمی‌تواند مسئولیت اجرای قانون بودجه را با این استدلال که با واقعیات اجرائی و امکانات و برنامه‌های دولت سازگار نیست، نپذیرد (خبرگزاری فارس، مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۵).

نتیجه‌گیری

لوايح دولت باید در مجلس رسیدگی شود و مجلس بدون موافقت دولت نمی‌تواند لایحه را مسکوت گذارد. مجلس در رسیدگی خود می‌تواند لایحه را رد، قبول یا با انجام اصلاحات تصویب کند. عبارت «رسیدگی و تصویب» در اصل پنجاه و دوم نیازمند تفسیر است که با توجه به اصول حقوقی بودجه به نظر می‌رسد مجلس تنها در خصوص هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری مجاز به اصلاح است و در این امور نیز با توجه به اصول تعامل قوا، استقلال قوا و تناسب حق و تکلیف، باید نظر مساعد دولت و رئیس‌جمهور به عنوان مسئول مستقیم امور برنامه و بودجه (اصل ۱۲۶)، در خصوص اصلاح لایحه بودجه جلب شود (رویکرد تعاملی و گفت‌وگویی)، مگر اینکه آن اصلاحات در مورد اعتبارات قابل تصمیم‌گیری و جزئی باشد. البته تصمیم‌گیر نهائی در خصوص لایحه بودجه مجلس است (اصول ۵۲ و ۵۳).

طبق صدر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، قانون بودجه باید به صورت لایحه ارائه شود. لایحه بودجه در مجلس، رسیدگی و تصویب می‌شود. با توجه به مفهوم داشتن واژه بودجه در صدر اصل پنجاه و دوم، مفاد بودجه باید خالی از احکام با ماهیت غیربودجه‌ای باشد، پس مجلس نمی‌تواند ضمن بودجه قانون‌گذاری کند.

با توجه به اصل اختصاص درآمدهای قطعی به هزینه‌های قطعی و غیرقابل تصمیم‌گیری، مجلس مجاز به کاهش این هزینه‌ها نیست. نظر به اصل تعامل و استقلال قوا، در خصوص هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری باید نظر موافق دولت در اصلاح این ارقام جلب شود مگر در امور جزئی که در سرجمع اعتبارات برنامه‌تغییری ایجاد نکند.

پیشنهاد

هر چند مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در مورد اصول پنجاه و دوم و هفتاد و پنجم قانون اساسی - در موضوع اختیار مجلس در تغییر و اصلاح لایحه بودجه - رویه کم‌وبیش ثابتی دارند، ولی با توجه به ابهامات قابل توجه نظام بودجه‌ریزی کشور از این حیث و نیز با توجه به ایراداتی که در مورد این رویه قابل طرح است، به نظر می‌رسد سیاست‌های نظام بودجه‌ریزی کشور در ابعاد مختلف از جمله در موضوع حدود اختیارات مجلس در تغییر و اصلاح ارقام و احکام و سقف لویای بودجه باید با رعایت اصول یکصد و دهم (بند ۱) و یکصد و دوازدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی تصویب و خط‌مشی کلی حاکم بر نظام بودجه‌ریزی کشور، تعیین و ابهامات برطرف شود.

منابع

الف) فارسی

- «_____» (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی در جهان چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه تطبیقی)، ترجمه افشین خاکباز. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (سه جلدی).
- آقای طوق، مسلم؛ شمس، عرفان؛ فریادی، مسعود و مشهدی، علی (۱۳۸۹). مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، زیر نظر بداعی، فاطمه، انصاری، باقر، ویژه، محمدرضا، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
- الهام، غلامحسین (۱۳۹۱). اعتماد به قاضی (تحلیل ماده ۷۲۸ قانون مجازات اسلامی بر مبنای نظریات فقهی شورای نگهبان). دیدگاه‌های حقوق قضائی، شماره ۵۷، صص ۴۲-۲۵.
- الیوت، کاترین و ورنون، کاترین (۱۳۸۲). نظام حقوقی فرانسه، ترجمه صفر بیگزاده. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی.
- برزگر خسروی، محمد (۱۳۸۹). 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 مسلسل: ۱۰۵۸۴، تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۱۰/۲۲.

جعفری ندوشن، علی‌اکبر (۱۳۸۳). *تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا و فرانسه*. انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

خبرگزاری فارس، مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۵، قابل رویت در تارنمای:

<http://www.khabaryaab.com/News>

رستمی، ولی (۱۳۹۰). *مالیه عمومی*. تهران: میزان.

ریدی، دیوید. ای (۱۳۹۲). *فلسفه حقوق*، ترجمه حسن خسروی. تهران: مجد.

شبیری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۶). *حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

فلاح‌زاده، علی محمد و دیگران (۱۳۹۱). *تفکیک تقنین و اجرا: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه*. تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۷). *بایسته‌های حقوق اساسی* (چاپ سی‌ام). تهران: میزان.

کاشانی، سید محمود (۱۳۸۴). *پیشنهادهایی برای اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی*. حقوق اساسی، سال سوم، شماره پنجم، صص ۱۴۲-۱۲۹.

گروه نویسندگان (۱۳۹۱). *نقش در حال تحول پارلمان‌ها در فرآیند بودجه: مجموعه مقالات*، ترجمه افشین خاکباز. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

لاینرت، یان (۱۳۸۹). *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.

معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری (۱۳۸۶). *مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره ششم - سال چهارم (۱۳۸۴)، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران، دادگستر.

نجفی‌اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید (۱۳۸۸). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران* (چاپ هشتم). تهران: فرداف، انتشارات بین‌المللی الهدی.

وکس، ریموند (۱۳۸۹). *فلسفه حقوق: مختصر و مفید*، ترجمه باقر انصاری و مسلم آقاییطوق. تهران: جاودانه جنگل.

وکیلان، حسن (۱۳۹۰). *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری: مجموعه مقالات*، تهران، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها.

هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۶). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران* (جلد دوم). تهران: میزان.

هارت، هبرت (۱۳۹۰). *مفهوم قانون* (چاپ دوم)، ترجمه محمد راسخ. تهران: نی.

هریسی نژاد، کمال الدین (۱۳۸۷). *حقوق اساسی تطبیقی*. تبریز: آیدین.

ب) انگلیسی

- Ardant, Philippe (2000). *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris, L.G.D.J., 12e edition.
- Erskine, May (1997). *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 22nd edition. Butterworth, London.
- Janneau, Benoit (1978). *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris, Dalloz, 5 edition.
- Kraan, Dirk-Jan; Bergvall, Daniel and Hawkesworth (2007). Ian, Budgeting in Turkey. *OECD Journal on Budgeting*, 7(2), OECD 2007.
- Malta, Pierre Di et Martinez (1988). *Jean Claude, Droit budgétaire, Paris, Litec*, deuxième edition.
- Streeter, J. (2006). *House Offset Amendments to Appropriations Bills: Procedural Considerations, CRS Report RL31055*. Washington, DC, Congressional Research Service.
- Wehner, Joachim (2010). *Legislatures and Budget Process: the myth of fiscal control*. Palgarve Mcmilan, NewYork.