

ضوابط حاکم بر رسیدگی به لایحه بودجه

سیدجنت‌الله علم‌الهدی،* کمال کدخدامرادی** و محمدصادق فراهانی***

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۵/۲۴	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۹	شماره صفحه: ۲۸۹-۳۲۱
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

به موجب اصل (۵۲) قانون اساسی واگذاری صلاحیت «تهیه بودجه» به دولت از یک سو و اعطای صلاحیت «رسیدگی و تصویب» آن به مجلس شورای اسلامی از سوی دیگر، سبب شده است تا در سایه سکوت قانونگذار عادی، اختلاف نظرهایی نسبت به حدود صلاحیت مجلس در رسیدگی و تصویب لایحه بودجه مطرح شود. پژوهش پیش‌رو با بهره‌گیری از مطالعات کتابخانه‌ای و اتخاذ رویکردی تحلیلی-توصیفی در مقام پاسخگویی به این سؤال برآمده است که ضوابط حاکم بر رسیدگی مجلس به لایحه بودجه چیست؟ مبتنی بر ضوابط مستخرج از اصول مختلف قانون اساسی و نظرهای شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی مشخص شد که صلاحیت مجلس شورای اسلامی در «رسیدگی به کلیات شکلی لایحه بودجه» محدود به «احراز صحت تنظیم ساختار شکلی لایحه» با هدف نظارت بر تشکیل لایحه بودجه از «ماده واحد و تبصره‌ها»، «جداول» و «پیوست‌ها» و در مقام «رسیدگی به کلیات ماهوی لایحه بودجه» نیز محدود به «رد کلیات لایحه بودجه و الزام دولت به اصلاح آن» است. همچنین «عدم تغییر موضوع لایحه بودجه»، «عدم تغییر بنیادین در اجزای لایحه بودجه»، «عدم اخلال در ایفای وظایف نهادهای اساسی»، «عدم اخلال در برگزاری رویدادهای منبث از قانون اساسی» و «ارسال به موقع مصوبه بودجه به شورای نگهبان» از بایسته‌های حاکم بر مرحله رسیدگی به جزئیات لایحه بودجه به حساب می‌آیند.

کلیدواژه‌ها: لایحه بودجه؛ دولت؛ مجلس شورای اسلامی؛ شاکله بودجه؛ اصل (۵۲) قانون اساسی

* دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران؛

Email: h.alamolhoda@jri.ac.ir

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه امام‌صادق (ع) (نویسنده مسئول)؛

Email: kadkhodamoradi@isu.ac.ir

*** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران؛

Email: Msfarahani72@ut.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصد و سیزدهم، بهار ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2108-4769

مقدمه

بودجه مهمترین و اساسی ترین سند مالی و اداری کشور و یکی از اصلی ترین ابزارها برای برنامه ریزی، سیاستگذاری، هدایت و کنترل فعالیت های دولت و سازمان های دولتی به شمار می رود (رستمی، ۱۳۹۵: ۲۱۱). با توجه به برخورداری دولت از توان تخصصی، فنی و کارشناسی قابل توجه جهت تخمین و برآورد درآمدها و هزینه های عمومی، قانونگذار اساسی در اصل (۵۲) قانون اساسی، رسالت تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه را برعهده «دولت» نهاده است. از سوی دیگر در همان اصل صلاحیت «رسیدگی و تصویب» بودجه را نیز در صلاحیت «مجلس شورای اسلامی» قرار داده است.

واگذاری صلاحیت «تهیه بودجه» به دولت و صلاحیت «رسیدگی و تصویب بودجه» به مجلس سبب شده است تا نسبت به حدود و ثغور صلاحیت این دو نهاد، اختلاف نظرهایی پدید آید. برخی مستند به واژه «رسیدگی» در اصل (۵۲) قانون اساسی و فقدان ممنوعیت ها و محدودیت های قانونی برای رسیدگی و تصویب بودجه، قائل به اختیارات گسترده برای مجلس هستند (همان). در مقابل، برخی دیگر معتقدند با توجه به آنکه بودجه و مسائل بودجه ای از شئون اصلی قوه مجریه است، لایحه بودجه، لایحه ای اجرایی است و نه تقنینی و از این رو صلاحیتی که براساس اصل (۵۲) قانون اساسی برای مجلس شورای اسلامی قابل استنباط است، صرفاً رد یا تصویب بودجه است؛ چراکه صلاحیت مجلس صرفاً رسیدگی به آن و صدور جواز خرج برای دولت است. بنابراین مجلس شورای اسلامی حق دخل و تصرف در بودجه را ندارد و فقط می تواند آن را رد یا تصویب کند (فلاح زاده و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۶۴). در مقابل دو نگاه مذکور، برخی دیگر بر این باورند که مجلس شورای اسلامی در مقام نظارت استصوابی بر تدوین بودجه، با در نظر گرفتن

مصالح و منافع عمومی می تواند بودجه سالیانه کل کشور را بدون آنکه موجودیت بودجه را برهم زند، جرح و تعدیل کند (هاشمی، ۱۳۸۳: ۲۰۳). بنابراین اختیار مجلس در حدودی است که تعادل را برهم نزند و دولت را مکلف به تکلیف خارج از توان نکند (رنجبری و بادامچی، ۱۳۹۰: ۱۴۷).

بنابر اختلاف نظرهای مذکور، بررسی گستره و دامنه صلاحیت‌های مجلس در رسیدگی و تصویب لایحه بودجه از موضوعات نیازمند بررسی است که فارغ از دستاوردهای فنی آن برای نظام حقوقی، می تواند در راستای ضابطه‌مندسازی حدود صلاحیت مجلس در رسیدگی و تصویب لایحه بودجه مفید واقع شود. از این رو است که بند «۷» سیاست‌های کلی قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری مورخ ۱۳۹۸/۷/۶ نیز بر لزوم «تعیین محدوده اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالیانه کل کشور (پیش‌بینی درآمدها، هدفگذاری‌ها، موارد هزینه و...) با تصویب قانون لازم و اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس» (سیاست‌های کلی قانونگذاری، ۱۳۹۸) تصریح کرده است و همین امر پرداختن به ضوابط حاکم بر رسیدگی و تصویب لایحه بودجه را ضروری می‌کند.

آنچه سؤال اصلی این مقاله را رقم می‌زند آن است که صلاحیت مجلس در رسیدگی و تصویب لایحه بودجه تابع چه ضوابطی است؟

فرضیه نگارندگان این مقاله آن است که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، اصل صلاحیت تغییر لایحه بودجه برای مجلس شورای اسلامی پذیرفته شده است، با این حال نظر به اینکه تهیه و تنظیم لایحه در صلاحیت انحصاری دولت قرار دارد، میزان تغییرات نباید به حدی باشد که مجلس را از مقام «رسیدگی‌کننده به بودجه» به مقام «تهیه‌کننده بودجه» تغییر دهد و «لایحه بودجه» را به «طرح بودجه» مبدل کند.

در خصوص پیشینه پژوهش حاضر باید گفت که هرچند در کتب و مقالات مرتبط با حقوق مالی نظیر کتاب *مالیه عمومی* (رستمی، ۱۳۹۵) و مقاله «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه» (نجفی خواه و برزگر خسروی، ۱۳۹۳) دیدگاه‌های کلی پیرامون حدود اختیارات مجلس در اصلاح لایحه بودجه بیان شده است، اما تبیین ضوابط و بایسته‌های حاکم بر رسیدگی به کلیات و جزئیات بودجه که هدف پژوهش حاضر است، مورد توجه منابع مذکور نبوده و از این حیث، مقاله حاضر واجد وصف نوآوری و بدیع بودن است.

به منظور پاسخ به سؤال اصلی مقاله، بایسته‌های حاکم بر صلاحیت مجلس در رسیدگی به لایحه بودجه را می‌توان در دو مرحله «رسیدگی به کلیات بودجه» (بخش اول) و «رسیدگی به جزئیات بودجه» (بخش دوم) مورد بررسی قرار داد.

۱. بایسته‌های رسیدگی به کلیات لایحه بودجه

نخستین مرحله‌ای که مجلس شورای اسلامی مستند به تبصره «۳» ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به بررسی لایحه پیشنهادی بودجه دولت می‌پردازد، رسیدگی به کلیات لایحه بودجه است. در این مرحله بررسی می‌شود که اولاً آیا کلیات لایحه بودجه به لحاظ شکلی و ساختاری به درستی تنظیم شده است یا خیر؟ و ثانیاً آیا این کلیات به لحاظ ماهوی مبتنی بر اولویت‌های حاکم بر اهداف و اسناد بالادستی کشور قوام یافته است یا خیر؟

۱-۱. بایسته‌های رسیدگی به شکل و ساختار لایحه بودجه

ساختار و شکل لایحه بودجه شامل ماده‌واحد و تبصره‌ها، جداول و پیوست‌هایی است که برای تصویب تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود. در ماده‌واحد، میزان بودجه کل کشور از حیث منابع (درآمدها و سایر منابع تأمین

اعتبار) و مصارف (هزینه‌ها) به تفکیک بودجه عمومی دولت، بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و بودجه مؤسساتی که تحت عناوینی غیر از این دو عنوان تشکیل می‌شوند، تعیین می‌شود و در تبصره‌ها نیز احکام مربوط به منابع و نحوه وصول آنها و اعتبارات مربوط به مصارف درج می‌شود (امامی، ۱۳۸۷: ۱۹۰). در جداول و پیوست‌های بودجه نیز با هدف تحقق اصل شمولیت یا تفصیل بودجه، صورت ریز و مشروح منابع و مصارف بودجه درج می‌شود (رستمی، ۱۳۹۵: ۲۳۳).

در همین راستا نیز شورای نگهبان در بند «۳» نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۳۱۷۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۸ پیرامون «لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور» که فاقد جداول و پیوست‌ها بود، ساختار لایحه بودجه را اعم از «متن»، «جداول» و «پیوست‌ها»ی آن دانست و مقرر داشت: «با توجه به اینکه جداول مربوط به بودجه، جزء بودجه محسوب می‌شوند و علی‌الاصول به تصویب مجلس محترم می‌رسند، باید متن مصوب جداول جهت اظهار نظر به این شورا ارسال شوند» (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، ۱۴۰۰). با دقت در این نظر می‌توان دریافت که:

الف) ساختار شکلی بودجه - متشکل از «متن»، «جداول» و «پیوست‌ها» - بخش جدایی‌ناپذیر از مفهوم بودجه تلقی می‌شود،

ب) دولت مکلف است تمامی این اجزا را به هنگام تنظیم لایحه بودجه مدنظر قرار دهد و پس از تهیه برای مجلس شورای اسلامی ارسال کند، در غیر این صورت مجلس موظف است لایحه را جهت تکمیل به دولت عودت دهد و از صلاحیت تکمیل لایحه برخوردار نیست؛ چرا که اعمال حجم گسترده اصلاحات تکمیلی از سوی مجلس نافی صلاحیت ابتکاری دولت در تنظیم لایحه بودجه خواهد بود،

ج) مجلس شورای اسلامی تمامی اجزای مذکور را مورد رسیدگی و تصویب قرار داده و برای شورای نگهبان ارسال کند،

د) شورای نگهبان به هنگام بررسی مصوبه بودجه، یکایک این اجزا را به لحاظ مطابقت با شرع و قانون اساسی مورد ارزیابی قرار دهد.

۱-۲. بایسته‌های رسیدگی به شاکله لایحه بودجه

افزون بر ساختار شکلی لایحه بودجه، این لایحه از مؤلفه‌های ماهوی همانند همسویی با اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، واقعی بودن پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها در آن (موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۷۷)، برقراری توازن بین اهداف مختلف بودجه و... تشکیل شده است که همه آنها بخش ماهوی کلیات لایحه بودجه را تشکیل می‌دهند. رویکرد کلی حاکم بر این بخش را می‌توان «شاکله بودجه» نام نهاد. در این باره گاهی مجلس شورای اسلامی به هنگام بررسی لایحه بودجه، متوجه مغایرت کلیات بودجه با اسناد بالادستی و یا سایر الزامات حاکم بر نظام حقوقی می‌شود. در این مرحله بایسته‌ها و الزامات حاکم بر صلاحیت مجلس به این شرح است.

۱-۲-۱. عدم امکان تغییر شاکله بودجه در فرایند رسیدگی

یکی از اقتضائات ایجاد هماهنگی میان صلاحیت دولت در تقدیم لایحه بودجه کل کشور و رسیدگی و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی این است که هر چند مجلس، صلاحیت رسیدگی به بودجه و تصویب آن را دارد اما این صلاحیت به معنای عدم محدودیت در فرایند رسیدگی نبوده و مجلس نمی‌تواند در مقام رسیدگی، شاکله آن را تغییر دهد و آن را از قالب لایحه دولت به مجموعه‌ای از پیشنهادهای نمایندگان تبدیل کند (رستمی، ۱۳۹۵: ۲۹۲). تغییر شاکله بودجه از سوی مجلس شورای اسلامی مستلزم آن است که این نهاد در مقام رسیدگی و تصویب بودجه، تغییرات و تحولات بنیادین و دگرگون‌سازی را در لایحه

ایجاد کند تا آن را به لایحه مورد نظر مجلس تغییر دهد. با توجه به حجم اصلاحات منتهی به تغییر شاکله بودجه که لایحه دولت را به مجموعه‌ای از پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان مجلس تبدیل می‌کند، دیگر اطلاق عنوان «لایحه» بر چنین بودجه‌ای صحیح نبوده و این امر به مثابه تدوین طرح بودجه از سوی مجلس است. بنابراین صلاحیت مجلس در رسیدگی به لایحه بودجه را تا حدی می‌توان امکان‌پذیر دانست که شاکله لایحه بودجه را تغییر ندهد (همان). از این رو چنانچه پیشنهادهای نمایندگان در خصوص لایحه بودجه موجب تغییر شاکله آن نشود، این امر در چارچوب مفهوم رسیدگی در اصل (۵۲) قانون اساسی قرار می‌گیرد.

۲-۱-۲. رد کلیات لایحه بودجه فاقد شاکله صحیح و الزام دولت به اصلاح آن

مطابق این بایسته، مجلس شورای اسلامی می‌تواند کلیات لایحه بودجه را رد کرده و دولت را ملزم به اصلاح شاکله بودجه کند. گفتنی است، هر چند براساس اصل (۵۲) قانون اساسی، صلاحیت ابتکار لایحه بودجه به دولت اعطا شده است اما قانونگذار اساسی، صلاحیت «رسیدگی و تصویب بودجه» را به نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی واگذار کرده است. واگذاری این صلاحیت به مجلس به عنوان مرجع نهایی تصویب بودجه اقتضا می‌کند که چنانچه کلیات شاکله بودجه پیشنهادی دولت در راستای تحقق اولویت‌های نظام سیاسی - مندرج در اسناد بالادستی اعم از سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی - تهیه نشده باشد، مجلس شورای اسلامی بتواند با رد کلیات لایحه بودجه، ارائه مجدد آن را مبتنی بر اولویت‌های کشور از دولت بخواهد. در این صورت برخلاف فرض دیگر که رد کلیات لایحه پیشنهادی دولت به مثابه رد سیاست و خط‌مشی حاکم بر برنامه دولت و نادیده انگاشتن اقتضائات حاکم بر ابتکار عمل دولت در تهیه لایحه بودجه قلمداد می‌شود، صلاحیت ابتکار لایحه

بودجه از دولت نفی نشده و همچنان دولت مسئول تهیه لایحه بودجه است، اما دولت ملزم شده که در مقام تهیه لایحه بودجه‌ای برآید که اولویت‌ها و برنامه‌های نظام جمهوری اسلامی ایران در آن پیش‌بینی شده باشد.

براساس فرض مذکور، صلاحیت ابتکار قانونگذاری در اصل (۷۴) قانون اساسی^۱ به صورت توأمان به هیئت وزیران - در قالب لایحه - و نمایندگان مجلس شورای اسلامی - در قالب طرح - اعطا شده است. این در حالی است که قانونگذار اساسی در اصل (۵۲) قانون اساسی که مقرر داشته «بودجه سالیانه کل کشور... از طرف دولت تهیه...»، ابتکار تهیه قانون بودجه را استثنایی بر حکم کلی اصل (۷۴) قانون اساسی قرار داده و صلاحیت تنظیم بودجه را صرفاً به دولت واگذار کرده است. از این رو صلاحیت رسیدگی مجلس شورای اسلامی در چارچوب لایحه پیشنهادی دولت معنا پیدا می‌کند. همچنین فلسفه واگذاری تهیه و تنظیم لایحه بودجه به دولت آن است که این نهاد، در میان قوای سه‌گانه بیشترین امکانات لازم را برای پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها در اختیار دارد و می‌تواند مسائل پیچیده و ظریف انعکاس رقمی فعالیت‌های خود را به نحو دقیق‌تری در بودجه درج کند (قاضی، ۱۳۸۸: ۲۲۳). بر همین اساس رد کلیات لایحه بودجه از سوی مجلس و الزام دولت به اصلاح شاکله بودجه مبتنی بر نظرات مجلس، به نادیده انگاشتن فلسفه مذکور منجر خواهد شد؛ چرا که در چنین حالتی بودجه اصلاح شده از سوی دولت، مبتنی بر نظرات مجلس تنظیم شده است نه ارزیابی‌های کارشناسانه دولت. بر همین اساس، از آنجاکه الزام دولت به اصلاح شاکله بودجه از سوی مجلس، به دیکته شدن اراده مجلس در تدوین لایحه اصلاحی منجر خواهد شد

۱. اصل (۷۴) قانون اساسی: «لوائح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.»

و نفی صلاحیت ابتکاری دولت در تنظیم بودجه را در پی دارد، رد کلیات لایحه از سوی مجلس و الزام دولت به اصلاح آن فاقد وجاهت قانونی خواهد بود. اما در مقابل باید گفت سند بودجه بیانگر جهت‌گیری‌های نظام سیاسی، خط‌مشی‌های عمومی و نحوه تحقق اهداف کشور در یک سال مالی است. بر همین اساس در نظام حقوقی جمهوری اسلامی علاوه بر پیش‌بینی ضوابط و قواعد شکلی برای تهیه و تدوین سند بودجه، اصول و ضوابط ماهوی در نظر گرفته شده است تا از این طریق، فرایند بودجه‌ریزی صحیح از حیث ماهوی تضمین شود. اسناد بالادستی چون قانون اساسی جمهوری اسلامی، سیاست‌های کلی نظام در امور مختلف و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در زمره اسنادی قرار دارند که شاخصه‌ها و اولویت‌های کلی نظام اقتصادی کشور را ترسیم می‌کنند و لازم است تا فرایند بودجه‌ریزی و تهیه و تصویب لایحه بودجه براساس آنها انجام شود (شبیری‌نژاد، ۱۳۸۶: ۸۵-۸۲). به عنوان مثال می‌توان با بررسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به برخی از شاخصه‌های کلی نظام بودجه‌ریزی اشاره کرد که لایحه بودجه باید با ابتننا بر آنها تهیه شود. این شاخصه‌ها عبارت است از:

۱. «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی».^۱

۲. «پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه مطابق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف کردن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه».^۲

۳. «تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان،

۱. بند «۹» اصل (۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. بند «۱۲» اصل (۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

- آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه».^۱
۴. «تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کار هستند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق در آورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد».^۲
۵. «منع اسراف و تبذیر در همه شئون مربوط به اقتصاد اعم از مصرف، سرمایه‌گذاری، تولید، توزیع و خدمات».^۳
۶. «جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور».^۴
۷. «تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی که نیازهای عمومی را تأمین کند و کشور را به مرحله خودکفایی برساند و از وابستگی برهاند».^۵
۸. «عدم تبعیض در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد».^۶

۱. بند «۱» اصل (۴۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
 ۲. بند «۲» اصل (۴۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
 ۳. بند «۶» اصل (۴۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
 ۴. بند «۸» اصل (۴۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
 ۵. بند «۹» اصل (۴۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
 ۶. اصل (۴۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

علاوه بر قانون اساسی، بررسی نظرات شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبات بودجه با قانون اساسی بیانگر آن است که این شورا برخی از مصوبات بودجه را مغایر اصول و شاخصه‌های ماهوی مندرج در قانون اساسی اعلام داشته است و به این ترتیب می‌توان بر اساس این نظرها، ملاک‌هایی را در راستای ضابطه‌مندسازی تهیه و تصویب لایحه بودجه استنباط کرد.

به عنوان مثال شورای نگهبان در بند «۳» نظر شماره ۷۸/۲۱/۶۳۵۷ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۳ پیرامون «لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور»، بند «د» تبصره «۱۴» این لایحه را مغایر با اصول (۳ و ۴۳) قانون اساسی تشخیص داده و مقرر داشت: «نظر به اینکه مطابق اصل (۳) قانون اساسی، دولت باید در جهت تأمین خودکفایی صنعت حرکت کند و مطابق اصل (۴۳) تأمین شرایط و امکانات کار و پرهیز از اسراف و تبذیر در مصرف و نیز پیشرفت اقتصاد کشور باید مورد توجه باشد. دادن مجوز ورود خودرو در سال ۱۳۷۹ به گونه‌ای که در بند «د» تبصره «۱۴» آمده است مؤثر در بازار داخلی تولید خودرو و در شرایط فعلی موجب افزایش تقاضای ارز خواهد شد و بنابراین با روح و جهت‌گیری‌های کلی اقتصادی مورد نظر قانون اساسی مغایر است» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۳۹۱).

نمونه دیگر بند «۶» نظر شماره ۸۱/۳۰/۲۵۰۹ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۲۸ شورای نگهبان راجع به بند «خ» تبصره «۷» «لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور» است که این بند را مغایر با بند «۱۲» اصل (۳) قانون اساسی و همچنین بند «۶» اصل (۴۳) تشخیص داد. شورای نگهبان در این نظر مقرر می‌دارد: «در بند «خ» تبصره «۷» اختصاص ۱ درصد از اعتبارات اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (هشتصد و پنجاه میلیارد ریال) به ساخت و نصب آثار هنرهای تجسمی، با توجه به نیاز و گرفتاری مردم از جمله اشتغال، رفع فقر و محرومیت و مشکلات مربوط به

درمان خلاف موازین شرع و مغایر بند «۱۲» اصل (۳) و بند «۶» اصل (۴۳) قانون اساسی شناخته شد» (همان: ۳۹۲).

علاوه بر اصول قانون اساسی، شورای نگهبان در بند «۱» نظر شماره ۳۱۵۱/م.ک مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۹ درباره «لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور» با استناد به موازین شرعی، متعهد کردن دولت با وجود ناتوانی مالی و تأمین اعتبار و تنظیم بودجه بر اساس استقراض را مغایر با موازین شرعی اعلام کرد و مقرر داشت: «تبصره‌های «۲، ۳ و ۴» از لحاظ اینکه دولت و بیت‌المال را با عدم توان مالی عهده‌دار و ضامن بازپرداخت مبالغ مذکور در این تبصره‌ها می‌کند و با توجه به کسری بودجه و وام‌هایی که دولت از سال‌های قبل به عهده دارد و اینکه در سال‌های بعد نیز وام‌های دولت افزایش خواهد یافت و تأمین اعتبار و تنظیم بودجه با استقراض‌های جدید کل نظام اقتصادی را در مخاطره قرار خواهد داد مغایر با موازین شرعی است چنانچه مجلس شورای اسلامی در این موارد تشخیص ضرورت می‌دهد طبق فرمان حضرت امام مدظله عمل فرمایند» (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، ۱۴۰۰).

همچنین این شورا در بند «۱۴» نظر شماره ۵۶۳۷/۱۰۲/۹۶ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۳ خود پیرامون لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور با در نظر گرفتن «منع اسراف و تبذیر در شئون اقتصادی بودجه» به عنوان معیاری ماهوی آورده است: «با توجه به اینکه بودجه کل کشور باید در امور لازم خرج شود و در عمل مشاهده می‌شود این بودجه در مواردی صرف امور از قبیل چاپ نشریات، همایش‌ها و ... غیر ضرور می‌شود بنابراین مغایر بند «۶» اصل (۴۳) قانون اساسی است، ضرورت دارد مجلس در این خصوص اقدام مقتضی را در بودجه به عمل آورد» (همان).
با توجه به شاخصه‌ها و معیارهای ماهوی ذکر شده می‌توان گفت هر چند

براساس اصل (۵۲) قانون اساسی، صلاحیت ابتکار بودجه به دولت اعطا شده است اما صلاحیت دولت در این باره مطلق نبوده و الزامات و بایسته‌های ماهوی بیان شده بر فرایند تهیه بودجه حاکم است که در صورت عدم ابتنا شاکله بودجه بر این چارچوب‌ها، مجلس شورای اسلامی می‌تواند با رد کلیات بودجه، زمینه تهیه بودجه براساس شاخصه‌ها و اولویت‌های نظام اقتصادی مصرح در اسناد بالادستی را فراهم آورد.

با مشخص شدن ضوابط و الزام‌های حاکم بر رسیدگی به کلیات بودجه، در ادامه به بررسی بایسته‌های رسیدگی به جزئیات لایحه بودجه خواهیم پرداخت.

۲. بایسته‌های رسیدگی به جزئیات لایحه بودجه

سطح دیگر رسیدگی لایحه بودجه، ورود مجلس به رسیدگی در جزئیات این لایحه است. هرچند برای این مرحله از رسیدگی مبتنی بر اصل (۵۲) قانون اساسی و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، هیچ‌گونه الزامی مطرح نشده است اما به نظر می‌رسد صلاحیت مجلس شورای اسلامی در رسیدگی به جزئیات لایحه بودجه، محدود به رعایت ضوابط و ملاک‌های مشخصی است. در ادامه تلاش خواهد شد تا به تبیین محدودیت‌های صلاحیت مجلس شورای اسلامی جهت رسیدگی به جزئیات لایحه بودجه پرداخته شود.

۲-۱. عدم ایجاد تغییر در موضوع لایحه

مطابق این ضابطه، اصلاح لایحه بودجه از سوی مجلس باید در چارچوب موضوع لایحه ارسالی دولت (امور بودجه‌ای) انجام شود و اعمال اصلاحات در لایحه فقط در فرضی ممکن است که مفاد اصلاحی به صورت صریح یا ضمنی به اصلاح محتوا لایحه منجر نشود (ابریشمی‌راد و نظریان، ۱۳۹۸: ۷۵).

از آنجاکه بودجه عبارت است از «سندی حاوی تخمین درآمدها و هزینه‌های عمومی دولت در مدت معین که به شکلی هدفمند و مطابق برنامه‌های عالی در راستای اهداف و سیاست‌های کشور از سوی مراجع ذیصلاح قانونی تهیه، تصویب و اجرا می‌شود» (هادی‌زاده، ۱۳۹۹: ۳؛ تاجداری، ۱۳۸۷: ۴۰۷) مؤلفه‌های بودجه که قوام‌بخش مفهوم امور بودجه‌ای به حساب می‌آیند عبارت‌اند از: «تخمینی بودن»، «درآمدی و هزینه‌ای بودن»، «مدت‌دار بودن»، «هدفمند و برنامه‌ای بودن»، «در راستای اهداف و سیاست‌های عالی کشور بودن» و «تصویب از سوی مراجع ذیصلاح». بنابراین هر امری که فاقد مؤلفه‌های ذکر باشد، خارج از دایره امور بودجه‌ای خواهد بود.

باید در نظر داشت، تغییر مؤلفه‌های بودجه‌ای مذکور به مؤلفه‌های غیربودجه‌ای در دو قالب کلی رخ خواهد داد: یا مفاد بودجه‌ای لایحه به مفاد غیربودجه‌ای تبدیل می‌شوند یا با حفظ مفاد بودجه‌ای لایحه، مفادی غیربودجه‌ای بر آنها افزوده می‌شود. هر دو این تغییرات که در ادامه بررسی خواهند شد، از آنجاکه به تغییر موضوع لایحه بودجه از امری بودجه‌ای به غیربودجه‌ای منجر می‌شوند، جایز نخواهند بود.

۱-۱-۲. ممنوعیت تبدیل مفاد بودجه‌ای لایحه به مفاد غیربودجه‌ای

چنان‌که اشاره شد، آن دسته از تغییرات اعمالی مجلس شورای اسلامی در لایحه دولت که منجر به تبدیل مفاد بودجه‌ای لایحه به مفاد غیربودجه‌ای شود، از آنجاکه موضوع لایحه را تغییر می‌دهد، مجاز نخواهد بود.

به عنوان مثال می‌توان به تغییرات اعمالی مجلس شورای اسلامی نسبت به تبصره «۱۶» لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور اشاره کرد. براساس این تغییرات، موضوع این تبصره در لایحه دولت از «استثنا 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 بند «۲» نظر شماره ۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۸ و نظر شماره ۳۱۵۱/م ک مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۹ ایراد تغییر موضوع لایحه 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. بنابراین نظر به اینکه تبصره «۱۶» با پیشنهاد به نحوی اصلاح شده که ماهیت موضوع تبصره را در لایحه تقدیمی دولت تغییر داده و مربوط به قانون مالیات و کیفیت وصول مالیات و مجازات عدم پرداخت آن است با قانون اساسی مغایرت دارد» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۵۱۹).

۲-۱-۲. ممنوعیت الحاق مفاد غیربودجه‌ای به لایحه

نوع دیگر از تغییرات اعمالی مجلس شورای اسلامی، اصلاحاتی است که به الحاق ابتدایی مفادی غیربودجه‌ای به لایحه بودجه منجر می‌شود که تا پیش از آن در لایحه وجود نداشته است.

به عنوان نمونه می‌توان به بند الحاقی «۲» تبصره «۲» مصوبه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور^۱ که فاقد سابقه در لایحه بودجه دولت بوده است، اشاره کرد.

۱. بند مذکور مقرر می‌داشت:

«به سازمان تأمین اجتماعی اجازه داده می‌شود با هدف تسهیل وصول مطالبات خود تمام یا قسمتی از جریمه‌های قطعی شده تا پایان سال ۱۳۹۷ مقرر در قانون تأمین اجتماعی را بنا به درخواست کارفرما و با توجه به دلایل ابرازی مبنی بر خارج از اختیار بودن عدم انجام تکالیف مقرر و با در نظر گرفتن سوابق گذشته و خوش‌حسابی واحد تولیدی، صنعتی و معدنی و خدماتی و به تشخیص و موافقت این سازمان براساس بندهای ذیل ماده (۲) قانون دریافت جرائم نقدی از کارفرمایان کارگاه‌های مشمول قانون تأمین اجتماعی

شورای نگهبان نیز در مقام تطبیق موضوع با قانون اساسی، به موجب بند «۲-۵» نظر شماره ۱۶۴۴۴/۱۰۲/۹۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۵ مقرر داشت: «با توجه به اینکه بند الحاقی «۲»، دارای حکم غیر بودجه‌ای است، مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی شناخته شد» (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، ۱۴۰۰).

همچنین بند «۶» نظر شماره ۹۶/۱۰۲/۴۵۲۴ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۲ و بند «۶» نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۸۹۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ این شورا نسبت به بند الحاقی

که ظرف مهلت مقرر نسبت به ارسال صورت مزد و حقوق بیمه‌شدگان و حق بیمه مربوطه اقدام نمی‌کنند اصلاحی مصوب ۱۳۸۷/۱/۲۵ مورد بخشودگی قرار دهد. آیین‌نامه اجرایی این بند توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه می‌شود و حداکثر تا دو ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیئت وزیران برسد».

۱. این نظر در خصوص بند الحاقی «۲» تبصره «۶» مصوبه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور مقرر می‌دارد: «بند الحاقی «۲» چون ماهیت بودجه‌ای ندارد، مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی است».

بند الحاقی «۲» تبصره «۶» مصوبه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور مقرر می‌داشت: «اسناد رسمی اعیان طلق منازل مسکونی و املاک اداری و تجاری در شهرها و روستاهایی که عرصه آنها موقوفه است، همانند سایر اسناد رسمی در بانک‌ها و مؤسسات مالی اعتباری جهت اعطای تسهیلات و ضمانت بانکی همچنین ضمانت بانکی همچنین ضمانت در محاکم دادگستری مورد قبول واقع می‌شود».

۲. این نظر در خصوص تبصره‌های «۱۶» و «۱۹» مصوبه بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور مقرر می‌داشت: «بندهای الحاقی «۱» و «۳» تبصره «۱۶» و بندهای الحاقی «۱»، «۲»، «۳» و «۴» تبصره «۱۹» ماهیت بودجه‌ای ندارد بنابراین مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی شناخته شدند».

بندهای مذکور مقرر می‌داشتند:

«تبصره ۱۶- عمران شهری و روستایی

...

بند الحاقی «۱»- به منظور کاهش خسارات انسانی و اقتصادی ناشی از زمین لرزه در کشور، در سال ۱۳۸۳: ۱. کلیه سازندگان و سرمایه‌گذاران احداث بنا در کلیه نقاط شهری و روستایی و شهرک‌ها و نقاط خارج از حریم شهرها و روستاها ملزم به رعایت آیین‌نامه (ایران) در رابطه با طراحی ساختمان‌ها در مقابل زلزله هستند.

وزارت مسکن و شهرسازی مکلف به اعمال نظارت عالی در مراحل مختلف طراحی و ساخت ساختمان‌هاست.

۲. صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و وزارتخانه‌های فرهنگ و ارشاد اسلامی، علوم، تحقیقات و فناوری، مسکن و شهرسازی و آموزش و پرورش مکلفند خطرهای ناشی از سکونت در ساختمان‌های غیرمقاوم در مقابل زلزله و لزوم رعایت اصول فنی در ساخت‌وسازها و نیز چگونگی مقابله با خطرهای ناشی از زلزله را به مردم آموزش دهند.

۳. وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با استفاده از تجارب سایر کشورها، نظام بیمه ساختمان و ابنیه در مقابل زلزله و سایر حوادث را گسترش داده و راهکارهای همگانی شدن بیمه حوادث را مشخص و

«۲» تبصره «۶» مصوبه بودجه سال ۱۳۹۷ (همان) و تبصره‌های «۱۶» و «۱۹» مصوبه بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور (همان) که فاقد سابقه در لایحه بودجه دولت بوده‌اند.

مقدمات قانونی اجرای آن را فراهم کند.

۴. دولت مکلف است بازسازی و نوسازی بافت‌های قدیمی شهرها و روستاها و مقاوم‌سازی ابنیه موجود در مقابل زلزله را با استفاده از منابع داخلی و خارجی مذکور در بند «ز» تبصره «۲۱» این قانون آغاز و ترتیبی اتخاذ کند که حداکثر ظرف ۱۰ سال عملیات اجرایی مربوط به این امر در کل کشور خاتمه یابد.

۵. وزارتخانه‌های نفت، نیرو، ارتباطات و فناوری اطلاعات و شرکت‌های تابعه مکلفند با استفاده از آخرین فناوری‌ها، سیستم خدماتی آب، برق، گاز، مخابرات و سوخت‌رسانی را به‌گونه‌ای ایمن کنند که در اثر بروز حوادث، خدمات‌رسانی مختل نشود.

۶. در صورت عدم رعایت آیین‌نامه‌های مربوطه یا عدم اجرای صحیح نقشه‌های طراحی شده توسط مهندسین مشاور یا مهندسی محاسب با سازندگان ساختمان‌ها اعم از پیمانکار و کارفرما و مهندس ناظر مربوطه مکلف به جبران خسارت وارده به ساکنین و مالکین (در صورتی که خود مقصر نباشند) هستند. در صورت تکرار، پروانه کار مقصرین لغو خواهد شد.

بند الحاقی «۳»- به منظور تجهیز منابع و تسریع در اجرای طرح‌ها و پروژه‌های آب و فاضلاب کشور، به وزارت نیرو اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۸۳ «شرکت‌های سهامی توسعه تأسیسات آب و فاضلاب» را تشکیل دهد. صددرصد (۱۰۰٪) سهام شرکت مذکور به شرکت مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور تعلق خواهد داشت. اساسنامه این شرکت بنا به پیشنهاد وزارت نیرو و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

...

تبصره «۱۹»- صنعت، معدن و بازرگانی

بند الحاقی «۱»- سازمان اموال تملیکی و ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) مکلفند در مواردی که فروش کالا از طریق مزایده و بر مبنای ارزش سیف باشد ارزش سیف روز کالا به نرخ زمان صدور حکم و در مواردی که ارزش کارشناسی کالا ملاک عمل قرار گیرد ارزش کارشناسی بر مبنای ارزش روز صدور حکم را مبنای عمل قرار دهند.

بند الحاقی «۲»- از ابتدای سال ۱۳۸۳ نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مکلف است در مبادی گمرکی بازارچه‌های مرزی غرب کشور مطابق سایر بازارچه‌ها به منظور انجام وظایف قانونی استقرار یابد. همچنین نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و گمرک مکلفند نسبت به حضور مؤثر خود در دهانه بهمنشیر و ارون‌رود اقدام کنند.

بند الحاقی «۳»- از ابتدای سال ۱۳۸۳ درهای مجزای ورودی و خروجی منتهی به اسکله شهید باهنر غیرمجاز و تمامی درها تبدیل به درهای قابل کنترل توسط گمرک خواهد شد. وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، کشور، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، جهاد کشاورزی و همچنین نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران نسبت به اجرای این حکم مسئولیت مشترک دارند.

بند الحاقی «۴»- وزارت بازرگانی مکلف است با هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی اقدامات لازم در خصوص واردات کالا در سال ۱۳۸۳ را به نحوی تنظیم کند که واردات مجدد کالاهایی که منشأ اولیه از کشورهای حوزه خلیج فارس را دارند و به صورت صادرات مجدد از کشورهای حوزه خلیج فارس به ایران وارد می‌شود را حداقل چهل درصد (۴۰٪) کاهش دهد.

۲-۲. عدم تغییر بنیادین در اجزای لایحه

بر اساس این ضابطه، اصلاحات لایحه بودجه از سوی مجلس باید محدود به عدم تغییر در اجزای لایحه باشد. از آنجاکه گزاره‌های قانون بودجه - در حداکثری ترین حالت - دستگاهی را مکلف می‌کنند تا موضوع مشخصی را از طریق سازوکار معینی در حدود ارقام (اعتبارات و هزینه‌های) درج شده محقق کند، تغییر بنیادین در اجزای مندرج در لایحه بودجه به مثابه تغییر برنامه‌های دولت در دستیابی به اهداف مدنظر خویش است. به عبارت دیگر گاهی اوقات ممکن است اصلاحات نمایندگان در راستای موضوع لایحه بودجه باشد اما حجم و گستره اصلاحات در اجزای آن به گونه‌ای باشد که بین لایحه دولت و مصوبه مجلس تفاوت‌های زیادی مشاهده شود. اگر اجزای لایحه بودجه را «الف» و اجزای مصوبه مجلس را «ب» در نظر بگیریم، الزامات حاکم بر تغییر اجزای لایحه از سوی مجلس در پنج دسته به شرح ذیل بیان می‌شود.

۲-۲-۱. ممنوعیت جایگزینی گزاره بودجه‌ای (الف) با گزاره بودجه‌ای (ب)

در این حالت، تغییرات اعمال شده در مفاد لایحه بودجه به نحوی است که به رغم حفظ ماهیت بودجه‌ای لایحه، تغییرات انجام شده به حدی است که نمی‌توان وجه اشتراک قابل توجهی میان متن اولیه لایحه و مصوبه نهایی مجلس یافت.

به عنوان مثال می‌توان به بند «د» تبصره «۸» لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور^۱

۱. بند «د» تبصره «۸» لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور مصوب دولت:

«د»-

۱. در سال ۱۳۷۶، تولیدکنندگان کالا و ارائه دهندگان خدمات (اشخاص حقوقی) و همچنین واردکنندگان کالا (اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی) مکلفند دو درصد (۲٪) قیمت نهایی فروش کالا و خدمات مذکور به مصرف‌کنندگان (شامل سهم سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان) را در مبادی تولید و فروش و ارائه خدمات اولیه به عنوان مالیات بر مصرف با درج در صورت حساب فروش از خریداران آنها دریافت و حداکثر ظرف مدت یک ماه به حسابی که به همین منظور توسط خزانه‌داری کل کشور تعیین می‌شود واریز

کنند. حکم این بند در سال ۱۳۷۶ جایگزین بند «۲» ماده (۱۳) قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۲۶ می‌شود. کالاهای و خدماتی که مصرف عمومی دارند و مورد نیاز طبقات کم‌درآمد جامعه نیز هستند از مالیات موضوع این بند معاف هستند. فهرست کالاهای و خدمات مزبور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۲. به دولت اجازه داده می‌شود عوارض و عواید موضوع بندهای «۳» و «۴» ماده (۱۳) قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور مصوب ۱۳۷۲ را در سال ۱۳۷۶ دریافت و به حسابی که به همین منظور توسط خزانه‌داری کل تعیین می‌شود واریز کند.

۳. مطالبات دولت از اشخاص بابت دو درصد (۲٪) فروش کالاهای و خدمات موضوع بند «د» تبصره «۸» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ کل کشور توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی وصول و به حساب درآمد موضوع این بند واریز خواهد شد.

۴. درآمدهای موضوع این بند براساس مقررات اجرایی قانون مالیات‌های مستقیم قابل وصول است.

۵. معادل چهل و هشت و نیم درصد (۴۸/۵٪) درآمدهای واریزی جزء «۱»، نود و هفت درصد (۹۷٪) جزءهای «۲» و «۳» فوق، از محل ردیف ۵۰۳۳۳۲ قسمت چهارم این قانون در اختیار وزارت آموزش و پرورش قرار می‌گیرد، تا جهت انجام فعالیت‌های آموزشی و پرورشی و تجهیز و تکمیل فضاهای آموزشی و پرورشی مورد نیاز آموزش و پرورش در استان‌ها اعم از استان‌هایی که شورا در آنها تشکیل شده یا نشده باشد هزینه کند.

۶. وزارت آموزش و پرورش مکلف است از محل اعتبارات حاصل از اجرای بند «د» این تبصره نسبت به اجرای موارد زیر اقدام کند:

۶-۱. پرداخت فوق‌العاده سختی شرایط محیط کار معلمان و کارکنان تا مبلغ یکصد و بیست میلیارد ریال (۱۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰).

۶-۲. پرداخت کسری فوق‌العاده خاص مدیران و معاونین مدارس تا مبلغ پنجاه میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.

۶-۳. استخدام کلیه معلمان حق‌التدریسی وزارت آموزش و پرورش و آموزشیاران نهضت سوادآموزی با حداقل چهار سال سابقه خدمت تمام‌وقت و فارغ‌التحصیلان استخدام نشده دانش‌سراها و مراکز تربیت معلم تا مبلغ سی و شش میلیارد (۳۶,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.

۶-۴. استخدام حداکثر تعداد پنج هزار (۵,۰۰۰) نفر کادر سرایدار و خدماتی تا مبلغ سی میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.

۶-۵. افزایش بیست و پنج درصد (۲۵٪) به فوق‌العاده شغل کادر آموزشی و غیرآموزشی وزارت آموزش و پرورش به استناد ماده (۴) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت تا مبلغ دویست میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.

۶-۶. احداث و تکمیل و تجهیز مدارس راهنمایی تحصیلی و متوسطه و شبانه‌روزی تا مبلغ دویست و چهل میلیارد (۲۴۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.

مبلغ یکصد میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از اعتبار این بند به منظور تحت پوشش قرار دادن دانش‌آموزان راهنمایی و متوسطه روستایی مناطق آموزشی که نسبت دانش‌آموزان راهنمایی و متوسطه به ابتدایی آنها به ترتیب کمتر از متوسط روستایی کشور در سال تحصیلی ۱۳۷۴-۱۳۷۵ است اختصاص می‌یابد. وزارت آموزش و پرورش موظف است در این‌گونه مناطق آموزشی با دایر کردن مدارس شبانه‌روزی یا اجاره سرویس نقلیه برای جابه‌جایی دانش‌آموزان با معلمان و همچنین حداکثر سی درصد (۳۰٪) کاهش

مصوب ۱۳۷۶/۹/۹ اشاره کرد که مصوبه نهایی مجلس شورای اسلامی^۱ مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۸

در نصاب جهت تشکیل کلاس و دایر کردن کلاس‌های ضمیمه ابتدایی و راهنمایی و کلاس‌های اقماری و راهنمایی و متوسطه نسبت به تحصیل دانش‌آموزان روستایی در مقاطع راهنمایی و متوسطه اقدام کند. معادل دو درصد (۲٪) از درآمدهای واریزی جزءهای «د-۱ و د-۲ و د-۳» فوق از محل ردیف ۵۰۳۱۳۲ قسمت چهارم این قانون جهت تأمین هزینه‌های سرمایه‌ای، اداری و پرسنلی در اختیار وزارت امور اقتصاد و دارایی قرار می‌گیرد. معادل یک درصد (۱٪) از درآمد واریزی فوق‌الذکر نیز از محل اعتبار ردیف ۵۰۳۱۳۳ قسمت چهارم برای امور فرهنگی و آموزشی کودکان شاهد اختصاص می‌یابد. سرانه آموزش دانش‌آموزان این قبیل مناطق در کلیه مقاطع نباید از متوسط سرانه کشور کمتر باشد. وزارت آموزش و پرورش موظف است همزمان با احداث فضاهای آموزشی جدید در روستاها هزینه مسکن معلمان مقیم روستاها را در صورت عدم واگذاری محل سکونت از اعتبارات همین بند پرداخت کند. وزارت آموزش و پرورش می‌تواند از محل این بند به کانون‌های پرورش فکری کودکان و نوجوانان کمک کند.»

۱. بند «د» تبصره «۸» مصوبه بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور مصوب مجلس شورای اسلامی:
- د -

۱. اعتبار منظور شده در ردیف ۱۲۷۵۳۵ قسمت چهارم این قانون براساس موافقتنامه متبادله با سازمان برنامه و بودجه از محل عوارض و عواید موضوع بندهای «۲، ۳ و ۱۳» قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور (شامل عوارض و عواید سال ۱۳۷۶ و مطالبات سال‌های گذشته) منظور در ردیف ۴۱۹۹۶۱ پیوست شماره (۲) این قانون با نظر شوراهای آموزش و پرورش استان‌ها به مصرف خواهد رسید. مطالبات وزارت آموزش و پرورش از شرکت‌های مشمول بند «د» تبصره «۸» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۱ تا ۱۳۷۳ نیز از طریق این بند وصول و به مصرف خواهد رسید.

۲. عوارض کالاها و خدمات موضوع این بند توسط وزارت آموزش و پرورش وصول و به حساب درآمد موضوع این بند واریز خواهد شد. با تشخیص شورای آموزش و پرورش استان می‌توان از امکانات شهرداری‌ها و ادارات دارایی برای وصول عوارض کالاها و خدمات، استفاده کرد. برای تأمین امکانات اجرایی وصول درآمدها، حداکثر معادل دو درصد (۲٪) از درآمدهای فوق به نسبت وصولی آنها در اختیار وزارت آموزش و پرورش و دستگاه‌های وصول‌کننده قرار خواهد گرفت.

میزان عوارض برای کالاهایی که در سال ۱۳۷۶ در گروه کالاهای موضوع این تبصره قرار داشته‌اند، دو درصد (۲٪) و برای کالاها و خدمات جدیدی که بنا به پیشنهاد وزارت آموزش و پرورش در سطح کشور یا شوراهای آموزش و پرورش استان‌ها برای هر استان به تصویب کمیسیون متشکل از وزیران امور اقتصادی و دارایی، صنایع، بازرگانی، آموزش و پرورش و رئیس سازمان برنامه و بودجه می‌رسد، یک درصد (۱٪) خواهد بود. کالاها و خدمات مشمول طرح ستاد تنظیم بازار و کالاهایی که مشمول پرداخت مالیات موضوع تبصره «۵۸» این قانون هستند از شمول این بند مستثنا هستند.

۳. چهل درصد (۴۰٪) اعتبارات موضوع این بند خارج از شمول قانون محاسبات عمومی و دیگر مقررات عمومی دولت خواهد بود.

۴. خرید هرگونه ساختمان اداری و خودرو از محل اعتبارات موضوع این بند ممنوع است.

۵. سی درصد (۳۰٪) از مبالغ دریافتی در استان‌ها در اختیار وزارت آموزش و پرورش قرار خواهد گرفت تا بین استان‌های کم‌درآمد توزیع شود.

۶. شرکت‌ها و مؤسسات مشمول موظف هستند عوارض و مطالبات مذکور را حداکثر ظرف مدت یک ماه پس از وصول به حساب خزانه واریز و اسناد واریزی را در اختیار وزارت آموزش و پرورش قرار دهند. تأخیر

جایگزین آن شد. به رغم تغییر اساسی بند «د» تبصره «۸» از لایحه بودجه دولت و جایگزین

- در اجرای این بند تصرف در وجوه و اموال عمومی محسوب شده و موجب پیگرد قانونی خواهد شد.
۷. اعتبار حاصل از اجرای این بند در حد وصولی درآمدها تخصیص یافته تلقی می‌شود.
۸. مبلغ یکصد میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از اعتبار این بند به منظور تحت پوشش قرار دادن دانش‌آموزان راهنمایی و متوسطه روستایی مناطق آموزشی که نسبت دانش‌آموزان راهنمایی و متوسطه به ابتدایی آنها به ترتیب کمتر از متوسط روستایی کشور در سال تحصیلی ۱۳۷۵-۱۳۷۴ است اختصاص می‌یابد. وزارت آموزش و پرورش موظف است در این‌گونه مناطق آموزشی با دایر کردن مدارس شبانه‌روزی یا اجاره سرویس نقلیه برای جابه‌جایی دانش‌آموزان یا معلمان و همچنین حداکثر سی درصد (۳۰٪) کاهش در نصاب جهت تشکیل کلاس و دایر کردن کلاس‌های ضمیمه ابتدایی و راهنمایی و کلاس‌های اقماری و راهنمایی و متوسطه نسبت به تحصیل دانش‌آموزان روستایی در مقاطع راهنمایی و متوسطه اقدام کند. سرانه آموزشی دانش‌آموزان این قبیل مناطق در کلیه مقاطع نباید از متوسط سرانه دانش‌آموزان کشور کمتر باشد. وزارت آموزش و پرورش موظف است همزمان با احداث فضاهای آموزشی جدید در روستاها هزینه مسکن معلمان مقیم روستاها را در صورت عدم واگذاری محل سکونت از اعتبارات همین بند پرداخت کند. وزارت آموزش و پرورش می‌تواند از محل این بند به کانون‌های پرورش فکری کودکان و نوجوانان کمک کند.
۹. دو درصد (۲٪) از عوارض وصولی این بند به امور تحصیلی فرزندان گرانقدر شاهد و امور ایثارگران اختصاص می‌یابد.
۱۰. وزارت آموزش و پرورش مکلف است در سال ۱۳۷۷ موارد ذیل را از محل اعتبارات حاصل از اجرای بند «د» این تبصره پرداخت کند:
- مابه‌التفاوت پرداخت فوق‌العاده جذب به کل مشمولین طرح طبقه‌بندی معلمان، دفترداران مدارس و مشاغل تخصصی و مدیریت حداکثر هفتاد درصد (۷۰٪) تا مبلغ دویست میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.
 - مابه‌التفاوت افزایش حداقل فوق‌العاده شغل معلمان زیر دیپلم به میزان شصت درصد (۶۰٪)، دیپلم هفتاد درصد (۷۰٪) و فوق دیپلم هشتاد درصد (۸۰٪) حقوق مبنا تا مبلغ یکصد و پنجاه میلیارد (۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.
 - فوق‌العاده شغل موضوع جزء ۵-۶ بند «د» تبصره «۸» قانون بودجه سال ۱۳۷۶ کل کشور.
 - تبدیل وضعیت کارکنان قراردادی به پیمانی با حداقل پنج سال سابقه خدمت تمام‌وقت تا مبلغ ده میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.
 - پرداخت کمک غیرنقدی به میزان یک‌دهم حداقل حقوق مبنای جدول حقوقی به هر یک از کارکنان و عائله تحت تکفل آنان (همسر و حداکثر سه فرزند) تا مبلغ دویست میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.
 - استخدام حداکثر یک هزار (۱,۰۰۰) نفر مربی پرورشی با اولویت کارشناس ارشد و کارشناس فارغ‌التحصیل رشته علوم تربیتی.
 - توسعه فضاهای آموزشی استان سیستان و بلوچستان حداکثر تا مبلغ پنج میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.
 - اجاره سرویس نقلیه برای جابه‌جایی دانش‌آموزان عادی و استثنایی.
 - توسعه فضاهای آموزشی روستاهای محروم استان‌های مختلف کشور تا مبلغ بیست میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.

شدن آن با متن جدید مصوبه مجلس، شورای نگهبان در نظر شماره ۷۶/۲۱/۲۲۵۴ مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۷ اعمال این حد از تغییرات را مغایر اصل (۵۲) و صلاحیت ابتکاری دولت در تنظیم لایحه بودجه به شمار نیاورد و مصوبه مجلس را - پس از رفع ایراد ناظر به اصل (۵۳) و یک ایراد شرعی - تأیید کرد (همان).

۲-۲-۲. جواز تبدیل گزاره بودجه‌ای (الف) به گزاره بودجه‌ای (الف + ب)

در این حالت که ضمن حفظ مفاد اولیه لایحه بودجه، مفاد بودجه‌ای جدیدی - چه به لحاظ محتوایی و چه به لحاظ رقمی - به آن افزوده می‌شود؛ باید گفت از آنجاکه چنین تغییری در لایحه از سوی مجلس، منتهی به تغییر موضوع لایحه نمی‌شود و نافی ابتکار دولت در تهیه بودجه سالیانه نبوده و ضمن حفظ آن انجام می‌شود، منطبق با ضوابط اصل (۵۲) قانون اساسی است، مشروط بر آنکه تعداد و مفاد اضافه شده به حدی گسترده نباشد که محور و رویکرد کلی بودجه را از امری به امر دیگر تغییر دهد و تفاوت‌های چشمگیری بین لایحه دولت و مصوبه مجلس به وجود آورد. شورای نگهبان نیز در مواجهه با تغییراتی که در این قالب از سوی مجلس در لایحه بودجه انجام می‌شود، چنین رویکردی را در پیش گرفته است. به عنوان نمونه در خصوص تغییرات محتوایی می‌توان به نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۴۴۷۴ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۳ این شورا در خصوص مصوبه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور اشاره کرد که

به رغم افزایش محتوای لایحه اولیه دولت^۱ مصوب ۱۳۹۹/۳/۱۲ با مصوبه مجلس^۲ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۶، بدون ایراد نسبت به محتوای اضافه شده به تأیید نهایی رسیده است. در خصوص تغییرات رقمی نیز می توان به بند «۴۴» نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۷۱۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۳ شورای نگهبان در خصوص بند «ج» تبصره «۴۵» لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور^۳ مصوب ۱۳۷۹/۹/۹ اشاره کرد: مجلس شورای اسلامی در

۱. جزء «۳» بند «ب» تبصره «۱» لایحه دولت مقرر داشته بود:

«در صورت افزایش عواید حاصل از جزء «۱» این بند نسبت به ردیف‌های مصوب فوق‌الذکر، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است منابع حاصله را به ردیف ۲۱۰۱۱۲ جدول شماره (۵) این قانون واریز کند. دولت موظف است منابع حاصله را در سقف اعتبارات بودجه عمومی صرف افزایش تخصیص برای تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این قانون به ویژه طرح‌های حمل‌ونقل عمومی، تولیدی، دولت الکترونیک، آموزش، سلامت، محیط زیست و تحقیقات با اولویت حوزه دانش بنیان کند. آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارتخانه‌های نفت و امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

۲. مصوبه مجلس ضمن حفظ محتوای لایحه، موارد متعددی را به آن افزود که مورد ایراد شورای نگهبان قرار نگرفت و به تأیید نهایی رسید. این مصوبه مقرر می‌داشت:

«در صورت افزایش عواید حاصل از جزء «۱» این بند نسبت به ردیف‌های مصوب فوق‌الذکر، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است منابع حاصله را به ردیف ۲۱۰۱۱۲ جدول شماره (۵) این قانون واریز کند. دولت موظف است از ابتدای مهرماه سال ۱۴۰۰ منابع حاصله را در سقف اعتبارات بودجه عمومی صرف افزایش تخصیص برای تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این قانون به ویژه اصلاح نقاط حادثه‌خیز درون و برون‌شهری و احداث تقاطع‌های غیرهمسطح مورد نیاز در ورودی شهرها، طرح‌های و بهسازی روستایی، توسعه زیرساخت‌های آموزش، طرح‌های توسعه زیرساخت‌های آموزش الکترونیک مدارس، بهسازی و نوسازی مدارس تخریبی و دانشگاه‌ها و مدارس حوزه‌های علمیه برادران و خواهران و جامعه‌المصطفی، هسته‌ای، واحدهای دوم و سوم نیروگاه اتمی بوشهر، حمل‌ونقل عمومی، راه‌های روستایی، تولیدی، زیرساخت‌های شهرک‌ها و نواحی صنعتی، دولت الکترونیک، آموزش، آموزش‌های مهارتی و مهارت‌پروری و مهارت‌آموزی سربازان وظیفه، سلامت با اولویت حمایت از بیماران دارای بیماری‌های خاص و بیماری سالک، جمعیت، محیط زیست و مهار (کنترل) آب و سیلاب، آب و فاضلاب با اولویت مناطق روستایی و عشایری، تأمین آب شرب شهرها و روستاها، توسعه و بازتوانی نیروگاه‌های برق، بافت فرسوده، بازآفرینی شهری و تحقیقات کاربردی بخش کشاورزی با اولویت حوزه دانش بنیان، تحقیقات کاربردی به ویژه دفاعی و هزینه‌های معیشت و سلامت و کاهش آثار منفی کرونا کند. آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارتخانه‌های نفت و امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

۳. بند «ج» تبصره «۴۵» لایحه بودجه مصوب دولت مقرر داشته بود: «در سال ۱۳۸۰ اعتبار مورد نیاز برای اجرای قانون تشویق احداث و عرضه واحدهای مسکونی استیجاری با اجاره به شرط تملیک به این شرح زیر تأمین می‌شود تا براساس موافقت‌نامه‌های متبادله با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور جهت احداث

مقام رسیدگی به این لایحه، با افزایشی ۲۵ درصدی، سقف اعتبار مورد نیاز برای اجرای قانون تشویق احداث و عرضه واحدهای مسکونی استیجاری با اجاره به شرط تملیک مصوب ۱۳۷۷/۳/۲۴ را از ۲۰۰ میلیارد به ۲۵۰ میلیارد ریال افزایش داد که این اقدام نیز مورد ایراد شورای نگهبان قرار نگرفت و به تأیید نهایی رسید.

۲-۲-۳. جواز تبدیل گزاره بودجه‌ای (الف) به گزاره بودجه‌ای (الف - ب)

در رابطه با این حالت که ضمن حفظ کلیت مفاد لایحه، بخشی از مفاد آن - چه به لحاظ محتوایی و چه به لحاظ رقمی - تقلیل می‌یابد؛ باید گفت از آنجاکه چنین تغییری در لایحه از سوی مجلس، منتهی به تغییر موضوع لایحه نمی‌شود و نیز نافی ابتکار دولت در تهیه بودجه سالیانه نبوده و ضمن حفظ آن انجام می‌شود، منطبق با ضوابط اصل (۵۲) قانون اساسی است، مشروط بر آنکه تعداد و مفاد تقلیل داده شده به حدی گسترده نباشد که محور و رویکرد کلی بودجه را از امری به امر دیگر تغییر دهد و تفاوت‌های چشمگیری بین لایحه دولت و مصوبه مجلس به وجود آورد.

به عنوان نمونه می‌توان به نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۴۴۷۴ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۳ این شورا در خصوص بند «د» تبصره «۳» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور^۱ که

واحدها و مجتمع‌های مسکونی استیجاری با اجاره به شرط تملیک اختصاص یابد:

۱. حداکثر معادل مبلغ دویست میلیارد (۲۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از محل فروش اراضی سازمان ملی زمین و مسکن که موضوع ماده (۱۴۱) قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران...».

۲. بند «د» تبصره «۳» لایحه دولت مقرر داشته بود:

«دولت مجاز است در صورت تأمین پانزده درصد (۱۵٪) سهم دستگاه توسط شهرداری و دستگاه‌های ذی‌ربط و تعهد به بازپرداخت اصل و سود توسط همان دستگاه حداقل دو میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار از تسهیلات مالی خارجی در سقف سهمیه بند «الف» این تبصره را در جهت ساخت و بهره‌برداری از خطوط قطار شهری و طرح‌های کاهش آلودگی هوا اختصاص دهد...».

توسط مصوبه مجلس^۱ تقلیل یافته بود اشاره کرد که بدون ایراد نسبت به مفاد کاهش یافته به تأیید نهایی رسید.

۴-۲-۲. جواز حذف گزاره بودجه‌ای (الف)

در خصوص این حالت که با حذف یک گزاره بودجه‌ای، گزاره جدیدی جایگزین آن نمی‌شود باید گفت چنین تغییری در لایحه بودجه از سوی مجلس، با اینکه به تحدید ابتکار عمل دولت در تهیه لایحه بودجه منجر می‌شود (به اندازه مفاد حذف شده از لایحه) اما نظر به اینکه مفاد جدیدی را به لایحه اضافه نمی‌کند، نافی ابتکار عمل دولت در تهیه لایحه بودجه نخواهد بود و بنابراین منطبق با ضوابط حاکم بر اصل (۵۲) قانون اساسی است، مشروط بر آنکه میزان مفاد حذف شده به حدی گسترده نباشد که محور و رویکرد کلی بودجه را از امری به امر دیگر تغییر دهد و تفاوت‌های چشمگیری بین لایحه دولت و مصوبه مجلس به وجود آورد.

به عنوان نمونه می‌توان به مصوبه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۱۱ اشاره کرد که مجلس شورای اسلامی اقدام به حذف گزاره‌ای بودجه‌ای از متن لایحه، بدون جایگزینی آن با گزاره بودجه‌ای دیگر کرد. شورای نگهبان نیز در نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۷۱۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۳ خود در خصوص مصوبه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور ایرادی را متوجه مصوبه مذکور ندانست و مصوبه به تأیید نهایی رسید.^۲ شاهد مثال دیگر این مورد، حذف کلی بند «ث» تبصره «۱۷» لایحه

۱. مجلس شورای اسلامی با کاهش تعهدات شهرداری‌ها مقرر داشت:

«دولت مجاز است در صورت تأمین هفت‌ونیم درصد (۷,۵٪) سهم دستگاه توسط شهرداری و دستگاه‌های ذی‌ربط و تعهد به بازپرداخت پنجاه درصد اصل و سود توسط همان دستگاه حداقل دو میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار از تسهیلات مالی خارجی در سقف سهمیه بند «الف» این تبصره را در جهت ساخت و بهره‌برداری از خطوط قطار شهری و طرح‌های کاهش آلودگی هوا اختصاص دهد...».

۲. بند «ن» لایحه تنظیم شده از سوی دولت که مقرر می‌داشت: «رؤسای مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مکلفند که بودجه تفصیلی سال ۱۳۸۱ شرکت‌های تحت پوشش خود را در قالب دستورالعمل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب مجامع برسانند.

بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور^۱ و نیز حذف کلی جزء «۲» بند «ب» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور^۴ بدون جایگزینی آنها با مقرره‌ای دیگر است.

۲-۲-۵. ممنوعیت الحاق بدوی گزاره‌ای بودجه‌ای به لایحه

به نظر می‌رسد، این حالت که مفادی بدون سابقه درج در لایحه دولت، توسط مجلس شورای اسلامی به لایحه افزوده می‌شود، از آنجاکه منجر به پیش‌بینی محتوایی کاملاً مبتکرانه و مستقل، به لایحه دولت می‌شود، نافی ابتکار عمل دولت در تهیه بودجه بوده و مغایر با ضوابط اصل (۵۲) قانون اساسی است.

با این حال شورای نگهبان در مواجهه با تغییراتی که در این قالب از سوی مجلس در لایحه بودجه انجام می‌شود، رویکرد نادرستی را در پیش گرفته است.

دولت مکلف است بودجه تفصیلی شرکت‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت موضوع بند «و» این تبصره را به همراه لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ در پیوست بودجه جداگانه تقدیم مجلس کند. به هنگام رسیدگی بودجه در مجلس شورای اسلامی به کلی حذف شد بدون اینکه مقرره‌ای جایگزین آن شده باشد و به همین صورت در متن نهایی قانون بودجه آن سال ظهور یافت.

۱. بند «ث» این تبصره مقرر می‌داشت: «اجازه داده می‌شود شهریه کلیه دانشجویان شاهد و جانباز بیست و پنج درصد (۲۵٪) و بالاتر و فرزند جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) مؤسسات آموزش عالی غیرانتفاعی - غیردولتی که از طریق کنکور سراسری پذیرفته می‌شوند و دانشجویان شاهد و جانباز بیست و پنج درصد (۲۵٪) و بالاتر دانشگاه آزاد اسلامی حداکثر تا سقف مبلغ دو میلیارد و پانصد میلیون (۲۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از محل اعتبار ردیف ۱۰۲۲۰۰ قسمت چهارم این قانون و مبلغ دو میلیارد و پانصد میلیون (۲۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از محل اعتبار ردیف ۱۰۲۲۰۰ قسمت چهارم این قانون و مبلغ دو میلیارد و پانصد میلیون (۲۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از ردیف ۱۳۱۶۰۰ قسمت چهارم این قانون پرداخت و مابقی توسط بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی و بنیاد شهید انقلاب اسلامی تأمین و پرداخت شود».

۲. ر.ک نظر شماره ۸۱/۳۰/۲۵۰۹ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۲۸ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۱.

۳. جزء «۲» بند «ب» تبصره «۱» مقرر می‌داشت: «به دولت اجازه داده می‌شود تا نسبت به پیش‌فروش نفت (ریالی - ارزی) با اولویت پیش‌فروش داخلی و یا انتشار اوراق مالی اسلامی اقدام و منابع حاصل را به ردیف شماره ۳۱۰۱۱۲ جدول شماره (۵) واریز کند. سهم شرکت ملی نفت ایران، مطابق این قانون از محل پیش‌فروش نفت به حساب آن شرکت واریز می‌شود. در صورت عدم تحقق منابع جزء «۱»، به همان میزان به سقف این جزء اضافه می‌شود».

۴. ر.ک نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۴۴۷۴ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۳ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.

برای نمونه می‌توان به الحاق بدوی دو بند به تبصره «۵»^۱ و نیز الحاق یک بند به تبصره «۱۰»^۲ لایحه بودجه ۱۳۹۸ کل کشور اشاره کرد که به‌رغم ورود مجلس شورای اسلامی به صلاحیت انحصاری ابتکار عمل دولت در تنظیم لایحه بودجه و الحاق مفاد جدید و بدون سابقه در لایحه دولت، مورد ایراد شورای نگهبان قرار نگرفته است.^۳

بنابراین آن دسته از تغییراتی که به نحوی به نفی ابتکار عمل دولت در تنظیم لایحه بودجه منجر می‌شود، از بایسته‌های سلبی و ممنوع اعمال تغییر در لایحه بودجه است و آن دسته از تغییراتی که نافی ابتکار عمل دولت در تنظیم لایحه بودجه نیستند، در زمره بایسته‌های ایجابی قرار می‌گیرند.

۲-۳. عدم اخلال در ایفای وظایف نهادهای اساسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در راستای تحقق ارزش‌ها و اهداف نظام حقوقی، ساختارها و نهادهای اساسی را پیش‌بینی کرده و مجموعه وظایف و اختیاراتی را در صلاحیت آنها قرار داده است. یکی از لوازم تحقق وظایف و اختیارات، تصویب بودجه متناسب با اقتضات حاکم بر وظایف هر یک از نهادهای اساسی است. به این ترتیب چنانچه قانونگذار بودجه غیرمتناسبی با وظایف و

۱. بند الحاقی «۱»- به دولت اجازه داده می‌شود مبلغ ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مالی - اسلامی جهت احداث، تکمیل و تجهیز فضاهای آموزشی، پرورشی و ورزشی وزارت آموزش و پرورش (سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور) منتشر کند.

بند الحاقی «۲»- استفاده از اسناد خزانه اسلامی برای تأدیه بدهی ناشی از تملک اراضی مربوط به همان طرح در طرح‌ها و پروژه‌های ملی و استانی در چارچوب قانون برنامه ششم توسعه و این قانون بلامانع است.
۲. بند الحاقی - وجوه و هزینه‌هایی که توسط اشخاص حقیقی و حقوقی به منظور احداث، تکمیل، تجهیز فضاها، حفاظت، مرمت و نگهداری از بناهای تاریخی، فرهنگی، مساجد و حوزه‌های علمیه پرداخت می‌شود، با تأیید سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و سازمان اوقاف و امور خیریه (حسب مورد) به عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی تلقی می‌شود.

۳. ر.ک نظر شماره ۱۸۸/۱۱۰۵۲۵ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۳ شورای نگهبان.

اختیارات نهادهای اساسی تصویب کند، باعث نارسایی در ایفای وظایف محول شده به نهادهای اساسی و تحت الشعاع قرار گرفتن احکام اساسی سازی شده در قانون اساسی می‌شود. بر همین اساس یکی از ضوابط حاکم بر رسیدگی مجلس شورای اسلامی به لایحه بودجه، «عدم اخلال در ایفای نهادهای اساسی» مصرح در قانون اساسی است.

شورای نگهبان با استناد به این موضوع، تعدادی از مصوبات بودجه را از این حیث، بررسی و خلاف قانون اساسی اعلام کرده است. به عنوان مثال شورای نگهبان در بند «۱۰» نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۸۹۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ پیرامون «لایحه بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور»، بودجه سال ۱۳۸۳ شورای نگهبان در جهت ایفای وظایف محول شده به این شورا را کافی نمی‌داند و بر همین اساس مقرر می‌دارد: «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 مزیقه‌ای قرار گیرد و مبلغ مندرج در لایحه بودجه با در نظر گرفتن منابع و مقدرات دولت بر اساس حداقل نیاز ضروری این نهاد برای انجام وظایف مصرح در قانون اساسی است که به تأیید دولت نیز رسیده است. بنابراین کاهش ردیف ۱۰۱۶۰۰ بودجه شورای نگهبان به یک چهارم لایحه دولت موجب اختلال جدی در وظایف شورای نگهبان است و مغایر اصول متعدد از جمله اصول (۹۴ و ۹۹) قانون اساسی شناخته شد» (همان). نمونه دیگر «لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور» است که شورای نگهبان در بند «۶» نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۷۳۰ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۵ در خصوص «لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور» ضمن اشاره به وظایف سازمان صدا و سیما در قانون اساسی، اصلاحات مجلس شورای اسلامی در بودجه این سازمان را خلاف تحقق اهداف پیش‌بینی شده

در قانون اساسی دانسته و بر همین اساس مغایر بند «۲» اصول «۳ و ۱۷۵» قانون اساسی اعلام کرده است. شورای نگهبان در این زمینه مقرر داشته است: «اصلاح به عمل آمده در جهت رفع ابهام نسبت به کسر بودجه صدا و سیما مشعر بر تأیید نیاز ۲۲۰ میلیارد ریالی آن سازمان که در لایحه دولت منظور بوده و الزام آن سازمان برای تأمین کسری از طریق افزایش بی‌رویه پخش آگهی، موجب دور شدن آن سازمان از اهداف مورد نظر در قانون اساسی از جمله تأمین آزادی بیان و نشر افکار و خلل در انجام وظایف اصولی آن می‌شود از این حیث خلاف بند «۲» اصول «۳ و ۱۷۵» قانون اساسی شناخته شد. همچنین در نظر گرفتن عمده درآمد صدا و سیما از طریق پخش آگهی‌ها موجب اخلال امور بنیادی این سازمان و جلوگیری از نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور می‌شود. بنابراین مغایر با شرع شناخته شد» (همان).

۲-۴. عدم اخلال در برگزاری رویدادهای منبعث از قانون اساسی

یکی از مهمترین شاخصه‌های نظام‌های مردم‌سالار، مشارکت دادن مردم در صورت بندی قدرت و تصمیم‌گیری‌های عمومی است. بنیان این شیوه از حکمرانی به شناسایی حق مردم در تعیین سرنوشت خویش برمی‌گردد. براساس این حق مردم باید بتوانند آزادانه سرنوشت خود را در ساحت مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حقوقی رقم بزنند. در این میان، مشارکت مستقیم مردم در تعیین نمایندگان خویش از طریق انتخابات و همه‌پرسی به عنوان وقایع مهم اساسی‌سازی شده در قانون اساسی، یکی از مظاهر اعمال حاکمیت در تعیین سرنوشت سیاسی و حقوقی خویش است.

تحقق وقایع اساسی ذکر شده نیازمند پیش‌بینی بودجه لازم در مصوبات بودجه سال‌هایی است که انتخابات یا همه‌پرسی برگزار می‌شود. این مهم در حالی است که در «لایحه سه‌دوازدهم بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور» هزینه‌های انتخابات

پیش‌بینی نشده بود. بنابراین شورای نگهبان در نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ پیرامون لایحه سه‌دوازدهم بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مقرر داشت: «نظر به اینکه طبق اصل (۱۱۹) قانون اساسی انتخاب رئیس‌جمهور جدید باید حداقل یک ماه پیش از پایان دوره ریاست‌جمهوری قبلی انجام شده باشد و عمده کارهای مربوط به انتخابات در سه ماه نخست سال ۱۳۹۲ باید انجام و هزینه‌های آن پرداخت شود و از طرفی سال گذشته انتخابات به این صورت برگزار نشده است، بنابراین باید هزینه‌های انتخابات در سه ماه اول در ردیف مربوطه منظور شود و الا مغایر قانون اساسی است» (همان).

۵-۲. ارسال به موقع مصوبه بودجه به شورای نگهبان

مطابق اصول (۹۴ و ۹۵) قانون اساسی، شورای نگهبان موظف است بر مصوبات مجلس شورای اسلامی در مواعد قانونی حداکثر ۱۰ روز و در صورت استمهال بیست روز از تاریخ وصول مصوبه نظارت کند. این در حالی است که عدم ارسال به موقع لایحه بودجه به خصوص در ایام پایانی سال منجر می‌شود که مواعد و مهلت‌های قانونی شورای نگهبان در نظارت بر مصوبه بودجه محدود شود و به تبع آن، لزوم دقت همه‌جانبه بر مصوبه بودجه تحت‌الشعاع قرار گیرد. بنابراین مجلس شورای اسلامی باید در ارسال مصوبه بودجه به شورای نگهبان، مهلت‌های قانونی در نظر گرفته شده برای شورای نگهبان را رعایت کند.

این مهم به گونه‌ای است که شورای نگهبان در تذکر شماره ۵۹۰۹ مورخ ۱۳۷۲/۱۱/۲ به مجلس شورای اسلامی در خصوص توجه به حق قانونی این شورا هنگام بررسی لایحه بودجه کل کشور تذکر داده و مقرر داشته است: «نظر به اینکه مجلس محترم شورای اسلامی در سال‌های گذشته هنگام طرح لایحه بودجه سالیانه کل کشور بدون توجه به حق قانونی شورای نگهبان مصرح در

اصول (۹۴ و ۹۵) قانون اساسی، تبصره‌های تصویب شده لایحه بودجه را برای شورا ارسال می‌کرد و این امر مانع از دقت‌های همه‌جانبه شورای نگهبان هنگام بررسی مهمترین قانون مصوب مجلس محترم که ترسیم‌کننده راه و روش آینده کشور است می‌باشد، بنابراین مقتضی است هنگام ارسال لایحه بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور و سال‌های آینده به مدت اظهار نظر شورای نگهبان در قانون اساسی توجه شود تا با فرصت و دقت بیشتر بتوانیم اظهار نظر کنیم» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۶۴۳-۴۶۲).

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با بررسی ابعاد مختلف مسئله و در مقام جمع‌بندی ضوابط حاکم بر تغییر لایحه بودجه از سوی مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی ایران، می‌توان گفت نظر به اینکه این نهاد در دو سطح «رسیدگی به کلیات» و «رسیدگی به جزئیات» به بررسی لایحه بودجه تقدیمی از سوی دولت می‌پردازد، بایسته‌های حاکم بر صلاحیت مجلس در رسیدگی به لایحه بودجه در دو مرحله قابل بررسی است: اول، بایسته‌های ناظر به کلیات لایحه و دوم بایسته‌های ناظر به جزئیات لایحه. براساس فرضیه پژوهش حاضر، اصل صلاحیت رسیدگی به لایحه بودجه برای مجلس شورای اسلامی پذیرفته شده است اما میزان تغییرات نباید به حدی باشد که مجلس را از مقام «رسیدگی‌کننده به بودجه» به مقام «تهیه‌کننده بودجه» تغییر دهد و «لایحه بودجه» را به «طرح بودجه» تبدیل کند. در راستای اثبات فرضیه مذکور، حدود صلاحیت مجلس در مرحله بررسی کلیات لایحه با توجه به محدودیت عدم امکان تغییر شاکله بودجه در فرایند رسیدگی و همچنین رد کلیات لایحه و الزام دولت به اصلاح لایحه، صلاحیت انحصاری دولت در ابتکار لایحه بودجه و تبدیل لایحه به طرح منتفی است. در مرحله بررسی جزئیات لایحه نیز الزاماتی چون عدم ایجاد

تغییر در موضوع لایحه بودجه، عدم ایجاد تغییر بنیادین در اجزای لایحه، عدم
اخلال در ایفای وظایف نهادهای اساسی، عدم اخلال در برگزاری وقایع اساسی
و ارسال به موقع مصوبه بودجه به شورای نگهبان بایسته‌های حاکم بر رسیدگی
مجلس شورای اسلامی به جزئیات بودجه را تشکیل می‌دهد که با توجه به الزامات
مذکور، حدود صلاحیت رسیدگی مجلس نیز کماکان به حدی نیست که محور و
رویکرد کلی بودجه را از امری به امر دیگر تغییر دهد و تفاوت‌های چشمگیری بین
لایحه دولت و مصوبه مجلس به وجود آورد.

منابع و مأخذ

۱. ابریشمی‌راد، محمدامین و حمید نظریان (۱۳۹۸). «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لوایح قانونی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال هشتم، ش ۲۳.
۲. امامی، محمد (۱۳۸۷). حقوق مالیه عمومی، چاپ دوم، تهران، میزان.
۳. پژوهشکده شورای نگهبان (۱۳۹۴). اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۹۴-۱۳۵۹)، جلد اول (اصول ۱ تا ۵۵ قانون اساسی)، چاپ اول، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان.
۴. تاجداری، علی (۱۳۸۷). اقتصاد و مالیه عمومی، چاپ دوم، تهران، میزان.
۵. رستمی، ولی (۱۳۹۵). مالیه عمومی، چاپ پنجم، تهران، میزان.
۶. رنجبری، ابوالفضل و علی بادامچی (۱۳۹۰). حقوق مالی و مالیه عمومی، چاپ یازدهم، تهران، مجد.
۷. سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، قابل دسترس در: <http://nazarat.shora-rc.ir>.
۸. سیاست‌های کلی قانونگذاری، ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶.
۹. شبیری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۶). حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه؛ مبانی نظری و الگوی پیشنهادی، چاپ اول، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۰. فلاح‌زاده، علی‌محمد و دیگران (۱۳۹۱). تفکیک تقنین و اجرا؛ تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، چاپ اول، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۱۱. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۸). بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ سی‌وهشتم، تهران، میزان.
۱۲. قانون اساسی.
۱۳. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
۱۴. موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۹). مالیه عمومی، چاپ هشتم، تهران، میزان.

۱۵. نجفی خواه، محسن و محمد برزگر خسروی (۱۳۹۳). «حدود صلاحیت مجلس شورای

اسلامی در اصلاح لایحه بودجه»، فصلنامه برنامه ریزی و بودجه، سال نوزدهم، ش ۲.

۱۶. هادی زاده، علی (۱۳۹۹). «مفهوم بودجه و ماهیت احکام بودجه‌ای»، شماره مسلسل

۱۳۹۹۰۰۰۸.

۱۷. هاشمی، محمد (۱۳۸۳). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، چاپ هشتم،

تهران، نشر میزان.