

# اصل (۷۵) قانون اساسی و اختیارات قوه مقننه

## در بودجه‌ریزی

سیدمحمدرضا حسینی\*، محسن فاتحی‌زاده،\*\* ایمان تهرانی\*\*\*

تاریخ دریافت ۹۱/۷/۱۶ | تاریخ پذیرش ۹۱/۱۰/۲۷

نقش قوه مقننه در بودجه‌ریزی در کشورهای مختلف با یکدیگر متفاوت است. قدرت پارلمان کشورهای مختلف در بودجه‌ریزی را می‌توان در سه دسته کلی پارلمان‌های دارای قدرت نامحدود، پارلمان‌های با قدرت محدود و پارلمان‌های دارای قدرت متوازن کردن بودجه طبقه‌بندی کرد. بررسی قانون اساسی ایران نشان می‌دهد که قوه مقننه در گروه کشورهای دارای قدرت متوازن کردن بودجه قرار دارد. بر این اساس اگرچه مجلس صلاحیت عام برای مقررات‌گذاری را دارد، اما این صلاحیت با محدودیت‌هایی روبه‌رو است. درباره بودجه‌ریزی اصول مختلف قانون اساسی نظیر اصول (۵۲ و ۷۵) محدودیت‌هایی را برای مداخله مجلس در بودجه‌ریزی برقرار می‌کنند. اصل (۷۵) قانون اساسی که موضوع اصلی این مقاله است ناظر به «اصل توازن بودجه» است؛ یعنی مجلس در قالب طرح یا پیشنهاد نمی‌تواند درآمدها و هزینه‌های عمومی را به گونه‌ای تغییر دهد که «توازن بودجه» به هم بریزد. شورای نگهبان در بررسی تطبیقی طرح‌ها و پیشنهادهای نمایندگان با اصل (۷۵)، چون ابزارهای اقتصادی کافی در اختیار ندارد، فقط به «عدم مغایرت ظاهری» اکتفا می‌کند. بنابراین، در بسیاری موارد اینکه منابع پیش‌بینی شده برای جبران هزینه طرح‌ها و پیشنهادهای کفایت می‌کند یا خیر، محل ابهام است که در صورت کفایت نکردن «عدم توازن بودجه» را سبب خواهد شد.

**کلیدواژه‌ها: بودجه‌ریزی؛ صلاحیت قوه مقننه؛ اصل توازن بودجه؛ تحلیل اقتصادی حقوق**

\* دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، پژوهشگر دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (نویسنده مسئول)؛ Email: s.mr.hosseiny@gmail.com  
\*\* دانشجوی دکتری اقتصاد، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، معاون دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ Email: m.fatehi@gmail.com  
\*\*\* کارشناسی ارشد اقتصاد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران، پژوهشگر ارشد دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ Email: imantehrani@gmail.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال نوزدهم، شماره هفتاد، تابستان ۱۳۹۱

## مقدمه

بررسی نقش پارلمان در نظام بودجه‌ریزی، این واقعیت را نشان می‌دهد که کشورها از نظام‌های حقوقی یکسانی برخوردار نیستند و هر یک بر اساس شرایط خاص سیاسی، اجتماعی و اقتصادی خویش دارای نظام ویژه‌ای هستند. قدرت قانونی پارلمان در اصلاح بودجه در کشورهای مختلف با یکدیگر متفاوت است. در این باره، سه وضعیت کلی به این شرح وجود دارد:

۱. **قدرت نامحدود:**<sup>۱</sup> در این گونه نظام‌ها پارلمان می‌تواند هزینه‌ها و درآمدها را در بودجه کاهش یا افزایش دهد، بدون اینکه نیازی به جلب توافق دولت داشته باشد. نظام‌های جمهوری در این الگو می‌گنجند؛ هر چند در این نظام‌ها در مقابل قدرتی که مجلس برای اصلاح بودجه دارد، رئیس‌جمهور نیز قدرت «وتو» دارد (برای مثال در ایالات متحده، فلیپین و تا حدودی نیجریه). پیامد این امر نفوذ گسترده و مستقیم قوه مقننه در مدیریت هزینه‌های عمومی (انضباط مالی و تخصیص منابع) و نفوذ غیرمستقیم آن بر مدیریت اجرایی بودجه خواهد بود. به‌طور کلی می‌توان گفت در این کشورها قانونگذار تنظیم و تصویب بودجه را در اختیار دارد و نتیجه را برای اجرا به دولت محول می‌کند.

۲. **قدرت محدود:**<sup>۲</sup> پارلمان در این نظام‌ها نقش محدودی در اصلاح بودجه دارد که اغلب شامل تعیین سقفی برای هزینه‌ها و حداقلی برای درآمدهاست. دامنه این قدرت محدود در کشورهای مختلف یکسان نیست. در کشورهای وست‌مینستری<sup>۳</sup> مانند انگلستان، نیوزلند و کشورهای مشترک‌المنافع بریتانیا، مجلس فقط می‌تواند با افزودن مواد الحاقی به بودجه، هزینه‌ها را افزایش دهد - آن هم به‌طور محدود - در آلمان مجلس این کار را فقط با جلب نظر قوه مجریه انجام می‌دهد. همه این موارد به معنای نفوذ بسیار محدود قوه مقننه در نحوه تخصیص منابع (و به‌طور غیرمستقیم) بر نحوه اجرای بودجه است. نکته‌ای که در خصوص

1. Unrestricted Power  
2. Restricted Power  
3. Westminster

کشورهای انگلستان و نیوزلند می‌توان گفت این است که در این کشورها احتمال تغییر بودجه پیشنهادی دولت توسط پارلمان ضعیف است و اگر اصلاحات پارلمانی بدون موافقت دولت انجام شود فاقد ضمانت اجرایی است.

۳. قدرت متوازن کردن بودجه<sup>۱</sup> در برخی کشورها قوه مقننه می‌تواند هنگام بررسی بودجه سطح هزینه‌ها یا درآمدها را افزایش یا کاهش دهد، مشروط بر آنکه توازن بودجه را با اقدامی متقابل حفظ کند. در این حالت، حوزه نفوذ قوه مقننه محدود به تخصیص منابع خواهد بود، و نه فراتر از آن. در نظام‌های پارلمانی کشورهای اسکانندیناوی و بسیاری از کشورهای دیگر، صلاحیت قوه مقننه در امر بودجه‌ریزی نه مانند کشورهای دارای نظام جمهوری نامحدود است و نه مانند کشورهای وستمینستری محدود. در این کشورها پیشنهاد بودجه در صلاحیت قوه مجریه است اما مجلس می‌تواند اصلاحات مورد نظر را در زمان بررسی لایحه اعمال و با امتناع از تصویب بودجه، برنامه‌های اجرایی دولت را به سمت‌وسوی مورد نظر خود هدایت کند. کشورهای اسکانندیناوی مانند دانمارک، فنلاند، نروژ و سوئد در این گروه قرار می‌گیرند (شیرینی‌نژاد، ۱۳۸۶).

### ۱ تأثیر ساختار نظام سیاسی بر صلاحیت قوا در بودجه‌ریزی

با بررسی الگوهای سیاسی مختلف این مسئله مشخص می‌شود که ساختار حکومتی هر کشور با حدود مداخله قوه مقننه در بودجه‌ریزی آن کشور رابطه مستقیمی دارد. در الگوی ریاستی که اصل تفکیک قوا در آن رعایت شده است، سعی می‌شود تا حد امکان از مداخله قوا در کار یکدیگر جلوگیری شود. البته بر اصل تفکیک قوا استثنائاتی هم وارد شده که برای مثال می‌توان به دخالت قوه مقننه در لایحه بودجه اشاره کرد. در این مورد به نظر می‌رسد قانونگذار وظیفه نظارتی قوه مقننه را بر نقش اجرایی قوه مجریه برتری داده است، از این رو مجلس در این نظام‌ها از حق دخالت حداکثری در لایحه بودجه برخوردار است. در نظام‌های

پارلمانی این اختیارات، متوجه دولت است. از آنجاکه در این گونه نظام‌ها دولت را اکثریت پارلمان تعیین می‌کنند، در عمل نیز تصمیمات دولت تصمیمات پارلمان انگاشته می‌شود و در مواقعی که خلاف این امر اتفاق بیفتد، پارلمان از دولت توضیح خواسته یا حتی رأی عدم اعتماد به دولت می‌دهد. در نظام‌های نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی سعی شده تا ضمن حفظ اصل تفکیک قوا، توازن در رابطه بین دولت و پارلمان نیز حفظ شود. بنابراین اگرچه اختیاراتی به قوه مقننه در خصوص بودجه‌ریزی داده شده است، اما این اختیارات به حدی نیست که لایحه بودجه متحول؛ و دولت با قانونی روبه‌رو شود که با برنامه‌ریزی‌هایش در تضاد است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵؛ ابوالحمد، ۱۳۷۰؛ مصدق، ۱۳۷۷).

#### ۱-۱ ساختار نظام سیاسی ایران و بررسی صلاحیت پارلمان در بودجه‌ریزی

با توجه به نهاد ولایت فقیه در ساختار حکومتی جمهوری اسلامی، نظام سیاسی ایران را نمی‌توان با الگوهای ارائه شده از ساختارهای حکومتی تطبیق داد. اما با توجه به ویژگی‌هایی که از نظام‌های سیاسی ریاستی و نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی ارائه شده، شاید بتوان گفت نظام سیاسی ایران بین این دو الگو قرار دارد. از طرفی نظام سیاسی ایران از برخی ویژگی‌های نظام‌های ریاستی و نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی برخوردار است و از طرف دیگر با این نظام‌ها تفاوت‌هایی نیز دارد. برای مثال اگرچه در نظام حکومتی ایران انتخاب ریاست جمهوری و مجلس با رأی مستقیم مردم انجام می‌شود؛ اما برخلاف نظام حکومتی ریاستی، رئیس‌جمهور در مقابل مجلس مسئول است. در مقابل تفاوت مهمی که نظام حکومتی جمهوری اسلامی با نظام‌های نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی دارد این است که قوه مجریه در ساختار سیاسی ایران، دورکنی نیست. در جدول زیر برخی از تشابه‌ها و تفاوت‌های بین نظام سیاسی ایران با دو نظام پیش گفته ارائه می‌شود.

جدول ۱ شباهت‌ها و تفاوت‌های نظام سیاسی جمهوری اسلامی و نظام‌های سیاسی ریاستی و نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی

ویژگی نظام‌های سیاسی ریاستی	ویژگی نظام‌های سیاسی نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی	تفاوت یا تشابه نظام سیاسی ایران
تبلور حاکمیت جمهوری در انتخاب رئیس جمهور و نمایندگان پارلمان از سوی مردم	تبلور حاکمیت جمهوری در انتخاب رئیس جمهور و نمایندگان پارلمان	مشابه با هر دو نظام سیاسی
انتخاب رئیس جمهور با رأی مردم (اگرچه دودرجه‌ای باشد)	انتخاب رئیس جمهور با رأی مستقیم مردم	مشابه با هر دو نظام سیاسی
استقلال وظایف قوا از یکدیگر و تقسیم وظایف و صلاحیت‌ها	تفکیک نسبی صلاحیت‌ها و وظایف حکومتی بین قوای مجریه و مقننه	مشابه با نظام سیاسی مختلط
فقدان مسئولیت سیاسی رئیس کشور و قوه مجریه در مقابل پارلمان	فقدان مسئولیت سیاسی رئیس کشور و مسئولیت سیاسی رئیس دولت در مقابل پارلمان	مشابه با نظام سیاسی مختلط
عدم صلاحیت قوه مجریه در وضع قوانین یا عدم همکاری مستقیم در قانونگذاری	مشارکت و همکاری قوه مجریه در فرایند قانونگذاری	مشابه با نظام سیاسی مختلط
یک‌رکنی بودن قوه مجریه	دورکنی بودن قوه مجریه و تفکیک مقام رئیس کشور از رئیس دولت	مشابه با نظام سیاسی ریاستی
_____	وجود سازوکارهای نظارت و کنترل برای دولت و پارلمان در مقابل یکدیگر	متفاوت با نظام سیاسی مختلط

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

با توجه به ویژگی‌هایی که از نظام سیاسی جمهوری اسلامی ارائه شد، نمی‌توان نتایج به‌دست آمده در خصوص تأثیر ساختار سیاسی نظام‌های رایج بر نقش پارلمان در بودجه‌ریزی را درباره ایران اعمال کرد. بنابراین برای پاسخ به این سؤال که در بررسی و

تصویب بودجه مجلس از چه قدرتی (محدود، نامحدود یا متوسط) برخوردار است باید قوانین و مقررات ناظر بر بودجه‌ریزی را بررسی کرد. با نگاهی اجمالی به این قوانین و مقررات می‌توان گفت در مقایسه با نحوه تعامل قوای قانونگذار کشورهای دیگر با بودجه، ایران را در ردیف کشورهایی قرار داد که در میانه طیف قدرت نامحدود و محدود قرار دارند (نبی‌لو، ۱۳۸۶: ۳۸). بنابراین قوه مقننه در ایران نه می‌تواند مانند کشورهایی که از اختیار نامحدود برخوردارند، مانند ایالات متحده، طرح بودجه جایگزین ارائه کند و نه مانند کشورهایی مثل مالاوی باید برای هرگونه اصلاح در لایحه بودجه موافقت پیشینی دولت را جلب کرده باشد. باین حال مجلس در ایران به پارلمان‌هایی که نقش نامحدودی در بودجه‌ریزی دارند، نزدیک‌تر است.

## ۲ بررسی صلاحیت قوه مقننه در بودجه‌ریزی در قانون اساسی

فصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ شامل اصول (۶۲ تا ۹۹)، به قوه مقننه اختصاص یافته است. در این اصول تشکیل، ساختار، اختیارات و وظایف این قوه در دو مبحث ذکر شده است. مبحث اول با عنوان مجلس شورای اسلامی به تشکیل این نهاد، انتخاب نمایندگان، سازوکار انتخاب رئیس و هیئت‌رئیس و مواردی از این قبیل می‌پردازد. در مبحث دوم که اصول (۷۱ تا ۹۹) قانون اساسی را شامل می‌شود، اختیارات و صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری و نظارت بر اعمال قانون و همچنین اختیارات این نهاد در نظارت بر قوای دیگر بیان شده است. اصول ۹۱ تا انتهای این مبحث نیز به تشکیل و عملکرد شورای نگهبان و صلاحیت‌های این شورا اختصاص دارد.

### ۲-۱ صلاحیت عام مجلس در قانونگذاری

اصل (۷۱) قانون اساسی به قوه مقننه این اختیار را داده است تا در حدود مقرر در قانون اساسی، قانون وضع کند. این اصل مؤید صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در

قانونگذاری است. البته این صلاحیت براساس اصل (۷۲) قانون اساسی، با دو استثنای مهم روبه‌روست: اول اینکه، قوانین نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور مغایرت داشته باشد و دوم اینکه قانونگذاری نباید مغایر با قانون اساسی باشد. علاوه‌بر این در فرایند بودجه‌ریزی نیز قوه مقننه با محدودیت‌هایی روبه‌روست که از آنها با عنوان «محدودیت‌های قانون اساسی برای مداخله قوه مقننه در بودجه‌ریزی» یاد می‌کنیم. در ادامه این محدودیت‌ها بررسی می‌شود.

## ۲-۲ محدودیت‌های قانون اساسی برای مداخله قوه مقننه در بودجه‌ریزی

آیا صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی، قانونگذاری در حوزه بودجه‌ریزی را هم دربرمی‌گیرد؟ یعنی مجلس می‌تواند به استناد این اصل، در مسائلی که ماهیت بودجه‌ریزی دارد قانون وضع کند؟ اگرچه مجلس می‌تواند با توجه به صلاحیت عام خود، قوانین ناظر بر بودجه‌ریزی را تنظیم کند اما پاسخ به این پرسش درباره تصویب بودجه سالانه منفی است. دلیل آن هم اصل (۵۲) قانون اساسی است که تهیه بودجه سالانه را برعهده دولت گذاشته است. نظریات تفسیری شورای نگهبان نیز این نتیجه‌گیری را تأیید می‌کند. در نظریه تفسیری مورخ ۱۳۷۴/۲/۱۸، شورای نگهبان اعلام کرد: «بودجه کل کشور باید به‌صورت لایحه از سوی دولت تقدیم شود». درحقیقت عدم صلاحیت مجلس شورای اسلامی در بودجه‌ریزی، استثنایی بر صلاحیت عام این نهاد در قانونگذاری محسوب می‌شود.

علاوه‌بر آن اصل (۷۵) نیز درخصوص صلاحیت قوه مقننه به‌عنوان مرجع عام قانونگذار محدودیتی دیگر در بودجه‌ریزی محسوب می‌شود. در ادامه ضمن اشاره‌ای کوتاه به اصل (۵۲)، اصل (۷۵) قانون اساسی به‌صورت تفصیلی بررسی می‌شود.

## ۲-۳ اصل (۵۲) قانون اساسی

برمبنای اصل (۵۲) قانون اساسی، دولت موظف است بودجه سالانه کل کشور را تهیه و

برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. این اصل مقرر می‌دارد:  
«بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود».

به موجب این اصل، وظایف قوای مجریه و مقننه در خصوص تهیه، تنظیم و تصویب قانون بودجه تفکیک شده است. بنابراین قانون بودجه کل کشور مانند دیگر قوانین موضوعه نیست که حداقل ۱۰ نفر از نمایندگان بتوانند آن را به صورت طرح تهیه و برای تصویب به مجلس ارائه کنند (عراقی، ۱۳۸۰: ۱۹).

در نتیجه این اصل را می‌توان تخصیصی بر صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی برای قانونگذاری دانست. به بیان دیگر مجلس نمی‌تواند اختیارات اصول (۷۱ و ۷۴) قانون اساسی را درباره بودجه اعمال کند؛ نتیجه اینکه پیشنهاد بودجه در قالب طرح قانونی امکان پذیر نیست. اگرچه این امر از تصریح اصل (۵۲) قابل برداشت است، اما موضوع استفساریه مورخ ۱۳۷۴/۲/۱۸ رئیس مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. سؤال استفساریه به این شرح است:

«آیا بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات مربوط به قانون باید به صورت لایحه از سوی دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی گردد یا به صورت طرح هم ممکن است؟».

شورای نگهبان در بند «۱» نظریه شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ پاسخ سؤال را این گونه داده است:

«بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه می‌بایست به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد».

بنابراین صلاحیت عام قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در بودجه‌ریزی با توجه به اصل (۵۲) قانون اساسی تخصیص می‌خورد؛ یعنی مجلس نمی‌تواند مانند دیگر قوانین



موضوعه، بودجه کل کشور را در قالب طرح ارائه، بررسی و تصویب کند.

#### ۲-۴ اصل (۷۵) قانون اساسی

دومین استثنا بر صلاحیت عام مجلس در قانونگذاری، اصل (۷۵) قانون اساسی است. به موجب این اصل «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، هنگامی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد». در این قسمت ابتدا در قالب یک مطالعه تطبیقی، تجربه کشور فرانسه را بررسی می‌کنیم و در ادامه مسائل مرتبط با این اصل را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهیم.

#### ۱-۴-۲ مطالعه تطبیقی (فرانسه)<sup>۱</sup>

در حقوق فرانسه، مطالب مربوط به حدود صلاحیت پارلمان در ارائه طرح‌ها و پیشنهادهایی که بار مالی برای دولت دارد، با عنوان «ناروایی مالی»<sup>۲</sup> مورد بحث قرار می‌گیرد. اصل (۴۰) قانون اساسی فرانسه قدرت پارلمان برای قانونگذاری در امور مالی را محدود کرده است. به موجب این اصل، هرگونه ایجاد و افزایش هزینه عمومی ممنوع و فقط کاهش درآمدهای عمومی مجاز است، آن هم در صورتی که این کاهش درآمد با افزایش درآمد سایر منابع جبران شود. قانون بنیادین<sup>۳</sup> آگوست ۲۰۰۱ حاکم بر قوانین مالی، سخت‌گیری این محدودیت درخصوص اعتباراتی که به وسیله لوایح مالی تعیین می‌شود را کاهش داده است. این قانون به پارلمان اختیار داده تا بتواند وجوه را بدون اینکه در سرجمع اعتبارات تخصیصی به هدف، تغییری

۱. مطالب این قسمت ترجمه "Financial Inadmissibility: Article 40 of the Constitution" است که از سایت

زیر اقتباس شده است:

[http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic\\_files/file-39.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic_files/file-39.asp).

2. Financial Inadmissibility

3. Institutional Law

ایجاد کند بین برنامه‌هایی که راجع به یک هدف واحد طراحی شده جابه‌جا کند.

#### ۱-۴-۲ بررسی اصل (۴۰) قانون اساسی فرانسه

در اصل (۴۰) قانون اساسی فرانسه که از سال ۱۹۵۸ بدون تغییر باقی مانده، آمده است: «طرح‌ها و اصلاحاتی که اعضای پارلمان ارائه می‌کنند، در صورتی که منجر به کاهش درآمدهای عمومی یا ایجاد یا افزایش هزینه عمومی شود، پذیرفته نخواهد شد». این محدودیت پارلمان در انجام اقدامات مالی یکی از اجزای اساسی «نظام پارلمانی عقلایی» است که در جمهوری پنجم به وجود آمد.

#### الف) روند اجرای این اصل

به موجب قانون رویه شورای ملی،<sup>۱</sup> در هر مرحله از رسیدگی که طرح یا پیشنهاد با اصل (۴۰) قانون اساسی تطابق نداشته باشد، از مرحله رسیدگی خارج خواهد شد. مفاد قانون رویه شورای ملی درباره بررسی مطابقت طرح‌های نمایندگان مجلس با اصل (۴۰) را می‌توان در دو مرحله پیش از آغاز مذاکرات در صحن علنی و بعد از آن تقسیم‌بندی کرد.

۱. پیش از آغاز مذاکرات: به موجب تفسیر شورای قانون اساسی فرانسه «در اجرای ماده (۴۰) قانون اساسی باید یک بررسی نظام‌مند در خصوص روایی<sup>۲</sup> ... طرح‌ها و اصلاحات پیشنهادی اعضای پارلمان انجام شود. دستورالعمل این بررسی نظام‌مند به تصویب اعضای پارلمان می‌رسد که باید حتماً پیش از قرار گرفتن در دستور و پیش از انتشار، توزیع و مذاکره در مورد آن باید انجام گیرد». (تصمیم شماره ۵۸۱-۲۰۰۹، ژوئن ۲۰۰۹) در راستای این تفسیر، قانون رویه شورای ملی، برای بررسی مطابقت طرح‌ها و پیشنهادهای نمایندگان با اصل (۴۰) قانون اساسی، سازوکارهایی را تدارک دیده است.

۱. این قانون معادل قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است.

2. Admissibility

#### • طرح‌های نمایندگان

براساس پاراگراف اول ماده (۸۹) قانون رویه شورای ملی،<sup>۱</sup> قضاوت درباره روایی (از نظر مطابقت با ماده (۴۰) قانون اساسی) به هیئتی از نمایندگان دفتر شورای ملی<sup>۲</sup> داده شده است. این هیئت باید از دستور کار قرار گرفتن طرح‌هایی که «به نظر می‌رسد از مقرر اصل (۴۰) قانون اساسی تبعیت نمی‌کنند، جلوگیری کنند». بر این اساس، هیئت مذکور اختیار خواهد داشت طرح‌های نمایندگان را پیش از اینکه در دستور کار قرار گیرد، به دلیل ناروایی مالی از دستور خارج کند. در حقوق ایران، به موجب ماده (۱۴۳) آیین‌نامه داخلی مجلس، وظیفه بررسی عدم مغایرت طرح‌ها با اصل (۷۵) قانون اساسی در مرحله وصول طرح، برعهده رئیس مجلس است.

#### • اصلاح در کمیسیون

در پاراگراف دوم از ماده (۸۹) قانون رویه شورای ملی آمده است؛ در صورت مغایرت پیشنهادهای مطرح شده در کمیسیون با اصل (۴۰) قانون اساسی، رئیس کمیسیون مربوطه می‌تواند آن را ناروا اعلام کند. هنگام شک در مغایرت، هیئت نمایندگان دفتر شورای ملی نیز می‌تواند تصمیم‌گیری کند. رئیس کمیسیون در صورت نیاز می‌تواند با همتایان خود در کمیسیون‌های مالی نیز مشورت کند.

#### • اصلاحات در نشست نهایی

براساس پاراگراف سوم از ماده (۸۹) قانون رویه شورای ملی، ریاست شورای ملی باید از در دستور کار قرار گرفتن پیشنهادهایی که روشن و شفاف است و به کاهش درآمد عمومی یا ایجاد و افزایش هزینه عمومی منجر می‌شود، جلوگیری کند. در موارد مشکوک، رئیس جلسه بعد از مشورت با رئیس کمیته مالی تصمیم‌گیری خواهد کرد.

---

1. Rules of Procedure of the National Assembly  
2. Bureau of the National Assembly

عمل، معمولاً نظر رئیس شورای مالی از نظر رئیس کمیته مالی پیروی می‌کند.

۲. بعد از آغاز مذاکرات در صحن: دولت یا هر عضوی از پارلمان می‌تواند در هر لحظه‌ای از فرایند قانونگذاری به طرح‌ها و اصلاحات نمایندگان به دلیل مغایرت با مفاد ماده (۴۰) قانون اساسی، ایراد بگیرد. این ایراد می‌تواند به اصلاحاتی که کمیسیون‌ها انجام داده‌اند نیز وارد شود. در این صورت رئیس کمیسیون مالی مسئولیت دارد در مورد روایی این طرح‌ها و پیشنهادهای تصمیم‌گیری کند (پاراگراف ۴ از ماده (۸۹) قانون رویه شورای ملی). اخطار مغایرت با قانون اساسی که به موجب ماده (۱۸۱) آیین‌نامه داخلی مجلس ایران پیش‌بینی شده است را می‌توان مشابه با مقرر ماده (۸۹) قانون رویه شورای ملی در فرانسه دانست. البته بین دو ماده تفاوتی نیز وجود دارد و آن این است که در حقوق ایران اخطار را فقط نمایندگان مجلس درخواست می‌کنند؛ ولی در فرانسه دولت نیز می‌تواند اخطار را درخواست کند. رئیس مجلس در صورت قبول این اخطار، از نماینده‌ها رأی‌گیری می‌کند و در صورتی که مجلس اخطار را وارد بداند موضوع به کمیسیون مربوطه برای بررسی بیشتر ارجاع می‌شود.

#### ب) ضمانت اجرای مغایرت با اصل (۴۰) قانون اساسی

۱. غیرقانونی اعلام کردن نسبی کاهش در منابع عمومی: اصل (۴۰) قانون اساسی فرانسه، کاهش منابع عمومی به ابتکار پارلمان را منع کرده است. انتخاب کلمه «منابع»<sup>۱</sup> به صورت جمع، این اجازه را به پارلمان می‌دهد تا با کاهش عوائد یک منبع از طریق افزایش در عوائد منبع دیگر، در مجموع منابع را تراز کند.

این تراز - که معمولاً با عنوان «ضمانت»<sup>۲</sup> از آن یاد می‌شود - روایی اصلاحات پیشنهادی یا طرح‌های اعضای پارلمان را که ممکن است به کاهش در درآمدها منجر شود، محدود می‌کند. تراز کردن باید به نفع همان بدنه‌ای از حاکمیت باشد که کاهش درآمد را

1. Resources  
2. Guarantee

متحمل می‌شود. بنابراین نمی‌توان کاهش منابع دولت را با افزایش مالیات‌های دریافتی از واحدهای محلی<sup>۱</sup> جبران کرد.

ضمانت باید واقعی باشد و درآمدی که به وسیله تضمین پیش‌بینی شده است باید در عالم واقع دریافت شود. با وجود این، تضمین ممکن است با ایجاد مالیات‌های جدید یا افزایش در نرخ مالیات‌های موجود به کاهش درآمد منجر شود. این نحوه اجرای نگارش اصلاحات را ساده‌تر می‌کند. در مقام اجرا، هنگامی که در نشست‌های مباحثات انجام می‌شود، دولت در اغلب موارد تضمین را پیش از اینکه اصلاحات به تصویب برسد رد می‌کند.

۲. غیرقانونی اعلام کردن مطلق افزایش در هزینه‌های عمومی: اصل (۴۰) قانون اساسی درباره ابتکارات پارلمانی نیز قابل اعمال است چون به ایجاد یا افزایش هزینه‌های عمومی منجر می‌شود. در این اصل استفاده از کلمه «هزینه»<sup>۲</sup> به صورت مفرد دلیل بر این امر است که هر نوع تراز کردن ممنوع است. بنابراین، ایجاد یا افزایش در هزینه‌ها نمی‌تواند از طریق افزایش در درآمد یا کاهش هزینه‌های دیگر جبران شود. با توجه به اصل (۴۰) قانون اساسی این توجیه که ایجاد یک هزینه جدید ممکن است با صرفه‌جویی هزینه‌ها در جای دیگر جبران شود، قابل پذیرش نیست. در این فرض نیز به موجب اصل (۴۰) طرح‌های اعضا ناروا خواهد بود. در نهایت این اصل قانون اساسی فرانسه درباره طرف هزینه‌ای بسیار سخت‌گیر است اما در عمل در مورد ابتکارات پارلمان در خصوص طرف درآمدی سخت‌گیری کمتری اعمال می‌کند.

## ۲-۴-۲ بررسی اصل (۷۵) قانون اساسی در حقوق ایران

### ۲-۴-۲-۱ حفظ توازن بودجه، فلسفه ایجاد اصل (۷۵) قانون اساسی

یکی از اصول مهمی که در بودجه‌ریزی رعایت می‌شود، «توازن بودجه»<sup>۳</sup> به معنای مساوی

1. Territorial Units
2. Expenditure
3. Budget Balance

بودن هزینه‌ها با درآمدهای پیش‌بینی شده است. اجرای بودجه‌ای که هزینه‌های آن بیشتر از درآمدهای پیش‌بینی شده باشد غیرممکن، و بودجه‌ای که درآمدهای آن افزون‌بر هزینه‌های پیش‌بینی شده باشد، نامتوازن است. حالت اخیر به این معناست که برای بخشی از درآمدها برنامه‌ریزی انجام نشده است. توازن یا تراز بین درآمدها و هزینه‌ها باید هم در تهیه و هم در اجرای بودجه وجود داشته باشد؛ در غیر این صورت اجرای آن با مشکل مواجه می‌شود. در مقررات و قوانین حاکم بر بودجه‌ریزی همواره به این اصل به‌طور ضمنی توجه شده است.

برای مثال در تبصره ماده (۲۱۶) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به این موضوع اشاره شده است. با توجه به این اصل، این پیش‌شرط برای رسیدگی به پیشنهادها نمایندگان در کمیسیون‌ها و در صحن علنی وجود دارد که باید منبع درآمد مشخصی داشته باشند. درحقیقت چنانچه پیشنهادها نمایندگان منبع درآمد مشخصی نداشته باشد، «توازن بودجه» آسیب می‌بیند؛ از این رو قانونگذار با توجه به این نکته، آن را ممنوع کرده است.

اصل توازن بودجه باید ویژگی پایداری را هم داشته باشد به این معنا که طریق جبران همه هزینه‌های ناشی از تعهداتی که از اجرای طرح ایجاد می‌شود به‌نحوی پیش‌بینی شده باشد. در نتیجه چنانچه نمایندگان طرحی ارائه کنند که جبران هزینه‌های آن با تعیین منبع درآمدی برای یک یا چند سال پیش‌بینی شده باشد، امل تعهدات دولت را برای سال‌های آتی افزایش دهد، باز هم مغایر اصل (۷۵) خواهد بود. با این توضیح می‌توان چند تعبیر از اصل (۷۵) قانون اساسی ارائه کرد.

تعبیر اول که آن را «تعبیر ضعیف» نام‌گذاری می‌کنیم این است که چنانچه در طرح‌ها و پیشنهادها نمایندگان طریق جبران افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدها فقط برای یک سال پیش‌بینی شده باشد، مغایرت با اصل (۷۵) برطرف خواهد شد. تعبیر دوم «تعبیر قوی» است، در این تعبیر منابع جبران همه هزینه‌هایی که طرح برای دولت ایجاد می‌کند (یا جبران کاهش درآمدها) باید پیش‌بینی شده باشد. به بیان دیگر، منبع پیش‌بینی شده برای جبران هزینه‌های طرح (یا کاهش درآمدها) باید در دوره اجرای طرح «مستمر و

پایان‌ناپذیر» باشد. بنابراین هرگاه نمایندگان طرحی را پیشنهاد دهند که جبران هزینه‌های آن برای یک سال پیش‌بینی شده باشد ولی در سال‌های بعد تعهدات هزینه‌ای (مازاد بر آنچه پیش‌بینی شده) برای دولت ایجاد کند، این طرح مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی خواهد بود. به عنوان مثال در ماده (۵) طرح نظارت شرعی بر ذبح و صید که در سال ۱۳۸۷ به مجلس هشتم ارائه شد، دولت موظف شده بود که اعتبارات مورد نیاز این قانون را از محل تأمین اعتبارات وزارت جهاد کشاورزی (سازمان دامپزشکی کشور) تأمین و همه‌ساله در ردیف خاصی در بودجه سالانه منظور کند. شورای نگهبان<sup>۱</sup> در نظریه مرحله اول اعلام کرد که چون این ماده موجب افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود و طریق جبران آن مشخص نشده مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است. مجلس در اصلاحیه بعدی<sup>۲</sup> که شورای نگهبان آن را مغایر با قانون اساسی ندید،<sup>۳</sup> ماده را به صورت زیر اصلاح کرد: «دولت موظف است اعتبارات مورد نیاز این قانون را از محل عوارض دریافتی از کشتار دام و طیور در کشتارگاه‌های کشور تأمین و در ردیف خاصی همه‌ساله در بودجه سالانه منظور کند».

این اخذ عوارض چون در قانون دائمی پیش‌بینی شده است، منبعی پایدار برای تأمین هزینه‌های ناشی از اجرای طرح به شمار می‌آید و نشان‌دهنده این است که نمایندگان به «اصل توازن پایدار بودجه» توجه داشته‌اند. نکته دیگر اینکه، پیوند میان منبع تأمین اعتبار و هزینه ایجاد شده باید در تمام مدت اجرای طرح وجود داشته باشد. بنابراین چنانچه در مثال فوق، قانون اخذ عوارض به گونه‌ای نسخ شود، تعهدات هزینه‌ای مرتبط با آن نیز باید منسوخ فرض شود. برای نمونه می‌توان به طرح «بیمه‌های اجتماعی قالیبافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار» در مجلس هشتم اشاره کرد. این طرح با توجه به اینکه بار مالی دولت را افزایش می‌داد با ایراد اصل (۷۵) شورای نگهبان مواجه شد، که در نهایت

۱. نظریه شماره ۸۷/۳۰/۳۰۸۸۱ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۴.

۲. ۱۳۸۷/۱۲/۱۴.

۳. نظریه شماره ۸۷/۳۰/۳۱۷۹۸ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۷.

متن زیر به عنوان متن نهایی به تصویب مجلس رسید: «هزینه اجرای این قانون در سال ۱۳۸۸ از محل اعتبار برنامه ۳۰۴۴۱ مذکور در بند «۳۴» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور تأمین می شود و در سال های بعد، در صورت تأمین اعتبار قابل اجرا خواهد بود». در حقیقت نمایندگان در اصلاحیه خود به «پیوند بین منبع تأمین اعتبار و هزینه ایجاد شده» برای سال های آینده، توجه نداشته اند. به عبارت دیگر تکلیف تعهد آوری را بر عهده دولت قرار داده اند که منابع آن برای یک سال مشخص شده اما برای سال های آینده تأمین اعتبار هزینه های آن مبهم است. مطالب پیش گفته را می توان در جدول ذیل خلاصه کرد:

جدول ۲. حالت های مختلف وضعیت پایداری مالی و پیش بینی نحوه جبران هزینه های طرح های پیشنهادی نمایندگان

وضعیت پایداری مالی			پیش بینی نحوه جبران
بلندمدت	میان مدت	سالانه	
متوازن			یک ساله (تخصیص مبلغ در بودجه)
متوازن			مستمر و پایان پذیر (واگذاری سهام)
متوازن			مستمر و پایان ناپذیر (وضع مالیات یا عوارض در قوانین دائمی)

مأخذ: همان.

#### ۲-۴-۲ تفاسیر مختلف از اصل (۷۵) قانون اساسی

موضوع حفظ توازن بودجه در مشروح مذاکرات قانون اساسی نیز مورد توجه بوده است. به نظر تدوین کنندگان قانون اساسی، چنانچه مجلس طرحی تصویب کند که هزینه ها را بدون تأمین منبع آن افزایش دهد، دولت را با وضع ناخواسته ای روبه رو خواهد کرد که ممکن است اجرای قانون را ناممکن کند. هنگام تصویب این اصل در مجلس خبرگان قانون اساسی اکثریت این استدلال را پذیرفته و به نفع آن رأی دادند (ورعی، ۱۳۸۵: ۸۴۷). همان طور که ذکر شد توازن بودجه هم در مراحل تنظیم و تصویب لایحه و هم در



مرحله اجرا باید وجود داشته باشد. اما سؤال این است که آیا شمول اصل (۷۵) نیز با این قاعده مطابقت دارد یا خیر؟ به عبارتی آیا شمول اصل (۷۵) تمام مراحل بودجه‌ریزی (تهیه، تصویب و اجرا) را دربرمی‌گیرد یا ناظر به مرحله خاصی است؟ ثمره پاسخ این سؤال وقتی مشخص می‌شود که در مرحله رسیدگی به لایحه بودجه «اصل حفظ توازن بودجه» در پیشنهادهای نمایندگان رعایت نشود. در این صورت آیا می‌توان با توجه به اصل (۷۵)، بدون توجه به قوانین دیگر، این گونه پیشنهادهای را رد کرد یا خیر؟

در پاسخ به این پرسش باید به تفاسیری که از اصل (۷۵) ارائه شده رجوع کرد. اصل مهم در این تفاسیر، نقش قوه مقننه در ارائه طرح‌ها، پیشنهادهای و اصلاحاتی است که با لایحه بودجه ارتباط دارد. در حقیقت براساس اینکه مفسران، دخالت قوه مقننه در مواجهه با این لایحه را حداقلی می‌دانند یا حداکثری، تفسیر از این اصل نیز متفاوت بوده است. گروه اول که دخالت حداقلی برای قوه مقننه قائل‌اند، معتقدند اصل (۷۵) هرگونه پیشنهاد، طرح یا اصلاحی را که ویژگی تقلیل درآمدها یا افزایش هزینه‌های عمومی داشته باشد را ممنوع کرده است. استناد آنها به عبارت لوایح قانونی است که لایحه بودجه را هم شامل می‌شود. بنابراین چه در مرحله رسیدگی به لایحه و چه در دوره اجرای بودجه، چنانچه طرحی ارائه شود که ویژگی‌های ذکر شده را داشته باشد، مغایر با اصل (۷۵) خواهد بود (نبی‌لو، ۱۳۸۶: ۴۷).

نظر مخالف را شورای نگهبان در نظریه مشورتی شماره ۵۵۹۹ خود در تاریخ ۱۳۶۴/۱۱/۱۷ ارائه کرده است. بر این اساس، شورای نگهبان اصل (۷۵) قانون اساسی را ناظر بر پیشنهادهای نمایندگان در خصوص لایحه بودجه نمی‌داند. برداشت شورای نگهبان از اصل (۷۵) این است که نمایندگان می‌توانند هرگونه پیشنهادی را در مرحله رسیدگی به بودجه ارائه کنند، حتی اگر به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی منجر شود. به عبارتی، شورای نگهبان با خارج کردن پیشنهادهای نمایندگان در مرحله رسیدگی به بودجه از شمول اصل (۷۵)، زمینه را برای عدم توازن بودجه فراهم کرده است. شورای نگهبان استدلال پشتوانه این نظریه را بیان نکرده، اما آنچه مسلم است شورا اصل توازن

بودجه را نادیده گرفته است. اگرچه ضوابطی که در آیین نامه داخلی مجلس پیش بینی شده تا حدودی مانع این بی نظمی است، اما بهتر بود که شورا برای جلوگیری از این بی نظمی اصل توازن بودجه را - که مورد نظر تدوین کنندگان قانون اساسی نیز بوده است - در رأی خود مورد توجه قرار می داد.

بنابراین چنانچه تفسیر اول پذیرفته شود، آنگاه دخالت قوه مقننه محدود به ارائه پیشنهادهایی می شود که به کاهش درآمدها و افزایش هزینه های عمومی منجر نشود - در غیر این صورت باید منابع افزایش هزینه یا جبران کاهش درآمد پیش بینی شود - این محدودیت هم در مرحله رسیدگی و تصویب لایحه بودجه و هم در طرح ها و لوایحی که بعد از تصویب ارائه می شوند، قابل اعمال خواهد بود. با قبول رأی شورای نگهبان، دخالت قوه مقننه در مرحله رسیدگی به بودجه توجیه می شود حتی اگر درآمدهای عمومی را کاهش یا هزینه های پیش بینی شده در لایحه را افزایش دهد، یا اگر منبعی برای تأمین این هزینه ها یا جبران کاهش درآمدها پیش بینی نشده باشد.

### ۲-۴-۲-۳ رابطه اصل (۷۵) و بودجه

طرح ها و پیشنهادهایی که توسط نمایندگان مجلس ارائه می شود، ممکن است از نظر ارتباط با بودجه چند حالت داشته باشند. احکام هریک از این حالت ها با توجه به اینکه نظریه مشورتی شورای نگهبان پذیرفته شود یا خیر متفاوت خواهد بود.

**الف) طرح ارائه شده افزایش هزینه های عمومی را به دنبال داشته باشد:** این پیشنهادها چنانچه در هنگام رسیدگی به لایحه بودجه مطرح شود، براساس تفسیر شورای نگهبان از اصل (۷۵) قانون اساسی، ممنوعیتی ندارد. اما ماده (۲۱۶) قانون آیین نامه داخلی مجلس برای اینکه این طرح ها قابلیت رسیدگی در صحن علنی داشته باشند شروطی را معین کرده است؛ از جمله اینکه پیشنهادها باید منبع درآمد مشخصی داشته باشند. باید توجه داشت که محدودیت ها فقط درباره پیشنهادهایی است که در صحن علنی مجلس مطرح می شوند و کمیسیون تلفیق محدودیتی

در افزایش هزینه‌ها نخواهد داشت. اگرچه کمیسیون عملاً نمی‌تواند هزینه‌ها را بدون پیش‌بینی منبع درآمد افزایش دهد زیرا با عدم توازن و تراز نبودن بودجه روبه‌رو خواهد شد که اجتناب از آن لازم است. بنابراین پذیرش نظر شورای نگهبان این نتیجه را می‌رساند که مجلس در مرحله رسیدگی به لایحه می‌تواند پیشنهادی را ارائه کند که بودجه را غیرمتوازن کند. از این رو با پذیرش نظریه شورای نگهبان، این کار مغایرتی با قانون اساسی نخواهد داشت.

**ب) طرح ارائه شده کاهش هزینه‌های عمومی را به دنبال داشته باشد:** در صورت پذیرش این پیشنهادها، دولت با مازاد درآمد روبه‌رو می‌شود. سؤال این است که تکلیف این مازاد درآمد چه خواهد شد؟ در پاسخ باید گفت قانون اساسی و قانون آیین نامه داخلی مجلس حکم خاصی را برای این مورد پیش‌بینی نکرده است. بنابراین با توجه به اینکه این مورد از شمول اصل (۷۵) قانون اساسی خارج است و آیین نامه داخلی هم حکمی در ممنوعیت چنین پیشنهادهایی ندارد، ارائه و تصویب این نوع طرح‌ها و پیشنهادها ممنوعیتی ندارد و مازاد درآمد هم براساس قانون محاسبات عمومی به خزانه واریز خواهد شد.

**ج) طرح یا پیشنهاد ارائه شده، به افزایش منابع بودجه بینجامد و از این طریق توازن بودجه را برهم زند:** این حالت نیز از شمول اصل (۷۵) خارج است. برای بررسی این فرض باید بین حالتی که پیشنهاد در زمان رسیدگی به لایحه مطرح شده با حالتی که پیشنهاد بعد از تصویب لایحه بودجه مطرح می‌شود، تفاوت قائل شد.

در صورتی که پیشنهاد هنگام رسیدگی به لایحه بودجه مطرح شود ممنوعیتی برای ارائه آن در قانون اساسی و آیین نامه داخلی مجلس وجود ندارد. اما پیشنهادهایی که بعد از تصویب بودجه ارائه می‌شوند، چنانچه سقف بودجه را تغییر دهند، مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی شناخته شده‌اند. توضیح اینکه افزایش سقف بودجه؛ «متمم بودجه» محسوب می‌شود. با توجه به اینکه قانونگذار ابتکار تهیه بودجه را به قوه مجریه واگذار کرده، طبیعی است پیشنهاد متمم بودجه هم که از جنس لایحه است با قوه مجریه خواهد بود، بنابراین مداخله قوه مقننه در این حوزه با اصل (۵۲) مغایرت دارد. شورای نگهبان قانون اساسی نیز

در رأی تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷،<sup>۱</sup> بر این مطلب صحنه گذاشته است. به موجب این رأی بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی باید به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس شود.

د) پیشنهادهای نمایندگان به کاهش درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه منجر شود: حکم این فرض هم در آیین‌نامه داخلی مجلس و هم در اصل (۷۵) قانون اساسی پیش‌بینی شده است. البته در این فرض هم باید بین حالتی که پیشنهاد هنگام رسیدگی به لایحه بودجه ارائه می‌شود با حالتی که پیشنهاد بعد از تصویب بودجه تقدیم می‌شود، تفکیک قائل شد. در مورد اول با توجه به اینکه شورای نگهبان اصل (۷۵) را ناظر بر رسیدگی به بودجه ندانسته است، این اصل معجزی نخواهد بود. قانون آیین‌نامه داخلی هم حکمی در این باره ندارد، بنابراین این نوع پیشنهادها ممنوعیتی ندارند.

در صورتی که پیشنهاد بعد از تصویب بودجه ارائه شود، چون باعث کاهش درآمدهای دولت می‌شوند و توازن بودجه را برهم می‌زنند، اصل (۷۵) آن را ممنوع کرده است. فلسفه این ممنوعیت را علاوه بر برهم ریختن توازن بودجه، سعی قانونگذار در واگذاری ابتکار تهیه و تنظیم بودجه به قوه ای است که اطلاعات بیشتری در اختیار و اجرای آن را نیز برعهده دارد. پیش‌بینی خلاف این امر، تعذر این قوه از اجرای بودجه را به دنبال خواهد داشت. بنابراین هرگونه ابتکاری که تغییر در ارقام بودجه را سیب شود (به صورتی که کل بودجه را متأثر کند) باید با موافقت یا ابتکار قوه اجرایی باشد. بنابراین چون کاهش درآمدها، قوه مجریه را با وضعیتی غیرقابل قبول روبه‌رو می‌کند، این گونه پیشنهادها امکان طرح در مجلس را پیدا نمی‌کند.

۱. نظریه شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ شورای نگهبان:

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

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

**جمع‌بندی:** اصل (۷۵) قانون اساسی طرح‌ها و پیشنهادهایی که موجب کاهش درآمدها یا افزایش هزینه‌ها شود بدون اینکه نحوه جبران آنها پیش‌بینی شده باشد را قابل طرح در مجلس نمی‌داند. در این بخش فروض مختلفی که در رابطه بین طرح‌ها و پیشنهادهای نمایندگان با بودجه به‌وجود می‌آید را بررسی کردیم. اصل (۷۵) قانون اساسی فقط ناظر بر دو مورد از این روابط مالی یعنی طرح‌هایی است که موجب کاهش درآمدها یا افزایش در هزینه‌هاست. در نتیجه می‌توان گفت در اصل (۷۵)، قانونگذار فقط مواردی را در نظر داشته که «کسری بودجه» را سبب می‌شوند و در مورد حالت‌های دیگر یعنی طرح‌ها، پیشنهادهای اصلاحاتی که افزایش درآمدها یا کاهش هزینه‌ها را سبب شوند - «مازاد بودجه» - حکمی ندارد. شاید بتوان این عدم شمول را با دو استدلال توجیه کرد.

اولین استدلال این است که امکان مازاد بودجه در عمل بسیار کم است و حتی می‌توان گفت اتفاق نمی‌افتد؛ زیرا همواره نیروهای تصمیم‌گیر در امور بودجه‌ای به نفع افزایش در هزینه‌ها حرکت می‌کنند. در نتیجه قانونگذار ضرورتی در وضع حکمی خاص برای این مورد ندیده و سعی کرده است تنها نابسامانی‌های طرف هزینه را جبران کند. درحقیقت برای قانونگذاری در موارد مازاد بودجه قانونگذار باید حکم می‌کرد: «طرح‌ها و پیشنهادهایی که به افزایش درآمدها و یا کاهش هزینه‌ها منجر می‌شوند، باید محل هزینه‌های این مازاد را هم مشخص کنند و گرنه قابل طرح در مجلس نخواهد بود». همان‌طور که ملاحظه می‌شود، وضع این حکم منطقی نیست.

دومین استدلال این است که قانونگذار درباره بهبود وضعیت طرف درآمد با عقل و تدبیر حکمی را انشا نکرده است زیرا او می‌دانسته هرگونه پیشنهادی که منجر به بهبود وضعیت درآمدی که ما آن را مازاد بودجه می‌نامیم ایجاد شود در راستای سیاست‌هایش است، دست تصمیم‌گیران را باز گذاشته و حکم مازادی که در نتیجه این‌گونه طرح‌ها حاصل می‌شود را به قوانین دیگر ارجاع داده است. جدول ذیل، حالات مختلفی که عدم توازن بودجه را سبب می‌شوند و مواردی که اصل (۷۵) آنها را پوشش داده، نشان می‌دهد:

جدول ۳ حالات مختلف عدم توازن بودجه و موارد شمول اصل (۷۵) قانون اساسی

کاهش	افزایش	حالات مختلف عدم توازن بودجه
		طرف درآمد/ هزینه
✓	×	درآمد
×	✓	هزینه

مأخذ: همان.

۲-۴-۲-۴ نظریه‌های تفسیری و مشورتی شورای نگهبان درباره اصل (۷۵) قانون اساسی شورای نگهبان دو نظریه تفسیری و دو نظریه مشورتی درباره اصل (۷۵) قانون اساسی دارد. نظر تفسیری اول در مورد تقسیم استان خراسان است که بیان می‌دارد: «استظهار شورا از طرح تقسیم استان خراسان الزام دولت به کارشناسی بوده است و گرنه طرحی که دولت را ملزم کند تا استان خراسان را به چند استان تقسیم نماید خلاف اصل (۷۵) قانون اساسی است»<sup>۱</sup> (موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۴۲۶). در این نظریه شورای نگهبان مورد شمول اصل (۷۵) را بر یکی از مصادیقش بیان کرده است. همچنین درباره تقسیم استان خراسان به چند استان و بار مالی آن ابهامی وجود نداشت تا با تقاضای تفسیر از شورای نگهبان سعی در رفع آن شود. نظریه تفسیری دوم، برخلاف نظریه اول دارای نکته جدیدی است. سؤالی که مطرح شد این بود که آیا طرح‌هایی که از شورای عالی استان‌ها به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود نیز مشمول مفاد اصل (۷۵) قانون اساسی قرار دارد یا این اصل فقط ناظر بر طرح‌ها و پیشنهادهاى نمایندگان مجلس است؟ شورای نگهبان در پاسخ اظهار داشته: «اصل (۷۵) قانون اساسی شامل هرگونه طرحی که طبق قانون به مجلس ارائه گردد و بار مالی داشته باشد می‌شود»<sup>۲</sup> (همان). علاوه بر این شورای نگهبان دو نظریه مشورتی مهم در مورد اصل (۷۵) نیز دارد. در

۱. نظریه تفسیری شماره ۸۵/۳۰/۱۵۸۸۱ مورخ ۱۳۸۵/۴/۱.

۲. نظریه تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۵۲۵۴، مورخ ۱۳۷۸/۶/۲۱.

نظریه مشورتی شماره ۵۵۹۹ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷، این شورا اعلام داشته است که: «اصل (۷۵) قانون اساسی ناظر به پیشنهادهای نمایندگان در لایحه بودجه نمی باشد». اگرچه این نظریه مشورتی است و مجلس ملزم به رعایت آن نیست، اما دیدگاه شورای نگهبان درباره این اصل را نشان می دهد. بنابراین نمایندگان می توانند انتظار داشته باشند شورا در بررسی های تطبیقی خود، پیشنهادهای آنان در مورد لایحه بودجه را حتی اگر شرایط اصل (۷۵) احراز نشده باشد، مغایر با قانون اساسی نخواهد شناخت.

نظریه مشورتی دوم با شماره ۱۴۳۳ مورخ ۱۳۶۷/۷/۵ بیان می دارد: «تعیین طریق جبران کاهش و یا تأمین هزینه برای قابلیت طرح در مجلس شورای اسلامی لازم است». این نظریه را هم می توان بیان دیگری از اصل (۷۵) قانون اساسی دانست که حاوی نکته تازه ای نیست.

#### الف) نظرات تطبیقی شورای نگهبان

نظرات تطبیقی شورای نگهبان درباره لوایح و طرح های مصوب مجلس، به عنوان منبع اساسی در حقوق عمومی ایران به شمار می رود. شورای نگهبان بر اساس تکلیف قانونی خود موظف است مصوبات مجلس را از نظر تطبیق با شرع و قانون اساسی بررسی کند. از آنجا که آشنایی با رویه شورای نگهبان در اعمال این اصل بر مصوبات مجلس لازم است، انواع نظرات تطبیقی شورای نگهبان را با توجه به وحدت موضوعی آنها تقسیم بندی کرده و به عنوان شاهدی بر موضوعات مختلف، چند نمونه از آنها را ذکر خواهیم کرد.

به طور خلاصه می توان گفت، شورای نگهبان طرح ها، پیشنهادهای و اصلاحاتی که موجب تقلیل درآمد عمومی و یا افزایش هزینه های عمومی می شود را مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی اعلام می کند. به طور کلی در طرح ها و پیشنهادهای، طریقه جبران تقلیل درآمد و یا کاهش هزینه ها پیش بینی نشده است یا اگر پیش بینی شده، از نظر شورای نگهبان کافی نبوده و «جبران کامل» به حساب نمی آید؛ بنابراین مغایر با قانون اساسی شناخته می شود. در دو مورد شورای نگهبان دلایلی را برای مغایرت طرح ها با اصل (۷۵) ذکر کرده که با رویه

عملی پیش گفته متفاوت بوده است. مورد اول لایحه اصلاح قانون مطبوعات در سال ۱۳۶۹ است که شورای نگهبان به دلیل اینکه موادی از این لایحه دولت را ملزم به ارائه لایحه می‌کند، مغایر با اصل (۷۵) شناخته است. به نظر می‌رسد استدلال شورای نگهبان این بوده که الزام دولت به ارائه لایحه از سوی دولت، بار مالی را به همراه خواهد داشت، بنابراین مغایر با اصل (۷۵) است. بررسی رویه شورای نگهبان نشان می‌دهد که این شورا معمولاً «الزام دولت به ارائه لایحه» را نقض اصل تفکیک قوا و مغایر با اصل (۵۷) ارزیابی می‌کند. بنابراین نظریه اصلاح قانون مطبوعات در سال ۱۳۶۹، با رویه این شورا مطابقت ندارد. مورد دومی که شورای نگهبان خارج از رویه عمل کرده مربوط به دو نظریه است که یکی در سال ۱۳۷۷ در خصوص طرح تشکیل، تقویت و توسعه بسیج دانشجویی و دیگری در سال ۱۳۸۰ درباره طرح تسهیل برق‌دار کردن چاه‌های کشاورزی است. این شورا از آن جهت که این دو مصوبه بار مالی دولت را در سال‌های آینده افزایش خواهد داد، آن را مغایر با اصل (۷۵) دانسته است. بررسی رویه شورا نشان می‌دهد در موارد مشابه، موضوع مغایرت این گونه مصوبات را «نقض اختیار دولت در ارائه لایحه بودجه» تحلیل، و آن را مغایر با اصل (۵۲) اعلام می‌کرد. بنابراین این دو نظریه را می‌توان خارج از رویه معمول شورای نگهبان دانست.

#### ۱. تقلیل درآمد عمومی

- نظریه شماره ۴۷۳۵ مورخ ۱۳۶۱/۴/۳، در خصوص لایحه رسیدگی به پرونده‌های اشخاصی که به وزارت کشاورزی و عمران روستایی یا مؤسسات تابعه آن وزارتخانه‌ها بدهی معوق دارند (مصوب ۱۳۶۱/۳/۳۰): «چون اصلاحاتی که در بند «۳» به وسیله نمایندگان صورت گرفته است موجب تقلیل درآمد عمومی بدون ارائه طریق جبران کاهش درآمد می‌باشد، با اصل (۷۵) قانون اساسی مغایرت دارد»<sup>۱</sup> (موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۳۲۶).

۱. بند «۳»: «درباره بدهی اشخاص به بانک‌ها و شرکت‌های وابسته به وزارت کشاورزی و عمران روستایی اعمال تسهیلات مقرر در این قانون «به استثنای بهره که در هر صورت نباید دریافت شود» منوط به تصویب مجامع عمومی آنها خواهد بود».



اصل (۷۵) قانون اساسی و اختیارات قوه مقننه در بودجه‌ریزی ۱۵۷

- نظریه شماره ۳۰۱۳ مورخ ۱۳۶۷/۹/۹ شورای نگهبان در خصوص لایحه افزایش سرمایه بانک‌های کشور (مصوب ۱۳۶۷/۸/۲۴): «ماده واحده که به منظور افزایش سرمایه بانک‌های کشور از طرف دولت تقدیم و در مجلس شورای اسلامی به (معافیت مبالغ ناشی از ارزیابی مجدد دارایی‌های موجود بانک‌های کشور از پرداخت مالیات) تغییر کرده و به تصویب رسیده است. از این جهت که موجب تقلیل درآمد عمومی می‌شود و طریق جبران کاهش آن معلوم نشده است با اصل (۷۵) قانون اساسی مغایر شناخته شد» (همان: ۳۲۷).

- نظریه شماره ۷۶/۲۱/۱۹۲۵ مورخ ۱۳۷۶/۸/۲۸ شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح برخی از مواد قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایشارگران و کارگران (مصوب ۱۳۷۶/۸/۱۸): «نظر به اینکه اضافه شدن کلمه کارمند در تبصره «۱» ماده (۶) موجب تقلیل درآمد عمومی می‌گردد و طریق جبران آن نیز تأمین نشده است مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد» (همان: ۳۶۵).

۲. افزایش هزینه‌های عمومی

• طریق جبران افزایش هزینه پیش‌بینی نشده

- نظریه شماره ۲۲۷۳ مورخ ۱۳۶۰/۲/۲۲ در خصوص طرح بنیاد امور جنگ‌زدگان (مصوب ۱۳۶۰/۲/۲۰): «تبصره «۱» ماده (۳) با اصل (۷۵) مغایرت دارد و تبصره ماده (۴) رفع مغایرت را نمی‌نماید»<sup>۱</sup> (همان: ۳۲۶).

- نظریه شماره ۹۵۱۱ مورخ ۱۳۶۲/۶/۸ در خصوص طرح قانونی تمدید قانون بازسازی نیروی انسانی برای مدت سه ماه (مصوب ۱۳۶۲/۶/۷): «با توجه به اینکه طرح مزبور مستلزم افزایش هزینه عمومی است و طریق تأمین آن در طرح پیش‌بینی نشده با اصل (۷۵) قانون اساسی مغایر شناخته شد» (همان: ۳۲۷).

۱. تبصره «۱» ماده (۳): «وزارتخانه‌های فوق‌الذکر موظف‌اند شاخه معاونت مربوطه را تشکیل دهند».

تبصره ماده (۴): «ایجاد پست‌های معاونت در امور جنگ چنانچه مستلزم هزینه باشد از بودجه بنیاد تأمین خواهد شد».

- نظریه شماره ۳۰۱۳ مورخ ۱۳۶۷/۹/۹ شورای نگهبان در خصوص لایحه نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۶/۶/۴): «ماده (۱) اصلاحیه از لحاظ اینکه سازمان نظام پزشکی را وابسته به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قرار می‌دهد نظر به اینکه به افزایش بودجه عمومی می‌انجامد و طریق تأمین هزینه آن نیز معلوم نشده است با اصل (۷۵) قانون اساسی مغایر است» (همان).

- نظریه شماره ۱۵۹۰ مورخ ۱۳۷۰/۵/۱۶ شورای نگهبان در خصوص طرح تمدید مهلت قانون بازنشستگی پیش از موعد کارگران مشمول تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۷۰/۵/۹): «ماده واحده و تبصره آن چون موجب افزایش هزینه عمومی است و طریق تأمین آن نیز پیش‌بینی نشده است با اصل (۷۵) قانون اساسی مغایر است»<sup>۱</sup> (همان: ۳۳۴).

• کافی نبودن طریق تأمین هزینه‌های اضافی (افزایش هزینه‌های عمومی)

- نظریه شماره ۷۲۳۳ مورخ ۱۳۶۱/۱۰/۲۸ در خصوص طرح احیا و واگذاری اراضی مزروعی (مصوب ۱۳۶۱/۱۰/۷): «در ماده (۱۹) صورتی که برای تأمین هزینه‌های اجرایی بیان شده کافی نیست و به این لحاظ نیز کل طرح با قانون اساسی مغایرت دارد»<sup>۲</sup> (همان: ۳۲۶).

- نظریه شماره ۱۲۳۹ مورخ ۱۳۶۹/۱۰/۱ شورای نگهبان در خصوص طرح قانونی نحوه تشکیل پیام آوران بهداشت (مصوب ۱۳۶۹/۹/۲): «طرح پیشنهادی موجب افزایش هزینه عمومی است و از این حیث مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی می‌باشد و طرق پیش‌بینی شده در ماده (۷) و تبصره «۱» نیز رافع اشکال نمی‌باشد» (همان: ۳۳۲).

۱. ماده واحده: «اجرای قانون بازنشستگی پیش از موعد مصوب ۱۳۶۷/۲/۲۸ مجلس شورای اسلامی از تاریخ تصویب این قانون به مدت یک سال تمدید می‌گردد».

تبصره: «کارفرمایان موضوع این قانون مکلف‌اند به‌ازای هر تعداد افرادی که با استفاده از این قانون بازنشسته‌شوند، از نیروهای جدید جویای کار که از طریق مراکز کاریابی خدمات اشتغال معرفی می‌شوند استخدام نمایند».

۲. ماده (۱۹): «هزینه‌های اجرایی این طرح در سال جاری از محل چهار میلیارد بودجه اختصاصی ستاد و هیئت‌ها در سال‌های آینده از محل درآمدهای دولت در بودجه کل کشور منظور خواهد شد».

۳. الزام دولت به تقدیم لایحه

- نظریه شماره ۰۷۷۶ مورخ ۱۳۶۹/۷/۴ شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح ماده (۲۲) قانون مطبوعات (مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶): «چون اصلاحیه مصوب مجلس متضمن الزام دولت به تقدیم لایحه است مغایر با اصول (۷۴ و ۷۵) قانون اساسی می‌باشد» (همان: ۳۳۰).<sup>۱</sup>

۴. افزایش هزینه‌های عمومی در سال‌های آینده

- نظریه شماره ۷۷/۲۱/۳۷۹۲ مورخ ۱۳۷۷/۸/۲۷ شورای نگهبان در خصوص طرح تشکیل، تقویت و توسعه بسیج دانشجویی (مصوب ۱۳۷۷/۸/۲۰): «تبصره ۲» ماده واحده گرچه نسبت به سال جاری از نظر تأمین بودجه اشکالی ندارد اما نسبت به سال‌های آینده چون موجب افزایش هزینه‌های عمومی است و راه تأمین این هزینه‌ها معلوم نشده است خلاف اصل (۷۵) قانون اساسی است»<sup>۲</sup> (همان: ۳۷۰).

- نظریه شماره ۸۰/۲۱/۲۳۵۸ مورخ ۱۳۸۰/۷/۱۹ شورای نگهبان در خصوص طرح تسهیل برق‌دار کردن چاه‌های کشاورزی (مصوب ۱۳۸۰/۷/۱۸): عبارت «در سال‌های آتی در لوایح بودجه پیش‌بینی خواهد شد» در ذیل بند «۱» ماده واحده از این جهت که موجب ازدیاد هزینه عمومی می‌شود مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد»<sup>۳</sup> (همان: ۳۷۴).

۱. ماده واحده: ماده (۲۲) قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده (۲۲): «ورود مطبوعات به کشور و نیز خروج آنان براساس موازین شرعی و قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی است. ضوابط ورود و خروج آن ظرف دو ماه توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تهیه و براساس اصل (۸۵) قانون اساسی به تصویب کمیسیون ارشاد و هنر اسلامی مجلس شورای اسلامی برای مدت پنج سال خواهد رسید».

۲. تبصره «۲»: «وزارتخانه‌های دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، فرهنگ و آموزش عالی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلف‌اند اعتبار مورد نیاز این قانون را در سال ۱۳۷۷ از ردیف تقویت بنیه دفاعی (۵۰۳۰۴۱) سرانه بسیج دانشجویی و از ردیف بودجه فرهنگی و پژوهشی دانشگاه‌ها تأمین و برای سال‌های بعد دستگاه‌های فوق مکلف‌اند اعتبار مورد نیاز را در لایحه بودجه پیش‌بینی نمایند».

۳. بند «۱»: «تسهیلات و امکانات مورد نیاز برای برقی کردن چاه‌های کشاورزی را طوری فراهم نماید که تا پایان برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران حداقل ۸۰ درصد از چاه‌های کشاورزی از ←

### ۳ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

ساختار سیاسی کشورها بر نقش قوه مقننه در بودجه‌ریزی تأثیرگذار است. پارلمان‌ها در کشورهایی که از الگوی حکومتی ریاستی پیروی می‌کنند، از قدرت نامحدودی در فرایند بودجه‌ریزی برخوردارند. در کشورهای دارای نظام پارلمانی، چون پارلمان دولت را انتخاب می‌کند، فرض بر این است که لوایح دولت به نظرات پارلمان نزدیک است. بنابراین در این کشورها قانون اختیارات محدودی برای تغییر بودجه به پارلمان تفویض کرده است. در کشورهایی که از الگوی حکومتی نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی پیروی می‌کنند، صلاحیت بین قوای مختلف که هر دو به‌طور مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شوند به گونه‌ای تنظیم شده که توازن قدرت بین قوا حفظ شود. بنابراین در این گونه کشورها، پارلمان نه می‌تواند بودجه را به‌طور کامل متحول کند و نه از اختیارات کمی برخوردار است. نظام سیاسی ایران را به‌دلیل ویژگی‌های خاص خود نمی‌توان در قالب هیچ‌یک از الگوهای پیش‌گفته قرار داد، اگرچه با الگوهای ریاستی و نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی مشابهت‌هایی دارد. بنابراین می‌توان انتظار داشت که نقش قوه مقننه ایران در بودجه‌ریزی، با الگوهای این کشورها مشابهت داشته باشد. صلاحیت قوه مقننه در بودجه‌ریزی، در قانون اساسی و قوانین موضوعه هر کشور متبلور است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اگرچه صلاحیت قوه مقننه در قانونگذاری عام است، اما این صلاحیت با محدودیت‌های مهمی روبه‌رو است؛ محدودیت اول که آن را محدودیت عام نامیدیم عدم توانایی مجلس در قانونگذاری مخالف شرع و قانون اساسی بود؛ محدودیت دوم که درباره بودجه مصداق دارد، در اصول مختلف قانون اساسی از جمله اصول (۵۲ و ۷۵) بیان شده است.

در این میان اصل (۷۵) اهمیت بیشتری دارد. به‌طور خلاصه می‌توان گفت روش شورای نگهبان برای بررسی مطابقت طرح‌ها و پیشنهادهای نمایندگان با اصل (۷۵) توازن

---

→ انرژی برق استفاده نمایند. منابع مورد نیاز در سال‌های جاری از محل ردیف‌های پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور تأمین و در سال‌های آتی در لوایح بودجه پیش‌بینی خواهد شد.»

بودجه را تضمین نخواهد کرد؛ زیرا لازمه بررسی مطابقت این طرح‌ها و پیشنهادها با اصل (۷۵) این است که شورای نگهبان به‌طور دقیق هزینه‌های اجرای طرح یا پیشنهاد و همچنین منابع پیش‌بینی شده برای تأمین آن را ارزیابی کند و در صورت «تعادل»، حکم به عدم مغایرت کند. بررسی رویه شورای نگهبان در نظرات تطبیقی نشان می‌دهد که این شورا ابزاری برای پیش‌بینی هزینه‌های طرح‌های پیشنهادی و همچنین درآمدهای حاصل از منابع پیش‌بینی شده برای تأمین مالی این هزینه‌ها را در اختیار ندارد. بنابراین در بررسی رعایت اصل (۷۵) در این گونه طرح‌ها، فقط «عدم مغایرت ظاهری» را بررسی می‌کند. روشن است که این رویه در مقام اجرا مشکلات فراوانی را برای قوه مجریه خواهد داشت.

بنابراین پیشنهاد می‌شود، شورای نگهبان در بررسی عدم مغایرت طرح‌ها و پیشنهادها با اصل (۷۵) قانون اساسی، با استفاده از ابزارهای اقتصادی، مجموع هزینه‌های ناشی از طرح‌ها و پیشنهادها و همچنین مجموع درآمدهای حاصل از منابع را محاسبه کند تا تعادل هزینه‌ها و درآمدها به‌طور دقیق مشخص شود. البته شورای نگهبان می‌تواند، مسئولیت تهیه این گزارش‌های توجیهی را به نمایندگان پیشنهاددهنده یا کارشناسان اقتصادی واگذار کند. طبیعی است که رعایت نکردن این مسئله، عدم توازن بودجه را سبب خواهد شد.

## منابع و مأخذ

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۰). حقوق اداری ایران، استخدام‌های کشوری و مسئولیت مدنی سه قوه و نهادهای اداری ایران، تهران، نشر توس.
۲. شبیری نژاد، علی اکبر (۱۳۸۶). حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه (مبانی نظری و الگوی پیشنهادی)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳. \_\_\_\_\_ (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و پارلمان، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. شیا کامپو، سالواتور و دانیل توماسی (۱۳۸۹). مدیریت هزینه‌های عمومی، ترجمه گروه مترجمان، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۵). حقوق اساسی، تهران، نشر میزان.
۶. عراقی، سیدحسین (۱۳۸۰). کنکاشی در قوانین مالی و محاسباتی کشور، تهران، پژوهشکده امور اقتصادی.
۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۵۸) (بی تا).
۸. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (بی تا).
۹. مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۷۵). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، طباطبایی.
۱۰. مصدق، محمد (۱۳۷۷). اصول قواعد و قوانین مالیه در ممالک خارجه و ایران قبل از مشروطیت و دوره مشروطه، تهران، شمشاد.
۱۱. منصور، جهانگیر (۱۳۸۰). نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان درباره قانون اساسی، تهران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
۱۲. موسی زاده، ابراهیم (۱۳۸۹). دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۹-۱۳۸۹)، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.
۱۳. نبی‌لو، حسین (۱۳۸۶). «بررسی نحوه تعامل قوای مجریه و مقننه در بودجه‌ریزی»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوق، ش ۱۲.
۱۴. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۹). مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم (خرداد ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۷)، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات شورای نگهبان.
۱۵. ورعی، سیدجواد (۱۳۸۵). مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی به روایت قانونگذار، قم، انتشارات دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری.