

جایگاه تصویب بودجه در نظام جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر تفکیک قوا

حسین باقری زرین قبائی^۱ - منوچهر توسلی نائینی^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱/۲۳ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۸/۱۵

چکیده

یکی از راهکارهای حفاظت از منافع عمومی جامعه، موضوع چگونگی تهیه، تصویب و اجرای بودجه کل کشور به عنوان مهمترین سند مالی کشور است. در مورد بودجه این سوال مطرح است که آیا با توجه به شیوه متفاوت تفکیک قوا در اصل ۵۷ قانون اساسی و وجود سایر مراجع و نهادهای موثر یا مقررات گذار دیگر در قانون اساسی، تعادل و توازن لازم میان قوای سه گانه در تصویب قانون بودجه وجود دارد یا خیر؟ در این تحقیق با روش توصیفی-تحلیلی؛ این موضوع مورد بررسی قرار گرفته و به نظر می رسد صرف نظر از اختیارات ولایت مطلقه فقیه در این رابطه، تعادل و توازن موجود به نفع قوه مقننه و به صورت خاص به نفع شورای نگهبان برقرار شده است. در خصوص سایر ارگان ها و نهادهای مندرج در قانون اساسی نیز تعیین قلمرو اختیارات آنها در زمینه تصویب بودجه یا تصمیمات موثر بر بودجه کل کشور لازم و ضروری به نظر می رسد.

واژگان کلیدی: بودجه کل کشور، تفکیک قوا، قوای سه گانه، قانون اساسی، ولایت مطلقه فقیه

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران
zarrin1386@yahoo.com
tavassoli@ase.ui.ac.ir

۲. دانشیار حقوق عمومی دانشگاه اصفهان (نویسنده مسئول)

۱. بیان مسئله

مدیریت اموال و ثروت‌های عمومی و منابع طبیعی یک کشور از مهم‌ترین موضوعات حائز اهمیت محسوب می‌شود. اهمیت منابع مذکور از حیث توسعه و پیشرفت یک جامعه بر کسی پوشیده نیست. همچنین در نظر برخی از اساتید، حقوق مالی و از جمله وصول مالیات در زمره انواع حقوق فردی ذکر شده است (بوشهری، ۱۳۷۶: ۶۰). در گذشته نه چندان دور و تا قبل از وقوع انقلاب‌ها و نهضت‌های رهایی‌بخش در دنیا، مدیریت منابع عمومی در اختیار پادشاه یا بالاترین شخص تصمیم‌گیر در کشور بوده است. این موضوع مهم، از حیث نحوه استحصال یا وصول درآمدها و نیز نحوه هزینه‌کرد و مدیریت منابع عمومی صادق است. با وقوع انقلاب‌ها و نهضت‌های رهایی‌بخش در برخی نقاط دنیا در قرن هجدهم و مبارزه با تضييع حقوق اشخاص و ارتقای سطح حمایت از حقوق شهروندان و گسترش آثار و تبعات آن به سایر نقاط جهان، مدیریت منابع مالی نیز در اغلب کشورها از اختیار مطلق پادشاه خارج و به مجالس قانون‌گذاری منتقل شد تا نمایندگان منتخب ملت در این رابطه اقدام به مداخله و اتخاذ تصمیم نمایند.

از سوی دیگر، یکی از اهداف موردنظر در جنبش‌ها و انقلاب‌های یاد شده، تفکیک قوا می‌باشد. هدف نظریه تفکیک قوا جلوگیری از خودسری قدرت عمومی، تقسیم داخلی قدرت و کنترل آن توسط یکدیگر است تا حقوق و آزادی‌های شهروندان حفظ شود. منتسکیو، قوای حاکم در یک کشور را به سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه تقسیم و کارویژه هر یک از قوا را بیان کرده است.

در کشور ایران مدیریت منابع مالی از گذشته تاکنون دارای ساز و کار نسبتاً مشخصی بوده است و اسناد تاریخی باقی‌مانده حکایت از وجود مدیریت نظام‌مند مالیه عمومی و ایجاد تشکیلات لازم برای آن می‌باشد. در ایران همزمان با گسترش افکار آزادی‌خواهی، وقوع جنبش مشروعیّت و تصویب قانون اساسی، موضوع تفکیک قوا و مدیریت منابع عمومی وارد بالاترین سند قانونی کشور شد. با وقوع جنبش مشروطیت و صدور فرمان مشروطه در سال ۱۲۸۵ هجری شمسی، قوای سه‌گانه مشخص شده و تصویب بودجه کشور در نظارت و کنترل مجلس شورای ملی قرار گرفت به گونه‌ای که اختیارات پادشاه در این زمینه محدود شد (اصول ۱۶، ۵۶، ۱۸ و ۲۰ قانون اساسی مشروطه).^۱ پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران نیز بحث تفکیک قوا و نحوه تصویب بودجه در

۱. برابر اصل ۱۶ قانون اساسی مشروطه، قانون‌گذاری در اختیار مجلس شورای ملی است و برابر اصل ۵۶، مخارج و مصارف دستگاه سلطنتی باید برابر قانون باشد. همچنین مطابق با اصول ۱۸ و ۲۰ همان قانون، هرگونه جرح و تعدیل بودجه منوط به

قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفت. همچنین در قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶)، تعاریف قانونی و سایر موضوعات مربوط به بودجه و نحوه هزینه کرد و تفریح آن مورد توجه قرار می‌گیرد.

در حال حاضر با توجه به شیوه تفکیک قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و وجود نهادها و ساختارهای صاحب صلاحیت دیگر در این قانون، بررسی حدود و ثغور قوای سه‌گانه و ارتباط آنها با موضوع تصویب بودجه کل کشور قابل تأمل بوده و در این نوشتار مورد بررسی قرار می‌گیرد. این تحقیق بر دو فرضیه زیر استوار است:

الف- با توجه به دو رکنی بودن قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران که مرکب از مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان است و با عنایت به اینکه وظیفه تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی و موازین اسلامی در نهایت با شورای نگهبان است و همچنین با توجه به عملکرد شورای مذکور، نظریات و تفاسیر این شورا در رابطه با اصول ۵۲، ۷۵ و ۱۲۶ قانون اساسی و اینکه قانون مصوب مجلس پس از تأیید شورای نگهبان اعتبار می‌یابد و قابل اعتراض یا رسیدگی در مرجع دیگری نبوده و به عبارت دیگر گریزی از اجرای آن نیست لذا میزان اختیارات قوه مقننه در مقایسه با قوه مجریه در زمینه تصویب بودجه از سطح نسبتاً بالایی برخوردار است و به‌رغم تخصصی بودن مباحث مالی و بودجه و ارتباط مستقیم آن با برنامه‌های اجرایی دولت، توازن و تعادل قوا به نفع قوه مقننه می‌باشد. در بحث قوه قضائیه نیز ملاحظه خواهد شد که قوه مذکور فعالیت خاصی در زمینه تصویب بودجه ندارد و در واقع هیچ‌گونه اختیاری در این رابطه در نزد این قوه موجود نمی‌باشد.

ب- با توجه به عدم مطابقت تفکیک قوای حاکم در نظام جمهوری اسلامی ایران با شیوه تفکیک قوای مرسوم در سایر کشورها، نحوه تصویب، اجرا و نظارت بودجه نیز منطبق با سایر نظام‌های تفکیک قوا نمی‌باشد به نحوی که نظام بودجه و بودجه‌ریزی کشور نه تنها در حیطه صرف قوای مجریه و مقننه نیست بلکه نهادها و ساختارهای دیگری نیز به موجب قانون اساسی در این فرایند مداخله داشته و یا اثرگذارند، به نحوی که احتمال تقویت، تضعیف یا تعطیل کارویژه هر یک از قوای سه‌گانه در این رابطه محتمل می‌باشد.

در این پژوهش ابتدا به بررسی تعریف بودجه، انواع شیوه‌های بودجه‌ریزی، اصول حاکم بر بودجه و... پرداخته شده و سپس موضوع تفکیک قوا و نحوه تهیه و تصویب بودجه در نظام

جمهوری اسلامی ایران، وظایف و اختیارات ولایت مطلقه فقیه در تاثیرگذاری بر کارویژه هر یک از قوای سه گانه و نیز حدود وظایف و اختیارات هر یک از قوای مذکور در این زمینه و نحوه ارتباط و تأثیرگذاری آنها بر یکدیگر مورد بررسی قرار گرفته است.

۲. شیوه متفاوت تفکیک قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران

در نظام جمهوری اسلامی ایران بحث تفکیک قوای سه گانه، در اصل پنجاه و هفتم مورد پذیرش قرار گرفته است لیکن قوای مذکور تحت نظر ولایت مطلقه فقیه به انجام وظایف و کارویژه خود می پردازد، لذا این سیستم تفکیک قوا با تفکیک قوای مرسوم در سایر کشورها متفاوت است. البته برابر اصل مذکور و سایر اصول قانون اساسی، کارویژه هر یک از قوای سه گانه و حدود اختیارات و نظارت هر یک نسبت به دیگری مشخص شده است لیکن سایه ولایت مطلقه فقیه به گونه ای است که هرگونه اقدام یا احکام صادره از سوی این جایگاه، عملکرد سه قوه را تحت تاثیر قرار می دهد. بدیهی است حدود وظایف و اختیارات و نقش و تأثیر این مقام در فرایند تصویب قوانین بودجه کل کشور نیز حائز اهمیت می باشد.

۳. وظایف و اختیارات ولایت مطلقه فقیه در تاثیرگذاری بر کارویژه هر یک از قوای سه گانه

۱-۳. اهمیت احکام حکومتی ولایت مطلقه فقیه

برابر اصل ۵۷ قانون اساسی، ولایت فقیه بر سه قوه و سایر ارکان کشور اشراف و تسلط دارد و امکان صدور احکام سیاسی و حقوقی از این طریق در تمام زمینه های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و... میسر می باشد و قوای سه گانه و سایر ارکان و نهادهای کشور مکلف به رعایت این احکام و انجام عمل مطابق با آن می باشند. از نظر رویه موجود، تاکنون احکام حکومتی قابل توجهی در زمینه های مختلف از سوی مقام ولایت فقیه صادر شده است. همان گونه که ملاحظه می شود، وجود اصل ۵۷ و نیز سایر وظایف و اختیارات قابل توجه این مقام در اصول دیگر قانون اساسی نظیر اصول ۱۱۰، ۱۷۶، ۱۷۷ و ... حکایت از نقش و جایگاه این مقام در سیاست گذاری و راهبری کلان کشور دارد.

۲-۳. تعیین سیاست های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام

براساس بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تعیین سیاست های کلی نظام پس از مشورت با مجمع

تشخیص مصلحت نظام از وظایف و اختیارات رهبری است. برابر تبصره ماده ۱ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (ابلاغی ۱۳۸۴/۶/۱۵ مقام معظم رهبری)، سیاست‌های کلی نظام؛ سیاست‌هایی است که از سوی رهبری به موجب بند ۱ از اصل ۱۱۰ قانون اساسی تعیین می‌شود.

با توجه به وظایف و اختیارات رهبری در بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، مبنی بر تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و همچنین نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های مزبور، تاثیر سیاست‌های کلی نظام بر قوای سه‌گانه دارای پشتوانه قانونی است و این سیاست‌ها بر فرآیند قانون‌گذاری، اجرای قانون و نظارت بر آن، سایه افکنده و رعایت آنها از سوی هر یک از قوای سه‌گانه الزام‌آور می‌باشد. در توضیح این مطلب لازم به ذکر است در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (مصوب ۹۲/۱۲/۲۴ مجمع)، به لزوم رعایت سیاست‌های مزبور در تصویب قوانین بودجه سنواتی تأکید شده است. مطابق ماده ۲ این مصوبه؛ "قوانین و مقررات به خصوص قانون برنامه و بودجه‌های سنواتی باید در چارچوب سیاست‌های کلی تنظیم شود. قوانین و مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی باشد. همچنین در مواد ۳ و ۱۱ همان مقرر، کلیه مقامات مسئول در قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صدا و سیما و نهادهای عمومی مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه مربوطه می‌باشد و موظف‌اند سیاست‌های ابلاغی را برای اجرا به زیر مجموعه‌های مربوط به خود ابلاغ کرده و یک نسخه از کلیه مصوبات خود را بلافاصله پس از تصویب به مجمع ارسال نمایند."

۳-۳. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

از منظر قانون اساسی، نظارت رهبری بر اعمال حکومت دارای ماهیت شرعی و حقوقی است. از نظر قلمرو با توجه به تصریح قانون‌گذار به ولایت مطلقه فقیه (اصل ۷۵) این نظارت مطلق است و هیچگونه محدودیتی را بر نمی‌تابد (سلیمی، ۱۳۹۰: ۲۸). با توجه به این موضوع، به موجب بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، از وظایف و اختیارات رهبری است. مقام رهبری با توجه به قسمت انتهایی اصل ۱۱۰ مزبور (امکان رهبری در تفویض برخی وظایف و اختیارات خود به دیگری)، در سال ۱۳۷۷ نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های

کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض کرده و مجمع نیز در این راستا برابر مصوبه مورخ ۸۴/۶/۱۵ مقررات مربوطه را تدوین می‌کند. این مصوبه در سال ۱۳۹۳ مورد بازنگری قرار گرفته و مصوبه جدیدی در این سال جایگزین مصوبه قبلی می‌شود. برابر ماده ۷ مصوبه اخیر؛ «رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آنها را برای اطلاع مجمع ارسال نماید. همزمان با بررسی طرح‌ها و لوایح به خصوص.. قانون بودجه و تغییرات بعدی آنها در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع نیز محتوای آنها را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌کند. کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر یا غیرمنطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید. در صورتی که مجمع هم؛ مغایرت یا عدم انطباق را پذیرفت، نمایندگان مجمع مورد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون‌های ذیربط مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌کند».

همانگونه که ملاحظه می‌شود، به موجب این مقررات، در هر حال تشخیص و اعلام مغایرت یا عدم مغایرت قوانین و مقررات با سیاست‌های کلی ابلاغی، بر عهده مجمع می‌باشد.

۳-۴. حل معضلات نظام از طریق مجمع تشخیص نظام

برابر بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست از وظایف و اختیارات رهبری است و رهبری از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام به رفع معضل می‌نماید. با توجه به بند مزبور، چنانچه در فرایند تصویب و اجرای بودجه در روابط قوای سه‌گانه اختلافی حاصل شود و این اختلاف از طریق عادی قابل حل نباشد مانند مواردی که دولت مطابق با قانون، اقدام به ارائه لایحه متمم بودجه یا لایحه بودجه سال آینده برای تصویب به مجلس شورای اسلامی نکند و یا در مواقعی که با توجه به شرایط اقتصادی و ضرورت‌های حادث، امکان اصلاح یا تغییر کلیات بودجه ملحوظ بوده لیکن قوه مجریه اقدامی در این رابطه معمول ننماید، مراتب از این طریق قابل بررسی و اتخاذ تصمیم خواهد بود.

۳-۵. حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه

یکی از موارد موثر در ارتباط بین قوای سه‌گانه و سایر دستگاه‌های حاکمیتی، اختلافات

حادث میان قوا و چگونگی رفع آنهاست. در این رابطه با توجه به ذیل اصل ۱۱۰ مبنی بر قابل تفویض بودن برخی از اختیارات رهبری، مقام معظم رهبری در مرداد ماه سال ۱۳۹۰ حکم به تشکیل هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه را صادر کردند. برابر این حکم، لازم است مسئولان عالی نظام، خود در تعامل با یکدیگر، روابط قوا را به نحو مطلوب تنظیم و اختلافات احتمالی را رفع کنند و کمال همکاری را با هیأت مذکور به عمل آورند.

۳-۶. سایر وظایف و اختیارات

علاوه بر موارد مذکور، سایر وظایف و اختیارات مصرح در اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظیر فرماندهی کل نیروهای مسلح، اعلان جنگ و صلح، بسیج نیروها، فرمان همه‌پرسی و ... بر نحوه عملکرد قوای سه‌گانه موثر است و هرگونه ابتکار عمل مخالف از سوی قوای مذکور را منع یا محدود می‌کند.

۴. تأثیر شورای عالی انقلاب فرهنگی در تصویب بودجه کل کشور

با عنایت به اینکه تشکیل شورای مذکور صراحتاً در قانون اساسی پیش‌بینی نشده بلکه تاسیس آن با توجه به اصول ۵۷ (ولایت مطلقه فقیه) و ۱۰۷، از اختیارات رهبری بوده و برابر نظر صریح حضرت امام (ره) مصوبات این شورا باید اجرا شود و اعضای شورا نیز از سوی رهبری تعیین می‌شوند لذا در حال حاضر شورای یاد شده دارای وظایف و اختیارات قابل توجهی در رابطه با سیاست‌گذاری و هدایت مسائل فرهنگی کشور می‌باشد. اهمیت شورای یاد شده در زمینه قانون‌گذاری به گونه‌ای است که شورای نگهبان نیز در نظریه شماره ۸۱/۳۰/۱۹۴۳ مورخ ۸۱/۹/۵ و به استناد اصل ۵۷ قانون اساسی، عنوان کرده؛ مجلس نمی‌تواند بر خلاف مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی طرح یا لایحه‌ای تصویب کند. بدیهی است مسائل فرهنگی بی‌ارتباط با مسائل مالی و بودجه کل کشور نمی‌باشد. در این رابطه سابقاً تصمیماتی از سوی این شورا اتخاذ شده که در صورت اجرا دارای بار مالی قابل توجه می‌باشد. به‌عنوان نمونه، تصویب سیاست‌های فرهنگی افزایش جمعیت کشور و مقررات آن مبنی بر پرداخت پاداش، اعطای مرخصی و ... قابل ذکر است. هرچند اجرای مصوبات این شورا مورد تأکید بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران و مقام رهبری قرار دارد لیکن با توجه به کمبود منابع درآمدی کشور، اجرای برخی از این مصوبات و

۱. اصل ۱۰۷: ... رهبر منتخب خیرگان، ولایت امر و همه مسئولیت‌های ناشی از آن را بر عهده خواهد داشت.

تبدیل آن به قانون که مستلزم تأمین منابع مالی لازم و ارائه طرح یا لایحه مورد نیاز (حسب مورد از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی یا هیأت دولت) می‌باشد، تاکنون انجام نپذیرفته است. با توجه به این موضوع، هماهنگی لازم بین شورای عالی موصوف و قوای سه‌گانه در اتخاذ تصمیمات مشابه ضروری می‌نماید، خاصه آنکه به دلیل نبود مرجع نظارتی، شورای مزبور ممکن است از حدود صلاحیت خود خارج شود (الهام و میرمحمدی میبدی، ۱۳۹۲: ۱۷۵). به عبارت بهتر، حدود وظایف و اختیارات این شورا و نیز چگونگی اجرای تصمیمات آن در رابطه با بودجه کل کشور با ابهام مواجه می‌باشد. از یک سو به مصوبات شورا در این رابطه باید ترتیب اثر داده شود و چنانچه این شورا نظر بر افزایش یا کاهش بودجه بخشی از مسائل فرهنگی داشته باشد، این موضوع باید توسط قوای دیگر رعایت شود لیکن از طرف دیگر، مصرف اعتبارات با توجه به اصل ۵۳ قانون اساسی منوط به پیش‌بینی آن در قانون است لذا اختلاف صلاحیت در این حوزه مشهود بوده و افزایش یا کاهش بودجه بدون توجه به ضوابط مربوطه امکان‌پذیر نیست.

۵. نقش موثر تصمیمات شورای عالی امنیت ملی بر بودجه کل کشور

برابر اصل ۱۷۶ قانون اساسی، به منظور تأمین منافع ملی، پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی، "شورای عالی امنیت ملی" به ریاست رئیس‌جمهور با وظایف زیر تشکیل می‌شود:

* تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری؛

* هماهنگی نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی؛

* بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.

ترکیب اعضای تشکیل‌دهنده این شورا که از روسای قوای سه‌گانه و سایر مقامات کشوری، لشکری و اشخاص منتخب از سوی رهبری می‌باشد، حکایت از عدم تعلق این شورا به قوه خاصی دارد. به نحوی که رئیس‌جمهور با عضویت سایر افراد قوه مجریه (مسئول امور برنامه و بودجه و وزیر خارجه، کشور، اطلاعات و وزیر مربوط) در مجموع دارای ۶ رای از مجموع ۱۳ رای بوده و افراد منصوب یا منتخب از سوی رهبری نیز در مجموع دارای ۶ رأی می‌باشند و در نهایت با

رأی رئیس قوه مقننه، ۱۳ رای مزبور کامل می‌شود. لازم به ذکر است، هرچند در صورتی که حسب مورد، وزیر مربوط چند نفر از وزرا باشند، تعداد اعضا هیأت دولت متغیر خواهد بود لیکن در هر حال با توجه به اینکه به صراحت مقرر در ذیل اصل ۱۱۳ مزبور، چون مصوبات این شورا پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست لذا حضور تعداد بیشتری از اعضای کابینه نمی‌تواند تأثیر قابل توجهی بر قابلیت اجرای تصمیمات این شورا داشته باشد و به هر ترتیب، عدم تعلق این شورا به قوه خاصی محرز می‌باشد.

هرچند این شورا می‌تواند شوراهای فرعی نظیر شورای دفاع و امنیت داشته باشد و حدود وظایف و اختیارات این شوراها را قانون مصوب مجلس تعیین می‌نماید لیکن سایه سیاست‌های کلی نظام بر هر گونه جهت‌گیری شورای عالی امنیت ملی و مصوبات مجلس سنگینی می‌کند. وظایف و اختیارات شورای مذکور در رابطه با تعیین سیاست‌های دفاعی و امنیتی کشور و تشکیل آن با حضور روسای قوای سه‌گانه از یک سو و لازم‌الاجرا بودن مصوبات این شورا (پس از تأیید رهبری) به منزله امکان ورود شورای عالی امنیت ملی در کارویژه هر یک از قوای سه‌گانه و تصویب ضوابط لازم‌الاجرا با امکان نظارت می‌باشد.

یکی از وظایف این شورا، بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی، هماهنگی فعالیت‌های اقتصادی و ... در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی است. با توجه به اینکه ترکیب شورای مزبور در قانون اساسی به صورت فرابخشی مشخص شده و مصوبات آن پس از تأیید مقام معظم رهبری قابل اجرا می‌باشد لذا این شورا دارای ظرفیت‌های بالقوه‌ای در مراحل تدوین، تصویب و اجرای بودجه کل کشور بوده یا می‌تواند آن را تحت شعاع خود قرار دهد. بدیهی است چنانچه این شورا در رابطه با مراحل سه‌گانه مزبور (بالاخص تصویب احکام موردنظر در بودجه) مصوبات لازم‌الاجرائی داشته باشد نحوه حل این تعارض با فرایند تصویب بودجه از سوی مجلس شورای اسلامی قابل بررسی است. به نظر می‌رسد شورای مذکور در فرایند تصویب بودجه، امکان بهره‌گیری از توان مجلس شورای اسلامی و هدایت بودجه به موضوعات موردنظر خود را با توجه به وظایف و اختیارات این شورا دارا باشد. در این صورت مجلس شورای اسلامی در برابر مصوبات شورای مذکور منفعل خواهد بود خاصه آنکه به صراحت مقرر در انتهای این اصل، مصوبات شورا پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست و امکان توقف اجرای آن نیز جز با مصوبه شورای عالی امنیت ملی و سیر مراحل

قانونی مربوطه وجود ندارد.

۶. فرایند تصویب بودجه از منظر قوه مجریه

هر چند قوه مجریه وظیفه اجرای قوانین، مقررات و نیز تمشیت امور جامعه را در دستیابی به اهداف مقرر در قانون اساسی از جمله توسعه و پیشرفت کشور برعهده دارد و در مقدمه قانون اساسی به اهمیت ویژه آن در رابطه با اجرای قوانین و مقررات اسلامی جهت وصول به روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه اشاره شده است، مع الوصف با توجه به اصول قانون اساسی و قوانین عادی، این قوه در زمان بررسی و تصویب بودجه در مجلس از اختیار عمل چندانی برخوردار نمی‌باشد. البته قوه مجریه و بالاخص سازمان برنامه و بودجه در زمان بررسی لایحه بودجه در جلسات کمیسیون تلفیق و مجلس شورای اسلامی حضور داشته و به ارائه توضیحات مربوطه و دفاع از مواضع دولت اقدام می‌کند و تأثیر این موضوع بر روند تصویب قانون بودجه قابل انکار نیست لیکن تجربه نشان داده است چنانچه اراده اکثریت نمایندگان بر تصویب موضوعی باشد، این توضیحات و حضور دولت مانع از تصویب مصوبات نخواهد بود حتی اگر دولت با توضیحات کارشناسی بتواند غیر کارشناسی بودن موضوع مصوبه را اثبات کند. با توجه به این موضوع، قوه مقننه در وضعیتی برتر نسبت به قوه مجریه قرار دارد خاصه آنکه دولت، مرجعی برای اعتراض به تصمیمات غیر کارشناسی مجلس ندارد و با فقدان دادگاه نظارت بر اجرای قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران این فرآیند همچنان ادامه دارد. به‌رغم مطالب یاد شده، با توجه به اینکه تدوین بودجه برابر اصل ۵۲ قانون اساسی در قوه مجریه انجام می‌شود و تدوین مقدمه تصویب آن در قوه مقننه است، لذا ارائه توضیحاتی در این رابطه بی‌ارتباط با بحث حاضر نمی‌باشد.

قوه مجریه در ایران، یک رکنی است اما نه به شیوه نظام‌های ریاستی مانند امریکا که در آن رئیس‌جمهور، رئیس حکومت و کشور محسوب می‌شود بلکه در ایران اعمال قوه مجریه جز در اموری که قانون اساسی آنها را مستقیماً در اختیار رهبری قرار داده از طریق رئیس‌جمهور و وزرا است (اصل ۶۰). رهبر، قسمت مهم و عمده قدرت و اختیار حکومت در سه قوه را برعهده داشته و در رأس قوای سه‌گانه قرار دارد، لذا رهبری بخشی از قوه مجریه یا سایر قوا نمی‌باشد (اسدیان، ۱۳۹۳: ۷۹). در زمینه تدوین بودجه کل کشور، برابر اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه کل کشور پس

از تصویب دولت به صورت لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود. لازم به توضیح است از نظر فرآیند اجرایی، جمع‌بندی بودجه در دستگاه‌های اجرایی همه ساله از کوچکترین واحد دستگاه‌های اجرایی شروع می‌شود. تنظیم و تدوین لایحه بودجه خود مستلزم فرآیند تخصصی و پیچیده می‌باشد. به این منظور در قانون برنامه و بودجه (مصوب ۱۳۵۱) سازمان برنامه و بودجه ایجاد شد. این سازمان با بهره‌مندی از توان تخصصی، اقدامات لازم را جهت تهیه پیش‌نویس لایحه بودجه انجام می‌دهد. برابر قانون برنامه و بودجه، نهاد دیگری تحت عنوان شورای اقتصاد نیز پیش‌بینی شده که وظایف مختلفی را در راستای تدوین لایحه بودجه انجام می‌دهد. از جمله این وظایف، بررسی خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی، اظهار نظر نسبت به برنامه‌های عمرانی، تعیین خط‌مشی تنظیم بودجه کل کشور و بررسی بودجه کل کشور برای طرح در هیأت وزیران قابل ذکر است.

در ادامه حدود وظایف و اختیارات هر یک از ارکان قوه مجریه در فرآیند تصویب بودجه ارائه می‌شود:

الف- اختیارات ویژه رئیس جمهور

برابر اصل ۱۲۶ قانون اساسی؛ «رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد». اصل مذکور اداره دو موضوع مهم، یعنی برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی را که در تنظیم خط‌مشی و برنامه دولت تأثیر بسزایی دارند، بر عهده رئیس جمهور قرار داده است. لازم به ذکر است از نظر مطالعه تطبیقی، اصل مذکور در قوانین اساسی سایر کشورها دارای مشابه نمی‌باشد. از نظر پیشینه تاریخی نیز اصل یاد شده در اصلاحیه قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به عنوان اصل ۱۲۶ به قانون اساسی اضافه شده است. نحوه تدوین این اصل به نحوی است که اختیارات وسیعی در حوزه تدوین و اجرای بودجه به رئیس جمهور اعطاء می‌کند. با توجه به اینکه تدوین بودجه، مقدمه تصویب بودجه است، لذا رئیس جمهور برای تنظیم لایحه بودجه در هیأت دولت که ریاست آن را بر عهده دارد و نیز تقدیم آن به مجلس و همچنین معرفی نماینده دولت جهت دفاع از لایحه بودجه در مجلس، بر فرآیند تصویب این لایحه اثر قابل توجه دارد. لازم به ذکر است، برابر ماده ۳۷ آیین‌نامه داخلی هیأت دولت (مصوب ۱۳۶۸ هیأت وزیران، با اصلاحات بعدی) در

دفاع از لوایح بودجه سالیانه و اصلاحیه و متمم بودجه، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (در حال حاضر معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور) به عنوان نماینده دولت و هماهنگ‌کننده نظرات اعضای دولت صحبت می‌کند و انجام این امور را به نیابت از رئیس جمهور و هیأت وزیران برعهده دارد. علاوه بر این موضوع، رئیس جمهور می‌تواند در ارجاع بودجه مصوب مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام که مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته و در نهایت پس از بررسی مجدد در مجلس، نظر آن شورا تأمین نشده باشد، در فرآیند تصویب نهایی چنین بودجه‌ای موثر باشد. برابر ماده ۲۵ آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام (مصوب ۱۳۷۶)، «موضوعات به تشخیص مصلحت پس از طی مراحل زیر، قابل طرح در مجمع‌اند: مصوبه مجلس شورای اسلامی برای اظهارنظر به شورای نگهبان فرستاده می‌شود، شورای نگهبان چنانچه آن را خلاف موازین شرع یا قانون اساسی تشخیص دهد، نظر خود را به مجلس شورای اسلامی اعلام می‌کند. چنانچه مجلس شورای اسلامی بر نظر خود باقی بود و با اعلام رای، ضمن در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکرد و در نتیجه تعارض پیش آمد، مصوبه از طرف مجلس شورای اسلامی برای مجمع تشخیص مصلحت فرستاده می‌شود، رئیس جمهور نیز می‌تواند رسیدگی مصوبه را از مجمع بخواهد».

هر چند اصل ۱۲۶ صلاحیت و اختیار وسیعی در امور بودجه را به رئیس جمهور واگذار کرده است لیکن این اصل حداقل از چند جهت و به شرح ذیل محدود می‌شود:

- اختیار رئیس جمهور در این زمینه مطلق نیست و اصل ۱۲۶ نیز دارای ابهامات و ظرافت‌های خاص خود است (آقایی طوق و همکاران، ۱۳۸۹: ۲۰۸) لذا تدوین قانون مربوطه جهت اجرای اصل ۱۲۶ مورد نیاز می‌باشد.

- با توجه به ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، ایجاد هر گونه دستگاه اجرایی جدید در این رابطه از سوی قوه مجریه منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی است.

- تصویب بودجه کل کشور، نظارت بر اجرای بودجه و در نهایت تفریغ آن از کار ویژه‌های خاص قوه مقننه محسوب می‌شود.

- مستفاد از نظرات تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ و شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ

۱۳۷۸/۵/۲۴ شورای نگهبان، تغییر در ارقام بودجه و اصلاحات جزئی در قانون بودجه مصوب چنانچه موجب تغییر در ارقام کلان نشود، از سوی مجلس شورای اسلامی و به موجب طرح

نمایندگان امکانپذیر است.

- با توجه به اصل ۵۳ قانون اساسی^۱ مبنی بر رعایت اعتبارات مصوب، هرگونه جابه‌جایی و اجازه مصرف اعتبارات منوط به تصویب یا مجوز قانون‌گذار است. به عنوان نمونه، در ماده ۷ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۳ به سازمان برنامه و بودجه کشور اجازه داده شده تا به پیشنهاد دستگاه اجرایی ذریبط، جهت تأمین پیش پرداخت ریالی طرح‌هایی که از منابع تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) استفاده می‌کنند نسبت به جابه‌جایی اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و کاهش تا سقف ۳۰٪ اعتبار هر طرح در هر دستگاه و در قالب فصل ذریبط اقدام کند. همچنین در همین رابطه مفاد بند (ل) ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه، مبنی بر اجازه به دولت جهت جابه‌جایی بخشی از اعتبارات قابل توجه است.

۷. هیأت وزیران، محل تصویب لایحه بودجه و انجام تغییرات در قانون بودجه

برابر اصل ۷۴ قانون اساسی، کلیه لوایح دولت باید به تصویب هیأت وزیران برسد و لایحه بودجه نیز از این موضوع مستثنی نمی‌باشد. علاوه بر لایحه بودجه، هرگونه اصلاح قانون بودجه مصوب نیز چنانچه با تغییرات در ارقام کلان قانون بودجه همراه باشد، نیازمند تصویب هیأت وزیران و ارائه لایحه از سوی دولت است و انجام چنین مواردی به صورت ارائه طرح از سوی نمایندگان مجلس امکان‌پذیر نمی‌باشد.

با توجه به آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، لایحه بودجه از طریق رئیس جمهور یا نماینده وی تقدیم مجلس می‌شود. بدیهی است هرگونه تغییر در لایحه بودجه از سوی دولت منوط به طرح و تصویب در هیأت وزیران است. همچنین برابر آیین‌نامه داخلی هیأت دولت، هنگام طرح لوایح در مجلس شورای اسلامی، هیچ یک از نمایندگان دولت در موضع دفاع یا اظهار نظر حق اظهار مطلبی بر خلاف لایحه دولت را ندارند.

علاوه بر نقش هیأت وزیران در تصویب بودجه، قانون‌گذار به موجب قوانین مختلف، امکان تغییرات محدود در ارقام یا دستگاه اجرایی ذریبط (مواد ۷۹ و ۸۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت) و یا مدیریت بودجه حوادث غیرمترقبه (ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور) را برای هر یک از وزیران قائل شده

۱. اصل ۵۳: کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.

است.

علاوه بر موارد مزبور، شاید بتوان مهمترین نقش وزرا را در تغییر قانون بودجه که به نوعی مداخله قانونی در اصلاح بودجه مصوب می‌باشد، در قوانین جاری ملاحظه کرد. این اختیار در واقع بر مبنای اصل انعطاف‌پذیری بودجه که به منزله امکان ارائه متمم یا مکمل بودجه به مجلس یا جابه‌جایی اعتبارات از سوی قوه مجریه است (الفت‌پور و باقری، ۱۳۹۱: ۳۲-۳۳)، استوار می‌باشد. در این رابطه ماده ۷۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰) قابل ذکر است. به موجب این ماده؛ "افزایش اعتبار هزینه هر یک از برنامه‌ها و فصول هزینه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی منظور در قوانین بودجه سالانه، از محل کاهش دیگر برنامه‌ها و فصول هزینه دستگاه ذیربط، مشروط به آنکه در جمع اعتبارات هزینه‌ای آن دستگاه تغییری حاصل نشود، حداکثر تا ۳۰٪ به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرایی و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مجاز می‌باشد." همچنین برابر ماده ۸۰ همان قانون؛ «به دستگاه‌های اجرایی مرکزی اجازه داده می‌شود در موارد لزوم، حداکثر تا ۱۰٪ از اعتبارات هزینه‌ای مصوب خود را به ادارات تابعه در استان‌ها که مشمول نظام بودجه استانی هستند، اختصاص دهند و در این صورت اعتبارات مربوط در هر مورد بنا به پیشنهاد وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی مرکزی ذیربط توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از بودجه دستگاه اجرایی مذکور کسر و بر حسب برنامه و فصول هزینه به اعتبارات هزینه‌ای دستگاه اجرایی محلی مربوطه اضافه خواهد شد».

۸. سازمان برنامه و بودجه، از تنظیم لایحه بودجه تا تغییر بودجه مصوب

وظیفه اولیه تدوین بودجه در قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱) به سازمان برنامه و بودجه واگذار شده و تدوین بودجه نیز مقدمه تصویب بودجه است و موارد پیش‌گفته، دفاع از لایحه بودجه در مجلس و انجام برخی تغییرات در بودجه مصوب مجلس نیز در اختیار این سازمان بوده یا منوط به تأیید آن است. این سازمان در زمان بررسی لایحه بودجه در جلسات کمیسیون تلفیق و صحن مجلس شورای اسلامی حضور داشته و به ارائه توضیحات مربوطه و دفاع از مواضع دولت اقدام می‌کند و تأثیر این موضوع بر روند تصویب قانون بودجه، قابل انکار نیست. همچنین از دیگر تأثیرات حائز اهمیت حضور این سازمان در بررسی و تصویب بودجه، ارائه توضیحات لازم در زمان طرح پیشنهادات جدید یا اصلاحی نمایندگان در لایحه بودجه و تلاش در اقلان

نمایندگان در جلوگیری از تصویب موارد غیرمنطقی است. همچنین از دیگر تأثیرات حضور این سازمان در زمان تصویب بودجه، مفاد تبصره ۲ ماده ۲۱۳ قانون آیین داخلی مجلس به شرح ذیل قابل توجه می‌باشد؛ «پیشنهادات مربوط به حوزه‌های انتخابیه اعضای کمیسیون تلفیق جهت ایجاد ردیف جدید یا افزایش اعتبارات یا تغییر عنوان طرح‌ها در کمیسیون تلفیق بودجه ممنوع است. در صورتی که سازمان برنامه و بودجه کشور در حین رسیدگی به لایحه بودجه به صورت کتبی و رسمی اشتباه یا از قلم افتادگی موارد مربوط به حوزه‌های انتخابیه را تأیید کند، موضوع با دو سوم رأی کمیسیون تلفیق قابل تصویب است».

با توجه به موارد یاد شده، نقش و تأثیر غیرمستقیم این سازمان در رابطه با تصویب بودجه و تأثیر مستقیم آن بر تغییر بودجه مصوب مشاهده می‌شود. البته با توجه به اصل ۱۲۶ مذکور، رئیس جمهور ضرورتی بر واگذاری اداره امور برنامه و بودجه به این سازمان ندارد و می‌تواند آن را به دیگری واگذار کند.

۹. فرایند تصویب بودجه از منظر قوه مقننه، اختیارات و محدودیت‌ها

۹-۱. اختیارات محدود و نامحدود مجلس شورای اسلامی

توجه به اثر نهادها بر عملکرد اقتصادی، قدمت طولانی دارد و حتی *آدام اسمیت* نیز به تأثیر نهادها در توسعه کشورها واقف بود و زمانی که علت توسعه برخی از کشورها را با کشورهای دیگر بررسی می‌کرد، علت این توسعه را ماهیت قوانین و نهادهای آن می‌دانست. به تعبیر وی، برای پیشرفت صنعت، قوانین از زغال‌سنگ و چوب مهم‌تر عنوان شده است (نیکو نسبته، ۱۳۹۰: ۱۴۱). با توجه به این موضوع، نقش و تأثیر نهاد قانون‌گذاری در تصویب قانون بودجه مشهود می‌باشد. در حقوق داخلی، این نهاد قانون‌گذاری متشکل از مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان می‌باشد. برابر اصل ۵۸ قانون اساسی، اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد و مصوبات آن پس از تصویب و طی مراحل قانونی جهت اجرا به سایر قوا ابلاغ می‌شود. همچنین برابر اصل ۹۳ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد.

از دیدگاه تاریخی نیز بودجه و بودجه‌ریزی دارای روابط اساسی با پارلمان است به نحوی که انگیزه اولیه تشکیل پارلمان جلوگیری از تعدی‌های مالیاتی و تنظیم روابط مالی دولت و مردم بوده است. با توجه به نقش و جایگاه پارلمان در برقراری ارتباط بین دولت و پرداخت کنندگان مالیات،

ارزیابی انتخاب‌های دولت و انطباق آن با منافع ملی، نقد انتخاب‌های دولت، تقویت نظام نظارت و پاسخگویی در اجرای بودجه و... حضور پارلمان در فرایند تصویب و اجرای بودجه قابل درک است. در این رابطه دو مقوله حقوق و حدود مجلس در تصویب بودجه قابل بررسی می‌باشد که در این مجال فرصتی برای ارائه مفصل آنها وجود ندارد (شیرازی‌نژاد، ۱۳۸۶: ۶۹-۷۲). لازم به توضیح است، حدود اختیارات قانونی قوه مقننه در تغییر و اصلاح بودجه پیشنهادی دولت که در کشورهای مختلف متفاوت می‌باشد، به شرح ذیل است (کردبچه، ۱۳۸۵: ۲۹-۳۰):

الف- اختیارات نامحدود؛ که به منزله امکان تغییر کامل درآمدها و هزینه‌ها در لایحه بودجه بدون مشورت با قوه مجریه است.

ب- اختیارات محدود؛ اختیار تغییر ارقام بودجه در قوه مقننه در محدوده مشخصی قرار دارد. هرچند برخی معتقدند انجام تغییرات لایحه بودجه در مجلس هیچ‌گونه حد و مرزی ندارد (کردبچه، ۱۳۸۵: ۶۲)، لیکن به نظر می‌رسد نحوه تصویب قانون بودجه سنواتی در ایران با توجه به اصول قانون اساسی و تفاسیر شورای نگهبان در این محدوده قرار دارد که در ذیل بیان می‌شود.

در حقوق اساسی ایران، عدم اختیار مجلس و یا اختیارات نامحدود آن در تغییر لایحه بودجه نمی‌تواند مورد قبول واقع شود (نجفی‌خواه و برزگر خسروی، ۱۳۹۳: ۳۲) زیرا از یک طرف برابر اصل ۵۲ قانون اساسی، صلاحیت بررسی لایحه بودجه به مجلس واگذار شده و مجلس نیز در عمل، دخل و تصرفات زیادی در آن انجام می‌دهد. برخی معتقدند برای بودجه‌ای که نمایندگان مجلس در آن تغییرات گسترده اعمال کرده‌اند، رئیس‌جمهور را نمی‌توان مسئول شناخت، پس تغییرات باید به گونه‌ای باشد که بیان‌کننده سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی قوه مجریه باشد تا امکان پاسخگویی رئیس‌جمهور در این زمینه فراهم باشد (فاضلی‌نژاد، ۱۳۹۲: ۷۵۴). از طرف دیگر با توجه به اینکه صلاحیت مجلس در قانون‌گذاری و تصویب بودجه کل کشور منوط به رعایت حدود مقرر در قانون اساسی است (اصل ۷۱) و از جمله این حدود، رعایت موازین شرعی و اصول قانون اساسی (اصل ۷۲)، استقلال قوا (اصل ۵۷) و... می‌باشد لذا در حقوق اساسی ایران، الگوی اختیارات محدود قابل پذیرش به نظر می‌رسد به نحوی که مجلس با رعایت اصول و ضوابط مقرر در قانون اساسی، امکان تغییر لایحه بودجه را دارد.

برخی از این محدودیت‌ها به شرح ذیل قابل ذکر است:

• الزام به رعایت صلاحیت سایر قوا و نهادهای مقرر در قانون اساسی. به عنوان نمونه در زمینه

مسائل بودجه رعایت اصول ۵۲ و ۱۲۶ قانون اساسی و سایر صلاحیت‌های قوه مجریه به شرح پیش گفته لازم است؛

• عدم امکان تصویب قوانین مغایر با مذهب رسمی کشور و اصول قانون اساسی؛
• عدم امکان تفویض قانون‌گذاری به استثنای تفویض قانون‌گذاری آزمایشی به کمیسیون‌های داخلی و واگذاری تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، موسسات دولتی و وابسته به دولت، به قوه مجریه (اسدیان، ۱۳۹۳: ۶۲-۶۴)؛

• برابر اصل ۵۲ قانون اساسی، امکان ارائه طرح در رابطه با بودجه کل کشور از سوی مجلس وجود ندارد. همچنین برابر نظرات تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ و شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ شورای نگهبان، تغییر در ارقام مندرج در بودجه، به نحوی که در بودجه کل کشور تاثیر بگذارد از طریق طرح نمایندگان میسر نمی‌باشد. لذا بودجه کل کشور و متمم آن و اصلاحات مربوطه در غیر موارد تغییر در ارقام بودجه می‌بایست به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم شود؛

• از دیگر محدودیت‌های مجلس در این رابطه، توجه به سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام رهبری است. این سیاست‌ها که در بخش‌های مختلف موضوعی تهیه و ابلاغ شده است در فرایند تصویب بودجه نیز موثر است؛

• علاوه بر موارد مذکور، در زمینه تصویب مقررات مالی عمومی، توجه به محدودیت مجلس در اصل ۷۵ قانون اساسی لازم است. برابر این اصل؛ «طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد». با توجه به این موضوع، محدودیت مجلس در افزایش هزینه‌های کل در اصل ۷۵ قانون اساسی تصریح شده است. این اصل از موارد استثنای صلاحیت عام مجلس در قانون‌گذاری است (حسینی و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۴۱). اصل مذکور در واقع تصریح به لزوم حفظ توازن بودجه است و توازن بودجه به معنی مساوی بودن هزینه‌ها با درآمدها پیش‌بینی شده است (حسینی و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۴۶). مع‌الوصف، به رغم مفاد این اصل، برابر نظریه مشورتی شماره ۵۵۹۹ مورخ ۶۴/۱۲/۷ شورای نگهبان اصل ۷۵ قانون اساسی ناظر به پیشنهادها و نمایندگان در لایحه بودجه نمی‌شود. به عبارت دیگر، در زمان بررسی لایحه بودجه امکان ارائه

پیشنهاداتی که منجر به افزایش هزینه‌های دولت و یا کاهش درآمدهای عمومی شود و نحوه جبران این افزایش یا کاهش نیز معلوم نشده باشد، وجود دارد. مشروط بر اینکه حجم این پیشنهادات در عمل، منتهی به تبدیل لایحه بودجه به طرح نمایندگان نشود و نیز موجب تغییر در ارقام بودجه به نحوی که بر کل بودجه تأثیر بگذارد، نگردد. هرچند نظریه شورای نگهبان در این زمینه به صورت مشورتی است لیکن حکایت از برداشت شورای نگهبان از اصل ۷۵ قانون اساسی را دارد که به موجب آن نمایندگان می‌توانند هرگونه پیشنهاد یا اصلاحی را در مرحله رسیدگی به لایحه بودجه ارائه دهند، حتی اگر به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی منجر شود. به عبارت دیگر، شورای نگهبان با خارج کردن پیشنهادات نمایندگان در مرحله رسیدگی به بودجه از شمول اصل ۷۵، زمینه را برای عدم توازن بودجه و حتی برهم خوردن تعادل و توازن قوا (به سود قوه مقننه) فراهم کرده است (حسینی و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۴۹).

البته نظر شورای نگهبان در رابطه با الزام مجلس به رعایت مفاد اصل ۷۵ قانون اساسی در سایر طرح‌ها و لوایح به شرح ذیل قابل توجه است. در ضمن، با عنایت به اطلاق اصل ۷۵ مزبور، تعمیم این نظریه تفسیری به بررسی بودجه نیز مبتنی بر موازین حقوقی به نظر رسیده و مورد انتظار است. برابر نظریه تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۹۱/۱۲/۲۳ شورای نگهبان؛ «۱- درج عبارت «از محل صرفه‌جویی» به نحو مطلق، برای مدت نامحدود و بدون تعیین محل و همچنین درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنواتی» بدون تأمین منابع و نیز درج عبارت‌های «از محل اعتبارات مصوب مربوط» و «از محل اعتبارات مصوب دستگاه» اگر مستلزم بار مالی جدید بوده، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید مذکور در اصل ۷۵ قانون اساسی محسوب نمی‌شود. ۲- ... «معلوم نشدن طریق کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید» با توجه به اینکه اصل طرح یا پیشنهاد به صراحت اصل ۷۵ قانون اساسی قابل طرح در مجلس نبوده بنابراین قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نمی‌باشد».

۱۰. نقش کلیدی شورای نگهبان

برابر اصول ۴ و ۹۱ قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات و از جمله مقررات مالی و اقتصادی نباید مغایر با موازین شرعی و قانون اساسی باشد و تشخیص این موضوع، نیز بر عهده فقهای شورای نگهبان می‌باشد. همانگونه که عنوان شد، قوه مقننه ایران متشکل از دو رکن؛ مجلس

شورای اسلامی و شورای نگهبان است. به نحوی که براساس اصل ۹۳ این قانون، مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد (مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب ۶ نفر از حقوقدانان اعضای شورای نگهبان). از مطالعه اختیارات شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی در فرآیند تدوین بودجه ملاحظه می‌شود که قوه مقننه دارای اختیارات نسبتاً قابل توجه در این زمینه می‌باشد، به نحوی که نه تنها سرنوشت لوایح بودجه در اختیار این قوه است بلکه این قوه نیز به نحو مستقیم یا غیرمستقیم امکان اثرگذاری بر لوایح بودجه، تغییر آن در مجلس و نیز اصلاح قوانین بودجه از طریق ارائه طرح‌های قانونی را دارد که قابل چشم‌پوشی نیست. از سوی دیگر وظایف قوه مجریه در قانون اساسی به نحو وسیع و شامل ارائه بسیاری از کالاهای و خدمات عمومی دیده شده است که انجام همه آنها مستلزم وجود اعتبار کافی است. اهمیت این موضوع زمانی آشکارتر می‌شود که رئیس جمهور در انجام وظایف خود در برابر رهبری، مجلس و مردم، مسئول و پاسخگو می‌باشد لذا این مسئولیت مستلزم وجود اختیارات مالی لازم است و با سازوکار موجود در قانون اساسی و امکان دست‌اندازی و تغییر در لوایح بودجه و یا اصلاح و تغییر قوانین بودجه توسط مجلس، این تعادل و توازن بین قوای مجریه و مقننه با توجه به وظایف آنها دیده نمی‌شود. از سوی دیگر با نظر به نقش شورای نگهبان در تفسیر اصول قانون اساسی و فقدان مرجعی نظیر دادگاه قانون اساسی در حقوق اساسی ایران، امکان کنترل و بازبینی اقدامات قوه مقننه توسط قوه مجریه وجود ندارد و این نقاط ضعف، موجب بروز اختلافات متعدد بین دو قوه و مخصوصاً قوه مجریه در اعتراض به مصوبات و اقدامات قوه مقننه شده است لیکن با فقدان دادگاه قانون اساسی اغلب این اعتراضات و ایرادات منتهی به نتیجه مطلوب نشده است.

به عبارت دیگر، وظایف و اختیارات شورای نگهبان در اعلام مطابقت یا عدم مطابقت بودجه مصوب با موازین شرعی و قانون اساسی از یک سو و نظرات تفسیری این شورا از اصول قانون اساسی نظیر اصول ۵۲، ۷۵ و ... نقش مهم و موثری بر نحوه تصویب بودجه کل کشور دارد. به گونه‌ای که به نظر می‌رسد نظرات نهایی این شورا تکلیف بودجه کل کشور را مشخص می‌کند و امکان هرگونه ایراد یا اعتراض بر نظرات این شورا نیز به موجب اصول قانون اساسی و در شرایط معمولی میسر نمی‌باشد.

۱۱. تأثیر محدود قوه قضائیه در فرایند تصویب بودجه

حدود وظایف و اختیارات قوه قضائیه در اصل ۱۵۶ قانون اساسی مشخص شده است. در رابطه با فرایند تصویب بودجه، به نظر این قوه نقش چندانی به غیر از ارائه بودجه و احکام پیشنهادی خود به قوه مجریه جهت درج در لایحه بودجه کل کشور ندارد. البته این قوه از طریق رسیدگی حقوقی یا کیفری در محاکم ذیربط و دیوان عدالت اداری، در فرایند اجرای بودجه و نظارت بر آن موثر است. یکی از موارد حائز اهمیت و تأثیرگذار بر منابع مالی دستگاه‌های اجرایی، صدور آرای متعدد از محاکم و شعب دیوان عدالت اداری و بالاخص صدور آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است. به عنوان نمونه رأی شماره ۱۵۰۷-۱۵۵۱ مورخ ۸۶/۱۲/۲۶ هیأت عمومی دیوان مبنی بر لزوم رعایت تناسب بین افزایش حقوق کارکنان شاغل و بازنشسته با نرخ تورم و ابطال مصوبه هیأت دولت و الزام به رعایت تناسب مزبور قابل توجه است. چنین آرای قطعاً دارای بار مالی قابل توجه برای دولت می‌باشد و چنانچه مطالبات اشخاص از دولت که در اثر صدور آرای مزبور حاصل می‌شود، فراگیر شده و تبدیل به خواسته عمومی شود. در این صورت قوه مقننه در جهت پاسخگویی به این نیاز مردمی، چاره‌ای جز تصویب اعتبار لازم در قانون بودجه را ندارد.

علاوه بر این موضوع، با توجه به اینکه ۶ نفر از اعضا حقوقدان شورای نگهبان به پیشنهاد رئیس قوه قضائیه انتخاب می‌شوند (اصل ۹۱) و این شورا مرجع تأیید بودجه مصوب است لذا حضور این عده افراد در شورای نگهبان که در واقع مرتبط با قوه قضائیه هستند، از جمله موارد اثرگذاری این قوه در فرآیند تصویب بودجه محسوب می‌شود. با توجه به موارد فوق، اثرات مستقیم و غیرمستقیم قوه قضائیه در رسیدگی و تصویب بودجه توسط مجلس شورای اسلامی، به شرح ذیل قابل عنوان می‌باشد:

- الف- پیشنهاد بودجه قوه قضائیه مربوط به این قوه می‌باشد لذا امکان حضور در مجلس شورای اسلامی جهت پیگیری این موضوع و ارائه توضیحات و دفاعیات لازم وجود دارد؛
- ب- اجرا آرای صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، هیأت عمومی دیوان عالی کشور و آرای سایر محاکم که در رابطه با دستگاه‌های اجرایی است و مستلزم تأمین اعتبار لازم در قانون بودجه کل کشور است، در عمل مجلس را ناگزیر از تصویب بودجه موردنظر می‌کند؛
- ج- بودجه مصوب از سوی مجلس باید جهت تأیید به شورای نگهبان ارسال شود. با توجه به اینکه ۶ نفر از اعضا حقوقدان این شورا به پیشنهاد قوه قضائیه انتخاب می‌شوند لذا حضور این افراد

در شورای نگهبان که در واقع به نحوی مرتبط با ریاست قوه قضائیه هستند در فرآیند تصویب بودجه تأثیر بسزایی دارد.

۱۲. نتیجه‌گیری

۱- همانگونه که ملاحظه شد، با توجه به اصل ۵۷ قانون اساسی و اشراف ولایت مطلقه فقیه بر عملکرد قوای سه‌گانه، تفکیک قوای مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تفکیک قوای مورد نظر منتسکیو متفاوت است و این تفاوت در حدود اختیارات هر یک از قوا و نحوه انجام کارویژه آنها موثر می‌باشد. از جمله تأثیر این شیوه تفکیک قوا، در موضوع تصویب بودجه کل کشور می‌باشد. در اثبات فرضیه اول این نوشتار، صرف نظر از اختیارات ولایت مطلقه فقیه در این خصوص، تعادل و توازن موجود بین قوا به نفع قوه مقننه و به صورت خاص به نفع شورای نگهبان برقرار شده است.

هر چند شاید در نگاه اولیه به اصول ۵۲ و ۱۲۶ قانون اساسی به نظر می‌رسد که کفه ترازوی تصویب بودجه با اختیارات گسترده رئیس‌جمهور در زمینه تهیه، تصویب و اجرا بودجه (بالاخص با توجه به فنی و تخصصی بودن مباحث بودجه و عدم وجود توان کافی کارشناسی در مجلس) به نفع قوه مجریه سنگینی می‌کند، لیکن با عنایت به دورکنی بودن مجلس شورای اسلامی و نقش و تأثیر شورای نگهبان بر تصویب بودجه و اینکه مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی و موازین شرعی بر عهده این نهاد است و تصمیمات اتخاذ شده از سوی این شورا نیز غالباً قطعی بوده و امکان اعتراض به آن وجود ندارد. لذا در واقع کفه اختیارات به نفع قوه مقننه سنگینی می‌کند. هر چند در صورت وقوع اختلافاتی که از طریق عادی قابل حل نباشد، موضوع از طریق ساز و کار مندرج در اصل ۱۱۰ قانون اساسی و از طریق رهبری قابل فیصله است اما این موضوع از حدود اختیارات شورای نگهبان نمی‌گاهد و همچنان شورای مذکور به‌عنوان بخشی از قوه مقننه در این زمینه صائب نظر است. خاصه آنکه تغییرات گسترده مجلس در لایحه بودجه کل کشور نیز نهایتاً از طریق شورای نگهبان مورد بررسی قرار گرفته و مغایرت یا عدم مغایرت آن با قانون اساسی و موازین شرعی اعلام می‌شود. نکته قابل توجه دیگر، نظریات تفسیری شورای نگهبان از اصول قانون اساسی از جمله اصول ۵۲ و ۷۵ است که موید نفوذ هر چه بیشتر این شورا در تصویب قانون بودجه سنواتی و سایر قوانین مرتبط است. همچنین برابر قانون تشکیلات و آیین

دادرسی دیوان عدالت اداری در صورت طرح شکایت، مبنی بر مغایرت تصویب نامه‌های دولت با موازین شرعی نظر این شورا برای دیوان مزبور صائب می‌باشد. برابر تبصره ۲ ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲): «هرگاه مصوبه مورد شکایت به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی لازم‌الاتباع است».

از سوی دیگر با توجه به تخصصی بودن مباحث بودجه و لزوم بررسی دقیق و اظهارنظر کارشناسی از یک سو و عدم تخصص غالب نمایندگان مجلس در مسائل بودجه و بخشی‌نگری به مسائل مالی که بیشتر محدود به حوزه‌های انتخاباتی آنها است و نه کل کشور، و همچنین با توجه به اینکه شورای نگهبان، به‌عنوان یک مرجع فنی و تخصصی مالی در مراحل تصویب بودجه کل کشور نیست، لذا لازم است تعادل لازم در نحوه اختیارات قوه مجریه در تصویب بودجه با رعایت ملاحظات و سیاست‌های دولت در اداره کل کشور ایجاد شود.

در بحث قوه قضائیه نیز ملاحظه شد که قوه مذکور فعالیت خاصی در زمینه تصویب بودجه ندارد و در واقع هیچ‌گونه اختیاری در این رابطه در نزد این قوه موجود نیست.

۲- در رابطه با اثبات فرضیه دوم نیز همانگونه که بررسی شد، سایر ارگان‌ها و نهادهای مندرج در قانون اساسی؛ نظیر شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز دارای نقش قابل توجه یا امکان تأثیرگذاری در زمینه تصویب بودجه یا اتخاذ تصمیمات موثر بر بودجه کل کشور هستند که در این خصوص تعیین قلمرو اختیارات برخی از این نهادها لازم و ضروری به نظر می‌رسد.

در خاتمه، با توجه به موارد یاد شده، به نظر تصویب سیاست‌های کلی نظام در فرایند تصویب و اجرای بودجه کل کشور و مشخص نمودن حدود وظایف و اختیارات هر یک از قوای سه‌گانه، سایر ارکان و نهادهای مقرر در قانون اساسی با رویکرد برقراری توازن و تعادل لازم بین قوا از یک سو و نیز تصویب قانون مربوط به فرایند مذکور از سوی دیگر، امکان برون‌رفت از وضع موجود را میسر می‌سازد.

منابع

الف - کتاب‌ها

- اسدیان، احمد، (۱۳۹۳)، *تحولات تفکیک قوا*، چاپ دوم، تهران: انتشارات مجد.
- آقای طوق، مسلم، فریادی، مسعود، مشهدی، علی، شمس، عرفان، (۱۳۸۹)، *مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول، تهران: انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی رئیس جمهور.
- الفت پور، نادعلی و باقری زرین قبائی، حسین، (۱۳۹۱)، *قانون برنامه و بودجه در نظم نوین حقوقی*، چاپ اول، تهران: انتشارات معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور.
- بوشهری، جعفر، (۱۳۷۶)، *حقوق اساسی*، چاپ اول جدید، تهران: انتشارات گنج دانش.
- پناهی، علی، (۱۳۸۶)، *بودجه ریزی عملیاتی در نظریه و عمل*، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- توکلی، محمد، (۱۳۹۰)، *بیست و دو فرمان حکومتی در کارآمدی نظام جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- شبیری نژاد، علی اکبر، (۱۳۸۶)، *بودجه ریزی در ایران*، حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه (مبانی نظری و الگوی پیشنهادی)، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- فاضلی نژاد، جواد، (۱۳۹۲)، *فرآیند تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی در؛ (مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران)*، چاپ اول، تهران: اداره چاپ و انتشار معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
- کردبچه، محمد، (۱۳۸۵)، *نظام بودجه ریزی*، چاپ اول، تهران: سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
- موسی زاده، رضا، (۱۳۸۹)، *مالیه عمومی*، چاپ هشتم، تهران: انتشارات بنیاد حقوقی میزان.

ب- مقاله ها

- الهام، غلامحسین، میرمحمدی میبدی، سیدمصطفی، (۱۳۹۲)، «بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام»، *پژوهش نامه حقوق اسلامی*، بهار و تابستان، شماره ۱.
- پناهی، علی، (۱۳۸۴)، «بودجه ریزی عملیاتی (مفاهیم و الزامات)»، *مجله علوم سیاسی*، مجلس و راهبرد، تابستان، شماره ۴۷.
- حسینی، سیدمحمد رضا، فاتحی زاده، محسن، تهرانی، ایمان، (۱۳۹۱)، «اصل ۷۵ قانون اساسی و اختیارات قوه مقننه در بودجه ریزی»، *فصلنامه مجلس و راهبرد*، تابستان، شماره ۷۰.

- سلیمی، عبدالحکیم، (۱۳۹۰)، «ماهیت نظارت رهبری از منظر قانون اساسی»، فصلنامه معرفت حقوقی، پاییز، شماره ۱.
- نجفی خواه، محسن، برزگر خسروی، محمد، (۱۳۹۳)، «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه»، فصلنامه برنامه ریزی و بودجه، تابستان، شماره ۲.
- نیکونستی، علی، (۱۳۹۰)، «حکمرانی و توسعه: گذشته، حال، آینده»، فصلنامه برنامه ریزی و بودجه، زمستان، شماره ۴.

Archive of SID