

تحلیل حقوقی بودجه‌ریزی در نظام جمهوری اسلامی ایران

عنوان پژوهش

ضوابط حاکم بر تغییر قانون بودجه

شماره مسلسل: ۱۳۹۹۰۰۱۳

تاریخ: ۱۳۹۹/۱۲/۰۴



شناسنامه

عنوان:

تحلیل حقوقی بودجه‌ریزی در نظام جمهوری اسلامی ایران

ضوابط حاکم بر تغییر قانون بودجه

نویسندگان:

محمدصادق فراهانی و کمال کدخدامرادی

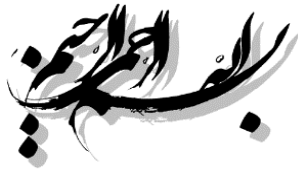
ناظر علمی:

دکتر علی فتاحی زعفرندی

شماره مسلسل: ۱۳۹۹۰۰۱۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۲/۰۴

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

خلاصه مدیریتی.....	۲
مقدمه.....	۳
۱. تغییر بودجه از سوی دولت.....	۵
۱-۱. احکام پیش‌بینی شده در قانون تنظیم، قانون الحاق (۱) و قانون الحاق (۲).....	۶
۱-۲. پیش‌بینی ردیف‌های متمرکز بودجه برای هزینه‌های پیش‌بینی نشده در قوانین بودجه.....	۱۱
۲. تغییر بودجه از سوی مجلس.....	۱۲
۲-۱. مؤلفه‌های قابل تغییر در قانون بودجه.....	۱۳
۲-۲. ضوابط حاکم بر تغییر قانون بودجه.....	۱۵
۲-۲-۱. ممنوعیت اعمال اصلاحات منتهی به تغییر سقف بودجه... ۱۵	
۲-۲-۲. ممنوعیت اعمال اصلاحات منتهی به تغییر شاخص بودجه... ۱۸	
جمع‌بندی.....	۲۲
منابع.....	۲۴

خلاصه مدیریتی

ماهیت تخمینی اعتبارات مندرج در قانون بودجه از یک سو و تغییر اوضاع و احوال اقتصادی کشور در بازه‌ی یک‌ساله‌ی اجرای بودجه از سوی دیگر، اعمال تغییرات در قانون بودجه در قالب اصلاحیه و متمم را به امری گریزناپذیر در نظام‌های حقوقی بدل می‌نماید. این مسأله که از آن به اصل «انعطاف‌پذیری بودجه» یاد می‌شود، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران از دو مسیر «اعمال تغییرات از سوی دولت» و «اعمال تغییرات از سوی مجلس» به وقوع می‌پیوندد. پژوهش پیش‌رو در مقام پاسخگویی به این سؤال است که حدود و ضوابط حاکم بر اعمال هر یک از این تغییرات، واجد چه مختصاتی است؟ مطابق با یافته‌های پژوهش حاضر مشخص شد که در نظام حقوقی ایران و به موجب قوانین مربوطه، ضوابط حاکم بر اعمال تغییرات از سوی دولت از جمله «موضوعات قابل تغییر»، «تشریفات تغییرات»، «میزان مجاز برای تغییر» و «نوع تغییرات به لحاظ کاهشی یا افزایشی بودن» تا حد قابل توجهی مشخص شده‌اند، اما قانونگذار ضوابط حاکم بر اعمال تغییرات توسط مجلس شورای اسلامی را تعیین نکرده است. این مسأله، زمینه‌ی صدور نظریه‌های تفسیری از سوی شورای نگهبان را فراهم کرده است تا در آنها ضوابط حاکم بر اعمال تغییرات از سوی مجلس همچون «ممنوعیت اعمال اصلاحات منتهی به تغییر سقف بودجه» و «ممنوعیت اعمال اصلاحات منتهی به تغییر شاکله بودجه» را مورد اشاره قرار دهد. به نظر می‌رسد ضوابط مذکور، وافی به مقصود نبوده و نظام حقوقی نیازمند تعیین ضوابط ایجابی در این خصوص است.

مقدمه

پیرو گزاره‌ی پایانی اصل ۵۲ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «... هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود»، نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، فرآیند تغییر در قانون بودجه را از دو مسیر «اصلاح» و «تتمیم» بودجه سامان داده است که وقوع هر دو قسم مذکور ممکن است به صورت «مستقیم» و از رهگذر تصویب اصلاح یا متمم خود قانون بودجه رخ دهد یا به صورت «غیرمستقیم» و در قالب وضع قانونی غیر از قانون بودجه صورت گیرد که تصویب آن عملاً آثاری چون اصلاح یا متمم بودجه‌ی سال جاری را در پی خواهد داشت.

منظور از «اصلاح بودجه» تغییر و جابجایی در برنامه‌ها و فصول هزینه‌ی دستگاه‌های اجرایی، بدون ایجاد تغییر در جمع اعتبارات مصوب دستگاه است.^۱ چنان که پیدا است، چنین اصلاحاتی موجب تغییرات گسترده و چشم‌گیر در قانون بودجه نخواهد شد و - همان‌طور که در ادامه اشاره خواهد شد - مطابق با ضوابط کنونی، اعمال آن، هم از سوی دولت و هم از سوی مجلس امکان‌پذیر است. حال در صورتی که طی سال مالی، ضرورتی ایجاب نماید تا تغییرات محسوسی در اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا مالی دستگاه‌های اجرایی به عمل آید، به نحوی که از طریق اصلاح بودجه قابل جبران نبوده و مستلزم تغییر در سقف اعتبارات و هزینه‌های بودجه باشد، متمم بودجه

به تصویب خواهد رسید.^۲ علل تقدیم لایحه‌ی متمم بودجه غالباً ناشی از هزینه‌های پیش‌بینی نشده‌ای است که از یک سو به هنگام تقدیم لایحه‌ی بودجه به مجلس قابل پیش‌بینی نبوده است و از سوی دیگر ظرفیت ابزار «اصلاح بودجه» کمتر از آن است که بتواند اعمال این حجم از تغییرات را کفاف دهد. از مصادیق این هزینه‌ها می‌توان به وقوع خسارات ناشی از خشکسالی و سرمازدگی در سال ۱۳۸۷، وقوع جنگ تحمیلی در شهریور ۱۳۵۹ و وجود درآمدهای پیش‌بینی نشده مانند افزایش درآمد نفت در سال ۱۳۵۳ که منتهی به لایحه متمم بودجه شدند، اشاره کرد.

در چنین حالتی بر خلاف روش پیشین، اعمال تغییرات منحصرأ از طریق لایحه‌ی تقدیمی دولت امکان‌پذیر است و مجلس شورای اسلامی مستند به نظریه‌ی تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ شورای نگهبان^۳ فاقد صلاحیت ابتکار متمم بودجه در قالب طرح است.

شورای نگهبان در نظر شماره ۳۸۸۸/۱۰۲/۹۶ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۹ در خصوص «طرح اصلاح قانون

۱. فرزیب، علیرضا، بودجه‌ریزی کاربردی در ایران، تهران، شرکت تعاونی کارآفرینان فرهنگ و هنر، ۱۳۸۷، ص ۶۸۰.

۲. همان، ص ۲۸۲.

۳. نظریه‌ی تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ شورای نگهبان: «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.»

بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور» نیز افزایش «سقف بودجه کل کشور» را به منزله «متمم بودجه» قلمداد کرده و در این زمینه مقرر می‌دارد:

«جزء ۴ بند (د) ماده واحده، چون منجر به افزایش «سقف بودجه کل کشور» به میزان «هفت هزار میلیارد (۷/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال» می‌گردد به منزله «متمم بودجه» بوده که بنا بر بند (۲) نظریه تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ این شورا از اصل ۵۲ قانون اساسی، تصویب آن از طریق «طرح قانونی» جایز نیست و باید به موجب «لایحه» مطرح و تصویب شود و لذا حکم این جزء، با عنایت به نظریه تفسیری مذکور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.»

با مشخص شدن مفهوم هر یک از اقسام اعمال تغییرات در قانون بودجه (اصلاح و تمیم)، این سؤال مطرح می‌شود که حدود و ضوابط حاکم بر اعمال تغییرات در قانون بودجه اعم از اصلاح و تمیم چیست و دولت و مجلس تا چه اندازه حق دخل و تصرف در قانون بودجه‌ی سال جاری را دارند. به منظور پاسخگویی به این سؤال و در ادامه‌ی نوشتار به شرح و بررسی ضوابط حاکم بر «تغییر بودجه از سوی دولت» (بخش نخست) و «تغییر بودجه از سوی مجلس» (بخش دوم) خواهیم پرداخت.

۱. تغییر بودجه از سوی دولت

از آنجایی که اعتبارات بودجه‌ی کل کشور جنبه‌ی پیش‌بینی دارد و در مرحله‌ی اجرای بودجه عملاً ممکن است دستگاه‌ها با مشکلاتی در خصوص اعتبارات مصوب مواجه شوند به نحوی که در برخی موارد کمبود اعتبار و در موارد دیگری مازاد اعتبار وجود داشته باشد، قانون‌گذار با پذیرش اصل انعطاف‌پذیری بودجه اجازه داده است که در موارد محدودی، بدون نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی و با رعایت تشریفات و شرایط خاصی، در ارقام اعتبارات دستگاه‌ها تغییر و انتقال صورت گیرد و درصدی از اعتبار فصل یا ماده‌ای کسر و به اعتبار فصل یا ماده‌ی دیگری اضافه شود، مشروط بر این که سقف اعتبارات تغییر نیابد.^۱ آنچه در این بین از اهمیت بسزایی برخوردار است، رعایت دقیق موازین و تشریفات قانونی است؛ چرا که هر گونه دخل و تصرف و جابجایی در اعتبارات مصوب، بدون رعایت موازین قانونی تخلف و جرم محسوب می‌شود.^۲

در حال حاضر در نظام حقوقی ایران، انعطاف‌پذیری بودجه به دو روش زیر امکان‌پذیر است:

۱. رستمی، ولی، مالیه عمومی، تهران: میزان، ۱۳۹۰، صص ۲۲۱-۲۲۲.

۲. در همین راستا ماده ۵۹۸ کتاب تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ مقرر می‌دارد:

«هر یک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان‌ها یا شوراها و یا شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و دیوان محاسبات و مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه قضائی و به طور کلی اعضاء و کارکنان قوای سه گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیررسمی و جوه نقدی یا مطالبات یا حوالجات یا سهام و سایر اسناد و اوراق بهادار یا سایر اموال متعلق به هر یک از سازمان‌ها و مؤسسات فوق‌الذکر یا اشخاصی که بر حسب وظیفه به آنها سپرده شده است را مورد استفاده غیر مجاز قرار دهد بدون آنکه قصد تملک آنها را به نفع خود یا دیگری داشته باشد، متصرف غیر قانونی محسوب و علاوه بر جبران خسارات وارده و پرداخت اجرت‌المثل به شلاق تا (۷۴) ضربه محکوم می‌شود و در صورتی که منتفع شده باشد علاوه بر مجازات مذکور به جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی محکوم خواهد شد و همچنین است در صورتی که به علت اهمال یا تفریط موجب تضییع اموال و جوه دولتی گردد و یا آن را به مصارفی برساند که در قانون اعتباری برای آن منظور نشده یا در غیر مورد معین یا زائد بر اعتبار مصرف نموده باشد.»

نخست، از طریق احکام مندرج در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷، قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۵ و قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴.

دوم، پیش‌بینی ردیف‌های متمرکز بودجه برای هزینه‌های پیش‌بینی نشده در قوانین بودجه.

نکته‌ی قابل توجه آن که پیش از تصویب قوانین مذکور، نحوه‌ی انعطاف‌پذیری اعتبارات بودجه و تشریفات آن، هر ساله در قوانین بودجه سالانه کل کشور پیش‌بینی می‌شد.^۱ در ادامه به تبیین ضوابط حاکم بر هر یک از روش‌های تغییر قانون بودجه از سوی دولت می‌پردازیم.

۱-۱. احکام پیش‌بینی شده در قانون تنظیم، قانون الحاق (۱) و قانون الحاق (۲)

ماهیت تخمینی بودجه در برآورد درآمدها و هزینه‌ها از یک سو و تغییر شرایط و اوضاع و احوال اقتصادی از سوی دیگر سبب می‌شود تا آنچه در عرصه‌ی عمل و واقعیت اتفاق می‌افتد، متفاوت از پیش‌بینی‌ها باشد. این امر که ضرورت متناسب‌سازی قانون بودجه با واقعیت‌های درآمدی و هزینه‌ای دولت را نمایان می‌سازد، صدور مجوز تغییر در قانون بودجه‌ی جاری را سبب می‌شود. امری که قانونگذار اساسی نیز به هنگام تصویب اصل ۵۲ آن را مد نظر داشته و جواز تغییر در قانون بودجه با رعایت ضوابط مندرج در قانون را مورد اشاره قرار داده است. قانونگذار عادی نیز ضمن استفاده از ظرفیت حکم مقرر در این اصل، موارد مجاز و ضوابط حاکم بر تغییر بودجه از سوی دولت را به تصویب رسانده است.

جدول زیر شرایط و ضوابط مربوط به اصلاح قانون بودجه از سوی دولت - بدون نیاز به تصویب از سوی مجلس - مندرج در قوانین مذکور را نمایش می‌دهد.

۱. به عنوان مثال بند (الف) تبصره (۲۰) قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۵، ۱۳۷۶، ۱۳۷۷، ۱۳۷۸، ۱۳۷۹ در حکمی مشابه مقرر داشته بودند:

«افزایش اعتبار جاری هریک از برنامه‌ها و فصل‌های هزینه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی منظور در قسمت چهارم این قانون، از محل کاهش دیگر برنامه‌ها و فصل‌های هزینه دستگاه ذی‌ربط، مشروط به آنکه در جمع اعتبارات جاری آن دستگاه تغییری حاصل نشود حداکثر تا ده درصد (۱۰٪) به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرایی و تأیید سازمان برنامه و بودجه مجاز می‌باشد.»

نوع تغییر	میزان مجاز تغییر	ضوابط و تشریفات	موضوع	مستند قانونی
افزایشی	حداکثر تا (۳۰٪)	۱. از محل کاهش دیگر برنامه‌ها و فصول هزینه دستگاه ۲. مشروط به آنکه در جمع اعتبارات هزینه‌ای آن دستگاه تغییری حاصل نشود ۳. به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرایی ۴. تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور	تغییر اعتبارات هزینه‌ای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی منظور در قوانین بودجه سالانه	ماده ۷۹ قانون تنظیم
افزایشی	حداکثر تا (۱۰٪)	۱. از محل کاهش دیگر برنامه‌ها و فصول دستگاه ۲. مشروط بر آن‌که در جمع اعتبارات هزینه‌ای هر دستگاه تغییری حاصل نشود ۳. پیشنهاد دستگاه اجرایی ۴. تأیید سازمان برنامه و بودجه استان	تغییر اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی مشمول نظام بودجه‌ای استانی منظور در موافقت‌نامه شرح فعالیت	ماده ۳۰ قانون الحاق (۱)
افزایشی	حداکثر تا (۱۰٪)	۱. از محل صرفه‌جویی در اعتبارات هزینه‌ای هر دستگاه ۲. در سقف کل اعتبارات طرح ۳. پیشنهاد دستگاه ذی‌ربط ۴. تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور	تغییر اعتبار هریک از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در قوانین بودجه سالانه	ماده (۱۶) قانون الحاق (۲)
افزایشی	حداکثر تا (۱۰٪)	۱. از محل کاهش اعتبارات سایر طرح‌های مندرج در قانون بودجه ۲. در قالب سقف اعتبار کل طرح ۳. تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور	تغییر اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در قوانین بودجه سالانه	جزء ۱ بند «ط» ماده ۲۸ قانون الحاق (۲)
افزایشی	حداکثر تا (۱۰٪)	۱. از محل کاهش اعتبارات سایر ردیف‌های متفرقه، اعتبار تملک دارایی‌های مالی و هزینه‌ای سازمان مزبور ۲. در سقف بودجه ستوای کل کشور	تغییر اعتبارات ردیف‌های متفرقه، تملک دارایی‌های مالی و هزینه‌ای مندرج در قوانین بودجه سالانه	جزء ۲ بند «ط» ماده ۲۸ قانون الحاق (۲)
-	-	۱. پیشنهاد وزیر ذی‌ربط و یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی ۲. تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور	تغییر دستگاه اجرایی تمام یا بخشی از پروژه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی مندرج در قوانین بودجه سالانه	ماده ۸۲ قانون تنظیم
-	-	۱. متناسب با پیشرفت عملیات هر طرح ۲. پس از اصلاح موافقت‌نامه ۳. به پیشنهاد دستگاه‌های اجرایی و سازمان برنامه و بودجه کشور	تغییر تفکیک اعتبارات فصول طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	ماده ۸۵ قانون تنظیم
-	-	۱. متناسب با تغییر تشکیلات، جابه‌جایی وظایف بین دستگاه‌های اجرایی و تغییر در تقسیمات کشوری ۲. بر اساس پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور	تغییر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب	
-	-	۱. وظایف و اختیارات از دستگاهی به دستگاه دیگر یا از محلی به محل دیگر واگذار شود ۲. هزینه‌کرد اعتبارات از سوی دستگاه موضوعیت نداشته باشد ۳. پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور ۴. تصویب هیئت وزیران	واگذاری اعتبارات هزینه‌ای دستگاه به استان یا دستگاه دیگر	بند (ب) ماده ۲۴ قانون الحاق (۲)

کاهش و افزایش	حداکثر تا (۳۰٪)	در چهار چوب موافقت نامه های متبادله با رعایت ماده (۷۹) قانون تنظیم	تغییر اعتبار هر یک از فعالیت های منظور شده در ذیل برنامه های دستگاه اجرایی از محل افزایش یا کاهش سایر فعالیت های همان برنامه	بند (۳) ماده (۲۹) قانون الحاق (۲)	۹
---------------	-----------------	--	--	-----------------------------------	---

چنانکه مشاهده می شود هر سه قسم «اعتبارات هزینه ای»، «اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای» و «اعتبارات تملک دارایی های مالی» و نیز «ردیف های اعتبارات متفرقه» با پیشنهاد دستگاه اجرایی و موافقت سازمان برنامه و بودجه قابل تغییرند، مشروط به آن که اولاً این تغییر حسب مورد، سقف کل بودجه یا سقف اعتبار طرح مربوطه را تغییر ندهد، ثانیاً از محل کاهش اعتبار دیگر اعتبارات یا صرفه جویی های دستگاه باشد و ثالثاً حسب مورد این تغییر حداکثر نسبت به ۱۰ یا ۳۰ درصد کل اعتبارات مربوطه صورت گیرد. بنابراین بر اساس قوانین موجود، دولت به تنهایی فاقد صلاحیت اعمال آن دسته از تغییرات در قانون بودجه است که مستلزم جابجایی سقف بودجه باشد یا تغییری بیش از درصدهای مجاز اعلام شده را در بر گیرد و در چنین مواردی لازم است تا از مسیر تنظیم لایحه ی متمم بودجه و تقدیم آن به مجلس اقدام به اعمال تغییرات نماید. نتیجه آنکه، تصویب و اعمال علی الرأس متمم بودجه یا تغییراتی فراتر از درصدهای تعیین شده در قانون از سوی دولت ممنوع و مستلزم ارائه ی لایحه به مجلس شورای اسلامی است.

از سوی دیگر بر اساس مفاد قوانین مذکور، اصلاح بودجه از سوی دولت منحصر به امکان تغییر ارقام و اعتبارات دستگاه ها نبوده و مواردی چون «تغییر دستگاه اجرایی تمام

۱. افزایش اعتبار هزینه هریک از برنامه ها و فصول هزینه وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی منظور در قوانین بودجه سالانه، از محل کاهش دیگر برنامه ها و فصول هزینه دستگاه ذی ربط، مشروط به آنکه در جمع اعتبارات هزینه ای آن دستگاه تغییری حاصل نشود حداکثر تا سی درصد (۳۰٪) به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرایی و تأیید سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور مجاز می باشد. دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی وابسته به وزارتخانه های علوم، تحقیقات و فن آوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی کماکان بودجه خود را در قالب برنامه و طرح، تنظیم و اجرامی نمایند و تخصیص دریافت می کنند و تابع قانون تشکیل هیأت امنای دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب سال ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی و قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۸ مجلس شورای اسلامی و آیین نامه های مربوطه می باشند.

تأمین و پرداخت کسور بازنشستگی سهم دولت از شمول محدودیتهای این ماده مستثنی می باشد. در اجرای ماده (۱۱) اساسنامه سازمان بازنشستگی کشوری مصوب ۱۳۵۴،۳،۸، خزانه مکلف است به تقاضای سازمان مذکور، کسور مربوطه به هر دوره را از تخصیص اعتبار آن دوره برداشت و به صندوق بازنشستگی کشوری پرداخت نماید.

یا بخشی از پروژه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی» و «واگذاری اعتبارات هزینه‌ای دستگاه به استان یا دستگاه دیگر» نیز با رعایت شرایط قید شده، بدون نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی و مستقیماً از سوی دولت امکان‌پذیر است.

علی‌رغم تعیین نسبتاً جامع شرایط و الزامات حاکم بر تغییر بودجه از سوی دولت در قوانین مذکور، باید در نظر داشت که تنظیم سازوکار اعمال تغییرات بر اساس «محدودیت‌های درصدی مشابه و یکسان نسبت به همه دستگاه‌ها»، از دقت کافی برخوردار نبوده و لازم است تا درصد مجاز این تغییرات، برای هر دستگاه و متناسب با سهم آن از کل بودجه تعیین شود. چرا که به عنوان مثال، ۳۰ درصد از اعتبارات هزینه‌ای وزارتخانه آموزش و پرورش رقمی بسیار بالاتر از ۳۰ درصد از اعتبارات هزینه‌ای وزارتخانه جهاد کشاورزی خواهد بود و چه بسا اعمال تغییرات ۳۰ درصدی در اعتبارات هزینه‌ای وزارتخانه نخست منتهی به اعمال تغییرات بنیادینی در قانون بودجه شود که مستلزم رسیدگی مجدد و تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود، در حالی که اعمال همین میزان تغییرات در اعتبارات هزینه‌ای وزارتخانه دوم چنین آسیبی را در پی نخواهد داشت.

همچنین لازم به ذکر است که در مورد بودجه‌ی شرکت‌های دولتی با توجه به ماهیت انتفاعی و تصدی‌گرایانه آنها، اصل بر انعطاف‌پذیری بودجه است و بدین لحاظ ماده (۲) قانون تنظیم^۱، اختیار لازم را به مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت‌های دولتی برای

۱. ماده ۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷: «به مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و سایر شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و یا سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی (به استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه) و همچنین سایر شرکت‌های دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است از جمله شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آنها و سازمان صنایع ملی ایران و شرکت‌های تابعه و مرکز تهیه و توزیع کالا که بودجه آنها در قوانین بودجه سنواتی درج می‌گردد، اجازه داده می‌شود با کسب نظر از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ارقام مربوط به بودجه مندرج در قوانین مزبور را بر اساس سیاست‌های دولت، یا تصمیماتی که طبق اساسنامه یا قانون تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات مذکور، مجاز به اتخاذ آن هستند، یا در صورت فراهم شدن موجبات افزایش تولید یا دیگر فعالیت‌های اصلی شرکت یا بنا بر مقتضیات ناشی از نوسان قیمت‌ها، یا به تبع دیگر تحولات اقتصادی و مالی، با رعایت مقررات اساسنامه مورد عمل تغییر دهند مشروط به این که این تغییر:

تغییر ارقام بودجه آنها مندرج در قوانین بودجه سنواتی با کسب نظر سازمان برنامه و بودجه کشور اعطا کرده است، مشروط بر این که این تغییرات اولاً باعث کاهش مالیات یا سود سهام دولت و همچنین بازپرداخت وام‌های داخلی و خارجی نشود، ثانیاً میزان استفاده شرکت از محل بودجه عمومی دولت را افزایش ندهد و ثالثاً میزان تسهیلات قابل دریافت از سیستم بانکی کشور افزایش نیابد. ضمناً طبق مفاد این ماده، آخرین زمان برای اصلاح بودجه شرکت‌های دولتی تا پانزدهم آبان ماه هر سال تعیین شده است.

نکته‌ی قابل توجه در خصوص انعطاف‌پذیری بودجه شرکت‌های دولتی، عدم تعیین سقف تغییرات از سوی مقنن است. به عبارت دیگر، مجامع عمومی یا شوراهای عالی این شرکت‌ها می‌توانند به شرط رعایت ضوابط محدود و حداقلی مندرج در ماده (۳) قانون تنظیم، بودجه‌ی مصوب مجلس را به کلی تغییر دهند. مسلماً در این میان، آنچه که به وقوع می‌پیوندد، امری فراتر از انعطاف‌پذیری است که اطلاق عنوان «استحاله‌ی بودجه» بر آن دقیق‌تر خواهد بود. بر همین اساس به نظر می‌رسد، اعطای این حد از اختیارات به مجامع عمومی شرکت‌های دولتی به صورت موسع و گسترده به گونه‌ای که زمینه‌ی دگرگونی قانون بودجه سالانه بدون دخالت مجلس شورای اسلامی را فراهم سازد، بر خلاف منطق حاکم بر اصل ۵۲ قانون اساسی است. چرا که چنین بودجه‌ی تغییر یافته‌ای در حقیقت یک بودجه‌ی نوپدید محسوب می‌شود و ماهیت جداگانه‌ای از بودجه‌ی به تأیید مجلس رسیده‌ی پیشین خواهد داشت. اعمال این

اولاً - موجب کاهش ارقام مالیات و سود سهام دولت و همچنین بازپرداخت وام‌های داخلی و خارجی از جمله وام موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۵ مندرج در بودجه مصوب (یا اصلاحی احتمالی) نشود.

ثانیاً - میزان استفاده شرکت از محل بودجه عمومی دولت را افزایش ندهد.

ثالثاً - میزان تسهیلات قابل دریافت از سیستم بانکی کشور افزایش نیابد.

مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت‌های موضوع این ماده، در موقع رسیدگی و تصویب صورت‌های مالی موظفند گزارش تطبیق عملیات شرکت با بودجه مصوب را که با توجه به هدف‌های کمی توسط شرکت یا مؤسسه انتفاعی تهیه می‌شود و پس از رسیدگی و اظهار نظر روشن و صریح بازرس قانونی در باب انطباق عملیات اجرایی با هدف‌ها و هزینه‌های مصوب شرکت به مجمع عمومی یا شورای عالی ارائه می‌گردد ارزیابی کنند و تصمیمات مقتضی اتخاذ نمایند.

رؤسای شوراهای عالی و مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مسئول اجرای این ماده خواهند بود. آخرین زمان مجاز برای اصلاح بودجه توسط شرکت‌های دولتی موضوع این ماده تا پانزدهم آبان ماه هر سال تعیین می‌شود.

تغییرات گسترده در قانون بودجه، نیازمند بررسی مجدد اصلاحات در مجلس شورای اسلامی و تصویب آن است.

البته ممکن است ادعا شود که ماهیت متفاوت بودجه شرکت‌های دولتی و اقتضانات اداری و مالی خاص حاکم بر آنها سبب شده است تا قانونگذار، چنین اختیاری را به مجامع عمومی این شرکت‌ها اعطا نماید، بدون آنکه اعمال آن نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی باشد. در پاسخ به این ادعا نیز باید گفت، اولاً سرمایه‌ای که این شرکت‌ها در اختیار دارند و به وسیله‌ی آن به انجام فعالیت‌های تصدی‌گرایانه می‌پردازند، جزئی از سرمایه‌های عمومی کشور به حساب می‌آید و لازم است منافع حاصل از آن نیز تابع همان احکامی باشد که بر سایر درآمدهای عمومی حاکم است. ثانیاً حتی در صورت پذیرش ادعای تفاوت ماهوی بودجه شرکت‌های دولتی نسبت به بودجه‌ی سایر بخش‌ها، راه حل مناسب، اخراج بودجه شرکت‌های دولتی از قانون بودجه و تنظیم نظام حقوقی مجزا نسبت به ابعاد مختلف تصویب، تغییر و نظارت بر آنها مبتنی بر اقتضانات خاص حاکم بر آنها است نه اعطای اختیارات گسترده به مجامع عمومی برای اعمال تغییرات در بودجه.

حال پس از آشنایی با ضوابط حاکم بر اختیار دولت در تغییر قانون بودجه در قانون تنظیم، قانون الحاق (۱) و قانون الحاق (۲)، نوبت به بررسی دومین روش اصلاح قانون بودجه از سوی دولت می‌رسد.

۱-۲. پیش‌بینی ردیف‌های متمرکز بودجه برای هزینه‌های پیش‌بینی نشده در قوانین بودجه

مطابق ماده (۵۵) قانون محاسبات عمومی کشور «اعتباری که تحت عنوان هزینه‌های پیش‌بینی نشده در قانون بودجه کل کشور منظور می‌شود، بنا به پیشنهاد وزیر ذی‌ربط و تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور و تصویب هیأت وزیران با رعایت مقررات این قانون و سایر مقررات عمومی دولت قابل مصرف می‌باشد...»

بر اساس ضوابط این ماده، دولت می‌تواند اعتبارات مندرج در ردیف مذکور را به اعتبار سایر ردیف‌ها اضافه نموده و مجوز مصرف آن را صادر نماید.

بنابراین بر اساس تجویز قانون‌گذار، در هر دو مورد از روش‌های اصلاح قانون بودجه از سوی دولت، اصلاح بودجه احتیاج به تصویب مجلس ندارد و مستقیماً از سوی دولت

قابل اعمال است. بدیهی است که جابه‌جایی و تغییر در ارقام اعتبارات مصوب بودجه‌ی دستگاه‌ها بیشتر از میزان مذکور و یا خارج از این موارد مستلزم پیشنهاد لایحه اصلاحیه یا متمم بودجه سالانه کل کشور و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی است. حال پس از تبیین ضوابط حاکم بر اصلاح قانون بودجه از سوی دولت، نوبت به بررسی ضوابط حاکم بر اصلاح و متمم قانون بودجه از سوی مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

۲. تغییر بودجه از سوی مجلس

متطابق با گزاره‌ی پایانی اصل ۵۲ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «... هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود»، قانونگذار اساسی تعیین ضوابط حاکم بر تغییر قانون بودجه را تنها به موجب قانون دانسته است. با این حال، علی‌رغم اینکه قانونگذار عادی تا حد قابل توجهی بر تکلیف خود در زمینه‌ی تنظیم ضوابط حاکم بر تغییر قانون بودجه از سوی دولت جامه‌ی عمل پوشانیده است، اما در زمینه‌ی تنظیم ضوابط حاکم بر تغییر قانون بودجه از جانب خود تعیین تکلیف نکرده است.

عدم تعیین ضوابط قانونی به‌وسیله‌ی قانونگذار عادی در این موضوع از یک سو و بروز ابهامات و اشکالات هر ساله در تعیین دامنه‌ی اختیارات مجلس شورای اسلامی در تغییر قانون بودجه از سوی دیگر، سبب شده است تا عمده ضوابط حاکم بر این مسأله در نظریات تفسیری نسبت به اصل ۵۲ قانون اساسی بیان شود.

تغییر سازوکار تنظیم ضوابط حاکم بر تغییر قانون بودجه در قانون اساسی، از «قانون عادی» به «نظریه‌ی تفسیری»، منجر به غلبه‌ی رویکرد سلبی - بر رویکرد ایجابی - در تعیین دامنه‌ی صلاحیت مجلس در این زمینه شده است. به عبارت دیگر، عدم تعیین ضوابط مذکور از سوی مجلس شورای اسلامی سبب شده است تا شورای نگهبان در مقام ارائه‌ی نظریه‌ی تفسیری و به فراخور سؤالات مطرح شده - چنان‌که وظیفه‌ی مفسر در مقام رفع ابهام و اجمال ایجاب می‌کند - بدون ورود و تفصیل موارد ایجابی، تنها مواردی را برشمارد که مجلس فاقد صلاحیت ورود و اعمال تغییرات در آنها است.

بدین ترتیب هم اکنون نظام حقوقی ایران، فاقد نظام سازمان‌یافته‌ای از ضوابط و سازوکارهای ایجابی است که حدود صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی در تغییر قانون بودجه را مشخص نماید. امری که در خصوص اختیار دولت در این باره تا حد قابل توجهی تشریح و مشخص شده است. در ادامه‌ی نوشتار، نخست مؤلفه‌های قابل

تغییر در قانون بودجه مطالعه می‌شود و سپس ضوابط سلبی نظام حقوقی در خصوص صلاحیت مجلس در این باره بررسی می‌شود.

۲-۱. مؤلفه‌های قابل تغییر در قانون بودجه

«اصلاح» بودجه در معنای عام خود به لحاظ «ماهوی» می‌تواند تمام محتوای بودجه شامل «دستگاه‌ها»، «موضوعات»، «سازوکارها» و «ارقام» را شامل شود. در حقیقت گزاره‌های قانون بودجه - در حداکثری‌ترین حالت - دستگاهی را مکلف می‌کنند تا موضوع مشخصی را از طریق سازوکار معینی در حدود ارقام (اعتبارات و هزینه‌ها) درج شده محقق سازد. این در حالی است که قانونگذار اساسی در اصل ۵۲ با عبارت پردازی «... هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود»، از میان موارد متصور برای اصلاح قانون بودجه، صلاحیت مجلس را محدود به «تغییر در ارقام بودجه» دانسته است. در رابطه با موضع قانونگذار اساسی نسبت به سایر موارد اصلاح قانون بودجه دو فرض قابل طرح است:

فرض نخست آن که تغییر در ارقام، سایر اصلاحات ناظر به قانون بودجه اعم از تغییر در دستگاه و موضوعات را هم شامل می‌شود، چراکه اولاً تغییر در ارقام بودجه به عنوان برجسته‌ترین مصداق تغییر در قانون بودجه بیان شده است، ثانیاً چنانچه میزان اصلاحات در قانون بودجه اعم از تغییر در ارقام یا تغییر در دستگاه و موضوعات محدود باشد ایرادی بر منطق حاکم بر بودجه‌ریزی وارد نمی‌گردد.

در مقابل فرض نخست باید گفت که تغییر در ارقام بودجه امری مجزا و متفاوت از سایر اصلاحات و تغییرات در قانون بودجه است، چراکه اولاً اقتضای صلاحیت دولت در تهیه لایحه بودجه، محدودیت و استثنایی بودن صلاحیت مجلس در تغییر قانون بودجه را ایجاب می‌کند چه آنکه اساساً پذیرش امکان اصلاح در همه‌ی حالات متصور در قانون بودجه منجر به استحاله این قانون می‌شود، ثانیاً با توجه به اصل عدم تقدیر باید گفت، چنانچه قانونگذار اساسی می‌خواست غیر از تغییر در ارقام قانون بودجه، سایر مؤلفه‌های اصلاح قانون بودجه را به رسمیت بشناسد می‌بایست به ذکر آن‌ها می‌پرداخت و از آنجایی که به بیان سایر موارد اصلاح قانون بودجه نپرداخته است لذا می‌توان گفت که قانونگذار اساسی تنها مورد قابل اصلاح در قانون بودجه را تغییر در ارقام دانسته است و نمی‌توان دامنه اصلاح رقمی قانون بودجه را به سایر موارد سرایت داد. ثالثاً بر

خلاف فرض نخست، تغییر در موضوعات و حتی دستگاه‌ها فاقد امکان درجه‌بندی بوده و قابلیت تغییر به صورت اندک و محدود را ندارند. بنابراین دامنه صلاحیت مجلس در تغییر قانون بودجه محدود به تغییر در ارقام بودجه است و مجلس نمی‌تواند غیر از تغییر در ارقام بودجه، سایر اقسام اصلاحات را اعمال نماید.

همسو با فرض دوم مبنی بر محدودیت اصلاح قانون بودجه از طریق تغییر در ارقام، شورای نگهبان در نظریه‌ی تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ خود در پاسخ به استفسار رئیس وقت مجلس شورای اسلامی در خصوص حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی نسبت به بودجه سالانه کل کشور^۱، با تفکیک «اصلاح در ارقام» از سایر انواع اصلاحات، مجلس را مجاز به اعمال اصلاحات علی‌الرأس و بدون تقدیم لایحه از سوی دولت در سه حالت دیگر نمی‌داند و مقرر می‌دارد:

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

هر چند از آنجا که این نظر شورای نگهبان - حکمی را نسبت به تغییر علی‌الرأس ارقام بودجه از سوی مجلس مقرر نمی‌دارد و تصریح می‌کند: «در مورد امکان تغییر در ارقام بودجه از طریق طرحی که نمایندگان محترم تقدیم مجلس می‌کنند شورای نگهبان به رأی نرسید.» - قابلیت استنباط مفهوم مخالف را ندارد، اما شورای نگهبان چهار سال بعد و در نظر تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ با به رسمیت شناختن صلاحیت علی‌الرأس مجلس در اصلاح ارقام قانون بودجه، جنبه‌ی سلبی آن را مورد اشاره قرار می‌دهد و مقرر می‌دارد:

«تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان‌پذیر نیست.»

بنابراین فارغ از اینکه مختصات مفهومی عبارت «کل بودجه» چیست - که در بخش بعد به آن خواهیم پرداخت - تا اینجا پژوهش مشخص شد که بنابر نظریه‌های تفسیری شورای نگهبان در سال‌های ۱۳۷۴ و ۱۳۷۸ نسبت به اصل ۵۲ قانون اساسی، هر گونه

۱. متن استفسار مورخ ۱۳۷۴/۲/۱۸ رئیس مجلس شورای اسلامی: «خواهشمند است با توجه به اصول ۵۲، ۵۳ و ۹۸ قانون اساسی اعلام نظر فرمایید 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؟»

تغییر در دستگاه‌ها، موضوعات و سازوکارهای مندرج در قانون بودجه بدون تقدیم لایحه از سوی دولت مجاز نیست و صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اعمال اصلاحات علی‌الرأس نسبت به قانون بودجه محدود به تغییر ارقام بودجه است.

نکته‌ای که نباید از آن غافل شد، عدم انحصار اصلاح قانون بودجه به اصلاحاتی است که مستقیماً در قانون بودجه‌ی سال جاری اعمال می‌شود. به عبارت دیگر، هر گونه تغییری که به موجب طرح تصویب قانون جدید یا طرح اصلاح قانونی غیر از قانون بودجه‌ی موجود، عملاً و به صورت غیرمستقیم منجر به تغییر در قانون بودجه شود، تابع ضوابط این بند و بندهای بعد در خصوص اصلاح قانون بودجه خواهد بود. بنابراین بر اساس نتایج این بند، اصلاحاتی که به صورت غیرمستقیم منجر به تغییر دستگاه‌ها، موضوعات یا سازوکارهای قانون بودجه‌ی جاری شوند نیز مجاز نخواهند بود.

۲-۲. ضوابط حاکم بر تغییر قانون بودجه

با مشخص شدن موضع قانونگذار اساسی نسبت به محدودیت مجلس شورای اسلامی در اعمال اصلاحات قانون بودجه به تغییرات در ارقام، موضوعی که ضرورت دارد بدان پرداخته شود، تبیین ضوابط حاکم بر تغییر ارقام بودجه است. در این زمینه با مطالعه نظرات تفسیری شورای نگهبان می‌توان دو ضابطه «ممنوعیت اعمال اصلاحات منتهی به تغییر سقف بودجه» و «ممنوعیت اعمال اصلاحات منتهی به تغییر شاکله بودجه» را به عنوان ضوابط حاکم بر تغییر در ارقام بودجه بر شمرد.

۲-۲-۱. ممنوعیت اعمال اصلاحات منتهی به تغییر سقف بودجه

چنانکه در بخش نخست نوشتار اشاره شد، در صورتی که تغییرات لازم جهت اعمال در قانون بودجه به حدی باشد که منتهی به تغییر سقف بودجه گردد، دولت از صلاحیت اعمال علی‌الرأس این تغییرات برخوردار نبوده و مکلف به ارائه‌ی آنها، در قالب لایحه‌ی متمم بودجه به مجلس شورای اسلامی است. در مقابل نیز مجلس شورای اسلامی فاقد صلاحیت تصویب علی‌الرأس تغییرات منتهی به دگرگونی سقف اعتبارات بودجه است و نمی‌تواند متمم بودجه را در قالب طرح در دستور کار قرار دهد. به عبارت دیگر می‌توان گفت که اولاً بیشینه‌ی صلاحیت مجلس در اعمال تغییرات علی‌الرأس نسبت

به قانون بودجه تا جایی است که با تغییر ارقام، سقف بودجه را جابجا نکند و ثانیاً اعمال تغییرات منتهی به تغییر سقف بودجه جز از مسیر مشارکت دولت و مجلس امکان‌پذیر نخواهد بود.

شورای نگهبان نیز در دو نظر تفسیری خود بر این نتایج صحنه نهاده است. این شورا در نظر تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ خود در پاسخ به استفسار رئیس وقت مجلس شورای اسلامی که صلاحیت مجلس در ارائه‌ی متمم بودجه سالانه کل کشور در قالب طرح را مورد سؤال قرار داده بود^۱، مقرر داشت:

«... متمم [بودجه سالانه کل کشور] می‌بایست به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد.»

بدین وسیله، تصویب متمم بودجه که معنایی جز تغییر در سقف اعتبارات بودجه ندارد منوط به ارائه‌ی لایحه‌ی آن از سوی دولت شده است. این شورا همچنین در بخشی از نظر تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ خود با تأکید بر مفاد نظریه‌ی قبلی و در راستای تکمیل آن مقرر داشت:

«تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان‌پذیر نیست.»

هر چند ممکن است در نگاه نخست این احتمال به ذهن خطور کند که منظور از عبارت «کل بودجه» در این نظریه‌ی تفسیری، امری غیر کمی و غیر از «سقف کل بودجه» باشد، اما بنا بر دو دلیل می‌توان نتیجه گرفت که این عبارت معنایی جز «سقف کل بودجه» را در بر نمی‌گیرد:

اولاً بر اساس نص نظریه، «کل بودجه» مقوله‌ای است که از «تغییر در ارقام بودجه»^۲ متأثر می‌شود و هیچ مفهومی به اندازه‌ی سقف بودجه واجد این وصف نیست؛ ثانیاً - چنانکه

۱. متن استفسار مورخ ۱۳۷۸/۲/۲۵ رئیس مجلس شورای اسلامی: «با عنایت به اطلاق اصل ۵۲ قانون اساسی که دولت را مکلف به تهیه بودجه سالانه کل کشور و تسلیم آن به مجلس شورای اسلامی نموده است، آیا انجام هرگونه اصلاحات در قانون بودجه از قبیل تغییر در ارقام، الحاق، حذف، جابجایی و متمم یا چندواژه‌م بودجه از طریق تقدیم طرح‌های قانونی موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی امکان‌پذیر می‌باشد یا مستلزم تقدیم لایحه از سوی دولت محترم است؟»

۲. در همین راستا شورای نگهبان در بند «۴» نظر شماره ۱۰۸۹۵ مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۹ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ کل کشور در مقام تبیین مفهوم بودجه برآمده است. مطابق با این نظر: «... مفهوم بودجه

در بند بعد اشاره خواهد شد- شورای نگهبان در نظریه‌ی تفسیری سوم خود نسبت به اصل ۵۲ در سال ۱۳۹۲ با ارائه‌ی ملاک کیفی «شاکله‌ی بودجه» نشان داد که در نظر پیشین خود، ملاکی جز مفهوم کمی «سقف کل بودجه» را در نظر نداشته است؛ چرا که در غیر این صورت، ارائه‌ی نظریه‌ی تفسیری امری عبث و بیهوده تلقی می‌شد.

نکته‌ی دیگر این نظر تفسیری، تصریح به همانندی «تغییر» در قانون بودجه و «الحاق و حذف» در آن است. شورای نگهبان در بند چهارم و پایانی این نظر مقرر می‌دارد:

«۴. الحاق و حذف نیز همانند تغییر در ارقام بودجه است.»

نسبت به این بند از نظریه‌ی تفسیری دو احتمال قابل تصور است:

نخست آنکه شورای نگهبان با تفسیر موسع از معنای «تغییر»، «الحاق و حذف» را جزئی از آن به حساب آورده و از این رهگذر در حکمی «اعلامی» و در راستای تبیین هر چه بیشتر مفهوم «تغییر» مصادیقی از آن را نام برده و بر این اساس نیز قائل به همانندی احکام آنها با یکدیگر شده است. در این حالت گستره‌ی موارد مجاز برای تغییر قانون بودجه از سوی مجلس نسبت به نظریه‌ی تفسیری قبلی، تغییری نخواهد کرد.

دیگر آنکه شورای نگهبان با در نظر گرفتن معنایی مضیق از «تغییر»، «الحاق و حذف» را نه جزئی از آن، که اموری دارای ماهیت مجزا و هم‌عرض تغییر به حساب آورده و بر این اساس در بند چهارم به صورت «تأسیسی» قائل به همانندی احکام آنها شده است. در این حالت گستره‌ی موارد مجاز برای تغییر قانون بودجه از سوی مجلس توسعه می‌یابد.

چنانکه مشاهده می‌شود، برگزیدن هر یک از دو احتمال فوق در تعیین گستره‌ی اختیارات مجلس در تغییر قانون بودجه و نیز نسبت میان نظرات تفسیری سال‌های ۱۳۷۴ و ۱۳۷۸ شورای نگهبان در خصوص قانون بودجه مؤثر خواهد بود.

توضیح آنکه در صورت پذیرش احتمال نخست، از آنجا که «الحاق و حذف» به عنوان زیرمجموعه و قسمی از مفهوم «تغییر» قلمداد می‌شوند، حکم مندرج در بند چهارم نظریه‌ی تفسیری، گزاره‌ی جدیدی را بیان نخواهد کرد و در راستای تأکید و تبیین نظریه‌ی قبلی و همسو با آن خواهد بود؛ از همین رو گستره‌ی اختیارات مجلس در تغییر قانون بودجه نیز نسبت به قبل، تغییری نخواهد کرد. در مقابل، پذیرش احتمال دوم که

صورت تفصیلی متعارف خرج و دخل و هزینه و اعتبارات است، به طوری که در هر دو مورد، به طور متعارف بررسی و اظهار نظر و تعدیل در مجلس شورای اسلامی ممکن باشد.»

«الحاق و حذف» را اموری مجزا اما دارای حکمی واحد با «تغییر» می‌دانند، منجر به قرار گرفتن دو نظر تفسیری در برابر یکدیگر خواهد شد؛ چرا که نظریه‌ی تفسیری نخست کلیه‌ی اصلاحات علی‌الرأس مجلس در قانون بودجه به جز «تغییر در ارقام» را ممنوع دانسته است، حال آنکه نظریه‌ی تفسیری دوم «الحاق و حذف» را نیز در کنار «تغییر در ارقام» قرار داده و آنها از دایره‌ی ممنوعیت‌ها خارج ساخته است.

به نظر می‌رسد سیاق صدور بند چهارم نظریه‌ی تفسیری یعنی عدم اشاره به تفاوت مفهومی «تغییر» و «الحاق و حذف» در عین وحدت حکمی آنها و نیز التفات شورای نگهبان به صادر نکردن حکمی متعارض با مفاد نظریه‌ی تفسیری نخست به هنگام صدور نظریه‌ی تفسیری دوم، یا حداقل عدم اشاره به چنین امری، منجر به نفی احتمال دوم (تمایز مفهومی «تغییر» و «الحاق و حذف») و در نتیجه گسترش حدود صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی در اعمال اصلاحات علی‌الرأس در قانون بودجه) خواهد بود. در پایان یادآور می‌شود علاوه بر موارد مستقیم، تصویب هرگونه طرح از سوی مجلس شورای اسلامی که به نحو غیرمستقیم منجر به اصلاح قانون بودجه در قالب تغییر سقف آن شود نیز ممنوع بوده و منوط به ارائه‌ی لایحه از سوی دولت است.

۲-۲-۲. ممنوعیت اعمال اصلاحات منتهی به تغییر شاکله بودجه

تحدید صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح علی‌الرأس قانون بودجه به «تغییرات رقمی» و «تغییر در چهارچوب سقف بودجه» و مسکوت ماندن سایر ضوابط حاکم بر تغییر قانون بودجه سبب شده بود تا عملاً حیطه‌ی گسترده‌ای از صلاحیت‌ها همچنان در اختیار مجلس شورای اسلامی باقی بماند، به نحوی که این نهاد می‌توانست بدون تخطی از ممنوعیت‌هایی چون جابجایی سقف کل بودجه، با کاهش، افزایش و جابجایی درآمدها و هزینه‌های ردیف‌های مختلف، تغییرات رقمی گسترده‌ای را در مفاد قانون بودجه اعمال کند، بدون اینکه الزامات مندرج در دو نظریه‌ی تفسیری را نقض کرده باشد.

این امر علاوه بر اینکه اخلال در برنامه‌ریزی‌ها و اجرای سیاست‌های دولت را در پی داشت، تهدیدی برای صلاحیت ابتکاری دولت در تنظیم قانون بودجه به حساب می‌آمد؛ چرا که چه بسا چنین رویکردی می‌توانست محور برنامه‌های دولت را از امری به امر

دیگر تغییر دهد و بودجه‌ی موجود را به قانونی مبدل سازد که فاقد حداقل سنخیت با اهداف و برنامه‌های دولت است.

نهایتاً اختلافات میان دولت و مجلس با تصویب و تأیید طرح «اصلاح جزء (۱) بند «۲۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۷/۲۳»^۱ به اوج خود رسید و منجر شد تا رئیس دولت وقت طی نامه‌ی مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۰^۲ مسأله را جهت رسیدگی به

۱. قانون اصلاح جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۷/۲۳ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۹۱/۷/۲۶ شورای نگهبان: «ماده واحده- متن زیر جایگزین پاراگراف دوم جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور می‌گردد: دولت مکلف است در جهت توسعه بیمه کشاورزی، اعتباری معادل هشت هزار و پانصد میلیارد (۸,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال در قالب حق بیمه سهم دولت و مازاد خسارات پرداختی، موضوع مواد (۳۲) و (۳۳) اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی از محل اعتبارات بند (ش) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور) تأمین و پرداخت نماید.»
- بند (ش) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۳۰: «ماده ۲۲۴- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن با اصلاحات و الحاقات زیر برای دوره برنامه پنجم تنفیذ می‌شود ...:

ش- به دولت اجازه داده می‌شود به منظور پیشگیری، مقابله و جبران خسارات ناشی از حوادث غیرمترقبه و مدیریت خشکسالی، تنخواه‌گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد (۳٪) و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران را به دو درصد (۲٪) افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد معاونت و تصویب هیئت وزیران قابل هزینه است. بخشی از اعتبارات مذکور به ترتیب و میزانی که در قانون بودجه سنواتی تعیین می‌شود، به صورت هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای به جمعیت هلال‌احمر اختصاص می‌یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد».

- پاراگراف دوم جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۲۸ که با طرح دوفوریتی اصلاح جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور اصلاح شده است: «مبلغ یک‌هزار و پانصد میلیارد (۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل اعتبارات موضوع بند (ش) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران به صندوق بیمه محصولات کشاورزی تخصیص می‌یابد.»

۴. متن نامه‌ی رئیس جمهور وقت به هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا:
«با احترام با ارسال مصوبه مجلس با عنوان اصلاح جزء (۱) بند «۲۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور (به شماره ۱۵۵/۴۳۳۷۴ مورخ ۱۳۹۱/۸/۱) موارد زیر جهت رسیدگی به استحضار می‌رسد.

۱) اصل (۵۲) قانون اساسی مقرر می‌دارد:

«اصل پنجاه و دوم- 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. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود».

طبق نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ شورای نگهبان:

۱. تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی، با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان‌پذیر نیست.

۲. در خصوص تغییر در ارقام بودجه به وسیله طرح قانونی، در صورتی که در بودجه کل کشور تأثیر نگذارد رأی تفسیری نیاورد.

مجلس شورای اسلامی بدون دریافت لایحه، نسبت به تغییر ارقام بودجه اقدام نموده، در حالی که نص قانون اساسی چنین مجوزی را به طور مطلق به طرح نمایندگان نداده است و در نظریه‌ی تفسیری شورای مذکور نیز «تغییر در ارقام بودجه» در صورتی که در کل بودجه تأثیر بگذارد نفی شده است.

مواد (۳۲) و (۳۳) اساسنامه صندوق بیمه محصولات کشاورزی که مصوبه مجلس به آن اشاره نموده است، به این شرح است:

«ماده ۳۲- حق بیمه عبارت از وجوهی است که از بیمه‌گزاران وصول خواهد شد.

تبصره- به پیشنهاد مجمع عمومی قسمتی از حق بیمه بیمه‌گزاران از طریق دولت تأمین و همه‌ساله در لایحه بودجه منظور خواهد شد.

ماده ۳۳- در صورتی که در هر سال مالی، شدت حوادث موجب خسارات بیش از موارد پیش‌بینی شده برای عملیات زیر پوشش بیمه گردد و صندوق قادر به پرداخت غرامت آن نباشد، کسری آن به پیشنهاد مجمع عمومی پس از تصویب هیئت وزیران از محل اعتبار ردیف بودجه که در اختیار دولت می‌باشد، قابل پرداخت خواهد بود.»

اولاً در ماده (۳۲) نیز «پیشنهاد مجمع عمومی» و پیش‌بینی در «لایحه بودجه» نیز موضوعیت دارد که در فرآیند تصویب این مصوبه لحاظ نشده است.

ثانیاً در ماده (۳۳) نیز «پیشنهاد مجمع عمومی» و «تصویب هیئت وزیران» و «تعیین محل از طریق آنچه در اختیار دولت» می‌باشد پیش‌بینی شده است.

مفهوم این ماده که به دقت تنظیم شده است توجه به این نکته است که دولت که امر مدیریت منابع را به عهده دارد، در صورت امکان از ردیف‌های در اختیار دولت چنین امری را محقق نماید.

اما اگر در این سال، منابع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور برای حوادث قهریه همین سال ۱۳۹۱ کفایت نکرد، چگونه چنین قانونی قابل اجرا خواهد بود؟ تحریم‌های اقتصادی دشمنان یکی از مهمترین حوادث قهریه است که در سال جاری وجود دارد و مدیریت آنها نیاز به حفظ اختیارات دولت لااقل در همان حدود قوانین سال‌های گذشته می‌باشد و این مصوبه اختیارات دولت را کاهش داده است.

مغایرت این مصوبه با نص صریح اصل (۷۵) قانون اساسی نیز مشهود است. هر چند که تفسیر شورای محترم نگهبان درباره پیشنهادات نمایندگان در لایحه بودجه آن را محدود کرده است، ولی متن اصل (۷۵) قانون اساسی همه پیشنهادات نمایندگان را مشروط به پیش‌بینی راه تأمین درآمد و جبران هزینه نموده است. مصوبه‌ای که پول و منابعی برای آن پیش‌بینی نشده چه معنایی می‌تواند داشته باشد؟ و نوعی تکلیف مالایطاق است.

۲) اگر بر اساس حسابرسی‌های دولت چنین مبلغی که در مصوبه اصلاحی مصوب شده است با لحاظ سایر اعتباراتی که در قانون‌های فوق‌الاشاره مقرر شده وجود نداشت، چگونه باید قانون را اجرا نمود؟

هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا ارجاع دهد و این هیئت با استناد به بند (۱) راهبردهای اجرای بند (۷) اصل ۱۱۰ قانون اساسی مبنی بر استفاده‌ی حداقلی از راهکار این بند و استفاده از ظرفیت‌های موجود، پیشنهاد استفسار مسأله از شورای نگهبان را تقدیم رهبری کند. مقام معظم رهبری نیز ضمن موافقت با پیشنهاد مذکور، مسأله را به شورای نگهبان ارجاع دادند.

شورای نگهبان طی نظریه‌ی تفسیری شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱ در پاسخ به استفسار هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا، ارجاعی از مقام معظم رهبری مبنی بر اینکه «آیا تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر نگذارد به

۳) با توجه به اینکه در قانون بودجه برای درآمدهای مازاد بر درآمدهای پیش‌بینی‌شده در قانون بودجه، از جمله در بند «۲-۳» تعیین تکلیف کرده است و در آن تقویت بنیه دفاعی و صنایع دفاعی، کمک به آشیانه نیروی هوایی و ... اولویت داده شده‌اند.

این احکام متزاحم را در یک سال چگونه می‌توان اجرا نمود؟

۴) پذیرش این امر که مجلس محترم در طول سال، ارقام بودجه را یک‌جانبه تغییر دهد بدان معناست که نمی‌توان کشور را حتی برای یک‌سال با برنامه اداره کرد. روال این است که دولت بر اساس بودجه مصوب برای طول سال برنامه‌ریزی کرده و متناسب با پیش‌بینی دریافت، تعهد ایجاد می‌نماید و این تغییرات یک‌جانبه و برخلاف نظر دولت برنامه‌ریزی‌ها را مختل می‌نماید. بنابراین مغایر اصل (۱۲۶) قانون اساسی به نظر می‌رسد که به موجب آن رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً به عهده دارد و اقتضای این مسئولیت، وجود اختیارات لازم برای برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور و نه سلب اختیارات مربوط به آن است.

۵) از آنجا که به دلیل پیش‌گفته، امکان اجرای این مصوبات تماماً یا به طور نسبی وجود ندارد، از یک سو ذی‌نفعان، دولت را تحت فشار قرار می‌دهند و از سوی دیگر نماینده‌های مجلس و نهادهای نظارتی دائماً دولت را مورد اتهام و تعقیب قرار می‌دهند.

۶) با توجه به شرایط خاص سال جاری برای تمام ارقام درآمدی سقف حداقل ملاک قرار گرفته و پیش‌بینی شده است و در هزینه‌ها اولویت‌های اصلی از جمله آموزش، بهداشت و دفاع تعیین شده و منابع مازادی وجود ندارد.

باید برای کشاورزان عزیز اقدامات زیادی انجام داد، ولی این نیازمند تأمین منابع است و آیا مصوبه‌ای که پول و منابع برای آن پیش‌بینی نشده است، چه معنایی می‌تواند داشته باشد؟

۷) در خلال قانون بودجه، قانون پنجم توسعه کشور به کرات تغییر کرده و اصلاح می‌شود و در این مصوبه اخیر، احکام قانون بودجه نیز اصلاح شده است. در چنین شرایطی تدوین و تصویب قوانین برنامه چه فایده‌ای دارد؟

۸) مسئولیت تبعات منفی اینگونه تصمیمات بر اداره کشور و اقتصاد عمومی بر عهده کیست؟ خواهشمند است جهت رفع این مشکل عنایت فرمایید.»

وسيله‌ی طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان‌پذیر است یا خیر؟» مقرر می‌دارد:

«... تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان‌پذیر نیست و نتیجتاً خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد.»

با بررسی مشروح مذاکرات اعضای شورای نگهبان در نشست منتهی به صدور نظریه‌ی تفسیری مشخص می‌شود که منظور از «شاکله» و لزوم حفظ آن «حفظ کلی ترکیب بخش‌های مختلف بودجه مانند بخش‌های جاری، عمرانی، حوادث و ... است؛ یعنی طرح قانونی نمایندگان، چنانچه متضمن جابجایی بخش زیادی از بودجه میان بخش‌های مختلف بودجه شود، مثل اینکه بخشی از بودجه‌ی عمرانی را به بخش بودجه‌ی جاری منتقل کنند یا برعکس، چنین تغییراتی به دلیل بر هم زدن شاکله‌ی عمومی بودجه، اشکال دارد و مغایر قانون اساسی است، اما اگر تغییرات پیش‌بینی شده در طرح نمایندگان، در داخل هر بخش بودجه بدون بر هم زدن ترکیب کلی بودجه‌ی بخش‌ها باشد و مثلاً از طریق جابجایی بخشی از بودجه‌های عمرانی در یکدیگر باشد، تغییر در شاکله‌ی بودجه محسوب نمی‌شود و بنابراین مغایرتی با قانون اساسی ندارد.»^۱

خلاصه آنکه، استعمال لفظ «شاکله» در نظریه‌ی تفسیری مقتضی اعمال تغییرات جزئی و درون‌بخشی است.

جمع‌بندی

با بررسی ابعاد مختلف مسأله و در مقام جمع‌بندی ضوابط حاکم بر تغییر قانون بودجه در نظام حقوقی ایران می‌توان گفت که مبتنی بر گزاره‌ی پایانی اصل ۵۲ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود»، اصل امکان تغییر قانون بودجه در نظام حقوقی ایران پذیرفته شده و تعیین حدود و ضوابط آن به قانونگذار عادی محول شده است. بر اساس ضوابط موجود، اعمال تغییرات در قانون بودجه‌ی سالانه، هم از سوی

۱. جهت مشاهده مفاد مشروح مذاکرات نظریه‌تفسیری شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱ شورای نگهبان ر.ک: <https://b2n.ir/tafsiri>

دولت و هم از جانب مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر است، با این تفاوت که ضوابط حاکم بر اعمال تغییرات از سوی دولت تا حدود قابل توجهی به موجب قوانین مصوب مجلس تشریح و مشخص شده‌اند به نحوی که «موضوعات قابل تغییر»، «تشریفات تغییرات»، «میزان مجاز برای تغییر» و حتی «نوع تغییرات به لحاظ کاهشی یا افزایشی بودن» مشخص شده است. با این حال، تاکنون قانونگذار عادی تکلیف خود در تعیین ضوابط حاکم بر تغییر قانون بودجه از جانب خود را متروک نهاده و ضابطه‌ای ایجابی که به تعیین حدود اختیارات مجلس در تغییر ارقام قانون بودجه بپردازد را به تصویب نرسانده است.

عدم تعیین تکلیف قانونگذار عادی از یک سو و بروز ابهامات و اشکالات هر ساله در تعیین دامنهی اختیارات مجلس شورای اسلامی در تغییر ارقام قانون بودجه از سوی دیگر، سبب شد تا عمده ضوابط حاکم بر این مسأله از رهگذر صدور نظریات تفسیری نسبت به اصل ۵۲ قانون اساسی دنبال شود. این تغییر در سازوکار منجر شده است تا در وضعیت کنونی ضوابط سلبی چون «ممنوعیت اعمال اصلاحات منتهی به تغییر سقف بودجه» و «ممنوعیت اعمال اصلاحات منتهی به تغییر شاکله بودجه» خلأ ضوابط ایجابی را پوشش دهند.

بر اساس ملاک‌های مذکور، اولاً هر گونه تغییر در «دستگاه‌ها»، «موضوعات» و «سازوکارهای» مندرج در قانون بودجه بدون تقدیم لایحه از سوی دولت مجاز نیست و صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اعمال اصلاحات علی‌الرأس نسبت به قانون بودجه محدود به «تغییر ارقام بودجه» است؛ ثانیاً بیشینه‌ی صلاحیت مجلس در اعمال تغییرات علی‌الرأس رقمی نسبت به قانون بودجه تا جایی است که با تغییر ارقام، «سقف بودجه» را جابجا نکند که در غیر این صورت، اعمال آنها مستلزم ارائه‌ی لایحه از سوی دولت خواهد بود؛ ثالثاً طرح اصلاحی مجلس باید ناظر به تغییرات «جزئی» و «درون بخشی» باشد به نحوی که محور و ترکیب کلی برنامه‌های دولت را تغییر ندهد.

منابع

الف) کتب

۱. فرزب، علیرضا، بودجه‌ریزی کاربردی در ایران، تهران، شرکت تعاونی کارآفرینان فرهنگ و هنر، ۱۳۸۷.
۲. رستمی، ولی، مالیه عمومی، تهران: میزان، ۱۳۹۰.

ب) قوانین

۳. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷.
۴. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۵.
۵. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴.
۶. قانون اصلاح جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۷/۲۳ مجلس شورای اسلامی.
۷. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۳۰.

ج) نظرات شورای نگهبان

۸. نظر تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ شورای نگهبان در پاسخ به استفسار رئیس مجلس شورای اسلامی رئیس مجلس شورای اسلامی نسبت به امکان بررسی بودجه کل کشور، متمم بودجه و اصلاحات مربوط به آن از طریق ارائه «طرح»
۹. نظر تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ شورای نگهبان در پاسخ به استفسار رئیس مجلس شورای اسلامی نسبت به امکان اصلاح قانون بودجه از طریق ارائه «طرح»
۱۰. نظر تفسیری شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱ شورای نگهبان در پاسخ به استفسار رهبر معظم انقلاب اسلامی نسبت به امکان تغییر در ارقام بودجه از طریق ارائه «طرح».

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را با نفوذ و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهدقربی،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir