

**بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۱۷):
جواز یا عدم جواز درج حکم در جداول بودجه**

محمد برزگر خسروی

مقدمه

قوانین بودجه همواره مشتمل بر احکام و ارقام بوده است. دولت همه‌ساله، به موجب اصل ۵۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، لایحه بودجه کشور را برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌کند. بودجه دست‌یافتنی‌ترین راه حل برای تصویب لوایح و طرح‌های جامانده یا بازمانده از مفاد قوانین کشور شناخته می‌شد. سال‌هاست این موضوع به رویه قانون‌گذاری تبدیل شده است. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)، و قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) برای رفع عوارض رویه ناصواب درج حکم غیربودجه‌ای بوده است.

بودجه دارای تعریف و مفهوم دقیقی است و بر همین اساس، قانونگذار بودجه را در ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، تعریف کرده است. در این مقام و بر اساس این نظر حقوقی، بودجه آنچنان که باید باشد [2]، صرفاً مشتمل بر ارقامی است که مستظهر به قوانین و با رعایت قوانین هستند. با این وجود، قانونگذار عملاً و نیز با وضع قانون، درج حکم در ضمن لوایح بودجه را به رسمیت شناخته است. در قوانین شرط و قیدی برای درج حکم در ضمن بودجه بیان نشده بود تا اینکه قانونگذار در ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس اصلاحی ۱۴۰۱ مقرر کرد فقط احکامی قابل درج در ماده واحده (بخش اول لایحه بودجه) است که اثر مستقیم بر منابع یا مصارف بودجه دارد یا برای تأمین مالی بخشی از وظایف قانونی دولت - از جمله گسترش سرمایه‌گذاری، حمایت از اشتغال و ازدواج، ترویج فرزندآوری، تأمین مسکن نیازمندان - از محل‌هایی غیر از بودجه عمومی دولت در نظر گرفته شده باشد.

از چالش‌های مهم نظام بودجه‌ریزی در ایران، وجود احکام و تبصره‌های بودجه است که قانون بودجه را تبدیل به «ترمیم‌کننده کاستی‌های سایر قوانین» یا «اصلاح پاره‌ای از قوانین» کرده است و این ترمیم و اصلاح بدون رعایت اصول تنقیحی صورت می‌گیرد که این امر موجب بروز ابهام و تفاسیر متشکست اجرایی و قضایی و در نتیجه منجر به نقض امنیت قضایی و حقوق شهروندان می‌شود. [1] با اصلاح ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در سال ۱۴۰۴ این مساله مطرح شده است که آیا مفاد این ماده مانع از تصویب احکام در ضمن لایحه بودجه می‌شود یا خیر.

در این گزارش جهت پاسخ به سوال یادشده، در ادامه مفاد ماده اصلاحی تحلیل می‌شود.

مشخصات لایحه

دوره دوازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۸۱



گروه حقوق خصوصی

مشخصات گزارش

نوع گزارش:

- طرح/لایحه
 راهبردی
 نظارتی
 پیش‌نویس قانونی

شماره مسلسل:

۲۱۲۵۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱۰/۲۴



تحلیل مفاد ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس اصلاحی ۱۴۰۴

الف) بر اساس صدر اصل ۵۲ قانون اساسی، لایحه بودجه باید بر اساس ترتیبات مقرر در قانون توسط دولت تهیه شود. طبق ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین و بودجه‌های سنواتی مصوب ۱۴۰۴، دولت باید الزامات بودجه ای قوانین را در لایحه بودجه ۱۴۰۵، درج کند؛ در غیر این صورت، نقض صدر اصل ۵۲ (مبنی بر تهیه لایحه بودجه بر اساس ترتیبات قانونی) رخ داده است.

ب) در خصوص بایسته های احکام مندرج در آیین‌نامه داخلی مجلس، احکامی آیین‌نامه‌ای هستند که یا ارتباط مستقیم و موثقی با نحوه و آیین اعمال صلاحیت مجلس از قبیل نحوه‌ی تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی (موضوع اصل ۶۵)، ترتیب انتخاب رئیس و هیئت رئیسه مجلس، صلاحیت کمیسیون‌های داخلی مجلس، امور مربوط به مذاکرات (موضوع اصل ۶۶) و یا ارتباط مستقیم و موثقی با سازماندهی داخلی مجلس از قبیل تعداد، نوع و ترکیب کمیسیون‌های داخلی مذکور در اصل ۶۶ داشته باشند؛ نه اینکه راجع به نحوه‌ی اعمال صلاحیت سایر مراجع مصرح در قانون اساسی مانند ترتیبات حاکم بر تقدیم لایحه بودجه توسط هیئت وزیران باشند.^[2] بنابراین مفاد ماده (۱۸۲) قانون یادشده از حیث اینکه فاقد ماهیت آیین‌نامه‌ای است محل ملاحظه به نظر می‌رسد و اصولاً باید چنین حکمی در قانون موضوع صدر اصل ۵۲ قانون اساسی بیاید.

پ) طبق اصل ۶۵ قانون اساسی، تصویب لایحه بودجه باید طبق آیین‌نامه داخلی مجلس باشد. بر اساس ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس اصلاحی ۱۴۰۴، «دولت مکلف است ماده واحده لایحه بودجه سالانه کل کشور را به صورت برنامه محور، حاوی سقف منابع عمومی دولت به تفکیک درآمدها و مصارف بودجه و برنامه های اجرائی و اهداف کمی از جمله ترازهای عملیاتی، سرمایه ای و مالی صرفاً در قالب جداول کلان و تفصیلی به تفکیک جداول الزامات منابع و ارقام آن و جداول الزامات مصارف و ارقام آن، به همراه نسخه الکترونیکی با قابلیت خوانش و ویرایش رایانه ای حداکثر تا اول دی ماه هر سال به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. ارائه جدول فروض برآورد منابع و مصارف به همراه لایحه بودجه الزامی است. در جداول فقط عناوینی قابل طرح است که در قوانین مصوب از جمله قانون برنامه پنجساله ای که در حال اجرا است و به بودجه های سنواتی احاله شده یا برش یک ساله از آن برنامه باشد. جداول لایحه و مصوبه مجلس باید حاوی استناد قانونی، موضوع، ردیف، رقم و سایر اطلاعات مرتبط با بودجه باشد و در صدر، ذیل یا حاشیه جداول هیچ حکم یا توضیحی درج نمی‌شود، به جز در مواردی که تبیین سیاست های اجرائی بودجه، در حدود قانون برنامه پنجساله و سایر قوانین مصوب باشد.» بدین ترتیب، همچنان امکان مشروط درج حکم در بودجه وجود دارد و همچنان مسایل ناظر بر تمیز حکم بودجه‌ای از غیر آن، قابل طرح است. در عین حال، شرط درج چنین احکام و توضیحاتی این است که اولاً، در حدود قوانین بوده، یعنی خلاف قوانین نباشد؛ ثانیاً، بودجه ای باشند.

ت) طبق بند «الف» ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت مصوب ۱۴۰۳/۳/۱، لایحه و مصوبه مجلس در خصوص بودجه سالانه کل کشور نباید واجد احکام غیربودجه‌ای باشد و نیز نباید منجر به اصلاح قوانین دائمی یا برنامه‌های پنجساله پیشرفت شود. شورای نگهبان در موارد متعددی برخی تبصره های بودجه را به دلیل داشتن ماهیت غیر بودجه‌ای مغایر با اصل ۵۲ اعلام کرده است که به عنوان نمونه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. نظر شماره ۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۸ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور،
۲. نظر شماره ۷۷/۲۱/۴۱۹۵ مورخ ۱۳۷۷/۱۱/۱۰ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۷۸،
۳. بند ۸ نظر (مرحله اول) شماره ۸۸/۳۰/۳۷۷۳۲ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۴ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۹
۴. نظر شماره ۱۰۲/۳۶۱۵۸ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۳ شورای نگهبان در خصوص بند الحاقی ۵ تبصره ۷ و بند الحاقی ۸ تبصره ۱۰ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

تبصره‌های غیر بودجه‌ای ممکن است به طور غیرمستقیم دارای آثار درآمدی و هزینه‌ای باشند و این امر موجب تغییر ماهیت آنها نمی‌شود چراکه این آثار مالی، موخر بر فلسفه وجودی آنها است. درج احکام غیربودجه‌ای در لایحه بودجه، خلاف اصول ۵۲ و ۶۵ قانون اساسی است و به علاوه بر خلاف اصول قانون نویسی و انسجام قوانین است و موجب بی‌نظمی در نظام حقوقی می‌گردد.

ث) برای تبیین این مساله، یک مثال از لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به شرح ذیل ارائه می‌شود. در ردیف شماره ۱۶۰۱۶۹ جدول شماره ۵ که درخصوص ردیف درآمدی صندوق تأمین خسارت‌های بدنی است، یک حکم هزینه‌ای درج شده است که به موجب آن صندوق مکلف شده است دیه محکومان معسر و خطای محض ناشی از تصادفات رانندگی را پرداخت کند. این حکم از نظر شکلی و محتوایی، محل ایراد است. از آنجا که مفاد حکم یادشده، اصلاح قوانین جاری و مغایر با اصول متعدد قانون اساسی است، نباید در لایحه بودجه درج شود. با عنایت به حکم قوانین متعدد به شرح ذیل مبنی بر پرداخت به ذی نفع نهایی:

- جزء ۲ بند «الف» ماده واحده قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور مصوب ۱۴۰۰

- ماده (۲) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنواتی مصوب ۱۴۰۴

- جزء ۱ بند «ب» ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت مصوب ۱۴۰۳

اطلاق مفاد حکم مندرج در ردیف یاد شده، به دلیل اصلاح قوانین دائمی، مغایر بند «الف» ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم و ممنوع است؛ لذا حدود قانون برنامه را رعایت نکرده است و با مفاد ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، مغایرت دارد. این مغایرت در لایحه، نقض صدر اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

نتیجه‌گیری

با توجه به قوانین مزبور، برای درج حکم در لایحه بودجه باید شرایط زیر وجود داشته باشد:

۱. حکم، بودجه‌ای باشد.

۲. حکم از جنس «تبیین سیاست‌های اجرائی بودجه» باشد.

۳. حکم، «در حدود قانون برنامه پنجساله و سایر قوانین مصوب باشد».

منابع و مأخذ

[۱] بزرگر خسروی، پاکنژاد و بامتی «اخلال احکام بودجه در نظام قانونی کشور: تنقیح پیشینی به مثابه راهکار (بررسی موردی بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲)»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره ۱۳، شماره ۴۶، زمستان ۱۴۰۳، صص ۱۳۳-۱۶۶.

[۲] بزرگر خسروی، «معیارهای تشخیص احکام با ماهیت آیین‌نامه داخلی مجلس»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره ۵، شماره ۱۳، بهار ۱۳۹۵، صص ۶۷-۸۷.

گزیده سیاسی / مدیریتی (پیامک منتخب)

برای درج حکم در بودجه باید آن حکم دارای ماهیت بودجه‌ای و یا تبیین سیاست‌های اجرائی بودجه باشد و نیز باید در حدود قوانین باشد.

۱. «الف - دولت مکلف است لایحه بودجه سنواتی را علاوه بر قوانین و احکام ذی ربط با رعایت احکام زیر تهیه، تدوین و به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید: ۲- استقرار کامل نظام پرداخت به ذی نفع نهایی و ممنوعیت هرگونه پرداخت به غیرذی نفع نهایی با رعایت ملاحظات نظامی و امنیتی»
۳. «۱- کلیه اعتبارات (اعم از اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) از محل منابع عمومی و اختصاصی در قالب اعتبار الکترونیکی به دستگاه اجرائی تخصیص می‌یابد. تضمین نقدشوندگی اعتبار توسط خزانه‌داری کل کشور در سقف تخصیص‌های ابلاغی انجام و تمام پرداخت‌های دولت از محل حساب پشتیبان حسابهای اعتباری توسط خزانه‌داری کل کشور در وجه ذی‌نفع نهایی واریز می‌شود.
تبصره- وزارت اطلاعات، سازمان انرژی اتمی ایران، نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران، نهادهای نظامی و امنیتی و مؤسسات دولتی که زیرمجموعه قوه مجریه نیستند، از شمول این حکم مستثنی هستند.»