



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال چهارم

شماره ثبت:
۵۸۷

شماره چاپ:
۱۶۵۶

تاریخ چاپ:
۱۳۹۰/۷/۱۰

نام دفاتر:

مطالعات برنامه و بودجه
مطالعات حقوقی
مطالعات اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۳۰۱۱۰۹۱

تاریخ انتشار:
۱۳۹۰/۷/۲۴

به نام خدا

اظهاری نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک بند به قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور»

الف) ویژگی‌های طرح

- سهامی به ارزش ۱۹۵۰۰ میلیارد ریال به فروش رسیده و صرف اجرای قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت می‌شود.
- طرح مزبور متمم بودجه است، زیرا سقف منابع و مصارف بودجه کشور را به میزان ۱۹۵۰۰ میلیارد ریال افزایش می‌دهد.

ب) سابقه موضوع

در پایان سال ۱۳۸۹ و با اتمام مدت سه‌ساله اجرای قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶/۶/۵ طرح تمدید این قانون در تاریخ ۱۳۸۹/۱۱/۴ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و صرفنظر از آثار آن در خروج نیروهای تخصصی و توانمند دستگاه‌های اجرایی، ایجاد بار مالی برای دولت و صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی، اخلاص در نظام بازنشستگی و همچنین ایجاد تبعیض ناروا بین بیمه‌شدگان، در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در تاریخ ۱۳۹۰/۱/۱۷ برای اجرا به دولت ابلاغ شد. به موجب ماده واحده قانون تمدید بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب سال ۱۳۸۶، این قانون از تاریخ اتمام مهلت اجرای آن به مدت پنج سال تمدید شد.

با وجود این به‌رغم حکم تبصره «۱» قانون مذکور که باید اعتبار مورد نیاز برای اجرای این قانون در قوانین بودجه سنواتی کل کشور پیش‌بینی و تأمین شود هیچ‌گونه اعتباری برای اجرای این قانون در بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور پیش‌بینی نشد و عملاً اجرای این قانون از ابتدای سال ۱۳۹۰ معطل ماند.

ج) نکات و ابهامات

● طبق اصل پنجاه‌ودوم^۱ و اصل یکصدویست‌وششم^۲ قانون اساسی، تهیه و تنظیم بودجه و مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی برعهده دولت و رئیس‌جمهور گذاشته شده است. بنابراین تهیه و تنظیم بودجه و بالطبع اصلاحیه و متمم بودجه برعهده دولت است و مجلس تنها می‌تواند لوایح بودجه را بررسی و تصویب کند. نظریه تفسیری شورای نگهبان نیز مؤید همین موضوع است. به موجب نظریه تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخه ۱۳۷۸/۵/۲۴ شورای نگهبان، تصویب متمم از طریق طرح قانونی با توجه به اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی جایز نبوده و مستلزم تقدیم لایحه از سوی دولت است. طبق همین نظریه، الحاق و حذف و تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد نیز از طریق طرح قانونی مغایر اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی شناخته شده است.

۱. اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی: بودجه سالیانه 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.
۲. اصل یکصدویست‌وششم قانون اساسی: رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به‌عهده دیگری بگذارد.

● طبق اصول قانون اساسی از جمله اصل یکصد و بیست و سوم^۱ رئیس‌جمهور مسئول اجرای قوانین است و بالطبع باید مقدمات و شرایط اجرای قانون را نیز فراهم کند. براین اساس پیش‌بینی بار مالی اجرای قانون مذکور برعهده رئیس‌جمهور است. شأن نظارتی مجلس ایجاب می‌کند که در صورت عدم اجرای قانون به هر دلیل از دولت و یا هر یک از وزرا سؤال و تذکر داده شود.

● دولت در سه سال اجرای قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت ۳۰۰۰ میلیارد ریال برای سال ۱۳۸۸ و ۲۱۳۰ میلیارد ریال برای سال ۱۳۸۹ پیش‌بینی کرده بود. هرچند عملکرد این اعتبارات طی سال‌های مذکور مشخص نیست، اما احتمالاً بار مالی اجرای این قانون طی یک سال رقمی در حدود ۳۰۰۰ میلیارد ریال است. بنابراین مشخص نیست پیش‌بینی اعتبار ۱۹۵۰۰ میلیارد ریال برای یک سال مالی است یا برای کل پنج‌سال اجرای قانون.

● مجلس شورای اسلامی در سند بودجه سال ۱۳۹۰ در ردیف‌های بودجه‌ای برای مصارف گوناگون مانند رد دیون دستگاه‌ها و سازمان‌ها، افزایش حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران، پرداخت بابت مطالبات پیمانکاران و امور اشتغال، مسکن و سایر امور حمایتی مبلغ معادل ۲۴۵ هزار میلیارد ریال فروش سهام پیش‌بینی کرده است، اما با توجه به عملکرد چهارماهه اول سال ۱۳۹۰ و گزارش ۶ ماهه سازمان خصوصی‌سازی به نظر نمی‌رسد تحقق این منابع میسر شود. طبق اطلاعات منتشره از طرف سازمان خصوصی‌سازی طی ۶ ماه نخست سال ۱۳۹۰ ارزش کل سهام دولتی واگذار شده برابر ۳۲۹۷۰ میلیارد ریال بوده است. با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از سهام واگذار شده به صورت اقساط است به همین دلیل واگذاری‌های انجام شده در سال ۱۳۹۰ حتی با در نظر گرفتن اقساط واگذاری‌های سال‌های گذشته (که رقم قابل توجهی هستند) به سختی می‌تواند کفاف مخارج در نظر گرفته شده در قانون بودجه را دهد. لذا با توجه به روند فعلی واگذاری‌ها امکان تأمین منابع از این طریق برای اجرای مفاد مورد نظر طرح پیشنهادی وجود ندارد.

د) پیشنهاد

با توجه به اینکه

۱. طرح مذکور متمم بودجه محسوب می‌شود و تهیه متمم بودجه از وظایف دولت است،
۲. بار مالی اجرای قانون به طور دقیق مشخص نیست،
۳. منبع تأمین اعتبار اجرای قانون نامطمئن است:

پیشنهاد می‌شود که مجلس شورای اسلامی از طریق ابزار نظارتی در اختیار خود دولت را مکلف کند ضمن پیش‌بینی دقیق بار مالی اجرای قانون و معرفی منابع مطمئن برای اجرای آن، لایحه‌ای به صورت متمم یا اصلاحیه بودجه تقدیم مجلس شورای اسلامی کند.

۱. اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی: رئیس‌جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد.