

لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور
«تحلیل حقوقی لایحه»

نام دفتر: مطالعات حقوقی

شماره مسلسل: ۱-۲۴۰۱۰۱۰۴

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۱۱/۲۷

ویژه کمیسیون تلفیق

مقدمه

به موجب اصل پنجاه و دوم قانون اساسی بودجه سالیانه کل کشور توسط دولت تهیه و تمهید شده و به منظور رسیدگی و تصویب تقدیم مجلس می‌گردد. در این راستا لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور نیز توسط دولت محترم تهیه و به مجلس تقدیم گردیده است. لایحه مذکور ضمن برخورداری از نقاط مثبتی همچون سعی در شفافیت و پرهیز از مطول و پیچیده‌نویسی، دارای برخی ایرادات و نکات قابل تأمل نیز می‌باشد. بنابراین ضمن بررسی لایحه حاضر در پرتو قانون اساسی و احکام مصرح در سیاست‌های کلی نظام ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، احکامی که ماهیت بودجه‌ای ندارد یا اساساً زائد بوده و نیازی به تصویب مجلس ندارد نیز در این گزارش مورد اشاره واقع شده است.

بند «۱»

با عنایت به اینکه در قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری دستگاه‌های اجرایی در قالب «وزارتخانه»، «مؤسسه دولتی»، «شرکت دولتی» و «نهادهای عمومی غیردولتی» ذکر شده‌اند، استفاده از عبارت «مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت» در جزء ب این بند که خارج از چارچوب‌های موجود قانونی است و تفکیک آن از «مؤسسات دولتی» در جزء الف این بند محل اشکال است.

بند «۲» - جزءهای ب، ج، د و ه

جزءهای ب، ج، د و ه این بند اختیارات گسترده‌ای را به دولت برای جابجایی اعتبارات مندرج در قانون بودجه داده است که در این صورت، تصویب بودجه توسط مجلس شورای اسلامی بی‌معنا خواهد شد و دولت می‌تواند تغییرات گسترده‌ای را نسبت به ارقام مصوب مجلس انجام دهد که این امر بدون مشخص نمودن چارچوب و ضوابط مشخص مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

علاوه بر این واگذاری اختیار در جزء ب به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور مغایر اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی است.

جزء ز

اختصاص دادن درآمد مازاد دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی به خود آنها که در این جزء پیش‌بینی شده است مغایر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.

بند «۴»

تفویض اختیار به دولت در چنین امر مهمی یعنی تعیین رابطه مالی دولت (خزانه‌داری کل کشور) و شرکت‌های وابسته به وزارتخانه‌های نفت و نیرو مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است، لذا پیشنهاد می‌شود همانند رویه سابق مجلس

در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۸۸ کل کشور، مقنن احکام لازم را به تفصیل در متن قانون بودجه پیش‌بینی و وضع نمایند.

بند «۷» - جزء الف

۱. با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) و به‌موجب ماده (۱۲۷) آن کلیه قوانین و مقررات خاص و عام مغایر آن لغو گردیدند. لذا ذکر «ماده (۴۱) قانون استخدام کشوری» در جزء الف این بند با توجه به ملغی شدن آن محل اشکال می‌باشد.

۲. مطابق تبصره ماده (۶۴) قانون مدیریت خدمات کشوری دولت مکلف است ضریب ریالی مذکور در این ماده را هر سال در لایحه بودجه پیش‌بینی نموده و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند. این درحالی است که در جزء الف این بند اختیار تعیین این ضریب ریالی به دولت واگذار شده است. این واگذاری اگرچه ایراد قانونی ندارد لکن در تعارض با تبصره مذکور می‌باشد و اصولاً اصلاح قانون عادی در قانون بودجه امری ناصواب است. گفتنی است که در ماده (۱۵۰) قانون برنامه چهارم توسعه نیز بر ضرورت رعایت ضابطه افزایش حقوق کلیه کارکنان و بازنشستگان دولت متناسب با نرخ تورم تأکید شده است.

۳. مطابق ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری «ضرایب حقوق مذکور در فصول دهم و سیزدهم به تفکیک هر فصل، متناسب با احکام این قانون در اولین سال اجرا پانصد ریال تعیین می‌گردد و در سال‌های بعد حداقل به اندازه نرخ تورم که هر ساله از سوی بانک مرکزی اعلام می‌گردد، افزایش می‌یابد». بنابراین ضرایب ریالی در این ماده تعیین تکلیف شده و تکلیف دولت نیز برای تعیین ضرایب در هر سال مشخص شده است. لذا عبارت مذکور در جزء الف این بند در این رابطه زائد بوده و مغایر ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری است.

۴. ذکر جمله «افزایش حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر از قبیل هیئت علمی، کارکنان کشوری و کارکنان لشگری، قضات و... به‌طور جداگانه توسط دولت (در سقف اعتبارات مصوب) انجام می‌پذیرد». در انتهای جزء الف این بند حاوی حکم خاصی نبوده و با توجه به وجود قانون مدیریت خدمات کشوری زائد بوده و حذف آن مناسب می‌باشد.

جزء ب

۱. در جزء ب اولاً مصادیق مصوبات، تصمیمات، اقدامات و احکام صادره مشخص نیست، ثانیاً تنفیذ تصمیمات، اقدامات و احکامی که هنوز اتخاذ، اعمال و صادر نشده‌اند با منطق حقوق سازگار نبوده و ثالثاً از این جهت که مراجع و مقامات مشخص نشده و ضابطه و ملاکی تعیین نگردیده با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی نیز مغایرت داشته و بنا به جمیع مراتب پیش‌گفته، حذف آن ضروری است.

۲. ذیل جزء ب این بند درصدد قانونی نمودن امتیازاتی است که پیش از این به ایثارگران و فرزندان شهدا اعطا شده است. در این خصوص لازم به ذکر است که چنانچه امتیازات قبلی که به این افراد اعطا شده است مطابق قوانین و مقررات بوده است ذکر این جمله زائد است. اما چنانچه امتیازات اعطا شده در گذشته برخلاف قوانین و مقررات اعطا گردیده است نمی‌باید انجام می‌گرفته و تنفیذ امتیازاتی که به‌صورت غیرقانونی واگذار گردیده است طی قانون مؤخر مناسب نمی‌باشد.

جزء ج

این جزء اختیار افزایش ۲۰ درصدی اعتبارات هزینه‌ای را به‌منظور «تأمین کسری ناشی از اجرای این بند و یا سایر هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر» به دولت اعطا کرده است. اعطای اختیار فوق به دولت به‌منزله تغییر در ارقام بودجه بوده و

مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است و در عمل تصویب بودجه توسط مجلس را بی معنا و فاقد فایده می سازد. ضمن اینکه «هزینه های اجتناب ناپذیر» عبارتی مبهم و کلی بوده و حدود و مصادیق آن مشخص نیست و با توجه به ابهام آن ممکن است مورد سوء استفاده قرار گیرد.

جزء ل

۱. عبارت «مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت» در جزء ل این بند با توجه به مطالب مذکور در بند «۱» محل اشکال می باشد.

۲. در انتهای جزء ل این بند، عبارت «در اصلاحیه بودجه سال ۱۳۸۹، ...» صلاحیت دولت و مجلس را در این خصوص محدود نمی نماید. لذا این جمله فاقد اثر حقوقی است.

جزء هـ

ماده (۸۵) قانون مالیات های مستقیم در خصوص نرخ مالیات بوده و متعرض موضوع معافیت مالیاتی نشده است. لذا عبارت این جزء که برای ماده مذکور سقف معافیت مالیاتی مشخص نموده است فاقد معنا می باشد.

جزء و

مناسب است اصلاح هر قانون در قالب قانون اصلاح همان قانون به صورت مستقل و جداگانه صورت گرفته و در ضمن قوانین دیگر صورت نگیرد. در غیر این صورت موجب پراکندگی قوانین خواهد شد.

جزء ز

عبارت مذکور در صدر جزء ز بند فوق در خصوص الزام دستگاه ها به اجرای فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری تکرار مکررات بوده و با توجه به تکالیف مذکور در قانون مدیریت خدمات کشوری و الزام آور بودن آن برای دستگاه های اجرایی زائد می باشد. لازم به ذکر است که این عبارت به صورت مناسب در جزء الف - ۳ بند «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۸ پیش بینی شده بود.

جزء ک

۱. احکام مذکور در این جزء ماهیت دائمی داشته و با توجه به تفسیر شورای نگهبان از اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر اصل مذکور است. مناسب است احکام مندرج در این جزء در ضمن قوانین دائمی و ثابت به تصویب برسند، چراکه قانون بودجه اعتبار یک ساله داشته و احکام مذکور در این جزء ماهیت دائمی دارند.

۲. در جزء ک واژه «مقامات» مبهم بوده و باید مراد و منظور از این واژه مشخص شود. آیا منظور مقامات مندرج در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری است و آیا پست های همتراز که توسط هیئت وزیران و رئیس مجلس (موضوع تبصره «۱» ماده (۷۱)) تعیین می شوند، نیز مشمول عنوان مقامات می شود یا خیر که نیاز به تصریح دارد.

۳. در جزء ک این نکته حائز اهمیت است که با توجه به ماده (۹۵) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶ - حکم مندرج در ماده (۴۱) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۴ - نسخ شده است. با عنایت به حکم ماده (۱۲۷) قانون مدیریت خدمات کشوری که براساس آن کلیه قوانین و مقررات عام و خاص بجز قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت - مصوب ۱۳۸۶ - مغایر با این قانون از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون

لغو می‌گردد، لذا مقنن باید تکلیف این دو حکم را مشخص کند که کدام معتبر هستند و جمع بین آن دو امکانپذیر نیست، زیرا ماده (۹۵) قانون مدیریت خدمات کشوری صرفاً به‌کارگیری بازنشستگان متخصص را مورد حکم قرار داده است و استفاده از بازنشستگان متخصص را منوط به تصویب هیئت وزیران نکرده است، درحالی که ماده (۴۱) قانون مذکور مربوط به تمامی بازنشستگان بدون توجه به مدرک تحصیلی آنان است و تصویب هیئت وزیران را نیز شرط قرار داده است.

بند «۸» جزء الف (۱)

درخصوص فروش اموال غیرمنقول دولتی، قانونگذار در قانون محاسبات عمومی کشور - مصوب ۱۳۶۶ - و قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین - مصوب ۱۳۷۳ - و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰ - اختیاراتی را برای هیئت وزیران قائل شده است که فروش این‌گونه اموال باید با مجوز دولت صورت گیرد که به‌شرح زیر به آن اشاره می‌شود:

۱. ماده (۱۱۵) قانون محاسبات عمومی کشور،

۲. بند «ب» ماده (۵) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین،

۳. تبصره «۲» ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.

با توجه به موارد ذکر شده و اینکه قانونگذار در برخی موارد از جمله جزء ۱ بند «الف» تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور به قید «با رعایت مقررات قانونی» که ناظر به اختیار هیئت وزیران مندرج در احکام ذکر شده بود، اشاره کرده است، لذا مقنن باید معلوم کند که آیا نیازی به تصویب هیئت وزیران است یا خیر تا در اجرای قانون ابهام و تردیدی به‌وجود نیاید. اگرچه عدم ذکر عبارت «با رعایت مقررات قانونی» نشانگر آن است که لایحه دولت به‌دنبال حذف اختیار هیئت وزیران و دادن صلاحیت به دستگاه‌های اجرایی به‌نحو استقلالی است.

جزء الف (۲) نظر به اینکه «قانون اصلاح قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی مصوب ۱۳۸۷» همان‌طور که از عنوان آن پیداست در اصلاح «قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی مصوب ۱۳۶۷» به تصویب رسیده است و همچنین به‌موجب ماده (۱) آن، عنوان قانون مزبور به «قانون تأسیس و اداره مدارس، مراکز آموزشی و مراکز پرورشی غیردولتی» تغییر یافته است، مناسب است عبارت «ماده (۱۳) اصلاحی قانون تأسیس و اداره مدارس، مراکز آموزشی و مراکز پرورشی غیردولتی» جایگزین عبارت «ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی مصوب ۱۳۸۷» در این بند شود.

بند «۹» جزء الف

نحوه تنظیم و نگارش این جزء مبهم بوده و اجرای احکام مربوط و مآلاً نظارت بر اجرای صحیح این احکام را در عمل با مشکل مواجه می‌نماید. اقتضا دارد نحوه تنفیذ احکام مد نظر ازسوی قانونگذار به نحو روشن و با تفصیل لازم مشخص گردد.

جزء د

به‌موجب جزء د این بند نظام بودجه‌ریزی عملیاتی تنها درخصوص پنج دستگاه اجرایی ملی و استانی در سال جاری اجرا خواهد شد. این درحالی است که به‌موجب تبصره «۲» ماده (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری که در صدر این جزء نیز مورد اشاره قرار گرفته است دولت مکلف شده است که از ابتدای سال ۱۳۸۷ بودجه کلیه دستگاه‌های اجرایی را بدین صورت تنظیم و اجرا نماید. این جزء از این لحاظ مغایر تکلیف قانونی قبلی دولت است.

بند «۱۰» - جزء الف

تعیین عوارض به دلیل آنکه جزء حقوق دولتی محسوب می‌شود از اختصاصات مقنن است و به استناد اصل هشتادوپنجم قانون اساسی تفویض و واگذاری وضع آن به مرجع و نهاد دیگری غیر از مجلس شورای اسلامی مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است. با این حال اگر مجلس شورای اسلامی چارچوب‌ها و ضوابط لازم را درخصوص نحوه وضع عوارض و میزان آن تعیین کند، تفویض آن به هیئت وزیران به استناد اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی امکانپذیر است.

جزء ب

۱. در جزء ب، اجرای قانون برگزاری مناقصات، با نظر معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور بلاوجه و از حیز انتفاع ساقط شده است، درحالی که در قانون برگزاری مناقصات، موارد عدم الزام به برگزاری مناقصه و ترک تشریفات مناقصه در مواد (۲۷) و (۲۹) مورد حکم قرار گرفته است و مشکلی برای دستگاه‌های اجرایی ایجاد نمی‌شود، لذا علیرغم برخی امتیازات معاملات از طریق بورس و با توجه به تصویب قانون برگزاری مناقصات در مجمع تشخیص مصلحت نظام، حکم مندرج در جزء ب محل تأمل است. از طرف دیگر این حکم ماهیت بودجه‌ای ندارد و جای آن در قانون بودجه نیست.

۲. نظر به اینکه این جزء، ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری را در سال ۱۳۸۹ ملغی‌الایثر دانسته است، توجه به این نکته ضروری است که چنانچه ماده مذکور حاوی ایرادی بوده و مشکلاتی را برای دستگاه‌های اجرایی ایجاد نموده است ضروری است به صورت دائم و نه تنها برای یک سال ملغی‌الایثر شود و این امر ماهیت بودجه‌ای نداشته و ضروری است به موجب قوانین ثابت و دائمی صورت گیرد. لکن چنانچه ماده مذکور حاوی ایرادی برای دستگاه‌های اجرایی نیست ملغی‌الایثر نمودن یک ماده از یک قانون برای یک سال فاقد توجیه کافی است. ذکر این نکته نیز ضروری است که این موضوع در ماده (۶۱) لایحه برنامه پنجم توسعه نیز تکرار گردیده و به موجب آن ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری به کلی ملغی گردیده است.

جزء ج

حکم مندرج در جزء ج ماهیت بودجه‌ای نداشته و مقتضی است قانون برگزاری مناقصات که مربوط به معاملات عمومی است، مورد اصلاح قرار گیرد.

بند «۱۱»

۱. مفاد این بند ماهیت بودجه‌ای ندارد و ذکر آن در قانون بودجه در انطباق با اصول قانون‌نویسی محل ایراد و تأمل است.
۲. در این بند تنظیم رابطه دولت با نهادهای عمومی غیردولتی در قالب ضوابطی پیش‌بینی شده است که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. ذکر این نکته ضروری است که تصویب چنین ضوابطی ماهیت قانونگذاری داشته و تصویب آن در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و تفویض این اختیار به دولت بدون تعیین چارچوب و ضوابط حاکم بر آن مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

۳. بازگرداندن فعالیت‌هایی که توسط نهادهای عمومی غیردولتی صورت می‌گیرد به دولت مغایر کوچک شدن دولت و سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی می‌باشد. ضمناً با توجه به تصویب «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم» ذکر عبارت «در چارچوب سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم» در این خصوص فاقد توجیه می‌باشد.

بند «۱۲»

قابلیت طرح و اجرای «آرای مراجع قضایی و شبه قضایی و اداری و دیوان عدالت اداری» مشروط به پیش‌بینی بار مالی ناشی از آن در بودجه یا منابع داخلی دستگاه ذیربط با اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول سی و چهارم و یکصد و پنجاه و ششم در تعارض بوده و به منظور عدم تضییع حقوق مردم ضروری است این عبارت از متن این جزء حذف گردد. همچنین عبارت «این حکم شامل مطالبات ناشی از مصوبات و آرای صادره در سال‌های قبل نیز می‌باشد» نیز که در صدد عطف به ماسبق نمودن حکم فوق است به دلایل مذکور در فوق مغایر قانون اساسی بوده و موجب تضییع حقوق مردم در مقابل دولت می‌گردد.

بند «۱۳»

۱. حکم مندرج در جزء ب ماهیت بودجه‌ای ندارد و ذکر آن در قانون بودجه محل ایراد و تأمل است و حتماً باید در یک قانون مستقل مورد تقنین قرار گیرد.

۲. بر اساس بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه مصوب مقام معظم رهبری، اساسنامه صندوق توسعه ملی به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد، بنابراین عبارت «آیین‌نامه این صندوق ... به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید» که نوعی تفویض اختیار به دولت است، مغایر سیاست یاد شده و تدبیر مقام معظم رهبری است.

۳. وابستگی این صندوق به یکی از وزارتخانه‌ها باید توسط مقنن معلوم شود تا امکان پاسخگویی و نظارت مجلس شورای اسلامی به منظور اعمال ابزارهای نظارتی (سؤال، تذکر، تحقیق و تفحص و استیضاح) فراهم شود، لذا تعیین وزارت امور اقتصادی و دارایی در این مسیر مقرون به صواب است و از این حیث بهتر است وزیر امور اقتصادی و دارایی به عنوان دبیر هیئت امنای تعیین شود.

۴. تعیین ماهیت حقوقی برخی دستگاه‌ها به شکل مؤسسه عمومی غیردولتی باید واجد منطبق حقوقی باشد که به عنوان مثال می‌توان آن را در خصوص هلال احمر به دلیل ماهیت مستقل و بین‌المللی و مردمی بودن آن قابل پذیرش دانست ولی در خصوص این صندوق محل ایراد و تأمل است.

جزء د

در خصوص منابع مالی صندوق، شماره‌های ۳، ۴ و ۵ جزء د مواردی فراتر از سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری را مقرر کرده است و عملاً صندوق را تغییر ماهیت داده و از این جهت قابل تأمل است.

جزء ه

۱. با توجه به تعیین مصارف صندوق توسعه ملی در بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، ابلاغی مقام معظم رهبری، شماره‌های ۲، ۳، ۴، ۵، ۷، ۸، ۹، ۱۲ و ۱۳ جزء ه فراتر از سیاست‌های کلی ابلاغی بوده و صندوق توسعه ملی را عملاً به صندوق منابع مالی دولت تبدیل می‌کند که با هدف ایجاد آن مغایر است، لذا حذف موارد پیش‌گفته ضروری به نظر می‌رسد.

۲. شماره ۱۲ جزء ه ماهیت تفویض اختیار قانونگذاری داشته و مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است.