

۱۲. تحلیلی حقوقی لایحه بودجه
(ویرایش دوم)

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۱۰۱۰۴

دفتر: مطالعات حقوقی

بهمن ماه ۱۳۸۸



به نام خدا

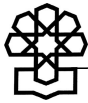
لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور
۱۲. تحلیل حقوقی لایحه بودجه
(ویرایش دوم)

چکیده

لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور که براساس اصل پنجاه و دوم قانون اساسی توسط دولت محترم تهیه و به مجلس تقدیم شده است. ضمن برخورداری از نقاط مثبتی همچون سعی در شفافیت و پرهیز از مطول و پیچیده نویسی، دارای برخی ایرادات و نکات قابل تأمل نیز می باشد. در این گزارش ضمن بررسی هر یک از بندهای لایحه مذکور در پرتو قانون اساسی و احکام مصرح در سیاست های کلی نظام ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، احکامی که فاقد ماهیت بودجه ای بوده یا اساساً زائد می باشد و نیازی به تصویب مجلس ندارد نیز مورد اشاره قرار گرفته است.

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 می گردد. 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 پیچیده نویسی، دارای برخی ایرادات و نکات قابل تأمل نیز می باشد. بنابراین ضمن بررسی لایحه حاضر در پرتو قانون اساسی و احکام مصرح در سیاست های کلی نظام ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، احکامی که ماهیت بودجه ای 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 دستگاه های اجرایی در قالب «وزارتخانه»، «مؤسسه دولتی»، «شرکت دولتی» و «نهادهای عمومی غیردولتی» ذکر شده اند، استفاده از عبارت «مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت» در جزء ب این بند که خارج از چارچوب های موجود قانونی است و تفکیک آن از «مؤسسات دولتی» در جزء الف این بند محل اشکال است.

همچنین به موجب ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶) کلیه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مکلف شده بودند که طی یک سال از تاریخ اجرای قانون مزبور خود را به صورت «وزارتخانه»، «مؤسسه دولتی» و یا «شرکت دولتی» در آورند و در غیر این صورت در پایان این مهلت «مؤسسه دولتی» به حساب می آیند.

بند «۲» - جزء های «ب»، «ج»، «د»، «ه»

جزء های «ب»، «ج»، «د» و «ه» این بند اختیارات گسترده ای 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. مطابق ذیل اصل مذکور «هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». بنابراین اعطای اختیارات وسیع به دولت جهت جابجایی اعتبارات مصوب مجلس و تغییر در ارقام بودجه بدون تعیین چارچوب و ضابطه با فلسفه تصویب بودجه توسط مجلس شورای اسلامی و نیز اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر 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. لذا این موضوع حتی مشمول بحث تفویض قانونگذاری به دولت نیز قرار نمی‌گیرد.

جزء و

نظر به اینکه «قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند» در تاریخ ۱۳۶۴/۱۱/۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، ضروری است تاریخ مذکور که به صورت نادرست در این جزء ذکر شده است اصلاح گردد.

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.



توضیح اینکه مطابق این اصل «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد». بنابراین وجوه مذکور در این جزء نیز می‌بایست به خزانه واریز شده و از سوی خزانه به آنها پرداخت شود.

بند «۳» - جزء ب

از عبارت به کار رفته در جزء «ب» اینگونه برداشت می‌شود که اختیار دولت (هیئت وزیران) منوط به تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور شده است و از این حیث، محل تأمل و ایراد است. چراکه مقام و نهاد مافوق را نمی‌توان محدود به مجوز مقام و نهاد مادون کرد. از این رو پیشنهاد می‌شود عبارت زیر جایگزین آن شود: «صدور اوراق مشارکت ارزی دولتی به پیشنهاد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و حداکثر تا مبلغ یک میلیارد و پانصد میلیون (۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) یورو جهت تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی توسعه‌ای انتفاعی (از جمله طرح‌های آب و خاک و کشاورزی) اولویت‌دار در بازارهای مالی بین‌المللی پس از تصویب هیئت وزیران ممکن است».

جزء هـ

الف) شایسته است مصادیق کلان‌شهرها به منظور پرهیز از برداشت‌های گوناگون توسط مقنن احصا شود.

ب) با توجه به پذیرش نظام عدم تمرکز محلی از سوی مقنن اساسی و با عنایت به اینکه موضوع جزء هـ مربوط به امور محلی است، قید موافقت وزارت کشور در این



جزء محل ایراد و تأمل است.

ج) در این جزء عبارت «با هماهنگی با بانک مرکزی» ذکر شده که دارای ابهام می‌باشد و لذا پیشنهاد می‌شود واژه «تأیید» جایگزین واژه «هماهنگی با» شود.

بند «۴»

حکم موضوع بند «۴» از سال ۱۳۸۳ تاکنون در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵، ۱۳۸۶، ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ کل کشور به‌طور تفصیلی و جزئی ازسوی مقنن پیش‌بینی شده است. نظیر حکم مندرج در جزء الف در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور نیز پیش‌بینی شده بود یعنی دولت به دنبال اختیار کامل بود بدون اینکه مقنن احکام و چارچوب‌ها و ضوابط و قواعد موردنظر را وضع کند که در همان سال نیز مجلس با تغییر و اصلاح لایحه دولت، احکام و ضوابط لازم را وضع و تصویب نمود. با توجه به اینکه رسیدگی و تصویب لایحه بودجه از اختصاصات مقنن است، لذا 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 هشتادوپنجم قانون اساسی است، لذا پیشنهاد می‌شود مثل روال و رویه سابق، مقنن احکام لازم را در متن قانون بودجه پیش‌بینی و وضع نمایند.

بند «۵»

اولین بار قانونگذار در تبصره «۴۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور مستقیماً احکام لازم را در این خصوص (هزینه خدمات مدیریت طرح‌های تملک دارایی‌های



سرمایه‌ای) وضع نمود. نظیر این حکم در بند «م» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور، بند «ج» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور، جزء پ تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور و بند «م» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور نیز تکرار شد. در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۷ کل کشور (بند «۸» ماده واحده) و ۱۳۸۸ کل کشور (بند «۸» ماده واحده)، قانونگذار این امر را به دولت تفویض کرد. با توجه به رویه‌های متفاوت مقنن در سال‌های گذشته تاکنون، به نظر می‌رسد بهتر است موضوع در انطباق با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی، ازسوی مجلس شورای اسلامی مورد حکم قرار گیرد و براساس رویه سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۶ اقدام شود.

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 کشور» 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.

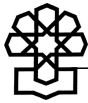
۳. مطابق ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری «ضرایب حقوق مذکور در فصول دهم و سیزدهم به تفکیک هر فصل، متناسب با احکام این قانون در اولین سال اجرا پانصد ریال تعیین می‌گردد و در سال‌های بعد حداقل به اندازه نرخ تورم که هر ساله از سوی بانک مرکزی اعلام می‌گردد، افزایش می‌یابد». بنابراین ضرایب ریالی در این 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 نمی‌بایست 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 پنجاه‌ودوم قانون اساسی است و در عمل تصویب بودجه توسط مجلس را بی‌معنا و فاقد فایده می‌سازد. ضمن اینکه «هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر» عبارتی مبهم و کلی بوده و حدود و مصادیق آن مشخص نیست و با توجه به ابهام آن ممکن است مورد سوءاستفاده 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 می‌باشد.

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



جزء هـ

ماده (۸۵) قانون مالیات‌های 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 می‌باشد.

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

۱. عبارت مذکور در صدر جزء ز بند فوق در خصوص الزام دستگاه‌ها 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 دستگاه‌های اجرایی زائد می‌باشد. لازم به ذکر است که این عبارت به صورت مناسب در جزء الف - ۳ بند «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۸ پیش‌بینی شده بود. عبارت مذکور بدین صورت بود:

«در اجرای فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری، چهار درصد (۴٪) از بودجه مصوب دستگاه‌های اجرایی از جمله وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (به‌استثنای فعالیتهای آموزشی دانشگاه‌های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی و مراکز تحقیقاتی وابسته) و سازمان تربیت بدنی و سازمان میراث فرهنگی و



گردشگری و صنایع دستی در اختیار وزیر و یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی مربوطه قرار می‌گیرد تا در راستای تحقق احکام فصل دوم قانون به‌ویژه مواد (۱۳)، (۱۶) و (۲۴) هزینه نمایند».

۲. صدر و ذیل جزء ز این بند دربرگیرنده دو موضوع کاملاً متفاوت بوده و مناسب است در دو جزء جداگانه ذکر گردند.

جزء ک

۱. احکام مذکور در این جزء ماهیت دائمی داشته و با توجه به تفسیر شورای نگهبان از اصل پنجاه‌ودوم 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 یک‌ساله 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 (۷) قانون مدیریت خدمات کشوری است یا چیز دیگر و آیا پست‌های هم‌تراز که توسط هیئت وزیران و رئیس مجلس (موضوع تبصره «۱» ماده (۷۱)) تعیین می‌شوند، نیز مشمول عنوان مقامات می‌شود یا خیر؟

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 لازم‌الاجرا 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، در حالی 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»

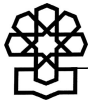
۱. درخصوص فروش اموال غیرمنقول دولتی، قانونگذار در قانون محاسبات عمومی کشور - مصوب ۱۳۶۶ - و قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین - مصوب ۱۳۷۳ - و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰ - اختیاراتی را برای هیئت وزیران قائل شده است که فروش این‌گونه اموال باید با مجوز دولت صورت 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 به دنبال حذف اختیار هیئت وزیران و دادن صلاحیت به دستگاه‌های اجرایی به‌نحو استقلالی است.

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

عبارت «احکام مندرج در قوانین بودجه سال‌های برنامه چهارم به استثنای مواد مندرج در این قانون و ردیف‌های آن، برای ردیف‌های مشابه در سال ۱۳۸۹» واجد ابهام و موجب سرگردانی و برداشت‌های متعدد و گوناگون از نسخ یا عدم نسخ قوانین می‌شود و اجرای قانون را دچار مشکل می‌کند. هر حکمی که لازم است در لایحه بودجه کل کشور درج شود بنابر اصل بودجه باید به تفصیل و شفاف مورد تصریح قرار گیرد.

**جزء د**

به موجب 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 به موجب 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

در 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، در حالی 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، حکم مندرج در جزء ب محل تأمل است. از طرف دیگر این حکم ماهیت بودجه‌ای ندارد و جای آن در قانون بودجه نیست. از سوی دیگر ماهیت سامانه‌های مذکور مشخص و معلوم نیست. قطعاً این سامانه‌ها شامل یکسری مقررات و احکام و چارچوب‌ها و قواعدی است که جنبه تقنینی دارد و این چارچوب‌ها و ضوابط را معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور تعیین می‌کند که چون جنبه تقنینی دارد، مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

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 ندارد و ارتباطی با قانون بودجه سالیانه ندارد و باید 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 چهل‌وچهارم قانون اساسی می‌باشد. ضمناً با توجه به تصویب «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم» ذکر عبارت «در چارچوب سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم» در این خصوص فاقد توجیه می‌باشد.

بند «۱۲»

قابلیت طرح و اجرای «آرای مراجع قضایی و شبه‌قضایی و اداری و دیوان عدالت اداری» مشروط به پیش‌بینی بار مالی ناشی از آن در بودجه یا منابع داخلی دستگاه زیربط با اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول سی‌وچهارم و یکصدوپنجاه‌وششم 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 درصدد عطف به‌ماسبق 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. براساس 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 می‌رسد» مندرج در بند «ب» که نوعی تفویض اختیار به دولت است، مغایر سیاست یاد شده و تدبیر مقام معظم رهبری است.

۳. قانون هر سازمان عمومی به اساسنامه آن سازمان تعبیر می‌شود که چون ماهیت تقنینی دارد، جزء اختصاصات مقنن است، با این حال مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه را براساس ذیل اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به دولت واگذار کند. بنابراین اگر لفظ آیین‌نامه به واژه اساسنامه تغییر پیدا کند، مشکل حل می‌شود، ولی چون براساس سیاست مصوب مقام معظم رهبری، اساسنامه مذکور باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و از طرفی اصل بر صلاحیت ذاتی مجلس شورای اسلامی در تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی است و تفویض اختیار به دولت در این زمینه استثنای اصل مذکور است، لذا در موارد شک و تردید باید به



اصل رجوع کرد و حکم به صلاحیت مجلس شورای اسلامی داد. بنابراین اساسنامه صندوق مذکور با توجه به اصول و مبانی حقوقی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و مجلس نمی‌تواند اختیارات خود را در قالب اصطلاحات مشابه مثل آیین‌نامه به دولت واگذار کند، زیرا اساسنامه غیر از آیین‌نامه است و ماهیت حقوقی آن دو با یکدیگر فرق داشته و نمی‌توان از این دو قالب بجای یکدیگر استفاده کرد.

۴. 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 به‌عنوان دبیر هیئت امانت تعیین شود.

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

۶. ذکر عبارت «ج.ا.ا» به جای عبارت «جمهوری اسلامی ایران» مناسب نبوده و ضروری است این عبارت به‌صورت صحیح و کامل نگارش یابد.

جزء د

درخصوص 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 پیش گفته ضروری به‌نظر می‌رسد.

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



منابع و مأخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. سیاست‌های کلی نظام.
۳. قانون محاسبات عمومی.
۴. قانون مدیریت خدمات کشوری.
۵. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.
۶. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.
۷. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۸۸ کل کشور.
۸. قانون برنامه چهارم توسعه.
۹. لایحه برنامه پنجم توسعه.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۱۰۴

عنوان گزارش: لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور ۱۲. تحلیل حقوقی لایحه بودجه (ویرایش دوم)

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین کنندگان: محمد بهادری جهرمی، سیدحجتا... علم‌الهدی، سیدمحمد هادی راجی

مدیر مطالعه: محمد بهادری جهرمی

ناظر علمی: جلیل محبی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۱۱/۱۷