

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

۲۵. بررسی بودجه پیشنهادی از منظر حقوقی

(ویرایش دوم)

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۱۲۸۸۸

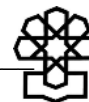
اسفندماه ۱۳۹۱

دفتر: مطالعات حقوقی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۲	.....مقدمه
۶	.....بررسی حقوقی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور
۳۲	.....نکاتی در مورد احکام ذیل جداول
۳۴	.....منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور  
۲۵. بررسی بودجه پیشنهادی از منظر حقوقی  
(ویرایش دوم)

راهنمادهای پیشنهادی برای بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۲ در مجلس شورای اسلامی در راستای ارتقای کارایی و اثربخشی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به سالهای گذشته پیشنهاد می‌شود که نمایندگان و کمیسیون‌های محترم به موارد زیر تمرکز نمایند:

- **مبانی قانونی:** بررسی شود مبنای قانونی برآورد منابع و مصارف در بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی چیست؟

- **تغییر هزینه‌ها:** آیا مجموعه اعتباراتی که در هریک از بخش‌های تخصصی (مانند مسکن، حمل‌ونقل، آموزش، بهداشت و...) پیش‌بینی شده است برای انجام وظایف آن حوزه (نه دستگاه) کافی است؟ دلیل تغییرات اعتبارات نسبت به سال قبل در هریک از بخش‌ها چیست؟

- **بررسی آثار:** آثار تخصیص اعتبارات به هریک از بخش‌ها چیست؟ به‌عنوان مثال با هزینه‌کرد اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه، شاخص‌های هریک از حوزه‌های بخشی و فرابخشی (مانند کشاورزی، فرهنگ، امنیت، آموزش، سلامت و...) چه تغییری خواهند کرد؟

- **عدم قانونگذاری جدید:** در بررسی احکام بودجه، احکامی که در صدد قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین دائمی در لایحه هستند حذف شوند و همچنین مجلس از ارائه پیشنهادهای جدید از این دست اجتناب کند تا مانع از درهم‌ریختگی نظام قانونی و حقوقی کشور شود.

- **عدم ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای:** مجلس از ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای به خصوص ردیف‌های ذیل قوه مجریه اجتناب کند که این امر ناقض صلاحیت نظارتی مجلس و نقض تفکیک قواست.

- **اعمال اصلاحات بودجه‌ای توسط دولت:** در نهایت اینکه، مجلس بجای اینکه خودش برای اصلاح لایحه بودجه دست به کار شود، با بررسی راهنمادهای بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی، ظرفیت سیاسی و حقوقی لازم را برای اصلاح بودجه توسط دولت فراهم نماید.<sup>۱</sup>

۱. برای اطلاعات بیشتر در این مورد به گزارش «مجلس و بودجه: راهنمدها و رویکردها» شماره مسلسل ۱۲۸۷۲-۲۳۰ مراجعه شود.

## مقدمه

در این قسمت، سند بودجه، جایگاه مجلس در فرآیند بودجه، سازوکار تعامل میان دولت و مجلس در فرآیند بودجه، تجربه عملی چند سال اخیر حضور مجلس در مرحله تصویب بودجه، راهبردهای پیشنهادی برای نحوه ورود مجلس در بررسی لایحه بودجه و سازوکار دستیابی به تعامل شایسته میان قوای مقننه و مجریه در راستای ارتقای کارآمدی حاکمیت به اختصار بیان شده است.

## ۱. بودجه چیست؟

قبلاً بودجه را سند پیش‌بینی دخل و خرج یک‌ساله دولت می‌دانستند، اما در حال حاضر به دلیل تغییرات گسترده در نقش، کارکرد و راهبرد انجام وظایف دولت‌ها در طی زمان، بودجه به سند سیاستگذاری سالیانه جهت اداره کشورها تبدیل شده و از این منظر مورد توجه قوه مقننه و مجریه قرار می‌گیرد. در این سند نشان داده می‌شود دولت وظایف خود (تأمین و ارتقای عدالت، امنیت، سلامت، آموزش، تنظیم سیاست‌های پولی و مالی، صیانت و ارتقای فرهنگ و...) را با چه هزینه و کیفیتی قرار است انجام دهد و این هزینه را از طریق چه منابعی (مالیات، نفت و...) تأمین می‌کند و این مجموعه عملیات چه تأثیری بر شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و... جامعه دارد.

## ۲. جایگاه مجلس در بودجه چیست؟

از دیدگاه حقوقی مجلس دارای صلاحیت تصویبی و صلاحیت نظارتی در فرآیند بودجه‌ریزی است.

**الف) صلاحیت تصویبی:** مجلس، از منظر صلاحیت تصویبی، موارد زیر را بررسی می‌کند:

- راهبردهای دولت در بودجه چیست؟

• راهبردهای دولت برای انجام وظایف خود در هر یک از ابعاد کلان اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی چیست؟

• راهبردهای دولت برای انجام وظایف خود در هر یک از ابعاد بخشی (مانند امنیت، سلامت، آموزش و پرورش، صنعت، کشاورزی و...) چیست؟

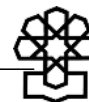
- میزان انطباق راهبردهای بودجه با شرایط کلان کشور

• تا چه حد راهبردهای اتخاذ شده در حوزه‌های کلان و بخشی مذکور، با اولویت‌های عمومی، ترجیحات ملی، منطقه‌ای و محلی منطبق و در عین حال با یکدیگر سازگار است؟

- مبانی قانونی

• آیا در پیش‌بینی منابع بودجه مبانی قانونی رعایت شده است؟

• آیا در پیش‌بینی مصارف بودجه مبانی قانونی رعایت شده است و آیا انجام وظایف قانونی دولت



با اعتبارات اختصاص داده شده امکانپذیر است؟

- آثار کلان راهبردهای بودجه

- آثار کلان مجموعه راهبردهای اتخاذ شده و منابع و مصارف پیش‌بینی شده در بودجه در هر یک از ابعاد فرابخشی اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی چیست؟
- آثار بخشی و خرد مجموعه راهبردهای اتخاذ شده و منابع و مصارف پیش‌بینی شده در هر یک از امور بخشی (مانند مسکن، حمل‌ونقل و...) چیست؟ و شاخص‌های عملکردی با هزینه‌کرد منابع عمومی نسبت به قبل چه تغییراتی خواهد کرد؟

ب) **صلاحیت نظارتی:** مجلس وظیفه نظارتی خود را در دو مرحله (حین اجرای بودجه و بعد از اجرای بودجه) بر نتایج مالی و عملیاتی بودجه اعمال می‌نماید. بنیان نظری اعمال این نظارت دستیابی به این هدف است که دولت کشور را با چه هزینه‌ای و با چه کیفیتی اداره می‌کند.

### ۳. تعامل قوه مقننه و مجریه در سند بودجه چگونه است؟

الف) **تجربه جهانی:** در تجربه جهانی، سه الگو برای سازوکار تعامل قوه مقننه و مجریه در فرآیند بودجه‌ریزی وجود دارد و این الگوها به ساختار سیاسی کشورها وابسته است. در برخی کشورها پارلمان حق تغییر بودجه پیشنهادی را بدون هیچ‌گونه محدودیتی داراست (مانند آمریکا). در برخی کشورها تغییرات پارلمان در بودجه پیشنهادی بدون رضایت دولت واجد هیچ‌گونه آثار اجرایی نیست (مانند انگلستان). وضعیت اغلب پارلمان‌ها بین این دو حالت حدی است و اغلب می‌توانند تغییراتی محدود در سمت منابع یا در سمت مصارف بودجه یا هر دو سمت منابع و مصارف به شرط حفظ تراز بودجه انجام دهند.

ب) **تجربه ایران و امکان‌ناپذیری اعمال حقوقی قوه مقننه در ساخت کنونی بودجه:** اگرچه بررسی‌های کارشناسی با اتکا به اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متضمن اشراف قوه مقننه و مرجع قانونگذاری بر دولت (قوه مجریه) است و چگونگی حضور مجلس در فرآیند بودجه و حقوق تصویبی و نظارتی این نهاد محدود نیست،<sup>۱</sup> اما در عمل رویه‌ها، فرآیندها، قوانین و مقررات و ساختار سند بودجه به‌گونه‌ای نیست که حقوق و صلاحیت‌های تصویبی و نظارتی مجلس شورای اسلامی درباره بودجه را به‌گونه‌ای تأمین کند که خللی در اقتدار قوه مجریه در مدیریت اجرایی کشور به وجود نیاید.

۱. برای اطلاع بیشتر به کتاب «حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه: مبانی نظری و الگوی پیشنهادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶ رجوع کنید.

#### ۴. تجربه مجلس در تصویب بودجه سال‌های اخیر

مجلس در مرحله رسیدگی و تصویب بودجه در سال‌های گذشته دو کار مشخص انجام داده است: بررسی «احکام بودجه» و بررسی «بعضی از ردیف‌های بودجه‌ای».

**الف) بررسی احکام:** احکامی که به‌طور معمول ذیل ماده واحده درج می‌شوند عمدتاً دارای ویژگی‌هایی از قبیل لغو یا اصلاح قوانین دائمی کشور، قانونگذاری جدید در حوزه‌های گوناگون و... هستند و ارتباط مستقیمی با منابع یا مصارف درج شده در ردیف‌های بودجه‌ای ندارند. عمده وقت کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق و تقریباً تمام وقت صحن علنی مجلس در هنگام بررسی بودجه به این بخش اختصاص می‌یابد که به‌دلایل گوناگون فاقد کارآیی است.

**ب) بررسی ردیف‌ها:** در بررسی ردیف‌های بودجه سه موضوع قابل طرح است که عبارتند از: عدم تقارن اطلاعات میان دولت و مجلس، مسئله تفکیک قوا و صلاحیت نظارتی مجلس و میزان رعایت مصوبات مجلس درباره تغییرات ردیف‌ها.

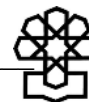
- عدم تقارن اطلاعات میان مجلس و دولت: اطلاعات در دسترس مجلس درباره ردیف‌ها نسبت به اطلاعات در دسترس دولت اندک است. در عمل کلیه امکانات و اطلاعات لازم برای تنظیم بودجه در اختیار قوه مجریه است. برای مثال چند دستگاه اجرایی ستادی در تنظیم بودجه دخالت دارند از قبیل بانک مرکزی، شرکت ملی نفت، سازمان امور مالیاتی، گمرک، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و بسیاری از تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای بر مبنای اطلاعات این دستگاه‌ها اخذ می‌شود. این عدم تقارن اطلاعات امکان ورود مجلس در ردیف‌ها و اتخاذ تصمیم درباره آنها را به شدت محدود می‌کند.

- صلاحیت نظارتی مجلس و تفکیک قوا: با ملاحظه عدم تقارن اطلاعات مذکور، اگر مجلس قصد داشته باشد که تغییراتی در ردیف‌های بودجه‌ای اعمال نماید ضمن آنکه فاقد ابزارهای لازم برای کسب اطلاعات جهت تصمیم‌گیری است، در عمل شریک تهیه بودجه می‌شود و صلاحیت‌های نظارتی خود را مخدوش می‌نماید.

- تجربه ناموفق سال‌های اخیر: عملکرد سنوات اخیر بررسی لایحه بودجه نیز حاکی از آن است که تغییرات اعمال شده از طرف مجلس در ردیف‌ها به‌دلایلی از قبیل بیش‌برآورد منابع و سازوکار تخصیص در عمل محقق نشده است.

#### ۵. راهبردهای بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

با ملاحظه صلاحیت تصویبی مجلس در بودجه، سازوکار تعامل قوه مقننه و مجریه در بودجه‌ریزی و تجربه سال‌های اخیر مجلس در بررسی بودجه و در راستای ارتقای کارآیی و اثربخشی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به سال‌های گذشته پیشنهاد می‌شود که نمایندگان و کمیسیون‌های



محترم به موارد زیر تمرکز نمایند:

- **مبانی قانونی:** بررسی شود مبنای قانونی برآورد منابع و مصارف در بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی چیست؟
  - **تغییر هزینه‌ها:** آیا مجموعه اعتباراتی که در هریک از بخش‌های تخصصی (مانند مسکن، حمل‌ونقل، آموزش، بهداشت و...) پیش‌بینی شده است برای انجام وظایف آن حوزه (۹ دستگاه) کافی است؟ دلیل تغییرات اعتبارات نسبت به سال قبل در هریک از بخش‌ها چیست؟
  - **بررسی آثار:** آثار تخصیص اعتبارات به هریک از بخش‌ها چیست؟ برای مثال با هزینه‌کرد اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه، شاخص‌های هریک از حوزه‌های بخشی و فرابخشی (مانند کشاورزی، فرهنگ، امنیت، آموزش، سلامت و...) چه تغییری خواهند کرد؟
  - **عدم قانونگذاری جدید:** در بررسی احکام بودجه، احکامی که درصدد قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین دائمی در لایحه هستند حذف شوند و همچنین مجلس از ارائه پیشنهادهای جدید از این دست اجتناب کند تا مانع از درهم ریختگی نظام قانونی و حقوقی کشور شود.
  - **عدم ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای:** مجلس از ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای به خصوص ردیف‌های ذیل قوه مجریه اجتناب کند که این امر ناقض صلاحیت نظارتی مجلس و نقض تفکیک قواست.
  - **اعمال اصلاحات بودجه‌ای توسط دولت:** در نهایت اینکه، مجلس به جای اینکه خودش برای اصلاح بودجه دست به کار شود، با بررسی راهبردهای بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی، ظرفیت سیاسی و حقوقی لازم را برای اصلاح بودجه توسط دولت فراهم نماید.
۶. **دستور کار پیشنهادی برای تأمین حقوق قوه مقننه در بودجه مبتنی بر قانون اساسی**
- برای تعیین سازوکار مشخص و شفاف تعامل میان قوای مقننه و مجریه درباره بودجه و بازآفرینی نقش‌های بنیادین قوای مقننه و مجریه مبتنی بر قانون اساسی لازم است تا تدوین قانون بودجه‌ریزی در دستور کار مجلس قرار گیرد. انتظار است که از طریق قانون بودجه‌ریزی، مجلس ظرفیت لازم را برای اعمال صلاحیت‌های تصویبی و نظارتی خود، ضمن حفظ و تقویت صلاحیت تهیه و اجرای بودجه توسط دولت، ایجاد کند.

## بررسی حقوقی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

طبق اصل پنجاه و دوم 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...» لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نیز در این راستا توسط دولت تهیه و به مجلس تقدیم شده است. این لایحه در کنار نقاط مثبت آن، دارای ایراداتی است که از جمله می‌توان به عدم رعایت اصل پنجاه و سوم قانون اساسی مبنی بر لزوم واریز کلیه درآمدها به خزانه، ذکر احکام غیربودجه‌ای و نیز اصلاح قوانین دائمی اشاره کرد. در این گزارش به بررسی تکتک بندها به این نکات اشاره شده است.

### الف) کلیات

در مورد مفاد لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نکات کلی وجود دارد که در ادامه بیان می‌شود.

#### ۱. زمان ارائه لایحه

براساس ماده (۱۸۶) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی دولت موظف است لایحه بودجه سالیانه کل کشور را حداکثر تا پانزدهم آذرماه هر سال به مجلس تسلیم نماید که این امر در سال جاری با تأخیر صورت گرفته است.

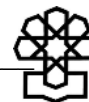
#### ۲. مقدمه توجیهی

براساس بند «۲» ماده (۱۳۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود باید دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه توجیهی لایحه به وضوح درج شود.

لذا هر لایحه‌ای باید دارای مقدمه توجیهی باشد که بیانگر مبانی، دلایل، مستندات و نوع نگرش و اهداف دولت و ضرورت‌های مورد نظر برای ارائه احکام مندرج در لایحه است؛ درحالی که لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور فاقد چنین مقدمه‌ای است.

#### ۳. بندهای با ماهیت غیربودجه‌ای

براساس بند «۳» ماده (۱۳۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شوند، باید دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشند، برای مثال در لایحه بودجه، علی‌القاعده احکامی که آورده می‌شود متناسب با عنوان لایحه باید



دارای ماهیت بودجه‌ای باشند و نباید احکامی که ماهیت غیربودجه‌ای دارند و ارتباطی با دخل و خرج مملکت ندارند و مربوط به سایر موضوعات هستند در لایحه بودجه ذکر شوند این روش در طول سال‌های گذشته مد نظر دولت‌ها بوده تا اینکه قانونگذار این احکام غیربودجه‌ای را که هر سال تکرار می‌شدند به تدریج از درون قوانین بودجه سنواتی خارج و آن را در شکل «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» - مصوب سال ۱۳۸۰ - و «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» - مصوب ۱۳۸۴ - و ماده (۲۲۴) «قانون برنامه پنجم توسعه» - مصوب ۱۳۸۹ - و سایر قوانین تدوین و تصویب نمود. با وجود این در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ احکام غیربودجه‌ای فراوانی وجود دارد که ارتباط موضوعی با عنوان لایحه ندارد که از این جهت با بند «۳» ماده (۱۳۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و به تبع آن با اصل شصت و پنجم قانون اساسی مبنی بر لزوم تصویب قوانین طبق آیین‌نامه داخلی مجلس، مغایر است. البته اصلاح قوانین دائمی نیز از موارد احکام غیربودجه‌ای تلقی می‌شود که به خاطر اهمیت آن به صورت جداگانه بررسی می‌شود.

#### ۴. اصلاح قوانین دائمی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، احکامی وجود دارند که منجر به اصلاح قوانین دائمی می‌شوند، آن هم نه صرفاً در ماده واحده لایحه و بندهای آن، بلکه در زیرنویس جدول‌های پیوست لایحه مذکور نیز چنین مواردی وجود دارد که می‌توان برای مثال به انتهای جدول شماره ۷ (جدول کلان) لایحه مذکور اشاره کرد. این امر برخلاف اصول و موازین قانون‌نویسی محسوب می‌شود و لذا این اصلاح باید در قالب لایحه یا طرحی مستقل به عنوان اصلاح قانون مذکور انجام گیرد. موارد دیگری نیز که متضمن احکام قانونی است به صورت زیرنویس در ذیل جداول لایحه بودجه آمده است. آنچه در این میان دارای اهمیت فوق‌العاده است، اصلاح قوانین مهم و کلیدی در قالب بودجه سالیانه است. قوانینی همچون قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون محاسبات عمومی کشور، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانون برگزاری مناقصات و از همه مهمتر قانون برنامه پنجم توسعه در این زمینه به عنوان نمونه قابل ذکر است.

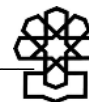
شورای نگهبان در بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور به شرح زیر اظهار نظر کرده است: «...۳. تبصره‌های ... از لحاظ اینکه خارج از قانون بودجه است و به قوانین خاص خود ارتباط دارند با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایرت دارد». این رویه شورای نگهبان در سال‌های بعد

نیز نمود داشته و لذا لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور از این منظر محل تأمل و اشکال است. برای اساس موارد ذکر شده در بند «۳» این گزارش مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است. به هر حال با عنایت به اینکه احکام دائمی و نیز اصلاح قوانین دائمی که در ضمن قانون بودجه صورت می‌گیرد تنها تا پایان سال دارای اعتبار است، دولت مجبور خواهد بود برای تمدید این احکام مجدداً آنها را در بودجه‌های سال‌های بعد نیز تکرار کند. زیرا اعتبار قانون بودجه سالیانه موقت و یک‌ساله است. بنابراین اصلاح قوانین دائمی در ضمن قانون بودجه موجب می‌شود که قانون دائمی مزبور برای مدت یک‌سال اصلاح شده و پس از یک‌سال به حالت سابق خود باز گردد، که این موضوع علاوه بر ایجاد تشقت و پراکندگی در قوانین، مغایر تنقیح قوانین و اصول قانون‌نویسی صحیح بوده و اجرای قانون را با مشکل مواجه خواهد ساخت.

لازم به ذکر است که تعریف «قانون بودجه» مطابق ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب سال ۱۳۶۶) بدین شرح است: «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک‌سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود، بوده و...» همان‌طور که از این تعریف پیوست قانون بودجه سالیانه، برنامه مالی یک‌ساله دولت است و ذکر احکام با ماهیت دائمی و یا اصلاح قوانین دائمی به موجب قانون بودجه، هیچ‌گونه سنخیتی با ماهیت و فلسفه قانون بودجه سالیانه ندارد. ضمن اینکه با عنایت به تعریف قانونی فوق از «بودجه کل کشور» و تصریح قانونگذار در اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مبنی بر اینکه بودجه سالیانه کل کشور به‌ترتیبی که در «قانون» مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه می‌گردد، احکام غیربودجه‌ای مذکور در قانون بودجه با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایرت خواهد داشت.

##### ۵. عدم توجه به اصل پنجاه و سوم قانون اساسی

از جمله نکات مهمی که در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ قابل ذکر است، عدم توجه به جایگاه خزانه‌داری کل کشور است. طبق اصل پنجاه و سوم قانون اساسی «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد». در حالی که در بندهای مختلف لایحه، بدون توجه به اصل مذکور، به پرداخت مستقیم از محل دریافت‌های دولت و همچنین تهاتر میان دیون و مطالبات تصریح شده است. این امر مغایر با اصل مذکور تلقی می‌شود. به مصادیق این امر در حین بررسی بندهای بودجه اشاره خواهد شد.



## ۶. تکرار مفاد قانون بودجه سال ۱۳۹۱

با مقایسه لایحه پیشنهادی دولت برای بودجه سال ۱۳۹۲ با قانون بودجه سال ۱۳۹۱ این نکته قابل برداشت است که بسیاری از مفاد لایحه، مشابه بندهای قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است که گاه دقیقاً تکرار آن بندهاست و گاه با تغییرات اندکی مواجه شده است. به مصادیق این امر در بررسی جزئیات به صورت موردی اشاره خواهد شد. بسیاری از مصادیق این امر، مفاد غیربودجه‌ای است و ایراداتی که درخصوص ذکر مفاد غیربودجه‌ای در قانون بودجه گفته شد، در مورد این بندها به وضوح قابل مشاهده است.

### ب) جزئیات

در این قسمت، درخصوص هریک از بندهای لایحه نکاتی بیان می‌شود.

### ماده واحده

#### بند «۳»

۱. حکم این بند، غیربودجه‌ای است و جای چنین مفادی در اساسنامه شرکت‌های ملی نفت و گاز است و نه در بودجه سالیانه. البته ذکر این موارد در بودجه‌های سنواتی متأسفانه به سنت تبدیل شده است.

۲. بند «۳» ماده واحده درخصوص رابطه دولت با وزارت نفت، به نحوی تکرار بند «۳» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است که البته در برخی از قسمت‌ها تغییرات اندکی کرده است.

۳. در صدر جزء «۱-۳» بند «۳» لایحه آمده «در راستای اعمال حق مالکیت و حاکمیت بر منابع نفت و گاز...» درحالی که مطابق اصل چهل و پنجم قانون اساسی «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن ... در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید». براین اساس هیچ‌یک از نهادهای دولتی و عمومی دارای «حق مالکیت» بر این اموال نبوده و به تصریح اصل مزبور تنها «در اختیار» آنها قرار دارد تا طبق مصالح عامه مورد استفاده قرار گیرد. لذا عبارت «حق مالکیت» در صدر این بند، محل اشکال و ایراد است.

۴. حکم جزء «۱-۳» بند «۳» مبنی بر تکلیف وزارت نفت بر واریز «۸۵/۵ درصد» از منابع و دریافت‌های حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی به خزانه‌داری کل کشور مغایر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است که براساس آن لازم است «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز» شود. زیرا اجازه عدم واریز مقداری از دریافت‌های حاصل از صادرات نفت خام به خزانه را به وزارت نفت داده است. درحالی که لازم است کلیه منابع و دریافت‌های حاصل از

صادرات نفت خام و میعانات گازی ابتدا به حساب‌های مربوطه در خزانه‌داری کل کشور واریز شود و سپس از آن طریق پرداخت گردد.

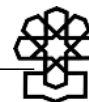
۵. با توجه به اینکه شرکت ملی نفت ایران و سایر شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نفت، فاقد اساسنامه مصوب توسط مجلس شورای اسلامی است، شورای نگهبان ذکر نام این شرکت‌ها در قانون را مغایر قانون اساسی می‌شمارد. بند اول ایراد شورای نگهبان در مورد لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نیز دقیقاً به همین موضوع اختصاص یافته است.<sup>۱</sup> از این رو، ضروری است در مواردی که نام «شرکت ملی نفت ایران»، «شرکت ملی گاز ایران» و سایر شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نفت، در لایحه بودجه آمده، عبارت «وزارت نفت از طریق شرکت‌های تابعه ذیربط» جایگزین آن شود. در چند مورد در جزء «۱-۳» این اصلاح ضروری است.

۶. طبق جزء «۱» بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم که براساس بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه (ابلاغی مقام معظم رهبری) تنظیم شده، باید در سال ۱۳۹۲، ۲۶ درصد از «منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی)» به حساب صندوق توسعه ملی واریز شود. ولی ذیل جزء «۲-۳» بند «۳» لایحه، حکم به پرداخت سهم صندوق توسعه ملی پس از کسر سهم شرکت نفت و بازپرداخت‌های بیع متقابل و تحصیل منابع عمومی نموده است و لذا این امر مغایرت آشکار با سیاست‌های کلی برنامه پنجم داشته و در نتیجه مغایر بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی است و از سوی دیگر مغایر قانون برنامه پنجم توسعه است.

۷. نکته‌ای که توجه به آن درخصوص صادرات نفت ضروری است این است که نرخ‌ی که ارز حاصل از صادرات نفت براساس آن محاسبه شده و به فروش می‌رسد، در سال ۱۳۹۱ و سال‌های قبل «نرخ روز» بوده، ولی در جزء «۲-۳» بند «۳» لایحه، نرخ‌ی که توسط کارگروه (متشکل از معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، و وزیر اقتصاد و نفت) تعیین می‌شود، ملاک قرار می‌گیرد.

۸. در مورد تبصره «۲» جزء «۲-۳» بند «۳» قابل ذکر است که اولاً منظور از «۲۶ درصد صادرات گاز طبیعی» مذکور در این تبصره، احتمالاً «۲۶ درصد از منابع حاصل از صادرات گاز طبیعی» می‌باشد که لازم است اصلاح شود و ثانیاً همان‌طور که گفته شد، به موجب بند «۲۲-۱» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و جزء «۱» بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، باید در سال ۱۳۹۲، ۲۶ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی) به صندوق توسعه ملی واریز شود، درحالی که در تبصره مذکور صرفاً به ۲۶ درصد منابع حاصل از صادرات «گاز طبیعی»

۱. بند «۱» نامه شورای نگهبان در مورد لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ به شماره ۹۱/۳۰/۴۶۷۶۳ مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۸: «لایحه دارای همان ابهام معموله درخصوص نبود اساسنامه شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی گاز ایران از جمله در بند «الف» جزء «۱-۱» و بندهای «پ» و «س» است.»



اشاره شده و در مورد منابع حاصل از صادرات سایر مواد مذکور سکوت شده است، بنابراین تبصره مذکور از این جهت ایراد داشته و لازم است به جای عبارت «۲۶ درصد صادرات گاز طبیعی»، عبارت «۲۶ درصد منابع حاصل از صادرات نفت مشتمل بر نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی» ذکر گردد در غیر این صورت مفاد این تبصره مغایر سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، اصل یکصد و دهم قانون اساسی و قانون برنامه پنجم توسعه خواهد بود.

۹. در جزء «۳-۷» مقصود از عبارت «قیمت قانونی» مشخص نیست و این بند از این حیث واجد ابهام مفهومی است.

طبق اصل هشتادم قانون اساسی، گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد. بنابراین اطلاق وضع یارانه توسط دولت از آنجایی که شامل کمک‌های داخلی بدون تصویب مجلس نیز می‌شود، مغایر اصل هشتادم قانون اساسی خواهد بود. البته چنانچه مفاد این جز مقید به مواردی که مجلس شورای اسلامی مجوز پرداخت یارانه را به دولت داده است، بشود این ایراد رفع می‌گردد.

۱۰. جزء «۳-۱۴» بند «۳» لایحه، اجازه افتتاح حساب در بانک‌های دولتی و غیردولتی مورد تأیید وزارت اقتصاد در داخل و خارج کشور را برای شرکت‌های متقاضی تابعه وزارت نفت داده است. با عنایت به اینکه براساس ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه نحوه تعیین بانک عامل بنگاه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی برای دریافت خدمات بانکی در چارچوب دستورالعمل شورای پول و اعتبار مشخص شده است، لذا مفاد این بند مغایر حکم مذکور است و نیاز به آرای دوسوم نمایندگان برای تصویب دارد. این امر به نحوی در جزء «۳-۲» و «۳-۷» این بند نیز آمده و لذا نیازی به تکرار آن نیست.

#### **بند «۴»**

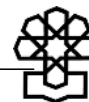
این بند درخصوص مازاد درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت، تعیین تکلیف کرده و «۲۵ درصد آن را بابت جبران عدم تحقق درآمدهای دولت و هفتاد و پنج درصد (۷۵٪) بابت طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در پیوست شماره ۱» لایحه اختصاص داده است. در این خصوص توجه به چند نکته ضروری است:

**اول:** همان‌طور که گفته شد، براساس بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم و بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم، لازم است در سال ۱۳۹۲، ۲۶ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت به صندوق توسعه ملی واریز شود تا برای موارد مندرج در بند «ط» ماده فوق هزینه شود. حکم بند «۴» لایحه از حیث نادیده گرفتن حکم مذکور مغایر سیاست‌های کلی، بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی و قانون برنامه پنجم توسعه است.

**دوم:** براساس ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر ادامه کار حساب ذخیره ارزی، لازم است مازاد درآمد حاصل از صادرات نفت، به این حساب واریز شود. فلسفه تأسیس این حساب که براساس ماده (۶۰) قانون برنامه سوم توسعه ایجاد شده و طبق ماده (۱) قانون برنامه چهارم ادامه کار داده و براساس ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم در حال حاضر قانونیت دارد، «تأمین کسری بودجه عمومی دولت ناشی از کاهش منابع ارزی حاصل از صادرات نفت خام، گاز و میعانات گازی نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی از محل حساب ذخیره ارزی مشروط بر اینکه از دیگر منابع قابل تأمین نباشد با تصویب مجلس شورای اسلامی» است. این امر در بند «ب» ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه تصریح شده است. حکم بند «۴» لایحه که در مورد مازاد درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت تعیین تکلیف کرده، کاملاً مغایر با حکم مذکور در قانون برنامه بوده و حساب ذخیره ارزی را تعطیل می‌کند. ضمن اینکه ظاهراً مقصود از «جبران عدم تحقق درآمدهای دولت» این است که هرگونه درآمدی که برای دولت پیش‌بینی شده، اعم از منابع مالیاتی و غیرمالیاتی را می‌توان از محل افزایش درآمدهای نفتی تأمین کرد و حال آنکه طبق بند «۳-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم (ابلاغی توسط مقام معظم رهبری) لازم است «قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه» رخ دهد و مشخص است که تأمین عدم تحقق درآمدهای دولت و هزینه از محل افزایش درآمدهای نفتی در محل‌هایی که حتی کلیت آن هم مشخص نیست، با بند مذکور از سیاست‌های کلی و در نتیجه با بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی مغایر است.

**سوم:** حکم ذیل بند «۴» لایحه در خصوص تخصیص ۷۵ درصد از مازاد درآمد حاصل از صادرات نفت برای «طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در پیوست شماره ۱» لایحه، با ایراد مواجه است. زیرا در پیوست ۱ نام طرح‌ها و میزان بودجه‌ای که برای آن اختصاص یافته مقرر شده تا مجلس و سایر نهادهای نظارتی، در مسیر نظارت بر اجرای بودجه بتوانند عملکرد دولت را با قانون تطبیق دهند. اگر قرار باشد حکم بند «۴» لایحه اجرا شود، دیگر نیازی به تصویب پیوست ۱ و تعیین مبالغی برای هر کدام از آنها نیست و دولت می‌تواند بنا به صلاحدید خود به هر پروژه به هر میزان که می‌خواهد، بودجه اختصاص دهد و یا برخی را از بودجه محروم سازد و در این صورت دیگر اصولاً نیازی به تصویب قانون بودجه با این تفصیل نخواهد بود!

لازم به ذکر است که در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ و سال ۱۳۹۱ مشابه چنین حکمی پیش‌بینی شده است، البته به این صورت که برای برخی امور، مبلغ مشخصی تعیین شده، تا در صورتی که از محل صادرات نفت، درآمد مازادی حاصل شد، در سقف تعیین شده بتوان به برخی از طرح‌ها مبالغی را تخصیص داد.

**بند «۵»**

۱. این بند به نحوی تکرار مفاد بند «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است که به موجب آن ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم اصلاح می‌شود. این کار، امری غیربودجه‌ای بوده و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی محسوب شود.
۲. قابل ذکر است که در بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم محل مصرف منابع صندوق مشخص شده است و همچنین مرجع تشخیص چگونگی هزینه کردن اعتبارات صندوق به موجب این ماده هیئت امنای صندوق هستند و تصویب این بند مغایر قانون برنامه پنجم خواهد بود.
۳. طبق تبصره «۲» بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه «اعطای تسهیلات موضوع این ماده فقط به صورت ارزی است». از این رو حکم اجزای «۱-۵»، «۲-۵» و «۳-۵» بند «۵» لایحه به ارائه تسهیلات به صورت «ریالی» مغایر حکم مذکور می‌باشد.
۴. با توجه به اینکه تسهیلات مندرج در جزء «۳-۵» این بند، مقید به «بخش غیردولتی» نشده و لذا دربرگیرنده بخش دولتی نیز می‌باشد، جزء مذکور مغایر با بند «۲-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم و جزء «۱» بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر اختصاص تسهیلات صندوق فوق به «بخش غیردولتی» است.
۵. با توجه به جزء «۵» بند «د» ماده (۱۲۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب این بند نیازمند دوسوم آرای نمایندگان حاضر در جلسه است.

**بند «۶»**

- با توجه به دولتی بودن شرکت‌های مذکور در این بند، مفاد آن مغایر با بند «۲-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم و جزء «۱» بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر اختصاص تسهیلات صندوق توسعه ملی به «بخش غیردولتی» است.
- به نظر می‌رسد مقصود از «شرکت‌های شهرک‌های صنعتی و صنایع کوچک ایران»، «سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران» است که باید اصلاح شود.

**بند «۷»**

- با توجه به اینکه تسهیلات مندرج در این بند، مقید به «بخش غیردولتی» نشده و لذا در برگیرنده بخش دولتی نیز می‌باشد، بند مذکور مغایر با بند «۲-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم و جزء «۱» بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر اختصاص تسهیلات صندوق فوق به «بخش غیردولتی» است.

**بند «۸»**

۱. جزء «۸-۱» تکرار مفاد جزء «۷-۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است.
۲. با توجه به عبارت‌پردازی جزء «۸-۱»، لازم است واژه «به» قبل از عبارت «واحدهای تولیدی» افزوده شده و واژه «نماید» در انتهای جزء «۸-۱» به واژه «شود» تبدیل شود.
۳. جزء «۸-۲» نحوه اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را مشخص می‌کند و ارتباطی به بودجه ندارد و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی محسوب شود.

**بند «۹»**

این بند یکی از وظایف وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را بیان کرده و لذا دارای مفادی غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی محسوب شود.

**بند «۱۰»**

این بند که به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات اجازه هزینه درآمد حاصله از تکالیف مقرر در پروانه اپراتورها بدون واریز به خزانه داده است، مغایر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است که براساس آن لازم است «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز» شود.

**بند «۱۱»**

این بند تکرار مفاد بند «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است.

**بند «۱۲»**

این بند تکرار مفاد بند «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است که البته قسمتی از آن، که مربوط به الزام به خرید گندمی که توسط کارخانجات خریداری نشده، به وسیله شرکت بازرگانی دولتی ایران و به قیمت خرید تضمینی است، در لایحه تکرار نشده است.

**بند «۱۳»**

۱. اکثر اجزای این بند تکرار مفاد بند «۲۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است.
۲. با توجه به اینکه به تصریح اصل چهل و پنجم قانون اساسی معادن در ملکیت حکومت اسلامی نیست، بلکه در اختیار حکومت اسلامی است تا طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید، بنابراین



تصریح به حق مالکیت دولت بر معادن در جزء «۲-۱۳» و قابلیت واگذاری آنها، مغایر اصل چهل و پنجم قانون اساسی است.

۳. به موجب بند «۲» جزء «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، تحت عنوان «مصارف درآمدهای حاصله از واگذاری» محل هزینه درآمدهای ناشی از واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی تعیین شده است. ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز با استناد به بند مزبور در سیاست‌های کلی نظام محل مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها را مشخص نموده است. بنابراین مفاد جزء‌های «۲-۳-۱۳»، «۴-۳-۱۳» این بند در مغایرت با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن می‌باشد. اجزای دیگر این بند نیز که محل‌های دیگری را برای مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها مقرر کرده، با ایراد فوق مواجه است.

۴. جزء‌های «۳-۱۳»، «۱-۳-۱۳»، «۴-۳-۱۳» به دلیل عدم واریز وجوه حاصله از واگذاری‌ها به خزانه (در بحث تهاتر) مغایر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.

۵. در جزء‌های «۱-۳-۱۳» و «۷-۱۳» استفاده از لغت «فاینانس» به دلیل وجود معادل فارسی مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است که باید از معادل فارسی آن استفاده شود.

۶. اکثر اجزای این بند حاوی احکام غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی محسوب شود. اجزای «۱۰-۱۳» تا «۱۳-۱۳» از این قبیل است.

تبصره - این تبصره حاوی احکام غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی محسوب شود.

#### بند «۱۴»

این بند حاوی احکام غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی محسوب شود.

#### بند «۱۵»

۱. این بند حاوی احکام غیربودجه‌ای بوده و یک قانون دائمی (قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی) را اصلاح می‌کند و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی محسوب شود.

۲. در صورتی که معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور در هیئت واگذاری دارای حق

رأی باشد، ماده مربوط مغایر با اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی خواهد بود.

#### بند «۱۶»

- به موجب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نحوه واگذاری موضوعات قابل واگذاری دولت مشخص شده است. همچنین به موجب بند «۲» جزء «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، تحت عنوان «مصارف درآمدهای حاصله از واگذاری» محل هزینه درآمدهای ناشی از واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی تعیین شده است. ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز با استناد به بند مزبور در سیاست‌های کلی نظام محل مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها را مشخص کرده است. بنابراین مفاد این بند و ذیل آن، که نحوه واگذاری را به آیین‌نامه اجرایی تفویض کرده است در مغایرت با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن می‌باشد.

- اطلاق این بند از این جهت که مشخص نیست دارای چه محدوده است و شامل واگذاری چه اموری می‌شود واجد ابهام است. مشخص نیست که امور حاکمیتی نیز قابل واگذاری است یا خیر که باید مشخص شود.

#### بند «۱۷»

اختیار مطلق دولت در کسر اعتبار مصوب دستگاه‌های اجرایی و هزینه آن در محل دیگر مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی و فلسفه تصویب بودجه توسط مجلس شورای اسلامی است.

#### بند «۱۹»

این بند حاوی احکام غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی محسوب شود.

#### بند «۲۰»

اختیار مطلق معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی در جابجایی اعتبار مصوب دستگاه‌های اجرایی و هزینه آن در محل دیگر مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی و فلسفه تصویب بودجه توسط مجلس شورای اسلامی است.



#### بند «۲۱»

این بند تکرار مفاد بند «۲۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است.

#### بند «۲۲»

این بند به نحوی تکرار مفاد بند «۲۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است.

#### بند «۲۳»

پاراگراف اول این بند تکرار مفاد بند «۲۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است.

#### بند «۲۴»

این بند تکرار مفاد بند «۳۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است.

#### بند «۲۵»

این بند تکرار مفاد بند «۳۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است.

#### بند «۲۶»

- این بند حاوی احکام غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی محسوب شود.  
- استفاده از لغت «مترو» به دلیل وجود معادل فارسی مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است که باید از معادل فارسی آن استفاده شود.

#### بند «۲۷»

این بند تکرار مفاد بند «۳۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است.

#### بند «۲۸»

این بند مفاد تبصره بند «۳۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ را در مورد تمام دستگاه‌های اجرایی بیان داشته است.

**بند «۲۹»**

این بند تکرار مفاد بند «۳۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است و البته امری غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی محسوب شود.

**بند «۳۰»**

در این بند به دولت اجازه داده شده که «اسناد خزانه اسلامی» را برای تأدیه بدهی خود به اشخاص غیردولتی منتشر کند. در این خصوص نکات زیر قابل توجه است:

۱. ماهیت این اسناد مشخص نیست. آیا این اسناد همان اوراق مشارکت است؟ با توجه به اینکه اوراق مشارکت در اصل نشان‌دهنده سهم دارنده آن در یک طرح مولد بوده و قسمتی از سود حاصل از آن طرح به دارنده این اوراق می‌رسد، ولی در این اسناد چنین چیزی وجود ندارد، نمی‌توان آنها را اوراق مشارکت دانست. ضمن اینکه مشخص نیست که چه توجیه فقهی برای انتشار این اوراق وجود دارد و چه اعتبار اقتصادی در ورای این اوراق قابل تصور است؟ ظاهراً این اوراق صرفاً یک برگه نشان‌دهنده طلب از دولت است و باعث تأخیر در پرداخت بدهی دولت می‌گردد.

ضمن اینکه براساس تبصره «۱» این بند، برای سال سررسید این اوراق، باید اعتبار لازم در بودجه سنواتی پیش‌بینی شود و نتیجتاً از محل درآمدهای عمومی، وجه این اسناد که همراه با نرخ تورم سالیانه نیز افزایش می‌یابد، پرداخت خواهد شد.

۲. اعطای اسناد خزانه اسلامی به طلبکاران به جای وجه نقد، برای تأدیه مطالبات آنها، در صورت عدم رضایت ایشان، می‌تواند موجبات تضییع حقوق آنان را فراهم سازد و از این حیث مغایر شرع تلقی شود. مشابه این ایراد در ایرادات شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ قابل مشاهده است.

۳. در بند «۱۹-۱۶» لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نیز چنین اسنادی پیش‌بینی شده بود که به تصویب مجلس نرسید.

**بند «۳۱»**

با توجه به ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر اینکه وجوه حاصل از بازپرداخت تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی باید به همان حساب واریز شود، اجازه واریز آنها به حساب‌های دیگر بر اساس بند «۳۱» لایحه بودجه و تبصره آن، مغایر قانون برنامه بوده و تصویب آن نیازمند رأی موافق دوسوم نمایندگان حاضر خواهد بود.

**بند «۳۲»**

این بند حاوی امری غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی محسوب شود.

**بند «۳۳»**

این بند حاوی امری غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی محسوب شود.

**بند «۳۴»**

۱. ماهیت و کارکرد «اوراق مالی اسلامی» که در این بند نام برده شده، مشخص نیست.
  ۲. آیا این اوراق همان اوراق مشارکت است؟ با توجه به اینکه اوراق مشارکت در اصل نشان‌دهنده سهم دارنده آن در یک طرح مولد بوده و قسمتی از سود حاصل از آن طرح به دارنده این اوراق می‌رسد، ولی در این اوراق چنین چیزی وجود ندارد، نمی‌توان آنها را اوراق مشارکت دانست. ضمن اینکه مشخص نیست که چه توجیه فقهی برای انتشار این اوراق وجود دارد و چه اعتبار اقتصادی در ورای این اوراق قابل تصور است؟
  ۳. اموری که در ذیل این بند به آیین‌نامه اجرایی محول شده، دارای ماهیت تقنینی است و سپردن آن به آیین‌نامه مصوب دولت، مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است.
  ۴. جواز مصالحه از این جهت که شامل بخشودگی و معافیت مالیاتی می‌شود مغایر اصل پنجاه و یکم قانون اساسی است.
  ۵. جواز مصالحه از این جهت که شامل تهاتر بدهی واحدهای تولیدی به دولت با طلب آنها از دولت می‌شود مغایر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.
  ۶. اعطای جواز مصالحه حقوق اشخاص خصوصی از جمله واحدهای تولیدی، مؤسسات اعتباری به دولت مغایر حقوق اشخاص است.
- ذکر این نکته در خصوص بخش «نظام مالیاتی، تعرفه و عوارض» لایحه که بندهای «۳۵» تا «۵۱» را دربرمی‌گیرد، به نحوی اصلاح قوانین دائمی کشور در خصوص مالیات و عوارض است، اعم از قانون مالیات‌های مستقیم، قانون امور گمرکی و قانون مالیات بر ارزش افزوده. توجه به این امر هم ضروری است که لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در حال حاضر در کمیسیون اقتصادی مجلس در حال بررسی است و تصویب قواعد دارای ماهیت دائمی در بودجه سالیانه که

موقتی است، اشکالات اجرایی متعددی را ایجاد خواهد کرد.

#### بند «۳۵»

این بند تکرار مفاد بند «۳۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است و البته امری غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی محسوب شود.

#### بند «۳۶»

این بند تکرار مفاد بند «۳۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است و البته امری غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی محسوب شود.

#### بند «۳۷»

این بند تکرار مفاد بند «۳۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است. با توجه به اینکه مبنای تعیین میزان حقوق معاف از مالیات، مواد (۸۴) و (۸۵) قانون مالیات‌های مستقیم است، بهتر است در این بند به این مواد استناد شود و نه به ماده (۵۲) قانون برنامه پنجم. قابل ذکر است که در قوانین بودجه سال‌های گذشته نیز به مواد مذکور از قانون مالیات‌های مستقیم اشاره شده است.

#### بند «۳۸»

این بند تکرار مفاد بند «۴۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است و البته امری غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی محسوب شود.

#### بند «۳۹»

آنچه در این بند آمده، تمدید زمان اجرای قانون مالیات بر ارزش‌افزوده است که امری غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی محسوب شود.

#### بند «۴۰»

۱. این بند حاوی حکمی غیربودجه‌ای بوده و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی محسوب شود. این بند در صدد اصلاح ماده (۱۰۱) قانون مالیات‌های مستقیم می‌باشد و جایگاه آن در بودجه نمی‌باشد و لازم است در صورت ضرورت به صورت



مستقل و جداگانه مورد حکم مقنن قرار گیرد.

۲. همچنین بند فوق شرط تسلیم اظهارنامه مالیاتی برای برخورداری از معافیت مالیاتی را برای مشاغل وسایط نقلیه در عملکرد سال ۱۳۹۱ الزامی ندانسته است. درحالی که به موجب تبصره «۲» ماده (۱۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه، تسلیم اظهارنامه مالیاتی در موعد مقرر شرط برخورداری از هرگونه معافیت مالیاتی است. بنابراین این بند مغایر با قانون برنامه پنجم توسعه بوده و اصلاح آن محسوب می‌شود و لذا نیازمند رأی موافق دوسوم نمایندگان حاضر می‌باشد.

#### **بند «۴۱»**

این بند حاوی امری غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی محسوب شود.

#### **بند «۴۲»**

این بند تکرار مفاد بند «۴۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است.

#### **بند «۴۳»**

این بند تکرار مفاد بند «۵۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است.

#### **بندهای «۴۵» تا «۵۱»**

این بندها تماماً حاوی امری غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی محسوب شود. قابل ذکر است که این مواد لازم است در صورت صلاحدید، در اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم مورد توجه قرار گیرد و در قانون بودجه که یکساله است، چنین احکامی که دارای ماهیت دائمی است، نباید ذکر شود.

#### **بند «۵۰»**

فعالیت‌هایی که قابل واگذاری است مبهم است و مشخص نیست چه اموری به دستورالعمل تفویض شده است که از این جهت که شامل امور تقنینی نیز می‌شود مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است.

**بند «۵۲»**

این بند تکرار مفاد بند «۴۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است.

با توجه به عدم تناسب وظایف معاونت نظارت راهبردی ریاست جمهوری با این بند، حکم مذکور منجر به ایجاد ناکارآمدی و نظام اداری ناصحیح می‌گردد، لذا مغایر بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی است.

**بند «۵۳»**

این بند تکرار مفاد بند «۸۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است.

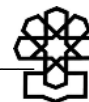
**بند «۵۴»**

طبق بند «الف» ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی «شصت درصد (۶۰٪) از کل وجوه حاصله به تفکیک درآمدهای ناشی از تخلفات رانندگی خارج از شهرها و داخل محدوده شهرها و روستاها حسب مورد به وزارت راه و شهرسازی (سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای کشور) به صورت متمرکز و در شهرها به شهرداری‌های محل و دهیاری‌ها از طریق استانداری همان استان به تناسب هفتاد درصد (۷۰٪) و سی درصد (۳۰٪) اختصاص می‌یابد تا حسب مورد صرف استانداردهای وسایل و تجهیزات ایمنی راه‌ها، خط‌کشی و نگهداری آن، تهیه و نصب و نگهداری علائم راهنمایی و رانندگی و تجهیزات ایمنی، احداث پل‌های عابر پیاده، احداث توقفگاه‌های عمومی و اصلاح راه‌های روستایی، معابر و نقاط حادثه‌خیز در شهرها و روستاها نمایند».

همان‌طور که مشاهده می‌شود، حکم بند فوق مشخص و بدون ابهام است. ولی بند «۵۴» لایحه، اجرای حکم بند مذکور را به صلاحدید دولت واگذار کرده و با ذکر عبارت «اجازه داده می‌شود» اختصاص درآمدهای فوق به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را اختیاری کرده است که موجبات اختلال در اداره امور شهرداری را فراهم می‌نماید.

**بند «۵۵»**

با توجه به اینکه به موجب این بند میزان درآمد حاصل از هدفمندی یارانه‌ها افزایش می‌یابد ضروری است برای جلوگیری از افزایش بدون ضابطه و توازن قیمت منابع هدفمندی از جمله حامل‌های انرژی ضوابطی برای افزایش قیمت‌ها مشخص شود.

**بند «۵۶»**

در این بند موارد مصرف منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها احصا شده، ولی به دو مورد اشاره نشده است. لازم به ذکر است که این دو مورد در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ تصریح شده است. اجرای «بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران» و تأمین بخشی از منابع «صندوق بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار» که البته مورد اخیر، براساس طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار است که هنوز به تصویب نهایی نرسیده است.

**بند «۵۷»**

این بند تکرار بند «۴۲» همین لایحه است و لذا لازم است حذف شود.

**بند «۵۸»**

این بند تکرار مفاد بند «۵۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است.

**بند «۵۹»**

این بند تکرار مفاد بند «۶۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است و البته امری غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی محسوب شود.

**بند «۶۰»**

این بند تکرار مفاد بند «۶۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است و البته امری غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی محسوب شود. ضمناً نام صحیح قانونی که در این بند به عنوان «قانون شخص ثالث» ذکر شده، «قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث مصوب ۱۳۸۷/۴/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی» است، که لازم است اصلاح شود.

**بند «۶۱»**

این بند تکرار مفاد بند «۶۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است.

**بند «۶۲»**

- این بند تکرار مفاد بند «۶۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است و البته امری غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی محسوب شود.

- در حال حاضر و طبق قوانین موجود عنوان «صندوق تأمین اجتماعی» صحیح است نه «سازمان تأمین اجتماعی» بنابراین در کلیه بندهای بودجه باید اصلاح شود.

**بند «۶۳»**

این بند حاوی امری غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی محسوب شود.

**بند «۶۴»**

این بند تکرار مفاد بند «۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است و البته از چند جهت واجد ابهام است:

- آیا صندوق تأمین اجتماعی «مجاز» به بخشودن بدهی است یا مکلف است؟
- آیا صندوق تأمین اجتماعی می‌تواند بین کسانی که نسبت به تأدیه بدهی خود اقدام می‌کند، تفاوت قائل شود؟ آیا هرگونه تفاوت و تبعیضی در این خصوص پذیرفتنی است؟

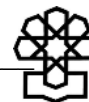
لازم به ذکر است که ابهامات فوق در سال جاری اشکالات و اعتراضات عملی به صندوق مذکور را موجب شده بود.

**بند «۶۵»**

در این بند، ایثارگران در لایحه بودجه، جامعه هدف مذکور در قانون اساسنامه بنیاد شهید و امور ایثارگران تعیین شده است. در قانون مزبور ایثارگران شامل خانواده‌های شاهد، جانبازان، آزادگان و خانواده‌های آنان دانسته شده است که این تعریف با دایره شمول ارائه شده از این قشر در (سیاست‌های کلی نظام در امور ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران) ابلاغی مقام رهبری به تاریخ ۱۳۸۹/۱۱/۲۹ انطباق کامل نداشته و شامل (رزمندگان و خانواده‌های آنان) نمی‌شود.

**بند «۶۶»**

مفاد این بند فاقد ماهیت بودجه‌ای است و طبق مفاد آن، قانون حالت اشتغال مستخدمین شهید،



جانباز، از کارافتاده و مفقودالاثر انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی مصوب ۱۳۷۲ مورد اصلاح قرار گرفته است. لذا از آنجا که محتوای آن تناسبی با عنوان لایحه بودجه ندارد و متضمن اصلاح دائمی قانون مزبور می‌باشد، مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی و اصول بودجه‌نویسی تلقی می‌گردد.

#### **بند «۶۸»**

مفاد این بند در تکلیف دستگاه‌های اجرایی و دارندگان ردیف به اجرای احکام و مقررات مربوط به ایثارگران - تصریح شده در قانون برنامه پنجم توسعه - در سقف بودجه مصوب، با توجه به اینکه به بودجه مربوطه ذیل هر کدام از دستگاه‌ها و دارندگان ردیف در جداول بجز بنیاد شهید و امور ایثارگران و نیروهای مسلح، اشاره نشده است، دارای ابهام بوده و تکلیف قانونی مزبور را برای دستگاه‌ها به‌طور منجز تعیین نمی‌نماید.

#### **بند «۷۰»**

این بند به نحوی تکرار مفاد بند «۷۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است.

#### **بند «۷۱»**

این بند تکرار بند «ز» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم است که البته در بند «۷۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ نیز آمده است و حال آنکه نیازی به ذکر این امر در قانون بودجه نیست.

#### **بند «۷۲»**

این بند تکرار مفاد بند «۸۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است. با توجه به عبارت «محکومین مالی غیرکالا‌هبرداری»، سایر مجرمین از جمله سارقین و مختلسین نیز مشمول حمایت‌های این بند می‌شوند که مغایر هدف مقنن بوده و به‌نظر می‌رسد باید صرفاً شامل مواردی مثل دیه در جرائم غیر عمد و مهریه شود.

#### **بندهای «۷۳» و «۷۴»**

این بندها تکرار مفاد بند «۸۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است.

**بند «۷۵»**

در این بند اجازه تأسیس مرکز آسیا و اقیانوسیه برای توسعه مدیریت اطلاعات بلایا داده شده است. براساس این بند، ظاهراً مبنای این کار قطعنامه شماره ۶۷/۴ مورخ ۲۵ ماه می ۲۰۱۱ کمیسیون اجتماعی و اقتصادی سازمان ملل برای آسیا و اقیانوسیه (اسکاپ) بوده است.

رویه تقنینی درخصوص مراکز وابسته به سازمان‌های بین‌المللی در ایران به این صورت است که مجلس شورای اسلامی در یک قانون مستقل و جداگانه (نه قانون بودجه سالیانه کل کشور) اجازه ایجاد چنین مرکزی را صادر می‌کند و بعد از آن دولت جمهوری اسلامی با سازمان بین‌المللی مربوط موافقتنامه تأسیس مرکز مذکور که شامل حدود تعهدات، وظایف و اختیارات طرفین است را تنظیم و در راستای اجرای اصول هفتاد و هفتم و یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی جهت طی مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌کند.

در این خصوص قابل ذکر است که:

۱. مفاد این بند ماهیت بودجه‌ای ندارد و به همین دلیل ذکر آن در قانون بودجه مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۲. مجوز مجلس شورای اسلامی درخصوص ایجاد مرکز مذکور ظاهراً دلالت بر تفویض اختیار به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور برای انعقاد موافقتنامه با نهاد اسکاپ (کمیسیون اجتماعی و اقتصادی سازمان ملل برای آسیا و اقیانوسیه) است که این موضوع نیز مغایر اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی است.

۳. ماهیت حقوقی مرکز مذکور محل ابهام و تأمل است. آیا این مرکز یک مؤسسه دولتی است که وابسته به دولت جمهوری اسلامی ایران می‌باشد یا یک مرکز منطقه‌ای وابسته به یک نهاد تخصصی سازمان ملل است. اگر فرض اول صحیح باشد مجلس باید درخصوص مرجع تصویب اساسنامه این مرکز و وابستگی آن به یکی از وزارتخانه‌ها تصمیم‌گیری نماید و اگر فرض دوم صحیح باشد مجلس شورای اسلامی باید در یک قانون جداگانه موافقتنامه بین دولت ایران و اسکاپ را تصویب کند.

**بند «۷۶»**

مفاد بند فوق ماهیت بودجه‌ای ندارد و به همین دلیل ذکر آن در قانون بودجه مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

**بند «۷۷»**

مفاد بند فوق ماهیت بودجه‌ای ندارد و به همین دلیل ذکر آن در قانون بودجه مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

**بند «۷۸»**

این بند به نحوی تکرار مفاد بند «۸۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است.

**بند «۷۹»**

این بند تکرار بند «۹۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است که البته به نوعی اصلاحیه‌ای بر تبصره ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۱۷) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت تلقی می‌شود. از آنجا که این حکم، غیربودجه‌ای بوده و در صدد اصلاح قوانین است، ذکر آن در قانون بودجه مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است. قابل ذکر است که بند «الف» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم نیز حکم مقرر در بند مذکور را بیان کرده و از این جهت نیز نیازی به تکرار آن در بودجه نیست.

**بند «۸۰»**

این بند که تکرار بند «۹۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ می‌باشد به نوعی اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری است که توسط لایحه بودجه صورت می‌گیرد که با اصول قانون‌نویسی تطبیق ندارد و باید در فصل دهم قانون مذکور به آن الحاق شود. لازم به ذکر است به موجب بند «ح» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه هرگونه پرداخت خارج از مقررات فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری ممنوع است و با عنایت به اینکه در فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری بحثی از کمک هزینه فوت و ازدواج امتیاز حساب پس‌انداز نشده است، لذا ذکر این بند اصلاح قانون برنامه پنجم توسعه محسوب می‌شود و نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد.

**بند «۸۱»**

این بند تکرار بند «۹۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ بوده و از آنجا که مفاد آن ماهیت بودجه‌ای ندارد، ذکر آن در قانون بودجه مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است. ذیل این بند نیز در صدد اصلاح ماده (۸۰) قانون محاسبات عمومی کشور است. توضیح آنکه براساس ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات، نصاب معاملات کوچک، متوسط و بزرگ تعیین شده و در تبصره «۱» آن به دولت اجازه تعدیل این ارقام بر اساس شاخص بهای کالا و خدمات داده شده

است. ولی در مورد «مزایده» که قانون محاسبات حاکمیت دارد، چنین اجازه‌ای به دولت داده نشده است. به هر حال، فارغ از لزوم یا عدم لزوم این اصلاح، اعمال این اصلاحیه در قانون بودجه موجب بی‌نظمی تقنینی شده و لذا لازم است چنین احکامی از بودجه حذف شده و به‌صورت مستقل و جداگانه مورد حکم مقنن قرار گیرد.

#### بند «۸۲»

۱. این بند تکرار بند «۹۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ بوده و از آنجا که مفاد آن ماهیت بودجه‌ای ندارد، ذکر آن در قانون بودجه مغایر اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی است.
۲. این بند در صدد اصلاح «قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت» - مصوب ۱۳۸۶ - است و لذا حکمی غیربودجه‌ای است که لازم است به‌صورت مستقل و خارج از بودجه، در مورد آن تصمیم‌گیری شود.
۳. اجرای حکم مندرج در این بند از محل واگذاری اموال دولتی بدون تصریح به لزوم واریز وجه حاصل از واگذاری مذکور به خزانه، مغایر اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی است.
۴. به‌موجب بند «۲» جزء «د» سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، تحت عنوان «مصارف درآمدهای حاصله از واگذاری» محل هزینه درآمدهای ناشی از واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی تعیین شده است. ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی نیز با استناد به بند مزبور در سیاست‌های کلی نظام محل مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها را مشخص کرده است. بنابراین مفاد این بند در مغایرت با سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن است.

#### بند «۸۳»

- این بند تکرار پاراگراف اول بند «۹۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است، ولی با اشکالات زیر روبرو است:
۱. با توجه به احکام مفصلی که در قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص حقوق و مزایا مقرر شده (خصوصاً ماده (۷۶) آن)<sup>۱</sup> و موادی که در قانون برنامه پنجم توسعه در این مورد بیان شده و «ضریب حقوق» مبنا و ملاک قرار گرفته است، بیان بند مذکور ناموجه می‌نماید.
  ۲. از آنجا که مفاد این بند ماهیت بودجه‌ای ندارد، ذکر آن در قانون بودجه مغایر اصل

۱. ماده (۷۶) - حداقل و حداکثر حقوق و مزایای مستمر شاغلین، حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران مشمول این قانون و سایر حقوق‌بگیران دستگاه‌های اجرایی و صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی هر سال با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

تبصره - سقف حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر نباید از ۷ برابر حداقل حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر تجاوز کند.



پنجاه و دوم قانون اساسی است.

#### بند «۸۴»

هرچند این بند تکرار بند «۹۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است، ولی نکات زیر در مورد آن قابل توجه است:

۱. از آنجاکه مفاد این بند ماهیت بودجه‌ای ندارد، ذکر آن در قانون بودجه مغایر اصل

پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۲. براساس ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ «از تاریخ تصویب این قانون ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد (۲)، (۳) و (۴) این قانون منحصرأ به صورت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی مجاز خواهد بود. کلیه مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سایر دستگاه‌های دولتی که به صورتی غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می‌شوند مکلفند حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی تطبیق دهند والا با انقضای این فرصت مؤسسه دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود». با وجود این، ماده (۵۰) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴ در این مورد مقرر داشت که «همه دستگاه‌هایی که در جداول قوانین بودجه سنواتی برای آنها اعتبار منظور شده است و شکل حقوقی آنها منطبق با تعاریف مذکور در مواد (۲)، (۳)، (۴) و (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ نیست، از لحاظ اجرای مقررات قانون یاد شده صرفاً به مدت دو سال در حکم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به شمار می‌آیند». همان‌طور که مشاهده می‌شود، حکم این ماده صرفاً برای دو سال اعتبار داشت.

بنابراین مؤسسه عمومی غیردولتی محسوب نمودن اشخاص حقوقی که به موجب قوانین مکلف به تطبیق وضع خود با یکی از تعاریف قانونی موجود بوده‌اند و به این تکلیف عمل نکرده‌اند امتیازی برای آنهاست که نیازمند دلیل است و بدون دلیل نمی‌توان برای این اشخاص امتیازات در نظر گرفته شده برای اشخاص عمومی غیردولتی را قائل شد.

#### بند «۸۵»

معافیت شرکت‌های دولتی و سایر نهادها و مؤسسات انتفاعی دولتی و عمومی از پرداخت هزینه دادرسی تبعیض ناروا بوده و همچنین مغایر امنیت قضایی عادلانه بوده و مغایر بندهای «۹» و «۱۴» اصل سوم قانون اساسی است.

**بند «۸۶»**

- اختیار مطلق دولت در تغییر اعتبار مصوب دستگاه‌های اجرایی در محل دیگر مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی و فلسفه تصویب بودجه توسط مجلس شورای اسلامی است.  
- عبارت تصویب دولت از جهت مشخص نبودن مفهوم دولت دارای ابهام است و باید به صورت صریح مشخص شود.

**بند «۸۷»**

اختیار مطلق دولت در تغییر اعتبار مصوب دستگاه‌های اجرایی در محل دیگر مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی و فلسفه تصویب بودجه توسط مجلس شورای اسلامی است.

**بند «۸۹»**

از آنجا که مفاد این بند ماهیت بودجه‌ای ندارد، ذکر آن در قانون بودجه مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

**بند «۹۰»**

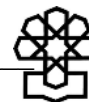
این بند به نحوی تکرار بند «۱۰۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ بوده و از آنجا که مفاد آن ماهیت بودجه‌ای ندارد، ذکر آن در قانون بودجه مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۱. «۷-۹۰» - با توجه به اینکه ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه تعیین نحوه پرداخت تسهیلات و شرایط آن را در اختیار هیئت امانا قرار داده است اگر مقصود از این بند الزام هیئت امانا به پرداخت تسهیلات باشد مغایر با قانون برنامه بوده و نیازمند رأی دوسوم نمایندگان می‌باشد. همچنین از این جهت نیز که کمیته ویژه‌ای را برای تخصیص تسهیلات مشخص کرده است مغایر ماده فوق می‌باشد.

۲. «۱۲-۹۰» - حدود صلاحیت معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی در این بند از جمله تسهیل اخذ مجوز اگر شامل امور تقنینی و لغو احکام قانونی گردد مغایر تفویض قانونگذاری بوده و مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است.

**بند «۹۱»**

این بند تکرار بند «۱۰۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ بوده و از آنجا که مفاد آن ماهیت بودجه‌ای ندارد، ذکر آن در قانون بودجه مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

**بند «۹۲»**

این بند تکرار بند «۱۱۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ بوده و از آنجا که مفاد آن ماهیت بودجه‌ای ندارد، ذکر آن در قانون بودجه مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

**بند «۹۳»**

- این بند تکرار بند «۱۰۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ بوده و از آنجا که مفاد آن ماهیت بودجه‌ای ندارد، ذکر آن در قانون بودجه مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

- ذکر این نکته مهم در مورد این بند ضروری است که طبق این بند، اجرای تمامی قوانین مصوب مجلس از جمله قانون برنامه پنجم توسعه، منوط به قانون بودجه خواهد شد و در صورتی که عناوین هزینه‌ای آنها در قانون بودجه ذکر نشده باشد، قابل اجرا نخواهد بود. این امر می‌تواند بهانه‌ای برای عدم اجرای قوانین باشد.

- با توجه به اصلاح قانون برنامه پنجم توسط این بند تصویب آن نیازمند رأی دوسوم نمایندگان است.

**بند «۹۴»**

از آنجا که مفاد این بند ماهیت بودجه‌ای ندارد، ذکر آن در قانون بودجه مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

**بند «۹۵»**

از آنجا که تکالیف مقرر در این بند شامل نهادهای نظامی و امنیتی و سایر نهادهایی که مقررات خاصی بر آنها حاکم است که ضرورت دارد عملکرد آنها افشا نشود نیز می‌شود باید اصلاح شود.

**بند «۹۶»**

این بند اجازه دخالت در امور داخلی و سیاستگذاری هزینه‌ای نهادهای غیر زیرمجموعه قوه مجریه را به دولت می‌دهد موجبات اختلال در امور نهادهای مذکور را فراهم می‌کند که ضروری است اصلاح شود.

### نکاتی در مورد احکام ذیل جداول

۱. ذیل جدول ۷ چندین حکم ذکر شده که خارج از عرف تقنین می‌باشد و لذا ضروری است این احکام در صورت لزوم به ماده واحده منتقل شود. ضمن اینکه نکاتی درخصوص این احکام وجود دارد که به شرح زیر است:

- در پاراگراف اول اجازه تغییر در اعتبارات مربوط به حقوق و مزایا بدون هیچ محدودیتی به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور داده شده که علاوه بر مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مبنی بر لزوم تصویب بودجه توسط مجلس، مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی نیز به نظر می‌رسد.

- در پاراگراف دوم به «دستگاه‌های مشمول در سال ۱۳۹۱» اشاره شده که مقصود از آن مشخص نیست. همچنین به موجب این قسمت پرداخت حقوق و مزایای مستمر کارکنان دستگاه‌های اجرایی مزبور به ترتیبی که معاونت تعیین می‌کند منوط نموده است که این امر مغایر اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی می‌باشد.

- قسمت اخیر پاراگراف سوم تخصیص جزء «۲» بند «ل» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم است که تصویب آن نیازمند رأی دوسوم از نمایندگان است.

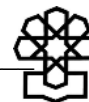
- پاراگراف آخر این قسمت نیز اصولاً دارای حکم نبوده و بیان‌کننده امر تقنینی نیست و لذا لازم است حذف شود.

۲. ذیل جدول ۸ نیز دو مطلب آمده است که خارج از عرف تقنین است و لذا مورد اول باید به ماده واحده منتقل شود و مورد دوم نیز به این دلیل که فاقد حکم می‌باشد، لازم است حذف گردد.

۳. ذیل جدول ۹ نیز سه مطلب ذکر شده که خارج از عرف تقنین است و لذا موارد اول و دوم باید به ماده واحده منتقل شده و مورد سوم نیز به این دلیل که فاقد حکم می‌باشد، لازم است حذف گردد.

۴. ذیل جدول ۱۰ نیز چهار مطلب بیان شده که خارج از عرف تقنین است و لذا لازم است این احکام به ماده واحده منتقل شده و پاراگراف چهارم نیز به این دلیل که فاقد حکم می‌باشد، لازم است حذف گردد. ضمناً در بند «الف» ماده (۱۷۹) قانون برنامه پنجم توسعه در مورد بودجه استان‌ها تقسیم‌بندی بیان شده که باید در جدول ۱۰ مراعات شود.

به موجب پاراگراف دوم اعتبارات مندرج در جدول باید در قالب موارد و اولویت‌های تعیینی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی اجرا شود که مداخله در امور دستگاه‌ها و تفویض تغییر قوانینی است که وظایف خاصی را برعهده استانداری‌ها قرار داده‌اند که این امر مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است.



۵. در ذیل جدول ۱-۱۰ نیز هشت مطلب بیان شده که خارج از عرف تقنین است و لذا لازم است این احکام به ماده واحده منتقل شود. ضمناً در بند «الف» ماده (۱۷۹) قانون برنامه پنجم توسعه در مورد بودجه استان‌ها تقسیم‌بندی بیان شده که باید در جدول ۱-۱۰ مراعات شود.
- پاراگراف هفتم ذیل این جدول مغایر بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه (ابلاغی مقام معظم رهبری) مبنی بر واریز ۲۶ درصد از «منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی)» به حساب صندوق توسعه ملی است.
۶. در ذیل جدول ۱۳ با موضوع «اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» نیز یک مطلب ذکر شده مبنی بر اینکه می‌توان از سایر محل‌ها (یعنی از غیر از واگذاری شرکت‌های دولتی) برای موارد مذکور در ماده (۲۹) هزینه کرد، که این امر قابل توجیه نیست، زیرا ماده (۲۹) برای هزینه‌کرد منابع حاصل از واگذاری‌ها پیش‌بینی شده است و هزینه‌کرد از سایر منابع برای آن موجه نیست و لذا پیشنهاد می‌شود حذف شود.
۷. در ذیل جدول ۱۴ نیز دو عبارت آمده که اولاً ذکر حکم ذیل جداول خارج از عرف تقنین است و لازم است به ماده واحده منتقل شود و ثانیاً پاراگراف دوم نیز به این دلیل که فاقد حکم می‌باشد، لازم است حذف گردد.
۸. در ذیل جدول ۱۵ حکمی بیان شده که لازم است به ماده واحده منتقل شود.
۹. عبارات به‌کار رفته در جدول ۱۶ در برخی از قسمت‌های جدول ناقص است که از جمله می‌توان به ردیف‌های ۱۴ و ۱۵ و ۱۶ اشاره کرد و لازم است تکمیل شود.
۱۰. در ردیف ۲۰ جدول ۱۶ حکم معافیت از پرداخت هزینه دادرسی برای افراد ناتوان مالی بیان شده است. از آنجا که این حکم غیربودجه‌ای است و در قانون آیین دادرسی کیفری و نیز قانون آیین دادرسی مدنی برای آن ترتیبات خاصی مقرر شده است این حکم کل ترتیبات مقرر را به هم می‌ریزد که ضروری است حذف شده و در صورت ضرورت در مقررات مربوطه اصلاحات لازم صورت گیرد.

## منابع و مأخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابلاغی مقام معظم رهبری.
۳. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری.
۴. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۷.
۵. قانون برنامه پنجم توسعه، مصوب ۱۳۸۹.
۶. قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور.
۷. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
۸. قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶ با اصلاحات بعدی.
۹. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۹ با اصلاحات بعدی.
۱۰. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۸۸۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۲۵. بررسی بودجه پیشنهادی از منظر حقوقی (ویرایش دوم)

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین کنندگان: سیدمحمدهادی راجی، ابوالفضل درویشوند، سیدمجتبی حسینی‌پور اردکانی، محمد جواهری طهرانی، حامد ناظمی، عمار امیری، علیرضا رودگر، محمد بهادری جهرمی

ناظر علمی: حجت‌الاسلام والمسلمین جلیل محبی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۲/۲۳