

بررسی ایرادات شورای نگهبان بر لایحه بودجه سال ۱۳۹۳
(مصوب مجلس شورای اسلامی)

مقدمه

شورای نگهبان به برخی از تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ ایراد اصول قانون اساسی گرفته است. به نظر می‌رسد تمام ایرادات مطروحه به جاست. زیرا اکثر قریب به اتفاق تبصره‌های بودجه وضع قانون و مقررات است درحالی که اصولاً بودجه جای قانونگذاری و یا اصلاح و تغییر قوانین نیست. در ادامه اصول مهم قانون اساسی در ارتباط با بودجه یعنی اصول پنجاه و دوم، پنجاه و سوم و پنجاه و پنجم قانون اساسی و دلایل مغایرت بودجه‌نویسی به شیوه فعلی (تبصره‌ها) تبیین می‌شود.

۱. اصل پنجاه و دوم قانون اساسی

در اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، بودجه کشور حاوی اعداد و ارقام است. اصل پنجاه و دوم اشعار می‌دارد «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود».

اولاً در این اصل وجود ارقام به رسمیت شناخته شده است، آنجا که می‌گوید هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون است. ثانیاً در جمله اول که می‌گوید بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، باز هم طبق قوانین موجود، بودجه کشور چیزی جز اعداد و ارقام نیست. حداقل در دو قانون، بودجه کشور تعریف شده است:

۱. ماده (۱)، بند «۵» قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱: «بودجه عمومی دولت - منظور بودجه‌ای است که در آن برای اجرای برنامه سالانه منابع مالی لازم پیش‌بینی و اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرایی تعیین می‌شود».

۲. ماده (۱) قانون محاسبات عمومی: بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل به سیاست‌ها و اهداف قانونی می‌شود، بوده و از سه قسمت به شرح زیر تشکیل می‌شود: ... همانطور که می‌بینیم هم در بند «۵» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه و هم در ماده (۱) قانون محاسبات عمومی، بودجه کشور چیزی جز منابع مالی نیست و تنها حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌هاست. ضمن آنکه وقتی می‌گوید از سه قسمت زیر تشکیل می‌شود، هیچ یک از اجزای معرفی شده ماهیتی مشابه آنچه به آن تبصره گفته می‌شود، ندارد. متأسفانه قریب به اتفاق تبصره‌های بودجه فاقد ویژگی گفته شده در اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است، بنابراین غیربودجه‌ای و مغایر با این اصل است.

۲. اصل پنجاه و سوم قانون اساسی

براساس اصل پنجاه و سوم قانون اساسی «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبار مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد». برخی از تبصره‌ها فاقد گردش خزانه بوده و به همین دلیل با این اصل مغایر است.

۳. اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی

براساس این اصل «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد، رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید...».

وجود تبصره‌های متعدد مانع از ایفای وظایف دیوان محاسبات می‌شود. درج احکام و مقرراتی که وضع قانون جدید است یا اصلاح و معلق کردن قوانین فعلی است، به دلیل اغتشاش و ابهامات به وجود آمده در قوانین مانع از رسیدگی دیوان به حساب‌های دستگاه‌های اجرایی می‌شود، همچنین اجازه به دولت در جابجایی اعتبارات، دیوان را با اعداد متغیر در طول سال مواجه می‌کند و قادر به نظارت بر اجرای بودجه نیست.

از همه مهمتر، در این اصل دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های دستگاه‌هایی که از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، رسیدگی می‌کند. از آنجا که تبصره‌ها طبق تعاریف (اصل پنجاه و دوم) جزو بودجه کل کشور محسوب نمی‌شود، لذا دیوان نمی‌تواند به آنها رسیدگی کند و لذا محل وظایف دیوان محاسبات عمومی محسوب می‌شود.

در جدول زیر ضمن برشمردن ایرادات شورای نگهبان، نظرها و پیشنهادهای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز ارائه می‌شود.

تبصره‌ها و اجزای مورد ایراد شورای نگهبان	ایرادات شورای نگهبان	پیشنهاد و دلایل توجیهی
تبصره «۲»		
۱	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	عبارت «در سال ۱۳۹۳» قبل از جایگزین اضافه شود.
۲	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	در سطر اول عبارت «در سال ۱۳۹۳» بعد از قیمت نفت صادراتی اضافه شود.
«ز»	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود. در قانون مالیات بر ارزش افزوده نحوه توزیع و درآمد بین ذینفعان مشخص شده است.
«ح»	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا: ۱. قانونگذاری است. ۲. مغایر اصل عدم تخصیص است. ۳. بهای عرضه نهایی گاز مصرفی باید در قانون هدفمندی منظور شود.
جزء الحاقی ۱	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود. مرتبط با موضوع بند «ح» است.
جزء الحاقی ۲	نیازمند اصلاح عبارتی است.	جزء الحاقی ۲ به شکل زیر اصلاح شود: به منظور اجرای خطوط گازرسانی به شهرها و روستاهای استان سیستان و بلوچستان تا مبلغ ۳ هزار میلیارد ریال و به شهرها و روستاهای شرق استان هرمزگان تا مبلغ ۲ هزار میلیارد ریال از محل مازاد تراز صادرات و واردات گاز طبیعی در سال ۱۳۹۳ را به پروژه‌های مربوط اختصاص دهد و مازاد آن را تا سقف پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال صرف توسعه پالایشگاه‌ها و خطوط انتقال گاز طبیعی سراسری با اولویت خطوط انتقال صادراتی کند.
«ک»	مغایر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.	عوارض تا مبلغ ریال تأمین نموده و به ردیف قسمت این قانون واریز و معادل آن از محل ردیف قسمت چهارم این قانون دریافت کند.

تبصره‌ها و اجزای مورد ایراد شورای نگهبان	ایرادات شورای نگهبان	پیشنهاد و دلایل توجیهی
بند الحاقی ۵	مغایر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.	۱. پیشنهاد اول حذف این بند است. ۲. در غیر این صورت ردیف درآمد - هزینه‌ای در بودجه درج شود. یعنی واریز وجه به خزانه و پرداخت به وزارت راه و شهرسازی
تبصره «۳»		
«ه»	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	قانونگذاری است، به حکم دائمی نیاز است و ارتباطی به بودجه ندارد، لذا حذف شود.
«و»	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	قانونگذاری است، به حکم دائمی نیاز است و ارتباطی به بودجه ندارد، لذا حذف شود.
«ح»	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	قانونگذاری است، به حکم دائمی نیاز است و ارتباطی به بودجه ندارد، لذا حذف شود.
«ط»	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	قانونگذاری است، به حکم دائمی نیاز است و ارتباطی به بودجه ندارد، لذا حذف شود.
«ی»	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا: ۱. در جزء «۱» بند «ج» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم درباره مالیات حکم لازم وجود دارد.
«ک»	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا: غیربودجه‌ای است.
«ن»	مغایر اصول پنجاه و دوم، پنجاه و سوم و شصتم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا: غیربودجه‌ای است. اگرچه با حذف مجمع نمایندگان استان مغایرت با اصول پنجاه و هفتم و شصتم قانون اساسی رفع می‌شود.
«ص»	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا: غیربودجه‌ای است.
بند الحاقی ۲	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا: غیربودجه‌ای است. اصلاح قوانین دائمی است.
بند الحاقی ۴	مغایر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا: ۱. اساساً حکم در مدت زمان یک سال قابلیت اجرا ندارد. ۲. برای بخش خصوصی حکم کاملاً غیربودجه‌ای است و برای کارفرمای دولتی هم باید برای هر دستگاه ردیف بودجه‌ای و اعتبار پیش‌بینی کرد.
تبصره «۵»		
«ز»	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا: از اختیارات هیئت امنای صندوق است.
بند الحاقی ۵	مغایر اصل یکصد و نوزدهم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا: اصلاح این حکم به مصوبه مجمع تشخیص نیاز دارد.
تبصره «۶»		
«الف»	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا: ۱. احکام قانون اوراق مشارکت برای انتشار اوراق کفایت می‌کند. ۲. غیربودجه‌ای است. ۳. در صورت حذف نشدن این بند کلمه صکوک به «صکوک اسلامی» تغییر یابد.
«د»	نیازمند اصلاح عبارتی است.	کلمه صکوک به «صکوک اسلامی» تغییر می‌یابد.
«و»	نیازمند اصلاح عبارتی است.	کلمه صکوک به «صکوک اسلامی» تغییر می‌یابد.

تبصره‌ها و اجزای مورد ایراد شورای نگهبان	ایرادات شورای نگهبان	پیشنهاد و دلایل توجیهی
«ح»	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا: در نرخ سود (جایزه) اسناد می‌توان مالیات را نیز ملحوظ و دریافت نمود.
«ط» بند «۱»	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا: - حکم مربوط به سال ۱۳۹۳ نیست، از سال مالی تجاوز می‌کند. - اگر اسناد خزانه منتشر شود این امر به خودی خود توسط دولت محقق می‌شود.
تبصره «۸»		حذف شود زیرا: قانون دائمی لازم دارد.
تبصره «۹»		
«ز»	مغایر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.	این بند به شکل زیر اصلاح شود: وزارت نیرو موظف است علاوه بر دریافت بهای برق به‌ازای هر کیلووات ساعت برق فروخته شده، مبلغ سی (۳۰) ریال به‌عنوان عوارض برق در قبوض مربوطه درج و از مشترکین برق به استثنای مشترکین خانگی روستاییان و چاه‌های کشاورزی دریافت کند. وجوه حاصله به میزان ریال به درآمد عمومی ردیف واریز و از محل ردیف صرفاً بابت حمایت از توسعه و نگهداری شبکه‌های روستایی و تولید برق تجدیدپذیر و پاک هزینه می‌شود.
«ح»	مغایر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.	این بند به شکل زیر اصلاح شود: به وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۹۳ تا مبلغ ریال بابت بیست درصد (۲۰٪) از وجوه تبصره «۲» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده که در اختیار آن وزارتخانه قرار می‌گیرد را برای کمک و تأمین ماشین‌آلات خدماتی و عمرانی شهرهای زیر پنجاه هزار نفر جمعیت و دهیاری‌ها هزینه کند.
بند الحاقی ۱	عبارت «تعیین سهم هریک از موارد مذکور توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور»، مغایر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.	به دلیل عدم امکان توزیع اعتبار، پاراگراف مربوط حذف شود.
بند الحاقی ۲	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا: - غیربودجه‌ای است. - حکم دائمی لازم دارد.
تبصره «۱۰»		
«الف» جزء «۲»	به دلیل عدم ذکر معادل فارسی عبارت «کنسانتره» مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است	کلمه کنسانتره به «افشرده» اصلاح شود.
تبصره «۱۱»		
بند الحاقی ۱	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود.
بند الحاقی ۲	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا: ۱. بیمه یک‌ساله به هیچ‌وجه جوابگو نیست. ۲. حکم دائمی لازم دارد. ۳. اگر دولت بخواهد، می‌تواند لایحه ارائه دهد.

تبصره‌ها و اجزای مورد ایراد شورای نگهبان	ایرادات شورای نگهبان	پیشنهاد و دلایل توجیهی
تبصره «۱۳»		حذف شود.
تبصره «۱۵»		
«الف»		حذف شود زیرا: بدون این بند نیز حکم قابل اجراست.
«ج»	علاوه بر اینکه نیازمند اصلاح عبارتی است، مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی نیز هست.	حذف شود زیرا: ۱. غیربودجه‌ای است. ۲. در صورت ضرورت باید قانون وضع شود.
«د» بند الحاقی	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود.
«ه» بند الحاقی ۳	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود.
تبصره «۱۹»		
«د»	مغایر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.	برای رفع ایراد باید جمله «اجرای این حکم» تا آخر حذف شود.
تبصره «۲۱»	مغایر اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی است.	پاراگراف اول این تبصره حذف و جمله زیر جایگزین شود: اجرای مرحله دوم قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از ابتدای تیرماه سال ۱۳۹۳ پس از رفع نواقص اجرایی مرحله اول بر مبنای راهبرد ملی مدیریت انرژی متضمن اصول: - امنیت عرضه و دسترسی عموم مردم به انرژی - سیاستگذاری انرژی در راستای رشد و توسعه ملی - ثبات زیست‌محیطی صورت می‌گیرد. الف) ب)
تبصره‌های الحاقی به ماده واحده		
تبصره الحاقی ۴	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا: ۱. نحوه تأمین مالی مشخص نیست. ۲. در یک سال مالی غیرقابل اجراست.
تبصره الحاقی ۵	مغایر اصول پنجاه و هفتم و شصتم قانون اساسی است. با ماده (۱۸۰) قانون برنامه هم متفاوت است.	احتمالاً با حذف پاراگراف آخر یعنی «معاونت برنامه‌ریزی و راهبردی» ایراد رفع می‌شود.
تبصره الحاقی ۶	مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است.	(علائم) جایگزین (سیگنال) شود. (رشته) جایگزین (فیبر) شود.
تبصره الحاقی ۸	مغایر اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا: بدون حکم نیز قابل اجراست.
تبصره الحاقی ۹	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود.
تبصره الحاقی ۱۲	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا: ماهیت بیش از یک سال دارد.
تبصره الحاقی ۱۳	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود.

تبصره‌ها و اجزای مورد ایراد شورای نگهبان	ایرادات شورای نگهبان	پیشنهاد و دلایل توجیهی
تبصره الحاقی ۱۶	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا: ۱. حکم دائمی لازم دارد. ۲. در اصلاحیه قانون مالیات‌ها لحاظ شده است.
تبصره الحاقی ۱۷	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف غیربودجه‌ای است. دائمی لازم دارد.
تبصره الحاقی ۲۰	مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا: ۱. حکم دائمی لازم دارد. ۲. غیربودجه‌ای است.
تبصره الحاقی ۲۱		
«د»	مبنیاً بر تبصره «۸» اشکال دارد.	حذف شود زیرا: در صورت حذف تبصره «۸» این تبصره هم موضوعیت ندارد.
«ج»	ابهام دارد.	جمله «به شرط آنکه از پانزده (۱۵) سنت در هر مترمکعب کمتر نشود» حذف شود.
تبصره الحاقی ۲۲ «الف»	مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است.	عبارت «نیروگاه‌های چرخه ترکیبی» جایگزین عبارت «نیروگاه‌های سیکل ترکیبی» شود.
تبصره الحاقی ۲۵	آیا هیئت وزیران ملزم به درج بودجه مصوب شورای عالی مناطق در پیوست شماره ۳ لایحه بودجه بدون اختیار در تغییر یا اضافه و کم نمودن آن ملزم می‌باشد یا خیر؟ ابهام دارد.	عبارت زیر بعد از کلمات «نظارت نموده» و درج شود: بودجه پیشنهادی آنها را به هیئت دولت جهت بررسی و درج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ تقدیم کند.
تبصره الحاقی ۲۷	مغایر اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی است.	حذف شود زیرا مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است. اما مغایرت با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی با اصلاح تبصره به شکل زیر رفع می‌شود: به نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود نسبت به صدور و تعویض گواهینامه‌های رانندگی عادی به هوشمند اقدام و به ازای هر کارت یکصد و پنجاه هزار (۱۵۰,۰۰۰) ریال دریافت و به ردیف قسمت سوم این قانون واریز نماید و معادل آن تا مبلغ یک‌هزار و دویست میلیارد (۱,۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال مابه‌التفاوت درآمد از محل ردیف ۱۰۶۰۰۴ نیروی انتظامی بابت هزینه صدور کارت هوشمند، توسعه و تجهیز مراکز صدور گواهینامه رانندگی و تقویت نیروی انتظامی به مصرف برساند.
تبصره الحاقی ۲۸	مغایر اصول پنجاه و سوم قانون اساسی است.	عبارت زیر در انتهای جمله قبل از «... صرف طرح‌های ...» اضافه شود: تا مبلغ ریال به حساب خاصی نزد خزانه واریز و معادل آن در قالب بودجه مصوب.