

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور»
(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور که در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید به منظور مطابقت با شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان در چند مرحله در نامه‌های مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴، ۱۳۹۲/۱۱/۲۶ و ۱۳۹۲/۱۱/۲۸ به بیان ایراداتی ناظر به مصوبه مجلس پرداخت و مجلس جهت رفع این ایرادات اقدام به اصلاح مصوبه خود نمود. لیکن شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ در اظهار نظر جدید خود مجدداً برخی از مواردی که پیشتر مورد ایراد قرار داده بود را همچنان واجد ایراد شناخت. در این گزارش به بررسی ایرادات اخیر شورای نگهبان و نحوه رفع آنها خواهیم پرداخت.

بررسی ایرادات شورای نگهبان

شورای نگهبان در بخش اخیر از ایرادات خود بندهای الحاقی «۲» تبصره «۹» و الحاقی «۲» تبصره «۱۱» و همچنین تبصره‌های الحاقی «۱۲» و «۱۳» را مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی شناخت. لازم به ذکر است که این موارد پیشتر نیز در بند «۱» از اظهار نظر نخست شورای نگهبان (مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴) مورد ایراد مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی قرار گرفته بود و لیکن مجلس صرفاً در این موارد با الحاق تبصره «۳۰» به مصوبه خود مبنی بر اینکه «کلیه احکام مندرج در این قانون صرفاً در سال ۱۳۹۳ مجری است». سعی در رفع این ایراد نموده بود. در حالی که حکم مزبور در همه موارد نمی‌تواند رافع ایراد مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مبنی بر ماهیت غیربودجه‌ای داشتن، باشد.

لذا شورای نگهبان به خوبی متوجه گردیده است که با قید اعتبار یکساله دادن به لایحه بودجه نمی‌توان به تمامی احکام قوانین بودجه ماهیت بودجه‌ای داد. چراکه منظور از موضوعات بودجه‌ای احکامی هستند که سازوکارهای اجرایی را در مورد نحوه وصول دریافت‌ها و انجام پرداخت‌ها مشخص می‌کنند و موجبات تسهیل اجرای بودجه را فراهم می‌آورند. تبصره‌های غیربودجه‌ای به‌طور غیرمستقیم دارای آثار درآمدی و هزینه‌ای هستند و این آثار مالی‌شان مؤخر بر فلسفه وجودی آنها می‌باشد. «سالیانه بودن بودجه» و «ماهیت بودجه‌ای داشتن» نیز به یک مفهوم نیستند. به بیان دیگر، ممکن است یک مقررره قانونی سالیانه باشد اما ماهیت بودجه‌ای نداشته باشد و بالعکس، ممکن است مقررره‌ای سالیانه نباشد اما ماهیت بودجه‌ای داشته باشد و نیز ممکن است مقررره‌ای هم سالیانه باشد و هم واجد ماهیت بودجه‌ای. بنابراین به نظر می‌رسد درج حکمی در قانون بودجه، مبنی بر اعتبار یا اجرای یکساله احکام قانون بودجه، لزوماً رافع ایراد «ماهیت غیربودجه‌ای» نمی‌باشد.

این تبصره‌ها باید در قوانین مربوط به خود اصلاح شوند اما متأسفانه گاهی این احکام، به دلیل تشریفات کمتر در رسیدگی به لایحه بودجه و در نتیجه رسیدگی سریع‌تر، ضمن قانون بودجه مورد اصلاح قرار می‌گیرند. بنابراین برخلاف تصور رایج، صرف داشتن اثر مالی یک حکم و یا اعتبار یکساله آن، دلیل بر ماهیت بودجه‌ای داشتن آن نمی‌باشد بلکه بایستی هدف اصلی از آن حکم، توجه به عناصر بودجه باشد.

حال به بررسی احکام مورد ایراد شورای نگهبان و نحوه رفع آنها خواهیم پرداخت:

بند الحاقی «۲» تبصره «۹»

این بند به احتساب مدت دوره آموزشی بهورزان در سقف دو سال به عنوان سنوات خدمتی آنان پرداخته است. بنابراین منطقی نیست که این حکم صرفاً در سال ۱۳۹۳ قابل اجرا باشد. به عبارت دیگر مشخص نیست چگونه می توان صرفاً در سال ۱۳۹۳ مدت مزبور را به عنوان سنوات خدمتی محسوب نمود و در سال دیگر محسوب نکرد. لذا همانگونه که در اظهار نظر شورای نگهبان ذکر شده است نیازمند قانون دائمی است و در اینجا پیشنهاد می شود بند مزبور حذف شود.

بند الحاقی «۲» تبصره «۱۱»

به موجب این بند سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر مکلف به بیمه نمودن زنان خانه‌دار متأهل در ازای دریافت حق بیمه شده‌اند.

شورای نگهبان این بند را نیز فاقد ماهیت بودجه‌ای و در نتیجه مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی دانسته است. چرا که نمی‌توان بیمه افراد را صرفاً به یکسال اختصاص داد و در سال بعد رها نمود. لذا حکم این بند نیز نیازمند قانون دائمی بوده و ذکر آن در قوانین بودجه سنواتی مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است. بنابراین حذف این بند مورد پیشنهاد است.

تبصره الحاقی «۱۲»

این تبصره به اصلاح بند «ق» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه پرداخته است که براساس آن بانکها مکلف گردیده‌اند یکسری از اسناد را به‌عنوان وثیقه وام‌های بخش کشاورزی و وام‌های پرداختی به روستائیان بپذیرند.

همانگونه که مشاهده می‌شود تبصره مزبور هیچ‌گونه ارتباطی با دخل و خرج کشور ندارد و ایراد شورای نگهبان درخصوص مغایرت این تبصره با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی و نیاز به قانون دائمی صحیح می باشد. لذا حذف تبصره مزبور مورد پیشنهاد است.

تبصره الحاقی «۱۳»

به موجب این تبصره نام کارفرمایان کارگاه های مشمول تأمین اجتماعی در فهرست بیمه‌شدگان کارگاه‌های مذکور درج می‌شود و نرخ حق بیمه آنان همانند سایر بیمه‌شدگان همان کارگاه است.

با توجه به اینکه بیمه اشخاص موضوعی نیست که اختصاص به یکسال داشته باشد و نیاز به احکامی دائمی در این موارد وجود دارد، ایراد شورای نگهبان در مغایرت این تبصره با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی صحیح بوده و جهت رفع این ایراد پیشنهاد می شود تبصره مزبور حذف شود.

نتیجه‌گیری

با عنایت به مراتب فوق‌الذکر و محتوای بندها و تبصره‌های مورد ایراد شورای نگهبان باید متذکر شد که ایرادات شورای نگهبان نسبت به این موارد صحیح بوده و احکام مورد اشاره به دلیل اینکه هیچ‌گونه ارتباطی با دخل و خرج کشور ندارند فاقد ماهیت بودجه‌ای بوده و باقی‌اجرای این احکام در سال ۱۳۹۳ این ایراد مرتفع نخواهد شد. چرا که سالیانه بودن چیزی بجز بودجه‌ای بودن می‌باشد و نمی‌توان با حکمی مبنی بر اینکه این احکام برای سال ۱۳۹۳ اجرا می‌شود تمامی احکام فاقد ماهیت بودجه‌ای را واجد ماهیت بودجه‌ای کرد. هرچند در مواردی می‌توان با این قید (سالیانه بودن) برخی از احکام را برای مدت مزبور به‌عنوان حکمی بودجه‌ای مورد قبول قرار داد و لیکن ایرادات شورای نگهبان درخصوص بندها و تبصره‌های مورد ایراد، با این قید رافع نخواهد بود و لذا پیشنهاد می‌شود تمامی بندهای مورد ایراد اخیر شورای نگهبان حذف گردند و در چنین مواردی که شورای نگهبان احکام بودجه را به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی قلمداد می‌نماید به صرف این قید که احکام این قانون صرفاً در سال خاصی مجری است، بسنده نشود و احکام به صورت بند مورد بررسی قرار بگیرد. در غیر این صورت با ایراد مجدد شورای نگهبان مواجه خواهد شد.