

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

۴۸. از منظر حقوقی

معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی  
دفتر: مطالعات حقوقی

کد موضوعی: ۲۴۰  
شماره مسلسل: ۱۴۷۵۸  
اسفندماه ۱۳۹۴

## به نام خدا

### فهرست مطالب

|         |   |
|---------|---|
| ۲.....  | چکیده   |
| ۲.....  | مقدمه   |
| ۳.....  | بررسی حقوقی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور..... |
| ۳.....  | الف) کلیات.....                               |
| ۸.....  | ب) جزئیات.....                                |
| ۲۷..... | نتیجه گیری.....                               |
| ۲۸..... | منابع و مأخذ.....                             |



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور  
۴۸. از منظر حقوقی

راهبردهای پیشنهادی برای بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در مجلس شورای اسلامی

در راستای ارتقای کارایی و اثربخشی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ 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 هر یک از امور بخشی و فرابخشی چیست؟

– **تغییر هزینه‌ها:** آیا مجموعه اعتباراتی که در هر یک 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 هر یک از بخش‌ها چیست؟

– **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 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 به جای اینکه خودش برای اصلاح لایحه بودجه دست به کار شود، با بررسی راهبردهای بودجه در هر یک 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 گزارش‌های «قواعد ناظر بر ارائه پیشنهادهای بودجه‌ای» به شماره مسلسل ۲۳۰۱۴۶۶۱ و «مجلس و بودجه: راهبردها و رویکردها» شماره مسلسل ۲۳۰۱۲۸۷۲ مراجعه شود.

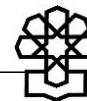
## چکیده

به موجب 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 ۱۳۹۵ کل کشور نیز در این راستا توسط دولت تهیه و به مجلس تقدیم شده است. این لایحه در کنار نقاط مثبت آن از لحاظ حقوقی واجد ایراداتی از جمله عدم رعایت اصل پنجاه و سوم قانون اساسی مبنی بر واریز کلیه درآمدها به خزانه کل کشور، ماهیت غیربودجه‌ای برخی احکام و اصلاح قوانین دائمی و قانونگذاری جدید، عدم رعایت سیاست‌های کلی نظام و قوانین مربوط به آن نظیر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است. در این گزارش پس از بررسی کلیات لایحه، به بررسی احکام مندرج در تبصره‌ها و بندهای مربوط به آن خواهیم پرداخت.

## مقدمه

پیش‌تر 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 که از برخی جهات ماهیت قانونی دارد، دولت با پیش‌بینی منابع، براساس وظایف قانونی و اولویت‌های خط‌مشی دولت، مصارف عمومی را برآورد می‌نماید و مجلس با رسیدگی و تصویب بودجه سالیانه کل کشور، اجازه پرداخت را در حدود اعتبارات مصوب می‌دهد که در اثر آن مشخص 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 انجام خواهد داد و این هزینه را از طریق چه منابعی (مالیات، نفت و...) تأمین می‌کند و همچنین این مجموعه عملیات چه تأثیری بر شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و... جامعه دارد. از همین رو بررسی و تصویب چنین سندی اهمیت بسزایی در نحوه اداره کشور خواهد داشت و این امر بدون تردید مستلزم بررسی دقیق و موشکافانه این سند خواهد بود.

در این گزارش در قسمت نخست به بررسی کلیات لایحه بودجه پرداخته و در قسمت دوم جزئیات لایحه در قسمت احکام و پیوست‌ها مورد بررسی قرار خواهد گرفت.



## بررسی حقوقی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

### الف) کلیات

در مورد مفاد لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نکات کلی وجود دارد که در ادامه به بیان آنها خواهیم پرداخت.

#### ۱. زمان ارائه لایحه

براساس ماده (۱۸۶) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی دولت موظف است بدون هیچ‌گونه قید و شرطی لایحه بودجه سالیانه کل کشور را حداکثر تا پانزدهم آذرماه هر سال به مجلس تسلیم نماید که در سال جاری، لایحه مزبور در موعد مقرر تقدیم نشده است و لذا دولت به این وظیفه قانونی خود عمل نکرده است.

#### ۲. مقدمه توجیهی

براساس 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 موردنظر برای ارائه احکام مندرج در لایحه است؛ درحالی که لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور فاقد چنین مقدمه‌ای است.

#### ۳. بندهایی با ماهیت غیربودجه‌ای

بر اساس 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 باید متناسب با عنوان لایحه و 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 مدنظر دولت‌ها نبود 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 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 «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» - مصوب ۱۳۹۳ - و سایر

قوانین تدوین و تصویب کرد. با وجود این در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ احکام غیربودجه‌ای فراوانی وجود دارد که ارتباط موضوعی با عنوان لایحه ندارد که از این جهت مغایر بند «۳» ماده (۱۳۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و همچنین اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

توضیح آنکه 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 ولی آثار مالی‌شان مؤخر بر فلسفه وجودی آنهاست. این تبصره‌ها باید در قوانین مربوط به خود اصلاح شوند، اما گاهی این احکام، به دلیل تشریفات کمتر در رسیدگی به لایحه بودجه و در نتیجه رسیدگی سریع‌تر، ضمن قانون بودجه مورد اصلاح قرار می‌گیرند. بر این اساس، برخلاف تصور رایج، صرف داشتن اثر مالی یک حکم، دلیل بر ماهیت بودجه‌ای داشتن آن نیست، بلکه باید هدف اصلی از آن حکم، توجه به عناصر بودجه باشد.

«پیش‌بینی منابع و درآمدهای کشور»، «برآورد و اجازه انجام هزینه‌های کشور»، «محدود به زمان بودن»، «تضمین تحقق هدف‌ها و برنامه‌های قانونی» و «مصوب مراجع ذیصلاح بودن» عناصر ماهوی بودجه هستند؛ لذا با عنایت به عناصر ماهوی بودجه، احکام بودجه‌ای را می‌توان احکامی دانست که سازوکارهای اجرایی را در مورد نحوه وصول دریافت‌ها و انجام پرداخت‌ها مشخص کنند، هدف‌ها و برنامه‌های عملیاتی دولت را مشخص کنند و در سایر قوانین دائمی کشور، حکمی در خصوص آنها وجود نداشته باشد.

لازم به ذکر است که «سالیانه بودن بودجه» و «ماهیت بودجه‌ای داشتن»، به یک مفهوم نبوده و رابطه عموم و خصوص من‌وجه دارند. به بیان دیگر، ممکن است یک مقرر قانونی سالیانه باشد، اما ماهیت بودجه‌ای نداشته باشد و بالعکس، ممکن است مقررهای سالیانه نباشد، اما ماهیت بودجه‌ای داشته باشد و نیز ممکن است مقررهای هم سالیانه باشد و هم واجد ماهیت بودجه‌ای. بنابراین به نظر می‌رسد درج ماده‌ای در قانون بودجه، مبنی بر اعتبار یک‌ساله احکام لایحه یا قانون بودجه،<sup>۱</sup> لزوماً رافع ایراد «ماهیت غیربودجه‌ای» نیست.

همچنین اصلاح قوانین دائمی نیز از موارد احکام غیربودجه‌ای تلقی می‌شود که به‌خاطر اهمیت آن به‌صورت جداگانه بررسی می‌شود.

#### ۴. اصلاح قوانین دائمی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، احکامی وجود دارند که منجر به اصلاح قوانین دائمی می‌شوند؛ چنین احکامی نه صرفاً در ماده واحده لایحه و بندهای آن، بلکه در زیرنویس جدول‌های پیوست لایحه نیز

۱. برای مثال می‌توان به بند «۱۳۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۰/۲/۱۹ و بند «۱۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۰ و بند «۱۴۵» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور و تبصره «۲۲» این لایحه اشاره کرد.



وجود دارد که برای مثال می‌توان به انتهای جدول شماره ۷ (جداول کلان) لایحه مذکور اشاره کرد. این امر برخلاف اصول و موازین قانون‌نویسی است؛ لذا این اصلاح باید در قالب لایحه یا طرحی مستقل انجام گیرد. آنچه در این میان دارای اهمیت فوق‌العاده است، اصلاح برخی قوانین مهم و کلیدی در قالب بودجه سالیانه است؛ قوانینی همچون قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون برنامه توسعه در این زمینه و به‌عنوان نمونه قابل ذکر هستند.

لازم به ذکر است که شورای نگهبان در زمان بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور درخصوص چنین مواردی این چنین اظهار نظر کرده است که «...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 و همچنین درخصوص لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۲، ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ کل کشور نیز نمود داشت؛ لذا لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور از این منظر محل تأمل و اشکال است.

به هر حال با عنایت به اینکه اعتبار قانون بودجه سالانه، موقت و یک‌ساله است، اصلاح قوانین دائمی که در ضمن قانون بودجه صورت می‌گیرد تنها تا پایان سال دارای اعتبار است و در نتیجه دولت مجبور خواهد بود برای تمدید این احکام مجدداً آنها را در بودجه‌های سال‌های بعد نیز تکرار کند، بنابراین اصلاح قوانین دائمی در ضمن قانون بودجه موجب می‌شود که قانون دائمی مزبور برای مدت یک سال اصلاح شده و پس از یک سال به حالت سابق خود باز گردد، که این موضوع علاوه بر ایجاد تشتت 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 ۱۳۶۶/۶/۱) بدین شرح است که «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال 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 پیداست بودجه، برنامه مالی یک‌ساله دولت است و ذکر احکام با ماهیت دائمی و یا اصلاح قوانین دائمی به‌موجب 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 اساسی در اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مبنی بر اینکه بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی 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. بی‌توجهی به اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی

از جمله نکات مهمی که در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ قابل ذکر است، بی‌توجهی به اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی است. طبق اصل پنجاه‌وسوم 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، عدم تعیین سقف برای پرداخت‌ها و همچنین تهاتر میان دیون و مطالبات تصریح شده است که این امر مغایر با اصل مذکور تلقی می‌شود. به مصادیق این امر در حین بررسی تبصره‌ها و بندهای مربوطه اشاره خواهد شد.

### ۶. تکرار مفاد قانون بودجه سال‌های پیش به خصوص سال ۱۳۹۴

با مقایسه لایحه پیشنهادی دولت برای بودجه سال ۱۳۹۵ با قانون بودجه سال ۱۳۹۴ این نکته قابل برداشت است که تقریباً ۷۴ درصد مشابهت وجود دارد (به نقل از گزارش شماره مسلسل: ۱۴۶۶۵).

### ۷. عدم درج بودجه برخی شرکت‌های دولتی در جداول بودجه و استثنا شدن آنها از برخی

#### احکام لایحه

در بند «ب» ماده واحده لایحه، عدم محاسبه و عدم درج بودجه مناطق آزاد تجاری-صنعتی در بودجه شرکت‌های دولتی، مغایر با اصول پنجاه‌ودوم و پنجاه‌وسوم قانون اساسی است. واژه «کل کشور» مندرج در صدر اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی، مقتضی رعایت اصل جامعیت بودجه است. همچنین می‌توان از واژه‌های «کلیه دریافت‌های دولت» و «همه پرداخت‌ها» مندرج در اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی، لزوم رعایت اصل جامعیت بودجه از حیث شمول نهادی را استنباط کرد.

طبق ماده (۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷، «هر منطقه توسط سازمانی که به صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌گردد و سرمایه آن متعلق به دولت است اداره می‌شود. این شرکت‌ها و شرکت‌های وابسته از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا بوده...» طبق ماده (۲) و بند «ج» ماده (۴) قانون مزبور، بودجه شرکت‌های مزبور (مناطق آزاد تجاری-صنعتی) به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

طبق ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور، بودجه شرکت‌های دولتی از اجزای بودجه کل کشور است. از آنجا که قاعدتاً احکام قانون محاسبات عمومی کشور، شامل شرکت‌های مستلزم ذکر یا تصریح نام نمی‌شود و با توجه به اینکه در ذیل ماده (۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری -



صنعتی جمهوری اسلامی ایران، این مناطق از شمول قوانین بر شرکت‌های دولتی مستثنا شده‌اند، بودجه مناطق آزاد تجاری-صنعتی، در شمار شرکت‌های دولتی در قوانین بودجه درج نمی‌شود؛ این امر مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است؛ زیرا ماده (۵) مزبور ناظر بر نحوه اداره مناطق مذکور است و نه ناظر بر نحوه نظارت بر عملکرد آنها.

ماده (۲) قانون دیوان محاسبات کشور اشعار می‌دارد: «حسابرسی یا رسیدگی کلیه حساب‌ها درآمد و هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها و نیز صورت‌های مالی دستگاه‌ها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین مربوط و ضوابط لازم‌الاجرا.

**تبصره -** منظور از دستگاه‌ها در این قانون کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر واحدها که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند و به‌طور کلی هر واحد اجرایی که بر طبق اصول چهل و چهارم و چهل و پنجم قانون اساسی مالکیت عمومی بر آنها مترتب بشود می‌باشد. واحدهایی که شمول مقررات عمومی در مورد آنها مستلزم ذکر نام است نیز مشمول این تعریف می‌باشند».

همچنین براساس ماده (۴۲) قانون مزبور، «دیوان محاسبات کشور برای انجام وظایف خود می‌تواند در تمامی امور مالی کشور تحقیق و تفحص نماید و در تمامی موارد مستقیماً مکاتبه برقرار نماید و تمام مقامات جمهوری اسلامی ایران و قوای سه‌گانه و سازمان‌ها و ادارات تابعه و کلیه اشخاص و سازمان‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند مکلف به پاسخگویی مستقیم می‌باشند حتی در مواردی که از قانون محاسبات عمومی مستثنا شده باشند». اما به دلیل عدم درج بودجه سازمان‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی در قوانین بودجه کل کشور، اعمال نظارت‌های دیوان محاسبات کشور بر سازمان‌های مزبور با مشکل مواجه می‌شود که این امر نیز با اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی مغایرت دارد. لذا جهت تضمین حداکثری نظارت دیوان محاسبات بر شرکت‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی، بهتر است بودجه آنها در بودجه کل کشور درج شود.

بر همین اساس، رئیس مجلس شورای اسلامی طی نامه شماره ۳۱۴۰۵ ه/ب مورخ ۱۳۹۰/۵/۱۷ خطاب به رئیس‌جمهور وقت، تصمیم‌نامه فاقد شماره مصوب جلسه مورخ ۱۳۸۹/۷/۱۵ وزیران عضو شورای هماهنگی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی، «موضوع استثنا نمودن حسابرسی فعالیت‌های مالی مناطق آزاد از صلاحیت دیوان محاسبات کشور» را مغایر قانون اعلام کرد. در عین اینکه می‌توان سازمان‌های مناطق آزاد را از شمول قانون محاسبات عمومی کشور مستثنا کرد، باید آنها را تابع قانون برنامه و بودجه کشور دانست و براساس اصل پنجاه و دوم قانون اساسی و ماده (۱۳) و بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور، بودجه آنها را در بودجه کل کشور درج کرد؛ بنابراین، ماده (۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران،

مستلزم عدم درج بودجه سازمان‌های مناطق آزاد در بودجه کل کشور نیست.

### ۸. مغایرت با سیاست‌های کلی نظام

لایحه پیشنهادی همان‌گونه که در بخش جزئیات به صورت تفصیلی بیان خواهد شد در احکام متعددی مغایر سیاست‌های کلی نظام به خصوص سیاست‌های کلی مربوط به صندوق توسعه ملی مندرج در سیاست‌های کلی برنامه پنجم و ششم و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و همچنین سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است. مغایرت با چنین سیاست‌هایی به دلیل اینکه مطابق بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی به تأیید رهبری رسیده‌اند، مغایر این بند از قانون اساسی محسوب می‌شود. شورای نگهبان نیز در موارد متعددی احکام لوایح بودجه سنواتی را به دلیل همین مغایرت، مغایر بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی شناخته است.

### ب) جزئیات

در این قسمت، نکات حقوقی و مسائل پیرامون هر یک از تبصره‌ها و بندهای ذیل آن مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

#### تبصره «۱»

#### بند «الف»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم

حکم ذیل این بند مبنی بر «معافیت تقسیم سود سهام دولت» به دلیل اصلاح قوانین دائمی، ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ لذا مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

#### بند «ب»: مغایرت با قانون برنامه پنجم و سیاست‌های کلی نظام

۱. در این بند، سهم صندوق توسعه ملی، موضوع بند «ب» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، ۲۰ درصد بیان شده است. طبق بند «ب» ماده (۱) قانون مزبور، سهم صندوق توسعه ملی به موجب قانون تعیین می‌شود. با این فرض که قانون برنامه پنجم توسعه برای یک سال دیگر تمدید شود، طبق بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، سهم صندوق توسعه ملی باید در سال ۱۳۹۵، ۳۲ درصد باشد. اما در صورتی که قانون برنامه ششم توسعه تصویب شود، طبق بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹ مقام معظم رهبری<sup>۱</sup>، سهم مزبور نمی‌تواند در سال ۱۳۹۵ کمتر از ۳۰ درصد باشد. در نتیجه، حکم بند «ب» تبصره «۱» لایحه، یا مغایر با بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم است و یا مغایر با بند «۱۰» سیاست‌های کلی

۱. «۱۰- ... واریز سالانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی و افزایش حداقل ۲ واحد درصد سالانه به آن».



برنامه ششم است.

به علاوه مطابق بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ مقام معظم رهبری، «افزایش سالیانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت» از جمله این سیاست‌ها محسوب شده است. لذا عدم افزایش سهم صندوق توسعه ملی در بودجه سال جاری نسبت به بودجه سال گذشته مغایر این بند از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز می‌باشد.

۲. حکم بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم و جزء «۱» بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم در خصوص واریز سالانه، درصدی از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی اطلاق دارد. این اطلاق شامل نحوه و زمان پرداخت سهم صندوق توسعه ملی نیز است؛ به بیان دیگر، اصل بر فوریت اجرای مفاد این سیاست کلی است؛ لذا ذیل بند «ب» مشعر بر اینکه مبلغ واریزی به صندوق توسعه ملی از ماه یازدهم تسویه و محاسبه می‌شود، مغایر با سیاست‌های کلی برنامه ششم یا سیاست‌های کلی برنامه پنجم است.

به علاوه تسویه حساب و محاسبه مبلغ واریزی از ماه یازدهم سال بدین معنا خواهد بود که بانک مرکزی از ماه یازدهم سال، سهم مزبور را به حساب صندوق توسعه ملی واریز می‌کند و پیش از ماه یازدهم، سهم صندوق مزبور را نخواهد داد. در حالی که براساس جزء «۲» بند «ی» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه - که براساس بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم دائمی شده است - سهم صندوق باید ماهیانه توسط بانک مرکزی به حساب صندوق واریز و در پایان سال مالی با توجه به قطعی شدن منابع تسویه شود. لذا تسویه حساب و محاسبه مبلغ واریزی از ماه یازدهم سال مغایر با حکم بند «ی» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه بوده و تصویب آن در صورت تمدید قانون برنامه پنجم، براساس ماده (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان حاضر است و الا (عدم رعایت این نصاب) مغایر با اصل شصت و پنجم است و در هر حال، به جهت مغایرت با بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم، با بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی مغایر است.

۳. جمله اخیر این بند مبنی بر اینکه استفاده از سهم صندوق توسعه ملی برای افزایش سرمایه بانک‌ها مجاز است، مغایر با بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم است. توضیح اینکه بند مزبور حکم به «دائمی شدن اساسنامه صندوق توسعه ملی با تنفیذ اساسنامه موجود» و «ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های غیردولتی به صورت ارزی» و همچنین «استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی» کرده است تا سازوکارهای موجود در اساسنامه این صندوق مبنی بر تصمیم‌گیری هیئت امنای صندوق در خصوص مصارف این صندوق حفظ شود.

همچنین حکم مذکور مغایر با بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم نیز می‌باشد. زیرا مطابق

بند مذکور ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی صرفاً به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی امکانپذیر است.

۴. عبارت «(۲۰ درصد) ارزش صادرات گاز طبیعی» در پاراگراف آخر، باید به عبارت «(۲۰ درصد) از منابع حاصل از صادرات گاز طبیعی» تغییر یابد تا مطابق با متن جزء «۱» بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه<sup>۱</sup> و بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه باشد؛ در غیر این صورت، علاوه بر ایراد نگارشی، به دلیل تفاوت مفهومی «ارزش» با «منابع حاصل از»<sup>۲</sup> اولاً در صورت تمدید قانون برنامه پنجم، مغایر با قانون برنامه بوده و به همین جهت براساس ماده (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب آن نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد و عدم تصویب آن با این نصاب (رأی دوسوم نمایندگان)، مغایر با اصل شصت و پنجم قانون اساسی است. ثانیاً به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، با بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی مغایر است.

۵. عبارت «پس از کسر ارزش گاز طبیعی وارداتی» در این بند، اولاً مغایر با جزء «۱» بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه به عنوان اساسنامه صندوق توسعه ملی (موضوع بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم) است. ثانیاً مغایر بند «۱-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم است. زیرا مطابق بند مزبور واریز سهم صندوق از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به صورت مطلق ذکر شده است و شامل کلیه این منابع می‌شود و نه پس از کسر هزینه‌ها ثالثاً بند «۱۰» سیاست کلی برنامه ششم توسعه حکم به «واریز سالیانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی» کرده است؛ لذا جمله مزبور به دلیل نقض «خالص» صادرات گاز، مغایر با سیاست‌های کلی برنامه ششم بوده و در نتیجه، مغایر با بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی است.

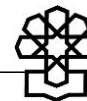
#### بند «ج»: مغایرت با اصول پنجاه و دوم و شصتم

۱. این بند به دلیل اصلاح قانون دائمی نحوه انتشار اوراق مشارکت، غیربودجه‌ای است؛ لذا مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۲. اعطای صلاحیت تصویبی به شورای اقتصاد در امور اجرایی، با توجه به اینکه در این شورا اعضای خارج از قوه مجریه (رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون) حضور دارند، مغایر با اصل شصتم قانون اساسی است. شورای اقتصاد یکی از شوراهای عالی اداری است که طبق ماده (۲)

۱. به نظر می‌رسد که براساس حکم بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم مبنی بر «دائمی شدن اساسنامه صندوق توسعه ملی با تنفیذ اساسنامه موجود»، ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه دائمی شده است و تمامی احکام آن لازم‌الاجراست مگر در مواردی که در سیاست‌های مزبور به صراحت حکمی تعیین شده باشد.

۲. منظور از ارزش، قیمت اقتصادی است که ممکن است به صورت منبع درآمدی، حاصل نشود و در ازای آن، کالا دریافت شود.



قانون برنامه و بودجه کشور،<sup>۱</sup> به منظور هدایت و هماهنگ کردن امور اقتصادی کشور و با وظایف مقرر در ماده (۳) این قانون تشکیل شد.

### بند «د»: مغایرت با سیاست‌های کلی نظام و قانون برنامه پنجم توسعه

۱. دادن اجازه به صندوق توسعه ملی جهت سپرده‌گذاری نزد بانک‌ها، مغایر با بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه به‌عنوان اساسنامه این صندوق - تنفیذی در بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم - است. لذا این بند، مغایر با بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی است. توضیح اینکه در بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم، صندوق توسعه ملی صرفاً مجاز به اعطای تسهیلات از طریق عاملیت بانک‌هاست و نه مجاز به سپرده‌گذاری نزد بانک‌ها.

۲. حکم این بند در خصوص اعطای تسهیلات از صندوق توسعه ملی به سازندگان و پیمانکاران بخش خصوصی و تعاونی طرح‌های توسعه‌ای مصوب شورای اقتصاد که باید توسط شرکت دولتی تابعه وزارت نفت معرفی شوند، دور زدن ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه و نقض جزء «۲» بند «۲۲» سیاست کلی برنامه پنجم مبنی بر اینکه ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی صرفاً به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی امکان‌پذیر است، می‌باشد؛ زیرا مطابق این بند در حقیقت طرح‌های شرکت ملی نفت از محل صندوق توسعه ملی تأمین منابع شده است. به عبارت دیگر صرفاً بخش خصوصی و تعاونی در این مورد عامل شرکت ملی نفت خواهد بود و پروژه‌ها متعلق به وزارت نفت و شرکت ملی نفت می‌باشد به‌خصوص که بهره‌برداری از این پروژه‌ها نیز توسط شرکت ملی نفت صورت خواهد گرفت. همچنین، شرط‌های «با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی» مقرر در جزء «۲» بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم در خصوص ارائه تسهیلات موضوع این بند نیز تضمین نشده است.

به‌علاوه، صرفاً جزء «۴» بند «۱۰» سیاست کلی برنامه ششم اجازه سپرده‌گذاری از منابع صندوق توسعه ملی را داده است که آن هم صرفاً «برای ارائه تسهیلات ریالی به بخش کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی با معرفی صندوق توسعه ملی» است.

۳. تحدید اعطای منابع صندوق توسعه ملی به بخش خصوصی و تعاونی و عدم ذکر مؤسسات عمومی غیردولتی، مغایر جزء «۲» بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم و بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم به‌عنوان اساسنامه این صندوق - موضوع بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم - است. لذا این بند، مغایر با بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی است. توضیح اینکه مطابق ضوابط فوق اعطای تسهیلات از صندوق مزبور باید به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات

۱. ترکیب اعضای این شورا براساس قوانین متحول شد. به‌عنوان نمونه می‌توان به ماده (۱۲) قانون وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹ اشاره کرد که براساس آن، وزیر نفت، عضو این شورا شد. همچنین براساس بند «ب» ماده (۹۱) اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵، «... رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون به‌عنوان عضو رسمی به ترکیب اعضای شورای اقتصاد» اضافه شدند.

عمومی غیردولتی تعلق بگیرد.

### بند «ه»: ابهام و مغایرت با اصل پنجاه و دوم

۱. «شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران»، به علت نداشتن اساسنامه قانونی، واجد ابهام است.  
 ۲. این بند ماهیت بودجه‌ای ندارد؛ در نتیجه با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر است. همچنین تکرار این بند در قوانین بودجه سال‌های اخیر مانند بند «ه» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ قرینه‌ای بر صحت این ادعاست. این ایراد در خصوص صدر این بند، به صورت خاص قابل ملاحظه است.

### تبصره «۲»

### بند «الف»: تناقض و مغایرت با اصل پنجاه و سوم و سیاست‌های کلی نظام

۱. این بند دچار تناقض است؛ زیرا پرداخت بدهی دولت از محل منابع حاصل از واگذاری‌ها در تناقض صریح با رعایت بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است. زیرا مطابق جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی مزبور<sup>۱</sup> پرداخت بدهی دولت جزء هیچ‌یک از موارد مصرف درآمدهای حاصل از واگذاری نیست.

۲. پرداخت بدهی دولت به اشخاص و بخش‌های خصوصی و تعاونی - آن‌گونه که در ردیف ۱۹ جدول شماره ۱۸ آمده است - از محل منابع حاصل از واگذاری‌های سهام دولت، مغایر با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای سیاست‌های مزبور است؛ زیرا به موجب جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، تحت عنوان «مصارف درآمدهای حاصله از واگذاری» محل مصرف درآمدهای ناشی از واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی تعیین شده است و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز با استناد به بند مزبور در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، محل مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها را مشخص کرده است که پرداخت بدهی‌های دولت به بخش‌های خصوصی و تعاونی خارج از موارد مذکور در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون مربوط به آن است. در نتیجه، این بند به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مغایر با بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی است.

۱. «۲». مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری:

وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب به ترتیب زیر مصرف می‌شود:

۲-۱. ایجاد خوداتکایی برای خانواده مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی.

۲-۲. اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی.

۲-۳. ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته.

۲-۴. اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذاری شده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته.

۲-۵. مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته.

۲-۶. تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی با رعایت بند «الف» این سیاست‌ها.



۳. اطلاق این بند و عدم تصریح بر واریز منابع به خزانه، مغایر با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است؛ زیرا اطلاق این بند به دولت اجازه داده منابع حاصل از واگذاری‌ها را بدون واریز به خزانه کل کشور به صورت مستقیم به بخش‌های خصوصی و تعاونی بابت پرداخت بدهی‌های خود بپردازد. حال آنکه جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، تصریح بر واریز منابع حاصل از واگذاری‌ها به خزانه کرده است؛ لذا شایسته است که در این بند به رعایت مفاد ماده (۲۹) قانون مزبور تصریح شود.

#### **بند «ب»: مغایرت با اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم و قانون برنامه پنجم توسعه**

۱. این بند علیرغم تصریح بر یک‌ساله بودن، ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ لذا ذکر آن در قانون بودجه مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۲. ذیل این بند ابهام دارد. توضیح اینکه براساس ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم، «نحوه تعیین بانک عامل بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی برای دریافت خدمات بانکی در چارچوب دستورالعملی است که به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد». حال مشخص نیست مطابق حکم ذیل بند حاضر شرایط مشخص شده است یا اینکه بانک مرکزی چنین شرطی را ایجاد می‌کند. در صورت صحت فرض اخیر، این بند به دلیل اعطای صلاحیتی تقنینی به بانک مرکزی، با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مغایرت دارد. همچنین اطلاق این بند، مغایر با ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم است؛ لذا در صورت تمدید قانون مزبور، براساس ماده (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، این بند جهت تصویب نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد؛ عدم تصویب آن با این نصاب (رأی دوسوم نمایندگان)، مغایر با اصل شصت و پنجم قانون اساسی است.

#### **بند «ج»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم**

این بند ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ لذا ذکر آن در قانون بودجه مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

#### **بند «د»: ابهام، مغایرت با اصول شصتم و یکصد و سی و هشتم و مغایرت با سیاست‌های کلی نظام**

۱. این بند دچار نوعی تناقض است. توضیح اینکه صدر این بند تصریح بر اجرای تبصره «۲» ماده (۱۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور کرده است؛ در این تبصره حکم به «رعایت سیاست‌های کلی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» شده است؛ حال آنکه ذیل این بند تصریح بر «بدون الزام به رعایت ماده ۲۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم» کرده است.

۲. وجوه حاصل از واگذاری سهام دولت باید به استناد جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در موارد مندرج در این جزء (و نه در محل افزایش سرمایه بانک‌های دولتی)

هزینه شود که این موارد در ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم درج شده است. لذا عبارت «بدون الزام به رعایت ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، مغایر با بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی است.

۳. دستورالعمل موضوع این بند، ماهیت آیین‌نامه‌ای دارد؛ لذا تصویب آن توسط افراد غیروزیر مغایر با اصول شصتم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی است.

### تبصره «۳»: مغایرت با اصول چهارم، پنجاه و دوم و شصتم و ابهام

۱. حکم این تبصره به جهت تجویز استفاده از تسهیلات مالی خارجی که مشتمل بر رباست، مغایر با موازین اسلامی و اصل چهارم قانون اساسی است. توضیح اینکه پیش‌تر شورای نگهبان بند «الف» ماده (۸۲) قانون برنامه پنجم که استفاده دستگاه‌های اجرایی از تسهیلات مالی خارجی در طول برنامه در قالب قوانین بودجه سنواتی را مجاز دانسته بود مغایر شرع اعلام کرده بود. ماده مزبور نهایتاً به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. حال با توجه به اتمام دوره قانون برنامه، مجدداً چنین حکمی در صورت پیش‌بینی در قانون از سوی شورای نگهبان مغایر شرع شناخته خواهد شد. حتی در صورتی که قانون برنامه پنجم تمدید شود، حکم تبصره «۳» لایحه مغایر با شرع و قانون اساسی است؛ زیرا مجوز مجمع تشخیص برای استفاده دستگاه‌های اجرایی از تسهیلات مالی خارجی محدود به طول ۵ سال بوده است و تمدید آن باید مجدداً به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام برسد.

۲. منظور از «قانون مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام» در این بند مشخص نیست و لذا ابهام دارد.

۳. حکم ذیل این بند (دو جمله آخر این بند) در خصوص بازپرداخت اصل و سود منابع طرح از محل عایدات طرح در دوران بهره‌برداری و یا منابع پیش‌بینی شده طرح در قانون بودجه زمان تصویب طرح، به دلیل غیربودجه‌ای بودن، مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۴. تجویز مداخله شورای اقتصاد در امور اجرایی، مغایر اصل شصتم است؛ زیرا این شورا دارای اعضای غیروزیر و خارج از قوه مجریه است.

### تبصره «۴»

#### بند «الف»: ابهام و مغایرت با سیاست‌های کلی نظام و قانون برنامه پنجم توسعه

مطابق این بند از منابع صندوق توسعه ملی، به شرکت‌های دانش‌بنیان اختصاص می‌یابد. بند مزبور از دو جهت مغایر بند «۲-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم و همچنین بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم هست. اول اینکه براساس ماده (۵) قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری و اختراعات، صندوق نوآوری و شکوفایی زیر نظر رئیس‌جمهور اداره می‌شود؛ لذا این



صندوق، دولتی محسوب می‌شود و اختصاص منابع صندوق توسعه ملی به این صندوق دولتی مغایر سیاست‌های کلی نظام مبنی بر اعطای منابع صندوق صرفاً به بخش غیردولتی است.

دوم اینکه کمک به صندوق دولتی مزبور، آن هم به صورت ریالی با تبصره «۲» بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه و بند «۲-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم مغایر است. زیرا مطابق بندهای مزبور ارائه تسهیلات از منابع صندوق صرفاً به صورت ارزی خواهد بود.

لازم به ذکر است که براساس ماده (۵) قانون مزبور،<sup>۱</sup> دولت موظف شده در لایحه بودجه حداقل نیم درصد از منابع بودجه عمومی خود را جهت کمک به این صندوق در نظر بگیرد. لذا این امر نیز بیانگر این است که صندوق مزبور دولتی تلقی می‌شود.

به علاوه بند «۳-۱۰» سیاست کلی برنامه ششم حکم به «استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی» کرده است؛ لذا حکم این بند که برای منابع این صندوق تکلیف مشخص نموده است با سیاست‌های کلی مذکور نیز مغایر است.

#### **بند «ب»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم و سیاست‌های کلی نظام و قانون برنامه پنجم توسعه**

۱. این بند ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ لذا ذکر آن در قانون بودجه مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۲. تحدید اعطای منابع صندوق توسعه ملی به بخش خصوصی و تعاونی و عدم اعطای چنین تسهیلاتی به بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی، مغایر با بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم به عنوان اساسنامه این صندوق - موضوع بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم - و مغایر با بند «۲-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم است. لذا این بند، از حیث مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مغایر بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی است. توضیح اینکه اعطای تسهیلات از صندوق مزبور باید به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی باشد.

#### **بند «ج»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم و سیاست‌های کلی نظام و قانون برنامه پنجم توسعه**

۱. این بند ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ لذا ذکر آن در قانون بودجه مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۲. تحدید اعطای منابع صندوق توسعه ملی به بخش خصوصی و تعاونی، مغایر با بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم به عنوان اساسنامه این صندوق - موضوع بند ۱۰ سیاست‌های کلی برنامه ششم - و مغایر با بند «۲-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم است. لذا این بند، از حیث مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مغایر بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی است. توضیح اینکه اعطای تسهیلات از صندوق مزبور

۱. ماده (۵) - «به منظور کمک به تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات و شکوفاسازی و کاربردی نمودن دانش فنی از طریق ارائه کمک و تسهیلات قرض‌الحسنه و تسهیلات بدون اخذ هر گونه تضمین و مشارکت با اختیار بخشش تمام یا بخشی از سهم مشارکت به شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان، صندوقی تحت عنوان صندوق نوآوری و شکوفایی وابسته به شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری و زیر نظر رئیس شورا تأسیس می‌شود. منابع مالی صندوق شامل کمک‌های دولت، اعتبارات مندرج در بودجه سالانه، هر گونه کمک و سرمایه‌گذاری اشخاص حقیقی و حقوقی و شرکت‌های دولتی وابسته و تابع، نهادهای عمومی غیردولتی و شهرداری‌ها و شرکت‌های وابسته و تابع می‌باشد».

باید به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی باشد.

### تبصره «۵»

#### بند «الف»: ابهام و مغایرت با اصول پانزدهم و شصتم

۱. استفاده از واژه «پروژه»، مغایر با اصل پانزدهم قانون اساسی است.
۲. دو عبارت «همچنین مناطق محروم...» و «و برای طرح‌هایی که به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد» مبهم هستند؛ زیرا معلوم نیست که این دو عبارت علاوه بر طرح‌های مذکور در این بند است یا اینکه یک قیدی برای این طرح‌هاست.
۳. تجویز مداخله شورای اقتصاد در امور اجرایی، مغایر اصل شصتم قانون اساسی است؛ زیرا این شورا دارای اعضای غیروزیر و خارج از قوه مجریه است.

#### بند «ب»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم

ذیل این بند (جمله آخر این بند)، ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ لذا مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

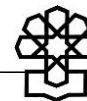
بند «ج»: مغایرت با شرع و اصول چهل و هفتم، چهلیم، پنجاه و دوم قانون اساسی و قانون

#### برنامه پنجم توسعه

۱. واگذاری اوراق مشارکت فروش نرفته به پیمانکاران، مشاوران و تأمین‌کنندگان تجهیزات در قبال طلب آنان، بدون رضایتشان مغایر با موازین شرعی و اصول متناظر با آن در قانون اساسی نظیر اصل چهلیم و بند «۵» اصل چهل و هفتم قانون اساسی است.
۲. این بند ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ لذا مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

#### بند «ه»: مغایرت با اصول چهلیم، بند «۵» اصل چهل و سوم و پنجاه و دوم قانون اساسی

۱. با توجه به اینکه در این بند مشخص نیست آیا رضایت اشخاص طلبکار از دولت در پذیرش اوراق اسناد خزانه اسلامی شرط شده است یا خیر، این بند واجد ابهام است. در صورت عدم رضایت این اشخاص در پذیرش اوراق مزبور، این بند از جهت امکان اضرار به غیر، مغایر اصل چهلیم و بند «۵» اصل چهل و هفتم قانون اساسی به نظر می‌رسد.
۲. این بند، به خصوص ذیل آن مبنی بر اینکه «اسناد خزانه اسلامی از قابلیت دادوستد در بازار ثانویه برخوردار است و سازمان بورس و اوراق بهادار باید ترتیبات انجام معامله ثانویه آنها را در بازار بورس یا فرابورس فراهم کند. خرید و فروش این اوراق توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است»، ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ در نتیجه، با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر است. لازم به ذکر است بخشی از این احکام در قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر که در قالب یک قانون دائمی ارائه



شده،<sup>۱</sup> ذکر شده است.

### بند «و»: مغایرت با اصول پنجاه و دوم، چهلم، چهل و سوم، پنجاه و سوم قانون اساسی

۱. با توجه به ماهیت غیربودجه‌ای این بند که صرفاً با تغییر سال موردنظر برای تسویه، در قانون دائمی رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور نیز آمده است،<sup>۲</sup> با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایرت دارد.

۲. این بند از جهت ایجاد الزام به اشخاص در پذیرش اوراق تسویه به‌جای مطالبات خودشان، شائبه مغایرت با حقوق مالکانه اشخاص موضوع اصول چهلم و چهل و سوم دارد.

۳. حکم این بند مستلزم عدم واریز مطالبات دولت از اشخاص به خزانه است که مغایر با صدر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.

### تبصره «۶»

#### بند «ب»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی

این بند ماهیت غیربودجه‌ای دارد و از این جهت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایرت دارد.

### تبصره «۷»

#### بند «الف»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی و شرع

۱. این بند ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ لذا مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۲. نظر به اینکه فقهای شورای نگهبان حکم به اجرای مطلق قانون تجارت را در مواردی مغایر با موازین اسلامی اعلام کرده‌اند، اعلام مجدد این ایراد به این بند محتمل است. به‌عنوان نمونه می‌توان به بند «۷» نظر شماره: ۹۲/۳۰/۵۳۱۰۳ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ شورای نگهبان درخصوص لایحه نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۳۰ مجلس اشاره کرد که اعلام داشته «نظر به اینکه در ماده (۱۵) و تبصره آن به قانون تجارت ارجاع داده شده است و از آنجا که بعضی از مواد قانون مزبور برخلاف موازین شرعی می‌باشد، مواد مورد استناد مشخص اظهارنظر گردد».

۱. ماده (۳۶) - «کلیه معاملات ثانویه اوراق مشارکت و سایر اوراق بهادار اسلامی (صکوک) از قبیل اوراق مرابحه و اسناد خزانه اسلامی صرفاً از طریق بورس یا بازار خارج از بورس موضوع قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران انجام می‌شود.

اوراق مرابحه، اوراق بهادار قابل نقل و انتقالی است که نشان‌دهنده مالکیت مشاع دارنده آن در دارایی مالی ناشی از فروش کالا، یا خدمتی است که نقل و انتقال آن شرعاً جایز بوده و براساس قرارداد مرابحه حاصل شده است».

۲. ماده (۲) - «دولت موظف است:

الف) حداکثر ظرف مدت ۶ ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، بدهی‌های قطعی خود به اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی را که در چارچوب مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۲ ایجاد شده، با مطالبات قطعی دولت (وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی) از اشخاص مزبور تسویه کند. بدین منظور وزارت امور اقتصادی و دارایی، اسناد تعهدی خاصی را با عنوان «اوراق تسویه خزانه» صادر می‌کند و در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی طلبکار و متقابلاً بدهکار قرار می‌دهد. این اسناد صرفاً به‌منظور تسویه بدهی اشخاص یاد شده به دولت مورد استفاده قرار می‌گیرد. جمع مبلغ اوراق تسویه خزانه که به‌موجب این ماده صادر می‌شود و در اختیار طلبکاران قرار می‌گیرد، به‌صورت جمعی- خرجی در بودجه‌های سنواتی درج می‌شود».

**بند «ب»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی**

این بند از حیث غیربودجه‌ای بودن، مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

**بند «ج»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی**

این بند غیربودجه‌ای است؛ لذا مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

**تبصره «۸»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی**

این تبصره از حیث غیربودجه‌ای بودن، مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

**تبصره «۹»****بند «الف»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی و ابهام**

۱. این بند غیربودجه‌ای است؛ لذا مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.  
 ۲. به لحاظ فقدان تعریف قانونی مشخص از مؤسسات آموزشی و پژوهشی و پارک‌های علم و فناوری، لازم است بر مرجع تعیین این مؤسسات تصریح شود. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «مشمول بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه» قبل از عبارت «اجازه داده می‌شود» اضافه شود. بر این اساس آن دسته از مؤسساتی که دارای مجوز از شورای گسترش وزارت علوم هستند مشمول این حکم قرار خواهند گرفت.

**تبصره «۱۰»****بند «الف»: مغایرت با اصول پنجاه و دوم و شصتم قانون اساسی و ابهام**

۱. این بند از حیث غیربودجه‌ای بودن، با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر است.  
 ۲. اعطای صلاحیت تصویبی به شورای عالی بیمه، مغایر با اصل شصتم قانون اساسی است. شورای عالی بیمه براساس بند «۲» ماده (۶) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰/۳/۳۰، از ارکان بیمه مرکزی ایران شناخته شده است. براساس ماده (۱۰) این قانون، شورای مذکور متشکل از یازده عضو است که تمامی اعضای آن، غیروزیر بوده و حتی برخی از آنان، خارج از مجموعه قوه مجریه هستند.

۳. تذکر: نظارت بیمه مرکزی نسبت به کل این بند، با توجه به تکلیف مقرر برای نیروی انتظامی و عدم تناسب نظارت بیمه مرکزی بر نیروی انتظامی، محل ابهام و ایراد است.

**بند «ب»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی**

این بند غیربودجه‌ای است؛ لذا مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.



### تبصره «۱۱»

#### بند «الف»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی و ابهام

۱. هرچند به نظر می‌رسد مقصود از «هیئت نظارت» در این بند هیئت نظارت صندوق تأمین خسارت‌های بدنی است، لکن لازم است به این امر تصریح شود.
۲. حکم ذیل این بند، به دلیل اصلاح کردن یک قانون، غیربودجه‌ای است؛ لذا مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

#### بند «ب»: مغایرت با بند «۴» اصل یکصد و پنجاه و یکم

#### قانون اساسی

۱. این بند غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه، مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.
  ۲. از جهت اینکه حکم این بند مربوط به نیروهای مسلح بوده و بنا به اظهارات نیروهای مسلح این حکم بدین صورت مغایر تدابیر فرماندهی کل قوا است، این بند مغایر با بند «۴» اصل یکصد و پنجاه و یکم قانون اساسی محسوب می‌شود.
  ۳. این بند، به دلیل تشویق افراد به عدم انجام خدمت وظیفه عمومی ممکن است موجب وهن امنیت ملی و بی‌تفاوتی به امنیت کشور و عدم علاقه به هویت ملی شده و موجب ضربه به توان دفاعی کشور دانسته شود؛ لذا از این حیث، مغایر بند «۱۱» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر تکلیف دولت به تقویت کامل بنیه دفاع ملی از طریق آموزش نظامی عمومی است.
  ۴. حکم این بند موجب نقض اصل یکصد و پنجاه و یکم قانون اساسی است. طبق این اصل، «دولت موظف است برای همه افراد کشور برنامه و امکانات آموزشی نظامی بر طبق موازین اسلامی فراهم نماید، به طوری که همه افراد همواره توانایی دفاع مسلحانه از کشور و نظام جمهوری اسلامی ایران را داشته باشند». حال آنکه در این بند بر لزوم گذراندن دوره آموزش نظامی تصریح نشده است.
- تذکر: با توجه به اینکه تصدی سمت در هر کشوری مستلزم داشتن تعهد به نظام حکومتی آن کشور است و عدم انجام خدمت وظیفه عمومی نشانی از عدم تعهد کامل به نظام است، در بند «ط» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ به درستی تصریح شده بود که «دارندگان کارت معافیت موضوع این بند از نامزدی نمایندگی مجلس شورای اسلامی، عضویت شوراهای اسلامی شهر و روستا و انتصاب در سمت‌های مدیریتی (سیاسی و اداری) دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری محروم می‌باشند». حال آنکه در لایحه حاضر بر این محرومیت تصریح نشده است و این محرومیت فلسفه توجیهی تجویز فروش سربازی اعلام می‌شد که در صورت فقدان این محرومیت، دلیل توجیهی این حکم منتفی می‌شود.

### تبصره «۱۲»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی

این تبصره به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر است.

### تبصره «۱۳»

#### بند «ج»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی

این بند به دلیل اصلاح قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، غیربودجه‌ای است؛ لذا با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر است.

#### بند «د»: مغایرت با اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی

اجازه این بند به دولت برای جابجایی اعتبارات مصوب به نحو اطلاق و بدون تعیین حدود مشخص، با اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی مغایر است. توضیح اینکه براساس اصل پنجاه و دوم، تصویب بودجه و اعتبارات مصوب به نحو مشخص از صلاحیت‌های مجلس است که طبق اصل هشتاد و پنجم، قابل واگذاری به غیر نیست.

### تبصره «۱۴»: مغایرت با اصول پنجاه و دوم، هشتاد و پنجم و پنجاه و پنجم قانون اساسی

۱. این تبصره به دولت اجازه هزینه کردن منابع مالی حاصل از اصلاح قیمت کالاها و خدمات موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را بدون هیچ‌گونه ضابطه مشخصی در راستای «پرداخت نقدی و غیرنقدی به خانوارهای هدف و نیازمند، ارائه خدمات حمایتی و کمک به بخش تولید» داده است؛ لذا این تبصره، مغایر اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی است. باید در این تبصره، همانند حکم تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴، به تفصیل، سقف میزان منابع مالی حاصله و سهم هر یک از بخش‌ها به طور دقیق مشخص شود و ضابطه پرداخت هر بخش نیز توسط مجلس تعیین شود.

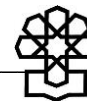
۲. تعیین یک رقم و اعتبار مصوب برای چند مورد هزینه‌ای، موجب تضعیف نظارت دیوان محاسبات کشور بر اجرای بودجه است؛ لذا این تبصره از جهت امکان‌پذیری نظارت دیوان محاسبات شائبه مغایرت با اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی دارد.

### تبصره «۱۵»

#### بند «الف»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم

این بند دارای ماهیت غیربودجه‌ای است؛ لذا ذکر آن در بودجه مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

#### بند «ب»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی و قانون برنامه پنجم توسعه



۱. این بند از حیث داشتن ماهیت غیربودجه‌ای مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۲. حکم این بند مبنی بر معافیت مالیاتی، با تبصره «۱» بند «الف» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه مغایر است؛ لذا در صورت تمدید قانون برنامه پنجم، براساس ماده (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، برای تصویب، نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد که عدم رعایت این نصاب، مغایر با اصل شصت و پنجم است.

### تبصره «۱۶»: مغایرت با اصول پنجاه و دوم، هشتاد و پنجم قانون اساسی و ابهام

۱. این تبصره به دلیل اینکه علاوه بر اعتباراتی که در بودجه دستگاه‌های اجرایی منظور شده است، به طور کلی اختیار استفاده حداکثر تا ۱۰ درصد اعتبارات هزینه‌ای (به استثنای فصول اول و ششم) و ۵ درصد اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از منابع بودجه را به دولت می‌دهد، مغایر اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی است.

۲. نظر به اینکه منشأ حقوقی، جایگاه و حدود صلاحیت‌های «ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» مشخص نیست، اختیاراتی که این تبصره به این نهاد داده است، دارای ابهام است و ممکن است در موارد متعددی، موجب دخالت در صلاحیت نهادهای قانونی شود. لذا از این حیث، مغایر با اصول حقوقی و اصول متعدد قانون اساسی است.

### تبصره «۱۷»: ابهام و مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی

۱. حکم صدر این تبصره مبنی بر اینکه «قراردادهای پیمانکاری مکلفند» ابهام دارد و نیازمند اصلاح عبارتی است.

۲. این تبصره دارای ماهیت غیربودجه‌ای است؛ لذا ذکر آن در بودجه مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

### تبصره «۱۸»

بند «الف»: مغایرت با قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام و قانون اجرای سیاست‌های کلی

#### اصل چهل و چهارم

۱. این بند (از انتهای سطر دوم تا انتها) دارای ماهیت غیربودجه‌ای است؛ لذا ذکر آن در بودجه مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۲. تجویز تبدیل بانک مسکن به یک بانک توسعه‌ای در این بند، به جهت مغایرت با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مغایر با بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی است. توضیح اینکه اولاً

این بانک در جزء «۲» بند «ج» سیاست‌های کلی مزبور صرفاً با پیش‌فرض صرفاً بانک تخصصی بودن، همچنان در شمار بانک‌های دولتی باقی ماند؛ زیرا دولت در حوزه مسکن براساس اصول سوم (بند «۱۲»)، سی‌ویکم و چهل‌وسوم (بند «۱») قانون اساسی دارای وظایفی است. ثانیاً تبدیل این بانک به یک بانک توسعه‌ای به معنای استثنا شدن این بانک از برخی محدودیت‌های قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی به‌عنوان یک شرکت توسعه‌ای است که این امر براساس ماده (۹۲) قانون مزبور،<sup>۱</sup> نیازمند تصریح بر نسخ یا اصلاح صریح مواد مربوطه در قانون مزبور است.

#### بند «ب»: مغایرت با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی

۱. این بند دارای ماهیت غیربودجه‌ای است؛ لذا ذکر آن در بودجه مغایر اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی است.  
۲. این بند مبنیاً بر ایراد وارده به بند «الف» این تبصره، محل ایراد است.

#### بند «ج»: مغایرت با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی

۱. این بند از حیث داشتن ماهیت غیربودجه‌ای با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی مغایر است.

بند «د»: مغایرت با اصل پنجاه‌ودوم و بند «۱» اصل یکصدودهم قانون اساسی و سیاست‌های

#### کلی نظام

۱. این بند دارای ماهیت غیربودجه‌ای است؛ لذا ذکر آن در بودجه مغایر اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی است.  
۲. عبارت «تأمین مالی ریالی و ارزی مورد نیاز طرح‌های توسعه‌ای که دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی در زیرساخت ناوگان و تجهیزات شقوق مختلف حمل‌ونقل و مسکن و توسعه شهرهای جدید و عمران و بهسازی شهری»، شامل طرح‌های بخش‌های دولتی نیز می‌شود؛ درحالی که به‌موجب بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم و جزء «۲» بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم، صندوق توسعه ملی صرفاً مجاز به ارائه تسهیلات به بخش‌های غیردولتی و صرفاً به‌صورت ارزی است. لذا این بند از حیث دولتی بودن طرح و همچنین اعطای ریالی منابع صندوق، مغایر سیاست‌های کلی نظام و در نتیجه بند «۱» اصل یکصدودهم قانون اساسی است.

#### بند «ه»: مغایرت با اصل پنجاه‌ودوم و پنجاه‌وسوم قانون اساسی

۱. این بند از حیث داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی مغایر است.  
۲. منظور کردن سود سهام دولت و مالیات به افزایش سرمایه، شائبه عدم واریز این دریافت‌های دولت به خزانه است؛ لذا این بند از حیث مغایرت با صدر اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی ابهام دارد.

۱. ماده (۹۲) - «از تاریخ تصویب این قانون کلیه قوانین و مقررات مغایر با آن نسخ می‌گردد و مادام که در قوانین بعدی نسخ و یا اصلاح مواد و مقررات این قانون صریحاً و با ذکر نام این قانون و ماده موردنظر قید نشود، معتبر خواهد بود».



تبصره «۱۹»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم و قانون نحوه محاسبه و اعمال تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی و ابهام

۱. مجوزی که در تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ داده شده است، مغایر قانون نحوه محاسبه و اعمال تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۲/۶/۳۱ است. لذا این تبصره در مقام اصلاح قوانین دائمی است و در نتیجه، به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر است.

این پیشنهاد سابقاً نیز در لایحه «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» از جانب دولت پیشنهاد شده بود که در نهایت با مخالفت مجلس مواجه و در قانون، تصویب و لحاظ نشد.

۲. حکم این تبصره در خصوص منظور کردن مطالبات قطعی بانک‌ها از دولت ابهام دارد که آیا شامل طلب بانک خصوصی نیز می‌شود یا خیر.

تبصره «۲۰»

بند «الف»: ابهام و مغایرت با اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی

۱. تسویه بدهی دولت، باید دارای سقف باشد تا بتوان این بند را دارای ماهیت بودجه‌ای دانست. طبق اصل پنجاه و سوم قانون اساسی، کلیه پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب در بودجه باشد. در نتیجه، این بند در صورت نداشتن سقف مصوب، مغایر با اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی است.

۲. عبارت «اوراق مالی اسلامی» به دلیل نداشتن تعریف مشخص در قوانین و مقررات، ابهام دارد.

بند «ب»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم و پنجاه و هفتم قانون اساسی

۱. این بند دارای ماهیت غیربودجه‌ای است؛ لذا ذکر آن در بودجه مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۲. تجویز واگذاری و هرگونه نقل و انتقال یا فروش اموال دستگاه‌های اجرایی به وزارت اقتصاد در این بند، در مورد دستگاه‌های اجرایی خارج از قوه مجریه مغایر اصول متعدد قانون اساسی از جمله استقلال قوا و مسئولیت مستقل دستگاه‌هاست.

نکاتی در مورد جداول و احکام ذیل آنها

در خصوص احکامی که در ذیل برخی از جداول ذکر شده است نکات ذیل قابل توجه است:

۱. اول اینکه ذکر احکام در ذیل جداول خارج از عرف تقنین و قواعد قانون‌نویسی صحیح است و در صورت ضرورت داشتن چنین احکامی، باید به ماده واحده منتقل شوند.

۲. تصریح بر عناوین برخی اشخاص مانند سازمان غذا و دارو (جدول شماره ۷ با کد دستگاه به شماره

۱۲۹۴۰۰) و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها (مثلاً در جدول شماره ۹ با شماره ۷۱-۵۳۰۰۰۰) به دلیل نداشتن اساسنامه مصوب قانونی، با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مغایر است.

۳. طبق بند «۳-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، تمامی هزینه‌های جاری کشور می‌بایست تا پایان برنامه، از محل درآمدهای مالیاتی تأمین شود. طبق جدول شماره ۲، میزان درآمدهای مالیاتی برآورد شده، حدود ۱,۰۱۱ هزار میلیارد ریال است و طبق جدول شماره ۱، میزان هزینه‌ها (بدون محاسبه هزینه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی) حدود ۱۹۷۱ هزار میلیارد ریال است؛ لذا سیاست کلی مزبور رعایت نشده است و از این حیث، لایحه مغایر با بند «۱» اصل یکصدودهم قانون اساسی است. منابع طبیعی پایان‌پذیر مانند نفت و گاز که ثروت بین‌نسلی هستند، باید براساس بهینه‌یابی بین‌دوره‌ای مطلوبیت اجتماعی بهره‌برداری شوند. رعایت این قاعده مستلزم این است که طی زمان و با توجه به رشد جمعیت کشور، ثروت سرانه آحاد مردم ثابت بماند.<sup>۱</sup> جهت تحقق این امر، می‌بایست بخشی از درآمدهای نفت و گاز، پس‌انداز و در دارایی‌های مالی کم‌خطر (کم‌ریسک) سرمایه‌گذاری شود.<sup>۲</sup>

بر همین اساس مطابق بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ مقام معظم رهبری، «افزایش سالیانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت» پیش‌بینی شده است.

۴. ذیل جدول شماره ۷، چندین حکم ذکر شده که به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی مغایر هستند. ضمناً نکات زیر درخصوص این احکام حائز اهمیت است:

الف) در صدر پاراگراف اول، اجازه تغییر در اعتبارات مربوط به حقوق و مزایا بدون هیچ محدودیتی به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور داده شده است که علاوه بر مغایرت با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی مبنی بر تصویب بودجه توسط مجلس، با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی نیز مغایر است.

ب) در سطر سوم پاراگراف اول، به «دستگاه‌های مشمول در سال ۱۳۹۵» اشاره شده که مقصود از آن مشخص نیست. همچنین به‌موجب این قسمت، پرداخت حقوق و مزایای مستمر کارکنان دستگاه‌های اجرایی مزبور به ترتیبی است که سازمان مدیریت تعیین می‌کند که این حکم، با اصول پنجاه‌ودوم و هشتادوپنجم قانون اساسی مغایر است.

ج) سطر ششم پاراگراف اول به تبصره «۱۲» این لایحه مستند است که این سطر مبنیاً بر غیربودجه‌ای بودن آن تبصره، واجد ایراد است.

۱. بهروز هادی‌زنوز، و میثم پیله‌فروش، «۲۸. صندوق توسعه ملی»، گزارش دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۹۹۱۲، تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۷/۲۷، ص ۱.

۲. جهت مطالعه فرمولی که براساس آن طی زمان با توجه به رشد جمعیت کشور، ثروت سرانه آحاد مردم از درآمدهای نفت و گاز ثابت بماند، مراجعه کنید به: بهروز هادی‌زنوز، «الگوی بهینه مصرف درآمدهای نفتی»، راهبرد، شماره چهل و ششم، زمستان ۱۳۸۶ و بهار ۱۳۸۷، صص ۲۴۵-۲۴۲.



د) پاراگراف آخر احکام ذیل این جدول، مبنی بر در اختیار دولت قرار گرفتن مبلغ ۴۰۰ میلیون دلار از منابع صندوق توسعه ملی، با بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم که حکم آن در بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم تصریح شده است، مغایر است.

۵. ذیل جدول شماره ۸ چندین حکم ذکر شده است؛ علاوه بر اینکه چنین امری، خارج از عرف تقنین و قواعد قانون‌نویسی صحیح است. احکام مزبور به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر هستند. همچنین در اختیار دولت قرار گرفتن مبلغی از صندوق توسعه ملی، با بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم که حکم آن در بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم تصریح شده است، مغایر است.

۶. ذیل جدول ۹ نیز پنج حکم ذکر شده است. این احکام (حکم اول تا چهارم) در صورت لزوم باید به ماده واحده منتقل شود. حکم آخر نیز به این دلیل که فاقد حکم است، لازم است حذف شود. «پژوهشکده استاندارد» مندرج در سطر سوم نیز وجود خارجی ندارد.

۷. ذیل جدول ۱۰، حاوی سه حکم است. این احکام از حیث نداشتن ماهیت غیربودجه‌ای، با اصل پنجاه و دوم مغایر هستند.

همچنین به موجب جمله آخر، اعتبارات مندرج در جدول باید در قالب موارد و اولویت‌های تعیینی سازمان مدیریت اجرا شود؛ این امر مداخله در امور دستگاه‌ها و تفویض تغییر قوانین و تصویب قانون بودجه به سازمان مدیریت است که با اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی مغایر است.

۸. در جدول ۱۳ با عنوان «اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی»، سهم ۳۰ درصدی تعاونی‌های فراگیر ملی موضوع بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی رعایت نشده است؛ لذا این جدول از این حیث، به دلیل مغایرت با سیاست کلی مزبور، مغایر بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی است.

۹. حکم مندرج در ذیل جدول ۱۴، از حیث ذکر حکم در ذیل جداول، خارج از عرف تقنین و قواعد قانون‌نویسی صحیح است؛ لذا لازم است به ماده واحده منتقل شود.

۱۰. حکم مندرج در ذیل جدول ۱۵، غیربودجه‌ای و در نتیجه مغایر اصل پنجاه و دوم است.

۱۱. در خصوص احکام مندرج در جدول ۱۶، اولاً درج چنین احکامی ذیل جداول، خارج از عرف تقنین و قواعد قانون‌نویسی صحیح است.

ثانیاً مبنای اخذ مالیات از شهروندان، ارائه رایگان اعمال حاکمیتی توسط دولت است. اصل مجانی بودن اعمال حاکمیتی، در مواردی در قوانین بودجه نقض شده است. به عنوان نمونه، در جدول شماره ۱۶ لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، با عنوان «تعرفه‌های درآمدهای موضوع جدول شماره (۵)»، در ردیف ۲ آن جهت تعویض و تبدیل گواهینامه رانندگی عادی به هوشمند، تعرفه تعیین شده است؛

حال آنکه در مواردی که دلیل این تعویض یا تبدیل، الزام قانونی است و نه مفقود شدن گواهینامه و قصور دارنده آن، دریافت تعرفه، وجاهت حقوقی ندارد.

ثالثاً قانونگذار در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ تعرفه خدمات دولتی را در ضمن احکام ماده واحده قانون بودجه (بندهای «۵۲» تا «۶۴») تعیین کرده بود؛ ولی در لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ این احکام با اصلاحاتی در جدول ۱۶ ذکر شده است. از آنجا که طبق ماده (۳۷) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ «پیش‌بینی درآمد و یا سایر منابع تأمین اعتبار در بودجه کل کشور مجوزی برای وصول از اشخاص تلقی نمی‌گردد و در هر مورد احتیاج به مجوز قانونی دارد» لازم است این تغییرات در قانون وصول برخی از درآمدهای دولت بیان شود والا لازم‌الاجرا نیستند؛ به‌علاوه، احکام مندرج در این جدول، به‌دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی مغایر هستند.

رابعاً حکم دوم در این جدول، درخصوص تعیین تعرفه جزای نقدی برای مجازات دارای حبس از حیث مفهوم آن که آیا درخصوص تبدیل حکم است یا خیر، ابهام دارد. مشخص نیست که آیا این تعرفه در اجرای ماده (۲۸) قانون مجازات اسلامی<sup>۱</sup> است یا خیر؛ اگر چنین است که به نظر با حکم قانون درخصوص تناسب آن با تورم رسمی سازگار نیست.

۱۲. در ذیل جدول ۱۸ حکمی بیان شده که لازم است به ماده واحده منتقل شود.

۱۳. درخصوص ردیف‌های ۱۹ گانه جدول شماره ۱۸، اولاً برخی از ردیف‌ها (۱، ۲، ۳، ۵ و ۶) با یکدیگر همپوشانی دارند. ثانیاً واژه «ایثارگران» به‌دلیل نداشتن تعریف واحد قانونی، محل ابهام است.

۱۴. جدول شماره ۱۹ ناظر به ردیف ۱۱ جدول شماره ۱۸ و حاوی ۵۷ عنوان طرح است که سهم هر یک از آنها از اعتبار ۱۷۰ میلیارد تومانی مشخص نیست. اولاً این امر با اصل شفافیت بودجه (موضوع سیاست کلی امنیت اقتصادی ابلاغی ۱۳۷۷/۱۰/۲۳) و مصوب بودن اعتبارات و پرداخت در حدود اعتبارات مصوب (مصرح در اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی) همخوانی ندارد. همچنین این امر می‌تواند موجب تضعیف نظارت دیوان محاسبات بر اجرای بودجه شود. ثانیاً حکم مندرج در ذیل جدول شماره ۱۹، ناقض بند «الف» ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم است؛ لذا در صورت تمدید قانون مزبور، تصویب این حکم براساس ماده (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد. ثالثاً ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم توسعه که ذیل جدول شماره ۱۹ به آن استناد کرده است، اعتبار قانونی ندارد. رابعاً اطلاق جواز استفاده از تسهیلات مالی خارجی در ذیل جدول شماره ۱۹ به جهت تجویز احتمالی ربا، مغایر با موازین اسلامی و اصل چهارم قانون اساسی است. شایان ذکر است که این حکم، شائبه مغایرت با بند «الف» ماده (۸۲) قانون برنامه پنجم توسعه - که به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است - دارد. طبق این بند، «استفاده دستگاه‌های اجرایی از تسهیلات مالی

۱. ماده (۲۸) - «کلیه مبالغ مذکور در این قانون و سایر قوانین ازجمله مجازات نقدی، به تناسب نرخ تورم اعلام شده به وسیله بانک مرکزی هر سه سال یکبار به پیشنهاد وزیر دادگستری و تصویب هیئت وزیران تعدیل و در مورد احکامی که بعد از آن صادر می‌شود لازم‌الاجرا می‌گردد».



خارجی در طول برنامه در قالب قوانین بودجه سنواتی مجاز است. سهمیه‌های باقیمانده تسهیلات مصوب بیع متقابل و تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) مربوط به برنامه‌های سوم و چهارم (با رعایت ضوابط اسلامی از جمله تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام) در طول برنامه پنجم نیز به قوت خود باقی است.»

۱۵. در ذیل جدول ۲۰ حکمی بیان شده که ماهیت غیربودجه‌ای داشته و مغایر با اصل پنجاه و دوم است. همچنین اطلاق جواز استفاده از تسهیلات مالی خارجی در ذیل این جدول، به جهت تجویز احتمالی ربا، با موازین اسلامی و اصل چهارم قانون اساسی مغایر است. ضمناً تجویز جابجایی در ذیل حکم مندرج در این جدول، همان‌طور که بیان شد، با اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی مغایر است.

### نتیجه‌گیری

به دنبال تصویب قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴، با اینکه لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور نسبت به لوایح بودجه سال‌های گذشته مختصرتر و دارای اشکال‌های کمتری است؛ اما همچنان به دلیل داشتن احکام غیربودجه‌ای، اصلاح قوانین دائمی (مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی)، عدم تمرکز کلیه دریافت‌های دولت در خزانه، عدم تجویز پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب (مغایرت با اصل پنجاه سوم قانون اساسی)، عدم جامعیت از حیث شمول نهادی (مغایرت با اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی)، رعایت نکردن سیاست‌های کلی نظام (مغایرت با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و دهم قانون اساسی)، اعطای صلاحیت تصویبی به شوراهای دارای عضو غیروزیر در امور اجرایی (مغایرت با اصول شصتم و یکصد و هشتم قانون اساسی)، اطلاق تجویز استفاده از تسهیلات مالی خارجی (مغایرت با اصل چهارم قانون اساسی)، استفاده از واژه‌های غیرفارسی (مغایرت با اصل پانزدهم قانون اساسی)، اضرار به غیر (مغایرت با اصل چهلم و بند «۵» اصل چهلم و نهم قانون اساسی)، نقض حقوق مالکانه اشخاص (مغایرت با اصول چهلم و چهلم و هفتم قانون اساسی)، تجویز تبعیض ناروا (مغایرت با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی)، نقض توانایی همه افراد در دفاع مسلحانه از کشور (مغایرت با اصل یکصد و پنجاه و یکم قانون اساسی) نیاز به اصلاح دارد.

## منابع و مأخذ

## الف) قوانین و مقررات

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. مجموعه نظریات شورای نگهبان.
۳. سیاست‌های کلی نظام.
۴. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.
۵. قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
۶. قانون تنظیم بخشی از مقررات ملی دولت.
۷. قانون محاسبات عمومی.
۸. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۱، ۱۳۹۲، ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ کل کشور.
۹. سایر قوانین و مقررات مرتبط.

## ب) کتب و مقالات

۱۰. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم)، مجموعه اساسی، تهران، ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، اداره چاپ و انتشار، چاپ دوم (ویرایش اول)، ۱۳۹۱.
۱۱. هادی‌زنوز، بهروز و پیله‌فروش، میثم. «۲۸. صندوق توسعه ملی»، گزارش دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۹۹۱۳، تاریخ انتشار ۱۳۸۸/۷/۲۷.
۱۲. هادی‌زنوز، بهروز. «الگوی بهینه مصرف درآمدهای نفتی»، راهبرد، شماره چهل و ششم، زمستان ۱۳۸۶ و بهار ۱۳۸۷.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۷۵۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۰۴۸ از منظر حقوقی

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین کنندگان: محمد برزگر خسروی، سیدمجتبی حسینی‌پور اردکانی، ابوالفضل

درویشوند، حامد ناظمی

مدیر مطالعه: —

ناظر علمی: احمد حکیم‌جوادی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

همکار: حسن امجدیان

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه کل کشور

۲. حقوقی

۳. سال ۱۳۹۵



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۴/۱۲/۵

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۴/۱۲/۱۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۲/۱۸