



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه:

دوره یازدهم - سال چهارم

شماره ثبت:  
۹۱۰

شماره چاپ:  
—

تاریخ چاپ:  
—

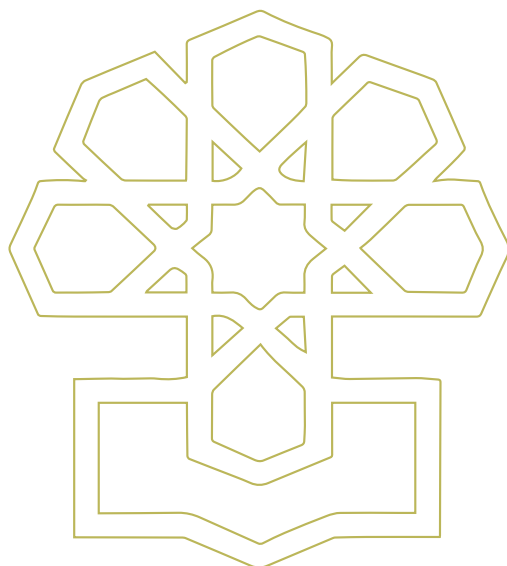
مشخصات گزارش:

شماره مسلسل:  
۲۴۰۱۹۰۷۶

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۴/۹



دفتر مطالعات حقوقی



## بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۲۵):

### بررسی جزء «۲» بند «پ» ماده (۱۳)



امیرحسین بامتی طوسی، محمد بزرگر خسروی

#### مقدمه

سازوکار حساب واحد خزانه به جهت جلوگیری از نشت‌های مالی، ترویج شفافیت و جلوگیری از سوءمدیریت درآمد دولت، یکپارچه‌سازی تمام حساب‌های دولتی و جلوگیری از هدر رفت درآمد، شکل گرفته است. مذاقه در احکام لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه حاکی از آن است که سازوکار حساب واحد خزانه که به موجب ماده (۱۷) قانون برنامه ششم توسعه ایجاد شده بود، در لایحه برنامه هفتم توسعه لحاظ نشده است. لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه در حالی در مجلس شورای اسلامی در حال رسیدگی است که احکام مرتبط با خزانه‌داری در لایحه برنامه هفتم توسعه متناظر با آنچه که در جزء «۲» بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه هفتم تحت عنوان «مدیریت مصارف دولت» آمده است، ارزیابی نمی‌شود. در همین راستا مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ضمن اشاره به سیاست‌های کلی و قوانین مرتبط، پیشنهادهایی را برای درج در لایحه برنامه هفتم ارائه می‌نماید.

ناظر علمی (مهدی عبدالملکی)، اظهارنظرکننده (ایمان تهرانی)، ویراستار ادبی (شیوا امین اسکندری)، صفحه‌آرا (نرجس امیراحمدی)





۱ اصل پنجاه و سوم قانون اساسی اشعار می‌دارد: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به‌موجب قانون انجام می‌گیرد.» به‌موجب این اصل، دستگاه‌ها نباید بودجه اختصاصی داشته باشند و لازم است دریافت‌های خود را در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز کنند، سپس به میزان اعتبارات مصوب و به‌موجب قانون هزینه‌های خود را مطالبه کنند.

۲ در قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، به تفصیل احکامی در خصوص خزانه و جنبه‌های عملیاتی آن وجود دارد. مفاد مندرج در بند «الف» ماده (۱) و مواد (۱۱-۲۲-۲۴-۲۵-۲۶-۳۳-۳۹-۴۱-۴۲-۴۳-۴۴-۴۶-۴۹-۷۴-۷۶-۱۰۱-۱۰۳-۱۲۳-۱۲۴-۱۲۵) و تبصره ماده (۱۳۰)، در مورد خزانه و خزانه‌داری است. باین‌حال، یکی از مهم‌ترین آنها، حکم ماده (۳۹) است که بیان می‌دارد: «وجودی که از محل درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار منظور در بودجه کل کشور وصول می‌شود و همچنین درآمدهای شرکت‌های دولتی به‌استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه باید به حساب‌های خزانه که در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح می‌گردد تحویل شود.» به‌عبارتی‌دیگر، ماده مورد اشاره، پاسخی قانونی به این سؤال است که چه وجودی باید به‌عنوان دریافت‌های دولت، به خزانه تحویل شود.

۳ در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و پس از آن در قوانین الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) و (۲)، نیز مواردی در خصوص تمرکز کلیه دریافت‌ها در حساب‌های خزانه‌داری کل و انجام تمام پرداخت‌ها از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل در نظر گرفته شده است.

۴ علاوه بر موارد ذکر شده، همواره در قوانین بودجه سالیانه و قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، مواد قانونی مرتبط با خزانه در راستای اجرای اصل (۵۳) قانون اساسی و تمرکز دریافت‌ها و پرداخت‌های کل کشور در خزانه نیز وجود داشته است. نمونه بارز آن ماده (۱۷) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه است که در ادامه به تفصیل راجع به آن بحث خواهد شد.

۵ به‌موجب ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه مصوب ۱۳۹۶/۱/۱۶، دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط می‌باشند، از شمول رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به‌ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها، مستثنا شده و براساس چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیئت امنا عمل می‌کنند. اگرچه به‌نظر می‌رسد دانشگاه‌ها و مراکز و مؤسسات مورد اشاره، از شمول رعایت قوانین جاری کشور به‌ویژه در مورد تحویل وجوه خود به خزانه استثنا شده‌اند، لکن این برداشت فاقد مبنای حقوقی است؛ چراکه احکام مندرج در قوانین عادی، نمی‌توانند نافی اصول قانون اساسی بوده و اصل (۵۳) که بر لزوم تمرکز کلیه دریافت‌های دولت تأکید دارد، قابلیت استثنای پذیری ندارد.

۶ یکی از سازوکارهای حقوقی که در جهت تحقق کامل حکم مندرج در اصل (۵۳) قانون اساسی، در قوانین عادی مورد تعبیه قرار گرفته، «حساب واحد خزانه» است. در نظام حقوقی ایران، برای اولین بار در بند «ب» ماده (۱۷) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه بر چنین امری تأکید شده است. ماده یادشده، بدین شرح است: «به‌منظور افزایش سرعت و کارایی گردش حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای دولت، شفاف‌سازی و ایجاد امکان نظارت برخط، بر کلیه حساب‌های دستگاه‌های اجرایی و کاهش اثرات منفی عملیات مالی دولت بر نظام بانکی، کلیه حساب‌های بانکی اعم از ریالی و ارزی برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها، سازمان‌ها، دانشگاه‌های دولتی و اعتبارات دولتی نهادهای عمومی غیردولتی، صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی افتتاح می‌شود. دستگاه‌های یادشده موظفند کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را فقط از طریق حساب‌های افتتاح شده نزد بانک مرکزی انجام دهند.»

۷ بند «ح» تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور اشعار می‌دارد: «کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران از جمله دستگاه‌ها و شرکت‌های مستلزم ذکر یا تصریح نام مانند شرکت‌های اصلی و تابعه وزارت نفت به‌جز سازمان‌های توسعه‌ای به تشخیص وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلفند کلیه حساب‌های فرعی خود را مسدود نموده و تمام حساب‌های ریالی خود (درآمدی و هزینه‌ای) را صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی افتتاح کنند. دستگاه‌های یادشده موظفند کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را فقط از طریق حساب‌های افتتاح شده نزد بانک مرکزی انجام دهند. نگهداری هرگونه حساب توسط دستگاه‌های



یادشده در بانکی غیر از بانک مرکزی در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی است. نهادهای عمومی غیردولتی در رابطه با آن بخش از منابع خود که از محل منابع عمومی یا کمک‌های مردمی تأمین می‌شود، مشمول حکم این بند می‌شوند. اجرای این حکم در خصوص دستگاه‌هایی که مستقیماً زیر نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، منوط به اذن معظم‌له است. بانک مرکزی جمهوری اسلامی مکلف به پیگیری اجرای این بند بوده و ضمن مسدود نمودن حساب‌های فرعی دستگاه‌های اجرایی مذکور ملزم به ارائه گزارش ماهانه به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور می‌باشد.» لذا کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلف به رعایت سازوکار «حساب واحد خزانه» هستند. حکم بند «ح» تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور با اندک تغییراتی در ماده (۶۸) لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳) آمده است و نظر به اینکه تاکنون تکلیف آن از حیث تبدیل به قانون شدن یا نشدن، مشخص نیست، ضرورت دارد در ضمن برنامه توسعه به‌عنوان یک قانون دائمی، تعیین تکلیف شود.

**۸** یکی از مواردی که در جزء «۲» بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری، مورد تأکید واقع شد، اصلاح ساختار بودجه دولت از طریق «مدیریت مصارف دولت» است.<sup>۲</sup> با عنایت به سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، سؤالی که مطرح خواهد شد آن است که چگونه می‌توان با درج یک قاعده حقوقی در لایحه برنامه هفتم توسعه، مفاد مندرج در سیاست‌های کلی در مورد مدیریت مصارف دولت و اجتناب از کسر بودجه و مفاد مندرج در اصل (۵۳) قانون اساسی در خصوص خزانه‌داری را اجرایی و عملیاتی کرد؟

**۹** در پاسخ به سؤال فوق باید گفت: جهت ارتقای کیفیت نهادی در خصوص سازوکارهای حقوقی خزانه‌داری در ایران، مدیریت صحیح نقدینگی، دریافت‌ها و مصارف دولت و اجتناب از کسر بودجه طی سنوات اجرای برنامه هفتم توسعه، تحقق جامع و مانع نهاد «حساب واحد خزانه» است. این مهم با آنچه که پیش‌تر در مورد سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، تبیین شده است، همخوانی و سازگاری دارد.

**۱۰** به‌رغم آنکه ماده (۱۳) لایحه برنامه هفتم توسعه با عنوان «کلیات بودجه»، اقداماتی را به‌منظور نظم‌بخشی و انسجام بودجه، احصاء کرده است، اما در مورد سازوکار حساب واحد خزانه که در قانون برنامه ششم توسعه آمده بود، فاقد حکمی مشخص است. تنها موردی که در لایحه می‌توان بدان استناد کرد، جزء «۲» بند «پ» ماده (۱۳) است که بدین‌نحو نگارش یافته است: «تمامی حساب‌های بانکی فرعی دستگاه‌های اجرایی اعم از حساب‌های عاملین ذی حساب و تنخواه‌گردان پرداخت در قالب حساب اعتباری ذیل حساب اعتباری بانکی اصلی دستگاه‌های اجرایی تعریف و پرداخت‌های آنها از محل حساب پشتیبان حساب اعتباری اصلی به ذی‌نفع نهایی انجام می‌شود». بااین‌حال، به‌نظر می‌رسد حکم مورد اشاره، تأمین‌کننده حکم مندرج در سیاست کلی نبوده فلذا جهت تحقق مفاد سیاست‌های کلی به‌ویژه بند «۳» آن، نیازمند درج حکمی جدید در لایحه برنامه هفتم توسعه است. بنابراین، بازبینی دقیق لایحه مطابق با سیاست‌های کلی برنامه هفتم، پیشنهاد می‌شود.

**۱۱** بنابر مراتب فوق، به‌نظر می‌رسد پیشنهاد درج حکم موضوع بند «ب» ماده (۱۷) قانون برنامه ششم توسعه، در لایحه برنامه هفتم، وجاهت حقوقی داشته و جهت تحقق حکم «مدیریت مصارف دولت» در سیاست‌های کلی برنامه هفتم ابلاغی مقام معظم رهبری راهگشا باشد.

۱. ماده (۶۸) - کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران از جمله دستگاه‌ها و شرکت‌های مستلزم ذکر یا تصریح نام مانند شرکت‌های اصلی و تابع وزارت نفت به‌جز سازمان‌های توسعه‌ای به تشخیص وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلفند کلیه حساب‌های فرعی خود را مسدود نموده و تمام حساب‌های ریالی خود (درآمدی و هزینه‌ای) را صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح کنند. دستگاه‌های یادشده موظفند کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را فقط از طریق حساب‌های افتتاح شده نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران انجام دهند. نگهداری هرگونه حساب توسط دستگاه‌های یادشده در بانکی غیر از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی است. نهادهای عمومی غیردولتی در رابطه با آن بخش از منابع خود که از محل منابع عمومی یا کمک‌های مردمی تأمین می‌شود مشمول حکم این ماده می‌شوند. عدم اجرای این حکم در خصوص دستگاه‌هایی که مستقیماً زیر نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند منوط به اذن معظم‌له است.

۲. «۳» اصلاح ساختار بودجه دولت از طریق:

- احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها،

- واقعی کردن منابع و مدیریت مصارف دولت و اجتناب از کسر بودجه،

- تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام با واگذاری از طریق مشارکت دادن بخش‌های خصوصی و عمومی غیردولتی در طرح‌های عمرانی انتفاعی،

- شفاف‌سازی و ضابطه‌مند نمودن درآمدها و هزینه‌های شرکت نفت و سایر شرکت‌های دولتی در بودجه.»





براساس جزء «۲» بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم ابلاغی ۱۴۰۱/۶/۲۰ مقام معظم رهبری و با توجه به ماده (۱۷) قانون برنامه ششم توسعه لازم است سازوکار «حساب واحد خزانه»، جهت نیل به اهداف مندرج در قانون اساسی و سیاست کلی مورد اشاره، در ضمن برنامه توسعه به‌عنوان یک قانون دائمی، تعیین تکلیف شود. صرف تعریف حساب‌های فرعی دستگاه‌های اجرایی در ذیل حساب اعتباری بانک اصلی دستگاه‌های اجرایی، موضوع جزء «۲» بند «پ» ماده (۱۳) لایحه برنامه هفتم توسعه، راهگشا نبوده بلکه باید به‌دنبال راه‌حلی حقوقی جهت تأمین مفاد سیاست کلی مورد اشاره بود. در همین راستا، با رعایت تشریفات مندرج در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، الحاق حکم ذیل به‌عنوان جزء «۳» به بند «پ» ماده (۱۳) لایحه برنامه، پیشنهاد می‌شود:

«کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران از جمله دستگاه‌ها و شرکت‌های مستلزم ذکر یا تصریح نام مانند شرکت‌های اصلی و تابعه وزارت نفت مکلفند کلیه حساب‌های فرعی خود را مسدود نموده و تمام حساب‌های ریالی خود (درآمدی و هزینه‌ای) را صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی افتتاح کنند. دستگاه‌های یادشده موظفند کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را فقط از طریق حساب‌های افتتاح شده نزد بانک مرکزی انجام دهند. نگهداری هرگونه حساب توسط دستگاه‌های یادشده در بانکی غیر از بانک مرکزی در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی است. نهادهای عمومی غیردولتی در رابطه با آن بخش از منابع خود که از محل منابع عمومی یا کمک‌های مردمی تأمین می‌شود، مشمول حکم این بند می‌شوند. اجرای این حکم در خصوص دستگاه‌هایی که مستقیماً زیر نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، منوط به اذن معظم‌له است. بانک مرکزی جمهوری اسلامی مکلف به پیگیری اجرای این بند بوده و ضمن مسدود نمودن حساب‌های فرعی دستگاه‌های اجرایی مذکور ملزم به ارائه گزارش ماهانه به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور است.»

