

لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور

مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۸۷/۱۱/۱۵

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۸۷/۱۱/۳۰

ماده واحده:

الف - به منظور تأمین کسری اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های ملی و استانی به دولت اجازه داده می‌شود مشروط به عدم افزایش در سقف بودجه عمومی دولت (قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور و متمم آن) بر اساس جدول پیوست به شرح زیر اقدام نماید.

۱- افزایش اعتبارات هزینه‌ای دستگاهها و ردیف‌های مندرج در جدول پیوست بدون الزام به رعایت محدودیت‌های مقرر در ماده (۷۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰^(۱) تا سقف مبلغ پنجاه و نه هزار و پانصد و هفتاد میلیارد (۵۹,۵۷۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال مجاز خواهد بود.

۲- حداقل مبلغ ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از این افزایش از محل صرفه‌جویی و کاهش اعتبارات هزینه‌ای و حداقل تا مبلغ دوازده هزار میلیارد (۱۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل کاهش اعتبارات تملک داراییهای مالی و مابقی از محل کاهش با درصد یکسان از اعتبارات کلیه طرحهای تملک

۱. ماده ۷۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰): افزایش اعتبار هزینه هریک از برنامه‌ها و فصول هزینه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی منظور در قوانین بودجه سالانه، از محل کاهش دیگر برنامه‌ها و فصول هزینه دستگاه ذی‌ربط، مشروط به آنکه در جمع اعتبارات هزینه‌ای آن دستگاه تغییری حاصل نشود حداکثر تا سی درصد (۳۰٪) به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرائی و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مجاز می‌باشد دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی وابسته به وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فن‌آوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی کماکان بودجه خود را در قالب برنامه و طرح، تنظیم و اجرایی نمایند و تخصیص دریافت می‌کنند و تابع قانون تشکیل هیأت امنای دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب سال ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی و قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۸ مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه‌های مربوطه می‌باشند. تأمین و پرداخت کسور بازنشستگی سهم دولت از شمول محدودیتهای این ماده مستثنی می‌باشد. در اجرای ماده (۱۱) اساسنامه سازمان بازنشستگی کشوری مصوب ۱۳۵۴/۳/۸، خزانه مکلف است به تقاضای سازمان مذکور، کسور مربوط به هر دوره را از تخصیص اعتبار آن دوره برداشت و به صندوق بازنشستگی کشوری پرداخت نماید.

داراییهای سرمایه‌ای قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور به استثناء:

- طرحها و پروژه‌هایی که در سال ۱۳۸۷ به پایان می‌رسد.

- طرحهای سد آبهای مرزی.

- طرحهای تحقیقاتی و پژوهشی دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و

پژوهشگاهها و مراکز پژوهشی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و

وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تأمین خواهد شد.

الف - نظر مخالف

- هدف از تهیه و ارسال این لایحه، جبران کمبود بودجه از سوی دولت بوده و این جبران از طریق برداشت از ردیف سرمایه‌ای و انتقال به ردیف‌های هزینه‌ای صورت گرفته است. سال گذشته، در هنگام تصویب لایحه بودجه ۸۷، مجمع تشخیص مصلحت نظام طی نامه‌ای به شورای نگهبان به استناد سیاست‌های کلی نظام مبنی بر اینکه درآمدهای حاصل از نفت باید صرف امور سرمایه‌ای شود، لایحه بودجه را مغایر با سیاست‌های کلی نظام (بند ۵۱ سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه) دانست. شورای نگهبان نیز به استناد نامه مزبور، لایحه را مغایر با بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی ارزیابی کرده و به مجلس عودت داد. بر این اساس، لایحه مزبور، که در مقام بازگشت به مصوبه مزبور است، در تغایر با سیاست‌های کلی نظام، و در نتیجه مغایر با بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

ب - نظرات موافق

- از آنجا که مشخص نیست که چه مقدار از بودجه عمرانی کشور از نفت تأمین می‌شود و چه مقدار صرف امور هزینه‌ای می‌گردد، اشکال مغایرت با سیاست‌های کلی نظام وارد نیست. ضمن اینکه منابع درآمدی در بودجه سالانه کل کشور متنوع و متعدد است که می‌تواند به درآمد مالیاتی و درآمد شرکت‌ها و فروش اموال و دارایی‌های دولت اشاره کرد که غیر از منبع درآمدی نفت است و نمی‌توان برداشت از بودجه عمرانی و انتقال آن به بودجه هزینه‌ای را الزاماً استفاده از منابع نفت برای امور هزینه‌ای تلقی کرد.

- با عنایت به اینکه منابع درآمدی که برای مصارف هزینه‌ای اختصاص می‌یابد، با منابع مربوط به مصارف سرمایه‌ای و عمرانی مشترک است و تفکیک میان درآمدها صورت نمی‌پذیرد، ایراد مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مبنی بر عدم استفاده از درآمد نفت در امور هزینه‌ای قابل احراز نیست.

الف - ...

تبصره - اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای قوه مقننه، قوه قضائیه، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و دستگاهها و ردیفهای وابسته به آنها و کمیته امداد امام خمینی (ره) و بهزیستی صددرصد تخصیص یافته و پرداخت می‌گردد.

الف - نظرات مخالف

- با توجه به اینکه اولاً تبصره بند (الف) در لایحه دولت نبوده و توسط مجلس شورای اسلامی به لایحه اضافه شده است؛ و ثانیاً بار مالی اجرای آن بسیار قابل توجه است؛ شبیه مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی وجود دارد.

- از آنجا که تبصره الحاقی مزبور، از ماهیت تقنینی و برنامه‌ریزی خارج شده و وارد امور ماهیتاً اجرایی گردیده است (چرا که دولت پس از وصول درآمدها می‌تواند تخصیص اعتبار بدهد)، مداخله در قوه مجریه محسوب شده و مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی است.

- پرداخت صددرصد اعتبارات تنها زمانی ممکن است که درآمدهای پیش‌بینی شده به طور کامل تحقق یافته باشند و دولت تا هنگامی که درآمدهای مربوطه وصول نگردیده باشد، نمی‌تواند اعتبارات را به طور کامل اختصاص دهد. به همین جهت، اختصاص صددرصد اعتبارات به نهادهای مزبور، و عدم امکان اقدام مشابه در خصوص سایر نهادها، موجب تبعیض ناروا و اختلال در توزیع بودجه است.

ب - نظرات موافق

- با توجه به رویه شورای نگهبان مبنی بر عدم تأیید لوایح بودجه، و عدم ایراد به موارد مشابه تبصره فوق، ایرادی بر این مصوبه وارد نیست.

- هرچند مسأله بودجه از امور ماهیتاً اجرایی است، لکن قانون اساسی - علاوه بر وظیفه تقنین - اختیار بررسی و تصویب بودجه را مجلس سپرده است و به همین جهت، مداخله مجلس در امور بودجه، مغایرتی با صلاحیت‌های قوه مجریه ندارد.

- از آنجا که این تبصره، هیچ‌گونه افزایش هزینه یا کاهش درآمدی را موجب نشده است و صرفاً بر اختصاص کامل بودجه تأکید کرده است، ایراد افزایش هزینه‌های عمومی و مغایرت با اصل ۷۵ نیز بر آن وارد نیست.

- ایجاد تسهیلات دریافت بودجه، برای نهادهای خارج از قوه مجریه - که امکان دریافت اعتبارات اختصاص یافته در پایان سال برای آنان وجود ندارد - مصداق تبعیض ناروا محسوب نمی‌گردد.

د - بند «و» تبصره (۱۱) قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور^(۱) و حکم قانون «اصلاح جداول (۴) و (۸) قانون برنامه پنجساله چهارم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور برای تأمین کسری اعتبار گازرسانی به روستاها»^(۲) مصوب ۱۳۸۶ برای سال مالی ۱۳۸۷ (۸۸/۴/۳۱) تنفیذ گردد.

الف - نظرات مخالف

- با توجه به اصل سالیانه بودن بودجه کشور (مندرج در اصل ۵۲ قانون اساسی) عبارت «برای سال مالی ۱۳۸۷ (۱۳۸۸/۴/۳۱) تنفیذ می‌گردد» محل شبهه و ابهام است.
- رویه پیشین شورای نگهبان در تأیید بودجه چند ماهه یا بیشتر از یک سال - و نه سالانه - حجتی برای تأیید مجدد این مصوبه نیست و ضروری است اصل ۵۲ قانون اساسی و اصل سالیانه بوده در آن مراعات گردد.

ب - نظرات موافق

- از آنجا که شبهه مغایرت با اصل سالیانه بودن بودجه کشور در گذشته نیز در شورای نگهبان مطرح شده و مورد ایراد قرار نگرفته است، فلذا نمی‌توان ایرادی بر این مصوبه وارد دانست. پیش از این نیز مصرف بودجه‌های هزینه‌ای تا آخر فروردین و بودجه‌های عمرانی و تملک دارایی سرمایه‌ای تا آخر تیرماه به تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان رسیده است.

۱. بند «و» تبصره (۱۱) قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور: وزارت نفت از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ذی‌ربط موظف است علاوه بر حکم بند (د) این تبصره قیمت هر متر مکعب فروش گاز مصرفی را مبلغ بیست (۲۰) ریال افزایش داده و درآمد حاصله را عیناً جهت طرح گازرسانی به روستاهای کشور هزینه نماید.
۲. قانون اصلاح جداول شماره (۴) و (۸) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور به منظور تأمین کسری اعتبار گازرسانی به روستاهای کشور:
ماده واحده - به دولت اجازه داده می‌شود معادل ارزی مبلغ نه هزار و پانصد میلیارد (۹,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از حساب ذخیره ارزی برداشت و پس از فروش، درآمد حاصله را به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و تا سقف مبلغ فوق برای تأمین کسری اعتبار گازرسانی به روستاهای کشور اختصاص دهد.

- چون در عمل امکان اینکه کلیه درآمدها در همان سال مصرف شود وجود ندارد، و واریز این درآمدها به خزانه و سپس وصول آن از خزانه متضمن ضرر مالی قابل توجهی است، لذا معمولاً این اجازه داده می‌شود که این درآمدها تا یک ماه بعد (در امور جاری) یا چهار ماه بعد (در امور عمرانی) هزینه شود. بنابراین دستگاه‌های اجرایی می‌توانند باقیمانده اعتباراتی که تا پایان سال مصرف نشده است را در مهلت‌های مقرر (آخر فروردین و تیر) هزینه کنند و این تحدید منافاتی با سالانه بودن بودجه ندارد.

نظریه نهایی شورای نگهبان^(۱)

مصوبه مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. مندرج در نامه شماره ۸۷/۳۰/۳۰۷۲۴ مورخ ۸۷/۱۱/۳۰ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.