



پژوهشکده شورای نگهبان

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۰۴

تاریخ: ۱۳۹۴/۵/۳۱



شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

استخراج، تنقیح و تدوین:

محمد برزگر خسروی

بازبینی و نظارت علمی:

مصطفی مسعودیان

گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۰۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۵/۳۱

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

۲.....	مقدمه.....
۳.....	لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور.....
۳.....	مرحله اول.....
۱۲.....	نظر (مرحله اول) شورای نگهبان.....
۱۳.....	مرحله دوم.....
۱۶.....	نظر (نهایی) شورای نگهبان.....

مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساسنامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساسنامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین پژوهشکده شورای نگهبان، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این پژوهشکده، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضاء را استخراج نموده و با حفظ اصالت، آن‌ها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

مرحله اول

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۸/۱۲

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۸/۲۰

ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود منابع و مصارف قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور را با رعایت تبصره‌های زیر اصلاح نماید:

...

تبصره ۲- متن زیر به عنوان تبصره (۴) به جزء (۲-۳) الحاق می‌شود:

تبصره ۴- به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود تا حداکثر شش درصد (۶٪) از منابع وارده در سال ۱۳۹۲ به صورت سپرده نزد بانک‌های دولتی داخلی پس‌انداز نماید.

بانک سپرده‌پذیر مکلف است تا دو برابر مبلغ سپرده‌گذاری شده تسهیلات جهت فاینانس داخلی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با تضمین دولت و خرید طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با معرفی دولت به بخش خصوصی واگذار نماید. به دولت اجازه داده می‌شود از محل منابع موضوع این تبصره نسبت به پیش‌پرداخت تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) طرح‌های مصوب اقدام کند.

الف- دیدگاه مغایرت

- استفاده از عبارت «فاینانس» در قسمت دوم این تبصره، بدون استفاده از معادل و عبارت فارسی آن، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، اسناد و مکاتبات و متون رسمی باید به زبان و خط فارسی باشد. بنابراین از آنجا که قوانین مصوب مجلس از مصادیق اسناد و متون رسمی است، استفاده از این عبارت بدون ذکر معادل فارسی آن مغایر اصل مزبور است.

- بر اساس بند (۲-۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، ابلاغی مورخ

۱۳۸۷/۱۰/۲۱ مقام معظم رهبری، «ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی» از جمله سیاست‌های کلی در امور اقتصادی عنوان شده است. با وجود این، در ذیل تبصره‌ی (۴) این مصوبه، به دولت اجازه داده شده که از محل منابع صندوق توسعه ملی نسبت به پیش‌پرداخت تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) طرح‌های مصوب اقدام کند. بر این اساس، با توجه به اینکه در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، صرفاً استفاده‌ی بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی از منابع صندوق توسعه ملی پیش‌بینی شده است، تجویز ارائه‌ی تسهیلات از محل صندوق توسعه ملی به بخش دولتی در این مصوبه، برخلاف سیاست‌های کلی مزبور و در نتیجه مغایر با بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی است که تعیین سیاست‌های کلی نظام را از جمله صلاحیت‌های رهبری برشمرده است.^(۱)

۱. شورای نگهبان در موارد متعددی، مصوبات مجلس را به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، مغایر بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی اعلام کرده است. در این خصوص به عنوان نمونه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱- نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۷۱۵ مورخ ۱۳۸۰/۹/۹ شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح ماده (۱۸۷) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۰/۸/۱۶ مجلس شورای اسلامی: با توجه به بند (۶) فصل (۱) اقتصادی سیاست‌ها و رهنمودهای کلی برنامه سوم توسعه، لغو ماده (۱۸۷) قانون برنامه سوم توسعه، مغایر اصل سیاست‌های کلی مذکور در اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.

۲- نظر شماره ۸۱/۳۰/۴۹۴ مورخ ۱۳۸۱/۲/۲۸ شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح ماده (۱۸۷) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۱/۲/۳ مجلس شورای اسلامی: چون اطلاق تبصره (۱) به کمیسیون‌های مذکور اجازه می‌دهد که تعداد مشاوران مورد پذیرش را محدود کنند و این مطلب با بند (۶) فصل (۱) اقتصادی سیاست‌ها و رهنمودهای برنامه سوم که از طرف مقام معظم رهبری تعیین شده است مخالف است، لذا مغایر بند اول اصل ۱۱۰ قانون اساسی و خلاف شرع تشخیص داده شد.

۳- نظر شماره ۸۷/۳۰/۲۵۶۶۹ مورخ ۱۳۸۷/۲/۷ شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۸۷/۱/۲۷ مجلس شورای اسلامی: در ماده (۴) اطلاق مجازات‌های پیش‌بینی شده از حیث تناسب بین جرم و مجازات و تعیین مجازات حبس در همه موارد، خلاف سیاست‌های کلی قضایی است و در نتیجه مغایر بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.

- منظور از عبارت «از محل منابع موضوع این تبصره» مندرج در ذیل این تبصره، سود حاصل از سپرده‌ی دولت در بانک‌های دولتی داخلی نیست تا اشکال مغایرت این تبصره با سیاست‌های کلی نظام رفع شود؛ زیرا به صراحت از عبارت «منابع موضوع این تبصره» استفاده شده است نه از عبارت «سود حاصل از منابع این تبصره»؛ بر این اساس حکم مندرج در ذیل این تبصره، مغایر با سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری است.

- آنچه مقام معظم رهبری در خصوص عدم لزوم رسیدگی شورای نگهبان به موضوع مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام بیان کرده‌اند، صرفاً ناظر به قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه است؛ لذا در خصوص مصوبات مجلس جز قوانین برنامه، شورای نگهبان نه تنها حق ورود و رسیدگی را دارد، بلکه باید مصوبات را از حیث مغایرت یا عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مورد بررسی قرار دهد؛^(۱) به خصوص اینکه رویه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام آن است که مصوبات مجلس - غیر از قوانین برنامه و بودجه - را از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مورد بررسی قرار نمی‌دهد. همچنین در این مورد با توجه به سؤالی که به طور شفاهی از مقام معظم رهبری پرسیده شد، ایشان فرمودند: هر چند نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام در صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام است، لیکن این امر نافی صلاحیت شورای نگهبان برای بررسی و رسیدگی در این خصوص نیست. بنابراین، شورای نگهبان می‌تواند مصوبات مجلس را به جهت مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، مغایر بند (۱) اصل ۱۱۰ اعلام کند. بر همین اساس، تبصره‌ی مزبور که برخلاف مفاد سیاست‌های کلی در امور اقتصادی وضع شده است، مغایر بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

- استفاده از منابع صندوق توسعه‌ی ملی در داخل و در نتیجه تبدیل ارز به ریال،

۱. به عنوان نمونه، شورای نگهبان لایحه مجازات اسلامی را مغایر با سیاست‌های کلی نظام در بخش امنیت قضایی اعلام کرد. بر اساس بند (۱۴) نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۸۰۶۳ مورخ ۱۳۹۱/۶/۲۶ شورای نگهبان در خصوص لایحه مجازات اسلامی، «ماده (۲۱۵) موجب ازدیاد مدت حبس در بسیاری از قوانین موجود می‌شود و مخالف با سیاست‌های کلی نظام در امور قضایی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری است و باید اصلاح گردد».

از یک سو مسلماً منجر به ایجاد خلل در نظام اقتصادی کشور، رکود و تورم ناشی از نقدینگی می‌شود. از سوی دیگر، بر اساس ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی، مالکیت در سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تا جایی که با اصول دیگر فصل چهارم قانون اساسی مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود، مورد حمایت قانون اساسی جمهوری اسلامی است. بنابراین چون استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در داخل و در نتیجه تبدیل ارز به ریال، مانع رشد و توسعه اقتصادی کشور است، تبصره‌ی مزبور مغایر با ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- از آنجا که اعلام مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، در صلاحیت شورای نگهبان نیست، این شورا نمی‌تواند نسبت به بررسی این موضوع، ورود و اظهار نظر کند. توضیح آنکه بر اساس بند (۲) اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، در صلاحیت مقام رهبری است که ایشان نیز این وظیفه را به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار کرده‌اند. از این رو، شورای نگهبان نمی‌تواند در این خصوص نظارتی را اعمال کند و تبصره‌ی (۴) مصوبه را از جهت مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، واجد ایراد اعلام کند.

- هر چند رویه‌ی شورای نگهبان در ابتدا نسبت به سیاست‌های کلی نظام این بوده است که مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی را مغایر با بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی اعلام می‌کرد، لیکن با توجه به ارائه‌ی طریق مقام معظم رهبری در این زمینه،^(۱) شورای نگهبان باید موارد مغایر با سیاست‌های کلی را به مجمع تشخیص مصلحت

۱. مقام معظم رهبری به موجب اختیار حاصل از ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی، مبنی بر امکان تفویض بخشی از اختیارات و وظایف خود به شخصی دیگر، وظیفه‌ی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی موضوع بند (۲) اصل ۱۱۰ را در حکم مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳، به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار و سیاست‌های ابلاغی را در چارچوب اصول قانون اساسی نافذ اعلام کردند. (رک: مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، ج ۳: سیاست‌های کلی، تهران، اداره کل ارتباطات دبیرخانه مجمع، ۱۳۸۲، صص ۳۶-۳۵)

اعلام نماید تا آن مجمع تصمیم مقتضی را در این خصوص اتخاذ کند. از این رو، شورای نگهبان نمی‌تواند در این خصوص، رأساً نظارتی را اعمال کند و مثلاً تبصره‌ی (۴) این مصوبه را مغایر با سیاست‌های کلی نظام اعلام کند.

- منظور از عبارت «از محل منابع موضوع این تبصره» مندرج در ذیل تبصره (۴)، اصل و سود حاصل از تسهیلاتی است که بانک‌های دولتی داخلی با تضمین دولت به بخش خصوصی واگذار می‌کنند. در واقع، دولت از حساب صندوق توسعه‌ی ملی به بخش خصوصی تسهیلات می‌دهد و از محل اصل و سود این تسهیلات می‌تواند نسبت به پیش‌پرداخت تسهیلات مالی خارجی طرح‌های مصوب اقدام کند. به بیان دیگر، دولت با دور زدن سیاست‌های کلی نظام در مقام استفاده از صندوق توسعه‌ی ملی به صورت غیرمستقیم است که این امر با متن سیاست‌های کلی مغایرتی ندارد؛ لذا حکم این تبصره مغایر با بند (۲-۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نیست.

ج- دیدگاه ابهام

- با توجه به اینکه در این تبصره، مشخص نیست «تسهیلات جهت فاینانس داخلی طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای با تضمین دولت» به عنوان یکی دیگر از مصارف منابع حاصل از سپرده‌گذاری صندوق توسعه ملی نزد بانک‌های دولتی، به دولت اعطا می‌شود یا به «بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی» موضوع بند (۲-۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، تبصره‌ی مزبور دارای ابهام است؛ زیرا اگر تسهیلات اعطایی به بخش دولتی اختصاص یابد، این امر مغایر سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و در نتیجه مغایر بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

د- تصمیم شورا

- عبارت قسمت اخیر تبصره (۲)، موضوع الحاق تبصره (۴) به جزء (۲-۳) ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد.

- تذکر: در تبصره (۲) موضوع الحاق تبصره (۴) به جزء (۲-۳)، واژه «فاینانس» بدون معادل فارسی آن ذکر گردیده که باید اصلاح گردد.

تبصره ۳- صدر جزء (۱-۲۷) به شرح زیر اصلاح و تبصره آن

با عنوان تبصره (۱) و سایر اجزای آن عیناً ابقاء و یک تبصره به عنوان تبصره (۲) به آن الحاق می‌شود:

۱-۲۷- به دولت اجازه داده می‌شود با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ در سقف دویست و پنجاه هزار میلیارد (۲۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال نسبت به فروش سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی‌ها و حقوق مالی و نیروگاه‌های متعلق به دولت و مؤسسات و شرکت‌های دولتی تابعه و وابسته اقدام نموده و منابع حاصله را به ردیف درآمدی ۳۱۰۵۰۲ جدول شماره (۵) این قانون واریز نماید. به ازای وجوه واریزی از محل اعتبارات ۹-۱۰۱۰۰۰ جدول شماره (۸) این قانون با اولویت مطالبات ایثارگران و هزینه‌های مربوط به بازنشستگان و پیشمرگان گرد مشمول طرح شهید کاظمی و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای موضوع مصارف سیصد و هفتاد هزار میلیارد (۳۷۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به نسبت تحقق درآمد اختصاص می‌یابد.

تبصره ۲- دولت می‌تواند با رعایت قوانین مربوطه نسبت به تهاتر در سقف مصوب هر پروژه برای اجرای پروژه‌های عمرانی اقدام نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- تبصره (۲)، از آن جهت که به دولت اجازه داده بدون واریز وجوه دریافتی مربوط به خزانه و سپس برداشت از خزانه بر اساس قانون اقدام کند، مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، کلیه دریافت‌های دولت باید در خزانه‌داری کل متمرکز و همه پرداخت‌ها نیز در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام شود. بنابراین با توجه به اینکه تجویز تهاتر برای اجرای پروژه‌های عمرانی، منجر به عدم تمرکز کلیه دریافت‌های دولت در خزانه‌داری کل می‌شود، حکم مقرر در این تبصره مغایر با اصل مزبور است. به بیان دیگر، حکم تبصره دلالت بر پذیرش تهاتر مستقیم می‌کند؛ یعنی صرفاً در عمل، تمرکز دریافت‌های دولت در خزانه فرض می‌شود، به این معنا که صرفاً از نظر حسابداری (منظور کردن)، وجه در حساب خزانه

منظور می‌شود، نه اینکه با عملیات مالی، وجه پس از واریز به خزانه در سقف مصوب پروژه و به میزان بدهی دولت از خزانه برداشت شود.

- درج عبارت «به نسبت تحقق درآمد اختصاص می‌یابد» در ذیل بند (۱-۲۷)، خلاف موازین بودجه‌ریزی و ناشی از خلط مقام اجرای بودجه با مقام تصویب بودجه است. چون در هنگام تصویب بودجه درآمدها و هزینه‌ها باید با هم تراز باشند. بنابراین از آنجا که اختصاص به نسبت تحقق درآمد از مسائل مربوط به اجرای بودجه و تخصیص بودجه است، عبارت مزبور دارای اشکال است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- از آنجا که در تبصره (۲)، به صراحت بر «رعایت قوانین مربوطه» تأکید شده است، تجویز تهاتر برای اجرای پروژه‌های عمرانی در آن مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی نیست؛ زیرا ذکر این عبارت، مفید این معنا است که تهاتر در اجرای پروژه‌های عمرانی باید مطابق با قوانین از جمله اصل ۵۳ قانون اساسی انجام گیرد؛ یعنی باید کلیه دریافت‌های دولت در این مورد به خزانه واریز شده و پس از آن، تهاتر موضوع این تبصره انجام شود.

- درج عبارت «به نسبت تحقق درآمد اختصاص می‌یابد» در ذیل بند (۱-۲۷)، خلاف موازین بودجه‌ریزی نیست؛ چون ذکر این عبارت از این جهت است که سهم هر یک از مصارف مذکور را به نسبت درآمد محقق شده تعیین کند. به بیان دیگر، بدون درج عبارت مزبور، سهم مصارف مشخص نمی‌شود. به علاوه، تعیین سهم هر مصرف و هزینه‌ای از درآمدها، از ملزومات بودجه‌ریزی است. بنابراین عبارت مذکور فاقد اشکال است و خلاف موازین بودجه‌ریزی نیست.

ج- تصمیم شورا

تبصره (۲)، مغایر با قانون اساسی و موازین شرع شناخته نشد.

تبصره ۱۰- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور مجاز است کسری اعتبارات دستگاه‌های اجرایی برای تأمین هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر پرسنلی قانونی (حقوق و مزایا) را بدون

الزام به رعایت محدودیت‌های جابه‌جایی اعتبارات هزینه‌ای تأمین نماید. معاونت مذکور مکلف است حداکثر تا پایان اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۳ نسبت به ارائه گزارش جابه‌جایی‌های انجام یافته به مجلس شورای اسلامی اقدام نماید.

الف - دیدگاه مغایرت

- از آنجا که به موجب حکم مقرر در صدر تبصره (۱۰)، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور مجاز شده بدون الزام به رعایت محدودیت‌های جابه‌جایی اعتبارات هزینه‌ای، کسری اعتبارات دستگاه‌های اجرایی برای تأمین هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر پرسنلی را تأمین کند، تبصره‌ی مزبور مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، همه‌ی پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام شود؛ در حالی که واگذاری اختیار تأمین کسری اعتبارات دستگاه‌های اجرایی به معاونت مذکور در این تبصره آن هم بدون الزام به رعایت محدودیت‌های جابه‌جایی اعتبارات، موجب نقض اصل ۵۳ قانون اساسی مبنی بر لزوم انجام پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون است، ضمن آنکه ارائه‌ی گزارش جابه‌جایی‌های انجام یافته به مجلس نیز موجب مصوب تلقی شدن این اعتبارات نمی‌شود.

- در این تبصره، تجویز جابه‌جا کردن کلیه‌ی اعتبارات هزینه‌ای که بخش عمده‌ای از بودجه‌ی کشور را تشکیل می‌دهد، و واگذاری اختیار این جابه‌جایی به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، بدون رعایت حدود قانونی حاکم بر تغییر در ارقام بودجه مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، رسیدگی و تصویب بودجه تنها توسط مجلس شورای اسلامی انجام می‌شود. بنابراین اختیار مجدد دولت در جابه‌جایی اعتبارات هزینه‌ای، نوعی تفویض اختیار گسترده جهت اصلاح قانون بودجه به دولت بوده و از این جهت، تبصره‌ی مزبور مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

- با توجه به اینکه تصویب بودجه از جمله اختیارات قانون‌گذاری مجلس است که طبق اصل ۸۵ قانون اساسی قابل واگذاری به غیر نیست، واگذاری اجازه‌ی تغییر بودجه از طریق اختیار جابه‌جایی اعتبارات هزینه‌ای به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت

راهبردی رئیس جمهور، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه تمامی اعتبارات، مصوب مجلس است و در این تبصره، هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر پرسنلی قانونی بر سایر اعتبارات هزینه‌ای اولویت یافته است، تصویب اولویت مزبور به معنای مصوب نبودن هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر پرسنلی قانونی نمی‌باشد؛ لذا این تبصره مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی مبنی بر لزوم انجام پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون نمی‌باشد.

- طبق ذیل اصل ۵۲ قانون اساسی، «هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون» است. حکم این تبصره در مقام تعیین شیوه جابه‌جایی و تغییر در ارقام بودجه مصوب است؛ لذا این تبصره نه تنها مغایر با اصل مزبور نیست، بلکه در جهت اجرای این اصل است. به بیان دیگر، تغییر در ارقام بودجه موضوع ذیل اصل ۵۲، شامل تغییرات کلی در ارقام بودجه نیز می‌شود که در این تبصره مورد حکم قرار گرفته است.

- در این تبصره، تجویز جابه‌جا کردن کلیه اعتبارات هزینه‌ای به صورت مطلق صورت نگرفته است، بلکه طبق این تبصره، یکی از مصادیق اعتبارات هزینه‌ای یعنی هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر پرسنلی قانونی نسبت به دیگر اعتبارات هزینه‌ای، در مقام تراحم، دارای اولویت اعلام شده است که این امر مغایرتی با اصل ۵۲ قانون اساسی ندارد.

- اصل ۸۵ قانون اساسی ناظر بر عدم حق واگذاری اختیار قانون‌گذاری عمومی توسط مجلس به غیر است. بر این اساس، از آنجا که بودجه از جنس قانون‌گذاری عمومی نیست، نمی‌توان در خصوص بودجه به اصل ۸۵ استناد کرد و واگذاری اختیار تعیین (در اینجا جابه‌جایی اعتبارات بودجه) به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور را مغایر با اصل مزبور دانست.

ج- تصمیم شورا

تبصره (۱۰)، مغایر اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.

نظر (مرحله اول) شورای نگهبان^(۱)

- ۱- عبارت قسمت اخیر تبصره (۲)، موضوع الحاق تبصره (۴) به جزء (۲-۳) ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد.
- ۲- تبصره (۱۰)، مغایر اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.

تذکر:

- در تبصره (۲) موضوع الحاق تبصره (۴) به جزء (۲-۳)، واژه «فاینانس» بدون معادل فارسی آن ذکر گردیده که باید اصلاح گردد.

۱. مندرج در نامه‌ی شماره ۹۲/۳۰/۵۲۳۲۴ مورخ ۱۳۹۲/۸/۲۶ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

مرحله دوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۹/۵

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۹/۱۳

تبصره ۲- متن زیر جایگزین تبصره (۴) الحاقی به جزء (۲-۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور می‌شود:

تبصره ۴- از تاریخ ۱۳۹۲/۹/۱ تا پایان سال ۱۳۹۲ سهم صندوق توسعه ملی به بیست درصد (۲۰٪) کاهش می‌یابد. منابع حاصل از مابه‌التفاوت بیست درصد (۲۰٪) تا بیست و شش درصد (۲۶٪) جهت تأمین مالی سهم دولت در تأمین مالی خارجی (فاینانس) طرح‌ها در اختیار دولت قرار می‌گیرد.

الف- دیدگاه مغایرت

- طبق اصل ۵۳ قانون اساسی، کلیه دریافت‌های دولت باید در حساب خزانه‌داری کل کشور متمرکز شده و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام شود. از آنجا که منابع حاصل از مابه‌التفاوت بیست درصد تا بیست و شش درصد مذکور در این تبصره، از جمله دریافت‌های دولت محسوب می‌شود، لازم است طبق اصل مزبور، این منابع به خزانه واریز شود و سپس برای تأمین مالی خارجی طرح‌ها در اختیار دولت قرار گیرد؛ در حالی که در این تبصره اشاره‌ای به لزوم واریز منابع مزبور به خزانه‌ی کل کشور نشده است. بنابراین این تبصره از حیث عدم حکم به واریز منابع حاصل از مابه‌التفاوت بیست درصد تا بیست و شش درصد سهم صندوق توسعه‌ی ملی، به خزانه، مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- از آنجا که منابع حاصل از مابه‌التفاوت بیست درصد تا بیست و شش درصد سهم صندوق توسعه‌ی ملی طبق قانون به خزانه واریز می‌شود، لزومی بر تصریح مجدد این امر در این تبصره وجود نداشته است؛ از این رو، تبصره‌ی مزبور مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی نیست.

- با توجه به حذف تبصره (۴) الحاقی به جزء (۲-۳) و جایگزینی تبصره‌ی جدید به‌جای آن، ایراد قبلی شورا مبنی بر مغایرت این تبصره با سیاست‌های کلی نظام در

امور اقتصادی موضوعاً منتفی شده است.

ج- تصمیم شورا

تبصره مزبور مغایر با قانون اساسی و موازین شرع شناخته نشد.

* * *

متن زیر جایگزین تبصره (۱۰) ماده واحده می‌شود:

تبصره ۱۰- محدودیت مندرج در جزء (۲) بند (ل) ماده (۲۲۴)
قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^(۱) جهت
تأمین هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر پرسنلی قانونی (حقوق و مزایا) در
سال ۱۳۹۲ به سی و پنج درصد (۳۵٪) افزایش می‌یابد.

الف- دیدگاه مغایرت

- طبق جزء (۲) بند (ل) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، اعتبارات هریک از ردیف‌های متفرقه، تملک دارایی‌های مالی و هزینه‌های مندرج در قوانین بودجه سنواتی حداکثر ده درصد از محل کاهش اعتبارات سایر ردیف‌های متفرقه، اعتبار تملک دارایی‌های مالی و هزینه‌ای توسط معاونت در سقف بودجه سنواتی کل کشور قابل افزایش است. بر این اساس، تجویز افزایش این حد (حداکثر ده درصد) به سی و پنج درصد صرفاً جهت تأمین هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر پرسنلی قانونی به معنای واگذاری تصویب بودجه و تغییر در ارقام بودجه توسط مجلس به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور است که این امر مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی

۱. ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵: «ماده ۲۲۴- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن با اصلاحات و الحاقات زیر برای دوره برنامه پنجم تنفیذ می‌شود:

الف-...

ل-

۱- ...

۲- اعتبارات هریک از ردیف‌های متفرقه، تملک دارایی‌های مالی و هزینه‌های مندرج در قوانین بودجه سنواتی حداکثر ده درصد (۱۰٪) از محل کاهش اعتبارات سایر ردیف‌های متفرقه، اعتبار تملک دارایی‌های مالی و هزینه‌ای توسط معاونت در سقف بودجه سنواتی کل کشور قابل افزایش است.»

است؛ زیرا طبق این اصل، رسیدگی و تصویب بودجه تنها توسط مجلس شورای اسلامی انجام می‌شود. بنابراین اختیار مجدد به دولت در جابه‌جایی اعتبارات هزینه‌ای، نوعی تفویض اختیار جهت اصلاح قانون بودجه به دولت بوده و از این جهت، تبصره‌ی مزبور مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

- از آنجا که در این تبصره، صرفاً برای اعتبارات هزینه‌ای، مجوز تغییر سی و پنج درصدی پیش‌بینی شده است، این تبصره مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل همه پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام شود؛ حال آنکه تبصره‌ی مزبور، پرداخت اعتبارات غیرمصوب توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور را اجازه داده است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- در جزء (۲) بند (ل) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، اجازه‌ی تغییر اعتبارات تا ده درصد، در خصوص تمامی اعتبارات بودجه داده شده است، لیکن در این تبصره صرفاً اعتبارات هزینه‌ای مورد حکم قرار گرفته است. بنابراین از آنجا که در قانون برنامه اجازه‌ی تغییر تا ده درصد در خصوص تمامی اعتبارات داده شده و این امر مغایر با قانون اساسی تشخیص داده نشد، اجازه‌ی سی و پنج درصدی تغییر اعتبارات جهت تأمین هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر پرسنلی قانونی در این تبصره نیز اشکالی ندارد.

- این تبصره با اصل ۵۳ قانون اساسی مغایرتی ندارد؛ زیرا بر اساس این تبصره، اعتبارات مصوب در حوزه‌ی هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر پرسنلی قانونی، اجازه‌ی تغییر محدود یافته‌اند و این امر خود به معنای مصوب بودن این اعتبارات است؛ چون اجازه‌ی تغییر اعتبارات مذکور در این تبصره به موجب قانون به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور داده شده است؛ بنابراین تبصره‌ی مزبور با اصل ۵۳ قانون اساسی مغایرتی ندارد.

- این تبصره در مقام حل مشکل تزامن میان هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر پرسنلی قانونی و سایر هزینه‌ها و اعتبارات هریک از ردیف‌های متفرقه، تملک دارایی‌های مالی و هزینه‌های مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور است. طبق این تبصره، هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر پرسنلی قانونی بر اعتبارات ردیف‌های متفرقه، تملک

دارایی‌های مالی و هزینه‌ای اولویت دارد و دولت موظف است در صورت کسری بودجه آن هزینه‌ها را پرداخت کند. در چنین وضعیتی، بودجه‌ی مصوب در حدود منابع وصولی تخصیص می‌یابد و نمی‌توان به استناد لزوم ثابت بودن برنامه و بودجه دستگاه‌ها اجازه تخصیص کمتر از ۱۰۰٪ را از دولت سلب کرد. به دلیل بروز وضعیت خاص، دولت متمم بودجه آورده و می‌خواهد تکلیف خود را در صورت بروز کسری بودجه بر اساس قانون مصوب مشخص کند. بنابراین حکم مقرر در تبصره‌ی مزبور مبنی بر تجویز تغییر اعتبارات صرفاً جهت تأمین هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر پرسنلی قانونی فاقد اشکال است.

ج- تصمیم شورا

تبصره (۱۰)، مغایر با قانون اساسی و موازین شرع شناخته نشد.

نظر (نهایی) شورای نگهبان^(۱)

مصوبه مجلس در خصوص لایحه اصلاح بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. مندرج در نامه‌ی شماره ۹۲/۳۰/۵۲۴۶۹ مورخ ۱۳/۹/۱۳۹۲ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

امام خمینی (ره):

وازشورای محترم نگهبان می خواهم و توصیه می کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را ایا فو تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطرو و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلو گیری نمایند.

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشگده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir