

## قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق

### کمتر توسعه یافته

مصوب ۱۳۹۳/۷/۳۰

#### درباره‌ی قانون

طرح «استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته» در ابتدا با عنوان «طرح اصلاح ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و افزایش سهم توسعه مناطق کمتر توسعه یافته از دو درصد (۲٪) به چهار درصد (۴٪) منابع عمومی دولت» توسط تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی با قید دو فوریت تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح، ضرورت ارائه‌ی این طرح و فوریت آن چنین بیان شده است: توسعه مناطق کمتر توسعه یافته کشور برای توسعه متوازن کشور و جلوگیری از تمرکز جمعیت در کلان‌شهرها و ایجاد مشکلات فراوان و شغل‌های کاذب و از بین رفتن کشاورزی و تولید بسیار ضروری است. امروز متأسفانه مناطق برخوردار هر روز غنی‌تر می‌شوند و مناطق کمتر توسعه یافته هر روز ضعیف‌تر. نعمت وجود ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران کمک مؤثری برای توسعه مناطق محروم است، اما میزان عقب‌ماندگی و آسیب‌های وارده به مناطق کمتر توسعه یافته به حدی است که با دو درصد (۲٪) منابع عمومی دولت هدف ماده (۱۸۰) تاکنون محقق نشده و محقق هم نخواهد شد. لذا بر آن شدید پیشنهاد افزایش دو درصد (۲٪) به چهار درصد (۴٪) برای یک‌سال باقی‌مانده از قانون برنامه پنجم را به مجلس محترم ارائه بدهیم. امید است نمایندگان محترم با تصویب این پیشنهاد کمک مؤثری به توسعه‌ی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته بنمایند. لذا این طرح با قید دو فوریت تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌گردد.

دو فوریت این طرح در جلسه‌ی ۱۳۹۳/۷/۲۷ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و برای رسیدگی به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به عنوان کمیسیون اصلی ارسال شد که این کمیسیون، مفاد این طرح را در همان روز با اصلاحاتی به تصویب رساند و گزارش خود را به مجلس ارائه کرد. این طرح در تاریخ ۱۳۹۳/۷/۳۰ در صحن علنی مجلس مطرح شد و با اصلاحاتی به تصویب نمایندگان رسید و برای طی روند قانونی مذکور در اصل (۹۴) قانون اساسی، طی نامه‌ی شماره ۵۱۷/۵۱۵۹۳ مورخ ۱۳۹۳/۸/۳ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان پس از بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۳/۷/۳۰، مفاد آن را فاقد مغایرت با قانون اساسی و

موازین شرع دانست و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۲۳۵۴ مورخ ۱۳۹۳/۸/۴ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

\*\*\*\*\*

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۷/۳۰

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۷/۳۰

ماده واحده- در راستای تحقق اصل چهل و هشتم (۴۸) قانون اساسی و سیاست‌های کلی و جهت حصول به اهداف چشم‌انداز و به‌منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت، دولت مکلف است در توزیع منابع عمومی و یارانه سود تسهیلات به نحوی عمل نماید که فاصله شاخص برخورداری شهرستان‌های کمتر از سطح متوسط کشور در شاخص‌های زیر، سالانه حداقل ده درصد (۱۰٪) به سطح متوسط کشوری نزدیک شود. بدین منظور دولت مکلف است سه درصد (۳٪) از اعتبارات بودجه عمومی دولت را در قالب ردیف مشخص تحت همین عنوان تعیین کند و طی جدولی که در آن سهم هر استان بر اساس شاخص‌های نرخ بیکاری، آب شرب شهری و روستایی، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، بهسازی روستاها، راه و زیرساخت‌های جاده‌ای، سرانه‌های عمران شهری و درآمد شهرداری‌ها مشخص می‌گردد، در قانون بودجه درج نماید. سهم هر شهرستان برای بهبود شاخص‌های مذکور همراه با دستورالعمل توزیع پروژه‌ها و طرح‌های موارد فوق، همزمان با ابلاغ اعتبارات استانی توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور به استان ابلاغ می‌شود تا با تصویب کمیته برنامه‌ریزی شهرستان به طرح‌ها و پروژه‌های موضوع شاخص‌های فوق اختصاص یابد.

### دیدگاه مغایرت

**الف)** حکم مقرر در این مصوبه مبنی بر تکلیف دولت به تعیین سه درصد (۳٪) از اعتبارات بودجه‌ی عمومی دولت در قالب ردیف مشخص برای اهداف مقرر در این مصوبه، متضمن ماهیت بودجه‌ای و موجب تغییر در ارقام بودجه است؛ زیرا بر اساس این مصوبه، سهم دو درصد (۲٪) از اعتبارات بودجه‌ی عمومی دولت موضوع ماده (۱۸۰) قانون برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵<sup>(۱)</sup> به سه درصد (۳٪) افزایش یافته است. از این‌رو، با توجه به اینکه طبق

۱. ماده (۱۸۰) قانون برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی پنجم توسعه‌ی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵:

اصل (۵۲) قانون اساسی، تهیه بودجه بر عهده دولت است نه مجلس، اقدام به تغییر در ارقام بودجه توسط نمایندگان مجلس، مغایر با اصل (۵۲) قانون اساسی است. در واقع، اگر مجلس مجاز باشد با وضع هر قانون، محل مصرف بخشی از منابع عمومی کشور را تعیین کند، صلاحیت دولت در تهیه بودجهی کل کشور، سالبه به انتفای موضوع خواهد شد.

ب) حکم مقرر در این مصوبه مبنی بر تکلیف دولت به تعیین سه درصد (۳٪) از اعتبارات بودجهی عمومی دولت در قالب ردیف مشخص باعث کاهش بودجهی سایر ردیفهای مصوب از جمله طرحهای زیرسازی که انجام آن فوریت دارد می‌شود. لذا این مصوبه از حیث کاهش درآمد دولت در سایر ردیفها با منطق برنامه‌ریزی برای تخصیص بودجه توسط دولت مغایرت دارد.

### دیدگاه عدم مغایرت

الف) این مصوبه، مغایرتی با اصل (۵۲) قانون اساسی در خصوص صلاحیت دولت در تهیه بودجهی سالانهی کل کشور ندارد؛ زیرا این مصوبه اساساً در مقام بیان نحوه و ترتیب بودجه‌ریزی کل کشور برای دولت است. توضیح اینکه در حال حاضر بر اساس ماده (۱۸۰) قانون برنامه‌ی پنج ساله‌ی پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵، باید معادل دو درصد (۲٪) از اعتبارات بودجهی عمومی دولت در قالب ردیفهای مشخص برای مصارف معین در بودجهی سنواتی در اختیار معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور قرار گیرد تا در راستای تحقق اصل چهل و هشتم (۴۸) قانون اساسی، سیاست‌های کلی و جهت حصول به اهداف چشم‌انداز و به منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته، توزیع و هزینه شود. این مصوبه، سهم دو درصد (۲٪) از اعتبارات بودجهی عمومی دولت را به سهمی سه درصدی (۳٪) از اعتبارات بودجهی عمومی دولت تبدیل می‌کند که این حکم، ماهیت سیاست‌گذاری و تقنین برای بودجه‌ریزی دارد. به عبارت دیگر، این مصوبه ناظر به جابه‌جایی و تغییر در ارقام بودجه نیست، بلکه صرفاً در مورد تهیه بودجهی کل کشور، سیاست

→

«ماده ۱۸۰- در راستای تحقق اصل چهل و هشتم (۴۸) قانون اساسی، سیاست‌های کلی و جهت حصول به اهداف چشم‌انداز و به منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت، دولت مکلف است در توزیع منابع عمومی و یارانه سود تسهیلات به نحوی عمل نماید که فاصله شاخص برخورداری شهرستان‌های با کمتر از سطح متوسط کشور در پایان برنامه چهارم در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیربنایی و امنیتی در هر سال برنامه حداقل ده درصد (۱۰٪) به سطح یادشده نزدیک شود.

معادل دو درصد (۲٪) از اعتبارات بودجه عمومی دولت در قالب ردیف‌های مشخص برای مصارف معین در بودجه سنواتی در اختیار معاونت قرار می‌گیرد تا در راستای تحقق اهداف فوق توزیع و هزینه شود.»

گذاری و قاعده‌گذاری با رویکرد عدالت‌محور کرده است. در نتیجه، این مصوبه نه تنها مغایر با اصل (۵۲) قانون اساسی نیست، بلکه در راستای اجرای اصل (۴۸) قانون اساسی نیز است. (ب) از آنجا که این مصوبه در مقام سیاست‌گذاری و قاعده‌گذاری در مورد تهیه بودجه‌ی کل کشور است، نمی‌توان حکم مقرر در این مصوبه مبنی بر تکلیف دولت به تعیین سه درصد (۳٪) از اعتبارات بودجه‌ی عمومی دولت در قالب ردیف مشخص را به معنای کاهش درآمد دولت در سایر ردیف‌ها تلقی کرد. به عبارت دیگر، این مصوبه در مقام بیان سیاست حاکم بر بودجه‌ریزی برای سال‌های آتی و اصلاح قانون برنامه است. ضمن آنکه این مصوبه، برخی از پرداخت‌های قانونی به موجب قوانین بودجه‌ی سال‌های آتی را تعیین کرده است و منجر به حذف برخی از ارقام بودجه سال جاری یا کاهش درآمد دولت در سایر ردیف‌ها نمی‌شود. به علاوه، هنوز اعتبارات مصوب بودجه‌ی سال‌های بعد تعیین نشده است تا بتوان ادعا کرد که این مصوبه، منجر به کاهش برخی از اعتبارات بودجه‌ی عمومی دولت می‌شود.

### نظر شورای نگهبان

ماده واحده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

### نظر نهایی شورای نگهبان

مصوبه‌ی مجلس در خصوص طرح دوفوریتی استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.