

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

طرح الزام دولت به اجرای جزء (ب) بند (۲) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور

مطرح شده در جلسه ۱۳۹۰/۱۲/۳ شورای نگهبان

استخراج، تنقیح و تدوین: محمد امینی زاده

بازبینی: کاظم کوهی اصفهانی

## طرح الزام دولت به اجرای جزء (ب) بند (۲) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور

### ۱- مقدمه

طرح «الزام دولت به اجرای جزء (ب) بند (۲) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور» را عده‌ای از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به دلیل عدم اختصاص بخشی از اعتبارات مصوب در بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و بروز مشکلات عدیده در حوزه سلامت مردم به مجلس تقدیم کردند. در مقدمه توجیهی این طرح، ضرورت ارائه این طرح به صورت زیر تبیین شده است: عدم اختصاص اعتبارات ناشی از اجرای جزء (ب) بند (۲) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور مبنی بر اختصاص سه میلیارد دلار به بخش سلامت، از محل افزایش درآمد حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی مازاد بر مبالغ مندرج در بند (۱) این قانون که باید قبل از واریز به حساب ذخیره ارزی، معادل ریالی آن پس از واریز به خزانه به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در اجرای اهداف بند (ب) ماده (۳۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ اختصاص می‌یافت، مشکلات عدیده‌ای را در امر سلامت آحاد جامعه فراهم نموده است. طبق تبصره (۱) ذیل بند (۲) قانون بودجه ۱۳۹۰ کل کشور دولت موظف است مازاد درآمد حاصل از این بند را به نسبت، پس از ماه چهارم، هر ماهه یک‌دوازدهم پرداخت نماید که متأسفانه این امر محقق نشد. بر این اساس، این طرح برای طی مراحل قانونی تقدیم می‌گردد.

مفاد این طرح، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۸ مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی به تصویب رسید و برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان پس از بحث و بررسی مصوبه مزبور در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۳ خود، نظر خود مبنی بر عدم مغایرت مفاد این مصوبه با موازین شرع و قانون اساسی را طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۵۸۸۷ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۳ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

## ۲- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون طرح الزام دولت به اجرای جزء (ب) بند (۲) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۸ مجلس شورای اسلامی

### ۲-۱- ماده واحده

«ماده واحده- برای اجرای جزء (ب) بند (۲) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور؛

۱- وزارت نفت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر اساس تکالیف مندرج در قانون بودجه ۱۳۹۰ کل کشور، کلیه مبالغ حاصل از فروش نفت و میعانات گازی مازاد بر مبالغ مندرج در بند (۱) آن قانون را تا هجدهم اسفندماه سال جاری به حساب خزانه واریز و تسویه حساب نمایند. مبالغ برداشت شده از سوی بانک مرکزی به عنوان مطالبات پرداخت‌های قبلی، اعم از برداشت بابت پرداخت به حساب ذخیره ارزی و مطالبات سال ۱۳۸۹ فاقد مجوز قانونی است و باید در مهلت مقرر تسویه گردد.

۲- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور موظف است تا بیست و سوم اسفندماه سال جاری در مورد تخصیص کل درآمد حاصل از منابع تعیین شده در بند (۲) قانون بودجه کل کشور، با اولویت اجزاء (الف) و (ب) اقدام نماید. چنانچه تخصیص موضوع این ماده تا مهلت مقرر ابلاغ نگردد، خزانه‌داری کل کشور رأساً در مورد ابلاغ تخصیص به دستگاه‌های مربوط اقدام می‌کند.

۳- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور مکلف است در مورد باقیمانده درآمد موضوع بند (۲) به میزان وصولی تا پایان اسفندماه سال جاری، به نحوی اقدام کند که بودجه مورد نظر تا دهم فروردین‌ماه سال ۱۳۹۱ در اختیار دستگاه‌های ذی‌ربط قرار گیرد.»

### ۲-۱-۱- نظرات استدلالی

### ۲-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

۱. بند (۲) ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۰ کل کشور: «۲- از محل افزایش درآمد حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی مازاد بر مبالغ مندرج در بند (۱) این قانون، قبل از واریز به حساب ذخیره ارزی معادل ریالی مبالغ زیر پس از واریز به خزانه اختصاص می‌یابد:

الف- سه میلیارد (۳/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار فقط برای تقویت بنیه دفاعی

ب- سه میلیارد (۳/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار به بخش سلامت (به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در اجرای اهداف بند «ب» ماده «۳۴» قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه)

...

تبصره ۱- مازاد درآمد حاصله از این بند به نسبت، پس از ماه چهارم، همراه به صورت یک دوازدهم ( $\frac{1}{12}$ ) پرداخت می‌شود.

تبصره ۲- اعتبار منظور شده در جزء (الف) نسبت به اجزاء این بند الویت دارد و دولت موظف است همانند بودجه عمومی از ماه چهارم اعتبار این جزء را هر ماهه حداقل به میزان یک دوازدهم ( $\frac{1}{12}$ ) علاوه بر سهم اعتبار چهار ماه اول آن واگذار نماید.»

**الف)** بر اساس اصل ۱۲۶ قانون اساسی، رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آن‌ها را به عهده دیگری بگذارد. رئیس جمهور به موجب همین تجویز قانون‌گذار اساسی، مسئولیت این امور را به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی خود واگذار نموده است. بر این اساس، مسئولیت تخصیص درآمدهای دولت که یکی از امور برنامه و بودجه است بر عهده این معاونت است. با این وجود، در بند (۲) مصوبه کنونی مجلس، این اختیار از معاونت رئیس جمهور گرفته شده و به خزانه‌داری کل واگذار گردیده است؛ چه آنکه در این بند، پس از آنکه معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور را موظف کرده است که تا ۲۳ اسفندماه سال جاری در مورد تخصیص کل درآمد حاصل از منابع تعیین شده در بند (۲) قانون بودجه ۱۳۹۰ کل کشور، با اولویت اجزاء (الف) و (ب) اقدام نماید، مقرر کرده که «چنانچه تخصیص موضوع این ماده تا مهلت مقرر ابلاغ نگردد، خزانه‌داری کل کشور رأساً در مورد ابلاغ تخصیص به دستگاه‌های مربوط اقدام می‌کند.» در واقع، این حکم ضمانت اجرای عدم ابلاغ تخصیص بودجه موضوع این ماده به دستگاه‌های مربوط توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور را سلب این اختیار از این معاونت و واگذاری آن به خزانه‌داری کل کشور قرار داده است که چنین حکمی مغایر با اصل ۱۲۶ قانون اساسی است؛ زیرا اولاً واگذاری این صلاحیت از سوی مجلس به خزانه‌داری کل کشور مستلزم سلب مسئولیت از رئیس جمهور در امور برنامه و بودجه مقرر در اصل ۱۲۶ تخصیص بودجه است؛ ثانیاً آنچه به موجب قانون اساسی بر عهده خزانه‌داری کل است، صرفاً تمرکز کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌ها و سپس پرداخت آنها به دستگاه‌ها پس از وصول دستور ابلاغ تخصیص بودجه از سوی رئیس جمهور (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور) به میزان مقرر در دستور ابلاغ است، نه تخصیص بودجه؛ به عبارت دیگر تشخیص میزان تخصیص بودجه به دستگاه‌ها بر اساس اصل ۱۲۶ بر عهده رئیس جمهور است که متناسب با تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه باید قبل از تخصیص بودجه به دستگاه‌ها سنجیده شود و سپس از طریق خزانه‌داری به هر دستگاه ارائه شود.

**ب)** در پاسخ به این استدلال که تخصیص بودجه را مجلس شورای اسلامی انجام داده و رئیس جمهور و خزانه‌داری کل (در صورت عدم ابلاغ رئیس جمهور) بر اساس تخصیص صورت گرفته به وسیله مجلس شورای اسلامی، صرفاً تخصیص بودجه را ابلاغ می‌کنند، باید گفت تخصیص بودجه، متفاوت از تصویب بودجه است و رئیس جمهور بر اساس بودجه مصوب مجلس شورای اسلامی، تخصیص بودجه می‌دهد؛ زیرا از آنجا که ممکن است همه درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه مصوب مجلس محقق نشوند، باید میان هزینه‌های تصویب شده و درآمدهای محقق شده مدیریت نمود و درآمدهای موجود به هزینه‌های مصوب تخصیص داده شود که این وظیفه بر اساس قانون اساسی بر عهده رئیس جمهور نهاده شده است و واگذاری این وظیفه به هر نهاد دیگری غیر از رئیس جمهور مغایر با اصل ۱۲۶ قانون اساسی است.

**ج)** بر اساس اصول قانون اساسی تخصیص بودجه کار مجلس است و اجرای این تخصیص، بر عهده رئیس جمهور است. بدین لحاظ مجلس نمی‌تواند با قانون‌گذاری خویش صلاحیت اجرا را از رئیس جمهور گرفته و

به نهاد دیگری واگذار کند. حکم مقرر در بند (۲) این مصوبه مجلس، در حقیقت اجرای تخصیص بودجه که همان ابلاغ تخصیص بودجه به دستگاه‌ها است و بر اساس اصل ۱۲۶ بر عهده رئیس جمهور است را از وی گرفته و به خزانه‌داری کل کشور واگذار کرده است. از همین رو، با اصول قانون اساسی در تضاد است.

#### ۲-۱-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

**الف)** در بند (۲) این مصوبه به این موضوع اشاره شده که معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور موظف است تا ۲۳ اسفندماه سال جاری اقدام به تخصیص کل درآمد حاصل از منابع تعیین شده در بند (۲) قانون بودجه کل کشور، با اولویت اجزاء (الف) و (ب) اقدام نماید و چنانچه تا مهلت مقرر ابلاغ نکند خزانه‌داری کل کشور رأساً در مورد ابلاغ تخصیص اقدام کند. این حکم بدین معناست که در صورت عدم ابلاغ تخصیص موضوع این ماده به دستگاه‌های مربوط توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، خزانه‌داری کل کشور تخصیص امر شده به وسیله قانون را به دستگاه‌های مربوط ابلاغ می‌نماید، نه اینکه خزانه‌داری کل کشور به تشخیص خود تخصیصی را انجام دهد. بر این اساس، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و خزانه‌داری کل (در صورت عدم ابلاغ معاونت رئیس جمهور)، هر دو بر اساس تخصیص قانونی صورت گرفته به وسیله مجلس شورای اسلامی انجام وظیفه کرده و تخصیص بودجه را ابلاغ می‌کنند، نه اینکه خود بودجه را تخصیص دهند. بدین لحاظ، بند (۲) این مصوبه مغایرتی با اصل ۱۲۶ قانون اساسی ندارد.

**ب)** حکم مقرر در بند (۲) قانون بودجه کل کشور، از مواردی است که قانون‌گذار با تصریح در مصوبه قانونی خویش، می‌خواهد کل بودجه مورد نظر را بی‌کم و کاست و به طور کامل تخصیص دهد. به عبارت دیگر، مجلس در این موارد، بودجه را تخصیص یافته تلقی می‌کند. در این موارد، تخصیص بودجه در خود قانون آمده و رئیس جمهور و معاون مربوطه، اختیاری در خصوص میزان تخصیص ندارند و صرفاً ابلاغ بودجه بر عهده آنها است. بر همین اساس، در این مصوبه بیان شده که این ابلاغ در صورت عدم انجام از سوی معاونت، از سوی خزانه‌داری کل کشور انجام شود؛ یعنی اگر معاونت رئیس جمهور، قانون مصوب مجلس را اجرا نکند، خزانه‌داری کل کشور اجرا کند.

#### ۲-۱-۲- نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان، ماده واحده مزبور را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد.

**نظر نهایی شورای نگهبان:** مصوبه مجلس در خصوص طرح الزام دولت به اجرای جزء (ب) بند (۲) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.