

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

طرح حمایت از سرمایه‌گذاری‌های  
عمرانی و تولید ملی و اصلاح قانون بودجه  
سال ۱۳۹۱ کل کشور

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۵۳

تاریخ: ۱۳۹۲/۸/۸



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

## شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان  
طرح حمایت از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و تولید ملی و  
اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور

تدوین:

محمدحسن باقری خوزانی

ناظر علمی:

سلمان عمرانی

گروه تدوین

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۵۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۸/۸

مرکز تحقیقات شورای نگهبان



## طرح حمایت از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و تولید ملی و اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور

### فهرست مطالب

مقدمه .....	۲
طرح حمایت از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و تولید ملی و اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور .....	۳
مرحله اول .....	۳
نظر (نهایی) شورای نگهبان .....	۷

## 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 مرکز تحقیقات، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این مرکز، 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.

## طرح حمایت از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و تولید ملی و اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور

### مرحله اول

مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۷/۳۰

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۸/۳

ماده واحده- قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور به شرح زیر  
اصلاح می‌شود:

الف- متن زیر به جزء (۲-۳) الحاق می‌شود:

«تمامی منابع حاصل از فروش ارز ناشی از صادرات نفت خام و میعانات گازی سهم دولت، بخشی از منابع عمومی دولت محسوب می‌شود و دولت حق هزینه کردن از این منبع را برای موارد خاص مانند پرداخت یارانه نقدی به استثنای جزء (۲-۴۴)<sup>۲</sup> قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ندارد. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است منابع مزبور را روزانه به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نماید. عدم اجرای این حکم به منزله تصرف غیرقانونی در اموال عمومی و مستوجب

---

۱. بند (۳-۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور: «۲-۳- وزارت نفت از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ذی ربط مکلف است کلیه دریافت‌های حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی اعم از صادرات سال جاری و سال‌های قبل را به هر صورت، پس از کسر بازپرداخت‌های بیع متقابل به عنوان علی‌الحساب پرداخت‌های موضوع این بند و بند متناظر سال قبل بلافاصله از طریق حساب‌های مورد نظر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به حساب‌های مربوط در خزانه‌داری کل کشور واریز نماید ...»

۲. بند (۴۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور: «۴۴- درآمد حاصل از اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۱ تا مبلغ ششصد و شصت هزار میلیارد (۶۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال شامل موارد ذیل است: ...»

۲-۴۴- تا مبلغ یکصد هزار میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال یارانه‌های نان، برق و سایر کالاها و خدمات مندرج در این قانون»

## تعقیب قضایی است.»

**الف- دیدگاه مغایرت**

- این بند، اختیار دولت در هزینه کردن منابع حاصل از فروش ارز ناشی از صادرات نفت خام و میعانات گازی سهم دولت را محدود کرده است که منجر به خدشه‌دار شدن برنامه‌های دولت برای حمایت از بخش تولید می‌شود. این در حالی است که دولت در شش ماهه نخست بر اساس قانون بودجه، اقدام به پرداخت مواردی به بخش تولید کرده است. بر این اساس این اصلاحیه مجلس، تغییر در بودجه از سوی نمایندگان مجلس محسوب می‌شود که مخالف نظریه تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل ۵۲ قانون اساسی است؛ زیرا مطابق این نظریه تفسیری از قانون اساسی، شورای نگهبان اعلام کرده است که بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط به آن، جز در مورد تغییر در ارقام بودجه، مستلزم ارائه لایحه توسط دولت است.<sup>۱</sup> بر این اساس با توجه به ارائه این مصوبه در قالب طرح از سوی نمایندگان مجلس، بند (الف) این ماده واحده، مغایر اصل ۵۲ است. همچنین لحاظ کردن ضمانت اجرای کیفری در این بند نیز به نوعی تغییر در غیر ارقام بودجه است که از این لحاظ نیز این بند مغایر اصل مزبور است.

**ب- دیدگاه عدم مغایرت**

- تغییر در بودجه بدین معناست که منبع درآمد یا محل مصرف آن تغییر کند و یا درآمد و هزینه کم و زیاد شود. در این بند، تغییر در هیچ‌یک از موارد مزبور صورت نپذیرفته و تنها تصریح شده است که درآمد دولت باید در حساب‌های خزانه‌داری کل کشور متمرکز شود؛ امری که طبق اصل (۵۳) قانون اساسی<sup>۲</sup>، باید محقق شود. همچنین در این بند، اختیار دولت برای حمایت از بخش‌های تولیدی سلب نشده است، بلکه صرفاً از هزینه کردن آن برای موارد خاص مانند پرداخت یارانه نقدی به استثنای جزء (۲-۴۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۱، جلوگیری شده است. هزینه‌های مربوط به یارانه‌ها باید از محل درآمدهای ناشی از قانون هدفمندکردن یارانه‌ها پرداخت شود. بر این

۱. نظریه تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ شورای نگهبان.

۲. «اصل ۵۳- کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود ...».

اساس این ماده خلاف نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل ۵۲ نیست و مغایر با اصل مذکور نیز نمی‌باشد.

### ج- دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

### د- تصمیم شورا

- بند (الف) مصوبه، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

\*\*\*

پ- جزء (۴-۵) به شرح زیر اصلاح می‌گردد:  
 ۴-۵- هجده درصد (۱۸٪) از منابع به سرمایه‌گذاران بخش غیردولتی برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین مشترک به ویژه پارس جنوبی با تضمین وزارت نفت بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و تولیدی، تخصیص می‌یابد.

### الف- دیدگاه مغایرت

- از آنجا که بند (۴-۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مقرر می‌دارد: "هجده درصد (۱۸٪) از منابع سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین مشترک با تضمین وزارت نفت بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و تولیدی تخصیص می‌یابد" و بند (پ) مصوبه مزبور، «بخش خصوصی یا تعاونی» را به «بخش غیردولتی» تغییر داده است، این تغییر باید به صورت لایحه توسط دولت ارائه شود تا مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی و نظریه تفسیری شورای نگهبان از این اصل نشود. بر این اساس، با توجه به اینکه این مصوبه به صورت طرح از سوی نمایندگان به مجلس ارائه شده است، این بند نیز مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

### ب- دیدگاه عدم مغایرت

۱. بند (۴-۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور: «۴-۵- هجده درصد (۱۸٪) از منابع به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین مشترک با تضمین وزارت نفت بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و تولیدی تخصیص می‌یابد.»

- اصلاح «بخش خصوصی یا تعاونی» به «بخش غیردولتی»، به منزله تغییر در قانون بودجه نیست که مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی باشد. تغییر در بودجه بدین معناست که منبع درآمد یا محل مصرف آن تغییر کند و یا درآمد و هزینه کم و زیاد شود. در این بند، صرفاً گستره سرمایه‌گذاران توسعه یافته است که بر اساس آن، حیطه اختیار دولت در این خصوص افزایش می‌یابد. از این رو، این بند مغایر با اصل ۵۲ نیست.

### ج- دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

### د- تصمیم شورا

- بند (پ) مصوبه، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.



ت- متن زیر به عنوان تبصره (۲) به جزء (۳-۲۴) الحاق

می‌شود:

تبصره ۲- در اجرای جزء (۳-۲۴) وجوه ناشی از مطالبات فروش سهام، سهم الشرکه، اموال، دارایی‌ها و حقوق مالی و نیروگاه‌های متعلق به دولت و مؤسسات و شرکت‌های دولتی تابعه و وابسته مربوط به سنوات گذشته، الزاماً باید به طور مستقیم به حساب خزانه واریز شده و قابل تسویه و تهاتر نمی‌باشد.

### الف- دیدگاه مغایرت

- در این بند صرفاً به فروش سهام، سهم الشرکه و ... اشاره شده است که باید به حساب خزانه واریز شود و حق تسویه و تهاتر را که دولت بر اساس جزء (۳-۲۴)

۱. بند (۳-۲۴)- قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور: «۳-۲۴- به دولت و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی، اجازه داده می‌شود با رعایت قوانین و مقررات مربوطه در سقف سیصد و سی و پنج هزار میلیارد (۳۳۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با فروش سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی‌ها و حقوق مالی و نیروگاه‌های متعلق به دولت و مؤسسات و شرکت‌های دولتی تابعه و وابسته، منابع حاصله را به حساب خاصی نزد خزانه واریز نماید. همچنین دولت و دستگاه‌های یاد شده با رعایت قوانین و مقررات مربوطه می‌توانند علاوه بر فروش، نسبت به واگذاری موارد مذکور در سقف یاد شده نیز به شرح زیر اقدام نمایند: ...»



قانون بودجه دارا بوده است، سلب کرده است. بر این اساس، این بند، بودجه را تغییر داده است و بر اساس نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل ۵۲ قانون اساسی، مغایر با این اصل است.

### ب- دیدگاه عدم مغایرت

- طبق اصل ۵۳ قانون اساسی، کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود. این بند نیز بر اساس اصل مزبور و برای جلوگیری از تخلفات مربوطه، واریز وجوه مذکور را به حساب خزانه لازم می‌داند. همچنین کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت باید به گونه‌ای انجام شود که گردش مالی دولت کاملاً مشخص و معین باشد تا دیوان محاسبات بتواند بر آن نظارت داشته باشد. بنابراین ممنوعیت تهاتر در این ماده صرفاً برای نظارت بهتر و جلوگیری از تخلفات بوده و دولت می‌تواند پس از واریز وجوه به خزانه، برای پرداخت دیون خود، اقدام به برداشت این وجوه کند. لذا این ماده تغییری در بودجه ایجاد نکرده و خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی نیست.

- در صدر ماده به وجوه اشاره شده است که تهاتر آن را جایز نمی‌داند. بنابراین این ماده تهاتر اموال را مدنظر ندارد و در این خصوص، ماده سابق اصلاح نشده است، بلکه صرفاً برای جلوگیری از تخلف و مطابق اصل ۵۳ قانون اساسی، لزوم واریز وجوه به خزانه مورد اشاره قرار گرفته است. بر این اساس، این بند، قانون بودجه را اصلاح نکرده و مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

### ج- دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

### د- تصمیم شورا

- بند (ت) مصوبه، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

## نظر (نهایی) شورای نگهبان<sup>۱</sup>

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

۱. مندرج در نامه شماره ۴۸۴۶۴/۳۰/۹۱ مورخ ۱۳۹۱/۸/۷ 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 با افتخار تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

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