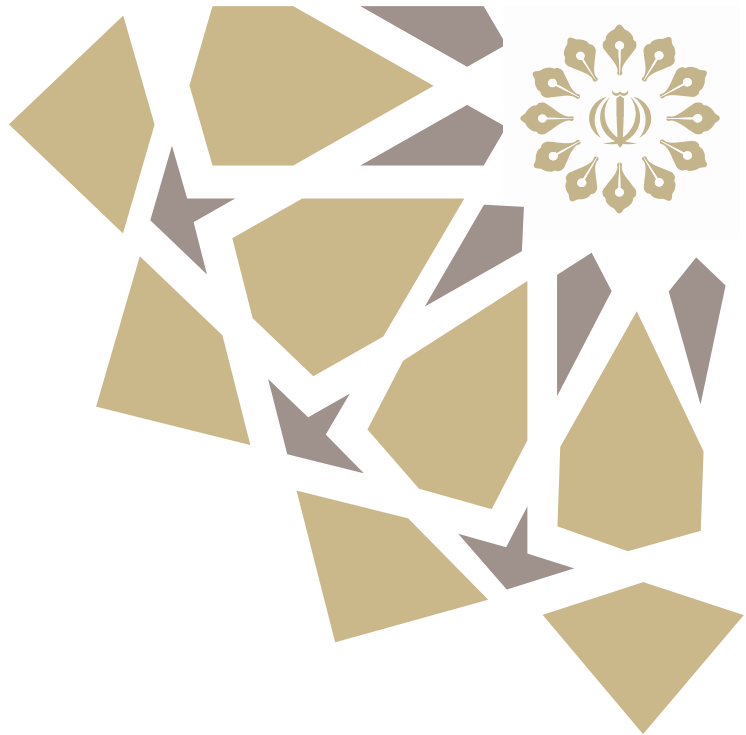


پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون
محاسبات عمومی کشور

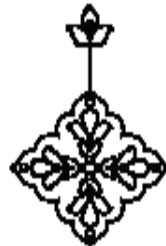
پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون
محاسبات عمومی کشور



تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۰۴/۰۵

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۵۱۰

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۱/۰۴/۰۸



پرونده شورای نگهبان

طرح اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور

درباره‌ی مصوبه

طرح دوفوریتی «اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور» که در ابتدا طرح «اصلاح تغییر تاریخ سال مالی ۱۴۰۱» نام داشت، با امضای (۲۸) نفر از نمایندگان مجلس در تاریخ ۱۴۰۱/۲/۳۱ به عنوان طرح دوفوریتی اعلام وصول و جهت طی مراحل قانونی به هیئت رئیسه‌ی مجلس تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح آمده است: «۱- با توجه به تغییر در مدیریت دستگاه‌های اجرایی، تغییرات عمده در سیاست‌های اقتصادی دولت، همچنین اصلاح نحوه هزینه‌کرد بودجه‌های مصوب دستگاه‌ها و استفاده بهینه از منابع در اختیار، ایجاد نظم مالی، جلوگیری از هزینه‌های غیرضرور و رعایت اولویت‌بندی در صرف منابع، نیاز به فرصت بیشتر برای دستگاه‌ها می‌باشد. ۲- با توجه به اینکه صرف منابع حاصل از بودجه سال ۱۴۰۰ تا پایان تیر ماه ۱۴۰۱ مهلت دارد (سال مالی) جهت تعادل‌بخشی به صرف منابع مالی دو ماه یعنی تا پایان شهریور ماه ۱۴۰۱ به دستگاه‌ها فرصت داده می‌شود؛ لذا این طرح تقدیم می‌شود.»

این طرح جهت بررسی کارشناسی به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارجاع شد. این کمیسیون پس از بحث و تبادل نظر، در تاریخ ۱۴۰۱/۳/۲۹ با اصلاحاتی در عنوان و متن طرح، آن را به تصویب رساند و گزارش خود را تقدیم صحن علنی مجلس کرد.

در نهایت این طرح دوفوریتی در تاریخ ۱۴۰۱/۴/۵ با اصلاحاتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و طی نامه‌ی شماره ۷۸۷/۳۰۳۴۸ مورخ ۱۴۰۱/۴/۷ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۱/۴/۸، مفاد آن را واجد ابهام تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۱۴۸۶ مورخ ۱۴۰۱/۴/۸ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور»

ماده واحده -

مهلت جذب اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی قوانین بودجه سنواتی کل کشور اعم از وجوه نقد و اوراق بهادار (اسناد خزانه، اوراق مشارکت و سایر اسناد مالی اسلامی) تا پایان شهریور سال بعد می‌باشد، مانده وجوه مصرف نشده اعتبارات فوق‌الذکر تا دهم مهر ماه سال بعد به خزانه‌داری کل کشور واریز و مهلت ارسال صورت حساب دریافت و پرداخت نیز تا پایان مهر ماه سال بعد تعیین می‌گردد. تبصره - این قانون در مورد بودجه سال ۱۴۰۰ نیز جاری است.

▪ دیدگاه ابهام

الف) مجلس شورای اسلامی مصوبه‌ی حاضر را «طرح اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور» نام‌گذاری کرده است. این در حالی است که مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات مصوب ۱۳۶۶/۶/۱، در تاریخ ۱۳۷۹/۱۲/۱۵ و به موجب «قانون اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور»^۱ اصلاح شده است. در نتیجه روشن نیست مقصود قانون‌گذار از تصویب این مصوبه، نسخ «قانون اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور» و جایگزینی متن ماده واحده‌ی فوق به جای متن آن است، یا همچنان مفاد «قانون اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور» در مواردی که مغایر با احکام

۱. قانون اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۱۵ مجلس شورای اسلامی: «ماده واحده - مهلت‌های مذکور در مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ برای تعهد و پرداخت هزینه‌های جاری و عمرانی (سرمایه‌گذاری ثابت) اعم از اینکه از محل اعتبارات عمومی و یا اختصاصی تأمین شده و تا پایان سال مالی توسط خزانه‌داری کل در اختیار ذی‌حسابی دستگاه‌های ذی‌ربط قرار گرفته باشند به ترتیب برای هزینه‌های جاری پایان فروردین ماه و هزینه‌های عمرانی پایان تیرماه سال بعد اصلاح می‌گردد. مانده وجوه مصرف‌نشده تا تاریخ‌های مذکور پس از انقضای مهلت ظرف ده روز به خزانه واریز می‌گردند. کلیه قوانین و مقررات عام و خاص مغایر از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون لغو می‌گردند. تبصره ۱ - ...»

مصوبه‌ی حاضر نباشد، به قوت خود باقی است. چه اینکه در «قانون اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور»، پایان فروردین ماه به عنوان سقف مهلت‌های تعهد و پرداخت هزینه‌های جاری تعیین شده است و در مصوبه‌ی پیش‌رو، قانون‌گذار در مورد هزینه‌های جاری تعیین تکلیف نکرده است. بنابراین نسبت میان احکام مصوبه‌ی حاضر با «قانون اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور» موجد ابهام است.

ب) قانون‌گذار در ماده واحده، پایان شهریور ماه را به عنوان آخرین مهلت «جذب» اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی قوانین بودجه سنواتی مقرر کرده است. حال آنکه اصطلاح «جذب اعتبارات»، دارای تعریف قانونی نیست و روشن نیست مقصود قانون‌گذار از آن، «تخصیص اعتبارات» به دستگاه‌های اجرایی است یا همچون حکم «قانون اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور»، تنها «تعهد و پرداخت اعتبارات تخصیص داده شده» مد نظر مقنن بوده است و تخصیص اعتبارات جدید بعد از اسفند ماه را ممنوع اعلام کرده است. بنابراین عبارت «جذب» در صدر ماده واحده دارای ابهام است؛ چراکه چنانچه منظور از جذب، تخصیص اعتبارات دستگاه‌های اجرایی تا شهریورماه سال بعد باشد، این امر مغایر اصل سالانه بودن بودجه و در نتیجه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی خواهد بود.

ج) در ادبیات بودجه‌ای رایج، برای اشاره به «دارایی‌های مالی» (همچون اوراق مالی اسلامی و تسهیلات بانکی)، از دو اصطلاح «تملك» برای «هزینه‌ی منابع برای تسویه‌ی این قبیل دارایی‌ها (مانند بازپرداخت اصل و سود اوراق)» و «واگذاری» برای «تحصیل منابع از طریق این قبیل دارایی‌ها (همچون انتشار اوراق مشارکت)»، استفاده می‌کنند. اما مجلس شورای اسلامی در ماده واحده‌ی مورد بررسی، گرچه ظاهراً در مقام مخاطب با دستگاه‌های اجرایی و تعیین تکلیف در مورد مهلت نهایی «تحصیل منابع» از سوی دستگاه‌های اجرایی است، اما از اصطلاح «تملك دارایی‌های مالی» که ارتباطی به تخصیص منابع به دستگاه‌ها ندارد و تنها از سوی دولت یا دستگاه‌های اجرایی در زمان تسویه‌ی دارایی‌های مالی (اوراق یا تسهیلات) استفاده می‌شود، به کار برده است. در نتیجه عبارت «تملك دارایی‌های مالی» در مصوبه‌ی حاضر این ابهام را به وجود آورده است که مقصود قانون‌گذار از جذب اعتبارات در این مصوبه، تخصیص اعتبارات از سوی دولت به «دستگاه‌های اجرایی» است یا معنای عامی دارد و هر نوع تملک دارایی‌های

مالی از سوی «دولت و دستگاه های اجرایی» را در بر می گیرد.

▪ دیدگاه عدم ابهام

گرچه قابل پذیرش است که عبارت «تملك دارایی های مالی» به کار رفته در ماده واحده، از نظر لغوی چندان دقیق نیست، اما با توجه به دو قرینه، مقصود قانون گذار روشن است و مصوبه ی مورد بحث فاقد ابهام است؛ توضیح اینکه اولاً عبارات به کار رفته در «قانون اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور» که مصوبه ی حاضر در صدد اصلاح احکام آن است، کاملاً روشن می کند که مقصود مجلس شورای اسلامی تعیین تکلیف در مورد سقف مهلت «تعهد و پرداخت هزینه های عمرانی از سوی دستگاه های اجرایی» است و هیچ ارتباطی با منابع بودجه ی دولت ندارد. ثانیاً دقت در متن ماده واحده نیز نشان می دهد مقنن با به کار بردن عبارت «مانده وجوه مصرف نشده»، تنها به بودجه ی «دستگاه های اجرایی» نظر داشته است و در مورد بودجه ی دولت، «وجوه مصرف نشده» معنایی ندارد. بنابراین عبارت «تملك دارایی های مالی» در کنار قراین پیش گفته، فاقد ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

۱- نسبت مصوبه با قانون اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۱۵ از جمله تکلیف مهلت مربوط به هزینه های جاری ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲- در ماده واحده، منظور از «جذب» از این جهت که صرفاً به «تعهد و پرداخت» دستگاه بعد از تخصیص در محدوده سال مالی اشاره دارد یا شامل تخصیص منابع پس از سال مالی نیز می شود، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی)

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸):

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل یا جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

گزارش استدلالی

پژوهشگاه شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید بهشتی (ره)، خیابان شهید سرافراز،

کوچه پنجم پلاک ۱۱ کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۳۳۴۲۹

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

nashr-rc.ir

gcr.ac.ir