

حضرت آیت‌الله جنتی «دام عزّه»

دبیر محترم شورای نگهبان

سلام‌علیکم؛

موضوع: لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور، مصوب مورخه ۱۳۸۶/۱۱/۲۷ مجلس شورای اسلامی

نتایج بررسی‌های به عمل آمده در دو بخش جهت استحضار تحریر می‌یابد:

### بخش اول: کلیات

۱- لایحه بودجه در دو بخش تدوین گردیده است: الف - لایحه پیشنهادی دولت ب - متن

مصوب کمیسیون تلفیق مجلس

۲- لایحه پیشنهادی دولت، به عنوان، لایحه‌ای اجمالی با ذکر ارقام درشت و کلان متضمن

اختیارات بیشتر برای دولت بوده، لکن جایگاه مجلس و به تبع آن دیوان محاسبات را از حیث نظارت

و سرانجام رسیدگی و حسابرسی جهت تفریح بودجه مواجه با مشکل می‌نمود؛ زیرا دیوان محاسبات

را در امر رسیدگی و حسابرسی اغلب، تابع مصوبات دولت دانسته، حال آنکه، به موجب اصل ۵۵

قانون اساسی، دیوان محاسبات، «... به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی

می‌نماید...» به عبارت دیگر، بخش عمده‌ی اموری که نیاز به تقنین داشت به موجب لایحه پیشنهادی

دولت، تدوین آن در قالب مقررات و مصوبات به دولت تفویض که این امر، به نظر در مغایرت با

اصول ۵۸ و ۸۵ قانون اساسی خواهد بود.

۳- متن مصوب کمیسیون تلفیق: مجلس جهت احتراز از بودجه اجمالی پیشنهادی دولت، فی‌الواقع

در قالب طرح، با خرد کردن ارقام درشت و کلان ریالی و ارزی مبادرت به تدوین بودجه تفصیلی

نموده است.

در صحن علنی مجلس نیز با ملاحظه و رعایت مندرجات لایحه اجمالی و دو صفحه‌ای دولت،

عمدتاً مصوبه تفصیلی کمیسیون تلفیق، مبنای مذاکره و بررسی قرار گرفته است.

۴- با عنایت به اصل ۵۲ قانون اساسی، که تصریح به تقدیم لایحه بودجه از طرف دولت دارد، لذا تغییراتی که مجلس در قالب اضافات و الحاقات در لایحه بودجه اعمال نموده، باعث بروز مغایرت‌هایی در بودجه مصوبه مجلس با لایحه پیشنهادی دولت گردید. با التفات به اختیارات مجلس به موجب اصل ۷۵ در خصوص اعمال نظرات اصلاحی در لوایح دولت، آیا اقدام مجلس، در مغایرت با اصل ۵۲ قانون اساسی ناظر بر بودجه به عنوان لایحه خاص دولت، قابلیت اعتناء را دارد یا خیر؟ منوط به بررسی موضوع توسط اعضاء محترم شورا است.

۵- نهایت اینکه، منتقدین، ایرادات شکلی و ماهوی موجود در لایحه بودجه را متأثر از عدم اعتناء مجریان به مصرحات قانونگذار در مواد ۱۵۷ و ۱۵۸ قانون برنامه چهارم توسعه<sup>۱</sup> می‌دانند. منتقدین بر این عقیده‌اند: وقتی در اجرای ماده ۱۵۷، گزارش عملکرد سال ۱۳۸۵ هنوز ارائه نگردیده و در اجرای ماده ۱۵۸ هم هنوز مجلس هیچ‌گونه اطلاعی از گزارش‌ها ندارد، نمایندگان با در اختیار نداشتن هیچ‌گونه اطلاعاتی از عملکردها و شاخص‌های برنامه، چگونه قادر بر اظهارنظر نسبت

<sup>۱</sup> قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی - فصل پانزدهم - نظارت:

- ماده(۱۵۷): «به منظور حسن اجرای برنامه چهارم، رئیس‌جمهور گزارش نظارت و ارزیابی پیشرفت هر سال برنامه را حداکثر تا پایان

آذرماه سال بعد، شامل موارد ذیل به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید:

الف - بررسی عملکرد مواد قانونی برنامه.

ب - بررسی عملکرد سیاست‌های اجرایی.

ج - بررسی عملکرد متغیرهای عمده کلان و بخشی، از جمله تولید و سرمایه‌گذاری، تجارت خارجی، تراز پرداخت‌ها، بودجه، بخش

پولی و تورم، اشتغال و بیکاری.

د - پیشرفت عملیات اسناد ملی توسعه بخشی، استانی و ویژه.

ه - ارزیابی نتایج عملکرد و تبیین علل مغایرت با برنامه.

و - ارائه پیشنهادهای لازم به منظور بهبود عملکرد برنامه.»

- ماده(۱۵۸): «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به منظور ارزیابی میزان پیشرفت کشور در چارچوب موازین برنامه چشم‌انداز و

سیاست‌های کلی نظام، شاخص‌های مربوط را متناسب با شاخص‌های بین‌المللی تنظیم و مقایسه و در تیرماه هر سال نتایج حاصل از

اندازه‌گیری شاخص‌های مذکور را به همراه نقاط قوت و ضعف و پیشنهادهای مؤثر برای بهبود وضعیت کشور به مقام معظم رهبری، دولت و

به مندرجات لایحه بودجه خواهند بود؟!)

**بخش دوم: مندرجات مصوبه مجلس**  
**۱- بند (۳) مصوبه مجلس:** | - اقدام مجلس به افزایش سقف بودجه به رقم مندرج در بند یک ماده واحده، به نظر مغایر با اصل ۷۵ می‌باشد.

تفویض صلاحیت تصویب جداول تفصیلی انحصارات بودجه که جزء لاینفک قانون بودجه محسوب می‌شوند به هیأت وزیران به نظر مغایر با اصول ۵۲ و ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

**۲- بند (۶) مصوبه مجلس:**

واژه «فاینانس»، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

**۳- ذیل بند (۷) مصوبه مجلس:**

عبارت «... به دولت اجازه داده می‌شود... نسبت به عقد قرارداد بین وزارت نفت و وزارت نفت از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ذی‌ربط» به نظر مبهم می‌باشد. زیرا:

اولاً: ممکن است یک شخص به نمایندگی از دو طرف، با خود معامله کند و نماینده دو نفع متقابل باشد، لکن وجود دو نفر که به معنای تعدد حقیقی طرفین عقد یا قرارداد است، باید مسلم باشد. در فرض مسأله، نه تعدد حقیقی و نه اعتباری، متصور نمی‌باشد. علیهذا عمل مورد نظر به شرح مندرج در بند (۷)، ایقاع است نه عقد.

مضافاً اینکه، مندرجات بند (۷) با تعریف قرارداد به شرح مندرج در ذیل ماده (۲) قانون نفت، سازگاری ندارد.<sup>۱</sup>

**۴- جزء (الف) بند (۷) مصوبه مجلس:**

کسر مستقیم ۶ درصد بدون واریز به حساب خزانه، مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی می‌باشد.

مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌نماید.

<sup>۱</sup> قانون نفت، مصوب ۱۳۶۶/۷/۲۳ مجلس شورای اسلامی:

ماده (۱): تعاریف: ... قرارداد: عبارتست از تعهداتی که بین وزارت نفت یا یک واحد عملیاتی یا هر شخص حقیقی یا حقوقی منعقد می‌شود که طبق مقررات دولت جمهوری اسلامی ایران و بر مبنای مقررات این قانون اجرای قسمتی از عملیات نفتی را بر عهده گیرد.

شماره: ۳۵۲۳

تاریخ: ۱۳۸۶/۱۱/۲۹

پیوست: ندارد

۵- جزء (ب) بند (۷) مصوبه مجلس:

دو فقره کسور به ترتیب: ۱۱ درصد و ۶۴ درصد بدون واریز به خزانه، به نظر مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی می‌باشد.

۶- جزء (ی) از بند (۷) مصوبه مجلس:

ایراد مذکور در بالا، عیناً به عبارت ذیل جزء (ی) نیز وارد می‌باشد.

۷- ذیل جزء (ی) بند (۷) مصوبه مجلس:

الزام وزارت نفت به ارائه گزارش عملکرد ماهانه به کمیسیون‌های مجلس، به نظر مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی می‌باشد.

۸- ذیل جزء (ک) از بند (۷) مصوبه مجلس:

عبارت «دولت مکلف است اساسنامه‌های شرکت... تقدیم نماید...». به نظر می‌رسد به موجب اصل ۷۴، تکلیف مزبور، هیچگونه الزامی را متوجه دولت نمی‌نماید، لذا به دلیل الزامی نبودن، ضمانت اجرائی هم برای این تکلیف پیش‌بینی نگردیده است، چنانچه تکلیف موصوف، متضمن ضمانت اجرائی می‌بود، قطعاً، عدم اعتناء دولت به تکلیف مزبور، از سال ۱۳۶۶ تاکنون، پی‌آمدهایی را به همراه می‌آورد.<sup>۱</sup>

علیهذا، تکلیف به عمل آمده فعلی نیز، به دلیل مزبور، و به دلیل مغایرت با اصول ۶۰ و ۷۴ قانون اساسی از حیث بود و نبود، یکسان است.

۹- جزء (الف) بند (۷) مصوبه مجلس:

مادام که شرکت‌های دولتی تابعه وزارت نفت، فاقد قانون تشکیل و اساسنامه باشند چگونه

<sup>۱</sup> قانون نفت: تبصره ذیل ماده (۴):

تبصره: «وزارت نفت مکلف است از تاریخ تصویب این قانون، اساسنامه‌های شرکت‌های نفت، گاز و پتروشیمی را ظرف مدت یکسال

می‌توانند طرف قرارداد پیمانکاری، مقاطعه‌کاری و... با دولت و وزارت نفت محسوب و از محل اجرای قرارداد مبنی بر اکتشاف و تولید و استخراج نفت، **حق‌العامل** دریافت دارند؟ در خصوص مورد، رجوع به قانون تجارت خالی از فایده نخواهد بود.<sup>۱</sup>

**۱۰- پاراگراف دوم جزء(الف) از بند(۷) مصوبه مجلس:**

عبارت: «... به عنوان مالیات عملکرد سال ۱۳۸۷ و سود سهام علی‌الحساب...» در اینکه آیا قید **علی‌الحساب** متوجه مالیات هم می‌گردد یا خیر؟ دارای ابهام است.  
توضیح: حسب مشروح مذاکرات مجلس، قید مزبور، علاوه بر سود سهام، متوجه مالیات هم می‌باشد.

**۱۱- بند(۲۱) مصوبه مجلس:**

در لایحه دولت نبوده، متضمن بار مالی و مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

**۱۲- بند(۲۴) مصوبه مجلس:**

از این جهت که در لایحه دولت نبوده، و ریاست محترم جمهور نیز با حضور در جلسه علنی مجلس، عدم آمادگی دولت را بر اجرای قانون مزبور در سال ۷۸ اعلام نموده، علیهذا به دلیل متضمن بار مالی بودن، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

**۱۳- بند(۲۵) مصوبه مجلس:**

الزام دولت به ارائه گزارش عملکرد، به نظر مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی می‌باشد.

**۱۴- بند(۲۶) مصوبه مجلس:**

جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.»

<sup>۱</sup> قانون تجارت:

- ماده(۳۰۰): «شرکت‌های دولتی تابع قوانین تأسیس و اساسنامه‌های خود می‌باشند...».

- ماده(۵۸۹): «تصمیمات شخص حقوقی، به وسیله مقاماتی که به موجب قانون یا اساسنامه صلاحیت اتخاذ تصمیم دارند گرفته می‌شود.»

شماره: ۳۵۲۳

تاریخ: ۱۳۸۶/۱۱/۲۹

پیوست: ندارد

**توضیح ۱-** الزام دستگاه‌های اجرایی، به صرف یک درصد از درآمدهای عملیاتی خود بابت انجام امور پژوهشی، با انتقاداتی مواجه گردیده، از جمله اینکه این الزام، سر از کارهای شبه تحقیقاتی، استنساخ از پژوهش‌های دیگران، باعث **ولخرجی**. ریخت و پاش‌ها و تقویت مناسبات ناسالم، هدر رفتن منابع و به دلیل عدم پیش‌بینی موضوعات مورد پژوهش، تکلیف به **مالایطاق** و الزام به انجام امور **مجهول** خواهد شد.

**توضیح ۲-** از طرف دیگر، الزام به عمل آمده، منطبق با بند (ه) از ماده (۴۶) قانون برنامه چهارم توسعه می‌باشد.<sup>۱</sup>

**۱۵- بند (۲۷) مصوبه مجلس:**

اولاً: تعداد جانبازان ذیل ۲۵٪ مشخص نمی‌باشد.

ثانیاً: در لایحه دولت مورد پیش‌بینی قرار نگرفته است.

ثالثاً: به لحاظ متضمن بار مالی بودن، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

**۱۶- بند (۲۵) مصوبه مجلس:**

عبارت «... با حداقل کارمزد...» از حیث عدم تعیین میزان، مواجه با **ابهام** است.

**۱۷- بند (۲۸) مصوبه مجلس:**

**الف - بند مزبور، مقتبس از بند (الف) ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه<sup>۲</sup> بوده، در حالی که**

<sup>۱</sup> قانون برنامه چهارم توسعه...:

**ماده ۴۶:** دولت موظف است به منظور برپاسازی نظام جامع پژوهشی و فناوری، اقدام‌های ذیل را انجام دهد: ... ه - «افزایش یکنواخت سرمایه‌گذاری دولت در امر پژوهش و فناوری (موضوع مأموریت‌های مندرج در بند «ب») به میزان حداقل دو درصد (۲٪) تولید ناخالص داخلی از محل اعتبارات عمومی دستگاه‌های اجرایی و یک درصد (۱٪) درآمد عملیاتی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها (به استثنای سود سپرده‌های بانکی) و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بخش غیردولتی تا پایان برنامه چهارم و سمت دهی سرمایه‌گذاری فوق در جهت پژوهش‌های مأموریت‌گرا و تقاضا محور.»

<sup>۲</sup> قانون برنامه چهارم توسعه: **ماده ۴۹-** دولت موظف است برای زمینه‌سازی و تربیت نیروی انسانی متخصص و متعهد، دانش‌مدار، خلاق و کارآفرین، منطبق با نیازهای نهضت نرم‌افزاری با هدف توسعه کمی و کیفی، از ابتدای برنامه چهارم اقدامات ذیل را در مأموریت‌ها و ساختار

شماره: ۳۵۲۳

تاریخ: ۱۳۸۶/۱۱/۲۹

پیوست: ندارد

بند(الف)، ناظر بر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی است ولی بند(۲۸)، راجع به آموزش و پرورش است. از این حیث که بند(۲۸) متضمن اصلاح و تغییر برنامه مصوب پنج‌ساله بوده، لذا با عنایت به ماده(۲۲۳) آیین‌نامه داخلی مجلس، مفاد بند(۲۸) مغایر با بند(الف) ماده(۴۹) قانون برنامه می‌باشد.

ب - ردیف مورد اشاره در بند(۲۸) ناظر بر مؤسسات آموزش عالی است و در لایحه دولت، آموزش و پرورش مورد پیش‌بینی قرار نگرفته، علیهذا، توسعه دامنه قانون، مغایر با لایحه دولت می‌باشد.

ج - در لایحه دولت نبوده و نماینده دولت در صحن علنی مجلس، مخالف با تصویب آن بوده است.

#### ۱۸- بند(۲۹) مصوبه مجلس:

در لایحه دولت نبوده است. نماینده دولت در صحن علنی مجلس، مخالف تصویب آن بوده است. از حیث متضمن بار مالی بودن، مغایر با اصل ۷۵ می‌باشد.

#### ۱۹- بند(۳۰) مصوبه مجلس:

- به نظر می‌رسد، بند(۳۰) در خصوص توقف یا کان‌لم‌یکن نمودن اجرای قانون، مغایر با اصل ۲۹ قانون اساسی است که به «برخورداری از تأمین اجتماعی...» تأکید دارد.

- ضمناً باعث اضرار به حقوق و منافع مشمولین قانون می‌باشد، لذا مغایر با بند(۵) اصل ۴۳ قانون

دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی برای پاسخگویی به نیازهای بخش‌های مختلف کشور به انجام برساند:

الف - دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی و همچنین فرهنگستان‌های تخصصی که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط می‌باشند صرفاً بر اساس آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی خاص، مصوب هیأت‌های امنای مربوط که به تأیید وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی حسب مورد می‌رسد، بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات عمومی اداری و مالی و استخدامی اداره خواهند شد و تا زمانی که آیین‌نامه‌ها و مقررات مورد نیاز به تصویب هیأت

اساسی است.

- عبارات مندرج در بند (۳۰)، فاقد ماهیت بودجه‌ای است، لذا درج آن در متن قانون بودجه به نظر مغایر با اصل ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی خواهد بود.

**توضیح:** کمیسیون تلفیق و همچنین دولت، با این توجیه که اجرای «قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی» ظرف مدت کوتاه از تاریخ تصویب آن چون در عمل، متضمن زیان و ضرر به کارگران شده است، لذا خواستار توقف اجرای قانون به امید اصلاح آن در آینده نزدیک می‌باشند. ولی به نظر این توجیه درست نمی‌باشد، چون دولت یا مجلس در قالب طرح‌های دوفوریتی می‌تواند در صدد اصلاح قانون برآیند.

**۲۰- بند (۳۱) مصوبه مجلس:**

در لایحه دولت نبوده است. متضمن بار مالی است. نحوه جبران آن معلوم نشده، لذا مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

**توضیح:** نماینده دولت در مجلس، نفیاً یا اثباتاً راجع به بند مزبور، نظری نداده است.

**۲۱- بند (۳۲) مصوبه مجلس:**

الف - سطر ۲، واژه «و امثال آن» از حیث مصادیق دارای ابهام است.

ب - ذیل بند (۳۲):

عبارت «دولت مجاز است...» از آنجا که واژه «مجاز» ظهور در الزام دارد، تضمین پیش‌بینی شده به دلیل متضمن بار مالی بودن مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

**۲۲- بند (۳۶) مصوبه مجلس:**

در لایحه دولت نبوده است به لحاظ هزینه و عدم پیش‌بینی نحوه جبران آن، مغایر با اصل ۷۵





شماره: ۳۵۲۳

تاریخ: ۱۳۸۶/۱۱/۲۹

پیوست: ندارد

قانون اساسی است. / ۸۰۰۲۵

قربانعلی مهری  
قائم مقام مرکز تحقیقات

رونوشت:

- اعضاء معزز فقهاء و حقوقدانان شورای محترم نگهبان، جهت استحضار
- جناب آقای دکتر کدخدایی، معاون محترم اجرایی و امور انتخابات، جهت استحضار