



پژوهشکده شورای نگهبان

اطهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

لایحه بودجه ۱۳۹۵ کل کشور

(اعاده شده از شورای نگهبان)

کد گزارش: ۹۵۰۲۰۱۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۰۲/۲۹

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع: اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

لایحه بودجه ۱۳۹۵ کل کشور

(اعاده شده از شورای نگهبان)

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۵۰۲۰۱۷

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۵/۰۲/۲۹

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

لایحه بودجه ۱۳۹۵ کل کشور

(اعاده شده از شورای نگهبان)

تبصره «۱»

بند «ب» - مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰ و ابهام

۱) علی‌رغم ابهام اعلام شده در جزء «۱-۱-۱» اظهارنظر شورای نگهبان، مبنی بر وجود و یا عدم وجود مجوز خاص درباره عدم افزایش سهم صندوق توسعه ملی، همچنان وجود مجوز مذکور ابهام دارد، به نظر می‌رسد در صورت وجود چنین مجوزی لازم بود در متن مصوبه به عنوان بخشی از بند مذکور، به وجود آن اشاره می‌شد.

۲) با توجه به اصلاح به عمل آمده در این بند و حذف عبارت «پس از کسر ارزش گاز طبیعی وارداتی»، ایراد مذکور در جزء «۱-۱-۲» ایرادات شورای نگهبان مرتفع به نظر می‌رسد.

۳) ایراد مذکور در جزء «۱-۱-۳» مبنی بر مغایرت حذف واریز ۲۰ درصد منابع حاصل از «صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی» به صندوق توسعه ملی، با بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی همچنان به قوت خود باقی است. چراکه مجلس شورای اسلامی همچنان در مصوبه اصلاحی خود اشاره‌ای به واریز سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از «فرآورده‌های نفتی» نکرده است و صرفاً منابع حاصل از صادرات «نفت» به مصوبه اضافه شده است که پیشتر نیز در بند «ب» ماده (۱) قانون تنظیم (۲) ذکر شده بود. لذا باتوجه به اینکه عنوان

«فرآورده‌های نفتی» نسبت به «نفت و گاز» عام بوده و موارد متعدد دیگری را در بر می‌گیرد همچنان مغایرت فوق پایرجاست و لازم بود نظیر قانون بودجه سال ۱۳۹۴ به فرآورده‌های نفتی نیز تصریح می‌شد.

۴) ابهام موضوع جزء «۱-۱-۴» از اظهارنظر شورای نگهبان درخصوص واریز سهم صندوق از ماه یازدهم، باتوجه به تصریح واریز ماهانه سهم صندوق در اصلاح صورت‌گرفته، مرتفع به نظر می‌رسد.

۵) باتوجه به اصلاح به‌عمل آمده، ابهام موضوع جزء «۱-۲» از اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص بند «هـ» تبصره «۱» مرتفع شده است.

تبصره «۲»

بند «الف» - مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰ و ابهام

هرچند ظاهراً باتوجه به اصلاح به‌عمل آمده در این بند و افزودن جدول شماره (۱۳)^(۱) به‌عنوان طریق هزینه‌کرد منابع حاصل از واگذاری‌های موضوع جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ایراد مذکور در جزء «۱-۲» مرتفع شده است. اما مسئله حائز اهمیتی که درخصوص اصلاح به‌عمل آمده وجود دارد این است که جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ناظر به «مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری» می‌باشد و نه موضوعات قابل واگذاری، لذا اولاً صدر بند اصلاحی که مقرر داشته «واگذاری بنگاه‌های دولتی موضوع جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، ابهام دارد

۱- موضوع جدول شماره ۱۳، اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است.

چراکه همانگونه که گفته شد موضوع جزء «۲» بند «د»، مصارف است و نه واگذاری و ثانیاً ذیل بند اصلاحی که بدهی دولت به بخش‌های مذکور در این ماده را از محل سهام و سهم‌الشرکه دولت به استثنای موارد مندرج در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دانسته، فاقد مفهوم بوده و همچنان به دولت مجوز می‌دهد تا منابع حاصل از واگذاری سهام خود را از طریق جدول شماره (۱۸) که مشتمل بر موارد خارج از سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است، به‌مصرف برساند و لذا ایراد شورای نگهبان کماکان باقیست.

بند «د» تبصره «۲» - مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰

حذف بند «د» در مصوبه اصلاحی هرچند در ظاهر ایراد شورای نگهبان (بند ۲-۲ ایرادات) را مرتفع نموده است، لکن با بررسی ردیف‌های مقرر در مصوبه اصلاحی مشخص می‌شود که منابع بند حاضر که «وجوه حاصل از واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌های مضمول واگذاری» بود به ردیف درآمدی ۳۱۰۸۰۱ جدول شماره (۵) که عیناً ناظر به همین منابع می‌باشد واریز شده^(۱) و از سوی دیگر هزینه موضوع این بند نیز که «افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و پست بانک» بود به ردیف هزینه‌ای ۱۰-۱۰۱۰۰۰ جدول

۱. ردیف درآمدی شماره ۳۱۰۸۰۱ جدول شماره (۵) که عیناً ناظر منابع حاصل از واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌ها است:

جدول شماره ۵-درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی بر حسب قسمت، بخش، بند، اجزا در سال ۱۳۹۵

«ارقام به میلیون ریال»

شماره طبقه بندی	عنوان	عمومی			اختصاصی			جمع کل		
		ملی	استانی	جمع	ملی	استانی	جمع	ملی	استانی	جمع کل
۳۱۰۸۰۱	واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌ها	۵۰۰۰۰۰۰۰	-	۵۰۰۰۰۰۰۰	-	-	-	۵۰۰۰۰۰۰۰	-	۵۰۰۰۰۰۰۰
	جمع	۱۸۸۰,۵۲۳,۵۲۳	۳۲۵,۲۸۴,۰۰۰	۲,۲۰۵,۸۰۷,۵۲۳	۲۹۹,۵۲۳,۵۲۳	۸,۳۱۰,۰۰۰	۲,۲۰۵,۸۰۷,۵۲۳	۱۸۸,۵۲۳,۵۲۳	۲,۲۰۵,۸۰۷,۵۲۳	۲,۲۰۵,۸۰۷,۵۲۳

شماره (۸) که عیناً ناظر به همین هزینه‌ها می‌باشد اختصاص یافته است^(۱). به عبارت دیگر مجدداً در جداول، وجوه حاصل از واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌های مشمول واگذاری به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی اختصاص یافته است. لذا ایراد شورای نگهبان همچنان پابرجاست و علاوه بر حذف این بند لازم است ردیف‌های مذکور نیز اصلاح گردند.

تبصره «۳» - عدم رفع ایراد

باتوجه به اینکه ایراد شورای نگهبان با استحضار به تمدید قانون برنامه پنجم توسعه بوده است، عبارت الحاقی در مصوبه اصلاحی مبنی بر «تمدید مدت اجرای قانون برنامه پنجم توسعه و با رعایت مصوبه شماره ۶۶۶۳۱/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام» رافع ایراد شورای نگهبان نمی‌باشد. لازم به ذکر است که مصوبه مورد اشاره مجمع تشخیص مصلحت نظام ناظر به مصوبه این مجمع درخصوص برنامه پنجم توسعه می‌باشد. دراین رابطه باتوجه به ایراد شورای نگهبان لازم بود مجدداً در این باره مجمع تشخیص مصلحت نظام مجوز لازم را بدهد.

بندالحاقی - رفع ایراد

باتوجه به حذف بند مورد ایراد، ایراد شورا منتفی می‌باشد.

۱. ردیف هزینه‌ای شماره ۱۰-۱۰۱۰۰۰ جدول شماره (۸) که عیناً ناظر به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از محل منابع حاصل از واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌ها است:

جدول شماره ۸ - برآورد اعتبارات تملک دارایی‌های مالی سال ۱۳۹۵

ارقام به میلیون ریال^۹

شماره طبقه بندی	عنوان	جمع
۱۰۱۰۰۰۰	اعتبارات موضوع واگذاری سهام	۲۳,۳۶۰,۰۰۰
۱۰	افزایش سرمایه بانکهای دولتی از محل واگذاری باقی مانده سهام دولت در بانکها و بیمهها	۲۳,۳۶۰,۰۰۰

تبصره «۵»

بند الحاقی «۲» - مغایرت با اصل ۵۷ و ابهام

باتوجه به اینکه در مصوبه اصلاحی صرفاً به «انفال و اموال دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری» تصریح شده است و به اموال دستگاه‌های غیر قوه مجریه که محل ایراد شورای نگهبان بوده است تصریح نشده، ابهام شورای نگهبان در خصوص شمول حکم این بند نسبت به اموال دستگاه‌های غیر قوه مجریه همچنان پابرجاست و علاوه بر این باتوجه به تصریح موارد مستثنی و عدم ذکر «دستگاه‌های غیر قوه مجریه»، ابهام موردنظر به ایراد تبدیل شده است. لذا مستفاد از بند اصلاحی این است که وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌تواند نسبت به اموال دستگاه‌های غیرقوه مجریه نظیر قوه قضائیه و مقننه نیز تصمیم‌گیری نماید. لذا از این حیث این بند مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است. سایر ابهامات مقرر در اظهارنظر شورای نگهبان نیز همچنان به قوت خود باقی هستند و مشخص نشده اموال مذکور چه اثری در انتشار صکوک اسلامی دارند و همچنین وزارت امور اقتصاد و دارایی به تنهایی اختیار نقل و انتقال و تغییر بهره‌بردار را دارد یا خیر.

تبصره «۱۴» - رفع ایراد

با توجه به اصلاح صورت گرفته، ایراد شورای نگهبان مرتفع شده است.

تبصره «۱۸» - مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰ و ابهام

۱) همانگونه در توضیحات ذیل بند «الف» تبصره «۲» بیان شد با توجه به اینکه جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مربوط به

مصارف منابع حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی است و نه موارد واگذاری، ایراد شورای نگهبان مبنی بر مغایرت اختصاص منابع حاصل از واگذاری اموال دولت به افزایش سرمایه بانک مسکن با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ همچنان باقی است و منابع مذکور مجدداً به افزایش سرمایه دولت در بانک مسکن اختصاص یافته است.

۲) ابهام مربوط به مالکیت اموال غیرمنقول توسط وزارت راه و شهرسازی، باتوجه به اینکه در اصلاح به عمل آمده، صرفاً به اموال مورد بهره‌برداری توسط وزارت راه و شهرسازی اشاره شده است و نه اموالی که در مالکیت این وزارتخانه یا دولت هست، همچنان باقی است و لذا این امکان وجود دارد که اموال غیری که بهره‌بردار آن وزارتخانه مزبور است واگذار شود.

تبصره‌های الحاقی «۹» و «۱۲» - مغایرت با اصل ۵۳

علی‌رغم اصلاح به عمل آمده همچنان به دلیل عدم تعیین سقف و ردیف ایراد شورا باقی است.

تبصره‌های الحاقی «۱۵» و «۱۷» - نکته

در اصلاح به عمل آمده در این تبصره‌ها، ردیف شماره ۱۳۱۶۰۰ جدول شماره (۷) به عنوان منبع تأمین اعتبار مشخص شده است، ردیف مزبور ناظر به کل اعتبارات بنیاد شهید و امور ایثارگران می‌باشد.^(۱)

۱. ردیف مربوط به بنیاد شهید و امور ایثارگران

تبصره الحاقی «۱۶» - رفع ابهام

با توجه به حذف این تبصره ابهام مذکور در بند «۸» ایرادات شورای نگهبان مرتفع شده است.



جدول شماره ۷ - خلاصه بودجه دستگاه های اصلی و زیر مجموعه در سال ۱۳۹۵

مبالغ به میلیون ریال

مصارف										
کد دستگاه	عنوان	عملکرد ۱۳۹۲	مصوب ۱۳۹۲	هزینه ای			اختصاصی سال ۱۳۹۵	تفکک دارایی های سرمایه ای	تفکک دارایی های مالی	جمع
				برآورد ۱۳۹۵						
				حقوق و مزایای	سایر	جمع				
۱۲۱۶۰۰	بنیاد شهید و امور ایثارگران	۶۷,۶۶۶,۲۰۰	۸۲,۶۰۰,۰۰۰	۶۵,۹۴۹,۲۶۶	۲۶,۳۸۷,۳۸۴	۹۲,۳۳۶,۶۵۰	۳۴۸,۸۹۸	۰	۹۲,۶۸۵,۵۴۸	
۱	بنیاد شهید و امور ایثارگران	۶۷,۶۶۶,۲۰۰	۸۲,۶۰۰,۰۰۰	۶۵,۹۴۹,۲۶۶	۲۶,۳۸۷,۳۸۴	۹۲,۳۳۶,۶۵۰	۳۴۸,۸۹۸	۰	۹۲,۶۸۵,۵۴۸	

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظرافت اسلامی و ملی خود رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir