

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور

۴۷. از منظر حقوقی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده	۱
۱	مقدمه	۱
۱	۱. کلیات	۱
۱	۱-۱. زمان ارائه لایحه	۱
۲	۱-۲. مقدمه توجیهی	۲
۲	۱-۳. ماده واحده	۲
۲	۱-۴. بندهای با ماهیت غیربودجه‌ای	۲
۳	۱-۵. اصلاح قوانین دائمی	۳
۵	۱-۶. اختیارات دولت در جابجایی اعتبارات	۵
۶	۱-۷. توجه به اصل پنجاه و سوم قانون اساسی	۶
۶	۱-۸. اختیار دولت در واگذاری و فروش اموال	۶
۷	۱-۹. عبارات دال بر مجاز بودن دولت	۷
۷	۱-۱۰. تکرار مفاد قانون بودجه سال ۱۳۹۰	۷
۷	۲. بررسی جزئیات لایحه	۷
۷	ماده واحده	۷
۸	بند «۱»	۸
۱۵	بند «۲»	۱۵
۱۵	بند «۳»	۱۵
۱۶	بند «۴»	۱۶
۱۹	بند «۵»	۱۹
۲۱	بند «۶»	۲۱
۲۲	بند «۷»	۲۲
۲۵	بند «۸»	۲۵
۲۹	بند «۹»	۲۹
۳۰	بند «۱۰»	۳۰
۳۱	بند «۱۱»	۳۱
۳۱	بند «۱۲»	۳۱
۳۲	بند «۱۳»	۳۲
۳۵	بند «۱۴»	۳۵
۳۶	بند «۱۵»	۳۶
۳۸	بند «۱۶»	۳۸
۳۹	بند «۱۷»	۳۹
۴۱	بند «۱۸»	۴۱
۴۱	بند «۱۹»	۴۱
۴۸	نکاتی در مورد احکام ذیل جداول بودجه	۴۸
۵۰	منابع و مآخذ	۵۰



## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۴۷. از منظر حقوقی

### چکیده

طبق اصل پنجاه و دوم قانون اساسی «بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد...». لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نیز در این راستا توسط دولت تهیه شده و به مجلس تقدیم شده است. این لایحه در کنار نقاط مثبت آن، دارای ایراداتی است که از جمله می‌توان به عدم رعایت اصل پنجاه و سوم قانون اساسی مبنی بر لزوم واریز کلیه درآمدها به خزانه، ذکر احکام غیربودجه‌ای و نیز اصلاح قوانین دائمی اشاره کرد. در این گزارش در قالب بررسی تک تک بندها به این نکات اشاره شده است.

### مقدمه

لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور که در اجرای اصل پنجاه و دوم قانون اساسی توسط دولت تهیه شده و به مجلس تقدیم شده است، دارای نقاط قوت و ضعفی می‌باشد که به آنها اشاره شده است. در این گزارش پس از ذکر کلیاتی در خصوص لایحه پیشنهادی، به بررسی تک تک بندهای لایحه پرداخته شده و با نگاهی حقوقی، نکاتی بیان شده است.

### ۱. کلیات

#### ۱-۱. زمان ارائه لایحه

براساس ماده (۲۲۴) اصلاحی قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی - مصوب ۱۳۸۷ - دولت موظف است لایحه بودجه سالیانه کل کشور را حداکثر تا ۱۵ آذرماه هر سال به مجلس تسلیم نماید که مفاد ماده مذکور در سال جاری رعایت نشده و تقدیم لایحه توسط دولت به مجلس با تأخیر صورت پذیرفته است.

### ۲-۱. مقدمه توجیهی

براساس ماده (۱۳۴) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی - مصوب ۱۳۷۹ - لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود باید دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه توجیهی لایحه به وضوح درج شود.

لذا هر لایحه‌ای باید دارای مقدمه توجیهی باشد که بیانگر مبانی دلایل، مستندات و نوع نگرش و اهداف دولت و ضرورت‌های مورد نظر برای ارائه احکام مندرج در لایحه است، درحالی که لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور فاقد چنین مقدمه‌ای است.

### ۳-۱. ماده واحده

طبق ماده (۱۴۱) آیین‌نامه داخلی مجلس «نمایندگان مجلس و دولت نمی‌توانند یک طرح یا لایحه قانونی را که بیش از یک موضوع دارد به‌عنوان ماده واحده پیشنهاد و تقاضای تصویب نمایند». قانون بودجه نیز هیچ‌جا از این امر مستثنا نشده است. از این رو تصویب قانون بودجه با موضوعات مختلف اعم از موضوعات دارای ماهیت بودجه‌ای و موضوعات فاقد ماهیت بودجه‌ای، مغایر ماده مذکور بوده و تبعاً مغایر اصل شصت و پنجم قانون اساسی مبنی بر لزوم تصویب قوانین با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس می‌باشد.

### ۴-۱. بندهای با ماهیت غیربودجه‌ای

براساس بند «۳» ماده (۱۳۴) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی - مصوب ۱۳۷۹ - لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شوند، باید دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشند، به‌عنوان مثال در لایحه بودجه، علی‌القاعده احکامی که آورده می‌شود متناسب با عنوان لایحه باید دارای ماهیت بودجه‌ای باشند و نباید احکامی که ماهیت غیربودجه‌ای دارند و ارتباطی با دخل و خرج مملکت ندارند و مربوط به سایر موضوعات هستند در لایحه بودجه ذکر شوند این روش در طول سال‌های گذشته مد نظر دولت‌ها بوده تا اینکه قانونگذار این احکام غیربودجه‌ای را که هر سال تکرار می‌شدند به تدریج از درون قوانین بودجه سنواری خارج و آن را در شکل «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» - مصوب ۱۳۸۰ - و «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» - مصوب ۱۳۸۴ - و ماده (۲۲۴) «قانون برنامه پنجم توسعه» - مصوب ۱۳۸۹ - و سایر قوانین تدوین و تصویب نمود. با وجود این در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ احکام غیربودجه‌ای فراوانی وجود دارد که ارتباط موضوعی با عنوان لایحه ندارد که از این



جهت با بند «۳» ماده (۱۳۴) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و به‌تبع آن با اصل شصت و پنجم قانون اساسی مبنی بر لزوم تصویب قوانین طبق آیین‌نامه داخلی مجلس، مغایر است که در این زمینه می‌توان به مواردی از جمله: ردیف «خ» جزء «۱» بند «۱»، جزء «۳» بند «۴»، جزء «۴» بند «۴»، جزء «۳» بند «۵»، جزء «۲» بند «۷»، جزء «۴» بند «۷»، جزء «۶» بند «۱۲»، جزء «۶» بند «۱۳»، جزء «۷» بند «۱۳»، جزء «۲» بند «۱۴»، جزء «۳» بند «۱۴»، جزء «۴» بند «۱۵»، جزء «۵» بند «۱۵»، جزء «۶» بند «۱۵»، جزء «۱۰» بند «۱۵»، جزء «۲» بند «۱۶»، جزء «۳» بند «۱۶»، جزء «۳» بند «۱۷»، جزء «۱» بند «۱۸»، جزء «۲» بند «۱۸»، جزء «۲» بند «۱۹»، جزء «۳» بند «۱۹»، جزء «۸» بند «۱۹»، جزء «۱۰» بند «۱۹»، جزء «۱۱» بند «۱۹»، جزء «۱۳» بند «۱۹» و جزء «۱۴» بند «۱۹» اشاره کرد.

البته اصلاح قوانین دائمی نیز از موارد احکام غیربودجه‌ای تلقی می‌شود که به‌خاطر اهمیت آن به‌صورت جداگانه بررسی می‌شود.

#### ۵-۱. اصلاح قوانین دائمی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، احکامی وجود دارند که منجر به اصلاح قوانین دائمی دیگر می‌شوند، آن هم نه صرفاً در ماده واحده لایحه و بندهای آن، بلکه در زیرنویس جدول‌های پیوست لایحه مذکور نیز چنین مواردی وجود دارد که می‌توان به‌عنوان نمونه به انتهای جدول ۷ (جدول کلان) لایحه مذکور اشاره کرد. این امر برخلاف اصول و موازین قانون‌نویسی محسوب می‌شود و لذا این اصلاح باید در قالب لایحه یا طرحی مستقل به‌عنوان اصلاح قانون مذکور انجام گیرد. موارد دیگری نیز به‌صورت زیرنویس در ذیل جداول مذکور آمده است که از آن جمله می‌توان به زیرنویس صفحات ۱۳۳، ۱۴۶، ۱۴۸، ۱۵۱، ۱۶۷، ۱۶۸، ۱۶۹، ۱۷۰ اشاره کرد.

آنچه در این میان دارای اهمیت فوق‌العاده است، اصلاح قوانین مهم و کلیدی در قالب بودجه سالیانه می‌باشد. قوانینی همچون قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون محاسبات عمومی کشور، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانون برگزاری مناقصات و از همه مهمتر قانون برنامه پنجم توسعه در این مورد و به‌عنوان نمونه قابل ذکر است.

شورای نگهبان در بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور به‌شرح زیر اظهار نظر کرده است: «۳...- تبصره‌های ... از لحاظ اینکه خارج از قانون بودجه است و به قوانین خاص خود ارتباط دارند با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایرت دارد».

اگرچه این نظر، نظر تفسیری تلقی نمی‌شود و براساس نامه شماره ۲۷۶۱ مورخ ۱۳۷۰/۱۲/۲۸ قائم مقام وقت دبیر شورای نگهبان خطاب به رئیس سازمان انرژی اتمی ایران نظر مزبور، نظر تفسیری نبوده و صرفاً در مورد خودش یعنی لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کاربرد دارد و به هر حال قابل تسری به قوانین قبلی نیست، با این حال می‌توان از نظریه مذکور چنین برداشت و تلقی کرد که وضع مقرراتی که جنبه دائمی داشته و ماهیت بودجه‌ای ندارند، در قانون بودجه، مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است و چنین احکامی نباید وارد قوانین بودجه شوند؛ براین اساس موارد ذکر شده در بند «۳» مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی می‌باشد.

لازم به ذکر است در میان اعضای شورای نگهبان درخصوص بند «۱۳۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور<sup>۱</sup> دو دیدگاه به شرح زیر وجود داشته است:

**الف) دیدگاه مغایرت:** حکم مندرج در این بند، ماهیت بودجه‌ای و سنواتی ندارد، بلکه حکمی دائمی به نظر می‌رسد؛ چه آنکه مقید به سال ۱۳۹۰ نشده است؛ حال آنکه قانون بودجه وفق اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، قانونی است که به صورت سالیانه مقرر می‌شود و تنها در بازه زمانی همان سال اعتبار دارد. بنابراین، با توجه به آنکه نمی‌توان در ضمن قانون بودجه، مصوبه غیربودجه‌ای به تصویب رساند، این بند مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی می‌باشد.

**ب) دیدگاه عدم مغایرت:** حکم مندرج در این ماده، قطعاً دائمی نیست و تنها محدود به سال ۱۳۹۰ می‌باشد. در بند الحاقی «۱۱۰» لایحه نیز تصریح شده مواردی که در این لایحه، غیربودجه‌ای است و قانونگذاری جدید محسوب می‌گردد، فقط در سال ۱۳۹۰ قابل اجراست، لذا از این جهت مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

در نهایت شورای نگهبان، بند مزبور را مغایر با قانون اساسی و موازین شرع تشخیص نداد. به نظر می‌رسد شورای نگهبان با عنایت به حکم بند «۱۳۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور (بند الحاقی ۱۱۰ لایحه) بند «۱۳۴» مذکور را مغایر با قانون اساسی تشخیص نداده است، اگرچه باید بین موضوعات دائمی و یک‌ساله و ماهیت بودجه‌ای و غیربودجه‌ای قائل به تفکیک شد، بدین معنا که هر حکمی که ماهیت بودجه‌ای ندارد و مستقیماً مربوط به دخل و خرج و مسائل مالی و اعتباری نباشد، نباید در قانون بودجه ذکر شود اگرچه اجرای آن محدود و مقید به بازه زمانی یک‌ساله باشد.

به هر حال با عنایت به اینکه احکام دائمی و نیز اصلاح قوانین دائمی که در ضمن قانون بودجه صورت می‌گیرد تنها تا پایان سال دارای اعتبار است، دولت مجبور خواهد بود برای تمدید این

۱. بند «۱۳۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۰، دولت مکلف است خرما را به عنوان سبد کالای مصرفی وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای دولتی و نیروهای مسلح لحاظ نماید.



احکام مجدداً آنها را در بودجه‌های سال‌های بعد نیز تکرار کند. چراکه اعتبار قانون بودجه سالیانه موقت و یک‌ساله می‌باشد. بنابراین اصلاح قوانین دائمی در ضمن قانون بودجه موجب می‌شود که قانون دائمی مزبور برای مدت یک سال اصلاح شده و پس از یک سال به حالت سابق خود بازگردد، که این موضوع علاوه بر ایجاد تشتت و پراکندگی در قوانین، مغایر تنقیح قوانین و اصول قانون‌نویسی صحیح بوده و اجرای قانون را با مشکل مواجه خواهد ساخت.

لازم به ذکر است که تعریف «قانون بودجه» مطابق ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب سال ۱۳۶۶) بدین شرح است: «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود، بوده و...» همان‌طور که از این تعریف پیداست قانون بودجه سالیانه، برنامه مالی یک‌ساله دولت است و ذکر احکام با ماهیت دائمی و یا اصلاح قوانین دائمی به موجب قانون بودجه، هیچ‌گونه سنخیتی با ماهیت و فلسفه قانون بودجه سالیانه ندارد. ضمن اینکه با عنایت به تعریف قانونی فوق از «بودجه کل کشور» و تصریح قانونگذار اساسی در اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مبنی بر اینکه بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در «قانون» مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه می‌گردد، احکام غیربودجه‌ای مذکور در قانون بودجه با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر است.

#### ۶-۱. اختیارات دولت در جابجایی اعتبارات

لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ اختیارات گسترده‌ای را به دولت برای جابجایی اعتبارات مندرج در قانون بودجه داده است که در این صورت، تصویب بودجه توسط مجلس شورای اسلامی بی‌معنا خواهد شد و دولت می‌تواند تغییرات گسترده‌ای را نسبت به ارقام مصوب مجلس انجام دهد که این امر بدون مشخص نمودن چارچوب و ضوابط مشخص مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است. مطابق ذیل اصل مذکور «هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود».

بنابراین اعطای اختیارات وسیع به دولت جهت جابجایی اعتبارات مصوب مجلس و تغییر در ارقام بودجه بدون تعیین چارچوب و ضابطه با فلسفه تصویب بودجه توسط مجلس شورای اسلامی و نیز اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر است.

### ۷-۱. توجه به اصل پنجاه و سوم قانون اساسی

از جمله نکات مهمی که در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ قابل ذکر می‌باشد، عدم توجه به جایگاه خزانه‌داری کل کشور است. طبق اصل پنجاه و سوم قانون اساسی «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد». در حالی که در بندهای مختلف لایحه، بدون توجه به اصل مذکور، به پرداخت مستقیم از محل دریافت‌های دولت و همچنین تهاتر میان دیون و مطالبات تصریح شده است. این امر مغایر با اصل مذکور تلقی می‌شود. به مصادیق این امر در حین بررسی بندهای بودجه اشاره خواهد شد.

### ۸-۱. اختیار دولت در واگذاری و فروش اموال

از جمله ایرادات اساسی که متوجه لایحه بودجه ۱۳۹۱ می‌باشد و متعدداً تکرار گردیده است، اختیار دولت در واگذاری و فروش سهام و سهم‌الشرکه دولت در شرکت‌ها و یا اموال و دارایی‌های متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی بدون رعایت تشریفات و ضوابطی است که در قوانین برنامه پنجم توسعه، محاسبات عمومی، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و همچنین سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مقرر شده است.

لایحه مزبور از یک سو به دولت این اجازه را داده است که بدون رعایت سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و همچنین قانون برنامه پنجم توسعه نسبت به واگذاری و فروش سهام، سهم‌الشرکه، اموال و دارایی‌های متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی اقدام نماید. بدون اینکه ملزم به واريز مبالغ حاصل از آن در خزانه کل کشور باشد و از سوی دیگر در بند «۱۹-۱۱» پیش‌بینی نموده که به جای هیئت‌های سه نفره مربوط به ترک تشریفات مناقصه در معاملاتی که مبلغ معامله بیش از دو بیست برابر نصاب معاملات کوچک باشد، صرفاً وزیر یا بالاترین مقام مسئول دستگاه به جای هیئت مزبور، در خصوص ترک تشریفات مناقصه با رعایت ترتیبات دیگر تصمیم‌گیری نمایند. جملگی این موارد به نوعی در پی واگذاری مطلق اختیار به دولت جهت فروش و واگذاری اموال و سهام دولتی محسوب می‌گردد. بنابراین در صورت تصویب چنین مواردی مجلس به دولت اجازه داده است به صلاحدید خود هرگونه تصرفی در اموال و سهام دولتی بنماید.





## ۹-۱. عبارات دال بر مجاز بودن دولت

مسئله دیگری که در ارتباط با لایحه بودجه مطرح می‌باشد، این مسئله است که در بسیاری از بندهای لایحه از عبارات «اجازه داده می‌شوند» و «به دولت اجازه داده می‌شود» و مانند آن استفاده شده است. از آنجا که در بسیاری از این موارد این ابهام وجود دارد که آیا این «اجازه»ها به معنای «تکلیف» است یا «اختیار»، لازم است این عبارات اصلاح شده و مشخصاً تعیین تکلیف شود. اگر مراد از اجازه داده می‌شود جواز در چارچوب اعطای اختیار به معنای این باشد که تکلیف دولت منوط به حصول اعتبارات مندرج در لایحه است این موضوع فاقد اشکال است ولی اگر برداشت از جواز به معنای اختیار دولت باشد با اصول قانونی منافات دارد چراکه، از جمله ویژگی‌های قانون «الزام آور بودن» آن است و این سیاق نگارش قانون در حقیقت مغایر این اصل تلقی می‌شود.

## ۱۰-۱. تکرار مفاد قانون بودجه سال ۱۳۹۰

با مقایسه لایحه پیشنهادی دولت برای بودجه سال ۱۳۹۱ با قانون بودجه سال ۱۳۹۰ این نکته قابل برداشت است که بسیاری از مفاد لایحه، مشابه بندهای قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که گاه دقیقاً تکرار آن بندهاست و گاه با تغییرات اندکی مواجه شده است. به مصادیق این امر در بررسی جزئیات به صورت موردی اشاره خواهد شد. بسیاری از مصادیق این امر، مفاد غیربودجه‌ای است و ایراداتی که در خصوص ذکر مفاد غیربودجه‌ای در قانون بودجه گفته شد، در مورد این بندها به وضوح قابل مشاهده است.

## ۲. بررسی جزئیات لایحه

### ماده واحد

در بند «الف» ماده واحد آمده است که «منابع بودجه عمومی دولت از لحاظ درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی و مصارف بودجه عمومی دولت از حیث هزینه‌ها و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی بالغ بر یک میلیون و ششصد و چهل و یک هزار و یکصد و چهل و شش میلیارد و دو بیست و سی و شش میلیون ریال شامل» دو بخش است که در ذیل آن مورد اشاره قرار گرفته است. از بند مذکور این‌گونه برمی‌آید که «منابع» و «مصارف» بودجه باید در ادامه آن بیان شود. لکن در ادامه و در اجزای «الف ۱» و «الف ۲» صرفاً به دو بخش «منابع عمومی» و «درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی» اشاره شده و از «مصارف» سخنی به میان نیامده است. لذا ضروری است متن اجزای مذکور اصلاح گردد، البته متن مذکور در قوانین بودجه سال جاری و

سال‌های گذشته نیز به همین نحو مذکور در لایحه آمده بود که آنها نیز از این حیث دارای ایراد بیان گردیده بود.

#### بند «۱»

#### بند «۱-۱»

۱. حکم این بند، غیربودجه‌ای است و جای چنین مفادی در اساسنامه شرکت‌های ملی نفت و گاز است و نه در بودجه سالیانه، البته ذکر این موارد در بودجه‌های سنواتی متأسفانه به سنت تبدیل شده است.

۲. بند «۱-۱» ماده واحده درخصوص رابطه دولت با وزارت نفت، به‌نحوی تکرار بند «۱» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته در برخی از قسمت‌ها تغییرات اندکی نموده و برخی جملات و عبارات افزوده یا کاسته شده است. مهمترین این تغییرات عبارت است از:

- در پاراگراف اول این بند در مقام تعیین سهم وزارت نفت از ارزش نفت صادراتی عبارت «براساس قیمت فرآورده‌ای نفتی در نیمه اول سال ۱۳۸۹» افزوده شده است.

- در ادامه بند مذکور و قبل از اعلام لغو مفاد تبصره «۳۸» دائمی قانون بودجه سال ۱۳۵۸، دو عبارت حاوی دو حکم به‌شرح زیر افزوده شده است: «در صورت وصول درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی بیش از ارقام مصوب در این قانون (موضوع ردیف ۲۱۰۱۰۱)، ۱۴/۵ درصد از مازاد حاصله به سهم شرکت ملی نفت ایران مذکور در فوق افزوده و به‌عنوان منابع سرمایه‌ای صرفاً جهت اجرای طرح‌های بالادستی نفت و گاز به مصرف می‌رسد» و «شرکت زیربند تابعه وزارت نفت می‌تواند از محل سهم خود، قراردادهای لازم را با شرکت‌های عملیاتی تولید نفت و گاز براساس قیمت تمام شده و در چارچوب بودجه عملیاتی، منعقد کند».

- در این بند در مقام بیان قیمت نفت صادراتی از مبادی اولیه، قیمت برخی از موارد دیگر نیز به همان میزان تعیین شده است که از آن جمله است: «قیمت نفت عرضه شده در بورس» و «متوسط قیمت صادراتی در یک ماه شمسی از مبادی اولیه».

- با افزودن عبارت زیر به بانک مرکزی اجازه داده شده که سهم شرکت‌های تابعه وزارت نفت را به‌خود آنها پرداخت نماید: «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران سهم شرکت زیربند تابعه وزارت نفت را به حساب‌های آن شرکت مورد تأیید خزانه‌داری کل در داخل و نیز مورد تأیید خزانه در خارج کشور برای پرداخت به پیمانکاران و سازندگان و عرضه‌کنندگان مواد و تجهیزات مربوط طرف قرارداد واریز می‌نماید».



- با حذف عبارت «در مقاطع سه‌ماهه» از جزء «ب» این بند، مهلت سه‌ماهه تسویه حساب خزانه‌داری با وزارت نفت، حذف شده است.
- معادل ارز واریزی به خزانه جهت سهم درآمد عمومی دولت که در سال ۱۳۹۰ «به نرخ روز ارز» محاسبه شده، در جزء «ب» به «نرخ روز فروش ارز در بازار (به تشخیص کارگروه یاد شده)» تغییر یافته است.
- در تبصره «۲» جزء «ب» الزام به واریز سهم صندوق توسعه ملی از «وجوه حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی در پالایشگاه‌هایی که از قیمت خوراک موضوع این جزء استفاده می‌کنند» حذف شده است.
- به انتهای تبصره «۲» جزء «ب» عبارت زیر افزوده شده است: «مبلغ واریزی مربوط به گاز طبیعی از ماه یازدهم سال، محاسبه و تسویه می‌شود».
- در جزء «پ» عبارت «برمبنای قیمت‌های پنج فرآورده اصلی در نیمه اول سال ۱۳۸۹» افزوده شده است.
- در جزء «ج» با افزودن عبارت «در سال اول برنامه پنجم توسعه (سال ۱۳۹۰)» موافقتنامه‌های سال ۱۳۹۰ برای سال ۱۳۹۱ نیز ملاک عمل قرار گرفته است. عبارتی که در انتهای این جزء افزوده شده نیز در همین راستاست. براساس این «در صورت ضرورت اصلاح موافقتنامه‌ها، فقط مورد یا موارد اصلاحی توسط وزارت نفت از طریق شرکت‌های دولتی تابعه زیربط جهت بررسی و اظهارنظر به معاونت ارسال می‌گردد».
- الزامی که در تبصره «۱» جزء «ث» بودجه سال ۱۳۹۰ آمده، در جزء متناظر آن (جزء «ج») در لایحه حذف شده است.
- در جزء «چ» لایحه که متناظر جزء «ج» بودجه سال ۱۳۹۰ است، درخصوص تعیین تکلیف برای آیین‌نامه اجرایی، قرارداد و دستورالعمل‌های حسابداری، جزئیات و پیشنهاددهندگان در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ ذکر شده ولی در لایحه نیامده و دست دولت باز گذاشته شده است.
- در جزء «ح» لایحه متناظر با جزء «چ» بند «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۰، برای حساب‌های پرداخت‌های ریالی و ارزی شرکت‌های تابعه وزارت نفت، قید «که توسط خزانه‌داری کل افتتاح می‌شود» حذف شده است.
- عبارت زیر به انتهای جزء «ح» افزوده شده است: «شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران موظف است از درآمدهای مربوط به پالایشگاه‌های خصوصی معادل ارزش نقدی خوراک و نیز سایر تعهداتی که برعهده شرکت ملی پالایش و پخش است را کسر و طبق مفاد این بند به خزانه واریز و مابقی را مستقیماً به شرکت‌های خصوصی زیربط پرداخت نماید».

- در جزء «خ» این بند درخصوص واردات و فروش فرآورده‌های نفتی عبارت فروش «به قیمت آزاد بدون یارانه» حذف شده است.

- در جزء «د» این بند درخصوص اخذ عوارض از مشترکان گاز، اجازه هزینه‌کرد «برای اجرای طرح‌های زیربنایی، انتقال گاز، توسعه گازرسانی به شهرها و روستاها، مشترکین صنعتی، مقاوم‌سازی، بهینه‌سازی و بازسازی تأسیسات» داده شده است. درحالی که در سال ۱۳۹۰ این اجازه صرفاً برای «طرح‌های گازرسانی روستایی» بوده است.

- اجزای «ذ» به بعد این بند در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ متناظر ندارد.

۳. در صدر جزء «الف» بند «۱-۱» لایحه آمده «در راستای اعمال حق مالکیت و حاکمیت بر منابع نفت و گاز...» درحالی که مطابق اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن ... در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید». براساس این هیچ‌یک از نهادهای دولتی و عمومی دارای «حق مالکیت» بر این اموال نبوده و به تصریح اصل مزبور تنها «در اختیار» آنها قرار دارد تا طبق مصالح عامه مورد استفاده قرار گیرد. لذا عبارت «حق مالکیت» در صدر این بند، محل اشکال و ایراد است.

۴. در جزء «الف» بند «۱-۱» در عبارت «... ۱۴/۵ درصد ... به‌عنوان سهم آن شرکت ... تعیین می‌شود» مقصود از «شرکت» مشخص نیست: وزارت نفت (چون نام این وزارت ذکر شده)، یا شرکت‌های تابعه ذریبط (چون این تعبیر ذکر شده است) و یا یکی از این شرکت‌ها (چون عبارت «سهم آن شرکت» به‌کار رفته است) و یا شرکت ملی نفت ایران (چون در جزء «پ» این جزء با اشاره به حکم جزء «الف»، از شرکت ملی نفت نام برده شده است).

۵. تعیین سهم ۱۴/۵ درصدی از فروش داخلی و صادرات نفت خام و میعانات گازی برای شرکت یا شرکت‌های مذکور در جزء «الف» بند «۱-۱» بدون الزام به واریز آن به خزانه کل کشور و درواقع کسر این سهم قبل از واریز کلیه درآمدهای واصله به خزانه کل کشور در مغایرت آشکار با اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی مبنی بر لزوم واریز تمامی درآمدها به خزانه، قرار دارد.

۶. حکم به واریز مازاد درآمد حاصله از فروش نفت به خزانه پس از کسر سهم ۱۴/۵ درصدی، در ذیل پاراگراف اول جزء «الف» بند «۱-۱» علاوه بر مغایرت با صدر اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی به‌واسطه عدم واریز سهم ۱۴/۵ درصدی به خزانه و برداشت مستقیم آن و مغایر ذیل اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی نیز می‌باشد چراکه براساس ذیل این اصل «همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به‌موجب قانون صورت می‌گیرد» و منظور از اعتبارات مصوب اعتباراتی است که به تفکیک در قانون بودجه هر سال معین شده و در نهایت در ذیل سرجمع منابع هزینه‌ای می‌گنجد،



حال آنکه در این قسمت از جزء «الف» بند «۱-۱» به اعتباراتی فراتر از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای مذکور در ماده واحده پرداخته شده و برای آن تعیین تکلیف شده است. ضمن اینکه این حکم مغایر با مفاد بند «الف» ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر لزوم واریز مازاد درآمد حاصل از صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی و گازی پس از کسر مصارف ارزی پیش‌بینی شده در جداول قانون بودجه کل کشور و پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی به «حساب ذخیره ارزی» است و لذا از آنجا که حکم مذکور در لایحه مانع واریز تمامی مازاد درآمد (پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی) به حساب ذخیره ارزی می‌شود، مغایر جزء «الف» ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم می‌باشد.

۷. جمله دوم آخرین پاراگراف جزء «الف» بند «۱-۱» نارساست و لازم است عبارت «عملکرد مالی این جزء» به ابتدای جمله دوم این پاراگراف افزوده شود.

۸. حکم جزء «ب» بند «۱-۱» مبنی بر تکلیف وزارت نفت بر واریز کلیه منابع و دریافت‌های حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی «پس از کسر بازپرداخت‌های بیع متقابل» به خزانه‌داری کل کشور مغایر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است که براساس آن لازم است «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز» شود. چراکه اجازه عدم واریز مقداری از دریافت‌های حاصل از صادرات نفت خام به خزانه را به وزارت نفت داده است. درحالی که لازم است کلیه منابع و دریافت‌های حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی ابتدا به حساب‌های مربوطه در خزانه‌داری کل کشور واریز شود و سپس از آن طریق پرداخت گردد.

۹. در مورد جزء «ب» بند «۱-۱» لازم به ذکر است که مطابق بند «۱-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم دولت مکلف به «واریز سالیانه ۲۳ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی» می‌باشد و لذا حکم این جزء که با قید عبارت «به ترتیب» تکلیف به واریز سهم وزارت نفت قبل از کسر سهم صندوق توسعه ملی (۲۳ درصد از کل درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی و گازی) نموده، مغایر سیاست‌های کلی برنامه پنجم است.

۱۰. نکته دیگری که درخصوص جزء «ب» بند «۱-۱» وجود دارد این است که در ذیل این جزء به «بند (۲) این قانون» اشاره شده که ظاهراً مقصود از آن «بند «۱-۲» ماده واحده» بوده است و لذا لازم است اصلاح شود. ضمن اینکه با توجه به ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه و لزوم واریز مازاد درآمد نفت (پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی) به حساب ذخیره ارزی، حکم بند «۱-۲» و به تبع آن، ذیل جزء «ب» بند «۱-۱» مغایر ماده مذکور می‌باشد. درخصوص بند «۱-۲» در جای خود

توضیحات کافی ارائه خواهد شد.

۱۱. در مورد تبصره «۲» جزء «ب» بند «۱-۱» قابل ذکر است که اولاً منظور از «۲۳ درصد صادرات گاز طبیعی» مذکور در این تبصره، احتمالاً «۲۳ درصد از منابع حاصل از صادرات گاز طبیعی» می‌باشد که لازم است اصلاح شود و ثانیاً به موجب بند «۲۲-۱» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و جزء «۱» بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، باید ۲۳ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی) به صندوق توسعه ملی واریز شود، درحالی که در تبصره مذکور صرفاً به ۲۳ درصد منابع حاصل از صادرات «گاز طبیعی» اشاره شده است، هرچند در جزء «ب» همین بند به ۲۳ درصد دریافت‌های حاصل از صادرات «نفت خام و میعانات گازی» به عنوان سهم صندوق توسعه ملی اشاره داشته است. بنابراین تبصره مذکور از این جهت دچار ابهام می‌باشد و لازم است به جای عبارت «۲۳ درصد منابع حاصل از صادرات گاز طبیعی»، عبارت «۲۳ درصد منابع حاصل از صادرات نفت مشتمل بر نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی» ذکر گردد.

۱۲. در سطر اول جزء «خ» بند «۱-۱» واژه «عرضه» به اشتباه «عرضه» نوشته شده و لازم است اصلاح شود. ضمن اینکه این جزء نیز همانند سایر اجزای این بند، دارای مفادی غیربودجه‌ای بوده و ذکر آن در قانون بودجه مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی تلقی می‌شود.

۱۳. در صدر جزء «ذ» بند «۱-۱» از عبارت «اجازه داده می‌شود» استفاده گردیده است که مبهم بوده و مشخص نیست که این اجازه مفید الزام می‌باشد یا اختیار، که لازم است مشخص گردد. ضمناً مقصود از «منابع حاصل از واگذاری» در این جزء مشخص نیست. چراکه معین نشده که چه اموالی و با چه شرایط و ضوابطی واگذار شود. ضمن اینکه واژه «را» بعد از عبارت مذکور باید افزوده شود. ضمناً منابع حاصل از واگذاری‌ها چون جزء دریافت‌های دولت محسوب می‌شوند، براساس اصل پنجاه و سوم قانون اساسی باید به خزانه واریز شوند لذا عدم تصریح به این امر مغایر اصل مذکور است.

۱۴. در صدر جزء «ر» بند «۱-۱» از عبارت «اجازه داده می‌شود» استفاده شده است که مبهم بوده و مشخص نیست که این اجازه مفید الزام می‌باشد یا اختیار، که لازم است مشخص گردد.

۱۵. در جزء «ژ» بند «۱-۱» اجازه استفاده از منابع صندوق توسعه ملی به شرکت‌های تابعه وزارت نفت داده شده است. درحالی که سیاست‌های کلی برنامه پنجم و به تبع آن ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، صرفاً اجازه استفاده از منابع صندوق مذکور را به اشخاص غیردولتی داده‌اند. لذا ذیل جزء مذکور مغایر بند «۲-۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم و جزء «۱» بند «ط» ماده (۸۴) قانون



برنامه پنجم توسعه می‌باشد. ضمن اینکه با توجه به احکام مذکور در ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم محل مصرف منابع صندوق مشخص شده است و همچنین مرجع تشخیص چگونگی هزینه کردن اعتبارات صندوق به موجب این ماده هیئت امنای صندوق هستند. با توجه به اینکه مفاد بند فوق، اصلاح ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه محسوب می‌شود، لذا تصویب آن به دوسوم آرای نمایندگان نیازمند است. نکته دیگر درخصوص این جزء این است که در صدر این جزء از عبارت «اجازه داده می‌شود» استفاده شده است که مبهم بوده و مشخص نیست که این اجازه مفید الزام می‌باشد یا اختیار که لازم است مشخص گردد.

#### بند «۱-۲»

در بند «۱-۲» دولت موظف شده که مازاد درآمد نفت و میعانات گاز را به صورت ریالی به اموری که در آنجا شمرده شده و با تصویب هیئت وزیران اختصاص دهد. در این مورد قابل ذکر است که:

۱. این روش در بند «۲» بودجه سال ۱۳۹۰ به نحو دیگری آمده است، البته در بودجه سال ۱۳۹۰ سقف مشخصی برای هر امر تعیین شده است. درحالی که چنین سقفی در لایحه پیش‌بینی نشده است.

۲. اینکه هیچ سقف مشخصی در این بند مشخص نشده، به معنای تعطیل شدن حساب ذخیره ارزی خواهد بود. چراکه تمامی مازاد درآمد نفتی به این امور اختصاص خواهد یافت. با توجه به اینکه حساب ذخیره ارزی برای کنترل نوسانات بازار نفت پیش‌بینی شده است، حکم بند مذکور از این حیث که موجب تعطیلی حساب مذکور می‌شود محل تأمل است و از آنجا که طبق ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه، حساب مذکور فعال است، بند مذکور که منجر به تعطیلی این حساب می‌شود، با ماده مزبور مغایرت خواهد داشت. ضمناً از آنجا که امور مذکور در بند «۱-۲» بسیار کلی است، ظاهراً تمامی امور کشور را دربر می‌گیرد و لذا می‌تواند تمامی کاستی‌های بودجه در حوزه‌های مختلف را مرتفع نماید و البته با لزوم شفافیت بودجه مغایرت داشته و نظارت بر اجرای بودجه را دشوار می‌نماید.

۳. براساس بند «۱-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و نیز ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم، لازم است در سال ۱۳۹۱، ۲۳ درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت، به صندوق توسعه ملی واریز شود. این حکم شامل مازاد درآمد حاصل از این محل نیز می‌گردد و لذا عدم رعایت آن در این بند، مغایر سیاست‌های کلی برنامه پنجم و برنامه پنجم توسعه می‌باشد.

۴. نام حضرت «احمدابن موسی صلوات‌الله و سلامه‌علیه» در انتهای این جزء به اشتباه حضرت «احمدبن موسی الرضا (ع)» ذکر شده که باید اصلاح شود.

**بند «۱-۳»**

بند «۱-۳»، تکرار بند «۲۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است و البته حکمی غیربودجه‌ای است که در نتیجه نباید در قانون بودجه ذکر شود.

**بند «۱-۴»**

۱. بند «۱-۴»، تکرار بند «۲۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است ولی مشخص نیست که آیا بند «۲۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ اجرایی نشده است و یا اینکه با وجود اجرای آن در سال ۱۳۹۰، دولت قصد دارد دوباره به شرکت‌های گاز استان اجازه اخذ تسهیلات را اعطا نماید.

۲. در ذیل این بند عبارت «اجرای این قانون» آمده است که لازم است به «اجرای این بند» اصلاح شود.

۳. در این بند نیز از عبارت «اجازه داده می‌شود» و «مجاز ... می‌باشند» استفاده شده است و لازم است مشخص شود که مقصود از آنها الزام است یا اختیار.

**بند «۱-۵»**

۱. بند «۱-۵»، تکرار بند «۵۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است، البته مفاد این بند غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه صحیح نمی‌باشد، بلکه ضروری است در صورتی که مفاد این بند لازم است، در قانونی مستقل ذکر گردد.

۲. در صدر این بند از عبارت «اجازه داده می‌شود» استفاده گردیده است که مبهم بوده و مشخص نیست که این اجازه مفید الزام می‌باشد یا اختیار، که لازم است مشخص گردد.

۳. از آنجا که وجوه مذکور در این بند از جمله درآمدهای عمومی تلقی می‌شود، لازم است طبق اصل پنجاه و سوم قانون اساسی به خزانه واریز شود. عدم تصریح به این امر در این بند، مغایر اصل مذکور می‌باشد.

**بند «۱-۶»**

۱. در این بند حکم به اخذ وجوهی از صادرکنندگان به‌عنوان درآمد سازمان هدفمندی‌سازی شده است. اولاً چرایی این امر مشخص نیست. ثانیاً از آنجا که طبق تبصره ذیل بند «ب» ماده (۱) قانون هدفمندی‌سازی یارانه‌ها، قیمت گاز خوراک واحدهای پتروشیمی مشخص شده، معنای «مابه‌التفاوت» مشخص نیست. چراکه قیمت خوراک گاز طبیعی شرکت‌های پتروشیمی در تبصره مذکور مشخص شده است و علی‌الاصول فروش گاز به قیمتی متفاوت با آن به شرکت‌های پتروشیمی صورت نمی‌گیرد. ضمناً مشخص نیست که براساس این بند، هیئت وزیران چه چیزی را باید تصویب کند:





دریافت وجه از صادرکننده؟ میزان آن؟ اصل دریافت وجه؟

۲. از آنجا که وجوه مذکور در این بند از جمله درآمدهای عمومی تلقی می‌شود، لازم است طبق اصل پنجاه و سوم قانون اساسی به خزانه واریز شود. عدم تصریح به این امر در این بند، مغایر اصل مذکور می‌باشد.

### بند «۲»

۱. این بند با عبارت «۱-۲» آغاز شده، درحالی که در این قسمت، بند دیگری وجود ندارد و لذا ذکر عبارت مذکور بی‌معناست.

۲. در این بند نیز نظیر بسیاری از بندهای دیگر این لایحه از عبارت «اجازه داده می‌شود» استفاده شده است. به عبارتی می‌توان گفت با مقرر نمودن این بند خواسته شده به دستگاه‌های اجرایی در این خصوص اختیار داده شود که در صورت صلاحدید خود اقدامات و هزینه‌های مزبور را به هر اندازه انجام دهند و یا اینکه از انجام آن خودداری ورزند. چراکه این عبارت هیچ‌گونه الزامی را برای دستگاه‌های مزبور ایجاد نمی‌نماید و در صورت استتکاف این دستگاه‌ها نمی‌توان آنها را بازخواست کرد. لذا نظارت بر اجرای بودجه در چنین مواردی با مشکل مواجه خواهد شد. همچنین این امر باعث می‌گردد بند مذکور فاقد ویژگی اصلی قانون که «الزام‌آور بودن» آن است، باشد. بدون تردید این نحوه نگارش قانون در مغایرت با اصول قانون‌نویسی صحیح محسوب می‌گردد. براساس این ضروری است این عبارت و عبارت‌های نظیر آنکه به تکرار در این لایحه درج گردیده اصلاح شود و دولت مکلف و موظف به انجام تکالیف مذکور در قانون گردد و نه اینکه صرفاً اختیار انجام آن به دولت اعطا گردد.

۳. این بند تکرار بند «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است، البته در این خصوص ابهامی وجود دارد و آن اینکه طبق ذیل این بند «حداقل ۱۵ درصد به‌عنوان سهم بهره‌برداران تأمین و پرداخت» می‌گردد، ولی مشخص نیست که مقصود از این عبارت چیست: ارائه ۱۵ درصد از اعتبارات به سرمایه‌گذاران به‌صورت تسهیلات یا لزوم تأمین این میزان توسط سرمایه‌گذاران؟

### بند «۳»

#### بند «۱-۳»

بند «۱-۳» به‌نحوی تکرار بند «۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است، البته در لایحه «توسعه بنادر کوچک» و «بهسازی راه‌های منتهی به بنادر کشور» نیز از جمله وظایف سازمان بنادر و دریانوردی قرار گرفته است.

**بند «۳-۲»**

۱. در بند «۳-۲» به ماده (۲۱) قانون مدیریت پسماندها اشاره شده و این‌طور از آن برداشت می‌شود که در راستای اجرا کردن ماده مذکور می‌باشد. درحالی که این بند عملاً ماده مذکور را اصلاح می‌کند. طبق ماده مذکور «درآمد حاصل از جرائم این قانون به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز و همه‌ساله معادل وجوه واریزی از محل اعتبارات ردیف خاصی که در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود، در اختیار دستگاه‌هایی که در آیین‌نامه اجرایی این قانون تعیین خواهند شد، قرار خواهد گرفت تا صرف آموزش، فرهنگ‌سازی، اطلاع‌رسانی و رفع آلودگی ناشی از پسماندها، حفاظت از محیط زیست و تأمین امکانات لازم در جهت اجرای این قانون گردد». همان‌طور که مشاهده می‌شود در این بند، یکی از دستگاه‌هایی که از اعتبارات موضوع این ماده استفاده می‌کند، نام برده شده است. درحالی که طبق ماده مذکور، تعیین این دستگاه‌ها به دولت سپرده شده و دولت نیز در ماده (۳۹) آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور به این امر مبادرت کرده است. از آنجا که برای اصلاح قوانین، باید از طریقی غیر از قانون بودجه وارد شد، تصویب بند مذکور پیشنهاد نمی‌شود. علاوه بر این نکته، ابهامی که در این بند وجود دارد این است که مشخص نیست که آیا «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» باید وجوه مذکور را مستقیماً هزینه نماید یا باید آن را بین شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تقسیم کند و در این صورت ملاک تقسیم چه اموری خواهد بود.

۲. عبارت «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» در این بند، محل ایراد است چراکه به موجب نظرات شورای نگهبان در هنگام تصویب لایحه مالیات بر ارزش‌افزوده و لایحه مدیریت پسماندها، از این جهت که سازمان مذکور به وسیله هیئت وزیران و بدون تجویز مجلس تأسیس و در تصویب اساسنامه آن مفاد اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی رعایت نشده است، لذا مغایر اصل مذکور می‌باشد. بر همین مبنا مجلس شورای اسلامی عبارت مذکور را در بندهای «الف»، «ب» و تبصره «۲» ماده (۴۱)، تبصره «۳» ماده (۴۳) و بند «ج» ماده (۴۹) لایحه مالیات بر ارزش‌افزوده و مواد (۹) و (۱۰) و تبصره «۲» ماده (۱۲) لایحه مدیریت پسماندها حذف کرد.

**بند «۴»****بند «۴-۱»**

بند «ش» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم نسبت به استفاده از اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت تعیین تکلیف کرده است و مقرر نموده که بخشی از آنها به صورت خاص به جمعیت هلال‌احمر اختصاص



یابد، البته ترتیب و میزان آن به بودجه‌های سنواتی محول شده است. قانون بودجه سال ۱۳۹۰ در بند «۸» به این امر توجه کرده است. بند «۴-۱» لایحه نیز درصدد توجه به این تکلیف قانونی بوده است ولی از دو جهت به حکم مذکور در قانون برنامه توجه نشده است: اولاً حکم برنامه پنجم به منابع موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نیز نظر داشته است، درحالی که در لایحه به آن توجه نشده است؛ ثانیاً در برنامه پنجم تعیین تکلیف در مورد جمعیت هلال احمر به بودجه سنواتی احاله داده شده، درحالی که در لایحه بودجه «وزارت کشور» نیز مورد حکم قرار گرفته است، البته مجلس می‌تواند متن لایحه را بدون تغییر نیز به تصویب برساند ولی آنچه مد نظر قانون برنامه پنجم بوده، اختصاص بودجه خاص برای جمعیت هلال احمر بوده و تقسیم مابقی این بودجه به هیئت وزیران محول شده است. لذا تصویب این بند مغایر برنامه پنجم توسعه خواهد بود.

#### بند «۴-۲»

حکم بند «۴-۲» درخصوص اجازه به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح به افتتاح حساب در بانک‌های دولتی و غیردولتی و مؤسسات پولی و بانکی، دقیقاً تکرار مفاد حکم بند «۷۳» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است. مفاد این بند نیز از احکام غیربودجه‌ای بوده و درصدد نوعی اصلاح بر ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی<sup>۱</sup> می‌باشد و لذا لازم است به صورت مستقل و در خارج از قانون بودجه مورد تصویب مقنن قرار گیرد تا از ایجاد اشکالات عملی بعدی جلوگیری شود. ضمن اینکه براساس ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه نحوه تعیین بانک عامل بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی برای دریافت خدمات بانکی در چارچوب دستورالعملی است که به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت برنامه‌ریزی، نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد، لذا به نظر می‌رسد از این جهت نیز حکم قانونی لازم موجود

---

۱. ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ - برای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی (به استثنای بانک‌ها و شرکت‌های بیمه و مؤسسات اعتباری) و واحدهای تابعه آنها در مرکز و شهرستان‌ها حسب مورد از طرف خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان‌ها در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و یا سایر بانک‌های دولتی که از طرف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نمایندگی داشته باشند، به تعداد مورد نیاز حساب‌های بانکی برای پرداخت‌های مربوط افتتاح خواهد شد. استفاده از حساب‌های مزبور در مورد وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با امضای مشترک ذیحساب و یا مقام مجاز از طرف او و لااقل یک نفر دیگر از مقامات مسئول و مجاز دستگاه مربوط به معرفی خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان به عمل خواهد آمد و کلیه پرداخت‌های دستگاه‌های نامبرده منحصراً از طریق حساب‌های بانکی مذکور مجاز خواهد بود. استفاده از حساب‌های بانکی شرکت‌های دولتی با امضای مشترک مقامات مذکور در اساسنامه آنها و ذیحساب شرکت یا مقام مجاز از طرف او ممکن خواهد بود.

تبصره - مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) این قانون مادامی که از محل درآمد عمومی وجهی دریافت می‌دارند و در مورد وجوه مذکور مشمول مقررات این ماده خواهند بود و وجوه اعتباراتی که در قانون بودجه کل کشور برای این قبیل دستگاه‌ها به تصویب می‌رسد، توسط خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان منحصراً از طریق حساب‌های بانکی مذکور قابل پرداخت می‌باشد.

است و نیازی به تقنین جدید نیست و تصویب این بند مغایر با ماده مذکور از قانون برنامه پنجم نیز خواهد بود.

#### بند «۳-۴»

در مورد این بند قابل ذکر است که این بند دارای مفاد غیربودجه‌ای بوده و درصدد اصلاح قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی است و لذا لازم است در خارج از قانون بودجه به آن پرداخته شده و از قانون بودجه حذف شود. ضمن اینکه لوایح الحاق سازمان‌های مذکور به قانون فهرست سازمان‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است که در دست بررسی است و تصویب این امر در قانون بودجه که مربوط به دخل و خرج و منابع و هزینه‌ها و درآمدهای دولت است فاقد توجیه بوده و قابل پذیرش نیست. لازم به ذکر است که با توجه به یکساله بودن قانون بودجه تصویب این بند به این معناست که سازمان‌های مذکور صرفاً در سال ۱۳۹۱ در فهرست مذکور قرار می‌گیرند. همچنین باید به این امر نیز توجه کرد که برای غیردولتی تلقی شدن این سازمان‌ها لازم است طبق تعریف مقرر در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۱</sup> بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه آنها از محل منابع غیردولتی تأمین گردد.

#### بند «۴-۴»

این بند تکرار مفاد بند «۴۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است، با این تفاوت که در لایحه، الزام به تبادل موافقتنامه مورد تصریح قرار نگرفته است. در مورد این بند قابل ذکر است که اولاً سقف عملکرد برای آن مشخص نشده و وزارت دفاع می‌تواند بدون محدودیت نسبت به فروش اموال خود اقدام کند. ثانیاً در ماده (۸) قانون که در بند مذکور به آن اشاره شده است (قانون فروش و انتقال پادگان‌ها و سایر اماکن نیروهای مسلح به خارج از حریم شهرها) نحوه هزینه‌کرد وجوه حاصل از اجرای آن قانون تبیین شده است و لذا این بند از بودجه عملاً منجر به اصلاح ماده مذکور خواهد شد. ضمن اینکه قانون مزبور صرفاً اجازه فروش و انتقال اموال «غیرمنقول» را داده است، درحالی که در این بند به فروش اموال «منقول» نیز اشاره شده و از این جهت نیز این بند اصلاحیه‌ای بر قانون مذکور تلقی می‌شود. با توجه به نکات مذکور، حذف این بند از بودجه مورد پیشنهاد است.

#### بند «۵-۴»

۱. در این بند به صورت کلی به دولت اجازه واگذاری سهام و اموال بابت رد دیون داده شده است

۱. ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری - مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالیانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.



ولی هیچ ضابطه‌ای برای آن تعیین نشده است.

۲. مفاد این بند مغایر سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است. چراکه به موجب بند «۲» جزء «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، تحت عنوان «مصارف درآمدهای حاصله از واگذاری» محل هزینه درآمدهای ناشی از واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی تعیین شده است که «بازپرداخت تأدیه مطالبات اشخاص و دیون پیمانکاران و...» خارج از موارد مذکور در این بند می‌باشد. ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز با استناد به بند مزبور در سیاست‌های کلی نظام محل مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها را مشخص کرده است که بازپرداخت مطالبات و دیون، خارج از موارد مذکور در این ماده نیز می‌باشد. این بند در مغایرت با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن می‌باشد.

۳. نکته دیگری که وجود دارد این است که عبارت «سایر اموال و دارایی‌ها» مبهم است و می‌تواند هرگونه اموال و دارایی متعلق به دولت را دربر گیرد، اعم از اینکه مورد نیاز دولت باشد یا نباشد و یا از نفائس ملی باشد یا نباشد. این اطلاق می‌تواند در تغایر با اصل هشتاد و سوم قانون اساسی قرار گیرد.

۴. ایراد مهم این بند این است که به پرداخت مستقیم دیون دولت از وجوه حاصل از واگذاری‌ها و فروش اموال حکم داده شده و مفاد اصل پنجاه و سوم قانون اساسی مبنی بر واریز به خزانه و پرداخت از محل خزانه در آن مراعات نشده است.

۵. همچنین اعطای سهام و اموال به پیمانکاران و سایر اشخاص مذکور در بند پیشنهادی به جای پول، برای تأدیه مطالبات آنها، در صورت عدم رضایت ایشان، می‌تواند موجبات تضییع حقوق پیمانکاران و سایر طلبکاران را فراهم سازد و از این حیث مغایر شرع تلقی شود. مشابه این ایراد در ایرادات شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ قابل مشاهده است.

#### **بند «۵»**

#### **بند «۵-۱»**

این بند تکرار بند «۱۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است.

#### **بند «۵-۲»**

این بند که بخش اول آن با تغییرات اندکی در بند «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ نیز آمده است، دارای ابهامات و ایراداتی به شرح زیر است:

۱. در صدر این بند عبارت «اجازه داده می‌شود» به‌کار رفته است که از این جهت که مشخص نیست که مقصود از آن الزام یا اختیار است، مبهم می‌باشد.
۲. در این بند، ارائه تسهیلات به بخش غیردولتی از طریق «بانک کشاورزی یا صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی» مورد حکم قرار گرفته است. مشخص نیست که آیا باید صرفاً از طریق یکی از دو نهاد مذکور به ارائه تسهیلات پرداخت یا می‌توان از هر دو نهاد استفاده کرد. استفاده از واژه «یا» در عبارت مذکور این ابهام را ایجاد کرده است.
۳. طبق تبصره «۲» بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه «اعطای تسهیلات موضوع این ماده فقط به صورت ارزی است». از این رو حکم بند «۵-۲» لایحه به ارائه تسهیلات به صورت «ریالی» مغایر حکم مذکور است. با توجه به این نکته، ذیل بند مذکور مبنی بر اینکه «بسیست درصد از منابع صندوق یاد شده به صورت ارزی و ریالی به سایر بخش‌ها اختصاص می‌یابد» نیز محل اشکال است.
۴. با توجه به اینکه عبارت «سایر بخش‌ها» در ذیل این بند می‌تواند دربر دارنده بخش دولتی نیز باشد، مغایر با بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه که موارد مصرف منابع صندوق توسعه ملی را مشخص کرده است، می‌باشد.
۵. با توجه به اینکه در ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم مکانیسم و مرجع خاصی برای ارائه تسهیلات از صندوق توسعه ملی مقرر شده، این بند که بدون توجه به آن احکام، ارائه تسهیلات را مورد حکم قرار داده، مغایر قانون برنامه پنجم خواهد بود.

#### بند «۳-۵»

این بند عیناً تکرار بند «۲۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته حکمی غیربودجه‌ای بوده و لازم است در قانونی غیر از بودجه به آن پرداخته شود. قابل ذکر است که طبق ماده (۱۰) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب سال ۱۳۸۹ «بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری مکلفند در اعطای تسهیلات بانکی به طرح‌های کشاورزی و منابع طبیعی اسناد مشاعی مالکین و نسق‌های زراعی زارعین و اشخاص را به نسبت سهم مشاع از قیمت روز کل مشاع ارزیابی و قراردادهای اجاره و یا بهره‌برداری و یا حق انتفاع از اراضی ملی و دولتی و سند مالکیت اعیانیی احداثی را به عنوان وثیقه و تضمین برای اعطای تسهیلات بپذیرند. دفاتر اسناد رسمی موظفند بنا به درخواست بانک‌ها و مؤسسات مذکور نسبت به تنظیم سند رهن براساس این اقدام نمایند. دولت مکلف است از طریق تشویق بیمه سرمایه‌گذاری و سایر ابزارهای بیمه‌ای، تحقق این امر را تضمین نماید». همان‌طور که مشاهده می‌شود حکم مذکور در بند «۳-۵» لایحه با حکم ماده مذکور قرابت



داشته و به نحوی درصدد اصلاح آن است. از این رو نیز لازم است حکم بند مذکور خارج از بودجه مورد حکم مقنن قرار گیرد.

#### **بند «۶»**

##### **بند «۱-۶»**

۱. این بند مشابه بند «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است، البته در ذیل بند «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ به «معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور» اجازه جابجایی اعتبارات داده شده است ولی در بند «۱-۶» لایحه به «دولت» این اجازه داده شده است و مشخص نیست که منظور از آن چه نهادی است و آیا خود هیئت وزیران مد نظر است یا مرجع دیگری در این خصوص تصمیم‌گیری خواهد کرد.

۲. در این بند اختیار تغییر ارقام اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بدون هیچ ضابطه‌ای به دولت داده شده است. این امر از آن جهت که اختیار تغییر ارقام بودجه را به دولت می‌دهد، مغایر ذیل اصل پنجاه‌و دوم قانون اساسی است.

##### **بند «۲-۶»**

مفاد این بند در بند «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ نیز آمده است، البته در بند «۲-۶» لایحه علاوه بر استفاده از فاینانس، اجازه استفاده از «باقیمانده سهمیه سال ۱۳۹۰» نیز داده شده است.

##### **بند «۳-۶»**

۱. این بند مشابه بند «۲۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است، البته در بند «۳-۶» اجازه پرداخت تسهیلات از صندوق توسعه ملی به «شرکت‌های آب و فاضلاب» نیز داده است که با توجه به بند «۲-۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم و جزء «۱» بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر اختصاص تسهیلات صندوق فوق به بخش غیردولتی و با توجه به دولتی بودن شرکت‌های مذکور، این قسمت از بند «۳-۶» لایحه مغایر با سیاست‌های کلی برنامه پنجم و قانون برنامه پنجم توسعه است.

۲. با توجه به اینکه در ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم مکانیسم و مرجع خاصی برای ارائه تسهیلات از صندوق توسعه ملی مقرر شده، این بند که بدون توجه به آن احکام، ارائه تسهیلات را مورد حکم قرار داده، مغایر قانون برنامه پنجم خواهد بود.

##### **بند «۴-۶»**

این بند مشابه بند «۶۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است، با این تفاوت که در لایحه تعیین نرخ روز

فروش ارز در بازار به تشخیص کارگروه مندرج در بند «۱» سپرده شده است. با توجه به اینکه در بودجه قیمت ارز صرفاً «پیش‌بینی» می‌شود و در هر صورت درآمد حاصل از فروش ارز باید به خزانه واریز شود، ممکن است قیمت مشخص شده توسط کارگروه با قیمتی که بانک مرکزی اقدام به فروش ارز نموده متفاوت باشد و همین امر موجب عدم واریز قسمتی از درآمد عمومی به خزانه گردد.

#### بند «۷»

#### بند «۱-۷»

این بند در صدر بند «۲۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ نیز عیناً تکرار شده است. با توجه به اینکه در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کلیه بانک‌ها موظف شده‌اند که مانده وجوه اداره شده و یارانه سود تسهیلات را که «تا پایان سال ۱۳۸۹» پرداخت نکرده‌اند، به خزانه واریز کنند، تکرار همین مفاد برای سال ۱۳۹۱ محل تأمل به نظر می‌رسد. چراکه قاعداً باید حکم بند «۲۵» بودجه سال ۱۳۹۰ در این سال مورد عمل قرار گرفته باشد و لذا تکرار آن در سال ۱۳۹۱ فاقد موضوعیت خواهد بود، البته ممکن است در بند «۱-۷» لایحه عبارت «تا پایان سال ۱۳۹۰» به اشتباه «تا پایان سال ۱۳۸۹» نوشته شده باشد.

#### بند «۲-۷»

۱. مفاد این بند در بند «۲۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ با تغییرات اندکی قابل مشاهده است. لزوم ارائه پیشنهاد توسط کارگروه مذکور در بند «۲-۷» و حذف محدودیت «یک‌بار» برای تقسیط در بند مذکور مهمترین این تغییرات می‌باشد که مورد اول باعث محدودیت در اعمال مفاد این بند می‌گردد ولی مورد دوم محدودیت دیگری را برمی‌دارد.

۲. در صدر این بند، جهت رفع ایراد ویرایشی، لازم است واژه «به» قبل از عبارت «بانک‌ها و مؤسسات اعتباری» افزوده شود.

۳. بند «۲-۷» به بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی اجازه داده است جهت حمایت از تولید و اشتغال، با رعایت ترتیباتی اصل و سود تسهیلات سررسید شده و معوقه پرداختی به اشخاص حقیقی و حقوقی بابت فعالیت در امور تولیدی صنعتی، معدنی، کشاورزی و خدماتی را که در بازپرداخت بدهی‌های خود دچار مشکل شده‌اند، تا پنج سال تقسیط و از سرفصل مطالبات سررسید گذشته و معوق خارج نمایند و همچنین اجازه داده شده کلیه جریمه‌های ناشی از دیرکرد بازپرداخت اصل و سود تسهیلات موضوع این بند پس از تعیین تکلیف تا آن زمان و انجام





تسویه حساب کامل با تأیید هیئت مدیره بخشیده شود. در این بند نیز صرفاً به بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری در خصوص انجام این اقدام حمایتی «اجازه» داده شده است، که نمی تواند مفید الزام و تکلیف آنها جهت این اقدام باشد. بنابراین در صورتی که قصد ایجاد الزام برای بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری می باشد، باید عبارت این بند در این جهت اصلاح گردد. در غیر این صورت این امر می تواند موجبات تبعیض میان اشخاص را فراهم سازد.

۴. ایرادی که به ذیل بند مذکور وارد است این است که به بانکها «اجازه» داده شده برای وصول مطالبات خود اقدام کنند، در حالی که آنها «موظف» به این امر هستند و باید نسبت به اقدام قانونی علیه بدهکاران خود اقدام نمایند.

#### بند «۳-۷»

۱. این بند مشابه بند «۳۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته محل ادای دیون دولت به بانکها نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۰ گسترش یافته و شامل همه اموال و دارایی های دولت می شود. این امر بی انضباطی شدید مالی را در پی خواهد داشت، چراکه هیچ ضابطه ای برای نحوه تسویه مشخص نشده و معلوم نیست که باید برای این امور چه ضوابطی را مد نظر قرار داد.

۲. مفاد این بند مغایر سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است. چراکه به موجب بند «۲» جزء «د» سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، تحت عنوان «مصارف درآمدهای حاصله از واگذاری» محل هزینه درآمدهای ناشی از واگذاری بنگاه های دولتی به بخش غیردولتی تعیین شده است که «بازپرداخت بدهی های دولت» خارج از موارد مذکور در این بند می باشد. ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز با استناد به بند مزبور در سیاست های کلی نظام محل مصرف وجوه حاصل از واگذاری ها را مشخص کرده است که بازپرداخت مطالبات و دیون، خارج از موارد مذکور در این ماده نیز می باشد. بنابراین این بند در مغایرت با سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن می باشد.

۳. در این بند به پرداخت مستقیم دیون دولت از وجوه حاصل از واگذاری ها و فروش اموال حکم داده شده و مفاد اصل پنجاه و سوم قانون اساسی مبنی بر واریز به خزانه و پرداخت از محل خزانه مراعات نشده است.

#### بند «۴-۷»

۱. صدر این بند دارای مفاد غیربودجه ای بوده و درصدد اصلاح قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی است و لذا لازم است در خارج از قانون بودجه به آن پرداخته شده و از قانون بودجه حذف شود. لازم به ذکر است که با توجه به یکساله بودن قانون بودجه تصویب این بند به

این معناست که صندوق مذکور صرفاً در سال ۱۳۹۰ در فهرست مذکور قرار می‌گیرند. همچنین باید به این امر نیز توجه کرد که برای غیردولتی تلقی شدن این صندوق لازم است طبق تعریف مقرر در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۱</sup> بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه آنها از محل منابع غیردولتی تأمین گردد. همچنین قابل ذکر است که در صدر این بند عبارت «مؤسسات عمومی غیردولتی» به اشتباه «مؤسسات عمومی و غیردولتی» نوشته شده که لازم است اصلاح شود.

در این مورد این نکته قابل توجه است که تأسیس صندوق مذکور بدون مجوز مجلس شورای اسلام صورت گرفته است شورای عالی اداری طی مصوبه شماره ۳۰۴۱۶/۱۹۱۰ منبع ۱۳۸۵/۲/۲۶ با برداشتی نادرست از صلاحیت‌های خود با ادغام «صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی» و «صندوق ازدواج جوانان» در «صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی»، صندوق مذکور را تأسیس کرد. سپس هیئت امنای صندوق مذکور در تاریخ ۱۳۸۶/۵/۱ آیین‌نامه صندوق را که در واقع ماهیت اساسنامه‌ای دارد برخلاف نص صریح اصل هشتادوپنجم قانون اساسی تصویب کرد. لازم به ذکر است هر سه صندوق مذکور براساس قانون مصوب مجلس شورای اسلامی تأسیس شده بودند. (جزء «د» بند «۷» ماده (۱۳۷) قانون برنامه سوم توسعه، بند «ب» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۳۷۱ و قانون تسهیل ازدواج جوانان مصوب ۱۳۸۴) لازم به ذکر است شورای عالی اداری طی مصوبه شماره ۱۰۲۹۸۹/۲۰۰ مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۹ اساسنامه صندوق مذکور را اصلاح کرد.

بانک قرض‌الحسنه مهر ایران در آذرماه ۱۳۸۶ با سرمایه‌گذاری بانک‌های دولتی و خصوصی و صندوق مهر امام رضا (ع) تأسیس شد. اگر این بانک دولتی محسوب شود (براساس معیار میزان سرمایه آن) تأسیس آن نیازمند مجوز مجلس شورای اسلامی است که البته چنین مجوزی وجود ندارد.

۲. در پاراگراف دوم این بند به افتتاح حساب‌های دولتی اشاره شده است که حکم اصلی آن در ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) ذکر شده و عبارات مذکور در بند مذکور به نوعی اصلاح آن ماده تلقی می‌شود و لذا حکمی غیربودجه‌ای بوده و لازم است از بودجه حذف شود.

۳. ذیل پاراگراف دوم از «بانک قرض‌الحسنه مهر امام رضا علیه‌السلام» سخن به میان آورده که مشخص نیست که آیا این بانک تا به حال وجود خارجی داشته یا اینکه همین بند به‌عنوان مجوز تأسیس آن تلقی می‌شود.

۱. ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری - مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالیانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

**بند «۸»****بند «۸-۱»**

این بند دقیقاً تکرار بند «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است.

**بند «۸-۲»**

۱. این بند با تغییراتی تکرار بند «۳۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است. تغییرات مذکور در جهت باز گذاشتن دست دولت در پرداخت مطالبات اشخاص حقیقی و حقوقی بوده و هیچ سقفی نیز برای آن مقرر نشده است. ضمن اینکه محل پرداخت دیون دولت بسیار گسترده است و دولت می‌تواند از هر محلی نسبت به این امر اقدام نماید. عدم تعیین سقف و نیز مشخص نبودن ضوابط حاکم بر این بند از ایرادات آن است.

۲. مفاد این بند مغایر سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است. چراکه به موجب بند «۲» جزء «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، تحت عنوان «مصارف درآمدهای حاصله از واگذاری» محل هزینه درآمدهای ناشی از واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی تعیین شده است که «بازپرداخت بدهی‌های دولت» خارج از موارد مذکور در این بند می‌باشد. ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز با استناد به بند مزبور در سیاست‌های کلی نظام محل مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها را مشخص نموده است که بازپرداخت مطالبات و دیون، خارج از موارد مذکور در این ماده نیز می‌باشد. بنابراین این بند در مغایرت با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن می‌باشد.

۳. نکته دیگری که وجود دارد این است که عبارت «سایر اموال و دارایی‌ها» مبهم است و می‌تواند هرگونه اموال و دارایی متعلق به دولت را دربرگیرد، اعم از اینکه مورد نیاز دولت باشد یا نباشد و یا از نفائس ملی باشد یا نباشد. این اطلاق می‌تواند در تغایر با اصل هشتادوسوم قانون اساسی قرار گیرد.

۴. ایراد مهم این بند این است که به پرداخت مستقیم دیون دولت از وجوه حاصل از واگذاری‌ها و فروش اموال حکم داده شده و مفاد اصل پنجاه و سوم قانون اساسی مبنی بر واریز هرگونه وجه به خزانه و پرداخت از محل خزانه در آن مراعات نشده است.

۵. همچنین اعطای سهام و اموال به پیمانکاران و سایر اشخاص مذکور در بند پیشنهادی به جای پول، برای تأدیه مطالبات آنها، در صورت عدم رضایت ایشان، می‌تواند موجبات تضییع حقوق پیمانکاران و سایر طلبکاران را فراهم سازد و از این حیث مغایر شرع تلقی شود. مشابه این ایراد در ایرادات شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ قابل مشاهده است.

**بند «۳-۸»**

در این بند اجازه استفاده شهرداری اصفهان از «منابع موضوع این بند» داده شده است. در حالی که در بند مذکور هیچ منبعی پیش‌بینی نشده و معلوم نیست مقصود از این منابع کدام است.

**بند «۴-۸»**

۱. در صدر این بند عبارت «اجازه داده می‌شود» به کار رفته است که از این جهت که مشخص نیست مقصود از آن الزام یا اختیار است، مبهم می‌باشد. اگر مقصود از این بند این است که امور مذکور در این بند حتماً انجام پذیرد، لازم است به صورت صریح و مشخص تکلیف مجریان بیان گردد.

۲. جزء «الف» بند «۴-۸» لایحه به نحوی تکرار جزء «الف» بند «۳۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته تغییراتی در آن انجام شده است. همان ایرادات مذکور در بند «۲-۸» در مورد این جزء نیز وجود دارد.

۳. جزء «ب» بند «۴-۸» به نحوی تکرار جزء «ب» بند «۳۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است. در این جزء سقف مد نظر مقرر نشده و هیچ محدودیتی نیز برای دولت مقرر نشده است. همان ایرادات مذکور در بند «۲-۸» در مورد این جزء نیز وجود دارد.

۴. جزء «پ» بند «۴-۸» نیز به نحوی تکرار جزء «پ» بند «۳۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته سقفی برای آن مقرر نشده و ضابطه‌ای نیز برای نحوه کار تعیین نشده است. ایراد دیگر این جزء این است که به هزینه مستقیم از وجوه حاصل از واگذاری‌ها و فروش اموال حکم داده شده و مفاد اصل پنجاه و سوم قانون اساسی مبنی بر واریز به خزانه و پرداخت از محل خزانه مراعات نشده است. علاوه بر این در این جزء با ذکر عبارت «اشخاص حقیقی و حقوقی» به صورت مطلق که شامل اشخاص دولتی نیز می‌گردد، به خصوص با توجه به اینکه «بانک‌های دولتی» به عنوان مثال ذکر شده است، مغایر سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن سیاست‌ها مبنی بر ممنوعیت واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش دولتی محسوب می‌گردد. همچنین ذیل جزء مذکور در خصوص هزینه‌کرد منابع حاصل از واگذاری تعیین تکلیف شده است که این نوع هزینه‌کرد وجوه حاصل از واگذاری‌ها نیز مانند بندهای قبل مغایر بند «۲» جزء «د» سیاست‌های کلی نظام و همچنین برخلاف ماده (۲۹) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی» می‌باشد.

۵. جزء «ث» بند «۴-۸» در خصوص تسویه بدهی‌های وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح با مفاد بند «۴-۵» لایحه اشتراک موضوعی دارد و به نحوی تکرار آن بوده و باید یکی از این دو حذف شود. ضمن اینکه در این جزء به پرداخت مستقیم دیون دولت از وجوه حاصل از واگذاری‌ها و



فروش اموال حکم داده شده و مفاد اصل پنجاه و سوم قانون اساسی مبنی بر واریز به خزانه و پرداخت از محل خزانه مراعات نشده است.

۶. جزء «ت» بند «۸-۴» لایحه که تکرار جزء «ت» بند «۳۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ می‌باشد، حکمی غیربودجه‌ای بوده و درصدد موقوف‌الاجرا نمودن یک قانون دائمی است و لذا لازم است از قانون بودجه حذف شده و در صورت لزوم، به صورت جداگانه مورد حکم مقنن قرار گیرد. ضمن اینکه این جزء با صدر بند «۸-۴» (به دولت و دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود) همخوانی ندارد. علاوه بر این، از آنجا که ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی از بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابلاغی مقام معظم رهبری اتخاذ شده است، موقوف‌الاجرا نمودن آن از صلاحیت مجلس خارج بوده و تصویب چنین امری مغایر با بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی تلقی می‌گردد. علاوه بر این، دادن چنین اختیاراتی به دولت بدون هیچ ضابطه‌ای از جمله قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، موجبات بی‌نظمی مالی و بودجه‌ای و در نتیجه مشکلات نظارتی را فراهم خواهد کرد.

۷. جزء «ج» بند «۸-۴» لایحه مشابه بند «۳۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته باز هم سقف آن مشخص نیست و ضوابط حاکم بر آن تعیین نشده است. ضمن اینکه واژه «را» در این بند دو بار به کار رفته است که لازم است مورد اول آن (بعد از عبارت «سال ۱۳۹۱») حذف شود. لازم به ذکر است که همان ایرادات مذکور در بند «۸-۲» در مورد این جزء نیز وجود دارد.

۸. جزء «چ» بند «۸-۴» لایحه تکرار جزء «الف» بند «۳۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است. در مورد این جزء قابل ذکر است که در خصوص فروش اموال غیرمنقول دولتی، قانونگذار در قانون محاسبات عمومی کشور - مصوب ۱۳۶۶ - و قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین - مصوب ۱۳۷۳ - و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰ - اختیاراتی را برای هیئت وزیران قائل شده است که فروش این‌گونه اموال باید با مجوز دولت صورت گیرد. در جزء «چ» به لزوم رعایت قوانین در این خصوص اشاره نشده است و از آن این‌گونه استنباط می‌شود که لایحه دولت به دنبال دادن صلاحیت به دستگاه‌های اجرایی به نحو استقلالی است. لازم به یادآوری است که قانونگذار در برخی موارد از جمله جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور به قید «با رعایت مقررات قانونی» که ناظر به اختیار هیئت وزیران مندرج در احکام ذکر شده بود، اشاره کرده است. لذا مقنن باید معلوم کند که آیا نیازی به تصویب هیئت وزیران در این موارد وجود دارد یا خیر، تا در اجرای قانون ابهام و تردیدی ایجاد نشود. ضمن اینکه لازم است مشخص گردد که منظور از «اموال منقول و غیرمنقول» کدام اموال می‌باشد و مثلاً آیا منظور اموال مازاد می‌باشد یا غیر آن را نیز شامل می‌گردد.

۹. جزء «ح» بند «۸-۴» لایحه به‌نحوی تکرار بند «۳۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است.

#### بند «۵-۸»

این بند تکرار بند «۴۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است. طبق صدر این بند وجوهی که ایدرو و ایمیدرو در سال ۱۳۸۳ پرداخته‌اند، به‌عنوان تأمین سرمایه دولت نزد بانک صنعت و معدن محاسبه می‌شود. از آنجا که این حکم در بودجه سال ۱۳۹۰ آمده، تکرار آن در بودجه سال ۱۳۹۱ بلافایده است. چراکه این محاسبه صورت‌گرفته و محاسبه مجدد آن بی‌معناست. ذیل این بند نیز که به‌تبع صدر آن ذکر شده است، اگر از باب ادای معادل وجوه مذکور به سازمان مذکور صورت گرفته، بلاوجه خواهد بود، چراکه در سال ۱۳۹۰ این کار صورت گرفته است، البته می‌توان بدون دلیل فوق، به این امر مبادرت کرد. در هر صورت پرداخت مستقیم از وجوه حاصل از واگذاری‌ها و فروش اموال که در این بند به آن حکم داده شده مغایر با مفاد اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی مبنی بر واریز به خزانه و پرداخت از محل خزانه می‌باشد.

#### بند «۶-۸»

در این بند مبنی بر عدم مداخله سازمان خصوصی‌سازی در امر واگذاری بنگاه‌ها، حکمی غیربودجه‌ای بیان شده و مفاد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مبنی بر وظایف و اختیارات سازمان خصوصی‌سازی در امر واگذاری‌ها تخصیص بسیار گسترده‌ای خواهد خورد. لذا ضروری است مفاد این بند از بودجه حذف شده و در صورت ضرورت، به‌صورت جداگانه و مستقل و در قالب اصلاحیه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی به تصویب مقنن برسد.

#### بند «۷-۸»

در این بند به دولت اجازه داده شده که معادل مطالبات خود از سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران را به حساب افزایش سرمایه دولت در این سازمان منظور کند. از ظاهر این بند که از عبارت «اجازه داده می‌شود» استفاده کرده، این‌گونه برمی‌آید که دولت می‌تواند این کار را انجام ندهد و مطالبات مذکور کماکان باقی بماند و یا اینکه آنها را وصول نماید. درحالی که لازم است تکلیف این امر کاملاً مشخص شود.

#### بند «۸-۸»

در این بند اجازه تکمیل عملیات اجرایی احکام مرتبط با واگذاری یا فروش اموال در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ در طی سال ۱۳۹۱ به دولت داده شده است ولی مشخص نیست که آیا طرق هزینه‌ای که



در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ برای درآمدهای حاصل مقرر شده نیز در سال ۱۳۹۱ لازم‌الاجرا می‌باشد یا خیر.

#### بند «۸-۹»

این بند که تکرار بند «۷۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است، حکمی غیربودجه‌ای داشته و درصدد اصلاح قوانین مذکور در متن این بند می‌باشد و لذا لازم است از بودجه حذف شده و در صورت لزوم به صورت جداگانه مورد حکم مقنن قرار گیرد.

#### بند «۸-۱۰»

این بند که به پرداخت مستقیم از وجوه حاصل از واگذاری‌ها و فروش اموال حکم داده، مغایر با مفاد اصل پنجاه و سوم قانون اساسی مبنی بر واریز کلیه دریافت‌های دولت به خزانه و پرداخت از محل خزانه می‌باشد. ضمن اینکه در این بند به عدم رعایت «ماده (۲۸) قانون اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی» اشاره شده که اولاً ظاهراً مقصود «ماده (۲۹)» بوده است و ثانیاً در عنوان قانون نیز لازم است عبارت «سیاست‌های کلی» قبل از «اصل چهل و چهارم قانون اساسی» اضافه شود. قابل ذکر است که حکم مقرر در این بند به نوعی در مقام اصلاح ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی برآمده است، درحالی که قانون بودجه محل مناسبی برای اصلاح قوانین دائمی نمی‌باشد. علاوه بر این، از آنجا که ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی از بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابلاغی مقام معظم رهبری اتخاذ شده است، موقوف‌الاجرا نمودن آن از صلاحیت مجلس خارج بوده و تصویب چنین بندی مغایر با بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی تلقی می‌گردد.

#### بند «۹»

#### بند «۹-۱»

۱. این بند که تکرار بند «۳۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است و در آن عنوان «وزارت بازرگانی» بدون توجه به ادغام دو وزارتخانه «صنایع و معادن» و «بازرگانی» و تشکیل «وزارت صنعت، معدن و تجارت» تکرار شده که لازم است اصلاح شود.

۲. ضمن اینکه لازم است مشخص گردد که اجازه فروش کدام دسته از اموال وزارت مذکور و شرکت‌های تابعه و وابسته آن داده شده است. همچنین باید به این امر تصریح گردد که در فروش این اموال رعایت ترتیبات قانونی لازم‌الاجرا می‌باشد.

۳. مرجع تصویب آیین‌نامه مذکور در ذیل این بند تعیین نشده است و لازم است صریحاً این امر صورت گیرد.

#### بند «۲-۹»

در این بند حکم به تمدید مهلت‌های مقرر در ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه تا پایان سال ۱۳۹۱ داده شده است. درحالی که در ماده مذکور چندین مهلت تعیین شده که هر یک مبدأ و منتهای مربوط به خود را داراست و نمی‌توان حکم واحدی را در مورد آن به‌کار بست. لذا اولاً به‌دلیل غیربودجه‌ای بودن این حکم ضروری است مفاد آن در صورت لزوم، به‌صورت مستقل و در قالب اصلاحیه قانون برنامه پنجم مورد حکم مقنن قرار گیرد و ثانیاً هر یک از مهلت‌های مذکور در ماده فوق به‌صورت جداگانه و به تناسب مورد تمدید قرار گیرد.

#### بند «۳-۹»

این بند به‌نحوی تکرار پاراگراف اول بند «۲۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته موضوع قیمت تضمینی گندم در آن مغفول واقع شده است. ضمن اینکه پاراگراف دوم بند «۲۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ نیز درخصوص خرید گندم از کشاورزان توسط دولت در لایحه مورد توجه قرار نگرفته است و هرچند در صدر این بند به ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی اشاره شده ولی به مفاد این ماده توجه نشده و سیاست قیمت تضمینی و خرید تضمینی دنبال نشده است.

#### بند «۱۰»

صدر بند «۱۰» لایحه به‌نحوی تکرار صدر جزء «الف» بند «۶۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که اصلاحیه‌ای بر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها محسوب می‌شود و لازم است به‌صورت جداگانه مورد حکم مقنن قرار گرفته و از قانون بودجه حذف شود. آنچه در مورد یارانه‌ها لازم است در بودجه بیان شود، ارقام مربوط به هر یک از مواد (۷)، (۸) و (۱۱) قانون مذکور به‌طریقه مذکور در ماده (۱۲) آن در جداول بودجه می‌باشد. قابل ذکر است که ذیل بند «۱۰» نیز اصلاحیه دیگری را بر قانون مذکور مقرر داشته که محل آن در قانون بودجه نیست و لازم است در صورت وجود ضرورت، به‌صورت جداگانه و به‌عنوان اصلاحیه قانون مذکور به تصویب مقنن برسد.

همچنین باید این نکته را نیز مورد توجه قرار داد که در جداول قانون بودجه محل مصرف ردیف‌های یارانه‌ای، مشخص می‌شود. براساس این تفویض اختیار تغییر محل مصرف این ردیف‌ها به دولت مغایر حکم اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی مبنی بر ضرورت تصویب مجلس شورای اسلامی در رابطه با تغییر در ارقام بودجه است.



**بند «۱۱»****بند «۱-۱۱»**

این بند بجز عبارت آخر آن تکرار جزء «الف» بند «۴۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است.

**بند «۲-۱۱»**

تکرار جزء «ب» بند «۴۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است.

**بند «۳-۱۱»**

این بند تکرار جزء «پ» بند «۴۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است.

**بند «۴-۱۱»**

این بند تکرار بند «۴۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته نحوه تقسیم منابع حاصل بین بخش‌های مختلف در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی سپرده شده ولی در لایحه در این مورد تعیین تکلیف نشده است.

**بند «۵-۱۱»**

این بند تکرار صدر بند «۵۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است.

**بند «۶-۱۱»**

این بند تکرار بند «۵۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است.

**بند «۱۲»****بند «۱-۱۲»**

این بند تکرار بند «۷۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته حکمی غیربودجه‌ای است و جایگاه آن در بودجه نیست.

**بند «۲-۱۲»**

این بند بنا به حکم قانون مالیات‌های مستقیم در لایحه قرار گرفته و همه‌ساله در قوانین بودجه پیش‌بینی می‌شود.

**بند «۳-۱۲»**

این بند تکرار جزء «پ» بند «۷۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته دارای حکمی غیربودجه‌ای بوده و درصدد اصلاح ماده (۱۰۱) قانون مالیات‌های مستقیم می‌باشد و جایگاه آن در بودجه

نمی‌باشد و لازم است در صورت ضرورت به صورت مستقل و جداگانه مورد حکم مقنن قرار گیرد. همچنین بند فوق شرط تسلیم اظهارنامه مالیاتی برای برخورداری از معافیت مالیاتی را برای مشاغل وسایط نقلیه در عملکرد سال ۱۳۹۱ الزامی ندانسته است. در حالی که به موجب تبصره «۲» ماده (۱۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه، تسلیم اظهارنامه مالیاتی در موعد مقرر شرط برخورداری از هرگونه معافیت مالیاتی است. بنابراین این بند مغایر با قانون برنامه پنجم توسعه می‌باشد و اصلاح آن محسوب می‌شود.

#### بند «۴-۱۲»

این بند تکرار جزء «ب» بند «۷۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته حکمی غیربودجه‌ای است و جایگاه آن در بودجه نمی‌باشد.

#### بند «۵-۱۲»

این بند حکمی غیربودجه‌ای بوده و جایگاه آن در بودجه نیست.

#### بند «۶-۱۲»

این بند حکمی غیربودجه‌ای بوده و جایگاه آن در بودجه نیست.

#### بند «۷-۱۲»

این بند حکمی غیربودجه‌ای بوده و درصدد اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم است و جایگاه آن در بودجه نیست. ضمن اینکه این اصلاح در ماده (۵۲) قانون برنامه پنجم توسعه انجام شده و نیازی به اصلاح مجدد وجود ندارد.

#### بند «۱۳»

#### بند «۱-۱۳»

هرچند بند «۱-۱۳» تکرار صدر بند «۷۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است، ولی با توجه به احکام مفصلی که در قانون مدیریت خدمات کشوری درخصوص حقوق و مزایا مقرر شده (خصوصاً ماده (۷۶) آن)<sup>۱</sup> و موادی که در قانون برنامه پنجم توسعه در این مورد بیان شده و «ضریب حقوق» مبنا و ملاک قرار گرفته است، بیان بند مذکور غیرموجه می‌نماید.

۱. ماده (۷۶) - حداقل و حداکثر حقوق و مزایای مستمر شاغلین، حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران مشمول این قانون و سایر حقوق‌بگیران دستگاه‌های اجرایی و صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی هر سال با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

تبصره - سقف حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر نباید از (۷) برابر حداقل حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر تجاوز کند.

**بند «۲-۱۳»**

۱. این بند مشابه بند «۸۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته دو تفاوت عمده میان آنها وجود دارد: سقف مجاز افزایش اعتبار در بودجه سال ۱۳۹۰ ده درصد است که در لایحه حاضر به ۲۰ درصد تغییر یافته است؛ رعایت «سقف بودجه هزینه‌ای و مالی» که در بودجه سال ۱۳۹۰ به آن تصریح شده بود، در لایحه مغفول واقع شده است و لذا مشخص نیست که اجازه دولت به افزایش اعتبارات آیا با رعایت سقف کلی بودجه خواهد بود یا خیر.

۲. به موجب این بند به دولت اجازه داده شده است که به تشخیص خود تا سقف ۲۰ درصد هر یک از ردیف‌های اعتباری جداول قانون بودجه و پیوست‌های آن را برای تأمین کسری ناشی از هزینه‌های نیروی انسانی هزینه نماید. به عبارت دیگر این بند اختیار جابجایی ۲۰ درصد بودجه مصوب را به دولت می‌دهد که این موضوع مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است. به موجب ذیل اصل پنجاه و دوم قانون اساسی «هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». شورای نگهبان در سال‌های مختلف وجود چنین بندهایی را مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی اعلام نموده است. لذا لازم است این بند از متن لایحه حذف گردد. همچنین عبارت «هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر» عبارتی مبهم و کلی بوده و حدود مصادیق آن مشخص نیست و با توجه به ابهام آن ممکن است مورد سوءاستفاده قرار گیرد.

**بند «۳-۱۳»**

این بند تکرار بند «۸۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته به نوعی اصلاحیه‌ای بر تبصره ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۱۷) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت تلقی می‌شود. از آنجا که این حکم، غیربودجه‌ای بوده و درصدد اصلاح قوانین است، پیشنهاد می‌شود از بودجه حذف شود. قابل ذکر است که بند «الف» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم نیز حکم مقرر در بند مذکور را بیان کرده و از این جهت نیز نیازی به تکرار آن در بودجه نمی‌باشد.

**بند «۴-۱۳»**

این بند که تکرار بند «۸۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ می‌باشد. این بند به نوعی اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری است که توسط لایحه بودجه صورت می‌گیرد که با اصول قانون‌نویسی تطبیق ندارد و باید در فصل دهم قانون مذکور به آن الحاق شود. لازم به ذکر است به موجب بند «ح» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه هرگونه پرداخت خارج از مقررات فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری ممنوع است و با عنایت به اینکه در فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری بحثی از کمک‌هزینه فوت و ازدواج و امتیاز حساب پس‌انداز نشده است، لذا ذکر این بند اصلاح قانون برنامه پنجم توسعه محسوب می‌شود و نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد.

**بند «۱۳-۵»**

۱. این بند تکرار بند «۸۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است.
۲. دادن اختیار تغییر ارقام اعتبارات معین شده بدون هیچ ضابطه‌ای به دولت که اختیار تغییر ارقام بودجه را به دولت می‌دهد مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

**بند «۱۳-۶»**

۱. این بند درصدد اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری است و به نادرست برای این امر به قانون برگزاری مناقصات استناد نموده است. توضیح آنکه طبق بند مذکور «در اجرای قانون برگزاری مناقصات، ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری موقوف‌الاجراست». درحالی که اجرای قانون مناقصات ارتباطی با ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری ندارد، و حتی در متن ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز به اجرای قانون برگزاری مناقصات تأکید شده است، لذا در صورتی که لازم است ماده (۱۷) قانون مدیریت لغو شود، باید به صورت جداگانه مورد حکم مقنن قرار گیرد.

۲. ذیل این بند نیز درصدد اصلاح ماده (۸۰) قانون محاسبات عمومی کشور است. توضیح آنکه براساس ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات، نصاب معاملات کوچک، متوسط و بزرگ تعیین شده و در تبصره «۱» آن به دولت اجازه تعدیل این ارقام براساس شاخص بهای کالا و خدمات داده شده است، ولی در مورد «مزایده» که قانون محاسبات حاکمیت دارد، چنین اجازه‌ای به دولت داده نشده است. به هر حال، فارغ از لزوم یا عدم لزوم این اصلاح، اعمال این اصلاحیه در قانون بودجه موجب بی‌نظمی تقنینی شده و لذا لازم است چنین احکامی از بودجه حذف شده و به صورت مستقل و جداگانه مورد حکم مقنن قرار گیرد.

**بند «۱۳-۷»**

- این بند درصدد اصلاح «قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت» - مصوب ۱۳۸۶ - است و لذا حکمی غیربودجه‌ای است که لازم است به صورت مستقل و خارج از بودجه، در مورد آن تصمیم‌گیری شود.

- اجرای حکم مندرج در این بند از محل واگذاری سهام دولتی و سایر اموال دولتی یا منابع حاصل از واگذاری آن بدون تصریح به لزوم و اریز وجه حاصل از واگذاری مذکور به خزانه، مغایر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.

**بند «۱۴»****بند «۱-۱۴»**

این بند به نحوی تکرار بند «۸۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته در مورد آن نکاتی قابل ذکر است:

۱. «قانون اصلاح موادی از قانون خدمت وظیفه عمومی» در تاریخ ۱۳۹۰/۸/۲۲ به تصویب مجلس رسیده و ابلاغ شده است و لازم است در متن بند مذکور که در این مورد عنوان «طرح» به کار رفته، به «قانون» اصلاح شود.

۲. اعطای سهام و اموال به اشخاص مذکور در این بند به جای پول، برای تأدیه مطالبات آنها، در صورت عدم رضایت ایشان، می‌تواند موجبات تضییع حقوق پیمانکاران و سایر طلبکاران را فراهم سازد و از این حیث مغایر شرع تلقی شود. مشابه این ایراد در ایرادات شورای نگهبان درخصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ قابل مشاهده است.

۳. در این بند همچنین به دولت تکلیف شده است که از محل وجوه حاصل از فروش سهام شرکت‌های دولتی اقدام به پرداخت حقوق و مطالبات کارکنان و ایثارگران نماید. این درحالی است که در بند «۲» جزء «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، نحوه مصرف وجوه حاصل از واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی تعیین تکلیف شده است. با عنایت به اینکه محل مصرف وجوه حاصل از این واگذاری‌ها که در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم ذکر شده شامل پرداخت حقوق و مطالبات کارکنان دولت و ایثارگران نمی‌شود، لذا این بند از این لحاظ مغایر سیاست‌های مزبور است. همچنین ماده (۲۹) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» با استناد به بند مزبور در سیاست‌های کلی نظام محل مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها را مشخص نموده است که بازپرداخت مطالبات خارج از موارد مذکور در این ماده نیز می‌باشد.

۴. پرداخت مستقیم از وجوه حاصل از واگذاری‌ها و فروش اموال که در این بند به آن حکم داده شده مغایر با مفاد اصل پنجاه و سوم قانون اساسی مبنی بر واریز به خزانه و پرداخت از محل خزانه می‌باشد.

**بند «۲-۱۴»**

این بند تکرار بند «۱۲۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته حکمی غیربودجه‌ای است و لازم است به صورت مستقل و خارج از بودجه به تصویب مقنن برسد. نکته دیگر اینکه به نظر می‌رسد منظور از «شرکت‌های مشمول اصل چهل و چهارم قانون اساسی» «شرکت‌هایی که براساس سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» می‌باشد که به صورت ناقص ذکر گردیده است.

**بند «۱۴-۳»**

این بند تکرار بند «۱۲۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که حکمی غیربودجه‌ای است و لازم است به صورت مستقل و خارج از بودجه به تصویب مقنن برسد.

**بند «۱۴-۴»**

این بند در جهت اجرای تکلیف دولت در بند «ل» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم مقرر شده است. قابل ذکر است که بندهای «۱۲۵» و «۱۲۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ نیز احکامی را در خصوص تأمین مسکن ایثارگران بیان نموده است.

**بند «۱۵»****بند «۱-۱۵»**

۱. این بند تکرار بند «۸۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته حکمی غیربودجه‌ای است و لازم است به صورت مستقل و خارج از بودجه به تصویب مقنن برسد.
۲. ضمن اینکه در صورتی که تشکیل دو نهاد مذکور در این بند به صورت قانونی انجام گرفته است، اصولاً نیازی به این بند نمی‌باشد.
۳. در این بند سازوکاری برای اجرای حکم مقرر در آن در نظر گرفته نشده است.

**بند «۲-۱۵»**

این بند تکرار بند «۹۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته حکمی غیربودجه‌ای است و لازم است به صورت مستقل و خارج از بودجه به تصویب مقنن برسد.

**بند «۳-۱۵»**

این بند تکرار صدر بند «۹۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته مشتمل بر حکمی غیربودجه‌ای است و لازم است به صورت مستقل و خارج از بودجه به تصویب مقنن برسد. ضمن اینکه عبارات ذیل بند «۹۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ در لایحه ذکر نشده است.

**بند «۴-۱۵»**

این بند تکرار بند «ز» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم است که البته در بند «۹۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ نیز آمده است، با این تفاوت که به موجب بند «ز» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه، سازمان‌های مناطق آزاد موظفند حداقل یک درصد (۱ درصد) از محل وصول عوارض ورود و صدور کالاها و خدمات این مناطق را از طریق نهادهای حمایتی به محرومین و نیازمندان بومی این



مناطق اختصاص دهند. در حالی که در این بند به تکلیف این سازمان‌ها تصریح نشده است و صرفاً به آنها اجازه داده شده است، لذا اولاً نیازی به ذکر چنین بندی در بودجه نیست و ثانیاً در صورتی که چنین بندی ذکر می‌شود، نباید مغایر با حکم مقرر در قانون برنامه پنجم باشد.

#### بند «۵-۱۵»

این بند تکرار بند «۹۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته برخلاف تصریح بندهای مذکور در این بند مبنی بر اینکه چنین حکمی «در راستای بندهای «ب» و «ج» ماده (۳۹) قانون برنامه پنجم توسعه» پیش‌بینی شده است، می‌باشد و ارتباطی بین این بند با بندهای مذکور ماده (۳۹) قانون برنامه پنجم نمی‌باشد. ضمن اینکه حکم مقرر در این بند غیربودجه‌ای است و لازم است به صورت مستقل و خارج از بودجه به تصویب مقنن برسد.

#### بند «۶-۱۵»

این بند تکرار بند «۹۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته حکمی غیربودجه‌ای است و لازم است به صورت مستقل و خارج از بودجه به تصویب مقنن برسد.

#### بند «۷-۱۵»

۱. این بند تکرار بند «۱۰۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته حکمی غیربودجه‌ای است و لازم است به صورت مستقل و خارج از بودجه به تصویب مقنن برسد.

۲. عبارت انتهایی بند «۱۰۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ (مستمری زنان بی‌سرپرستی که اقدام به ازدواج می‌کنند، برقرار می‌ماند) در لایحه ذکر نشده است. ذکر احکام با ماهیت دائم در قوانین بودجه علاوه بر ایجاد تشتت و پراکندگی در قوانین موجب می‌گردد دولت مجبور باشد هر ساله این بندها را در قوانین بودجه سالیانه تکرار نماید، لذا مقتضی است این بند نیز از متن لایحه حذف شده و در قوانین مربوط به بیمه (مانند قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی) که قوانین دائمی هستند ذکر گردد.

۳. این بند دارای نوعی تناقض و ابهام است. در صدر ماده تصریح شده که صندوق‌های مورد اشاره باید «منابع داخلی» خود را به طور کامل به حقوق بازنشستگان، وظیفه‌بگیران یا مستمری‌بگیران اختصاص دهند، لکن در ذیل بند به صندوق‌های مزبور این اجازه داده شده است که هزینه‌های نیروی انسانی و سایر هزینه‌های خود را از محل «منابع داخلی» خود تأمین نمایند که این دو حکم در تضاد با یکدیگر قرار دارند. چون در نهایت مشخص نیست که «منابع داخلی» باید صرف چه اموری شود و چه هزینه‌هایی از محل «منابع داخلی» قابل انجام نمی‌باشد.

**بند «۸-۱۵»**

این بند تکرار بند «۱۰۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته عبارت انتهایی بند «۱۰۵» (دولت مکلف است نسبت به تضمین تسهیلات اعطایی این بند اقدام نماید) در لایحه نیامده است.

**بند «۹-۱۵»**

این بند تکرار صدر بند «۱۰۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است. قابل ذکر است که اجزای ذیل بند «۱۰۷» که در لایحه حذف شده، حاوی تکالیفی برای سایر دستگاه‌ها در مورد نحوه هزینه تسهیلات مذکور در این بند می‌باشد.

**بند «۱۰-۱۵»**

این بند درخصوص انتقال صندوق‌های بازنشستگی کارکنان وزارت جهاد کشاورزی به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، امری غیربودجه‌ای است و ذکر آن در بودجه صحیح نمی‌باشد و لذا پیشنهاد می‌شود که این بند حذف شود.

**بند «۱۶»****بند «۱-۱۶»**

۱. بند «۱-۱۶» به نحوی تکرار صدر جزء «الف» بند «۱۰۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است و ذیل این جزء که حاوی احکام تکمیلی در این خصوص بوده، در لایحه نیامده است. درحالی که لازم بود این احکام در این بند بیاید تا نظارت کافی بر این هزینه‌ها اعمال شود.

۲. با عنایت به اینکه «معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور» وظیفه نظارت بر نحوه هزینه کردن اعتبارات پژوهشی دستگاه‌های اجرایی را به‌عهده دارد پیشنهاد می‌شود نهاد مزبور برای نظارت بر نحوه هزینه کردن اعتبارات موضوع این بند مشخص گردد.

**بند «۲-۱۶»**

بند «۲-۱۶» به نحوی تکرار بند «۱۰۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته حکم مقرر در این بند در بودجه سال ۱۳۹۰ منحصر به اعضای هیئت علمی شاغل در دانشگاه‌هاست، ولی این قید در لایحه حذف شده است.

ضمن اینکه مشابه این بند به‌نحوی در تبصره «د» ماده (۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه ذکر شده است. طبق این تبصره: «اعضای هیئت علمی می‌توانند با موافقت هیئت امنای همان دانشگاه نسبت به تشکیل مؤسسات و شرکت‌های ۱۰۰ درصد خصوصی دانش‌بنیان اقدام و یا در این مؤسسات و شرکت‌ها مشارکت نمایند. این مؤسسات و شرکت‌ها برای انعقاد قرارداد پژوهشی





مستقیم و یا غیرمستقیم با دستگاه‌های اجرایی، مشمول قانون منع مداخله کارکنان در معاملات دولتی و تغییرات بعدی آن نیستند».

بنابراین نظر به اینکه اولاً مقصود از این بند به‌نحو روشن در تبصره فوق آمده و ثانیاً حکم مذکور در برنامه پنجم کامل‌تر از بند مذکور در لایحه است، بند فوق تکرار حکم برنامه و آن هم به‌صورت ناقص بوده و لزومی به ذکر آن در قانون بودجه سالیانه نیست.

#### **بند «۱۷»**

#### **بند «۱-۱۷»**

۱. بند «۱-۱۷» درخصوص تأمین اعتبار برای فعالیت‌های قرآنی، مشابه بند «۱۱۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ در مورد سیاست‌های حاکم بر کار و احکام تکمیلی آن نیز مواردی آمده که در لایحه حذف شده است. درحالی که وجود این احکام جهت اجرای بهتر این امر ضروری است.

۲. همچنین لازم به ذکر است که ردیف ۵۰-۵۵۰۰۰۰۰ که در این بند بیان شده است مربوط به «اعتبارات طرح بازرسی کالا و خدمات» است که ارتباطی با موضوعات مذکور در این بند ندارد و باید اصلاح شود.

#### **بند «۲-۱۷»**

۱. به موجب این بند به دولت اجازه داده شده تا یک درصد از سقف اعتبار مصوب هر یک از دستگاه‌های ملی و استانی را کسر و به ردیف شماره ۴۹-۵۵۰۰۰۰۰ اضافه کند. ردیف مذکور مربوط به «اعتبارات اجرای قانون بیمه‌های اجتماعی قالیبافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار (کددار) و ابریشم‌کشان» است. تأمین اعتبار این امر باید به‌صورت مجزا مشخص شود نه اینکه اجرای قانون مذکور را موکول به اراده دولت نمود.

۲. باید این نکته را نیز مورد توجه قرار داد که این بیمه ارتباطی به تمامی دستگاه‌های ملی و استانی ندارد که به دولت اجازه داده شود از اعتبارات کلیه دستگاه‌ها اقدام به تأمین هزینه اجرای این قانون نماید.

۳. در این بند نیز از عبارت «اجازه داده می‌شود» استفاده شده که ظاهراً از آن اختیار دولت برداشت می‌شود. درحالی که ضروری است تکلیف دولت در این خصوص صریحاً تعیین گردد.

۴. ذیل این بند در مورد اعتبارات وزارت ورزش و جوانان است که به‌موجب آن «اعتبارات منظور شده برای ورزش و جوانان تحت هر عنوان از تاریخ تعیین وزیر ورزش و جوانان و قبل از آن تحت عنوان

سازمان تربیت‌بدنی و سازمان جوانان قابل ابلاغ، تخصیص و پرداخت و هزینه گرفتن است». این حکم برای سال ۱۳۹۱ بلاموضوع به نظر می‌رسد، چراکه وزیر در سال ۱۳۹۰ تعیین شده و امور وزارتخانه مربوط را برعهده گرفته و لذا ابلاغ و تخصیص و پرداخت در سال ۱۳۹۰ با حکم او انجام شده و در سال ۱۳۹۱ نیز این امر ادامه خواهد یافت. لذا وجود ذیل این بند بلاوجه به نظر می‌رسد.

۵. به نظر می‌رسد مقصود از عبارت «هزینه گرفتن»، «هزینه کردن» بوده است که باید اصلاح شود.

### بند «۱۷-۳»

۱. حکم این بند غیربودجه‌ای است و وجود آن در قانون بودجه صحیح نمی‌باشد.
۲. این بند درصدد اصلاح ماده (۵) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت است و از این جهت (اصلاح قانونی دائمی در قانون بودجه سالیانه) نیز حذف این بند مورد پیشنهاد است.
۳. ماده (۵) قانون مذکور اصلاحی سال ۱۳۸۷ درصدد بیان ممنوعیت کمک به دستگاه‌های اجرایی و سایرین توسط دستگاه‌های اجرایی است و البته استثنائاتی نیز در این ماده بیان شده که به شرح زیر است: موارد مقرر در قوانین و «سازمان بهزیستی کشور و کمیته امداد امام خمینی(ره)». بند مذکور درصدد افزودن به این استثنائات است و موارد متعددی را ذکر نموده که شاید می‌توان آن را به استثنای اکثر شبیه دانست! موضوعات و دستگاه‌های مذکور در این بند بسیار گسترده هستند که تقریباً می‌توان گفت اکثر حوزه‌ها را دربر می‌گیرد.
۴. برخی از موضوعات عنوان شده در این بند بسیار کلی و غیرقابل تعیین بوده و می‌تواند شامل حوزه‌های وسیعی گردد که این موضوع مغایر اصل شفافیت در بودجه است. به‌عنوان نمونه «امور بهداشتی و درمانی» و «امور فرهنگی و اجتماعی» از جمله این موارد است. همچنین اعطای مجوز به دولت به این صورت مغایر اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی است چرا که مطابق این اصل همه پرداخت‌های دولت می‌بایست «در حدود اعتبارات مصوب به‌موجب قانون» باشد درحالی که اعتبارات موضوع این بند به تفصیل به تصویب مجلس نمی‌رسد و مجلس تنها مجوز این پرداخت‌ها را به‌نحو کلی به دولت می‌دهد و لذا ضروری است کمک‌های مد نظر در ردیف‌های بودجه مشخص گردد.
۵. براساس تبصره ماده (۱۳) قانون برنامه پنجم توسعه، پرداخت هرگونه وجهی از محل بودجه کل کشور به هر شکل به ورزش حرفه‌ای ممنوع شده است، لذا عبارت «بخش‌های ورزشی دولتی و غیردولتی» مندرج در این بند از آن جهت که شامل مصادیق «ورزش حرفه‌ای» نیز می‌شود، مغایر با ماده (۱۳) قانون برنامه پنجم توسعه می‌باشد.
۶. برخی از موضوعات مذکور در این بند دارای همپوشانی هستند مانند «هیئت‌های ورزشی» و «بخش‌های ورزشی و غیردولتی». همچنین «مصلی‌ها» و «ستاد اقامه نماز» دوبار تکرار شده است.

**بند «۱۸»****بند «۱-۱۸»**

۱. مفاد بند «۱-۱۸» تکرار بند «۱۳۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته حکمی غیربودجه‌ای بوده و محل و جایگاه آن در بودجه نمی‌باشد. ضمن اینکه در قوانین مختلف در این خصوص (معافیت دستگاه‌های اجرایی از پرداخت هزینه دادرسی) تعیین تکلیف شده است.

۲. ذیل این بند درصدد اصلاح «قانون اجازه پرداخت ۵۰ درصد حق‌الوکاله‌های وصولی به نمایندگان قضایی و کارمندان مؤثر در دعاوی دولت» از جهت محل پرداخت وجوه است که از این جهت نیز ذکر آن در بودجه صحیح نمی‌باشد.<sup>۱</sup>

**بند «۲-۱۸»**

بند «۲-۱۸» درصدد اصلاح قانون تشکیل صندوق حمایت وکلا و کارگشایان دادگستری است که قانونی دائمی می‌باشد و اصلاح آن در بودجه سالیانه صحیح نمی‌باشد. لذا ضروری است از بودجه حذف شده و در صورت ضرورت، به صورت مستقل و خارج از بودجه به تصویب مقنن برسد.

**بند «۱۹»****بند «۱-۱۹»**

۱. این بند مشابه بند «۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است.

۲. با توجه به اینکه هرگونه تغییر در ارقام بودجه براساس اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی باید به موجب قانون صورت گیرد، لذا تفویض این اختیار به دستگاه اجرایی بدون تعیین سقف و میزان مجاز تغییر اعتبار، مغایر اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی است.

۳. مقصود از «سایر دستگاه‌ها و دارندگان ردیف» در ذیل این بند مشخص نیست، چراکه در صدر این بند عبارت «هر دستگاه» به کار رفته و لذا «سایر دستگاه‌ها» مبهم است.

۴. این بند دارای حکمی غیربودجه‌ای است و لذا لازم است در خارج از بودجه سالیانه مورد حکم مقنن قرار گیرد.

---

۱. قانون اجازه پرداخت ۵۰ درصد از حق‌الوکاله‌های وصولی به نمایندگان قضایی و کارمندان مؤثر در پیشرفت دعاوی دولت مصوب ۱۳۴۴/۱۰/۱۲.

**ماده واحده -** به وزارت دارایی اجازه داده می‌شود نسبت به دعاوی که دولت در محاکم قضایی محکوم‌له واقع و طرف به پرداخت خسارت حق‌الوکاله در حق دولت محکوم می‌گردد ۳۰ درصد از حق‌الوکاله وصولی مورد حکم را به نماینده قضایی ذی‌مدخل مشروط به اینکه کارمند وزارتخانه مربوطه بوده و دادرسی بدون دخالت وکیل انجام گرفته باشد و ۲۰ درصد آن را به تشخیص وزارتخانه مربوطه به کارمندی که در پیشرفت دادرسی مؤثر شناخته می‌شوند پرداخت نماید و در هر صورت میزان پرداختی در هر دعوی نباید در مورد نماینده قضایی از چهار ماه حقوق و در مورد سایر کارمندان از دو ماه حقوق تجاوز نماید.

**تبصره -** نماینده قضایی در صورتی مجاز به اقامه دعوی یا دفاع از آن است که از طرف وزارتخانه مربوط مجاز به اقدام باشد.

**بند «۱۹-۲»**

۱. این بند مشابه بند «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است.

۲. ماهیت بند مذکور غیربودجه‌ای است و درج آن در لایحه بودجه محل تأمل و ایراد است و لذا لازم است مجلس شورای اسلامی در قانون مستقل و جداگانه‌ای غیر از قانون بودجه درخصوص صلاحیت شورای فنی استان‌ها و ارتباط آن با وظایف و اختیارات معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور یا وزارت کشور یا دستگاه دیگر (مثل وزارت امور اقتصادی و دارایی) تجدیدنظر لازم را انجام دهد.

**بند «۱۹-۳»**

احکام مقرر در این بند که درصدد اجرایی کردن حکم بند «ب» ماده (۲۱۴) قانون برنامه پنجم توسعه تدوین شده است، فاقد هرگونه حکم بودجه‌ای بوده و هیچ ارتباطی با بودجه سالیانه ندارد و لذا لازم است در صورت ضرورت، به‌صورت مستقل و خارج از بودجه به تصویب مقنن برسد.

**بند «۱۹-۴»**

بند فوق به‌نحوی تکرار بند «۴۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است که البته نکاتی در مورد آن وجود دارد:

۱. این بند در مورد لزوم واریز درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات شرکت‌های دولتی به خزانه است. درحالی که مواد (۱۱) و (۱۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ این لزوم را بیان نموده و لذا نیازی به تکرار آن نمی‌باشد.

۲. در این بند به «شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری» اشاره شده است. درحالی که ماده (۴) قانون مذکور به تعریف شرکت دولتی پرداخته است و لذا لازم است عبارت مذکور اصلاح شود.

۳. در بند «۴۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ که مشابه این حکم را بیان نموده،<sup>۱</sup> موارد دیگری نیز بیان شده، در صورتی‌که مقرر باشد بند «۱۹-۴» باقی بماند، لازم است همانند عبارت بند «۴۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ ذکر گردد.

۴. فارغ از نکات فوق، مفاد این بند غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه سالیانه صحیح نمی‌باشد.

۱. بند «۴۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۰- کلیه درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری به حسابهای معرفی شده ازسوی خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود تا طبق احکام و مقررات قانونی بین ذینفعان مربوطه تقسیم گردد.

تبصره - مالیات و عوارض قانونی از کل وجوه دریافتی پس از واریز به خزانه‌داری کل کشور به‌طور مستقیم به دستگاه‌ها و مؤسسات مربوطه پرداخت می‌گردد.

**بند «۱۹-۵»**

در مورد این بند که مشابه بند «۷۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است، قابل ذکر است که:

۱. براساس ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ «از تاریخ تصویب این قانون ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد (۲)، (۳) و (۴) این قانون منحصراً به صورت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی مجاز خواهد بود. کلیه مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سایر دستگاه‌های دولتی که به صورتی غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می‌شوند مکلفند حداکثر ظرف مدت یکسال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی تطبیق دهند والا با انقضای این فرصت مؤسسه دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود.» با وجود این، ماده (۵۰) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴ در این مورد مقرر داشت که «همه دستگاه‌هایی که در جداول قوانین بودجه سنواتی برای آنها اعتبار منظور شده است و شکل حقوقی آنها منطبق با تعاریف مذکور در مواد (۲)، (۳)، (۴) و (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ نیست، از لحاظ اجرای مقررات قانون یاد شده صرفاً به مدت دو سال در حکم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به شمار می‌آیند». همان‌طور که مشاهده می‌شود، حکم این ماده صرفاً برای دو سال اعتبار داشت.

بنابراین مؤسسه عمومی غیردولتی محسوب نمودن اشخاص حقوقی که به موجب قوانین مکلف به تطبیق وضع خود با یکی از تعاریف قانونی موجود بوده‌اند و به این تکلیف عمل نکرده‌اند امتیازی برای آنهاست که نیازمند دلیل می‌باشد و بدون دلیل نمی‌توان برای این اشخاص امتیازات در نظر گرفته شده برای مؤسسات عمومی غیردولتی را قائل شد.

۲. به هر حال از آنجا که این حکم غیربودجه‌ای است، ذکر آن در بودجه سالیانه صحیح نمی‌باشد.

**بند «۱۹-۶»**

حکم این بند مبنی بر عدم لزوم تبادل موافقتنامه برای هزینه اعتبارات هزینه‌ای، به نوعی اصلاح ماده (۱۹) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ می‌باشد و لذا جایگاه آن در قانون بودجه نبوده و لازم است مقنن در خارج از قانون بودجه در مورد آن تصمیم‌گیری کند.

**بند «۱۹-۷»**

حکم این بند مبنی بر عدم لزوم تبادل موافقتنامه برای هزینه اعتبارات هزینه‌ای، به نوعی اصلاح ماده (۱۹) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ می‌باشد و لذا جایگاه آن در قانون بودجه نبوده و لازم

است مقنن در خارج از قانون بودجه در مورد آن تصمیم‌گیری کند.

#### بند «۸-۱۹»

در مورد بند فوق نکات زیر قابل توجه است:

۱. این بند به‌نحوی اصلاح ماده (۶۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت محسوب می‌شود. چراکه طبق این ماده «به دولت اجازه داده می‌شود براساس پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و متناسب با عواملی همانند کاهش هزینه‌های دولتی ناشی از اصلاح ساختار اداری و کاهش نیروی انسانی و نرخ تورم، هر سه سال یک بار نسبت به کاهش یا افزایش مبالغ ریالی مشخص مندرج در قوانین و مقررات در زمینه میزان جرائم، تعرفه‌ها و خدمات دولتی، حقوق دولتی و عناوین مشابه با رعایت مفاد برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اقدام و مراتب را ابلاغ نماید». همان‌طور که مشاهده می‌شود در ماده مذکور پیشنهاد «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور» (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور) متولی پیشنهاد به هیئت وزیران معرفی شده است، درحالی که در این بند، هریک از «دستگاه‌های اجرایی» این صلاحیت را می‌یابند که به هیئت وزیران پیشنهاد دهند.

۲. حکم مقرر در این بند، غیربودجه‌ای است و لذا محل طرح آن در بودجه سالانه نمی‌باشد.

۳. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب سال ۱۳۸۰ است، درحالی که در این بند سال تصویب این قانون ۱۳۸۴ بیان شده است.

#### بند «۹-۱۹»

بند فوق به حکمی اشاره کرده که اصل آن به‌صورت کامل در ماده (۹۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ آمده است<sup>۱</sup> و لذا ذکر این بند بلاوجه می‌باشد.

#### بند «۱۰-۱۹»

در این بند اجازه تأسیس مرکز آسیا و اقیانوسیه برای توسعه مدیریت اطلاعات بلایا داده شده

۱. ماده (۹۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است در پایان هر سه ماه معادل ارزش خدمات ارائه شده راه آهن و بهای سوخت، آب، فاضلاب، برق، گاز، مخابرات و بدهی به صندوق‌های بازنشستگی و بیمه خدمات درمانی نیروهای نظامی و انتظامی جمهوری اسلامی ایران را در صورت عدم پرداخت توسط دستگاه‌های ذیربط، از اعتبارات ردیف‌های دستگاه‌های ذیربط کسر و حسب مورد به دستگاه طلبکار و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح پرداخت نماید. همچنین هزینه‌های سوخت، آب، برق، مخابرات و تعمیرات جزئی خانه‌های سازمانی توسط بهره‌بردار و هزینه واحدهایی از نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران که به کارهای انتفاعی می‌پردازند، از محل درآمدهای مزبور پرداخت خواهد شد. در مورد آب و برق خانه‌های سازمانی به‌استثنای خانه‌های سازمانی پاسگاه‌های مرزی، نیروهای مسلح موظفند با نصب کنتور مجزا با هماهنگی وزارتخانه‌های کشور و دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح هزینه برق و آب مصرفی را مستقیماً توسط بهره‌بردار به شرکت‌های خدمات‌دهنده پرداخت نمایند.



است. براساس این بند، ظاهراً مبنای این کار قطعنامه شماره ۶۷/۴ مورخ ۲۵ ماه می ۲۰۱۱ کمیسیون اجتماعی و اقتصادی سازمان ملل برای آسیا و اقیانوسیه (اسکاپ) بوده است.

رویه تقنینی درخصوص مراکز وابسته به سازمان‌های بین‌المللی در ایران به این صورت است که مجلس شورای اسلامی در یک قانون مستقل و جداگانه (نه قانون بودجه سالیانه کل کشور) اجازه ایجاد چنین مرکزی را صادر می‌کند و بعد از آن دولت جمهوری اسلامی با سازمان بین‌المللی مربوط موافقتنامه تأسیس مرکز مذکور که شامل حدود تعهدات، وظایف و اختیارات طرفین است را تنظیم و در راستای اجرای اصول هفتاد و هفتم و یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی جهت طی مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌کند.

در این خصوص قابل ذکر است که:

۱. مفاد بند فوق ماهیت بودجه‌ای ندارد و به همین دلیل ذکر آن در قانون بودجه مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۲. مجوز مجلس شورای اسلامی درخصوص ایجاد مرکز مذکور ظاهراً دلالت بر تفویض اختیار به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور برای انعقاد موافقتنامه با نهاد اسکاپ (کمیسیون اجتماعی و اقتصادی سازمان ملل برای آسیا و اقیانوسیه) است که این موضوع نیز مغایر اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی است.

۳. ماهیت حقوقی مرکز مذکور محل ابهام و تأمل است. آیا این مرکز یک مؤسسه دولتی است که وابسته به دولت جمهوری اسلامی ایران می‌باشد یا یک مرکز منطقه‌ای وابسته به یک نهاد تخصصی سازمان ملل می‌باشد؟ اگر فرض اول صحیح باشد مجلس باید درخصوص مرجع تصویب اساسنامه این مرکز و وابستگی آن به یکی از وزارتخانه‌ها تصمیم‌گیری نماید و اگر فرض دوم صحیح باشد مجلس شورای اسلامی باید در یک قانون جداگانه موافقتنامه بین دولت ایران و اسکاپ را تصویب کند.

۴. ردیف شماره ۶۰-۵۵۰۰۰۰ جدول ۹ مربوط به وزارت صنعت و معدن و تجارت و با عنوان «ایجاد و توسعه مجتمع‌های تولیدی صادرات‌گرا در سواحل حد فاصل جاسک-گواتر» است و ردیف صحیح آن ردیف ۵۶-۵۵۰۰۰۰ جدول مذکور است که باید اصلاح شود.

#### بند «۱۹-۱۱»

این بند مقرر نموده «در سال ۱۳۹۱ اختیار و مسئولیت هیئت سه‌نفره موضوع بند «و» ماده (۲۸) قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ به وزیر زیربسط و بالاترین مقام مذکور در بند «ه» همان ماده مشروط به اجرای بند «ج» ماده (۲۳) قانون برگزاری مناقصات قبل از امضای صورتجلسه

ترک تشریفات، واگذار می‌شود». به عبارتی بند پیشنهادی به دنبال این است که در معاملاتی که مبلغ معامله بیش از دویست برابر نصاب معاملات کوچک باشد، انجام معامله بدون نیاز به تأیید هیئت‌های سه‌نفره موضوع ماده (۲۸) قانون برگزاری مناقصات که با توجه به واحدهای معامله‌کننده متفاوت می‌باشد، با تأیید وزیر مربوطه و یا بالاترین مقام موضوع بند «ه» همین ماده که با توجه به نوع دستگاه مربوطه مشخص می‌گردد صورت بگیرد. در این خصوص باید گفت که:

۱. این امر با فلسفه ایجاد هیئت‌های ترک تشریفات مناقصه جهت تأمین سلامت و صحت مناقصات و معاملات دولتی مغایر می‌باشد.

۲. این امر اصلاح قانون برگزاری مناقصات محسوب می‌گردد، در حالی که در قانون بودجه این امر صحیح نمی‌باشد.

۳. به نظر می‌رسد هدف از پیش‌بینی بند مزبور دادن اختیار مطلق جهت عدم رعایت تشریفات مناقصات و معاملات دولتی به مقامات اجرایی می‌باشد که این امر برخلاف لزوم رعایت این تشریفات جهت تضمین سلامت و صحت مناقصات و معاملات دولتی محسوب می‌گردد. لازم به ذکر است که بند «ج» ماده (۲۳) قانون برگزاری مناقصات نیز، چیزی بجز لزوم اطلاع‌رسانی اطلاعات کلیه معاملات اعم از مناقصه و ترک مناقصه - جز آن دسته از معاملاتی که به تشخیص هیئت وزیران باید مستور بماند - از طریق شبکه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات، امر خاصی را پیش‌بینی ننموده است، که البته خود می‌تواند تضمینی جهت سلامت معاملات دولتی باشد. لذا حذف این بند مورد تأکید می‌باشد.

#### بند «۱۹-۱۲»

درخصوص این بند مبنی بر موقوف‌الاجرا شدن همه قوانین عام و خاص مغایر با احکام قانون بودجه سال ۱۳۹۱ نکات زیر قابل توجه است:

۱. با تصویب هر قانون، قوانین مغایر با آن حسب مورد لغو یا موقوف‌الاجرا می‌گردد و اصولاً دلیل مخالفت با اصلاح قوانین دائمی در قالب بودجه سالیانه همین امر است، چراکه مانع اجرای حکم قانونی دائمی در طول یک سال می‌شود و گاه اختلافاتی نیز پس از آن به وجود می‌آید که آیا قانون دائمی پس از انقضای مهلت قانون موقت (قانون بودجه سالیانه) لازم‌الاجرا خواهد شد یا خیر. همچنین این پرسش به وجود می‌آید که چرا مقنن با وجود مخالفت با اجرای حکم قانون دائمی، نسبت به اصلاح دائمی آن اقدام نمی‌کند و صرفاً یک سال جلوی اجرای آن را می‌گیرد.

۲. طبق این بند «در سال ۱۳۹۱ همه قوانین عام و خاص مغایر احکام این قانون و قانون برنامه پنجم توسعه از جمله قوانینی که لغو آنها مستلزم ذکر نام است، موقوف‌الاجراست». در این عبارت





در خصوص عبارت «و قانون برنامه پنجم توسعه» ابهام وجود دارد و دو برداشت از آن ممکن است: برداشت اول این است که «قوانین مغایر قانون برنامه پنجم موقوف‌الاجرا می‌شود». در این صورت ذکر موقوف‌الاجرا شدن احکام مغایر با «قانون برنامه پنجم توسعه» در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ محل تأمل خواهد بود، چراکه قانون برنامه پنجم از ابتدای سال ۱۳۹۰ لازم‌الاجرا شده و تبعاً قوانین مغایر با آن موقوف‌الاجرا شده است و نیازی به تصریح و تأکید مجدد وجود ندارد. ولی در مقابل، برداشت دوم این است که «قانون برنامه پنجم توسعه نیز در موارد مغایرت با قانون بودجه موقوف‌الاجراست». در این صورت، با توجه به قواعد حقوقی مربوط به نسخ صریح و ضمنی قوانین، هیچ نیازی به ذکر چنین حکمی وجود ندارد، چراکه مفاد این حکم از بدیهیات حقوقی می‌باشد.

۳. معمولاً در انتهای قوانین دائمی، نام قوانینی که با تصویب و اجرای قانون جدید نسخ می‌شوند، صریحاً ذکر می‌شود (نسخ صریح) تا مجریان ساده‌تر بتوانند به اجرای قانون بپردازند. در صورتی که چنین حکمی ذکر نشود، مجری ناچار است شخصاً احکام مغایر با قانون جدید را شناسایی نموده و از اجرای آن بپرهیزد (نسخ ضمنی). همیشه نسخ صریح قوانین به مقنن توصیه می‌شود تا جلوی تشتت و سردرگمی را بگیرد. ولی در قانون بودجه که سالیانه است، اصولاً باید فقط به برنامه مالی دولت در یک سال پرداخته شود و مقنن متعرض قوانین دائمی نشود. البته متأسفانه در این لایحه و قوانین بودجه سال‌های گذشته این مهم رعایت نشده و قوانین دائمی نیز دستخوش اصلاح می‌شوند. با توجه به سالیانه بودن بودجه، این اصلاحات قاعدتاً صرفاً برای همان سال مجرا خواهد بود و با منقضی شدن بودجه، اجرای احکام آن متوقف می‌گردد و لذا باز هم نیازی به ذکر بندی با این مفاد نمی‌باشد، مگر از باب تأکید و جهت زدودن ابهامات، که البته باز هم این ابهامات در برخی از موارد وجود خواهد داشت، از جمله در مواردی همانند بند «۴-۳»، «۷-۴» و «۵-۱۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۱.

#### **بند «۱۳-۱۹»**

بند فوق محتوی حکمی غیربودجه‌ای است و لذا لازم است به صورت جداگانه و مستقل مورد تصمیم‌گیری مقنن قرار گیرد. ضمن اینکه قوانین متعددی نیز با این حکم مورد اصلاح قرار می‌گیرد که از این جهت نیز ذکر آن در بودجه سالیانه صحیح نمی‌باشد.

#### **بند «۱۴-۱۹»**

در بند فوق حکم به پرداخت مستقیم از وجوه حاصل از واگذاری‌ها داده شده که مغایر با مفاد اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی مبنی بر واریز تمامی دریافت‌های دولت به خزانه و پرداخت از محل خزانه

می‌باشد. همچنین لازم به ذکر است که حکم فوق محتوی حکمی غیربودجه‌ای است و لذا لازم است به صورت جداگانه و مستقل مورد تصمیم‌گیری مقنن قرار گیرد.

#### بند «۱۹-۱۵»

در مورد حکم بند فوق مبنی بر اجازه انتشار اوراق مشارکت ارزی طرح‌های نفت و گاز توسط صندوق توسعه ملی قابل ذکر است که هر چند از جزء «۲» بند «د» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه این‌گونه برمی‌آید که صندوق توسعه ملی می‌تواند در بازارهای مالی داخلی نیز سرمایه‌گذاری کند، ولی طبق جزء «۴» بند «ط» ماده مذکور در مقام شمارش مصارف صندوق به «سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی» اشاره شده و اجازه سرمایه‌گذاری در بازارهای داخلی داده نشده است. لذا حکم این بند مغایر با حکم جزء «۴» بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه می‌باشد و در صورت وجود ابهام در ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، زدودن ابهام باید در قانونی مستقل به‌عنوان اصلاح ماده مذکور انجام شود و نه در ضمن قانون بودجه سالیانه.

#### بند «۱۹-۱۶»

۱. در این بند به «اسناد خزانه اسلامی» اشاره شده ولی اصولاً مشخص نیست که این اسناد چیستند و دارای چه ماهیت و آثار و شرایطی می‌باشند.

۲. اعطای اسناد خزانه اسلامی به طلبکاران به‌جای وجه نقد، برای تأدیه مطالبات آنها، در صورت عدم رضایت ایشان، می‌تواند موجبات تضییع حقوق آنان را فراهم سازد و از این حیث مغایر شرع تلقی شود. مشابه این ایراد در ایرادات شورای نگهبان درخصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ قابل مشاهده است.

### نکاتی در مورد احکام ذیل جداول بودجه

۱. ذیل جدول شماره ۷ چندین حکم ذکر شده که خارج از عرف تقنین می‌باشد و لذا ضروری است این احکام در صورت لزوم به ماده واحده منتقل شود. ضمن اینکه نکاتی درخصوص این احکام وجود دارد که به شرح زیر است:

- در پاراگراف اول اجازه تغییر در اعتبارات مربوط به حقوق و مزایا بدون هیچ محدودیتی به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور داده شده که مغایر با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی و لزوم تصویب بودجه توسط مجلس به نظر می‌رسد.

- در پاراگراف دوم به «دستگاه‌های مشمول در سال ۱۳۹۰» اشاره شده که مقصود از آن مشخص نیست.



- پاراگراف چهارم درصدد اصلاح ماده (۳۹) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت بوده و ماهیتی غیربودجه‌ای دارد و لذا لازم است از بودجه حذف شود.
- پاراگراف آخر این قسمت نیز اصولاً دارای حکم نبوده و بیان‌کننده امر تقنینی نمی‌باشد و لذا لازم است حذف شود.
۲. ذیل جدول شماره ۸ نیز دو مطلب آمده است که خارج از عرف تقنین می‌باشد و لذا مورد اول باید به ماده واحده منتقل شود و مورد دوم نیز به این دلیل که فاقد حکم می‌باشد، لازم است حذف گردد.
۳. ذیل جدول شماره ۹ نیز سه مطلب ذکر شده که خارج از عرف تقنین می‌باشد و لذا موارد اول و دوم باید به ماده واحده منتقل شده و مورد سوم نیز به این دلیل که فاقد حکم می‌باشد، لازم است حذف گردد.
۴. ذیل جدول شماره ۱۰ نیز پنج مطلب بیان شده که خارج از عرف تقنین می‌باشد و لذا لازم است این احکام به ماده واحده منتقل شده و پاراگراف پنجم نیز به این دلیل که فاقد حکم می‌باشد، لازم است حذف گردد. ضمناً در بند «الف» ماده (۱۷۹) قانون برنامه پنجم توسعه در مورد بودجه استان‌ها تقسیم‌بندی بیان شده، که در جدول ۱۰ مراعات نشده است.
۵. در ذیل جدول شماره ۱-۱۰ نیز پنج مطلب بیان شده که خارج از عرف تقنین می‌باشد و لذا لازم است این احکام به ماده واحده منتقل شده و پاراگراف پنجم نیز به این دلیل که فاقد حکم می‌باشد، حذف گردد. ضمناً در بند «الف» ماده (۱۷۹) قانون برنامه پنجم توسعه در مورد بودجه استان‌ها تقسیم‌بندی ارائه گردیده که در جدول ۱-۱۰ مراعات نشده است.
۶. در ذیل جدول شماره ۱۲ سه مطلب بیان شده که خارج از عرف تقنین بوده و لذا لازم است به ذیل ماده واحده منتقل شود. ضمن اینکه پاراگراف دوم ذیل این جدول، تمامی ارقام مذکور در جدول را بی‌اعتبار می‌کند، چراکه به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور این اجازه را می‌دهد که این اعتبارات را به سایر دستگاه‌ها نیز اعطا نماید. ضمناً پاراگراف سوم نیز به این دلیل که فاقد حکم می‌باشد، لازم است حذف گردد.
۷. در ذیل جدول شماره ۱۳ با موضوع «اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» نیز دو مطلب ذکر شده که مورد دوم به این دلیل که فاقد حکم می‌باشد لازم است حذف شود. مورد اول که براساس آن می‌توان از سایر محل‌ها (یعنی از غیر از واگذاری شرکت‌های دولتی) برای موارد مذکور در ماده (۲۹) هزینه‌کرد، قابل توجیه نیست، چراکه ماده (۲۹) برای هزینه‌کرد منابع حاصل از واگذاری‌ها پیش‌بینی شده است و هزینه‌کرد از سایر منابع برای آن موجه نیست و لذا پیشنهاد می‌شود مورد اول نیز حذف شود.

۸. در ذیل جدول شماره ۱۴ نیز دو عبارت آمده که اولاً ذکر حکم ذیل جداول خارج از عرف تقنین است و لازم است به ماده واحده منتقل شود و ثانیاً پاراگراف دوم نیز به این دلیل که فاقد حکم می‌باشد، لازم است حذف گردد.

۹. در ذیل جدول شماره ۱۵ حکمی بیان شده که لازم است به ماده واحده منتقل شود.

۱۰. عبارات به‌کار رفته در جدول شماره ۱۶ در برخی از قسمت‌های جدول ناقص است. از جمله می‌توان به ردیف‌های ۱۴، ۱۵ و ۱۶ اشاره کرد که لازم است تکمیل شود.

۱۱. در ردیف ۱۷ جدول شماره ۱۶ حکم معافیت از پرداخت هزینه دادرسی برای افراد ناتوان مالی بیان شده است. از آنجا که این حکم غیربودجه‌ای است و در قانون آیین دادرسی کیفری و نیز قانون آیین دادرسی مدنی بیان شده و نیاز به تکرار آن نیست، پیشنهاد می‌شود از درون جدول حذف گردد.

۱۲. قانونگذار در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ تعرفه خدمات دولتی را در ضمنی احکام ماده واحده قانون بودجه (بندهای «۵۲» تا «۶۴») تعیین کرده بود ولی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ این احکام با اصلاحاتی در جدول ۱۶ ذکر شده است. قابل ذکر است که تعیین این تعرفه‌ها، غیربودجه‌ای بوده و ذکر آن در قانون بودجه صحیح نمی‌باشد.

### منابع و مآخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابلاغی مقام معظم رهبری.
۳. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری.
۴. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷.
۵. قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹.
۶. قانون بودجه سال ۱۳۹۰.
۷. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
۸. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ با اصلاحات بعدی.
۹. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۹ با اصلاحات بعدی.
۱۰. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۲۹۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۴۷. از منظر حقوقی

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: سیدمجتبی حسینی‌پوراردکانی، ابوالفضل درویشوند، سیدمحمدهادی راجی، محمد بهادری‌جهرمی، حمزه اشکبوس، حسین عبداللهی، علی بهادری‌جهرمی

ناظر علمی: حجت‌الاسلام‌والمسلمین جلیل محبی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه

۲. خزانه

۳. ماهیت بودجه‌ای

۴. قانون اساسی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۲/۱۵