

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

۲. قواعد ناظر بر ارائه پیشنهادی بودجه‌ای

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۴۶۶۱

بهمن‌ماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	پیشنهادهای بودجه‌ای در قوانین و آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
۶.....	برخی نظریات تفسیری شورای نگهبان مؤثر بر ارائه پیشنهاد بودجه‌ای
۸.....	دسته‌بندی کلی اکثریت پیشنهادهای ناموفق در سنوات گذشته
۸.....	مثال‌هایی از پیشنهادهای ناموفق در سنوات گذشته
۱۷.....	نتیجه‌گیری
۱۸.....	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۲. قواعد ناظر بر ارائه پیشنهادهای بودجه‌ای

چکیده

این گزارش، با ذکر مثال‌هایی از پیشنهادهای بودجه‌ای ارائه شده در سالیان گذشته در کمیسیون‌های مختلف که عموماً در نهایت به دلیل عدم رعایت قوانین بودجه‌ای مرتبط، در مراحل مختلف بررسی رد شده‌اند، قوانین ناظر بر ارائه پیشنهادهای بودجه‌ای را مرور می‌کند.

توجه به این قواعد می‌تواند از مسیر خودداری از طرح پیشنهادهایی که در نهایت رد خواهند شد، از حجم پیشنهادهای مطرح شده و مردود بکاهد و ضمن ایجاد زمان مکفی برای ارتقای کیفیت فرآیند طرح و بررسی پیشنهادهای مورد لایحه بودجه، کل زمان رسیدگی به لایحه را نیز کاهش دهد. گزارش حاضر درباره محتوای پیشنهادهای ارائه شده و یا انطباق آنها بر اصول بودجه‌ریزی نیست و صرفاً قواعد انطباق شکلی و فنی پیشنهادهای مرتبط با بودجه را بررسی می‌کند.

براساس یافته‌های این گزارش، اکثر قریب به اتفاق پیشنهادهای ناموفق، در پنج دسته قابل تقسیم

هستند:

- برخی از پیشنهادهای به دلیل اینکه برای درآمدی خاص، مصرفی خاص پیش‌بینی می‌کنند، مغایر با اصل عدم تخصیص و صلاحیت دولت در تهیه لایحه بودجه و بنابراین مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی هستند.

- برخی از پیشنهادهای با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی در مورد واریز همه دریافتی‌های دولت به خزانه و صرف تمام اعتبارات در حدود مصوب قانون مغایرت دارند،

- برخی از پیشنهادهای به دلیل اینکه امکان امتناع نظارت دیوان محاسبات را فراهم می‌کند، با اصل

پنجاه و پنجم قانون اساسی مغایر هستند.

- برخی از پیشنهادهای به دلیل اینکه موجب افزایش هزینه‌های عمومی یا کاهش درآمدهای دولت می‌شوند، بدون اینکه منبع درآمد مشخصی داشته باشند یا طریقه جبران آن را پیش‌بینی کرده باشند، مغایر ماده (۱۸۶) آیین‌نامه داخلی مجلس هستند.

- برخی از پیشنهادهای نیز به دلیل مغایرت با مواد قانون برنامه توسعه، رد می‌شود.

- برخی از پیشنهادهای نیز به لحاظ عدم توجه به قوانین جامع حوزه‌های تخصصی و مشکلاتی که پس از تصویب ایجاد می‌کنند یا عدم قابلیت اجرایی مؤثرتر است ارائه نشوند. پیشنهادهای اخذ عوارض

متعدد که همه‌ساله به‌طور معمول صرفاً با هدف کمک‌رسانی بودجه‌ای در زمینه‌های گوناگون حمایتی، اجتماعی، فرهنگی و... بدون توجه به قانون تجمیع عوارض ارائه می‌شوند، از این دسته‌اند.

مقدمه

هرساله به‌هنگام بررسی لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی، پیشنهادهای متعددی از سوی نمایندگان نسبت به احکام و ارقام لایحه بودجه مطرح می‌شود. تعداد این پیشنهادهای در سنوات اخیر معمولاً نزدیک به دو هزار پیشنهاد و بیشتر است.

بسیاری از پیشنهادهای نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی، در فرآیند بررسی در کمیسیون‌ها و کمیسیون تلفیق، مغایر با قانون اساسی، قوانین موضوعه مرتبط با بودجه، نظریات تفسیری شورای نگهبان یا آیین‌نامه داخلی مجلس ارزیابی می‌شوند. نگاهی به پیشنهادهای ناموفق یا مردود نشان می‌دهد که مغایرت با تعداد معین و نسبتاً محدودی از قوانین مرتبط با بودجه، دلیل رد شدن این پیشنهادهای بوده است.

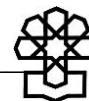
نگاهی به آمار احکام بودجه‌ای اضافه شده به سند بودجه در جریان بررسی لایحه در مجلس شورای اسلامی، که در برخی سال‌ها تا دو برابر احکام پیشنهادی لایحه بوده است، نشان‌دهنده میزان اهمیت پیشنهادهای نمایندگان در فرآیند بودجه‌ریزی است. گزارش حاضر ضمن مروری بر قوانین مرتبط با بودجه، برخی اصول مشترک ناظر بر ارائه پیشنهاد بودجه‌ای منطبق بر قوانین مربوطه را تشریح می‌کند.

پیشنهادهای بودجه‌ای در قوانین و آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

فصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به اقتصاد و امور مالی اختصاص دارد. اصل پنجاه و دوم اصلی است که بر مبنای آن دولت موظف شده است، بودجه سالیانه کل کشور را تهیه و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. این اصل مقرر می‌دارد:

«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. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.»

علاوه بر اصل فوق‌الذکر، به‌موجب اصول پنجاه و سوم، پنجاه و چهارم و پنجاه و پنجم قانون اساسی، نظامات دیگری در خصوص دریافتی‌های دولت و نظارت بر مصارف دولت مقرر شده است. به‌طور خلاصه می‌توان قوانین حاکم بر بودجه‌ریزی در ایران را، در جدول ۱ خلاصه کرد:



جدول ۱. قوانین حاکم بر بودجه‌ریزی در ایران

سال تصویب	عنوان قانون
۱۳۵۸	قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۱۳۵۱	قانون برنامه و بودجه
۱۳۶۶	قانون محاسبات عمومی کشور
۱۳۶۱	قانون دیوان محاسبات کشور (و اصلاحات مربوط)
۱۳۸۰	قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
۱۳۸۳	قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
۱۳۷۳	قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین
۱۳۷۹ و اصلاحات بعدی	آیین‌نامه داخلی مجلس
بسته به زمانبندی تصویب برنامه توسعه	برنامه توسعه

وضعیت بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به‌گونه‌ای پیش رفت که با بررسی لایحه برنامه ششم توسعه همزمان شده است. بسته به نوع تدبیر مجلس در زمانبندی بررسی این دو لایحه، امکان تخطی یا عدم تخطی بودجه سال ۱۳۹۵ از برنامه ششم یا الزام آن به انطباق با برنامه پنجم تغییر خواهد کرد. در شرایطی که برنامه ششم توسعه پس از بودجه تصویب شود و با فرض تمدید یک‌ساله برنامه پنجم و به شرطی که سال ۱۳۹۵ سال بدون برنامه نباشد، پیشنهادهایی که مرتبط با لایحه بودجه هستند، نباید ناقض قانون برنامه پنجم توسعه باشند، اما اگر بودجه چنددوازدهم تصویب شود و فرصت کافی برای بررسی همزمان لوایح برنامه و بودجه فراهم شود و یا احتمالات منجر به همزمانی تصویب دو لایحه، مواد بودجه نباید از برنامه ششم تخطی کند در هر صورت، برخی از مواد برنامه پنجم که پیشنهادهای نقض‌کننده بیشتری در سنوات اخیر در مورد آنها مطرح شده است در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲. برخی احکام مربوط به بودجه‌ریزی در قانون برنامه پنجم توسعه^۱

ماده	قانون برنامه پنجم توسعه
ماده (۲۶) بند «الف» جزء «۱»	کاهش وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به کمک از محل بودجه عمومی دولت به‌استثنای سهم قانونی دولت در حق بیمه در طول برنامه از طرق مختلف.
ماده (۲۶) بند «الف» جزء «۳»	ایجاد هرگونه تعهد بیمه‌ای و بار مالی خارج از ارقام مقرر در جداول قوانین بودجه سنواتی برای صندوق‌ها ممنوع است. تعهدات تکلیف شده فقط در حدود ارقام مذکور قابل اجراست.
ماده (۸۴) بند «ط» جزء «۴»	مصارف صندوق -... سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی (به این معنی که سرمایه‌گذاری در بانک‌های داخلی مجاز نیست).

۱. برای اطلاعات بیشتر مراجعه کنید به عزیزخانی و ورمزیار (۱۳۹۰)، ارتباط برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

ماده	قانون برنامه پنجم توسعه
ماده (۸۴) بند «ط» جزء «۶» تبصره «۲»	اعطای تسهیلات از صندوق توسعه ملی فقط به صورت ارزی است و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند.
ماده (۸۵) بند «الف»	عواید حاصل از صادرات نفت اعم از (نفت خام و میعانات گازی) به صورت نقدی و تهاتری و درآمد دولت از صادرات فرآورده‌های نفتی و خالص صادرات گاز در سال ۱۳۸۹ و سال‌های بعد 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 واریز می‌شود.
ماده (۱۱۷) تبصره «۱»	برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح و یا معافیت مالیاتی و حقوق ورودی علاوه بر آنچه که در قوانین مربوطه تصویب شده است برای اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله دستگاه‌های موضوع ماده (۲۲۲) این قانون طی سال‌های اجرای برنامه ممنوع است.
ماده (۱۱۷) بند «الف» تبصره «۲»	نرخ مالیات بر ارزش افزوده ۸ درصد تا پایان برنامه سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از نرخ مالیات بر ارزش افزوده به ۳ درصد سهم دولت از نرخ مالیات بر ارزش افزوده به ۵ درصد

توجه به برخی قوانین جامع که قبلاً تصویب شده نیز در افزایش کیفیت پیشنهادهای بودجه‌ای مؤثر است. قانون موسوم به **قانون تجمیع عوارض** از نمونه‌های مهم در این زمینه است.^۱

علاوه بر قوانین و مقررات عمومی که در فرآیند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح باید رعایت شود، در آیین‌نامه داخلی مجلس نیز در خصوص رسیدگی به لایحه بودجه مقرراتی وضع شده است.

قواعد شکلی خاص رسیدگی به لایحه بودجه در آیین‌نامه داخلی مجلس در مواد (۴۵) و (۱۸۶) تا (۱۸۸) ذکر شده است.^۲

۱. تعدد عوارض و وجوه دریافتی از کالاهای وارداتی به دلیل مشکلات اجرایی و تلفی موانع غیرتعرفه‌ای از آنها موجب تصویب قانون مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۳ تحت عنوان «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه دریافتی از تولیدکنندگان کالا و ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی» در مجلس شورای اسلامی شد. از آنجا که مصوبه مربوط، تجمیع عوارض را هدف قرار داده بود به قانون تجمیع عوارض شهرت یافت و از ابتدای سال ۱۳۸۲ لازمالاجرا شد. مطابق ماده (۲) قانون موسوم به تجمیع عوارض «حقوق گمرکی، مالیات، حق ثبت سفارش کالا، انواع عوارض و سایر وجوه دریافتی کالاهای وارداتی تجمیع شده و معادل چهار درصد (۴٪) ارزش گمرکی کالاها تعیین شد. به مجموع این دریافتی (حقوق پایه) و سود بازرگانی که طبق قوانین مربوطه توسط هیئت وزیران تعیین می‌شود، حقوق ورودی اطلاق شد». بنابراین براساس قانون تجمیع عوارض حقوق ورودی عبارت است از:

حقوق ورودی = سود بازرگانی + حقوق پایه

که حقوق پایه تجمیع حقوق گمرکی + مالیات حق ثبت سفارش کالا + انواع عوارض + سایر وجوه دریافتی می‌باشد. بنابراین در ماده (۲) قانون تجمیع عوارض صراحتاً به موضوع اخذ سود بازرگانی اشاره شده است.

۲. **ماده (۱۸۶)** - دولت موظف است لایحه بودجه سالیانه کل کشور را حداکثر تا پانزدهم آذرماه هر سال به مجلس تسلیم نماید. نحوه رسیدگی به لایحه بودجه، یک شوری خواهد بود و ترتیب رسیدگی به شرح ذیل می‌باشد:

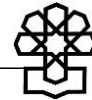
۱. نمایندگان مجلس از زمان چاپ و توزیع لایحه بودجه سالیانه کل کشور و پیوست‌ها و سوابق آن تا مدت ده روز می‌توانند پیشنهادها را به کمیسیون‌های تخصصی مجلس تقدیم نمایند.

۲. کمیسیون‌های تخصصی موظفند حداکثر تا پانزده روز پس از چاپ و توزیع لایحه، گزارش خود را به کمیسیون تلفیق تقدیم نمایند.

۳. کمیسیون تلفیق موظف است حداکثر ظرف پانزده روز پس از پایان مهلت گزارش کمیسیون تخصصی، ضمن رسیدگی به گزارش کمیسیون‌های تخصصی گزارش نهایی خود را تنظیم و به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. مهلت رسیدگی کمیسیون تلفیق حداکثر تا پانزده روز با موافقت هیئت رئیسه قابل تمدید می‌باشد.

۴. در جلسه علنی، پس از رسیدگی به کلیات بودجه و تصویب آن، به پیشنهادها مربوط به درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار بودجه عمومی دولت رسیدگی و سقف آن به تصویب خواهد رسید. پس از آن پیشنهادها مربوط به تبصره‌ها و ردیف‌ها رسیدگی می‌گردد.

تبصره «۱» - در جلسه علنی، تنها پیشنهادهایی که توسط نمایندگان و کمیسیون‌ها در زمان مقرر دریافت و به چاپ رسیده، مشروط به عدم مغایرت با قانون برنامه، قابل طرح می‌باشد. **پیشنهادهایی که منبع درآمد مشخصی نداشته باشد قابل طرح نخواهد بود و پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع نباشد زمانی قابل طرح است که ردیف**



این مواد از لحاظ زمانی و از لحاظ قواعد ارائه پیشنهاد، مواردی را الزامی ساخته است:

- از لحاظ زمانی:

نمایندگان از زمان چاپ و توزیع لایحه تا حداکثر مدت ۱۰ روز می‌توانند پیشنهادهای خود را به کمیسیون‌های تخصصی ارائه دهند. کمیسیون‌های تخصصی نیز از زمان چاپ و توزیع لایحه تا حداکثر ۱۵ روز می‌توانند گزارش خود را به کمیسیون تلفیق ارائه کنند. کمیسیون تلفیق نیز حداکثر ۱۵ روز مهلت دارد تا ضمن بررسی گزارش‌های کمیسیون‌های مختلف، گزارش نهایی خود را آماده و برای بررسی نهایی تقدیم صحن مجلس کند. مهلت کمیسیون تلفیق با موافقت هیئت رئیسه مجلس تا ۱۵ روز دیگر قابل تمدید است. به این ترتیب زمان لازم از هنگام ارائه لایحه و چاپ و توزیع آن تا زمان بررسی بودجه در صحن مجلس عبارت است از:

۳۰ روز = ۱۵ روز (فرصت کمیسیون تلفیق) + ۱۵ روز (حداکثر فرصت بررسی کمیسیون‌های تخصصی با احتساب ۱۰ روز مهلت پیشنهاد نمایندگان)

در صورت تمدید ۱۵ روزه مهلت کمیسیون تلفیق، مدت زمان بررسی لایحه به ۴۵ روز افزایش می‌یابد. برای بررسی لایحه در صحن علنی مجلس، آیین‌نامه داخلی مجلس محدودیتی قائل نشده است. به این ترتیب، اگر مثلاً بررسی لایحه در صحن ۱۰ روز طول بکشد و فرصت کمیسیون تلفیق نیز تمدید نشود، از زمان ارائه و چاپ و توزیع لایحه در مجلس تا خروج آن از مجلس، بدون احتساب روزهای تعطیل، ۴۰ روز فرصت لازم خواهد بود و اگر فرصت کمیسیون تلفیق تمدید شود، ۵۵ روز خواهد بود.

مشخص جایگزین را معین نماید. تشخیص موارد مذکور با رئیس جلسه خواهد بود.

تبصره «۲» - نحوه رسیدگی به متمم، اصلاحیه‌های بودجه و سایر مواردی که در این ماده پیش‌بینی نشده طبق مقررات معمول در آیین‌نامه خواهد بود.

تبصره «۳» - در صورت عدم تصویب کلیات لایحه بودجه، فقط برای یک‌بار موضوع به کمیسیون تلفیق ارجاع می‌شود تا حداکثر ظرف هفتاد و دو ساعت گزارش اصلاحی خود را به مجلس ارائه نماید.

ماده (۱۸۷) - جلسات مجلس برای رسیدگی به بودجه سالانه باید بلاانقطاع در کلیه ایام هفته غیر از جمعه و تعطیلات رسمی، حداقل روزی چهار ساعت منعقد گردد و تا موقعی که شور و مذاکره پایان نیافته و رأی مجلس اخذ نشده است از دستور خارج نمی‌شود و هیچ لایحه یا طرح دیگر نمی‌تواند مطرح باشد مگر لایحه یک یا چنددوازدهم بودجه در صورت ضرورت.

تبصره - اگر مطالب فوری و فوتی اعم از طرح‌ها و لوایح دو فوریتی و غیره پیش آید که به تشخیص مجلس تأخیر آن موجب زیان جبران‌ناپذیری باشد، در این صورت برای طرح و تصویب آن زمان مشخصی معین می‌شود.

ماده (۱۸۸) - چنانچه لایحه بودجه سالانه کشور تا تاریخ تعیین شده در این آیین‌نامه به مجلس تسلیم نشود دولت موظف است لایحه چنددوازدهم بودجه را نیز به مجلس تسلیم نماید.

این لایحه پس از چاپ و توزیع در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد. ابتدا نماینده دولت و سپس دو مخالف و دو موافق به ترتیب هر کدام به مدت پنج دقیقه صحبت می‌کنند و سپس کلیات لایحه به رأی گذاشته می‌شود. در صورت تصویب، رسیدگی به لایحه در ردیف اول دستور جلسه علنی بعد قرار می‌گیرد. در وقت رسیدگی ابتدا پیشنهاد نمایندگان در خصوص میزان چنددوازدهم مطرح و در صورت عدم تصویب نسبت به عدد چنددوازدهم پیشنهادی دولت رأی‌گیری می‌شود.

تبصره «۱» - مجلس چنددوازدهم بودجه را بر مبنای آخرین قانون بودجه سالانه مصوب مجلس رسیدگی می‌نماید.

تبصره «۲» - حداکثر مدتی که مجلس می‌تواند برای بودجه چنددوازدهم تصویب نماید سه‌دوازدهم است.

– از لحاظ قواعد ارائه پیشنهاد:

چند الزام باید در پیشنهادهای بودجه‌ای نمایندگان زمانی که لایحه بودجه در صحن علنی در حال رسیدگی است، رعایت شود:

- پیشنهادهای در زمان مقرر دریافت و به چاپ رسیده باشد.
- پیشنهادهای ارائه شده نباید با قانون برنامه مغایرت داشته باشد. البته این محدودیت قطعیت نداشته و با سازوکار ماده (۱۸۵) آیین‌نامه می‌توان برنامه را در خلال بودجه نیز اصلاح کرد. طبق این ماده اصلاح قانون برنامه توسعه در ضمن لایحه بودجه مبتنی بر آن برنامه و نیز دیگر طرح‌ها و لوایح با رأی دوسوم نمایندگان حاضر پذیرفته می‌شود و هرگونه اصلاح نیز با رأی دوسوم نمایندگان معتبر خواهد بود.
- پیشنهادهایی که منبع درآمدی مشخصی نداشته باشد، قابل طرح نیست.
- پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع باشند، قابل طرح نیست.
- پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع باشند، به شرط اینکه منبع تأمین اعتبار یا ردیف تأمین اعتبار مشخص شده باشد قابلیت طرح دارد.

برخی نظریات تفسیری شورای نگهبان مؤثر بر ارائه پیشنهاد بودجه‌ای

علاوه بر قوانین موضوعه مرتبط بر تهیه و تصویب بودجه و نیز آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، برخی نظریات شورای نگهبان در مورد نحوه ارائه پیشنهادهای بودجه‌ای در جریان تصویب و بعد از تصویب لایحه بودجه و تبدیل آن به قانون، قابل توجه و تأثیرگذار هستند. این تفاسیر عبارتند از:

- ۱- ارائه پیشنهاد در مورد تعیین اعتبار برای سال‌هایی غیر از سال بودجه‌ای مورد بررسی امکانپذیر نیست.
- ۲- پیش‌بینی و درج مبلغ نامعلوم به عنوان بودجه دستگاه امکانپذیر نیست.
- ۳- لغو قوانین دائمی در لایحه بودجه امکانپذیر نیست.

۱. نظریه شماره ۱۰۸۹۵، مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۹ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۲۵ مجلس شورای اسلامی: «... در ردیف‌های يك و دو... که وجوه واریز شده را تا آخر اسفندماه سال ۱۳۶۴ قابل مصرف دانسته... با مفهوم سالانه بودن بودجه مغایر بوده و در نتیجه با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایرت دارد. همان نظریه، بند «۲-۳»: «بند... که اجازه داده است مانده استفاده نشده وجوه موضوع تبصره مزبور به سال بعد منتقل گردد با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر است.» نظریه شماره ۷۵/۲۱/۱۳۸۸ مورخ ۱۳۷۵/۱۱/۱۱: «بند... چون مقید به سال ۱۳۷۶ نشده مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.» نظریه شماره ۷۶/۲۱/۱۳۶۲ مورخ ۱۳۷۶/۶/۱۲: «...مبلغ تخصیص یافته... علاوه بر ارقام بودجه سال ۱۳۷۶ است، ... مغایر با اصل پنجاه و دوم ارزیابی می‌شود.» نظریه شماره ۷۷/۲۱/۴۱۹۵ مورخ ۱۳۷۷/۱۱/۱۰: «بند «ش» از این جهت که مقید به سال ۱۳۷۸ شده و نتیجه تبصره دائم تلقی می‌شود خلاف اصل پنجاه و دوم شناخته شد.» نظریه شماره ۴۹۷۹ مورخ ۱۳۴۲/۹/۱۳: «پیش‌بینی و تصویب مبلغ نامعلوم به عنوان جزئی از بودجه وزارت ارشاد اسلامی برای هر سال با اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی مغایر است.» نظریه شماره ۷۶/۲۱/۲۲۵۴ مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۷: «بند... که قوانین مغایر را که شامل قوانین دائمی می‌شود لغو می‌نماید، مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی شناخته شد.»



- ماهیت بودجه‌ای نداشتن بندهای لایحه بودجه امکانپذیر نیست.^۱
- سلب اختیار دولت در تنظیم لایحه بودجه امکانپذیر نیست.^۲
- تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکانپذیر نیست.^۳
- ارائه پیشنهادهایی در مورد پرداخت‌ها از محل بودجه عمومی بدون در نظر گرفتن قانون امکانپذیر نیست.^۴
- عدم تعیین سقف برای ردیف‌های بودجه امکانپذیر نیست.^۵

۱. - نظریه شماره ۴۱۹۳ مورخ ۱۳۷۱/۱۱/۱۲: «بندهای... ماهیت بودجه‌ای نداشتن و مغایر اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی است».
- نظریه شماره ۱۳۸۰/۱۳/۱۹: «بند... چون ماهیت بودجه‌ای ندارد مغایر اصل پنجاه‌ودوم... تشخیص داده شد».
- نظریه شماره ۸۲/۳۰/۶۸۹۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۷: «بند... ماهیت بودجه‌ای ندارد و لذا مغایر اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی شناخته شدند».
- نظریه شماره ۸۲/۳۵/۶۹۲۵ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۳۰: «بند ... چون ماهیت بودجه‌ای ندارد مغایر اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی شناخته شد».
- نظریه شماره ۸۵/۳۰/۲۰۸۴۴ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۲۳: «بندهای... ماهیت بودجه‌ای ندارد و مغایر اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی شناخته شدند».
- نظریه شماره ۸۷/۳۰/۳۱۷۴۳ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۵: «بند ... به لحاظ اینکه ماهیت بودجه‌ای ندارد مغایر اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی شناخته شد».
۲. نظریه شماره ۳۹۶۳ مورخ ۱۳۷۲/۵/۲: «ماده به استظهار اینکه بودجه دیوان محاسبات بدون اظهار نظر دولت، عیناً در بودجه کل کشور منظور می‌شود خلاف اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی است».
- نظریه شماره ۷۶/۲۱/۲۰۶۲ مورخ ۱۳۷۶/۹/۲: «... تبصره «۱» که دولت را مکلف به تأمین هزینه‌های مربوط از طریق لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ نموده است با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی مغایرت دارد».
- نظریه شماره ۷۶/۲۱/۲۱۰۹ مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۳: «نظر به اینکه... این امر سالب اختیار دولت مقرر در اصل پنجاه‌ودوم است، ماده مذکور خلاف اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی تشخیص داده شد».
- نظریه شماره ۷۸/۳۱/۴۵۵۱ مورخ ۱۳۷۸/۲/۸: «بند «۲» ... از این نظر که بودجه باید از طریق دولت تهیه شود، مغایر اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی شناخته شد».
- همان نظریه: «ذیل ماده که دولت را موظف کرده است عین بودجه پیشنهادی مجلس را در لایحه بودجه درج نماید، خلاف اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی است».
- نظریه شماره ۸۲/۳۰/۱۷۱۸ مورخ ۱۳۸۲/۱/۲۹: «...بودجه سالانه کل کشور و متمم آن باید از طریق دولت تهیه و برای رسیدگی به مجلس شورای اسلامی تصویب گردد، لذا این مصوبه مغایر اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی شناخته شد».
- نظریه شماره ۸۶/۳۰/۳۲۰۹۸: «اصل این طرح چون اصلاح بودجه می‌باشد باید به شکل لایحه ارسال گردد، لذا مغایر اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی شناخته شد».
- نظریه شماره ۸۷/۳۰/۲۸۹۴۹۴۹ مورخ ۱۳۸۷/۸/۹: «...الزام دولت به درج بودجه پیشنهادی در لایحه بودجه، مغایر اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی شناخته شد».
- نظریه شماره ۸۷/۳۰/۳۹۵۷۳ مورخ ۱۳۸۷/۹/۲۳: «...چون اصلاحات بعدی مربوط به بودجه سالانه کل کشور نیز باید به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد و اصلاحیه مذکور در خصوص... قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور به صورت طرح تقدیم مجلس محترم گردیده است، لذا مخالف اصل پنجاه‌ودوم شناخته شد».
۳. نظریه تفسیری اصل پنجاه‌ودوم (۵۲) قانون اساسی با موضوع: «تغییر در ارقام بودجه» (نامه شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۲۱).
جناب حجت‌الاسلام والمسلمین آقای محمدی گلپایگانی (دامت برکاته)
رئیس محترم دفتر مقام معظم رهبری (مدظله العالی)
عطف به نامه شماره ۴۴۲۴-۱/م مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۵، مبنی بر اظهار نظر تفسیری در خصوص اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی، موضوع در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد:
- ... تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکانپذیر نیست و ...
دبیر شورای نگهبان- احمد جنتی
۴. نظریه شماره ۸۸۸۶ مورخ ۱۳۶۲/۳/۲۳ شورای نگهبان، در خصوص لایحه خدمت نیمه‌وقت بانوان مصوب ۱۳۶۲/۳/۵ مجلس شورای اسلامی: «... پرداخت‌ها باید طبق قانون انجام شود و با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی مغایرت دارد».
۵. نظریه شماره ۷۸/۳۱/۶۲۵۷ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۳: «بند ... از جهت اینکه سقف یا ردیف برای درآمد و هزینه تعیین نشده است خلاف اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی است».
- نظریه مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۶: «... لذا اعتبارات سقف معینی ندارد و مغایر اصل پنجاه‌ودوم و ذیل اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی می‌باشد».
- نظریه شماره ۸۲/۳۰/۶۸۹۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۷: «... این تأمین اعتبار چون به صورت درصد معینی از اعتبارات مزبور نیست و ضابطه مشخصی ندارد لذا اعتبارات، سقف معینی نخواهد داشت و مغایر اصل پنجاه‌ودوم و ذیل اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی است».

دسته‌بندی کلی اکثریت پیشنهادهای ناموفق در سنوات گذشته

نگاهی به ترکیب پیشنهادهای ناموفق در سنوات گذشته نشان می‌دهد که قریب به اتفاق این دسته از پیشنهادهای، به دلایل تقریباً مشترکی ناموفق بوده‌اند. این دلایل عبارتند از:

- برخی پیشنهادهای به دلیل اینکه برای درآمدی خاص، مصرفی خاص پیش‌بینی می‌کنند، مغایر با اصل عدم تخصیص و صلاحیت دولت در تهیه لایحه بودجه و بنابراین مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است. برخی از پیشنهادهای نیز به دلیل اینکه اجازه جابجایی اعتبارات مصوب را بدون تصویب مجلس می‌دهد، با این اصل مغایرت دارد. برخی از پیشنهادهای نیز صلاحیت دولت در امر بودجه‌ریزی را محدود می‌کند و با این اصل مغایرت پیدا می‌کنند.
- برخی پیشنهادهای به دلیل اینکه واریز درآمدهای مربوطه را به محلی غیر از خزانه پیش‌بینی می‌کنند یا واریز برخی درآمدها را از درآمدهای واریزی به خزانه مستثنا می‌کنند مغایر با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی ارزیابی می‌شوند.
- برخی از پیشنهادهای به دلیل امکان نظارت دیوان محاسبات را ممتنع می‌کند، با اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی نیز مغایر است.
- برخی پیشنهادهای نیز پس از تصویب مستلزم بار مالی برای دولت می‌شوند یعنی یا سبب افزایش هزینه‌های عمومی می‌شوند و یا سبب کاهش درآمدهای عمومی، بدون اینکه طریقه جبران آن پیش‌بینی شده باشد و از این نظر با تبصره «۱» ماده (۱۸۶) آیین‌نامه داخلی مجلس مغایرت دارند.

مثال‌هایی از پیشنهادهای ناموفق در سنوات گذشته

در این بخش برخی پیشنهادهای ناموفق در جریان بررسی لایحه بودجه در کمیسیون‌ها و دلیل رد آنها (عمدتاً در مرحله طرح در کمیسیون)، با توجه به اصول قانونی مرتبط با آن، ذکر می‌شود. این پیشنهادهای به صورت تصادفی از میان پیشنهادهای ناموفق یا مردود در جریان بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ انتخاب شده‌اند و گویای اشتراک تقریباً تمامی موارد رد شده در چند مورد معین می‌باشند.

به‌طور خلاصه با مرور این پیشنهادهای می‌توان دریافت که تقریباً تمامی موارد پیشنهاد شده دارای انگیزه‌های بودجه‌ای و اعتباری قابل توجه از منظر پیشنهاددهنده هستند، اما به دلیل عدم پیشنهاد محل تأمین مالی پیشنهاد مورد نظر و یا پیشنهاد این محل از سرجمع یا تعیین مصارف خاص برای درآمدهای دولت یا موارد مشابه غیرمنطبق بر آیین‌نامه داخلی و... موفق به طی شدن مسیر تصویب نشده‌اند.



پیشنهاد ۱:

دلیل توجیهی ارائه شده: حمایت از کشاورزی

متن پیشنهاد: ۱۰ درصد از منابع ناشی از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب و کشاورزی، منابع طبیعی، محیط زیست و منابع صنعتی و معدنی تخصیص می‌یابد.

دلیل رد: پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع باشند، قابل طرح نیست. به عبارتی در این پیشنهاد بخشی از درآمد کل کشور صرف هزینه‌ای خاص می‌شود، درحالی که محل مصرف درآمد مزبور مشخص بوده است.

پیشنهاد ۲:

دلیل توجیهی ارائه شده: اختصاص سهم مناسبی از مالیات به روستاها

متن پیشنهاد: حداقل ۳۰ درصد از مجموع منابع موضوع بندهای «ج» و «د» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده به توسعه و عمران روستاها اختصاص می‌یابد تا جهت تهیه و اجرای طرح‌های هادی و بهسازی روستاها در اختیار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی قرار گیرد و براساس شاخص برخورداری شهرستان و با همکاری دهیاری‌ها صرف امور فوق گردد.

دلیل رد: پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع باشند، قابل طرح نیست. در این مورد نیز بخشی از درآمدهای عمومی به امری اختصاص داده شده است که محل مصرف آن پیش‌بینی شده است.

پیشنهاد ۳:

دلیل توجیهی ارائه شده: توجه به ورزش به عنوان یک امر حیاتی

متن پیشنهاد: به ردیف‌های ... و ... (ورزشگاه ...) از محل افزایش قیمت نفت، ۱/۵ برابر اضافه گردد.

دلیل رد: پیشنهادهایی که منبع درآمدی مشخص ندارند قابل طرح نیست. در این رابطه لازم به ذکر است که در قوانین بودجه سنواتی اخیر، حتی محل مصرف درآمدهای مازاد احتمالی نیز پیش‌بینی می‌شود که البته آن‌گونه که عمل شده با اصول بودجه‌ریزی سازگار نیست و لذا طرح هزینه جدید، از این منبع درآمدی قابل طرح نیست.

پیشنهاد ۴:

دلیل توجیهی ارائه شده: مردم از بابت نبود مصلی شهرستان... اذیت می‌شوند.
متن پیشنهاد: به ردیف... مصلی... از محل فروش ارز مبلغ پنجاه میلیارد تومان منظور گردد.
دلیل رد: پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع باشند، قابل طرح نیست. توضیح آنکه فروش ارز محل درآمد محسوب نمی‌شود تا از قبال آن هزینه کرد.

پیشنهاد ۵:

دلیل توجیهی ارائه شده: حفظ، ارتقا و تداوم و استمرار قدرت بازندارندگی و اقتدار کشور در جهت توسعه و تقویت توانمندی‌های تولید موشک.
متن پیشنهاد: ایجاد ردیف شماره ۱۱ در ذیل کد ۱۱۱۱۰۰ با عنوان پروژه‌های جدید راهبردی از محل منابع استحصالی از درآمدهای آزاد شده از خارج و یا افزایش سقف منابع درآمدی دولت در بودجه.
دلیل رد: پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع باشند، قابل طرح نیست، زیرا منابع پیش‌بینی شده در پیشنهاد، همگی در بودجه سالیانه به‌عنوان درآمد کل کشور تلقی شده و مصارف معینی نیز دارند و لذا در نظر گرفتن هزینه جدید، جهت این موارد، مغایر تبصره «۱» ماده (۱۸۶) آیین‌نامه داخلی مجلس می‌باشد.

پیشنهاد ۶:

دلیل توجیهی ارائه شده: درخواست‌های متعدد واصله از سوی اقشار مختلف مردم جهت تأمین اماکن ورزشی، مصوبات سفرهای استانی دولت و...
متن پیشنهاد: دولت مکلف است به‌منظور توسعه ورزش همگانی، قهرمانی و توسعه زیرساخت‌های ورزشی با رعایت ماده (۱۳) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، حداقل ۱ درصد از سقف اعتبارات مصوب هریک از دستگاه‌های ملی و استانی به‌استثنای فصول ۱ و ۶ بودجه، هزینه و هزینه‌های مستقیم تولید شرکت‌های تولیدی را با پیشنهاد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و وزارت ورزش و جوانان، کسر و به سقف ردیف مربوطه اضافه کند. تخصیص اعتبار ردیف یاد شده به میزان ۱۰۰ درصد آن به وزارت ورزش تا پایان سال مالی تعیین می‌گردد.
دلیل رد: پیشنهادهایی که مجموع اعتبارات اختصاص داده شده در لایحه را افزایش دهند (مازاد بر سرجمع)، قابل طرح نیست. در این خصوص با توجه به اینکه سقف موردنظر در هریک از دستگاه‌ها دارای مصارف مشخصی است و نمی‌توان با کاهش آن هزینه دیگری ایجاد کرد، لذا پیشنهاد مازاد بر سرجمع است.



پیشنهاد ۷:

دلیل توجیهی ارائه شده: تحقق پیشرفت و عدالت در مناطق کمتر توسعه یافته متن پیشنهاد: در اجرای ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنجم توسعه، ماده (۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه، ۲ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی و مصوبات خاص و به منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته، دولت مکلف است مبلغ ... میلیون ریال از اعتبارات مواد مذکور را به ساخت و تکمیل حوزه‌های علمیه اختصاص دهد.

دلیل رد: پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع باشند، قابل طرح نیست. فارغ از فاقد وجه بودن استنادات قانونی از محل ۲ درصد مزبور، در قانون بودجه سالیانه مصارف مشخصی پیش‌بینی شده است و در نتیجه نمی‌توان هزینه جدیدی برای محل مزبور پیش‌بینی کرد.

پیشنهاد ۸:

دلیل توجیهی ارائه شده: تقویت پژوهش و تحقیق در واحدهای تولیدی متن پیشنهاد: به منظور حمایت از تحقیق و توسعه در واحدهای تولیدی، کلیه هزینه‌های تحقیق و توسعه تا سقف ۳ درصد فروش شرکت‌های تولیدی از مالیات معاف هستند.

دلیل رد: پیشنهادهایی که منبع درآمدی مشخص ندارند قابل طرح نیست. توضیح آنکه معافیت از مالیات منجر به کاهش درآمد دولت خواهد شد و در نتیجه، دولت را در تأمین درآمدهای لازم جهت انجام تکالیف مشخص با محذوریت مواجه خواهد نمود و لذا این پیشنهاد نیز در بردارنده بار مالی بوده و خلاف آیین‌نامه داخلی مجلس می‌باشد.

پیشنهاد ۹:

دلیل توجیهی ارائه شده: احداث بیمارستان ... به شماره طرح ... متن پیشنهاد: پیش‌بینی اعتبار برای سال ۱۳۹۴ نشده است و لازم است به این پروژه اعتبار داده شود.

دلیل رد: پیشنهادهایی که منبع درآمدی مشخص ندارند قابل طرح نیست. در این پیشنهاد نیز مقرر شده اعتبار جدیدی پیش‌بینی شود، در حالی که هیچ منبعی برای تأمین این اعتبار پیش‌بینی نشده است.

پیشنهاد ۱۰:

دلیل توجیهی ارائه شده: حفظ حریم ایمنی و امنیتی سایت ... متن پیشنهاد: اعتباری معادل ۳۵۰۰ میلیارد ریال بابت خرید حریم امنیتی ... در قالب طرح تملک ... و یا از محل ردیف‌های متفرقه پیش‌بینی شده، به سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ... اضافه شود.

دلیل رد: پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع باشند، قابل طرح نیست. پیشنهادهایی که منبع درآمدی مشخص ندارند قابل طرح نیست.

پیشنهاد ۱۱:

دلیل توجیهی ارائه شده: افزایش سقف اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه سازمان... براساس اهداف کلان و مأموریت‌های پیش رو

متن پیشنهاد: اصلاح و افزایش سقف اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سازمان ... و واحدهای تابعه مندرج در پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ به شرح جدول پیوست.

دلیل رد: پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع باشند، قابل طرح نیست. پیشنهادهایی که منبع درآمدی مشخص ندارند قابل طرح نیست.

پیشنهاد ۱۲:

متن پیشنهاد: منظور نمودن اعتباری معادل ۵۰۰,۰۰۰ میلیون ریال در سال ۱۳۹۳ به منظور ادامه فعالیت‌های ایجاد شده در سال ۱۳۹۲

دلیل رد: پیشنهادهایی که منبع درآمدی مشخص ندارند قابل طرح نیست. در این پیشنهاد نیز مقرر شده اعتبار جدیدی پیش‌بینی شود، در حالی که هیچ منبعی برای تأمین این اعتبار پیش‌بینی نشده است.

پیشنهاد ۱۳:

دلیل توجیهی ارائه شده: پروژه‌های ورزشی از پروژه‌های مهم و قابل توجه می‌باشند که از سال‌های گذشته شروع به احداث شده اما تاکنون به بهره‌برداری نرسیده‌اند.

متن پیشنهاد: احداث مجموعه ورزش‌های ساحلی و آبی شهرستان ... و تکمیل مجموعه ورزشی ... اضافه گردد و مبلغ آن به یکصد میلیارد تومان افزایش یابد.

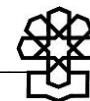
دلیل رد: پیشنهادهایی که منبع درآمدی مشخص ندارند قابل طرح نیست.

پیشنهاد ۱۴:

دلیل توجیهی ارائه شده: جایگاه شهرک تاریخی ... به جهت نگاه کشوری و جهانی در جذب گردشگر متن پیشنهاد: ... به منظور ثبت جهانی به‌عنوان یکی از شاخص‌ترین پروژه‌های تاریخی کشور به‌طور

جدگانه در فصل اعتباری مربوطه، اعتباری بالغ بر ۳۰,۰۰۰ میلیون ریال دیده شود.

دلیل رد: پیشنهادهایی که منبع درآمدی مشخص ندارند قابل طرح نیست. در این پیشنهاد نیز مقرر شده



اعتبار جدیدی پیش‌بینی شود، درحالی که هیچ منبعی برای تأمین این اعتبار پیش‌بینی نشده است.

پیشنهاد ۱۵:

دلیل توجیهی ارائه شده: حمایت از واحدهای صنعتی زمینه کاهش هزینه‌های تولید را فراهم می‌کند. بنابراین پیشنهاد ذیل برای افزایش اشتغال مولد و سرمایه‌گذاری تقدیم می‌شود.

متن پیشنهاد: به‌منظور حمایت از اشتغال مولد و سرمایه‌گذاری و کاهش هزینه‌های تولید، ورود ماشین‌آلات و دانش فنی و خدمات فنی و مهندسی جهت احداث و توسعه واحدهای صنعتی و تولیدی، از پرداخت مالیات بر ارزش‌افزوده معاف هستند.

دلیل رد: پیشنهادهایی که منبع درآمدی مشخص ندارند قابل طرح نیست. ضمن اینکه این پیشنهاد خلاف تبصره «۱» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم نیز می‌باشد.

پیشنهاد ۱۶:

دلیل توجیهی ارائه شده: در اجرای ماده (۴) قانون زکات به‌منظور تشویق زکات‌دهندگان و نشر فرهنگ اسلامی

متن پیشنهاد: مبلغ ۱,۰۰۰ میلیارد ریال تخصیص‌یافته در جزء «۳۱» ردیف ۵۵۰۰۰۰ لایحه بودجه به ۲,۰۰۰ میلیارد ریال افزایش یابد.

دلیل رد: پیشنهادهایی که منبع درآمدی مشخص ندارند قابل طرح نیست. در این پیشنهاد نیز مقرر شده اعتبار جدیدی پیش‌بینی شود، درحالی که هیچ منبعی برای تأمین این اعتبار پیش‌بینی نشده است.

پیشنهاد ۱۷:

دلیل توجیهی ارائه شده: مجموع اعتبارات فرهنگستان علوم پزشکی نه‌تنها افزایش نداشته بلکه کاهش هم داشته است.

متن پیشنهاد: افزایش اعتبارات هزینه‌ای از ۷۲,۲۰۰ میلیون ریال به ۹۵,۰۰۰ میلیون ریال و افزایش اعتبارات تملیکی از ۶,۰۰۰ میلیون ریال به ۲۰,۰۰۰ میلیون ریال. افزایش جمع اعتبارات از ۷۸,۲۰۰ میلیون ریال به ۱۱۵,۰۰۰ میلیون ریال

دلیل رد: پیشنهادهایی که منبع درآمدی مشخص ندارند قابل طرح نیست.

پیشنهاد ۱۸:

دلیل توجیهی ارائه شده: ترافیک مسیر، افزایش تصادفات جاده‌ای
متن پیشنهاد: اعتبار احداث قطار حومه‌ای کلانشهر ... به شهرهای جدید به چهارصد میلیارد تومان افزایش یابد.
دلیل رد: پیشنهادهایی که منبع درآمدی مشخص ندارند قابل طرح نیست.

پیشنهاد ۱۹:

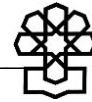
دلیل توجیهی ارائه شده: ضرورت احداث هرچه سریع‌تر بیمارستان آموزشی شهرستان ...
متن پیشنهاد: مبلغ یکصد میلیارد ریال به اعتبار طرح احداث بیمارستان آموزشی شهرستان ... به شماره ... اضافه گردد.
دلیل رد: پیشنهادهایی که منبع درآمدی مشخص ندارند قابل طرح نیست.

پیشنهاد ۲۰:

دلیل توجیهی ارائه شده: حسب بند «الف» ماده (۱۳) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران مقرر گردیده که ۱۰۰ درصد هزینه‌های بهداشتی و درمانی ایثارگران و افراد تحت تکفل آنان به‌صورت بیمه سلامت، بیمه همگانی، بیمه مکمل و بیمه خاص برعهده دولت بوده و اعتبارات هر ساله آن در قوانین بودجه سنواتی منظور گردد و تبصره بند «۳» مزبور دولت را مکلف به پرداخت کسورات بیمه درمان همگانی و تکمیلی سهم ایثارگران شاغل در بخش غیردولتی مشمول قانون کار و تأمین اجتماعی نموده است.
متن پیشنهاد: در اجرای تبصره «۳» ماده (۱۳) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، دولت مکلف است هزینه‌های بهداشتی و درمانی از جمله بیمه سلامت، بیمه همگانی، بیمه مکمل و بیمه خاص ایثارگران و افراد تحت تکفل آنان را پرداخت کند.
دلیل رد: پیشنهادهایی که منبع درآمدی مشخص ندارند قابل طرح نیست.

پیشنهاد ۲۱:

دلیل توجیهی ارائه شده: استقلال مالی دانشکده علوم پزشکی و خدمات درمانی ... از سال ۱۳۹۲ و پیوستن شهرستان‌های ... از سال ۱۳۹۳
متن پیشنهاد: مبلغ ۵۰ میلیارد ریال به سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی ... - بهداشت و درمان اضافه گردد. مبلغ ۳۰ میلیارد ریال به سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی ... - اجرای برنامه‌های آموزشی اضافه گردد.



دلیل رد: پیشنهادهایی که منبع درآمدی مشخص ندارند قابل طرح نیست. پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع باشند قابل طرح نیستند.

پیشنهاد ۲۲:

دلیل توجیهی ارائه شده: با توجه به اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها و افزایش هزینه‌های سرسام‌آور انرژی در واحدهای دامپروری، شیلات و کشتارگاه‌ها و عدم توجیه اقتصادی این واحدها از زمان اجرای طرح و از طرفی تولید مواد پروتئینی و لبنی در این واحدها که نیاز اولیه عموم و جامعه می‌باشند، پیشنهاد می‌گردد این گونه واحدها از تخفیفات قانونی همانند سایر واحدهای کشاورزی بهره‌مند گردند. متن پیشنهاد: پیشنهاد شمولیت واحدهای پرورش دام و طیور و کشتارگاه‌ها و شیلات برای تخفیف قانون ۵۰ درصد در زمینه پرداخت هزینه‌های آب، برق و گاز همانند سایر واحدهای کشاورزی.

دلیل رد: پیشنهادهایی که منبع درآمدی مشخص ندارند قابل طرح نیست. توضیح آنکه تخفیف منجر به کاهش درآمد دولت خواهد شد و در نتیجه، دولت را در تأمین درآمدهای لازم جهت انجام تکالیف مشخص با محذوریت مواجه خواهد نمود و لذا این پیشنهاد نیز دربردارنده بار مالی بوده و خلاف آیین‌نامه داخلی می‌باشد.

پیشنهاد ۲۳:

دلیل توجیهی ارائه شده: تکلیف قانونی بند «ل» ماده (۱۹۴) برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

متن پیشنهاد: در اجرای بند «ل» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم و به منظور تأمین اعتبارات هزینه‌ای جهت تحقق اهداف و وظایف مندرج در اساسنامه شرکت شهرک‌های کشاورزی در ستاد مرکزی و ایجاد شعب و نمایندگی در برخی استان‌ها مبلغ ۱۰۰ میلیارد ریال از منابع عمومی تحت عنوان ردیف مستقل در اختیار شرکت شهرک‌های کشاورزی قرار می‌گیرد.

دلیل رد: پیشنهادهایی که منبع درآمدی مشخص ندارند قابل طرح نیست.

پیشنهاد ۲۴:

دلیل توجیهی ارائه شده: صدور دستور دولت برای جذب نیروهای شرکتی در سال ۱۳۸۹ و انجام این دستور در دانشگاه ... منجر به افزایش ۱۹۸۰ نفر نیروی شرکتی با سنوات مختلف به جمع نیروهای قراردادی تبصره «۴» شده است و افزایش حقوق این افراد طی سال‌های بعد باعث جذب اعتبارات درآمدی و سایر منابع دانشگاه گردید. همچنین تأخیر در پرداخت سازمان‌های بیمه‌ای موجب کمبود

منابع مالی بیشتر می‌گردد.

متن پیشنهاد: با توجه به تعداد پروژه‌های عمرانی در دست اقدام دانشگاه... سهم این دانشگاه از مبلغ ۵۷,۴۵۰ میلیون ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ به حداقل ۲۰۰,۰۰۰ میلیون ریال افزایش یابد.

دلیل رد: پیشنهادهایی که منبع درآمدی مشخص ندارند قابل طرح نیست. در این پیشنهاد نیز مقرر شده اعتبار جدیدی پیش‌بینی شود، در حالی که هیچ منبعی برای تأمین این اعتبار پیش‌بینی نشده است.

پیشنهاد ۲۵:

متن پیشنهاد: در سال ۱۳۹۳ دولت مکلف است علاوه بر عوارض دریافتی برای واردات کالا و محصولاتی که به نوعی آثار یا استفاده فرهنگی دارند از قبیل لوازم صوتی و تصویری و لوح فشرده، چهار درصد (۰.۴٪) به تعرفه این‌گونه کالاها و محصولات افزوده و دریافت نماید و منابع حاصل را به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کند. درآمد حاصله از محل ردیف ۵۳۰۰۰۰ جدول شماره ۹ این قانون اختصاص می‌یابد.

این پیشنهاد در بودجه ۱۳۹۳ تصویب و اجرایی شد.

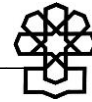
دلیل لزوم عدم تصویب: قانون موسوم به تجمیع عوارض با هدف تجمیع عوارض مختلف در حقوق گمرکی ۴ درصدی وضع شده است. چنین پیشنهادهایی به دلیل مشکلات اجرایی، پیچیده شدن فضای کسب‌وکار و نادیده انگاشتن قانون تجمیع عوارض بهتر است ارائه نشوند. ضمن اینکه عملکرد آنها برای بودجه عمومی گاه بسیار پایین و حتی در مواردی کمتر از چند ده یا چند صد میلیون ریال بوده است. هزینه وضع چنین قوانینی برای فضای کسب‌وکار در مقایسه با عایدی آنها برای بودجه عمومی و حتی بی‌تأثیری آنها در تأمین مقصود پیشنهاددهندگان، تأمل در ارائه چنین پیشنهادهایی را ضروری می‌سازد.

پیشنهاد ۲۶:

دلیل توجیهی ارائه شده: یکی از اقشار تحت پوشش، بیماران صعب‌العلاج هستند و بعضاً اعتبارات فعلی تکافوی هزینه درمان آنها را نمی‌دهد، لذا ضروری است در خصوص درمان آنها اعتباری اندیشیده شود.

متن پیشنهاد: دولت مکلف است درآمد حاصل از افزایش پانزده درصدی قیمت نوشابه گازدار تولید داخل و بیست درصدی وارداتی و به‌ازای هر نخ سیگار وارداتی مبلغ بیست ریال دریافت و به حساب مربوطه واریز کند و ۱۰۰ درصد آن را برای کمک به درمان بیماران صعب‌العلاج هزینه کند.

دلیل لزوم عدم تصویب: قانون موسوم به تجمیع عوارض با هدف تجمیع عوارض مختلف و سهولت فضای کسب‌وکار وضع شده است. بهتر است چنین پیشنهادهایی به دلیل مشکلات اجرایی، متعددتر کردن عوارض، پیچیده شدن فضای کسب‌وکار و نادیده انگاشتن قانون تجمیع عوارض، ارائه نشوند.



نتیجه‌گیری

بخش بزرگی از پیشنهادهای مطرح شده از سوی تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در جریان بررسی لایحه بودجه موفق به طی مسیر پیشنهاد تا انتهای فرآیند قانونی نشده و در مراحل اولیه بررسی، این پیشنهادها رد می‌شوند. قریب به اتفاق این‌گونه از پیشنهادهای در چارچوب عدم رعایت اصول پنجاه و دوم، پنجاه و سوم و پنجاه و پنجم قانون اساسی و ماده (۱۸۶) آیین‌نامه داخلی مجلس قابل تقسیم‌بندی هستند.

یکی از اصول بودجه‌ریزی، عدم تعیین مصرف خاص برای منابع بودجه‌ای است (اصل عدم تخصیص). این اصل اقتضا می‌کند که نهاد تهیه‌کننده بودجه، هر ساله براساس اولویت‌های اقتصادی کشور، منابع را بین مصارف مختلف توزیع کند. تعیین مصارف خاص در قوانین، سبب خواهد شد که اختیار دولت (به‌عنوان تهیه‌کننده بودجه) در اختصاص منابع به مصارف با توجه به اولویت‌های اقتصادی پیش‌رو محدود باشد. از منظر حقوقی نیز، اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مفید این معناست که دولت در چارچوب وظایفی که قانون مشخص کرده و همچنین اولویت‌های اجرایی سال اجرایی بودجه، لایحه بودجه را تهیه کرده و برای تصویب در اختیار مجلس قرار دهد. در صورتی که مجلس، محل مصرف مشخصی را تعیین کرده باشد، اختیار دولت در تهیه بودجه محدود و در نتیجه پیشنهاد ارائه شده در مجلس مخالف با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی ارزیابی می‌شود.

ارائه پیشنهادها یا معطوف به واریز درآمدهای خاص به محلی غیر از خزانه یا مستثنا کردن برخی درآمدها از واریز به خزانه یا تعیین مصارف خاص برای درآمد خاص، مغایر با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی ارزیابی می‌شوند.

همچنین لازم است در مورد احکامی که مستلزم بار مالی برای دولت است (یعنی یا سبب افزایش هزینه‌های عمومی و یا سبب کاهش درآمدهای عمومی می‌شود، بدون اینکه طریقه جبران آن پیش‌بینی شده یا منبع درآمدی مشخصی داشته باشد)، دقت نظر بیشتری مبذول شود تا مغایر ماده (۱۸۶) آیین‌نامه داخلی مجلس نباشند.

توجه به این اصول که در قالب قواعد کلی مانند عدم ارائه پیشنهاد از محل مازاد بر سرجمع یا تعیین منبع مشخص درآمدی برای پیشنهاد، یا عدم اختصاصی‌سازی درآمدها در مصارف خاص قابل ارائه است، می‌تواند از حجم پیشنهادهای رد شده و یا ارائه شده بکاهد و مجلس و نمایندگان را در ارائه پیشنهادها منطبق بر قوانین ناظر بر ارائه پیشنهاد بودجه‌ای کمک کند.

منابع و مأخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. نظریات تفسیری شورای نگهبان.
۳. حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶.
۴. حسینی، سیدمحمدرضا. مجموعه مقالات دومین همایش نقش پژوهش در فرآیند قانونگذاری، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۲.
۵. فاتحی‌زاده، محسن، حسینی سیدمحمدرضا و سیدسعید موسوی‌ثمرین. طرح پژوهشی بررسی نحوه تصویب پیشنهادهای بودجه‌ای در مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱.
۶. آتش‌بار، توحید. بودجه به زبان ساده (درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۴)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳.



شماره مسلسل: ۱۴۶۶۱	مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی	شناسنامه گزارش
عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۲. قواعد ناظر بر ارائه پیشنهادهای بودجه‌ای		
<p>نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)</p> <p>تهیه و تدوین: توحید آتش‌بار</p> <p>همکاران: سیدمحمدرضا حسینی، سیدمجتبی حسینی پور، محسن فاتحی‌زاده، حسین هرورانی</p> <p>ناظران علمی: محمدتقی فیاضی، ابوالفضل پاسبانی صومعه، محمد خضری</p> <p>متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی</p> <p>ویراستار تخصصی: _____</p> <p>ویراستار ادبی: _____</p>		
<p>واژه‌های کلیدی:</p> <p>۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۵</p> <p>۲. پیشنهاد بودجه‌ای</p> <p>تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۱/۱۰</p>		