

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مبانی نظرات شورای نگهبان در خصوص
قانون برنامه پنجم توسعه و قوانین بودجه مربوط به آن

(۱۳۸۹-۱۳۹۴)

برگرفته از مشروح مذاکرات شورای نگهبان

تحقیق و تنقیح
جمعی از پژوهشگران

پژوهشگاه شورای نگهبان

سرشناسنامه: شورای نگهبان

عنوان و نام پدیدآور: مبانی نظرات شورای نگهبان در خصوص قانون برنامه پنجم توسعه و قوانین بودجه مربوط به آن (۱۳۸۹-۱۳۹۴)، برگرفته از مشروح مذاکرات شورای نگهبان/ تحقیق و تنقیح: جمعی از پژوهشگران [کاظم کوهی اصفهانی ... و دیگران].

مشخصات ناشر: تهران: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵.

۷۷۰ ص.

ISBN : 978-600-8378-06-8

فهرست نویسی بر اساس اطلاعات فیبا

تحقیق و تنقیح: کاظم کوهی اصفهانی، محمدبرزگر خسروی، محمدهادی توکل‌پور، شهرام محمدی، مصطفی مسعودیان، امین‌اله زمانی، محمد امینی‌زاده، حسین فاتحی‌زاده.

موضوع: ۱. برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۹-۱۳۹۴ ۲. شورای نگهبان -- صورت مذاکرات ۳. شورای نگهبان -- مصوبات ۴. بودجه -- قوانین و مقررات - ایران ۵. بودجه برنامه‌ای -- قوانین و مقررات -- ایران شناسه افزوده: کوهی اصفهانی، کاظم، ۱۳۵۸ -

شناسه افزوده: شورای نگهبان. پژوهشکده شورای نگهبان

رده‌بندی کنگره: ۱۳۹۵ / ۲۸ / KM۳۱۹۷ رده‌بندی دیویی: ۳۴۳/۵۵۰۷۴

شماره کتابشناسی ملی: ۴۵۰۹۷۸۱

مبانی نظرات شورای نگهبان در خصوص قانون برنامه پنجم توسعه و قوانین بودجه مربوط به آن (۱۳۸۹-۱۳۹۴) برگرفته از مشروح مذاکرات شورای نگهبان

تحقیق و تنقیح: کاظم کوهی اصفهانی، محمدبرزگر خسروی، محمدهادی توکل‌پور، شهرام محمدی،

مصطفی مسعودیان، امین‌اله زمانی، محمد امینی‌زاده، حسین فاتحی‌زاده

ناشر: پژوهشکده شورای نگهبان

چاپ اول: زمستان ۱۳۹۵ - تیراژ: ۱۰۰۰ جلد

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۳۷۸-۰۶-۸

قیمت: ۴۵۰۰۰ تومان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه شهید دهقانی‌نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲

فکس: ۰۲۱- ۸۸۳۲۵۰۸۰

تلفن: ۰۲۱- ۸۸۳۲۵۰۴۵

nashr@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir

فهرست مطالب

مقدمه..... ۱

بخش نخست: قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و اصلاحیه ها و استفساریه های آن..... ۵

۱- قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) (مصوب ۱۳۸۹/۹/۱۷)..... ۷

۲- قانون اصلاح بند (ب) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۰/۶/۷)..... ۲۱۶

۳- قانون اصلاح بند (و) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۸)..... ۲۲۰

۴- قانون الحاق یک تبصره به بند (ب) ماده (۲۰) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۱/۵/۱۷)..... ۲۲۳

۵- طرح استفساریه تبصره (۲) ماده واحده قانون اصلاح بند (و) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۱/۵/۲۵)..... ۲۲۵

۶- قانون اصلاح بند (و) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۱/۸/۱۴)..... ۲۲۸

۷- قانون اصلاح ماده (۸۴) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۱/۸/۳۰)..... ۲۳۳

۸- قانون اصلاح ماده (۵۳) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۶)..... ۲۳۸

۹- قانون تفسیر بند (ب) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۲/۷/۱۷)..... ۲۴۸

ب

مبانی نظرات شورای نگهبان در خصوص قانون برنامه پنجم توسعه و قوانین بودجه مربوط به آن

- ۱۰- طرح استفساریه ماده (۵۹) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۴/۵/۷) ۲۵۱
- ۱۱- قانون اصلاح بند (ز) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۴/۸/۱۲) ۲۵۹
- ۱۲- قانون اصلاح ماده (۲۳۵) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۴/۱۲/۱۸) ۲۶۲

بخش دوم: قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور و سایر مصوبات مربوط به آن ۲۶۵

- ۱۳- قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور (مصوب ۱۳۹۰/۲/۱۹) ۲۶۷
- ۱۴- قانون تفسیر بند (۱۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور (مصوب ۱۳۹۰/۷/۲۷) ۳۰۶
- ۱۵- قانون تفسیر مفاد جزء (ب) بند (۴۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور (مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۲۱) ۳۰۸
- ۱۶- قانون اصلاح بند (۱۱۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) ۳۱۱
- ۱۷- قانون الزام دولت به اجرای جزء (ب) بند (۲) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۸) ۳۱۴
- ۱۸- قانون تمدید مهلت جذب اعتبارات پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور (مصوب ۱۳۹۱/۴/۱۴) ۳۱۹

بخش سوم: قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور و سایر مصوبات مربوط به آن ۳۲۱

- ۱۹- قانون اجازه دریافت و پرداخت‌های دولت در ماه‌های فروردین و اردیبهشت سال ۱۳۹۱ (مصوب ۱۳۹۰/۱۲/۲۱) ۳۲۳
- ۲۰- قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور (مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۰) ۳۲۶
- ۲۱- قانون اصلاح جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور (مصوب ۱۳۹۱/۷/۲۳) ۳۴۱
- ۲۲- قانون حمایت از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و تولید ملی و اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور (مصوب ۱۳۹۱/۷/۳۰) ۳۴۵
- ۲۳- قانون الحاق یک تبصره به بند (۴۴) و یک تبصره به بند (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور (مصوب ۱۳۹۱/۸/۲۳) ۳۵۰

بخش چهارم: قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور و سایر مصوبات مربوط به آن ۳۵۳

- ۲۴- قانون سه دوازدهم بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور (مصوب ۱۳۹۱/۱۲/۲۷)..... ۳۵۵
- ۲۵- قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور (مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۹)..... ۳۶۳
- ۲۶- قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور (مصوب ۱۳۹۲/۹/۵)..... ۴۵۶
- ۲۷- قانون تفسیر جزء (۱-۵) قوانین بودجه سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کل کشور (مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۳)..... ۴۶۸

بخش پنجم: قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور و سایر مصوبات مربوط به آن ۴۷۱

- ۲۸- قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور (مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۶)..... ۴۷۳
- ۲۹- قانون تفسیر بند (ج) تبصره (۱۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور (مصوب ۱۳۹۳/۳/۲۷)..... ۶۵۱

بخش ششم: قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور و سایر مصوبات مربوط به آن ۶۵۵

- ۳۰- قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور (مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۲۴)..... ۶۵۷
- ۳۱- قانون اصلاح بند (ی) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور (مصوب ۱۳۹۴/۹/۱۵)..... ۷۶۶

مقدمه

«شورای نگهبان» به عنوان نهاد پاسداری‌کننده از موازین شرع و قانون اساسی، وظیفه‌ی خطیر بررسی کلیه‌ی مصوبات مجلس شورای اسلامی و اساسنامه‌های مصوب هیئت وزیران را به عنوان یکی از وظایف مصرّح خویش در قانون اساسی بر عهده دارد تا قوانین و مقررات لازم‌الاجراء در جمهوری اسلامی ایران، مغایرتی با موازین شرع و قانون اساسی نداشته باشند. بدین‌سان، مجموعه نظرات ابرازی از سوی این نهاد در خلال بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی و اساسنامه‌های مصوب هیئت وزیران، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده و برای آحاد افراد جامعه قابل استفاده است؛ چه آنکه این نظرات، از جهتی شأن علمی و نظری دارد که می‌تواند مورد استفاده‌ی عموم علاقه‌مندان، به‌ویژه مجامع علمی- پژوهشی واقع شود و از جهتی دیگر، برای تنظیم قوانین و مقررات مورد نیاز در کشور، می‌تواند مورد توجه و استفاده‌ی سیاست‌گذاران و نقش‌آفرینان عرصه‌ی تقنین و اجرا قرار گیرد.

مقام معظم رهبری نیز در دیداری که با اعضای شورای محترم نگهبان در تاریخ ۱۳۷۹/۴/۲۸ داشتند، با تأکید بر اهمیت نظرات شورای نگهبان، خطاب به آنها فرمودند: «... مردم، مطلع نیستند... لازم است یک روال اطلاع‌رسانی منظم و مرتبی باشد که مردم در جریان قرار بگیرند، یا نظرات شورا مدوّن بشود و در اختیار اهل علم، حقوقدان‌ها، فقها و متخصصین بخش‌های مختلف گذاشته بشود؛ دانشگاه‌ها و حوزه‌ها ببینند و در جریان مباحث قرار گیرند؛ بیان شود در مورد این ماده‌ای که آنجا آمده، چه بحث‌هایی شده، تا رد شده است و چه اشکالاتی بود و بعد، آن اشکالات رفع شد یا تصویب شد و از این قبیل. ... الآن شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود. ... اینها چیزهایی است که بعد برای دیگری منبع و مدرک خواهد شد.»

بر همین اساس و در راستای پاسخگویی به این مطالبه‌ی به‌حق مقام معظم رهبری، با تشکیل «پژوهشکده شورای نگهبان»، انجام فعالیت‌های علمی پیرامون نظرات شورای نگهبان به عنوان یکی از مأموریت‌های این مجموعه، در چند قالب مختلف در دستور کار قرار گرفت. تدوین مجموعه نظرات شورای نگهبان در خصوص مصوبات ادوار مختلف مجلس شورای اسلامی، تدوین مجموعه نظرات فقهی شورای نگهبان در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری، تدوین نظرات فقهی و حقوقی شورای نگهبان در پاسخ به استعلامات اشخاص حقیقی و حقوقی، پیاده‌سازی، تنظیم و تدوین مشروح مذاکرات جلسات شورای نگهبان، راه‌اندازی سامانه‌ی اینترنتی جامع

نظرات شورای نگهبان و بارگذاری کلیه‌ی نظرات شورای نگهبان بر روی پورتال پژوهشکده^(۱) و در نهایت، استخراج مبانی نظرات و دلایل آرای شورای نگهبان، از جمله طرح‌هایی بود که برای عینیت بخشیدن به این مهم طراحی شد.

«مبانی نظرات شورای نگهبان» یا به عبارت دیگر «نظرات استدلالی شورای نگهبان»، که استخراج آنها در این پژوهشکده در قالب مجموعه‌ای منسجم و منظم به عنوان یکی از مهم‌ترین برنامه‌ها تعریف شده، عبارت است از: مجموعه استدلال‌های فقهی، حقوقی و همچنین قرائن، امارات و برداشت‌هایی که اعضای محترم شورای نگهبان در جلسات بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی، بررسی اساسنامه‌های مصوب هیئت وزیران، بررسی اصول قانون اساسی برای ارائه‌ی نظریه تفسیری و... در خلال مباحث خویش بیان کرده‌اند. این مجموعه از استدلال‌ها و برداشت‌ها، در قالب یک دسته‌بندی منظم و منطقی براساس دیدگاه‌های مختلف مطرح‌شده در مذاکرات اعضای شورای نگهبان و با استناد و مستنبط از آن، به تفکیک هر ماده از مصوبه یا سؤال و استفسار، استخراج، تنقیح و تدوین شده است. هدف از تهیه‌ی این مجموعه، آشنا ساختن مخاطبان به‌ویژه مجامع حوزوی و دانشگاهی و مراجع قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری و اجرایی کشور با مبانی و ادله‌ی فقهی و حقوقی نظرات شورای نگهبان است.

نخستین ثمره‌ی این فعالیت علمی، پیش‌تر در سال ۱۳۹۱ با انتشار کتابی تحت عنوان «مبانی آراء و نظرات شورای نگهبان (مستنبط از مشروح مذاکرات سال ۱۳۸۷)» به زیور طبع آراسته شده بود. سپس کتاب‌های دوم، سوم و چهارم از این مجموعه با اندکی تغییر در شکل و محتوا نسبت به کار پیشین، تحت عنوان «مبانی نظرات شورای نگهبان در خصوص مصوبات و استفساریه‌های سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ (برگرفته از مشروح مذاکرات شورای نگهبان)»، به محضر جامعه‌ی علمی و اجرایی کشور تقدیم شد و به یاری خداوند، کتاب‌های بعدی این مجموعه مربوط به سال‌های پس از ۱۳۹۲ نیز در حال آماده‌سازی و در شرف انتشار است. کتاب حاضر، با همین رویکرد ولی به صورت مجموعه‌ای موضوعی از مصوبات مجلس، مبانی نظرات شورای نگهبان در بررسی قانون برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۹-۱۳۹۴) و قوانین بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور در دوره‌ی اجرای برنامه‌ی پنجم توسعه را در خود جای داده است. اهمیت قانون برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی پنجم توسعه و به تبع، قوانین بودجه‌ی مربوط به آن که باید در چارچوب این برنامه تنظیم می‌شد، پژوهشکده را بر آن داشت تا نسبت به تألیف مجزای این کتاب همت گمارد.

۱. نشانی اینترنتی سامانه جامع نظرات شورای نگهبان:

این کتاب در شش بخش کلی، مجموعه نظرات استدلالی مربوط به مصوبات مجلس شورای اسلامی در خصوص برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی پنجم توسعه و بودجه‌های سالانه‌ی کل کشور را گرد آورده است. در بخش نخست این کتاب، مبانی نظرات و استدلال‌های اعضای شورای نگهبان در خصوص مصوبه‌ی برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی پنجم توسعه و نیز مصوبه‌های اصلاحی مجلس در خصوص مواد این برنامه و همچنین استفساریه‌های انجام‌شده نسبت به برخی از مواد این برنامه که در طی سال‌های ۱۳۸۹ تا انتهای سال ۱۳۹۴ به تصویب مجلس رسیده و برای بررسی به شورای نگهبان ارسال شده، آمده است. در بخش‌های دوم تا ششم این کتاب نیز مصوبات مجلس در خصوص بودجه‌های سالانه‌ی کل کشور از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴، به همراه کلیه‌ی مصوبه‌های اصلاحی بودجه و استفساریه‌ها و ملحقات آن، به ترتیب سال، ذکر شده است.

در اینجا توضیح این نکته برای خوانندگان محترم ضروری است که آنچه در این مجموعه، گرد آمده است کلیه‌ی مصوبات مربوط به برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی پنجم توسعه و مصوبات مربوط به بودجه‌های سالانه‌ی کل کشور است، اعم از اینکه آن مصوبه، به تأیید نهایی شورای نگهبان رسیده و به «قانون» تبدیل شده باشد، و یا آنکه آن مصوبه به دلیل اعلام مغایرت مفاد آن با موازین شرع یا قانون اساسی از سوی شورای نگهبان، به نتیجه‌ی نهایی نرسیده و از گردونه‌ی تقنین خارج شده باشد و یا آنکه مصوبه‌ی مغایر شناخته‌شده، با اصرار مجلس بر نظر خویش از باب مصلحت، برای حل اختلاف به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شده و در آنجا تعیین تکلیف نهایی شده باشد.

این کتاب محصول تلاش علمی جمعی از پژوهشگران این پژوهشگاه است که در سه مرحله، به شرح زیر، اقدام به استخراج، تنقیح و تدوین مبانی نظرات شورای نگهبان کرده‌اند. در مرحله‌ی نخست، پژوهشگران متن مشروح مذاکرات مربوط به هر موضوع را مطالعه و مبانی نظرات و استدلال‌های مطرح‌شده از سوی اعضای شورای نگهبان راجع به آن موضوع را استخراج و به صورت منقّح و دسته‌بندی‌شده تدوین می‌کنند. در مرحله‌ی دوم (مرحله‌ی بازبینی)، عده‌ای دیگر از پژوهشگران برای اطمینان از صحت استنباط انجام‌شده از متن مشروح مذاکرات، با مطالعه‌ی مجدد متون مشروح مذاکرات اعضای شورای نگهبان، استدلال‌های استخراج‌شده در مرحله‌ی اول را با متن مشروح تطبیق می‌دهند و عنداللزوم به اصلاح و تکمیل آنها مبادرت می‌کنند. در مرحله‌ی سوم (مرحله‌ی نظارت)، یک بار دیگر متن کلیه‌ی استدلال‌های استخراج‌شده از حیث شکلی و محتوایی، به‌وسیله‌ی ناظر علمی، بازخوانی شده و ضمن بررسی انسجام درونی استدلال‌ها، متن نهایی برای انتشار تنظیم می‌شود. در مجموعه‌ی حاضر، این وظایف به ترتیب میزان همکاری و اثرگذاری، بر عهده‌ی آقایان کاظم کوهی اصفهانی، محمدبرزگر خسروی، محمدهادی توکل‌پور، شهرام محمدی،

مصطفی مسعودیان، امین‌اله زمانی، محمد امینی‌زاده و حسین فاتحی‌زاده بوده است که از زحمات این عزیزان قدردانی می‌شود.

پژوهشکده شورای نگهبان امیدوار است با تولید و عرضه‌ی این مجموعه، علاوه بر حرکت در جهت تحقق بخشی از منویات مقام معظم رهبری، خواسته‌ی جامعه‌ی علمی کشور و همچنین مراکز سیاست‌گذاری، تقنینی و اجرایی کشور را پاسخ گفته باشد. مسلماً انتشار و عرضه‌ی چنین آثاری می‌تواند ثمره‌ی بیش از سی سال مجاهدت و تلاش شورای نگهبان در پاسداری از شرع و قانون اساسی را در اختیار کلیه‌ی علاقمندان، به ویژه محافل علمی و پژوهشی، اعم از دانشگاهی و حوزوی قرار دهد و به غنی‌تر شدن هر چه بیشتر مباحث فقهی و حقوقی در کشور کمک کند.

و من الله التوفیق و علیه التکلان

پژوهشکده شورای نگهبان

پاییز ۱۳۹۵