



اخلال احکام بودجه در نظام قانونی کشور: تنقیح پیشینی به مثابه راهکار (بررسی موردی بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲)

محمد برزگر خسروی^{۱*} (id)، امین‌الله پاک‌نژاد^۲ (id)، امیرحسین بامتی‌طوسی^۳ (id)

۱. استادیار، گروه حقوق اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران

۳. دانشجوی کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۶/۳۰ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۹/۱۷

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qjplk.2025.2114.1894](https://doi.org/10.22034/qjplk.2025.2114.1894)

چکیده

قوانین بودجه در ایران مشتمل بر احکام (ماده واحده و تبصره‌ها) و ارقام (جدول‌ها و پیوست‌ها) است. بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ابلاغی ۱۳۹۸/۰۷/۰۶، حکم به رعایت اصول قانون‌نویسی در تدوین لوایح بودجه می‌کند. یکی از اصول قانون‌نویسی رعایت قواعد تنقیح پیشینی است. با تصریح بند ۹ سیاست کلی یادشده، قوانین بودجه سال ۱۳۹۸ به بعد باید با رعایت قواعد تنقیح پیشینی تدوین و تصویب می‌شد.

سؤال مقاله این است که تقنین در ضمن بودجه، از طریق تصویب احکام و تبصره‌های بودجه، از منظر قواعد تنقیح پیشینی و اصول قانون‌نویسی به شکل صحیح انجام می‌شود یا خیر؟ و عدم تصویب احکام (تبصره‌ها و نه ارقام یا جدول‌ها) قانون بودجه با رعایت قواعد تنقیح پیشینی چه تأثیری بر قوانین جاری کشور و نظام حقوقی کشور گذاشته است؟

در این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و برای اولین بار با بررسی موردی احکام قوانین بودجه کل کشور، از سال ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲، از حیث قواعد تنقیحی، این نتیجه به دست آمد که از یک سو عدم توجه به آثار تنقیحی قوانین بودجه بر سایر قوانین جاری کشور به یک رویه ناصواب تبدیل شده است و از سوی دیگر عدم رعایت اصول تنقیحی و قواعد قانون‌نویسی مانعی جدی بر سر راه

استادیار، گروه حقوق اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

* Email: mbarzegarkhosravi@gmail.com



تحقق نظام حقوقی مطلوب است. احکام بودجه باید با رعایت قواعد تنقیح پیشینی تهیه و تصویب شوند. در غیر این صورت، حقوق عامه و امنیت قضایی مردم، به جهت بروز تفاسیر متشکست و متهافت مقامات اجرایی و قضایی، در معرض تهدید و تجاوز قرار می‌گیرد.

کلیدواژگان: احکام بودجه، اصول قانون‌نویسی، تنقیح پیشینی، نظام قانون‌گذاری.

مقدمه

تجربه حقوقی نشان می‌دهد به قاعده و به نظم کشیدن مالیه عمومی مسیری پیچیده و دارای ظرایف معرفتی است. وقتی سخن از بودجه در میان است، تنها سیاهه منابع و مصارف پیش رو نیست، بلکه بودجه شاقول و ترازویی برای ارزیابی اولویت‌ها و جهت‌گیری‌های اصلی جامعه، میزان شفافیت، قانون‌مداری حاکمیت و شهروندان، نقش و وظایف دولت در اقتصاد، میزان و چگونگی مداخله بخش خصوصی، ویژگی‌های نظام حقوقی-اداری جامعه، و در یک کلام رویکردهای استراتژیک حاکم بر جامعه است. بنابراین مباحث مالیه عمومی به همان میزان که به اقتصاد مرتبط است با حقوق عمومی نیز ارتباط دارد (عظیمی، ۱۴۰۰: ۱۲-۱۳). فقدان سازکارهای حقوقی لازم برای تحقق یک بودجه مبتنی بر اصول و قواعد دقیق همه دستاوردهای علمی در سایر حوزه‌ها را بی‌اثر می‌کند.

برای حصول اطمینان از کارا و اثربخش بودن قوانین، رعایت اصول قانون‌نویسی ضرورت دارد. هنگام قانون‌گذاری، باید اصلاحاتی را که در اثر وضع قانون جدید در نظام قوانین جاری کشور رخ خواهد داد در نظر گرفت. زیرا قانون در خلأ شکل نمی‌گیرد. هر پیشنهادی برای تصویب یک قانون جدید، آگاهانه یا ناآگاهانه، صریح یا ضمنی، منجر به اصلاح قوانین موجود می‌شود (زانتاکی، ۱۴۰۱: ۶۳). اگر قانون‌گذار در زمان تصویب قانون جدید به نظام حقوقی و قوانین موجود در آن حوزه بی‌توجه باشد، نمی‌تواند یک قانون فاقد تناقض و هم‌پوشانی را به تصویب برساند (مرکزالمیری، ۱۳۹۵: ۱۸۴).

بودجه یکی از مهم‌ترین ابزار سیاست‌گذاری دولت‌ها و جامع‌ترین بیان برای تعیین اولویت‌های عمومی است. در ایران، دولت همه‌ساله، به موجب اصل ۵۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، لایحه بودجه کشور را برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌کند. با گذشت نزدیک به یک قرن از پیشینه اجرایی بودجه، اغلب کارشناسان و دست‌اندرکاران بر این باورند که بودجه‌ریزی در ایران با مسائل و مشکلات متعدد روبه‌رو

است (شبییری‌نژاد، ۱۳۸۷: ۱). در حال حاضر بودجه دست‌یافتنی‌ترین راه‌حل برای تصویب لوایح و طرح‌های جامانده یا بازمانده از مفاد قوانین کشور شناخته می‌شود. سال‌هاست این موضوع به رویه قانون‌گذاری تبدیل شده است. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)، و قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) ناشی از این رویه ناصواب است. بر اساس بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ابلاغی ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ مقام معظم رهبری، رعایت اصول قانون‌نویسی الزامی است. دو مشکل مهم حقوقی قوانین بودجه از حیث عدم رعایت اصول قانون‌نویسی^۱ صحیح بدین شرح است:

۱. درج احکام دائمی یا دارای ماهیت غیر بودجه‌ای در لوایح و قوانین بودجه، به جهت عدم اجرای فرایند رسیدگی که در خصوص سایر قوانین در مجلس اجرا می‌شود و به تعبیر دقیق‌تر سرعت‌بخشی به فرایند تصویب احکام یادشده، دارای سابقه‌ای طولانی در نظام قانون‌گذاری کشور است (مصدق، ۱۳۷۷: ۸). در عین حال، قانون‌گذار در ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس (اصلاحی ۱۴۰۱/۱۰/۱۴) مقرر کرده است فقط احکامی قابل درج در ماده واحده (بخش اول لایحه بودجه) است که اثر مستقیم بر منابع یا مصارف بودجه دارد یا برای تأمین مالی بخشی از وظایف قانونی دولت- از جمله گسترش سرمایه‌گذاری، حمایت از اشتغال و ازدواج، ترویج فرزندآوری، تأمین مسکن نیازمندان- از محل‌هایی غیر از بودجه عمومی دولت در نظر گرفته شده باشد. این مسئله موضوع مقاله حاضر نیست و پیش‌تر به آن پرداخته شده است.^۲

۲. یکی از چالش‌های مهم که نظام بودجه‌ریزی در ایران با آن مواجه است احکام و تبصره‌های بودجه است که قانون بودجه را تبدیل به «ترمیم‌کننده کاستی‌های سایر قوانین» یا «اصلاح پاره‌ای از قوانین» کرده است و این ترمیم و اصلاح بدون رعایت اصول تنقیحی صورت می‌گیرد که این امر موجب بروز ابهام و تفاسیر متشکک اجرایی و قضایی و در نتیجه منجر به نقض امنیت قضایی و حقوق شهروندان خواهد شد. این مسئله موضوع مقاله حاضر است. البته ارقام بودجه نیز، همانند احکام بودجه، می‌توانند منجر به تغییر قوانین شوند. مثلاً در ارقام مندرج در جدول ۱۳ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ کل کشور سهم ۳۰ درصدی تعاونی‌های فراگیر ملی موضوع بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و موضوع بند

۲ ماده ۲۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی^۳ رعایت نشده است و در نتیجه، به صورت ضمنی، حکم بند ۲ ماده ۲۹ قانون یادشده نسخ شده است. بر اساس بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی، از جمله انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آن‌ها، الزامی است. بر این اساس، باید همه قوانین مصوب مجلس، از جمله بودجه‌های سالیانه کل کشور، پس از تاریخ ابلاغ این سیاست کلی، یعنی از قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به بعد، به صورت منقح تدوین و تصویب می‌شدند. مقام معظم رهبری در دیدار اخیر خود با نمایندگان مجلس شورای اسلامی (مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۰۳) بر منقح بودن قوانین، از جمله قانون بودجه، تأکید کردند.^۴ احکام متعددی هر ساله در قوانین بودجه تکرار می‌شوند و به جهت ارتباط موضوعی با سایر قوانین جاری مقامات اجرایی و قضایی را در درک صحیح قانون حاکم سردرگم می‌کنند. تکرار این مفاد زمینه‌ای برای ناکارآمدی نظام قانونی و تنقیحی کشور شده است. از این رو، در این مقاله با بررسی برخی از احکام (تبصره‌ها) مندرج در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ درمی‌یابیم که این احکام منجر به اصلاح کدام یک از قوانین موضوعه کشور می‌شوند. درج این احکام در بودجه به صورت منقح با تعیین قانون متأثر یا متناظر به هر حکم بودجه‌ای ضرورت دارد. البته این مسئله محدود به قوانین بودجه نیست و در قوانین برنامه نیز دیده می‌شود که برخی آن را مغایر با ماهیت برنامه می‌دانند (حبیب‌نژاد و سعید، ۱۳۹۹: ۱۰۵).

مقاله حاضر با بررسی مصداقی و جزئی، که ناشی از واقعیت‌های تنقیحی در تصویب قوانین بودجه است، سعی دارد به صورت عینی آثار عدم تنقیح پیشینی قوانین بودجه در نظام قانون‌گذاری ایران را بررسی کند. در این زمینه، ابعاد مسئله تنقیح پیشینی قوانین بودجه، با مدنظر قرار دادن مؤلفه‌ها و اقتضائات بودجه، به صورت کیفی و تفصیلی، بررسی می‌شود. با این اوصاف وجه تمایز این مقاله با تنها مقاله فارسی مرتبط در این زمینه، با عنوان «نقش و جایگاه تنقیح در پیش‌نویس‌نگاری تقنینی» (جهانگیری و همکاران، ۱۴۰۳)، این است که آیا قوانین دائمی کشور به موجب قانون بودجه دستخوش اصلاح، تغییر، یا نسخ می‌شوند یا خیر و سپس ضمن اثبات ادعای یادشده با مطالعه موردی قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ بر صورت‌بندی تنقیح پیشینی به عنوان راهی برای برون‌رفت از مشکل پیش رو تأکید می‌ورزد. به عبارت دیگر، از یک طرف مقاله پیش رو مطالعه موردی قوانین بودجه سال‌های اخیر را برای

اثبات ادعای خود مورد تحلیل تنقیحی قرار داده است و صرفاً متکی بر نظر دکترین نیست و از طرف دیگر، ضمن تبیین مفهوم و مؤلفه‌های تنقیح پیشینی، نقش مجلس و شورای نگهبان را با توجه به ویژگی‌های بودجه بازبینی کرده است.

روش تحقیق در این پژوهش توصیفی-تحلیلی، با مطالعه قوانین و اسناد مربوطه، است. شیوه تحلیل از نوع کیفی است که متناسب با موضوع تحقیق (دانش حقوق) از روش هرمونتیکی استفاده شده است (وکیلان، ۱۳۹۶: ۱۲۸ - ۱۳۱). بر این اساس، قوانین بودجه چهار سال ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ بررسی شدند و احکامی که حداقل در سه قانون یادشده تکرار شده‌اند و مستلزم اصلاح قوانین جاری کشور بوده‌اند از حیث تنقیح پیشینی مورد بررسی قرار گرفته‌اند. نظر به محدودیت حجم مقاله علمی، ناچار، اولاً همه احکامی که اثر تنقیح اصلاحی دارند در این مقاله آورده نشدند و ثانیاً همه جوانب و دلایل اثر تنقیحی احکام قوانین بودجه یادشده مورد واکاوی قرار نگرفتند.

برای پاسخ به پرسش مقاله، این پژوهش به این شرح ساماندهی شده است که پس از تبیین قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲، از نظر تنقیحی، تنقیح پیشینی به مثابه راهکار پیشگیری از بروز قوانین بودجه متعارض با قوانین جاری کشور تحلیل می‌شود. در نهایت نقش شورای نگهبان در مواجهه با این امر بررسی خواهد شد.

۱. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۸ تا کنون از منظر تنقیحی

مراد از تدوین این بخش از مقاله ارائه تصویری روشن از وضع موجود در نظام وضع قوانین بودجه است؛ اینکه، به موجب احکام مندرج در بودجه، قوانین و مقررات کشور دستخوش تحول می‌شوند، انسجام نظام حقوقی را زیر سؤال می‌برند، و در نهایت این مخاطبان قانون هستند که متضرر خواهند شد.

بنا بر مراتب اشاره‌شده، مذاقه در قوانین بودجه چهار سال اخیر، یعنی سال ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲، مؤید نکات ارزشمند تنقیحی است که در ادامه به تبیین هر یک پرداخته می‌شود.

ردیف	قانون بودجه سال	قانون بودجه سال	قانون بودجه سال	قانون بودجه سال	اثر تنقیحی قوانین بودجه
۱.	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	اصلاح تبصره ۷۲ دائمی «قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۵۲ و بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور» با اصلاحات بعدی آن ^۶ از حیث تحدید صلاحیت مطلق نمایندگان دولت در شرکت‌های دولتی و نیز اصلاح قوانین اساسنامه شرکت‌های دولتی ^۷ مشمول واگذاری که به تصویب مجلس رسیده‌اند از حیث تحدید صلاحیت مجمع عمومی شرکت‌های دولتی در حال واگذاری
	بند «س» تبصره ۵	بند «س» تبصره ۵	بند «ح» تبصره ۲	بند «ی» تبصره ۲۵	اصلاح تبصره ماده ۱ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور ^۹ از حیث اضافه نمودن سازمان برنامه و بودجه کشور به عنوان مرجع رسیدگی و تأیید بدهی‌ها و مطالبات موضوع بند «پ» ماده ۱ قانون مذکور در کنار وزارت اقتصاد و امور دارایی
۲.	جزء ۱ بند «د» تبصره ۶	جزء ۱ بند «د» تبصره ۶	جزء ۱ بند «د» تبصره ۶	-	اصلاح جزء ۱ بند «پ» ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور ^{۱۱} از حیث تغییر نحوه تعیین مناطق غیر برخوردار
۳.	جزء ۳	جزء ۳	جزء ۳	قسمت	اصلاح نسبت مصرح در بند «الف» ماده

بند «د» تبصره ۶	بند «د» تبصره ۶	بند «د» تبصره ۶	پایانی بند «ح» تبصره ۶۱۲	۳۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده ^{۱۳} (به ترتیب ۹۰ و ۱۰ درصد) در شهرستان‌های تهران و اسلام‌شهر به نسبت هشتاد و هشت درصد (۸۸٪) در نقاط شهری و دوازده درصد (۱۲٪) در نقاط روستایی و عشایری
۴.	-	جزء ۱۱ بند «ق» تبصره ۶	جزء ۱ بند «ن» تبصره ۶۱۴	اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم (از قبیل ماده ۱۴۶ مکرر آن) ^{۱۵} و قانون امور گمرکی (از قبیل ماده ۱۱۹ آن) ^{۱۶} به دلیل جایگزین کردن نرخ صفر مالیاتی
۵.	-	جزء ۴ بند «ق» تبصره ۶	جزء ۴ بند «ن» تبصره ۶۱۷	اصلاح بند «ل» و تبصره ۱ ماده ۱۳۹ قانون مالیات‌های مستقیم ^{۱۸} به جهت لغو معافیت‌های مالیاتی همه مؤسسات آموزشی و کمک‌آموزشی، از جمله مؤسسات کنکور دانشگاه‌ها، اعم از کنکور سراسری و کنکورهای تحصیلات تکمیلی (کارشناسی‌ارشد و دکتری)، و انتشارات کمک‌آموزشی
۶.	ردیف ۴۴ جدول بودجه: در ذیل جدول شماره ۱	-	بند «ی» تبصره ۲۰	اصلاح ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده ^{۲۰} به جهت تکلیف دولت مبنی بر اختصاص بیست و هفت صدم درصد (۲۷٪) از کل نه درصد (۹٪) مالیات بر ارزش افزوده از طریق ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای مربوطه برای توسعه ورزش مدارس، ورزش همگانی،

ورزش روستایی و عشایری، ورزش بانوان، و زیرساخت‌های ورزش به‌ویژه در حوزه جانبازان و معلولان				۱۰ - عبارت زیر آورده شود	
اصلاح حکم مواد ۱۰ و ۳۵ قانون معادن با اصلاحات بعدی آن ^{۲۲} به جهت تغییر مسئول برگزاری مزایده در خصوص مصالح مازاد رودخانه‌ای از وزارت صنعت، معدن، و تجارت و سازمان‌های تابعه و وابسته به آن (از جمله سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن) به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان‌ها و سازمان آب و برق خوزستان و همچنین به جهت تغییر در نحوه استفاده از عواید حاصل از واگذاری	بند «ح» تبصره ۸ ^{۲۱}	جزء ۱ بند «ز» تبصره ۸	بند «و» تبصره ۸	بند «و» تبصره ۸	۷.
اصلاح ماده ۱۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری به جهت نقض مفاد آیین‌نامه اجرایی نحوه انتقال و مأموریت کارمندان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری به سایر دستگاه‌های اجرایی و مرخصی بدون حقوق شامل نحوه احتساب سوابق خدمت و نحوه پرداخت حقوق و مزایا	بند «ن» تبصره ۸	بند «ج» تبصره ۱۲	بند «ط» تبصره ۱۲	-	۸.

و ارتباط سازمانی و سایر موارد مربوط					
اصلاح ماده ۲۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت از جهت حذف معافیت از پرداخت اجاره خانه‌های سازمانی برای پرسنلی که به سبب شغل سازمانی در مناطق مرزی کشور- شامل پاسگاه‌های مرزی و ساحلی، پست‌های کنترل مرزهای زمینی و دریایی، مرزبانان و جانشین آن‌ها، حوزه‌های مرزی و ساحلی، مترجمان و مدیران حوزه‌ها و مناطق مرزی و پرسنلی که در جزایر خدمت می‌کنند.	بند «ح» تبصره ۱۰	بند «و» تبصره ۱۰	بند «ب» تبصره ۱۱	بند «ج» تبصره ۱۱	۹.
و نیز اصلاح ماده ۱۱۰ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه از جهت مورد حکم قرار گرفتن نیروهای مسلح به جای دولت					
اصلاح ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی از جهت تغییر سازکار اعلام تخلفات رانندگی (از اختطاریه کتبی به پیامک)	بند «ط» تبصره ۱۰	بند «ح» تبصره ۱۰	بند «ه» تبصره ۱۱	بند «ط» تبصره ۱۱	۱۰.
جزء ۱ بند «ز» تبصره ۱۵ قانون بودجه ۱۴۰۲ در خصوص الگوی مصرف برق و گاز، به جهت اصلاح سازکار تعیین الگوی مصرف ماهیانه حامل‌های انرژی در بخش‌های مختلف، اصلاح مواد ۱۰ و	بند «ز» تبصره ۱۵	بند «الف» تبصره ۱۵	بند «الف» تبصره ۱۵	بند «الف» تبصره ۱۵	۱۱.

<p>۱۸ (تبصره) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی با اصلاحات بعدی آن است. همچنین جزء ۱ بند «ز» تبصره ۱۵ قانون بودجه ۱۴۰۲ در خصوص الگوی مصرف بهینه برق به جهت اصلاح سازکار تعیین الگوی مصرف ماهیانه حامل‌های انرژی در بخش‌های مختلف، اصلاح ماده ۶ قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق است.</p> <p>جزء ۲ بند «ز» تبصره ۱۵ قانون بودجه ۱۴۰۲ در خصوص هوشمندسازی مصرف و نصب شمارشگرهای هوشمند برق، اصلاح ماده ۱۸ قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق و اصلاح ماده ۴۷ قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی است.</p>	<p>جزء ۱ بند «د» تبصره ۱۵ بند «م» تبصره ۱</p>	<p>بند «د» تبصره ۱۵ تبصره ۱</p>	<p>بند «د» تبصره ۱۵ تبصره ۱</p>	
<p>اصلاح ماده ۴ قانون بیمه همگانی خدمات درمانی کشور به جهت تحدید تحت پوشش قرار دادن تمام گروه‌ها و افراد جامعه که متقاضی بیمه خدمات درمانی به افراد فاقد بیمه پایه از سه دهک پایین درآمدی</p>	<p>بند «ک» تبصره ۱۷</p>	<p>جزء ۷ بند «د» تبصره ۱۴ تبصره ۱۷</p>	<p>بند «الف» تبصره ۱۷</p>	<p>۱۲.</p>
<p>اصلاح مواد ۱۱ و ۳۹ و ۴۱ قانون محاسبات عمومی کشور از حیث توسعه اشخاص مشمول حکم</p>	<p>بند «ح» تبصره ۱۹</p>	<p>بند «و» تبصره ۱۹</p>	<p>جزء ۲ بند «ز» تبصره ۱۹ تبصره ۷</p>	<p>۱۳.</p>
<p>اصلاح ماده ۳۲ قانون الحاق برخی مواد</p>	<p>بند «ب»</p>	<p>بند</p>	<p>بند «ب»</p>	<p>۱۴.</p>

<p>به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) از حیث موقوف الاجرا شدن اختیار سازمان انرژی اتمی ایران و شرکت‌های تابع و دستگاه‌های وابسته در خصوص استخدام و نیروی انسانی اصلاح ماده ۱، بند «الف» ماده ۲۵، بند ۱ ماده ۵۳، و بند «الف» ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور از حیث لغو پذیرش اداره امور دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری، اداره امور بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان هواپیمایی و شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران (مادر تخصصی) و شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی^(ره) و همچنین سازمان‌های مناطق آزاد بر اساس قوانین و آیین‌نامه‌های خاص اصلاح تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری از جهت لغو جواز دستگاه‌های اجرایی جهت به‌کارگیری افراد به صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال اصلاح بند «ب» ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه از جهت لغو جواز به‌کارگیری افراد در قالب قرارداد کار</p>	<p>تبصره ۲۰</p>	<p>«ب» تبصره ۲۰</p>	<p>«ب» تبصره ۲۰</p>	<p>تبصره ۲۱</p>	
--	-----------------	-----------------------------	-----------------------------	---------------------	--

<p>معین (مشخص) یا ساعتی برای اجرای وظایف پست‌های سازمانی، فقط در سقف مقرر در قانون مدیریت خدمات کشوری</p> <p>اصلاح ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری و تبصره ۵ آن از جهت موقوف الاجرا شدن شمول کارمندان سیاسی و کارمندان شاغل در پست‌های سیاسی وزارت امور خارجه بر مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه، مصوب ۱۳۵۲</p> <p>اصلاح ماده ۱۰ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت از جهت موقوف الاجرا شدن تبعیت نظام‌های اداری و استخدامی و پرداخت حقوق و مزایای آن دسته از کارکنان شرکت‌های تابعه وزارت نفت که در واحدهای عملیاتی و تخصصی شاغل می‌باشند از آیین‌نامه خاص</p> <p>اصلاح ماده ۱۰ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری از جهت توقف اداره دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی برابر ضوابط و آیین‌نامه‌های خاص مالی معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی</p>					
---	--	--	--	--	--

<p>اصلاح ماده ۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور از جهت مستثنا شدن نهادهای مندرج در این ماده از قانون مدیریت خدمات کشوری و اداره بر اساس قانون تأسیس و اساسنامه خود</p> <p>اصلاح بند «الف» ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور از جهت لغو وظایف شورای پول و اعتبار مبنی بر رسیدگی و تصویب سازمان و بودجه و مقررات استخدامی و آیین‌نامه‌های داخلی بانک مرکزی</p> <p>اصلاح بند «ث» ماده ۸ اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری از جهت توقف حکم ماده فوق مبنی بر اختیار اتخاذ تصمیم در مورد آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی، و سایر آیین‌نامه‌های مورد نیاز صندوق</p> <p>اصلاح مصوبات جلسات ۸۱۷ مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۰۷، ۷۵۱ مورخ ۱۳۹۳/۰۶/۱۱، ۷۰۰ مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۱۷ و ۶۸۷ مورخ ۱۳۹۰/۰۲/۰۶ شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص مقررات استخدامی سازمان سنجش آموزش کشور، ستاد مرکزی وزارت بهداشت،</p>					
--	--	--	--	--	--

درمان، و آموزش پزشکی، سازمان غذا و دارو، سازمان انتقال خون ایران، بنیاد ملی نخبگان، دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی اصلاح ماده ۸ اساسنامه مرکز ملی فضای مجازی مصوب ۱۳۹۱/۰۴/۳۱ شورای عالی فضای مجازی					
---	--	--	--	--	--

۲. تنقیح پیشینی به مثابه راهکار و ضرورت انجام دادن آن در بودجه ۱-۲. مفهوم و آثار تنقیح پیشینی

در خصوص قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تنقیح قوانین آثار متعددی منتشر شده است. هلن زانتاکی، در کتاب *قانون‌نویسی: هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری*، به جای تجویز قواعد قانون‌گذاری، کارایی را هدف اصلی فرایندهای سیاستی و تقنینی و قانون‌نویسی معرفی می‌کند. این اثر، به جای اینکه آموزش دهد کدام قواعد قانون‌نویسی بر نگارش قانون حاکم است، چرایی ایجاد این قواعد را بررسی می‌کند. اثر دیگری که در زمینه قانون‌نویسی به نگارش درآمده است *قانون‌نویسی: گام به گام*، اثر رینسون، است که صورت قانونی دادن به عبارات، شکل‌دهی، ادغام، سامان‌دهی، و وضوح بخشیدن به متن را به عنوان پنج گام اساسی در قانون‌نویسی پیش روی نویسندگان پیش‌نویس قانون قرار می‌دهد. نجفی‌خواه، در کتاب *نظام حقوقی مناسب برای رشد اقتصادی*، چالش‌های نظام قانون‌گذاری در ایران را برمی‌شمارد و راهکارهایی را جهت اصلاح نظام قانون‌گذاری با هدف افزایش کارایی احصا می‌کند. وکیلان، در کتاب *گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری*، با به چالش کشاندن طیف گسترده‌ای از مفاهیم ناظر بر قانون و قانون‌گذاری، به صورت موردی و محدود، به بحث تنقیح قوانین نیز پرداخته است. کتاب *کارکردهای تنقیح قوانین و مقررات و نقش آن در تضمین اصل امنیت حقوقی*، اثر پروین و فرامرزی (۱۴۰۰)، و مقاله «تنقیح قوانین و مقررات، گامی در تضمین اصل امنیت حقوقی»، نوشته پروین و فرامرزی (۱۳۹۹)، به چستی و چگونگی تنقیح قوانین در نظام قانون‌گذاری شایسته می‌پردازند و بر این نکته صحنه می‌گذارند که تسهیل آگاهی مردم در

زمینه قواعد و موازین قانونی و تشخیص حقوق و تکالیف فردی و اجتماعی موجب امنیت حقوقی است. یکی دیگر از مقالاتی که به بررسی مفهوم تنقیح می‌پردازد «تنقیح قوانین؛ بازشناسی مفهوم، پیشینه، و مبانی»، اثر فراهانی و بهادری جهرمی (۱۳۹۷)، است که رویکردهای سه‌گانه‌ای را در تلقی مفهوم تنقیح در میان حقوقدانان شناسایی می‌کند و به این نتیجه می‌رسد که ریشه‌های اصلی عدم ارائه برداشتی واحد از مفهوم تنقیح را باید ترجمه اصطلاح *codification* بدون دقت نظر نسبت به تحولات گوناگون این مفهوم در گذر زمان، دانست. اقبالی و مقدمی در «آسیب‌شناسی تدوین و تنقیح قوانین و مقررات در نظام حقوقی ایران»، ضمن گذار بر مفهوم‌شناسی تدوین و تنقیح قوانین و مقررات و ریشه‌یابی آن با رویکرد مطالعه تطبیقی و ارتباط آن با امنیت حقوقی شهروندان، علل نافرجام نظام بایسته تنقیح قوانین و مقررات در کشور را در ریشه‌های تاریخی و مفهوم‌شناسی آن می‌دانند. مقاله «امکان‌سنجی حقوقی جمع‌سپاری تنقیح قوانین و مقررات»، نوشته بهادری جهرمی و علی‌پور، به این پرسش پاسخ می‌دهد که بهره‌گیری از فناوری‌های ارتباطی و اطلاعاتی و امکان استفاده از خرد جمعی و تجربیات موفق جهانی در این زمینه، جهت تنقیح قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، امکان‌پذیر است یا خیر. آقای طوق (۱۳۹۸) در مقاله «تدوین شکلی؛ حلقه مفقوده نظام تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» تدوین را فراتر از تنقیح می‌داند و پیشنهاد می‌دهد «با اصلاح قانون مصوب سال ۱۳۸۹ و تغییر در رویکرد آن و تقویت جنبه تدوینی آن، تلاش‌ها، بودجه‌ها، و برنامه‌های تدوین و تنقیح در کشور را به سمت تدوین و تصویب کدها و مجموعه‌های موضوعی پیش ببریم». وی (۱۳۹۶) در مقاله‌ای دیگر با عنوان «نگاهی مفهوم‌شناختی به تدوین قوانین و تمییز آن از تنقیح» بهترین ترجمه برای لفظ کدیفیکاسیون را تدوین می‌داند و تنقیح را صرفاً بخشی از برنامه کلی تدوین معرفی می‌کند. دیگر مقاله‌ای که در این خصوص می‌توان بدان اشاره کرد «تدوین و تنقیح: فواید و دشواری‌ها»، نوشته گی بران (ترجمه گرجی از ندریانی (۱۳۸۷)) است. در این مقاله، نویسنده تلاش دارد موضوع تدوین و تنقیح قوانین را از ابعاد مختلف بازشناسی کند و به بررسی آن بپردازد. در این زمینه، نویسنده با اشاره به انواع مختلف تدوین و تنقیح قوانین و تحلیل آن‌ها به ارائه طبقه‌بندی خود از تدوین و تنقیح قوانین مبادرت می‌کند.

علاوه بر این موارد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارش‌های خود از قبیل: ۱. آیا می‌توان تدوین و تنقیح قوانین را تعریف کرد؟ (۱۳۸۷)؛ ۲. روش‌ها و ویژگی‌های اصلی تدوین و تنقیح قوانین (۱۳۸۸)؛ ۳. فرایند تدوین و تنقیح قوانین در ایران (۱۳۸۲)؛ ۴. ملاحظاتی در تدوین و تنقیح قوانین کسب‌وکار (۱۳۹۸) به برخی ابعاد تنقیح قوانین پرداخته است.

با وجود این، در تبیین مفهوم «تنقیح پیشینی» در میان منابع فارسی مطالعات چندانی یافت نشد. بنابراین نگارندگان با بررسی منابع لاتین سعی در ارائه چارچوبی مفهومی از آن دارند. نکته نخست آنکه در مورد دو مفهوم «تنقیح» و «تدوین» میان صاحب‌نظران اتفاق نظر وجود ندارد؛ جز اتفاق نظر در پذیرش تکرر و تشنت معنایی این دو عبارت (بریان، ۱۳۸۷: ۲۰۲؛ آقایی‌طوق، ۱۳۹۶: ۱۰۰؛ فراهانی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۷: ۷۷؛ پروین و فرامرزی، ۱۳۹۹: ۹۷). دلیل مواجهه با انواع اصطلاحات و تعاریف در این حوزه تغییرات و تحولات مفهومی و مصداقی این دو عبارت در طول زمان است (اقبالی و مقدمی‌خامی، ۱۳۹۸: ۱۳۴). این پژوهش، بدون آنکه وارد مباحث مربوط به مفهوم‌شناسی و رابطه میان تنقیح و تدوین شود، تلاش دارد ضمن توضیح و تشریح «تنقیح پیشینی» و ضرورت اهتمام شایسته به آن به ارزیابی قوانین بودجه سال‌های اخیر از این منظر بپردازد.

دومین نکته در تبیین دقیق «تنقیح پیشینی» این است که تهیه پیش‌نویسی از متن تنقیحی قانون که حاوی حذف همه مواد منقضی‌شده، هماهنگ‌سازی میان عبارت‌پردازی‌های به‌کاررفته در قانون جدید و قوانین موجود، و از همه مهم‌تر تعیین نظم و ترتیب آن‌ها همراه ارتباط آن احکام با قوانین و مقررات موجود به لحاظ اصلاح یا نسخ هر یک است تنقیح پیشینی نامیده می‌شود. مختصر آنکه تنقیح پیشینی به معنای تعیین تکلیف در خصوص ارتباط میان قوانین موجود با پیش‌نویس (طرح یا لایحه) قانونی است که در دست تصویب است. تنقیح پیشینی از طریق پر کردن هر گونه خلأ در متن پیش‌نویس و رفع تعارض در درون متن یا میان متون قانونی و رفع ابهامات در متن پیش‌نویس در نسبت با قوانین موجود مبادرت به کاهش ابهامات در احکام قانونی می‌کند.

توضیح آنکه چنانچه بپذیریم هر لایحه یا طرح قانونی که در مجلس اعلام وصول می‌شود بستری برای پیچیده‌تر شدن کلاف سردرگم قانون‌گذاری در ایران است باید به دنبال ارائه

راهکاری بود که در وهله اول از شدت یابی این تشتت و پیچیدگی بکاهد؛ به نحوی که متون قانونی که به جرگه قوانین افزوده می‌شود به شکل عقلانی و قابل دسترس در اختیار مخاطب قانون قرار گیرد. پیشنهاد راهبردی این پژوهش تنقیحی است که مرجع تهیه و تدوین متن تقنینی ملزم به ارسال آن به عنوان ضمیمه به مجلس یا پارلمان است. جلوگیری از تشتت و پیچیدگی بدون شک مستلزم تهیه پیش‌نویس دقیق متن تنقیحی لایحه یا طرح قانونی به قصد در دسترس مخاطبان قرار دادن آن است؛ مخاطبانی که مهارت‌های حقوقی ایشان به آن‌ها اجازه نمی‌دهد اصلاحات و نسخیات را در بافتار متن قانونی فهم کنند. دستیابی به چنین سازکاری هماهنگی قانون در دست تصویب با نظام حقوقی موجود را تسهیل می‌کند.

سومین نکته به درج نکاتی مختصر اما مفید در خصوص تنقیح پیشینی اختصاص داده می‌شود. الف) تنقیح پیشینی ضمیمه کردن یک متن منقح از لایحه یا طرح قانونی است که قرار است در مجلس بررسی شود.

ب) مجلس مکلف است ضمن بررسی و تصویب متن لایحه یا طرح قانونی در خصوص متن منقح‌شده‌ای که ضمیمه لایحه شده است نیز تصمیم مقتضی بگیرد. به عبارت دیگر، در تنقیح پیشینی، علاوه بر متن لایحه یا طرح، متن تنقیحی نیز به تصویب مجلس می‌رسد.

پ) مرجع تهیه و تدوین لایحه یا طرح قانونی مکلف است ضمن ارائه پیشنهاد تقنینی خود به مجلس متن تنقیحی را نیز تهیه و جهت قابلیت اعلام وصول داشتن متن به مجلس شورای اسلامی ارسال کند.

۲-۲. ضرورت تنقیح پیشینی در لوایح بودجه

در مباحث قانون‌نویسی، در پاسخ به این سؤال که «چگونه به آثار حقوقی مطلوب دست یابیم؟» گام‌هایی پیش روی نویسندگان پیش‌نویس قانون قرار می‌گیرد. در همین زمینه، صورت قانونی دادن به عبارات، شکل‌دهی، ادغام، سامان‌دهی، و وضوح بخشیدن به متن پنج گام اساسی در قانون‌نویسی محسوب می‌شود. ادغام به عنوان گام سوم به چارچوب‌بندی در مورد نحوه پیوند میان قانون جدید با قانون موجود می‌پردازد. در خصوص پیوند قانون جدید با قانون موجود سه روش استنباط قانون، لغو یا نسخ قانون، و اصلاح قانون قابل فرض کردن است. اثربخشی نخستین روش، که به عنوان ساده‌ترین رویکرد شناخته می‌شود، متکی به تفسیر قاضی است. لغو یا نسخ قانون به معنای تضمین جایگزینی قانون معارض به صورت کلی و

بدون اصلاح (در قالب تنقیح صریح) است. اصلاح قانون موجود، که با برداشتن یا وارد کردن یک واژه یا عبارت در قانون مصوب مؤخر انجام می‌شود، به عنوان یک رویکرد ترجیحی و شفاف جهت پیوند قانون قدیم و جدید شناخته می‌شود. در نتیجه، نویسندگان قانون همیشه باید به دنبال روش اصلاح قانون باشند؛ مگر در شرایطی خاص و جایی که منافع استنباط یا لغو قانون غلبه داشته باشد (رینرسون، ۱۳۹۹: ۹۹ - ۱۰۴).

از آنجا که شیوه نگارش قانون بازتاب نقشی است که در جامعه برای قانون پیش‌بینی شده است، تنقیح پیشینی ضرورت دارد و نباید برداشت از قانون را به فهم قضات و قصدگرایی گره زد. زیرا اگر می‌خواهیم جامعه‌ای داشته باشیم که به اصل حاکمیت قانون احترام بگذارد، قوانین باید دارای پنج ارزش باشد: ۱. شفافیت؛ ۲. پاسخگویی و مسئولیت؛ ۳. قابل پیش‌بینی بودن نتایج؛ ۴. قابلیت اجرا؛ و ۵. عدم مغایرت با قانون اساسی (رینرسون، ۱۳۹۹: ۲۲۲ - ۲۲۴). تنقیح پیشینی واجد مزایای نام‌برده است و تحقق موارد بیان‌شده را تضمین می‌کند. به همین جهت است که فرافکس استان اذعان می‌دارد: «تنقیح قانون ظهور و بروز اصول و ارزش‌های حقوق را تسهیل می‌کند».

از وظایفی که نویسنده پیش‌نویس قانون دارد تشخیص پیوند یا فقدان پیوند میان قانون جدید با قوانین موجود است. به عبارت دیگر، در فرایند قانون‌نویسی پاسخ به این سؤال که کدام‌یک از قوانین جاری به صورت کلی یا جزئی از قانون جدید تأثیر می‌پذیرند حائز اهمیت است. عدم اهتمام به این موارد منجر به این می‌شود که نویسنده پیش‌نویس مرتکب «نسخ ضمنی ناخواسته»، «هم‌پوشانی‌ها»، و «استفاده از عبارات ناهماهنگ» شود (Izikira, 2012: 19-14; Dickerson, 1955-1956: 225-231). گفتنی است نویسنده پیش‌نویس برای ایجاد شفافیت باید مواد قانونی تحت تأثیر را در یک بخش واحد، در قسمت مواد پایانی قانون و با ارائه یک فهرست اختصاصی، جمع‌آوری و نسخ و اصلاح کند و این رویه که مواد آخر قوانین مقرر می‌دارند که هر حکم مغایر با قانون جدید نسخ شده است واضح نیست و منجر به توسعه و رواج تفسیر مقامات اجرایی و قضایی از چنین موادی می‌شود. ارائه یک فهرست اختصاصی از اصلاحات تبعی ناشی از قانون جدید، در مواردی که کاملاً ضرورت دارد، مانع از نسخ یا اصلاح ضمنی توسط قاضی نمی‌شود؛ بلکه حداقل این امر این نوع از قانون‌گذاری توسط مقامات قضایی را به موارد کاملاً ضروری محدود می‌کند (زانتاکی، ۱۴۰۱: ۲۲۹ و ۲۳۰).

این ادعا در خصوص نظام حقوقی کامن‌لا، که این اثر برای آن نظام حقوقی نگارش یافته است، کاملاً با واقعیت تطابق دارد. در عین حال برای کشورهایی با نظام حقوقی نوشته، نظیر ایران، شدت این امر کمتر است. زیرا آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور و هیئت‌های عمومی و اختصاصی دیوان عدالت اداری برای محاکم و مراجع اداری الزام‌آور است.

شناسایی و حذف مفاد منسوخ و هر نوع تعارض در قانون، شناسایی و رفع خلأهای موجود در قانون، و اعمال هر نوع اصلاحات تنقیحی از وظایف نویسندگان پیش‌نویس قانون است (Ferguson, 2009: 12). بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ مقام معظم رهبری به «رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی» حکم کرده است. این تکلیف متوجه همه دست‌اندرکاران تهیه و تصویب قانون است. مثلاً، شورای نگهبان در نظرهای اخیر خود عدم تعیین رابطه میان مصوبات مجلس با قوانین جاری کشور را واجد ابهام اعلام می‌کند. در این زمینه می‌توان به جزء ۲ بند ۲۹ نظر شورای نگهبان در خصوص طرح بانک مرکزی، مصوب ۱۴۰۱/۰۸/۱۵ مجلس، اشاره کرد که این‌چنین آمده است: «نسبت میان حکم مذکور در بند الف با ماده ۳۶؛ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۰۱، واجد ابهام است. پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد».

از تهیه و تصویب قوانین منطبق با اصول قانون‌نویسی در بند ۱ ماده ۱ تفاهم‌نامه ملی تنقیح قوانین و مقررات کشور تعبیر به «تنقیح پیشینی» شده است. متخصصان قانون‌گذاری از قوانینی که این اصول در آن‌ها رعایت می‌شود تعبیر به «قانون خوب» کرده‌اند و یکی از راه‌های حل مشکل «مقررات دست‌وپاگیر» را تنقیح قوانین و مقررات دانسته‌اند (مرکز‌المیری، ۱۳۹۵: ۱۸۰ - ۱۸۵؛ امام‌وردی، ۱۳۹۵: ۲۰۹ - ۲۳۱). باید ورودی قوانین از حیث رعایت قواعد شکلی و ماهوی قانون‌نویسی صحیح (موضوع بند ۹ سیاست کلی مورد اشاره) کنترل شود. حال آنکه در خصوص قوانین، بر اساس ماده ۴ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، مصوب ۱۳۸۹،^{۳۳} باید قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس در این خصوص از معاونت قوانین مجلس استعلام شود و این استعلام مانع طی مراحل تصویب طرح‌ها و لوایح نیست. امروزه، بودجه صرفاً یک سند مالی نیست که دخل و خرج دولت را نشان دهد؛ بلکه برنامه مالی دولت (حکومت) جهت نیل به سیاست‌های قانونی است که در آن دولت با اعمال سیاست‌های مالی

قصد دارد نوسانات اقتصادی را کنترل کند و اقتصاد عمومی را در بازارهای پول و کالا و سرمایه به تعادل برساند (عباسی، ۱۳۹۹: ۶). مالیه عمومی و نظام‌های بودجه‌ریزی بازتابی از روابط میان عوامل تصمیم‌گیری و اجرایی، به عنوان چرخه حقوقی مدیریت بخش عمومی، است. این روابط از یک سو حدود وظایف و اختیارات قوای قانون‌گذاری و اجرایی و از سوی دیگر ساختار مسئولیت در درون مدیریت دولت را نشان می‌دهد (شبیری‌نژاد، ۱۳۷۵: ۴۳). از آنجا که کارکرد تقنینی بودجه، به عنوان چهره مدیریت عمومی، واجد اهمیت است، موضوع چگونگی ارتقای کیفیت آن اهمیت دوچندان دارد. ابزارهای مختلفی برای ارتقای کیفیت قانون به وجود آمده است. یکی از آن‌ها سرمایه‌گذاری در زمینه افزایش کیفیت قانون در مرحله پیش‌نویس است که بر عهده طراحان آن است (وکیلان، ۱۳۹۰: ۲۸۰ - ۲۸۱). نظام بودجه‌ریزی به دلیل درهم‌تنیدگی با مقتضیات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، و حقوقی کشور نیازمند کوشش‌های اعتدال‌بخش معطوف به ارتقای کیفیت قانون‌گذاری در این عرصه است. تجربه قانون‌نویسی در عرصه مالیه عمومی، به‌ویژه بودجه، دلالت بر این دارد که یکی از طرق ارتقای کیفیت نظام بودجه‌ای در ایران اهتمام به رعایت اصول قانون‌نویسی (از جمله تهیه پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح قانونی به صورت تنقیحی) است.

میان اندیشمندان عرصه قانون‌نویسی توافقی وجود دارد مبنی بر اینکه قانون باید شکلی کاملاً ساختاریافته و روشن و قابل فهم داشته باشد (Musa, 2021: 183-184). بعضی از قوانین موضوعه، به‌ویژه قوانین مالی و محاسباتی، مرتب بر اثر احکام سالیانه قوانین بودجه به صورت ضمنی اصلاح می‌شوند و در نتیجه شفافیت و ساختاریافته بودن نظام قانونی کشور مختل می‌شود. لازمه جلوگیری از این رویه ناصواب، استفاده از رویکرد تنقیح پیشینی در خصوص احکام و تبصره‌های بودجه است.

۲-۳. نقش شورای نگهبان در تنقیح قوانین

اعمال اصل ۹۴ قانون اساسی توسط شورای نگهبان در خصوص انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی به نوعی تنقیح پیش از تصویب قانون به شمار می‌رود که به منظور رعایت سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و ابتدای مصوبات مجلس با نظم اساسی موجود صورت می‌پذیرد. به عبارت دیگر انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی توسط شورای نگهبان از

جهاتی منجر به تنقیح پیشینی مصوبات مجلس قبل از لازم الاجرا شدن می‌شود که در ادامه موارد آن را در لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ بررسی می‌کنیم.

شورای نگهبان، هم‌سو با اجرای اصل ۹۴، برخی از مصوبات مجلس را به دلیل مغایرت با هنجارهای ناشی از اعمال وظایف و اختیارات ولی فقیه، مصرح در اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی، مغایر قانون اساسی دانسته است. از نگاه شورای نگهبان، مصوبات مجلس نمی‌تواند مغایر احکام و قواعد مورد تأیید ولی فقیه یا مصوبات نهادهای ایجادشده توسط ایشان باشد. از این رو شورای نگهبان در بررسی لوایح بودجه مصوبات مجلس را به دلیل مغایرت با اساسنامه صندوق توسعه ملی، سیاست‌های کلی نظام، اساسنامه کمیته امداد امام خمینی^(ره)، مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، و مصوبات شورای عالی فضای مجازی مغایر قانون اساسی اعلام کرده است. در موارد یادشده، ایراد مغایرت با سیاست‌های کلی نظام صرفاً در بررسی بودجه سال ۱۴۰۲ مطرح نشده است که به نظر می‌رسد ناشی از تغییر رویه شورای نگهبان در عدم بررسی موارد مربوط به سیاست‌های کلی نظام به جهت واگذاری آن امر به هیئت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام توسط مقام معظم رهبری است. علاوه بر این، ایراد مغایرت با مصوبات نهادهای یادشده تنها در بررسی بودجه سال ۱۴۰۲ مطرح شده است.

برخی دیگر از نظرات شورای نگهبان که در تنقیح پیشینی نقش مستقیم دارد ابهام در خصوص رابطه مصوبات مجلس با نظام حقوقی موجود است. با بررسی لوایح بودجه، برخی نظرات شورا ناظر به ابهام در تعریف قانونی، ضوابط و سازکارهای حاکم، وضعیت اساسنامه، و رعایت قوانین جاری مطرح شده است. اگرچه اساس ابهام اشاره شده شائبه مغایرت با اصل ۸۵ قانون اساسی از حیث عدم جواز تفویض صلاحیت قانون‌گذاری به غیر مجلس است، در واقع، از اخلال مصوبات در نظام حقوقی جلوگیری می‌کند. مثلاً در نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۶۴۴۴ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۵ شورای نگهبان، در خصوص بودجه سال ۱۳۹۹ شورای نگهبان، عبارت‌های «اوراق اسلامی» و «اوراق بهادار بیمه‌ای» به دلیل فقدان تعریف قانونی با ابهام شورای نگهبان مواجه شده است.

نوعی دیگر از ابهام در خصوص رابطه مصوبات مجلس با نظام حقوقی موجود به عدم تبیین قانون‌گذاری جدید با نظام قانونی موجود برمی‌گردد. در این مورد شورای نگهبان، به دلیل عدم تعیین رابطه مصوبه جدید با مصوبات قبلی، قانون‌گذاری را واجد ابهام و غیر قابل

اظهار نظر می‌داند. این ابهام از بودجه سال ۱۴۰۰ مطرح و به تدریج تقویت شده است. مثلاً در نظر شماره ۱۰۲/۳۰۲۴۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۴ شورای نگهبان در خصوص بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت میان احکام مندرج در مصوبه مجلس با ماده ۱۱ قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت مورد ابهام شورای نگهبان قرار گرفته است.

ایراد ماهیت غیر بودجه‌ای برخی از مصوبات مجلس در لوایح بودجه نوع دیگری از نقش شورای نگهبان در تنقیح پیشینی بودجه و جلوگیری از اخلال در نظام قانونی کشور است. احکام دارای ماهیت غیر بودجه‌ای به طور غیر مستقیم دارای آثار درآمدی و هزینه‌ای است و آثار مالی مؤخر بر فلسفه وجودی آن‌هاست. از این رو، این احکام باید در قوانین مربوط به خود تغییر کنند (برزرگ‌خسروی و همکاران، ۱۳۹۷: ۲). در رویه شورای نگهبان اصلاح قوانین دائمی، وضع ساختارهای حقوقی، و لغو قوانین دائمی از مصادیق احکام دارای ماهیت غیر بودجه‌ای بیان شده‌اند که نقش اساسی در تنقیح قوانین ایفا می‌کند. ایراد ماهیت غیر بودجه‌ای از سال ۱۴۰۰ به تدریج کاهش یافت؛ طوری که در بودجه سال ۱۴۰۲ هیچ‌گونه ایرادی به دلیل ماهیت غیر بودجه‌ای مطرح نشده است.

نقش دیگر شورای نگهبان در تنقیح پیشینی و جلوگیری از اخلال در نظام قانونی تنقیح احکام خود مصوبه از حیث ارتباط با یکدیگر است. در برخی موارد، در یک مصوبه نسبت احکام با یکدیگر ابهام دارد. مثلاً در نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۴۴۷۴ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۳ بودجه سال ۱۴۰۰ شورای نگهبان، به علت عدم هماهنگی صدر و ذیل بند، مصوبه مجلس را دارای ابهام دانست.

به طور کلی تنقیح پیش از لازم الاجرا شدن قانون هم‌سو با اجرای بهتر قانون اساسی قلمداد می‌شود و عدم تنقیح مصوبات مجلس در بودجه‌های سالیانه به نقض قانون اساسی، از جمله بروز زمینه فساد (موضوع بند ۱ اصل ۳)، می‌انجامد. افزایش اختلافات و دعاوی میان اشخاص و بروز ابهام در اجرای قوانین نزد مقامات دولتی از مصادیق نظام اداری ناصحیح است که مغایر با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی به نظر می‌رسد. از این رو تنقیح پیشینی هم‌سو با اهداف و مأموریت تشکیل شورای نگهبان، که همان صیانت از قانون اساسی و شرع است، به شمار می‌رود. بنابراین ضرورت دارد همه قوانین متأثر از بودجه به طور صریح و جامع در متن

مصوبه بیان شوند تا شورای نگهبان، به صورت صحیح، مراد و منظور قانون‌گذار را با قانون اساسی تطبیق دهد و زمینه نظارت بر مصوبات بیشتر فراهم شود.

نتیجه‌گیری

نگارندگان پیش‌نویس قوانین، از جمله قوانین بودجه، باید از عدم مغایرت لوایح و طرح‌ها با قانون اساسی، نظرات تفسیری شورای نگهبان، و اسناد بالادستی اطمینان حاصل کنند. بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ابلاغی ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ مقام معظم رهبری، حکم به رعایت اصول قانون‌نویسی در تدوین لوایح از جمله بودجه داده است. یکی از اصول قانون‌نویسی رعایت قواعد تنقیح پیشینی است. مراد از تنقیح پیشینی تعیین تکلیف در خصوص ارتباط میان قوانین موجود با طرح یا لایحه قانونی است که در دست رسیدگی و تصویب قرار دارد. از این رو، مرجع تهیه طرح یا لایحه قانونی، علاوه بر ارائه پیشنهاد تقنینی خود، مکلف است متن تنقیحی را نیز تهیه و به مجلس شورای اسلامی ارسال کند. مجلس نیز مکلف است، ضمن بررسی و تصویب متن لایحه یا طرح قانونی، در خصوص متن منقح‌شده‌ای که ضمیمه لایحه شده است تصمیم مقتضی بگیرد.

در دنیای امروز بودجه مهم‌ترین ابزار سیاست‌گذاری دولت است. یکی از دالان‌های ایجاد سریع و کم‌هزینهٔ هنجارهای حقوقی تقنین در ضمن بودجه است. هنگام قانون‌گذاری در ضمن قوانین بودجه (در قالب احکام و تبصره‌های بودجه) باید اصلاحاتی را که در اثر وضع قانون جدید در قوانین جاری کشور رخ خواهد داد در نظر گرفت. زیرا قانون در خلأ شکل نمی‌گیرد. آگاهانه یا ناآگاهانه، صریح یا ضمنی، هر پیشنهادی برای تصویب یک قانون جدید می‌تواند منجر به اصلاح قوانین موجود شود. در پژوهش پیش رو، احکام (تبصره‌های) قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲ مورد واکاوی قرار گرفت. نتیجه آنکه نادیده گرفتن آثار تنقیحی قوانین بودجه بر سایر قوانین جاری کشور به یک رویهٔ ناصواب تبدیل شده است. عدم رعایت اصول تنقیحی و قواعد قانون‌نویسی در قوانین بودجه مانعی جدی بر سر راه تحقق نظام حقوقی مطلوب و تأمین امنیت قضایی و احیای حقوق عامه شناخته شد.

در پایان و با عنایت بر مراتب بیان‌شده، پیشنهادهایی تقدیم می‌شود:

۱. احصای ابتکاراتی جهت حصول اطمینان از اینکه پیش‌نویس قوانین (چه در قالب لایحه چه در قالب طرح) ضمن رعایت اصول و قواعد قانون‌نویسی، در نهایت، منجر به عرضهٔ یک

قانون خوب خواهد شد راهگشا است. تنقیح پیشینی یکی از اصول و قواعد قانون‌نویسی است. بنابراین، یکی از ابتکاراتی که می‌توان برای تحقق این اصل به کار برد تکلیف مرجع تهیه پیش‌نویس قوانین به ارائه اسناد پشتیبان با محوریت ارزیابی پیش‌نویس قانون از منظر تأثیرات آن بر قوانین و مقررات موجود است. در این زمینه، چنانچه وضع قانون جدید منجر به اصلاح یا نسخ قوانین جاری کشور شود، به طور منجز و مشخص باید در سند پشتیبان درج شود. نمایندگان مجلس نیز با اشراف بر این مسئله که وضع قانون جدید نسخ یا اصلاح سایر قوانین را به همراه دارد مبادرت به اخذ تصمیم می‌کنند.

بدین جهت است که در این پژوهش تلاش شده است بر لزوم تهیه پیش‌نویس تنقیحی در کنار پیش‌نویس تقنینی توسط مرجع تهیه و تدوین لایحه یا طرح قانونی تأکید شود. چنین رویکردی واجد مزایایی قابل توجه است. مثلاً اینکه مجلس شورای اسلامی ملزم به تصویب متن منقح‌شده در کنار متن تقنینی است زمینه را برای جلوگیری از انحراف نظام اجرایی و قضایی از مراد مقنن فراهم می‌کند. علاوه بر این، مخاطبان قانون به راحتی به حقوق و تکالیف خود واقف خواهند شد.

۲. شورای نگهبان به عنوان مرجع صیانت از قانون اساسی می‌تواند آن دسته از احکامی را که به لحاظ محتوایی با قوانین جاری کشور مغایرت دارند، از این جهت که نسبت میان حکم مندرج در مصوبه مجلس با قوانین جاری کشور به چه نحو است، واجد ابهام در نظر بگیرد. چنین رویکردی با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی، یعنی ایجاد نظام اداری صحیح، مطابقت دارد.

یادداشت‌ها

۱. هرچند در خصوص ماهیت بودجه از حیث اینکه قانون است یا سند یا چیزی بین این دو اختلاف نظر وجود دارد (رستمی و برزگرخسروی، ۱۳۹۳: ۷۹ - ۱۰۰)، بودجه به دلیل اینکه به تصویب مجلس می‌رسد و تشریفات قانونی را طی می‌کند، از حیث شکلی، قانون است و در این خصوص اختلافی وجود ندارد.
۲. ← قاسمی و برزگرخسروی، ۱۳۹۴.
۳. «ماده ۲۹. با توجه به بند «د» سیاست‌های کلی، وجوه حاصل از واگذاری‌های موضوع این قانون از جمله شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در موارد زیر مصرف می‌شود: ... ۲. اختصاص سی درصد (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فرزندایی، شامل تخفیف‌های موضوع ماده ۳۴ این قانون ...».

۴. «ما در آن سیاست‌های کلی که با مشورت مجمع تشخیص و صاحب‌نظران متعددی تنظیم شده در مورد خصوصیات قانون نکاتی را ذکر کردیم که حالا سه چهارم موردش را من اینجا عرض می‌کنم: ... منقح باید باشد. بدون تعارض باید باشد. ... مثلاً یک موضوع واحد در قانون بودجه سال می‌آید، فرض کنید که در قانون مربوط به محیط زیست می‌آید، و در برخی قوانین [دیگر]. خب، این قوانین با همدیگر ممکن است سازگار نباشد. وقتی تکلیف بین قوانین مختلف معطل شد آدمی که می‌خواهد سوءاستفاده کند سوءاستفاده می‌کند.»
(<https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=52934>)

۵. «ی) هر گونه توثیق سهام شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری نزد مؤسسات مالی و اعتباری جهت اخذ تسهیلات، جز با تأیید کتبی وزیر امور اقتصادی و دارایی ممنوع می‌باشد.»

۶. «تبصره ۷۲. از تاریخ تصویب این قانون نمایندگی سهام دولت در مجامع عمومی شرکت‌های دولتی به عهده وزیر مسئول و وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، و یک یا چند وزیر دیگر که با تصویب هیئت وزیران معین می‌شوند یا نمایندگان آنان خواهد بود ...»

۷. یکی از صلاحیت‌های مجمع عمومی شرکت‌های دولتی مصرح در اساسنامه این شرکت‌ها تصویب آیین‌نامه‌های مالی - معاملاتی شرکت است و این حکم قانون بودجه این صلاحیت را تحدید کرده است.

۷. «م) مرجع رسیدگی و تأیید بدهی‌ها و مطالبات موضوع بند «پ» ماده ۱ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین می‌شود. بدهی‌ها و مطالبات دولت که مربوط به دستگاه اجرایی خاصی نباشد، بر اساس ضوابط تعیین شده توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی، به مرجع فوق‌الذکر اعلام می‌شود.»

۸. «تبصره - به منظور اجرای احکام مذکور در بندهای «ب» و «پ» این ماده، از ابتدای سال ۱۳۹۵، واحد جداگانه‌ای در وزارت امور اقتصادی و دارایی ایجاد می‌شود. این واحد موظف است خلاصه مطالبات، بدهی‌ها، و تعهدات دولت را احصا و ثبت کند و علاوه بر گزارش‌های فصلی گزارش‌های سالیانه جهت ارائه به رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی تهیه نماید. گزارش‌های سالیانه باید به تأیید سازمان حسابرسی کشور برسد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی نسبت به اصلاح ساختار سازمانی وزارت امور اقتصادی و دارایی با رعایت قوانین و مقررات مربوط اقدام کند. شرح وظایف واحد مزبور مشترکاً توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و ابلاغ می‌شود. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است نیروی انسانی واحد مذکور را از محل نیروهای موجود در دولت و اعتبار مورد نیاز آن را از محل اعتبار برنامه تنظیم صورت عملکرد سالیانه بودجه کشور تأمین کند.»

۹. «۱. در سال ۱۴۰۱ متن زیر به جزء ۱ بند «پ» ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور اضافه می‌شود: شاخص‌های مناطق و شهرستان‌های غیر برخوردار از اشتغال موضوع این جزء با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.»

۱۰. «۱. شهرستان‌هایی که نرخ بی‌کاری آن‌ها بالاتر از میانگین نرخ بی‌کاری کشور می‌باشد به عنوان مناطق غیر برخوردار از اشتغال تعریف می‌شوند. این مناطق با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت تعاون، کار، و رفاه اجتماعی و تصویب هیئت وزیران در سال اول و نیز ششم هر دهه تعیین می‌شود.»

۱۱. «ح» ... عوارض ارزش افزوده موضوع بند «الف» ماده ۳۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده در شهرستان‌های تهران و اسلام‌شهر به نسبت هشتاد و هشت درصد (۸۸٪) در نقاط شهری تهران و شهر اسلام‌شهر و دوازده درصد (۱۲٪) در نقاط روستایی و عشایری آن‌ها توزیع می‌شود.
۱۲. «الف» نود درصد (۹۰٪) از عوارض و جریمه‌های مربوط به ماده ۷ و بندهای «ب» و «پ» ماده ۲۶ این قانون پس از واریز به حساب تمرکز وجوه اداره کل امور مالیاتی استان بر اساس شاخص جمعیت میان شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، اداره امور عشایر هر شهرستان (سهام مناطق عشایری)، و فرمانداری‌های همان استان (سهام روستاهای فاقد دهیاری) توزیع و ده درصد (۱۰٪) مابقی به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز تا به موجب آیین‌نامه‌ای که بر اساس شاخص‌های توسعه‌نیافتگی سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت کشور تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد بین شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، اداره امور عشایر شهرستان (سهام مناطق عشایری) و روستاهای فاقد دهیاری (به حساب فرمانداری‌ها) توزیع گردد.
۱۳. «۱» وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است، در راستای هدفمندسازی معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و شفاف‌سازی حمایت‌های مالی، سیاست اعتبار مالیاتی و گمرکی با نرخ صفر را جایگزین معافیت‌های قانونی مالیاتی مصرح در قانون مالیات‌های مستقیم و قانون امور گمرکی نموده و فهرست تمامی معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و میزان معافیت آن‌ها را مشخص کند. این فهرست باید شامل حوزه فعالیت اشخاص، میزان درآمد مالیاتی و گمرکی محاسبه‌نشده در اثر این معافیت‌ها، و استناد قانونی این معافیت‌ها باشد.
۱۴. «ماده ۱۴۶ مکرر - معافیت‌های مذکور در مواد ۱۳۳، ۱۳۴، ۱۳۹، به استثنای بندهای «الف»، «ب»، و «ز» آن، ۱۴۲، ۱۴۳، و تبصره ۱ ذیل ماده ۱۴۳ مکرر به عنوان مالیات به نرخ صفر منظور می‌شود».
۱۵. «ماده ۱۱۹. علاوه بر معافیت‌های مذکور در جدول تعرفه گمرکی ضمیمه آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات و معافیت‌های دیگری که به موجب قوانین، تصویب‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها، و قراردادهای مصوب مجلس شورای اسلامی برقرار شده است موارد زیر نیز از پرداخت حقوق ورودی معاف می‌باشد: ...».
۱۶. «۴. معافیت‌های مالیاتی تمام مؤسسات آموزشی و کمک‌آموزشی از جمله مؤسسات کنکور دانشگاه‌ها اعم از کنکور سراسری و کنکورهای تحصیلات تکمیلی (کارشناسی ارشد و دکتری) و انتشارات کمک‌آموزشی، با رعایت ماده ۱۳۴ قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحات و الحاقات بعدی آن، لغو می‌شود».
۱۷. «تبصره ۱. وجوهی که از فعالیت‌های غیرانتفاعی و به منظور پیشبرد اهداف و وظایف اشخاص موضوع این ماده از راه برگزاری دوره‌های آموزشی، سمینارها، نشر کتاب و نشریه‌های دوره‌ای، و ... در چارچوب اساسنامه آن‌ها تحصیل می‌شود و سازمان امور مالیاتی کشور بر درآمد و هزینه آن‌ها نظارت می‌کند از پرداخت مالیات معاف است».
۱۸. «ف» دولت مکلف است بیست و هفت صدم درصد (۲۷٪) از کل ثنه درصد (۹٪) مالیات بر ارزش افزوده را از طریق ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای مربوطه برای توسعه ورزش مدارس، ورزش همگانی، ورزش روستایی و عشایری، ورزش بانوان، و زیرساخت‌های ورزش به‌ویژه در حوزه جانبازان و معلولان اختصاص دهد ...».

۱۹. «ماده ۳۸. مالیات و عوارض موضوع مواد ۷، ۲۶، و ۲۸ این قانون و جریمه‌های مربوط به آن‌ها پس از کسر کسورات قانونی به ترتیب زیر توزیع می‌شود:

۱. یک‌نهم از مالیات‌ها و عوارض وصولی ماده ۷ و بندهای «الف» و «ب» ماده ۲۶ این قانون به عنوان مالیات سلامت به وزارت بهداشت، درمان، و آموزش پزشکی اختصاص می‌یابد.

- باقی‌مانده، به نسبت مساوی، سهم درآمد عمومی کشور و سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها می‌باشد ...».

۲۰. «ح» به منظور پیشگیری و بازسازی خسارت ناشی از سیل و ساماندهی و لایروبی رودخانه‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان‌ها و سازمان آب و برق خوزستان اجازه داده می‌شود بهره‌برداری از مصالح مازاد رودخانه‌ای را از طریق مزایده به پیمانکاران و بهره‌برداران شن و ماسه (با به‌کارگیری پیمانکاران دارای صلاحیت) به شرط واریز حقوق دولتی و رعایت ملاحظات محیط زیستی و حقوق ذی‌نفعان واگذار نماید. در صورت وصول درآمد مازاد بر عملیات تعیین شده در قرارداد، منابع حاصله به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و منابع حاصله در چهارچوب موافقت‌نامه متبادله با سازمان برنامه و بودجه کشور صرف سردهنه‌سازی و ساماندهی رودخانه‌های کشور می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این بند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ این قانون توسط وزارت نیرو تهیه و ابلاغ می‌گردد».

۲۱. «ماده ۱۰. بهره‌برداران از ذخایر معدنی بلامعارض به استثنای کاشفان فقط در مهلت مقرر در ماده ۷ از طریق مزایده‌ای که شرایط آن به ترتیبی که در آیین‌نامه اجرایی این قانون خواهد آمد از بین اشخاص حقیقی و حقوقی که به موجب قوانین کشور مجاز به فعالیت اقتصادی در ایران می‌باشند انتخاب می‌گردند ...

ماده ۳۵. وزارت صنعت، معدن، و تجارت و سازمان‌های تابعه و وابسته به آن از جمله سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن مکلف‌اند طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی استخراج و فروش معادن متعلق به خود را از طریق مزایده عمومی به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار نمایند. عواید حاصل از واگذاری استخراج و فروش این‌گونه معادن پس از واریز به حساب تمرکز وجوه درآمد شرکت‌های دولتی نزد خزانه‌داری کل کشور با رعایت قانون مذکور در قالب بودجه‌های سنواتی از طریق سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه صرف زیرساخت معادن، اکتشاف، تحقیقات فرآورده‌های مواد معدنی و پژوهش‌های کاربردی برای مواد معدنی و تکمیلی طرح‌های نیمه‌تمام معدنی و کمک به بخش فناوری (تکنولوژی) در بخش معدن می‌شود. فروش مواد معدنی مذکور قبل از واگذاری استخراج و فروش صرفاً از طریق بورس کالا یا مزایده مجاز است».

۲۲. «ماده ۴. نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت، و شورای عالی استان‌ها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس در خصوص امور زیر از معاونت استعلام می‌نمایند. این استعلام مانع طی مراحل تصویب طرح‌ها و لوایح نخواهد شد:

۱. وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح و لایحه پیشنهادی.

۲. انطباق طرح و لایحه پیشنهادی از نظر شیوه نگارش تخصصی قوانین.

۳. لزوم یا عدم لزوم قانون‌گذاری در موضوع یادشده.

۴. انطباق طرح و لایحه با آیین‌نامه داخلی مجلس، قانون برنامه، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام، و اسناد بالادستی.
- تبصره ۱. نظر معاونت در مورد طرح‌ها و لوایح به همراه طرح یا لایحه پیشنهادی تقدیم مجلس خواهد شد تا نمایندگان در جریان آن واقع شوند.
- تبصره ۲. چنانچه در مورد موضوعات فوق استعلام نشده باشد هیئت رئیسه نظر معاونت را استعلام می‌نماید.»

منابع

کتاب

- پروین، خ.، فرامرزی، ر. (۱۴۰۰). کارکردهای تنقیح قوانین و مقررات و نقش آن در تضمین اصل امنیت حقوقی. تهران: مجد.
- رینرسون، آ. (۱۳۹۹). قانون نویسی گام به گام. مترجم: آزاده عبداللهزاده شهربابکی. تهران: سمت.
- زانتاکی، ه. (۱۴۰۱). قانون نویسی: هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری. مترجم: حسن و کیلیان. تهران: سمت.
- شبییری‌نژاد، ع. (۱۳۷۵). گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران. تهران: نی.
- _____ (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و پارلمان. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- عباسی، ا. (۱۳۹۹). بودجه‌ریزی نوین در ایران. تهران: سمت.
- عظیمی، م. (۱۴۰۰). مالیه روح مشروطه است. تهران: نهادگرا.
- مصدق، م. (۱۳۷۷). اصول قواعد مالیه در ممالک خارجه و ایران: قبل از مشروطیت و در دوره مشروطه. تهران: تمدن.
- نجفی‌خواه، م. (۱۳۹۸). نظام حقوقی مناسب برای رشد اقتصادی: طرح جامع مطالعات اقتصاد ایران. تهران: مؤسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

مقالات

- اقبالی، ا.، و مقدمی‌خامی، ن. (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی تاریخی تدوین و تنقیح قوانین و مقررات در نظام حقوقی ایران. حقوق بشر و شهروندی، ۴(۲)، ۱۳۱ - ۱۵۲.
- امام‌وردی، م. (۱۳۹۵). ابهام‌زدایی از طریق ویرایش قوانین. حقوق خصوصی، ۱۳(۲)، ۲۰۹ - ۲۳۱.
- آقایی‌طوق، م. (۱۳۹۶). نگاهی مفهوم‌شناختی به تدوین قوانین و تمییز آن از تنقیح. مطالعات حقوق عمومی، ۴۷(۱)، ۹۷ - ۱۱۱.
- _____ (۱۳۹۸). تدوین شکلی؛ حلقه مفقوده نظام تدوین و تنقیح قوانین و مقررات در ایران. د/دگستری، ۱۳(۱۰۶)، ۱ - ۱۹.
- بریان، ک. (۱۳۸۷). تدوین و تنقیح قوانین: فواید و دشواری‌ها. مترجم: علی‌اکبر گرجی‌ازندریانی. مجلس و پژوهش، ۱۴(۵۶)، ۱۹۹ - ۲۲۰.

برزگر خسروی، م.، و همکاران (۱۳۹۷). بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۷۲. بودجه ۱۳۹۸ از منظر حقوق عمومی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۱۶۳۲۱.

برگل، ژ (۱۳۸۸). روش‌ها و ویژگی‌های اصلی تدوین و تنقیح قوانین. مترجم: فائزه عامری. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۶۱۶.

بهادری جهرمی، ع.، و علی‌پور، م. (۱۴۰۱). امکان‌سنجی حقوقی جمع‌سپاری تنقیح قوانین و مقررات. دانش حقوق عمومی، ۱۱(۳۵)، ۲۵ - ۵۰.

پروین، خ.، و فرامرزی، ر. (۱۳۹۹). تنقیح قوانین و مقررات؛ گامی در تضمین اصل امنیت حقوقی. دانش حقوق عمومی، ۹(۳۰)، ۹۵ - ۱۱۶.

جهانگیری، ا.، حبیب‌نژاد، ا.، و هداوند، م. (۱۴۰۳). نقش و جایگاه تنقیح در پیش‌نویس‌نگاری تقنینی. دانش حقوق عمومی، ۱۳(۴۳)، ۱۸۵ - ۲۰۷.

حبیب‌نژاد، ا.، و سعید، ز. (۱۳۹۹). چالش‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی بر برنامه‌های توسعه. دانش حقوق عمومی، ۹(۲۸)، ۹۳ - ۱۱۴.

رستمی، و.، وبرزگر خسروی، م. (۱۳۹۳). ماهیت حقوقی بودجه (سند یا قانون). حقوق اسلامی، ۱۵(۴۰)، ۷۹ - ۱۰۰.

فراهانی، م.، و بهادری جهرمی، ع. (۱۳۹۷). تنقیح قوانین؛ بازشناسی مفهوم، پیشینه، و مبانی. اندیشه‌های حقوق عمومی، ۱(۱)، ۱۴، ۷۵ - ۸۸.

قاسمی، م.، وبرزگر خسروی، م. (۱۳۹۴). معیارهایی برای تشخیص و درج احکام در بودجه‌های سنواتی. مجلس و راهبرد، ۲۲(۸۴)، ۵ - ۳۰.

مالوری، ف. (۱۳۸۷). آیا می‌توان تدوین و تنقیح قوانین را تعریف کرد؟. مترجم: سید ناصر سلطانی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۱۵۸.

مرکز مالگیری، ا. (۱۳۹۵). مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب‌وکار. مجلس و راهبرد، ۲۳(۸۷)، ۱۶۳ - ۲۰۰.

_____ (۱۳۹۸). ملاحظاتی در تدوین و تنقیح قوانین کسب‌وکار (با تأکید بر ضرورت تصویب «قانون جامع مالیاتی»). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۶۴۸.

نصیری، م. (۱۳۸۲). فرایند تدوین و تنقیح قوانین در ایران. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۶۸۱۵.

وکیلان، ح. (۱۳۹۰). گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری (مجموعه مقالات). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

_____ (۱۳۹۶). اهمیت روش استنتاج علی در دانش حقوق اساسی تطبیقی. تحقیقات حقوقی، ۲۰(۷۷)، ۱۱۷-۱۴۳.

References

Books

Abbasi, A. (2019). *Modern Budgeting in Iran*. Tehran: Samt Publications.

AghaeiTogh, M. (2017). Conceptual approach to codification and its difference from depuration. *Public Law Studies Quarterly*, 47 (1), 97-111.

AghaeiTogh, M. (2019). Formal Codification; a missing link in the codification of laws and regulations in Iran. *The Judiciary Law Journal*, 83 (106), 1-19.

Articles

Azimi, M. (2021). *Finance is the soul of the constitution*. Tehran: Nahadgara Publications.

Bahadori Jahromi, A. and Alipour, M. (2012). The Legal Feasibility of Crowdsourcing For the Revision & Codification of The Rules & Regulations. *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, 11(35), 25-50.

Barzegar Khosravi, M. et al. (2018). Review of the 1398 National Budget Bill 72. Budget from the Perspective of Public Law, Research Center of Islamic Parliament. Serial Number: 16321.

Bergel, J. (2009). Principal Feature and Methods of Codification. Translated by Faezeh Ameri, Research Center of the Islamic Parliament, serial number 9616.

Braibant, G. (2008). Codification: Advantages and Difficulties. *Parliament and Research*, 14(56), 199 – 220.

Dickerson, Reed (1955-1956), "How to Write a Law", Notre Dame Law Review, volume 31, 1-12.

Eghbali, A. and Moghaddami Khomami, N. (2020). Problems of drafting and revising laws and regulations in the Iranian legal system and examining its historical roots with a comparative approach. *Human Rights and Citizenship*, 4(2), 131 – 152.

Emamverdy, M. (2016). Edition of ambiguous, a step of codification of laws. *Private Law*, 13(2), 209-231.

Fairfox Stone, Ferdinand (1954-1955), "A primer on Codification", Tulane Law Review, 303-307.

Farahani, M. and Bahadori Jahromi, A. (2018). Refining laws; Recognizing the concept, background and foundations. *Public Law Thoughts*, 8(1, No. 14), 75-88.

- Ferguson, Pamela (2009), "Constructing a Criminal Code", Criminal Law forum, volume 20, 139-161
- Ghasemi, M. and Barzegar Khosravi, M. (2015). The criterias of determination provisions in annual Budget Law. *Quarterly Journal of Parliament and Strategy*, 22(84), 5-30.
- Habibnejad, A. and Saeed, Z. (2019). The Challenges of the Parliamentary Oversight on the Development Plans. . *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, 9(28), 93-114.
- Izikira, Ruth (2012), 'Instructions to draft legislation: a study on legislative drafting process in Rwanda', *European Journal of Law Reform*.
- Jahangiri, A. and Habibnejad, A. and Hadavand, M. (2024). The Role and Place Of Depuration in Legislative Drafting. *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, 13(43), 185-207.
- Malaurie, F. (2008). Can the compilation and revision of laws be defined? Translated by Seyyed Nasser Soltani, *Research Center of the Islamic Parliament*, serial number 9158.
- Markaz Malmiri, A. (2016). The Concept of Red Tapes, and its Impact on the Business Environment. *Journal of Parliament and Strategy*, 23(87), 163-200.
- Markaz malmiri, A. (2019). Considerations in the compilation and revision of business laws (with emphasis on the necessity of approving the "Comprehensive Tax Law"). *Research Center of the Islamic Parliament*, serial number 16648.
- Mosaddegh, M. (1998). *Principles of Fiscal Rules in Foreign Countries and Iran: Before the Constitutional Era and During the Constitutional Era*. Tehran: Tamadon Publishing.
- Musa, Anamarija (2021), Ulrich Karpen and Helen Xanthaki (Eds.): *Legislation in Europe: A Country by County Guide*, BOOK REVIEW – PRIKAZ KNJIGA, p 181-186.
- Najafikhah, M. (2019). *A suitable legal system to economic growth: A comprehensive plan of Iranian economic studies*. Tehran: The Institute for Management and Planning Studies.
- Nasiri, M. (2003). The process of compiling and revising laws in Iran. *Research Center of the Islamic Parliament*, serial number 6815.
- Parvin, Kh. and Faramarzi, R. (2019). Expurgation of Laws and Regulations; a Step in Ensuring the Principle of Legal Certainty. *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, 9(30), 95 - 116.
- Parvin, Kh., Faramarzi, R. (2021). *Functions of the revision of laws and regulations and its role in ensuring the principle of legal security*. Tehran: Majd Publications.
- Rostami, V. and Barzegar Khosravi, M. (2014). Legal Nature of Budget (Law or Document). *Islamic Law reasearch*, 15(40), 79-100.

- Rynearson, A.J. (2019). *Legislative Drafting Step-by-Step*. Translated by Azadeh Abdollahzadeh Shahrabaki, Tehran: Samat Publications.
- Shobeirinejad, A. (1996). *Financial Scope and Budget Structure of Iran*. Tehran: nashreney .
- Shobeirinejad, A. (2008). *Budgeting in Iran; Budget and Parliament*. Tehran: Research Center of Islamic Parliament.
- Vakilian, H. (2011). Discourses on Law and Legislation: Collection of Articles, Tehran: Research Center of the Islamic Parliament.
- Vakilian, H. (2017). The importance of the causal inference method in the knowledge of comparative fundamental law. *Legal Research Quarterly*, 20(77), 117-143.
- Xanthaki, H. (2022). *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*. Translated by Hassan Vakilian, Tehran: Samt Publications.

