



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۱۵

شماره چاپ:

۱۷۶۶

تاریخ چاپ:

۱۳۹۰/۹/۱۹

نام دفاتر:

مطالعات سیاسی

مطالعات برنامه و بودجه

مطالعات حقوقی

مطالعات فرهنگی

مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۲۲۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۰/۱۰/۳

## به نام خدا

### اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «طرح کمک به اجرای مأموریت‌های فرهنگی جوانان بسیج»

#### مقدمه

فراگیری و مردمی بودن دو شاخصه ذاتی بسیج هستند که حضور آن در عرصه‌های مختلف امنیتی، دفاعی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و حمایت‌های لازم و هدفمند از بسیج را به همراه داشته است.

مواد (۱۱۹) تا (۱۲۹) قانون برنامه چهارم، اهداف کلان امنیتی، دفاعی و سیاسی را تبیین کرده که تنها در ماده (۱۲۶) به نقش بسیج و تشکلهای غیردولتی جوانان در برخی فعالیت‌های عمرانی، بهداشتی و امدادگری اشاره شده بود. در این ماده وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و سازمان ملی جوانان مکلف شده بودند برای نظام‌مند کردن حضور بسیج در فعالیت‌های فوق‌الذکر، آیین‌نامه اجرایی آن را به تصویب هیئت‌وزیران برسانند، به عبارتی نقش قابل توجهی برای بسیج در عرصه فرهنگ ترسیم نشده بود ولی در چند سال اخیر با افزایش تراکم تهدیدات فرهنگی و لزوم هم‌افزایی ظرفیت‌های نظامی و مدنی برای مقابله با تهدیدهای فرهنگی، برخی قانونگذاران و دولتمردان خواستار بازنگری در رسالت، اهداف و کارویژه‌های بسیج در عرصه جنگ نرم شده‌اند که بخشی از آن را از طریق افزایش حمایت‌های بودجه‌ای دنبال می‌کنند. اجرای این سیاست در دوره مجلس هشتم شورای اسلامی با شیب و سرعت بیشتری دنبال شده است. برای مثال کمیسیون تلفیق قانون برنامه پنجم در بند الحاقی شماره ۲ جزء «ب» ماده (۱۷۶)، یکی از سیاست‌های کلی نظام را بهره‌گیری از ظرفیت و حضور بسیج در گونه‌های مختلف تهاجم نرم در فضای مجازی و سایبری اعلام کرد. امضای شصت نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای اختصاص معادل ریالی ۰/۵ درصد از محل افزایش درآمد حاصل از فروش نفت و میعانات گازی نیز بخش دیگری از تحرکات پارلمانی مجلس هشتم برای افزایش نقش‌آفرینی بسیج در عرصه‌های فرهنگی است.

#### مخاطبان طرح

ستاد کل نیروهای مسلح، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، سازمان بسیج مستضعفین، سپاه پاسداران.

#### دلیل ارائه طرح

بهره‌گیری از ظرفیت‌های نیروی مقاومت بسیج در بخش مقابله با آینده‌های فرهنگی.

#### اهداف طرح

- اجرای اصل یکصد و پنجاه و یکم قانون اساسی،
- تقویت حضور بسیج در فعالیت‌های غیرنظامی به خصوص فرهنگی و اجتماعی،
- افزایش توان آمادی و ستادی کشور برای مقابله با تهدیدات نرم فرهنگی،
- عملیاتی کردن بند «۲-۴۵» سیاست‌های کلی برنامه پنجم،
- اجرای بند «ج» ماده (۱۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر توجه ویژه به حضور بیشتر نیروهای مردمی در عرصه دفاع و امنیت.

## موارد قابل تأمل

### الف) ملاحظات امنیتی - دفاعی

- در رده‌های نیروی مقاومت بسیج فقط جوانان حضور ندارند، درحالی که در عنوان با محصور کردن طرح به جوانان، عمق و برد اثرگذاری را کاهش داده است.

- در بخش مطالعات امنیت نرم، تهدیدات فرهنگی بخش قابل توجهی را شامل می‌شوند که هر کدام متولیان خاص خود را دارد، به همین منظور لازم است منظور از مأموریت‌های فرهنگی به صورت شفاف‌تری تعریف و به صورت دقیق‌تری احصا شوند.

- بین عنوان طرح با رسالت‌های مصرح در بندهای «ب» و «ج» ماده واحده هم‌وزنی وجود ندارد، زیرا در عنوان طرح، دامنه مأموریت‌های بسیج را به کارویژه‌هایی از جنس فرهنگی محدود کرده است ولی در متن طرح به فعالیت‌هایی همچون مقابله با چالش‌های منطقه‌ای و جهانی، امداد و نجات در شرایط بروز بحران و مشارکت در برنامه‌های دفاعی اشاره کرده است. به همین دلیل یا باید عنوان طرح به «کمک به اجرای مأموریت‌های بسیج» تغییر یابد یا اینکه دامنه اهداف تعریف شده فقط به کارویژه‌های فرهنگی منحصر شود.

### ب) ملاحظات بودجه

- طرح مزبور به نوعی بودجه‌نویسی محسوب می‌شود. تعیین اعتبار برای فعالیت‌هایی که مجلس در قانون مقرر کرده از وظایف ذاتی قوه مجریه است. کمالینکه مطابق اصل پنجاه و دوم قانون اساسی<sup>۱</sup> این امر به دولت محول شده است. موضوع تفکیک قوا ایجاب می‌کند که حدود اختیارات و مسئولیت‌های هر یک از قوا به رسمیت و محترم شمرده شود. مجلس شورای اسلامی در قوانین مصوب خود از جمله موادی از قانون برنامه پنجم توسعه احکامی را در جهت تقویت بسیج گنجانده است و دولت نیز موظف است از طریق ابزار در اختیار خود از جمله درج اعتبارات لازم در بودجه کشور این مصوبات را اجرایی کند. اختصاص درصدهای معینی از بودجه توسط مجلس شورای اسلامی به موضوعات خاصی در صورت ادامه در نهایت موجب می‌شود تا مسئولیت‌های دولت در مدیریت امور اجرایی با اختلال روبرو شوند.

- طبق بند «الف» ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه عواید حاصل از صادرات نفت به سه محل واریز می‌شود:

۱. منابع بودجه،

۲. صندوق توسعه ملی،

۳. حساب ذخیره ارزی.

اینکه عواید نفت و گاز کشور به هیچ‌یک از محل‌های فوق واریز نشود (بند «الف» طرح)، مغایر بند «الف» ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه است یا حداقل اصلاح این ماده قانونی محسوب می‌شود.

- تخصیص اعتبارات به صورت درصدی از منابع برای امور خاص که در بندهای «الف»، «ب» و «ج» طرح عنوان شده، مغایر برخی از اصول بودجه‌ریزی مانند اصل عدم تخصیص است.<sup>۲</sup>

- طبق بند «الف» طرح پیشنهادی مقرر شده است تا هر سال معادل ۰/۵ درصد از محل افزایش درآمد حاصل از فروش نفت و میعانات گازی در اختیار بسیج مستضعفین قرار گیرد. میزان این منابع روشن و قابل محاسبه نیست و ممکن است حتی کمتر از ارقامی باشد که در حال حاضر به این نهاد تخصیص داده می‌شود. عملکرد بند «۲» قانون بودجه ۱۳۹۰ نیز که احکامی شبیه همین بند داشت تاکنون در عمل قابلیت اجرا پیدا نکرده است.

- در طبقه‌بندی‌های قانون بودجه سنواتی اصطلاحی تحت عنوان «بخش مربوط به جوانان» (بند «ب» طرح) وجود ندارد، بلکه برنامه‌های مختلفی ذیل فصل فرهنگ و هنر و رسانه‌های جمعی و گردشگری وجود دارد.

- دامن زدن به ابهام در بودجه سازمان بسیج مستضعفین.

تمهیداتی نظیر آنچه در طرح مذکور برای افزایش اعتبار دستگاه‌ها در نظر گرفته شده است، علاوه بر آنکه در بسیاری از موارد به نتیجه مطلوب نمی‌رسند، به ابهام در اعتبارات مربوط به دستگاه یا سازمان دامن می‌زنند. در چنین وضعیت‌هایی نه تنها نهادهای ناظر در محاسبه اعتبار مصوب و نهایی دستگاه دچار سردرگمی می‌شوند، بلکه خود دستگاه هم نمی‌تواند تخمین دقیقی از سطح امکانات و توانایی خود انجام دهد و در نهایت برنامه‌ریزی متناسبی با اعتبارات خود داشته باشد.

۱. اصل پنجاه و دوم قانون اساسی - بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.

۲. نمی‌توان و نباید در بودجه بعضی از درآمدها را برای انجام هزینه‌های مشخصی تخصیص داد.

- ایجاد یک موقعیت سؤال برانگیز برای سازمان بسیج مستضعفین.

یکی از اشکال‌هایی که طرح‌هایی اینچنین ایجاد می‌کنند، فراهم آوردن یک موقعیت سؤال برانگیز و در معرض اتهام برای سازمان است. ابهام در اعتبارات تخصیصی به یک سازمان یا دستگاه و تصویب احکام قانونی در مورد آن خارج از برنامه بودجه سالیانه و ردیف‌های برنامه‌ای، سازمان را در معرض این اتهام قرار می‌دهد که محل خرج هزینه‌های غیرقابل نظارت است. درحالی که عمدتاً این نحوه بودجه‌ریزی‌ها محقق نمی‌شوند و در نتیجه بی آنکه سازمان و دستگاه از طرح‌های اینچنین منتفع شوند تنها بی آنکه بخواهند در معرض اتهام قرار می‌گیرند.

- مشخص بودن کارکرد عواید حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی در ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم.

درخصوص طرح ارائه شده از سوی نمایندگان محترم لازم است به نکات زیر توجه شود. منابع در نظر گرفته شده در طرح که ۰/۵ درصد است، باید از محل افزایش درآمد حاصل از فروش نفت و میعانات گازی قبل از واریز به حساب ذخیره ارزی و معادل ریالی آن را پس از واریز به خزانه در اختیار سازمان بسیج مستضعفین قرار گیرد.

در مورد فعالیت حساب ذخیره ارزی و وصول و وجوهات نفتی مازاد بودجه‌ای که مد نظر این حساب است و در طرح ارائه شده به آن استناد شده است، در ماده (۸۵) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴) قید شده است که فعالیت حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت موضوع ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران با اعمال اصلاحات و تغییراتی تداوم می‌یابد. در بند «الف» این ماده این‌گونه ذکر شده است: «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 انرژی پیش‌بینی شده در جداول قانون بودجه کل کشور و پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود».

همچنین بررسی ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه که در ماده (۸۵) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم نیز مورد اشاره قرار گرفته است، نشان می‌دهد که در بند «د» ماده (۱)، بخشی از موجودی حساب ذخیره ارزی برای سرمایه‌گذاری و تأمین بخشی از اعتبار مورد نیاز طرح‌های تولیدی و کارآفرینی صنعتی، معدنی، کشاورزی، حمل‌ونقل، خدمات (از جمله گردشگری و...) فناوری و اطلاعات و خدمات فنی - مهندسی بخش غیردولتی تخصیص داده شده است.

با این توضیحات و استنادات قانونی، روشن است که منابع حساب ذخیره ارزی و عواید حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی دارای کارکرد مشخصی هستند که این کارکرد در قالب ماده (۸۵) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مشخص شده است.

### ج) ملاحظات حقوقی

- مفاد طرح ارائه شده مستلزم اصلاح قانون بودجه سالیانه کل کشور به حساب آمده و در واقع متمم بودجه محسوب می‌شود، لذا تصویب آن از طریق طرح نمایندگان مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی و نظرات تفسیری شورای نگهبان درخصوص این اصل است. توضیح اینکه اصل مزبور مقرر می‌دارد: «بودجه سالانه 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». براین اساس قانون بودجه کل کشور تنها قانونی است که تصویب آن تنها از طریق لایحه تقدیمی دولت امکانپذیر بوده و مجلس نمی‌تواند رأساً قانون بودجه را تصویب کند. به موجب نظریه تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۸۴/۳/۱۷ شورای نگهبان در رابطه با این اصل، نه تنها اصل بودجه، بلکه متمم و اصلاحات بعدی بودجه نیز باید از طریق لایحه صورت گیرد. طرح پیشنهادی از این نظر مغایر قانون اساسی است.

- در صدر ماده واحده بیان شده است که به موجب بند «ج» ماده (۴۱) قانون برنامه پنجم توسعه، دولت، ملزم به اجرای مفاد طرح پیشنهادی است، درحالی که بند «ج» ماده (۴۱) قانون برنامه پنجم توسعه ناظر به «تکلیف دولت به ارائه لایحه ساماندهی تکالیف دستگاه‌های اجرایی» بوده و ارتباط مستقیمی با مفاد طرح ندارد. از این رو لازم است عبارت (بند «ج» ماده (۴۱)) از صدر ماده واحده حذف گردد.

- براساس بند «الف» ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه تنها مواردی که از عواید حاصل از صادرات نفت اعم از (نفت خام و میعانات گازی) کسر خواهند شد عبارتند از: «مصارف ارزی پیش‌بینی شده در جداول قانون بودجه کل کشور» و «سهم صندوق توسعه ملی»، حال به موجب بند «الف» طرح پیشنهادی، ۰/۵ درصد از محل افزایش این درآمدها در اختیار بسیج مستضعفان قرار خواهد گرفت» که به منزله اصلاح «قانون برنامه پنجم توسعه» می‌باشد، لذا مفاد طرح پیشنهادی مغایر قانون برنامه پنجم توسعه بوده و براین اساس مطابق ماده (۲۱۵) آیین‌نامه داخلی مجلس تصویب آن با رأی دوسوم نمایندگان حاضر امکانپذیر است.

- با توجه به تبصره «۲» ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون نفت (مصوب ۱۳۹۰/۴/۲۱) که کسورات قانونی درآمد حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی، قبل از واریز به حساب ذخیره ارزی را صرفاً براساس «قانون برنامه پنجم توسعه» می‌داند، بند «الف» طرح پیشنهادی به منزله اصلاح این ماده نیز قلمداد می‌گردد.

- به موجب ذیل اصل پنجاه و سوم قانون اساسی: «... همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد». لذا همه پرداخت‌ها از خزانه کل کشور باید در قانون بودجه کل کشور درج شده و با تصویب مجلس صورت گیرد. این موضوع در بند «الف» ماده واحده مغفول واقع شده است. لذا بند «الف» از این لحاظ مغایر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی بوده و برای رفع ایراد باید به نحو مقتضی اصلاح گردد.

### جمع‌بندی

عدم خدشه به اصل نظارتی مجلس، عدم تعارض با اسناد بالادستی و شفاف بودن رسالت و اهداف برخی اصولی هستند که در حمایت‌های تقنینی از بسیج باید مورد توجه قانونگذاران قرار گیرند. آنچه مسلم است روح حاکم بر این ماده واحده مثبت است ولی نحوه اجرای آن قابل تأمل است، زیرا تعارضاتی را با قانون برنامه توسعه و قانون اساسی دارد و چون مهمترین رکن اجرای این ماده واحده مبتنی بر تأمین هزینه است، به همین دلیل تصویب این ماده واحده بدون لحاظ کردن ملاحظات حقوقی و بودجه‌ای می‌تواند موانعی را برای اجرای طرح به وجود آورد. از طرفی یکی از کارویژه‌های مهم مجلس، کارویژه نظارت بر عملکرد نهادهای اجرایی است و تصویب این نوع قوانین خارج از چارچوب‌های قانونی تا حدودی توان نظارتی مجلس را کاهش می‌دهد. به همین منظور توصیه می‌شود نمایندگان مجلس با توجه به سایر اسناد بالادستی کشور همچون قانون اساسی و قوانین برنامه، اجرای این ماده واحده را از طریق بودجه سال ۱۳۹۱ پیگیری کنند.