

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تسهیل اجرای بند (ط) ماده (۴۴) قانون برنامه

پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران»

مقدمه

در بند «ط» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم توسعه، چنین حکم شده است که دولت نسبت به ساماندهی و برقراری مستمری بسیجیان و رزمندگان معسر دوران دفاع مقدس اعم از بسیجیان تحت فرماندهی سپاه پاسداران، کمیته انقلاب اسلامی و جهاد سازندگی اقدام نماید. اما با گذشت بیش از یک سال از شروع این برنامه، هنوز اقدام جدی در این خصوص صورت نپذیرفته و حتی در قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران نیز این مهم مغفول مانده است. در طرح حاضر سعی شده تا با بازنگری در بند مزبور، سازوکار اجرای آن فراهم گردد. به نظر می‌رسد بند «ط» ماده (۴۴) خود به تنهایی گویا و کافی بوده و از طریق تصویب آیین‌نامه توسط دولت قابل اجرا باشد.

سابقه قانونی

در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ در ردیف ۲-۵۵۰۰۰۰۰ قانونگذار کمک به رزمندگان معسر دارای بیش از یک سال حضور در جبهه و جانبازان معسر بین ۵ تا ۲۴ درصد را مدنظر قرار داده و مبلغی معادل ششصد میلیارد ریال را به اجرای آن اختصاص داده است. همچنین در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ نیز در همین ردیف مبلغ یکهزار میلیارد ریال در این راستا تصویب شده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ اعتبارات اجرای این بند ذیل ردیف‌های وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح به مبلغ نهصد و هشتاد میلیارد ریال پیشنهاد و به تصویب رسید. همچنین در مصوبات کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی ذیل جدول ۱۹ (توزیع اعتبارات موضوع در بند «۳-۱۳» قانون بودجه) در ردیف ۵ با عنوان رزمندگان معسر (وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح) مبلغ چهار هزار میلیارد ریال به این موضوع اختصاص داده شده است.

نقاط قوت

مسلماً عدم حضور رزمندگان هشت سال دفاع مقدس در کنار خانواده‌هایشان ضررها و نقصان‌های مالی و اقتصادی را متوجه ایشان نموده و همچنین بسیاری از عوارض ناشی از جنگ پس از این دوران و به مرور زمان ایجاد شده که برخی از آنها از طریق کمیسیون‌های پزشکی بنیاد شهید و امور ایثارگران قابل اثبات و پیگیری نمی‌باشد، فلذا این قشر را در ادامه فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی معمول دچار مشکل می‌نماید؛ بنابراین لحاظ کردن مستمری برای رزمندگان معسر در جهت حمایت از ایشان امری ضروری به نظر می‌رسد.

نقاط ضعف

۱. بند «ط» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم توسعه خود از جامعیت برخوردار بوده، لذا در مقام اجرا می‌توان از طریق آیین‌نامه سطوح خدمات‌رسانی و نیز میزان عسروخرج را مشخص نمود. همچنین آنگونه که در مقدمه توجیهی طرح آمده، به موجب مصوبه ۱۳۸۴/۹/۱۰ هیئت وزیران قرار بود در قالب لایحه‌ای، نحوه ارائه خدمت به رزمندگان با اولویت رزمندگان معسر مشخص شود و به جهت عدم ارائه لایحه مذکور این طرح ارائه شده، لکن به هیچ‌وجه این هدف در قالب ماده واحده تأمین نمی‌گردد. توضیح آنکه ماده واحده ارائه شده با بیان ملاک واحدی سعی در رفع مشکل داشته، اما این ملاک وحدت فاقد مبنای عادلانه بوده و مبتنی بر تساوی ارائه شده است که عنوان «ساماندهی» که در صدر ماده مدنظر بوده را تأمین نمی‌کند. همچنین نحوه اجرای آن به جهت ایراداتی که در ادامه می‌آید دارای ابهام و ایراد است.

۲. بند «ط» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم توسعه، اختیار تعیین میزان مستمری و جامعه هدف مشمولین این بند را برعهده دولت گذاشته تا دولت براساس تشخیص و توان مالی خود در این رابطه تصمیم‌گیری کند. حال آنکه ماده واحده طرح پیشنهادی علاوه بر تعیین جامعه هدف، میزان پرداخت مستمری را نیز مشخص کرده است که این امر اصلاح بند «ط» ماده (۴۴) تلقی می‌گردد و نیازمند آرای دوسوم نمایندگان است؛ در عین حال عنوان طرح نیز چندان با محتوی آن مطابقت ندارد.

۳. بند «ط» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم توسعه مقرر داشته برای کلیه بسیجیان و رزمندگان معسر دوران دفاع مقدس مستمری در نظر گرفته شود. بنابراین محدود کردن جامعه هدف به داشتن حداقل یک سال سابقه جبهه در طرح مزبور با اصل و روح بند «ط» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم که شامل تمام بسیجیان و رزمندگان معسر می‌گردد، مغایرت دارد. همچنین در بند «ط» ماده (۴۴) معسر بودن به عنوان ملاکی برای دریافت مستمری مشخص شده که در طرح حاضر این عنوان به فاقد شغل و درآمد بودن تعبیر شده است. دارا بودن شغل و درآمد دلیلی بر معسر نبودن نمی‌شود و ممکن است رزمندگانی با داشتن شغل نامناسب و درآمد ناکافی، معسر نیز محسوب شود که وفق ماده واحده پیشنهادی دیگر مشمول مستمری نمی‌گردد.

۴. تبصره «۲» طرح پیشنهادی با هدف رفع مغایرت اصل ۷۵ قانون اساسی بیان داشته که «دولت موظف است هرساله در بودجه سنواتی اعتبار مورد نیاز را پیش‌بینی نماید». براساس نظریه تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ شورای نگهبان «تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان‌پذیر نیست» و لذا تبصره مذکور با اصل ۵۲ قانون اساسی مغایر است و به جهت اینکه منجر به افزایش قابل توجه هزینه‌های دولت در سال‌های آینده خواهد شد که منابع مالی آن پیش‌بینی نشده است با اصل ۷۵ قانون اساسی نیز مغایرت دارد.

۵. تبصره «۳» طرح بیان می‌دارد، «ردیف فعلی ۵۵۰۰۰۰ رزمندگان معسر از ردیف‌های متفرقه حذف و در ردیف ۱۱۱۰۰۰ اعتبارات سپاه اضافه نماید». سه اشکال به این تبصره وارد است: اول اینکه پیشنهاد جابجایی ردیف بایستی در زمان بررسی لایحه بودجه ارائه و اعمال می‌گردید، لذا با توجه به تصویب قانون بودجه عملاً امکان این جابجایی از طریق پیشنهاد نمایندگان امکان‌پذیر نیست و در مغایرت با اصل ۵۲ قانون اساسی است. دوم اینکه ممکن است اعتبار این ردیف برای برنامه‌های دیگری علاوه بر مستمری و یا غیر از رزمندگان معسر از جمله بیمه درمان و غیره در نظر گرفته شود. سوم اینکه اعتبارات این ردیف پاسخگوی منابع مالی مورد نیاز نباشد.

۶. در متن بند «ط» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم، بسیجیان و رزمندگان معسر دوران دفاع مقدس اعم از بسیجیان تحت فرماندهی سپاه پاسداران، کمیته انقلاب اسلامی و جهاد سازندگی مورد نظر بوده در حالی که متن ماده واحده صرفاً به رزمندگان بسیجی اشاره کرده است.

جمع‌بندی

در مجموع پرداخت مستمری به بسیجیان و رزمندگان معسر وفق بند «ط» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم توسعه بجا و منطقی بوده و به دلایلی چون رفع تبعیض با سایر ایثارگران می‌بایست پاسخ داده شود و اجرایی گردد. اما طرح ارائه شده به دلیل ایرادات و ابهامات متعدد، مقصود نظر مقنن را تأمین نمی‌کند و باید ضمن اعمال اصلاحات، ابهامات قانونی آن نیز رفع گردد. از ایرادات عمده این طرح می‌توان به مغایرت آن با اصول ۵۲ و ۷۵ قانون اساسی، عدم پوشش کامل رزمندگان معسر با لحاظ کردن قید فاقد شغل و درآمد و عدم تعیین تکلیف رزمندگان معسر کمیته انقلاب اسلامی و جهادسازندگی اشاره کرد. همچنین تصویب طرح حاضر نیازمند آرای دوسوم نمایندگان است. لذا بنابر ایرادات فوق تصویب طرح حاضر پیشنهاد نمی‌گردد.