

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

۵۸. بودجه پشهادی از منظر حقوقی

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۱۵۲۹۱

بهمن ماه ۱۳۹۵

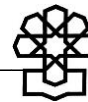
معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات حقوقی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	بررسی حقوقی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور
۲.....	الف) کلیات
۶.....	ب) جزئیات
۳۸.....	نکاتی در مورد احکام ذیل جداول
۴۱.....	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۵۸. بودجه پیشنهادی از منظر حقوقی

چکیده

به موجب 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». لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور نیز در این راستا توسط دولت تهیه و به مجلس تقدیم شده است. این لایحه در کنار نقاط مثبت آن، از لحاظ حقوقی واجد ایراداتی از جمله عدم رعایت اصل پنجاه و سوم قانون اساسی مبنی بر واریز کلیه درآمدها به خزانه کل کشور، ماهیت غیربودجه‌ای برخی احکام و اصلاح قوانین دائمی و قانونگذاری جدید، عدم رعایت سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی است. در این گزارش پس از بررسی کلیات لایحه، به بررسی احکام مندرج در تبصره‌ها و بندهای مربوط به آن و نیز جداول و پیوست‌ها خواهیم پرداخت.

مقدمه

پیش‌تر بودجه را سند پیش‌بینی دخل و خرج یک‌ساله دولت می‌دانستند، اما در حال حاضر به دلیل تغییرات گسترده در نقش، کارکرد و راهبرد انجام وظایف دولت‌ها در طی زمان، بودجه به سند سیاستگذاری سالیانه جهت اداره کشورها تبدیل شده و از این منظر مورد توجه قوای مقننه و مجریه قرار می‌گیرد. در این سند که از برخی جهات ماهیت قانونی دارد، دولت با پیش‌بینی منابع، براساس وظایف قانونی و اولویت‌های خط‌مشی دولت، مصارف عمومی را برآورد می‌نماید و مجلس با رسیدگی و تصویب بودجه سالیانه کل کشور، اجازه پرداخت را در حدود اعتبارات مصوب می‌دهد که در اثر آن مشخص می‌شود دولت وظایف خود (شامل تأمین و ارتقای عدالت، امنیت، سلامت، آموزش، تنظیم سیاست‌های پولی و مالی، صیانت و ارتقای فرهنگ و ...) را با چه هزینه و کیفیتی انجام خواهد داد و این هزینه را از طریق چه منابعی (مالیات، نفت و ...) تأمین می‌کند و همچنین این مجموعه عملیات چه تأثیری بر شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و ... جامعه دارد. از همین رو رسیدگی و تصویب چنین سندی اهمیت بسزایی در نحوه اداره کشور خواهد داشت و بدون تردید این امر مستلزم بررسی دقیق و موشکافانه این سند است.

در این گزارش در قسمت نخست به بررسی کلیات لایحه بودجه پرداخته و در قسمت دوم جزئیات لایحه در قسمت احکام، جداول و پیوست‌ها مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

بررسی حقوقی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

الف) کلیات

در مورد مفاد لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نکات کلی زیر وجود دارد.

۱. مقدمه توجیهی

براساس ماده (۱۳۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود، باید دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه توجیهی لایحه به وضوح درج شود.

لذا هر لایحه‌ای باید دارای مقدمه توجیهی باشد که بیانگر مبانی، دلایل، مستندات و نوع نگرش و اهداف دولت و ضرورت‌های مورد نظر برای ارائه احکام مندرج در لایحه است؛ درحالی که لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور فاقد چنین مقدمه‌ای است.

۲. بندهایی با ماهیت غیربودجه‌ای

براساس بند «۳» ماده (۱۳۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شوند، باید دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشند، برای مثال در لایحه بودجه، علی‌القاعده احکامی که آورده می‌شود باید متناسب با عنوان لایحه و دارای ماهیت بودجه‌ای باشند و احکامی که ماهیت غیربودجه‌ای دارند و ارتباطی با پیش‌بینی دخل و خرج مملکت ندارند و مربوط به سایر موضوعات هستند، نباید در لایحه بودجه ذکر شوند.

این روش در طول سال‌های گذشته مد نظر دولت‌ها نبود تا اینکه قانونگذار این احکام غیربودجه‌ای را که هر سال تکرار می‌شدند، به تدریج از درون قوانین بودجه سنواتی خارج و آن را در شکل «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب ۱۳۸۰ و «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب ۱۳۸۴ و ماده (۲۲۴) «قانون برنامه پنجم توسعه» مصوب ۱۳۸۹ و «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» مصوب ۱۳۹۳ و سایر قوانین، تدوین و تصویب کرد. با وجود این در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، احکام غیربودجه‌ای فراوانی وجود دارد که ارتباط موضوعی با عنوان لایحه ندارند که از این جهت، مغایر با بند «۳» ماده (۱۳۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است.

موضوعات بودجه‌ای احکامی هستند که سازوکارهای اجرایی را در مورد نحوه وصول دریافت‌ها و انجام پرداخت‌ها مشخص می‌کنند و موجبات تسهیل اجرای بودجه را فراهم می‌آورند. تبصره‌های



غیربودجه‌ای به‌طور غیرمستقیم دارای آثار درآمدی و هزینه‌ای هستند و این آثار مالی‌شان مؤخر بر فلسفه وجودی آنهاست. این تبصره‌ها باید در قوانین مربوط به خود اصلاح شوند، اما گاهی این احکام، به دلیل تشریفات کمتر رسیدگی به لایحه بودجه و در نتیجه، رسیدگی و تصویب کوتاه‌تر ضمن قانون بودجه مورد اصلاح قرار می‌گیرند. بر این اساس، برخلاف تصور رایج، صرف داشتن اثر مالی یک حکم، دلیل بر ماهیت بودجه‌ای داشتن آن نیست، بلکه باید هدف اصلی از آن حکم، توجه به عناصر بودجه باشد.

«پیش‌بینی منابع و درآمدهای کشور»، «برآورد و اجازه انجام هزینه‌های کشور»، «محدود به زمان بودن»، «تضمین تحقق هدف‌ها و برنامه‌های قانونی» و «مصوب مراجع ذیصلاح بودن» عناصر ماهوی بودجه هستند؛ لذا با عنایت به عناصر ماهوی بودجه، احکام بودجه‌ای را می‌توان احکامی دانست که سازوکارهای اجرایی را در مورد نحوه وصول دریافت‌ها و انجام پرداخت‌ها مشخص کنند، هدف‌ها و برنامه‌های عملیاتی دولت را مشخص کنند و در سایر قوانین دائمی کشور، حکمی در خصوص آنها وجود نداشته باشد.

باید توجه داشت «سالیانه بودن بودجه» و «ماهیت بودجه‌ای داشتن»، به یک مفهوم نبوده و رابطه عموم و خصوص من‌وجه دارند. به بیان دیگر، ممکن است یک مقرر قانونی، سالیانه باشد؛ اما ماهیت بودجه‌ای نداشته باشد و بالعکس، ممکن است مقررهای سالیانه نباشد، اما ماهیت بودجه‌ای داشته باشد و نیز ممکن است مقررهای هم سالیانه باشد و هم واجد ماهیت بودجه‌ای. بنابراین به نظر می‌رسد درج ماده‌ای در قانون بودجه، مبنی بر اعتبار یک‌ساله احکام لایحه یا قانون بودجه،^۱ لزوماً رافع ایراد «ماهیت غیربودجه‌ای» نیست.

حدود ۷۲ درصد از احکام این لایحه مشابه احکام قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور است (به نقل از گزارش شماره مسلسل: ۱۵۲۰۲) و این خود قرینه دیگری بر غیربودجه‌ای بودن اکثر احکام این لایحه است که دولت را وادار به تکرار مستمر سالیانه این احکام در لایحه بودجه می‌کند. شایان ذکر است که اصلاح قوانین دائمی نیز از موارد احکام غیربودجه‌ای تلقی می‌شود که به خاطر اهمیت آن به صورت جداگانه بررسی می‌شود.

۳. اصلاح قوانین دائمی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور، احکامی وجود دارند که منجر به اصلاح قوانین دائمی می‌شوند؛ چنین احکامی نه صرفاً در ماده واحده لایحه و بندهای آن، بلکه در زیرنویس جدول‌های پیوست لایحه نیز وجود دارد که برای مثال می‌توان به انتهای جدول شماره ۷ (جداول کلان) لایحه مذکور اشاره کرد. این امر برخلاف

۱. برای مثال می‌توان به بند «۱۳۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۰/۲/۱۹، بند «۱۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۰، بند «۱۴۵» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، تبصره «۳۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور و تبصره «۲۳» این لایحه اشاره کرد.

اصول و موازین قانون‌نویسی است؛ لذا این اصلاح باید در قالب لایحه یا طرحی مستقل انجام گیرد. آنچه در این میان دارای اهمیت فوق‌العاده است، اصلاح قوانین مهم و کلیدی در قالب بودجه سالیانه است؛ قوانینی همچون قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، قانون مالیات‌های مستقیم، قانون مالیات بر ارزش افزوده و از همه مهمتر قانون برنامه توسعه. شایان ذکر است که شورای نگهبان در زمان بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور اظهار داشته است که «...۳. تبصره‌های ... از لحاظ اینکه خارج از قانون بودجه است و به قوانین خاص خود ارتباط دارند با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایرت دارد». این رویه شورای نگهبان در سال‌های بعد و همچنین در خصوص لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۲، ۱۳۹۳، ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ کل کشور نیز نمود داشت؛ لذا لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور از این منظر محل تأمل و اشکال است.

به هر حال با عنایت به اینکه اعتبار قانون بودجه سالیانه، موقت و یک‌ساله است، اصلاح قوانین دائمی که در ضمن قانون بودجه صورت می‌گیرد تنها تا پایان سال دارای اعتبار است و در نتیجه دولت مجبور خواهد بود برای تمدید این احکام مجدداً آنها را در بودجه‌های سال‌های بعد نیز تکرار کند. بنابراین اصلاح قوانین دائمی در ضمن قانون بودجه موجب می‌شود که قانون دائمی مزبور برای مدت یک سال اصلاح شده و پس از یک سال به حالت سابق خود باز گردد، که این موضوع علاوه بر ایجاد تشتت و پراکندگی در قوانین، مغایر اصول حاکم بر تنقیح قوانین و اصول حاکم بر قانون‌نویسی صحیح بوده و اجرای قانون را با مشکل مواجه خواهد ساخت.

شایان ذکر است که تعریف «قانون بودجه» مطابق ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱) بدین شرح است که «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود، بوده و ...». همان‌طور که از این تعریف پیداست بودجه، برنامه مالی یک‌ساله دولت است و ذکر احکام با ماهیت دائمی و یا اصلاح قوانین دائمی به موجب قانون بودجه، هیچ‌گونه سنخیتی با ماهیت و فلسفه قانون بودجه سالیانه ندارد. ضمن اینکه با عنایت به تعریف قانونی فوق از «بودجه کل کشور» و تصریح قانونگذار اساسی در اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مبنی بر اینکه بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در «قانون» مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه می‌گردد، احکام غیربودجه‌ای مذکور در قانون بودجه با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایرت خواهد داشت.

۴. عدم رعایت اصل پنجاه و سوم قانون اساسی

از جمله نکات مهمی که در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ قابل ذکر است، بی‌توجهی به اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است. طبق اصل پنجاه و سوم قانون اساسی، «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد». در حالی که در بندهای مختلف لایحه، بدون توجه به اصل مذکور، به پرداخت مستقیم



از محل دریافت‌های دولت، عدم تعیین سقف برای پرداخت‌ها و همچنین تهاتر میان دیون و مطالبات تصریح شده است که این امر مغایر با اصل مذکور تلقی می‌شود. به مصادیق این امر در حین بررسی تبصره‌ها و بندهای مربوطه اشاره خواهد شد.

۵. تصریح بر عنوان برخی سازمان‌های فاقد قانون مؤسس

هر چند در قوانین بر عنوان برخی سازمان‌ها تصریح شده است؛ لکن تصریح بر عنوان آنها مانند سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در احکام لایحه حاضر، مغایر با اصول حقوقی و قانون اساسی به نظر می‌رسد. توضیح اینکه براساس اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، ایجاد سازمان (مؤسسه دولتی) که شخصیت حقوقی مستقل از دولت دارد، ماهیت تقنینی داشته و قابل تفویض نیست.

۶. عدم درج بودجه برخی شرکت‌های دولتی در جداول بودجه

۱. در بند «ب» ماده واحده لایحه، عدم محاسبه و عدم درج بودجه مناطق آزاد تجاری- صنعتی در بودجه شرکت‌های دولتی، مغایر با اصول پنجاه‌ودوم و پنجاه‌وسوم قانون اساسی است. واژه «کل کشور» مندرج در صدر اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی، مقتضی رعایت اصل جامعیت بودجه از حیث شمول نهادی است. همچنین می‌توان از واژه‌های «کلیه دریافت‌های دولت» و «همه پرداخت‌ها» مندرج در اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی، لزوم رعایت این اصل را استنباط کرد.

۲. طبق ماده (۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷، «هر منطقه توسط سازمانی که به صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌گردد و سرمایه آن متعلق به دولت است اداره می‌شود. این شرکت‌ها و شرکت‌های وابسته از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا بوده ...» طبق ماده (۲) و بند «ج» ماده (۴) قانون مزبور، بودجه شرکت‌های مزبور (مناطق آزاد تجاری- صنعتی) به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۳. طبق ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور، بودجه شرکت‌های دولتی از اجزای بودجه کل کشور است. از آنجا که تعریف ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور از «شرکت دولتی» شامل شرکت دولتی مستلزم ذکر و یا تصریح نام نمی‌شود، قاعدتاً احکام قانون مزبور بر شرکت‌های مستلزم ذکر و یا تصریح نام حاکم نبوده و با توجه به اینکه در ذیل ماده (۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران، این مناطق از شمول قوانین بر شرکت‌های دولتی مستثنا شده‌اند، بودجه مناطق آزاد تجاری- صنعتی، در شمار شرکت‌های دولتی، در قوانین بودجه درج نمی‌شود و این امر (تفسیر اجرایی) مغایر اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی است؛ زیرا ماده (۵) مزبور ناظر بر نحوه اداره مناطق مذکور است و نه ناظر بر نحوه نظارت بر عملکرد آنها.

۴. ماده (۲) قانون دیوان محاسبات کشور اشعار می‌دارد: «حسابرسی یا رسیدگی کلیه حساب‌ها در آمد و هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها و نیز صورت‌های مالی دستگاه‌ها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین مربوط و ضوابط لازم‌الاجرا.

تبصره - منظور از دستگاه‌ها در این قانون کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر واحدها که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند و به‌طور کلی هر واحد اجرایی که بر طبق اصول چهل و چهارم و چهل و پنجم قانون اساسی مالکیت عمومی بر آنها مترتب بشود می‌باشد. واحدهایی که شمول مقررات عمومی در مورد آنها مستلزم ذکر نام است نیز، مشمول این تعریف می‌باشند».

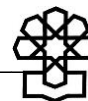
۵. همچنین براساس ماده (۴۲) قانون مزبور، «دیوان محاسبات کشور برای انجام وظایف خود می‌تواند در تمامی امور مالی کشور تحقیق و تفحص نماید و در تمامی موارد مستقیماً مکاتبه برقرار نماید و تمام مقامات جمهوری اسلامی ایران و قوای سه‌گانه و سازمان‌ها و ادارات تابعه و کلیه اشخاص و سازمان‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند مکلف به پاسخگویی مستقیم می‌باشند حتی در مواردی که از قانون محاسبات عمومی مستثنا شده باشند». به دلیل عدم درج بودجه سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی در قوانین بودجه کل کشور، اعمال نظارت‌های دیوان محاسبات کشور بر سازمان‌های مزبور با محذور مواجه می‌شود که این امر نیز با اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی مغایرت دارد. جهت تضمین حداکثری نظارت دیوان محاسبات کشور بر شرکت‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی، بهتر است بودجه آنها در بودجه کل کشور درج شود.

۶. بر همین اساس، رئیس مجلس شورای اسلامی طی نامه شماره ۳۱۴۰۵ ه/ب مورخ ۱۳۹۰/۵/۱۷ خطاب به رئیس‌جمهور وقت، تصمیم‌نامه فاقد شماره مصوب جلسه مورخ ۱۳۸۹/۷/۱۵ وزیران عضو شورای هماهنگی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی، «موضوع استثنا نمودن حسابرسی فعالیت‌های مالی مناطق آزاد از صلاحیت دیوان محاسبات کشور» را مغایر قانون اعلام کرد.

۷. در عین اینکه می‌توان سازمان‌های مناطق آزاد را از شمول قانون محاسبات عمومی کشور مستثنا کرد، باید آنها را تابع قانون برنامه و بودجه کشور دانست و براساس اصل پنجاه و دوم قانون اساسی و ماده (۱۳) و بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور، بودجه آنها را در بودجه کل کشور درج کرد؛ بنابراین، ماده (۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، مستلزم عدم درج بودجه سازمان‌های مناطق آزاد در بودجه کل کشور نیست.

ب) جزئیات

در این قسمت، نکات حقوقی و مسائل پیرامون هر یک از تبصره‌ها و بندهای ذیل آن مورد بررسی قرار خواهد گرفت.



تبصره «۱»

بند «الف»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی

۱. ذیل این بند به دلیل اصلاح قوانین دائمی، ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ لذا مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

بند «ب»: مغایرت با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام

۱. در این بند، سهم صندوق توسعه ملی، موضوع بند «ب» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، ۲۰ درصد بیان شده است. طبق بند «ب» ماده (۱) قانون مزبور، سهم صندوق توسعه ملی به موجب قانون تعیین می‌شود. طبق بند ۱۰ سیاست‌های کلی برنامه ششم ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹ رهبری،^۱ سهم مزبور نمی‌تواند در سال ۱۳۹۶ (سال شروع برنامه ششم) کمتر از ۳۰ درصد باشد. در نتیجه، حکم بند «ب» تبصره «۱» لایحه، مغایر با بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم است.

به‌علاوه بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ رهبری، حکم به «افزایش سالیانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت» کرده است.

۲. استفاده از واژه «ارزش» در عبارت «منابع حاصل از ارزش صادرات...» نادرست بوده و مغایر با نص بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم است.

۳. بند «۱۰» سیاست کلی برنامه ششم حکم به «واریز سالیانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت ... به صندوق توسعه ملی» داده است؛ حال آنکه در این بند، به جای «نفت»، اصطلاح «نفت خام» آمده است و حال آنکه براساس بند «۱» ماده (۱) قانون نفت اصلاحی ۱۳۹۰/۳/۲۲، نفت هیدروکربورهای است که به صورت نفت خام، میعانات گازی، گاز طبیعی، قیر طبیعی، پلمه سنگ‌های نفتی و ماسه‌های آغشته به نفت به حالت طبیعی یافت شده و یا طی عملیات بالادستی به دست می‌آید. در نتیجه، «نفت» مفهومی فراتر از «نفت خام» است.

۴. جمله زیر این بند مبنی بر اینکه «مبالغ مذکور به صورت ماهانه واریز ... می‌شود» مغایر با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی و بند «۱۰» سیاست کلی برنامه ششم است. اصل پنجاه و سوم در خصوص تمرکز کلیه دریافت‌های دولت در خزانه، دلالت بر فوریت دارد؛ همچنین اصل بر فوریت حکم مندرج در بند «۱۰» سیاست‌های کلی مزبور است. بر همین اساس، بند «ب» ماده (۱) قانون الحاق (۲) حکم کرده است که «وزارت نفت از طریق شرکت دولتی اصلی تابعه ذیربط، مکلف است دریافتی‌های حاصل از

۱. «۱۰- ... واریز سالیانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی و افزایش حداقل ۲ واحد درصد سالیانه به آن».

صادرات نفت خام و میعانات گازی اعم از صادرات هر سال و سال‌های قبل به هر صورت را پس از کسر بازپرداخت تعهدات بیع متقابل به‌عنوان علی‌الحساب پرداخت‌های موضوع این ماده بلافاصله از طریق حساب‌های مورد تأیید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به حساب‌های مربوط در خزانه‌داری کل کشور واریز نماید». حال آنکه ذیل این بند حکم به واریز ماهانه و نه فوری کرده است.

بند «ج»: مغایرت با اصول پنجاه و دوم و شصتم

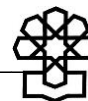
۱. عبارت «اوراق بدهی تعهدزا و اوراق ارزی یا سایر اوراق مالی» در این بند به دلیل داشتن ابهام از حیث تعریف و حدود قانونی و اینکه احتمال شمول آن نسبت به ربا وجود دارد، به نظر می‌رسد که توسط شورای نگهبان واجد ابهام مغایرت با شرع اعلام شود. این شائبه با تصریح بر قید «در حدود موازین شرعی» پس از عبارت مزبور قابل رفع است.

بند «ه»: ابهام و مغایرت با اصل پنجاه و دوم

۱. عبارت «وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور)» ابهام دارد و مشخص نیست که کدام شخص (وزارت یا سازمان مزبور) اعتبار را در اختیار می‌گیرد.
۲. ایراد فوق در خصوص عبارت «وزارت کشور (سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور)» مذکور در خط دوم و عبارت «وزارت آموزش و پرورش (سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور)» مذکور در خط پنجم نیز وجود دارد. البته عنوان صحیح سازمان مزبور، «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» است.
۳. استفاده از عبارت «سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» به جهت فقدان اساسنامه قانونی برای آن، و جاهت قانونی ندارد و تصریح بر نام این سازمان در قانون بدون تصویب اساسنامه آن، مغایر با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است؛ زیرا ایجاد شخصیت حقوقی مستقل، ماهیت تقنینی دارد.
۴. استفاده از واژه «پروژه‌های» در خط چهارم، مغایر با اصل پانزدهم قانون اساسی است.

بند «و»: مغایرت با قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام

۱. در صورتی که حکم این بند مبنی بر امهال بدهی شرکت‌های دولتی به بانک‌های تجاری غیردولتی، موجب بروز خسارت به آن بانک‌ها شود که چنین به نظر می‌رسد، مغایر با اصل چهلم قانون اساسی است.
۲. این بند صراحتاً حکم به امهال دوساله داده است که این امر با سالیانه بودن بودجه (مصرح در صدر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی) مغایرت دارد. تبصره «۲۳» این لایحه نیز رافع این ایراد نیست.



۳. عبارت «هزینه‌های امهال» ابهام دارد. مشخص نیست که منظور از آن چیست و آیا شامل تورم، خسارت تأخیر تأدیه و یا جریمه دیرکرد می‌شود یا خیر؟ به نظر می‌رسد در صورتی که شامل موارد مزبور شود، توسط شورای نگهبان مغایر با موازین شرعی اعلام خواهد شد.

بند «ز»: مغایرت با سیاست‌های کلی نظام

۱. در صورتی که «برداشت‌های بیش از مجوزهای قانونی دولت طی سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۹۱ از محل صادرات نفت» مشتمل بر سهم صندوق توسعه ملی باشد، عدم پرداخت سهم مزبور مغایر با بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم خواهد بود.

تبصره «۲»

بند «الف»: تناقض و مغایرت با اصل پنجاه و سوم و سیاست‌های کلی نظام

۱. اطلاق ذیل این بند ناظر به «منابع حاصل از فروش سهام و سهم‌الشرکه متعلق به دولت و مؤسسات و شرکت‌های دولتی به‌استثنای موارد مندرج در جزء «۲» بند «د» ... را از طریق جدول شماره ۱۸ این قانون پرداخت کند»، از حیث عدم تصریح بر واریز منابع مزبور به خزانه مغایر با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است؛ زیرا این بند به‌دلیل اطلاقش به دولت اجازه داده است که منابع حاصل از واگذاری‌های مذکور را بدون واریز به خزانه کل کشور و به‌صورت مستقیم بابت پرداخت بدهی‌های دولت بپردازند. حال آنکه در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، تصریح بر واریز منابع حاصل از واگذاری‌ها به خزانه شده است.

۲. جدول شماره ۱۳، حاوی هزینه‌هایی برخلاف جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است. در این جدول با عنوان «اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی»، سهم ۳۰ درصدی تعاونی‌های فراگیر ملی موضوع بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی رعایت نشده است؛ لذا این جدول از این حیث، به‌دلیل مغایرت با سیاست کلی مزبور، با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و دهم قانون اساسی مغایر است.

بند «ب»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم

۱. علیرغم تصریح بر یک‌ساله بودن، این بند ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ لذا ذکر آن در قانون بودجه مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

بند «ج»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم

۱. این بند ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ لذا ذکر آن در قانون بودجه مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

تبصره «۳»

بند «الف»

۱. حکم این تبصره به جهت تجویز استفاده از تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) که مشتمل بر ریاست، مغایر با موازین اسلامی و اصل چهارم قانون اساسی است. توضیح اینکه بند «الف» ماده (۸۲) قانون برنامه پنجم که به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده بود (مصوبه شماره ۶۶۶۳۱/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ مجمع مزبور)، اشعار می‌داشت که «استفاده دستگاه‌های اجرایی از تسهیلات مالی خارجی در طول برنامه در قالب قوانین بودجه سنواتی مجاز است. سهمیه‌های باقیمانده تسهیلات مصوب بیع متقابل و تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) مربوط به برنامه‌های سوم و چهارم (با رعایت ضوابط اسلامی از جمله تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام) در طول برنامه پنجم نیز به قوت خود باقی است». این مجوز مجمع تشخیص برای استفاده دستگاه‌های اجرایی از تسهیلات مالی خارجی محدود به طول برنامه پنجم بود و تمدید آن باید مجدداً به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام برسد.

۲. تجویز مداخله شورای اقتصاد در امور اجرایی، مغایر اصل شصتم است؛ زیرا این شورا دارای اعضای غیروزیر است.

شورای اقتصاد یکی از شوراهای عالی اداری است که طبق ماده (۲) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰، به منظور هدایت و هماهنگ کردن امور اقتصادی کشور، با وظایف مقرر در ماده (۳) این قانون تشکیل شد. در حال حاضر با توجه به قوانین مختلف اعضای این شورا عبارتند از:

۱. رئیس‌جمهور (رئیس شورا)،
۲. وزیر امور اقتصادی و دارایی،
۳. وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی،
۴. وزیر جهاد کشاورزی،
۵. رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (عضو غیروزیر)،
۶. رئیس بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (عضو غیروزیر). البته در جلسات این شورا برحسب ضرورت سایر وزیران نیز شرکت خواهند کرد.

۷. وزیر نفت (حکم ماده (۱۲) قانون وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹)؛

۸ و ۹. مطابق ذیل بند «ب» ماده (۹۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون به‌عنوان عضو رسمی به ترکیب اعضای شورای



اقتصاد اضافه گردیدند. بنابراین مجموع اعضای غیروزیب این شورا به چهار نفر افزایش یافته است. همچنین به موجب جزء «۲» بند «ب» ماده (۱) «قانون عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برخی از شوراها، شوراهای عالی، شوراهای مجامع و سایر هیئت‌ها» مصوب ۱۳۹۳ نیز دو نماینده ناظر به عضویت شورای اقتصاد موضوع ماده (۲) قانون برنامه و بودجه کشور اضافه شده‌اند که البته قید «ناظر» در این قانون رافع ایراد احتمالی است.

با توجه به شکل شورایی شورای اقتصاد، همه اعضای این شورا در تصمیم‌گیری‌های آن شورا صلاحیت تصمیم‌گیری دارند و مهمتر اینکه ماده (۶۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه ضمن معرفی سازمان (سابق) مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به‌عنوان دبیرخانه شورای اقتصاد، رئیس این سازمان را ملزم به ابلاغ مصوبات لازم‌الاجرای شورای اقتصاد کرده است. در نتیجه مصوبات این شورا توسط رئیس این سازمان (و نه رئیس‌جمهور) ابلاغ می‌شود. با توجه به اینکه اعتبار زمانی قانون برنامه پنجم حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۵ است، به تصریح ماده (۲) قانون برنامه و بودجه کشور، شورای اقتصاد باید همچنان و از سال ۱۳۹۶ به بعد، به ریاست رئیس‌جمهور (که در بازنگری سال ۱۳۶۸ قانون اساسی دارای صلاحیت‌های نخست‌وزیر شد) تشکیل شود. البته مشخص نیست که آیا این ریاست به معنای لزوم تأیید مصوبات توسط رئیس‌جمهور خواهد بود یا اینکه رئیس‌جمهور صرفاً ریاست اداری دارد.

با این توضیحات اختصاص تسهیلات موضوع این بند به وسیله شورای اقتصاد، با توجه به حضور چهار عضو غیروزیب در این شورا و نیز صراحت اصل شصتم قانون اساسی مبنی بر اعمال قوه مجریه از طریق رئیس‌جمهور و وزرا و همچنین صراحت اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی در خصوص مسئولیت مستقیم رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه محل ایراد است.

۳. از جهت تنقیحی پیشنهاد می‌شود که عبارت «بخش خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی» مذکور در خط سوم پاراگراف اول، به «نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های خصوصی و تعاونی» تغییر یابد.

۴. در خصوص ذیل پاراگراف دوم این بند که اجازه تفویض اختیار امضا را به وزیر اقتصاد داده است، می‌تواند بستر فساد باشد و این امر موجب نفي مسئولیت سیاسی می‌تواند باشد.

۵. عبارت «به هر دلیلی» در صدر پاراگراف دوم این بند که ضابطه‌ای را تعیین نکرده است، موجب فساد و رانت بوده و با توجه به اینکه این موضوع (پرداخت تضامین صادره دولتی) ماهیت تقنینی دارد، مغایر با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۶. از جهت تنقیحی پیشنهاد می‌شود که عبارت «بخش خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی» مذکور در خط اول پاراگراف سوم، به «نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های خصوصی و تعاونی» تغییر یابد.

۷. تجویز اقدام به پرداخت تضامین صادره از محل سرجمع بودجه سنواتی در پاراگراف سوم، براساس

تصریح اصل پنجاه و سوم قانون اساسی باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه باشد. لذا حکم مزبور از این حیث (عدم تعیین اعتبار مصوب) مغایر با اصل مزبور به نظر می‌رسد.

۸. پرداخت تضامین صادره موضوع پاراگراف سوم این بند از محل سرجمع بودجه سنواتی، به دلیل اینکه مستلزم اصلاح قانون بودجه خواهد بود، نیازمند تصویب در مجلس است؛ لذا حکم مزبور از این حیث مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۹. پرداخت تضامین صادره موضوع پاراگراف سوم این بند از محل سرجمع بودجه سنواتی، به دلیل اینکه موجب مخدوش شدن انضباط مالی دولت می‌شود، علاوه بر مغایرت با اصل حقوقی شفافیت بودجه، مغایر با سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد امنیت اقتصادی ابلاغی ۱۳۷۷/۱۰/۲۳ مقام معظم رهبری است. سیاست مزبور اشعار می‌دارد که «قوانین و سیاست‌های اجرایی و مقررات باید دارای سازگاری و ثبات و شفافیت و هماهنگی باشند».

بند «ب»

۱. این بند مبنیاً بر ایرادات بند «الف» از حیث مغایرت با اصول چهارم، هشتاد و پنجم و نقض انضباط مالی موضوع سیاست‌های کلی، محل ایراد است. تجویز اخذ تسهیلات مالی، بلاعوض یا اعتباری که امکان ربوی بودن این تسهیلات وجود دارد، با موازین شرع مغایر به نظر می‌رسد.

۲. اصطلاح «طرح‌های زیربنایی و توسعه‌ای» فاقد تعریف قانونی است؛ لذا با ابهام مواجه است.

۳. براساس اصل پنجاه و سوم قانون اساسی کلیه دریافت‌های دولت باید در خزانه متمرکز شده و همه پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه باشد؛ لذا اطلاق این بند که می‌تواند مشعر بر تجویز پرداخت باشد، باید بر «واریز منابع حاصله به خزانه» و «در حدود اعتبار مصوب در قانون بودجه بودن» این پرداخت‌ها نیز تصریح کند؛ والا مغایر با اصل مزبور است.

تبصره «۴»

بند «۱۰-۳» سیاست‌های کلی برنامه ششم حکم به «استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی» کرده است؛ لذا این تبصره به جهت ایجاد رابطه میان مصارف صندوق توسعه ملی با تکالیف بودجه‌ای مغایر با آن سیاست کلی است.

بند «الف»: شائبه مغایرت با سیاست‌های کلی نظام

۱. عبارت «بابت حمایت از» در این بند ابهام دارد که آیا به معنای اعطای تسهیلات است یا کمک بلاعوض؟ توضیح آنکه بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم اشعار می‌دارد که «تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» و دائمی



شدن اساسنامه صندوق توسعه ملی با تنفیذ اساسنامه موجود و واریز سالیانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی و افزایش حداقل ۲ واحد درصد سالیانه به آن.

۱-۱۰. استقلال مدیریت حساب‌ها از بانک مرکزی

۱-۱۰-۲. ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های غیردولتی به صورت ارزی

۱-۱۰-۳. استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی

۱-۱۰-۴. سپرده‌گذاری ارزی حداقل ۲۰ درصد از منابع ورودی صندوق، نزد بانک‌های عامل در قبال أخذ خط اعتباری ریالی از بانک‌های مذکور برای ارائه تسهیلات ریالی به بخش کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی با معرفی صندوق توسعه ملی».

بنابراین اختصاص منابع از صندوق توسعه ملی یا به شکل ارائه تسهیلات به بخش‌های غیردولتی است و یا در قالب سپرده‌گذاری ارزی نزد بانک‌های عامل. حال آنکه صندوق نوآوری و شکوفایی، صندوقی دولتی است. لذا نه در قالب عنوان بانک می‌گنجد نه در قالب بخش غیردولتی.

در نتیجه، این بند به جهت مغایرت با بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم، مغایر با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و نهم قانون اساسی است.

به‌علاوه بند «۱۰-۳» سیاست کلی برنامه ششم صراحتاً حکم به «استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی» کرده است؛ لذا حکم این بند با آن سیاست کلی مغایر است.

توضیح اینکه براساس ماده (۵) قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری و اختراعات، صندوق نوآوری و شکوفایی زیر نظر رئیس‌جمهور اداره می‌شود. مضاف بر اینکه براساس ماده (۵) قانون مزبور،^۱ دولت موظف شده است در لایحه بودجه حداقل نیم درصد از منابع بودجه عمومی خود را جهت کمک به این صندوق در نظر بگیرد. لذا این صندوق، دولتی محسوب می‌شود. حکم تبصره «۲» ماده (۵) مزبور حداکثر ظرف سه سال قابل استناد بوده است که این مدت منقضی شده است؛ بنابراین حکم این بند فاقد پشتوانه قانونی مصرح (قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری و اختراعات به ویژه تبصره «۲» ماده (۵) قانون مذکور) است.

همچنین کمک به صندوق دولتی مزبور، آن هم به صورت ریالی که اطلاق این بند می‌تواند شامل

۱. ماده (۵) - «به‌منظور کمک به تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات و شکوفاسازی و کاربردی نمودن دانش فنی از طریق ارائه کمک و تسهیلات قرض‌الحسنه و تسهیلات بدون أخذ هر گونه تضمین و مشارکت با اختیار بخشش تمام یا بخشی از سهم مشارکت به شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان، صندوقی تحت عنوان صندوق نوآوری و شکوفایی وابسته به شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری و زیر نظر رئیس شورا تأسیس می‌شود. منابع مالی صندوق شامل کمک‌های دولت، اعتبارات مندرج در بودجه سالیانه، هر گونه کمک و سرمایه‌گذاری اشخاص حقیقی و حقوقی و شرکت‌های دولتی وابسته و تابع، نهادهای عمومی غیردولتی و شهرداری‌ها و شرکت‌های وابسته و تابع می‌باشد. ...

تبصره ۲- سرمایه اولیه صندوق نوآوری و شکوفایی به میزان سی هزار میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به تدریج حداکثر ظرف سه سال از محل صندوق توسعه ملی یا حساب ذخیره ارزی تأمین می‌گردد».

چنین نحوه کمک ریالی‌ای باشد، با بند «۲-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم مغایر است.

بند «ب»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم و سیاست‌های کلی نظام و قانون برنامه پنجم

۱. این بند ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ لذا ذکر آن در قانون بودجه مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۲. براساس ذیل اصل پنجاه و سوم قانون همه پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه باشد؛ لذا این بند که تجویز پرداخت می‌نماید، باید بر «در حدود اعتبار مصوب در قانون بودجه بودن» این پرداخت نیز تصریح کند؛ والا مغایر با اصل مزبور است.

۳. براساس سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، بخش‌های خصوصی، تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی صرفاً مجاز به سرمایه‌گذاری در صنایع بزرگ پایین‌دستی نفت و گاز هستند؛ لذا اطلاق حکم این بند مغایر با سیاست کلی مزبور به نظر می‌رسد. همچنین بند «۱۲» سیاست کلی برنامه ششم، حکم به «حمایت از تأسیس شرکت‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اکتشاف (نه مالکیت)، بهره‌برداری و توسعه میادین نفت و گاز کشور به‌ویژه میادین مشترک در چارچوب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم» کرده است. لذا اطلاق این بند مغایر با این سیاست کلی نیز است.

بند «ج»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم و سیاست‌های کلی نظام

۱. این بند ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ لذا ذکر آن در قانون بودجه مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۲. براساس ذیل اصل پنجاه و سوم قانون همه پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه باشد؛ لذا این بند که تجویز پرداخت تسهیلات کرده است، باید بر «در حدود اعتبار مصوب در قانون بودجه بودن» این پرداخت نیز تصریح کند؛ والا مغایر با اصل مزبور است.

۳. تحدید اعطای منابع صندوق توسعه ملی به بخش خصوصی و تعاونی، مغایر با بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم به‌عنوان اساسنامه این صندوق - موضوع بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم - و مغایر با بند «۲-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم است. لذا این بند، مغایر با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و نهم قانون اساسی است. توضیح اینکه اعطای تسهیلات از صندوق مزبور می‌تواند به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی باشد.

۴. تصریح بر عنوان سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، به‌دلیل نداشتن اساسنامه مصوب قانونی برای آن سازمان، با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مغایر است؛ زیرا ایجاد شخصیت حقوقی ماهیت تقنینی دارد.



بند «د»

۱. تسهیلات موضوع این بند با توجه به هزینه‌های مصرحه در این بند، به دستگاه‌های دولتی (مانند دانشگاه‌ها) اعطا می‌شود که این امر مغایر با جزء «۲» بند «۱۰» سیاست کلی برنامه ششم است.
۲. عبارت «معادل» دارای ابهام است. مرجع تبدیل دلار به ریال باید مانند بند «الف» مشخص شود.

تبصره «۵»

بند «الف»: ابهام و مغایرت با اصول پانزدهم، پنجاه و دوم، پنجاه و سوم و شصتم

۱. استفاده از واژه «پروژه» در خط سوم و پنجم و استفاده از واژه «راندمان» در خط پنجم، مغایر با اصل پانزدهم قانون اساسی است.
 ۲. عدم تصریح بر واریز منابع حاصل از اوراق مشارکت و یا صکوک اسلامی به خزانه، مغایر با صدر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.
 ۳. جواز انتشار اوراق موضوع این بند توسط شرکت‌های زیرمجموعه وزارتخانه‌های ... بهداشت، درمان و آموزش پزشکی جهت تکمیل و تجهیز بیمارستان‌های نیمه‌تمام این وزارتخانه مبهم است و مشخص نیست که چه قسمتی از وزارتخانه یا وزارتخانه‌های مذکور این جواز را پیدا می‌کند. همین ابهام در رابطه با شرکت‌های زیرمجموعه سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و موضوع انتشار اوراق مشارکت توسط آنها صادق است.
 ۴. حذف قید انتفاعی بودن طرح‌ها در خصوص اوراق مشارکت به معنای اصلاح ماده (۱) قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت^۱ است که این اصلاح قانون دائمی، نشانه ماهیت غیربودجه‌ای حکم مذکور است. لذا این بند از این حیث مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.
 ۵. دو عبارت «همچنین مناطق محروم و کمتر توسعه یافته» و «و برای طرح‌هایی که به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد» مبهم هستند؛ زیرا معلوم نیست که این دو عبارت علاوه بر طرح‌های قبلی است یا اینکه قیدی برای طرح‌های قبلی هستند.
- همچنین در ذیل بند «۱۹» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه از اصطلاح «مناطق کمتر

۱. ماده (۱) - «به منظور مشارکت عموم در اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی دولت مندرج در قوانین بودجه سالیانه کل کشور و طرح‌های سودآور تولیدی و ساختمانی و خدماتی، به دولت و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و مؤسسات عام‌المنفعه و شرکت‌های وابسته به دستگاه‌های مذکور و همچنین شرکت‌های سهامی عام و خاص و شرکت‌های تعاونی تولیدی اجازه داده می‌شود طبق مقررات این قانون قسمتی از منابع مالی مورد نیاز برای اجرای طرح‌های مذکور شامل منابع مالی لازم برای تهیه مواد اولیه مورد نیاز واحدهای تولیدی را از طریق انتشار و عرضه عمومی اوراق مشارکت تأمین نمایند.

تبصره - تشخیص انتفاعی بودن طرح‌های عمرانی دولت موضوع این ماده با رعایت تعریف قانونی «طرح انتفاعی» به عهده هیئتی مرکب از نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. این قبیل طرح‌ها در پیوست طرح‌های عمرانی لوایح بودجه سالیانه کل کشور با علامت مشخص درج خواهد شد.»

توسعه یافته» استفاده شده است که بهتر است در این لایحه نیز از اصطلاح «مناطق کمتر توسعه یافته» استفاده شود و نه از «مناطق محروم و کمتر توسعه یافته». به علاوه باید ضوابط و مرجع تعیین این مناطق مشخص باشد.

۶. تجویز مداخله شورای اقتصاد در امور اجرایی، مغایر اصل شصتم قانون اساسی است؛ زیرا این شورا دارای اعضای غیروزیر است.^۱

بند «ب»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم

۱. این بند متناظر با بند «ب» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور است؛ با این تفاوت که در بند «ب» تبصره «۵» قانون سال ۱۳۹۵، گفته شده بود که «واگذاری این اوراق به بخش دولتی اعم از شرکت‌ها، بانک‌ها و سایر دستگاه‌ها در بازار پول و قبل از سررسید ممنوع است».

۲. برخی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در پیوست شماره ۱، خارج از موارد مذکور در صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی است که با توجه به جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، دولت حق فعالیت در آنها را ندارد. لذا اطلاق اجرای طرح‌های مذکور در پیوست شماره ۱ از محل منابع عمومی و از سوی دولت مغایر با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم بوده و در نتیجه مغایر با بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی است.

بند «ج»: مغایرت با شرع و اصول متعدد قانون اساسی

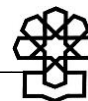
۱. واگذاری اوراق مشارکت فروش نرفته به پیمانکاران، مشاوران و تأمین‌کنندگان تجهیزات در قبال طلب آنان، بدون رضایتشان مغایر با موازین شرعی و اصول متناظر با آن در قانون اساسی نظیر اصول چهلم و چهل و هفتم به نظر می‌رسد.

۲. عدم تصریح بر واریز به خزانه منابع موضوع این بند، مغایر با صدر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.

۳. این بند ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ لذا مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۴. متن این بند همان بند «ج» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ است با این تفاوت که عبارت ذیل بند مزبور، مبنی بر اینکه «اوراق واگذار شده، قابل بازخرید قبل از سررسید توسط بانک عامل نیست» حذف شده است.

۱. به توضیحات مندرج در ذیل بند «الف» تبصره «۳» مراجعه شود.



بند «د»: مغایرت با اصول متعدد قانون اساسی

۱. متن این بند مفاد بند «د» تبصره «۵» قانون سال ۱۳۹۵ با اصلاحاتی است؛ از جمله اینکه عبارت «با مجوز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» و عبارت «با رعایت قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت و آیین‌نامه اجرایی آن توسط شهرداری‌ها» از این بند حذف شده است. حذف قید اخیر می‌تواند موجب انتشار اوراق مشارکت در خصوص طرح‌هایی شود که «انتفاعی» نباشند؛ حال آنکه به تصریح ماده ۱ قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت، اوراق مشارکت باید در اجرای طرح‌های انتفاعی باشند. همچنین حکم این بند در خصوص اوراق مشارکت به معنای اصلاح قانون دائمی مزبور است که این امر ماهیت تقنینی و غیربودجه‌ای دارد؛ لذا مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.
۲. «سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور»، عنوان صحیحی نیست که باید به «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» تغییر یابد.
۳. عبارت «وزارت کشور (سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور)» ابهام دارد و مشخص نیست که کدام شخص (وزارت یا سازمان مزبور) اختیار تأیید را در صلاحیت خود دارد.
۴. استفاده از عبارت «سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» به جهت فقدان اساسنامه قانونی برای آن، و جاهت قانونی ندارد و تصریح بر نام این سازمان در قانون بدون تصویب اساسنامه آن، مغایر با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است؛ زیرا ایجاد شخصیت حقوقی مستقل، ماهیت تقنینی دارد.

بند «ه»: مغایرت با اصول متعدد قانون اساسی

۱. متن این بند همان بند «ه» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ با اصلاحاتی است؛ از جمله اینکه در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ صرفاً جواز پرداخت این اسناد به طلبکاران غیردولتی داده شده بود، ولی در این بند لایحه قید غیردولتی حذف شده است.
۲. با توجه به اینکه در این بند مشخص نیست که آیا رضایت اشخاص طلبکار از دولت در پذیرش اوراق اسناد خزانه اسلامی شرط شده است یا خیر، این بند واجد ابهام است. در صورت عدم رضایت این اشخاص در پذیرش اوراق مزبور، این بند از جهت امکان اضرار به غیر، مغایر اصل چهارم و بند «۵» اصل چهارم و نهم قانون اساسی به نظر می‌رسد.
۳. این بند، به خصوص ذیل آن مبنی بر اینکه «اسناد خزانه اسلامی از قابلیت دادوستد در بازار ثانویه برخوردار است و سازمان بورس و اوراق بهادار باید ترتیبات انجام معامله ثانویه آنها را در بازار بورس یا فرابورس فراهم کند. خرید و فروش این اوراق توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است»،

ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ در نتیجه، با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر است. شایان ذکر است بخشی از این احکام در قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر که یک قانون دائمی می‌باشد،^۱ ذکر شده است.

۴. حکم به بازپرداخت اصل اوراق مذکور در این بند از سرجمع بودجه و تسویه آن (اعم از اصل و سود اوراق) از این محل (سرجمع بودجه) مغایر با اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی است. براساس تصریح اصل پنجاه و سوم قانون اساسی پرداخت باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه باشد. لذا این حکم مغایر با اصل مزبور به نظر می‌رسد.

همچنین پرداخت از محل سرجمع بودجه سنواتی، به دلیل اینکه مستلزم اصلاح قانون بودجه خواهد بود، نیازمند تصویب در مجلس است؛ لذا حکم مزبور از این حیث مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

پرداخت از محل سرجمع بودجه سنواتی، به دلیل اینکه موجب مخدوش شدن انضباط مالی دولت می‌شود، علاوه بر مغایرت با اصل حقوقی شفافیت بودجه، مغایر با سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد امنیت اقتصادی ابلاغی ۱۳۷۷/۱۰/۲۳ مقام معظم رهبری است. سیاست مزبور اشعار می‌دارد که «قوانین و سیاست‌های اجرایی و مقررات باید دارای سازگاری و ثبات و شفافیت و هماهنگی باشند».

بند «و»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم و شائبه مغایرت با اصول متعدد قانون اساسی

۱. با توجه به ماهیت غیربودجه‌ای این بند که صرفاً با تغییر سال مورد نظر برای تسویه، در قانون دائمی رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور نیز آمده است،^۲ این بند، با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایرت دارد.

۱. ماده (۲۶) - «کلیه معاملات ثانویه اوراق مشارکت و سایر اوراق بهادار اسلامی (صکوک) از قبیل اوراق مرابحه و اسناد خزانه اسلامی صرفاً از طریق بورس یا بازار خارج از بورس موضوع قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران انجام می‌شود.

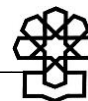
اوراق مرابحه، اوراق بهادار قابل نقل و انتقالی است که نشان‌دهنده مالکیت مشاع دارنده آن در دارایی مالی ناشی از فروش کالا، یا خدمتی است که نقل و انتقال آن شرعاً جایز بوده و براساس قرارداد مرابحه حاصل شده است.

تبصره «۱» - انتشار اوراق مشارکت قابل بازخرید قبل از سررسید توسط بانک‌های دولتی و خرید اوراق مشارکت منتشرشده توسط سایر بانک‌ها (اعم از دولتی و خصوصی) به وسیله بانک‌های دولتی ممنوع است.

تبصره «۲» - انتشار اوراق بهادار قابل بازخرید قبل از سررسید توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که با هدف مدیریت نظام پولی کشور انجام می‌شود، مجاز است.

۲. ماده (۲) - « دولت موظف است:

الف) حداکثر ظرف مدت ۶ ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، بدهی‌های قطعی خود به اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی را که در چارچوب مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۲ ایجاد شده، با مطالبات قطعی دولت (وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی) از اشخاص مزبور تسویه کند. بدین منظور وزارت امور اقتصادی و دارایی، اسناد تعهدی خاصی را با عنوان «اوراق تسویه خزانه» صادر می‌کند و در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی طلبکار و متقابلاً بدهکار قرار می‌دهد. این اسناد صرفاً به منظور تسویه بدهی اشخاص یاد شده به دولت مورد استفاده قرار می‌گیرد. جمع مبلغ اوراق تسویه خزانه که به موجب این ماده صادر می‌شود و در اختیار طلبکاران قرار می‌گیرد، به صورت جمعی - خرجی در بودجه‌های سنواتی درج می‌شود».



۲. این بند از جهت ایجاد الزام برای اشخاص در پذیرش اوراق تسویه به جای مطالبات خودشان، شائبه مغایرت با حقوق مالکانه اشخاص موضوع اصول چهارم و چهل و هفتم دارد.

۳. حکم این بند مستلزم عدم واریز مطالبات دولت از اشخاص به خزانه است که این امر مغایر با صدر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.

بند «ز»

۱. با توجه به تصویب حکمی در برنامه ششم توسعه مصوب مجلس مبنی بر ممنوعیت وضع معافیت مالیاتی جدید، تصویب ذیل این بند به جهت مغایرت با قانون برنامه پنجم، براساس ماده (۱۸۵) قانون آیین نامه داخلی مجلس،^۱ نیازمند رأی دوسوم نمایندگان حاضر است.

بند «ح»

۱. حکم به تسویه اوراق مذکور در این بند از محل سرجمع بودجه مغایر با اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی است. براساس تصریح اصل پنجاه و سوم قانون اساسی پرداخت باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه باشد. لذا حکم مزبور مغایر با اصل مزبور به نظر می‌رسد.

همچنین پرداخت از محل سرجمع بودجه سنواتی، به دلیل اینکه مستلزم اصلاح قانون بودجه خواهد بود، نیازمند تصویب در مجلس است؛ لذا حکم مزبور از این حیث مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۲. پرداخت از محل سرجمع بودجه سنواتی، به دلیل اینکه موجب مخدوش شدن انضباط مالی دولت می‌شود، علاوه بر مغایرت با اصل حقوقی شفافیت بودجه، مغایر با سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد امنیت اقتصادی ابلاغی ۱۳۷۷/۱۰/۲۳ مقام معظم رهبری است. سیاست مزبور اشعار می‌دارد که «قوانین و سیاست‌های اجرایی و مقررات باید دارای سازگاری و ثبات و شفافیت و هماهنگی باشند».

۳. اصطلاح «اوراق اسلامی» از حیث تعریف و حدود قانونی ابهام دارد.

۴. در صورتی که دارندگان اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۶، ملزم به دریافت اوراق موضوع این بند باشند، الزام آنها به پذیرش چنین اوراقی بدون رضایت آنها، مغایر با اصول چهارم و ششم و بند «۵» اصل چهل و هفتم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۱. ماده (۱۸۵) - 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.

بند «ط»

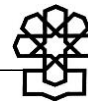
۱. اعطای صلاحیت تصویبی به شورای اقتصاد در این بند، از حیث وجود اعضای غیر وزیر در آن شورا، مغایر با اصول شصتم و یکصدوسی و هشتم قانون اساسی به نظر می‌رسد.
۲. با توجه به اینکه محل تضمین بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت در طرح موضوع این بند از محل اجرای طرح است، چنین تضمینی واهی به نظر می‌رسد و این امر شائبه مغایرت با شرع دارد. تضمین بازپرداخت اصل و سود اوراق موضوع این تبصره از محل افزایش تولید احتمالی ناشی از موفقیت سرمایه‌گذاری موضوع همین تبصره، از این جهت که این منبع در صورت شکست سرمایه‌گذاری محقق نخواهد شد و در نتیجه منبع حقیقی برای انجام این تضمین نیست، منجر به تضییع حقوق اشخاص حقیقی و حقوقی خریدار اوراق مشارکت می‌شود که این امر خلاف موازین شرع به نظر می‌رسد.
۳. به نظر می‌رسد باید پس از عبارت «افزایش تولید» در خط دوم، واژه «نفت» اضافه شود.
۴. عدم تصریح بر واریز به خزانه منابع موضوع این بند، مغایر با صدر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.

بند «ی»

۱. حکم ذیل این بند برای بازه زمانی بیش از یک سال تعیین تکلیف می‌کند که از این حیث مغایر با صدر اصل پنجاه و دوم (سالیانه بودن بودجه) است. همچنین حکم مزبور فاقد ماهیت بودجه‌ای است و از این حیث نیز مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.
۲. انتشار و فروش اوراق مشارکت به منظور بازپرداخت دیون و تعهدات، اولاً از این جهت که هیچ گونه سرمایه‌گذاری حقیقی و مشارکت در اقدامات تولید و تجاری سودآور انجام نمی‌شود و صرفاً نوعی استقرار بهره‌دار جهت پرداخت بدهی‌های گذشته است، مصداق بارز ربای قرضی به نظر می‌رسد که خلاف موازین شرعی و اصل چهارم قانون اساسی به نظر می‌رسد. ثانیاً چنین اوراق مشارکتی ناقض امنیت اقتصادی کشور به نظر می‌رسد.

بند «ک»

۱. مفاد این بند حکم بند «ح» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور با این تغییر است که در بند «ح» پس از عبارت «به استثنای انفال»، عبارت «اموال دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری و موارد و مصادیق مندرج در اصل هشتاد و سوم قانون اساسی» مورد تصریح قرار گرفته بود تا مغایرت آن با اصول پنجاه و هفتم و هشتاد و سوم قانون اساسی رفع شود. لذا باید جهت رفع مغایرت مزبور، در این بند نیز آن عبارت الحاق شود.
۲. به نظر می‌رسد که این بند ماهیت بودجه‌ای نداشته و مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.



تبصره «۶»

بند «ب»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم

۱. این بند ماهیت غیربودجه‌ای دارد و از این جهت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر است. به اضافه اینکه باید تکلیف قانون مالیات بر ارزش افزوده در قانون برنامه ششم نیز روشن شود.

بند «ج»

۱. توزیع اعتبار مذکور در این بند توسط شرکت مهندسی آب و فاضلات کشور براساس شاخص مذکور، به معنای تعیین «حدود اعتبارات مصوب» مصرح در اصل پنجاه و سوم قانون اساسی نیست. لذا این بند مغایر با اصل مزبور به نظر می‌رسد.

۲. با توجه به تصویب حکمی در برنامه ششم توسعه، مبنی بر ممنوعیت وضع معافیت مالیاتی جدید، (در فرض نهایی شدن مصوبه مذکور و تبدیل آن به قانون برنامه ششم) تصویب عدم شمول مالیات نسبت به وجوه مذکور در ذیل این بند، به جهت مغایرت با قانون برنامه، براساس ماده (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان حاضر است.

بند «د»

۱. عبارت «دستگاه‌های اجرایی» به جهت فقدان تعریف قانونی مشخص، محل ابهام است. اصطلاح «دستگاه اجرایی» و «دستگاه‌های اجرایی» در ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، بند «ب» ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳^۲ و بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱^۳ تعریف شده است که این تعاریف از حیث مصادیق و مفهوم دارای اختلاف هستند.

۱. «ماده (۵) - دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است، از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند».

۲. «قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها موظفند در برگزاری مناقصه مقررات این قانون را رعایت کنند».

۳. دستگاه اجرایی «وزارتخانه، نیروها و سازمان‌های تابعه ارتش، استانداری یا فرمانداری کل، شهرداری و مؤسسه وابسته به شهرداری، مؤسسه دولتی، مؤسسه وابسته به دولت، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی عام‌المنفعه و مؤسسه اعتباری تخصصی است که عهده‌دار اجرای قسمتی از برنامه سالیانه بشود».

بند «ه»

۱. حکم ذیل این بند، اصلاح ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق کشور^۱ است که این امر ماهیت بودجه‌ای نداشته و مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

بند «و»

۱. عبارت «وزارت کشور (سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور)» ابهام دارد و مشخص نیست که کدام شخص (وزارت یا سازمان مزبور) اجازه موضوع این بند را در اختیار می‌گیرد. البته عنوان صحیح سازمان مزبور، «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» است.

۲. استفاده از عبارت «سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» به جهت فقدان اساسنامه قانونی برای آن، و جاهت قانونی ندارد و تصریح بر نام این سازمان در قانون بدون تصویب اساسنامه آن، مغایر با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است؛ زیرا ایجاد شخصیت حقوقی مستقل، ماهیت تقنینی دارد.

۳. در خصوص تبصره «۲» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده، حکمی در برنامه ششم توسعه مصوب تعیین شده است که این بند با آن مطابق نیست و در برخی موارد مغایرت دارد که (در صورت نهایی شدن مصوبه مذکور و تبدیل آن به قانون برنامه ششم) تصویب این امر به جهت مغایرت با قانون برنامه، براساس ماده (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان حاضر است.

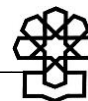
بند «ح»

۱. واگذاری اختیار تصمیم‌گیری و تعیین مالیات بر ارزش افزوده به سازمان امور مالیاتی کشور در خصوص برخی از مؤدیان حقیقی واقع شده در حلقه آخر زنجیره مالیاتی براساس میزان فروش و اعمال ضریب ارزش افزوده فعالیت آن بخش، اولاً به دلیل اینکه این موضوعات ماهیت تقنینی دارند و نه اجرایی، مغایر با اصول پنجاه و یکم و هشتاد و پنجم قانون اساسی است. ثانیاً از این جهت که دلیل و ضابطه موجهی برای محدود کردن شمول این حکم نسبت به برخی (و نه همه مؤدیان مالیاتی) ارائه نشده است، مصداق تبعیض ناروا بوده و در نتیجه مغایر با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

بند «ط»

۱. مشخص نیست که حکم این بند به معنای عدم نیاز به مراجعه به دفاتر اسناد رسمی است یا خیر؟ لذا از این جهت واجد ابهام به نظر می‌رسد.

۱. ماده (۵) - دولت موظف است برای تأمین بخشی از منابع لازم جهت اجرای طرح‌های توسعه و نگهداری شبکه‌های روستایی و تولید برق تجدیدپذیر و پاک عوارض مصرف هر کیلو وات ساعت برق را در بودجه سالیانه پیش‌بینی نماید. وجوه حاصل شده به حساب شرکت توانیر نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و صد درصد (۱۰۰٪) آن صرفاً بابت کمک به اجرای طرح‌های مذکور هزینه می‌شود.



تبصره «۷»

بند «الف»: مغایرت با سیاست‌های کلی نظام و شائبه مغایرت با شرع

۱. در ابتدای پاراگراف دوم مشخص نیست که به چه جهتی ۴۳ درصد واریزی مزبور در اختیار صندوق بازنشستگی فولاد قرار می‌گیرد.
۲. این بند متناظر با بند «الف» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور است با این تفاوت که در قانون مزبور پس از عبارت «و شرکت‌های تابعه است» در خط اول، عبارت «ولی فاقد قرارداد با سازمان مذکور و شرکت‌های تابعه می‌باشند» تصریح شده بود که در این بند حذف شده است. به همین جهت، حکم بر اجرای امری برخلاف قراردادی که طبق قانون تنظیم شده بود، علاوه بر مغایرت با موازین اسلامی و اصل چهارم قانون اساسی، ناقض ثبات لازم جهت تضمین امنیت اقتصادی است. براساس سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد امنیت اقتصادی ابلاغی ۱۳۷۷/۱۰/۲۳ مقام معظم رهبری، «قوانین و سیاست‌های اجرایی و مقررات باید دارای سازگاری و ثبات و شفافیت و هماهنگی باشند».

بند «ب»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم

۱. این بند از حیث غیربودجه‌ای بودن، مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

بند «ج»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم

۱. این بند غیربودجه‌ای به نظر می‌رسد؛ لذا مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

بند «د»: مغایرت با اصول پانزدهم و پنجاه و دوم

۱. استفاده از عبارت «سیستم» در جزء «۲-۲» مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است که باید به «سامانه» تغییر یابد.
۲. حکم جزء «۲-۲» فاقد ماهیت بودجه‌ای است؛ لذا مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

بند «هـ»

۱. تجویز پرداخت اعتبار مذکور از محل سرجمع بودجه سنواتی در خط سوم، براساس تصریح اصل پنجاه و سوم قانون اساسی باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه باشد. لذا حکم مزبور از این حیث (عدم تعیین اعتبار مصوب) مغایر با اصل مزبور به نظر می‌رسد.
۲. پرداخت اعتبار مذکور از محل سرجمع بودجه سنواتی، به دلیل اینکه مستلزم اصلاح قانون بودجه خواهد بود، نیازمند تصویب در مجلس است؛ لذا حکم مزبور از این حیث مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۳. پرداخت اعتبار مذکور از محل سرجمع بودجه سنواتی، به دلیل اینکه موجب مخدوش شدن انضباط مالی دولت می‌شود، علاوه بر مغایرت با اصل حقوقی شفافیت بودجه، مغایر با سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد امنیت اقتصادی ابلاغی ۱۳۷۷/۱۰/۲۳ مقام معظم رهبری است. سیاست مزبور اشعار می‌دارد که «قوانین و سیاست‌های اجرایی و مقررات باید دارای سازگاری و ثبات و شفافیت و هماهنگی باشند».

بند «و»

۱. اطلاق این بند در مواردی که منجر به هزینه کردن منابع حاصل از واگذاری‌های اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی در مواردی خارج از موارد مصرح در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی مزبور باشد، مغایر با آن سیاست کلی است.

تبصره «۸»

بند «الف»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم

۱. استفاده از واژه «کننتور» در این بند به دلیل عدم ذکر معادل فارسی، مغایر با اصل پانزدهم قانون اساسی است.

تبصره «۹»

بند «الف»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم و ابهام

۱. این بند غیربودجه‌ای است؛ لذا مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.
۲. به لحاظ فقدان تعریف قانونی مشخص از مؤسسات آموزشی و پژوهشی و پارک‌های علم و فناوری، پیشنهاد می‌شود که بر مرجع تعیین این مؤسسات تصریح شود.

تبصره «۱۰»

بند «الف»: مغایرت با اصول پنجاه و دوم و شصتم و ابهام

۱. اعطای صلاحیت تصویبی به شورای عالی بیمه، مغایر با اصول شصتم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی است. شورای عالی بیمه براساس بند «۲» ماده (۶) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰/۳/۳۰، از ارکان بیمه مرکزی ایران شناخته شده است. براساس ماده (۱۰) این قانون، شورای مذکور متشکل از یازده عضو است که تمامی اعضای آن، غیروزیر بوده و حتی برخی از آنان، خارج از مجموعه قوه مجریه هستند.



۲. تذکر: نظارت بیمه مرکزی نسبت به کل این بند، با توجه به تکلیف مقرر برای نیروی انتظامی و عدم تناسب نظارت بیمه مرکزی بر نیروی انتظامی، محل ابهام و ایراد است.
۳. این بند متناظر با حکم بند «الف» تبصره «۱۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور با این تفاوت است که در این بند عبارت «سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای کشور» اضافه شده است. تصریح بر عنوان سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای کشور، به دلیل نداشتن اساسنامه مصوب قانونی برای آن سازمان، با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مغایر است؛ زیرا ایجاد شخصیت حقوقی ماهیت تقنینی دارد.
۴. مشخص نیست که «وجوه واریزی» موضوع این بند به چه میزان و به چه نسبتی میان سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای کشور و نیروی انتظامی تخصیص می‌یابد و در اختیار این دو شخص قرار می‌گیرد. این امر به جهت داشتن ماهیت بودجه‌ای باید توسط مجلس تعیین شود؛ در غیر این صورت مغایر با اصول پنجاه‌ودوم و هشتادوپنجم قانون اساسی خواهد بود.
۵. نظر به اینکه تبصره «۱۰» صرفاً یک بند «الف» دارد، از نظر شکلی باید بند «الف» حذف شده و مفاد آن به عنوان تبصره «۱۰» بیاید.

تبصره «۱۱»

بند «الف»: مغایرت با اصل پنجاه‌ودوم و ابهام

۱. جمله آخر این بند، به دلیل اصلاح کردن یک قانون دائمی، غیربودجه‌ای است؛ لذا مغایر با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.
۲. اعطای اولویت به زنان معسر در این بند از حیث تطابق با اصل دهم قانون اساسی و بند «۲» سیاست‌های کلی خانواده ابلاغی ۱۳۹۵/۶/۱۳ به سختی محل تردید است. بند «۲» تصریح بر «محور قرار گرفتن خانواده در قوانین و مقررات» کرده است. لذا به نظر می‌رسد که باید افراد سرپرست خانواده (چه مرد و چه زن) در اولویت قرار گیرند.

بند «ب»: مغایرت با اصول متعدد قانون اساسی

۱. این بند غیربودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه، مغایر با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی است.
۲. حکم این بند از مصادیق تبعیض ناروا بوده و مغایر با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی است.
۳. حکم این بند باید با موافقت مقام معظم رهبری باشد والا مغایر با بند «۴» اصل یکصدودهم قانون اساسی است. توضیح آنکه حکم این بند مربوط به نیروهای مسلح است و این نیروها آن را مغایر با تدابیر فرماندهی کل قوا دانسته‌اند، این بند با بند «۴» اصل یکصدودهم مغایر است.
۴. این بند، به دلیل تشویق افراد به عدم انجام خدمت و وظیفه عمومی موجب ضربه به توان دفاعی کشور

است؛ لذا از این حیث، مغایر بند «۱۱» اصل سوم قانون اساسی است.

۵. حکم این بند موجب نقض اصل یکصد و پنجاه و یکم قانون اساسی است. طبق این اصل، «دولت موظف است برای همه افراد کشور برنامه و امکانات آموزشی نظامی بر طبق موازین اسلامی فراهم نماید، به طوری که همه افراد همواره توانایی دفاع مسلحانه از کشور و نظام جمهوری اسلامی ایران را داشته باشند». حال آنکه در این بند بر لزوم گذراندن دوره آموزش نظامی تصریح نشده است.

۶. با توجه به اینکه تصدی سمت در هر کشوری مستلزم داشتن تعهد به نظام حکومتی آن کشور است و عدم انجام خدمت وظیفه عمومی نشانی از عدم تعهد کامل به نظام است، در بند «ط» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ به درستی تصریح شده بود که «دارندگان کارت معافیت موضوع این بند از نامزدی نمایندگی مجلس شورای اسلامی، عضویت شوراهای اسلامی شهر و روستا و انتصاب در سمت‌های مدیریتی (سیاسی و اداری) دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری محروم می‌باشند». حال آنکه در این بند لایحه بر این محرومیت تصریح نشده است. به علاوه، این امر (عدم تصریح بر ممنوعیت مصرح در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ در این بند از بودجه امسال) از مصادیق تبعیض ناروا و مغایر با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی است.

تبصره «۱۲»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم

بند «الف»

۱. این بند به دلیل داشتن ماهیت غیر بودجه‌ای، با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر است.

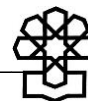
۲. در برنامه ششم مصوب مجلس در این خصوص حکمی مقرر شده است که (در صورت نهایی شدن متن مصوب و تبدیل آن به قانون برنامه ششم) تصویب این بند به جهت مغایرتش با قانون برنامه، براساس ماده (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان حاضر است.

بند «ب»

۱. اصطلاح «دستگاه‌های اجرایی» دارای چند تعریف قانونی متفاوت بود، و مشخص نیست که در این لایحه کدام تعریف قانونی از این اصطلاح مدنظر است لذا با ابهام مواجه است.

۲. حکم این بند مبنی بر فروش اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی باید با رعایت اصل هشتاد و سوم قانون اساسی باشد. اطلاق این بند مغایر با اصل مزبور است. طبق اصل مزبور «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی، آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد».

۳. حکم این بند مبنی بر فروش اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی باید با رعایت سیاست‌های کلی اصل



چهل و چهارم قانون اساسی باشد. اطلاق این بند مغایر با سیاست کلی مزبور به نظر می‌رسد. طبق بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، منابع حاصل از واگذاری‌ها باید به مصارف معینی برسد که «بازخرید کارکنان مازاد رسمی و غیررسمی» از آن مصارف نیستند.

۴. بازخرید کارکنان مازاد و نیز پاداش پایان خدمت ماهیت تقنینی دارند که واگذاری بی‌ضابطه آنها به آیین‌نامه اجرایی سازمان‌های برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی، مغایر با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۵. اعطای صلاحیت تصویب آیین‌نامه اجرایی به سازمان‌های برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی، مطابق با اصل یکصد و هشتاد و هشتم قانون اساسی به نظر نمی‌رسد و باید آیین‌نامه مزبور به تصویب هیئت وزیران برسد.

۶. «رديف ۶-۵۳۰۰۰۰ جدول شماره ۹» (مذکور در صفحه ۱۵۸) تحت عنوان «اعتبار موضوع بازپرداخت فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول دولتی» است که تعیین این ردیف به عنوان محل پرداخت پاداش پایان خدمت در مواردی که اعتبار مزبور ناشی از فروش سهام شرکت‌های دولتی‌ای است که باید طبق سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی باشد، مغایر با سیاست کلی مزبور است.

بند «ج»

۱. این بند به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر است.

۲. این بند با توجه به تصریح بر «جذب به صورت تعهد خدمت» سالیانه نبوده و مغایر با تصریح صدر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مبنی بر سالیانه بودن بودجه کل کشور است.

۳. عبارت «تعهد خدمت» واجد ابهام است و با عناوین استخدامی قانونی (رسمی، پیمانی و قراردادی) همخوانی و مطابقت ندارد. ضوابط حاکم بر «جذب به صورت تعهد خدمت» ماهیت تقنینی داشته و باید به تصویب مجلس برسد؛ در غیر این صورت مغایر با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

تبصره «۱۳»

بند «الف»

۱. اختصاص پنج هزار میلیارد ریال از دو محل به ترتیبی که سهم و میزان هر محل مشخص نیست، واجد ابهام بوده و به جهت داشتن ماهیت بودجه‌ای باید به تصویب مجلس برسد؛ در غیر این صورت منجر به تفویض تعیین مقدار هر یک از دو محل به سازمان برنامه و بودجه می‌شود که این امر مغایر با اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۲. اختصاص منابع کلان به صورت یکجا به مصارف متعددی با لزوم تصویب بودجه کشور توسط مجلس منافات دارد. لذا حکم صدر پاراگراف دوم این بند مبنی بر قرار گرفتن باقیمانده اعتبار برای «نوسازی، بازسازی ... و سایر مأموریت‌ها و تکالیف مندرج در قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر» مغایر با اصل

پنجاه و دوم به نظر می‌رسد. همچنین این مسئله منجر به خدشه در نظارت دیوان محاسبات کشور در خصوص کنترل اینکه «هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد» می‌شود؛ لذا با این اصل نیز مغایرت دارد.

بند «ب»

۱. اختصاص دو هزار و پانصد میلیارد ریال از دو محل به ترتیبی که سهم و میزان هر محل مشخص نیست، واجد ابهام است که به جهت داشتن ماهیت بودجه‌ای، باید به تصویب مجلس برسد؛ در غیر این صورت منجر به تفویض تعیین مقدار هر یک از دو محل به سازمان برنامه و بودجه می‌شود که این امر مغایر با اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

بند «ج»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم

۱. این بند به دلیل اصلاح قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، غیربودجه‌ای است؛ لذا با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر است.

۲. اصطلاح «دستگاه‌های اجرایی» از حیث تعریف قانونی تعدد و ابهام دارد؛ مشخص نیست که در این لایحه کدام تعریف قانونی از این اصطلاح مدنظر است.

بند «د»: مغایرت با اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم

۱. اجازه این بند به دولت برای جابجایی اعتبارات مصوب به نحو اطلاق و بدون تعیین حدود مشخص، با اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی مغایر است. توضیح اینکه براساس اصل پنجاه و دوم، تصویب بودجه و اعتبارات مصوب به نحو مشخص از صلاحیت‌های مجلس است که طبق اصل هشتاد و پنجم، قابل واگذاری به غیر نیست.

۲. براساس ذیل اصل پنجاه و سوم قانون اساسی باید همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه باشد؛ لذا حکم ذیل این بند مبنی بر هزینه‌کرد اعتبارات جابجاشده مغایر با اصل پنجاه و سوم به نظر می‌رسد.

بند «ه»

۱. اختصاص سیزده هزار و پانصد میلیارد ریال از دو محل به ترتیبی که سهم و میزان هر محل مشخص نیست، واجد ابهام بوده و به جهت داشتن ماهیت بودجه‌ای باید به تصویب مجلس برسد؛ در غیر این صورت منجر به تفویض تعیین مقدار هر یک از دو محل به سازمان برنامه و بودجه می‌شود که این امر مغایر با اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

**بند «و»**

۱. حکم به تأمین بار مالی از دو محل به ترتیبی که سهم و میزان هر محل مشخص نیست، واجد ابهام بوده و به جهت داشتن ماهیت بودجه‌ای باید به تصویب مجلس برسد؛ در غیر این صورت منجر به تفویض تعیین مقدار هر یک از دو محل به سازمان برنامه و بودجه می‌شود که این امر مغایر با اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

تبصره «۱۴»: مغایرت با اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم و شائبه مغایرت با اصل پنجاه و پنجم

۱. این تبصره به دولت اجازه هزینه کردن منابع مالی حاصل از اصلاح قیمت کالاها و خدمات موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را بدون هیچ‌گونه ضابطه مشخصی در راستای «پرداخت نقدی و غیرنقدی به خانوارهای هدف و نیازمند و ارائه خدمات حمایتی و کمک به بخش تولید و اشتغال» داده است؛ لذا این تبصره، مغایر اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی است. باید در این تبصره، همانند حکم تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴، به تفصیل، سقف میزان منابع مالی حاصله و سهم هر یک از بخش‌ها به‌طور دقیق مشخص شود و ضابطه پرداخت هر بخش نیز توسط مجلس تعیین شود.

۲. تعیین یک رقم و اعتبار مصوب برای چند مورد هزینه‌ای، موجب تضعیف نظارت دیوان محاسبات کشور بر اجرای بودجه است؛ لذا این تبصره شائبه مغایرت با اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی دارد.

۳. باید ضوابط «خانوارهای هدف و نیازمند» که ماهیت تقنینی دارد، در قانون تعیین شود و تفویض این امر به دولت مغایر با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است.

تبصره «۱۵»**بند «الف»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم**

۱. این بند دارای ماهیت غیربودجه‌ای است؛ لذا ذکر آن در بودجه مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

بند «ب»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم و مغایرت با قانون برنامه پنجم

۱. این بند از جهت اینکه ماهیت غیربودجه‌ای دارد، مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۲. حکم این بند مبنی بر معافیت مالیاتی، با حکم برنامه ششم (در صورت نهایی شدن و تبدیل آن به قانون برنامه ششم) توسعه مغایر است؛ لذا براساس ماده (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، برای تصویب، نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد.

تبصره «۱۶»: مغایرت با اصول متعدد قانون اساسی

۱. این تبصره به دلیل اینکه علاوه بر اعتباراتی که در بودجه دستگاه‌های اجرایی منظور شده است، به طور کلی اختیار استفاده حداکثر تا ۱۰ درصد اعتبارات هزینه‌ای (به استثنای فصول اول و ششم) و ۵ درصد اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از منابع بودجه را به دولت می‌دهد، مغایر با اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی است.

۲. بر اساس ذیل اصل پنجاه و سوم قانون اساسی، باید همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه باشد؛ لذا حکم این بند مبنی بر استفاده از اعتبارات جابجاشده بدون تعیین میزان آن، مغایر با اصل پنجاه و سوم است.

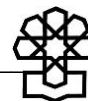
۳. حکم این بند مبنی بر استفاده تا ۱۰ درصد اعتبارات هزینه‌ای با اصل شفافیت منافات دارد که از این حیث مغایر با سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد امنیت اقتصادی ابلاغی ۱۳۷۷/۱۰/۲۳ مقام معظم رهبری است. سیاست مزبور اشعار می‌دارد که «قوانین و سیاست‌های اجرایی و مقررات باید دارای سازگاری و ثبات و شفافیت و هماهنگی باشند».

۴. نظر به اینکه منشأ حقوقی، جایگاه و حدود صلاحیت‌های «ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» مشخص نیست، اختیاراتی که این تبصره به این نهاد داده است، دارای ابهام است و ممکن است در موارد متعددی، موجب دخالت در صلاحیت نهادهای قانونی شود.

بر اساس بیانات مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۴/۶/۴ در جمع هیئت دولت،^۱ اولاً این ستاد جایگاه ستادی درون‌قوه‌ای (قوه مجریه‌ای) دارد و نه فراقوه‌ای. ثانیاً صلاحیت آن ستاد جنبه اجرایی دارد و نه تقنینی. به بیان دیگر، شاید بتوان این ستاد را همانند نماینده ویژه موضوع اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی دانست. بر این اساس اعطای صلاحیت به این ستاد در تعیین طرح‌های دارای اولویت استفاده از منابع بودجه، مغایر با اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد. به خصوص اینکه طرح‌های مصوب ستاد مزبور، می‌تواند پس از تصویب قانون بودجه مشخص شود.

۵. استفاده از واژه «پروژه» در خط‌های اول و سوم این تبصره، مغایر با اصل پانزدهم قانون اساسی است.

۱. «یک ستاد قوی و هوشمند و نافذالکلمه تشکیل بشود. من البته اطلاع دارم که آقای رئیس‌جمهور شورایی را تشکیل داده‌اند، خود ایشان هم شرکت می‌کنند، بسیار هم کار خوبی است؛ اما این آن ستاد فرماندهی نیست. خب آقای رئیس‌جمهور کارهای فراوان دیگری هم دارند که باید به آنها هم برسند، نمی‌شود که همه وقت و همه همت، صرف این کار بشود. یک ستادی لازم است - مثل ستادهای فرماندهی که ما در دوره جنگ داشتیم و در بعضی از کارهای دیگر هم یک ستادهای فرماندهی ایجاد شده که خود شما آقای دکتر روحانی در این مسائل تجربه دارید - یک ستاد فرماندهی لازم دارد که به طور دائم رصد کند، نگاه کند، ببیند کدام دستگاه توانسته و پیش رفته، کجا مشکل وجود دارد. چون حرف زدن آسان است، برنامه‌ریزی هم خیلی مشکل نیست، [ولی] عمل کردن با اینها فرق دارد؛ خب آدم بخواهد در میدان وارد بشود و پیش برود، گاهی اوقات یک موانعی پیش می‌آید که قبلاً پیش‌بینی نشده، بعضی پیش‌بینی هم شده لکن موانعی است که پیش می‌آید؛ باید آن ستاد بتواند به صورت ضربتی آن موانع را برطرف کند، راه را باز کند و پیش برود؛ و نافذالکلمه [باشد]، یعنی باید گوش کنند».



۶. فصول اول و ششم اعتبارات هزینه‌ای براساس حکم قانون معین نشده‌اند و صرفاً براساس ترتیبات اجرایی عنوان هر یک مشخص است؛ لذا باید بر عنوان هر یک از این فصول تصریح شود.

تبصره «۱۷»

بند «الف»

۱. این بند دارای ماهیت غیربودجه‌ای است؛ لذا ذکر آن در بودجه مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۲. اعطای صلاحیت تصویبی به شورای اقتصاد، مغایر با اصول شصتم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی است.

بند «ب»

۱. تعیین سهم بانک‌ها با توافق مقامات مندرج در این بند، مغایر با اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی است؛ زیرا این امر ماهیت بودجه‌ای و تقنینی دارد که قابل واگذاری به غیر مجلس نیست.

۲. اجرای این حکم باید با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن باشد به نحوی که منجر به توسعه بخش دولتی نشود.

بند «ج»

۱. هر دو ایرادی که در خصوص بند «ب» بیان شد، در خصوص این بند نیز وجود دارد؛ سهم بانک‌ها باید به صورت مشخص و منجز توسط مجلس تعیین شود و نه «متناسب با نیازهای بانک‌های مزبور در جهت تطبیق با استانداردهای بین‌المللی».

بند «د»

۱. این بند دارای ماهیت غیربودجه‌ای است؛ لذا ذکر آن در بودجه مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۲. از حیث قانون‌نویسی استفاده از واژگان «کلیه» و «کشور» در خط اول زائد به نظر می‌رسد.

۳. اطلاق حکم جزء «۲» این بند مبنی بر تعیین جریمه بانک‌های متخلف توسط بانک مرکزی مغایر با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است و باید تصریح بر «در حدود قوانین به خصوص ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور» شود.

تبصره «۱۸»**بند «الف»**

۱. عبارت «خدمات بیمه پایه» مبهم است و مشخص نیست که منظور از آن خدمات بیمه پایه موضوع قانون برنامه پنجم است یا موضوع قانون بیمه همگانی خدمات درمانی کشور مصوب ۱۳۷۳/۸/۱۱ مدنظر بوده است.

۲. «آزمون وسع» به عنوان طریق برخورداری رایگان از خدمات بیمه پایه، از جهت نداشتن ضابطه کمی و کیفی، مشخص نبوده و نیازمند تعریف و تبیین دقیق است.

۳. عبارت «حتی الامکان» ابهام دارد.

۴. تعیین میزان مشارکت افراد در پرداخت حق سرانه بیمه، ماهیت تقنینی دارد که باید حداقل ضوابط شفاف و دقیق آن توسط مجلس (و نه هیئت وزیران) تعیین شود. لذا حکم این بند از این حیث مغایر با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است. بر همین اساس بند «د» ماده (۳۸) قانون برنامه پنجم توسعه اشعار می‌دارد که «حق بیمه پایه سلامت خانوار به شرح زیر، سهمی از درآمد سرپرست خانوار خواهد بود: ...».

۵. «شورای عالی بیمه سلامت» از حیث صلاحیت و اعضا مبهم است.

بند «ب»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم

۱. این بند دارای ماهیت غیربودجه‌ای است؛ لذا ذکر آن در بودجه مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۲. «شورای عالی بیمه سلامت» از حیث صلاحیت و اعضا مبهم است؛ لذا اعطای صلاحیت تصویبی به آن محل ایراد است.

بند «ج»: مغایرت با اصل پنجاه و دوم

۱. این بند از حیث اینکه ماهیت غیربودجه‌ای دارد، با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر است.

تبصره «۱۹»**بند «الف»**

۱. عبارت «جمعیت فعال کشور (جوانان، زنان و دانش‌آموختگان دانشگاهی)» واجد ایراد است؛ زیرا اولاً ظاهر آن دلالت بر انحصار جمعیت فعال کشور به سه گروه جوانان، زنان و دانش‌آموختگان دانشگاهی می‌کند که این انحصار برخلاف واقع است. ثانیاً تصریح بر زنان به نحو خاص بدون لحاظ مردان، از



مصادیق تبعیض ناروا به نظر می‌رسد که این امر مغایر با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی است. ثالثاً ایراد اخیر در خصوص قید «دانشگاهی» و نفی تحصیلات حوزوی نیز وارد به نظر می‌رسد و محل تأمل است.

۲. عبارت «حمایت‌های نهادی» مبهم است. اگر منظور از آن عبارت مذکور در جزء «۳» این بند باشد، به جهت اینکه این امر ماهیت تقنینی دارد، تفویض آن به دولت بدون تعیین ضوابط شفاف مصوب مجلس مغایر با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۳. در خصوص «حمایت‌های اعتباری»، میزان و نوع این حمایت باید در قانون مشخص شود.

۴. نظر به اینکه اقدامات موضوع این بند باید با رعایت مسائل آمایش سرزمینی تعیین شوند، اطلاق این بند و عدم تصریح بر رعایت مفاد اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی محل ایراد است؛ طبق اصل چهل‌وهشتم، در خصوص «توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور» باید دو ضابطه «نیازها» و «استعداد رشد» ملاک باشد.

۵. اصطلاح «دستگاه‌های اجرایی» مصرح در جزءهای «۱»، «۲» و «۴»، از حیث تعریف قانونی تعدد و ابهام دارد؛ مشخص نیست که در این لایحه کدام تعریف قانونی از این اصطلاح مدنظر است.

۶. استفاده از واژه «دینامیک» در جزء «۱» مغایر با اصل پانزدهم قانون اساسی است.

۷. عبارت «با همکاری» مصرح در جزء «۱»، ابهام دارد و مشخص نیست که حدود صلاحیت هر یک از همکاران در تهیه اولویت‌ها چه میزان است و آیا باید به صورت رأی اکثریت در تهیه آن اولویت‌ها اقدام کنند یا به صورت اجماعی یا...؟

بند «ب»

۱. «نوع و شکل حمایت‌ها ... افراد حقیقی و حقوقی مشمول» ماهیت تقنینی دارند؛ لذا واگذاری تعیین آنها به آیین‌نامه اجرایی مغایر با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

بند «ج»

۱. استفاده از واژگان «پراتور» و «پروژه» مغایر با اصل پانزدهم قانون اساسی است.

۲. عدم تصریح بر «مؤسسات عمومی غیردولتی» در کنار «بخش‌های خصوصی و تعاونی» در این بند مغایر با بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه ششم و سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی به نظر می‌رسد. بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه ششم حکم به «مشارکت و بهره‌گیری مناسب از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی با ایفای نقش ملی و فراملی آنها در تحقق اقتصاد مقاومتی» کرده است. همچنین جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم حکم به واگذاری «هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل چهل‌وچهارم» به

بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی» کرده است. بند «ج» سیاست کلی مزبور نیز حکم به جواز واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل چهل و چهارم به بخش‌های خصوصی شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی کرده است.

تبصره «۲۰»

این تبصره ماهیت برنامه‌ای (و نه بودجه‌ای) دارد؛ لذا درج آن در بودجه مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

بند «الف»

۱. عدم تصریح بر «مؤسسات عمومی غیردولتی و بخش تعاونی» در کنار «بخش خصوصی» در این بند، مغایر با بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه ششم و سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به نظر می‌رسد. به خصوص اینکه مشخص نیست که منظور از «بخش خصوصی» در صدر این بند چیست و آیا مفهوم عام آن که شامل مؤسسات عمومی غیردولتی نیز می‌شود، مدنظر است یا خیر؟ به ویژه اینکه در جزء «۶» این بند تصریح بر «بخش غیردولتی» شده است که مفهومی فراتر از «بخش خصوصی» به معنای خاص آن است.

بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه ششم حکم به «مشارکت و بهره‌گیری مناسب از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی با ایفای نقش ملی و فراملی آنها در تحقق اقتصاد مقاومتی» کرده است. همچنین جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم حکم به واگذاری «هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل چهل و چهارم» به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی» کرده است. همچنین جزء‌های «۱» و «۴» بند «ب» سیاست کلی مزبور به ترتیب حکم به «افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد تا آخر برنامه پنج‌ساله پنجم» و «رفع محدودیت از حضور تعاونی‌ها در تمامی عرصه‌های اقتصادی» کرده‌اند.

۲. باید توجه داشت که حکم این بند می‌تواند به‌طور ضمنی از مصادیق حکم ذیل جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی باشد که اشعار می‌دارد «با توجه به مسئولیت نظام در حسن اداره کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری خارج از عناوین صدر اصل چهل و چهارم توسط دولت، بنا به پیشنهاد هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز است». این بند جواز فعالیت دولت در خارج از عناوین صدر اصل چهل و چهارم است.

۳. عبارت «حداکثر» در جزء «۲» محل ایراد است؛ زیرا دولت می‌تواند با استناد به آن هیچ اعتبار قابل ملاحظه‌ای را تخصیص ندهد.



۴. حکم جزء «۳» از دو جهت با سیاست‌های کلی برنامه ششم مغایر است. اولاً جزء «۱» بند «۱۰» سیاست کلی مزبور حکم به «استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی» کرده است. ثانیاً منابع صندوق توسعه ملی یا باید در قالب ارائه تسهیلات باشد و یا سپرده‌گذاری که جزء «۴» بند «۱۰» مزبور حکم به «سپرده‌گذاری ارزی حداکثر ۲۰ درصد از منابع ورودی صندوق، نزد بانک‌های عامل در قبال اخذ خط اعتباری ریالی از بانک‌های مذکور برای ارائه تسهیلات ریالی به بخش کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی با معرفی صندوق توسعه ملی» کرده است که مصارف مندرج در این بند از این جنس نیست.

۵. نظر به اینکه قانون بودجه قانون خاص سالیانه است، اطلاق جزء «۴» باید محدود به «در حدود قوانین» شود تا بانک‌ها از محل حساب‌های قرض‌الحسنه اقدام به تأمین مالی طرح‌های موضوع این بند نکنند.

۶. در جزء «۶» عنوان صحیح قانون، «قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها» است که باید تصحیح شود.

بند «ب»: مغایرت با قانون اساسی

۱. این بند دارای ماهیت غیربودجه‌ای است؛ لذا ذکر آن در بودجه مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

۲. در خصوص کلیت این بند که همسو با لایحه تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۸ مجلس است، شورای نگهبان در بند «۱» نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۸۴۷ مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۹ خود اعلام کرده است که «از حیث مشخص نبودن نسبت این لایحه که منظور آن توسعه مشارکت مردم و ظاهر آن توسعه خصوصی‌سازی مدارس است با فرمایشات مقام معظم رهبری مدظله‌العالی مبنی بر تقویت مدارس دولتی ابهام دارد». به نظر می‌رسد که مقام معظم رهبری در دیدار با معلمان و فرهنگیان مورخ ۱۳۹۵/۲/۱۳^۱ مسئله آموزش و پرورش را مستنبط از قانون اساسی امری حاکمیتی دانسته و تبدیل مدارس دولتی به غیرانتفاعی را لزوماً امر صحیحی نمی‌دانند. حال آنکه نگاه حاکم بر این بند حرکت به سمت غیرانتفاعی شدن مدارس دولتی است.

۳. این بند می‌بایست علاوه بر تصریح بر رعایت سازوکارهای قانون مدیریت خدمات کشوری، بر رعایت

۱. «آموزش و پرورش در قانون اساسی، مسئله‌ای «حاکمیتی» است؛ البته این به معنای قرار گرفتن همه بار و وظایف بر دوش دولت نیست، اما دولت باید در آموزش و پرورش نقش آفرینی کند و بر همین اساس، تبدیل کردن روزافزون مدارس دولتی به مدارس غیرانتفاعی که بعضی از آنها نیز شهریه‌های سنگینی می‌گیرند، لزوماً کار درست و سنجیده‌ای نیست. ... باید سطح و کیفیت مدارس دولتی آن‌چنان ارتقا یابد که رغبت خانواده‌ها به این مدارس افزایش پیدا کند».

ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۱ نیز تصریح کند.

۱. ماده (۸۸) - در اجرای وظایف اجتماعی دولت به ویژه تکالیف مذکور در اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به منظور منطقی نمودن حجم و اندازه دولت و کاهش تدریجی اعتبارات هزینه‌ای و بهبود ارائه خدمات به مردم و جلب مشارکت بخش غیردولتی و توسعه اشتغال و صرف بودجه و درآمدهای عمومی با رعایت اصول سوم، بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مصالح عامه، وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی که عهده‌دار ارائه خدمات اجتماعی، فرهنگی، خدماتی و رفاهی از قبیل آموزش فنی و حرفه‌ای، آموزش عمومی، تربیت بدنی، درمان، توانبخشی، نگهداری از سالمندان، معلولین و کودکان بی سرپرست، کتابخانه‌های عمومی، مراکز فرهنگی و هنری، خدمات شهری و روستایی، ایرانگردی و جهانگردی می‌باشند مجازند برای توسعه کمی و کیفی خدمات خود و کاهش حجم تصدی‌های دولت براساس مقررات و ضوابط این ماده اقدامات ذیل را انجام دهند:
 - الف) اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که متقاضی ارائه خدمات براساس مفاد این ماده می‌باشند می‌بایست صلاحیت‌های فنی و اخلاقی لازم و پروانه فعالیت از مراجع قانونی ذیربط داشته باشند.
 - ب) ارائه خدمات موضوع این ماده توسط بخش غیردولتی به سه روش؛ خرید خدمات از بخش غیردولتی، مشارکت با بخش غیردولتی و واگذاری مدیریت بخش غیردولتی انجام می‌شود.
 - ج) دستگاه‌های اجرایی مشمول این ماده برای توسعه کمی خدمات خود با استفاده از ظرفیت‌های موجود در بخش غیردولتی (موضوع بند «الف») و با پرداخت هزینه سرانه خدمات، نسبت به خرید خدمات و ارائه آن به مردم طبق شرایط دولتی اقدام نمایند.
 - تبصره - برای ایجاد و توسعه این‌گونه واحدها، دولت موظف است حمایت‌های لازم از قبیل واگذاری زمین، ارائه خدمات زیربنایی و استفاده از تسهیلات وجوه اداره شده طبق ضوابط و به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌گردد اقدام نماید.
 - د) در اجرای بند «ب» ماده (۶۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دستگاه‌های مشمول این ماده مجازند مراکز و واحدهای خدماتی، اجتماعی و رفاهی موجود و یا نیمه‌تمام خود را به‌صورت اجاره به اشخاص حقیقی و حقوقی موضوع بند «الف» واگذار نمایند.
- تبصره «۱» -** در اجرای این بند، رعایت اولویت‌های زیر مشروط به رعایت بند «الف» الزامی است:
 - نهادهای عمومی غیردولتی نظیر شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.
 - مؤسسات عام‌المنفعه که براساس مجوزهای قانونی تشکیل شده یا می‌شوند.
 - نهادهای متشکل از کارکنان دستگاه واگذارکننده، مشروط بر قطع رابطه استخدامی آنها با دستگاه دولتی.
 - سایر اشخاص حقیقی و حقوقی.
- تبصره «۲» -** واگذاری بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی می‌باشند مشمول حکم این بند نمی‌گردد.
- تبصره «۳» -** تغییر کاربری مراکز و واحدهایی که واگذار می‌شوند ممنوع می‌باشد. در موارد استثنایی با ذکر دلایل موجه و پس از دریافت مابه‌التفاوت ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری به نفع دولت با پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذیربط و تصویب هیئت وزیران بلامانع است.
- تبصره «۴» -** تعیین میزان اجاره و قیمت‌گذاری کلیه اموال منقول و غیرمنقول در واحدهای مشمول این بند با لحاظ نمودن کاربری آنها براساس متوسط نظر سه نفر کارشناس رسمی دادگستری صورت می‌گیرد.
- تبصره «۵» -** اجرای این بند از طریق نشر آگهی در روزنامه‌های کثیرالانتشار برای اطلاع عموم از شرایط دستگاه اجرایی انجام خواهد شد.
- ه) دستگاه‌های مشمول این ماده می‌توانند براساس قرارداد منعقد با نهادهای عمومی غیردولتی، مؤسسات عمومی عام‌المنفعه، تعاونی‌هایی که از پرسنل منفک شده از دستگاه اجرایی تشکیل شده است و واجد شرایط مذکور در بند «الف» می‌باشند، مدیریت واحدهای خود را با حفظ مالکیت دولت بر اموال منقول و غیرمنقول به آنها واگذار نمایند. در این صورت این واحدها براساس ضوابط حاکم بر واحد طرف قرارداد اداره خواهند شد.
- تبصره «۱» -** مسئولیت حفظ و حراست و تعمیر و نگهداری اموال دولت به عهده طرف قرارداد می‌باشد.
- تبصره «۲» -** این‌گونه واحدها موظفند با دریافت سرانه متناسب که از دستگاه‌های اجرایی ذیربط دریافت می‌نمایند براساس تعرفه‌های مصوب توسط مراجع ذیربط براساس بند «ز» این ماده خدمت نمایند.
- تبصره «۳» -** طرف قرارداد موظف است ضمن حفظ کاربری واحد مربوطه در صورت تقاضای کارکنان برای ادامه خدمت در آن واحدها حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از کارکنان شاغل را به‌عنوان مأمور بپذیرد و حقوق و مزایای آنها را طبق احکام رسمی پرداخت نماید. بقیه کارکنان در سایر واحدهای دستگاه ذیربط اشتغال خواهند یافت.



۴. موضوعات «امتیازات و تسهیلات در نظر گرفته شده برای بخش غیردولتی داوطلب، نحوه نظارت بر این نوع فعالیت‌ها و شاخص‌های کمی و کیفی» ماهیت تقنینی دارند و تفویض آنها به مصوبه هیئت وزیران مغایر با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

تبصره «۲۱»

بند «الف»

۱. دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «ب» ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات هستند که باید تصحیح شود.
۲. از آنجا که دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «ب» ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات^۱ شامل نیروهای مسلح نمی‌شوند، حکم این بند ناقض اصل تمرکز منابع موضوع صدر اصل پنجاهوسوم قانون اساسی است.
۳. عنوان صحیح قانون در خط سوم، قانون محاسبات عمومی کشور است که باید تصحیح شود.

بند «ب»

۱. عبارت «دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون محاسبات عمومی» ابهام دارد؛ زیرا در قانون مزبور احکام متعددی وجود دارد که دامنه شمول دستگاه‌ها در خصوص هر یک متفاوت است.
۲. عنوان صحیح قانون در خط اول، قانون محاسبات عمومی کشور است که باید تصحیح شود.

و) تعیین سیاست‌های اجرایی، استانداردها، اعمال نظارت حاکمیت دولت بر این گونه واحدها با رعایت قوانین مربوطه توسط بالاترین مقام دستگاه ذیربط انجام خواهد شد.

ز) تعرفه ارائه خدمات توسط بخش‌های غیردولتی فوق‌الذکر مطابق ضوابط قانونی مربوط تعیین می‌گردد و در مواردی که ضابطه قانونی مشخص وجود ندارد با پیشنهاد وزیر و یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذیربط به تصویب شورای اقتصاد خواهد رسید.

ح) دولت موظف است به منظور کاهش هزینه‌های جاری و حجم تصدی‌های دولت، برنامه اجرایی این ماده را حسب وظایف مربوط، شامل هدف‌های کمی و میزان صرفه‌جویی در هزینه‌های دولتی و میزان اعتبار مربوط برای پرداخت یارانه‌ها به بخش غیردولتی را همه ساله در لوائح بودجه سنواتی منظور نماید.

ط) کلیه درآمدهای دستگاه‌های دولتی حاصل از این ماده به حساب خزانه‌داری کل واریز می‌گردد.

ی) آیین‌نامه اجرایی این ماده حداکثر ظرف مدت سه ماه توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و با همکاری دستگاه‌های ذیربط تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

تبصره - وزارت آموزش و پرورش به استثنای خرید خدمت در شاخه کار دانش و فنی‌وحرفه‌ای تا پایان دوره متوسطه و با رعایت اصل سی‌ام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از این حکم مستثنا می‌باشد.

۱. «قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها موظفند در برگزاری مناقصه مقررات این قانون را رعایت کنند.

تبصره - نیروهای مسلح، تابع مقررات و ضوابط خاص خود بوده و از شمول این قانون مستثنا هستند».

بند «ج»

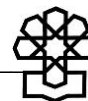
۱. عبارت «تمامی دستگاه‌های اجرایی خارج از شمول قانون محاسبات عمومی» نیز ابهام دارد.

بند «د»

۱. عبارت‌های «دستگاه‌های موضوع این تبصره» در خط دوم و «دستگاه‌های اجرایی موضوع این تبصره» ابهام دارند؛ زیرا در هر بندی از این تبصره دستگاه‌های متفاوتی بیان شده‌اند.
۲. در خصوص سامانه ثبت حقوق و مزایا در برنامه ششم حکمی تصویب شده است که در صورت تصویب نهایی برنامه ششم، تصویب این بند به جهت مغایرت‌هایی که با آن دارد، براساس ماده (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد.
۳. استفاده از واژه «دستورالعمل» در خصوص مصوبات مقامات دولتی با توجه به اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی دارای وجهت حقوقی نبوده و بهتر است از عباراتی نظیر آیین‌نامه استفاده شود.

نکاتی در مورد احکام ذیل جداول

۱. تصریح بر عناوین برخی اشخاص مانند سازمان غذا و دارو (جدول شماره ۷ با کد دستگاه به شماره ۱۲۹۴۰۰) و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها (مثلاً در جدول شماره ۹ با شماره ۲-۵۴۰۰۰۰) به دلیل نداشتن اساسنامه مصوب قانونی، با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مغایر است.
۲. ذیل جدول شماره ۷، چندین حکم ذکر شده که چنین امری، خارج از عرف تقنین و قواعد قانون‌نویسی صحیح است. به علاوه، احکام مزبور به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی مغایر هستند. ضمناً نکات زیر در خصوص این احکام حائز اهمیت است:
 ۱. در سطر سوم پاراگراف اول، به «دستگاه‌های مشمول در سال ۱۳۹۶» اشاره شده که مقصود از آن مشخص نیست. همچنین به موجب این قسمت، پرداخت حقوق و مزایای مستمر کارکنان دستگاه‌های اجرایی مزبور به ترتیبی است که سازمان برنامه و بودجه تعیین می‌کند که این حکم، با اصول پنجاه‌ودوم و هشتادوپنجم قانون اساسی مغایر است.
 ۲. سطر ششم پاراگراف اول به تبصره «۱۲» این لایحه مستند است که این سطر مبنیاً بر غیربودجه‌ای بودن آن تبصره، واجد ایراد است.
 ۳. ذیل جدول شماره ۸ چندین حکم ذکر شده است؛ چنین امری، خارج از عرف تقنین و قواعد قانون‌نویسی صحیح است.
 ۴. ذیل جدول شماره ۹ نیز احکامی ذکر شده است. این امر، خارج از عرف تقنین و قواعد قانون‌نویسی صحیح است. لذا ضروری است این احکام در صورت لزوم به ماده واحده منتقل شوند.



۵. ذیل جدول شماره ۱۰، حاوی سه حکم است. درج حکم ذیل جداول، خارج از عرف تقنین و قواعد قانون‌نویسی صحیح است. این احکام از حیث داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، با اصل پنجاه و دوم مغایر هستند.

همچنین حکم به اینکه اعتبارات مندرج در جدول باید در قالب دستورالعمل و اولویت‌های تعیینی سازمان برنامه و بودجه قابل اجراست، به معنای مداخله در امور دستگاه‌ها و تفویض تغییر قوانین و تصویب مجدد قانون بودجه به سازمان برنامه و بودجه است؛ لذا حکم مزبور با اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی مغایر است.

۶. در جدول شماره ۱۳ با عنوان اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، سهم ۳۰ درصدی تعاونی‌های فراگیر ملی موضوع جزء «۲-۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی رعایت نشده است؛ لذا این جدول از این حیث، به دلیل مغایرت با سیاست کلی مزبور، با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و نهم قانون اساسی مغایر است. به علاوه، درج چنین احکامی ذیل جداول، خارج از عرف تقنین و قواعد قانون‌نویسی صحیح است؛ در صورت ضرورت داشتن چنین حکمی، باید به ماده واحده منتقل شود.

۷. حکم مندرج در ذیل جدول شماره ۱۴، از حیث ذکر حکم در ذیل جداول، خارج از عرف تقنین و قواعد قانون‌نویسی صحیح است؛ لذا لازم است به ماده واحده منتقل شود.

۸. حکم مندرج در ذیل جدول شماره ۱۵، غیربودجه‌ای و در نتیجه مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است. به علاوه، درج چنین احکامی ذیل جداول، خارج از عرف تقنین و قواعد قانون‌نویسی صحیح است.

۹. در خصوص احکام مندرج در جدول شماره ۱۶، اولاً درج چنین احکامی ذیل جداول، خارج از عرف تقنین و قواعد قانون‌نویسی صحیح است.

ثانیاً مبنای أخذ مالیات از شهروندان، ارائه رایگان اعمال حاکمیتی توسط دولت است. اصل مجانی بودن اعمال حاکمیتی، در مواردی در قوانین بودجه نقض شده است. به عنوان نمونه، در ردیف ۵ جدول مزبور، جهت صدور گواهینامه رانندگی هوشمند، تعرفه تعیین شده است؛ حال آنکه در مواردی که دلیل این تعویض یا تبدیل، الزام قانونی است و نه مفقود شدن گواهینامه و قصور دارنده آن، دریافت تعرفه، وجاهت حقوقی ندارد.

ثالثاً قانونگذار در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ تعرفه خدمات دولتی را در ضمن احکام ماده واحده قانون بودجه (بند های «۵۲» تا «۶۴») تعیین کرده بود؛ ولی در لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ این احکام با اصلاحاتی در جدول ۱۶ ذکر شده است. از آنجا که طبق ماده (۳۷) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ «پیش‌بینی درآمد و یا سایر منابع تأمین اعتبار در بودجه کل کشور مجوزی برای

وصول از اشخاص تلقی نمی‌گردد و در هر مورد احتیاج به مجوز قانونی دارد» لازم است این تغییرات در قانون وصول برخی از درآمدهای دولت بیان شود؛ والا لازم‌الاجرا نیستند. به‌علاوه، احکام مندرج در این جدول، به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، با اصل پنجاه و دوم مغایر هستند.

۱۰. در ذیل جدول شماره ۱۸ حکمی بیان شده که لازم است به ماده واحده منتقل شود؛ درج چنین احکامی ذیل جداول، خارج از عرف تقنین و قواعد قانون‌نویسی صحیح است؛ در صورت ضرورت داشتن چنین حکمی، باید به ماده واحده منتقل شود.

۱۱. در خصوص ردیف‌های بیست و دو گانه جدول شماره ۱۸، اولاً برخی از ردیف‌ها (۱، ۲، ۳، ۵ و ۶) با یکدیگر همپوشانی دارند. ثانیاً واژه «ایثارگران» به دلیل نداشتن تعریف واحد قانونی، محل ابهام است.

۱۲. جدول شماره ۱۹ ناظر به ردیف ۱۱ جدول شماره ۱۸ و حاوی ۵۷ عنوان طرح است که سهم هر یک از این طرح‌ها از اعتبار ۱۰۰ میلیارد تومانی مشخص نیست که این امر با اصل شفافیت بودجه (موضوع سیاست کلی امنیت اقتصادی ابلاغی ۱۳۷۷/۱۰/۲۳) و مصوب بودن اعتبارات و پرداخت در حدود اعتبارات مصوب (مصرح در اصل پنجاه و سوم قانون اساسی) مغایر است. همچنین این امر می‌تواند موجب تضعیف نظارت دیوان محاسبات بر اجرای بودجه شود. به‌علاوه، ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم توسعه که ذیل جدول شماره ۱۹ به آن استناد کرده است، اعتبار قانونی ندارد. همچنین اطلاق جواز استفاده از تسهیلات مالی خارجی در ذیل این جدول به جهت تجویز احتمالی ربا، مغایر با موازین اسلامی و اصل چهارم قانون اساسی است.

۱۳. در ذیل جدول شماره ۲۰ احکامی بیان شده است که درج چنین احکامی ذیل جداول، خارج از عرف تقنین و قواعد قانون‌نویسی صحیح است. به‌علاوه، حکم این بند ماهیت غیربودجه‌ای داشته و مغایر با اصل پنجاه و دوم است.

همچنین اطلاق جواز استفاده از تسهیلات مالی خارجی در ذیل این جدول، به جهت تجویز احتمالی ربا، با موازین اسلامی و اصل چهارم قانون اساسی مغایر است.



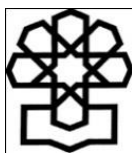
منابع و مأخذ

الف) قوانین و مقررات

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. مجموعه نظریات شورای نگهبان.
۳. سیاست‌های کلی نظام.
۴. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.
۵. قانون تنظیم بخشی از مقررات ملی دولت.
۶. قانون محاسبات عمومی.
۷. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵، ۱۳۹۴، ۱۳۹۳، ۱۳۹۲، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۰ کل کشور.
۸. سایر قوانین و مقررات مرتبط.

ب) کتب

۱. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم)، مجموعه اساسی، تهران، ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، اداره چاپ و انتشار، چاپ دوم (ویرایش اول)، ۱۳۹۱.



شماره مسلسل: ۱۵۲۹۱

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۳۶۳

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت: ۲۲۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۹/۲۰

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۵۸. بودجه پیشنهادی از منظر حقوقی

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین کنندگان: محمد برزگر خسروی، یحیی مزروعی، محمد جواهری، حسین عبداللہی، علی عبدالاحد، حسن امجدیان، حامد ناظمی، ابوالفضل درویشوند، سیدمجتبی حسینی پور اردکانی، احمد حکیم جوادی

ناظر علمی: جلیل محبی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه ۱۳۹۶

۲. نکات حقوقی

۳. قانون اساسی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱۱/۱۶