

شماره چاپ: ۷۶۰

شماره ثبت: ۳۴۸

دوره دهم - سال دوم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

۲۶. بودجه‌پیشهادی از منظر حقوقی

معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی
دفتر: مطالعات حقوقی

کد موضوعی: ۲۴۰

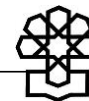
شماره مسلسل: ۱۵۶۷۴

دی‌ماه ۱۳۹۶

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	مقدمه
۱.....	بررسی تفصیلی حقوقی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور.....
۱.....	الف) بررسی کلیات.....
۴.....	ب) بررسی جزئیات.....
۴.....	ماده واحده.....
۷.....	تبصره «۱».....
۱۰.....	تبصره «۲».....
۱۱.....	تبصره «۳».....
۱۳.....	تبصره «۴».....
۱۶.....	تبصره «۵».....
۱۹.....	تبصره «۶».....
۲۱.....	تبصره «۷».....
۲۲.....	تبصره «۸».....
۲۲.....	تبصره «۹».....
۲۳.....	تبصره «۱۰».....
۲۵.....	تبصره «۱۱».....
۲۶.....	تبصره «۱۲».....
۲۷.....	تبصره «۱۳».....
۲۷.....	تبصره «۱۴».....
۲۸.....	تبصره «۱۵».....
۲۹.....	تبصره «۱۶».....
۲۹.....	تبصره «۱۷».....
۳۰.....	تبصره «۱۸».....
۳۲.....	تبصره «۱۹».....
۳۲.....	تبصره «۲۰».....
۳۳.....	جداول



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۲۶. بودجه پیشنهادی از منظر حقوقی

مقدمه

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 است و از این منظر مورد توجه قوه 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 می‌کند 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 همین‌رو 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 گزارش در قسمت نخست به بررسی کلیات لایحه بودجه پرداخته و در قسمت دوم جزئیات لایحه در قسمت احکام، جداول و پیوست‌ها بررسی خواهد شد.

بررسی تفصیلی حقوقی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

الف) بررسی کلیات

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

۱. مقدمه توجیهی

براساس بند «۲» ماده (۱۳۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، باید در لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود، 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؛ در حالی که لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ 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 می‌شوند باید متناسب با عنوان لایحه و دارای ماهیت بودجه‌ای باشند؛ احکامی که ماهیت غیربودجه‌ای دارند یعنی ارتباطی با پیش‌بینی دخل و خرج کشور 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 در قوانین بودجه تکرار می‌شدند، به تدریج از درون قوانین بودجه سالیانه خارج و آنها را در قالب «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب سال ۱۳۸۰ و «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب سال ۱۳۸۴ و ماده (۲۲۴) «قانون برنامه پنجم توسعه» مصوب سال ۱۳۸۹ و «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» مصوب سال ۱۳۹۳ و سایر قوانین، تدوین و تصویب کرد. با وجود این در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، احکام غیربودجه‌ای فراوانی وجود دارد که ارتباط موضوعی با عنوان لایحه ندارند. از این جهت، این لایحه 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، به‌دلیل تشریفات کمتر رسیدگی به لایحه بودجه و در نتیجه، رسیدگی سریع‌تر به لایحه بودجه، 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 ذاتی 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 و ذاتی بودجه هستند؛ لذا با عنایت به این عناصر، 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.



«سالیانه بودن بودجه» و «ماهیت بودجه‌ای داشتن»، به یک مفهوم نبوده و رابطه عموم و خصوص من‌وجه دارند. به بیان دیگر، ممکن است یک مقررره قانونی، سالیانه باشد، اما ماهیت بودجه‌ای نداشته باشد؛ و بالعکس، ممکن است مقررره‌ای سالیانه نباشد، اما ماهیت بودجه‌ای داشته باشد؛ و نیز ممکن است مقررره‌ای هم سالیانه باشد و هم ماهیت بودجه‌ای داشته باشد. بنابراین به نظر می‌رسد درج حکمی در قانون بودجه، مبنی بر اعتبار یک‌ساله احکام لایحه یا قانون بودجه،^۱ لزوماً رافع ایراد «ماهیت غیربودجه‌ای» نیست. 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 ۱۳۹۷ کل کشور، احکامی وجود دارند که به اصلاح قوانین دائمی منجر می‌شوند؛ چنین احکامی نه صرفاً در ماده واحده لایحه و بندهای آن، بلکه در زیرنویس جدول‌های پیوست لایحه نیز وجود دارند که برای مثال می‌توان به انتهای جدول ۷ (جداول کلان) لایحه مذکور اشاره کرد. این امر برخلاف اصول و موازین قانون‌نویسی است؛ لذا این اصلاح باید در قالب لایحه و یا طرحی مستقل انجام گیرد.

آنچه در این میان دارای اهمیت فوق‌العاده است، اصلاح قوانین مهم و کلیدی از قبیل قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، قانون مالیات‌های مستقیم، قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و از همه مهمتر قانون برنامه توسعه در قالب بودجه سالیانه است.

شایان ذکر است که شورای نگهبان در زمان بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور در خصوص چنین مواردی این چنین اظهارنظر کرده بود: «...تبصره‌های... از لحاظ اینکه خارج از قانون بودجه است و به قوانین خاص خود ارتباط دارند با اصل پنجاه‌ودوم 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 ۱۳۹۷ 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 تنقیح قوانین و اصول قانون‌نویسی صحیح بوده و اجرای قانون را با مشکل مواجه خواهد ساخت.

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 «۲۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور و تبصره «۲۳» لایحه و قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور اشاره کرد.

شایان ذکر است که تعریف «قانون بودجه» مطابق با ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱) بدین شرح است: «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 می‌شود، 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 ۱۳۹۷ 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

هرچند 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 به‌نظر می‌رسد. توضیح اینکه براساس اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، ایجاد سازمان (مؤسسه دولتی) که شخصیت حقوقی مستقل از دولت دارد، ماهیت تقنینی داشته و قابل تفویض نیست.

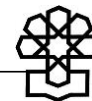
ب) بررسی جزئیات

ماده واحده

بند «الف»

- حکم این بند از حیث غیرواقعی بودن منابع و در نتیجه همتراز نشدن (عدم تعادل) بودجه به دلیل محقق نشدن بسیاری از منابع محل تأمل است.

- در جزء «۲» این بند، پذیرش درآمد اختصاصی از منظر اصول حقوقی بودجه نظیر تصویب آگاهانه بودجه سالیانه کل کشور و توجه به اولویت‌های برنامه‌ای کشور محل مناقشه و ایراد است. همچنین به‌نظر



می‌رسد که پذیرش درآمد اختصاصی با صلاحیت دولت و مجلس در تهیه و تصویب بودجه در تعارض است؛ به خصوص که نسبت درآمد اختصاصی به کل درآمد بودجه عمومی دولت ۱۲/۵ درصد است.

بند «ب»

- در خصوص بودجه شرکت‌های دولتی، با توجه به اصل تفصیل بودجه (مستنبط از اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی) و لزوم نظارت دیوان محاسبات بر اینکه هر وجهی در محل خود هزینه شود، تصویب اجمالی بودجه شرکت‌های دولتی از حیث مغایرت با اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی محل تأمل است. به خصوص اینکه براساس بند «۵» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱، منظور از بودجه عمومی دولت، بودجه‌ای است که در آن برای اجرای برنامه سالیانه منابع مالی لازم پیش‌بینی و اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرایی تعیین می‌شود و براساس بند «۱۱» ماده (۱) قانون مزبور دستگاه‌های اجرایی شامل شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت نیز می‌شود. به علاوه براساس ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶، بودجه کل کشور شامل بودجه شرکت‌های دولتی نیز می‌شود. همچنین مفاد ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ نیز این برداشت را به ذهن متبادر می‌کند که بودجه شرکت‌های دولتی نباید به صورت اجمالی به تصویب مجلس برسد.

- استفاده از عبارت «مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت» هر چند تبدیل به یک رویه در قوانین بودجه شده است، نقض مکرر ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ است. طبق این ماده «... ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد (۲)، (۳) و (۴) این قانون منحصرأ به صورت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی مجاز خواهد بود. کلیه مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سایر دستگاه‌های دولتی که به صورتی غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می‌شوند مکلفند حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی تطبیق دهند و الا با انقضای این فرصت مؤسسه دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود». البته تا به امروز از مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، سازمان بنادر و دریانوردی ایران و سازمان صنایع دفاع باقی‌مانده‌اند که بودجه آنها در پیوست ۳ بودجه درج می‌شود.

در نتیجه عبارت مزبور در بند «ب»، به دلیل نقض قانون دائمی ماهیت بودجه‌ای نداشته و از این جهت مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

- بودجه شرکت‌های دولتی مقرر در پیوست ۳ ناقص است؛ مثلاً عدم محاسبه و عدم درج بودجه مناطق آزاد تجاری - صنعتی در بودجه شرکت‌های دولتی، مغایر با اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی است. واژه «کل کشور» مندرج در صدر اصل پنجاه و دوم 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 پنجاه و سوم قانون اساسی، لزوم رعایت این اصل را استنباط کرد. نظارت دیوان محاسبات موضوع اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی بر تمامی اشخاصی که به نحوی از بودجه استفاده می‌کنند نیز موید این اصل است و عدم درج بودجه برخی شرکت‌ها در قانون بودجه سالیانه کل کشور مغایر با صلاحیت نظارتی دیوان محاسبات یعنی مغایر با اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی است.

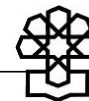
طبق ماده (۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷، «هر منطقه توسط سازمانی که به صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌گردد و سرمایه آن متعلق به دولت است اداره می‌شود. این شرکت‌ها و شرکت‌های وابسته از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات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

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، قاعداً 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 پنجاه و دوم قانون اساسی است؛ زیرا ماده (۵) مزبور ناظر بر نحوه اداره مناطق مذکور است و نه ناظر بر نحوه نظارت بر عملکرد آنها.

ماده (۲) قانون دیوان محاسبات کشور اشعار می‌دارد: «حسابرسی یا رسیدگی کلیه حساب‌ها درآمد 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 به طور 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».

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.

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.

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.

شایان ذکر است که براساس بند «ی» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور و نیز بند «ل» تبصره «۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور دولت مکلف شد تا بودجه سازمان‌های مذکور را در لایحه بودجه سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ درج کند.

تبصره «۱»

بند «الف»

- اگرچه در این بند سهم صندوق توسعه ملی ۳۲٪ تعیین شده است، ولی با توجه به سایر تکالیف و تعهداتی که بر این صندوق در این لایحه بار شده است از جمله حکم تبصره «۴»، سهم صندوق مذکور ۱۲٪ کاهش می‌یابد؛ لذا رقم ۳۲٪ واقعی نیست و از این حیث مغایر با بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و در نتیجه مغایر با اصل پنجاه و هفتم و بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی است. همچنین در بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر افزایش سالیانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت تأکید شده است.

- حکم این بند بجز جمله اول آن، به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

- حکم این بند شباهت بسیاری به حکم جزء «۱» بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه^۱ و بند «الف» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور^۲ دارد.
- در خصوص عبارت «(معاف از تقسیم سود سهام دولت)»، اولاً این عبارت در مقام اصلاح بند «الف» ماده (۱) قانون دائمی الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)^۳ است که این امر به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی به نظر می‌رسد. ثانیاً حکم عبارت مزبور موجب عدم شفافیت فعالیت‌های مالی شرکت ملی نفت می‌شود که به نظر می‌رسد این امر (معافیت مالیاتی به جای محاسبه مالیات با نرخ صفر) مغایر با حکم بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی^۴ و در نتیجه مغایر با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و دهم قانون اساسی باشد.
- عبارت «(معاف از تقسیم سود سهام دولت)» که در حکم جزء «۱» بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه نیامده است، ولی در بند «الف» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ آمده است، مغایر با حکم بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه به نظر می‌رسد. طبق ماده (۶) مزبور، «برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های اجرای قانون برنامه ممنوع است.» حال آنکه عبارت مزبور مشعر بر وضع معافیت مالیاتی جدید است.
- استفاده از عبارت «کمتر توسعه یافته» نیز هرچند مطابق با عبارت پردازی جزء «۱» بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه نیست، لکن با عبارت پردازی جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم و بند «الف» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور تطابق دارد. پیشنهاد می‌شود این اختلاف در عبارت پردازی در این بند مورد اصلاح قرار گیرد و عبارت «کمتر توسعه یافته» به عبارت «توسعه نیافته» تغییر یابد.

۱. «۱. سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال اول اجرای قانون برنامه سی درصد (۳۰٪) تعیین می‌شود و سالانه حداقل دو واحد درصد به این سهم اضافه می‌شود. بانک مرکزی مکلف است در طول سال و متناسب با وصول منابع بلافاصله نسبت به واریز این وجوه و سهم چهارده و نیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت ملی نفت ایران از کل صادرات نفت و میعانات گازی و همچنین سهم سه درصد (۳٪) مناطق نفت‌خیز، گازخیز و توسعه نیافته اقدام کند و از محل باقیمانده، سهم بودجه عمومی دولت از منابع موضوع این جزء در سقف جدول ۴ این قانون تعیین و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و مابقی را به حساب ذخیره ارزی واریز نماید.»
۲. «تبصره «۱»-

الف) سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز، سی درصد (۳۰٪) تعیین می‌شود. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است در طول سال و متناسب با وصول منابع، بلافاصله نسبت به واریز این وجوه و سهم چهارده و نیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت ملی نفت ایران از کل صادرات نفت و میعانات گازی (معاف از تقسیم سود سهام دولت) و همچنین سهم سه درصد (۳٪) مناطق نفت‌خیز، گازخیز و کمتر توسعه یافته موضوع ردیف درآمدی ۲۱۰۹ جدول ۵ این قانون اقدام نماید. مبالغ مذکور به صورت ماهانه واریز و از ماه یازدهم سال محاسبه و تسویه می‌شود. گزارش هزینه کرد وجوه این بند هر سه ماه یک بار به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و انرژی مجلس شورای اسلامی توسط وزارت نفت ارائه می‌گردد.»

۳. «ماده (۱)- الف) به منظور تعیین رابطه مالی و نحوه تسویه حساب بین دولت (خزانه‌داری کل کشور) و وزارت نفت از طریق شرکت تابعه ذریعاً، معادل سهمی از ارزش نفت (نفت خام، میعانات گازی و خالص گاز طبیعی) صادراتی و مبالغ حاصل از فروش داخلی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌گردد، به عنوان سهم آن شرکت بابت کلیه مصارف سرمایه‌ای و هزینه‌های شرکت مزبور از جمله بازپرداخت بدهی و تعهدات شامل تعهدات سرمایه‌ای و بیع متقابل و جبران خسارات زیست‌محیطی و آلودگی‌های ناشی از فعالیت‌های نفتی خالص درآمد و هزینه‌های ناشی از عملیات صادرات با احتساب هزینه‌های حمل و بیمه (سیف) تعیین می‌شود. این سهم، از نظر مالیاتی با نرخ صفر محاسبه می‌شود...»

۴. «۱۹. شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فساد در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و...».



- عبارت «مبالغ مذکور به صورت ماهانه واریز و از ماه یازدهم سال محاسبه و تسویه 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» سیاست 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 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.

- در خصوص گزارش هزینه‌کرد وجوه این بند، اولاً از نظر ویرایشی باید قبل از «سازمان برنامه...» لفظ «به» اضافه شود. ثانیاً علاوه بر اینکه باید در خصوص عدم ارائه گزارش مزبور در مهلت قانونی، تعیین تضمین مناسب شود، گزارش مزبور باید در شکل واحد بوده و نیز با گزارشی که شرکت ملی نفت به سازمان امور مالیاتی جهت محاسبه مالیات با نرخ صفر می‌دهد، راستی‌آزمایی شود.

بند «ب»

- استفاده از واژه «ارزش» در عبارت «منابع حاصل از ارزش صادرات...» نادرست بوده و مغایر با نص بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹ مقام معظم رهبری^۱ است.

- در خط دوم، اولاً باید بعد از عبارت «و میعانات گازی»، بر عبارت «و خالص صادرات گاز طبیعی» تصریح شود و این امر در محاسبات سهم ۳ درصدی مناطق لحاظ شود. ثانیاً تصریح بر عبارت «برای مناطق و شهرستان‌های نفت‌خیز، گازخیز و کمتر توسعه‌یافته» با متن جزء «۳» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم مغایرت دارد؛ زیرا در جزء مزبور بر عبارت «به ترتیب یک‌سوم به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و دوسوم به مناطق و شهرستان‌های کمتر توسعه‌یافته» تصریح شده است، ولی در این بند به جای تصریح بر استان‌های نفت‌خیز و گازخیز بر مناطق و شهرستان‌های نفت‌خیز و گازخیز تصریح شده است. بر این اساس، تصویب این بند به دلیل مغایرت با قانون برنامه، با توجه به حکم ماده (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس،^۲ نیازمند رأی دوسوم نمایندگان است. ثالثاً اگر منظور از عبارت «مطابق ترتیبات مندرج در قانون برنامه ششم توسعه» همان حکم جزء «۳» بند «الف» ماده (۲۶) قانون مذکور است باید جهت رفع ابهام و عدم اطاله کلام، به جای عبارت «صادرات نفت خام... ترتیبات مندرج در»، عبارت «موضوع جزء «۳» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم» بیاید.

۱. «۱۰-... واریز سالانه 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».

۲. 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.

- ذیل این بند مغایر با حکم جزء «۱» بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه به نظر می‌رسد؛ زیرا در جزء «۱» مزبور تصریح شده است که پس از کسرهای قانونی از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز، از محل باقیمانده، سهم بودجه عمومی دولت از منابع موضوع این جزء در سقف جدول ۴ این قانون تعیین و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و مابقی به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود. حال آنکه در این بند بر رعایت سقف جدول ۴ قانون برنامه و واریز مابقی به حساب ذخیره ارزی تصریح نشده است. در نتیجه تصویب این بند به دلیل مغایرت با قانون برنامه، با توجه به حکم ماده (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان است.

- حکم ذیل این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

- در صورتی که «مصارف تعیین شده در جداول این قانون» وجود خارجی نداشته باشد، در حکم انجام خرج بدون وجود اعتبار مصوب است که این امر مغایر با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است. همچنین حکم مزبور به معنای تفویض اختیار تعیین محل خرج بودجه است که این امر ناقض اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مبنی بر صلاحیت مجلس بر تصویب بودجه است؛ لذا این بند مغایر با اصل هشتاد و پنج به نظر می‌رسد.

بند «د»

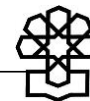
- حکم این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

- استفاده از واژه «سیستم» در خط دوم این بند از حیث نقض اصل پانزدهم قانون اساسی محل تأمل است.

تبصره «۲»

بند «الف»

- ردیف ۸ جدول ۱۳، حاوی هزینه‌هایی برخلاف جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است؛ هرچند در ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز ذکر شده است. بندهای «۱» تا «۶» عیناً در جزء «۲» مزبور تصریح شده‌اند و بند «۷» نیز مستند به ذیل بند «ج» سیاست‌های کلی مذکور با عنوان الزامات واگذاری است که اشعار می‌دارد: «تخصیص درصدی از منابع واگذاری جهت حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته در راستای وظایف حاکمیتی مجاز است». همچنین 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 منظر، به دلیل مغایرت با سیاست کلی مزبور، با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و نهم قانون اساسی مغایر است.



- ردیف ۱۱ جدول ۱۸ پیوست بودجه محل ایراد است؛ زیرا در جدول مربوط به این ردیف یعنی جدول ۱۹، مواردی مانند ردیف‌های ۲۲ تا ۲۴ وجود دارند که از جنس طرح تملک دارایی سرمایه‌ای نیستند.

بند «ب»

- حکم این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر با اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

تبصره «۳»

بند «الف»

- حکم ذیل این بند یعنی عبارت «در مورد کلیه طرح‌های مصوب شورای اقتصاد... در قانون بودجه قابل پرداخت می‌باشد» به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر با اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.
- 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 (رئیس‌شورا)،
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 غیر وزیر)،
۶. رئیس بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (عضو غیر وزیر). البته در جلسات این شورا بر حسب 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 چهل‌وچهارم قانون اساسی رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون به عنوان عضو رسمی به ترکیب اعضای شورای اقتصاد اضافه گردیدند. بنابراین مجموع اعضای غیر وزیر 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 شوراهای عالی، شوراها، 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 این توسط رئیس‌جمهور خواهد بود یا اینکه رئیس‌جمهور صرفاً ریاست اداری دارد.

با این توضیحات اختصاص تصویب طرح‌های موضوع این بند به وسیله شورای اقتصاد، با توجه به حضور چهار عضو غیر وزیر در این شورا و نیز صراحت اصل شصتم قانون اساسی مبنی بر اعمال قوه مجریه از طریق رئیس‌جمهور و وزرا محل ایراد است.

بند «ب»

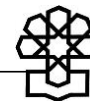
- این بند صراحتاً حکم به اخذ تسهیلات از دولت‌های خارجی داده است که مستلزم انعقاد قرارداد بین‌المللی است. همچنین این بند تصریح بر پذیرش کمک بلاعوض خارجی کرده است. حال آنکه همه این موارد باید مطابق تشریفات مقرر در اصول هفتاد و هفتم و یکصد و بیست و پنجم و هشتادم قانون اساسی صورت پذیرد.

- 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 دریافت منابع و هزینه کردن آن باشد، باید مقید به «واریز منابع حاصله به خزانه» شود و الا مغایر با اصل مزبور است.

بند «ج»

- حکم این بند مغایر با اصول پنجاه و دوم، پنجاه و سوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد؛ زیرا هزینه کردن خارج از سقف اعتبارات را تجویز مصوب می‌کند. در بند «ب» این تبصره بر «رعایت سقف مقرر در بند «الف» این تبصره» تصریح شده است؛ ولی در این بند این نکته لحاظ نشده است. لذا از حیث عدم شفافیت و عدم انضباط مالی می‌تواند مغایر با سیاست‌های کلی نظام در مورد امنیت اقتصادی تلقی شود.

- در این بند برخلاف حکم بند «ج» تبصره «۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور، اجازه جذب تسهیلات تصویب شده از بانک‌های توسعه‌ای داده شده است؛ در حالی که در قانون مزبور، مصادیق مشخصی از بانک‌ها به‌طور حصری نام برده شده بودند. با توجه به فقدان تعریف قانونی از بانک‌های توسعه‌ای این امر از حیث مشتمل بودن بر معاملات ربوی محل تأمل است.



تبصره «۴»

- حکم این تبصره و بندهای آن، مغایر با بند «۳-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹ مقام معظم رهبری مبنی بر استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی است و در نتیجه مغایر با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و دهم قانون اساسی به نظر می‌رسد. همچنین حکم این تبصره و بندهای آن مغایر با صلاحیت‌های هیئت عامل موضوع اساسنامه صندوق توسعه ملی است که با توجه به سیاست‌های کلی برنامه ششم، ماهیت سیاست کلی دارد.

- احکام این تبصره دلالت بر افزایش وابستگی بودجه به نفت می‌کند که این موضوع مغایر با بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر قطع وابستگی بودجه کل کشور به نفت است. همان‌گونه که در بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه تصریح شده است، باید نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های فزاینده اقتصادی تغییر کند که به نظر می‌رسد این امر در لایحه مورد توجه قرار نگرفته است.

بند «الف»

- در این بند که از منابع صندوق برداشت می‌شود، برای صندوق توسعه ملی بازگشت از منابع محسوب می‌شود؛ یعنی اینکه با وجود کسر مبالغ مذکور از حساب صندوق و عدم بازگشت واقعی آن به صندوق، رقم آن فقط به منظور تعادل حسابداری به عنوان مبلغ بازگردانده شده به منابع صندوق منظور می‌شود؛ در حالی که این مبالغ در منابع صندوق وجود خارجی ندارند.

- حکم این بند مغایر با بند «۲-۱۰» و یا «۴-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹ مقام معظم رهبری مبنی بر ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های غیردولتی بند «۲-۱۰» و یا «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» است. 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؛ لذا حکم این بند فاقد پشتوانه قانونی مصرح (قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری

۱. ماده (۵): «به منظور کمک به تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات و شکوفاسازی و کاربردی نمودن دانش فنی از طریق ارائه کمک و تسهیلات قرض‌الحسنه و تسهیلات بدون اخذ هرگونه 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 رئیس‌جمهور تأسیس می‌شود. منابع مالی صندوق شامل کمک‌های دولت، اعتبارات مندرج در بودجه سالانه، هرگونه 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 سی‌هزار میلیارد (۰۰۰، ۰۰۰، ۰۰۰، ۰۰۰) ریال به تدریج حداکثر ظرف سه سال از محل صندوق توسعه ملی یا حساب ذخیره ارزی تأمین می‌گردد».

و اختراعات به‌ویژه تبصره «۲» ماده (۵) قانون مذکور است.

- در صورتی که تسهیلات اعطایی از محل منابع صندوق توسعه ملی باشد، به تصریح بند «۴-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم، این تسهیلات باید به‌صورت ریالی اعطا شوند و نه به‌صورت ارزی که در جزء «۲» مورد تصریح قرار گرفته است.

- در جزء ۲، اصطلاح «طرح‌های زیربنایی و توسعه‌ای» فاقد تعریف قانونی است؛ لذا واجد ابهام است.

بند «ب»

- حکم جزء «۲» این بند مغایر با بند «۲-۱۰» و یا «۴-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹ مقام معظم رهبری است.

- این بند ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ لذا ذکر آن در قانون بودجه مغایر با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی است.

بند «ج»

- ایراد مغایرت بند «ب» با بند «۲-۱۰» و یا «۴-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم در مورد این بند نیز وجود دارد.

- در صورتی که تسهیلات اعطایی از محل منابع صندوق توسعه ملی باشد، به تصریح بند «۴-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم، این تسهیلات باید به‌صورت ریالی اعطا شوند و نه به‌صورت ارزی که در جزء «۲» مورد تصریح قرار گرفته است.

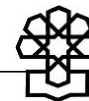
- اولاً عنوان صحیح سازمان، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور است و ثانیاً این سازمان فاقد اساسنامه مصوب است. تصریح بر عنوان سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، به‌دلیل نداشتن اساسنامه مصوب قانونی برای آن سازمان، با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مغایر است؛ زیرا ایجاد شخصیت حقوقی ماهیت تقنینی دارد. لازم است حداقل مجوز تصویب اساسنامه به هیئت وزیران داده شود تا مراحل قانونی آن طی و خلأ قانونی مذکور برطرف شود.

- این بند ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ لذا ذکر آن در قانون بودجه مغایر با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی است.

بند «د»

- حکم این بند اصلاح قانون دائمی است که به‌دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

- حکم این بند با تکرار حکم تبصره «۲» ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، به‌دلیل تعیین تکلیف برای صندوق توسعه ملی، مغایر با بندهای «۲-۱۰» و «۴-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه به‌نظر می‌رسد و از این حیث مغایر با اصول پنجاه‌وهفتم و یکصدوهم قانون اساسی است.

**بند «ه»**

- حکم این بند به دلیل تعیین تکلیف برای صندوق توسعه ملی و استفاده دولت از منابع این صندوق، مغایر با بندهای «۲-۱۰» و «۴-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه به نظر می‌رسد و از این حیث مغایر با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و نهم قانون اساسی است. به خصوص اینکه عبارت «فهرست مورد توافق وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ذیربط و سازمان برنامه و بودجه کشور» شائبه کمک به دولت را تقویت می‌کند. شایان ذکر است در بند «ه» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ذکری از صندوق توسعه ملی نشده است.

- نظر به اینکه درآمدهای اختصاصی در قوانین دائمی دارای محل هزینه‌کرد مشخصی هستند و این بند محل بازپرداخت تسهیلات را درآمد اختصاصی دستگاه دانسته است، این بند در مقام اصلاح قوانین دائمی است که این امر به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است. همچنین نظر به دادن دوره تنفس دوساله، حکم این بند سالیانه نبوده که این امر مغایر با صراحت اصل پنجاه و دوم مبنی بر سالیانه بودن بودجه کل کشور است.

تصریح بر اینکه بازپرداخت تسهیلات پس از تنفس دو ساله از محل درآمد اختصاصی دستگاه باشد:

۱. در مواردی که دستگاهی فاقد درآمد اختصاصی باشد، به معنای فقدان محل برای بازپرداخت تسهیلات اعطایی صندوق توسعه ملی است؛

۲. با توجه به تنفس دوساله برای بازپرداخت و نیز با توجه به اعتبار سالیانه احکام بودجه و نظر به اینکه درآمدهای اختصاصی در قوانین دائمی دارای محل هزینه‌کرد مشخصی هستند، در عمل بازپرداخت تسهیلات فاقد پشتوانه مشخصی خواهد شد.

- حکم ذیل این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

بند «و»

- ایراد مذکور درخصوص بند «الف» مبنی بر عدم بازگشت منابع به صندوق توسعه ملی در این بند نیز وجود دارد.

- حکم این بند به دلیل تعیین تکلیف برای صندوق توسعه ملی و استفاده دولت از منابع این صندوق، مغایر با بندهای «۲-۱۰» و «۴-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه به نظر می‌رسد و از این حیث مغایر با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و نهم قانون اساسی است.

همچنین برخی موارد مندرج در جدول موضوع این بند، مغایر با قانون برنامه هستند. به عنوان مثال، براساس ماده (۹۳) قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف است از ابتدای اجرای قانون برنامه در قالب بودجه سنواتی، سهم خود در تأمین بودجه سازمان صداوسیما را حداقل به میزان هفت دهم درصد (۰/۷٪) بودجه عمومی دولت لحاظ و تخصیص دهد. ۰/۷ درصد بودجه عمومی در این لایحه برابر با ۲۹,۷۴۳ میلیارد ریال می‌شود؛ حال آنکه در جدول موضوع این بند ۳,۵۰۰ میلیارد ریال اختصاص یافته است. همین مسئله درخصوص تقویت بنیه دفاعی موضوع ماده (۱۰۶) قانون برنامه وجود دارد.

بند «ز»

- حکم این بند به دلیل تعیین تکلیف برای صندوق توسعه ملی و استفاده دولت از منابع این صندوق برای انجام طرح‌های عمرانی خود، مغایر با بندهای «۲-۱۰»، «۳-۱۰» و «۴-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه به نظر می‌رسد و از این حیث مغایر با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و دهم قانون اساسی است.

- دستگاه گیرنده تسهیلات مبهم بوده و باید مشخص شود که کدام بخش از دولت است.

تبصره «۵»

- با توجه به میزان مصوب برای انتشار اوراق مالی اسلامی در سال گذشته و میزان تحقق شده آن، تکرار دوباره تجویز انتشار این اوراق با وضعیت حاضر در بودجه امسال، از حیث مغایرت با پی‌ریزی اقتصاد صحیح موضوع بند «۱۲» اصل سوم قانون اساسی محل تأمل است.

بند «الف»

- عبارت «اوراق مالی اسلامی» به دلیل نداشتن تعریف مشخص در قوانین و مقررات، ابهام دارد. در بند «ب» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور بر عبارت «اوراق مالی اسلامی» (اسناد، مشارکت و صکوک) تصریح شده بود. البته در ماده (۲۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، اوراق مرابحه به‌عنوان یکی از مصادیق اوراق مالی اسلامی تعریف شده است.

- انتشار اوراق مالی اسلامی که برای دولت تعهدزا هستند، به معنای استقراض دولت و در نتیجه بدهکار شدن دولت است. مجمع تشخیص مصلحت نظام ذیل جزء «الف» بند «۲» ماده (۷) برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۰/۲۶ مجلس مبنی بر اعطای مجوز انتشار اوراق بدهی تعهدزا به‌منظور تأمین کسری درآمدهای عمومی دولت را مغایر سیاست‌های کلی نظام دانسته بود که مجلس جهت رفع این ایراد، آن حکم را از قانون برنامه حذف کرد.

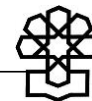
- اگر منظور از سازمان‌های دولتی، مؤسسات دولتی است، معلوم نیست بازپرداخت اصل و سود اوراق مذکور از چه منبعی صورت می‌گیرد؛ زیرا در خصوص شرکت‌های دولتی، این شرکت‌ها منابع مالی داخلی لازم را دارند، ولی در خصوص مؤسسات دولتی چنین نیست.

- سهم هر یک از دستگاه‌های اجرایی از سقف مصرحه معین نشده است و لذا از این حیث واجد ابهام است.

- اعطای صلاحیت تصویبی به شورای اقتصاد در این بند، از حیث وجود اعضای غیر وزیر در آن شورا، مغایر با اصول شصتم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

بند «ج»

- در صورتی که منظور از «قابل واگذاری» در این بند، الزام اشخاص به قبول آن باشد، واگذاری اوراق مشارکت فروش نرفته به «تمامی طلبکاران طرح (اعم از پیمانکاران، مشاوران، تأمین‌کنندگان تجهیزات و همچنین سایر هزینه‌های طرح‌ها و پروژه‌ها از جمله تملک اراضی و تأدیه بدهی طرح‌های ساماندهی دانشگاه‌ها)»، بدون رضایتشان مغایر با موازین شرعی و اصول متناظر با آن در قانون اساسی نظیر اصول چهلیم و چهل و هفتم به نظر



می‌رسد. شورای نگهبان در نظر مورخ ۱۳۹۰/۲/۱۸ خود در مورد بودجه مصوب سال ۱۳۹۰ کل کشور اعلام کرد: «واگذاری سهام باید در قبال دیون با رضایت طرف باشد و الا خلاف شرع است.»

- سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور عنوان صحیح بوده و این سازمان فاقد اساسنامه مصوب است. تصریح بر عنوان سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، به دلیل نداشتن اساسنامه مصوب قانونی برای آن سازمان، با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مغایر است؛ زیرا ایجاد شخصیت حقوقی ماهیت تقنینی دارد. - عبارت «وزارت کشور (سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور)» مبهم بوده و از نظر قانون‌نویسی قابل توصیه نیست. اگر منظور از عبارت مزبور این است که سازمان مذکور مسئول است، دیگر نیازی به تصریح بر عنوان وزارت کشور وجود ندارد و اگر مسئولیت متوجه وزارت کشور باشد، درج سازمان محلی نخواهد داشت. - عبارت «اوراق مالی اسلامی» به دلیل نداشتن تعریف مشخص در قوانین و مقررات، ابهام دارد. در بند «ب» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور بر عبارت «اوراق مالی اسلامی (اسناد، مشارکت و صکوک)» تصریح شده بود.

- عدم تصریح بر واریز به خزانه منابع موضوع این بند، مغایر با صدر اصل پنجاهوسوم قانون اساسی است. - این بند ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ لذا مغایر با اصل پنجاهودوم قانون اساسی است.

بند «د»

- سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور عنوان صحیح بوده و این سازمان فاقد اساسنامه مصوب است. - مشخص نیست که سهم ۵۰ درصدی دولت در تضمین اصل و سود اوراق موضوع این بند از چه محلی و از چه ردیفی انجام می‌شود. شایان ذکر است در بند «ب» تبصره «۵» جدول ۹ به عنوان محل تأمین سود و هزینه‌های انتشار اوراق، پیش‌بینی شده است.

- ذیل این بند در خصوص واگذاری اوراق فروش نرفته، در صورتی که به معنای الزام طلبکاران برای پذیرش باشد، مغایر با موازین شرعی و اصل چهلم و بند «۵» اصل چهلسوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

بند «ه»

- در صورتی که منظور از «قابل واگذاری» در این بند، الزام اشخاص به قبول آن باشد، واگذاری اوراق مشارکت فروش نرفته به طلبکاران بدون رضایتشان مغایر با موازین شرعی و اصول متناظر با آن در قانون اساسی نظیر اصول چهلم و چهلهفتم به نظر می‌رسد.

- اسناد خزانه اسلامی تعریف قانونی ندارد و صرفاً در آیین‌نامه اجرایی بند «۴۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور و برای مدت یکسال تعریف شده است؛ لذا این بند به دلیل نداشتن تعریف قانونی مزبور، برخلاف اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است و باید اولاً این اصطلاح توسط مجلس تعریف شود و ثانیاً حدود و ضوابط و چارچوب‌های انتشار آن توسط مجلس معلوم شود. البته ممکن است گفته شود که این اسناد همان اوراق بهادار موضوع بند «۲۴» ماده (۱) قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴ هستند که اگر چنین است باید تصریح شود.

بند «و»

- تسویه به صورت جمعی - خرجی به معنای عدم گردش در خزانه است و چنین تهاثری مغایر با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.

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

بند «ح»

- عبارت «اوراق مالی اسلامی» به دلیل نداشتن تعریف مشخص در قوانین و مقررات، ابهام دارد. در بند «ب» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور بر عبارت «اوراق مالی اسلامی» (اسناد، مشارکت و صکوک) تصریح شده بود.

- حکم ذیل این بند از حیث نداشتن ماهیت بودجه‌ای و مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی محل تأمل است.

- در صورتی که دارندگان اوراق سررسید در سال ۱۳۹۷ ملزم به دریافت اوراق مالی اسلامی موضوع این بند شوند، چنین الزامی بدون رضایت دارندگان اوراق، مغایر موازین شرعی و اصل چهارم و بند «۵» اصل چهارم و سوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

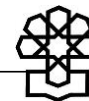
بند «ط»

- عبارت «اوراق مالی اسلامی» به دلیل نداشتن تعریف مشخص در قوانین و مقررات، ابهام دارد. در بند «ب» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور بر عبارت «اوراق مالی اسلامی» (اسناد، مشارکت و صکوک) تصریح شده بود.

- اعطای صلاحیت تصویبی به شورای اقتصاد در این بند، از حیث وجود اعضای غیر وزیر در آن شورا، مغایر با اصول شصتم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی به نظر می‌رسد و از حیث عدم مسئولیت مستقیم رئیس جمهور در این شورا، مغایر با اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی است.

- 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 که 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 بند، 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 با توجه به نظرات شورای نگهبان، خلاف موازین شرعی به نظر می‌رسد.

- عدم تصریح بر واریز منابع موضوع این بند به خزانه، مغایر با صدر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است. منابع حاصل از انتشار اوراق مالی اسلامی موضوع این بند در برخی موارد به خزانه واریز نمی‌شود که این



امر با اصل پنجاه و سوم منافات دارد. به عنوان مثال براساس ماده (۷۱) قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران «سرمایه گذاری‌های مستقل و مشترک و درآمد و سود حاصل از آنها... درآمد شرکت محسوب و در دفاتر شرکت ثبت و وجوه حاصله به حساب‌های بانکی شرکت، که به تأیید خزانه‌داری کل کشور رسیده است، واریز می‌شود».

بند «ی»

- حکم این بند مبنی بر تسویه اصل و سود اوراق منتشرشده حداکثر تا پنج سال، سالیانه نبوده و مغایر با تصریح صدر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

- انتشار و فروش اوراق مالی اسلامی به منظور بازپرداخت دیون و تعهدات، از این جهت که سرمایه‌گذاری حقیقی و مشارکت در اقدامات تولید و تجاری سودآور انجام نمی‌شود و نوعی استقراض بهره‌دار جهت پرداخت بدهی‌های گذشته است، به لحاظ شبهه ربا، می‌تواند خلاف موازین شرعی و اصل چهارم قانون اساسی قلمداد گردد.

بند «ک»

- حکم این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.
- بهتر است همانند حکم مندرج در جزء «۱» بند «ل» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ نماینده مجلس نیز به عنوان عضو ناظر در کمیته موضوع این بند عضویت داشته باشد.

بند «ل»

- حکم این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.
- حکم این بند از حیث مغایرت با بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر «اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی» محل تأمل است.
- طبق بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه «برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های اجرای قانون برنامه ممنوع است»؛ لذا تصویب این بند به دلیل مغایرت با قانون برنامه و با توجه به حکم ماده (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس نیازمند رأی دوسوم نمایندگان است.

تبصره «۶»

بند «ب»

- حکم این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

بند «ج»

- طبق بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه «برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های اجرای قانون برنامه ممنوع است»؛ لذا حکم این بند شائبه مغایرت با قانون برنامه دارد که در

صورت وارد بودن این ایراد، با توجه به حکم ماده (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس نیازمند رأی دوسوم نمایندگان خواهد بود.

بند «د»

- حکم این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.
- اصطلاح دستگاه‌های اجرایی در این لایحه تعریف نشده است؛ لذا معلوم نیست که شامل چه اشخاصی می‌شود.

بند «ه»

- 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»

- حکم جزء «۱» مغایر با جزء «۲» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه است؛ لذا تصویب آن نیازمند رأی دوسوم نمایندگان مجلس است.

- ایراد فوق‌الذکر در خصوص جزء «۲» نیز وجود دارد.

- در خصوص پرداخت و هزینه به تفکیک سهم هر استان موضوع جزء «۱»، اینکه ترتیب و نحوه توزیع بر چه اساس و شاخصی صورت می‌گیرد، مبهم است و این امر ماهیت تقنینی دارد که باید توسط مجلس تعیین شود و الا مغایر با اصول هشتاد و پنجم و چهل و هشتم به نظر می‌رسد.

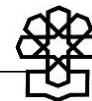
- اولاً در جزء «۱» عنوان صحیح سازمان، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور است لذا باید واژه امور حذف شود. ثانیاً این سازمان فاقد اساسنامه مصوب است. تصریح بر عنوان سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، به دلیل نداشتن اساسنامه مصوب قانونی برای آن سازمان، با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مغایر است.

- حکم جزء «۲» علاوه بر اینکه ماهیت بودجه‌ای نداشته و در نتیجه مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است، زائد به نظر می‌رسد؛ زیرا در بند «ب» تبصره «۲» این لایحه مدت اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده برای سال ۱۳۹۷ تمدید شده است.

- جزء «۳» ماهیت بودجه‌ای نداشته و در نتیجه مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

- جزء «۳» به دلیل اینکه معافیت مالیاتی مناطق غیر برخوردار از اشتغال یا مناطق کمتر توسعه یافته را از اجرا می‌اندازد، مغایر با ذیل بند «۱۹» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مبنی بر «حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته و روستایی» است و در نتیجه مغایر با اصل پنجاه و هفتم و بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی است.

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 سالانه پیش‌بینی نماید. وجوه حاصل شده به حساب شرکت توانیر نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و صد در صد (۱۰۰٪) آن صرفاً بابت کمک به اجرای طرح‌های مذکور هزینه می‌شود.

**بند «ز»**

- حکم این بند ماهیت تقنینی دارد که تفویض آن به مقامات اجرایی مغایر با اصول پنجاهویکم و هشتادوپنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد. تعیین ضریب ارزش‌افزوده توسط قوه مجریه به دلیل آنکه جزئی از فرآیند تعیین مالیات است، مغایر اصول پنجاهویکم و هشتادوپنجم قانون اساسی است.

- چون برای محدود کردن شمول حکم این بند نسبت به برخی گروه‌ها دلیل موجهی ارائه نشده است؛ مصداق تبعیض ناروا محسوب می‌شود و از این حیث مغایر با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

- حکم این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر با اصل پنجاهودوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

بند «ک»

- مراجع صدور سند در این بند معلوم نیست که نیروی انتظامی است یا دفاتر اسناد رسمی؛ لذا از این حیث ابهام دارد.

- این بند به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل پنجاهودوم قانون اساسی است.

- عبارت «کپی» در این بند مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است. ضمن اینکه عبارت «کپی و یا» در خط سوم زائد بوده و با توجه به اینکه حکم انتهای بند، صراحت بر تسلیم اصل سند به مؤدی دارد، باید عبارت «کپی و یا» از خط سوم حذف شده تا ابهام و شائبه‌ای در خصوص تکلیف مراجع صدور سند به تسلیم نمودن «اصل سند» باقی نماند.

تبصره «۷»**بند «الف»**

- این بند به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل پنجاهودوم قانون اساسی است.

- حکم این بند صرفاً در خصوص شرکت‌های دولتی صادق است و در خصوص وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان‌های تابعه و وابسته به آن که در قالبی غیر از شرکت فعالیت می‌کنند، نادرست است.

بند «ب»

- این بند به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل پنجاهودوم قانون اساسی است.

بندهای «د» و «ز»

- حکم به تسویه به صورت جمعی - خرجی چون فاقد گردش در خزانه است، مغایر با اصل پنجاهوسوم قانون اساسی است.

- بند «ز» به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل پنجاهودوم قانون اساسی است.

بند «و»

- اطلاق این بند در مواردی که منجر به هزینه کردن منابع حاصل از واگذاری‌های اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در مواردی خارج از موارد مصرح در جزء ۲ بند «د» سیاست‌های کلی مزبور باشد، به دلیل مغایرت با سیاست کلی مزبور، با اصول پنجاهوهفتم و یکصدودهم قانون اساسی مغایر است.

تبصره «۸»**بند «ب»**

- صدر این بند (دو جمله اول) به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

- مشخصات «طرح ناحیه کاهش آلودگی هوا (LEZ)» باید در قانون مشخص باشد و ضوابط اجرای آن مشخص شود. در نتیجه ضابطه تفکیک جریمه‌های موضوع این بند با سایر انواع جریمه‌ها مشخص نیست.

تبصره «۹»**بند «الف»**

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

- این بند مغایر با بند «پ» ماده (۱۰۳) قانون برنامه ششم است که مقرر می‌دارد: «دولت مکلف است بخشی از اعتبارات عمرانی خود را در قالب بودجه سنواتی به تأمین خوابگاه‌های مناسب برای دانشجویان متأهل اختصاص دهد.» دولت به این موضوع اعتباری اختصاص نداده است و صرفاً اجازه دریافت تسهیلات برای انجام این امر را داده است. در نتیجه تصویب این بند به جهت مغایرت با قانون برنامه نیاز به رأی دوم سوم نمایندگان دارد.

بند «ب»

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

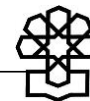
- تصویب درآمد اختصاصی برای برخی دستگاه‌های اجرایی از حیث مغایرت با فلسفه و هدف اصل پنجاه و سوم قانون اساسی محل تأمل است. براساس اصل پنجاه و سوم با توجه به محدودیت‌های منابع دولت کلیه درآمدهای دولت باید در خزانه متمرکز شود تا هر سازمانی طبق نیازهایش از اعتبار لازم مصوب بهره‌مند شود، ولی درآمد اختصاصی شفافیت بودجه را به هم می‌ریزد که از این حیث می‌تواند مغایر با بند «۳» سیاست‌های کلی نظام در مورد امنیت اقتصادی مبنی بر اینکه قوانین و سیاست‌های اجرایی و مقررات باید دارای سازگاری و ثبات و شفافیت و هماهنگی باشند، تلقی شود.

بند «د»

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

بند «ه»

- اجرای این بند به کوچک شدن بخش دولتی در حوزه آموزش و پرورش منجر می‌شود که به نظر می‌رسد این امر مغایر با اصل سی‌ام قانون اساسی است. شورای نگهبان در بند «۱» نظر شماره ۹۵/۱۰۰۲/۸۴۷ مورخ ۱۳۹۵/۲/۱۹ در خصوص لایحه تأسیس مدارس و مراکز آموزش و پرورش غیردولتی مصوب سال ۱۳۹۵ مجلس اعلام کرد که این مصوبه از حیث مشخص نبودن نسبت آن با فرمایشات مقام معظم



رهبری مبنی بر تقویت مدارس دولتی ابهام دارد. لذا تبدیل فضاهای آموزش و پرورش به غیر آن یعنی کاهش نقش و اندازه دولت در امر آموزش و پرورش، مغایر با اصل سی‌ام قانون اساسی است.

- سقف و میزان تغییر کاربری معلوم نیست؛ این بند از این حیث ابهام دارد.

- این بند به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، مغایر با اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی است.

- نحوه بهره‌برداری از املاک تغییر کاربری داده شده معلوم نیست و از این جهت ابهام دارد؛ این امر به طور مطلق به وزارت آموزش و پرورش واگذار شده است که از این حیث مغایر با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

- معافیت از پرداخت مخارج شهرداری مغایر با بند «ت» ماده (۲۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۵ است.

بند «ز»

- عنوان صحیح قانون موضوع این بند، «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته» است که باید اصلاح شود.

- این بند در مقام اصلاح قانون دائمی فوق‌الذکر است که به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی است.

بند «ح»

- بودجه باید براساس قانون هزینه شود. بنابراین تجویز هزینه‌کرد اعتبارات براساس دستورالعمل ابلاغی سازمان برنامه و بودجه کشور، مغایر با اصول پنجاه‌دوم و هشتادوپنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد و حداقل باید در این بند برای دستورالعمل مزبور ضوابط و معیارهای قانونی بیان شود.

تبصره «۱۰»

بند «الف»

- این بند به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی است.

- اعطای صلاحیت تصویبی به شورای عالی بیمه، مغایر با اصول شصتم و یکصدوسی‌وهشتم 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، غیر وزیر بوده و حتی برخی از آنان، خارج از مجموعه قوه مجریه هستند.

- 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.

- 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.

بند «ب»

- شورای اجتماعی کشور براساس تصویبنامه شماره ۲۴۴۶۱/ت/۲۳۳۰۱ هـ مورخ ۱۳۸۰/۹/۱۰ هیئت وزیران تأسیس شده است که اعضای آن وزیران و غیروزیاران است. لذا حضور و عضویت افراد غیروزیار و خارج از قوه مجریه در این شورا (سازمان ذیربط وزیر کشور، رئیس سازمان صدا و سیما، رئیس سازمان برنامه و بودجه، فرمانده نیروی انتظامی، معاون رئیس قوه قضائیه، شهردار تهران، استاندار تهران، رئیس سازمان تبلیغات اسلامی، دبیر ستاد مبارزه با مواد مخدر، فرمانده بسیج، رئیس سازمان تربیت‌بدنی یا معاون او، رئیس سازمان بهزیستی کشور، سرپرست کمیته امداد امام خمینی(ره) معاون رئیس‌جمهور در امور زنان و خانواده، رئیس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری کشور، رئیس سازمان زندان‌ها، رئیس هلال احمر، رئیس بنیاد شهید، رئیس سازمان میراث فرهنگی) با توجه به صلاحیت تأییدی اعطایی به آن، مغایر با اصول شصتم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی است.

- براساس ماده (۸۰) قانون برنامه ششم، دولت مکلف است طبق قوانین مربوطه و مصوبات شورای اجتماعی به منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، نسبت به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی اقدام کند؛ لذا حکم این بند که تهیه و اجرای طرح مزبور را به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه و تأیید شورای اجتماعی واگذاشته است، مغایر با قانون برنامه است و جهت تصویب نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد. تا زمانی که این طرح تهیه نشده است، اجرای آن معنا ندارد و اگر تهیه شده است، اجرای آن باید براساس مفاد طرح و اختصاص منابع به هر بخش از طرح براساس طرح مصوب انجام گیرد و نه براساس صلاحدید سازمان برنامه و بودجه.

بند «ج»

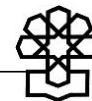
- عدم تصریح به واریز وجوه خاص از محل فروش به خزانه و تهاتر آن وجوه بدون گردش در خزانه مغایر با اصل پنجاهوسوم قانون اساسی است.

- این بند به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل پنجاهودوم قانون اساسی است.

- اطلاق حکم این بند نقض جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم درخصوص مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری است؛ لذا مغایر با اصول پنجاه‌وهفتم و یکصدودهم قانون اساسی است.

بند «هـ»

- این بند به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل پنجاهودوم قانون اساسی است.



- اصل یکصدوسی و چهارم قانون اساسی اختصاص به دستگاه‌های زیرمجموعه دولت دارد؛ در حالی که در این بند به کلیه دستگاه‌های اجرایی تسری داده شده است که از این جهت مغایر با یکصدوسی و چهارم و اصل استقلال قوا موضوع اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی است.

تبصره «۱۱»

بند «الف»

- حکم جزء «۱» این بند اصلاح قانون دائمی بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه است که این اصلاح ماهیت بودجه‌ای ندارد؛ لذا مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

- در جزء «۱» 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» سیاست کلی مزبور 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.

- اطلاق حکم جزء «۲» از حیث تشویق به طرح دعاوی واهی می‌تواند موجب تضعیف امنیت قضایی مردم شود که این امر مغایر با بند «۱۴» اصل سوم قانون اساسی است.

بند «ب»

- تصویب این بند بدون موافقت فرماندهی کل قوا مغایر بند «۴» اصل یکصد و دهم قانون اساسی است.
- جز «۳» به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.
- حکم این بند از مصادیق تبعیض ناروا بوده و مغایر با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی است.
- این بند، با توجه به نظرات سابق شورای نگهبان، به دلیل تشویق افراد به عدم انجام خدمت وظیفه عمومی موجب بی‌تفاوتی به امنیت کشور و عدم علاقه به هویت ملی شده و موجب ضربه به توان دفاعی کشور است؛ لذا از این حیث، مغایر بند «۱۱» اصل سوم قانون اساسی است.

- 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.

- با توجه به اینکه تصدی سمت در هر کشوری مستلزم داشتن تعهد به نظام حکومتی آن کشور است و انجام خدمت وظیفه عمومی نشانی از تعهد 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 هستند». 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) می‌تواند از مصادیق تبعیض ناروا و مغایر با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی تلقی شود.

بند «د»

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

بند «ز»

- این بند در مقام اصلاح ماده (۱۴۹) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم است؛ لذا به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر است.

- معافیت از پرداخت مالیات موجب کاهش درآمدی مالیاتی می‌شود؛ لذا حکم این بند مغایر با بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و نیز مغایر با بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه است. لذا تصویب آن مغایر با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و دهم تلقی می‌شود یا باید با رأی دوسوم نمایندگان به تصویب برسد.

تبصره «۱۲»

بند «الف»

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

بند «ب»

- اصطلاح «دستگاه‌های اجرایی» از حیث تعریف قانونی تعدد و ابهام دارد؛ مشخص نیست که در این لایحه کدام تعریف قانونی از این اصطلاح مد نظر است. در صورتی که منظور، دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری است، باید تصریح شود.

بند «ج»

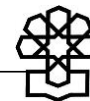
- ضوابط توزیع اعتبار این بند، ماهیت تقنینی دارد که تفویض آن به آیین‌نامه قوه مجریه، مغایر با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است. ضمن اینکه اصطلاح «متناسب‌سازی» دارای ابهام است.

بند «د»

- حکم این بند به دلیل اینکه ماهیت بودجه‌ای ندارد، با اصل پنجاه و دوم مغایر است.

- بند «ط» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری، دلالت بر ساخت یا تکمیل مجتمع اداری نمی‌کند؛ لذا این بند در مقام تقنین جدید است که به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

- اولاً «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان» عنوان صحیح است نه شورای برنامه‌ریزی استان.



ثانیاً اعطای صلاحیت تصویبی به این شورا با اصول شصتم و یکصدوسی و هشتم قانون اساسی مغایر است؛ زیرا براساس بند «الف» ماده (۳۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور این شورا دارای اعضای خارج از قوه مجریه است.

تبصره «۱۳»

بند «ج»

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

تبصره «۱۴»

بند «الف»

- عدم ذکر موارد «افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی» در جدول بند «الف» مغایر با بند «۱۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و در نتیجه مغایر با اصل پنجاه و هفتم و بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

- در ردیف شماره (۱) جدول مذکور، مرجع تشخیص خانوارها باید معلوم شود. چون اصطلاح مزبور اطلاق دارد اگرچه باید به همه خانوارها پرداخت شود، لکن نیاز است به دقت روشن گردد. در غیر صورت می‌تواند واجد ابهام تلقی شود.

- در ردیف شماره (۳) جدول موضوع این بند، سهم هر یک از موارد باید به صورت مشخص درج شود؛ در غیر این صورت 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) همخوانی ندارد. همچنین این امر می‌تواند موجب تضعیف نظارت دیوان محاسبات بر اجرای بودجه موضوع اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی شود.

بند «ب»

- این بند به دلیل اصلاح ماده (۱۵) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها که یک قانون دائمی است، مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است؛ زیرا بودجه یک قانون یک‌ساله است و نمی‌توان در ضمن قوانین بودجه، قوانین دائمی را تغییر داد مگر آنکه ماهیت مالی و بودجه‌ای داشته باشد. این در حالی است که اساسنامه یک سازمان جنبه اداری، ساختاری و تشکیلاتی دارد و ارتباطی با قانون بودجه و مباحث مالی ندارد.

- در اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی به دائمی بودن اساسنامه، سازمان‌های دولتی تصریح شده است؛ لذا مجلس شورای اسلامی صرفاً می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌های دولتی را به هیئت وزیران تفویض کند نه تصویب موقت و یک‌ساله آن را. به علاوه براساس مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون

اساسی در سال ۱۳۶۸، تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی مشمول حکم صدر اصل هشتادوپنجم نمی‌شوند و نمی‌توان اساسنامه سازمان‌های دولتی را به صورت موقت و آزمایشی تصویب کرد؛ زیرا موجب تزلزل در اداره و مدیریت واحدهای دولتی می‌شود؛ لذا در ذیل اصل هشتادوپنجم قانون اساسی بر دائمی بودن اساسنامه سازمان دولتی تصریح و تأکید شد.

با توجه به اینکه در ماده (۱۵) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، شخصیت حقوقی سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها به صورت شرکت دولتی تعیین شده است، باید ماهیت و شخصیت حقوقی صندوق رفاه اجتماعی از حیث مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی یا مؤسسه‌ی غیردولتی بودن از سوی مقنن معین شود؛ لذا این بند از این حیث محل ابهام است.

- این بند مغایر با بند «ب» ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه است؛ زیرا دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در جدول جداگانه‌ای حاوی اقلام مصرح در ماده (۳۹) مزبور همراه با بودجه‌های سنواتی به مجلس تقدیم نشده است.

تبصره «۱۵»

بند «ب»

- معافیت از پرداخت مالیات در این بند موجب کاهش درآمدی مالیاتی می‌شود؛ لذا حکم این بند مغایر با بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و نیز مغایر با بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه است. لذا تصویب آن مغایر با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و دهم قانون اساسی تلقی می‌شود یا باید با رأی دوسوم نمایندگان به تصویب برسد.

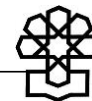
- حکم این بند به جهت اصلاح قوانین دائمی ماهیت بودجه‌ای نداشته و با اصل پنجاه و دوم مغایر است.

بند «ج»

- سقف افزایش سرمایه شرکت توانیر در شرکت‌های توزیع برق مشخص نیست و ابهام دارد.
- براساس اصل پنجاه و سوم کلیه دریافت‌های دولت که شامل دریافت‌های شرکت دولتی نیز می‌شود باید به خزانه واریز شود؛ لذا تهاثر آنها مغایر با اصل مزبور است.

- افزایش سرمایه شرکت توانیر در شرکت‌های توزیع برق باید مقید به رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی شود؛ لذا اطلاق این بند به دلیل مغایرت با سیاست‌های مزبور، مغایر با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و دهم قانون اساسی است.

- واگذاری مزاد سهام توانیر به بخش غیردولتی با اولویت شهرداری‌ها نیز از چند جهت واجد ایراد است؛ اولاً به جهت عدم واریز منابع حاصله به خزانه مغایر با اصل پنجاه و سوم قانون است. ثانیاً این نحو واگذاری به بخش غیردولتی آن هم با اولویت شهرداری‌ها با اهداف مورد نظر سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم از جمله جزء «۱-۳» بند «د» با عنوان الزامات واگذاری مبنی بر «استفاده از روش‌های معتبر و سالم



واگذاری با تأکید بر بورس، تقویت تشکیلات واگذاری، برقراری جریان شفاف اطلاع‌رسانی، ایجاد فرصت‌های برابر برای همه» مطابقت ندارد.

تبصره «۱۶»

بند «الف»

- این بند به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر است. مفاد این بند ماده (۴۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور را اصلاح کرده است.

- به دلیل حضور افراد خارج از قوه مجریه و غیر وزیر در شورای پول و اعتبار موضوع ماده (۱۵) قانون برنامه ششم توسعه، صلاحیت تصویبی این شورا مغایر با اصول شصتم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی است.

بند «ب»

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

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

بند «ج»

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

بند «د»

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

- دادن اولویت به زنان معسر به دلیل برتری دادن به زنان، مغایر با اصل برابری همه موضوع اصول نوزدهم و بیستم قانون اساسی بوده و چنین تفاوتی از مصادیق تبعیض ناروا موضوع بند «۹» اصل سوم است.

بند «هـ»

- در این بند مشخص نیست صرفاً ردیف مربوط به بانک مسکن تنفیذ می‌شود یا کل جدول و (محتوای این بند، قبلاً در قالب طرح اعلام وصول شده بود که کلیات این طرح به شماره ثبت ۲۷۶ در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۷/۱۱ مجلس رد شد).

تبصره «۱۷»

بند «الف»

- عبارت «خدمات بیمه پایه تعریف شده» 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؛ لذا از این جهت دارای ابهام است.

- «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.

- عبارت «حتی الامکان» در این بند دارای ابهام است.

- 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 می‌داشت: «حق بیمه پایه سلامت خانوار به شرح زیر، سهمی از درآمد سرپرست خانوار خواهد بود:».

بند «ب»

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

بند «ه»

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

- تصویب ضوابط ارائه خدمات بیمه‌ای توسط قوه مجریه به دلیل اینکه این امر مربوط به حقوق مردم (موضوع اصل بیست و دوم قانون اساسی) است، این بند مغایر با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد. حتی اگر این ضوابط جنبه آیین‌نامه‌ای داشته باشد، این امر در صلاحیت هیئت وزیران است نه در صلاحیت یک سازمان دولتی؛ لذا از این حیث مغایر با اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی است.

تذکر: موضوع این بند مربوط به بند «چ» ماده (۷۰) قانون برنامه است که به اشتباه بند «ج» درج شده است؛ باید اصلاح شود.

بند «و»

تذکر: درج شماره ۱ در صدر پاراگراف بعدی این بند، با عنایت به اینکه جزء «۲» وجود ندارد به لحاظ اصول نگارشی واجد ایراد است.

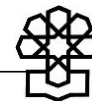
تبصره «۱۸»

بند «الف»

- استفاده از منابع صندوق توسعه ملی موضوع جزء «۱» این بند، مغایر با بند «۳-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و در نتیجه مغایر با اصل پنجاه و هفتم و بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی است.

- مطابق اساسنامه صندوق توسعه ملی، صلاحیت نحوه مصرف منابع صندوق با رعایت اساسنامه این صندوق برعهده هیئت عامل صندوق است. لذا حکم این بند به نوعی محدود کردن صلاحیت هیئت عامل صندوق است که با توجه به اینکه به موجب بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم، اساسنامه صندوق مورد تنفیذ قرار گرفته است، این بند به دلیل مغایرت با اساسنامه مزبور با سیاست‌های کلی مغایرت دارد و در نتیجه مغایر با اصل پنجاه و هفتم و بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی محسوب می‌شود.

- قید «جوانان دانش‌آموخته دانشگاهی» در ذیل پاراگراف اول این بند به معنای نفی تحصیلات حوزوی و عدم امکان استفاده از مزایای موضوع این بند توسط اشخاص دیگر است که به نظر می‌رسد این انحصار



از مصادیق تبعیض ناروا و مغایر با بند «۹» اصل سوم است. به علاوه تصریح بر زنان به نحو خاص بدون لحاظ مردان در صدر پاراگراف اول، از مصادیق تبعیض ناروا به نظر می‌رسد که این امر مغایر با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی است.

- تعیین شاخص‌های موضوع این بند برای توزیع اعتبارات، ماهیت تقنینی دارد و تفویض آن به هیئت وزیران مغایر با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است.

- 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 چهل و هشتم قانون اساسی محل ایراد است؛ طبق اصل چهل و هشتم، در خصوص «توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور» باید دو ضابطه «نیازها» و «استعداد رشد» ملاک باشد.

بند «ب»

- عبارت «ایجاد کارورهای ارائه‌کننده خدمات الکترونیکی» موجب گسترده شدن تشکیلات دولتی می‌شود که این بند از این حیث مغایر با بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد» است.

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

- مشخص نیست قید «توسط بخش‌های خصوصی و تعاونی» ناظر به بخش اخیر موضوع این حکم، یعنی «صادرات کالا و خدمات در این بخش» است و یا ناظر به سایر قسمت‌ها. در صورتی که قید مزبور صرفاً ناظر به بخش اخیر موضوع این حکم باشد، این امر به منزله مجوز به شرکت‌های تابعه وزارت ارتباطات جهت انجام فعالیت‌هایی است که خارج از صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی است که در این صورت این بند مغایر با جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مبنی بر ممنوعیت فعالیت دولت در موضوعات خارج از صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی خواهد بود.

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

بند «ج»

- این بند به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.
- از آنجا که مشارکت خصوصی - عمومی موضوع این بند ماهیت تقنینی دارد، مقنن باید چارچوب و ضوابط این عقد را معین کند؛ لذا از این حیث ضوابط این مشارکت محل ابهام است.

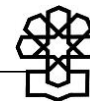
تبصره «۱۹»

- این تبصره به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.
- جزءهای «۴» و «۷» به دلیل اصلاح قوانین دائمی، ماهیت غیربودجه‌ای داشته و مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی تلقی می‌شوند.

- حکم جزء «۶» مغایر با اصل سالیانه بودن بودجه مصرح در صدر اصل پنجاه و دوم است.
- در جزء «۱» استفاده از منابع صندوق توسعه ملی و تعیین تکلیف این منابع مغایر با بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه است.
- در جزء «۲» مجوز دستگاه اجرایی به برون‌سپاری طرح‌های تملک‌دارایی سرمایه‌ای «حاکمیتی» به بخش خصوصی و تعاونی با توجه به وظیفه حاکمیت در انجام این طرح‌ها و همچنین اطلاق چنین طرح‌هایی که می‌تواند ناظر به وظایف ذاتی و اصلی دولت باشد محل تأمل جدی است.
- در جزء «۱۱» عدم تصریح به صلاحیت قوه قضائیه در رسیدگی به اختلافات مغایر با اصول سی و چهارم و یکصد و پنجاه و ششم و یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی است.

تبصره «۲۰»

- این تبصره به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.
- بندهای «ب» و «ج» اصلاح قانون دائمی محاسبات عمومی کشور بوده و مغایر با اصل پنجاه و دوم است.
- در بند «ب» با توجه به افزایش مهلت خرج دستگاه‌ها به دو سال، نحوه تفریغ بودجه و تهیه گزارش‌هایی مانند صورت‌حساب عملکرد بودجه با ابهام مواجه خواهد شد.
- بند «ه» اصلاح قانون دائمی است؛ لذا درج آن در بودجه مغایر با اصل پنجاه و دوم است.



جداول

- در ذیل جدول ۷، عبارت «اعتبارات مندرج در ستون‌های متفرقه برای هریک از دستگاه‌های اجرایی با تأیید سازمان برنامه و بودجه قابل انتقال به دستگاه‌های تابعه می‌باشد» مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است. مشخص نیست که پیشنهاددهنده‌ای وجود دارد یا خیر و اگر وجود دارد، چه شخصی است.

- تصریح بر عناوین برخی اشخاص مانند سازمان غذا و دارو (جدول ۷ با کد دستگاه به شماره ۱۲۹۴۰۰) و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (مثلاً در جدول ۲-۷ با کد دستگاه به شماره ۱۰۵۶۰۰) به دلیل نداشتن اساسنامه مصوب قانونی، با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مغایر است. همچنین به اشتباه عنوان این سازمان، سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور درج شده است که باید لفظ «امور» حذف شود.

- حکم ذیل جدول ۷-۲ با عنوان اعتبارات متفرقه انتقال یافته به جداول ۷ و ۱۰ ماده واحده، مبنی بر صلاحیت تأییدی سازمان برنامه و بودجه در انتقال اعتبارات موضوع این جدول به سایر دستگاه‌های اجرایی با پیشنهاد دستگاه اجرایی، مغایر اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی است.

- ذیل جدول ۹ نیز سه حکم 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 یا تبصره‌های آن منتقل شود.

- حکم ذیل جدول ۱۰ در خصوص صلاحیت سازمان برنامه و بودجه در مورد تعیین اولویت‌ها مغایر با اصول پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی است.

- در جدول ۱۳ 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، به دلیل مغایرت با سیاست کلی مزبور، با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و نهم قانون اساسی مغایر است.

- در خصوص احکام مندرج در جدول ۱۶، اولاً درج چنین احکامی ذیل جداول، خارج از عرف تقنین و قواعد قانون‌نویسی صحیح است. ثانیاً قانونگذار در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ تعرفه خدمات دولتی را در ضمن احکام ماده واحده قانون بودجه (بندهای «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 سال 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؛ به علاوه، احکام مندرج در این جدول، به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، با اصل پنجاه و دوم مغایر هستند. ثالثاً تعرفه ردیف ۳ این جدول، در خصوص عوارض خروج از کشور، از حیث متناسب بودن هزینه‌ها با این عوارض ابهام دارد.

- در ذیل جدول ۱۹، مستند استفاده از تسهیلات مالی خارجی مواد قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه عنوان شده است. نظر به اینکه این قوانین در حال حاضر معتبر نیستند و با توجه به مغایرت با شرع اطلاق استفاده از تسهیلات مالی خارجی به دلیل اشمال آن بر ربا مغایر با اصول حقوقی و موازین شرع و اصل چهارم قانون اساسی به نظر می‌رسد.
- در ذیل جدول ۲۰ دو حکم بیان شده است که درج چنین احکامی ذیل جداول، خارج از عرف تقنین و قواعد قانون‌نویسی صحیح است. همچنین اطلاق جواز استفاده از فاینانس خارجی در ذیل این جدول، به جهت تجویز احتمالی ربا، با موازین اسلامی و اصل چهارم قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۶۷۴

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۷۶۰

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۴۸

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۲۶. بودجه پیشنهادی از منظر حقوقی

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین کنندگان: محمد برزگر خسروی، حسن امجدیان، علی عبدالاحد، محمد جواهری
طهرانی، ابوالفضل درویشوند، حامد ناظمی، سیدمجتبی حسینی‌پور اردکانی، احمد حکیم جوادی،
خیرا... شهبازی

ناظر علمی: حجت‌الاسلام و المسلمین جلیل محبی

متقاضیان: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات و کمیسیون قضایی و حقوقی

مدیر مطالعه: _____

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

۲. قانون اساسی

۳. حقوقی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۰/۱۱