

دوره دهم - سال سوم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۱۰/۵

شماره چاپ: ۱۲۴۷

شماره ثبت: ۵۲۵

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

## ۷۲. بودجه ۱۳۹۸ از منظر حقوق عمومی

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۱۶۳۲۱

معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

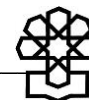
دفتر: مطالعات حقوقی

بهمن‌ماه ۱۳۹۷

## به نام خدا

### فهرست مطالب

- ۱..... مقدمه
- ۱..... بررسی تفصیلی حقوقی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور از منظر حقوق عمومی
- ۱..... کلیات
- ۱..... ۱. مقدمه توجیهی
- ۲..... ۲. بندهایی با ماهیت غیربودجه‌ای
- ۳..... ۳. اصلاح قوانین دائمی
- ۴..... ۴. لزوم رعایت اصل پنجاه و سوم قانون اساسی
- ۵..... ۵. تصریح بر عنوان برخی مؤسسات عمومی فاقد قانون مؤسس
- ۵..... ۶. فشار بر منابع صندوق توسعه ملی از طریق تصریح بر «برداشت مجاز از صندوق توسعه ملی»
- ۶..... ۷. لزوم رعایت اصل شفافیت
- ۱۰..... ۸. انتقال صلاحیت مقررات‌گذاری و اجرایی از هیئت وزیران به شوراهای عالی
- ۱۲..... ۹. عدم تطابق لایحه با برخی سیاست‌های کلی نظام
- ۱۳..... ۱۰. ابهام در عبارت «اجازه داده می‌شود» یا «مجاز است» و...
- ۱۳..... ۱۱. فقدان رویکرد بودجه‌ریزی مبتنی بر صرفه‌جویی
- ۱۴..... ۱۲. خلط درآمد ملی با درآمدهای محلی و انحراف از اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی



## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۷۲. بودجه ۱۳۹۸ از منظر حقوق عمومی

### مقدمه

به دلیل تغییرات گسترده در نقش، کارکرد و راهبرد انجام وظایف دولت‌ها در طی زمان، بودجه به سند سیاستگذاری سالانه جهت اداره کشورها تبدیل شده است 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 می‌کند و مجلس با رسیدگی و تصویب بودجه سالانه 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 از منظر حقوق عمومی و بررسی آن از حیث تطابق با اسناد بالادستی، قوانین موضوعه و اصول قانون‌نویسی پرداخته و در قسمت دوم جزئیات لایحه در قسمت احکام، جداول و پیوست‌ها مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

## بررسی تفصیلی حقوقی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور از منظر حقوق عمومی

### کلیات

در مورد مفاد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نکات کلی زیر وجود دارد.

#### ۱. مقدمه توجیهی

براساس بند (۲) ماده (۱۳۱) 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.

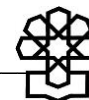
لذا هر لایحه‌ای باید دارای مقدمه توجیهی باشد که بیانگر مبانی، دلایل، مستندات و نوع نگرش و اهداف دولت و ضرورت‌های مورد نظر برای ارائه احکام مندرج در لایحه است؛ در حالی که لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور همانند لوایح بودجه سال‌های قبل فاقد چنین مقدمه‌ای است. برای سال‌های آتی پیشنهاد می‌شود که دولت ضمن بیان مستندات قانونی تهیه بودجه کل کشور، چارچوب کلی منابع و مصارف عمومی، اولویت‌ها و خط‌مشی‌های تدوین لایحه را مستند به قوانین به‌عنوان مقدمه توجیهی لایحه تقدیمی بیان کند.

## ۲. بندهایی با ماهیت غیربودجه‌ای

براساس بند «۳» ماده (۱۳۱) 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؛ احکام دارای ماهیت غیربودجه‌ای و مربوط به سایر موضوعات که ارتباطی با پیش‌بینی دخل و خرج کشور ندارند، 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 سالانه خارج و آنها را در قالب «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 این وجود 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 (۱۳۱) 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 مالی 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 آن، 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 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 حکمی در قانون بودجه، مبنی بر اعتبار یک‌ساله احکام لایحه یا قانون بودجه،<sup>۱</sup> لزوماً رافع ایراد «ماهیت غیربودجه‌ای» نیست.

شایان به ذکر است که اصلاح قوانین دائمی و تنفیذ احکام قوانین بودجه سال‌های قبل نیز از موارد احکام غیربودجه‌ای تلقی می‌شود که مورد اول به خاطر اهمیت آن به صورت جداگانه بررسی می‌شود.

### ۳. اصلاح قوانین دائمی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ 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 دارند که برای مثال می‌توان به انتهای جدول شماره ۷ (جداول کلان) لایحه مذکور (صفحه ۱۷۱) اشاره کرد. این امر بر خلاف اصول و موازین قانون‌نویسی است؛ لذا این اصلاح باید در خارج از لوایح بودجه و در قالب لایحه 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 ارزش افزوده و از همه مهم‌تر قانون برنامه توسعه در قالب بودجه سالانه 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: «...۳- تبصره‌های... از لحاظ اینکه خارج از قانون بودجه است و به قوانین خاص خود ارتباط دارند، با اصل ۵۲ قانون اساسی مغایرت دارد». این رویه شورای

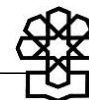
۱. برای مثال می‌توان به بند «۱۳۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۰/۲/۱۹، بند «۱۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۰، بند «۱۴۵» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، تبصره «۲۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور و تبصره ۲۳ لایحه و قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور اشاره کرد.

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 ۱۳۹۸ کل کشور از این منظر محل تأمل و اشکال است. به هر حال با عنایت به اینکه اعتبار قانون بودجه سالانه، 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 که این امر موجب متورم شدن بودجه‌های سنواتی شده است. 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 صحیح قوانین را با مشکل مواجه خواهد ساخت.

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 سالانه 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 سالانه 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. لزوم رعایت اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی

از جمله نکات مهمی که در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ قابل ذکر است، لزوم توجه به اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی است. طبق اصل پنجاه‌وسوم 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 مؤسسات عمومی فاقد قانون مؤسس

هر چند در قوانین بر عنوان برخی سازمان‌ها تصریح شده است، لیکن تصریح بر عنوان آنها مانند سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و شرکت ملی گاز ایران در احکام لایحه حاضر، مغایر با اصول حقوقی و قانون اساسی به نظر می‌رسد. توضیح اینکه براساس اصل ۸۵ قانون اساسی، ایجاد سازمان (مؤسسه دولتی) که شخصیت حقوقی مستقل از دولت دارد، ماهیت تقنینی داشته و قابل تفویض نیست. براساس ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی، ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی منحصراً به صورت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی مجاز است و این سه قالب حقوقی نیازمند تصویب قانون هستند و با مصوبه مراجع مادیون مقنن عادی، قابل تأسیس نیستند.

به‌عنوان نمونه، تصریح بر عنوان «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» به‌عنوان یک سازمان دولتی، در موارد متعددی در این لایحه، با توجه به اینکه این سازمان، دارای اساسنامه قانونی نیست و اساسنامه موجود این سازمان، صرفاً با تجویز هیأت وزیران توسط وزارت کشور تهیه و به تأیید «سازمان امور اداری و استخدامی کشور» رسیده است؛ لذا شناسایی سازمان مزبور در قانون بودجه، محل ابهام است.

## ۶. فشار بر منابع صندوق توسعه ملی از طریق تصریح بر «برداشت مجاز از صندوق توسعه ملی»

از اشکالات لایحه بودجه، تصریح بر عبارت «برداشت مجاز از صندوق توسعه ملی» و یا عبارت‌های مشابه است که برداشت مزبور در لایحه فاقد منابع برآوردی مصوب بوده و صرفاً ایجاد انتظار برای دولت نسبت به دریافت مجوز برداشت از منابع مزبور با موافقت مقام معظم رهبری می‌کند. این انتظار در عمل منجر به انحراف صندوق توسعه ملی از اهداف تأسیسی خود مبنی بر صیانت از نفت به‌عنوان ثروت بین نسلی (موضوع اصل ۴۵) می‌کند که این امر با قانون اساسی مغایرت دارد.

منابع طبیعی پایان‌پذیر که ثروت بین‌نسلی هستند، باید براساس بهینه‌یابی بین‌دوره‌ای مطلوبیت اجتماعی بهره‌برداری شوند. رعایت این قاعده مستلزم این است که طی زمان و با توجه به رشد جمعیت کشور، ثروت سرانه آحاد مردم ثابت بماند. جهت تحقق این امر، می‌بایست بخشی از درآمدهای نفت و گاز، پس‌انداز و در دارایی‌های مالی کم‌خطر (کم‌ریسک) سرمایه‌گذاری شود. حساب ذخیره ارزی که طبق ماده ۶۰ قانون برنامه سوم توسعه، از سال ۱۳۷۹ به اجرا درآمد، احیای رویکرد اولیه نظام برنامه‌ای با هدف تبدیل درآمد حاصل از منابع تجدیدناپذیر، به ظرفیت‌های تولیدی و فرصت‌های اشتغال سودآور و پایدار موجب درآمد صادراتی ارزآور بود. علی‌رغم ایجاد حساب ذخیره ارزی، سهم قابل ملاحظه‌ای از درآمد حاصل از صادرات نفت، در بودجه عمومی دولت وارد شد. تشکیل صندوق توسعه ملی، به موجب بند ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و سپس با اصلاحاتی به موجب بند ۱۰ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، اقدامی در جهت ایجاد تضمین مناسب برای جهت «تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» است.

## ۷. لزوم رعایت اصل شفافیت

بند «۳۳» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه در چارچوب سند چشم‌انداز بیست‌ساله ابلاغی ۱۳۸۷/۱۰/۲۱ مقام معظم رهبری، حکم به «برقراری ارتباط کمی و کیفی میان برنامه پنج‌ساله و بودجه‌های سالیانه با سند چشم‌انداز با رعایت شفافیت و قابلیت نظارت» کرده بود. براساس سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد امنیت اقتصادی ابلاغی ۱۳۷۹/۱۱/۳ مقام معظم رهبری، «قوانین و سیاست‌های اجرایی و مقررات باید دارای سازگاری و ثبات و شفافیت و هماهنگی باشند». بند ۱۳ سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری حکم به «شفافیت در تنظیم قوانین» کرده است. بند ۱۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ مقام معظم رهبری، به‌عنوان مهمترین سیاست کلی در دوران پسابرجام، حکم به «شفاف‌سازی اقتصاد» کرده است که بودجه از تأثیرگذارترین مسائل در اقتصاد سالانه کشور است.

عدم شفافیت در بودجه و در نتیجه ابهام مندرج در آن، موجب تفاسیر متعدد و بعضاً متناقض مجریان از قانون بودجه می‌شود که این امر از عوامل تضعیف امنیت قضایی مردم (موضوع بند ۱۴ اصل ۳ قانون اساسی) و عدم ثبات در نظام اقتصادی کشور است. به‌عنوان نمونه، می‌توان به درج عدد ۱ برای ردیف‌های هزینه‌ای و درآمدی<sup>۱</sup> همانند شماره طبقه‌بندی ۳۱۰۷۰۵ و ۳۱۰۹۰۰ جدول شماره ۵ لایحه اشاره کرد.

اصل شفافیت از جهت‌های متفاوتی در بودجه از حیث حقوقی قابل توجه است که در این گزارش به برخی از جنبه‌های آن به شرح زیر توجه می‌کنیم:

### ۱-۷. مشخص نبودن تعاریف اصطلاحات بنیادین لایحه

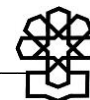
فقدان تعاریف برای اصطلاحات اساسی و پربسامد در قوانین بودجه‌ای، در این لایحه موجب عدم شفافیت می‌شود. لایحه حاوی اصطلاحات متعددی است که فاقد تعریف روشن حقوقی-قانونی هستند؛ لذا برای اظهارنظر در خصوص برخی احکام باید این اصطلاحات به‌صورت شفاف تعریف شوند. برخی از این اصطلاحات که در طول لایحه بسیار تکرار شده‌اند عبارتند از:

#### ثبت به صورت جمعی - خرجی یا اعتبارات جمعی - خرجی

در بند (ه) تبصره ۷ لایحه بر عبارت «به صورت جمعی - خرجی از طریق گردش خزانه، تهاتر...» تصریح شده است. این عبارت دلالت بر عدم واریز چنین اعتباراتی به خزانه است که با اصل ۵۳ قانون اساسی مغایرت دارد. مجریان<sup>۲</sup> نیز معتقدند منابع به صورت «جمعی - خرجی» در عمل فاقد گردش ریالی در خزانه‌داری کل کشور و در دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط آن می‌باشد؛ همانند واگذاری سهام دولت بابت ردّ دیون به دستگاه‌های

۱. ر.ک: گزارش «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۲. بودجه به زبان ساده»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۶۲۲۰، تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۰/۸، صص ۴۷-۴۸.

۲. فاطمی‌زاده، سید ابوالفضل، «بررسی و چگونگی ترکیب درآمدها و هزینه‌های دولت در قانون بودجه سالانه کل کشور»، بی‌جا، ص ۳.



اجرایی، یا تسویه بدهی مالیاتی یک بنگاه اقتصادی، یا تسویه حقوق ورودی کالاهای وارده به کشور توسط برخی از دستگاه‌های اجرایی با مجوز قانونی خاص و مواردی از این قبیل. با توجه به فقدان تعریف قانونی از اصطلاح مزبور، باید مقنن از آن، تعریف دائمی در ضمن اصلاح قانون برنامه و بودجه کشور ارائه کند.

### دستگاه اجرایی

عبارت «دستگاه اجرایی» و یا «دستگاه‌های اجرایی» در احکام متعددی از لایحه مورد تصریح قرار گرفته‌اند که درخصوص این عبارت در لایحه تعریفی ارائه نشده است. البته استثنائاً فقط در ماده (۲۶) این لایحه تصریح بر عبارت «کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون خدمات کشوری» شده است و باید توجه داشت که عنوان صحیح قانون «قانون مدیریت خدمات کشوری» است.

اصطلاح «دستگاه اجرایی» و «دستگاه‌های اجرایی» در ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ و بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ تعریف شده است که این تعاریف از حیث مصادیق و مفهوم دارای اختلاف هستند.

طبق ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، «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».

براساس بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور، منظور از 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» است.

در بند «ب» ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات نیز دستگاه‌های اجرایی برشمرده شده‌اند. طبق این بند، «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 سیمای جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها موظفند در برگزاری مناقصه مقررات این قانون را رعایت کنند».

### شرکت دولتی

در خصوص اصطلاح شرکت دولتی، تعاریف قانونی متفاوتی وجود دارد که می‌توان به ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور و ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری اشاره کرد. باید مشخص شود که کدام تعریف برای این اصطلاح در این لایحه لحاظ شده است.

### مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

در خصوص اصطلاح نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، تعاریف قانونی متفاوتی وجود دارد که می‌توان به ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور و ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری اشاره کرد. باید مشخص شود که کدام تعریف برای این اصطلاح در این لایحه لحاظ شده است.

### دولت

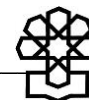
واژه «دولت» ابهام دارد که صرفاً به معنای قوه مجریه است یا به معنای حکومت به کار رفته و شامل سایر قوا نیز می‌شود. علاوه بر این اطلاق واژه دولت بر شوراهای عالی متشکل از چند وزیر که اعضای غیروزیر نیز در آن عضویت دارند، و دادن برخی اجازات می‌تواند با اصول ذی‌ربط قانون اساسی که اختیارات موضوع آنها منحصر به هیئت وزیران، وزیر و یا کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر است مغایرت داشته باشد. این واژه در بندهای متعدد لایحه آمده است که در برخی موارد، واجد ابهام مزبور است.

### شرکت‌ها یا سازمان‌های تابعه و وابسته

در خصوص اصطلاح «شرکت یا سازمان تابعه» و یا «شرکت یا سازمان وابسته» بودن، تعریف قانونی حاکمی وجود ندارد. صرفاً براساس تبصره «۱» ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳، «مؤسسه وابسته از نظر این قانون واحد سازمانی مشخصی است که به صورتی غیراز شرکت و برای مقاصد غیرتجارتی و غیرانتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود و به نحوی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد». از قوانین عادی متعددی که بر این اصطلاحات تصریح کرده‌اند، می‌توان تفاسیر متعددی را ارائه کرد که بعضاً متناقض هستند.

### ۷-۲. فقدان اسناد همراه جهت تصمیم‌گیری در خصوص نقاط بنیادین لایحه بودجه

یکی از محدودیت‌های مهم مجلس در روند رسیدگی و تصویب بودجه، محدودیت اطلاعات است. تأمین حقوق و اطمینان از حضور موثر قوه مقننه در فرایند بودجه‌ریزی، مستلزم پیش‌نیازهایی است که یکی از آنها، دسترسی به اطلاعات درست و به‌هنگام از طریق وزارتخانه و سازمان‌های اجرائی بخش عمومی است. تصویب آگاهانه بودجه کل کشور توسط مجلس نیازمند داشتن اطلاعات کافی جهت تشخیص و تعیین دقیق اولویت‌های هزینه‌ای کشور و اهداف بودجه‌ای است. تحولات بودجه‌ای در دهه‌های اخیر سبب انضمام اطلاعات عملیاتی به اطلاعات مالی شده است (تهیه بودجه‌های «مالی-عملیاتی»). وجود اطلاعات عملیاتی، بودجه‌ریزی را از تنظیم یک سند مالی صرف خارج و با مفاهیم مربوط به نتایج عملیات



همراه می‌کند. کانادا، آمریکا و انگلیس، اطلاعات راجع به هدف‌های عملیاتی را در ازای مصرف منابع عمومی در اسناد و گزارش‌های اجرائی مربوط به هدف‌های سال‌های گذشته خود جای داده‌اند. در کانادا و آمریکا شمول بودجه به اطلاعات عملیاتی، دارای تضمین قانونی است. در فرانسه، اطلاعات اقتصادی و مدیریتی، برآوردهای راجع به رشد درآمدها، هزینه‌ها، تعادل مالی و تعهدهای دولت طی چهار سال بعد از بودجه (جمعاً ۵ سال)، در گزارشی ضمن لایحه بودجه قید می‌شود. به همراه لایحه پیشنهادی دولت، اسناد ذیل به پارلمان ارائه می‌شود: چارچوب میان‌مدت اقتصاد کلان و راهبرد مالی (موضوع مواد ۴۸ و ۵۰ قانون ارگانیک راجع به قوانین مالی)، اقدامات جدید، اطلاعات مرتبط با عملکرد (موضوع ماده ۴۸ و جزء الف بند ۵ ماده ۵۱ قانون مزبور)، هزینه‌های مالیاتی (موضوع ماده ۴۸ قانون مزبور) و سایر اطلاعات (موضوع ماده ۵۱ قانون مزبور). همچنین طبق ماده ۳۴ قانون مزبور، ضمانت‌های بدهی‌های جدید و تعهد پرداخت دیون سازمان‌های عمومی یا خصوصی توسط دولت، نیازمند تصویب مجلس است. در ترکیه، براساس ذیل ماده ۱۸ قانون کنترل و مدیریت مالیه عمومی، اسناد ذیل باید به پیوست لایحه بودجه تقدیم شود:

خلاصه بودجه شامل راهبرد مالی میان‌مدت، گزارش اقتصادی سالانه، جدول آن دسته از درآمدهای عمومی که به دلیل معافیت‌های مالیاتی، استثنایها، تخفیف‌ها و اقدامات مشابه وصول نمی‌شود، گزارش مدیریت دیون عمومی، عملکرد بودجه دو سال گذشته و برآوردهای درآمد و هزینه دو سال آینده سازمان‌های عمومی تابع دولت مرکزی، برآوردهای بودجه سازمان‌های محلی و مؤسسات تأمین اجتماعی و فهرست سازمان‌های عمومی‌ای که تابع دولت مرکزی نیستند اما از یارانه‌های بودجه دولت مرکزی استفاده می‌کنند.

طبق بند ۱ ماده ۲۱۶ قانون آئین‌نامه داخلی مجلس، آنچه به مجلس تقدیم می‌شود، «لایحه بودجه سالیانه کل کشور و پیوست‌ها و سوابق آن» است. با توجه به اصل حکیمانه بودن تصمیمات مقنن، باید عبارات «پیوست‌ها» و «سوابق» را دارای معانی متفاوتی دانست. متأسفانه در خصوص مفاد پیوست‌ها و سوابقی که باید همراه لایحه بودجه باشد، حکم قانونی وجود ندارد.

براساس ذیل نظریه شماره ۱۰۸۹۵ مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۹ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۲۵ مجلس<sup>۱</sup>، فراهم کردن مقدمات تصویب آگاهانه بودجه در مجلس، ضروری است و جزئی از مفهوم بودجه تلقی می‌شود.

با توجه به سهم درآمدهای نفتی در بودجه و موضوع تحریم‌ها، تحقق منابع عمومی لایحه بودجه، به شرایط بین‌المللی نیز مرتبط است. بر این اساس آثار این موضوع بر تحقق درآمدهای نفتی نیز در برآورد منابع نفتی باید مورد نظر قرار گیرد.

۱. متن نظریه: «از لحاظ اصل ۵۲ قانون اساسی ایرادی که بر لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ وارد است این است که مفهوم بودجه صورت تفصیلی متعارف خرج و دخل و هزینه و اعتبارات است به طوری که در هر دو مورد به طور متعارف بررسی و اظهار نظر و تعدیل در مجلس شورای اسلامی ممکن باشد و تصویب آن آگاهانه و با توجه به جوانب لازم انجام شود...» (موسی‌زاده، ابراهیم و همکاران، همان، صص ۱۵۰-۱۴۹).

### ۷-۳. تصویب درآمدهای اختصاصی مانع شفافیت برای بودجه‌ریزی یکپارچه

طبق ماده (۱۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، درآمد اختصاصی عبارت است از درآمدهایی که به موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص در بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد اختصاصی منظور می‌گردد و دولت موظف بود حداکثر تا سه سال پس از تصویب این قانون بودجه اختصاصی را حذف نماید. البته حکم اخیر این ماده مبنی بر حذف بودجه اختصاصی، به موجب ماده ۹۲ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳ حذف شد.

تفاوت اساسی درآمدهای عمومی و اختصاصی در این است که واریز وجه به خزانه در درآمدهای اختصاصی، برای دستگاه وصول‌کننده، ایجاد حق می‌کند، در حالی که در مورد درآمدهای عمومی، چنین حقی ایجاد نمی‌شود.

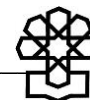
تصویب چنین درآمدهایی برای برخی دستگاه‌های اجرایی از حیث مغایرت با فلسفه و هدف اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی محل تأمل است. براساس اصل پنجاه‌وسوم با توجه به محدودیت‌های منابع دولت کلیه درآمدهای دولت باید در خزانه متمرکز شود تا هر سازمانی بر طبق نیازهایش از اعتبار لازم مصوب بهره‌مند شود ولی درآمد اختصاصی شفافیت 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.

در جزء ۲ بند «الف» ماده واحده، حدود ۱۵ درصد از منابع عمومی به‌عنوان درآمد اختصاصی پذیرفته شده است؛ حال آنکه نسبت مزبور در لایحه بودجه سال گذشته، ۱۲/۵ درصد بود و این افزایش نسبت، محل تأمل است.

### ۸. انتقال صلاحیت مقررات‌گذاری و اجرایی از هیئت وزیران به شوراهای عالی

از یک سو، اصل ۱۳۸ قانون اساسی در بیان مراجع وضع مقررات به هیئت وزیران، کمیسیون متشکل از چند وزیر و وزیر تصریح کرده است. یکی از موارد تفاوت رویکرد در قوانین عادی در مقابل قانون اساسی، اعطای صلاحیت به شوراهای عالی (موضوع قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی مصوب ۱۳۸۷/۷/۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام) به جای هیئت وزیران است. به نظر می‌رسد مدیریت یکپارچه نحوه وضع مقررات دولتی باید در صلاحیت انحصاری هیئت وزیران باشد.

از سوی دیگر، به تصریح اصل ۶۰ قانون اساسی، اعمال قوه مجریه از طریق رئیس جمهور و وزیران است. بر این اساس، مشارکت سایر اشخاص و مقامات در امور اجرایی کشور مغایر با اصل مزبور است. یکی از شوراهای عالی، شورای اقتصاد است که در موارد متعددی در این لایحه، به این شورا اعطای صلاحیت تصویب مقررات و یا اجرایی شده 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 برنامه و بودجه کشور (عضو غیروزی)،
۶. رئیس بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (عضو غیروزی). 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 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 غیروزی 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 خاتمه اعتبار زمانی قانون برنامه پنجم، 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 شورا توسط رئیس‌جمهور خواهد بود یا اینکه رئیس‌جمهور صرفاً ریاست اداری دارد.

## ۹. عدم تطابق لایحه با برخی سیاست‌های کلی نظام

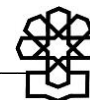
طبق بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی، «تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» از «وظایف و اختیارات رهبر» است. تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آنها (موضوع بندهای «۱» و «۲» اصل یکصد و نهم قانون اساسی) توسط رهبری، از سازوکارهای اعمال نظارت ایشان بر قوای سه‌گانه است که در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی مورد تصریح قانونگذار اساسی قرار گرفته است. الحاق بندهای مزبور به اصل یکصد و نهم در بازنگری سال ۱۳۶۸ قانون اساسی، نمی‌تواند فاقد جنبه حقوقی باشد و این سیاست‌ها برای تمامی مقامات (اشخاص حقوق عمومی) در حدود صلاحیت‌شان الزام‌آور است. در نتیجه، عدم رعایت سیاست‌های کلی نظام، مغایر با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و نهم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

این مسئله در نظرات شورای نگهبان به‌عنوان مفسر رسمی قانون اساسی مورد تصریح قرار گرفته است؛ برای مثال در بند «ب» نظر (مرحله اول) شورای نگهبان به شماره ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۶ در خصوص لایحه برنامه پنجم توسعه مصوب مجلس آمده است که «در تاریخ ۱۳۸۹/۹/۲۰ رئیس محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص انطباق لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) با سیاست‌های کلی ابلاغی، اهم مغایرت‌ها را طی نامه شماره ۱/۴۵۰۱ مورخ ۱۳۸۹/۹/۲۲ به این شورا ارسال کرده که عیناً به شرح زیر منعکس می‌گردد:

اهم مواد و بندهای سیاست‌های کلی برنامه پنجم که در لایحه برای تحقق آنها برنامه ارائه نشده یا برنامه در مغایرت با آنها قرار دارد عبارتند از: «...» در ادامه به ۶ مورد تصریح شده است. در این نامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، به لزوم درج احکام جزئی متناظر با برخی بندهای سیاست‌های کلی نظام در مصوبه مجلس پیرامون برنامه پنجم تصریح شده است.

به بیان دیگر، علاوه بر اینکه لایحه و قانون بودجه، نباید با سیاست‌های کلی نظام مغایر باشند؛ باید لایحه و قانون بودجه مطابق با سیاست‌های کلی نظام و به‌ویژه سیاست‌های کلی برنامه باشد. دولت در تهیه لایحه بودجه و مجلس در تصویب آن باید الزامات آن را رعایت کرده و مطابق آن عمل نمایند. منظور از مطابقت این است که دولت و مجلس مکلف هستند در تدوین لایحه بودجه و تصویب قانون بودجه، احکام، اهداف و بخش‌های مختلف آن را به‌گونه‌ای تنظیم نمایند که در نهایت نحوه اجرای سیاست‌های کلی و دستیابی به اهداف هر یک از سیاست‌ها به‌صورت روشن و دقیق در لایحه یا قانون مشخص باشد.

تمامی سیاست‌های ابلاغی اعتبار حقوقی یکسانی دارند و اصطلاحاً در عرض همدیگر هستند. اما آنچه سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (و اصولاً تمامی سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه) را به نحوی از سایر سیاست‌ها متمایز می‌کند، زمان‌مند بودن و ناظر بر دوره معین بودن آن است و این مهم نشانگر اولویت زمانی و فوریت اجرای آن به نسبت سایر سیاست‌های ابلاغی است. هر چند تحقق و اجرای



کامل تمامی سیاست‌های کلی امری ضروری است، اما می‌توان ماهیت سیاست‌های کلی برنامه را به‌عنوان یکی از راهبردها و گام‌های تحقق سایر سیاست‌ها در مقطع زمانی آن برنامه توسعه دانست و از این‌رو در تهیه و تصویب قانون بودجه، از اهمیت افزون‌تری برخوردار است.

به‌عنوان نمونه بند ۱۷ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ مقام معظم رهبری، حکم به «اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی» کرده است. در موارد متعددی در این لایحه از جمله ذیل بند (ب) تبصره ۶، برخی درآمدهای قانونی مالیاتی دولت - با اصلاح قوانین دائمی ضمن بودجه که خود مغایر با اصل ۵۲ به نظر می‌رسد - مشمول نرخ مالیاتی صفر شده‌اند که این احکام بودجه‌ای در تعارض با بند ۱۷ سیاست کلی مزبور به نظر می‌رسند.

#### ۱۰. ابهام در عبارت «اجازه داده می‌شود» یا «مجاز است» و...

در لایحه حاضر تعابیر متعددی (از جمله در بند (ب) ماده واحده، جزء ۱ بند «الف» تبصره ۲، بند (د) تبصره ۳، بند «الف» تبصره «۴» لایحه) با مضمون اینکه «اجازه داده می‌شود» وجود دارد. مشخص نیست که این تعبیر به چه معنایی است: ایجاد الزام یا صدور اختیار و رفع ممنوعیت قانونی. با توجه به تفاوت مفهومی هر یک از این دو تفسیر و آثار و تبعات حقوقی متفاوت هر کدام، لازم است تا قانون بودجه عاری از این ابهام باشد.

جالب‌تر اینکه در لایحه از تعبیر «مکلف است» نیز استفاده شده است. پیشنهاد می‌شود برای پیشگیری از هر گونه تفسیر اجرایی محتمل، چنین تعابیری که امکان تفاسیر متعدد و گاه متناقض را برای مجریان ایجاد می‌کند، جهت صیانت از حقوق مردم و شفافیت بودجه به صورت دائمی در ضمن اصلاح قانون برنامه و بودجه کشور مورد تعریف قرار بگیرند.

#### ۱۱. فقدان رویکرد بودجه‌ریزی مبتنی بر صرفه‌جویی

در سنجش عملکرد بودجه تأکید عمده بر سه مؤلفه صرفه‌جویی، کارایی و اثربخشی است. صرفه‌جویی عبارت است از استحصال منابع مالی و انسانی و دارایی فیزیکی، با کیفیت و کمیت مطلوب و در زمان مناسب با کمترین هزینه ممکن.

براساس بند «۶» اصل ۴۳ قانون اساسی، منع اسراف و تبذیر از ضوابط نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران است. اهمیت این ضابطه با توجه به واقعیات موجود، در برهه کنونی صدچندان است. متأسفانه لایحه حاضر مبتنی بر اصل صرفه‌جویی تنظیم نشده است.

بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ مقام معظم رهبری، حکم به «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و

حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید» داده است. پیش‌تر، بند ۲۱ سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۰۱/۱۴ مقام معظم رهبری، صرفه‌جویی را از عناصر نظام اداری صحیح اعلام کرده بود. بر این اساس، هر مصداقی از عدم رعایت صرفه‌جویی، با اصل ۴۳ و سیاست‌های کلی مزبور مغایرت دارد. برای مثال براساس اصل ۸۵ قانون اساسی، اعطای شخصیت حقوقی، ماهیت تقنینی دارد که در صلاحیت مجلس است. مجلس می‌تواند این صلاحیت را به هیئت وزیران تفویض کند. این تفویض باید به نحوی باشد که به موجب اساسنامه مصوب هیئت وزیران، شرکت تأسیس‌یافته مزبور قادر به تأسیس شرکت دیگری نباشد و الا اصل ۸۵ قانون اساسی دور خواهد خورد. در رویه اجرایی این مسئله مورد توجه مقنن و شورا قرار نگرفته است و تأسیس شرکت دولتی براساس مجوز ضمنی و غیرمستقیم مجلس، موجب ایجاد شرکت‌های دولتی متعدد بدون مجوز واقعی مجلس شده است. این امر از موجبات افزایش افسارگریخته مصارف عمومی و کاهش جذب منابع عمومی است. بر این اساس، هر حکمی که شائبه اعطای مجوز تأسیس شرکت دولتی یا هر شخص حقوقی دیگری را بدهد، باید علاوه بر مغایرت با اصل ۸۵، به موجب اصل صرفه‌جویی مورد ایراد قرار گیرد. به‌عنوان نمونه می‌توان به حکم بند (ی) تبصره ۶ لایحه اشاره کرد.

#### ۱۲. خلط درآمد ملی با درآمدهای محلی و انحراف از اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی

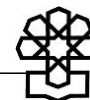
براساس اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی، «در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد، به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد». این اصل از اصول نیازمند توجه در نظام اقتصادی کشور است که در صورت احیا، منجر به انقلاب اقتصادی در کشور خواهد شد.

متأسفانه در قوانین کشور بجای توجه به دو معیار مصرح در اصل ۴۸ درخصوص استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها، استان‌ها براساس میزان مشارکت در تولید درآمد ملی از آن برخوردار می‌شوند. این انحراف بنیادین از قانون اساسی در لایحه بودجه نیز به رسمیت شناخته شده است. به‌عنوان نمونه، فارغ از بودجه استان‌ها (موضوع جدول شماره ۱۰) که خود نیازمند بررسی مستقلی است، می‌توان به حکم بند (ج) تبصره ۶ لایحه اشاره کرد.

#### ماده واحده

##### بند «الف»

حکم این بند به دلیل غیرواقعی بودن، محتمل‌الوصول بودن و بیش‌برآورد منابع عمومی موجب شده است تا تراز و تعادل بودجه محل تأمل باشد. بند ۵۰ سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه ابلاغی ۱۳۸۲/۹/۱۱ مقام



معظم رهبری، حکم به «تعادل بین منابع و مصارف دولت»، به‌عنوان یکی از سیاست‌های کلان اقتصادی کرده است. هر چند قوانین برنامه، محدود به دوره زمانی پنج‌ساله هستند، لیکن به نظر می‌رسد که سیاست‌های کلی ناظر بر آن‌ها، لزوماً دارای این محدودیت زمانی نبوده و اصولاً باید آنها را دائمی تلقی کرد.

در جزء ۲ این بند، پذیرش درآمد اختصاصی که حدود ۱۵ درصد از منابع عمومی است، از منظر اصول حقوقی بودجه نظیر تصویب آگاهانه بودجه سالانه کل کشور و توجه به اولویت‌های برنامه‌ای کشور محل ایراد است. همچنین به نظر می‌رسد که پذیرش درآمد اختصاصی با صلاحیت مجلس در رسیدگی و تصویب بودجه مغایر است؛ به خصوص اینکه نسبت درآمد اختصاصی به کل منابع بودجه عمومی دولت ۱۴/۸ درصد است.

بند «۵۲» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه حکم به «افزایش توان دفاعی در تراز قدرت منطقه‌ای در جهت تأمین منافع و امنیت ملی با تخصیص حداقل ۵ درصد بودجه عمومی کشور برای بنیه دفاعی» کرده است. از این حیث که آیا حداقل ۵ درصد از مجموع منابع موضوع بند «الف» ماده واحده برای بنیه دفاعی کشور تخصیص خواهد یافت یا خیر، از دو جهت ابهام وجود دارد: ۱- آیا حداقل ۵ درصد بودجه عمومی کشور در اعتبارات مصوب برای بنیه دفاعی کشور اختصاص یافته است (تخصیص بالقوه). دو سطحی شدن منابع و اختصاص ۲۰ هزار میلیارد تومان بابت افزایش توان دفاعی از محل وصول مازاد منابع عمومی (موضوع ذیل بند (ب) ماده واحده لایحه) قرینه‌ای بر این واقعیت است که رعایت حکم بند ۵۲ مزبور مورد تردید است. ۲- با توجه به عدم تحقق ۱۰۰ درصدی منابع عمومی، آیا تضمینی وجود دارد که در عمل و در مرحله تخصیص اعتبارات مصوب، حداقل ۵ درصد بودجه عمومی کشور برای بنیه دفاعی کشور تخصیص بیابد. در نتیجه، به‌دلیل ابهام مزبور، شائبه مغایرت بند «الف» با سیاست‌های کلی نظام و با اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی وجود دارد.

#### بند «ب»

بودجه شرکت‌های دولتی مقرر در پیوست شماره سه که حدود ۷۵ درصد بودجه کل کشور است، به صورت اجمالی و نه تفصیلی آمده است. با توجه به اصل تفصیل بودجه (مستنبط از اصل ۵۵ 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 ۵۵ قانون اساسی محل تأمل است. البته پیش‌تر بودجه سازمان‌های مناطق آزاد، در لوایح بودجه سالانه کل کشور آورده نمی‌شد که با تذکرات مستمر در گزارش‌ها، این اشکال در لایحه حاضر برطرف شده است.

همچنین حکم اصل ۵۲ قانون اساسی مبنی بر تصویب بودجه کل کشور که شامل بودجه شرکت‌های دولتی است، دلالت بر رسیدگی غیراجمالی و تصویب بودجه شرکت‌های دولتی می‌کند. البته نحوه رسیدگی و تصویب بودجه شرکت‌های دولتی به‌دلیل استقلال حقوقی آنها باید به ترتیبی غیر از رسیدگی و تصویب بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی باشد.

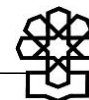
به خصوص اینکه براساس بند ۵ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱، منظور از بودجه عمومی دولت، بودجه‌ای است که در آن برای اجرای برنامه سالانه منابع مالی لازم پیش‌بینی و اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرائی تعیین می‌شود و براساس بند ۱۱ ماده ۱ قانون مزبور دستگاه‌های اجرائی شامل شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت نیز می‌شود. به علاوه براساس ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب 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 ۱۳۶۶ است. طبق این ماده «...ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد ۲ و ۳ و ۴ این قانون منحصرأً 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 باقی مانده‌اند که بودجه آنها در پیوست شماره 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 ۵۲ قانون اساسی است.

#### ذیل بند (ب) ماده واحده: متمم بودجه یا بودجه‌ی دوسطحی

متمم بودجه و اصلاحیه بودجه از نظر ماهیت، مانند بودجه هستند؛ در نتیجه، تهیه و تصویب آنها نیز محکوم به قواعد تهیه و تصویب بودجه موضوع اصل ۵۲ قانون اساسی است هر چند که بر این امر در قانون اساسی تصریح نشده است. به دلیل هم‌سنجی متمم بودجه و اصلاحیه بودجه با بودجه، در قوانین اساسی جدید این امور در ذیل یک اصل، تعیین تکلیف می‌شوند. نحوه تهیه متمم بودجه، در قانون اساسی (کشورهای دانمارک، فنلاند، کره جنوبی، اسپانیا و سوئد) یا در قوانین عادی (کشورهای فرانسه، آلمان، ژاپن، نیوزیلند و آمریکا) بیان می‌شود.

متمم بودجه متفاوت از اصلاح بودجه است. در متمم بودجه، به دلیل افزایش منابع عمومی (تحقق منابع عمومی بیشتر از درآمد برآورد شده در قانون بودجه یا وضع یک درآمد عمومی جدید) و یا منتفی شدن یک هزینه عمومی، لازم است درآمد حاصله، با توجه به اولویت‌ها و اهداف بودجه، به هزینه‌ای تخصیص یابد؛ لیکن در اصلاح قانون بودجه، به دلیل تغییر اولویت‌ها و یا بازنگری در میزان اختصاص منابع عمومی به هزینه عمومی خاص، لازم است قانون بودجه اصلاح شود. براساس بند ۲ نظریه تفسیری



شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ و بند ۱ نظریه تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ شورای نگهبان، پیشنهاد متمم بودجه صرفاً از طریق دولت ممکن است.

مشخص نیست که در اثنای سال ۱۳۹۸، همچنان اولویت پرداخت از محل وصول مازاد منابع عمومی، با توجه به منابع مازاد حقیق شده، همچنان موارد مصرح در خصوص ماده ۱۰۶ قانون برنامه ششم و جدول شماره ۲۱ باشد. لذا این تصویب پیشینی متمم بودجه، در عمل به معنای خودتجدیدی مجلس برای تصمیم‌گیری در زمان مناسب است که با صلاحیت مجلس نسبت به تصویب بودجه مندرج در اصل ۵۲، ناسازگار است. همان‌طور که در بند ۱۰ کلیات گزارش حاضر بیان شد، عبارت «به دولت اجازه داده می‌شود» از حیث مفهوم اجازه، ابهام دارد.

در این حکم مشخص نیست که منظور از عبارت «ارقام مصوب» چیست: آیا منظور رقم کلی منابع عمومی مصرح در جزء ۱ بند «الف» ماده واحده است یا منظور هر یک از شماره طبقه بندی‌های مندرج در جدول شماره ۵ لایحه است. البته جمله آخر مبنی بر اینکه «زمان و نحوه اجرا... متناسب با روند واریزی به خزانه... تعیین و اقدام می‌گردد»، مؤید منظور دوم است. در صورتی که منظور از عبارت مزبور، مورد دوم باشد، حکم مزبور به معنای اعطای جواز اعمال و انجام تغییرات در ارقام هزینه‌ای مصوب است که این امر با صلاحیت تصویبی مجلس در خصوص بودجه (موضوع اصل ۵۲) مطابقت نداشته و مخل صلاحیت نظارتی دیوان محاسبات کشور در اجرای اصل ۵۵ خواهد بود.

همچنین زمان احتساب اینکه منابع عمومی مازاد بر ارقام مصوب وصول شده‌اند یا خیر، مشخص نیست. مشخص نیست که این مسئله به صورت ماهانه مورد محاسبه قرار می‌گیرد یا فصلی، سالانه یا...؛ به خصوص اینکه ذیل بند (ب) تبصره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، معیار محاسبه افزایش را ماهانه اعلام کرده بود. جمله آخر مبنی بر اینکه «زمان و نحوه اجرا... متناسب با روند واریزی به خزانه... تعیین و اقدام می‌گردد»، بیانگر واگذاری این مسئله به سازمان برنامه و بودجه کشور است. در صورتی که معیار زمانی این محاسبه، کم‌تر از یک سال باشد، واگذاری مزبور به معنای انتقال صلاحیت تصویب بودجه از مجلس به سازمان برنامه و بودجه خواهد بود که این امر مغایر با اصول ۵۲ و ۸۵ قانون اساسی است.

مشخص نیست که آیا منابع عمومی وصول شده پس از واریز به خزانه به‌عنوان مصارف عمومی لحاظ می‌شوند یا خیر. از این جهت شائبه مغایرت با اصل ۵۳ قانون اساسی وجود دارد. توضیح اینکه ارتباط اصطلاح «دریافت دولت» موضوع اصل ۵۳ با اصطلاح «وجوه عمومی» موضوع ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی و با اصطلاحات «منابع عمومی» و «درآمد عمومی» موضوع اصل ۷۵ و اصطلاح «درآمد عمومی» موضوع ماده ۱۰ قانون محاسبات عمومی مشخص نیست؛ به خصوص اینکه در قوانین تصریحی بر واریز تمامی منابع عمومی به خزانه نشده است. اطلاق مخارج مندرج در ذیل بند (ب) از محل منابعی است که براساس بند ۱۰ سیاست‌های کلی برنامه

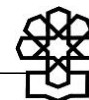
۱. «تصویب متمم و چند دوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی جایز نمی‌باشد.»

۲. «بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه می‌بایست به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد.»

ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹ مقام معظم رهبری<sup>۱</sup> و جزء ۱ بند (ب) ماده ۷ قانون برنامه ششم توسعه<sup>۲</sup> و بند (ح) ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس<sup>۳</sup> باید در صندوق توسعه ملی واریز شود. قانون اخیر براساس ماده ۱۲۲ قانون برنامه ششم توسعه<sup>۴</sup> جزئی از قانون برنامه است؛ لذا تصویب حکم بر خلاف آن، به استناد جزء ۵ بند (د) ماده ۱۱۷ و ماده ۱۸۱ قانون آیین نامه داخلی مجلس، نیاز به رای دوسوم نمایندگان خواهد داشت. در نتیجه باید منابع عمومی وصول شده مازاد بر ارقام مصوب، باید پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی باشد و الا به دلیل مغایرت با سیاست کلی نظام، مغایر با قانون اساسی است.

ایراد فوق در خصوص منابع عمومی وصول شده مازاد بر ارقام مصوب ناظر بر واگذاری‌های ناشی از اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز قابل بیان است. بر این اساس، باید حکم مزبور شامل منابع حاصل از واگذاری‌های مزبور نباشد؛ زیرا براساس جزء ۲ بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ابلاغی ۱۳۸۴/۳/۱ مقام معظم رهبری، وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب به ترتیب مشخصی در شش مورد<sup>۵</sup> مصرف می‌شود.

۱. «... واریز سالانه ۲۰ 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. «۱- سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال اول اجرای قانون برنامه سنی درصد (۲۰٪) 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 توسعه‌نیافته اقدام کند و از محل باقیمانده، سهم بودجه عمومی دولت از منابع موضوع این جزء در سقف جدول شماره (۴) این قانون تعیین و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و مابقی را به حساب ذخیره ارزی واریز نماید.»
۳. «ح- منابع صندوق:
  - ۱- حداقل معادل سنی درصد (۲۰٪) از منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی) در سالهای برنامه و تعیین مبلغ آن در قوانین بودجه سنواتی
  - ۲- حداقل بیست درصد (۲۰٪) ارزش صادرات نهائی اقلام فوق‌الذکر
  - ۳- افزایش سهم واریزی از منابع بندهای (۱) و (۲) هر سال به میزان سه واحد درصد»
۴. «ماده ۱۲۲- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۲۷/۱۱/۱۳۸۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن تنفیذ و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۰/۱۱/۱۳۹۵ و قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۴/۱۲/۱۳۹۲ و ماده (۶۶) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱/۶/۱۳۶۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی به‌عنوان بخشی از این قانون در طول اجرای قانون برنامه حاکم بوده و...»
۵. «۱-۲- ایجاد خودانکاپی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی.
  - ۲-۲- اختصاص ۳۰٪ از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی.
  - ۳-۲- ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمترتوسعه‌یافته.
  - ۴-۲- اعطای تسهیلات (وجوه اداره‌شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذارشده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته.
  - ۵-۲- مشارکت شرکتهای دولتی با بخشهای غیردولتی تا سقف ۴۹٪ به‌منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته.
  - ۶-۲- تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکتهای دولتی با رعایت بند الف این سیاست‌ها.»



ایراد فوق از حیث اختصاص سهمی از منابع عمومی به مکان‌ها یا اشخاص، که در جزء ۳ بند «الف» ماده ۱۲۶ و ماده ۱۱۹ قانون برنامه ششم توسعه<sup>۲</sup> مورد تصریح قرار گرفته است نیز وارد است. در نتیجه، حکم مزبور به دلیل مغایرت با قانون برنامه، به استناد جزء ۵ بند (د) ماده ۱۱۷ و ماده ۱۸۱ قانون آیین نامه داخلی مجلس، نیاز به رأی دوسوم نمایندگان خواهد داشت.

براساس بند (ب) ماده ۱۷ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، «عواید حاصل از صادرات نفت اعم از نفت خام و میعانات گازی به صورت نقدی و تهاتری و درآمد دولت از خالص صادرات گاز پس از کسر مصارف ارزی پیش بینی شده در جداول قانون بودجه کل کشور به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود». طبق ماده ۱۲۲ قانون برنامه ششم، قانون مزبور بخشی از قانون برنامه است. در نتیجه اطلاق حکم ذیل بند (ب) مبنی بر جواز دولت برای افزایش مصارف عمومی از محل «عواید حاصل از صادرات نفت» به دلیل مغایرت با قانون برنامه، به استناد جزء ۵ بند (د) ماده ۱۱۷ و ماده ۱۸۱ قانون آیین نامه داخلی مجلس، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان است.

طبق ماده ۱۲ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸، «دولت مکلف است تمام منابع حاصل از اجرای این قانون را به حساب خاصی به نام هدفمندسازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل واریز کند. صد درصد (۱۰۰٪) وجوه واریزی در قالب قوانین بودجه سنواتی برای موارد پیش بینی شده در مواد (۷)، (۸) و (۱۱) این قانون اختصاص خواهد یافت». اطلاق حکم به افزایش مصارف عمومی از محل وصول مازاد منابع عمومی، مغایر با حکم ماده ۱۲ مزبور است. لذا این حکم یکساله، مغایر با یک قانون دائمی است و منجر به اصلاح قانون دائمی می‌شود که این امر ماهیت غیربودجه‌ای دارد.

«اصلاحات ساختاری» به عنوان منبع، بر خلاف «برداشت مجاز از صندوق توسعه ملی»، مقید به شرط «مجاز» بودن نشده است؛ و این امر شائبه اعطای جواز به دولت برای انجام هر اصلاح در ساختاری را به وجود می‌آورد. به علاوه، باید مشخص شود که آیا این اصلاحات، موارد مندرج در بند (ب) تبصره ۲۱ لایحه است یا خیر. اگر چنین است که باید بر این امر تصریح شود والا به دلیل نداشتن ردیف اعتباری، شائبه عدم واریز منابع حاصل از اصلاحات ساختاری به خزانه و مغایرت با اصل ۵۳ مطرح است.

عبارت «برداشت مجاز از صندوق توسعه ملی»، فاقد ردیف مصوب است که دلالت بر این دارد که چنین منبعی در لایحه پیش بینی نشده است و دولت انتظار گرفتن مجوزات بعدی از مقام معظم رهبری بابت برداشت از منابع صندوق توسعه ملی را دارد. این انتظار، عملاً منجر به انحراف صندوق توسعه ملی از اهداف تأسیسی خود مبنی بر صیانت از نفت به عنوان ثروت بین نسلی می‌شود.

۱. الف- دولت موظف است: ... ۲- سه درصد (۳٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی خالص صادرات گاز طبیعی را به ترتیب یک سوم به استان‌های نفت خیز و گازخیز و دو سوم به مناطق و شهرستان‌های کمتر توسعه یافته جهت اجرای برنامه‌های عمرانی در قالب بودجه‌های سنواری با تصویب شورای برنامه ریزی و توسعه این استان‌ها اختصاص دهد. حکم جزء (۳) بند (الف) ماده (۲۶) این قانون بر حکم جزء (۱) بند (ب) ماده (۷) حاکم است. در طول اجرای قانون برنامه ششم توسعه، حکم مقرر در مورد افزایش درصد در این بند، بر جزء (۲) بند (ب) ماده (۲۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳) مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ حاکم است.

۲. «ماده ۱۱۹- دولت موظف است در طول سنوات اجرای قانون برنامه حداقل دو و نه دهم درصد (۲/۹٪) از منابع بودجه عمومی دولت را برای اجرای تکالیف و برنامه‌های قوه قضائیه و سازمان‌های وابسته در بودجه‌های سنواری پیش بینی و تأمین نماید.»

## تبصره «۱»

## بند «الف»

در این بند، برخلاف حکم صریح بند ۱۰ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹ مقام معظم رهبری<sup>۱</sup> و جزء ۱ بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه<sup>۲</sup> و بند «الف» تبصره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور،<sup>۳</sup> سهم صندوق توسعه ملی، بیست (۲۰٪) درصد تعیین شده است. در نتیجه این بند به دلیل مغایرت با بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، مغایر با اصل ۵۷ و بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی است.

همچنین در بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ مقام معظم رهبری، بر «افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت» تصریح شده است؛ حال آنکه براساس بند «الف» تبصره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام، میعانات گازی و گاز) سی و دو درصد (۳۲٪) تعیین شده بود. در نتیجه، حکم بند حاضر به دلیل مغایرت با بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، مغایر با اصل ۵۷ و بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی است.

در صدر این بند سهم صندوق توسعه ملی محدود به «نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز» شده است. این حکم هم برخلاف مفاد بند ۱۰ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹ مقام معظم رهبری<sup>۴</sup> و جزء ۱ بند (ب) ماده ۷ قانون برنامه ششم توسعه<sup>۵</sup> است. توضیح اینکه در سیاست کلی مذکور و در قانون برنامه بر «نفت» تصریح شده است که این اصطلاح براساس بند ۱ ماده ۱ قانون نفت مصوب ۱۳۶۶ با اصلاحات ۱۳۹۰ آن، عبارت است از «هیدروکربورهایی که به صورت نفت خام، میعانات گازی، گاز طبیعی، قیر طبیعی، پلمه سنگ‌های نفتی و ماسه‌های آغشته به نفت به

۱. «... واریز سالانه ۲۰ 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. «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 توسعه‌نیافته اقدام کند و از محل باقیمانده، سهم بودجه عمومی دولت از منابع موضوع این جزء در سقف جدول شماره (۴) این قانون تعیین و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و مابقی را به حساب ذخیره ارزی واریز نماید.»

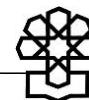
۳. «تبصره ۱-

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 ۲۱۰۱۰۹ جدول شماره (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.»

۴. «... واریز سالانه ۲۰ 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.»

۵. «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 توسعه‌نیافته اقدام کند و از محل باقیمانده، سهم بودجه عمومی دولت از منابع موضوع این جزء در سقف جدول شماره (۴) این قانون تعیین و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و مابقی را به حساب ذخیره ارزی واریز نماید.»



حالت طبیعی یافت شده و یا طی عملیات بالادستی به دست می‌آید». تزییق اصطلاح نفت به نفت خام و میعانات گازی به دلیل مغایرت با اسناد مزبور، مغایر با اصل ۵۷ و بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است. حکم این بند به جز جمله اول آن، به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

عبارت «معاف از تقسیم سود سهام دولت» در مورد سهم شرکت ملی نفت و نیز در مورد سهم شرکت ملی گاز، که دو بار آمده است، در مقام اصلاح بند «الف» ماده ۱ قانون دائمی الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)<sup>۱</sup> است که این امر به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

در خط دوم این بند و در عبارت «بلافاصله نسبت به واریز این وجوه و سهم»، با توجه به صدر این بند و تصریح بر «سهم صندوق توسعه»، باید لفظ «وجوه» در عبارت اول تبدیل به «سهم» شود. تصریح بر «شرکت ملی گاز ایران»، به دلیل نداشتن اساسنامه قانونی، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است؛ زیرا به صورت ضمنی دلالت بر پذیرش این شرکت می‌کند؛ حال آنکه اساسنامه این شرکت مصوب ۱۳۵۶، براساس ماده ۴ قانون نفت<sup>۲</sup> لغو شده است و شائبه مغایرت با شرع و قانون اساسی را دارد. این ایراد بارها در نظرات شورای نگهبان تکرار شده است. به عنوان نمونه، بند اول ایراد شورای نگهبان در مورد لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نیز دقیقاً به همین موضوع اختصاص یافته بود.<sup>۳</sup> قانون الزام دولت جهت تنظیم لایحه قانونی نفت مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۵ اشعار می‌داشت: «از تاریخ تصویب این قانون وزارت نفت موظف است ظرف مدت چهار ماه لایحه نفت و اساسنامه مؤسسات تابعه خود را منطبق بر موازین اسلامی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهیه و طبق اصل ۷۴ قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.» تبصره ماده ۴ قانون نفت مصوب ۱۳۶۶/۷/۹، از دولت خواست ظرف یک سال، اساسنامه سه شرکت ملی نفت، گاز و پتروشیمی را جهت تصویب تقدیم مجلس کند. این حکم در برخی قوانین بودجه سال‌های بعد نیز تکرار شد.<sup>۴</sup>

۱. «ماده ۱-»

الف- به منظور تعیین رابطه مالی و نحوه تسویه حساب بین دولت (خزانه داری کل کشور) و وزارت نفت از طریق شرکت تابعه ذی ربط، 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 زیست محیطی 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 یا نرخ صفر محاسبه می‌شود....»

۲. «ماده ۴- وزارت نفت برای انجام عملیات نفتی و بهره برداری در سراسر کشور و فلات قاره و دریاها می‌تواند شرکت‌هایی را تأسیس نماید. اساسنامه‌های شرکت‌های نفت و گاز و پتروشیمی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی به مورد اجرا گذارده خواهد شد. تصویب اساسنامه‌های سایر شرکت‌ها با هیأت وزیران خواهد بود.»

۳. بند (۱) نامه شورای نگهبان در مورد لایحه بودجه ۱۳۹۱ به شماره ۹۱/۳۰/۴۶۷۶۳ مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۸: «لایحه دارای همان ابهام معموله در خصوص نبود اساسنامه شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی گاز ایران از جمله در بند (الف) جزء ۱-۱ و بندهای (پ) و (س) است.»

۴. به عنوان نمونه در بند «د» تبصره ۱۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۴، دولت موظف شد اساسنامه سه شرکت ملی نفت، گاز و پتروشیمی را تا پایان خرداد ماه ۱۳۸۴ به مجلس تقدیم کند.

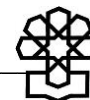
عبارت «مبالغ مذکور به صورت ماهانه واریز و از ماه یازدهم سال محاسبه و تسویه می‌شود»، مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی و بند «۱۰» سیاست کلی برنامه ششم است. اصل ۵۳ در خصوص تمرکز کلیه دریافت‌های دولت در خزانه، دلالت بر فوریت دارد؛ همچنین اصل بر فوریت حکم مندرج در بند ۱۰ سیاست کلی مزبور است. بر همین اساس، بند (ب) ماده ۱ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) حکم کرده است که «وزارت نفت از طریق شرکت دولتی اصلی تابعه ذی ربط، 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 خزانه داری کل کشور واریز نماید». حال آنکه ذیل این بند حکم به واریز ماهانه و نه فوری کرده است.

به علاوه، عبارت مزبور مبنی بر واریز «مبالغ مذکور به صورت ماهانه»، با قید «بلافاصله» در خط دوم بند «الف»، تطابق ندارد. همچنین با توجه به تصریح بر لفظ «سهم» برای صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت و شرکت ملی گاز، باید بجای «مبالغ مذکور» از «سهم‌های مذکور» استفاده شود. در خصوص «گزارش هزینه‌کرد وجوه این بند»، 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<sup>۱</sup> است. در خط دوم، باید در خصوص «منابع مربوط به سه درصد (۳٪) مندرج در ردیف ۲۱۰۱۰۹ جدول شماره (۵) این قانون»، بعد از عبارت «و میعانات گازی» در ردیف مزبور، بر عبارت «و خالص صادرات گاز طبیعی» تصریح شود و الا با جزء ۳ بند «الف» ماده ۲۶ قانون برنامه ششم مغایرت دارد. همچنین تصریح بر عبارت «برای مناطق نفت‌خیز، گازخیز و کمتر توسعه‌یافته کشور» در ردیف ۲۱۰۱۰۹ جدول شماره (۵)، با متن جزء ۳ بند «الف» ماده ۲۶ قانون برنامه ششم مغایرت دارد؛ زیرا در جزء ۳ مزبور بر عبارت «به ترتیب یک‌سوم به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و دوسوم به مناطق و شهرستان‌های کمتر توسعه‌یافته» تصریح شده است.

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 سالانه به آن.»



بر این اساس، تصویب این بند به دلیل مغایرت با قانون برنامه، به استناد جزء ۵ بند (د) ماده ۱۱۷ و ماده ۱۸۱ قانون آیین نامه داخلی مجلس، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان است.

#### بند «ج»

عبارت‌پردازی این بند اشکال دارد. طبق بند (پ) ماده ۱۷ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، «تأمین کسری بودجه عمومی دولت ناشی از کاهش منابع ارزی حاصل از صادرات نفت خام، گاز و میعانات گازی نسبت به ارقام پیش بینی شده در قوانین بودجه سنواتی» یکی از مأموریت‌های حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت است. در نتیجه باید عبارت «با رعایت بند (ب) ماده ۱۷ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» به «در اجرای بند (پ) ماده ۱۷ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» تغییر یابد. طبق بند (ح) ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، یکی از منابع صندوق توسعه ملی، «پنجاه درصد (۵۰٪) مانده نقدی حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۹ و سال‌های بعد» است.

#### بند «د»

حکم این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد. تصریح بر عنوان شرکت ملی گاز ایران دارای اشکالی است که در بند «الف» تبصره ۱ این لایحه بیان شد. حکم این بند از حیث اختصاص وجوه از محل سهم شرکت ملی گاز ایران، مغایر با روح جزء ۳ بند «الف» ماده ۱ به نظر می‌رسد. جزء ۳ مزبور اشعار می‌دارد: «وزارت نفت از طریق شرکت تابعه ذی‌ربط مبالغی از منابع حاصل از فروش گاز طبیعی در داخل کشور و صادرات را پس از کسر هزینه‌های واردات و سهم شرکت تابعه ذی‌ربط بابت گاز تولیدی که هر ساله به موجب قوانین بودجه سنواتی معین می‌شود در راستای اجرای قانون هدمند کردن یارانه‌ها به خزانه‌داری کل کشور واریز می‌نماید.» قانون اخیر براساس ماده ۱۲۲ قانون برنامه ششم توسعه، جزئی از قانون برنامه است؛ لذا تصویب حکم بر خلاف آن، به استناد جزء ۵ بند (د) ماده ۱۱۷ و ماده ۱۸۱ قانون آیین نامه داخلی مجلس، نیاز به رأی دوسوم نمایندگان خواهد داشت.

#### بند «ه»

استفاده از واژه «پروژه» در خط سوم این بند و جزء ۱ آن، مغایر با اصل ۱۵ قانون اساسی است. ترتیب به کارگرفته شده در جزء ۴ این بند، روش صحیحی است که باید در دو مورد دیگر نیز استفاده شود. در جزء ۲، عبارت «وزارت کشور (سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور)» ابهام دارد و مشخص نیست که منظور «وزارت کشور» است یا «سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» یا هر دو.

همچنین همانطور که در کلیات بیان شد، تصریح بر سازمان مزبور از حیث اینکه آن سازمان، اساسنامه قانونی ندارد، شائبه مخالفت با اصل ۸۵ قانون اساسی و با قوانین عادی را دارد.

در جزء ۳، عبارت «وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور)» ابهام دارد و مشخص نیست که منظور «وزارت جهاد کشاورزی» است یا «سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور» یا هر دو.

در جزء ۵، عبارت «وزارت آموزش و پرورش (سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور)» ابهام دارد و مشخص نیست که منظور «وزارت آموزش و پرورش» است یا «سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور» یا هر دو.

## تبصره «۲»

### بند «الف»

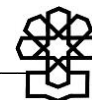
همان‌طور که در بند ۱۰ کلیات گزارش حاضر بیان شد، عبارت «به دولت اجازه داده می‌شود» در جزء ۱ این بند، از حیث مفهوم اجازه، ابهام دارد.

در جزء ۱ این بند، ردیف ۸ جدول شماره ۱۳ با عنوان «اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی»، حاوی هزینه‌هایی برخلاف جزء ۲ بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. هر چند که بر «بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری» در ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تصریح شده است.

در جزء ۱ این بند و در جدول شماره ۱۳، بر ردیف‌های ۱ تا ۶ جدول مزبور عیناً در جزء ۲ بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تصریح شده است و ردیف 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.» در نتیجه باید در جزء ۱ این بند، عبارت «موضوع جزء (۲) بند (د) سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» به عبارت «موضوع بند (ج) و جزء (۲) بند (د) سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» تغییر یابد.

در جزء ۱ این بند و در جدول شماره ۱۳، با توجه به ارقام مندرج در جمع کل و ردیف ۲، سهم ۳۰ درصدی تعاونی‌های فراگیر ملی موضوع بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی رعایت نشده است؛ لذا این جدول از این حیث، به دلیل مغایرت با سیاست کلی مزبور، با اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی مغایر است.

در جزء ۲ این بند، تصریح بر عبارت «و غیرمشمول واگذاری موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵»، به معنای نادیده انگاشتن بخشی از



سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است؛ زیرا سیاست‌های کلی مزبور شامل تمامی انواع فعالیت‌های دولت می‌شود ولی به تصریح تبصره ۲ ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، «فعالیت‌های حوزه‌های سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ مشمول این قانون نیست». در جزء ۲ این بند و در عبارت «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵»، باید توجه داشت که اولاً، تاریخ تصویب قانون مزبور نادرست درج شده است. تاریخ تصویب این قانون در مجلس، ۱۳۸۶/۱۱/۸ است که در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۲۵ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد. ثانیاً، این قانون دارای اصلاحیه‌های بعدی لازم‌الاجرا است. در نتیجه، باید در عبارت مزبور عبارت «مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵» حذف شود.

اطلاق جزء ۲ این بند و عدم تصریح بر واریز منابع حاصل از واگذاری اموال و دارایی‌های متعلق به دولت و مؤسسات و شرکت‌های دولتی به خزانه، مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی است. اطلاق این جزء به دولت اجازه داده است که منابع حاصل از واگذاری‌ها را بدون واریز به خزانه به صورت مستقیم، بابت بدهی دولت به بخش‌های خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی بپردازد.

#### بند «ب»

حکم این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

#### بند «ج»

عبارت «دولت (خزانه‌داری کل کشور)» از دو جهت واجد ابهام است. جهت اول اینکه، اگر منظور از عبارت مزبور، خزانه است که باید به جای آن عبارت، از لفظ «خزانه» استفاده شود و بقیه متن این بند نیز به این ترتیب اصلاح شود که به جای «خود»، لفظ «دولت» بیاید. جهت دوم اینکه دولت به چه معنا است و شامل چه اشخاصی می‌شود؛ به عنوان مثال، آیا شامل مؤسسات دولتی که دارای استقلال هستند نیز می‌شود یا خیر. برآورد سود سهام دولت در شرکت‌ها در ردیف شماره ۱۳۰۱۰۸ جدول شماره (۵) به مبلغ ۵۰۰ میلیارد تومان، صحیح به نظر نمی‌رسد. برآورد سود مزبور کمتر از مقدار واقعی آن می‌تواند موجب شود تا خزانه در انجام تکلیف موضوع این بند، متخلف شناخته نشود؛ طبق ماده ۳۷ قانون محاسبات عمومی کشور، «مسئولیت حصول صحیح و به موقع درآمدها به عهده رؤسای دستگاه‌های اجرائی مربوط می‌باشد». جالب اینکه ردیف مزبور به عنوان منبع، از سال ۱۳۹۱ با همین عدد تاکنون در لوایح بودجه درج شده است؛ حال آنکه عملکرد این ردیف در سال ۱۳۹۱، ۵۲۲ میلیارد تومان بوده است.

#### بند «د»

وجوه حاصل از واگذاری سهام دولت باید به استناد جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در موارد مندرج در این جزء (و نه در محل افزایش سرمایه شرکت سهامی بیمه ایران) مصرف شود (ماده ۲۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم) لذا واریز منابع حاصل از واگذاری موضوع

این بند به افزایش سرمایه شرکت سهامی بیمه ایران، به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی اصل ۴۴، مغایر با اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی است. تصریح بر قید «با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷» در صدر این بند، براساس ظاهر متن بند، صرفاً ناظر بر ترتیبات واگذاری (نه نحوه مصرف منابع حاصل از واگذاری) است و رافع این ایراد نیست.

همان‌طور که در خصوص جزء ۲ بند «الف» تبصره ۲ لایحه بودجه بیان شد، از آنجا که قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی دارای اصلاحاتی است که آنها نیز باید رعایت شوند، قید «مصوب ۱۳۸۷» باید در عبارت «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷» حذف شود.

### تبصره «۳»

#### بند «الف»

حکم پاراگراف سوم 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 ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد. تجویز مداخله شورای اقتصاد در امور اجرایی و یا مقررات‌گذاری و بودجه‌ای، همان‌طور که در بند ۸ کلیات این گزارش بیان شد، به ترتیب، با اصول ۶۰، ۱۳۸ و ۱۲۶ قانون اساسی مغایر است؛ زیرا این شورا دارای اعضای غیروزیر است.

همان‌طور که در بند ۱۰ کلیات گزارش حاضر بیان شد، عبارت «دولت مجاز است»، از حیث مفهوم اجازه، ابهام دارد.

#### بند «ب»

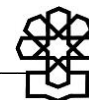
عبارات این بند باید به دلیل استفاده نادرست از عناوین و تاریخ تصویب قوانین، اصلاح شود. توضیح اینکه تبصره ۳۸ قانون بودجه سال ۱۳۹۵، به موجب بند «الف» ماده واحده قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور مصوب ۱۳۹۵/۶/۳ به قانون بودجه مزبور الحاق یافته است.

در این بند باید همانند بند «الف» این تبصره، بر رعایت مصوبه شماره ۹۴۳۴۴/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام تصریح شود و الا با شرع و اصل ۱۱۲ قانون اساسی مغایرت دارد.

#### بند «ج»

این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، با اصل ۵۲ قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد.

حکم بند «الف» ماده ۴ قانون برنامه ششم توسعه که در صدر بند «الف» تبصره ۳ لایحه به‌عنوان مجوز دریافت فاینانس عنوان شده است، اینچنین تصریح کرده است: «جهت گیری‌ها و سیاست‌های لازم برای تجهیز منابع مالی مورد نیاز سرمایه‌گذاری از جمله تأمین منابع مالی خارجی تا متوسط سالانه سی



میلیارد دلار از خطوط اعتباری بانکهای خارجی در قالب تأمین مالی خارجی (فاینانس) خودگردان با اولویت تأمین مالی اسلامی...

تبصره- استفاده دستگاههای اجرائی از تسهیلات مالی خارجی با اولویت تأمین مالی اسلامی در طول اجرای قانون برنامه ششم در قالب قوانین بودجه سنواتی مجاز است.»

در بند حاضر، از حیث رعایت حکم مزبور (از جهت ۱- استفاده صرفاً دستگاههای اجرایی و ۲- با رعایت اولویت تأمین مالی اسلامی) شائبه وجود دارد. به خصوص اینکه مشخص نیست که تسهیلات تصویب شده، توسط چه مرجعی تصویب شده است و مشخص نیست که «دستگاههای استفادهکننده از تسهیلات مذکور» خارج از مصادیق دستگاههای اجرائی موضوع ماده ۱ قانون برنامه ششم هستند یا خیر. 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 قانون مزبور، مصادیق مشخصی از بانکها به طور حصری نام برده شده بودند. با توجه به فقدان تعریف قانونی از بانکهای توسعه‌ای و اشتغال آن بر معاملات ربوی محل تأمل است.

#### بند «د»

همان‌طور که در بند ۱۰ کلیات گزارش حاضر بیان شد، عبارت «اجازه داده می‌شود»، از حیث مفهوم اجازه، ابهام دارد.

«دولت» مبهم است. به خصوص اینکه در این بند اجازه اختصاص منابع به طرحهای کاهش آلودگی هوا داده شده است و حال آنکه در این زمینه طبق قوانین عادی، شورای عالی حفاظت محیط زیست، شخص صلاحیتدار به نظر می‌رسد. ماده ۳ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست در بیان صلاحیت این شورا است و بندهای ماده ۳ دلالت بر صلاحیت این شورا در این خصوص دارد. از طرف دیگر مسئولیت مستقیم امور بودجه به تصریح اصل ۱۲۶ قانون اساسی با رئیس‌جمهور است و از سوی دیگر، وضع مقررات دولتی به تصریح اصل ۱۳۸ در صلاحیت انحصاری هیئت وزیران است و اعمال قوه مجریه نیز به تصریح اصل ۶۰ در صلاحیت رئیس‌جمهور و وزیران است. بر این اساس، مشخص نیست که دولت مصرح در صدر این بند، در چه معنایی است. در صورتی که به معنای شورای عالی حفاظت محیط زیست باشد و مشتمل بر صلاحیت این شورا در وضع مقررات در تعیین ضوابط طرحهای کاهش آلودگی هوا باشد، همان‌طور که در کلیات بیان شد، این امر با اصل ۱۳۸ قانون اساسی مغایرت دارد.

#### تبصره «۴»

با توجه به سوابق احکام این تبصره در لایحه بودجه سال گذشته، به نظر می‌رسد منظور از «از محل منابع در اختیار» در بندهای (الف)، (ب) و (ج) این تبصره، همان «از محل صندوق توسعه ملی» مصرح در بند (د) این تبصره است که این ترتیب تصویب بودجه، به نظر می‌رسد مغایر با بند «۱۰» سیاستهای

کلی برنامه ششم توسعه (که در جهت صیانت از ثروت بین نسلی نفت می‌باشد) است و این امر مغایر با اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۴۵ و ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی است.

#### بند «الف»

همان‌طور که در بند ۱۰ کلیات گزارش حاضر بیان شد، عبارت «اجازه داده می‌شود» از حیث مفهوم اجازه، ابهام دارد.

در جزء ۱، با توجه به اینکه اعطای مجوز سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در جمع‌آوری گازهای همراه، مستلزم اذن در استفاده از خطوط گاز برای انتقال و فروش آن نیز است، و با توجه به مشکل بخش غیردولتی در دریافت این امکان حتی با پرداخت هزینه انتقال، لازم است تا برای حل این مشکل با اصلاح بند «الف» ماده ۴۸ قانون برنامه ششم توسعه جهت تحقق بند ۱۵ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹ مقام معظم رهبری،<sup>۱</sup> چاره‌اندیشی گردد.

در جزء ۲، اصطلاحات «طرح‌های توسعه‌ای و زیربنایی» و «مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته» فاقد تعریف و یا معیار قانونی هستند. فهرست مناطق محروم و کمتر توسعه یافته موضوع تصویب‌نامه شماره ۷۶۲۵۴/ت/۳۶۰۹۵-هـ مورخ ۱۳۸۸/۴/۱۰ هیأت وزیران نیز تا پایان دوره برنامه پنجم تمدید شده بود. تفویض این امور به بانک‌های عامل، مغایر با اصول ۸۵ و یا ۱۳۸ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

#### بند «ب»

همان‌طور که در کلیات بیان شد، تصریح بر سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، از حیث اینکه آن سازمان، اساسنامه قانونی ندارد، شائبه مخالفت با اصل ۸۵ قانون اساسی و با قوانین عادی را دارد. همان‌طور که در بند ۱۰ کلیات گزارش حاضر بیان شد، عبارت «اجازه داده می‌شود» از حیث مفهوم اجازه، ابهام دارد.

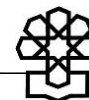
#### بند «ج»

همان‌طور که در بند ۱۰ کلیات گزارش حاضر بیان شد، عبارت «اجازه داده می‌شود» از حیث مفهوم اجازه، ابهام دارد.

#### بند «د»

مطابق اجزای «۲» و «۳» بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه اولاً ارائه‌ی تسهیلات از منابع صندوق توسعه‌ی ملی صرفاً به بخش‌های غیردولتی مجاز می‌باشد و ثانیاً مصارف صندوق توسعه‌ی ملی باید از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی مستقل باشد. از یکسو به دلیل اینکه این بند در قانون بودجه تکلیفی را نسبت به بخشی از منابع صندوق توسعه ملی مقرر کرده است و از سوی دیگر به بهره‌برداری

۱- ۱۵۰۱ واگذاری طرح‌های جمع‌آوری، مهار، کنترل و بهره‌برداری از گازهای همراه تولید در کلیه میادین نفت و تأسیسات صنعت نفت به مردم.



بخش دولتی از منابع صندوق مزبور می‌انجامد، مغایر با سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بوده و در نتیجه با اصل ۵۷ و بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد. واژه دولت ابهام دارد.

همان‌طور که در بند ۱۰ کلیات گزارش حاضر بیان شد، عبارت «اجازه داده می‌شود» از حیث مفهوم اجازه، ابهام دارد.

عبارت «اقدامات قانونی لازم» ابهام دارد. به نظر می‌رسد به معنای اخذ اجازه از هیئت امنای صندوق توسعه ملی باشد که در این صورت، به نظر می‌رسد مغایر با اجزای «۲» و «۳» بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه است.

#### تبصره «۵»

همان‌طور که در بند ۱۰ کلیات گزارش حاضر بیان شد، عبارت «اجازه داده می‌شود» از حیث مفهوم اجازه، ابهام دارد.

#### 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 رقابت پذیر 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.

همان‌طور که در کلیات بیان شد، اعطای صلاحیت تصویبی به شورای اقتصاد در این بند، از حیث وجود اعضای غیروزیر در آن شورا، مغایر با اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی به نظر می‌رسد. همان‌طور که در کلیات بیان شد، اصطلاح «شرکت‌های دولتی» ابهام دارد.

#### بند «ج»

در صورتی که منظور از «قابل واگذاری» در این بند، الزام اشخاص به قبول آن باشد، واگذاری اوراق مشارکت فروش‌نرفته 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

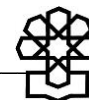
دانشگاه‌ها))، بدون رضایتشان مغایر با موازین شرعی و اصول متناظر با آن در قانون اساسی نظیر اصول ۴۰ و ۴۷ است. شورای نگهبان در نظر مورخ ۱۳۹۰/۲/۱۸ خود در مورد بودجه مصوب سال ۱۳۹۰ کل کشور اعلام کرد «واگذاری سهام باید در قبال دیون با رضایت طرف باشد و آلا خلاف شرع است.» مطابق ذیل این بند، حکم این بند در خصوص مواردی نظیر «تملک اراضی» نیز جاری می‌شود. با توجه به اینکه مطابق «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» مصوب شورای انقلاب، مالکان اراضی مکلفند، ملک خود را جهت اجرای طرح‌های عمرانی دولت مطابق تشریفات این قانون از جمله ضوابط مربوط به قیمت‌گذاری به دولت واگذار نمایند. در صورتی که دولت مجاز باشد به جای پرداخت بهای اراضی مورد نیاز خود جهت اجرای طرح‌های عمرانی، اقدام به پرداخت اوراق نماید، در واقع مالکان جهت فروش الزامی اراضی خود مکلف به دریافت اسناد مزبور شده‌اند که با توجه به هزینه‌بردار بودن نقد نمودن این اسناد (به جهت تفاوت ارزش اسمی و ارزش واقعی به‌هنگام نقد نمودن)، متحمل ضرر خواهند شد و چنین امری بدون رضایت مالکان اراضی، مغایر با حقوق مالکانه اشخاص (موضوع اصول ۱۹، ۲۰، ۲۲، ۴۳ و ۴۷ قانون اساسی) تلقی می‌گردد.

#### بند «د»

همانطور که در کلیات بیان شد، تصریح بر سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، از حیث اینکه آن سازمان، اساسنامه قانونی ندارد، شائبه مخالفت با اصل ۸۵ قانون اساسی و با قوانین عادی را دارد. 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. لازم به ذکر است در بند «ب» تبصره «۵» جدول شماره ۹ به‌عنوان 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 شرع و اصل چهارم و بند «۵» اصل چهل‌وسوم قانون اساسی است. 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 نام سازمان وجهی نخواهد داشت.

عبارت «اوراق مالی اسلامی» به دلیل نداشتن تعریف مشخص در قوانین و مقررات، ابهام دارد. عدم تصریح بر واریز منابع موضوع این بند به خزانه، مغایر با صدر اصل ۵۳ قانون اساسی است. این بند ماهیت غیربودجه‌ای دارد؛ لذا مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

**بند «ه»**

در صورتی که تصریح بر تأدیه طلب طلبکاران از محل اسناد موضوع این بند، به معنای الزام طلبکاران به قبول آن باشد، مغایر با شرع و قانون اساسی است. واگذاری اوراق مشارکت فروش نرفته به طلبکاران بدون رضایتشان، مغایر با موازین شرعی و اصول متناظر با آن در قانون اساسی نظیر اصول ۴۰ و ۴۷ است. 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 ۸۵ قانون اساسی است و باید اولاً این اصطلاح در قانون تعریف شود و ثانیاً حدود و ضوابط و چارچوب‌های انتشار آن توسط قانون 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.

انتشار مستمر اوراق و اسناد مالی به منظور تعویق بازپرداخت مطالبات طلبکاران دولت، در بلندمدت منجر به افزایش و تراکم اصل و سود بدهی‌های دولت خواهد شد. این رویکرد با جهت‌گیری مندرج در جزء ۱ بند (ت) ماده ۸ قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر «حفظ شاخص نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی (G.D.P) در سطح حداکثر چهل درصد» در تضاد است.

**بند «و»**

تسویه به صورت جمعی - خرجی در جزء‌های ۱ و ۲ این بند، به معنای پذیرش عدم گردش دریافت‌های دولت (موضوع اصل ۵۳) در خزانه است و چنین عملی با اصل ۵۳ قانون اساسی مغایر 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 ۵۳ قانون اساسی است.

اصطلاح «بانک‌ها، اتحادیه‌ها و آستان‌های مقدسه» در جزء «۲» این بند از حیث تعریف قانونی مشخص نبوده و واجد ابهام است.

همانطور که در کلیات بیان شد، اصطلاحات «نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی» از حیث تعریف قانونی حاکم، مبهم هستند.

حکم ذیل این بند مبنی بر تعیین «سقف مجاز تسویه بدهی هر بانک و مؤسسه اعتباری به بانک مرکزی توسط این بانک»، به معنای تفویض تعیین این امر به سازمان برنامه و بودجه است. این مسئله که در حقوق صاحبان سرمایه در آن بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تأثیرگذار است، ماهیت تقنینی دارد و تفویض آن به سازمان برنامه و بودجه، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.

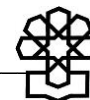
براساس جزء «۲-۳» این بند، افزایش سرمایه دولت در شرکت ملی نفت ایران به میزان تسویه مطالبات بانک‌ها از آن شرکت مجاز شمرده شده است که میزان تسویه مزبور، مبلغ مشخصی نیست. حکم مزبور از این جهت که مشخص نیست سقف افزایش سرمایه دولت در شرکت ملی نفت به چه میزان است، ابهام دارد.

**بند «ح»**

انتشار مستمر اوراق و اسناد مالی به منظور تعویق بازپرداخت مطالبات طلبکاران دولت به خصوص مطالبات از محل اصل و سود اوراق سررسیدشده، در بلندمدت، مغایر با جزء ۱ بند (ت) ماده ۸ قانون برنامه ششم است. مؤید این مسئله، حکم ذیل بند (ز) تبصره ۵ لایحه است که اشعار می‌دارد: «انتقال تعهدات مربوط به اسناد منتشره به سال بعد، ممنوع است.» لیکن در عمل، به جهت عدم تحقق صد درصدی منابع حاصل از انتشار اوراق مالی اسلامی موضوع این بند، حکم بند (ز) مزبور محقق نمی‌شود. مؤید دیگر، اعتبار موضوع این بند است که در ردیف شماره طبقه بندی ۳۱۰۱۰۷ جدول شماره ۵ با عدد ۱ آمده است و این مسئله، نشان‌دهنده ابهام در تحقق منابع موضوع این بند است.

**بند «ط»**

«طرح‌های زیربنایی و توسعه‌ای» موضوع این بند، فاقد تعریف شفاف قانونی هستند که این خلأ، در عمل می‌تواند منجر به تشتت در اجرا و تبعیض ناروا شود. لذا از این حیث مغایر با بند ۹ اصل ۳ است. عبارت «اوراق مالی اسلامی» به دلیل نداشتن تعریف مشخص در قوانین و مقررات، ابهام دارد. اعطای صلاحیت تصویبی به شورای اقتصاد در این بند، از حیث وجود اعضای غیروزیر در آن شورا، مغایر با اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی به نظر می‌رسد و از حیث عدم مسئولیت مستقیم رئیس جمهور در این شورا، مغایر با اصل ۱۲۶ 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 خلاف موازین شرع است. عدم تصریح بر واریز دریافتی‌های موضوع این بند به خزانه، مغایر با صدر اصل ۵۳ 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 ۵۳ منافات دارد. به‌عنوان مثال براساس ماده ۷۱ قانون اساسی نام‌شده شرکت ملی نفت ایران «سرمایه‌گذاری‌های 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، سالانه نبوده و مغایر با تصریح صدر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

عبارت «اوراق مالی اسلامی» به دلیل نداشتن تعریف مشخص در قوانین و مقررات، ابهام دارد. انتشار و فروش اوراق مالی اسلامی به منظور بازپرداخت دیون و تعهدات، از این جهت که هیچ گونه سرمایه‌گذاری حقیقی و مشارکت در اقدامات تولید و تجاری سودآور انجام نمی‌شود و صرفاً نوعی استقراض بهره‌دار جهت پرداخت بدهی‌های گذشته است، و دارای شائبه ربای قرضی به نظر می‌رسد؛ فلذا خلاف موازین شرعی و اصل ۴ قانون اساسی است. در عمل، ماهیت این موضوع با «اوراق قرضه» که پیش‌تر توسط فقهای شورای نگهبان مغایر با موازین شرع اعلام شده بود، تفاوتی ندارد.

انتشار مستمر اوراق و اسناد مالی به منظور تعویق بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده، در بلندمدت، مغایر با جزء ۱ بند (ت) ماده ۸ قانون برنامه ششم است.

عدم تصریح بر واریز دریافت‌های دولت از محل منابع موضوع این بند، مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

در صورتی که «قابل واگذاری» مصرح در این بند، فارغ از رضایت اشخاص به قبول اوراق فروش نرفته باشد، از حیث شرعی محل اشکال است؛ واگذاری اوراق مشارکت فروش نرفته به پیمانکاران و طلبکاران طرح‌ها، بدون رضایتشان مغایر با موازین شرعی و اصول متناظر با آن در قانون اساسی نظیر اصول ۴۰ و ۴۷ است.

### بند «ک»

حکم این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد. عبارت «اوراق مالی اسلامی» به دلیل نداشتن تعریف مشخص در قوانین و مقررات، ابهام دارد.

### بند «ل»

حکم این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر با اصل ۵۲ 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. هرچند برخی از اوراق و اسناد مقرر در تبصره «۵»، بر طبق قوانین دائمی یا بعضاً قوانین سالانه بودجه تاکنون از پرداخت مالیات معاف بوده‌اند یا شده‌اند، اما اطلاق و عموم این جزء از جهت معاف کردن کلیه اوراق و اسناد موضوع این تبصره از شمول مالیات، محل اشکال است. در این خصوص تأکید بر این نکته لازم است که بندهای «۳» و «۵» ماده (۱۴۵) قانون مالیات‌های مستقیم «جوایز متعلق به اوراق قرضه دولتی و اسناد خزانه» و «سود و جوایز متعلق به اوراق مشارکت» را از پرداخت مالیات معاف کرده بودند. همچنین در قوانین بودجه سالیانه مانند قانون بودجه سال جاری بعضاً معافیت‌های مالیاتی سالانه برای اوراق مشارکت یا اسناد خزانه تعیین شده بود.

طبق بند «الف» ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه، «برقراری هر گونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های اجرای قانون برنامه ممنوع است»؛ لذا تصویب این بند به دلیل مغایرت با قانون برنامه، با توجه به حکم ماده ۱۸۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان است.

#### بند «م»

همانطور که بیان شد، اوراق مالی اسلامی فاقد تعریف قانونی و واجد ابهام است. حکم این بند، به خصوص جزءهای ۳ و ۴ که در مقام توسعه و اصلاح قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و تشریفات قوانین هستند، به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

اصطلاح «انجام عملیات بازار باز» از حیث شرایط قانونی و تبعات آن نسبت به حقوق مردم، غیرشفاف و مبهم است. این ابهام باید با تعریف اصطلاح مزبور در قانون رفع شود.

در انتهای جزء ۲، اصطلاح بهادارسازی مبهم است.

در جزء ۳، عبارت «تأسیس نهاد واسط با مدیریت و مالکیت دولت» موجد ابهام است؛ مشخص نیست که این نهادهای واسط چه نوع شخصیت حقوقی‌ای خواهند داشت و اساسنامه آنها مصوب چه مرجعی باید باشد. همچنین مشخص نیست که این تأسیس با سیاست‌های کلی نظام مغایرتی خواهد داشت یا خیر؛ سیاست‌هایی نظیر سیاست کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و «منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور» موضوع بند ۱۶ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ مقام معظم رهبری.

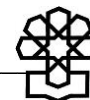
در جزء ۳، اطلاق استفاده از دارایی‌های دولت به‌عنوان پشتوانه انتشار اوراق مالی اسلامی که شامل بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد، می‌شود، خصوصاً بدون رعایت تشریفات قانونی، با اصل ۸۳ قانون اساسی مغایر است.

واگذاری تصویب ضوابط و معیارهای استفاده از دارایی‌های دولت به‌عنوان پشتوانه انتشار اوراق مالی اسلامی، خصوصاً بدون رعایت تشریفات قانونی، به هیئت وزیران، به دلیل نداشتن ماهیت تقنینی، با اصل ۸۵ مغایر است.

#### تبصره «۶»

#### بند «الف»

حکم این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد. این بند از جهت تغییر نصاب معافیت قانونی مالیات بر درآمد اعضای هیأت علمی موضوع قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به اعضای هیأت علمی، از ۷ برابر به ۵ برابر، عملاً اصلاح قانون دائمی است؛ فلذا مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد.



### بند «ب»

«شاخص جمعیت و کمبود آب» مصرح در خط چهارم این بند، مخصوصاً در وضعیتی که دلالت مصداقی این دو سنج در حالات مختلف آن مدنظر قرار گیرد، با توجه به اینکه نسبت ارزش هر شاخص نسبت به دیگری مشخص نیست، با ابهام مواجه است.

با توجه به ابهام فوق‌الذکر، اعطای صلاحیت تصمیم‌گیری برای توزیع و تشخیص موارد اولویت‌دار به شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور، عملاً دلالت بر تفویض وضع مقررات محسوب شده که مغایر با اصل ۱۳۸ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

طبق بند «الف» ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه، «برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های اجرای قانون برنامه ممنوع است»؛ لذا حکم ذیل این بند مبنی بر شمول مالیات با نرخ صفر، مغایرت با قانون برنامه را دارد و با توجه به حکم ماده ۱۸۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب آن، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان مجلس خواهد بود.

حکم ذیل این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

### بند «ج»

حکم این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

همانطور که در کلیات بیان شد، استفاده از اصطلاحات فاقد تعریف قانونی شفاف و مشخص، مثل «جمعی-خرجی» در این بند، بدون ارائه یک تعریف قانونی واضح و شفاف، به دلیل ایجاد ابهام در نصوص قانونی، مغایر بند ۱۳ سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری مبنی بر «شفافیت در تنظیم قوانین» به نظر می‌رسد.

لازم است برای تهیه و تصویب دستورالعمل ذکر شده در این بند یک مهلت زمانی مقرر گردد تا دولت مکلف به اقدام هرچه سریع‌تر برای تهیه و تصویب این دستورالعمل باشد.

### بند «د»

حکم این بند، از چند جهت نظیر ضرورت انجام مبادله موافقت‌نامه با سازمان برنامه برای تخصیص منابع و قائل شدن به اولویت داشتن روستاها و مناطق دامداری و عشایری، اصلاح ماده ۵ قانون حمایت از صنعت برق کشور<sup>۱</sup> است که این امر ماهیت بودجه‌ای نداشته و مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

### بند «ه»

این بند (جزءهای ۱ و ۲) به دلیل اصلاح قوانین دائمی، ماهیت بودجه‌ای نداشته و در نتیجه مغایر با اصل ۵۲ 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 تجدید پذیر و پاک عوارض مصرف هر کیلو وات ساعت برق را در بودجه سالانه پیش بینی نماید. وجوه حاصل شده به حساب شرکت توانیر نزد خزانه داری کل کشور واریز و صد در صد (۱۰۰٪) آن صرفاً بابت کمک به اجرای طرحهای مذکور هزینه می‌شود.

باتوجه به حکم ماده ۱۲۲ قانون برنامه ششم، قانون احکام دائمی برنامه جزئی از قانون برنامه ششم توسعه است. مفاد این بند که قانون احکام دائمی برنامه را اصلاح کرده است، به منزله اصلاح مفاد قانون برنامه محسوب می‌شود؛ لذا طبق ماده ۱۸۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، این بند برای تصویب نیاز به رأی دو سوم نمایندگان دارد. تعیین شاخص‌های مناطق و شهرستان‌های غیربرخوردار، ماهیت تقنینی دارد و واگذاری آن به تصویب هیأت وزیران، با صدر اصل ۸۵ قانون اساسی مغایر است. این شاخص‌ها باید با رعایت ملاک‌های مندرج در جزء (۱) بند (پ) ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور باشد.

#### بند «و»

حکم این بند ماهیت تقنینی دارد که تفویض آن به سازمان امور مالیاتی و وزیر اقتصاد، مغایر با اصول ۵۱ و ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد. تعیین ضریب ارزش افزوده توسط قوه مجریه به دلیل آنکه جزئی از فرآیند تعیین مالیات است، مغایر اصول ۵۱ و ۸۵ 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 ۳ قانون اساسی است. حکم این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

#### بند «ز»

این بند به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است. تصریح بر عبارت «مشمول به مالیات به نرخ صفر است» به منزله اعطای معافیت مالیاتی است که علاوه بر نداشتن ماهیت بودجه‌ای و مغایرت با اصل ۵۲ قانون اساسی، به دلیل تعارض با مفاد قانون برنامه، برای تصویب نیز به رأی دو سوم نمایندگان دارد.

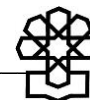
حکم اخیر مندرج در پاراگراف پایانی بند، اصلاح قانون برگزاری مناقصات است که علاوه بر نداشتن ماهیت بودجه‌ای و مغایرت با اصل ۵۲ قانون اساسی، به دلیل تصویب ماده ۱ قانون برگزاری مناقصات توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایر با اصل ۱۱۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

حکم اخیر مندرج در پاراگراف پایانی بند مبنی بر تصویب «تعهدات شرکت‌های بیمه‌گر و پرداخت خسارت» توسط هیئت وزیران، به دلیل نداشتن ماهیت تقنینی، مغایر با اصل ۸۵ است.

#### بند «ح»

حکم این بند در مقام اصلاح ماده ۶ قانون برنامه است که علاوه بر نداشتن ماهیت بودجه‌ای و مغایرت با اصل ۵۲ قانون اساسی، طبق ماده ۱۸۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نیاز به رأی دو سوم نمایندگان برای تصویب دارد.

لازم است عبارت‌پردازی این بند به نحوی اصلاح شود که مشخص باشد «فرمانداری» تنها در مواردی که دهیاری و شهرداری وجود نداشته باشد، صلاحیت دخالت دارد.



توزیع عوارض موضوع این بند، همانطور که در کلیات بیان شد، مغایر با اصل ۴۸ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

#### بند «ط»

این بند از چند جهت اصلاح قوانین دائمی است که این امر ماهیت بودجه‌ای نداشته و مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد:

اختصاصی تلقی کردن درآمدهای موضوع این بند، منوط کردن پرداخت منابع حاصل از درآمدهای اختصاصی به ابلاغ تخصیص توسط سازمان برنامه و بودجه کشور، مشخص نکردن موارد مصرف درآمد اختصاصی.

همانطور که در کلیات بیان شد، وضع درآمد اختصاصی محل تأمل است.

#### بند «ی»

مفاد این بند در مقام اصلاح مفاد ماده ۳۸ قانون برنامه ششم است؛ لذا اولاً به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است و ثانیاً طبق ماده ۱۸۵ قانون آیین نامه داخلی مجلس، برای تصویب نیاز به رأی دو سوم نمایندگان دارد.

تعیین عوارض (که ماهیتاً مالیات است) توسط دولت برای فروش کالاهایی که مصرف آنها منجر به تولید پسماند مخرب محیط زیست می‌شود، با توجه به ابهام در تعریف و مصادیق کالاهای مزبور و احاله آن به آیین نامه اجرایی موضوع این بند، مغایر با اصول ۵۱ و ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

عبارت «ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند» به دلیل ابهام در خصوص ضرورت رعایت الزامات قانونی برای تصویب اساسنامه احتمالی برای این تأسیسات با تأمل و اشکال مغایرت با اصل ۸۵ قانون اساسی مواجه است.

«با اولویت مشارکت بخش خصوصی» از حیث ماهیت حقوقی و میزان و کیفیت مشارکت، ابهام دارد.

با توجه به اینکه سازمان حفاظت از محیط زیست و نیز صندوق ملی محیط زیست، هر دو دارای شخصیت حقوقی مستقلی هستند، لازم است تنها یکی از این دو شخصیت، در متن بند ذکر شوند.

حکم اخیر موضوع این بند در خصوص تصویب آیین نامه، اولاً فاقد ماهیت بودجه‌ای بوده و مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است. ثانياً به دلیل اینکه موضوع و مفاد آیین نامه، ماهیت مالیاتی دارد، واگذاری صلاحیت تصویب آن به هیأت وزیران مغایر با اصول ۵۱ و ۸۵ قانون اساسی است.

باید برای وضع آیین نامه اجرایی این بند، مهلت قانونی مقرر شود.

**تبصره «۷»****بند «الف»**

این بند به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است. مفاد این بند اصلاح ماده ۳۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور 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 ۵۲ قانون اساسی است.

**بند «ج»**

در خصوص «صدور مجوز توزیع دخانیات و حق انحصار دریافتی بابت واردات و تولید محصولات دخانی»: اگر به معنای اعطای مجوز جدید قانونی برای دریافت مالیات باشد، به دلیل ماهیت تقنینی آن و عدم تعیین ضابطه، علاوه بر داشتن ماهیت غیربودجه‌ای و مغایرت با اصل ۵۲، با اصول ۵۱ و ۸۵ قانون اساسی نیز مغایرت دارد. و اگر به معنای اعطای مجوز جدید قانونی برای دریافت مالیات نباشد، ضرورتی برای تکرار یک حکم قانونی نیست و باید حذف شود.

**بند «د»**

همان‌طور که در بند ۱۰ کلیات گزارش حاضر بیان شد، عبارت «اجازه داده می‌شود» از حیث مفهوم اجازه، ابهام دارد.

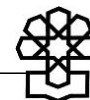
حکم به تسویه به صورت جمعی - خرجی، علی‌رغم نداشتن تعریف قانونی که همان‌طور که در کلیات بیان شد نیازمند قانون‌گذاری است، چون به قرینه ظاهر متن بند (ه) این تبصره، فاقد گردش در خزانه است، مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی است.

قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱، پیش از انقلاب به تصویب رسیده و به تأیید شورای نگهبان نرسیده است. از آنجایی که موضوع ماده ۳۲ قانون مزبور از حیث دلالت به امر ربوی، خلاف شرع است و قبلاً فقهای شورای نگهبان در این خصوص اظهار نظر کرده‌اند، تصریح به عنوان ماده مذکور در این بند و به نوعی تنفیذ آن در قانون بودجه فعلی، خلاف موازین شرع است.

**بند «ه»**

همان‌طور که در بند ۱۰ کلیات گزارش حاضر بیان شد، عبارت «اجازه داده می‌شود» از حیث مفهوم اجازه، ابهام دارد.

حکم به تهاتر «به صورت جمعی - خرجی از طریق گردش خزانه»، علی‌رغم نداشتن تعریف قانونی که همان‌طور که در کلیات بیان شد نیازمند قانون‌گذاری است، متناقض‌نما است. چون تهاتر «به صورت



جمعی - خرجی، فاقد گردش در خزانه و مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی است و مشخص نیست که تهاتر «به صورت جمعی - خرجی، چگونه می‌تواند از طریق گردش خزانه باشد؛ در صورتی که این امر صرفاً گردش حسابداری در خزانه باشد، رافع ایراد مغایرت با اصل ۵۳ نیست.

به دلیل مشخص نبودن «سقف مطالبات» ذکر شده، سقف منابع اختصاص یافته برای مصارف مصرح در ذیل این بند مبهم است و چنین پرداختی، مغایر با ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی است. مشخص نیست که «اعطای خطوط اعتباری تسهیلات مالی خارجی (فاینانس)» موضوع این بند، همان فاینانس دارای مجوز در تبصره ۳ لایحه است یا خیر. اگر از مصادیق آن است که باید تصریح شود و الا به دلیل افزایش سقف مجاز استفاده از تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) که موضوع مصوبه شماره ۹۴۳۴۴/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام است، به دلیل نقض آن مصوبه مغایر با اصل ۱۱۲ قانون اساسی و شرع است.

اطلاق این بند در مواردی که منجر به هزینه کردن منابع حاصل از واگذاری‌های اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ 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 ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی مغایر است.

#### بند «و»

مفاد این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. عبارت «سایر منابع مربوط» ذکر شده در این بند با ابهام مواجه است. ضروری است نسبت به تعیین صریح ماهیت و نوع درآمدهای مذکور اقدام شود تا امکان بررسی آن از حیث مطابقت با قانون اساسی و شرع و اسناد بالادستی وجود داشته باشد.

#### تبصره «۸»

#### بند «الف»

همان‌طور که در بند ۱۰ کلیات گزارش حاضر بیان شد، عبارت «اجازه داده می‌شود» از حیث مفهوم اجازه، ابهام دارد.

ذیل این بند به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

#### بند «ب»

همان‌طور که در بند ۱۰ کلیات گزارش حاضر بیان شد، عبارت «اجازه داده می‌شود» در صدر این بند «و» عبارت «مجاز است» در جزء ۴ آن، از حیث مفهوم اجازه، ابهام دارد.

این بند به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

قسمت اخیر جزء ۱، مغایر بند «الف» ماده (۱۰) قانون برنامه ششم بوده و به همین دلیل طبق ماده ۱۸۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، برای تصویب نیازمند رأی دو سوم نمایندگان است.

حکم جزء ۲ مبنی بر تهاتر و همچنین عدم واریز قیمت اراضی و املاک فروخته شده به خزانه، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است.

به موجب جزء ۳ برای تعیین چگونگی واگذاری قطعی اراضی واحدهای مسکن مهر ۹۹ ساله، ضابطه مشخصی تعیین نشده که این امر مغایر اصل ۸۵ قانون است. باید ضوابط تعیین قیمت برای واگذاری قطعی در قانون تعیین شود.

به موجب تبصره (۲) ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، انتقال قطعی مالکیت دولت در واگذاری اراضی ملی، دولتی و موات، ممنوع اعلام شد. اکنون لایحه بودجه به‌عنوان یک قانون سنواتی با تجویز واگذاری قطعی اراضی مسکن مهر، به نوعی درصدد اصلاح و یا لغو حکم مندرج در قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی به‌عنوان یک قانون دائمی می‌باشد. تغییر قوانین دائمی کشور با یک قانون سنواتی، از وجاهت حقوقی برخوردار نیست. علاوه بر اینکه، اساساً مشخص نیست واگذاری قطعی اراضی یاد شده قرار است در چه قالب و عنوانی صورت گیرد و چه تشریفات بر آن حاکم است. نحوه قیمت گذاری بر اراضی و نحوه تسویه حساب با متقاضیان نیز مسکوت است. علاوه بر این، پیش بینی چنین حکمی در یک قانون بودجه یکساله، برای متقاضیان ایجاد حق مکتسبه می‌نماید که منتهی به ادامه آن به سال‌های بعد خواهد شد. انتقال مالکیت دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی در قالب قانون بودجه که معمولاً به‌دلیل محدودیت‌های زمانی مجال بررسی دقیق کارشناسی نمی‌یابد، واجد پیامدهای حقوقی و ... است که فراتر از ظرفیت قانون بودجه می‌باشد.

در خط دوم جزء ۴، باید واژه «تفضیلی» به «تفصیلی» تغییر یابد.

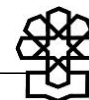
#### بند «ج»

این بند به‌دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

چنانچه مقصود از حکم مذکور این باشد که دفاتر اسناد رسمی قبل از تنظیم سند رسمی انتقال، رسید و یا گواهی پرداخت مالیات مقرر و عوارض خودرو را از متعاملین اخذ نماید، این مسئله تحصیل حاصل است. زیرا در ماده (۴۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده، تکلیف مذکور برای دفاتر اسناد رسمی مقرر شده است. اما چنانچه مقصود این باشد که نیروی انتظامی قبل از صدور سند، رسید و یا گواهی پرداخت مالیات مقرر و عوارض خودرو را از متعاملین مطالبه کند، بهتر است این مطلب به صراحت ذکر گردد تا در اجرا دچار ابهام نباشد. مضافاً اینکه در فرض مذکور باید تأکید گردد، در صورت ارائه گواهی پرداخت مالیات در نیروی انتظامی برای تنظیم سند در دفتر اسناد رسمی نیازی به پرداخت مجدد مالیات برای تنظیم سند انتقال آن معامله نیست.

#### بند «د»

این بند در مقام اصلاح قوانینی نظیر ماده (۱۳) قانون مالیات بر ارزش افزوده و ماده ۳۴ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور است که به‌دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

**بند «ه»**

این بند از چند جهت در مقام اصلاح بند «ب» ماده ۱۵۹ قانون برنامه پنجم توسعه است که زمان اعتبار و اجرای قانون برنامه پنجم نیز گذشته است. موضوع بند «ب» ماده ۱۵۹ مزبور،<sup>۱</sup> «حمایت واحدهای صنعتی و معدنی مناطق کمتر توسعه یافته» است، در حالی که به موجب این بند «صرفاً... واحدهای تولیدی و صنعتی» موضوع حمایت قرار گرفته اند.

در نتیجه این بند، به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

این بند از جهت توسعه فعالیت‌های مشمول معافیت مالیاتی و در نتیجه، کاهش درآمد دولت، مغایر با بند «الف» ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه است که برای تصویب، نیازمند رأی دو سوم نمایندگان است.

**بند «و»**

این بند به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن و اصلاح قوانین، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

**بند «ز»**

این بند به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن و اصلاح قوانین دائمی، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

**بند «ح»**

در خط دوم، تفویض تعیین «روش» به دستگاه اجرایی مربوطه، بدون تعیین ضابطه مشخص، مغایر با اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی است.

حکم این بند متناقض‌نما است؛ زیرا در فروش به صورت اقساطی، سود معنایی ندارد؛ حال آنکه در خط دوم این بند هم بر اقساطی بودن و هم بر داشتن سود تصریح شده است. به علاوه این بند می‌تواند در اجراء به معنای پذیرش دو سود باشد: یکی بابت اقساطی بودن و یکی بابت سود اصل تسهیلات؛ که این امر (سود مضاعف) مغایر با اصل ۴ قانون اساسی و شرع به نظر می‌رسد. اجازه دریافت «سود» در این بند، شبهه مغایرت با موازین شرع را دارد.

الزام به فروش به صورت اقساطی با مالکیت افراد موضوع اصول ۱۹، ۲۰، ۴۳ و ۴۷ قانون اساسی مغایرت دارد. صاحب چاه باید در پذیرش روش خرید (نقد یا اقساطی) مختار باشد.

۱. ماده ۱۵۹- به منظور تسهیل و تشویق سرمایه‌گذاری صنعتی و معدنی در کشور اقدامات زیر انجام می‌شود:  
الف- معافیت موضوع ماده (۱۳۸) قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحات بعدی در طول برنامه به میزان پانزده واحد درصد (۱۵%) افزایش می‌یابد.  
ب- میزان معافیت مالیاتی واحدهای صنعتی و معدنی مناطق کمتر توسعه یافته تا سقف معافیت‌های منظور شده در مناطق آزاد تجاری - صنعتی افزایش می‌یابد.

**تبصره «۹»****بند «الف»**

همان‌طور که در بند ۱۰ کلیات گزارش حاضر بیان شد، عبارت «اجازه داده می‌شود» در صدر این بند، از حیث مفهوم اجازه، ابهام دارد.

این بند به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل ۵۲ 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، طبق ماده ۱۸۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نیاز به رأی دوم سوم نمایندگان دارد.

بندهای «ب»، «ج»، «ه» و «ح»

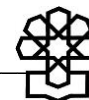
این بندها به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آنها، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی هستند.

**بند «د»**

این بند در مقام اصلاح قانون دائمی است و به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است. مطابق قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی منوط به جلب نظر کمیسیون مذکور در آن قانون می‌باشد که در لایحه بودجه ترتیبات دیگری برخلاف قانون دائمی کشور پیش بینی شده است.

اجرای این بند منجر به کوچک شدن بخش دولتی در حوزه آموزش و پرورش می‌شود که به نظر می‌رسد این امر مغایر با اصل ۳۰ قانون اساسی است. شورای نگهبان در بند «۱» نظر شماره ۹۵/۱۰۰۲/۸۴۷ مورخ ۱۳۹۵/۲/۱۹ درخصوص لایحه تأسیس مدارس و مراکز آموزش و پرورش غیردولتی مصوب 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 غیرآن یعنی کاهش نقش و اندازه دولت در امر آموزش و پرورش، مغایر با اصل ۳۰ قانون اساسی به نظر می‌رسد. سقف و میزان تغییر کاربری معلوم نیست؛ این بند از این حیث ابهام دارد. با توجه به مفاسد احتمالی ناشی از حکم این بند و فروش مدارس واقع در مناطق گران قیمت شهری و تغییر کاربری آنها و بنا شدن مدارس در نقاط دور افتاده و فاقد امکانات شهری به جای آنها، پیشنهاد می‌شود هر نوع تغییر کاربری طبق قوانین و مقررات مربوط انجام گیرد.

نحوه بهره‌برداری از املاک تغییر کاربری داده شده معلوم نیست و از این جهت ابهام دارد؛ این امر به‌طور مطلق به وزارت آموزش و پرورش واگذار شده است که از این حیث مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.



معافیت از پرداخت مخارج شهرداری بدون تأمین منابع آن، موجب لطمه به انجام وظایف شهرداری می‌شود. از سویی قانون‌گذار وظایفی بر عهده شهرداری قرار می‌دهد و از سوی دیگر در قوانین متعددی، نهادهای مختلف را از پرداخت هزینه‌های مربوطه معاف می‌کند که موجب اخلال در انجام وظایف شهرداری‌ها می‌شود. این امر با نظام اداری صحیح موضوع بند ۱۰ اصل ۳ مطابقت ندارد.

#### بند «ز»

همان‌طور که در بند ۱۰ کلیات گزارش حاضر بیان شد، عبارت «مجاز است»، از حیث مفهوم اجازه، ابهام دارد.

#### بند «ح»

در عبارت «اعتبارات موضوع این بند در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی و فناوری و جهاد دانشگاهی به‌صورت امانی هزینه می‌شود»، هزینه شدن به صورت امانی از حیث حدود قانونی و چگونگی مسئولیت کیفری و مدنی محل ابهام است.

در حکم ذیل این بند، تصریح بر اینکه «و سایر موارد» به موجب آیین‌نامه اجرایی مصوب هیئت وزیران تعیین می‌شود، به دلیل فقدان ضابطه مشخص قانونی، با اصل ۸۵ مغایرت دارد.

#### تبصره «۱۰»

#### بند «الف»

این بند به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است. اعطای صلاحیت تصویبی به شورای عالی بیمه، مغایر با اصول ۶۰ و ۱۳۸ 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، غیروزییر 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 حمل و نقل جاده‌ای کشور، به دلیل نداشتن اساسنامه مصوب قانونی برای آن سازمان، با اصل ۸۵ قانون اساسی مغایر است؛ زیرا ایجاد شخصیت حقوقی ماهیت تقنینی دارد.

عنوان «سازمان اورژانس کشور» به استناد بند (ب) ماده (۷۲) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، به «سازمان فوریت‌های پیش بیمارستانی اورژانس کشور»، تغییر یافته است که ضروری است اصلاح شود.

**بند «ب»**

این بند به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است. اصل ۱۳۴ قانون اساسی اختصاص به دستگاه‌های زیرمجموعه دولت دارد؛ در حالیکه در این بند به کلیه دستگاه‌های اجرایی تسری داده شده است که از این جهت مغایر با اصل ۱۳۴ و اصل استقلال قوا موضوع اصل ۵۷ قانون اساسی است. همانطور که در کلیات بیان شد، اصطلاحات «دستگاه‌های اجرایی» و «شرکت‌های دولتی» ابهام دارند.

**بند «ج»**

حکم این بند در مقام اصلاح قوانین دائمی است که به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

عنوان صحیح هیات امنای مطرح در خط دوم این بند، «هیأت امنای صرفه جویی ارزی در معالجه بیماران (هیأت امنای ارزی)» است که باید اصلاح شود.

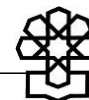
تذکر: در قانون هیات امنای صرفه جویی ارزی در معالجه بیماران مصوب ۱۳۷۸ با اصلاحات بعدی آن، حکمی مبنی بر در اولویت قرار داشتن بیماران نیازمند در استفاده از منابع این نهاد بیان نشده است و اینگونه پرداخت از منابع عمومی، بدون اولویت دادن به بیماران نیازمند، با اهداف نظام اقتصادی جمهوری اسلامی موضوع اصل ۴۳ مبنی بر ریشه کن کردن فقر و محرومیت مطابقت ندارد.

**تبصره «۱۱»****بند «الف»**

همان‌طور که در بند ۱۰ کلیات گزارش حاضر بیان شد، عبارت «مجاز است»، از حیث مفهوم اجازه، ابهام دارد. حکم این بند در مقام اصلاح قانون (دائمی) بیمه اجباری خسارات واردشده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه است که این اصلاح، ماهیت بودجه‌ای ندارد؛ لذا مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است. اعطای اولویت به زنان معسر در این بند از حیث تطابق با اصل ۱۰ قانون اساسی و بند ۲ سیاست‌های کلی خانواده ابلاغی ۱۳۹۵/۶/۱۳ محل تأمل 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.

**بند «ب»**

این بند به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است. هرچند در قوانین بودجه سال‌های پیشین از جمله در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ کل



کشور، عنوان «ستاد ديه کشور» ذکر شده است، اما عنوان صحيح اين نهاد عبارت است از «ستاد مردمی رسیدگی به امور ديه و کمک به زندانیان نیازمند» که این عنوان باید در متن این بند اصلاح شود.

### بند «ج»

اصل حکم مذکور در این بند، در ماده (۱۱۰) قانون برنامه ششم توسعه<sup>۱</sup> ذکر شده است؛ البته گفتنی تکلیف مذکور در ماده ۱۱۰ مزبور، متوجه «دولت» است، در حالی که در این بند، تکلیف یادشده متوجه «نیروهای مسلح» شده است. لذا این بند، قانون مزبور را اصلاح کرده است که اولاً، به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، با اصل ۵۲ مغایر است. و ثانیاً، طبق ماده ۱۸۵ قانون آیین نامه داخلی مجلس، برای تصویب نیاز به رأی دو سوم نمایندگان دارد.

### تبصره «۱۲»

#### بند «الف»

این بند به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

حکم این بند عیناً حکم بند «الف» تبصره ۱۲ لایحه بودجه سال گذشته با این تفاوت است که جزء

۱. الحاقی در این لایحه ۱۳۹۸، عیناً جزء ۲ بند «الف» تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ است. حکم فعلی

بند «الف» تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۷<sup>۲</sup> نسبت به بند حاضر، تفاوت‌های بسیاری دارد. نظر به اشکالات

متعدد بند حاضر، باید حکم بند «الف» تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ جایگزین آن شود.

۱. ماده ۱۱۰- دولت مکلف است هر سال در بودجه سنواری، کمک هزینه مسکن کارکنان نیروهای مسلح (نظامی و انتظامی) ساکن در خانه‌های سازمانی را پس از کسر از دریافتی آنان به حساب مخصوصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کند و معادل وجوه واریز شده به حساب ردیف‌های بودجه‌ای نیروهای مسلح را برای تأمین هزینه‌های تعمیر و نگهداری خانه‌های سازمانی در طول اجرای این قانون پیش‌بینی و واریز نماید.

۲. الف- افزایش حقوق گروه‌های مختلف حقوق بگیر از قبیل هیأت علمی، کارکنان کشوری و لشکرکی و قضات به طور جداگانه توسط دولت در این قانون انجام می‌گیرد به نحوی که تفاوت تطبیق موضوع ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/ ۷/ ۸ در حکم حقوق، بدون تغییر باقی بماند.

احکام بند (ب) ماده (۷۴) قانون برنامه ششم توسعه، ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و تبصره بند (ی) ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) بر حکم این بند حاکم است.

۱- دولت مکلف است حقوق و مزایای مستمر گروه‌های مختلف حقوق بگیر شاغل دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و اعضای هیأت علمی و قضات را به صورت پلکانی نزولی با رعایت بند (پ) ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه به گونه‌ای افزایش دهد که طبقات پایین تر از درصد افزایش بیشتری برخوردار شوند.

حداکثر میزان افزایش بیست درصد (۲۰٪) خواهد بود و مقامات و هم‌مرازان موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و مدیران عامل و اعضای هیأت مدیره و رؤسای دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه، استانداران و شهرداران مراکز استانها و اعضای شورای اسلامی شهر مراکز استانها در سال ۱۳۹۷ مشمول افزایش نمی شوند.

احکام بند (ب) ماده (۷۴) قانون برنامه ششم توسعه، ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و تبصره بند (ی) ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) بر حکم این جزء حاکم است.

۲- پاداش پایان خدمت موضوع قانون پرداخت پاداش پایان خدمت و بخشی از هزینه‌های ضروری به کارکنان دولت مصوب ۲۶/ ۲/ ۱۳۷۵ و اصلاحات آن و پاداش‌های مشابه به مقامات، رؤسا، مدیران و کارکنان کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و همچنین وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی حداکثر معادل هفت برابر حداقل حقوق و مزایای موضوع ماده (۷۴) قانون مدیریت خدمات کشوری در ازای هر سال خدمت تا سقف سنی سال که از لحاظ بازنشستگی و وظیفه ملاک محاسبه قرار می‌گیرد، خواهد بود. هرگونه پرداخت خارج از ضوابط این قانون تحت این عنوان و عناوین مشابه در حکم تصرف در اموال عمومی است.

استفساریه: احکام بند (ب) ماده (۷۴) قانون برنامه ششم توسعه، ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و تبصره بند (ی) ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) بر حکم این جزء حاکم است.

جواب: بلی.

حکم جزء ۱، در مقام اصلاح قانون دائمی است که به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

عبارت «پاداش‌های مشابه» در خط اول جزء ۱، ابهام دارد. آیا شامل پاداش‌های مقرر در مواد ۲۰ و ۷۹ قانون مدیریت خدمات کشوری است یا خیر.

عبارت «عناوین مشابه» در ذیل جزء ۱، دارای ابهام است و باید مشخص شود دقیقاً پرداخت تحت چه عناوینی مستوجب این حکم مجرمانه است.

برخی از دستگاه‌ها از جمله دیوان محاسبات مشمول این حکم نیستند که این امر به نوعی تبعیض ناروا و مغایر با بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی است.

عبارت «دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و همچنین وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی» مصرح در خطوط دوم و سوم جزء ۱، متناقض‌نما است زیرا دستگاه‌های مزبور از حیث تعاریف و مصادیق با هم رابطه عموم و خصوص من وجه دارند.

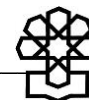
#### بند «ب»

همان‌طور که در بند ۱۰ کلیات گزارش حاضر بیان شد، عبارت «مجازند»، از حیث مفهوم اجازه، ابهام دارد.

همان‌طور که در کلیات بیان شد، اصطلاح «دستگاه‌های اجرائی» از حیث تعریف قانونی، تعدد و ابهام دارد؛ مشخص نیست که در این لایحه کدام تعریف قانونی از این اصطلاح مدنظر است.

اصطلاحات «انفال» و «دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری»، از حیث تعریف قانونی، ابهام دارند؛ موضوع اصل ۴۵ قانون اساسی «انفال و ثروت‌های عمومی» است و مصادیق مصرح در این اصل، اولاً تمثیلی بوده و ثانیاً مشخص نیست که به کدام مفهوم (یعنی «انفال» یا «ثروت‌های عمومی») ارجاع دارند و مرتبط هستند. در خصوص «دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری» نیز تفاسیر متعدد اجرایی و قضایی وجود دارد.

همان‌طور که در ذیل جزء ۲ بند «الف» تبصره ۲ لایحه، در این گزارش آمده است، استثنا شدن «اموال مشمول واگذاری در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی»، به معنای نادیده انگاشتن بخشی از سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است؛ زیرا سیاست‌های کلی مزبور شامل تمامی انواع فعالیت‌های دولت می‌شود ولی به تصریح تبصره ۲ ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، «فعالیت‌های حوزه‌های سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ مشمول این قانون نیست».



### بند «ج»

همان‌طور که در بند ۱۰ کلیات گزارش حاضر بیان شد، عبارت «مجاز است»، از حیث مفهوم اجازه، ابهام دارد. ضوابط توزیع اعتبار این بند، ماهیت تقنینی دارد که تفویض آن به آیین‌نامه هیئت وزیران، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.

اصطلاح «متناسب سازی» از حیث چگونگی آن، ابهام دارد.

### بند «د»

همان‌طور که در کلیات بیان شد، اصطلاح «دستگاه‌های اجرایی» از حیث تعریف قانونی، تعدد و ابهام دارد. همان‌طور که در بند (ب) این تبصره بیان شد، اصطلاحات «انفال» و «دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری»، از حیث تعریف قانونی، ابهام دارند.

اعطای صلاحیت تصویبی به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، با اصول ۶۰، ۱۲۶ و ۱۳۸ 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. شایان ذکر است که شورای نگهبان در نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۲۱۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۶ خود ماده (۳۴) لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۴/۳۰ مجلس را واجد ایراد اعلام کرده است. این نظر اشعار می‌دارد که «در بند «الف»، اطلاق اختیارات شورای مذکور نسبت به اختیارات رئیس‌جمهور در اصل ۱۲۶ و اختیارات وزرا در اصل ۶۰ و سایر اصول مربوط به هیئت وزیران، مغایر اصول مذکور شناخته شد».

عنوان شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان باید به درستی و به صورت کامل در فراز دوم این بند بیاید.

### بند «ه»

این بند به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، با اصل ۵۲ قانون اساسی مغایر است.

حکم این بند مغایرت‌هایی با ماده ۷۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور دارد. با توجه به اینکه قانون مزبور، براساس ماده ۱۲۲ قانون برنامه ششم توسعه، جزیی از قانون برنامه است، حکم این بند جهت تصویب، طبق ماده ۱۸۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نیازمند رای دو سوم نمایندگان است. تکلیف مذکور در این بند درخصوص شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی است.

---

۱. ماده ۷۱- کلیه تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و همچنین تصمیمات و مصوبات هیأت‌های امناء و مراجع و مقامات اجرایی و دستگاه‌های اجرایی به استثنای احکام قضائی که متضمن بار مالی برای صندوق‌های بازنشستگی یا دستگاه‌های اجرایی و دولت می‌باشد در صورتی قابل اجراء است که بار مالی ناشی از آن قبلاً محاسبه و در قوانین بودجه کل کشور و یا بودجه سالانه دستگاه یا صندوق ذی ربط تأمین شده باشد و ایجاد و تحمیل هرگونه بار مالی مازاد بر ارقام مندرج در قوانین بودجه سنواری یا صندوق ذی ربط ممنوع می‌باشد در غیر این صورت عمل مراجع مذکور در حکم تعهد زائد بر اعتبار است و مشمول پرداخت از سوی دستگاه یا صندوق‌های مربوطه نیست. دستگاه‌ها و صندوق‌های مربوط مجاز به اجرای احکام مقامات اجرایی و مراجع قوه مجریه که بار مالی آن تأمین نشده است، نیستند. اجرای احکام یاد شده فقط در حدود منابع مذکور ممکن است. در هر حال تحمیل کسری بودجه به دولت و دستگاه‌های اجرایی و صندوق‌ها غیرقابل پذیرش می‌باشد. مسؤلیت اجرای احکام این ماده بر عهده رؤسای دستگاه‌ها و صندوق‌ها و مدیران و مقامات مربوط است.

تعهد زائد بر اعتبار به موجب ماده (۵۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی جرم است و از این حیث حکم مذکور در این بند دارای ملاحظات و ابهاماتی است. توضیح اینکه اگر مقصود از این بند جرم انگاری است، در این خصوص عناصر جرم باید تبیین شود و مشخص شود نحوه بررسی و مجازات در خصوص هیأت‌های آئین شوراها مذکور در این بند و اعضای آن چگونه خواهد بود، چراکه به نظر می‌رسد در این خصوص، مجازات مد نظر قابل اجرا نخواهد. در صورتی که مقصود جرم انگاری نیست، عبارت‌پردازی این بند باید اصلاح شود.

### بند «و»

همان‌طور که در بند ۱۰ کلیات گزارش حاضر بیان شد، عبارت «اجازه داده می‌شود» در جزءهای ۱ و ۲ این بند، از حیث مفهوم اجازه، ابهام دارد.

در جزء ۱، اصطلاحات «مکان محور» و «مولدسازی» علی‌رغم وجود تعریف عرفی، باید در متن قوانین تعریف شوند والا از این حیث، دارای ابهام هستند.

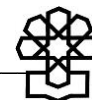
در صورتی که مکان محور نمودن اموال غیرمنقول به معنی اجرای طرح کاداستر باشد، از آنجا که قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور در سال ۱۳۹۳ به‌عنوان یک قانون دائمی به تصویب رسید و در قانون مذکور، وظیفه حدنگاری و صدور اسناد کاداستری برای کلیه املاک و اراضی در کشور به سازمان ثبت اسناد و املاک واگذار گردیده است، مفاد این بند در مقام اصلاح قانون دائمی کاداستر است که به‌دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، با اصل ۵۲ مغایر است.

همان‌طور که در کلیات بیان شد، اصطلاح «دستگاه‌های اجرایی» در خط دوم جزء ۱، از حیث تعریف قانونی، تعدد و ابهام دارد.

در جزء ۱، ذکر عبارت «بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی با تشخیص و موافقت وزیر امور اقتصادی و دارایی»، اولاً به جهت اصلاح قوانین عادی دائمی مربوط به این زمینه، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است و ثانیاً به جهت اینکه احکام مندرج در این قوانین ماهیت تقنینی دارند و جزء ۱، تصمیم‌گیری در این خصوص را به وزیر می‌سپارد، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است. مضاف بر اینکه این اختیار مطلق، می‌تواند زمینه‌ساز فسادهای احتمالی باشد و از این حیث مغایر با ذیل بند ۱۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ مقام معظم رهبری<sup>۱</sup> است.

ذکر عبارت «بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی با تشخیص و موافقت وزیر امور اقتصادی و دارایی»، علی‌رغم تصریح صدر جزء ۱ بر «در اجرای بند (پ) ماده (۱۰) قانون برنامه ششم توسعه کشور»، این شائبه را ایجاد می‌کند که تشخیص و موافقت وزیر مزبور نیازی به رعایت بند (پ) ماده (۱۰) قانون برنامه ششم توسعه کشور ندارد. در صورتی که چنین برداشتی از جزء ۱ مد نظر باشد، باید به‌دلیل

۱۹۰۱- شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و....



مغایرت این برداشت با قانون برنامه، طبق ماده ۱۸۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، جزء مزبور به تصویب دو سوم نمایندگان برسد.

در جزء ۱، ذکر واژه «توثیق» در کنار واژه «ترهین» ممکن است ابهاماتی ایجاد می‌نماید از جمله اینکه ممکن است برخی از دستگاه‌ها یا مراجع قضایی به استناد ذکر واژه «توثیق» در کنار واژه «ترهین» این تلقی را مطرح نمایند که منظور از توثیق، معنای دیگری غیر از عقد رهن بوده و به‌عنوان نمونه شامل وثیقه سپاری در مرجع قضایی در خصوص پرونده‌های مرتبط با دستگاه مربوطه نیز می‌شود. لذا ضروری است به منظور رفع ابهام، واژه توثیق از متن بندهای یادشده در لایحه حذف و به واژه ترهین بسنده شود. اطلاق جزء ۲ و استثنای آن از اجرای ماده ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی، اولاً از حیث اصلاح قانون دائمی، با اصل ۵۲ مغایر است و ثانیاً از حیث امکان شمول بر انفال، نفایس ملی و اموال موضوع اصل ۸۳ و یا اموال موضوع سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مغایر اصول ۴۴، ۴۵ و ۸۳ و نیز بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است. جهت پیشگیری از هرگونه اشکال، واگذاری و فروش اموال مازاد دولت باید با رعایت قوانین مربوطه انجام گیرد. همان‌طور که در کلیات بیان شد، اصطلاح «دولت» در جزء ۲، از حیث تعریف قانونی، تعدد و ابهام دارد.

### تبصره «۱۳»

#### بند «الف»

جزء ۲ این بند، به‌دلیل اصلاح (تضییق) بند (۱) ماده (۱۷) قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر<sup>۱</sup>، غیربودجه‌ای است؛ لذا با اصل ۵۲ قانون اساسی مغایر است.

همان‌طور که در کلیات بیان شد، وضع درآمد اختصاصی در جزء ۲، محل تأمل است.

عنوان قانون باید به درستی بیاید: قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور.

#### بند «ج»

اختصاص مبلغ موضوع این بند به صندوق بیمه محصولات کشاورزی، با توجه به صلاحیت‌های گسترده این صندوق مندرج در ماده ۶ اساسنامه این صندوق<sup>۲</sup>، از محل منابع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از

۱. ماده ۱۷ - منابع مالی جمعیت علاوه بر آنچه که قانون در گذشته مشخص نموده است عبارتست از: ۱- چهل و دو درصد از درآمد حاصل از حق الثبت اسناد رسمی.

۲. ماده ۶ - حدود عملیات صندوق بشرح زیر میباشد :

۱ - بررسی و تحقیق در مورد مختصات اقتصادی ، اجتماعی ، کشاورزی و فنی مناطق مختلف کشور.

۲ - بررسی و تحقیق تطبیقی در مورد روشهای بیمه کشاورزی در دنیا با توجه به نظام بهره برداری، هدفها و سیاستهای کشاورزی ایران جهت اتخاذ تصمیم در مورد برقراری مناسبترین نوع بیمه کشاورزی با توجه به نظام اقتصادی و اجتماعی و برنامه بخش کشاورزی.

۳ - بررسی و مطالعه طرحهای کاهش دهنده خسارات ناشی از خطرات تحت پوشش بیمه و پیشنهاد آن به دولت جهت هماهنگ کردن آنها با طرحهای مربوط به عملیات زیربنایی و همچنین راهنمایی و ارشاد تولیدکنندگان بمنظور خود پیشگیری در مقابل خطرات و در نتیجه کاهش خسارات وارده به محصولات کشاورزی....

مقررات مالی دولت و ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، از دو جهت زیر محل اشکال است:

منابع مزبور باید طبق ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، «برای پیش آگاهی‌ها، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل،... آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی» هزینه شود، حال آنکه اطلاق حکم این بند این اجازه را از صندوق بیمه محصولات کشاورزی نگرفته است تا این منابع را در جای دیگری براساس اساسنامه خود هزینه کند.

۲- ترتیبات مندرج در ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور<sup>۱</sup> رعایت نشده است. بر این اساس، حکم این بند، به دلیل اصلاح قوانین مزبور، ماهیت غیربودجه‌ای داشته و با اصل ۵۲ مغایر است.

#### بند «ه»

منابع موضوع این بند نباید در اختیار مؤسسه تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی قرار بگیرد چراکه با مفاد قوانین دائمی مندرج در این بند، مغایرت دارد که این امر، به معنای اصلاح آن قوانین است. این اصلاح، ماهیت غیربودجه‌ای داشته و لذا با اصل ۵۲ قانون اساسی مغایر است.

#### تبصره «۱۴»

##### بند «الف»

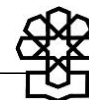
اختصاص مبلغ ۴۲۵ هزار میلیارد ریال برای پرداخت یارانه نقدی یعنی اینکه در سال ۱۳۹۸ به طور میانگین، هر ماه برای ۷۷ میلیون و ۸۳۸ هزار نفر، یارانه نقدی واریز خواهد شد. هر چند این رویکرد نقض تکلیف مندرج در بند «الف» تبصره ۱۴ قانون بودجه سال ۱۳۹۷<sup>۲</sup> است، مطابق با مفاد صریح بند «الف» ماده ۷ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مبنی بر پرداخت «یارانه در قالب پرداخت نقدی و غیرنقدی با لحاظ میزان درآمد خانوار نسبت به کلیه خانوارهای کشور» است. بر این اساس، جواز مندرج در جزء ۱. بند «الف» تبصره ۱۴ لایحه مبنی بر «حذف یارانه نقدی سه دهک بالای درآمدی»، به دلیل اصلاح قانون دائمی مزبور، ماهیت بودجه‌ای نداشته و مغایر با اصل ۵۲ است.

همچنین در ردیف شماره ۱ جدول، مرجع تشخیص خانوارها باید معلوم شود. ظاهراً چون اصطلاح مزبور اطلاق دارد، لذا این ابهام باید برطرف شود.

طبق تبصره ۱ ماده ۳۹ قانون برنامه ششم، «دولت مکلف است سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از دریافتی‌ها را هر ساله در ردیف منابع بودجه عمومی (شماره ۲۱۰۱۰۲) و... درج کند». این حکم در لایحه رعایت نشده است.

۱. ماده ۱۲ (اصلاحی ۱۲/۴/۱۳۹۲)- به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث طبیعی و سوانح پیش بینی نشده معادل دو درصد ( ۳% ) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه گردان خزانه تأمین کند تا به صورت اعتبارات خارج از شمول با پیشنهاد شورای عالی و تأیید رئیس جمهور هزینه گردد.

۲. الف-... دولت موظف است نسبت به حذف یارانه سه دهک بالای درآمدی به صورت تدریجی اقدام نماید.



در ردیف شماره ۲۱ جدول موضوع این بند، سهم هر یک از موارد باید به صورت مشخص درج شود؛ در غیراین صورت این امر با اصل شفافیت بودجه (موضوع سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی ابلاغی ۱۳۷۹/۱۱/۳ مقام معظم رهبری و بند ۱۳ سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری) و مصوب بودن اعتبارات و پرداخت در حدود اعتبارات مصوب (مصرح در اصل ۵۳ قانون اساسی) هم‌خوانی ندارد. همچنین این امر می‌تواند موجب تضعیف نظارت دیوان محاسبات بر اجرای بودجه موضوع اصل ۵۵ قانون اساسی شود.

ایراد فوق‌الذکر درخصوص ردیف شماره ۲۳ جدول نیز وجود دارد.

با توجه به ردیف‌های ۱ و ۲ منابع و ۳، ۵ و ۹ مصارف، به نظر می‌رسد که سهم شرکت ملی گاز از سهم ۱۴/۵ درصدی مصوب فراتر درج شده است. با توجه به رویه قوانین، این افزایش سهم محل تأمل است. به علاوه، همانطور که در بند ۵ کلیات بیان شد، تصریح بر عنوان این شرکت به‌دلیل ملاحظات مربوط به تصویب اساسنامه محل اشکال است.

ردیف شماره ۲ مصارف جدول مبنی بر مالیات صفر، مغایر با بند «الف» ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه بوده که برای تصویب، طبق ماده ۱۸۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نیاز به رأی دو سوم نمایندگان دارد.

حکم ماده ۸ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها<sup>۱</sup> در اعتبارات موضوع این قانون تضمین نشده است. حکم جزء ۱ ذیل جدول مبنی بر لحاظ نشدن زیان صنعت برق، مغایر با بند (ب) ماده ۳۹ قانون برنامه ششم است که این اصلاح قانون، اولاً، ماهیت بودجه‌ای نداشته و مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است و ثانیاً، جزء مزبور به‌دلیل مغایرت با قانون برنامه، برای تصویب، طبق ماده ۱۸۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نیاز به رأی دو سوم نمایندگان دارد.

واژه «دولت» در جزء ۳ ذیل جدول، همانطور که در کلیات بیان شد، ابهام دارد.

عبارت «اجازه داده می‌شود» در جزء ۳ ذیل جدول و عبارت «مجازند» در جزء ۱ بند «الف» تبصره ۱۴، همانطور که در کلیات بیان شد، ابهام دارند.

در جزء ۱ این بند، «پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان» از حیث مستند و ضابطه قانونی ابهام دارد.

---

۱. ماده ۸ - دولت مکلف است سی درصد (۳۰٪) خالص وجوه حاصل از اجراء این قانون را برای پرداخت کمکهای بلاعوض، یا بارانه سود تسهیلات و یا وجوه اداره شده برای اجراء موارد زیر هزینه کند:  
الف - بهینه سازی مصرف انرژی در واحدهای تولیدی، خدماتی و مسکونی و تشویق به صرفه جویی و رعایت الگوی مصرف که توسط دستگاه اجرائی ذی ربط معرفی می‌شود.  
ب - اصلاح ساختار فناوری واحدهای تولیدی در جهت افزایش بهره‌وری انرژی، آب و توسعه تولید برق از منابع تجدیدپذیر.  
ج - جبران بخشی از زیان شرکتهای ارائه دهنده خدمات آب و فاضلاب، برق، گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی و شهرداریها و دهیاری‌ها ناشی از اجراء این قانون.  
د - گسترش و بهبود حمل و نقل عمومی در چهارچوب قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت و پرداخت حداکثر تا سقف اعتبارات ماده (۹) قانون مذکور.  
هـ - حمایت از تولیدکنندگان بخش کشاورزی و صنعتی.  
و - حمایت از تولید نان صنعتی.  
ز - حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی.  
ح - توسعه خدمات الکترونیکی تعاملی با هدف حذف و یا کاهش رفت و آمدهای غیرضرور.

در جزء ۱ این بند، ضابطه‌ای برای تشخیص «خانوارهای پردرآمد» بیان نشده است و از این حیث ابهام دارد. این خلأ به دلیل داشتن ماهیت تقنینی آن، مغایر با اصول ۸۵ و ۱۳۸ است.

در جزء ۱ این بند، اعطای صلاحیت تصویبی به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، به دلیل عضویت افرادی خارج از قوه مجریه در آن، مغایر با اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی است. پیش‌تر شورای نگهبان در نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۲۱۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۶ خود ماده (۳۴) لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵۲/۴/۳۰ مجلس را واجد ایراد اعلام کرده است. این نظر اشعار می‌دارد که «در بند «الف»، اطلاق اختیارات شورای مذکور نسبت به اختیارات رئیس‌جمهور در اصل ۱۲۶ و اختیارات وزرا در اصل ۶۰ و سایر اصول مربوط به هیئت وزیران، مغایر اصول مذکور شناخته شد».

در جزء ۱ این بند، ضابطه‌ای برای تشخیص «فقر مطلق» ارائه نشده است. این خلأ به دلیل داشتن ماهیت تقنینی آن، مغایر با اصول ۸۵ و ۱۳۸ است.

استفاده از واژه «پروژه» در جزء ۱ این بند، مغایر با اصل ۱۵ است.

صرف کردن منابع حاصل از حذف یارانه نقدی خانوارهای پردرآمد برای «تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام اولویت‌دار استانی همان استان»، در صورت تمرکز خانوارهای پردرآمد در کلان‌شهرها، عملاً ممکن است موجب توزیع ناعادلانه این منابع شود که با اصل ۴۸ قانون اساسی تطابق ندارد.

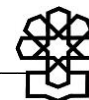
صرف کردن منابع حاصل از هدفمندی بابت «تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام اولویت‌دار استانی»، انحراف از مصارف قانونی این منابع مندرج در مواد ۷، ۸ و ۱۱ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها است. این حکم، به دلیل اصلاح قانون دائمی، ماهیت بودجه‌ای نداشته و مغایر با اصل ۵۲ است.

سهام دو محل مصرف مندرج در جزء ۱، از منابع حاصله مشخص نشده است که این امر با اصل شفافیت (موضوع سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی ابلاغی ۱۳۷۹/۱۱/۳ مقام معظم رهبری و بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری) و مصوب بودن اعتبارات و پرداخت در حدود اعتبارات مصوب (مصرح در اصل ۵۳ قانون اساسی) هم‌خوانی ندارد. همچنین این امر می‌تواند موجب تضعیف نظارت دیوان محاسبات بر اجرای بودجه موضوع اصل ۵۵ قانون اساسی شود.

در فراز سوم جزء ۱، ضابطه‌ای برای تشخیص «و سایر خانواده‌های کم‌درآمد» ارائه نشده است. این خلأ به دلیل داشتن ماهیت تقنینی آن، مغایر با اصل ۸۵ است.

جزء ۲، به دلیل اصلاح (توسعه) ماده (۴۸) قانون محاسبات عمومی، ماهیت بودجه‌ای نداشته و مغایر با اصل ۵۲ است.

در جزء ۲، همانطور که در بند ۵ کلیات بیان شد، تصریح بر عنوان شرکت ملی گاز ایران، به دلیل ملاحظات راجع به تصویب اساسنامه محل اشکال است.

**بند «ب»**

وضع آیین نامه اجرایی این بند باید دارای مهلت بشود.

**تبصره «۱۵»****بند «الف»**

تصریح بر شرکت توانیر با توجه به اینکه اساسنامه قانونی آن مصوب پیش از انقلاب است، باید از حیث تطابق با شرع و قانون اساسی مورد بازنگری قرار بگیرد. به خصوص اینکه در سال ۱۳۸۱ هیأت وزیران طی تصویب نامه شماره ۵۲۸۴۱/ت ۲۷۲۴۰ هـ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۸، اساسنامه شرکت مادر تخصصی مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر)، را به استناد ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹ تصویب کرد و این مصوبه مورد ایراد رئیس مجلس قرار گرفت که در نظر شماره ۹۳/۱۰۲/۱۵۱۰ مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۴ شورای نگهبان مورد تأیید قرار گرفته است.

**تبصره «۱۶»****بند «ب»**

استناد این بند به ماده (۵۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰، نادرست است و باید به ماده ۵۲ قانون مزبور استناد شود.

حکم این بند در مقام اصلاح نسبت‌های مقرر در ماده ۵۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور<sup>۱</sup> است؛ نسبت «شصت درصد (۶۰٪) کمیته امداد و چهل درصد (۴۰٪) سازمان بهزیستی» در این بند رعایت نشده است؛ لذا ماهیت بودجه‌ای نداشته و مغایر با اصل ۵۲ است. همچنین، از آنجا که قانون مزبور طبق ماده ۱۲۲ قانون برنامه ششم، جزئی از قانون برنامه است، اصلاح مزبور به استناد ماده ۱۸۵ قانون آیین نامه داخلی مجلس نیاز به رای دو سوم نمایندگان دارد.

**بند «ج»**

این بند گام مهمی در راستای تحقق سیاست حبس زدایی و به ویژه نسبت به زندانیان نیازمند محسوب می‌شود. اعطای اولویت به زنان زندانی نیازمند، با اصل ۱۰ قانون اساسی و بند ۲ سیاست‌های کلی خانواده ابلاغی ۱۳۹۵/۶/۱۳ تطابق ندارد. بند ۲ سیاست کلی مزبور تصریح بر «محور قرار گرفتن خانواده در قوانین و مقررات» کرده است. لذا به نظر می‌رسد که باید زندانیان نیازمند سرپرست خانواده (چه مرد و چه زن) در اولویت قرار گیرند.

۱. ماده ۵۲- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است جهت توسعه اشتغال خرد و خانگی مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی، مبالغی از تسهیلات قرض الحسنه بانکی و رشد آن را که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود، در اختیار این دستگاهها قرار دهد تا به نسبت شصت درصد (۶۰٪) کمیته امداد و چهل درصد (۴۰٪) سازمان بهزیستی به افراد مشمول تحت پوشش پرداخت شود.

**بند «ه»**

همانطور که در کلیات بیان شد، عبارت «اجازه داده می‌شود» از حیث مفهوم اجازه‌ف ابهام دارد. این بند به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، با اصل ۵۲ قانون اساسی مغایر است. مفاد این بند، برخلاف اصل سالانه بودن بودجه مصرح در صدر اصل ۵۲، اجازه امهال تا سال ۱۴۰۰ را داده است. عبارت «شرکت دولتی تابعه وزارت نفت» در این بند واجد ابهام است. با قرینه «طرح‌های بالادستی نفت و گاز» که در صلاحیت شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی گاز ایران است، از تصریح بر عنوان این دو شرکت صرف نظر شده است. همانطور که در بند ۵ کلیات بیان شد، تصریح و حتی اشاره ضمنی به شرکت ملی گاز ایران به دلیل ملاحظات راجع به تصویب اساسنامه آن شرکت، محل تأمل است. امهال مطالبات بانک‌های تجاری، از آن جهت که شامل بانک‌های خصوصی نیز می‌شود و چنین امهالی مستقیماً حقوق سهامداران و صاحبان سهام آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، ارتباط آن با حقوق مالکانه آنها شائبه مغایرت با اصول ۴۳ و ۴۷ قانون اساسی را دارد. اصطلاح «امهال» از حیث کیفیت آن از منظر حقوقی و شائبه وضعیت حقوق صاحبان سهام بانک‌ها محل تأمل است.

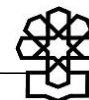
**بند «و»**

این بند به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، با اصل ۵۲ قانون اساسی مغایر است. عبارت «هریک از طرف‌های درگیر» واجد ابهام است. استفاده از عبارت «دفعتاً واحده» از جهت اینکه جزو اصطلاحات عربی مألوف و به کاربرده شده در زبان معیار فارسی نیست، مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است. به جای این عبارت می‌توان از عبارت «به صورت یک‌جا» یا «به یکباره» استفاده کرد. با توجه به شمول حکم مزبور نسبت به بانک‌های خصوصی و ارتباط احکام آن با حقوق صاحبان سرمایه در آن بانک‌ها، حکم این بند دارای شائبه مغایرت با اصول ۴۰، ۴۳ و ۴۷ قانون اساسی است.

**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 یا....

«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.



تعیین میزان مشارکت افراد در پرداخت حق سرانه بیمه، موضوع ذیل این بند، 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 ۸۵ 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»

باید برای وضع آیین‌نامه اجرایی این بند، مهلت قانونی مقرر شود.

#### بند «ج»

این بند به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است. «ارسال برخط اطلاعات بیمه‌شدگان خود و به‌روزرآوری پایگاه مذکور به صورت رایگان و مستمر» برای «شرکت‌ها و صندوق‌های بیمه پایه و تکمیلی درمان... غیردولتی» ایجاد هزینه می‌کند که دارای شائبه مغایرت با حقوق مالکانه آنها است. همچنین مشخص نیست که بهره‌برداری از پایگاه اطلاعات برخط بیمه‌شدگان درمان کشور، به صورت رایگان و مستمر خواهد بود یا خیر.

عبارات «استحقاق سنجی» و «اعتبارسنجی» در فراز دوم، واجد ابهام هستند و بایستی ضوابط چنین احکامی به طور مشخص تعیین گردد تا مغایرت با اصل ۸۵ قانون اساسی برطرف گردد. در عبارت مندرج در ذیل پاراگراف دوم این بند، اولاً «هزینه خدمات موضوع این حکم» از این حیث که کل حکم بند (ج) را شامل می‌شود یا صرفاً مربوط به پاراگراف دوم بند مزبور است ابهام دارد. با در نظر گرفتن این نکته که خدمات پاراگراف اول رایگان قلمداد شده است. ثانیاً واگذاری مطلق و بدون ضابطه تعیین هزینه به سازمان بیمه سلامت ایران، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. ثالثاً عدم پیش بینی واریز هزینه مذکور به خزانه، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است.

تصویب ضوابط ارائه خدمات بیمه‌ای توسط سازمان بیمه سلامت، مربوط به حقوق مردم (موضوع اصل ۲۲ قانون اساسی) است؛ لذا حکم ذیل این بند از حیث واگذاری تعیین ضوابط مزبور، مغایر با اصل ۸۵ 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 ۱۳۸ قانون اساسی است.

#### بند «د»

عبارت «تسهیلات مسکن ارزان قیمت ایثارگری» در این بند به عدم وجود تعریف و ضابطه قانونی واجد ابهام است. در ماده (۶۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، تأمین تسهیلات لازم برای هدف قانون مبنی بر تأمین مسکن یکصد هزار نفر از جانبازان بوده است که در این بند، قید «از جانبازان» نیامده است که باید اصلاح شود.

در این بند، جانبازانی که تا کنون چنین تسهیلاتی را دریافت نکرده‌اند، نسبت به افرادی که استفاده کرده‌اند، دارای اولویت دانسته نشده‌اند، و این خلأ با حکم ماده (۶۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تطابق ندارد که باید اصلاح شود و الا از آنجا که قانون مزبور، طبق ماده ۱۲۲ قانون برنامه ششم، جزئی از قانون برنامه است، اصلاح مزبور به استناد ماده ۱۸۵ قانون آیین نامه داخلی مجلس نیاز به رای دو سوم نمایندگان دارد.

#### بند «ه»

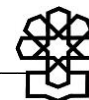
حکم این بند از حیث تطابق با ماده (۳۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) محل تأمل است؛ زیرا در آن ماده اهداف مقرر، دو سطحی بوده و مجاز به هزینه در قالب هزینه‌های پرسنلی و هزینه‌های اداری نیستند و مشخص نیست که «ردیف‌های هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط» این الزامات را رعایت کرده اند یا خیر. از آنجا که قانون مزبور، طبق ماده ۱۲۲ قانون برنامه ششم، جزئی از قانون برنامه است، اصلاح مزبور به استناد ماده ۱۸۵ قانون آیین نامه داخلی مجلس نیاز به رای دو سوم نمایندگان دارد.

#### بند «و»

عبارت «سازمان‌ها و ارگان‌های غیردولتی» از این حیث که معلوم نیست آیا تنها شامل مؤسسات عمومی غیردولتی است یا شامل بخش خصوصی نیز می‌شود واجد ابهام است. با توجه به قید «که به هر نحوی از منابع عمومی دولت استفاده می‌کنند» و در صورتی که معنای عام آن مد نظر باشد، باید بعد از عبارت مزبور، عبارت «(خصوصی و عمومی غیردولتی)» اضافه شود.

در صدر این بند از عبارت «تعرفه بخش دولتی» استفاده شده است. لیکن در سطر دوم این بند از عبارت «تعرفه دولتی» استفاده شده است. با توجه به اینکه این دو عبارت ممکن است در عمل تفاوت‌هایی با یکدیگر داشته باشند (از آن جمله که گاهی اوقات تعرفه‌ها از جانب دولت تعیین می‌گردد و «تعرفه دولتی» به آن اطلاق می‌گردد و لزوماً تعرفه مورد عمل در بخش دولتی نمی‌باشد)، لازم است تا چنانچه مراد از هر دو عبارت «تعرفه بخش دولتی» است، از عبارت یکسانی استفاده گردد تا در اجرا با ابهام و یا تفاسیر متعدد بعضاً متناقض (که موجب تبعیض ناروا می‌شود) مواجه نشود.

با توجه به اینکه حکم مندرج در این بند، موجد بار مالی برای مؤسسات عمومی غیردولتی است و طریق تأمین آن در بودجه مورد اشاره قرار نگرفته است؛ همچنین با توجه به اینکه مشخص نیست که عبارت اخیر این بند که اشعار می‌دارد «متناسب با پذیرش افراد با تعرفه دولتی در مراکز غیردولتی فوق الذکر، سازمان بیمه سلامت ایران موظف است تسهیلات در نظر گرفته شده برای مراکز دولتی را عیناً برای مراکز غیردولتی نیز مدنظر قرار دهد»، کفایت از بار مالی مذکور می‌کند یا خیر؛ لذا حکم این بند واجد ابهام بوده و به دلیل متأثر کردن حقوق افراد ذی‌نفع در مؤسسات مزبور و اضرار به آنها، شائبه مغایرت با اصل ۴۰ دارد.



عبارت «متناسب با پذیرش افراد با تعرفه دولتی در مراکز غیردولتی» از حیث مفهومی ابهام دارد که براساس سرانه هر پذیرش است یا به نسبت پذیرش با تعرفه دولتی نسبت به کل پذیرش آن مرکز. بند «ز»

عبارت «مجاز است» همانطور که در کلیات بیان شد، دارای ابهام است. عبارت «ساماندهی» در این بند واجد ابهام است و لازم است تا ابعاد و آثار آن به طور مشخص در قانون تبیین گردد و الا مغایر با اصل ۸۵ است. به طور کلی برای اجرای این بند هیچگونه ضابطه‌ای مشخص نگردیده است؛ لذا واگذاری مطلق اجرای این حکم به دولت، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

### تبصره «۱۸»

#### بند «الف»

عبارت «اجازه داده می‌شود» همانطور که در کلیات بیان شد، دارای ابهام است. در جزء ۱، 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 ۵۷ و بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی است.

مطابق اساسنامه صندوق توسعه ملی، صلاحیت نحوه مصرف منابع صندوق با رعایت اساسنامه این صندوق بر عهده هیأت عامل صندوق است. لذا حکم جزء ۱ این بند، به‌نوعی محدود نمودن صلاحیت هیأت عامل صندوق است که با توجه به اینکه به اینک به موجب بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم، اساسنامه صندوق مورد تنفیذ قرار گرفته است، این بند به‌دلیل مغایرت با اساسنامه مزبور با سیاست‌های کلی مغایرت دارد و در نتیجه مغایر با اصل ۵۷ و بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی به نظر می‌رسد. شایان ذکر است جهت رفع ایرادات فوق‌الذکر، در این بند، عبارت «در چارچوب مصوبات هیأت امنا، ضوابط، مقررات و اساسنامه صندوق توسعه ملی» درج گردیده است.

قید «جوانان دانش‌آموخته دانشگاهی» در صدر بند «الف» تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (مصرح در ذیل جزء ۱ این بند) به معنای نفی تحصیلات حوزوی و عدم امکان استفاده از مزایای موضوع این بند توسط اشخاص دیگر است که به نظر می‌رسد از مصادیق تبعیض ناروا و مغایر با بند ۹ اصل ۳ 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 ۳ قانون اساسی است. تعیین شاخص‌های موضوع این بند برای توزیع اعتبارات، ماهیت تقنینی دارد و تفویض آن به هیئت وزیران مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

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 ۴۸ قانون اساسی محل ایراد است؛ طبق اصل ۴۸، در خصوص «توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور» باید دو ضابطه «نیازها» و «استعداد رشد» ملاک باشد.

تعیین مصارف متعدد برای یک منبع در جزء ۱، با اصل شفافیت (موضوع سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی ابلاغی ۱۳۷۹/۱۱/۳ مقام معظم رهبری و بند ۱۳ سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری) و مصوب بودن اعتبارات و پرداخت در حدود اعتبارات مصوب (مصرح در اصل ۵۳ قانون اساسی) همخوانی ندارد. همچنین این امر می‌تواند موجب تضعیف نظارت دیوان محاسبات بر اجرای بودجه موضوع اصل ۵۵ قانون اساسی شود.

در جزء‌های ۲، ۳ و ۴ این بند، در خصوص عبارت «می‌تواند با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور هزینه شود»، باید توجه داشت که این ترتیبات، با اصول متعدد قانون اساسی از جمله بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی مبنی بر «ایجاد نظام اداری صحیح» مغایرت دارد.

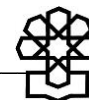
همچنین قید «می‌تواند» در سطر دوم آن، موجبات الزام آور نبودن این بند را به همراه دارد که مغایر با اصول قانون‌گذاری در راستای «خط مشی‌گذاری برای دولت» و «قابل نظارت بودن» عملکرد آن است.

عبارت «موضوع این حکم» مندرج در جزء ۴ دارای ابهام است. چه اینکه مشخص نیست که مقصود از این حکم، کلیه احکام مندرج در ذیل بند «الف» تبصره ۱۸ است یا حکم اخیری که در جزء ۳ به آن اشاره شده است.

استفاده از عبارت «پروژه» در جزء ۵، با اصل ۱۵ قانون اساسی مغایر است.

در جزء ۵، واگذاری تصویب برنامه‌های مندرج در این جزء به «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان»، به لحاظ وجود اعضای غیرقوه مجریه در شورای مذکور و همچنین تصویب مقررات لازم‌الاجرا توسط این شورا که شأن آیین‌نامه‌ای دارند، مغایر با اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی به نظر می‌رسد. شایان ذکر است که شورای نگهبان در نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۲۱۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۶ خود ماده (۳۴) لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۴/۳۰ مجلس را واجد ایراد اعلام کرده است. این نظر اشعار می‌دارد که «در بند «الف»، اطلاق اختیارات شورای مذکور نسبت به اختیارات رئیس‌جمهور در اصل ۱۲۶ و اختیارات وزرا در اصل ۶۰ و سایر اصول مربوط به هیئت وزیران، مغایر اصول مذکور شناخته شد».

واگذاری تصویب برنامه‌های موضوع جزء ۶ به سازمان برنامه و بودجه کشور، بدون در نظر گرفتن هر گونه ضابطه و معیار مشخص در قانون، تفویض قانون‌گذاری و یا مقررات‌گذاری قلمداد گردیده و مغایر با اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی به نظر می‌رسد.



در جزء ۶، عبارت «برنامه‌های موضوع این حکم...» با توجه به اینکه مشخص نیست حکم مربوط به جزء ۶ را مدنظر قرار داده است یا کل تبصره ۱۸ را، با سایر اجزاء بند «الف» تبصره ۱۸ در تعارض است. چه اینکه اجزاء دیگر این تبصره، مرجع تأیید برنامه‌ها را شورای برنامه ریزی و توسعه استان معرفی کرده بود.

#### بند «ب»

عبارات «اجازه داده می‌شود» و «شرکتهای تابعه» همانطور که در کلیات بیان شد، دارای ابهام هستند. عبارت «ایجاد کارور (اپراتور)های ارائه کننده 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، منطقی سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید» است.

این بند به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای مغایر با اصل ۵۲ 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 خاج از صدر اصل ۴۴ قانون اساسی است که در این صورت این بند مغایر با جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر ممنوعیت فعالیت دولت در موضوعات خارج از صدر اصل ۴۴ 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 ۴۴ 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 ۴۴ حکم به واگذاری «هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴» «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 ۴۴ به بخش‌های خصوصی شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی کرده است.

اطلاق حکم مندرج در این بند و استفاده از عبارات کلی و مطلق «کمک به سرمایه‌گذاری‌های خطر پذیر، ایجاد کارورهای ارائه کننده خدمات الکترونیکی و...» بدون ارجاع به قانون مشخص و بدون پیش بینی هرگونه ضابطه و معیار معین، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

**بند «ج»**

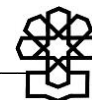
عبارات «اجازه داده می‌شود» و «شرکت‌های تابعه» همانطور که در کلیات بیان شد، دارای ابهام هستند. این بند به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است. از آنجا که مشارکت خصوصی - عمومی موضوع این بند ماهیت تقنینی دارد، مقنن باید چارچوب و ضوابط این عقد را معین کند؛ لذا از این حیث ضوابط این مشارکت محل ابهام است. قید «از جمله هوشمندسازی مدارس موضوع ماده (۶۹) قانون برنامه ششم توسعه» که الحاقی نسبت به قانون بودجه امسال است، از حیث مشارکت خارجی محل ابهام است؛ زیرا در ماده ۶۹ مزبور، فرض مقنن عدم مشارکت خارجی بوده است؛ لذا این بند در مقام اصلاح (توسعه) قانون برنامه است، که این امر طبق ماده ۱۸۵ قانون آیین نامه داخلی مجلس، نیاز به رای دو سوم نمایندگان دارد.

**بند «د»**

عبارت «مجاز است» همانطور که در کلیات بیان شد، مبهم است. عبارت «با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» دارای ابهام است. ابتدائاً اینکه مقصود از رعایت قانون در خصوص حکم بند «د» مشخص نیست. ثانیاً به جهت اناطه‌ی اجرای برخی از امور مربوط به اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های مربوط به آن در قانون مربوطه (قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی) به تقدیم لایحه توسط دولت و عدم تعیین تکلیف آن در قانون مزبور، لذا شائبه مغایرت بند «د» با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز وجود دارد. مؤید این نظر نیز موضوعات بسیار کلی و مطلق مندرج در بند حاضر است که قابلیت تفسیر و شمول مصادیق بسیار گسترده برای آن وجود دارد.

**بند «ه»**

تفویض تعیین میزان جزای نقدی (مجازات) به کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، و عدم تعیین آن در متن قانون، با اصول ۳۶ و ۸۵ قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد. اگرچه کمیسیون تنظیم مقررات، یک نهاد تنظیم‌گر در عرصه ارتباطات و اطلاعات است، اما نمی‌توان اجازه تعیین جزای نقدی به‌عنوان کیفر را به آن اعطا کرد. البته برای رفع مشکل عدم تناسب جزای نقدی مندرج در قوانین، ماده ۲۸ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ اشعار می‌دارد: «کلیه مبالغ مذکور در این قانون و سایر قوانین از جمله مجازات نقدی، به تناسب نرخ تورم اعلام شده به وسیله بانک مرکزی هر سه سال یک بار به پیشنهاد وزیر دادگستری و تصویب هیأت وزیران تعدیل و در مورد احکامی که بعد از آن صادر می‌شود لازم‌الاجراء می‌گردد.» با توجه به اینکه قانون استفاده از بیسیم‌های اختصاصی و غیر حرفه‌ای (آماتوری) مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۵، پیش از انقلاب تصویب شده است، باید از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی مورد ارزیابی قرار بگیرد.



## تبصره «۱۹»

همانطور که در کلیات بیان شد، اصطلاح «دستگاه‌های اجرایی» از حیث تعریف قانونی، دارای تعدد و ابهام است.

در این تبصره، دولت روشی را برای مشارکت بخش خصوصی برای اتمام طرح‌های عمرانی پیش‌بینی کرده است؛ این درحالی است که استفاده از روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی و واگذاری طرح‌ها با صرف اتکا به تبصره‌های موقت بودجه‌ای، نمی‌تواند وافی به مقصود باشد. در این تبصره علی‌رغم یکساله‌بودن قانون بودجه، تعهداتی بلندمدت که شاید تا سال‌ها ادامه یابند، مطرح شده است (بند «۵» تنفیذی تبصره (۱۹) «قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور»<sup>۱</sup> موضوع بند «۲» این تبصره). از سوی دیگر درخصوص تشریفات و ضوابط این واگذاری‌ها و همچنین نحوه برخورداری مردم از خدمات عمومی که نهایتاً ناظر به این طرح‌ها خواهد بود، سکوت شده و برخی نیز به‌صورت مطلق و بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات موجود، به شورای اقتصاد محول شده است. ذکر این نکته لازم است که با عنایت به همین مباحث و گستردگی و اهمیت امر، با توجه به اینکه لایحه مشارکت عمومی - خصوصی در دولت تهیه و ارائه شده است و با توجه به ابعاد گسترده آن، پیش‌بینی ناقص ضوابط مربوط در لایحه بودجه، از حیث رعایت منافع عمومی و جلوگیری از فساد، محل تأمل است. همچنین هر چند در این تبصره به این مطلب که مقصود از طرح‌های موضوع آن، کدام طرح‌ها بوده، اشاره‌ای نشده است، ظاهراً منظور از طرح‌های مذکور در این تبصره همان طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای موضوع جدول قسمت دوم پیوست شماره یک، تحت عنوان «طرح‌های مشارکت عمومی خصوصی موضوع تبصره ۱۹» است. درخصوص طرح‌های موضوع این تبصره درخور ذکر است که طرح‌های مزبور عمدتاً به‌صورت نیمه‌تمام بوده و دولت هزینه‌های زیادی در این مدت برای آن‌ها صرف کرده است و نیز طرح‌های مزبور بعضاً مشمول دریافت زمین‌های دولتی با شرایط مناسب بوده و با توجه به این شرایط، واگذاری این طرح‌ها به‌صورت کلی و در قالب یک تبصره ذیل قانون بودجه، زمینه‌های فساد و انحراف طرح‌های مزبور از اهداف اصلی را فراهم می‌کند.

بنابراین با توجه به توضیحات پیش‌گفته، احکام این تبصره و بندهای آن، ماهیت بودجه‌ای نداشته و لذا مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است و همچنین از آنجا که می‌تواند زمینه‌ساز مفاسد و تخلفات احتمالی باشد، مغایر با ذیل بند ۱۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ مقام معظم رهبری<sup>۲</sup> است. در صدر این تبصره، بر لزوم رعایت «قوانین و مقررات مربوط» در انعقاد قرارداد واگذاری یا مشارکت با بخش‌های خصوصی، تعاونی و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تصریح نشده است و لذا کل این تبصره و بندهای آن با اصل ۸۵ قانون اساسی مغایر است.

۱. ۵- تعهدات دولت برای قراردادهای منعقدشده در سال ۱۳۹۷، در سال‌های آتی نیز لازم‌الاجراء است.  
۲. ۱۹-۲- شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و....

ذکر این نکته لازم است که در صدر تبصره (۱۹) «قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور»، بر لزوم «رعایت قوانین و مقررات از جمله قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی» در اجرای تبصره مذکور تأکید شده است.

اطلاق حکم این تبصره و بندهای آن که «مدارس دولتی» را از واگذاری، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی مستثنا نکرده است، با بند «الف» ماده (۲۵) و بند «الف» ماده (۲۸) «قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»<sup>۱</sup> مغایر است. لذا از این حیث، تصویب آن براساس ماده ۱۸۵ قانون آیین نامه داخلی مجلس، نیاز به رای دو سوم نمایندگان دارد.

حکم این تبصره از این جهت می‌تواند واجد ابهام باشد که چرا در آن، صرفاً بر مشارکت «شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» تصریح شده و اجازه مشارکت سایر نهادهای عمومی غیردولتی داده نشده است. این مسئله با بند ۳ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹ مقام معظم رهبری مبنی بر «مشارکت و بهره‌گیری مناسب از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی با ایفای نقش ملی و فراملی آنها در تحقق اقتصاد مقاومتی» تطابق ندارد.

تذکر: در صدر این تبصره، باید واژه «را» پس از عبارت «تمهیدات لازم» افزوده شود.

حکم صدر بند ۱ مبنی بر اجازه دولت در کسر «تا ده درصد (۱۰٪) از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این قانون» و واریز آن به ردیف «۴۱-۵۵۰۰۰۰»،<sup>۲</sup> مغایر اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی است. همچنین همانطور که در کلیات بیان شد، قرار دادن عدد «۱» به‌عنوان «اعتبار برآوردی» در ردیف مذکور نیز مغایر با اصول ۵۲، ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی و اصل شفافیت است.

اطلاق حکم ذیل بند ۱ در خصوص اجازه استفاده از «تسهیلات ریالی و ارزی صندوق توسعه ملی»

#### ۱. ماده ۲۵-

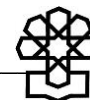
الف- به‌منظور مردمی‌شدن و گسترش سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد و به‌منظور افزایش بهره‌وری و ارتقای سطح کیفی خدمات و مدیریت بهینه هزینه، به تمامی دستگاه‌های اجرایی که عهده‌دار وظایف اجتماعی، فرهنگی و خدماتی هستند (از قبیل واحدهای بهداشتی و درمانی، مراکز بهزیستی و توان‌بخشی، مراکز آموزشی، فرهنگی، هنری و ورزشی و مراکز ارائه‌دهنده خدمات و نهادهای کشاورزی و دامپروری) اجازه داده می‌شود در چارچوب استانداردهای کیفی خدمات که توسط دستگاه ذی‌ربط تعیین می‌گردد، نسبت به خرید خدمات از بخش خصوصی و تعاونی (به‌جای تولید خدمات) اقدام نمایند. در اجرای این بند، واگذاری مدارس دولتی ممنوع است.

**ماده ۲۸-** در راستای اصلاح نظام اداری، موضوع «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد»، اقدامات زیر انجام می‌شود: الف- کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی به‌استثنای مدارس دولتی در طول اجرای قانون برنامه، حداقل به میزان پانزده درصد (۱۵٪) نسبت به وضع موجود (حداقل پنج درصد (۵٪) در پایان سال دوم) از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با تصویب شورای عالی اداری.

**تبصره-** انحلال، انتزاع و ادغام مؤسساتی که به‌موجب قانون تأسیس شده است، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر می‌باشد.

#### جدول شماره ۹- برآورد اعتبارات ردیف‌های مترقیه در سال ۱۳۹۸

شماره	عنوان	هزینه‌ای	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	جمع
۵۵۰۰۰۰	اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)	۸۱,۸۷۶,۳۳۱	۵۳,۵۳۸,۰۰۲	۱۳۵,۴۱۴,۳۳۳
۴۱	اعتبارات جزء «۱» تبصره (۱۹) موضوع تکمیل طرح‌ها با مشارکت بخش‌های عمومی و غیردولتی	۰	۱	۱



برای تأمین مالی طرح‌های موضوع این تبصره، معایر بند «۱۰-۲» «سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه» است که بر لزوم ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های غیردولتی «به صورت ارزی» تأکید کرده است و همچنین معایر بند «۱۰-۳» سیاست‌های مذکور است که بر «استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی» تصریح کرده است و علاوه بر این، معایر بند «۱۰-۴» این سیاست‌ها است که ارائه تسهیلات ریالی از محل سپرده‌گذاری منابع ورودی صندوق نزد بانک‌های عامل را «با معرفی صندوق توسعه ملی»، آن‌هم صرفاً به «بخش کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی»، مجاز دانسته است. در نتیجه حکم ذیل این بند معایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است. استفاده از واژه بیگانه «پروژه» در بند ۱، معایر اصل ۱۵ قانون اساسی است و لذا باید با معادل فارسی آن «طرح» جایگزین شود.

تذکر: در ذیل بند ۱، باید عبارت «با رعایت و مقررات موضوعه» به عبارت «با رعایت قوانین و مقررات موضوعه» اصلاح شود. این قید، همانطور که در کلیات بیان شد، رافع ایراد مغایرت با سیاست‌های کلی ناظر بر صندوق توسعه ملی نیست.

در بند ۲ این تبصره، بند «۸» تنفیذی، با اصل ۵۷ و بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی مغایرت دارد. توضیح اینکه با عنایت به اینکه موضوع اصلی «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، «فعالیت اقتصادی» است و نه صرفاً بنگاه‌داری و مطابق جزء «۱» بند «الف» «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»،<sup>۱</sup> صراحتاً «فعالیت‌های اقتصادی» دولت مورد توجه قرار گرفته و نه بنگاه‌داری یا شرکت‌های دولتی، واگذاری‌های موضوع تبصره حاضر نیز مشمول این سیاست‌ها می‌شوند و به تبع، درآمدهای ناشی از واگذاری این طرح‌ها نیز می‌بایست در چارچوب همین سیاست‌ها هزینه شود. در حالی که مطابق این بند، این درآمدها به غیر از مصارف مذکور در جزء «۲» بند «د» «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»<sup>۲</sup> اختصاص یافته است.

خصوصاً با توجه به اینکه برخی از طرح‌های موضوع این تبصره، در قالب بنگاه دولتی سازماندهی و اداره می‌شوند، اطلاق حکم این بند می‌تواند به طور خاص، «واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی» را نیز شامل

---

۱. بند الف- سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ‌شدن بخش دولتی:  
۱- دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه حداقل ۲۰٪ کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند.  
۲. د- سیاست‌های کلی واگذاری:  
۲- مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری: وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور وریز و در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب به ترتیب زیر مصرف می‌شود:  
۱-۲- ایجاد خودتکاپی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی.  
۲-۲- اختصاص ۳۰٪ از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی.  
۳-۲- ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته.  
۴-۲- اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذار شده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه یافته.  
۵-۲- مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹٪ به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته.  
۶-۲- تکمیل طرح‌های نیمه تمام شرکت‌های دولتی با رعایت بند الف این سیاست‌ها.

شده و لذا مغایر جزء «۲» بند «د» «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» و اصل ۵۷ و بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

در بند ۲ این تبصره، بند «۹» تنفیذی، به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای و اصلاح قوانین دائمی، با اصل ۵۲ قانون اساسی مغایرت دارد. با توجه به اینکه طرح‌های موضوع این تبصره متعلق به دولت و تحت مالکیت «دولت» است و نه «دستگاه‌های اجرایی»، اعطای مجوز به هر یک از دستگاه‌های اجرایی در خصوص فروش طرح‌های موضوع این تبصره، آن هم بدون رعایت ماده (۱۱۵) «قانون محاسبات عمومی کشور»<sup>۱</sup> و بدون اخذ مصوبه هیئت وزیران، موجب عدم شفافیت (که پیش‌تر در کلیات مستندات حقوقی آن ارائه شد)، تضعیف نظارت و ایجاد زمینه فساد شده و از این جهت، محل تأمل و به دلیل فسادزا بودن، مغایر با ذیل بند ۱۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ مقام معظم رهبری<sup>۲</sup> است.

حکم بند ۳ این تبصره، از این جهت که مشخص نیست با اجرای آن، نحوه برخورداری مردم از این امور چگونه خواهد بود و مردم به پرداخت هزینه اضافه مکلف خواهند بود یا خیر، ابهام دارد. در این رابطه ماده (۴۶) «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)» مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۵،<sup>۳</sup> خرید خدمات را صرفاً در خصوص «مأموریت‌ها و وظایف قانونی غیرحاکمیتی» و به شرطی مجاز دانسته است که «متضمن اخذ هزینه اضافه از مردم نگردد».

حکم صدر بند ۳ مبنی بر اعطای مجوز استفاده از روش مشارکت عمومی-خصوصی در احداث، توسعه و بهره‌برداری از «حوزه‌های سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ» موضوع تبصره «۲» بند «ج» ماده (۳) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»<sup>۴</sup> با «رعایت قانون اخیرالذکر»،

**۱. ماده ۱۱۵-** فروش اموال غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که مازاد بر نیاز تشخیص داده شود، به استثنای اموال غیرمنقول مشروحه زیر:

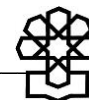
- ۱- اموال غیرمنقولی که از نفایس ملی باشد؛
  - ۲- تأسیسات و استحکامات نظامی و کارخانجات اسلحه و مهمات‌سازی؛
  - ۳- آثار و بناهای تاریخی؛
  - ۴- اموال غیرمنقول که در رابطه با مصالح و منافع ملی در تصرف دولت باشد که فروش آن‌ها ممنوع می‌باشد، بنابه پیشنهاد وزیر مربوط با تصویب هیئت‌وزیران و با رعایت سایر مقررات مربوط مجاز می‌باشد، وجوه حاصل از فروش این قبیل اموال باید به حساب درآمد عمومی کشور واریز شود.
  - ۱- در مورد مؤسسات دولتی که زیر نظر هیچ‌یک از وزارتخانه‌ها نیستند و به‌طور مستقل اداره می‌شوند، پیشنهاد فروش اموال غیرمنقول مربوط در اجرای این ماده از طرف بالاترین مقام اجرایی مؤسسات مذکور به عمل خواهد آمد.
  - ۲- فروش اموال غیرمنقول شرکت‌های دولتی، به‌جز اموال غیرمنقول مستثنی‌شده در این ماده، با تصویب مجمع عمومی آن‌ها مجاز می‌باشد.
- تبصره- مادام‌که اموال موضوع این ماده به فروش نرسیده، نگهداری و اداره و بهره‌برداری از آن به‌عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌باشد.
۱۹. ۲- شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و....

**۳. ماده ۴۶-** به دستگاه‌های اجرایی مذکور در ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود به‌منظور ارتقای کیفیت خدمات و کاهش اعتبارات هزینه‌ای، نسبت به خرید خدمات، برای انجام مأموریت‌ها و وظایف قانونی غیرحاکمیتی خود از بخش غیردولتی به شرطی که متضمن اخذ هزینه اضافه از مردم نگردد، اقدام نمایند.

آیین‌نامه اجرایی این ماده بنابه پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.

**۴. ماده ۲-** قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت به شرح زیر تعیین می‌شود:

ج-....  
تبصره ۲- فعالیت‌های حوزه‌های سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ مشمول این قانون نیست و هرگونه توسعه توسط بخش‌های دولتی و غیردولتی و همچنین هرگونه واگذاری به بخش غیردولتی در این حوزه‌ها مطابق لایحه‌ای خواهد بود که ظرف مدت یک سال از ابلاغ این قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.



ابهام دارد؛ چراکه در تبصره «۲» مذکور، فعالیت‌های حوزه‌های مذکور به کلی از شمول قانون مزبور خارج دانسته شده و لذا رعایت این قانون در خصوص آن‌ها بی‌معنا و سالبه به انتفای موضوع است. همچنین با توجه به اینکه در تبصره مذکور، «هرگونه توسعه توسط بخش‌های دولتی و غیردولتی و همچنین هرگونه واگذاری به بخش غیردولتی در این حوزه‌ها» مطابق لایحه تقدیمی دولت به مجلس دانسته شده است، تعیین تکلیف در خصوص آن در قانون بودجه، امری غیربودجه‌ای بوده و مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

حکم ذیل بند ۳ مبنی بر اعطای مجوز استفاده طرح‌های موضوع آن از «ظرفیت این تبصره»، مبنیاً بر ایراد بند «۱» این تبصره، مغایر با اصل ۵۷ و بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

اطلاق حکم ذیل بند ۳ مبنی بر اعطای مجوز به دولت جهت استفاده از مطلق «روش مشارکت عمومی - خصوصی» در اجرای طرح‌های «بنگاه‌ها و فعالیت‌های گروه سه ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»، مغایر مفهوم مخالف تجویز موضوع جزء «۲» بند «الف» «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»<sup>۱</sup> بوده و لذا مغایر با اصل ۵۷ و بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است. توضیح آنکه براساس بند «ج» ماده (۳) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»<sup>۲</sup> «سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول گروه سه ماده (۲) این قانون منحصراً در اختیار دولت» قلمداد شده و در تبصره «۱» بند مذکور، مشارکت بخش‌های غیردولتی در این فعالیت‌ها و بنگاه‌ها، صرفاً به صورت «خرید خدمات» مجاز دانسته شده است و نه با استفاده از مطلق «روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی».

تذکر: در ذیل بند ۳، عبارات «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»، «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)» و «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)» به عبارت «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» اصلاح شود.

حکم ذیل بند ۴ مبنی بر اعطای مجوز خرید خدمات آموزشی «از طریق ظرفیت این تبصره»، مبنیاً بر ایراد بند «۱» این تبصره، مغایر با اصل ۵۷ و بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

۱. الف- سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ‌شدن بخش دولتی؛  
۲- سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به شرح ذیل توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است:

...  
سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های صدر اصل ۴۴، با توجه به حفظ حاکمیت دولت و استقلال کشور و عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی، طبق قانون تعیین می‌شود.

۲. ماده ۲- قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت به شرح زیر تعیین می‌شود:

...  
ج- سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول گروه سه ماده (۲) این قانون، منحصراً در اختیار دولت است.

تبصره ۱- خرید خدمات مالی، فنی، مهندسی و مدیریتی از بنگاه‌های بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های گروه سه ماده (۲) این قانون به شرط حفظ مالکیت صددرصد (۱۰۰٪) دولت طبق این‌نامه‌ای که ظرف مدت شش ماه به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، مجاز است.  
این‌نامه مربوط به کالاها و خدمات نظامی، نظامی و امنیتی نیروهای مسلح و امنیتی حداکثر ظرف مدت سه ماه توسط وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تهیه و جهت تصویب به فرماندهی کل نیروهای مسلح تقدیم خواهد شد.

صلاحیت اجرایی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مندرج در بند ۵، به دلیل عضویت اعضای خارج از قوه مجریه، مغایر با اصل ۶۰، ۱۲۶ و ۱۳۸ قانون اساسی است. استفاده متعدد از واژه بیگانۀ «پروژه» در بند ۵، مغایر با اصل ۱۵ قانون اساسی است و لذا باید با معادل فارسی آن (طرح) جایگزین شود.

تذکر: در بند ۵، در عبارت «و برای پروژه‌های جدید بیش از سقف تعیین شده صرفاً از طریق سازوکار مشارکت عمومی - خصوصی مجاز می‌باشد» واژه «اجرای» باید جایگزین واژه «برای» شود.

حکم بند ۶ ماهیت بودجه‌ای نداشته و از جهت اصلاح قوانین دائمی، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

استفاده از واژگان بیگانۀ «پروژه» و «مدل» در بند ۶، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است و لذا باید با معادل فارسی آن (طرح) جایگزین شود.

ضروری است برای آیین نامه اجرایی این تبصره، مهلت مقرر شود.

#### تبصره «۲۰»

این تبصره و بندهای آن، به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است. در این تبصره، دولت مجوزها و لوازم اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را پیش‌بینی کرده است؛ اما نکته کلی که در خصوص این تبصره وجود دارد این است که تبصره مزبور، واجد ابهامات و مسائلی است که تکلیف آن در این تبصره مشخص نشده است. به عنوان مثال، مشخص نیست با افزایش مهلت خرج به دستگاه تا دو سال، نحوه تفریغ بودجه و تهیه گزارش‌هایی از قبیل صورت حساب عملکرد بودجه چگونه خواهد بود؟ یا قیمت تمام‌شده در تفاهم‌نامه که تفاوت آن با هزینه قطعی، معیار پرداخت اضافی به کارکنان است، چگونه تعیین خواهد شد؟ یا نحوه محاسبه هزینه قطعی چگونه است؟ بنابراین با توجه به توضیحات پیش گفته، احکام این تبصره و بندهای آن، ماهیت بودجه‌ای نداشته و با اصل ۵۲ قانون اساسی مغایر است.

اطلاق حکم این تبصره و بندهای آن که «مدارس دولتی» را از بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد مستثنی نکرده است، مغایر بند «پ» ماده (۷) «قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»<sup>۱</sup> است و در صورتی که حکم تبصره شامل مدارس دولتی می‌شود، با توجه به ماده ۱۸۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، برای تصویب نیاز به رأی دو سوم نمایندگان دارد.

۱. ماده ۷- به منظور انطباق بودجه‌های سنواری با قانون برنامه ششم، انضباط مالی، اصلاح فرایند برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و نظارت بر عملکرد و هزینه‌های دولت:

پ- دولت موظف است از سال اول اجرای قانون برنامه، سالانه اعتبارات بیست درصد (۲۰٪) دستگاه‌های اجرایی مندرج در قوانین بودجه سنواری را به صورت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد تنظیم نماید؛ به نحوی که در سال پایانی اجرای قانون برنامه، صد درصد (۱۰۰٪) دستگاه‌ها، دارای بودجه مبتنی بر عملکرد باشند. مفاد این بند شامل مدارس دولتی نمی‌شود.



با موضوع این جزء است، در ذیل این جزء بر عبارت «وفق مقررات مربوط» تصریح شده است که نشان‌دهنده وضع قانون از طریق تصویب مقررات است و این امر مغایر با اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی است.

همچنین با توجه به اینکه تشخیص مازاد بودن کارکنان و تعدیل آنان، بدون هیچ ضابطه‌ای و به‌طور مطلق به «واحد مجری» سپرده شده است، حکم ذیل جزء «۳» این بند، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی بوده و از جهت ایجاد زمینه عملکرد تبعیض‌آمیز، مغایر بند «۹» اصل ۳ قانون اساسی است. حکم جزء «۴» این بند، از جهت اعطای مجوز به دستگاه اجرایی برای هزینه‌کرد جهت «پرداخت‌های غیرمستمر به کارکنان»، آن‌هم بدون هیچ ضابطه‌ای و به‌طور مطلق، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی بوده و همچنین از جهت ایجاد زمینه فساد و آسیب به بیت‌المال، محل تأمل جدی است. تذکر: در جزء «۴» این بند، عبارت «قانون برنامه و بودجه» باید به عبارت «قانون برنامه و بودجه کشور» اصلاح شود.

در جزء ۴، تعیین نحوه پرداخت «به منظور ایجاد انگیزه در کارکنان واحد مجری» به موجب دستورالعمل سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور، همانطور که در کلیات بیان شد، مغایر با اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.

در جزء‌های ۴ و ۵، عبارت «مجاز است» همانطور که در کلیات بیان شد، ابهام دارد. در جزء ۵، باید برای تصویب آیین‌نامه اجرای تعیین مهلت شود.

#### بند «د»

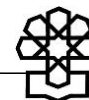
این بند به دلیل مغایرت با قانون برنامه، طبق ماده ۱۸۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، برای تصویب نیاز به رأی دو سوم نمایندگان دارد. در ماده (۲۵) قانون برنامه ششم توسعه، تمامی دستگاه‌های اجرائی که عهده دار وظایف اجتماعی، فرهنگی و خدماتی هستند مجازند نسبت به خرید خدمات از بخش خصوصی و تعاونی (به جای تولید خدمات) اقدام کنند و این امر شامل واگذاری مدارس دولتی نمی‌شود.

#### بند «ه»

حکم این بند، علاوه بر اینکه اثر مستقیم درآمدی یا هزینه‌ای ندارد، از جهت اصلاح قانون دائمی (مواد (۶۳) و (۶۴) «قانون محاسبات عمومی کشور»<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و «قانون اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴)

۱. ماده ۶۳- کلیه اعتبارات جاری و عمرانی (سرمایه‌گذاری ثابت) منظور در قانون بودجه کل کشور تا آخر سال مالی، قابل تعهد و پرداخت است و مانده وجوه اعتبارات مصرف‌نشده هر سال باید حداکثر تا پایان فروردین‌ماه سال بعد به خزانه برگشت داده شود. تعهداتی که تا آخر سال مالی مربوط با رعایت مقررات در حدود اعتبار مصوب ایجاد شده و پرداخت نشده باشد، در سال‌های بعد به شرح زیر قابل پرداخت خواهد بود:  
۱-.....

ماده ۶۴- اعتبارات مصوب از محل درآمدهای اختصاصی تا آخر سال مالی در حدود وصولی درآمدهای مربوط قابل تعهد و پرداخت می‌باشد و مانده وجوه اعتبارات از محل درآمد اختصاصی مصرف‌نشده هر سال باید تا پایان فروردین‌ماه سال بعد به خزانه برگشت داده شود تا به حساب درآمد عمومی کشور منظور گردد. تعهداتی که تا آخر سال مالی با رعایت مقررات در حدود اعتبار مصوب و درآمدهای وصولی مربوط ایجاد شده و پرداخت نشده باشد، در سال‌های بعد از محل اعتبار موضوع بند یک ماده (۶۳) این قانون قابل پرداخت خواهد بود.



قانون محاسبات عمومی کشور<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۱۵ و نیز مغایرت با اصل سالانه بودن بودجه، غیربودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

حکم این بند در مقام اصلاح تبصره بند ۴ ماده ۲۶ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)<sup>۲</sup> است و چون طبق ماده ۱۲۲ قانون برنامه، قانون الحاق ۲، بخشی از قانون برنامه است، طبق ماده ۱۸۵ قانون آیین نامه داخلی مجلس، تصویب آن نیاز به رأی دو سوم نمایندگان دارد.

#### بند «و»

حکم جزءهای ۱ و ۲ این بند، علاوه بر اینکه اثر مستقیم درآمدی یا هزینه‌ای ندارد، از جهت اصلاح (به ترتیب) مواد ۹۸ و ۱۰۳ قانون محاسبات عمومی کشور، غیربودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

در جزء ۱، مشخص نیست که هیأت مدیره یا هیأت عامل حسب مورد چه چیزی را گواهی می‌کند؛ چرا که صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۹۸) قانون محاسبات عمومی کشور به تصویب مجمع عمومی شرکت‌ها می‌رسد.

#### بند «ز»

با توجه به مبلغ سقف نصاب معاملات متوسط در سال ۱۳۹۷ (یعنی ۲ میلیارد و ۵۰۰ میلیون ریال) و نسبت آن با هشت میلیارد (۸,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال، حکم افزایشی موضوع این بند در خصوص ماده (۸۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت<sup>۳</sup> که بیش از ۱۵ برابر شدن مبلغ لازم برای به تأیید شورای رقابت رسیدن است، نه تنها از حیث اقتصادی متناسب نیست، بلکه می‌تواند موجبات فساد مالی را فراهم آورد که با سیاست‌های کلی نظام مغایرت دارد.

۱. ماده واحده (اصلاحی ۱۳۹۳/۱۲/۴) - مهلت‌های مذکور در مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ برای تعهد و پرداخت هزینه‌های جاری و عمرانی (سرمایه‌گذاری ثابت) اعم از اینکه از محل اعتبارات عمومی و یا اختصاصی تأمین شده [و] در مورد اعتبارات هزینه‌ای تا پایان سال مالی و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تا پایان فروردین‌ماه سال بعد توسط خزانه‌داری کل کشور در اختیار دستگاه‌های اجرایی قرار گرفته باشند، به ترتیب برای هزینه‌های جاری پایان فروردین‌ماه و هزینه‌های عمرانی پایان تیرماه سال بعد اصلاح می‌گردد. ماندهٔ وجوه مصرف‌نشده تا تاریخ‌های مذکور پس از انقضای مهلت، ظرف ده روز به خزانه واریز می‌گردند. کلیه قوانین و مقررات عام و خاص معایر از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون لغو می‌گردند.

۲. تبصره- در ماده واحده قانون اصلاح مواد (۶۲) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۱۵ عبارت «در مورد اعتبارات هزینه‌ای تا پایان سال مالی و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تا پایان فروردین‌ماه سال بعد توسط خزانه داری کل کشور در اختیار دستگاه‌های اجرایی قرار گرفته باشند» جایگزین عبارت «و تا پایان سال مالی توسط خزانه داری کل کشور در اختیار ذی‌حسابی دستگاه‌های اجرایی ذی ربط قرار گرفته باشند» می‌شود.

۳. ماده ۸۷- شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۲) این قانون مکلفند که تمام طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری از محل منابع داخلی بیش از هشت میلیارد (۸/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال خود را، برای یک بار به تأیید شورای اقتصاد برسانند.

## تبصره «۲۱»

## بند «الف»

با توجه به اینکه برداشت‌های مجاز از منابع این صندوق، به‌موجب «سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه» اساسنامه صندوق مذکور (بند «خ» ماده (۱۶) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»<sup>۱</sup>) و برخی اجازات خاصه مقام معظم رهبری، مشخص شده است و مصرف مذکور در این بند و برداشت مستقیم دولت از منابع صندوق توسعه ملی، مشمول آن مصارف نیست، حکم ذیل این بند در خصوص اجازه به دولت جهت «برداشت مجاز از ورودی منابع صندوق توسعه ملی» برای تأمین منابع، مغایر صدر بند «۱۰» سیاست‌های مذکور مبنی بر لزوم‌الاتباع بودن «اساسنامه صندوق توسعه ملی» و بند «۱۰-۳» این سیاست‌ها مبنی بر «استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی» است. در نتیجه حکم ذیل این بند مغایر اصل ۵۷ و بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

در عبارت «برداشت مجاز از ورودی منابع صندوق توسعه ملی»، تصریح بر قید «ورودی» این شائبه را ایجاد می‌کند که برداشت مزبور قبل از واریز منابع به خزانه است که این امر مغایر با اصل ۵۳ است.

## بند «ب»

حکم اجزای ۱ و ۳ این بند، علاوه بر اینکه اثر مستقیم درآمدی یا هزینه‌ای ندارد، از جهت اصلاح قوانین دائمی و نیز مغایرت با اصل سالانه‌بودن بودجه، غیربودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. اطلاق حکم جزء ۱ این بند که «مدارس دولتی» را از خرید خدمات مستثنی نکرده است، مغایر بند «الف» ماده ۲۵ و بند «الف» ماده ۲۸ «قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» است. لذا با توجه به ماده ۱۸۵ قانون آیین نامه داخلی مجلس برای تصویب نیاز به رای دو سوم نمایندگان دارد.

**۱. ماده ۱۶- صندوق توسعه ملی** که در این ماده «صندوق» نامیده می‌شود، با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل می‌شود. صندوق در تهران مستقر است و در تهران و سایر نقاط کشور شعبه‌ای نخواهد داشت. اموال و دارایی‌های این صندوق متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. این ماده در حکم اساسنامه صندوق است.

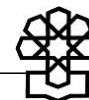
خ- مصارف صندوق:

- ۱- اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی برای تولید و توسعه سرمایه‌گذاری‌های دارای توجیه فنی، مالی و اقتصادی
- ۲- اعطای تسهیلات صادرات خدمات فنی و مهندسی به شرکت‌های خصوصی و تعاونی ایرانی که در مناقصه‌های خارجی برنده می‌شوند از طریق منابع خود یا تسهیلات اتحادیه‌ای (سندیکایی)
- ۳- اعطای تسهیلات خرید به طرف‌های خریدار کالا و خدمات ایرانی در بازارهای هدف صادراتی کشور
- ۴- سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی
- ۵- اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی به‌منظور جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری در ایران با رعایت اصل هشتادم (۸۰) قانون اساسی می‌باشد.
- ۶- تأمین هزینه‌های صندوق

**تبصره ۱-** استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل ممنوع است.

**تبصره ۲-** اعطای تسهیلات موضوع این بند فقط به‌صورت ارزی است و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات، اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند.

**تبصره ۳-** اعطای کلیه تسهیلات صندوق صرفاً از طریق عملیات بانک‌های دولتی و غیردولتی خواهد بود.



البته حکم‌های مزبور در قانون برنامه به‌دلیل ایراد شورای نگهبان مستند به اصل ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی در خصوص دولتی ماندن مدارس براساس بیانات مقام معظم رهبری، به وضعیت فعلی (ممنوعیت واگذاری مدارس دولتی) درآمده‌اند.

در جزء ۱، عبارت «واجد شرایط و ذی‌صلاح» که فاقد ضابطه قانونی است، مغایر با اصل ۸۵ است. جمع احکام جزء ۱ و ۳ به معنای خرید خدمت علی‌رغم داشتن معلم مازاد است و این مسئله از حیث نظام اداری صحیح (موضوع بند ۱۰ اصل ۳) قابل تأمل است.

#### بند «ج»

همانطور که در کلیات بیان شد، اصطلاح «دستگاه‌های اجرایی» از حیث تعریف قانونی، تعدد و ابهام دارد. حکم این بند که اثر مستقیم درآمدی یا هزینه‌ای ندارد، غیربودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ضوابط واگذاری به بخش غیردولتی موضوع این بند باید در قانون تعیین شود و الا با اصل ۸۵ مغایر است.

اصطلاح «وابسته» از حیث تعریف قانونی، مبهم است.

اصطلاح «بخش غیردولتی» از حیث تعریف قانونی، مبهم است. براساس اصل ۴۴، سه بخش دولتی، خصوصی و تعاونی وجود دارد؛ لذا اصطلاح مذکور، مغایر با اصل مزبور به نظر می‌رسد. اگر منظور از آن اصطلاح، بخش‌های خصوصی و تعاونی است، باید تصریح شود.

حکم این بند با ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور<sup>۱</sup> مغایرت دارد و چون این قانون براساس ماده ۱۲۲ قانون برنامه، جزیی از قانون برنامه است، تصویب این بند، طبق ماده ۱۸۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس نیاز به رأی دو سوم نمایندگان دارد.

#### بند «د»

در این بند، اطلاق عبارت «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای غیرحاکمیتی»، از جهت تصریح‌نشدن بر لزوم رعایت سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مغایر اصل ۵۷ و بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بوده و همچنین از جهت نداشتن تعریف قانونی، واجد ابهام است.

حکم این بند، علاوه بر اینکه اثر مستقیم درآمدی یا هزینه‌ای ندارد، از جهت مغایرت با اصل سالانه بودن بودجه (تصریح بر سال ۱۳۹۹)، غیربودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۱. ماده ۱- دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی ربط می‌باشند، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چهارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیأت‌امنا که حسب مورد به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رئیس‌جمهور و در مورد دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی وابسته به نیروهای مسلح به تأیید رئیس ستاد کل نیروهای مسلح می‌رسد، عمل می‌کنند.

با توجه به اینکه برداشت‌های مجاز از منابع این صندوق، به موجب «سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه» اساسنامه صندوق مذکور (بند «خ» ماده (۱۶) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور») و برخی اجازات خاصه مقام معظم رهبری، مشخص شده است و مصرف مذکور در این بند و برداشت مستقیم دولت از منابع صندوق توسعه ملی، مشمول آن مصارف نیست، حکم ذیل این بند در خصوص اجازه به دولت جهت «برداشت مجاز از ورودی منابع صندوق توسعه ملی» برای تأمین منابع، مغایر صدر بند ۱۰ سیاست‌های مذکور مبنی بر لزوم‌الاتباع بودن «اساسنامه صندوق توسعه ملی» و بند «۱۰-۳» این سیاست‌ها مبنی بر «استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی» است. در نتیجه حکم ذیل این بند مغایر اصل ۵۷ و بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است. در این خصوص، پیش‌تر در کلیات به صورت تفصیلی نکاتی بیان شد.

اطلاق حکم این بند که «مدارس دولتی» را از اجرای مشارکت با بخش غیردولتی مستثنا نکرده است، مغایر بند «الف» ماده ۲۵ و بند «الف» ماده ۲۸ «قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» است. لذا تصویب این بند، طبق ماده ۱۸۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نیاز به رای دو سوم نمایندگان دارد.

حکم این بند از این جهت که مشخص نیست با اجرای آن، نحوه برخورداری مردم از این امور چگونه خواهد بود و مردم به پرداخت هزینه اضافه مکلف خواهند بود یا خیر، ابهام دارد. طبق ماده (۴۶) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۵ خرید خدمات صرفاً در خصوص «مأموریت‌ها و وظایف قانونی غیرحاکمیتی» و به شرطی مجاز دانسته شده است که «متضمن اخذ هزینه اضافه از مردم نگردد».

استفاده از واژه بیگانه «پروژه» در این بند، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است و لذا باید با معادل فارسی آن (طرح) جایگزین شود.

#### بند «ه»

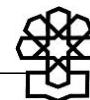
حکم این بند از جهت اصلاح قانون دائمی، غیربودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. توضیح آنکه به موجب ماده (۱۴) «قانون محاسبات عمومی کشور»،<sup>۱</sup> درآمد اختصاصی درآمدی است که «برای مصرف یا مصارف خاص» در بودجه کل کشور منظور می‌شود.

با توجه به ویژگی‌های درآمد اختصاصی، باید ترتیب و چگونگی واریز ۵۰ درصد از آنها به حساب درآمد عمومی تعیین شود؛ زیرا این مسئله ماهیت تقنینی دارد و الا مغایر با اصل ۸۵ است.

حکم این بند به دلیل مغایرت با برخی احکام قانون برنامه ششم توسعه، از قبیل بند (چ) ماده ۲، ۶۳، طبق ماد ۱۸۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس جهت تصویب نیاز به رای دو سوم نمایندگان دارد.

۱. ماده ۱۴- درآمد اختصاصی عبارت است از درآمدهایی که به موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص در بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد اختصاصی منظور می‌گردد.

۲. چ- کلیه درآمدها، کمک‌ها و هدایای مردمی نقدی به سازمان دانش آموزی پس از واریز به خزانه به عنوان درآمد اختصاصی وزارت آموزش و پرورش محسوب می‌گردد.



### بند «و»

حکم این بند، علاوه بر اینکه اثر مستقیم درآمدی یا هزینه‌ای ندارد، از جهت اصلاح قانون دائمی، غیربودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ضمناً مفاد حکم این بند، در بند «د» تبصره (۸) همین لایحه به صورت شفاف‌تر و کامل‌تری و با اندک تغییراتی آمده است که ایرادات آن بیان شد.

### بند «ز»

همان‌طور که در کلیات بیان شد، اصطلاحات «دولت» و «اجازه داده می‌شود» مبهم هستند.

حکم این بند و اجزای آن، ماهیت بودجه‌ای نداشته و لذا مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

حکم جزء «۱» این بند، از جهت شبهه مغایرت با صلاحیت‌ها و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است.

در جزء ۱، برای اصطلاحات «واحد‌های کوچک» و «دانشگاه‌های بزرگ استانی» تعریفی ارائه نشده است.

در جزء ۲، همان‌طور که در کلیات بیان شد، اصطلاح «دستگاه‌های اجرایی» و «وابسته» بودن ابهام دارند.

حکم جزء «۲» این بند مبنی بر اجازه به دولت جهت انتقال دانشگاه‌های وابسته به دستگاه‌های اجرایی به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، از جهت شبهه مغایرت با صلاحیت‌ها و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است. علاوه بر این، از جهت اینکه وابستگی برخی دانشگاه‌ها به دستگاه‌های اجرایی، به موجب قانون بوده و همچنین اینکه دانشگاه‌های علوم پزشکی نیز به موجب قانون باید ذیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قرار داشته باشند، اطلاق حکم این جزء مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

با توجه به اینکه انتقال موضوع جزء ۲، حقوق افراد را متاثر خواهد کرد، عدم تعیین ضوابط آن در قانون مغایر با اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۱۹، ۲۲ و ۸۵ است.

ایراد فوق‌الذکر در خصوص حذف و یا ادغام مندرج در جزء ۳ نیز وجود دارد.

اطلاق حکم ذیل جزء «۳» این بند مبنی بر اجازه به دولت جهت حذف یا ادغام نهادها، سازمان‌ها و فعالیت‌های موازی در دستگاه‌های اجرایی، از جهت شمول به نهادها، سازمان‌ها و فعالیت‌هایی که ایجاد آن‌ها به موجب قانون بوده است، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

در جزء‌های ۳ و ۴، همان‌طور که در کلیات بیان شد، اصطلاح «دستگاه‌های اجرایی» ابهام دارد.

قید «غیر مستقیم» در جزء ۳ ابهام دارد.

در جزء ۴، عنوان صحیح سازمان، سازمان امور اداری و استخدامی کشور است.

اطلاق حکم صدر جزء «۴» این بند مبنی بر تکلیف سازمان اداری و استخدامی کشور جهت انجام اقدامات لازم برای انتقال فعالیت‌های مذکور به دستگاه اجرایی اصلی، از جهت شمول به فعالیت‌هایی که به موجب قانون تعیین تکلیف شده‌اند، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. همچنین اطلاق حکم ذیل این جزء مبنی بر عدم تخصیص اعتبار و حذف بودجه فعالیت‌های مذکور، مغایر اصول ۵۲ و ۸۵ قانون اساسی است.

#### بند «ح»

اطلاق حکم این بند مبنی بر تعیین مستثنیات این تبصره به موجب مصوبه هیئت وزیران، تفویض قانون‌گذاری بوده و مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

#### جداول

به طور کلی، درج حکم در ذیل جداول، 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. فارغ از اشکالاتی که به برخی از احکام ذیل جداول در بررسی احکام لایحه بیان شد، ایرادات زیر نیز وجود دارد:

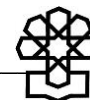
تصریح بر عناوین برخی اشخاص مانند سازمان غذا و دارو (جدول شماره ۷ با کد دستگاه به شماره ۱۲۹۴۰۰) و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (مثلاً در جدول شماره ۲-۷) با کد دستگاه به شماره ۱۰۵۶۰۰) به دلیل نداشتن اساسنامه مصوب قانونی، با اصل ۸۵ قانون اساسی مغایر است. همچنین به اشتباه عنوان این سازمان، سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور درج شده است که باید لفظ «امور» حذف شود.

در ذیل جدول شماره ۷، در ذیل فراز اول و با توجه به تصریح بر «بند الف» تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۸»، نظر به اشکالات بند «الف» مزبور، این حکم نیز واجد اشکال است.

در ذیل جدول شماره ۷، در صدر فراز دوم، عبارت «دستگاه‌های وابسته» همانطور که در کلیات بیان شد، ابهام دارد.

در ذیل جدول شماره ۷، در ذیل فراز دوم، جواز جابجایی از اعتبار هزینه‌ای اختصاصی به اعتبار سرمایه‌ای اختصاصی، بدون تعیین ضابطه مغایر با صلاحیت تصویبی مجلس در مورد بودجه، مندرج در اصل ۵۲ است و در حکم تفویض تقنین بوده و مغایر با اصل ۸۵ است.

در ذیل جدول شماره ۷، جمله دوم ذیل فراز سوم مبنی بر عدم رعایت ماده ۷۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، ماهیت بودجه‌ای نداشته و مغایر با اصل ۵۲ است؛ مرجع توزیع اعتبارات مشخص نشده است که ظاهراً سازمان برنامه و بودجه است که مغایر با صلاحیت تصویبی مجلس (یعنی مغایر اصول ۵۲ و ۸۵) خواهد بود.



حکم ذیل جدول شماره ۸، مغایر با تبصره ۳ بند «الف» ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است که تصریح کرده است «سهام یا قدرالسهم دولتی ناشی از این نوع سرمایه‌گذاری باید در قالب بنگاه جدید حداکثر ظرف مدت سه سال پس از اخذ پروانه بهره برداری با رعایت مقررات این قانون واگذار شود». نظر به استثنایی بودن تجویز تبصره ۳ مزبور، حکم ذیل جدول مغایر با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و مغایر با اصل ۵۷ و بند ۱ اصل ۱۱۰ است.

در ذیل جدول شماره ۹ اعطای صلاحیت توزیعی برای سازمان برنامه و بودجه، علی‌رغم جدول اعتبارات، مغایر با اصل ۵۲ است و در حکم تفویض تقنین بوده و مغایر با اصل ۸۵ است.

حکم اول ذیل جدول شماره ۱۰-۱، مغایرت‌هایی با ماده ۴۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) دارد و چون این قانون، طبق ماده ۱۲۲ قانون برنامه، جزئی از قانون برنامه است، تصویب حکم مزبور براساس ماده ۱۸۵ قانون آیین نامه داخلی مجلس، نیاز به رأی دو سوم نمایندگان دارد.

اطلاق حکم ذیل جدول شماره ۱۳ مبنی بر قابل تأمین بودن اعتبارات بندهای ۱، ۳، ۴، ۵ و ۷ از محل سایر منابع، به معنای تفویض تصویب بودجه به سازمان برنامه و بودجه است که این امر مغایر با اصول ۵۲ و ۸۵ است.

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 بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی رعایت نشده است؛ لذا این جدول از این حیث، به دلیل مغایرت با سیاست کلی مزبور، با اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی مغایر است.

در خصوص احکام مندرج در جدول شماره ۱۶، 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 شماره 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؛ به علاوه، احکام مندرج در این جدول، به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، با اصل ۵۲ مغایر هستند.

اطلاق حکم اول مندرج در ذیل جدول شماره ۱۹ مبنی بر امکان‌پذیر بودن استفاده از فاینانس برای طرح‌های مندرج در این جدول، در صورتی که مقید به سقف مجاز برای این منبع مندرج در بند «الف» تبصره ۳ لایحه نشود، مغایر با مصوبه شماره ۹۴۳۴۴/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام بوده و در نتیجه مغایر با شرع و قانون اساسی است.

حکم دوم مندرج در ذیل جدول شماره ۱۹ مبنی بر اقدام به اجرای طرح‌های موضوع این جدول براساس مجوز ماده ۳۲ قانون برنامه چهارم یا ماده ۲۱۵ قانون برنامه پنجم، نظر به منقضی شدن زمان اعتبار این دو قانون، محل اشکال است. با توجه به شائبه مغایرت با شرع اطلاق استفاده از تسهیلات مالی خارجی به دلیل اشمال آن بر ربا مغایر با اصول حقوقی و موازین شرع و اصل ۴ قانون اساسی است. امکان پذیر بودن استفاده از فاینانس در خصوص حکم آخر ذیل جدول شماره ۲۰، در صورتی که مقید به سقف مجاز برای این منبع مندرج در بند «الف» تبصره ۳ لایحه نشود، مغایر با مصوبه شماره ۹۴۳۴۴/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام بوده و در نتیجه مغایر با شرع و قانون اساسی است.

حکم اول ذیل جدول شماره ۲۰ به دلیل عدم شفافیت قیود توزیع اعتبارات و یا تشخیص این قیود توسط سازمان برنامه و بودجه به معنای تفویض تصویب جدول شماره ۲۰ بودجه به این سازمان است که این امر مغایر با اصول ۵۲ و ۸۵ است.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۶۳۲۱

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۷۲. بودجه ۱۳۹۸ از منظر حقوق عمومی

نام دفتر: مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین کنندگان: محمد برزگر خسروی، یحیی مزروعی، علی عبدالاحد، هادی زرافشان، سیدمجتبی حسینی‌پور، حسن امجدیان، ابوالفضل درویشوند، محمد جواهری طهرانی، خیرا... شهبازی همکاران: مهدی عبدالملکی، محمد صالح عطار، محمد آدمی، محمود رضایی، محمد شکوری

ناظران علمی: احمد حکیم‌جوادی، حامد ناظمی

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_



واژه‌های کلیدی: \_\_\_\_\_

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۱/۱۷