

مهر ۱۴۰۱

مسلسل: ۱۸۴۶۹

**تحلیل حقوقی لوایح بودجه از منظر رعایت سیاست‌های کلی نظام:
بررسی موردی لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ کل کشور**



دفتر مطالعات حقوقی



کد موضوعی: ۲۴۰
شماره مسلسل: ۱۸۴۶۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تحلیل حقوقی لوایح بودجه از منظر رعایت سیاست‌های کلی نظام: بررسی موردی لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ کل کشور

نام دفتر: مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین‌کنندگان: محمد برزگر خسروی، امین‌اله پاک‌نژاد، مهدی بهرامی حسن‌آبادی

ناظر علمی: مهدی عبدالملکی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. حقوق عمومی
۲. شورای نگهبان
۳. هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام
۴. مغایرت
۵. انطباق

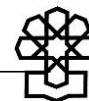


تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۷/۱۶

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام
۴	فرایند و رویه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام در بودجه
۸	بررسی لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ از منظر رعایت سیاست‌های کلی نظام
۸	الف) موارد مغایرت لایحه با سیاست‌های کلی نظام
۸	۱. موارد عدم رعایت سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه
۱۱	۲. موارد عدم رعایت سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی
۱۳	۳. موارد عدم رعایت سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی
۱۵	۴. موارد عدم رعایت سیاست‌های کلی نظام اداری
۱۶	۵. موارد عدم رعایت سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری
۱۸	۶. عدم رعایت برخی سیاست‌های کلی دیگر
۲۰	ب) پیشنهادات در خصوص انطباق با سیاست‌های کلی نظام
۲۲	جمع‌بندی
۲۳	منابع و مآخذ



درآمدی بر تحلیل حقوقی میزان انطباق لوایح
بودجه با سیاست‌های کلی نظام:
بررسی موردی لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا
۱۴۰۱ کل کشور

چکیده

لوایح بودجه به‌عنوان اسنادی شناخته می‌شوند که قابلیت تحقق اهداف و سیاست‌های قانونی را دارند؛ از همین رو، تعیین چارچوب احکام این لوایح، اهمیت ویژه‌ای دارد. به‌علاوه، بررسی اینکه لوایح بودجه، به چه میزانی قابلیت تحقق اسناد بالادستی را دارند، باید مورد توجه قانونگذاران قرار گیرد تا ضمن اصلاح لوایح پیشنهادی، از تحقق و تضمین اسناد بالادستی حفظ و حراست کنند. در این میان، بررسی میزان مطابقت و عدم مغایرت احکام لوایح بودجه با سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان یکی از مهم‌ترین هنجارهای حقوقی کشور، اهمیت دوچندانی دارد. به همین منظور، لازم است، عملکرد دولت در تهیه لوایح بودجه از منظر سیاست‌های کلی نظام بررسی شود تا علاوه بر پیشگیری از عدم همخوانی لوایح بودجه با اسناد بالادستی، امکان مطالبه نهادهای اثرگذار تصمیم‌گیری همچون مجلس شورای اسلامی از دولت به‌عنوان مبتکر لایحه بودجه وجود داشته باشد و زمینه اصلاح آن را ضمن تصویب در مجلس شورای اسلامی به‌خوبی فراهم کند. به همین منظور در گزارش پیش‌رو، این پرسش مورد نظر قرار دارد که لوایح بودجه و به‌تبع آن، عملکرد دولت در تهیه این لوایح تا چه حدی با اسناد بالادستی مطابقت دارد که با روش توصیفی - تحلیلی، احکام این لوایح در سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ مورد بررسی قرار گرفته است و موارد مغایرت و عدم انطباق آنها با سیاست‌های کلی نظام دسته‌بندی شده است. با توجه به کثرت موارد مغایرت به‌نظر می‌رسد، برخی احکام لوایح بودجه مطابق با سیاست‌های کلی نظام نبوده و مشتمل بر ایرادهای پرتکرار است.

مقدمه

مبتنی بر ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، بودجه به‌عنوان برنامه مالی دولت برای یک سال مالی تهیه می‌شود و حاوی پیش‌بینی درآمدها، سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که به نیل به سیاست‌ها و هدف‌های قانونی منجر می‌شود؛ با این تعریف، این برنامه مالی، نقش مؤثر و عملیاتی در تحقق اهداف قانونی دارد؛ درنتیجه، قوانین بودجه و احکام آن باید از حیث رعایت سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی فراتر، مورد توجه جدی واقع شوند. به‌علاوه، از آنجایی که بودجه در قوانین اساسی نظام‌های حقوقی مختلف، دارای قواعد و فرایندهای تهیه و تصویب به‌خصوصی است، به‌نظر می‌رسد، این سند مالی، جایگاه ویژه‌ای در حقوق اساسی داخلی کشورها پیدا کرده است.

در حقوق اساسی ایران صرفاً جایگاه و اهمیت بودجه مورد توجه واقع نشده است، بلکه سازوکارهایی نیز برای تصویب و نظارت بر احکام آن آمده است. اصل پنجاه و دوم قانون اساسی به صلاحیت تصویبی مجلس از طریق رسیدگی و تصویب بودجه تعلق دارد. به علاوه، از آنجاکه طبق این اصل، این سند به تصویب مجلس می‌رسد، شورای نگهبان مبتنی بر اصول نودویکم، نود و چهارم و نود و ششم قانون اساسی بر آن از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع نظارت می‌کند. علاوه بر این نهاد، هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز بر اساس بند «۲» اصل یکصد و دهم قانون اساسی و اختیار تفویض شده به این هیئت در این خصوص، بر مصوبات مجلس شورای اسلامی به خصوص بودجه از حیث رعایت سیاست‌های کلی نظام نظارت دارد. سازوکارهای نظارتی پیش‌بینی شده هر چند تفاوت‌هایی از حیث سند قانونی کنترل‌شونده دارد، اما پیش‌بینی این سازوکارها نشان‌دهنده لزوم نظارت منسجم و دقیق بر احکام بودجه در حقوق اساسی ایران است.

یکی از منابعی که به‌عنوان معیار و سنجه ارزیابی احکام بودجه مورد توجه قرار می‌گیرد، سیاست‌های کلی نظام است. بررسی لوایح بودجه از منظر این سیاست‌ها امری مهم محسوب می‌شود که موجب تقویت نظارت بر احکام مالی دولت، افزایش کیفیت آن و تحقق اهداف مندرج در سیاست‌های کلی نظام خواهد شد. در این میان باید مواردی از بودجه که مغایر با سیاست‌های کلی نظام به‌نظر می‌رسد، مورد شناسایی قرار گیرد و برای انطباق بیشتر آنها با سیاست‌ها چاره‌اندیشی شود. در گزارش پیش‌رو به تحلیل عملکرد دولت در تهیه و تدوین لوایح بودجه از رهگذر بررسی موردی لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ کل کشور در نسبت با سیاست‌های کلی نظام پرداخته می‌شود. در این میان، ابتدا در خصوص جایگاه سیاست‌های کلی نظام مطالبی ارائه می‌شود تا لزوم انطباق این سند با سیاست‌ها مورد توجه قرار گیرد و از سوی دیگر، به فرایند نظارت بر اجرای سیاست‌ها از جمله نظارت بر لوایح بودجه و رویه‌های موجود پرداخته می‌شود. پس از تبیین این موارد نیز ایرادهای لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ کل کشور از حیث مغایرت با سیاست‌های کلی نظام طرح می‌شود و ناظر بر عدم انطباق برخی از احکام آنها با سیاست‌های کلی نیز پیشنهادهایی ارائه می‌شود.

جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام

سیاست‌های کلی نظام، از سوی مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام مطابق بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی ابلاغ می‌شود و محورهای اساسی و بنیادی چگونگی اقدام توسط قوای سه‌گانه در آنها تبیین شده است. این سیاست‌ها برای تحقق آرمان‌ها و اهداف، حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند و باید از سوی قوای حاکم اجرا شوند و شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرابخشی می‌شود (معاونت پژوهش، اطلاع‌رسانی و امور بین‌الملل، ۱۳۹۴: ۱۰-۹ و ۲۳).

مبتنی بر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، شواهد متعددی بر تفوق و تقدم سیاست‌های کلی نظام وجود دارد. در بند «۱» اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی، تأکید شده است که سیاست‌های دفاعی و امنیتی کشور در چارچوب



سیاست‌های کلی نظام باید تعیین شود؛ این در حالی است که سیاست‌های امنیتی و دفاعی کشور نیز طبق اصل یکصد و هفتاد و هشتم قانون اساسی از جایگاه بالایی برخوردار است و از سوی شورای عالی امنیت ملی با ریاست رئیس‌جمهور تعیین می‌شود، اما لزوماً باید در این چارچوب قرار گیرد. از سوی دیگر، قید نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در بند «۲» اصل یکصد و دهم قانون اساسی نشان می‌دهد که سیاست‌های کلی نظام تفوق دارند؛ زیرا معنای این بند آن است که سیاست‌های کلی نظام قابلیت اجرا شدن دارند و باید به مرحله اجرا برسند. همچنین این سیاست‌ها به دلیل الزام بند «۲» اصل یکصد و دهم بر انجام نظارت در جهت اجرای آنها، الزام‌آور محسوب می‌شوند. به علاوه، نظارت مذکور صرفاً به کسب اطلاع مقام رهبری محدود نیست، بلکه مقام رهبری می‌تواند، از اختیارات خود برای تضمین حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام استفاده کند. از منظر دکترین حقوقی، معیار داشتن اعتبار حقوقی بالاتر در سلسله مراتب هنجار حقوقی، شکلی و براساس مرجع وضع هنجار است. به بیان دیگر، هر هنجاری که توسط مقام بالاتری وضع شود نسبت به هنجارهای وضع شده توسط مقام‌های پایین‌تر، از اعتبار بالاتری برخوردار است؛ در نتیجه، احکام سیاست‌های کلی نظام بر هنجارهای دیگری که مخاطبین سیاست‌های کلی وضع می‌کنند، تفوق دارند. همچنین در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ مقام معظم رهبری، قواعدی ذکر شده است که نشان‌دهنده این تفوق است؛ از جمله می‌توان به امکان جلوگیری از قانونی شدن مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام طبق ماده (۷) این مقررات توسط هیئت عالی نظارت و شورای نگهبان اشاره کرد. از سوی دیگر، ماده (۳) این مقررات به وضوح بیان می‌کند که مقامات مسئول در قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صداوسیما و نهادهای عمومی، مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوط هستند.

به علاوه با بررسی مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی، ذیل اصل یکصد و دهم قانون اساسی مشخص می‌شود، نمایندگان مجلس بازنگری به این مطلب واقف بوده‌اند که اساساً ملزم بودن دستگاه‌های اجرایی به تحقق سیاست‌های کلی نظام امری مسلم است و در این مذاکرات تأکید می‌شود که حتماً قید نظارت رهبری بر اجرای سیاست‌های کلی ذکر شود تا کسی فکر نکند این سیاست‌ها صرفاً برای خواننده شدن صادر شده است. از سوی دیگر، برخی ابزارهای حقوقی شدیدتر نظیر انحلال مجلس برای رهبری در صورت تخطی از سیاست‌های کلی مطرح شده بود (طحان نظیف، ۱۳۹۷: ۴). همه این موارد نشان‌دهنده اهمیت اجرای سیاست‌های کلی نظام و الزام‌آوری و ضمانت اجرا داشتن آنهاست.

در رویه قانونی نیز هم‌اکنون احکام سیاست‌های کلی نظام به عنوان هنجار حقوقی شناخته می‌شوند که مستقیماً قابل اجرا هستند و الزام به اجرای سیاست‌ها متوقف بر بیان آنها در قانون نیست در خصوص اینکه سیاست‌های کلی نظام مستقیماً قابل اجرا هستند یا اینکه برای نفوذ و اجرای آنها وجود قانونی که بر آن تصریح کند لازم است هر چند به نظر می‌رسد بنابر مراتب پیش‌گفته می‌توان گفت سیاست‌های کلی مستقیماً قابل اجرا هستند لکن به موجب ماده (۱۲۳) قانون برنامه ششم توسعه^۱ نیز، بیان شده است، به این صورت که در این ماده قانونی، تصریح شده است که سیاست‌های کلی نظام لازم‌الاجرا هستند؛ در نتیجه، سیاست‌های کلی نظام الزام‌آور، قابل اجرا و نسبت به سایر هنجارهای نظام حقوقی دارای تفوق هستند.

۱. سیاست‌های کلی برنامه ششم و سایر سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری لازم‌الاجراست.

فرایند و رویه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام در بودجه

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در گذر زمان فرازوفرودهای بسیاری داشته است. در تاریخ ۱۳۷۷/۱/۱۷ مقام معظم رهبری، اعمال اختیار در این زمینه را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض کرد. مجمع نیز مقررات نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام را در ۱۰ ماده و ۶ تبصره در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۲۱ به تصویب رساند که در تاریخ ۱۳۸۴/۶/۲۰ به تأیید مقام معظم رهبری رسید. براساس ماده (۴) این مقررات «کمیسیون نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام» شکل گرفت و مهم‌ترین کارویژه آن طبق ماده (۷) جلوگیری از قوانین برنامه مغایر با سیاست‌های کلی نظام بود. با وجود این، مقررات مذکور حداقلی و دارای نقایص متعددی بود، به همین دلیل مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوبه‌ای را در مورخ ۱۳۹۲/۱/۲۴ به‌عنوان مقررات جدید نظارت تصویب کرد که در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ به تأیید مقام معظم رهبری رسید. در این مقررات، نظارت ابعاد جدیدی پیدا می‌کند و نظارت کمیسیون مذکور صرفاً به قوانین برنامه تسری پیدا نمی‌کند، بلکه طبق ماده (۷) مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام^۱ شامل همه مصوبات مجلس به‌خصوص بودجه‌های سنواتی می‌شود.

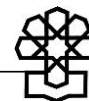
رهبر انقلاب در تاریخ ۱۳۹۶/۵/۲۳ اعضای دوره جدید مجمع تشخیص مصلحت نظام را تعیین فرمودند و به چند مطلب اشاره داشتند که از جمله آنها سامان بخشیدن به مسئله نظارت بر اجرای سیاست‌ها و چابک‌سازی تشکیلات و حذف بخش‌های موازی و غیرضرور بود.^۲ همچنین «هیئت عالی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام» ایجاد شد تا نظارت از ذیل کمیسیون‌های مختلف مجمع خارج گشته و به‌صورت مستقل مورد بررسی قرار گیرد. این هیئت هم‌اکنون به‌عنوان جایگزین کمیسیون نظارت سابق به موارد مغایرت و عدم انطباق بودجه‌های سنواتی با سیاست‌های کلی نظام رسیدگی می‌کند.^۳

فرایند نظارت هیئت عالی بر اجرای سیاست‌های کلی در بودجه‌های سنواتی به این صورت است که پس از اعلام وصول بودجه‌های سنواتی طبق ماده (۷) این مقررات، رئیس مجلس موظف است آنها را به هیئت عالی نظارت ارسال کند و همزمان با بررسی بودجه در مجلس، هیئت عالی نظارت مجمع آن را به‌صورت ویژه بررسی می‌کند و پس از بررسی نهایی در شورای مجمع چنانچه در این شورا مغایرت و عدم انطباق بودجه با سیاست‌های کلی نظام احراز شود، ابتدا نظر مجمع به کمیسیون‌های داخلی مجلس ارسال می‌شود و چنانچه تأمین نظر انجام نشود، به شورای نگهبان ارسال می‌شود و شورای نگهبان موظف است طبق این نظر اقدام کند.

۱. رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آنها را برای اطلاع مجمع ارسال نماید. همزمان با بررسی طرح‌ها و لوایح به‌خصوص قانون برنامه، قانون بودجه و تغییرات بعدی آنها در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع نیز محتوای آنها را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌نماید. کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر یا غیرمنطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید. در صورتی که مجمع هم مغایرت با عدم انطباق را پذیرفت، نمایندگان مجمع موارد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان طبق اختیارات و وظایف خویش براساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید.

۲. حکم انتصاب رئیس، دبیر و اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، مورخ ۱۳۹۶/۵/۲۳.

۳. اعضای هیئت عالی نظارت، ۱۵ نفر منتخب از اعضای مجمع هستند که باید با قانونگذاری و فرایندهای آن آشنا باشند. از زمان تشکیل این هیئت، پیگیری مصوبات مجلس و فراتر از آن پیگیری عملکرد دو قوه مجریه و قضائیه از حیث انطباق با سیاست‌های کلی نظام در دستور کار قرار گرفت. هم‌اکنون هیئت عالی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌دنبال تصویب مقررات کارآمدتری برای نظارت بر اجرای سیاست‌هاست و در این راستا مصوبه‌ای در ۱۳۹۹/۴/۱۸ تصویب کرده است که براساس آن پس از ابلاغ سیاست، مخاطب اصلی، موظف به تهیه برنامه جامع تحقق برای اجرای آن سیاست ظرف مدت ۶ ماه است و باید هریک از مخاطبان، اجرای سیاست‌های کلی را در آیین‌نامه داخلی خود تعریف کنند. این مصوبه جهت لازم‌الاجرا شدن باید به تأیید مقام معظم رهبری برسد.



علاوه بر هیئت عالی نظارت، شورای نگهبان نیز بر بودجه کل کشور مصوب مجلس از حیث مغایرت با سیاست‌های کلی نظارت دارد. طبق پاسخ رهبری به استعلام شماره ۹۲/۳۰/۵۳۲۲ - ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ دبیر شورای نگهبان، شورا در مواردی که مجمع مصوبات مجلس را مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌ها اعلام کند، موظف به عمل براساس نظر مجمع است، اما چنانچه مجمع ورود نکرده باشد و شورا مغایرتی با سیاست‌های کلی نظام ببیند، می‌تواند به صورت مستقل از تأیید مصوبه جلوگیری کند؛ بنابراین شورا می‌تواند از جهت نظارت بر بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی، بودجه را از منظر مغایرت با سیاست‌های کلی بررسی کند؛ برای مثال، در بند «۹» نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۶۴۴۴ شورای نگهبان ۱۳۹۸/۱۲/۲۵ ناظر بر لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور به مغایرت برخی احکام بودجه با بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه اشاره شده است.

در ادامه به مهم‌ترین مواردی که هیئت عالی نظارت و شورای نگهبان به‌عنوان ایراد بر لوایح بودجه مصوب مجلس مطرح کرده‌اند، اشاره می‌شود:

– عدم رعایت بندهای «ج» و «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

یکی از موارد پرتکرار ایرادهای وارده شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت یا کمیسیون سابق نظارت، عدم رعایت بندهای «ج» و «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است. سابقه نظارت مجمع تشخیص در این خصوص نیز به سال ۱۳۸۶ و لایحه بودجه این دوره برمی‌گردد. شورای نگهبان و مجمع ایرادهای متعددی از این حیث در دوره‌های متوالی به لوایح بودجه مصوب وارد کرده‌اند.

بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابلاغی ۱۳۸۵/۴/۱۱ به موضوع تغییر نقش دولت از تصدیگری به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت اشاره دارد و در آن، میزان واگذاری‌های بخش دولتی مندرج در صدر اصل چهل و چهارم مشخص شده است. کمیسیون سابق نظارت مجمع، افزایش بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ را مغایر با بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی دانست و احتمال داد که افزایش این بودجه ناشی از سرمایه‌گذاری در مواردی خارج از مندرجات بند «ج» بوده باشد.^۱ همچنین کمیسیون نظارت مجمع عدم اشاره به قیمت‌گذاری از طریق بورس را در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ برای واگذاری باشگاه‌های ورزشی دولتی مغایر قسمت «الف» بند «ج» این سیاست‌ها^۲ دانست. به‌علاوه، کمیسیون نظارت، ایجاد شرکت صندوق پروژه توسط دولت در تبصره «۸» این لایحه را به تداوم و افزایش مالکیت دولت و بزرگ شدن آن منجر و در نتیجه، مغایر با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی دانست.^۳

در خصوص بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابلاغی ۱۳۸۴/۳/۱ نیز ایرادهای متعددی از ناحیه شورای نگهبان مطرح شده است. از جمله شورای نگهبان اطلاق استفاده از درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها را در صورت عدم اشاره به درآمدهای حاصل از واگذاری موضوع جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون

۱. مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام، شماره ۵۳۷۶۴/۰۱۰۱.

۲. قیمت‌گذاری سهام از طریق بازار بورس انجام می‌شود.

۳. نامه‌های شماره ۹۴۹۰-۱۸۵۵ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۲ و شماره ۹۴۹۰-۱۸۵۶ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ و شماره ۹۴۹۰-۱۸۵۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ رئیس محترم کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.

اساسی که مصارف مشخص برای آن در نظر گرفته شده است، مورد ایراد قرار داده است. در مورد تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، شورا بیان کرد: «از آنجا که اطلاق فروش اموال غیرمنقول شامل موارد واگذاری اموال دستگاه‌های دولتی می‌شود، از حیث مصرف منابع حاصل از واگذاری، مغایر جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی شناخته شد».^۱ از سوی دیگر، شورای نگهبان هرگونه توسعه مصارف جزء «۲» بند «د» سیاست‌ها را مورد ایراد قرار داده است و بر همین مبنا به بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نیز ایراد وارد کرد.^۲

در این خصوص، رویه مشترک شورای نگهبان و کمیسیون نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام، عدم اجازه به دولت برای هرگونه استفاده از این درآمدها خارج از چارچوب بند «د» بوده است، به نحوی که حتی اجازه تهاوتر و پرداخت دیون دولت را با استفاده از این وجوه نداده است. شورا در بند «ه» تبصره «۷» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ تهاوتر مطالبات شرکت‌های دولتی «ناشی از سهم آنها در واگذاری» با بدهی آنها را مغایر با مصارف واگذاری در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی دانست.^۳ کمیسیون نظارت نیز ناظر بر بودجه سال ۱۳۹۳ اجازه پرداخت دیون دولت از محل درآمدهای حاصل از واگذاری را مغایر با مصارف مذکور در جزء «۲» دانست.^۴

– عدم رعایت بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه

اصولاً سیاست‌های کلی نظام اعتبار حقوقی یکسانی دارند و اصطلاحاً در عرض همدیگر هستند، اما آنچه سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (و اصولاً همه 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 آنها به نسبت سایر سیاست‌های ابلاغی است. هرچند 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 این رو رعایت آنها در تهیه و تصویب قانون بودجه، از اهمیت افزون‌تری برخوردار است.^۵

در بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه به واریز سالیانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی و افزایش حداقل ۲ واحد درصد سالیانه به آن اشاره شده است. همچنین در جزء «۳» این بند بر استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی تأکید شده است. این در حالی است که عدم استقلال صندوق توسعه ملی به‌صورت مکرر مورد ایراد شورای نگهبان واقع شده است؛ برای مثال، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ مورد ایراد شورا قرار گرفت و در خصوص تعیین تکلیف برای این صندوق و اجازه استفاده از منابع صندوق برای تأمین بخشی از منابع تسهیلات خارجی، اعلام مغایرت شد.^۶ هیئت عالی نظارت مجمع نیز در خصوص بند «د» تبصره «۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ را

۱. نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۴۳۲ مورخ ۱۳۹۵/۲/۱۲.

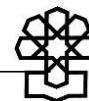
۲. نظر شماره ۱۲۹۵/۱۰۰/۵۹۳۲، مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۴.

۳. نظر شماره ۱۳۹۸/۱۰۲/۱۶۴۴۴، مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۵.

۴. نامه‌های شماره ۹۴۹۰-۱۸۵۵ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۲ و شماره ۹۴۹۰-۱۸۵۶ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ و شماره ۹۴۹۰-۱۸۵۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ رئیس محترم کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۵. گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور از منظر حقوق عمومی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۶۳۲۱، مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۷.

۶. نامه‌های شماره ۹۴۹۰-۱۸۵۵ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۲ و شماره ۹۴۹۰-۱۸۵۶ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ و شماره ۹۴۹۰-۱۸۵۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ رئیس محترم کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.



به دلیل ناسازگاری با استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای با جزء «۳» بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مغایر دانست.^۱

– عدم رعایت بندهای مهم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

یکی از موارد پرتکرار در ایرادهای شورای نگهبان، ناظر بر مغایرت بودجه مصوب با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ بوده است. به افزایش سهم صندوق توسعه ملی در بند «۱۸» این سیاست‌ها^۲ تصریح شده است و شورای نگهبان لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ را به دلیل عدم افزایش سهم صندوق توسعه ملی نسبت به سال گذشته مورد ایراد قرار داد.^۳ همچنین این شورا به عدم بیان مصارف هدفمندی یارانه‌ها مندرج در بند «۴» این سیاست‌ها^۴ در جدول مصارف هدفمندی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ ایراد گرفت. موضوع ترویج مصرف کالاهای داخلی مندرج در بند «۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی^۵ نیز مورد ایراد شورا واقع شده است و اجازه واردات خودروهای سبک و سنگین و ماشین‌آلات معدنی و راه‌سازی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ مغایر با آن به حساب آمده است. همچنین شورا به جزء «۳» بند «د» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ از حیث مغایرت با بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی^۶ ایراد گرفته است؛ زیرا حکم این جزء از لایحه بر فروش اموال دولتی خارج از چارچوب قانون محاسبات عمومی کشور تأکید کرده است، در حالی که بند «۱۹» سیاست‌های کلی بر شفاف‌سازی اقتصاد و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری و ارزی تأکید کرده است.^۷

هیئت عالی نظارت نیز به موضوع کسری بودجه دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ اشاره کرده است و ماده‌واحد این لایحه را با بندهای «۱۶» و «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مغایر دانست؛^۸ در بند «۱۶» سیاست کلی مزبور بر صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد تأکید شده است و در بند «۱۷» آن سیاست، به اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی اشاره می‌شود؛ موضوعاتی که به صورت کلی باید بودجه‌های سنواتی دارای این ویژگی‌ها باشند. از سوی دیگر، هیئت عالی نظارت در خصوص لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، عدم شفافیت میزان قیر اعطایی به دستگاه‌های مختلف را با بندهای «۱۹» و «۲۳» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی^۹ ناظر بر لزوم شفافیت، مغایر دانست.^{۱۰}

۱. سایت مجمع تشخیص مصلحت نظام، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در هیئت عالی نظارت مجمع، ۱۳۹۷/۱۲/۱۶، کد خبر: ۸۸۱.
۲. افزایش سالیانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت.
۳. نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۴۲۲، مورخ ۱۳۹۵/۲/۱۲.
۴. استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی.
۵. مدیریت مصرف با تأکید بر اجرای سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف و ترویج مصرف کالاهای داخلی همراه با برنامه‌ریزی برای ارتقای کیفیت و رقابت‌پذیری در تولید.
۶. شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...
۷. نامه‌های شماره ۹۴۹۰-۱۸۵۵ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۲ و شماره ۹۴۹۰-۱۸۵۶ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ و شماره ۹۴۹۰-۱۸۵۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ رئیس محترم کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۸. سایت مجمع تشخیص مصلحت نظام، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در هیئت عالی نظارت مجمع، ۱۳۹۷/۱۲/۱۶، کد خبر: ۸۸۱.
۹. بند «۱۹»: شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ... بند «۲۳»: شفاف و روان‌سازی نظام توزیع و قیمت‌گذاری و روزآمدسازی شیوه‌های نظارت بر بازار.
۱۰. نظر شماره ۱۰۰۶۱۶/۰۱۰۱، مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۴.

بررسی لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ از منظر رعایت سیاست‌های کلی نظام

ایرادهای حقوقی متعددی در خصوص لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ از جهت مغایرت با سیاست‌های کلی نظام قابل بیان است. ابتدا ایرادهای عمده این لوایح مصوب، از حیث مغایرت با سیاست‌های کلی بررسی می‌شود و سپس چند پیشنهاد ناظر بر انطباق آن لوایح با سیاست‌های کلی نظام ارائه خواهد شد.

الف) موارد مغایرت لایحه با سیاست‌های کلی نظام

عمده این نکات پیرامون عدم رعایت بندهای «الف»، «ج» و «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و همچنین بندهای «۱۶» تا «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است، البته باید اشاره داشت که اعلام ابهام در خصوص احکام لوایح بودجه نیز بسیار فراوان است که این امر با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶^۱ و بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۳۱^۲ مغایر به نظر می‌رسد. در ادامه به موارد مغایرت با سیاست‌های کلی در لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ پرداخته می‌شود.

۱. موارد عدم رعایت سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه

همان‌طور که اشاره شد، سیاست‌های کلی برنامه به دلیل زمان‌مند بودن و ناظر بر دوره معین بودن آن دارای فوریت و اولویت زمانی در اجرا هستند و بنابراین، نسبت به سایر سیاست‌ها اهمیت و اولویت خاصی دارند. در این بخش به موارد عدم رعایت سیاست‌های کلی مذکور اشاره می‌شود.

– عدم رعایت بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه ششم^۳

این بند از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه در خصوص مشارکت و بهره‌گیری مناسب از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی است به نحوی که با توجه به نقش ملی و فراملی خود در تحقق اقتصاد مقاومتی سهیم باشند. این در حالی است که در برخی از احکام لوایح بودجه بر نقش این نهادها و مؤسسات تأکید نمی‌شود. به عنوان مثال، در حکم مندرج در تبصره «۱۹»^۴ لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ صرفاً بر مشارکت «شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» تصریح شده و اجازه مشارکت به سایر نهادهای عمومی غیردولتی داده نشده است. این مسئله با بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مبنی بر «مشارکت و بهره‌گیری مناسب از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی با ایفای نقش ملی و فراملی آنها در تحقق اقتصاد مقاومتی» تطابق ندارد.

– عدم رعایت بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه

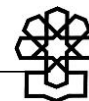
یکی از مهم‌ترین موضوع‌های مندرج در بند «۱۰» سیاست‌های کلی مذکور، موضوع واریز سالیانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی و افزایش حداقل ۲ واحد درصد

۱. رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر: ... شفافیت و عدم ابهام.

۲. عدالت‌محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تفسیح قوانین و مقررات اداری.

۳. مشارکت و بهره‌گیری مناسب از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی با ایفای نقش ملی و فراملی آنها در تحقق اقتصاد مقاومتی.

۴. این حکم در صدر تبصره «۱۹» لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ عیناً تکرار شده است: «دستگاه‌های اجرایی مکلفند در اجرای ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) از محل منابع بودجه کل کشور و دارایی‌های خود تمهیدات لازم را برای اجرای طرح‌های جدید، نیمه‌تمام و آماده بهره‌برداری و در حال بهره‌برداری اعم از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با منابع عمومی و اختصاصی و طرح‌های شرکت‌های دولتی با منابع داخلی از طریق انعقاد قرارداد مشارکت عمومی- خصوصی با بخش‌های خصوصی، تعاونی و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با اولویت بخش‌های خصوصی و تعاونی فراهم کنند».



سالیانه به آن است. این در حالی است که عبارت «مبالغ مذکور به صورت ماهیانه واریز و از ماه یازدهم سال محاسبه و تسویه می‌شود» در بند «الف» تبصره «۱» لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۱ به دلیل عدم واریز فوری منابع به خزانه با بند «۱۰» سیاست کلی برنامه ششم توسعه، مغایر است؛ در این بند از سیاست‌ها بر واریز سالیانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی تأکید شده است که قید سالیانه بودن واریز نشان می‌دهد که باید این فرایند یکجا و با یک انتقال به صورت فوری انجام شود؛ در نتیجه، اصل بر فوریت واریز منابع مندرج در بند «۱۰» سیاست کلی است. این در حالی است که در احکام مقرر در بند «الف» تبصره «۱» لوایح مذکور، مبالغ به صورت ماهیانه واریز می‌شود.

بند «ج» تبصره «۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز به نظر می‌رسد با این بند از سیاست‌های کلی برنامه ششم مغایر است؛ زیرا مطابق اجزای «۲»^۴ و «۳»^۵ بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، اولاً ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی صرفاً به بخش‌های غیردولتی مجاز می‌باشد و ثانیاً مصارف صندوق توسعه ملی باید از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی مستقل باشد. از یک سو به دلیل اینکه این بند در لایحه بودجه، به صورت غیرمستقیم، تکلیفی را نسبت به بخشی از منابع صندوق توسعه ملی مقرر کرده است و از سوی دیگر به دلیل اطلاق آن به بهره‌برداری بخش دولتی از منابع صندوق مزبور می‌انجامد، مغایر با سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بوده است.

– عدم رعایت بند «۱۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه

هدفمندی سازی یارانه‌ها نیز موضوعی است که در سیاست‌های کلی برنامه ششم مورد تأکید قرار دارد و در بند «۱۴» این سیاست‌ها^۶ به تحقق کامل هدفمندی سازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی اشاره می‌شود. از سوی دیگر، بحث هدفمندی سازی یارانه‌ها از جمله مباحثی است که در تبصره «۱۴» لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ به آن پرداخته شده است. با وجود این، به نظر می‌رسد، جدولی که ذیل تبصره «۱۴» لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ برای منابع هدفمندی یارانه‌ها ارائه شده است، از اهداف این بند از سیاست‌های کلی برنامه ششم دور شده است؛ زیرا در تبصره «۱۴» لایحه، پیشنهادی برای اصلاح قیمت حامل‌های انرژی طبق قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (به جز ردیف «۵» ستون منابع جدول تبصره «۴» مبنی بر اصلاح نرخ گاز سوخت پتروشیمی‌ها و ... در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱) ارائه نشده است. نتیجه این عدم جهت‌گیری در خصوص

۱. الف) سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز بیست درصد (۲۰٪) 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 ۱۴/۵ درصد (۱۴/۵٪) شرکت ملی نفت ایران از کل صادرات نفت خام و میعانات گازی (معاف از تقسیم سود سهام دولت) و سهم ۱۴/۵ درصد (۱۴/۵٪) شرکت دولتی تابعه وزارت نفت از محل خالص صادرات گاز طبیعی (معاف از تقسیم سود سهام دولت و مالیات با نرخ صفر) و همچنین سهم سه درصد (۳٪) موضوع ردیف درآمدی ۲۱۰۱۰۹ جدول شماره ۵) این قانون اقدام کند. مبالغ مذکور به صورت ماهیانه واریز و از ماه یازدهم سال محاسبه و تسویه می‌شود.

۲. سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز بیست درصد (۲۰٪) تعیین می‌شود. با گزارش وزارت نفت مبنی بر فروش و اعلام وصول، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است بلافاصله نسبت به واریز این وجوه و سهم چهارده و نیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت ملی نفت ایران از کل صادرات نفت خام و میعانات گازی (معاف از تقسیم سود سهام دولت) و نیز سهم چهارده و نیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت دولتی ذریع وزارت نفت از محل خالص صادرات گاز طبیعی (معاف از تقسیم سود سهام دولت و مالیات با نرخ صفر) و همچنین سهم سه درصد (۳٪) موضوع ردیف درآمدی ۲۱۰۱۰۹ جدول شماره ۵ این قانون اقدام کند. مبالغ مذکور به صورت ماهیانه واریز و از ماه یازدهم سال، محاسبه و تسویه می‌شود. مابه‌التفاوت سهم بیست درصد (۲۰٪) تا سهم قانونی چهل درصد (۴۰٪) صندوق توسعه ملی از محل ورودی این صندوق به عنوان بدهی دولت و وام تلقی می‌شود.

۳. به دولت اجازه داده می‌شود پس از عقد قرارداد با تأمین‌کننده مالی خارجی، اقدامات قانونی لازم را برای تأمین سهم پانزده درصد (۱۵٪) تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) مرتبط با قرارداد از محل منابع صندوق توسعه ملی به عمل آورد و برای طرح‌های ریلی هزینه کند.

۴. ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های غیردولتی به صورت ارزی.

۵. استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی.

۶. بند «۱۴» - تحقق کامل هدفمندی سازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی.

اصلاح نرخ‌ها و منابع هدفمندی یارانه‌ها باعث خواهد شد که کشور به صادرات فراورده‌های نفتی بپردازد و منابع آن را صرف اعطای یارانه نقدی غیرهدفمند کند. این رویه، ترتیب و رویکرد در لایحه، با حکم بند «۱۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مغایر به نظر می‌رسد.

– عدم رعایت بند «۵۲» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه

بند «۵۲» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه^۱ حکم به «تخصیص حداقل ۵ درصد بودجه عمومی کشور برای بنیه دفاعی» کرده است. این در حالی است که بند «الف» ماده واحده لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۱ با این سیاست کلی مغایر به نظر می‌رسد؛ زیرا از یک سو بند «الف» ماده واحده‌های مذکور به بیان کلیات مصارف و منابع بودجه عمومی اختصاص یافته است و از طرفی به دلیل عدم تضمین تخصیص حداقل ۵ درصد بودجه عمومی دولت برای بنیه دفاعی کشور، با این سیاست کلی هم‌خوانی ندارد؛ در این بند از لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱، اشاره‌ای به این نوع تضمین نشده است؛ در حالی که شایسته است تحت حکمی در بودجه، تخصیص سهم مزبور تضمین شود والا عدم تخصیص سهم ۵ درصدی بودجه دفاعی، با بند «۵۲» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مغایرت دارد. مراحل تحقق حکم مندرج در این بند از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه به این نحو است که باید ابتدا حداقل ۵ درصد بودجه عمومی کشور در اعتبارات مصوب برای بنیه دفاعی لحاظ شود و در مرحله دوم باید تضمین قانونی ارائه شود به این نحو که در عمل و در مرحله تخصیص اعتبارات مصوب، اختصاص حداقل ۵ درصد مزبور محقق شود تا حکم سیاست کلی مذکور به درستی اعمال شود. این در حالی است که در بند «الف» لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ به این مباحث اشاره‌ای نشده است.

– عدم رعایت بند «۶۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم

یکی از چالش‌های مهم نظام بودجه‌ریزی در حقوق ایران، عدم ضمانت اجرای متناسب جهت جلوگیری از تخلفات احتمالی در اجرای بودجه و عدم ایجاد مسئولیت حقوقی برای مجریان در قبال اجرای این سند است. این عدم تضمین سبب شده است تخلف از اجرای قوانین بودجه توسط مجریان به راحتی صورت پذیرد و سازوکار دقیقی نیز برای جلوگیری از تخلفات مشابه در سال‌های متوالی وجود نداشته باشد. اگرچه در برخی از احکام بودجه، برخی اشخاص مسئول شناخته شده‌اند، اما برای عدم انجام این مسئولیت، ضمانت اجرای متناسبی دیده نشده است. این در حالی است که در بند «۶۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم^۴ به موضوع لزوم تناسب مجازات‌ها با جرائم اشاره شده است؛

۱. 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.

۲. الف) منابع بودجه عمومی دولت از لحاظ درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی و مصارف بودجه عمومی دولت از حیث هزینه‌ها و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی، بالغ بر پنج میلیون و ششصد و شصت و هشت هزار و دویست و نود و سه میلیارد و چهارصد و هشتاد و سه میلیون ریال شامل:

۱. منابع عمومی بالغ بر چهار میلیون و هشتصد و چهل و پنج هزار و نهصد و شصت و هشت میلیارد و شصت و شش میلیون ریال

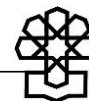
۲. درآمد اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی بالغ بر هفتصد و نود و دو هزار و سیصد و بیست و چهار میلیارد و نهصد و هشتاد و سه میلیون ریال

۳. الف) منابع بودجه عمومی دولت از لحاظ درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی و مصارف بودجه عمومی دولت از حیث هزینه‌ها و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی، بالغ بر نه میلیون و دویست و نود و هشت هزار و دویست و هفتاد و یک میلیارد و یکصد و هفتاد و هفت میلیون ریال شامل:

۱. منابع عمومی بالغ بر هشت میلیون و چهارصد و سیصد و هشتاد و چهار هزار و چهارصد و بیست و هفت میلیارد و پانصد و بیست و هشت میلیون ریال

۲. درآمد اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی بالغ بر هشتصد و هشتاد و چهار هزار و هفتصد و هشتاد و سه میلیون و ششصد و چهل و سه میلیون ریال

۴. بازنگری در قوانین جزایی به منظور کاستن از محکومیت به حبس و تبدیل آن به مجازات‌های دیگر و متناسب‌سازی مجازات‌ها با جرائم.



به‌عنوان مثال، به‌نظر می‌رسد حکم انتهای جزء «۴» بند «ه» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور^۱ با این بند از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مغایرت دارد؛ زیرا با توجه به حکم این جزء از بند «ه» تبصره «۲»، رؤسای مجامع عمومی درخصوص فرایند خاتمه دادن به فعالیت شرکت‌های ذکرشده و غیرفعال کردن آنها مسئول شناخته شده‌اند؛ با وجود این، برای عدم انجام مسئولیت محول شده توسط رؤسای مجامع عمومی صرفاً ضمانت اجرای عمومی تخلف از اجرای قانون پیش‌بینی شده است که به‌موجب ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری حداکثر آن، انفصال دائم از خدمات دولتی است. در این خصوص به‌نظر می‌رسد، انفصال دائم، مجازات متناسب و بازدارنده‌ای برای تخلف از اجرای این بند محسوب نشود؛ در نتیجه، اعمال این ضمانت اجرای محدود برای تخلفات این اشخاص، مغایر با بند «۶۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه است. همچنین ضمانت اجرای بند «و» تبصره «۱۷» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹^۲ از حیث تناسب مذکور، محل تأمل و مغایر با بند «۶۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه^۳ به‌نظر می‌رسد.

۲. موارد عدم رعایت سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

بخش مهم دیگری از موارد مغایرت با سیاست‌های کلی نظام به موارد مغایرت با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی اختصاص دارد که در ادامه به آن اشاره می‌شود.

– عدم رعایت بند «۴» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

بند «۴» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی^۴ درخصوص استفاده از ظرفیت اجرای هدمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی است؛ این در حالی است که چنین امری در جدول تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ مشاهده نمی‌شود.

– عدم رعایت بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

حکم جزء «۳» بند «ج (و)» تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱^۵ بر ایجاد نهاد واسط دولتی برای تسهیل در اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی تأکید کرده است. این حکم به‌دلیل ایجاد تشکیلات جدید و ایجاد نهادهای موازی و غیرضرور با بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی^۶ مغایر است؛ چراکه در این بند از سیاست‌ها بر لزوم ایجاد تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد تأکید شده است.

۱. رؤسای مجامع عمومی شرکت‌های در حال تصفیه مندرج در پیوست شماره ۲ این قانون و شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی استانی، سازمان انرژی‌های نو ایران و سازمان بهره‌وری انرژی ایران مکلفند حداکثر تا پانزدهم مردادماه سال ۱۴۰۱ نسبت به اعلام ختم فرایند تصفیه یا ختم فعالیت آنها اقدام نمایند و صورتجلسه مجامع عمومی فوق‌العاده مبنی بر خاتمه تصفیه و غیرفعال شدن شرکت را در اداره ثبت شرکت‌ها به ثبت برسانند. رؤسای مجامع عمومی مسئولیت اجرای این حکم را دارند و هرگونه اقدام مغایر با رویه فوق تخلف محسوب می‌گردد.

۲. دانشگاه‌های علوم پزشکی و بیمارستان‌های دارای ردیف بودجه مستقل موظفند گردش مالی حاصل از خریدوفروش دارو، لوازم و تجهیزات مصرفی پزشکی را منحصراً جهت بازپرداخت هزینه‌های تأمین و تدارک دارو و تجهیزات پزشکی به داروخانه‌ها و شرکت‌های پخش تأمین‌کننده پرداخت کنند؛ تخطی از این امر تصرف غیرقانونی در اموال عمومی تلقی می‌شود.

۳. بند «۶۴»- بازنگری در قوانین جزایی به‌منظور کاستن از محکومیت به حبس و تبدیل آن به مجازات‌های دیگر و متناسب‌سازی مجازات‌ها با جرائم.

۴. استفاده از ظرفیت اجرای هدمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی.

۵. به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود نسبت به تأسیس نهادهای واسط ناشر با مدیریت و مالکیت دولت و یا استفاده از نهادهای واسط موضوع قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به‌منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی با انتقال مالکیت و یا بدون انتقال مالکیت به دولت، برای انتشار اوراق بهادار ارزی و تأسیس نهاد واسط مولدساز دارایی‌های دولت برای انتشار اوراق مالی اسلامی مربوط اقدام نماید.

۶. صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد.

– عدم رعایت بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

آن بخش از حکم بند «الف» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور مبنی بر معافیت سهم ۱۴/۵ درصد شرکت دولتی ذی‌ربط وزارت نفت از محل خالص صادرات گاز طبیعی و محاسبه مالیات با نرخ صفر، با حکم بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی^۱ مبنی بر اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی، در تعارض است. همچنین حکم بند «ل» تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور^۲ از حیث تصریح بر «کارمزد تعهد پذیرهنویسی» با بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر «اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی» مغایرت دارد.

– عدم رعایت بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر قطع وابستگی بودجه دولت به نفت تأکید دارد. با توجه به اینکه در بند «الف» ماده واحد لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، «تراز عملیاتی بودجه»،^۳ سیصدویک هزار میلیارد تومان است، مغایر با این سیاست به نظر می‌رسد. درحقیقت، جمع درآمدها بدون اتکا به دارایی‌های سرمایه‌ای به‌ویژه درآمدهای نفتی، به میزان سیصدویک هزار میلیارد تومان کمتر از میزان هزینه‌ها در جدول شماره «۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور است؛ در نتیجه، عملاً بودجه وابسته به نفت محسوب می‌شود.

از سوی دیگر، بند «۱۸» سیاست مذکور بر لزوم افزایش سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تأکید دارد. این در حالی است که در بند «الف» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور،^۴ سهم صندوق توسعه ملی، بیست درصد (۲۰٪) تعیین شده بود. در بند «الف» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰،^۵ نیز تصریح شده بود که مابه‌التفاوت سهم صندوق توسعه ملی از ۲۰ درصد تا ۳۸ درصد به‌عنوان وام به دولت تلقی می‌شود که این امر نیز خلاف سیاست مذکور است.

– عدم رعایت بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی^۶ ناظر بر لزوم شفاف بودن اقتصاد و پرهیز از زمینه‌ها و بسترهای ایجاد فساد است. در این زمینه، ایجاد اختیار ضابطه‌گذاری یا اختیار تشخیص بدون ضابطه برای مقامات اجرایی (درون قوه مجریه) عمدتاً

۱. اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی.

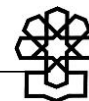
۲. اوراق و اسناد این تبصره و کارمزد تعهد پذیرهنویسی اوراق مالی اسلامی دولت (منتشره در سال ۱۳۹۹) مشمول مالیات نمی‌شود. همچنین معاملات بین ارکان انتشار و دریافت‌ها و پرداخت‌های مربوط به انتشار اوراق موضوع این بند، صرف‌نظر از استفاده یا عدم استفاده از نهادهای واسط، مشمول معافیت‌ها و مستثنیات حکم ماده (۱۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور می‌شود.

۳. به این معناست که بدون اتکا به نفت و استقراض و مشابه آنها چه مقدار از خرج روزمره (جاری) کشور با مشکل مواجه می‌شود.

۴. سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز بیست درصد (۲۰٪) 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 چهارده‌ونیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت ملی نفت ایران از کل صادرات نفت خام و میعانات گازی (معاف از تقسیم سود سهام دولت) و سهم چهارده‌ونیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت دولتی تابعه وزارت نفت از محل خالص صادرات گاز طبیعی (معاف از تقسیم سود سهام دولت و مالیات با نرخ صفر) و همچنین سهم سه درصد (۳٪) موضوع ردیف درآمدی ۲۱۰۱۰۹ جدول شماره (۵) این قانون اقدام کند. مبالغ مذکور به‌صورت ماهانه واریز و از ماه یازدهم سال محاسبه و تسویه می‌شود.

۵. سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز بیست درصد (۲۰٪) تعیین می‌شود. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است با وصول منابع، بلافاصله نسبت به واریز این وجوه و سهم چهارده‌ونیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت ملی نفت ایران از کل صادرات نفت خام و میعانات گازی (معاف از تقسیم سود سهام دولت) و سهم چهارده‌ونیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت دولتی تابعه وزارت نفت از محل خالص صادرات گاز طبیعی (معاف از تقسیم سود سهام دولت و مالیات با نرخ صفر) و همچنین سهم سه درصد (۳٪) موضوع ردیف درآمدی ۲۱۰۱۰۹ جدول شماره (۵) این قانون اقدام کند. مبالغ مذکور به‌صورت ماهانه واریز و از ماه یازدهم سال محاسبه و تسویه می‌شود. مابه‌التفاوت سهم بیست درصد (۲۰٪) تعیین شده تا سهم قانونی سی‌وهشت درصد (۲۸٪) صندوق توسعه ملی از محل ورودی این صندوق به نسبت سهم صندوق و دیگر اجزا در سال ۱۴۰۰ به‌عنوان بدهی دولت و وام تلقی می‌شود و بازپراخت آن به صندوق با سازوکاری است که هیئت امنای صندوق توسعه ملی مشخص می‌کند.

۶. بند «۱۹»- شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...



موجب این عدم شفافیت و فساد می‌شود. در این زمینه به چند مثال زیر در لویج بودجه می‌توان توجه کرد:

مفاد بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور^۱ شرط داشتن صلاحیت حرفه‌ای و فنی را برای واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی اعلام کرده است، این در حالی است که تشخیص و احراز صلاحیت نیز خود دارای ضوابط و معیارهایی باید باشد که در این بند به آن اشاره‌ای نشده است. عدم تعیین این ضوابط در این بند با بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، مغایر است؛ زیرا موجب بی‌ضابطه بودن فرایند احراز صلاحیت و تشخیص خواهد شد و در نتیجه، فرایند واگذاری زمینه فساد و حضور افراد فاقد صلاحیت را فراهم خواهد کرد. همچنین در جزء «۲» بند «د» تبصره «۱۲» بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور^۲ نیز ذکر عبارت «بدون رعایت تشریفات ... با تشخیص و موافقت وزیر امور اقتصادی و دارایی»، به دلیل اختیار مطلق که ایجاد می‌کند، می‌تواند زمینه‌ساز فسادهای احتمالی باشد و از این حیث مغایر با ذیل بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است. از سوی دیگر، طرح‌های موضوع تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کشور^۳ نیز عمدتاً به صورت نیمه‌تمام بوده و دولت هزینه‌های زیادی در این مدت برای آنها صرف کرده است و نیز طرح‌های مزبور عمدتاً مشمول دریافت زمین‌های دولتی با شرایط مناسب بوده و با توجه به این شرایط، واگذاری این طرح‌ها به صورت کلی و در قالب یک تبصره ذیل قانون بودجه، زمینه‌های فساد و انحراف طرح‌های مزبور از اهداف اصلی را فراهم می‌کند؛ بنابراین، مغایر با ذیل بند «۱۹» سیاست‌های کلی مذکور است.

۳. موارد عدم رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

بخش دیگری از ایرادهای پرتکرار بر لویج بودجه مربوط به عدم رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است که در ادامه به آن اشاره می‌شود.

– عدم رعایت بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به موضوع واگذاری‌ها اختصاص یافته است. جزء «۲» این بند نیز مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری را مشخص کرده است. در لویج بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۰ کل کشور برخی مصادیق عدم رعایت این سیاست‌ها به چشم می‌خورد. از جمله، می‌توان به عدم رعایت سهم ۳۰ درصدی تعاونی‌های فراگیر ملی موضوع جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور اشاره کرد؛ زیرا در جدول شماره ۱۳ بند «الف» با توجه به رقم جمع کل ردیف‌ها و با توجه به

۱. به دولت اجازه داده می‌شود، بنگاه‌های دولتی مشمول گروه‌های (۱) و (۲) موضوع ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی را پس از احراز صلاحیت حرفه‌ای و اهلیت فنی و مالی و همچنین عدم بدهی معوق متقاضی به نظام بانکی، سازمان خصوصی‌سازی و صندوق‌های بازنشتی، واگذار یا منتقل نماید و پس از واريز منابع حاصله به ردیف ۳۱۰۵۰۱ مصارف مربوط به موضوع جزء «۱» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی را از طریق جدول شماره ۱۲ این قانون با تأکید بر تقویت تعاونی‌ها پرداخت کند.

۲. به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود با هماهنگی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، نسبت به مکان‌محور نمودن اطلاعات اموال غیرمنقول دولتی اقدام کند و نسبت به مولدسازی دارایی‌های دولت تا سقف هشتاد هزار میلیارد (۸۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال با استفاده از ابزار صکوک اجاره، اموال غیرمنقول مازاد بر نیاز دستگاه‌های اجرایی به استثنای انفال و موارد مندرج در اصل هشتاد و سوم (۸۳) قانون اساسی به صورت کلی یا جزئی (بخشی از ساختمان‌ها، فضاها و اراضی و سایر اموال) بدون رعایت تشریفات مربوط به تصویب هیئت وزیران مندرج در ماده (۱۱۵) قانون محاسبات عمومی کشور با تشخیص و موافقت وزیر امور اقتصادی و دارایی اقدام و وجوه حاصل را به ردیف درآمدی ۲۱۰۲۲۰ واريز کند. دستگاه‌های اجرایی مکلف به همکاری با این وزارتخانه هستند.

۳. دستگاه‌های اجرایی مکلفند در اجرای ماده (۶۰) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) از محل منابع بودجه کل کشور و دارایی‌های خود تمهیدات لازم را برای اجرای طرح‌های جدید، نیمه‌تمام و آماده بهره‌برداری و در حال بهره‌برداری اعم از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با منابع عمومی و اختصاصی و طرح‌های شرکت‌های دولتی با منابع داخلی از طریق انعقاد قرارداد در قالب ماده فوق با بخش‌های خصوصی، تعاونی و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با اولویت بخش‌های خصوصی و تعاونی فراهم کنند.

رقم اختصاص داده شده به تعاونی‌های فراگیر ملی در ردیف شماره ۲ این جدول، ۳۰ درصد سهم مذکور رعایت نشده است؛ جمع کل ردیف‌های مذکور، حدود ۷۰۰ هزار میلیون ریال برآورد شده است، درحالی‌که سهم تعاونی‌های فراگیر ملی حدود ۱۵ هزار میلیون ریال است؛ در نتیجه، جدول شماره ۱۳ بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ از این حیث با بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مغایرت دارد.

همچنین در بند «د» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور^۱ وجوه حاصل از واگذاری سهام دولت در محل افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون مورد مصرف قرار داده شده است، درحالی‌که واریز منابع حاصل از واگذاری موضوع این بند به افزایش سرمایه مزبور، خارج از موارد مندرج در سیاست‌های کلی مزبور است. در تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، نیز از آنجایی‌که برخی از طرح‌های موضوع این تبصره، در قالب بنگاه دولتی سازماندهی و اداره می‌شوند، اطلاق حکم این بند ناظر بر و واگذاری‌های مذکور، با این سیاست‌ها مغایر بود.

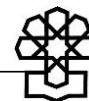
– عدم رعایت بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

یکی از احکامی که در این بند از سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است، موضوع جزء «۱» آن است. براساس این جزء، دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل چهل و چهارم نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه حداقل ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند. این در حالی است که در برخی از احکام لوایح بودجه، مجوز سرمایه‌گذاری و مشارکت با بخش خصوصی و تعاونی داده شده است، درحالی‌که این امر به‌منزله مجوز به شرکت‌های دولتی برای فعالیت‌هایی خارج از صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی خواهد بود.

به‌عنوان مثال، مطابق با بند «و» تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور^۲ شرکت‌های تابعه وزارت ارتباطات، صمت، جهاد کشاورزی و نفت اجازه یافته‌اند، تا سقف مشخصی در طرح‌های بخش خصوصی و تعاونی سرمایه‌گذاری کنند. با وجود این، مشخص نیست قید «توسط بخش‌های خصوصی و تعاونی» ناظر به بخش اخیر موضوع این حکم، یعنی «طرح‌های توسعه‌ای» است و یا ناظر به سایر مواردی که برای سرمایه‌گذاری این شرکت‌ها اعم از حمایت از ساخت داخل و ... وجود دارد. در صورتی‌که قید مزبور صرفاً ناظر به بخش اخیر موضوع این حکم باشد، این امر به‌منزله مجوز دادن به شرکت‌های تابعه وزارت ارتباطات جهت انجام فعالیت‌هایی است که خارج از صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی است و مغایر با آن خواهد بود.

۱. به دولت اجازه داده می‌شود مبلغ ده هزار میلیارد (۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از بدهی ناشی از عدم اجرای بند «۲» ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی از سال ۱۳۸۷ تاکنون را از طریق فروش سهام و دارایی‌های مالی تأمین کند و به‌منظور حمایت از نوسازی و بهسازی بنگاه‌های تعاونی و ایجاد اشتغال و کارآفرینی، در بخش تعاون در قالب افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون هزینه کند.

۲. به شرکت‌ها و سازمان‌های توسعه‌ای تابعه وزارتخانه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات، صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی و نفت اجازه داده می‌شود با تأیید وزیر مربوطه تا مبلغ ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از منابع داخلی خود را برای کمک به سرمایه‌گذاری در برنامه‌های تحقق رشد و تولید، صادرات کالا و خدمات، حمایت از ساخت داخل و طرح (پروژه)‌های توسعه‌ای توسط بخش‌های خصوصی و تعاونی به‌صورت وجوه اداره شده، کمک‌های فنی و اعتباری و پرداخت مابه‌التفاوت نرخ سود اختصاص دهند. آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر سازوکار تصویب طرح‌ها، میزان حمایت و چارچوب قرارداد عاملیت توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارتخانه‌های مذکور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.



همچنین، در بند «ب» تبصره «۱۸» لویح سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۰ بودجه کل کشور^۱ 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 قسمت‌هاست. در صورتی که قید مزبور صرفاً ناظر به بخش اخیر موضوع این حکم باشد، این امر به‌منزله مجوز به شرکت‌های تابعه وزارت ارتباطات جهت انجام فعالیت‌هایی است که خارج از صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی است که در این صورت این بند مغایر با جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بوده است.

– عدم رعایت بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

مبتنی بر بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، برخی الزامات و بایسته‌ها برای واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی و تعاونی قید شده است، از جمله اینکه قیمت‌گذاری سهام شرکت‌های دولتی بایستی با بورس تعیین شود. در تبصره «۱۶» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور^۲ موضوع تسهیلات تکلیفی دولت مورد اشاره قرار گرفته است. در این میان، باید سیاست‌های حمایتی مندرج در بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم^۳ ناظر بر حمایت از بخش تعاونی و خصوصی در زمینه این تسهیلات به‌وضوح مورد اشاره قرار گیرد، در حالی که چنین چیزی مشاهده نمی‌شود. همچنین در جزء «۱» بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور^۴ واگذاری بنگاه‌های دولتی مقید به رعایت بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم و قانون اجرای این سیاست کلی نشده است؛ زیرا اطلاق این جزء، شامل واگذاری هر بنگاه دولتی می‌شود.

۴. موارد عدم رعایت سیاست‌های کلی نظام اداری

– عدم رعایت بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری

بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری^۵ ناظر بر چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز است؛ در نتیجه، ایجاد و گسترش شرکت‌های دولتی و ساختار اداری دولت مغایر با این بند خواهد بود. در برخی احکام بودجه می‌توان عدم توجه به این موضوع را شاهد بود. به‌عنوان مثال، در جزء «۱»

۱. این حکم عیناً در این دو سال تکرار شده است: «به شرکت‌های تابعه وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات اجازه داده می‌شود با تأیید وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات تا مبلغ یک هزار و چهارصد میلیارد (۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از محل منابع داخلی خود و برای کمک به سرمایه‌گذاری‌های خطرپذیر، ایجاد کارور (اپراتور)‌های ارائه‌کننده خدمات الکترونیکی در کلیه بخش‌ها، حمایت از طرح (پروژه)‌های توسعه‌ای اشتغال‌آفرین و یا صادرات کالا و خدمات در این بخش توسط بخش‌های خصوصی و تعاونی به‌صورت وجوه اداره شده براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد مشترک وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و سازمان برنامه و بودجه کشور تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، اختصاص دهند و مابه‌التفاوت نرخ سود را از محل آن پرداخت کنند».

۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از طریق بانک‌های دولتی، خصوصی و مؤسسات اعتباری غیربانکی مکلف به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه از محل صد درصد (۱۰۰٪) مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه و پنجاه درصد (۵۰٪) سپرده‌های جاری شبکه بانکی پس از کسر سپرده قانونی به موارد مندرج در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی از جمله قانون برنامه ششم توسعه است. موضوعات و ذی‌نفعان، میزان تسهیلات پرداختی، دوره بازپرداخت، از جمله موضوعاتی است که در آیین‌نامه اجرایی این بند که توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و معاونت امور مناطق محروم حداکثر تا یک ماه پس از ابلاغ این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین می‌گردد.

۳. «... توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آن جهت رقابت کالاها در بازارهای بین‌المللی».

۴. به دولت اجازه داده می‌شود، بنگاه‌های دولتی مشمول گروه‌های (۱) و (۲) موضوع ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی را پس از احراز صلاحیت حرفه‌ای و اهلیت فنی و مالی و همچنین عدم بدهی معوق متقاضی به نظام بانکی، سازمان خصوصی‌سازی و صندوق‌های بازنشستگی با رعایت ماده (۶۳) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور الحاقی مصوب ۱۳۹۷/۲/۳۰، با رعایت جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی واگذار نماید و پس از واريز منابع حاصله به ردیف ۲۱۰۵۰۱ مصارف مذکور در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی را از طریق جدول شماره (۱۲) این قانون با تأکید بر تقویت تعاونی‌ها پرداخت کند.

۵. بند «۱۰»- چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز.

بند «ط» تبصره «۷» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور^۱ به دولت اجازه داده شده است نسبت به واگذاری مجوزها و معادن از طریق بازار سرمایه اقدام کند. اگر واگذاری معادن در بورس در قالب شرکت دولتی باشد، موجب گسترش تشکیلات دولتی و مغایر با بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری^۲ خواهد بود. همچنین ایجاد شرکت دولتی جدید در جزء «۲» و نیز جزء «۲-۲» بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور^۳ با این بند از سیاست‌های کلی نظام اداری کشور مغایر به نظر می‌رسد.

– عدم رعایت بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری

یکی از احکامی که در این بند از سیاست‌های کلی نظام اداری مورد تأکید قرار دارد، موضوع شفافیت در تنظیم قوانین و مقررات اداری کشور است. این عدم شفافیت به‌طور گسترده در احکام لوایح بودجه مشاهده می‌شود. به‌عنوان نمونه، در جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور^۴ تعیین مصارف متعدد برای یک منبع با اصل شفافیت موضوع بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری هم‌خوانی ندارد. همچنین استفاده از اصطلاحاتی که دارای تعریف قانونی مشخص نیستند، دارای ابهام است و با اصل شفافیت مغایر است. مثلاً در جزء «۱» بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور^۵ اصطلاح (بنگاه‌های دولتی)، فاقد تعریف قانونی است که این ابهام، با بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری مغایر به نظر می‌رسد. در برخی موارد نیز عدم شفافیت ناظر به جداول بودجه است. در همین زمینه، در ردیف شماره ۳، ۵، ۸، ۱۶ و ۱۷ ستون پرداختی‌های جدول موضوع تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، سهم هریک از موارد باید به‌صورت مشخص درج شود، اما عدم قید این موارد در جدول با اصل شفافیت موضوع بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری مغایر به نظر می‌رسد.

۵. موارد عدم رعایت سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری

– عدم رعایت بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری

در بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به برخی از بایسته‌ها و مؤلفه‌های قانونگذاری در نظام حقوقی کشور تصریح شده است، از جمله مواردی نظیر لزوم انسجام، قابلیت اجرا و عمومی بودن قوانین مورد توجه قرار گرفته است. در این میان، موضوع شفافیت و عدم ابهام قوانین و مقررات از جمله مؤلفه‌های مورد تأکید در این بند است. عدم رعایت این موضوع نیز از جمله مواردی است که در لوایح بودجه به‌چشم می‌خورد. شاید بتوان گفت پرتکرارترین ایرادی که از منظر سیاست‌های کلی نظام می‌توان به لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ وارد ساخت، عدم شفافیت و ابهام احکام

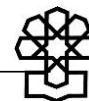
۱. وزارت صنعت، معدن و تجارت مجاز است نسبت به واگذاری مجوزها و معادن از طریق بازار سرمایه اقدام نماید.

۲. چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز.

۳. وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است تمام یا بخشی از سهام و دارایی‌های دولتی دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه قوه مجریه و باقی‌مانده سهام متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی در بنگاه‌های مشمول واگذاری را مطابق روش‌های مندرج در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی واگذار و منابع حاصله را به ردیف ۳۱۰۵۰۲ واریز کند. علاوه بر روش‌های فوق و با رعایت صرفه و صلاح بیت‌المال، واگذاری سهام در قالب صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس (ETF) مشروط به اینکه تشکیل این صندوق‌ها با مدیریت دولتی برای بلندمدت نباشد و یا عرضه سهام به روش ثبت سفارش با شرایط زیر نیز مجاز است...».

۴. به دولت اجازه داده می‌شود اعتبارات مندرج در جدول تبصره «۱۴» این قانون را در قالب وجوه اداره شده، پارانه سود، کمک بلاعوض با منابع موضوع ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در چارچوب مصوبات هیئت امناء، ضوابط، مقررات و اساسنامه صندوق توسعه ملی و همچنین تسهیلات بانکی ترکیب و برای اجرای برنامه‌های ایجاد اشتغال مولد، تثبیت اشتغال موجود، اجرای سیاست‌های بازار کار و تکمیل اجرای برنامه‌های بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ کل کشور هزینه کند.

۵. «به دولت اجازه داده می‌شود، واگذاری بنگاه‌های دولتی را پس از احراز صلاحیت حرفه‌ای و اهلیت متقاضی واگذار نماید و...».



این لوایح است که در مغایرت با موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری قرار دارد. در این میان، به بیان برخی از این موارد در لوایح بودجه این سال‌ها اشاره می‌شود. هرچند ایراد مذکور با ایراد مندرج در بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری تقریباً همپوشانی دارد، اما از حیث بیان و استناد مغایرت به سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به صورت مستقل به موارد مغایرت با این بند نیز اشاره می‌شود.

گاهی اوقات عدم شفافیت ناظر بر عدم تعیین ضابطه و معیار است؛ به عنوان مثال، براساس بند «و» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور،^۱ معیار زمانی محاسبه برای قیمت نفت تحویلی براساس قیمت بورس انرژی یا قیمت منطقه‌ای مشخص نیست که براساس زمان تحویل نفت است یا براساس زمان ایجاد طلب یا ...؟ این ابهام (عدم شفافیت) با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایرت دارد.

همچنین در برخی موارد عدم شفافیت ناظر بر کاربردهای دوگانه و عدم تعریف مفاهیم است؛ به عنوان مثال، در جزءهای «۳»^۲ و «۴»^۳ بند «ه» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور عبارت «شرکت‌های دولتی» به دلیل داشتن تعاریف قانونی متعدد، ابهام دارد و این ابهام (عدم شفافیت) نیز با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایر است.

– عدم رعایت بند «۱۷» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری^۴

در بند مذکور از سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به موضوع فرهنگ رعایت قانون و تمکین قانون اشاره شده است. بدیهی است، تقویت فرهنگ قانون‌گرایی و تمکین به قانون نیز حتی در فرایند قانونگذاری باید به رسمیت شناخته شود و قوانین نباید به گونه‌ای تدوین شوند که خود عامل گریز از قوانین و قانون اساسی به شمار آیند. در برخی از احکام بودجه‌ای موضوع دور زدن قوانین و عدم تقویت فرهنگ قانون‌گریزی مشاهده می‌شود. به عنوان مثال، در جزء «۱» و «۲» بند «د» تبصره «۱۵» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور^۵ سهل‌انگاری در رسمیت دادن به شرکت ملی گاز که فاقد اساسنامه قانونی است با ذکر آن در این بند موجب تأیید، تشویق و استمرار فرهنگ بی‌توجهی به قانون می‌شود؛ زیرا به موجب اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، اساسنامه نهادهای دولتی یا وابسته به دولت باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و یا با اجازه مجلس، تصویب آن به کمیسیون‌های مجلس و یا دولت واگذار شود و سپس توسط شورای نگهبان مورد بررسی قرار گیرد. این در حالی است که برخی سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی فاقد اساسنامه قانونی

۱. به دولت اجازه داده می‌شود پس از گردش خزانه و پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی و سهم چهاردهونیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت ملی نفت ایران تا مبلغ چهارصد هزار میلیارد ریال (۴۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) از خالص بدهی‌های قطعی خود به اشخاص حقیقی، حقوقی، تعاونی و خصوصی که در چارچوب مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۸ ایجاد شده و همچنین اجرای تکالیف این قانون را از محل تحویل نفت به این اشخاص براساس قیمت بورس انرژی یا قیمت منطقه‌ای تسویه کند. مقدار نفت تحویلی، علاوه بر سقف تعیین شده در بند «ب» این تبصره است. آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارتخانه‌های نفت، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۲. مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مکلفند ضمن رعایت کامل ماده (۶۰) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) درخصوص اصلاح بودجه تفصیلی شرکت، از هرگونه افزایش در هزینه‌های نیروی انسانی (پرسنلی) اعم از حقوق و مزایا و سایر پرداختی‌های رفاهی به کارکنان شرکت و کاهش هزینه‌های سرمایه‌گذاری خارج از مصوبات هیئت وزیران اجتناب کنند.

۳. شرکت‌های دولتی مکلفند گزارش تطبیق بودجه مصوب و عملکرد خود را براساس بودجه تفصیلی تهیه و برای بررسی به حسابرس و بازرس قانونی شرکت جهت انعکاس در صورت‌های مالی سال ۱۳۹۹ ارائه نمایند. نوع و شکل گزارش توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی حداکثر تا پایان فروردین‌ماه ۱۴۰۰ تهیه و ابلاغ می‌شود.

۴. ترویج و نهادینه‌سازی فرهنگ رعایت، تمکین و احترام به قانون و تبدیل آن به یک مطالبه عمومی.

۵. جزء «۱» بند «ت» (د) - به منظور اصلاح الگوی مصرف گاز و برق، شرکت ملی گاز ایران و شرکت توانیر موظفند از طریق بخش غیردولتی (با اولویت شرکت‌های کارور (اپراتور) مجازی) نسبت به هوشمندسازی مصرف، برقراری ارتباط و شناسایی و وصول مطالبات مشترکان با اولویت مشترکان عمده پرمصرف و همچنین نصب کنتورهای هوشمند اقدام و هزینه مربوطه را به صورت اقساطی از مشترکین دریافت نمایند. جزء «۲» بند «ت» (د) - اجازه داده می‌شود تا سقف پنج درصد (۵٪) از منابع حاصل از کاهش مصرف گاز و برق ناشی از بخش برنامه‌های فرهنگ‌سازی توسط سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران (به تشخیص شرکت ملی گاز و توانیر) در قالب عقد قرارداد به این سازمان پرداخت گردد.

هستند و یا اساسنامه آنها پیش از انقلاب و بدون طی فرایند قانونی مندرج در اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به تصویب رسیده است؛ در نتیجه، تصریح به این شرکت‌ها نظیر شرکت ملی گاز با اصل مذکور مغایرت دارد.

همچنین حکم بند «د» تبصره «۱۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور^۱ موجب ترویج قانون‌گریزی به جای ترویج قانون‌گرایی بوده و با بند «۱۷» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایرت دارد؛ زیرا بند «ز» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ مقرر داشته بود: «دولت مکلف است اقساط جریمه غیبت از خدمت وظیفه عمومی افرادی را که تا پایان سال ۱۳۹۷ متقاضی پرداخت اقساطی این جریمه‌ها بوده‌اند تا پایان سال ۱۳۹۸ وصول و به حساب خزانه واریز کند. افرادی که تا پایان سال ۱۳۹۸ نسبت به تسویه اقساط خود اقدام نکنند مشمول غایب محسوب و به خدمت وظیفه عمومی اعزام می‌شوند» و بند «ز» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ مقرر داشته بود: «دولت مکلف است اقساط باقی‌مانده جریمه غیبت بیش از هشت سال از خدمت وظیفه عمومی افرادی که تا پایان سال ۱۳۹۷ متقاضی پرداخت اقساطی این جریمه‌ها بوده و موفق به پرداخت بخشی از اقساط آن در سال ۱۳۹۸ شده‌اند را وصول و به حساب خزانه واریز نماید. افرادی که تا پایان سال ۱۳۹۹ نسبت به تسویه اقساط خود اقدام نکنند مشمول غایب محسوب و به خدمت وظیفه اعزام می‌شوند.» این احکام در حالی در این سال‌ها صادر شده است که غیبت از خدمت وظیفه عمومی، تخلف از قانون محسوب می‌شود، اما تهیه‌کنندگان لایحه بودجه برای افرادی که غیبت کرده‌اند، معافیت از جریمه غیبت لحاظ کرده‌اند که این اقدام موجب ترویج قانون‌گریزی خواهد بود.

۶. عدم رعایت برخی سیاست‌های کلی دیگر

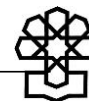
– عدم رعایت بند «۸» سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف

موضوع این بند، ارتقای بهره‌وری و نهادینه شدن مصرف بهینه آب در همه بخش‌ها به‌ویژه بخش کشاورزی محسوب می‌شود. این در حالی است که در جزء «۲» بند «ت (د)» تبصره «۱۵» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور^۲ به دولت اجازه داده شده است تا سقف ۵ درصد از منابع حاصل از کاهش مصرف گاز و برق ناشی از پخش برنامه‌های صداوسیما به این نهاد پرداخته شود؛ به این صورت، در این بند به منابع حاصل از کاهش مصرف گاز و برق اشاره شده است، اما به منابع حاصل از کاهش مصرف آب پرداخته نشده است. با توجه به ضرورت ارتقای بهره‌وری و نهادینه شدن مصرف بهینه آب مندرج در بند «۸» سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف ابلاغی ۱۳۸۹/۴/۱۵^۳ باید منابع حاصل از آب نیز به مفاد جزء «۲» این بند اضافه شود.

– عدم رعایت بند «۷» سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف

این بند به موضوع صرفه‌جویی در مصرف انرژی اختصاص داده شده است. جزء نخست این بند نیز به موضوع اولویت دادن به افزایش بهره‌وری در تولید، انتقال و مصرف انرژی در ایجاد ظرفیت‌های جدید تولید انرژی اختصاص دارد. با این وجود، برخی اقدامات موجب کاهش بازدهی و بهره‌وری می‌شود. به‌عنوان مثال، در تبصره «۱۵» لایحه بودجه سال

۱. دولت مکلف است اقساط باقی‌مانده جریمه غیبت بیش از هشت سال از خدمت وظیفه عمومی افرادی که تا پایان سال ۱۳۹۷ متقاضی پرداخت اقساطی این جریمه‌ها بوده و موفق به پرداخت بخشی از اقساط آن در سال ۱۳۹۹ شده‌اند را وصول و به حساب خزانه واریز نماید. افرادی که تا پایان سال ۱۴۰۰ نسبت به تسویه اقساط خود اقدام نکنند مشمول غایب محسوب و به خدمت وظیفه اعزام می‌شوند.
۲. اجازه داده می‌شود تا سقف پنج درصد از منابع حاصل از کاهش مصرف گاز و برق ناشی از پخش برنامه‌های فرهنگ‌سازی توسط سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران (به تشخیص شرکت ملی گاز و توانیر) در قالب عقد قرارداد به این سازمان پرداخت گردد.
۳. ارتقای بهره‌وری و نهادینه شدن مصرف بهینه آب در تمام بخش‌ها به‌ویژه بخش کشاورزی.



۱۴۰۱ کل کشور به مبنای تعیین نرخ سوخت نیروگاه‌های تولیدکننده برق اشاره می‌شود که بند «ج (و)» این تبصره^۱ به آن اختصاص داده شده است. حکم این بند، به نظر می‌رسد، موجب کاهش بازدهی نیروگاه‌ها و بهره‌وری آنها می‌شود و با بند «۷» سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف^۲ مغایرت دارد؛ زیرا بر مبنای این بند از تبصره «۱۵» متوسط بازدهی نیروگاه‌ها برای محاسبه تعرفه سوخت دریافتی آنها نسبت به قانون هدفمند کردن یارانه‌ها کاهش یافته است. درحقیقت، قانونگذار در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها برای افزایش بهره‌وری و بازدهی نیروگاه‌ها قیمت سوخت کمتری برای آن دسته از نیروگاه‌ها که بازدهی بالاتری داشته باشند، در نظر گرفته است. در این خصوص عدد بازدهی ثابت و مشخصی تعیین شده است که بالاتر از آن مشمول هزینه سوخت بیشتری می‌شود. این عدد در تبصره بند «ج» ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵، ۳۸٪^۳ درصد اعلام شده و تأکید شده است که پس از پنج سال از اجرا این قانون یعنی در سال ۱۳۹۳ باید به رقم ۴۵ درصد برسد. به‌رغم این موضوع، هزینه سوخت در بند «ج (و)» تبصره «۱۵» لایحه بودجه براساس متوسط بازدهی سال ۱۳۹۹ که حدود ۳۹ درصد است،^۴ در نظر گرفته شده است؛ در نتیجه، شرکت‌های تولیدکننده برق با متوسط بازدهی پایین‌تر از ۴۵ درصد، سهم کمتری برای پرداخت هزینه سوخت خواهند داشت، درحالی‌که طبق قانون هدفمندی باید سهم بیشتری برای پرداخت سوخت به آنها تعلق می‌گرفت؛ در نتیجه، این امر موجب کاهش بازدهی و بهره‌وری نیروگاه‌ها به دلیل اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و عدم تحقق هدف قانونگذار برای تشویق به افزایش بهره‌وری و بازدهی خواهد شد.

– عدم رعایت بند «۲» سیاست‌های کلی خانواده

بند «۲» سیاست‌های کلی خانواده ابلاغی ۱۳۹۵/۶/۱۳ درخصوص محور قرار گرفتن خانواده در قوانین و مقررات، برنامه‌ها، سیاست‌های اجرایی و تمام نظامات آموزشی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی به‌ویژه نظام مسکن و شهرسازی است. این حکم می‌تواند از جمله موارد موجه تبعیض مثبت نسبت به اعطای حمایت‌های مادی و معنوی از خانواده و افراد دارای همسر و فرزند باشد. با توجه به بند «ج» تبصره «۱۶»^۵ لایحه بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ اعطای اولویت به زندانیان زن نیازمند با بند «۲» سیاست‌های کلی مذکور تطابق ندارد. لذا به نظر می‌رسد که باید زندانیان نیازمند سرپرست خانواده (چه مرد و چه زن) در اولویت قرار گیرند.

۱. تعرفه سوخت نیروگاه‌های خودتامین که با تأیید شرکت‌های تابعه وزارت نفت دارای شمارش‌گر (کنتور) جداگانه باشند یا بنا به اعلام وزارت نیرو اقدام به تحویل تمام یا بخشی از برق تولیدی خود به شبکه سراسری می‌کنند، به میزان سوخت مصرفی برای برق تحویل شده به شبکه در ساعات اوج مصرف، معادل تعرفه سوخت نیروگاهی براساس متوسط بازدهی نیروگاه‌های حرارتی سال ۱۳۹۹ تعیین می‌شود.

۲. صرفه‌جویی در مصرف انرژی با اعمال مجموعه‌ای متعادل از اقدامات قیمتی و غیرقیمتی به منظور کاهش مستمر «شاخص شدت انرژی» کشور به حداقل دوسوم میزان کنونی تا پایان برنامه پنجم توسعه و به حداقل یک‌دوم میزان کنونی تا پایان برنامه ششم توسعه با تأکید بر سیاست‌های زیر:

...افزایش بازدهی نیروگاه‌ها، متنوع‌سازی منابع تولید برق و افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر و نوین.

۳. تبصره بند «ج» ماده (۱) – قیمت تمام شده برق، مجموع هزینه‌های تبدیل انرژی، انتقال و توزیع و هزینه سوخت با بازده حداقل سی‌وهشت درصد (۲۸٪) نیروگاه‌های کشور و رعایت استانداردها محاسبه می‌شود و هرساله حداقل یک درصد (۱٪) به بازده نیروگاه‌های کشور افزوده شود به طوری که تا پنج سال از زمان اجرا این قانون به بازده چهل‌وپنج درصد (۴۵٪) برسد و همچنین تلفات شبکه‌های انتقال و توزیع تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به چهارده درصد (۱۴٪) کاهش یابد.

۴. محمد بهرامی، بازده نیروگاه‌های حرارتی ایران به ۳۹ درصد رسید، پایگاه خبری برق‌نیوز، مورخ ۱۴۰۰/۱/۲۱، کد خبر ۸۴۳۹۰۱۷۳.

۵. این حکم عیناً در این دو سال تکرار شده است «در اجرای ماده (۷۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مبلغ دوهزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها، در اختیار ستاد مردمی رسیدگی به امور دبه قرار می‌گیرد تا به زندانیان نیازمند با اولویت زندانیان زن و زندانیان بدهکار مهریه، پرداخت شود».

ب) پیشنهادهای در خصوص انطباق با سیاست‌های کلی نظام

میان عدم مغایرت یک حکم قانونی با انطباق آن با سیاست‌ها تفاوت وجود دارد. انطباق به معنای این است که قانون مد نظر باید لزوماً مأخوذ و برگرفته از سیاست‌ها باشد و حکم قانونی مستند و مربوط به یکی از احکام کلی مندرج در سیاست‌ها صادر شده باشد؛ این یعنی قانونگذار در راستای اجرای سیاست، قانون وضع نموده است، اما در خصوص عدم مغایرت صرفاً وجود عدم تعارض یا عدم تعرض حکم قانونی با سیاست‌ها مطرح است و ممکن است، این عدم تعارض به معنای این نباشد که حکم قانونی در راستای اجرای سیاست و به موجب حکم کلی سیاست ایجاد شده است (حاجی علی خمسه، ۱۳۹۷: ۷۸-۷۷). بنابراین، باید به مواردی اشاره کرد که اگرچه تعارضی میان حکم هنجاری و سیاست‌های کلی وجود ندارد، اما برخی از موضوع‌ها و اهدافی که در سیاست‌ها به آنها اشاره شده است، مورد تأکید در هنجارهای وضع شده قرار نگرفته و حکم کلی سیاست در این خصوص تفصیل نیافته است. در این قسمت برخلاف بخش پیشین به موارد تعارض لایحه بودجه با سیاست‌های کلی پرداخته نمی‌شود، بلکه پیشنهادهایی برای انطباق بودجه با آنها ارائه خواهد شد.

همان‌طور که در بخش رویه و فرایند نظارت بر بودجه نیز اشاره شد، شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام، موارد متعددی را ناظر بر مغایرت احکام لایحه بودجه با سیاست‌های کلی نظام ارائه داده‌اند، اما در حوزه اعلام موارد عدم انطباق بودجه با سیاست‌های کلی نظام و لزوم آوردن برخی از احکام سیاستی در لایحه بودجه عموماً منفعل عمل شده است. با وجود این، هیئت عالی نظارت در بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ برخلاف رویه که عمدتاً به اعلام موارد مغایرت اکتفا شده است، موارد عدم انطباق را نیز گوشزد کرده است که عمدتاً به دلیل اهمیت سیاست‌های کلی برنامه ششم ناظر به این بخش از سیاست‌هاست. این موارد می‌تواند، به عنوان یکسری پیشنهادهای مهم در فرایند اصلاح لوایح بودجه سال‌های آتی از حیث انطباق آن با سیاست‌های کلی نظام راهگشا باشد و ظرفیت‌های بیشتری را برای تأمین اهداف مندرج در سیاست‌های کلی نظام ایجاد کند.

– اجرای بند «۵» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه

این بند به گسترش و تعمیق نظام جامع تأمین مالی و ابزارهای آن (بازار پول، بازار سرمایه و بیمه‌ها) با مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی و افزایش سهم مؤثر بازار سرمایه در جهت توسعه سرمایه‌گذاری و ثبات و پایداری و کاهش خطرپذیری فعالیت‌های تجاری و اقتصادی کشور با تأکید بر ارتقای شفافیت و سلامت نظام مالی تصریح کرده است. ایراد عدم انطباق هیئت عالی نظارت بر بودجه از این حیث بوده است که در بودجه سال ۱۳۹۷ تدبیری برای اعمال این بند به عنوان سال دوم اجرای برنامه مطرح نشده است؛ زیرا در ماده (۳) قانون برنامه ششم توسعه برای اجرای این بند جدولی مشخص شده است که در آن رقمی برای سرمایه‌گذاری خارجی و رقمی برای میزان تسهیلات بانکی برای متوسط برنامه ششم لحاظ شده است، اما در بودجه طریقی برای تحقق این ارقام پیش‌بینی نشده است؛ در نتیجه، بند «۵» سیاست‌های کلی برنامه ششم عملاً معطل مانده است.^۱

این ایراد در لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ کل کشور نیز قابل مشاهده است و در جدول شماره ۴

۱. نظر شماره ۹۵۸۸۰/۰۱۰۱، مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۲ هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام.



لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ میزان تملک دارایی‌های مالی از طریق سرمایه‌گذاری بین‌المللی به میزان صفر مشخص شده است، درحالی‌که با توجه به جدول شماره ۳ ماده (۳) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۶/۱/۱۶ حدود ۲۵ درصد از سهم دارایی‌های دولت به این مهم اختصاص پیدا می‌کند و رقم آن در بودجه‌های سنواتی دیده شود. همچنین درخصوص میزان تسهیلات بانکی برای سرمایه‌گذاری، در لایحه بودجه امسال نیز در جداول میزان تسهیلات بانکی به این منظور به صورت یکجا بیان نشده است. بنابراین، باید جدولی در لایحه بودجه امسال دیده می‌شد که با توجه به ماده (۳) قانون برنامه ششم نشان دهد که میزان هریک از منابع سالیانه بودجه چه میزان است و درصد اختصاص هریک از این منابع در برنامه به چه میزان است.

جدول ۱. منابع مالی سالیانه سرمایه‌گذاری برنامه ششم به تفکیک روش‌های مختلف تأمین

(هزار میلیارد ریال)

سهم در برنامه ششم (درصد)	متوسط برنامه	۱۴۰۰	۱۳۹۶	۱۳۹۵	
۱۲/۹	۹۹۶	۱۴۷۰	۶۲۷	۵۷۵	تملك داراییهای سرمایه‌ای
۲۴/۷	۱۹۰۰	۲۵۷۵	۱۴۳۰	۱۲۰۲	تسهیلات بانکی برای سرمایه‌گذاری
۹/۳	۷۱۴	۹۲۸	۳۷۹/۵	۳۶۲	صندوق توسعه ملی
۱۲/۴	۹۵۶	۱۴۸۱	۴۸۸	۴۰۰	بازار سرمایه
۱۲/۴	۹۵۷	۱۲۳۱	۷۱۲	۶۰۳	شرکتها و موسسات دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی
۳/۰	۲۲۸	۳۰۹	۱۷۱	۱۴۴	آورده اشخاص
۲۵/۳	۱۹۵۵	۱۵۷۵	۲۹۹	۶۲/۵	تأمین مالی و سرمایه‌گذاری خارجی
۱۰۰	۷۷۰۶	۹۵۶۹	۴۱۰۸	۳۳۴۹	کل منابع تأمین مالی برنامه ششم

– اجرای بند «۱۵» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه^۲

در این بند به واگذاری طرح‌های جمع‌آوری، مهار، کنترل و بهره‌برداری از گازهای همراه تولید در کلیه میادین نفت و تأسیسات صنعت نفت به مردم اشاره شده است. این درحالی است که طبق نظر هیئت عالی نظارت مجمع در مورد لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ تدبیری برای این نوع واگذاری‌ها براساس سیاست‌های کلی برنامه نشده است و به تعبیری در بودجه‌های سنواتی می‌توان در این خصوص با عدد و ارقام، میزان این واگذاری‌ها را مشخص کرد.^۳

با این وجود، سابقاً جهت بهره‌گیری از این بند از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، در جزء «۱» بند «الف» تبصره «۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، مقرر شد، بخش‌های خصوصی، تعاونی و غیردولتی بتوانند در حوزه افزایش ضریب

۱. این جدول در ذیل این پاراگراف آورده شده است.

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

۳. نظر شماره ۹۵۸۸۰/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۲ هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام.

بازیافت مخازن نفت و گاز و به تبع جمع‌آوری گازهای همراه تولید، سرمایه‌گذاری کنند. با وجود این، با توجه به اینکه اعطای مجوز سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در جمع‌آوری گازهای همراه، مستلزم اذن در استفاده از خطوط گاز نیز برای انتقال و فروش آن است و با توجه به مشکل بخش غیردولتی در دریافت این امکان (به دلیل اختیار وزارت نفت در عدم اعطای این امکان و عدم تکلیف قانونی در این خصوص) حتی با پرداخت هزینه انتقال، لازم است تا مقنن برای حل این مشکل با اصلاح بند «الف» ماده (۴۸) قانون برنامه ششم توسعه^۱ جهت تحقق بند «۱۵» سیاست‌های کلی برنامه ششم چاره‌اندیشی کند؛ زیرا این ماده قانونی نسبت به تکلیف وزارت نفت برای در اختیار قرار دادن استفاده از خطوط انتقال گاز برای بخش غیردولتی ساکت است؛ بنابراین لازم است، طی حکمی اصلاحی، وزارت نفت مکلف به انجام این کار شود تا با اصلاح ماده قانونی متناظر سیاست در قانون برنامه، امکان پرداختن به آن در قوانین بودجه نیز وجود داشته باشد.

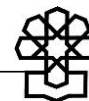
جمع‌بندی

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در فرایند تدوین و تصویب بودجه اهمیت فراوانی دارد؛ زیرا سیاست‌های کلی نظام یکی از اساسی‌ترین اسناد حقوقی و از مهم‌ترین هنجارهای الزام‌آور در نظام حقوقی ایران است که عالی‌ترین مقام رسمی کشور تعیین می‌کند. همچنین این سیاست‌ها مبتنی بر منابع حقوق اساسی داخلی، شاخص ارزیابی عملکرد قوای سه‌گانه نیز محسوب می‌شود. نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی توسط مقام معظم رهبری به هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شده است. هم‌اکنون این هیئت عالی موارد مغایرت یا عدم انطباق قوانین و مقررات با سیاست‌های کلی نظام را مورد بررسی قرار می‌دهد؛ هرچند شورای نگهبان نیز بر قوانین عادی (مصوبات مجلس شورای اسلامی) در کنار این هیئت عالی، از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی، نظارت دارد.

بودجه یکی از مهم‌ترین اسناد حقوقی است که براساس ماده (۷) مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۳۹۲ به‌طور ویژه باید توسط هیئت عالی نظارت مجمع مورد رسیدگی قرار گیرد. از سوی دیگر، رویه عملی هیئت عالی، اعمال نظر در خصوص بودجه‌های سنواتی بوده است. شورای نگهبان نیز چند سالی است بودجه‌های سنواتی را در کنار مجمع از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی بررسی می‌کند. مهم‌ترین ایرادهای شورای نگهبان و مجمع تشخیص در خصوص بودجه‌های سنواتی ناظر بر مغایرت با بندهای «ج» و «د» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، مغایرت با برخی بندهای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بوده است.

این ایرادها و ایرادهای متعدد دیگر عمدتاً در لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۰ نیز وجود دارد و به‌خصوص در زمینه سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، مسیر شفاف و مشخصی پیموده نشده است، به‌نحوی که در برخی موارد به بزرگ‌سازی دولت و گسترش تشکیلات آن منجر شده است و در برخی موارد زمینه حضور بی‌ضابطه بخش غیردولتی در کنار بخش دولتی را فراهم آورده است. همچنین عدم رعایت سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه که به دلیل زمان‌مند

۱. کلیه طرح‌های جمع‌آوری، مهار، کنترل و بهره‌برداری از گازهای همراه تولید و مشعل در کلیه میادین نفتی و تأسیسات صنعت نفت را با تعیین نرخ عادلانه خوراک آنها طرف مدت حداکثر سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون از طریق فراخوان به مردم و بخش غیردولتی واگذار نماید به‌گونه‌ای که تا پایان برنامه حداقل نود درصد (۹۰٪) گازهای مشعل مهار و کنترل شده باشد.



بودن آن دارای فوریت و اولویت هستند و جنبه‌های بودجه‌ای و مالی فراوانی در آن وجود دارد، باید با جدیت برطرف شود، این درحالی است که موارد متعددی به مغایرت با این بخش از سیاست‌های کلی نظام اختصاص دارد؛ از جمله اینکه سهم صندوق توسعه ملی مورد توجه قرار نگرفته است و یا موارد معافیت مالیاتی که موجب کاهش سهم درآمدهای دولت از این منبع می‌شود، زیاد شده است. همچنین به نظر می‌رسد، برخی از بندهای سیاست‌های کلی نظام که باید در قوانین و مقررات برای اجرای آن چاره‌اندیشی شود، در احکام بودجه برای آنها حکمی نیامده است که از این منظر می‌توان لوایح بودجه سال‌های مورد بررسی را در مواردی که ذکر شده است، غیرمنطبق با سیاست‌های کلی مذکور دانست. در مجموع، لوایح بودجه از حیث رعایت سیاست‌های کلی نظام، مشتمل بر ایرادهای پرتکرار است.

منابع و مآخذ

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۶۹.
۲. اسماعیلی، محسن و هادی، طحان‌نظیف. نسبت سیاست‌های کلی نظام با احکام حکومتی در حقوق اساسی ایران، پژوهشنامه حقوق اسلامی، ۱۳۹۱.
۳. طحان‌نظیف، هادی. شرح مبسوط بند «۲» اصل یکصدودهم قانون اساسی، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۷.
۴. حاجی علی خمسه، مرتضی و ابراهیم، موسی‌زاده. «تأملی بر لزوم «انطباق» یا «عدم مغایرت» قوانین با سیاست‌های کلی نظام»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ش ۱۹، ۱۳۹۷.
۵. گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور از منظر حقوق عمومی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۶۳۲۱، مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۷.
۶. معاونت پژوهش، اطلاع‌رسانی و امور بین‌الملل (۱۳۹۴)، سیاست‌های کلی؛ ابلاغیه مقام معظم رهبری تا پایان سال ۱۳۹۳، تهران، مجمع تشخیص مصلحت نظام، چاپ دوم، ۱۳۹۵.
۷. هادی‌زنوز، بهروز. بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۸. معاونت پژوهش، اطلاع‌رسانی و امور بین‌الملل (۱۳۹۴)، سیاست‌های کلی؛ ابلاغیه مقام معظم رهبری تا پایان سال ۱۳۹۳، تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام، چاپ دوم، ۱۳۹۵.

