

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۴۹):

از منظر حقوق عمومی

فصل چهارم (مواد ۲۶ و ۲۷)



تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۴/۲۳

شماره مسلسل: ۱۹۱۳۱

کد موضوعی: ۲۴۰



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی
عنوان گزارش:

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۴۹):
از منظر حقوق عمومی، فصل چهارم مواد (۲۶ و ۲۷)

نام دفتر:

مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین کنندگان:

محمد برزگر خسروی، امین اله پاک‌نژاد

همکار:

امیرحسین بامتی‌طوسی

ناظر علمی:

مهدی عبدالملکی

اظهار نظر کننده:

زهرا ذاکری

ویراستار ادبی:

شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه هفتم توسعه
۲. تنقیح پیشینی
۳. قانون‌نویسی
۴. سیاست‌های کلی نظام



به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
خلاصه مدیریتی.....	۲
جدول.....	۴
نتیجه‌گیری.....	۱۰
منابع و مآخذ.....	۱۰

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۴۹): از منظر حقوق عمومی فصل چهارم (مواد ۲۶ و ۲۴)

چکیده

از بایسته‌های قانونگذاری، اثربخشی قانون است. اثربخشی یک قانون، میزان دستیابی به اهداف قانون است. یکی از لوازمی که تضمین‌کننده چنین امری است، اهتمام شایسته قانونگذاران بر رعایت اصل انطباق (عدم مغایرت با قانون اساسی و اسناد بالادستی) و اصول و قواعد قانون‌نویسی (از جمله ارتباط مفاد لایحه با عنوان لایحه و شفافیت قوانین و عدم نسخ ضمنی قوانین) است. عدم توجه به این نکته که طرح یا لایحه قانونی که در حال رسیدگی و تصویب است، چه قوانینی را اصلاح، نسخ و ترمیم می‌کند، نظام قانونگذاری را دچار هرج و مرج خواهد کرد. به دلیل اهمیت این موضوع، در این پژوهش با روش توصیفی به این سؤال پاسخ داده می‌شود که احکام مندرج در فصل چهارم لایحه برنامه هفتم توسعه از حیث اصل انطباق و قواعد قانون‌نویسی چه وضعیتی را دارند. بررسی‌ها حاکی از آن است که برخی احکام این فصل، با قانون اساسی و اسناد بالادستی مغایر بوده و نیز بخشی از قوانین جاری کشور را بدون رعایت قواعد تنقیحی (عدم نسخ ضمنی) تغییر می‌دهند که این امر، از منظر اصول قانون‌نویسی، نادرست به نظر می‌رسد. نظام حقوقی کشور از این به هم‌ریختگی‌ها آسیب‌های فراوانی دیده است. بنابراین پیشنهاد می‌شود: **اولاً**، احکام مغایر با قانون اساسی و اسناد بالادستی مورد بازنگری قرار گیرند. **ثانیاً**، هریک از احکام مندرج در فصل چهارم لایحه برنامه که به اصلاح قوانین کشور منجر می‌شود و ماهیت برنامه‌ای ندارد، در قانون جاری مرتبط به خود جایابی و تعیین تکلیف شود. **ثالثاً**، احکام غیربرنامه‌ای، در قالبی غیر از لایحه برنامه مورد رسیدگی و تصویب قرار گیرند.



خلاصه مدیریتی

بررسی‌ها حاکی از آن است که برخی از احکام مقرر در فصل چهارم لایحه برنامه هفتم، ماهیت برنامه‌ای ندارند و از حیث اصل انطباق و قواعد قانون‌نویسی، با قانون اساسی و اسناد بالادستی مغایر بوده یا بخشی از قوانین جاری کشور را بدون رعایت قواعد تنقیحی (عدم نسخ ضمنی) تغییر می‌دهند که این امر، از منظر اصول قانون‌نویسی، نادرست به نظر می‌رسد.

درج احکام دائمی و یا دارای ماهیت غیربرنامه‌ای در لوایح برنامه، به جهت عدم اجرای فرایند رسیدگی که درخصوص سایر قوانین در مجلس اجرا می‌شود و به تعبیر دقیق‌تر، سرعت بخشی به فرایند تصویب احکام و مفاد مدنظر، دارای سابقه‌ای طولانی در نظام قانونگذاری کشور است. این رویه منجر به تولید قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شد. شبیه این مشکل را در تبصره‌های دائمی بودجه و تصویب قانون اصلاح تبصره «۷۲» دائمی قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۵۲ و بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۳۰، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ به عنوان قانون آزمایشی و قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب سال ۱۳۸۴ و قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳ در موضوع بودجه بوده‌ایم.

فارغ از ویژگی‌هایی که هر حکم قانونی باید داشته باشد، حکمی برنامه‌ای است که: **اولاً**، موقت بوده و ماهیت دائمی نداشته باشد؛ لذا ایجاد سازمان که وجود آن مستلزم دوام و دائمی بودن آن سازمان است، غیربرنامه‌ای است. **ثانیاً**، قرائن و تجارب قانونگذاری کشور، نشانگر تکراری بودن و عدم هدف‌گذاری آن صرفاً در یک دوره از برنامه نباشد؛ لذا تکرار حکمی که در قوانین برنامه قبلی آمده باشد، برنامه‌ای تلقی نمی‌شود. درج چنین احکامی در لایحه برنامه، با اصول قانون‌نویسی (موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری)، مغایر است.

لایحه برنامه که پس از تصویب در مجلس، تبدیل به قانون برنامه می‌شود باید واجد مشخصات شکلی و ماهوی یک قانون باشد. بخشی از این مشخصات، در بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به شرح ذیل آمده است:

۱. قابل اجرا بودن،
۲. قابل سنجش بودن اجرا،
۳. معطوف بودن به نیازهای واقعی،
۴. شفافیت و عدم ابهام،
۵. استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی،
۶. ابتناء بر نظرات کارشناسی،
۷. ارزیابی تأثیر اجرا،
۸. ثبات،
۹. نگاه بلندمدت،
۱۰. نگاه ملی،

۱۱. انسجام،

۱۲. عدم تغییر یا اصلاح ضمنی بدون ذکر شناسه تخصصی،

۱۳. عدالت‌محوری و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن، شمول، جامعیت و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای

قانونی،

مشخصات دیگری را نیز می‌توان به فهرست فوق اضافه کرد:

۱۴. روزآمدی (مستند به بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری)،

۱۵. دارای سازگاری، ثبات، شفافیت و هماهنگی (مستند به سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی ابلاغی ۱۳۷۹/۱۱/۳

مقام معظم رهبری)؛ این مشخصه در بند «۱۱» فوق تحت عنوان، انسجام آمده است.

فصل چهارم لایحه برنامه هفتم مشتمل بر ۱۱ حکم جزئی لازم‌الاجراست. از این ۱۱ حکم:

الف) ۶ حکم، یعنی حدود ۵۵ درصد، برنامه‌ای هستند و ۵ حکم، یعنی ۴۵ درصد، غیربرنامه‌ای.

ب) ۴ حکم، یعنی حدود ۳۶ درصد، به اصلاح قوانین جاری کشور منجر می‌شوند و ۷ حکم، یعنی ۸۳ درصد،

چنین نیستند.

ج) ۱ حکم، یعنی حدود ۹ درصد، با قانون اساسی و اسناد بالادستی مغایرتی ندارند و ۱۰ حکم، یعنی ۹۱ درصد،

با قانون اساسی و اسناد بالادستی مغایر هستند.

نظام حقوقی کشور از عدم رعایت اصل انطباق و قواعد قانون‌نویسی، آسیب‌های فراوانی دیده است. بنابراین

پیشنهاد می‌شود: **اولاً**، احکام مغایر با قانون اساسی و اسناد بالادستی مورد بازنگری قرار گیرند. **ثانیاً**، هریک از احکام

مندرج در لایحه برنامه که به اصلاح قوانین کشور منجر می‌شود و ماهیت برنامه‌ای ندارد، در قانون جاری مرتبط به

خود جایابی و تعیین تکلیف شود. **ثالثاً**، احکام غیربرنامه‌ای، در قالبی غیر از لایحه برنامه مورد رسیدگی و تصویب

قرار گیرد.



ماده	بند	جزء	تبصره	متن	دارای ماهیت برنامه‌ای	دارای ماهیت غیربرنامه‌ای (دائمی)	نام قانون مرتبط در قوانین کنونی	ماده قانونی مرتبط در قوانین کنونی (سابقه قانونی)	انطباق با قانون اساسی و اسناد بالادستی	متن منقح شده
۲۶				در اجرای بند چهارم سیاست‌های کلی برنامه و به‌منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود.					به‌طور کلی در این فصل، ایجاد پایه‌های جدید مالیاتی، جلوگیری از فرار مالیاتی و تقویت نقش هدایت و تنظیم‌گری مالیات در اقتصاد نادیده انگاشته شده که این امر، به‌دلیل عدم تطابق با سیاست‌های کلی نظام از حیث مغایرت با اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی محل تأمل است؛ همچنین موضوعات رونق تولید و عدالت مالیاتی دارای مباحث نحیفی است که این امر نیز محل تأمل است. این فصل، بر بحث «تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جای دولت» متمرکز است.	در اجرای بند چهارم سیاست‌های کلی برنامه و به‌منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود.
۲۷				به‌منظور افزایش سهم مالیات در بودجه عمومی کشور، اقدامات زیر انجام می‌شود:						
۲۷	الف			الف) وضع هرگونه تخفیف، ترجیح، بخشودگی، کاهش نرخ، معافیت و شمولیت نرخ صفر و اعطای اعتبار مالیاتی جدید در سال‌های برنامه ممنوع است.			تکرار بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم با تغییرات جزئی		با عنایت به تأکید بند «۴» سیاست‌های کلی برنامه هفتم بر رونق تولید، عدم توجه این بند به آن، مغایر بند مذکور است.	حکم زیر، به‌عنوان بند «ث» به ماده (۲۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، الحاق می‌یابد: وضع هرگونه تخفیف، ترجیح، بخشودگی، کاهش نرخ، معافیت و شمولیت نرخ صفر و اعطای اعتبار مالیاتی جدید ممنوع است.
۲۷	ب			ب) میزان درآمد مالیاتی ازدست‌رفته دولت از محل مجموع معافیت، نرخ صفر، اعتبار، کاهش نرخ‌های مالیاتی و بخشودگی‌های			فصل اول باب چهارم قانون مالیات‌های مستقیم		عبارت (هر شخص حقیقی) که به‌منزله قیدی در حکم این بند به‌کار رفته است، مبهم و مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. لازم است به‌طور	در طول اجرای قانون برنامه هفتم، حکم زیر به‌عنوان ماده ۱۴۶ مکرر ۲ به قانون مالیات‌های مستقیم الحاق می‌یابد:

ماده	بند	جزء	تبصره	متن	دارای ماهیت برنامه‌ای	دارای ماهیت غیربرنامه‌ای (دائمی)	نام قانون مرتبط در قوانین کنونی	ماده قانونی مرتبط در قوانین کنونی (سابقه قانونی)	انطباق با قانون اساسی و اسناد بالادستی	متن منقح شده
				مالیاتی درخصوص مالیات بر درآمد هر شخص حقیقی نمی‌تواند بیشتر از پنج میلیارد (۵/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال در سال باشد.					شفاف مشخص شود که این قید به‌کل بند سرایت دارد و یا صرفاً مربوط به (بخشودگی‌های مالیاتی درخصوص مالیات بر درآمد) است	در طول اجرای قانون برنامه هفتم، میزان درآمد مالیاتی ازدست‌رفته دولت از محل مجموع معافیت، نرخ صفر، اعتبار، کاهش نرخ‌های مالیاتی و بخشودگی‌های مالیاتی درخصوص مالیات بر درآمد هر شخص حقیقی نمی‌تواند بیشتر از پنج میلیارد (۵/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال در سال باشد.
۲۷	پ			پ) از ابتدای اولین دوره مالیاتی، موضوع ماده (۱) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده (مصوب ۱۴۰۰)، در سال دوم، نرخ موضوع ماده (۷) قانون مذکور، به‌عنوان مالیات سهم دولت هر سال یک واحد درصد تا سقف برنامه سیزده درصد (۱۳٪) اضافه می‌شود. همزمان با افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده، هر سال یک واحد درصد (۱٪) نرخ مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی کاهش می‌یابد.			اصلاح ماده (۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده و اصلاح ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم	قبل از عبارت «ماده (۱) قانون مالیات بر ارزش افزوده»، عبارت «بند خ» اضافه گردد. اصلاح ضمنی قوانین مغایر با اصول قانونگذاری موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.	در طول اجرای قانون برنامه هفتم، حکم زیر بر ماده ۷ قانون مالیات بر ارزش افزوده و ماده ۱۰۵ قانون مالیات‌های مستقیم حاکم است: از ابتدای اولین دوره مالیاتی، موضوع ماده (۱) قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۴۰۰)، در سال دوم، نرخ موضوع ماده (۷) قانون مذکور، به‌عنوان مالیات سهم دولت هر سال یک واحد درصد تا سقف برنامه سیزده درصد (۱۳٪) اضافه می‌شود. هم‌زمان با افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده، هر سال یک واحد درصد (۱٪) نرخ مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی کاهش می‌یابد.	



ماده	بند	جزء	تبصره	متن	دارای ماهیت برنامه‌ای	دارای ماهیت غیربرنامه‌ای (دائمی)	نام قانون مرتبط در قوانین کنونی	ماده قانونی مرتبط در قوانین کنونی (سابقه قانونی)	انطباق با قانون اساسی و اسناد بالادستی	متن منقح شده
۲۷	پ		تبصره	تبصره - دولت موظف است شش ماه پس از ابلاغ برنامه، لایحه مالیات بر مجموع درآمد خانوار را به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.			قانون مالیات‌های مستقیم		تکلیف دولت در لایحه برنامه به ارائه لایحه توسط خود، با توجه به اختیار دولت در ارائه لایحه، ضرورتی ندارد و این امر، با اصول قانون‌نویسی صحیح موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری تطابق ندارد. به‌خصوص اینکه بند ۱۳-۱۶ راهبرد کلان چهار سند مهندسی - فرهنگی کشور مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی بر «اعطای مشوق‌های مالیاتی به خانواده متناسب با تغییرات در بعد خانوار از طریق تغییر در واحد مالیاتی از فرد به خانواده» تأکید دارد	حکم زیر به‌عنوان ماده ۱۳۱ مکرر به قانون مالیات‌های مستقیم الحاق می‌یابد: دولت موظف است شش ماه پس از ابلاغ برنامه هفتم، لایحه مالیات بر مجموع درآمد خانوار را به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.
۲۷	ت			ت) وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است به‌منظور شفافیت حمایت‌های مالیاتی، به‌صورت سالانه فهرست تمامی تخفیفات، اعتبار مالیاتی، نرخ صفر، معافیت یا بخشودگی و ترجیحات مالیاتی و گمرکی را تهیه و میزان درآمد از دست‌رفته دولت ناشی از موارد مذکور و استثنائات قانونی مربوطه را به تفکیک محاسبه نماید. سازمان نیز موظف به انتشار آن در قالب پیوست بودجه سنواتی است.			فصل پنجم قانون برنامه و بودجه کشور جزء «۸» بند «الف» ماده واحده برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور			حکم زیر، به‌عنوان تبصره جزء «۸» بند «الف» به ماده‌واحده برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور، الحاق می‌یابد: وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است به‌منظور شفافیت حمایت‌های مالیاتی، به‌صورت سالانه فهرست تمامی تخفیفات، اعتبار مالیاتی، نرخ صفر، معافیت یا بخشودگی و ترجیحات مالیاتی و گمرکی را تهیه و میزان درآمد از دست‌رفته دولت ناشی از موارد مذکور و استثنائات قانونی مربوطه را به تفکیک محاسبه نماید. سازمان نیز

ماده	بند	جزء	تبصره	متن	دارای ماهیت برنامه‌ای	دارای ماهیت غیربرنامه‌ای (دائمی)	نام قانون مرتبط در قوانین کنونی	ماده قانونی مرتبط در قوانین کنونی (سابقه قانونی)	انطباق با قانون اساسی و اسناد بالادستی	متن منقح شده
										موظف به انتشار آن در قالب پیوست بودجه سنواتی است.
۲۷	ث			ث) وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با همکاری سازمان، ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه، لوایح قانونی مورد نیاز برای کاهش تخفیفات، اعتبار مالیاتی، نرخ صفر، معافیت یا بخشودگی و ترجیحات مالیاتی و گمرکی به‌نحوی انجام می‌شود که ارزش واقعی مربوط به مجموع موارد مذکور، سالانه ده درصد (۱۰٪) کاهش یابد و در پایان برنامه، پنجاه درصد (۵۰٪) نسبت به سال اول برنامه کاهش یافته باشد.			قوانین متعدد مالیاتی ازجمله قانون مالیات‌های مستقیم و قانون مالیات بر ارزش افزوده و قانون امور گمرکی قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین	با عنایت به اینکه ممکن است کاهش ارزش واقعی ناشی از عملکرد دستگاه‌های اجرایی یا تغییر شرایط اقتصادی باشد و نه لزوماً ناشی از لوایح قانونی؛ این ملاک صحیح و واقعی به‌نظر نمی‌رسد. با عنایت به تأکید بند «۴» سیاست‌های کلی برنامه هفتم بر رونق تولید، عدم توجه این بند به آن، مغایر بند مذکور می‌باشد. این بند شائبه مغایرت با بند «۶» سیاست‌های کلی تشویق سرمایه‌گذاری مبنی بر اصلاح نظام مالیاتی در جهت تقویت سرمایه‌گذاری از طریق ثبات مالیات‌ها، دارد.	حکم زیر، در طول اجرای قانون برنامه، به‌عنوان ماده ۸ مکرر، به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، الحاق می‌یابد: در طول اجرای قانون برنامه هفتم، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با همکاری سازمان، ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه هفتم، لوایح قانونی موردنیاز برای کاهش تخفیفات، اعتبار مالیاتی، نرخ صفر، معافیت یا بخشودگی و ترجیحات مالیاتی و گمرکی به‌نحوی انجام می‌شود که ارزش واقعی مربوط به مجموع موارد مذکور، سالانه ده درصد (۱۰٪) کاهش یابد و در پایان برنامه، پنجاه درصد (۵۰٪) نسبت به سال اول برنامه کاهش یافته باشد.	



ماده	بند	جزء	تبصره	متن	دارای ماهیت برنامه‌ای	دارای ماهیت غیربرنامه‌ای (دائمی)	نام قانون مرتبط در قوانین کنونی	ماده قانونی مرتبط در قوانین کنونی (سابقه قانونی)	انطباق با قانون اساسی و اسناد بالادستی	متن منقح شده
۲۷	ج			ج) بانک مرکزی، کلیه بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، صندوق‌های قرض‌الحسنه، شهرداری‌ها، پلیس راهور فراجا، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلفند اطلاعات مورد درخواست سازمان امور مالیاتی کشور به‌صورت برخط در اختیار این سازمان قرار دهند. مراجع مزبور در صورت تخلف از این حکم علاوه بر مسئولیت تضامنی با مؤدی در پرداخت مالیات، مشمول محرومیت ماده (۲۰۲) قانون مالیات‌های مستقیم خواهند بود.			اصلاح و تکرار ماده ۱۶۹ مکرر مالیات‌های مستقیم با تغییراتی که مغایر با قانون اساسی است		حکم این بند تکرار بخشی از ماده ۱۶۹ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم است؛ لذا زاید بوده و مغایر با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. اطلاق «اطلاعات مورد درخواست سازمان مالیاتی»، خلاف قانون اساسی و شرع از حیث لزوم رعایت ملاحظات امنیتی و حریم خصوصی اشخاص است. درخصوص نهادهای زیر نظر مستقیم فرماندهی کل قوا نیز شائیه مغایرت با اصول (۵۷) و (۱۱۰) قانون اساسی دارد.	به‌دلیل تکرار این حکم در قوانین دائمی، پیشنهاد می‌شود این بند حذف شود.
۲۷	ج			چ) درخصوص استان‌هایی که میزان درآمد مالیاتی سالانه آنها نسبت به سال قبل بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) رشد داشته باشد، ده درصد (۱۰٪) از مالیات‌های وصولی مازاد بر رشد پنجاه درصد (۵۰٪)، در اختیار همان استان‌ها قرار می‌گیرد.			قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)		ضابطه توزیع منابع ملی بین استان‌ها در اصل (۴۸) قانون اساسی بیان شده است و حکم این بند مغایر با ضابطه مزبور به‌نظر می‌رسد.	در طول اجرای قانون برنامه هفتم، ماده‌واحد قانون اجرای اصل چهل‌و هشتم (۴۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان ماده ۱ و حکم زیر به‌عنوان ماده ۲ به قانون فوق‌الذکر الحاق می‌یابد: در طول اجرای قانون برنامه هفتم، درخصوص استان‌هایی که میزان درآمد مالیاتی سالانه آنها نسبت به سال قبل بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) رشد داشته باشد، ده درصد (۱۰٪) از مالیات‌های وصولی مازاد بر رشد پنجاه درصد (۵۰٪)، در اختیار همان استان‌ها قرار می‌گیرد.

ماده	بند	جزء	تبصره	متن	دارای ماهیت برنامه‌ای	دارای ماهیت غیربرنامه‌ای (دائمی)	نام قانون مرتبط در قوانین کنونی	ماده قانونی مرتبط در قوانین کنونی (سابقه قانونی)	انطباق با قانون اساسی و اسناد بالادستی	متن منقح شده
۲۷	ح			ح) معافیت بند «ب» ماده (۱۵۹) قانون برنامه پنجم توسعه صرفاً برای فعالیتهای تولیدی و معدنی واحدهای تولیدی و معدنی که پروانه بهره‌برداری یا قرارداد استخراج آنها طی دوره اجرای قانون مذکور صادر شده باشد، جاری است.			اصلاح بند «ب» ماده (۱۵۹) قانون برنامه پنجم توسعه		حکم این بند، از حیث نقض عدالت مالیاتی (مطابق هیئت عالی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام) مغایر بند «۴» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه می‌باشد. همچنین این بند از حیث داشتن ماهیت تفسیری یا اصلاحی درخصوص بند «ب» ماده (۱۵۹) قانون برنامه پنجم، دارای ابهام با توجه به اینکه مفاد این بند ظهور در اصلاح قانون برنامه پنجم دارد، اصلاح ضمنی قوانین مغایر با اصول قانونگذاری موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.	حکم زیر به‌عنوان بند «ث» به ماده (۲۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، الحاق می‌یابد: معافیت بند «ب» ماده (۱۵۹) قانون برنامه پنجم توسعه صرفاً برای فعالیتهای تولیدی و معدنی واحدهای تولیدی و معدنی که پروانه بهره‌برداری یا قرارداد استخراج آنها طی دوره اجرای قانون مذکور صادر شده باشد، جاری است.
۲۷	خ			خ) در طول سال‌های برنامه، ارقام ریالی موضوع مواد ۴۴، ۴۶ و ۴۷ قانون مالیات‌های مستقیم و تبصره‌های آنها براساس شاخص قیمت مصرف‌کننده تعدیل و اعمال می‌شود.			اصلاح ماده (۱۷۵) مالیات‌های مستقیم		عبارت «براساس شاخص قیمت مصرف‌کننده، تعدیل و اعمال می‌شود» از جهت نحوه انجام تعدیل، دارای ابهام است. اصلاح ضمنی قوانین مغایر با اصول قانونگذاری موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.	در طول اجرای قانون برنامه هفتم، حکم زیر به‌عنوان تبصره به ماده (۱۷۵) قانون مالیات‌های مستقیم الحاق می‌یابد: در طول سال‌های برنامه هفتم، ارقام ریالی موضوع مواد ۴۴، ۴۶ و ۴۷ قانون مالیات‌های مستقیم و تبصره‌های آنها براساس شاخص قیمت مصرف‌کننده تعدیل و اعمال می‌شود.

نتیجه‌گیری

درج احکام دائمی و یا دارای ماهیت غیربرنامه‌ای در لوایح برنامه، به جهت عدم اجرای فرایند رسیدگی که درخصوص سایر قوانین در مجلس اجرا می‌شود و به تعبیر دقیق‌تر، سرعت‌بخشی به فرایند تصویب احکام و مفاد مدنظر، دارای سابقه‌ای طولانی در نظام قانونگذاری کشور است.

فارغ از ویژگی‌هایی که هر حکم قانونی باید داشته باشد، حکمی برنامه‌ای است که: **اولاً**، موقت بوده و ماهیت دائمی نداشته باشد؛ لذا ایجاد سازمان که وجود آن مستلزم دوام و دائمی بودن آن سازمان است، غیربرنامه‌ای است. **ثانیاً**، قرائن و تجارب قانونگذاری کشور، نشانگر تکراری بودن و عدم هدف‌گذاری آن صرفاً در یک دوره از برنامه نباشد؛ لذا تکرار حکمی که در قوانین برنامه قبلی آمده باشد، برنامه‌ای تلقی نمی‌شود. درج چنین احکامی در لایحه برنامه، با اصول قانون‌نویسی (موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری)، مغایر است.

فصل چهارم لایحه برنامه هفتم مشتمل بر ۱۱ حکم جزئی لازم‌الاجراست. از این ۱۱ حکم:

الف) ۶ حکم، یعنی حدود ۵۵ درصد، برنامه‌ای هستند و ۵ حکم، یعنی ۴۵ درصد، غیربرنامه‌ای.

ب) ۴ حکم، یعنی حدود ۳۶ درصد، منجر به اصلاح قوانین جاری کشور می‌شوند و ۷ حکم، یعنی ۸۳ درصد،

چنین نیستند.

پ) ۱ حکم، یعنی حدود ۹ درصد، با قانون اساسی و اسناد بالادستی مغایرتی ندارند و ۱۰ حکم، یعنی ۹۱

درصد، با قانون اساسی و اسناد بالادستی مغایر هستند.

نظام حقوقی کشور از عدم رعایت اصل انطباق و قواعد قانون‌نویسی، آسیب‌های فراوانی دیده است. بنابراین پیشنهاد می‌شود: **اولاً**، احکام مغایر با قانون اساسی و اسناد بالادستی مورد بازنگری قرار گیرند؛ **ثانیاً**، هریک از احکام مندرج در لایحه برنامه که به اصلاح قوانین کشور منجر می‌شود و ماهیت برنامه‌ای ندارد، در قانون جاری مرتبط به خود جایابی و تعیین تکلیف شود. **ثالثاً**، احکام غیربرنامه‌ای، در قالبی غیر از لایحه برنامه مورد رسیدگی و تصویب قرار گیرد.

منابع و مآخذ

۱. قانون اساسی.

۲. سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مقام معظم رهبری.

۳. قوانین لازم‌الاجرا کشور.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir