

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: ارزیابی تبصره‌های «۱»، «۳» و «۴»



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۵۰۴  
کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: ارزیابی تبصره‌های «۱»، «۳» و «۴»

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: فرید کاظمی، محمد حسین معماریان، محمد برزگر خسروی  
همکاران: علیرضا صدیقی، مصطفی حبیب‌الله، امین‌الله پاکنژاد، مرتضی نیکخواه نسب، منا خورشیدی

ناظران علمی: سیدعباس پرهیزکاری، حبیب‌الله ظفریان

اظهار نظر کننده: امیرحسین بامتی طوسی، حسین رجب‌پور

صفحه‌آرایی: معصومه گریوانی، رویا عمادی

ویراستار ادبی: شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

۲. تبصره «۱»

۳. تبصره «۳»

۴. تبصره «۴»



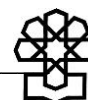
تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۰/۲۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۳	۱. مقدمه
۴	۲. اظهار نظر کارشناسی
۲۹	۳. جمع بندی
۲۹	منابع و مأخذ





## بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: ارزیابی تبصره‌های «۱»، «۳» و «۴»

### چکیده

بر اساس بررسی‌های انجام شده در رابطه با تبصره‌های «۱»، «۳» و «۴» برخی احکام لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ مشابه احکام سال‌های قبلی بوده و مجدداً تکرار شده است. نکته قابل توجه آنکه در برخی احکام علیرغم عملکرد بسیار پایین بند همچون ظرفیت انتشار اوراق بدهی شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها، همچنان این احکام بدون تغییر معناداری درج شده‌اند و نشان می‌دهد آسیب‌شناسی دقیقی از دلایل عملکرد ضعیف این بندها صورت نگرفته و صرفاً احکام سابق تکرار شده است. برخی از احکام نیز نیازمند تدوین لایحه و قانون دائمی بوده که این مسیر طی نشده و همچنان این احکام در لایحه تکرار شده‌اند. احکام ناظر به انتشار اوراق مالی دولت و روش‌های عرضه اوراق دولتی از این جنس می‌باشند. در خصوص رابطه مالی دولت و صندوق توسعه ملی با درآمدهای نفتی نیز برخلاف سیاست‌های کلی برنامه ششم که تکلیف کرده بود سهم صندوق سالانه ۲ درصد افزایش یابد و در سال ۱۴۰۳ به ۴۴ درصد برسد، اما همچنان در لایحه سهم صندوق ۴۰ درصد باقی مانده است.

از منظر شفافیت برخی احکام قابلیت رصدپذیری و شفافیت عملکرد مالی دولت را کاهش داده و اجرای قانون بودجه را مبهم می‌کنند. به‌عنوان مثال حکم بند «الف» تبصره «۳» مبنی بر تأمین و پرداخت حقوق و مزایای اجتناب‌ناپذیر کارکنان و بازنشستگان لشکری و کشوری و همچنین مستمری‌های خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور و یارانه نقدی و معیشتی خانوارها از تمامی ردیف‌های هزینه‌ای مصوب این قانون و همچنین حکم بند «پ» تبصره «۴» مبنی بر تهاتر و معاوضه فرآورده‌های نفتی همنام و غیرهمنام اعم از وارداتی و داخلی موجب کاهش شفافیت بودجه می‌شوند و لازم است این احکام اصلاح شوند.

### خلاصه مدیریتی

#### مسئله اصلی

تقارن تصویب برنامه هفتم در مجلس و نیز بررسی و تصویب شور اول لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳) با ارائه لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در کنار تکلیف مطرح شده در اصلاحات آیین‌نامه داخلی مجلس منجر به کاهش بخشی از تبصره‌های غیر بودجه‌ای قوانین بودجه سنواتی شده است. بر همین اساس می‌توان گفت بیشتر احکام مطرح شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ماهیت بودجه‌ای دارند، اگرچه همچنان برخی مواد ماهیت دائمی داشته و می‌توانند در قوانین دائمی لحاظ شده و از لایحه حذف شوند. تبصره‌های «۱»، «۳» و «۴» به برخی احکام ناظر به موضوعات انتشار اوراق مالی، رابطه مالی نفت، دولت و صندوق توسعه ملی و قواعد تنظیم‌گری در حوزه

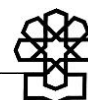
مدیریت بودجه پرداخته شده است. احکام جدیدی ناظر به استفاده از ظرفیت ماده (۱۲۵) قانون محاسبات عمومی و ظرفیت تهاتر اموال غیرمنقول برای تکمیل طرح‌های عمرانی نیز ارائه شده است که جوانب هریک از پیشنهادات فوق در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته است.

### نقاط قوت و ضعف لایحه

به طور کلی می‌توان گفت برخی احکام لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ مشابه احکام سال‌های قبلی بوده و مجدداً تکرار شده است. نکته قابل توجه آنکه در برخی احکام علیرغم عملکرد بسیار پایین بند همچون ظرفیت انتشار اوراق بدهی شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها، همچنان این احکام بدون تغییر معناداری درج شده‌اند و نشان می‌دهد آسیب‌شناسی دقیقی از دلایل عملکرد ضعیف این بندها صورت نگرفته و صرفاً احکام سابق تکرار شده است. برخی احکام دیگر نیز نیازمند تدوین لایحه و قانونی بوده که این مسیر طی نشده و همچنان این احکام در لایحه تکرار شده‌اند. احکام ناظر به انتشار اوراق مالی دولت و روش‌های عرضه اوراق دولتی از این جنس می‌باشند. در خصوص رابطه مالی دولت و صندوق توسعه ملی با درآمدهای نفتی نیز برخلاف سیاست‌های کلی برنامه ششم که تکلیف کرده بود سهم صندوق سالانه ۲ درصد افزایش یابد و در سال ۱۴۰۳ به ۴۴ درصد برسد، اما همچنان در لایحه سهم صندوق ۴۰ درصد باقی مانده است. با این حال تغییر روش تسویه ارزش حاصل از فروش نفت یکی از نکات مثبت لایحه است که تسویه ریالی ارزش‌های نفتی دولت را منوط به وصول ارزشها کرده است. یکی دیگر از نکات مهم در لایحه تعیین اعتبارات نیروهای مسلح به صورت ریالی است که اجازه داده شده است روش تأمین این اعتبارات به صورت نقدی یا تخصیص نفت خام منوط به توافق دولت با ستاد نیروهای مسلح باشد. این بند نیز از حیث ایجاد شفافیت بیشتر در خصوص نحوه فروش و وصول درآمدهای نفتی نکته مثبتی تلقی می‌گردد با این حال این بخش از لایحه بودجه در سقف منابع و مصارف عمومی منعکس نشده است. در خصوص تهاتر همنام و غیرهمنام فراورده‌های نفتی نیز در لایحه مجوزی خواسته شده است تصویب این مجوز منوط به رعایت اصل ۵۳ قانون اساسی پیشنهاد شده است.

### پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

در مجموع پیشنهاد می‌شود احکامی که دارای ماهیت دائمی هستند از لایحه بودجه به قوانین دائمی منتقل شوند. برخی احکام می‌توانند در لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳) یا لایحه مدیریت بدهی‌های دولت که هم‌اکنون در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار دارد جایابی شوند. از سوی دیگر برخی احکام قابلیت رصدپذیری و شفافیت‌پذیری عملکرد مالی دولت را کاهش داده و اجرای قانون بودجه را مبهم می‌کنند. به عنوان مثال حکم بند «الف» تبصره «۳» مبنی بر تأمین و پرداخت حقوق و مزایای اجتناب‌ناپذیر کارکنان و بازنشستگان لشکری و کشوری و همچنین مستمری‌های خانوارهای تحت پوشش کمیته‌امداد امام‌خمينی (ره) و سازمان بهزیستی کشور و یارانه نقدی و معیشتی خانوارها از تمامی ردیف‌های هزینه‌ای مصوب این قانون و همچنین حکم بند «پ» تبصره «۴» مبنی بر تهاتر و معاوضه فراورده‌های نفتی همنام و غیرهمنام اعم از وارداتی و داخلی موجب کاهش شفافیت بودجه می‌شوند و لازم است این احکام اصلاح شوند.



برخی احکام نیز همچنان بدون آسیب‌شناسی از گذشته در لایحه آمده‌اند و صرفاً تکرار احکامی هستند که سابق بوده‌اند. پیشنهاد می‌شود این احکام با ملاحظه دلایل عدم تحقق به نحوی تغییر یابند که در سال ۱۴۰۳ بتوانند عملکرد قابل قبولی داشته باشند. در این گزارش همچنین پیشنهاد شده است دولت به جای استفاده از حساب تمرکز درآمد شرکت‌های دولتی از ظرفیت اوراق درون سالی استفاده کند که علاوه بر ایجاد شفافیت بیشتر در نحوه تأمین اعتبارات، اثرات سوء برداشت دولت از حساب شرکت‌ها را کاهش داده و مدیریت نقدینگی دولت را هموارتر می‌سازد.

## ۱. مقدمه

بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در آذرماه تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و مطابق با اصلاح ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس مشتمل بر احکام و جداول کلان بود. به‌طور کلی می‌توان گفت احکام در لایحه بودجه نسبت به احکام بودجه سنوات گذشته کاهش داشته و بسیاری از احکام غیربودجه‌ای به‌دلیل درج در قانون برنامه هفتم یا لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم مقررات مالی دولت (۳) در این لایحه وجود نداشتند. همچنین در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ترتیب موضوعی احکام نیز نسبت به سال‌های قبلی تغییر داشت. با این وجود بسیاری از احکام درج شده در لایحه علی‌رغم تغییر شماره تبصره‌ها مشابه احکام قوانین بودجه سال‌های قبل بوده و تغییرات معناداری نداشتند.

در این گزارش تبصره‌های (۱)، (۲) و (۴) لایحه اصلاحی بودجه با موضوع‌های: تأمین مالی از طریق اوراق بدهی و تسهیلات خارجی، قواعد تنظیمی بودجه و روابط مالی دولت، صندوق توسعه ملی و نفت بررسی کارشناسی شده‌است. در جدول (۷) ذیل فروض برآورد منابع و مصارف عمومی دولت لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ارائه شده به مجلس شورای اسلامی، فروض در نظر گرفته شده برای درآمدهای نفتی ارائه شده‌است. در این جدول مقدار صادرات نفت خام و میعانات گازی معادل ۱،۳۵۰،۰۰۰ بشکه در روز با قیمت هر بشکه نفت صادراتی معادل ۶۵ یورو (حدود ۷۱ دلار) در نظر گرفته شده‌است. این بدین معنا است که مجموع منابع حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی (مجموع سهم صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت و دولت) به‌غیر از سهمیه در نظر گرفته شده برای نیروهای مسلح، معادل ۳۵ میلیارد دلار خواهد بود.

همان‌طور که در گزارش منتشر شده مرکز پژوهش‌های مجلس آمده است [۱]، منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی با توجه به پیش‌بینی‌های قیمت‌های جهانی نفت و شرایط بازار، لجستیکی و تحریمی کشور در سه سناریو قابل بررسی است. مطابق با پیش‌بینی مؤسسه‌های بین‌المللی، قیمت نفت برنت در سال ۲۰۲۴ در سه سناریو پیش‌بینی حد بالا، متوسط و پایین به‌ترتیب معادل ۸۳، ۹۱ و ۷۴ دلار به‌ازای هر بشکه خواهد بود. بنابراین با در نظر گرفتن این قیمت‌ها و نیز عنایت به تداوم تحریم‌ها، تنش‌های ژئوپلیتیکی خاورمیانه و اثرگذاری آن بر بازارهای جهانی و مقاصد صادراتی نفت کشور، انتظار می‌رود منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی کشور در این سناریوها به‌ترتیب برابر ۴۱، ۳۳/۲ و ۲۸/۵ میلیارد دلار باشد. با توجه به ارزیابی‌های انجام شده پیش‌بینی می‌شود منابع حاصل از نفت در سال ۱۴۰۳ به میزان سناریو سوم یعنی ۲۸/۵ میلیارد دلار تحقق یابد.

همچنین در جدول شماره (۷) لایحه بودجه، میزان صادرات گاز طبیعی معادل ۱۱ میلیارد مترمکعب در سال با قیمت هر مترمکعب گاز صادراتی به مبلغ ۰/۲۹ یورو (معادل ۰/۳۲ دلار) در نظر گرفته شده‌است. این در حالی است که

همواره میزان صادرات گاز طبیعی کشور بیشتر از مقدار در نظر گرفته شده، بوده است. حجم گاز طبیعی صادراتی کشور در سال ۱۴۰۱ معادل ۲۰ میلیارد مترمکعب در سال بوده و در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ نیز این رقم معادل ۱۸ میلیارد مترمکعب در نظر گرفته شده بود. به رغم بروز برخی مشکلات در صادرات گاز طبیعی، عملکرد ۸ ماهه حجم صادرات گاز طبیعی، تقریباً منطبق با برنامه در نظر گرفته شده در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ است. با در نظر گرفتن ناترازی فصلی گاز طبیعی در ایام پیش روی سرد سال و لحاظ کاهش میزان صادرات گاز طبیعی در این ایام نسبت به فصل گرم، برآورد می‌شود میزان صادرات گاز طبیعی در انتهای سال ۱۴۰۲ انحرافی از میزان در نظر گرفته شده در قانون بودجه داشته باشد. لکن حجم صادرات ۱۱ میلیارد مترمکعبی برای سال ۱۴۰۳ با توجه به عدم پیش‌بینی کاهش تولید گاز و نیز نبود رشد مصرف نامتعارف و متفاوت با سالیان گذشته در هر یک از بخش‌های متقاضی گاز، بسیار کم ارزیابی می‌شود و پیش‌بینی می‌شود صادرات گاز طبیعی در سال ۱۴۰۳ مطابق میزان صادرات در سال ۱۴۰۲ و بیشتر از ۱۱ میلیارد مترمکعب باشد.

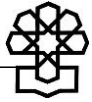
## ۲. اظهار نظر کارشناسی

در این بخش نظرات کارشناسی و پیشنهادهای اصلاحی درباره احکام تبصره‌های «۱» و «۳» و «۵» ارائه شده است. برخی مواد مشابه احکام سال‌های پیشین بوده که به دلیل ضرورت و اهمیت با تصویب آن موافقت شده است. در سه تبصره مورد بررسی برخی مواد جدید به لایحه افزوده شده است. تصویب برخی از احکام جدید با اصلاحاتی پیشنهاد و قید شد که با اصلاحاتی در متن تصویب این احکام توصیه می‌شود و در مورد برخی احکام نیز به دلایلی از جمله کاهش شفافیت بودجه، ابهام در عبارت، تأثیرات اقتصادی و... پیشنهاد رد یا اصلاح کلی داده شده است.



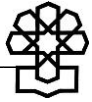
پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه	شماره ماده
<p>در اجرای ماده (۳) «برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت» در سال ۱۴۰۳ با رعایت قوانین و مقررات و موازین شرعی:</p> <p>الف) به شرکت‌های دولتی از جمله شرکت‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اجازه داده می‌شود تا سقف (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مالی اسلامی ریالی با تضمین و بازپرداخت اصل و سود توسط خود، منتشر کنند تا برای طرح‌های مصوب شورای اقتصاد که به تأیید رئیس‌جمهور می‌رسد مصرف شود.</p>	<p>با توجه به آنکه اولاً تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت‌های ثابت، در دهه گذشته وضعیت مطلوبی نداشته و کشور نیاز مبرم به سرمایه‌گذاری دارد، ثانیاً در فضایی که شرکت‌های دولتی به استفاده از روش‌های مختلف تأمین مالی جهت کاهش اتکا به منابع بانکی تشویق می‌شوند و ثالثاً شرکت‌های دولتی می‌توانند پیمانان سرمایه‌گذاری توسعه‌ای در کشور باشند، اعطای مجوز انتشار اوراق به شرکت‌های مذکور می‌تواند روش خوبی برای رشد سرمایه‌گذاری در کشور باشد لیکن نکته‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که ۱۳ همت مندرج در حکم مذکور، رقم بسیار پایینی است. هزینه‌های سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ حدود ۵۷۸ همت بوده است که با یک رشد حدود ۱۵ درصدی، به عددی حدود ۶۶۰ همت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ خواهد رسید. ۱۳ همت در نظر گرفته شده برای انتشار اوراق توسط شرکت‌های دولتی، کمتر از ۲ درصد هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های مذکور را پوشش می‌دهد. بر همین اساس پیشنهاد می‌شود مجوز انتشار اوراق به رقمی بین ۷۰ تا ۱۰۰ همت افزایش پیدا کند.</p> <p>در گزارش تفریح سال ۱۴۰۱ درباره با این بند سهم شرکت‌های متقاضی مشخص شده و طرح‌های موضوع بند نیز در شورای اقتصاد به تصویب رسیده است ولی اوراق منتشر نشده است لذا بند فاقد عملکرد بوده. از مهم‌ترین دلایل قابل بیان برای این مسئله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>۱. کم‌هزینه بودن دریافت تسهیلات بانکی نسبت به انتشار اوراق بدهی برای شرکت‌ها</li> <li>۲. طولانی بودن روند تصویب آیین‌نامه و تعیین سهم هر شرکت و تصویب طرح‌های مربوطه در شورای اقتصاد</li> </ol> <p>علاوه بر نکات فوق شایان ذکر است:</p>	<p>در اجرای ماده (۳) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت» در سال ۱۴۰۳ با رعایت قوانین و مقررات و موازین شرعی:</p> <p>الف) به شرکت‌های دولتی از جمله شرکت‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اجازه داده می‌شود تا سقف یکصد و سی هزار میلیارد (۱۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مالی اسلامی ریالی با تضمین و بازپرداخت اصل و سود توسط خود، منتشر کنند تا برای طرح‌های مصوب شورای اقتصاد مصرف شود.</p>	<p>بند «الف» تبصره «۱»</p>

شماره ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	<p>مصوبه برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت هنوز توسط شورای نگهبان تأیید نشده است و در واقع چنین قانونی هنوز وجود ندارد. لذا تصریح بر عبارت «در اجرای ماده (۳) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت»» در صدر این بند، فاقد وجاهت قانونی است.</p> <p>از حیث وجود اعضای غیر وزیر و خارج از قوه مجریه در شورای اقتصاد، اعطای صلاحیت مذکور در این بند، شائبه مغایرت با اصول شصتم و یکصدوسی و هشتم قانون اساسی دارد. با توجه به شکل شورایی شورای اقتصاد، همه اعضای این شورا در تصمیم‌گیری‌های آن شورا صلاحیت تصمیم‌گیری دارند. شورای اقتصاد باید به ریاست رئیس‌جمهور (که در بازنگری سال ۱۳۶۸ قانون اساسی دارای صلاحیت‌های نخست‌وزیر شد) تشکیل شود. البته مشخص نیست که آیا این ریاست به معنای لزوم تأیید مصوبات این توسط رئیس‌جمهور خواهد بود یا اینکه رئیس‌جمهور صرفاً ریاست اداری دارد.</p> <p>اوراق مالی اسلامی، به دلیل عدم تعریف قانونی و تعیین حدود و ثغور آن توسط مقنن، دارای ابهام است.</p>		
<p>بند «ب» تبصره «۱»</p>	<p>در اجرای ماده (۳) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت»، به شهرداری‌های کشور و سازمان‌های وابسته به آنها اجازه داده می‌شود:</p> <p>۱. به منظور توسعه حمل و نقل عمومی و تأمین خدمت (سرویس) دانش‌آموزان دارای معلولیت (جسمی، حرکتی و ذهنی) و مناسب‌سازی و دسترس‌پذیری کلیه پایانه‌ها، ایستگاه‌ها، تأسیسات سامانه‌ها و ناوگان حمل و نقل درون‌شهری و برون‌شهری، دسترس‌پذیری سامانه‌های حمل و نقل</p>	<p>حرکت شهرداری‌ها به سمت تأمین مالی از طریق اوراق بدهی به جای استفاده از وام بانکی علاوه بر شفافیت مالی می‌تواند به مدیریت مالیه بهتر شهری برای بازپرداخت بدهی‌ها و کاهش معوقات بانکی منجر شود.</p> <p>منابع حاصل از فروش اوراق بدهی می‌تواند بخشی از نیاز مبرم شهرداری‌های کشور برای توسعه و به‌روزرسانی وسائل حمل و نقل عمومی را تأمین کند. مطابق جزء «۱» این تبصره شهرداری‌ها مجاز به انتشار ۲۰ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی برای توسعه حمل و نقل عمومی شده‌اند که بازپرداخت نیمی از اصل و سود این اوراق توسط دولت انجام می‌شود. اما باید توجه داشت که تأمین مالی از طریق اوراق بدهی مطابق مجوز این جزء نیازمند بازگشت</p>	<p>۱. عبارت زیر به ادامه جزء «۱» افزوده شود: دستورالعمل اجرایی این جزء در کارگروه مشترک وزارت کشور و سازمان بهزیستی تدوین و توسط وزارت کشور ابلاغ می‌گردد.</p>



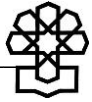
پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه	شماره ماده
	<p>حداقل نیمی از منابع صرف شده را دارد و لذا در راستای این موضوع باید به نحوه قیمت گذاری حمل و نقل شهری توجه داشت.</p> <p>همچنین با توجه به اینکه سازمان بهزیستی متولی حوزه معلولین است، بهتر است استانداردهای بین المللی افراد دارای معلولیت با مشورت این نهاد در نظر گرفته شود.</p> <p>مصوبه برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت هنوز توسط شورای نگهبان تأیید نشده است و در واقع چنین قانونی هنوز وجود ندارد. لذا تصریح بر عبارت «در اجرای ماده (۳) «قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت» در صدر این بند، فاقد وجاهت قانونی است.</p> <p>جزء «۲» این بند به شهرداریها مجوز انتشار اوراق بدهی با پرداخت کامل اصل و سود توسط خود را می دهد. باید توجه داشت مصارف تأمین شده از این جزء باید قابلیت بازگشت منابع داشته باشند و لازم است مخارجی که چنین ظرفیتی ندارند از منابع دیگر تأمین شوند.</p> <p>در جزء «۲» در مواردی که مخارج شهرداریها منجر به کاهش مصرف انرژی می شود می توان محل تضمین اوراق در قالب گواهی صرفه جویی و از محل منابع حساب بهینه سازی انرژی باشد.</p> <p>در جزء «۲»، اصطلاحات «طرح های توسعه ای و زیربنایی» و «مناطق محروم و کمتر توسعه یافته» فاقد تعریف و یا معیار قانونی هستند. فهرست مناطق محروم و کمتر توسعه یافته موضوع تصویب نامه شماره ۷۶۲۵۴ / ت ۳۶۰۹۵ ه مورخ ۱۳۸۸/۴/۱۰ هیئت وزیران نیز تا پایان دوره برنامه پنجم تمدید شده بود. تفویض این امور به بانک های عامل، مغایر با اصول (۸۵) و یا (۱۳۸) قانون اساسی به نظر می رسد.</p>	<p>عمومی برای دسترسی منطبق با قوانین داخلی و استانداردهای بین المللی افراد دارای معلولیت با تأیید وزارت کشور تا سقف دویست هزار میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مالی اسلامی ریالی منتشر کنند. تضمین بازپرداخت اصل و سود این اوراق برای طرح های قطار شهری و حمل و نقل شهری به نسبت پنجاه درصد (۵۰٪) دولت و پنجاه درصد (۵۰٪) شهرداریها صورت می گیرد.</p> <p>۲. بابت توسعه حمل و نقل عمومی و زیر ساخت های شهری و نوسازی ناوگان، تأمین ماشین آلات شهرهای مناطق محروم، مدیریت پسماند و نیروگاه های زباله سوز، بازسازی بافت های فرسوده و ساماندهی حاشیه نشینی و سکونت گاه های غیررسمی با تأیید وزارت کشور، تا سقف یک صد بیست هزار میلیارد (۱۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مشارکت با تضمین خود منتشر نمایند.</p>	

شماره ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	<p>مطابق با گزارش تفریح بودجه سال ۱۴۰۱، ۱۱ شهرداری کشور متقاضی استفاده از ظرفیت اوراق جز «۱» این بند بوده‌اند که ضمن تعیین سهمیه هر شهر، مجوزهای لازم برای انتشار اوراق صادر شده‌است. همچنین اوراق مذکور به بازار نیز عرضه شده‌اند که متأسفانه تنها حدود ۱۰ درصد اوراق به فروش رفته‌است.</p> <p>دو دلیل اصلی برای این مسئله قابل بیان است:</p> <p>۱. طولانی بودن فرآیندهای قانونی برای انتشار اوراق که منجر به عرضه اوراق در ماه‌های پایانی سال شده‌است.</p> <p>۲. تعیین نرخ غیر متناسب با وضعیت بازار اوراق</p>		
<p>در اجرای ماده (۱۹) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت» و به‌منظور تسریع در تأمین اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به‌ویژه برای مناطق سردسیر، به وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) اجازه داده می‌شود با هماهنگی سازمان برنامه و بودجه کشور و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، از طریق <b>انتشار اوراق با سررسید کمتر از یکسال</b> در سقف اعتبارات ردیف‌های مربوط در این قانون تجهیز و تا سقف سی درصد (۳۰٪) ردیف‌های اعتباری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با تخصیص سازمان پرداخت نماید. این اسناد قابلیت تسویه مطالبات مالیاتی دولت از اشخاص حقیقی و حقوقی را دارد. استفاده از ظرفیت نظام بانکی کشور با اتکا به منابع</p>	<p>به‌نظر می‌رسد موضوع این تبصره درخواست مجوز برای انتشار اوراق درون‌سالی با هدف مدیریت منابع مورد نیاز برای مصارف عمرانی است. اوراق مالی با ماهیت بدهی و سررسید کمتر از یکسال هستند که دولت در ماه‌هایی ابتدایی سال منتشر می‌کند تا منابع مورد نیاز برای ردیف‌های عمرانی را تأمین نماید و در انتهای سال این اوراق را تسویه کند. با توجه به اینکه این تبصره ماهیت مدیریت نقدینگی دارد، ابزار اوراق درون‌سالی بدین‌منظور می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. با این حال عبارت تبصره دارای ابهام است. عبارت «با استفاده از ظرفیت نظام بانکی با اتکا به منابع موضوع ماده (۱۲۵) قانون محاسبات عمومی» دارای ابهام است.</p> <p>باید توجه داشت که هدف انتشار اوراق درون‌سالی عدم استفاده از تنخواه‌گردان است که آثار اقتصادی سوء برای جریان نقد شرکت‌های دولتی (در صورت استفاده از حساب تمرکز درآمد شرکت‌های دولتی) و یا سیاستگذاری پولی در کشور (در صورت استفاده از تنخواه‌گردان خزانه) دارد.</p>	<p>در اجرای ماده (۱۳) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت» و به‌منظور تسریع در تأمین اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به‌ویژه برای مناطق سردسیر، به وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) اجازه داده می‌شود با هماهنگی سازمان برنامه و بودجه کشور و بانک مرکزی ج.ا.ا، از طریق اسناد اعتباری و اوراق مالی اسلامی با استفاده از ظرفیت نظام بانکی کشور با اتکا به منابع موضوع ماده (۱۲۵) «قانون محاسبات عمومی کشور»، در سقف اعتبارات ردیف‌های مربوط در این قانون تجهیز و تا سقف سی درصد (۳۰٪) ردیف‌های اعتباری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با تخصیص سازمان پرداخت نماید. این اسناد قابلیت تسویه مطالبات مالیاتی دولت از</p>	<p><b>بند «پ» تبصره «۱»</b></p>



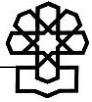
شماره ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی	
	اشخاص حقیقی و حقوقی را دارد. در صورت استفاده خزانهداری کل از وجوه موضوع ماده (۱۲۵) «قانون محاسبات عمومی کشور» وجوه مزبور باید در سال ۱۴۰۳ مسترد شود.	در این راستا لازم است متن حکم شفاف شده و همچنین با توجه به ماهیت کمتر از یکسال این اوراق، انتشار آن از سقف انتشار اوراق دولت مستثنی شود. مصوبه برنامه پنجساله هفتم پیشرفت هنوز توسط شورای نگهبان تأیید نشده است و در واقع چنین قانونی هنوز وجود ندارد. لذا تصریح بر عبارت «در اجرای ماده (۱۳) «قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت» در صدر این بند، فاقد وجاهت قانونی است.	موضوع ماده (۱۲۵) «قانون محاسبات عمومی کشور» صرفاً در صورتی است که اوراق مزبور در بازه زمانی مقرر به فروش نرود. در صورت استفاده خزانهداری کل از وجوه موضوع ماده (۱۲۵) «قانون محاسبات عمومی کشور» وجوه اوراق مزبور باید در سال ۱۴۰۳ مسترد تسویه شود.	اوراق این بند از سقف انتشار اوراق دولتی این قانون مستثنی است.
		عبارت «با هماهنگی سازمان برنامه و بودجه کشور و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به جهت آنکه مراد از «هماهنگی» مشخص نیست، مغایر اصول قانونگذاری و قانون نویسی موضوع بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. به عبارتی دیگر، از آنجا که از اصطلاح «هماهنگی»، برداشت‌های متفاوتی از قبیل «با اطلاع»، «با کسب جواز» و... قابل استنباط است، لذا باید مراد مقنن به طور واضح مشخص گردد تا در فرایند اجرای حکم، خللی ایجاد نشود. با عنایت به اینکه طریق استرداد وجوه موضوع ماده (۱۲۵) قانون محاسبات عمومی کشور، بدین نحو در ذیل ماده مورد اشاره تصریح گردیده است: «مشروط بر اینکه بلافاصله پس از درخواست سازمان ذیربط وجوه استفاده شده را مسترد دارد»، و با توجه به اینکه در لایحه آمده است که: «در صورت استفاده خزانهداری کل از وجوه موضوع ماده (۱۲۵) قانون محاسبات عمومی، وجوه مزبور باید در سال ۱۴۰۳ مسترد شود»، به نظر می‌رسد که حکم مندرج در بند «پ» باتوجه به سکوت در خصوص نحوه استرداد ابهام دارد. هرچند در صدر تبصره «۱» بر رعایت قوانین به صورت کلی تصریح شده است، در حکم باید تصریح شود که استرداد با رعایت ماده ۱۲۵ قانون محاسبات عمومی کشور صورت می‌گیرد، در غیر این صورت، به جهت اصلاح قانون دائمی،		

شماره ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	<p>مغایر اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. ضمناً مطابق با ماده (۱۸۱) آیین‌نامه داخلی مجلس، اصلاح قانون دائمی به دو سوم رأی نمایندگان حاضر نیاز دارد. به‌استناد بند «ب» ماده (۱۳) برنامه پنج‌ساله پیشرفت که اشعار می‌دارد: «لایحه و قانون بودجه سالانه کل کشور نباید واجد احکام غیربودجه‌ای باشد و نیز نباید منجر به اصلاح قوانین دائمی یا برنامه‌های توسعه شود.» پیشنهاد می‌شود که حکم یادشده، به‌نحوی اصلاح شود که مفاد مندرج در ماده (۱۲۵) قانون محاسبات عمومی کشور رعایت شود</p>		
<p>وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است از کلیه روش‌های انتشار اولیه اوراق از جمله تحویل اوراق به طلبکاران (در صورت موافقت طلبکار)، عرضه تدریجی، حراج فروش اوراق به کسر (کمتر از قیمت اسمی) و پذیره‌نویسی در بازارها که در آیین‌نامه این بند تبیین خواهد شد استفاده کند.</p>	<p>این بند از احکام تکرار شده در قوانین بودجه سنواتی است و به‌دلیل اینکه هر سال برای انتشار اوراق مجوز استفاده از روش‌های مختلف لازم است ماهیت دائمی دارد. باید توجه داشت که تعیین حدود و ثغور استفاده از روش‌های مذکور نیاز به تبیین بیشتر و تدوین آیین‌نامه مختص به خود دارد. در سال‌های اخیر نیز در آیین‌نامه اجرایی این بند از تبصره «۵» قوانین بودجه سنواتی تبیین لازم انجام نشده است و علاوه بر تکرار بند قانونی ارجاع به «شیوه‌نامه اجرایی عرضه اولیه و معاملات ثانویه اوراق‌بهدار دولتی» مورد استفاده در سال ۱۳۹۹ شده است که مطلوب نیست.</p> <p>با توجه به اهمیت موضوع پیشنهاد می‌شود موضوع تعیین سازوکار انتشار و عرضه اوراق دولتی در لایحه مدیریت بدهی‌های دولت یا لایحه الحاق (۳) که هر دو هم‌اکنون در حال طی مراحل کارشناسی در کمیسیون‌های مربوطه است مورد توجه قرار گیرد و از لایحه بودجه خارج شود.</p> <p>این بند به‌دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد. طبق بند «ب» ماده (۱۳) برنامه پنج‌ساله پیشرفت، «لایحه و قانون بودجه سالانه کل کشور نباید واجد احکام غیربودجه‌ای باشد».</p>	<p>وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است از کلیه روش‌های انتشار اولیه اوراق از جمله تحویل اوراق به طلبکاران، عرضه تدریجی، حراج فروش اوراق به کسر (کمتر از قیمت اسمی) و پذیره‌نویسی در بازارها استفاده کند.</p>	<p><b>بند «ت»</b> <b>تبصره «۱»</b></p>



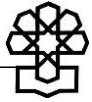
شماره ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
		<p>جواز قانونگذار به وزارت امور اقتصادی و دارایی مبنی بر استفاده از کلیه روش‌های انتشار اولیه اوراق از جمله تحویل اوراق به طلبکاران، عرضه تدریجی، حراج فروش اوراق به کسر (کمتر از قیمت اسمی) و پذیره‌نویسی در بازارها، دربردارنده ابهاماتی است. چنانچه تحویل اوراق به طلبکاران مفید الزام دارنده اوراق به تحویل اوراق باشد، با حقوق مالکانه طلبکاران موضوع اصول (۲۲) و (۴۷) قانون اساسی مغایرت دارد.</p> <p>باید توجه داشت که در کنار تمهیدات لازم برای واگذاری اوراق بدهی دولت، انسداد مجاری بدهی‌های غیر اوراق دولت نیز از اهمیت بسیار زیادی دارد. یکی از مهم‌ترین این مجاری تعهدات سالانه دولت به سازمان تأمین اجتماعی است که به دلیل عدم ایفا در بودجه سنواتی تبدیل به بدهی شده و انباشته می‌شود.</p> <p>در قوانین بالادستی این حوزه همچون برنامه هفتم توسعه، سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، قانون الحاق تنظیم برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و قوانین دیگر تکالیفی برای دولت در این رابطه در نظر گرفته شده است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ مورد کم توجهی قرار گرفته است.</p> <p>لازم به ذکر است که این موضوع در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ در جزء «۱» بند «د» تبصره ۱۹ به میزان ۷۰ هزار میلیارد تومان آورده شده بود که طبق اظهارات سازمان تأمین اجتماعی تا پایان سال ۱۴۰۲ حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان و به میزان بیش از ۵۷ درصد محقق خواهد شد.</p>	
بند «ث» تبصره «۱»	در اجرای جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۷) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت»، اوراق مالی اسلامی دولت و کارمزد تعهد پذیره‌نویسی و کارمزد معامله‌گران اولیه اوراق مالی اسلامی دولت	بر اساس حکم ماده (۲۷) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران به شرط عمل به تبصره این ماده «ناشر اوراق بهاداری که از ثبت معاف است، موظف است مشخصات و خصوصیات اوراق و نحوه و شرایط توزیع و فروش آن را طبق شرایطی که سازمان تعیین می‌کند، به سازمان گزارش کند»،	موافق (با اصلاحات جزئی)

شماره ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	<p>(منتشر شده در سال ۱۴۰۳) مشمول مالیات به نرخ صفر می‌شود؛ همچنین معاملات بین ارکان انتشار و دریافت‌ها و پرداخت‌های مربوط به انتشار اوراق موضوع این تبصره، 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. انتشار کلیه انواع اوراق مالی اسلامی دولت اعم از اسناد خزانه اسلامی و اوراق مرابحه عام مشمول حکم ماده (۲۷) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴ است.</p>	<p>تصویب این حکم مانعی ندارد. چراکه مشابه بند اول از ماده (۲۷) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران هست و اوراق نام برده در عمل صرفاً تفاوت شکلی و ابزاری با «اوراق مشارکت» ذکر شده دارند و از نظر بار مالی، تأثیر بر بازار سرمایه و همچنین جریان‌های نقدی تفاوت چندانی ندارند. اسناد خزانه اسلامی و اوراق مرابحه عام دارای تعریف قانونی نیستند، لذا به دلیل عدم شفافیت مغایر بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. مصوبه برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت هنوز توسط شورای نگهبان تأیید نشده است و در واقع چنین قانونی هنوز وجود ندارد. لذا تصریح بر عبارت «در اجرای جزء «۱» بند (الف) ماده (۲۷) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت» در صدر این بند، فاقد وجهت قانونی است.</p>	
<p>بند «ج» تبصره «۱»</p>	<p>مهلّت واگذاری اوراق مالی اسلامی غیرنقدی (تحویلی به طلبکاران) منتشر شده در سال ۱۴۰۳، برای کلیه دستگاه‌های اجرایی از جمله دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵، تابع مواد (۶۳) و (۶۴) «قانون محاسبات عمومی کشور» و اصلاحات بعدی آن است.</p>	<p>مطابق با آخرین اصلاحات انجام شده، مهلت مذکور در مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور برای تعهد و پرداخت هزینه‌های جاری عمرانی (سرمایه‌گذاری ثابت) اعم از اینکه از محل اعتبارات عمومی و یا اختصاصی تأمین شده و تا پایان سال مالی توسط خزانه‌داری کل در اختیار ذیحسابی دستگاه‌های ذیربط قرار گرفته باشند به ترتیب برای هزینه‌های جاری پایان فروردین ماه و هزینه‌های عمرانی پایان شهریور سال بعد تعیین شده است. این حکم به دنبال تعیین مهلت مشابه برای تعهد و پرداخت از محل اوراق بدهی تحویلی به طلبکاران برای اعتبارات هزینه‌ای و به خصوص طرح‌های عمرانی است. با توجه به آنکه انتقال مهلت زمانی ایجاد تعهد و هزینه به سال مالی بعد منجر به خدشه‌دار شدن انضباط مالی و سالانه بودن بودجه (مصرح در صدر اصل (۵۲) قانون اساسی) است، حکم این بند مطلوب نبوده و مغایر با اصل</p>	<p>حذف</p>



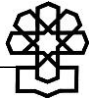
پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه	شماره ماده
	مزبور به نظر می‌رسد. لازم است دولت در انتشار و تحویل اسناد خزانه به پیمانکاران تسریع کرده و آن را به ماه‌های پایانی سال موکول ننماید تا نیاز به انتقال به سال مالی تشدید نشود.		
	<p>تعیین سقف تسهیلات مالی خارجی (ذیل اصل هشتادم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) در قوانین بودجه سنواتی امری معمول است. بخش جدید حکم مربوط به «تأمین ۱۵٪ سهم آورده گشایش اعتبار تأمین مالی خارجی برای طرح‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی (پیوست ۱ قانون بودجه)» است که اجازه تأمین آن از محل سرجمع اعتبارات عمرانی (با پیشنهاد دستگاه مربوطه و تأیید سازمان برنامه) داده شده است.</p> <p>بررسی ماهیت طرح‌های مندرج در پیوست شماره (۱) قانون بودجه سنواتی نشان می‌دهد که عمده این طرح‌ها، غیرانتفاعی بوده و بسیاری از آنها در چارچوب مأموریت‌های حمایتی دولت یا ایجاد عدالت اجتماعی تعریف شده‌اند؛ لذا اصل امکان جذب تسهیلات مالی خارجی برای پیش‌برد این طرح‌ها تا حد زیادی مورد تردید است. با این وجود و در صورت امکان، اجازه تأمین سهم آورده گشایش اعتبار از محل سرجمع اعتبارات عمرانی می‌تواند به تسریع جذب این تسهیلات کمک کند.</p> <p>از حیث وجود اعضای غیر وزیر و خارج از قوه مجریه در شورای اقتصاد، اعطای صلاحیت مذکور در این بند، شائبه مغایرت با اصول شصتم و یکصدوسی و هشتم قانون اساسی دارد. با توجه به شکل شورایی شورای اقتصاد، همه اعضای این شورا در تصمیم‌گیری‌های آن شورا صلاحیت تصمیم‌گیری دارند. شورای اقتصاد باید به ریاست رئیس‌جمهور (که در بازنگری سال ۱۳۶۸ قانون اساسی دارای صلاحیت‌های نخست‌وزیر شد) تشکیل شود. البته مشخص نیست که آیا این ریاست به معنای لزوم تأیید مصوبات این توسط رئیس‌جمهور خواهد بود یا اینکه رئیس‌جمهور صرفاً ریاست اداری دارد.</p>	<p>سقف تسهیلات مالی خارجی برای طرح‌های دولتی و غیردولتی در سال ۱۴۰۳ معادل سی میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) یورو تعیین می‌شود. شورای اقتصاد مجوز استفاده طرح‌های بخش دولتی که دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و محیط زیستی باشند و همچنین طرح‌های غیردولتی متقاضی تضمین دولت را پس از اخذ تضمین از بانک عامل، صادر می‌کند. پانزده درصد (۱۵٪) سهم آورده گشایش اعتبار فاینانس (تأمین مالی) خارجی برای طرح‌های موضوع پیوست شماره (۱) این قانون با پیشنهاد دستگاه ذی‌ربط و تأیید سازمان از محل سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قابل پرداخت است.</p> <p>در مواردی که استفاده از تسهیلات مالی خارجی منوط به تضمین دولت جمهوری اسلامی ایران مبنی بر بازپرداخت اصل و هزینه‌های تسهیلات مالی اخذشده از منابع تأمین‌کنندگان مالی بانک‌های کارگزار خارجی و بانک‌ها و مؤسسات مالی و توسعه‌ای بین‌المللی باشد، وزیر امور اقتصادی و دارایی مجاز است به نمایندگی از طرف دولت، ضمانت‌نامه‌های کلی یا اختصاصی لازم را حداکثر</p>	<p>بند «ج» تبصره «۱»</p>

پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه	شماره ماده
	هر چند در صدر تبصره «۱» بر رعایت قوانین و مقررات و موازین شرعی به صورت کلی تصریح شده است، از آنجا که ۲ اطلاق استفاده از «تسهیلات مالی خارجی» مشتمل بر پذیرش ربا و مغایر موازین شرعی و اصل (۴) قانون اساسی است، شایسته است در این بند بر رعایت موازین شرعی تصریح مجدد شود.	ظرف یک ماه پس از تصویب طرح‌های مذکور در شورای اقتصاد، صادر نماید.	
	حکم این تبصره نیز در قوانین بودجه سال‌های گذشته (بند «د» تبصره «۳» قانون بودجه سال ۱۴۰۲) مسبوق به سابقه بوده و می‌تواند مفید واقع شود. تأمین مالی برخی طرح‌های عمرانی دولت (طرح‌هایی با پسوند «وامی» در پیوست ۱ قانون بودجه) از طریق جذب تسهیلات مصوب نظیر استفاده از منابع بانک‌های توسعه‌ای خارجی انجام می‌گیرد. برای آنکه ملاحظات قانونی در فرآیند تخصیص اعتبارات طرح‌های عمرانی کشور اخلاص در جذب این تسهیلات ایجاد نکند، به موجب این حکم هزینه کرد این تسهیلات در مورد این طرح‌های خاص تسهیل و تسریع شده است.	به منظور تسریع در جذب تسهیلات تصویب شده از بانک‌های توسعه‌ای خارجی، دستگاه‌های استفاده‌کننده از تسهیلات مذکور مجازند در سقف بند «ج» این تبصره پس از موافقت سازمان برنامه و بودجه کشور در چهارچوب سقف اعتبارات پیش‌بینی شده برای اجرای طرح‌های با پسوند وامی مندرج در پیوست شماره (۱) این قانون نسبت به هزینه کرد آن در چهارچوب موافقت‌نامه مبادله با سازمان مذکور اقدام کنند.	بند «ح» تبصره «۱»
در اجرای ماده (۱۶) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت»، دولت مجاز است در سقف تعیین شده در جدول شماره (۳) موضوع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، علاوه بر شیوه فروش، نسبت به تسویه و تهاتر بدهی‌های ناشی از اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با اموال غیرمنقول خود، پس از گردش حسابداری در خزانه، به صورت جمعی خرجی یا اعطای اعتبار معادل برای شرکت در مزایده اموال غیرمنقول دولتی با امکان تقسیط مازاد وجه معامله	به صورت کلی با توجه به محدودیت‌های بودجه‌ای و در راستای مولدسازی دارایی‌های دولت استفاده از چنین سازوکاری برای تبدیل اموال مازاد و راکد دولت به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که می‌تواند زیرساخت‌های تولید را فراهم کرده و ظرفیت رشد اقتصادی را افزایش دهد، مطلوب به نظر می‌رسد. اما به نظر می‌رسد برای شفافیت بیشتر و بهبود سازوکار اجرای این تبصره، نباید سازوکار استفاده از ظرفیت آن منحصر به واگذاری اموال به صورت جمعی - خرجی باشد و «اعطای اعتبار معادل برای شرکت در مزایده اموال غیرمنقول دولتی» هم به عنوان یک سازوکار موازی اضافه شود	در اجرای ماده (۱۶) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت»، دولت مجاز است در سقف تعیین شده در جدول شماره (۳) موضوع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، علاوه بر شیوه فروش، نسبت به تسویه و تهاتر بدهی‌های ناشی از اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با اموال غیرمنقول خود به صورت جمعی خرجی اقدام نماید. سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف‌اند آیین‌نامه اجرایی این بند را ظرف مدت یک	بند «خ» تبصره «۱»



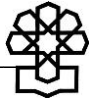
پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه	شماره ماده
<p>در بازه زمانی زیر یکسال اقدام نماید. سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلفاند آیین نامه اجرایی این بند را ظرف مدت یک ماه تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند.</p>	<p>و استفاده از سازوکار جمعی - خرجی به حداقل رسیده و مصادیق آن در آیین نامه اجرایی مربوطه ذکر شود.</p> <p>همچنین به منظور ترغیب طلبکاران به استفاده از این سازوکار، امکان «تقسیم مازاد وجه معامله نسبت به اعتبار مذکور در بازه زمانی زیر یکسال» فراهم شود، چرا که مبلغ بالای برخی از مزایده‌ها نسبت به توان مالی شرکت کنندگان بالقوه، مانعی برای بالفعل شدن این ظرفیت و موفقیت مزایده است. یا اعطای اعتبار معادل برای شرکت در مزایده اموال غیرمنقول دولتی با امکان تقسیم مازاد وجه معامله در بازه زمانی زیر یکسال همچنین شایان ذکر است:</p> <p>۱. عبارت «جمعی-خرجی» فاقد تعریف قانونی است، لذا مغایر اصول قانونگذاری و قانون نویسی موضوع بند «۹» سیاست های کلی نظام قانونگذاری است.</p> <p>۲. دو اصطلاح «جمعی-خرجی» و «تهاتر»، به جهت فقدان گردش خزانه، مغایر اصل (۵۳) قانون اساسی است.</p> <p>۳. عبارت «پس از لازم الاجرا شدن این قانون» زائد است.</p>	<p>ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند.</p>	
<p>موافق به شرط اصلاح:</p> <p>به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می شود تا در قبال اخذ ضمانت نامه بانکی معتبر، برای صادرکنندگان خدمات فنی و مهندسی با تصویب شورای اقتصاد که به تأیید رئیس جمهور می رسد نسبت به صدور ضمانت نامه دولتی اقدام نماید و نسخه ای از آن را به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ارسال نمایند.</p>	<p>در شرایط کنونی که ضمانت نامه های بانک های داخلی به موجب تحریم های ظالمانه مورد پذیرش طرف های خارجی برای ضمانت نامه شرکت در مناقصه یا حسن انجام کار نیست، ارائه ضمانت نامه دولتی برای فعالان اقتصادی در بعضی کشورها می تواند زمینه ساز توسعه صادرات کلیه شرکت های صادرکننده خدمات فنی-مهندسی باشد. البته باید این ضمانت نامه ها به نحوی طراحی شود که ریسک به دولت منتقل نگردد. تدبیر لایحه بودجه این بوده که بانک ها گواهی توثیق بگیرند و به پشتوانه آن دولت اقدام به صدور ضمانت نامه کند.</p>	<p>کلیه شرکت های صادرکننده خدمات فنی - مهندسی که برای استفاده از منابع بین المللی در سقف بند «ج» این تبصره، برای اجرای طرح در خارج از کشور با مشکل ضمانت نامه مواجه اند، با تأیید سازمان توسعه تجارت ایران مشمول تسهیلات این تبصره خواهند بود. بانک های عامل مکلفاند در ازای اخذ وثایق مورد تأیید بانکی از شرکت های متقاضی تسهیلات خارجی نسبت به صدور گواهی اخذ وثیقه و اعلام آن به وزارت امور اقتصادی و</p>	<p>بند «د» تبصره «۱»</p>

شماره ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	<p>دارایی اقدام نمایند. وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است پس از دریافت گواهی وثیقه بانکی نسبت به صدور ضمانت‌نامه دولتی برای شرکت متقاضی و به ذی‌نفعی دولت کشور مقصد اقدام نموده است و نسخه‌ای از آن را به بانک مرکزی ج.ا.ا. ارسال نمایند.</p> <p>وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان برنامه و بودجه کشور و بانک مرکزی ج.ا.ا. آیین‌نامه اجرایی این بند را حداکثر ظرف یک ماه پس از ابلاغ قانون تهیه و جهت تصویب به هیئت‌وزیران ارائه نماید.</p>	<p>به نظر می‌رسد متن لایحه از حیث اخیر دارای اشکال‌هایی است: اولاً گواهی وثیقه فاقد تعریف قانونی است ثانیاً ریسک بالاتری دارد. به دلیل اینکه پیش‌فرض این بوده که شرکت‌ها امکان دریافت ضمانت‌نامه بانکی داخلی را دارند اما طرف خارجی آن را نمی‌پذیرد.</p> <p>به همین دلیل باید صدور ضمانت‌نامه دولتی را منوط به دریافت ضمانت‌نامه بانکی بانک‌های داخلی کرد. متنی که در طرح تأمین مالی جهش و رونق تولید نیز به تصویب مجلس رسیده با همین منطق نگاه شده است.</p> <p>از طرفی سقف بند «چ» که مربوط به دریافت تسهیلات خارجی است ارتباطی با صدور ضمانت‌نامه دولتی ندارد.</p>	<p>وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان برنامه و بودجه کشور و بانک مرکزی ج.ا.ا. آیین‌نامه اجرایی این بند را حداکثر ظرف یک ماه پس از ابلاغ قانون تهیه و جهت تصویب به هیئت‌وزیران ارائه نماید.</p>
الحاقی	<p>یکی از مسائل در حوزه بانکی و مشخصاً بانک‌های دولتی مانند سپه، عدم اراده آن بانک برای فروش اموال خود است. به طوری که بانک سپه قریب به ۱۵۰ همت (۹۰ خط اعتباری و ۶۰ اضافه برداشت) معادل ۱۵٪ پایه پولی، به بانک مرکزی بدهکار است. لذا باید قانونگذار این بانک را ملزم به فروش اموال خود و بازپرداخت بدهی بانک به بانک مرکزی نماید.</p>	<p>«وزارت اقتصاد موظف است برنامه خود را جهت کاهش بدهی بانک سپه به بانک مرکزی از محل فروش اموال بانک به هیئت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت موضوع ماده (۱۶) برنامه هفتم توسعه ارائه کند به طوری که بدهی این بانک به بانک مرکزی (از محل خط اعتباری و اضافه برداشت) تا انتهای سال ۱۴۰۳ نسبت به ۳۰ آذر ۱۴۰۲، ۳۰ درصد کاهش یابد و یا معادل این میزان در مراحل مولدسازی قرار گیرد.»</p>	
بند «الف» تبصره «۳»	<p>۱. تأمین و پرداخت حقوق و مزایای اجتناب‌ناپذیر کارکنان و بازنشستگان لشکری و کشوری و همچنین مستمری‌های خانوارهای تحت پوشش</p>	<p><b>درباره جزء «۱»</b></p> <p>جز «۱» حکم این بند دارای دو بخش است: بخش اول مجوز برداشت از تمامی ردیف‌های قانون بودجه برای تأمین حقوق و مزایا و بخش دوم برداشت</p>	<p>حذف جزء «۱» و جزء «۲»</p>



پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه	شماره ماده
	<p>از تمامی ردیف‌های قانون بودجه برای تأمین مستمری و یارانه نقدی. بخش اول مجوز درخواست شده در این جزء به معنای بی معنی شدن تدوین سند بودجه و تصویب آن در مجلس است چرا که در واقع کارکرد قانون بودجه تعیین مصارف برای موضوعات مشخص است و اگر قرار به جابجایی میان ردیف‌ها بدون محدودیت باشد، قانون بودجه کارکرد اصلی خود را از دست خواهد داد.</p> <p>در نتیجه این امر با اصل (۵۲) قانون اساسی (صلاحیت انحصاری مجلس در تصویب بودجه) مغایر است. به علاوه، اجازه مندرج در این بند، صلاحیت نظارتی دیوان محاسبات موضوع اصل (۵۵) قانون اساسی را نیز مختل می‌کند.</p> <p>اصطلاح حقوق و مزایای اجتناب‌ناپذیر، فاقد تعریف قانونی و مبهم است و صرفاً در قوانین بودجه سال‌های قبل، برخ مصادیق آن بر شمرده شده است. این ابهام با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایر به نظر می‌رسد. شایسته است مثل قوانین بودجه سال‌های پیش، این اصطلاح تعریف شود.</p> <p>مجوز جابجایی از ردیف‌های قانون بودجه به مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها که خارج از سقف منابع عمومی است نیز امری نامطلوب است زیرا علاوه بر بی‌معنا کردن کارکرد قانون بودجه ارتباط هدفمندسازی یارانه‌ها و جداول بودجه عمومی را نیز مخدوش خواهد کرد.</p> <p><b>درباره جزء «۲»</b></p> <p>تعیین دستگاه‌های اجرایی ردیف‌های متفرقه باید در قانون بودجه انجام شود و ابهامی در این خصوص باقی نماند. عدم تعیین دستگاه‌های اجرایی ردیف‌های متفرقه باعث افزایش اختیارات سازمان برنامه طی سال و ادامه یافتن فرآیند چانه زنی برای بودجه شود که نامطلوب است. این موضوع</p>	<p>کمیته‌امداد امام‌خمينی (ره) و سازمان بهزیستی کشور و یارانه نقدی و معیشتی خانوارها از تمامی ردیف‌های هزینه‌ای مصوب این قانون با رعایت سازوکار ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه کشور مجاز است.</p> <p>۲. تعیین دستگاه اجرایی ردیف‌های متفرقه مندرج در جدول (۹) این قانون به عهده سازمان برنامه و بودجه کشور می‌باشد.</p> <p>۳. جابه‌جایی اعتبار هریک از دستگاه‌های اجرایی از اعتبارات هزینه‌ای به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با پیشنهاد دستگاه اجرایی و تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور و برای طرح‌های مصوب مجاز است.</p>	

پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه	شماره ماده
	<p>همچنین شفافیت بودجه را خدشه‌دار می‌کند. در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ نیز مجلس به درستی دستگاه اجرایی ردیف‌های متفرقه را در سند بودجه درج نمود.</p> <p>تعیین مصادیق حکمی در قانون، باید به موجب قانون باشد. این امر ماهیت تقنین دارد و بنابراین واگذاری آن، مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.</p> <p><b>درباره جز (۳)</b></p> <p>در عین حال، اجازه دادن برای جابه‌جایی اعتبار هر یک از دستگاه‌های اجرایی از اعتبارات هزینه‌ای به اعتبار تملک دارایی سرمایه‌ای، به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای، مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است. این امر ناظر بر اجرای بودجه است و باید در قالب تغییر در ارقام قانون بودجه (و نه اجازه عام برای تغییر اعتبارات مصوب) پیگیری شود که در قوانین، چنین اجازه‌ای مبتنی بر اصل انعطاف‌پذیری بودجه داده شده است. حداقل باید برای چنین اجازه، حداقل و حداکثری تعیین شود تا صلاحیت انحصاری مجلس در تصویب بودجه، مختل نشود و با اصل (۵۲) مغایرتی نداشته باشد.</p> <p>ضمن اینکه اجازه موضوع این جزء، موجب اختلال در نظارت بر اجرای بودجه توسط دیوان محاسبات نیز خواهد شد که با اصل (۵۵) قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد.</p>		
موافق تصویب به شرط اصلاح	این حکم بسیار مهم در راستای اصل حساب واحد خزانه و شفاف نمودن درآمد و هزینه دولت است. از آنجایی که منابع عمومی توسط دستگاه‌های مختلف وصول می‌شود، عدم واریز آن به حساب بانک مرکزی می‌تواند منجر به رسوب درآمد در بانک‌های تجاری با انگیزه نفع دستگاه مربوطه شود. این رسوب همچنین منجر به تضعیف مدیریت نقدینگی دولت خواهد شد زیرا	در اجرای جزء «۲» بند «پ» ماده (۱۳) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت»، کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۱) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت» از جمله دستگاه‌ها و شرکت‌های مستلزم	بند «ب» تبصره «۳»



شماره ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	<p>ذکر نام یا تصریح نام مانند شرکت‌های اصلی و تابعه وزارت نفت به جز سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) و سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران مکلفاند کلیه حساب‌های فرعی خود را مسدود نموده و تمام حساب‌های ربالی و ارزی خود (درآمدی و هزینه‌ای) را صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی ج. ا. ا افتتاح کنند. دستگاه‌های یادشده موظفاند کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را فقط از طریق حساب‌های افتتاح‌شده نزد بانک مرکزی ج. ا. ا انجام دهند. نگهداری هرگونه حساب توسط دستگاه‌های یادشده در بانکی غیر از بانک مرکزی ج. ا. ا در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی است. نهادهای عمومی غیردولتی در رابطه با آن بخش از منابع خود که از محل منابع عمومی یا کمک‌های مردمی تأمین می‌شود، مشمول حکم این بند می‌شوند. اجرای این حکم در خصوص دستگاه‌هایی که مستقیماً زیر نظر رهبر معظم انقلاب اسلامی (مدظله‌العالی) اداره می‌شوند، منوط به اذن معظم له است. بانک مرکزی ج. ا. ا مکلف به پیگیری اجرای این بند و مسدود نمودن حساب‌های فرعی دستگاه‌های اجرایی مذکور می‌باشد.</p>	<p>همواره بخشی از درآمدها از دسترس و اطلاع خزانه‌داری خارج است. لذا تصویب این حکم پیشنهاد می‌شود. علاوه بر مسئله فوق رسوب وجوه پرداخت شده به دستگاه‌ها در حساب‌های بانک‌های تجاری نیز مسئله مهمی است که با این حکم رفع خواهد شد. البته همچنان دستگاه توانایی نگهداشت وجوه در حساب خود نزد بانک مرکزی را دارد. این اقدام اگرچه برای دستگاه نفع اقتصادی ندارد ولی می‌تواند منجر به تضعیف مدیریت نقدینگی دولت شود که می‌بایست با برخی احکام مکمل رفع شود.</p> <p>مصوبه برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت هنوز توسط شورای نگهبان تأیید نشده است و در واقع چنین قانونی هنوز وجود ندارد. لذا تصریح بر عبارت «در اجرای جزء «۲» بند «پ» ماده (۱۳) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت» در صدر این بند، فاقد وجاهت قانونی است.</p> <p>نظر به اینکه حکم این ماده، منجر به اصلاح مواد (۱۱)، (۳۹) و (۴۱) قانون محاسبات عمومی کشور از حیث توسعه اشخاص مشمول می‌شود، باید از حیث تنقیح و اصول قانون‌نویسی موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸ مقام معظم رهبری، در قالب اصلاح قوانین مزبور، تهیه شود و مورد رسیدگی و تصویب قرار گیرد.</p> <p>مفاد این حکم در ماده ۶۸ لایحه الحاق (۳) درج شده است. تکرار آن در لایحه بودجه فاقد وجاهت حقوقی است.</p>	

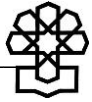
شماره ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
<p>بند «پ» تبصره «۳»</p>	<p>به دولت اجازه داده می‌شود تعرفه خدمات دولتی دستگاه‌های اجرایی را به پیشنهاد دستگاه‌های ذی‌ربط و تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور متناسب‌سازی نماید.</p>	<p>بخش اصلی تعرفه خدمات دولتی دستگاه‌های اجرایی در سال‌های گذشته در جدول ۱۶ قانون بودجه سالانه درج شده و به تصویب مجلس می‌رسید. در حکم این بند دولت به دنبال تغییر رویه پیشین و دریافت مجوز برای تعیین تغییرات تعرفه‌ها در طول سال و بدون نیاز به تصویب مجلس است. عدم تعیین ضابطه و چارچوب برای وضع تعرفه خدمات دولتی دستگاه‌های اجرایی و واگذاری آن به دولت، به دلیل داشتن ماهیت قانونی، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است. لازم است این امر در قالب جداول بودجه که در بخش دوم لایحه بودجه خواهد آمد، تعیین تکلیف شود لذا باید این بند مقید به (با تصویب در بخش دوم لایحه) شود. عبارت «متناسب‌سازی» به دلیل عدم شفافیت و داشتن ابهام، مغایر بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.</p>	<p>پیشنهاد اصلاحی</p>
<p>بند «ت» تبصره «۳»</p>	<p>مطابق با دستورالعمل کنونی، بدهی و طلب دولت در سطح دستگاهی نیازی به تأیید مرجع ثالث مانند سازمان حسابرسی ندارد و با تأیید ذی‌حساب و رئیس دستگاه در حکم تأیید شده و قطعی تلقی می‌شود. برای ارقام بدهی و طلب فرادستگاهی دولت که متولی خاصی در سطح دستگاه‌های اجرایی ندارد حسب مورد مراجع متفاوتی تعیین شده است که عمدتاً سازمان حسابرسی است، ولی هیئت نظارت بانک مرکزی و هیئت نظارت صندوق توسعه ملی و... نیز برای بدهی و طلب بانک / صندوق... از دولت تعیین شده است. با توجه به ابهامات موجود در رویه‌های قانونی تصویب این حکم پیشنهاد می‌شود. البته لازم است با توجه به اهمیت موضوع سطح تعیین مراجع از دستورالعمل به آیین‌نامه ارتقا یابد.</p>	<p>در اجرای ماده (۲۴) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت»، مرجع رسیدگی و تأیید بدهی‌ها و مطالبات دولت شامل بدهی‌ها و مطالبات دولت که مربوط به دستگاه اجرایی خاصی نباشد (ارقام فرادستگاهی)، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور تعیین می‌شود.</p>	<p>پیشنهاد اصلاحی</p>



پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه	شماره ماده
	<p>البته با توجه به ماهیت این موضوع تعیین تکلیف مراجع تأیید بدهی بهتر است در قانون دائمی (لایحه مدیریت بدهی‌های دولت) انجام گیرد.</p> <p>ضمن اینکه این حکم در ماده (۸) لایحه الحاق ۳ درج شده است که نشانگر، ماهیت غیربودجه‌ای این امر است؛ لذا تصویب این بند مغایر با اصل (۵۲) به نظر می‌رسد.</p> <p>مصوبه برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت هنوز توسط شورای نگهبان تأیید نشده است و در واقع چنین قانونی هنوز وجود ندارد. لذا تصریح بر عبارت «در اجرای ماده (۲۴) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت» در صدر این بند، فاقد وجاهت قانونی است.</p> <p>مفاد این بند، به‌منزله اصلاح تبصره ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور<sup>۱</sup> (علاوه بر وزارت اقتصاد، سازمان برنامه مرجع تأیید بدهی‌ها شده است) به نظر می‌رسد که اولاً، باید از حیث تنقیح و اصول قانون‌نویسی موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸ مقام معظم رهبری، در قالب اصلاح قوانین مزبور، تهیه شود و مورد رسیدگی و تصویب قرار گیرد. و ثانیاً، به‌جهت اصلاح قانون دائمی، طبق ماده ۱۸۱ آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب آن نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد.</p> <p>ضمن اینکه طبق بند «ب» ماده (۱۳) برنامه پنج‌ساله پیشرفت، لایحه و قانون بودجه سالانه کل کشور نباید منجر به اصلاح قوانین دائمی یا برنامه‌های توسعه شود.</p>		

۱. تبصره - به‌منظور اجرای احکام مذکور در بندهای «ب» و «پ» این ماده، از ابتدای سال ۱۳۹۵ واحد جداگانه‌ای در وزارت امور اقتصادی و دارایی ایجاد می‌شود. این واحد موظف است خلاصه مطالبات، بدهی‌ها و تعهدات دولت را احصا و ثبت کند و علاوه بر گزارش‌های فصلی، گزارش‌های سالانه جهت ارائه به رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی تهیه نماید. گزارش‌های سالانه باید به تأیید سازمان حسابرسی کشور برسد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی، نسبت به اصلاح ساختار سازمانی وزارت امور اقتصادی و دارایی با رعایت قوانین و مقررات مربوط اقدام کند. شرح وظایف واحد مزبور مشترکاً توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و ابلاغ می‌شود. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است نیروی انسانی واحد مذکور را از محل نیروهای موجود در دولت و اعتبار مورد نیاز آن را از محل اعتبار برنامه تنظیم صورت عملکرد سالانه بودجه کشور تأمین کند.

پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه	شماره ماده
	این حکم هر ساله در قوانین بودجه سنواتی درج می‌گردد تا تصریح کند شرکت‌هایی که مشمول واگذاری هستند و در لیست واگذاری قرار می‌گیرند، باید مانند کلیه شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و بانک‌ها، سود و مالیات علی‌الحساب یک‌دوازدهم را تا زمان واگذاری پرداخت کنند.	شرکت‌های دولتی که در فهرست واگذاری سال ۱۴۰۳ قرار دارند، مشمول حکم ماده (۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) می‌باشند.	بند «ث» تبصره «۳»
حذف	در این حکم دولت به دنبال اخذ مجوز برای هزینه‌کرد درآمدهای اختصاصی وصولی بیشتر از رقم درج شده در قانون بودجه است. با توجه به آنکه این مجوز منجر به عملیات مالی خارج از سند بودجه شده مطلوب نیست و مغایر با اصل (۵۲) قانون اساسی به نظر می‌رسد. تغییر ارقام اختصاصی از طریق متمم بودجه باید به تصویب مجلس برسد. نظر به قوانین حاکم بر درآمد اختصاصی (از جمله قانون محاسبات عمومی و سایر قوانین مالی-محاسباتی)، صدر این بند در مقام اصلاح آنها (لزوم تبادل موافقت‌نامه با سازمان و تخصیص در حد وصولی) به نظر می‌رسد که اولاً، باید از حیث تنقیح و اصول قانون‌نویسی موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸ مقام معظم رهبری، در قالب اصلاح قوانین مزبور، تهیه شود و مورد رسیدگی و تصویب قرار گیرد. و ثانیاً، به جهت اصلاح قانون دائمی، طبق ماده (۱۸۱) آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب آن نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد. ضمن اینکه طبق بند «ب» ماده (۱۳) برنامه پنج‌ساله پیشرفت، لایحه و قانون بودجه سالانه کل کشور نباید منجر به اصلاح قوانین دائمی یا برنامه‌های توسعه شود. بعلاوه، قابلیت تخصیص مازاد بر ارقام مصوب درآمدهای اختصاصی با تأیید سازمان برنامه و بودجه، به جهت تصریح اصل (۵۳) قانون اساسی مبنی بر	درآمدهای اختصاصی هر دستگاه وفق موافقت‌نامه مبادله شده با سازمان برنامه و بودجه کشور در حد وصولی تخصیص یافته محسوب می‌شود و مازاد بر ارقام مصوب با تأیید این سازمان قابل تخصیص است.	بند «ج» تبصره «۳»



شماره ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	بهموجب قانون بودن پرداختها در حدود اعتبارات مصوب، مغایر قانون اساسی تشخیص داده شد.		
<p><b>بند «ج» تبصره «۳»</b></p>	<p>بانک مرکزی ج.ا.ا مکلف است معادل ریالی مسدود های ارزی استفاده نشده حساب ذخیره ارزی را حداکثر ظرف دو ماه پس از ابلاغ قانون، با نرخ تسعیر بازار مبادله ارز و طلا تا سقف دویست هزار میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به حساب ردیف درآمدی مربوط در جداول پیوست قانون بودجه واریز نماید.</p>	<p>مطابق با بند (پ) ماده (۱۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه یکی از وظایف حساب ذخیره ارزی تأمین کسری بودجه عمومی دولت ناشی از کاهش منابع ارزی حاصل از صادرات نفت خام، گاز و میعانات گازی نسبت به ارقام پیش‌بینی شده است. لذا برداشت از حساب مذکور در صورت کاهش وصولی منابع حاصل از صادرات نفت و گاز نسبت به رقم مصوب بلامانع است. البته باید توجه داشت که در بند «ح» ماده (۱۶) قانون احکام دائمی ۵۰ درصد مانده انتهای هر سال حساب ذخیره ارزی باید به صندوق توسعه ملی منتقل شود.</p> <p>در نتیجه، اطلاق این بند در مقام اصلاح آن قوانین به نظر می‌رسد که اولاً، باید از حیث تنقیح و اصول قانون‌نویسی موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸ مقام معظم رهبری، در قالب اصلاح قوانین مزبور، تهیه شود و مورد رسیدگی و تصویب قرار گیرد. و ثانیاً، به جهت اصلاح قانون دائمی، طبق ماده ۱۸۱ آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب آن نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد. ضمن اینکه طبق بند «ب» ماده (۱۳) برنامه پنج‌ساله پیشرفت، لایحه و قانون بودجه سالانه کل کشور نباید منجر به اصلاح قوانین دائمی یا برنامه‌های توسعه شود.</p>	<p>پیشنهاد اصلاح کل:</p> <p>بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است معادل ریالی مسدودی‌های ارزی استفاده نشده حساب ذخیره ارزی را در صورت عدم وصل بخشی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز این قانون، حداکثر ظرف دو ماه پس از ابلاغ قانون، با نرخ تسعیر بازار مبادله ارز و طلا تا سقف دویست هزار میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به حساب ردیف درآمدی مربوط در جداول پیوست قانون بودجه واریز نماید. ۵۰ درصد از این مبلغ صرف بازپرداخت بدهی‌های دولت به صندوق توسعه ملی می‌گردد.</p>
<p><b>بند «الف» تبصره «۴»</b></p>	<p>در اجرای ماده (۱۴) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت»، شرکت ملی نفت و شرکت ملی گاز مکلفاند درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی را</p>	<p>درباره این بند موارد زیر قابل بیان است:</p> <p>۱. با عنایت به بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، باید سهم صندوق توسعه ملی، به صورت ۲ درصد سالانه، افزایش یابد. از آنجاکه در زمان اجرای این سیاست کلی، سهم صندوق توسعه ملی، به ۴۲ درصد رسیده</p>	<p>در اجرای ماده (۱۴) «برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت»، شرکت ملی نفت و شرکت ملی گاز مکلفاند درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی را</p>

شماره ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	به حساب ارزی خزانه‌داری کل کشور نزد بانک مرکزی ج.ا.واریز و یا تا پایان هر ماه سیاهه آن را به بانک مرکزی ج.ا.ا تسلیم نمایند. سهم چهل (۴۰٪) درصدی صندوق توسعه ملی، سهم سه (۳٪) درصدی مناطق نفت‌خیز، گازخیز و توسعه‌نیافته و همچنین مطالبات شرکت ملی نفت و شرکت ملی گاز بابت قراردادهای موضوع ماده (۱۵) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت» که به تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور می‌رسد، بلافاصله پس از وصول از محل این حساب پرداخت می‌شود. چهارده و نیم (۱۴.۵٪) درصد از وجوه واریزی به این حساب و سیاهه‌های ارسالی، به صورت علی‌الحساب، حسب مورد در وجه شرکت‌های ملی نفت یا گاز پرداخت	است، کاهش این میزان، به دلیل نقض اساسنامه دائمی صندوق توسعه ملی، مغایر اصول (۵۷) و (۱۱۰) قانون اساسی به نظر می‌رسد. ۲. بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، ضمن دائمی نمودن اساسنامه صندوق توسعه ملی، حکم به «واریز سالانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی و افزایش حداقل ۲ واحد درصد سالیانه به آن» به صندوق توسعه ملی کرده بود. بر اساس این سیاست کلی، ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس <sup>۱</sup> و بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ احکامی را مقرر کرده بودند که همچنان معتبر هستند. لذا لازم است سهم صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ معادل ۴۴ درصد تعیین شود. ۳. مطابق با رویه چند سال اخیر بانک مرکزی مکلف به تحویل ریال دولت به محض وصول منبع می‌شود که در مواردی به دلیل تأخیر در دسترسی به	به حساب ارزی خزانه‌داری کل کشور نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران واریز و یا تا پایان هر ماه سیاهه آن را به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تسلیم نمایند. بانک مرکزی مکلف است سهم چهل و چهار (۴۴٪) درصدی صندوق توسعه ملی، سهم سه (۳٪) درصدی مناطق نفت‌خیز، گازخیز و توسعه‌نیافته و همچنین سهم چهارده و نیم (۱۴.۵٪) درصد شرکت‌های تابعه وزارت نفت (به صورت علی‌الحساب) را با رعایت بند «ب»، «پ» و «ت» ماده (۴۴) قانون بانکی مرکزی به صورت ماهانه پرداخت نماید. تسویه حساب قطعی با شرکت‌های تابعه وزارت نفت وفق ساز و کار قراردادهای موضوع ماده (۱۵)

۱. ماده (۱۶) - ... ح - منابع صندوق:

۱. حداقل معادل سی درصد (۲۰٪) از منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی) در سال‌های برنامه و تعیین مبلغ آن در قوانین بودجه سنواتی
  ۲. حداقل بیست درصد (۲۰٪) ارزش صادرات تهاتری اقلام فوق الذکر
  ۳. افزایش سهم واریزی از منابع بندهای «۱» و «۲» هر سال به میزان سه واحد درصد
  ۴. پنجاه درصد (۵۰٪) مانده نقدی حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۹ و سالهای بعد
  ۵. منابع قابل تحصیل از بازارهای پولی بین‌المللی با مجوز هیأت امنا با رعایت قوانین مربوط
  ۶. سود خالص صندوق طی سال مالی
  ۷. درآمد حاصل از سود موجودی حساب صندوق در بانک مرکزی، معادل میانگین نرخ سود سپرده‌های بانک مرکزی در بازارهای خارجی با محاسبه و پرداخت هر سه ماه یک بار
  ۸. بیست درصد (۲۰٪) منابع موضوع جزء «د» بند «۴» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور
- تبصره «۱» - بازپرداخت اصل و سود تسهیلات پرداختی از محل صندوق توسعه ملی به حساب صندوق واریز و مجدداً در جهت اهداف صندوق به کار گرفته می‌شود.  
تبصره «۲» - حسابهای صندوق فقط نزد بانک مرکزی نگهداری خواهد شد.
۲. ماده (۷) - ... ب -

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



پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه	شماره ماده
<p>«برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت» در مقاطع شش ماهه صورت می‌گیرد.</p> <p>وزارت نفت و صندوق توسعه ملی مکلفانند است هر ماه گزارش عملکرد این بند و مقدار صادرات نفت، میعانات گازی، گاز و فراورده‌های اصلی و فرعی نفتی و گازی و ارزش حاصل و همچنین وصولی آن و میزان واردات گاز و فراورده‌های نفتی و ارزش پرداختی بابت آن را به سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و انرژی مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند.</p>	<p>ارز منجر به افزایش پایه پولی می‌شد. مطابق ماده (۴۴) قانون بانک مرکزی که اخیراً توسط مجلس شورای اسلامی مصوب و ابلاغ شده است، بانک مرکزی در مواردی که اقدام به خرید ارزهای دولت یا دستگاه‌های اجرایی می‌کند نباید پیش از در اختیار گرفتن ارز، معادل ریالی آن را پرداخت کند. این حکم که در راستای جلوگیری از ایجاد پایه پولی از محل تبدیل ارزهای وصول نشده دولت تنظیم شده.</p> <p>۴. در ماده (۱۵) برنامه هفتم، رابطه مالی دولت و شرکت نفت مشخص شده است که حکم ارائه شده منطبق با آن است. همچنین ذیل بند الاحاقی به ماده (۱۴) برنامه هفتم، نحوه تخصیص یک سوم از سهم سه درصدی مشخص شده که باید به آن اشاره کرد. صدر این بند باید اصلاح شود. در برنامه هفتم، ماده (۱۴) حذف شد ولی بند الحاقی ذیل آن آمد. در صدر بند باید به مواد (۱۴) و (۱۵) برنامه استناد کرد.</p> <p>۵. تکلیف صندوق توسعه ملی به ارائه اطلاعات مربوط به صادرات نفت، میعانات گازی و فراورده‌های نفتی بلاموضوع بوده زیرا صندوق به این آمار دسترسی ندارد. همچنین ایجاد تکلیف برای صندوق توسعه ملی برای ارائه گزارش عملکرد در خصوص این بند و در خصوص مواردی که مسئولیتی ندارد (نظیر مقدار صادرات نفت)، به جهت مغایرت با نظام اداری صحیح مغایر با بند «۱۰» اصل (۳) قانون اساسی به نظر می‌رسد.</p> <p>۶. لازم است تا گزارش‌های این بند به کمیسیون‌های مربوطه در مجلس شورای اسلامی نیز ارائه شود.</p> <p>۷. در این بند، به جای «منابع حاصل از صادرات نفت<sup>۱</sup>»، بر «منابع حاصل از صادرات نفت خام» به عنوان سهم صندوق توسعه ملی تصریح شده است که</p>	<p>شده و تسویه حساب قطعی وفق قراردادهای مذکور در مقاطع سه ماه صورت می‌گیرد.</p> <p>وزارت نفت و صندوق توسعه ملی مکلفانند هر ماه گزارش عملکرد این بند و مقدار صادرات نفت، میعانات گازی، گاز و فراورده‌های اصلی و فرعی نفتی و گازی و ارزش حاصل و همچنین وصولی آن و میزان واردات گاز و فراورده‌های نفتی و ارزش پرداختی بابت آن را به سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) و بانک مرکزی ج. ا. ارائه نمایند.</p>	

۱. بند «۱» ماده (۱) قانون نفت اصلاحی ۱۳۹۰/۳/۲۲: «۱- نفت: هیدروکربورهایی که به صورت نفت خام، میعانات گازی، گاز طبیعی، فیر طبیعی، پلمه سنگ‌های نفتی و ماسه‌های آغشته به نفت به حالت طبیعی یافت شده و یا طی عملیات بالادستی به دست می‌آید.» پس اولاً، «نفت» مفهومی فراتر از «نفت خام» است و «میعانات گازی» از مصادیق نفت است.

شماره ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
		<p>این امر به جهت مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، با اصول (۵۷) و (۱۱۰) قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد.</p> <p>۸. سهم‌ها و هزینه‌های مذکور در بند الف، از این حیث که از مجموع درآمدهای موضوع این بند، محاسبه می‌شود یا پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی محاسبه می‌شود، دارای ابهام است. اگر سهم‌های مذکور، پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی محاسبه نشود، مغایر اصول (۵۷) و (۱۱۰) قانون اساسی می‌باشد.</p> <p>مصوبه برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت هنوز توسط شورای نگهبان تأیید نشده است و در واقع چنین قانونی هنوز وجود ندارد. لذا تصریح بر عبارت «در اجرای ماده (۱۵) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت»» در صدر این بند، فاقد وجاهت قانونی است.</p>	
<p>در اجرای بند «الف» ماده (۱۰۲) «برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت» و به منظور تقویت بنیه دفاعی نیروهای مسلح، سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است مبلغ یک میلیون و سیصد و شصت و هشت هزار و پانصد و هفتاد میلیارد (۱،۳۶۸،۵۷۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال را به صورت نقدی و یا حسب توافق با ستاد کل نیروهای مسلح (از طریق شرکت ملی نفت ایران مازاد بر سقف تعیین شده در جدول (۳) ماده واحده) در قالب حواله نفت خام و یا میعانات گازی به آن ستاد تخصیص دهد.</p> <p>در صورت تخصیص نفت خام و میعانات گازی، ستاد کل نیروهای مسلح موظف است ضمن پرداخت سهم</p>	<p>در خصوص بودجه بنیه دفاعی چند نکته قابل تذکر است:</p> <p>۱. اعتبارات اختصاص یافته برای بنیه دفاعی (حدود ۱۳۷ همت) برابر با ۵ درصد منابع بودجه عمومی بوده و در نتیجه بند «الف» ماده (۱۰۲) برنامه هفتم تحقق یافته که از این حیث مناسب و متناسب تخصیص یافته است. رقم یک میلیون و سیصد و شصت و هشت هزار و پانصد و هفتاد میلیارد (۱،۳۶۸،۵۷۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال تعیین شده در این بند خارج از سقف منابع و مصارف بودجه دولت است. این رقم باید در سقف منابع و مصارف بودجه قید گردد و دلیلی برای خروج آن از سقف منابع و مصارف وجود ندارد. بر سقف تعیین شده در جدول (۳) ماده واحده) در این ارقام در سقف منابع و مصارف بودجه به ایجاد تصویر شفاف‌تری از عملیات مالی دولت و نسبت‌های بودجه‌ای منجر می‌شود. در صورتی که این اعتبارات از محل منابع بودجه عمومی تأمین شده و در جدول ۷ ماده واحده بیان شوند، بر شفافیت بودجه می‌افزاید. پیش‌بینی موارد خارج از سقف</p>	<p>در اجرای بند «الف» ماده (۱۰۲) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت» و به منظور تقویت بنیه دفاعی نیروهای مسلح، سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است مبلغ یک میلیون و سیصد و شصت و هشت هزار و پانصد و هفتاد میلیارد (۱،۳۶۸،۵۷۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال را به صورت نقدی و یا حسب توافق با ستاد کل نیروهای مسلح (از طریق شرکت ملی نفت ایران مازاد بر سقف تعیین شده در جدول (۳) ماده واحده) در قالب حواله نفت خام و یا میعانات گازی به آن ستاد تخصیص دهد.</p>	<p>بند «ب» تبصره «۴»</p>



پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه	شماره ماده
<p>صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت به صورت منظم سیاهه‌های صادرات نفت خام و میعانات گازی را در مواعد سه‌ماهه به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تسلیم نماید. بانک مرکزی موظف است، بلافاصله معادل ریالی مبالغ مذکور را به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز نماید. صد در صد (۱۰۰٪) منابع مزبور با تخصیص سازمان برنامه و بودجه کشور به شرح ردیف‌های تقویت بنیه دفاعی در جداول پیوست قانون بودجه در اختیار ستاد کل نیروهای مسلح قرار می‌گیرد. در صورت نیاز نیروهای مسلح به ارز خارجی، بانک مرکزی می‌تواند حسب درخواست ستاد کل نیروهای مسلح، بخشی از اعتبارات موضوع این بند را با رعایت ترتیبات فوق به صورت ارزی تأمین نماید.</p> <p>به ستاد کل نیروهای مسلح اجازه داده می‌شود با هماهنگی وزارت نفت سهمیه نفت خام و میعانات گازی را در پالایشگاه‌های وابسته و تابعه خود به مصرف برساند.</p>	<p>بودجه (نفت مازاد بر سقف تعیین شده در بودجه)، مغایر با اصول (۵۲) و (۵۳) قانون اساسی به نظر می‌رسد.</p> <p>۲. در خصوص شیوه تخصیص این بودجه، طبیعتاً روش نقدی به دلیل شفافیت بیشتر و یکپارچگی در فرایند فروش نفت بهتر است اما باید به این نکته توجه داشت که در صورتی که ستاد نیروهای مسلح به شیوه‌های بهتری برای فروش نفت رسیده باشند، حفظ این سازوکارهای ایجاد شده در دوران تحریم می‌تواند دلیلی برای تخصیص بودجه در قالب نفت نیز باشد.</p> <p>۳. مطابق با مصوبه مجلس در برنامه هفتم دولت مکلف به تأمین بنیه دفاعی از محل بودجه و در ردیف‌های خاص بنیه دفاعی شده است و تنها در صورت عدم امکان تأمین می‌تواند بخشی از سهم را با رعایت اصل پنجاه و سوم (۵۳) قانون اساسی از محل تحویل نفت خام و میعانات تأمین نماید. لذا پیشنهاد می‌شود نگارش حکم لایحه بودجه نیز مطابق مصوبه برنامه هفتم اصلاح شود. در صورتی که اعتبار تقویت بنیه دفاعی از محل تحویل نفت خام انجام شود باید سهم صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت نیز در آن لحاظ شود.</p> <p>این موضوع باید در حکم بند درج شود. در حکم لایحه مشخص نیست که آیا سهم صندوق توسعه ملی در خصوص صدور حواله نفت به ستاد کل، تضمین و رعایت می‌شود یا خیر؛ از این حیث، این بند مبهم است بنابراین اطلاق آن، شائبه مغایرت با سیاست کلی نظام و اصول (۵۷) و (۱۱۰) قانون اساسی دارد.</p> <p>۵. مصوبه برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت هنوز توسط شورای نگهبان تأیید نشده است و در واقع چنین قانونی هنوز وجود ندارد. لذا تصریح بر عبارت «در اجرای بند «الف» ماده (۱۰۲) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت» در صدر این بند، فاقد وجهت قانونی است.</p>	<p>در صورت تخصیص نفت خام و میعانات گازی، ستاد کل نیروهای مسلح موظف است به صورت منظم سیاهه‌های صادرات نفت خام و میعانات گازی را در مواعد سه‌ماهه به بانک مرکزی ج. ا. ا. تسلیم نماید. بانک مرکزی موظف است، بلافاصله معادل ریالی مبالغ مذکور را به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز نماید. صد در صد (۱۰۰٪) منابع مزبور با تخصیص سازمان برنامه و بودجه کشور به شرح ردیف‌های تقویت بنیه دفاعی در جداول پیوست قانون بودجه در اختیار ستاد کل نیروهای مسلح قرار می‌گیرد. در صورت نیاز نیروهای مسلح به ارز خارجی، بانک مرکزی می‌تواند حسب درخواست ستاد کل نیروهای مسلح، بخشی از اعتبارات موضوع این بند را با رعایت ترتیبات فوق به صورت ارزی تأمین نماید.</p> <p>به ستاد کل نیروهای مسلح اجازه داده می‌شود با هماهنگی وزارت نفت سهمیه نفت خام و میعانات گازی را در پالایشگاه‌های وابسته و تابعه خود به مصرف برساند.</p>	

شماره ماده	متن لایحه	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
		۶. از آنجا که حواله نفت خام و میعانات گازی تحویلی به ستاد کل، هم برای صادرات بوده و هم برای مصرف در داخل، سازوکار تعیین قیمت آن، در مورد صادرات و پالایشگاه‌های وابسته و تابعه خود ستاد، دارای ابهام است.	
<p>بند «پ» تبصره «۴»</p>	<p>به وزارت نفت (شرکت ملی نفت ایران) اجازه داده می‌شود بر اساس آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد مشترک با سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، با رعایت اصل ۵۳ قانون اساسی نسبت به تهاتر و معاوضه فرآورده‌های نفتی همنام و غیرهمنام اعم از وارداتی و داخلی تا مبلغ... و همچنین تا مبلغ... نسبت به خرید فرآورده‌های مورد نیاز از پتروشیمی‌های خوراک مایع، اقدام کند.</p> <p>همچنین تسویه مطالبات خود بابت خوراک پتروشیمی‌ها با فرآورده‌های مایع دریافتی از آنها اقدام کند.</p>	<p>در بخش اول این حکم دولت به دنبال دریافت مجوز واردات برخی فرآورده‌های نفتی که افزایش مصرف داخلی داشته‌اند از طریق تهاتر و معاوضه با سایر فرآورده‌ها که همچنان ظرفیت صادراتی دارند است.</p> <p>اصل موضوع تهاتر و معاوضه به دلیل نداشتن بعد مالی و گردش خزانه مغایر با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است و منجر به کاهش شفافیت می‌شود. این موضوع همچنان می‌تواند بستر تخلف‌های احتمالی نیز شود. لذا لازم است صادرات و واردات به صورت مجزا انجام گیرد.</p> <p>در بخش دوم حکم نیز مجدداً استفاده از تهاتر برای تسویه مطالبات دولت از پتروشیمی‌ها ذکر شده است که مطلوب نیست و باید از طریق عملیات مالی شفاف انجام گیرد.</p> <p>عدم تعیین حدود و ضوابط تهاتر و معاوضه و تسویه مطالبات موضوع این بند از حیث عدم تضمین گردش خزانه، مغایر اصول (۵۲) و (۸۵) و (۵۳) قانون اساسی به نظر می‌رسد.</p> <p>عبارت «وزارت نفت (شرکت ملی نفت ایران)» ابهام دارد و مشخص نیست که وزارت مسئول است و یا شرکت. این ابهام در مراحل اجرای بوده و نظارت دیوان محاسبات می‌تواند موجب اختلال شود. این ابهام، با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایر به نظر می‌رسد.</p>	<p>به وزارت نفت اجازه داده می‌شود بر اساس آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد مشترک با سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، با رعایت اصل ۵۳ قانون اساسی نسبت به تهاتر و معاوضه فرآورده‌های نفتی همنام و غیرهمنام اعم از وارداتی و داخلی تا مبلغ... و همچنین تا مبلغ... نسبت به خرید فرآورده‌های مورد نیاز از پتروشیمی‌های خوراک مایع، اقدام کند.</p> <p>گزارش این بند هر شش ماه یکبار به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و انرژی مجلس شورای اسلامی ارسال می‌گردد.</p> <p>دیوان محاسبات مکلف به بررسی تهاتر و معاوضه انجام شده و ارائه گزارش مجزا به کمیسیون‌های مربوطه است.</p>

## ۳. جمع‌بندی

در این گزارش به بررسی احکام تبصره‌های «۱»، «۲» و «۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ پرداخته شد. در این احکام به موضوعات رشد اقتصادی و استفاده از ظرفیت انتشار اوراق بدهی، قواعد مالی مدیریت بودجه، رابطه مالی دولت و صندوق توسعه ملی با درآمدهای نفتی و سایر مواد مورد نیاز پرداخته شده بود. در این گزارش با تصویب ۸ بند بدون تغییر و تصویب ۷ بند مشروط به اصلاح کلی یا جزئی موافقت شد و در مورد ۴ حکم نیز پیشنهاد حذف ارائه شده‌است که دلایل کارشناسی موافقت یا مخالفت و موارد پیشنهاد اصلاحی نیز در متن گزارش منعکس شده‌است. برخی نکات مهم در این گزارش ناظر به احکام لایحه عبارتند از:

۱. پیشنهاد افزایش سهم اوراق بدهی از تأمین مالی شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها
  ۲. پیشنهاد افزایش سهم صندوق توسعه از درآمدهای نفتی مطابق با سیاست‌های کلی
  ۳. پیشنهاد استفاده از ظرفیت اوراق درون‌سالی به‌منظور مدیریت نقدینگی به‌جای استفاده از تنخواه بانک مرکزی یا برداشت از حساب شرکت‌های دولتی
  ۴. پیشنهاد اصلاح و شفاف‌سازی و تعیین مقدار برای معاوضه و تهاتر هم‌نام و غیرهم‌نام فرآورده‌های نفتی
  ۵. پیشنهاد تعیین قواعد مربوط به روش‌های واگذاری اوراق دولتی به‌صورت دقیق در قوانین دائمی
- در مجموع می‌توان گفت توجه به نکات کارشناسی مندرج در این گزارش می‌تواند نگرش و اصلاح احکام لایحه بودجه را ارتقا داده و به افزایش شفافیت، جلوگیری از اتلاف منابع و افزایش بهره‌وری منابع عمومی دولت منجر شود.

## منابع و مأخذ

- [۱] لایحه بودجه سال ۱۴۰۳
- [۲] دورنمای بازار جهانی نفت در سال آتی میلادی و پیش‌بینی درآمد نفت در بودجه سال ۱۴۰۳، مرکز پژوهش‌های مجلس، دی ۱۴۰۲.



#### گزیده سیاستی

از اصلاحات مهم و مورد نیاز در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ می‌توان به افزایش سهم اوراق بدهی از تأمین مالی شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها، افزایش سهم صندوق توسعه از درآمدهای نفتی مطابق با سیاست‌های کلی، اصلاح و شفاف‌سازی و تعیین مقدار برای معاوضه و تهاتر هم‌نام و غیرهم‌نام فرآورده‌های نفتی اشاره کرد.



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](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)