



پژوهشکده شورای نگهبان

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

اصلاح اساسنامه سازمان هدفمندی یارانه‌ها

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۲۸

تاریخ: ۱۳۹۴/۰۷/۰۵



## شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

اصلاح اساسنامه سازمان هدفمندی یارانه‌ها

استخراج، تنقیح و تدوین:

حسین فاتحی‌زاده

بازبینی و نظارت علمی:

مصطفی مسعودیان

گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۲۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۷/۵

پژوهشکده شورای نگهبان



## فهرست مطالب

۲.....	مقدمه.....
۳.....	درآمد.....
۴.....	اصلاح اساسنامه سازمان هدفمندی یارانه‌ها.....
۸.....	نظر (نهایی) شورای نگهبان.....

## مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساسنامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساسنامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین پژوهشکده شورای نگهبان، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این پژوهشکده، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضاء را استخراج نموده و با حفظ اصالت، آن‌ها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

**درآمد**

هیئت وزیران در راستای اختیار حاصل از ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی و به استناد ماده (۱۵) قانون هدمندکردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸، «اصلاح اساسنامه سازمان هدمندسازی یارانه‌ها» را به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور جهت بررسی، در دستور جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۲/۶/۱۰ قرار داد و اصلاحات لازم را در این اساسنامه به تصویب رساند. پس از آن، این اصلاحیه جهت انجام تشریفات قانونی مقرر در اصل ۸۵ قانون اساسی جهت بررسی عدم مغایرت مفاد مصوبه با موازین شرع و قانون اساسی طی نامه‌ی شماره ۴۵۹۵۶/۱۱۷۱۵۱ مورخ ۱۳۹۲/۶/۱۸ به شورای نگهبان ارسال شد.

شورای نگهبان پس از بررسی مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۰، با اعلام عدم مغایرت مفاد این مصوبه با موازین شرع و قانون اساسی، نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۲/۳۰/۵۱۸۹۶ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۰ به هیئت وزیران اعلام کرد.

## اصلاح اساسنامه سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها

تاریخ مصوبه هیئت وزیران: ۱۳۹۲/۶/۱۰

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۷/۱۰

هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۲/۶/۱۰ بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و به استناد ماده (۱۵) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها<sup>(۱)</sup> - مصوب ۱۳۸۸ - تصویب نمود:

اساسنامه سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۰۱۹۷۵/ت/۴۴۲۵۲ هـ مورخ ۱۳۸۹/۵/۲۷ به شرح زیر اصلاح می‌شود:

۱. ماده (۱۵) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها اصلاحی ۱۳۹۰/۴/۸: «ماده ۱۵ - به دولت اجازه داده می‌شود ظرف مدت یک ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون، سازمانی با ماهیت شرکت دولتی به نام سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها با استفاده از منابع (امکانات، نیروی انسانی و اعتبارات) موجود، جهت اجراء این قانون با لحاظ قانون برنامه ایجاد کرده یا با اصلاح ساختار و ادغام شرکت‌های موجود تأسیس نماید ... اساسنامه شرکت شامل ارکان، وظایف و اختیارات، توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

وجوه و اعتبارات موضوع این قانون از جمله مواد (۱۲) و (۱۵) مانند سایر شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور منعکس می‌شود و به جز اختیارات و مجوزهای موضوع این قانون از جمله مواد (۲) و (۱۴) تغییر در سقف اعتبارات شرکت در طول سال با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس مجاز می‌باشد. وجوه مانده سازمان از هر سال در سال بعد قابل مصرف است و سازمان در هر سال می‌تواند برای سنوات بعد در چارچوب این قانون تعهد ایجاد نماید. اعتبارات موضوع این قانون مشمول قانون نحوه هزینه‌کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند - مصوب ۱۳۶۴/۱۱/۶ - می‌باشد.

سازمان مکلف است گزارش عملکرد، دریافت و پرداخت منابع حاصل از هدفمندسازی یارانه‌ها را به تفکیک مواد (۷) و (۸) در پایان هر شش ماه در اختیار کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و سایر کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس شورای اسلامی قرار دهد. دیوان محاسبات کشور مکلف است در مقاطع شش‌ماهه گزارش عملیات انجام‌شده توسط سازمان را بر اساس اهداف پیش‌بینی شده در این قانون به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.»

۱- در ماده (۲)<sup>(۱)</sup> عبارت «و ۱۱» حذف می‌گردد.

۲- ...

### الف- دیدگاه مغایرت

ماده (۱۵) اساسنامه سازمان هدفمندکردن یارانه‌ها (اصلاحی ۱۳۹۰/۴/۸) تنها اجازه‌ی تصویب «اصل اساسنامه» سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها را به هیئت وزیران داده است نه اجازه‌ی اصلاح اساسنامه را؛ در حالی که آنچه در این مصوبه به تصویب هیئت وزیران رسیده است، «اصلاح» اساسنامه آن سازمان است نه اصل اساسنامه. از این رو، از آنجا که اصلاحیه‌ی مزبور بدون اذن و اجازه‌ی مجلس به هیئت وزیران بوده است، با اصل ۸۵ قانون اساسی مغایر است؛ زیرا بر اساس مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی، اختیار هیئت وزیران در تصویب اساسنامه‌ی شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی محدود به حیظه‌ی اذن مجلس به هیئت وزیران است و بنابراین، هیئت وزیران نمی‌تواند فراتر از محدوده‌ی اذن مجلس اقدام به تصویب یا اصلاح اساسنامه‌های مذکور نماید. بر این اساس، از آنجا که مطابق ماده (۱۵) اساسنامه‌ی سازمان هدفمندکردن یارانه‌ها، مجلس تنها اجازه‌ی تصویب اصل اساسنامه را به هیئت وزیران داده است و اجازه‌ی «اصلاح» اساسنامه بحث دیگری است که در این ماده ذکری از آن نشده است، اصلاح اساسنامه‌ی مزبور فاقد وجهت قانونی بوده و مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است. ضمن آنکه در مواردی نیز که شورای نگهبان، اصلاح برخی اساسنامه‌ها را فاقد اشکال دانسته به جهت آن بوده که در این اساسنامه‌ها تصریح شده که اصلاح اساسنامه به موجب «ماده واحده قانون استفساریه درخصوص اختیار اصلاح اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت مصوب ۱۳۷۷»<sup>(۲)</sup> و با اجازه مجلس

۱. ماده (۲) اساسنامه سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۷: «ماده ۲- منابع سازمان حاصل از مواد (۷)، (۸) و (۱۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها و دیگر قوانین و مقررات خواهد بود.»

ماده (۱۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵: «ماده ۱۱- دولت مجاز است تا بیست درصد (۲۰٪) خالص وجوه حاصل از اجراء این قانون را به منظور جبران آثار آن بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هزینه کند.»

۲. قانون استفساریه در خصوص اختیار اصلاح اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت مصوب ۱۳۷۷/۱/۳۰: «موضوع استفساریه:

انجام شده است؛<sup>(۱)</sup> در حالی که چنین تصریحی در اساسنامه‌ی مزبور وجود ندارد. - اگر گفته شود هیئت وزیران به استناد عمومیت اجازه‌ی مندرج در ماده (۱۵) اساسنامه سازمان هدفمندکردن یارانه‌ها اقدام به اصلاح اساسنامه‌ی مزبور کرده است، در این صورت، استفساریه سال ۱۳۷۷ دولت از مجلس بی‌مورد بوده و وجهی پیدا نخواهد کرد؛ زیرا هرگاه قانون اجازه‌ی تصویب اساسنامه‌ای را به هیئت وزیران واگذار می‌کرد، به استناد عمومیت آن اجازه، می‌توانستیم اجازه‌ی اصلاح آن اساسنامه را نیز توسط هیئت وزیران استنباط کنیم و دیگر نیازی به قانون استفساریه مصوب ۱۳۷۷ نبود.

- از آنجا که مجلس در ماده (۱۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ به دولت اجازه داده تا (۲۰٪) خالص وجوه حاصل از اجراء این قانون را به منظور جبران آثار آن بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هزینه کند و در واقع، وجود چنین درآمدی را تصدیق نموده، حذف این منبع درآمدی از ماده (۲) اساسنامه در بند (۱) این مصوبه‌ی اصلاحی دارای اشکال است. به عبارت دیگر، هرچند دولت در هزینه‌کرد این منبع درآمدی مجاز است اما نمی‌تواند به طور کلی از آن صرف‌نظر کرده و آن را نفی کند.

- اساسنامه‌ی سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲۷ به تصویب رسیده است؛ در حالی که مصوبه‌ی مزبور آن را مصوب ۱۳۸۹/۵/۲۷ دانسته که باید اصلاح شود.

→

آیا در مواردی که مجلس شورای اسلامی اجازه تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت از جمله مؤسساتی را که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است به دولت داده است، اصلاح اساسنامه در هر مورد نیازمند کسب مجوز مجدد از مجلس شورای اسلامی است، یا اصلاح اساسنامه که در واقع اصلاح تصمیم دولت است، برعهده هیئت وزیران می‌باشد؟ نظر مجلس:

ماده واحده- هرگونه تغییر یا اصلاح اساسنامه‌هایی که به موجب تصویب مجلس شورای اسلامی به هیئت دولت واگذار شده است، چون تغییر نظر دولت محسوب می‌شود با هیئت وزیران است.»

۱. به‌عنوان نمونه رجوع کنید به: «قانون اصلاح اساسنامه سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی مصوب ۱۳۹۲/۴/۲»، «قانون اصلاح اساسنامه شرکت توسعه کاربرد پرتوها مصوب ۱۳۹۲/۴/۹»



## ب- دیدگاه عدم مغایرت

- اجازه‌ی تصویب «اساسنامه سازمان هدفمندکردن یارانه‌ها» به هیئت وزیران طبق ماده (۱۵) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها عمومیت دارد و علاوه بر تجویز تصویب اصل اساسنامه شامل تجویز تصویب اصلاح اساسنامه نیز می‌شود. به عبارت دیگر، در جایی که قانون (مجلس) در راستای اصل ۸۵ قانون اساسی، اجازه‌ی تصویب اصل اساسنامه را به هیئت وزیران داده است، این اجازه به طریق اولی شامل اصلاح آن نیز می‌شود. بر همین اساس است که مجلس در قانون استفساریه درخصوص اختیار اصلاح اساسنامه‌ی سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت مصوب ۱۳۷۷، اصلاح اساسنامه‌هایی که به موجب تصویب مجلس شورای اسلامی به هیئت دولت واگذار شده است را در صلاحیت هیئت وزیران دانسته است. بنابراین، اصلاح اساسنامه‌ی مزبور توسط هیئت وزیران، خروج از حیطه‌ی اذن مجلس نبوده است و مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی نیست. ضمن آنکه عدم استناد و تصریح مصوبه مزبور به قانون استفساریه مصوب ۱۳۷۷ نیز دلیل بر عدم وجاهت قانونی تصویب اصلاح اساسنامه توسط هیئت وزیران نیست.

- حذف ماده (۱۱) از ماده (۲) اساسنامه سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها فاقد اشکال است؛ زیرا دولت قصد داشته ماده (۱۱) را از منابع درآمدی سازمان که خود قبلاً جزء منابع درآمدی اعلام کرده بود خارج کند و حذف این ماده به معنای ازکارانداختن آن در قانون هدفمندکردن یارانه‌ها نیست؛ حتی دولت می‌توانست از ابتدا ماده (۱۱) را جزء منابع درآمدی سازمان اعلام نکند. بنابراین از آنجا که دولت در واقع، مصوبه‌ی خود را اصلاح و محدود کرده است نه ماده (۱۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها را، حکم مقرر در بند (۱) این اساسنامه مبنی بر حذف این ماده از ماده (۲) اساسنامه فاقد اشکال است.

- از آنجا که ماده (۱۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها به دولت «اجازه داده» تا (۲۰٪) خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را به منظور جبران آثار آن بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هزینه کند، عدم استفاده دولت از این منبع با اشکالی مواجه نیست؛ زیرا در ماده‌ی مزبور، دولت مکلف به این هزینه‌کرد نشده، بلکه نسبت به آن اختیار دارد. از این‌رو، حذف ماده (۱۱) از منابع درآمدی مذکور در بند (۲) اساسنامه‌ی سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها در بند (۱) این مصوبه فاقد اشکال است.

- برخلاف مواد (۷) و (۸) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، ذکر ماده (۱۱) این قانون در لیست منابع درآمدی سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها از ابتدا اشکال داشت؛ زیرا ماده‌ی مذکور اصلاً منبع درآمدی برای سازمان هدفمندی نبوده، بلکه برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هزینه می‌شد. بنابراین از آنجا که استناد به ماده (۱۱) به عنوان منبع درآمدی - در ماده (۲) اساسنامه سازمان - از ابتدا اشتباه بوده، حذف آن طبق بند (۱) این مصوبه، صحیح و فاقد اشکال است.

### ج- تصمیم شورا

مصوبه مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

### نظر (نهایی) شورای نگهبان<sup>(۱)</sup>

مصوبه هیئت وزیران در خصوص اصلاح اساسنامه سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

### تذکر:

تاریخ تصویب اساسنامه سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۰۱۹۷۵/ت/۴۴۲۵۲هـ مورخ ۱۳۸۹/۴/۲۷ بوده که اشتبهاً ۱۳۸۹/۵/۲۷ ذکر گردیده که باید اصلاح گردد.

۱. مندرج در نامه‌ی شماره ۵۱۸۹۶/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۰ شورای نگهبان، خطاب به معاون اول رئیس جمهور.

امام خمینی (ره):

وازشورای محترم نگهبان می خواهم و توصیه می کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را ایا فو تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطرو و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلو گیری نمایند.

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



یزوهشگده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی،  
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲  
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵  
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵  
info@shora-rc.ir  
www.shora-rc.ir