



اظهار نظر مجمع شورتی حقوقی

در خصوص:

- لایحه موافقتنامه ایجاد و راه‌اندازی بانک اطلاعاتی سازمان همکاری‌های اقتصادی (اگو) در خصوص قاچاق و تخلفات گمرکی
- طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار

کد گزارش: ۹۳۰۳۰۰۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۰۳/۱۸

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع:

گزارش کارشناسی درخصوص

– لایحه موافقتنامه ایجاد و راه‌اندازی بانک اطلاعاتی سازمان
همکاری‌های اقتصادی (اکو) درخصوص قاچاق و تخلفات
گمرکی

– طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۳۰۳۰۰۶

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۳/۰۳/۱۸

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

لایحه موافقتنامه ایجاد و راه اندازی بانک اطلاعاتی

سازمان همکاری های اقتصادی (اکو) در خصوص قاچاق و تخلفات گمرکی

مقدمه

«لایحه موافقتنامه ایجاد و راه اندازی بانک اطلاعاتی سازمان همکاری های اقتصادی (اکو) در خصوص قاچاق و تخلفات گمرکی» که به منظور ایجاد یک بانک جامع اطلاعاتی بین کشورهای عضو سازمان همکاری های اقتصادی (اکو) در حوزه مبارزه با قاچاق کالا و تخلفات گمرکی بین کشورهای عضو پیش بینی شده است در تاریخ ۱۳۹۱/۵/۸ اعلام وصول و در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۳/۲/۳۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در راستای اجرای اصل (۹۴) قانون اساسی جهت تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت با قانون اساسی و موازین اسلام به شورای نگهبان ارسال شد.

تبیین و بررسی مصوبه

موافقتنامه حاضر به عنوان یک توافق منطقه ای در راستای حفظ و تقویت منافع اقتصادی، تجاری، مالی، اجتماعی و فرهنگی بین کشورهای سازمان

همکاری‌های اقتصادی (اکو) منعقد گردید تا از این طریق از درآمدهای گمرکی و سایر مالیات‌هایی که در هنگام واردات و صادرات وصول می‌شود، حراست به عمل آید و اجرای صحیح ممنوعیت‌ها، محدودیت‌ها و اقدام‌های کنترلی تضمین شود.

مسئله قابل توجهی که درخصوص این موافقتنامه وجود دارد، ایرادات مربوط به ترجمه و نگارش آن می‌باشد که در مواردی باعث ابهام در فهم آن می‌شود. به‌عنوان نمونه می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

۱. در بند «۲» ماده (۳) به نظر می‌رسد که منظور از عبارت «رونده‌ها»، عبارت «روندها» بوده است، که در این بند به اشتباه ذکر شده است.

۲. در بند «۴» ماده (۳) از واژه «پروژه» استفاده شده است که در واقع واژه‌ای بیگانه است و در زبان فارسی باید آن را معادل با واژگانی همچون «طرح» و «نقشه» دانست. بنابراین به‌کارگیری آن بدون ذکر معادل فارسی آن می‌تواند شبهه مغایرت با اصل (۱۵) قانون اساسی را داشته باشد.

۳. بند «۶» ماده (۳) دارای ایراد ترجمه‌ای بوده و از لحاظ جمله‌بندی صحیح نمی‌باشد و مفهوم آن مشخص نیست.

۴. بند «۲» ماده (۵) از لحاظ ترجمه واجد ایراد است به‌نحوی که نمی‌توان از آن مفهوم کامل و مشخصی برداشت نمود.

۵. در بند «۴» ماده (۱۰) به نظر می‌رسد عبارت «مانع هر عضوی برابر به اشتراک‌گذاری» واجد ایراد ترجمه‌ای است و مناسب بود از عبارت «مانع هر عضوی برای به اشتراک‌گذاری» استفاده می‌شد.

لازم به ذکر است ایراد دیگری که ممکن است نسبت به لایحه حاضر مطرح شود مغایرت برخی از احکام آن با اصل (۱۵) قانون اساسی می‌باشد. توضیح آنکه در بند «۱» ماده (۵) به‌منظور تبیین نحوه ارتباط مرکز با دفاتر رابط این‌گونه بیان شده است که هر یک از اعضای این موافقتنامه اطلاعات موردنیاز بانک اطلاعاتی را به زبان انگلیسی و با استفاده از سامانه رایانه‌ای موجود که در محل دفتر رابط وجود دارد، از طریق تارنمای امنی که به‌وسیله مرکز ایجاد خواهد شد، وارد خواهد کرد. در این خصوص هر چند این اطلاعات را که از طریق دفاتر رابط به زبان انگلیسی در پایگاه اطلاعاتی وارد می‌شود، نمی‌توان به‌عنوان اسناد، مکاتبات و متون رسمی موضوع اصل (۱۵) قانون اساسی به‌شمار آورد، چراکه در واقع آنچه این دفاتر از طریق سامانه رایانه‌ای وارد تارنمای مورد اشاره می‌کنند به‌عنوان محتویات این بانک اطلاعاتی بوده، که به‌موجب این موافقتنامه جمهوری اسلامی ایران متعهد به ارائه آن‌ها شده است. اما بند «۳» ماده (۶) این موافقتنامه حکمی را مقرر داشته است که شبهه مغایرت این بند را با اصل (۱۵) مطرح می‌نماید. بدین معنا که با استناد به بند مذکور، امکان استناد به این

اطلاعات در جریان رسیدگی‌های قضایی و اداری فراهم شده است و این گونه پیش‌بینی شده است که اعضاء می‌توانند در سوابق مربوط به مدارک، گزارش‌ها و گواهی‌ها، اطلاعات کسب‌شده به‌موجب این موافقتنامه را نیز به‌عنوان مدرک و دلیل ذکر کنند. بنابراین اطلاعاتی که از سوی اعضاء و با استفاده از سامانه رایانه‌ای موجود در محل دفتر رابط به بانک اطلاعاتی وارد می‌شود به‌عنوان یک سند و متن رسمی به شمار می‌آید که در دادگاه‌ها و ادارات قابل استناد است. از این عبارت می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت که الزام به ارائه گزارش‌ها به زبان غیررسمی می‌تواند مغایر با اصل (۱۵) قانون اساسی باشد.

اما در پاسخ به این ایراد می‌توان این‌گونه بیان داشت که اگرچه براساس بند «۳» ماده (۶) این لایحه، از اطلاعات مزبور می‌توان در هرگونه جریان رسیدگی قضائی یا اداری استفاده نمود، ولیکن این امر مستلزم آن نیست که این اطلاعات به زبان انگلیسی مورد استفاده قرار گیرد و مانع استفاده از ترجمه‌ای که توسط کارشناسان رسمی صورت خواهد گرفت در این رسیدگی‌ها نخواهد بود، لذا ایرادی نسبت به این موضوع وجود ندارد.

طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار

مقدمه

«طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار» که پیشتر در راستای در نظر گرفتن مصلحت نظام و عدم تأمین نظر شورای نگهبان به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شده و از سوی این مجمع مجدداً به مجلس اعاده شده بود، به منظور رفع ایراد شورا در تاریخ ۱۳۹۳/۲/۲۸ با اصلاحاتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

پیشینه

(۱) «طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار» در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲۹ اعلام وصول و در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و جهت تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت با موازین اسلام و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال گردید. لیکن شورای نگهبان در دو بند مصوبه مزبور را مغایر قانون اساسی و واجد ابهام تلقی نمود. مطابق بند اول، ماده (۱۱) مصوبه به دلیل این که دولت را مکلف به پیش‌بینی بودجه در سال‌های بعد نموده است و این امر به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و طریق جبران آن معلوم نگردیده است مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.

در بند دوم از اظهار نظر شورا نیز تبصره «۲» ماده (۳۲) از این جهت که مشخص نیست اجرای آن منوط به تصویب در مجلس شورای اسلامی است یا خیر واجد ابهام دانسته شد.

۲) مجلس شورای اسلامی جهت رفع ایرادات شورا در تاریخ ۱۳۹۱/۱/۲۲ مصوبه مزبور را به شرح ذیل اصلاح نمود:

در ماده (۱۱)، قسمت دوم این ماده که مقرر نموده بود «دستگاه‌های اجرائی دولتی، در سال اول اجراء سهم کارفرما را از محل صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری خود، تأمین و پرداخت می‌نمایند. دولت مکلف است در سال‌های بعد منابع موردنیاز را جداگانه و در ذیل ردیف هر دستگاه در بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید و در اختیار صندوق قرار دهد.» را به عبارت «سهم کارفرمایی دستگاه‌های اجرائی از محل صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری، از جمله محل حقوق و مزایای کارکنان خود که به مرخصی بدون حقوق می‌روند پرداخت می‌گردد و دولت نیز مجاز است با پیش‌بینی در بودجه سنواتی به تکلیف قانونی موضوع ماده (۵۰) قانون مدیریت خدمات کشوری عمل نماید.» اصلاح کرد.

هم‌چنین تبصره «۲» ماده (۳۲) بدین‌صورت اصلاح گردید: «تأمین منابع مذکور در این ماده از آغاز اجراء از محل موضوع ماده (۷) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ با پیش‌بینی در بودجه سنواتی بلامانع است.»

شورای نگهبان مجدداً در اظهار نظر خود نسبت به مصوبه اصلاحی مجلس

علی‌رغم اصلاح به‌عمل آمده، ایراد بند یک شورا را نسبت به ماده (۱۱) کماکان باقی دانست.

(۳) مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۱/۲/۲۰ بدون هیچ‌گونه اصلاحی در ماده (۱۱) مصوبه سابق را عیناً به تصویب رساند و لایحه دولت درخصوص «بیمه بیکاری» که در تاریخ ۱۳۹۰/۸/۸ به تصویب هیأت‌وزیران رسیده بود را به پیوست نزد شورای نگهبان ارسال نمود. منظور مجلس از ارسال لایحه مزبور این بود که دولت با تقدیم این لایحه که دارای موضوع مشابه مصوبه مجلس بود، بار مالی ناشی از طرح مصوب مجلس را پذیرفته است.

لیکن شورای نگهبان در اظهارنظر سوم خود نسبت به این مصوبه مورخ ۱۳۹۱/۳/۳۰ اشکال سابق این شورا را کماکان به قوت خود باقی دانست.

(۴) مجلس شورای اسلامی مجدداً در تاریخ ۱۳۹۱/۷/۱۹ طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار را به منظور رفع ایراد شورای نگهبان اصلاح نمود و ماده (۱۱) را به شرح ذیل تصویب نمود:

«حق بیمه بیکاری به میزان چهار درصد (۴٪) مزد یا حقوق بیمه‌شده است که سه درصد (۳٪) آن توسط کارفرما و یک درصد (۱٪) توسط دولت تأمین و پرداخت می‌شود.»

شورای نگهبان نیز در اظهارنظر خود نسبت به اصلاح به‌عمل آمده به دلیل

این که مصوبه به صورت طرح بوده و به افزایش هزینه‌های عمومی منجر شده و طریق جبران آن نیز معلوم نشده است، اشکال سابق را هم چنان باقی دانست.

(۵) مجلس شورای اسلامی پس از چهار دور رفت و برگشت مصوبه بین مجلس و شورای نگهبان، در تاریخ ۱۳۹۱/۱۲/۱ تصویب نمود که مصوبه مجلس راجع به طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار مصوب ۱۳۹۱/۷/۱۹ با در نظر گرفتن مصلحت نظام و عدم تأمین نظر شورای نگهبان به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شود. لیکن مصوبه مجلس مجدداً از سوی مجمع به مجلس اعاده و مقرر گردید «برای رفع ایراد شورای نگهبان در خصوص اصل (۷۵) قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی ارجاع شود تا دولت و مجلس با تفاهم یکدیگر نسبت به تأمین بار مالی اقدام نمایند.»

لازم به ذکر است که براساس نظر تفسیری اخیر شورای نگهبان،^(۱) آن دسته از مصوبات مجلس که به دلیل عدم پیش‌بینی بار مالی مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته می‌شوند اصولاً قابل طرح نبوده است و لذا قابل ارجاع به مجمع

۱ - نظریه تفسیری شماره ۴۹۷۴۹/۳۰/۹۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورای نگهبان در خصوص اصل (۷۵) قانون اساسی:

...

۲ - «در مورد بند یک سؤال دوم یعنی «معلوم نشدن طریق کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید»، با توجه به این که اصل طرح یا پیشنهاد به صراحت اصل (۷۵) قانون اساسی قابل طرح در مجلس نبوده، بنابراین قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نمی‌باشد.»

تشخیص مصلحت نظام نیز نمی‌باشد.

در هر صورت مجلس در مصوبه اخیر خود به منظور رفع ایراد شورا در تاریخ ۱۳۹۳/۲/۲۸ مصوبه خود را اصلاح نمود. در این گزارش به بررسی این مصوبه در راستای رفع ایراد شورای نگهبان خواهیم پرداخت:

تبیین و بررسی:

مجلس شورای اسلامی در مصوبه اصلاحی خود اقدام به حذف و اصلاح

برخی از مواد نموده است که به بررسی این موارد خواهیم پرداخت:

۱) اولین اصلاح مربوط به حذف فصل دوم از مصوبه مجلس می‌باشد که براساس آن «فصل دوم مصوبه با عنوان «مشمولین بیمه بیکاری» دربرگیرنده مواد (۶) تا (۲۵) حذف می‌شود.»

توضیح آن‌که ایراد سابق شورا ناظر به ماده (۱۱) این مصوبه بوده است که براساس آن، ماده مزبور به دلیل این‌که دربردارنده طریق تأمین بار مالی ناشی از طرح نمی‌باشد مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی دانسته شده بود.

لذا مجلس فصل دوم مصوبه را که دربردارنده ماده (۱۱) و محل مصارف موضوع ماده (۱۱) بود، حذف نموده است.

۲) دومین اصلاح ناظر به ماده (۲) مصوبه است که با توجه به حذف فصل دوم مصوبه پیش‌بینی شده است. به موجب اصلاح صورت گرفته عبارت «بیکار

مشمول بیمه بیکاری» جایگزین عبارت «بیکار موضوع فصل دوم این قانون» می‌شود. در نتیجه براساس تعریف این مصوبه، «بیکار مشمول بیمه بیکاری، بیمه‌شده‌ای است که رابطه کاری وی با کارفرما بدون میل و اراده او قطع شده و خود، متقاضی کار است».

در «قانون بیمه بیکاری» مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶ بیکار مشمول قانون بیمه بیکاری بدین صورت تعریف شده است که «بیکار از نظر این قانون بیمه‌شده‌ای است که بدون میل و اراده بیکار شده و آماده‌کار باشد».

۳) براساس اصلاح بعدی بند «ت» ماده (۵) که مربوط به اعضای هیأت‌مدیره «صندوق بیمه بیکاری و بیکاران متقاضی کار» بود اصلاح شده است و به‌جای «یک‌نفر نماینده کارمندان و صندوق‌های بازنشستگی با معرفی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور»، «یک‌نفر نماینده صندوق‌های بازنشستگی با معرفی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور» یکی از اعضای هیأت‌مدیره این صندوق خواهد بود. اصلاح مزبور هرچند ناظر به ایراد سابق شورای نگهبان نیست ولیکن به نظر می‌رسد فاقد ایراد است.

۴) اصلاح بعدی مربوط به تبصره «۳» ماده (۲۶) می‌باشد که با توجه به حذف فصل دوم مصوبه پیش‌بینی شده است و براساس آن عبارت «واجدان شرایط بیمه بیکاری» جایگزین عبارت «مشمولان موضوع ماده (۱۶) این قانون»

می‌گردد.

به موجب اصلاح صورت گرفته، حکم تبصره «۳» بدین صورت خواهد شد: «واجدان شرایط بیمه بیکاری که مدت بیمه بیکاری آنان منقضی شده است در صورت داشتن شرایط برابر مقررات این فصل مورد حمایت قرار می‌گیرند.» به عبارت دیگر این افراد نیز مشمول حمایت‌های بیکاران متقاضی کار خواهند شد. **(۵) اصلاح آخر صرفاً مربوط به اصلاح ترتیب مواد مصوبه با توجه به حذف**

فصل دوم می‌باشد.

حال با توجه به اصلاحات صورت گرفته و گذشتن مدت یکسال و اندی از تصویب اولیه این مصوبه مهم‌ترین مسئله‌ای که در این خصوص مطرح است بار مالی ناشی از این طرح و منبع تأمین اعتباری است که برای آن در نظر گرفته شده است. ذیلاً به این موضوع پرداخته خواهد شد:

منابع مالی طرح:

در رابطه با افزایش هزینه‌های عمومی ناشی از مصوبه حاضر با توجه به حمایت‌های پیش‌بینی شده در آن تردیدی وجود ندارد ولیکن نکته حائز اهمیت طریقه‌ای است که برای تأمین بار مالی این طرح پیش‌بینی شده است.

در این خصوص ماده (۳۲) طرح به نحوه تأمین منابع مورد نیاز اجرای فصل سوم این قانون در سال ۱۳۹۱ و سال‌های بعد اشاره داشته است.

به موجب این ماده منابع مورد نیاز «در سال ۱۳۹۱ از محل دو درصد (۰.۲٪) اعتبارات بودجه عمومی موضوع ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ که در اختیار معاونت برنامه‌ریزی قرار دارد» تأمین و پرداخت می‌شود.

در سال‌های بعد نیز «با پیش‌بینی در قوانین بودجه از محل پنجاه درصد (۰.۵۰٪) درآمدهای موضوع ماده (۷) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ تأمین می‌شود». «هم‌چنین نود درصد (۰.۹۰٪) درآمد حاصل از دریافت خسارات و جریمه‌های ناشی از اشتغال اتباع خارجی بدون مجوز و کودکان و نوجوانان کمتر از پانزده سال و کمک‌های مردمی و سازمان‌های حمایتی داخلی و خارجی» به این منظور اختصاص خواهد یافت.

پیش از آنکه به بررسی این ماده بپردازیم لازم به ذکر است که دولت در نامه ای که از طریق معاون اول ارسال نموده است^۲ با استناد به گزارشی که معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور ارائه کرده است، اعتبار مورد نیاز برای اجرای این قانون را به دلیل اینکه این قانون دائمی است و دارای بار مالی فزاینده و تصاعدی می‌باشد، بیش از میزان مقرر در جزء «۴» بند «ب» تبصره (۲۱) قانون بودجه سال جاری دانسته است و محل مذکور در این قانون برای تأمین بار مالی

^۲ - نامه شماره ۲۲۸۱۱ مورخ ۱۳۹۳/۳/۳ معاون اول.

را باتوجه به مشکوک الوصول بودن درآمدهای ناشی از هدفمندی یارانه ها که صرفاً بخشی از هزینه ها را تأمین خواهد نمود، تأمین کننده بار مالی طرح نمی داند. البته علاوه بر این مسئله موضوعات و مشکلات دیگر ناشی از این طرح نیز در این نامه ذکر شده است. از قبیل تأثیر مخرب این مصوبه بر فرهنگ کار و تلاش، عدم تعریف روشن از شغل و شاغل و بیکار در این مصوبه، عدم مشخص بودن دایره شمول این مصوبه نسبت به افراد، ابهام در وضعیت صندوق بیمه بیکاری موضوع قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶ و

حال به بررسی ماده (۳۲) که به نحوه تأمین بار مالی ناشی از این طرح پرداخته است می پردازیم.

ایراد اساسی که نسبت به طریقه پیش بینی شده در این ماده وجود دارد این است که مشخص نیست بر اساس ماده (۳۲) طرح، اجرای این مصوبه در صورت قانون شدن چگونه خواهد بود. چرا که مطابق این ماده منابع مورد نیاز برای اجرای این مصوبه در سال ۱۳۹۱ و سالهای بعد آن پیش بینی شده است. لیکن هم اکنون سالهای مزبور سپری شده است. لذا ماده (۳۲) طرح از جهت نحوه اجرا و تأمین منابع مالی آن واجد ابهام است. به عبارت دیگر مشخص نیست در صورت تأیید این مصوبه از محل همان منابع مذکور در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و سالهای بعد آن اجرا خواهد شد و یا اینکه ترتیب دیگری مد نظر است.

البته فارغ از ایراد فوق در صورتی که سال مذکور در ماده (۳۲) به سال ۱۳۹۳ اصلاح شود، محل مذکور در این ماده یعنی «دو درصد اعتبارات بودجه عمومی موضوع ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه»^(۳) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ که در اختیار معاونت برنامه‌ریزی قرار دارد» نمی‌تواند تأمین‌کننده منابع موردنیاز جهت اجرای فصل سوم مصوبه در راستای حمایت از بیکاران متقاضی کار باشد. چراکه اعتبارات مزبور در قانون بودجه سال جاری در ذیل جدول شماره «۱-۱۰» تحت عنوان «اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها در سال ۱۳۹۳» و جدول شماره «۲-۱۰» تحت عنوان «اعتبارات تکمیلی موضوع ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنجم توسعه» ذکر شده است و هر استانی به تفکیک دارای ردیفی به‌عنوان «ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنجم» می‌باشد که مجموع آن در کل کشور مطابق جدول شماره «۱-۱۰» معادل شش هزار میلیارد (۶/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال و مطابق جدول شماره

۳ - ماده ۱۸۰- در راستای تحقق اصل چهل‌وهشتم (۴۸) قانون اساسی، سیاست‌های کلی و جهت حصول به اهداف چشم‌انداز و به‌منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت، دولت مکلف است در توزیع منابع عمومی و یارانه سود تسهیلات به‌نحوی عمل نماید که فاصله شاخص برخورداری شهرستان‌های با کمتر از سطح متوسط کشور در پایان برنامه چهارم در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیربنایی و امنیتی در هر سال برنامه حداقل ده درصد (۱۰٪) به سطح یادشده نزدیک شود.

معادل دو درصد (۲٪) از اعتبارات بودجه عمومی دولت در قالب ردیف‌های مشخص برای مصارف معین در بودجه سنواتی در اختیار معاونت قرار می‌گیرد تا در راستای تحقق اهداف فوق توزیع و هزینه شود.

«۲-۱۰»، سی و هفت هزار و هفت صد و شصت میلیارد (۳۷/۷۶۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال می‌باشد و مطابق ذیل این جدول اعتبارات ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنجم توسعه (شامل کمک‌های فنی و اعتباری) براساس دستورالعمل معاونت بین شهرستان‌های استان در بخش‌های تولیدی، اقتصادی، اجتماعی، آموزشی، فرهنگی، زیربنایی، دفاعی و امنیتی توزیع می‌شود و براساس بند «الف» تبصره (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور «در اجرای حکم ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران دولت مکلف است ماهانه معادل دو درصد (۲٪) از یک‌دوازدهم اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تملک دارایی‌های مالی و درآمدهای اختصاصی به استثنای اعتبارات مندرج در جدول شماره (۱۰) این قانون را کسر و در ردیف ۶۵-۵۵۰۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون منظور نماید. معادل مبلغ منظور شده در ردیف مذکور تا سقف سی و هفت هزار و هفت صد و شصت میلیارد (۳۷/۷۶۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال مطابق جدول مربوط بین استان‌های کشور توزیع می‌شود.

معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور موظف است براساس شاخص‌های مربوطه نسبت به توزیع شهرستانی آن اقدام و اعتبار این جدول در مقاطع ابلاغ تخصیص را حداقل برابر میانگین تخصیص اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور تخصیص دهد. اعتبارات این جدول تا پایان اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۳ توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی

رئیس‌جمهور با رعایت ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، جهت تکمیل طرح‌ها و پروژه‌های ملی مندرج در این قانون و استانی مصوب و یا احداث پروژه‌های کوچک تا سقف اعتبار ده میلیارد (۱۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال که حداکثر طی دو سال به بهره‌برداری می‌رسد، توزیع می‌شود.»

لذا همان‌گونه که مشاهده می‌شود محل مصرف منبع موردنظر که مربوط به طرح‌های عمرانی و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بوده مشخص شده است و نمی‌توان محل مصرف دیگری نظیر انجام هزینه‌ها برای آن پیش‌بینی نمود. نتیجه آن‌که محل موردنظر نمی‌تواند تأمین‌کننده افزایش هزینه‌های عمومی در سال جاری باشد.

اما درخصوص محل پیش‌بینی شده برای اجرای حمایت‌های موضوع فصل سوم در سال‌های آتی باید توضیح داد که براساس ماده (۷) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها دولت مجاز شمرده شده است حداکثر تا پنجاه درصد (۵۰٪) خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را در قالب بندهای زیر هزینه نماید:

الف - یارانه در قالب پرداخت نقدی و غیرنقدی با لحاظ میزان درآمد خانوار نسبت به کلیه خانوارهای کشور به سرپرست خانوار پرداخت شود.

ب - اجراء نظام جامع تأمین اجتماعی برای جامعه هدف

لذا هرچند به‌موجب بند «ب» ماده (۷) «اجراء نظام جامع تأمین اجتماعی» از جمله محل‌هایی است که دولت مجاز است حداکثر تا پنجاه درصد (۵۰٪)

خالص وجوه حاصل از اجراء این قانون را در این قالب هزینه نماید ولیکن اولاً به دولت اجازه داده شده است منابع مزبور را برای محل‌های مزبور هزینه نماید و تکلیفی بر انجام هر دو مصرف وجود ندارد.

ثانیاً تکلیف دولت به پیش‌بینی بودجه لازم در سال‌های آتی براساس نظریات متعدد شورای نگهبان مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی می‌باشد.

موارد فوق علاوه بر این مسئله است که هم‌اکنون مجموع درآمد حاصل از هدفمندسازی یارانه‌ها صرف پرداخت یارانه نقدی می‌شود و سایر مصارفی نیز که در قانون هدفمندکردن یارانه‌ها پیش‌بینی شده است، نظیر حمایت از تولید و یا بهداشت و درمان، از این محل محروم می‌باشند.

لازم به ذکر است در سال جاری (سال ۱۳۹۳) بر اساس تبصره (۲۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور نحوه و محل مصرف منابع مالی حاصل از اصلاح قیمت کالاها و خدمات موضوع قانون هدفمندی یارانه‌ها و منابع یارانه‌ای آن با استفاده از انواع روش‌های پرداخت نقدی و غیرنقدی و خدمات بیمه‌ای بین خانوارهای هدف و نیازمند توزیع و با اولویت بخش تولید مشخص شده است که به شرح زیر می‌باشد:

الف - درآمد حاصل از اجرای قانون مذکور در سال ۱۳۹۳ تا مبلغ چهارصد و هشتاد هزار میلیارد (۴۸۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از محل اصلاح قیمت کالاها و خدمات موضوع مواد (۱) و (۳) همان قانون تعیین می‌گردد.

ب - منابع مندرج در بند (الف) و منابع مربوط به یارانه نان، برق و سایر کالاها

و خدمات مندرج در این قانون به شرح زیر هزینه می‌گردد:

۱ - مبلغ یکصد هزار میلیارد (۱۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال در اجرای ماده (۸) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها با اولویت کمک به بخش تولید، بهبود حمل‌ونقل عمومی و بهینه‌سازی مصرف انرژی در واحدهای تولیدی، خدماتی و مسکونی

۲ - مبلغ چهل و هشت هزار میلیارد (۴۸/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به منظور اجرای بند (ب) ماده (۳۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

۳ - تا مبلغ چهارصد و بیست و پنج هزار میلیارد (۴۲۵/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به منظور پرداخت نقدی و غیرنقدی موضوع ماده (۷) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها

۴ - مبلغ بیست هزار میلیارد (۲۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار موضوع ماده (۷) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها در مورد پوشش‌های بیمه‌ای و حمایت‌های اجتماعی اختصاص می‌یابد.

لذا همان‌گونه که مشاهده می‌شود در سال جاری در جزء «۴» بند «ب» تبصره فوق صرفاً مبلغ بیست هزار میلیارد ریال برای بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار پیش‌بینی شده است، درحالی‌که مطابق برآوردهای اجمالی برای اجرای این قانون در سال نخست نیازمند مبلغی بالغ بر سی و شش هزار میلیارد (۳۶/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال است و در سال‌های بعد که مقرر شده است از محل مزبور استفاده شود، بیشتر خواهد شد. از سوی دیگر منبع مذکور صرفاً برای سال ۱۳۹۳ می‌باشد و جهت سال‌های بعد با توجه به پیش‌بینی تکلیف دولت به اجرای مقررات این قانون ظرف سه سال افزایش خواهد یافت.

البته لازم به ذکر است که منبع دیگری نیز برای تأمین هزینه‌های ناشی از این مصوبه پیش‌بینی شده است که عبارت است از «نود درصد (۹۰٪) درآمد حاصل از دریافت خسارات و جریمه‌های ناشی از اشتغال اتباع خارجی بدون مجوز و کودکان و نوجوانان کمتر از پانزده سال و کمک‌های مردمی و سازمان‌های حمایتی داخلی و خارجی».

در این خصوص نیز باید گفت که اصولاً محل مصرف این موارد در قوانین مربوط به خودشان مشخص شده است. به‌عنوان مثال به‌موجب «قانون اخذ جریمه به‌خاطر استخدام اتباع خارجی فاقد پروانه کار به‌منظور جلوگیری از حضور نیروی کار غیرمجاز خارجی در بازار کار کشور»، وزارت کار و امور اجتماعی مکلف است کارفرمایانی که اتباع خارجی فاقد پروانه کار را به استخدام درمی‌آورند بابت هر روز اشتغال غیرمجاز هر کارگر خارجی معادل ده برابر حداقل دستمزد روزانه جریمه نماید. در صورت تخلف جریمه دو برابر خواهد شد. درآمد حاصله به درآمد عمومی (نزد خزانه‌داری کل) موضوع ردیف ۴۱۹۹۸۸ قسمت سوم این قانون واریز خواهد شد ... صد درصد (۱۰۰٪) درآمد مذکور تا سقف ده میلیارد (۱۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از محل اعتبار ردیف ۳۰۵۰۱۲۴۶ پیوست شماره (۱) این قانون در اختیار وزارت کار و امور اجتماعی جهت تکمیل ورزشگاه‌های نیمه‌تمام کارگری قرار می‌گیرد...».

هم‌چنین براساس ماده (۱۷۶) قانون کار، مجازات به‌کارگماردن افراد کمتر از (۱۵) سال به ازای هر کارگر به‌ترتیب ذیل خواهد بود:

- ۱- برای تا (۱۰) نفر، (۲۰۰) تا (۵۰۰) برابر حداقل مزد روزانه یک کارگر.
- ۲- برای تا (۱۰۰) نفر نسبت به مازاد (۱۰) نفر، (۲۰) تا (۵۰) برابر حداقل مزد روزانه یک کارگر.
- ۳- برای بالاتر از (۱۰۰) نفر نسبت به مازاد (۱۰۰) نفر، (۱۰) تا (۲۰) برابر حداقل مزد روزانه یک کارگر.

درآمدهای ناشی از این مجازات و سایر مجازات‌های موضوع قانون کار نیز هر ساله در قوانین بودجه سنواتی مجموعاً پیش‌بینی می‌گردد و مطابق ردیف ۱۵۰۱۰۳ قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور این درآمدها شش میلیارد (۶/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال می‌باشد که مربوط به کلیه مجازات‌های مقرر در قانون کار می‌باشد و نه صرفاً مجازات به‌کارگیری کودکان و نوجوانان کمتر از پانزده سال.

در هر صورت با عنایت به مطالب پیش‌گفته به نظر می‌رسد علی‌رغم حذف فصل دوم از مصوبه و اصلاحات دیگر، مصوبه مزبور همچنان از جهت افزایش هزینه‌های عمومی و عدم پیش‌بینی طریق تأمین این افزایش هزینه، محل ایراد می‌باشد.

درخصوص نحوه محاسبه میزان اعتبار موردنیاز برای اجرای این قانون نکات ذیل قابل توجه می‌باشد:

۱) براساس تبصره «۱» ماده (۳۲) دولت مکلف است ترتیبی اتخاذ نماید که ظرف سه سال بیکاران متقاضی کار تحت حمایت‌های موضوع این قانون قرار بگیرند.

۲ براساس آمارهای موجود در صورتی که دولت بخواهد به تکلیف مزبور عمل نماید باید سالیانه یک میلیون نفر را مشمول حمایت‌های مقرر قرار دهد و در ظرف سه سال به سه میلیون نفر برساند.

۳ مطابق ماده (۳۳) مصوبه، میزان مقرری کمک‌هزینه بیکاران متقاضی کار برای افراد مجرد معادل سی درصد (۳۰٪) و برای افراد متأهل پنجاه درصد (۵۰٪) حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار خواهد بود که در صورتی که میانگین این میزان را چهل درصد (۴۰٪) فرض نماییم، مقدار آن حدود دو میلیون و چهارصد و سی پنج هزار (۲/۴۳۵/۰۰۰) ریال در ماه و سالیانه بیست‌ونه میلیون و دویست و بیست هزار (۲۹/۲۲۰/۰۰۰) ریال برای یک نفر خواهد بود.

۴ در صورتی که دولت بخواهد در سال نخست به یک میلیون نفر کمک‌هزینه پرداخت نماید نیازمند اعتباری حدود بیست‌ونه هزار و دویست و بیست میلیارد (۲۹/۲۲۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال می‌باشد. بدون تردید این رقم در سال‌های بعد با توجه به افزایش مقرری و تعداد افراد مشمول که باید تا سه میلیون نفر برسد، افزایش خواهد یافت.

۵ علاوه بر مقرری مزبور، دولت در این مصوبه مکلف شده است دوره‌های مهارت‌آموزی را برگزار نماید که این امر نیز مستلزم هزینه می‌باشد.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل مابسی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir