

حضرت آیت الله جنّتی «دام عزّه»

دبیر محترم شورای نگهبان

سلام علیکم؛

موضوع: « لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها »

اشاره:

با عنایت به ناتمام بودن طرح و تصویب «لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها» در مجلس شورای اسلامی و نظر به استدراکات به عمل آمده در موضوع صندوق مورد نظر دولت، که تصویب یا رد آن، نفیاً و اثباتاً، تأثیر به سزایی در سرنوشت لایحه خواهد داشت، علیهذا با قطع نظر از مراتب فوق، نتایج حاصل از بررسی‌های مقدماتی لایحه جهت استحضار تقدیم می‌گردد.

ماده (۱):

الف) واگذاری اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در صدر ماده (۱) واجد ایراد اصل ۸۵ قانون اساسی است؛ نظر به اینکه در ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه، قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی از امور تقنینی و از اختیارات مجلس تلقی شده است، لذا واجد ایراد مذکور می‌باشد.

ب) پیش‌بینی عبارت کمتر از ۹۰ درصد علاوه بر ابهام، دارای اشکال مبنی بر مغایرت با اهداف لایحه است؛ چرا که در این صورت به لحاظ اینکه بیش از ۹۰ درصد نیز می‌تواند باشد و موجب سودآوری برای دولت نیز می‌باشد. از طرف دیگر به جهت اینکه عنوان لایحه، هدفمند کردن یارانه‌ها است، لذا شایسته است قیمت تمام شده به صورت دقیق تعیین گردد.

ج) از آنجا که طبق اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی دریافت‌های دولت بایستی کاملاً مشخص باشد، لذا چون انتهای بند (الف) ماده (۱) مؤید این مطلب است که درآمد دولت در سال اول و سال‌های بعد قابل تعیین دقیق نمی‌باشد، لذا مغایر اصول مذکور می‌باشد.

د) واژه «میانگین» مندرج در بند (ب) ماده (۱) از حیث عدم تعیین مصادیق واجد ابهام به نظر می‌رسد.

ه) در تبصره بند (ب) از آنجا که قیمت به طور مطلق پیش‌بینی شده و در آن عبارت «گاز طبیعی» از پسوند واژه قیمت حذف گردیده است، لذا واجد ابهام به نظر می‌رسد.

و) قیمت سبد صادراتی «مبدأ خلیج فارس» مندرج در تبصره بند(ب) ماده(۱)، چنانچه محاسبه و عرف خاصی نداشته باشد، دارای ابهام به نظر می‌رسد.

ز) پاراگراف سوم تبصره بند(ج) ماده(۱) ناظر بر تشکیل کارگروهی متشکل از کارشناسان دولتی و غیردولتی، از لحاظ اینکه بار مالی برای دولت مترتب می‌سازد، لذا مغایر اصل ۷۵ به نظر می‌رسد. از طرف دیگر تکلیف دولت برای استفاده از کارشناسان غیردولتی مغایرت اصل ۶۰ را نیز متبادر به ذهن می‌نماید.

ح) عبارت «اتخاذ نمایند» مندرج در انتهای تبصره بند(ج) ماده(۱)، اگر چنانچه دلالت بر واگذاری تنظیم آیین‌نامه جهت سیاست‌های تشویقی و حمایتی داشته باشد، به لحاظ ترکیب پیش‌بینی شده در کارگروه مزبور مغایر با اصل ۱۳۸ به نظر می‌رسد. و همچنین اگر چنانچه سیاست‌های تشویقی و حمایت یادشده شامل معافیت مالیاتی گردد مغایر با اصل ۵۱ قانون اساسی به نظر می‌رسد و نیز اگر این سیاست‌های تشویق و حمایتی مؤید کمک بلاعوض باشد مغایر اصل ۸۰ به نظر می‌رسد. و از آنجا که اطلاق این تبصره هرگونه پرداختی را از سوی دولت جهت اعمال سیاست‌های تشویقی و حمایتی تجویز می‌نماید، لذا اطلاق آن مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی نیز به نظر می‌رسد.

ط) تبصره(۱) بند(ج) ناظر بر تجویز اعمال قیمت‌های ترجیحی برای قیمت‌های برق و گاز برای دولت به لحاظ درج واژه «در موارد خاص» از این جهت که دارای مفهوم مشخص و مصداق معینی نمی‌باشد واجد ابهام بوده و از طرف دیگر اگر چنانچه موجب تبعیض در قیمت‌گذاری باشد مغایر بند(۹) اصل(۳) و اصول ۲۰ و ۴۸ قانون اساسی خواهد بود و چنانچه این امر را به کمک بلاعوض تلقی نماییم مغایر با اصل ۸۰ قانون اساسی خواهد بود.

ی) پیش‌بینی واژه «کنتور» مندرج تبصره - که ذیل تبصره یک بند(ج) ماده(۱) مورد تصویب قرار گرفته - مغایر با اصل ۱۵ قانون اساسی خواهد بود. همچنین به لحاظ تکلیف دولت جهت افزایش مشترکین از طریق افزایش تعداد کنتور مغایر با اصل ۷۵ به نظر می‌رسد مگر اینکه قبلاً مکانیزمی جهت اخذ مبلغ از سوی مشترکین پیش‌بینی شده باشد.

ک) تبصره(۲) ماده(۱) به لحاظ داشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر

می‌رسد.

ل) پیش‌بینی واژه «به گونه‌ای» در تبصره (۳) ماده (۱)، از جهت نامشخص بودن مفهوم و نامعین بودن مصداق، واجد ابهام به نظر می‌رسد.

ماده (۲):

الف) پیش‌بینی حساب تنظیم بازار حامل‌های انرژی مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی به نظر می‌رسد چرا که می‌باید کلیه منابع دریافتی دولت در حساب خزانه‌داری کل متمرکز و منظور گردد.

ب) امکان نوسان نمودن قیمت برای حامل‌های انرژی از سوی دولت، علاوه بر اینکه این امر وفق توضیح مندرج در صدر ماده (۱) از امور تقنینی محسوب شده و مغایر با اصل ۸۵ به نظر می‌رسد از سوی دیگر اگر چنانچه کمک بلاعوض تلقی گردد، مغایر با اصل ۸۰ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ماده (۳):

الف) عبارت مندرج در صدر بند الف ماده (۳) ناظر بر «میانگین» از حیث دارا نبودن مفهوم مشخص و مصداق معین واجد ابهام به نظر می‌رسد.

ب) قیمت‌گذاری آب با در نظر گرفتن هزینه‌های تأمین، انتقال و توزیع به لحاظ اینکه برای اقشار مختلف جامعه در مناطق متفاوت، مختلف خواهد بود لذا به جهت شائبه تبعیض و عدم امکان استفاده برابر از امکانات و منابع طبیعی مغایر با بند (۹) اصل ۳ و اصل ۴۸ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ج) امکان اعمال قیمت ترجیحی و پلکانی برای مصارف مختلف آب از سوی دولت در تبصره (۲) ماده (۳) علاوه بر ایراد اصل ۸۵ به شرح پیش‌گفته، مغایر با اصول ۲۰ و ۴۸ نیز به نظر می‌رسد، علاوه بر آن عبارت «مصارف مختلف آب» هم دارای ابهام به نظر می‌رسد.

د) تجویز امکان ارائه کارمزد خدمات با مکانیزم کسر ارزش ذاتی فاضلاب تحویلی و کمکهای دولت در بودجه سنواتی واجد ابهام به نظر می‌رسد، چرا که مشخص نیست مراد از کسر ارزش ذاتی فاضلاب چیست؟

ماده (۴):

الف) پیش‌بینی هدفمند کردن یارانه‌های اقلام مندرج در ماده (۴) از آنجا که هیچ مکانیزم و ضابطه‌ای برای آن مشخص نشده است، لذا مواجهه با ابهام به نظر می‌رسد و از جهت اطلاق آن به لحاظ تقنینی بودن موضوع و تفویض بی‌قید و شرط آن به دولت مغایر با اصل ۸۵ به نظر می‌رسد. از سوی دیگر از آنجا که طرف مخاطب یعنی بهره‌بردار یارانه‌ها در این ماده مشخص نمی‌باشد، لذا از این حیث نیز دارای ابهام به نظر می‌رسد.

ب) تبصره ماده (۴) از این نظر که مشخص نیست منظور از پرداخت یارانه‌ها، آیا مبلغ رسمی یارانه است؟ یا قدرت خرید؟ یا ارزش واقعی آن؟ لذا دارای ابهام به نظر می‌رسد.

ج) از جهت اینکه یارانه پرداختی طبق پیش‌بینی تبصره ماده (۴) به تولیدکنندگان بخش کشاورزی منظور شده لذا از این جهت که دقیقاً مشخص نیست تولیدکنندگان بخش کشاورزی چه اشخاصی می‌باشند (اعم از اشخاص فعال در حوزه کاشت، داشت، برداشت و توزیع) دارای ابهام به نظر می‌رسد.

ماده (۵):

الف) از جهت اینکه مشخص نیست منظور از «مصرف‌کنندگان متقاضی» دقیقاً چه کسانی می‌باشند لذا این عبارت واجد ابهام است.

ب) پیش‌بینی «اقشار آسیب‌پذیر» برای استفاده از سرانه یارانه نان در تبصره ماده (۵) که موجب تبعیض ناروا و نابرابری در استفاده از امکانات گردد، بنظر مغایر با بند (۹) اصل ۳ و اصل ۴۸ می‌باشد.

ج) پرداخت یارانه در تبصره ماده (۵) از این جهت که در لایحه دولت نبوده و در کمیسیون ویژه ۲۰٪ به جای ۵۰٪ مصوب صحن علنی تعیین گردیده بود لذا به جهت ترتب بار مالی به دولت مغایر اصل ۷۵ می‌باشد.

ماده (۶):

الف) عبارت ماده (۶) ناظر بر اعمال سیاست‌های تشویقی و حمایتی و نیز جبران خسارت‌های واحدهای تولید آرد و نان از جهت بار مالی برای دولت مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد. و نیز اعمال این سیاست‌ها اگر چنانچه شامل معافیت مالیاتی گردد مغایر اصل ۵۱ و اگر شامل کمک

شماره: ۴۰۸۹

تاریخ: ۱۳۸۸/۰۹/۱۰

پیوست: ندارد

بلاعوض باشد **مغایر اصل ۸۰** به نظر می‌رسد. همچنین جبران خسارت برای واحدهای تولید آرد و نان اگر چنانچه آن را کمک بلاعوض تلقی نماییم **مغایر اصل ۸۰** قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ب) واگذاری وضع سیاست‌های تشویقی و حمایتی برای دولت در ماده (۶) از یکسو از حیث تقنینی بودن **مغایر اصل ۸۵** و از سوی دیگر از حیث تکلیف دولت برای وضع آنها **مغایر اصول ۵۷** و ۶۰ می‌باشد.

ماده (۸):

الف) عبارت به کار رفته در صدر ماده (۸) به لحاظ داشتن ماهیت بودجه‌ای **مغایر با اصل ۵۲** به نظر می‌رسد.

ب) «اجرای نظام تأمین اجتماعی» مندرج در بند (ب) ماده (۸) و نیز عبارت «توانمندسازی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی» مندرج در جزء (۳) بند (ب) ماده (۸) به لحاظ اینکه نظام و برنامه‌های مندرج وضع نگردیده‌اند از یک طرف دارای **ابهام** و از طرف دیگر به جهت اینکه از امور تقنینی به شمار می‌رود **مغایر اصل ۸۵** می‌باشد.

ج) عبارت «چگونگی شناسایی جامعه هدف» مندرج در تبصره (۱) ماده (۸) از حیث واگذاری آن به تشخیص دولت به جهت اینکه از امور تقنینی است **مغایر اصل ۸۵** قانون اساسی به نظر می‌رسد.

د) پیش‌بینی عبارت «فرد واجد شرایط دیگری» جهت افتتاح حساب دولت برای هزینه‌کرد وجوه موضوع حساب هدفمندسازی یارانه‌ها برای آنان از این حیث که از یک طرف مشخص نیست منظور از «فرد واجد شرایط دیگر» دقیقاً چه اشخاصی می‌باشند لذا واجد **ابهام** بوده و از طرف دیگر از آنجا که آنها شامل افراد برخوردار در هزینه‌کرد وجوه حساب هدفمندسازی یارانه‌ها می‌شوند لذا به جهت عدم مشخص نمودن آنان و واگذاری اختیار تشخیص آن به دولت که ماهیتاً تقنین محسوب می‌شود **مغایر اصل ۸۵** قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ماده (۹):

الف) عبارت صدر ماده (۹) مندرج در پاراگراف اول به لحاظ داشتن ماهیت بودجه‌ای، **مغایر اصل ۵۲** قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ب) بند(ح) ماده(۹) در خصوص عبارت «توسعه خدمات الکترونیکی تعاملی» از حیث عدم تعریف مشخص و مصداق معین، واجد ابهام می‌باشد.

ج) تبصره ماده(۹) از آنجا که چگونگی حمایت از صنایع کشاورزی و خدمات را از حیث اینکه معلوم نیست مکانیزم حمایت آیا ناظر بر معافیت مالیاتی خواهد شد؟ (اصل ۵۱) یا کمک بلاعوض (اصل ۸۰) محسوب می‌گردد؟، ضمن وجود ابهام، ایرادات مربوط به اصول فوق نیز بر آن وارد به نظر می‌رسد.

د) از لحاظ اینکه در بند(ج) جبران بخشی از زیان شرکت‌های مندرج در آن را دولت با پرداخت کمک بلاعوض یا یارانه تقبل نموده است، حال از آنجا که وفق لایحه مقرر شده خدمات ارائه شده از سوی دولت برای مصرف‌کنندگان به قیمت تمام شده باشد، لذا از این حیث جبران زیان‌های شرکت‌های خدمات‌دهنده خروج موضوعی داشته و واجد ابهام می‌باشد.

ماده(۱۱):

الف) از آنجا که در ماده(۱۱) دریافت کمک و یارانه‌های موضوع مواد (۸) و (۹) این قانون را منوط به ارائه اطلاعات صحیح نموده است، لذا با برداشت مفهوم مخالف آن و در صورت عدم ارائه اطلاعات صحیح موجب محروم شدن شخص از دریافت کمک و یارانه‌های مزبور خواهد بود؛ لذا از آنجا که دولت مرجع تشخیص برای احراز ارائه اطلاعات صحیح قلمداد شده است، بداهتاً مغایر اصول ۳۶، ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ب) پیش‌بینی استرداد وجوه پرداختی ناشی از عدم ارائه اطلاعات صحیح و عدم پیش‌بینی بازگشت این وجوه به خزانه مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ج) پیش‌بینی کمیسیونی که ترکیب و ماهیت آن مشخص نیست برای رسیدگی به اعتراض اشخاصی که خود را محق دریافت یارانه و کمک مندرج در مواد (۸) و (۹) می‌دانند، علاوه بر ایراد اصل ۸۵ قانون اساسی مغایر اصل ۱۵۶ نیز می‌باشد.

د) پیش‌بینی وضع آیین‌نامه برای اجرای ماده مزبور از جمله تشکیل این کمیسیون از آنجا که از امور تقنین محسوب می‌شود، مغایر اصل ۸۵ به نظر می‌رسد.

ماده (۱۲):

- عبارت به کار رفته در این ماده به جهت داشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ماده (۱۳):

- تکلیف دولت به ارائه گزارش به دیوان محاسبات کشور تبصره (۳) این ماده مغایر اصول ۵۸، ۱۲۲ و ۱۳۷ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ماده (۱۵):

الف) تجویز دولت برای جابجایی اعتبارات موضوع این قانون دارای اشکال بود؛ از آنجا که مرجع وضع اعتبارات این قانون مجلس می‌باشد، لذا واگذاری اختیار جابجایی آن به دولت مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ب) عبارت «۱۰ واحد درصد» مندرج در این ماده دارای ابهام می‌باشد. (از حیث شمول ۱۰ واحد درصد بر تک تک سرفصل‌ها یا مجموع اعتبارات دارای ابهام است).

ج) کلیت این ماده به لحاظ داشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ماده (۱۶):

الف) عبارت «دولت مجازات» به لحاظ عدم الزام به رعایت ترتیبات اصل ۵۳ قانون اساسی واجد ایراد این اصل می‌باشد.

ب) عدم ذکر «قانون بودجه سالانه» واجد ایراد اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ماده (۱۷):

- واگذاری اختیار افزایش معافیت مالیاتی به دولت مغایر با اصول ۵۱ و ۸۵ قانون اساسی

می‌باشد. /N0081

قربانعلی مه‌ری
قائم مقام مرکز تحقیقات



شماره: ۴۰۸۹

تاریخ: ۱۳۸۸/۰۹/۱۰

پیوست: ندارد

رونوشت:

- جناب آقای دکتر کدخدایی، عضو محترم حقوقدان و معاون اجرایی و امور انتخابات، جهت استحضار