



پژوهشکده شورای نگهبان



# اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

## در خصوص:

- طرح دوفوریتی نحوه اجرای قسمتی از اصل یکصد و شصتم (۱۶۰) قانون اساسی (اعاده شده از شورای نگهبان)
- لایحه رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (ماده الحاقی ۱ تا ۱۵)

کد گزارش: ۹۳۱۱۰۳۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱۱/۱۳

پژوهشکده شورای نگهبان

## شناسنامه گزارش

موضوع: اظهارنظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

۱. طرح دوفوریتی نحوه اجرای قسمتی از اصل یکصد و شصتم (۱۶۰) قانون اساسی (اعاده شده از شورای نگهبان)..... ۲
۲. لایحه رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (ماده الحاقی ۱ تا ۱۵) ..... ۶

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۳۱۱۰۳۳

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۳/۱۱/۱۳

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**طرح دوفوریتی نحوه اجرای قسمتی از اصل یکصد و شصتم**

**(۱۶۰) قانون اساسی**

**(اعاده شده از شورای نگهبان)**

## **مقدمه**

«طرح دوفوریتی نحوه اجرای قسمتی از اصل یکصد و شصتم (۱۶۰) قانون اساسی» که دو فوریت آن در جلسه یکشنبه مورخ ۱۳۹۳/۸/۱۸ به تصویب رسید پس از بررسی در کمیسیون قضائی و حقوقی، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۳/۸/۲۵ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و در اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی جهت انطباق با قانون اساسی و موازین شرع به شورای نگهبان ارسال شد. لکن شورای نگهبان در چهار بند ایرادات خود را نسبت به این مصوبه از جهت مغایرت با قانون اساسی اعلام کرد. حال مجلس شورای اسلامی جهت تأمین نظر شورای نگهبان مصوبه خود را در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۷ اصلاح نموده است که در ذیل به طرح و بررسی این اصلاحات پرداخته می شود.

## بررسی و تبیین

**۱) شورای نگهبان در بند اول ایرادات خود، ماده (۱) مصوبه را به دلیل محدود کردن انتخاب وزیر دادگستری از میان حقوقدانان مغایر با اصل ۱۶۰ قانون اساسی شناخت؛ مجلس شورای اسلامی جهت رفع این ایراد، واژه «حقوقدانانی» در صدر ماده (۱) مصوبه را به واژه «کسانی» اصلاح نموده است و بدین ترتیب محدود شدن رئیس قوه قضائیه در انتخاب وزیر دادگستری از میان حقوقدانان را رفع نموده است و لذا اصلاح صورت گرفته رافع ایراد شورای نگهبان است.**

**۲) شورای نگهبان در بند دوم ایرادات خود، درخصوص بند «ب» ماده (۲) مصوبه که «دفاع از لوایح قضائی در مجلس شورای اسلامی و اظهار نظر در مورد طرح‌های مربوط به قوه قضائیه» را از وظایف و اختیارات وزیر دادگستری دانسته بود، متذکر شد که «وزیر دادگستری در دفاع و اظهار نظر باید نظر رئیس قوه قضائیه را اعلام نماید و الا مغایر اصل ۱۶۰ قانون اساسی است». مجلس شورای اسلامی جهت رفع این ایراد، عبارت صدر بند «ب» ماده (۲) مصوبه را چنین اصلاح نموده است: «دفاع از لوایح قضایی در مجلس شورای اسلامی، اظهار نظر در مورد طرح‌های مربوط به قوه قضائیه مطابق نظر ریاست قوه قضائیه...». لذا با توجه به تصریح به لزوم مطابقت اظهار نظر وزیر دادگستری در مورد طرح‌های مربوط به قوه قضائیه با نظر رئیس قوه قضائیه و استظهار این امر که عبارت «مطابق نظر ریاست قوه قضائیه» به عبارت «دفاع از لوایح قضایی در مجلس شورای اسلامی» نیز برمی‌گردد؛ اصلاح صورت گرفته رافع ایراد شورای نگهبان به نظر می‌رسد.**

تذکر: با توجه به وجود این ابهام که عبارت «مطابق نظر ریاست قوه قضائیه» صرفاً به عبارت اخیر یعنی «اظهارنظر در مورد طرح‌های مربوط به قوه قضائیه» مربوط می‌شود یا به «دفاع از لوایح قضایی در مجلس شورای اسلامی» نیز برمی‌گردد، لازم است نشانه «،» پس از عبارت «دفاع از لوایح قضایی در مجلس شورای اسلامی» در صدر بند «ب» ماده (۲) مصوبه، به حرف «و» تغییر یابد.

همچنین شورای نگهبان در قسمت دوم بند دوم ایرادات خود، «اطلاق اختیار رئیس قوه قضائیه در معرفی نماینده دیگر جهت اظهارنظر و دفاع از لوایح و طرح‌های قضایی» در تبصره ماده (۲) مصوبه را مغایر اصل ۱۶۰ قانون اساسی دانست؛ چراکه «اصل ۱۶۰ قانون اساسی، وزیر دادگستری را به‌عنوان رابط مشخص کرده است» (و نه شخص دیگری). مجلس شورای اسلامی جهت رفع این ایراد، عبارت «و اظهارنظر و دفاع از لوایح و طرح‌های قضایی توسط نماینده رئیس قوه قضائیه» را از تبصره ماده (۲) مصوبه حذف نموده است و عبارت اصلاح‌شده تبصره اخیرالذکر بدین صورت خواهد بود: «اختیارات مندرج در این ماده مانع از اعمال وظایف و اختیارات قانونی رئیس قوه قضائیه نیست»؛ لذا اصلاح صورت گرفته رافع ایراد شورای نگهبان است.

**۳** شورای نگهبان در بند سوم ایرادات خود، عموم عبارت «مسائل مختلف مربوط به قوه قضائیه» را در ماده (۴) مصوبه، «چون شامل موارد مربوط به غیر روابط قوه قضائیه با سایر قوا نیز می‌شود»، مغایر اصل ۱۶۰ قانون اساسی شناخت. مجلس شورای اسلامی جهت رفع این ایراد، عبارت «مسائل مختلف مربوط به قوه قضائیه» را به عبارت «مسائل مختلف مربوط به روابط قوه قضائیه

با قوای دیگر» اصلاح نموده است و لذا اصلاح صورت گرفته رافع ایراد شورای نگهبان به نظر می‌رسد.

همچنین شورای نگهبان در قسمت دوم بند سوم ایرادات خود، قسمت اخیر ماده (۴) را نیز واجد همان ایراد فوق‌الذکر دانست. مجلس شورای اسلامی جهت رفع این ایراد، قسمت اخیر ماده (۴) مصوبه، یعنی عبارت «پرونده جاری قضائی که سؤال پیرامون آن‌ها استقلال قاضی را مخدوش و به عدالت قضائی لطمه وارد می‌کند و مسائل محرمانه مربوط به اشخاص مانند احوال شخصیه از شمول این ماده خارج است»، را حذف نموده است و لذا اصلاح صورت گرفته رافع ایراد شورای نگهبان است.

**۴** شورای نگهبان در بند چهارم ایرادات خود، ماده (۵) مصوبه و تبصره آن را، «مبنیاً بر ایراد معموله در ماده (۴)»، دارای اشکال دانست. با توجه به اصلاح صورت گرفته در ماده (۴) مصوبه که سؤالات نمایندگان مجلس شورای اسلامی از وزیر دادگستری را محدود به «مسائل ... مربوط به روابط قوه قضائیه با قوای دیگر» کرده، عبارت «سؤال‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی» در ماده (۵) مصوبه هم محدود به «مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوای دیگر» می‌شود و لذا نسبت به ماده (۵) مصوبه، ایراد شورای نگهبان رفع شده است.

در خصوص ایراد تبصره ماده (۵) مصوبه هم باید گفت که اگرچه اصلاحی در این تبصره صورت نگرفته است لکن از آنجا که ایراد تبصره مذکور مبنیاً بر ایراد ماده (۴) مصوبه بوده و بنا بر توضیحات پیش گفته، ایراد ماده (۴) مصوبه و تبصره آن رفع شده است؛ لذا نسبت به تبصره ماده (۵) مصوبه، ایراد شورای نگهبان رفع شده است.

**۵** شورای نگهبان در بند پنجم ایرادات خود، متذکر شده است که «در ماده (۶)، ظاهراً مقصود بیان اختیارات مزبور در ذیل اصل ۱۶۰ قانون اساسی است، لذا باید قبل از واژه «استخدامی»، عبارت «نیز اختیارات» اضافه شود». مجلس شورای اسلامی جهت رفع این ایراد، عبارت «نیز اختیارات» را قبل از واژه «استخدامی» افزوده است و لذا اصلاح صورت گرفته رافع ایراد شورای نگهبان است.

**۶** شورای نگهبان در بند آخر ایرادات خود، اظهار نموده است «در ماده (۸)، اطلاق این ماده در خصوص آیین نامه‌های این قانون که جنبه قضایی داشته باشد، اشکال دارد. در ضمن وزیر دادگستری در صورتی که رئیس قوه قضائیه تهیه آیین نامه را لازم بداند مکلف به تهیه آن است». مجلس شورای اسلامی جهت رفع این ایراد، ماده (۸) مصوبه را به کلی حذف نموده است و لذا اصلاح صورت گرفته رافع ایراد شورای نگهبان به نظر می رسد.

# لایحه رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

## (ماده الحاقی ۱ تا ۱۵)

### ماده الحاقی (۱)

بند «پ» - نکته

در خصوص شورای پول و اعتبار که در این بند صلاحیت «تصویب حد اعتباری حساب ویژه هر واحد برای سال‌های بعد» به آن داده شده است قابل ذکر است که شورای پول و اعتبار به موجب «قانون پولی و بانکی کشور» مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ ایجاد گردیده است. بر اساس ماده (۱۶) این قانون، شورای پول و اعتبار در کنار مجمع عمومی، هیأت عامل، هیأت نظارت اندوخته اسکناس و هیأت نظار، از ارکان بانک مرکزی دانسته شده است. ترکیب اعضای این شورا که در بند «ب» ماده (۱۸) این قانون مشخص شده است، بارها مورد اصلاح و تجدیدنظر قرار گرفته است که بر اساس آخرین اصلاحات، ترکیب اعضای آن از قرار زیر است:

- وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی
- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (رئیس شورا)
- رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون وی
- دو تن از وزراء به انتخاب هیأت وزیران
- وزیر بازرگانی
- دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و تأیید رئیس جمهور
- دادستان کل کشور یا معاون وی



- رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن
  - رئیس اتاق تعاون
  - نمایندگان کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (هرکدام یک نفر) به عنوان ناظر با انتخاب مجلس
- رسمیت و نحوه تصمیم‌گیری در این شورا به موجب بند «د» این ماده مشخص شده است. به موجب بند مزبور «جلسات شورا با حضور حداقل ۷ نفر از اعضاء رسمیت خواهد یافت و نظرات و توصیه‌ها و تصمیمات شورا با رأی موافق ۶ نفر از افراد حاضر در جلسه رسمی و معتبر است»
- علاوه بر وظایفی که در قانون پولی و بانکی کشور بر عهده این شورا قرار گرفته است<sup>(۱)</sup>، در قوانین مختلف وظایفی چون تصمیم‌گیری و تصویب مقررات اجرایی بر عهده این شورا گذاشته شده است. در همین راستا می‌توان به مواردی از قبیل تعیین نرخ سود تسهیلات و حساب‌های بانکی (ماده ۹۲ قانون برنامه

**۱. ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور:** «الف- شورای پول و اعتبار به منظور مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست کلی بانک مرکزی ایران و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور عهده‌دار وظایف زیر است:

- ۱- رسیدگی و تصویب سازمان و بودجه و مقررات استخدای و آئین‌نامه‌های داخلی بانک مرکزی ایران.
- ۲- رسیدگی و اظهارنظر نسبت به ترازنامه بانک مرکزی ایران برای طرح در مجمع عمومی.
- ۳- رسیدگی و تصویب آئین‌نامه‌های مذکور در این قانون.
- ۴- اظهارنظر در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور و همچنین اظهارنظر نسبت به لوائح مربوط به وام یا تضمین اعتبار و هر موضوع دیگری که از طرف دولت به شورا ارجاع می‌شود.
- ۵- دادن نظر مشورتی و توصیه به دولت در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور که به نظر شورا در وضع اقتصادی و بخصوص در سیاست اعتباری کشور مؤثر خواهد بود.
- ۶- اظهار نظر درباره هر موضوعی که از طرف رئیس کل بانک مرکزی ایران در حدود این قانون به شورا عرضه می‌گردد.

ب- ...»

پنجم توسعه)، نحوه اعطای تسهیلات و شیوه‌های اخذ ضمانتنامه از بخش‌های خصوصی و تعاونی (تبصره ماده ۲۳ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار)، نحوه تسویه مطالبات حساب ذخیره ارزی با گیرندگان تسهیلات، نحوه افزایش سرمایه، نرخ تبدیل ارز به ریال، زمان استمهال، نحوه بخشودگی جریمه‌ها و اختیارات هیأت مدیره بانکها در این زمینه (بند «ط» از تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور) و ماده (۹۷) قانون برنامه پنجم توسعه<sup>(۱)</sup> اشاره نمود.

همچنین لازم به ذکر است که با توجه به ترکیب اعضای این شورا، به نظر می‌رسد که تمامی اعضای آن به استثنای نمایندگان مجلس که در رابطه با آنها قید «به عنوان ناظر» ذکر شده است، دارای حق رأی می‌باشند و از سوی دیگر

---

#### ۱. ماده ۹۷ قانون برنامه پنجم توسعه: «با توجه به بند (۲۳) سیاست‌های کلی برنامه پنجم

ابلاغی مقام معظم رهبری شورای پول و اعتبار موظف است طی سال‌های برنامه موارد زیر را انجام دهد: الف - اصلاح رویه‌های اجرائی، حسابداری و مالی در سامانه بانکی مطابق اهداف و احکام بانکداری بدون ربا

ب - ترویج استفاده از ابزارهای تأمین مالی اسلامی جدید نظیر صکوک جهت کمک به تأمین مالی اسلامی بانک‌های کشور

ج - اصلاح ساختار بانک مرکزی در جهت تقویت نظارت بر نهادهای پولی و مالی به منظور تحقق اهداف کلان اقتصادی کشور

د - افزایش شفافیت و رقابت سالم در ارائه خدمات بانکی در جهت کاهش هزینه خدمات بانکی از طرق ذیل:

۱- الزام بانک‌ها به رعایت استانداردهای تعیین شده توسط بانک مرکزی در ارائه گزارش‌های مالی و بهبود نسبت شاخص کفایت سرمایه و اطلاع رسانی مبادلات مشکوک به بانک مرکزی

۲- راه اندازی سامانه نظارتی قوی جهت شناسایی فعالیت‌های غیرمعارف بانک‌ها هنگام دستکاری نرخ‌های سود سپرده‌ها و تسهیلات به روش‌های خاص

ه- تقویت نظام‌های پرداخت»

از میان ۱۱ عضو دارای حق رأی در این شورا، ۷ عضو غیروزیر وجود دارد. لذا آراء اعضای غیر وزیر در تصمیم گیری این شورا مؤثر می باشد. لذا با عنایت به توضیحات فوق «تصویب حد اعتباری حساب ویژه هر واحد برای سال‌های بعد» توسط شورای پول و اعتبار با توجه به ترکیب و نحوه تصمیم گیری این شورا محل تأمل می باشد.

### **بند «ت» - ابهام**

در بند «ت» این ماده، «هرگونه استفاده غیرمجاز از حساب ویژه» جرم محسوب شده است. بر اساس بند «ب» این ماده، بانک‌ها صرفاً موظف شده‌اند و جوه مورد نیاز را «برای خرید نهاده‌های مورد نیاز تولید یا پرداخت‌های قانونی مرتبط با تولید یا صادرات» استفاده نمایند. حال با توجه به اینکه «پرداخت‌های قانونی مرتبط با تولید یا صادرات»، عنوانی کلی بوده و دامنه و حدود آن دقیقاً قابل تشخیص نیست، تعیین استفاده غیرمجاز و مجاز از حساب ویژه و در نتیجه حدود جرم مذکور در این ماده واجد ابهام است.

### **ماده الحاقی (۲) - نکته**

در خصوص حکم صدر ماده که بیان داشته: «بانک‌ها موظفند درخواست‌های استفاده از تسهیلات ارزی و ریالی مورد نیاز طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی را هم‌زمان بررسی ... نمایند»، قابل توضیح است که برخی از طرح‌های متقاضی تسهیلات به صورت توأمان نیازمند تسهیلات ارزی و ریالی هستند. لذا در این ماده بانک‌ها مکلف گردیده‌اند به درخواست‌های استفاده از تسهیلات ارزی و ریالی جهت چنین طرح‌هایی به صورت هم‌زمان رسیدگی نمایند چرا که در رسیدگی مجزا ممکن است بخشی از این تسهیلات (به عنوان

مثال بخش ریالی) تأیید و بخش دیگر (به عنوان مثال بخش ارزی) تأیید نگردد و چنین امری در اجرای طرح مورد نظر ایجاد مشکل نماید. لذا بررسی هم‌زمان در این ماده ناظر به این است که بانک‌ها هم تسهیلات ارزی و هم تسهیلات ریالی مورد نیاز طرح‌های مذکور را به طور هم‌زمان مورد بررسی قرار دهند.

### **ماده الحاقی (۴) مکرر - تذکر**

مطابق ذیل این ماده مقرر شده «... برگزاری مزایده عمومی برای خریداران طرح‌ها، پروژه‌ها و فعالیت‌ها و برگزاری مناقصه عمومی برای فروشندگان کالاها و خدمات ناشی از اجرای طرح‌ها، پروژه‌ها و فعالیت‌ها الزامی است.» بنابراین براساس قسمت نخست این حکم، دولت ملزم شده برای واگذاری طرح‌ها، پروژه‌ها و فعالیت‌ها به خریداران، مزایده عمومی برگزار کند. لیکن در قسمت دوم حکم فوق که برگزاری مناقصه را برای فروشندگان الزام نموده است، این ابهام وجود دارد که علی‌الاصول دستگاه‌ها برای خرید کالا و خدمات ملزم به برگزاری مناقصه می‌شوند و این تکلیف متوجه دستگاه خریدار است و نمی‌توان فروشنده کالا و خدمات را ملزم نمود که کالا و خدمت خود را از طریق مناقصه (قیمت کمتر) به فروش برساند. به خصوص با توجه به ذیل فراز اول این ماده که اجازه فروش کالا و خدمات را در صورت عدم نیاز دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی داده است. لذا قسمت دوم این حکم که ناظر به فروشندگان کالا است و آن‌ها را ملزم به برگزاری مناقصه نموده فاقد وجه بوده و در واقع می‌بایست حکم مزبور ناظر به خرید کالاها و خدمات باشد و نه فروش آنها. هرچند به نظر می‌رسد منظور قانونگذار از برگزاری مناقصه نیز جهت خرید کالاها و خدمات ناشی از اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها و

فعالیت‌های مورد واگذاری توسط دولت از فروشندگان کالا و خدمات مزبور بوده است، اما ظاهر عبارت به نحوی می‌تواند بیانگر الزام به برگزاری مناقصه برای فروشندگان این کالاها باشد.

لذا واژه «فروشندگان» در ذیل ماده باید به «خرید» اصلاح شود.

### **ماده الحاقی (۵) - مغایرت با اصل ۱۵**

استفاده از واژه «برند» در بند «۵» این ماده، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است. لازم به ذکر است که در صدر همین ماده معادل فارسی این واژه در عبارت «نشان (برند) های تجاری» مورد استفاده قرار گرفته است.

### **ماده الحاقی (۹) - نکته**

با توجه به اینکه هم اکنون به موجب قانون مالیات بر ارزش افزوده (ماده ۱۳)<sup>(۱)</sup> صادرات کالا مشمول قانون مالیات بر ارزش افزوده نمی‌شود، استرداد مالیات پرداخت شده (مذکور در این ماده) فاقد ایراد است.

لازم به ذکر است علاوه بر «عدم شمولیت مالیات بر ارزش افزوده بر صادرات کالا» حکم مربوط به «استرداد مالیات بر ارزش افزوده صادرات کالا» نیز در ماده (۱۳) قانون مالیات بر ارزش افزوده ذکر شده است ولیکن در ماده

---

۱. ماده ۱۳- صادرات کالا و خدمت به خارج از کشور از طریق مبادی خروجی رسمی، مشمول مالیات موضوع این قانون نمی‌باشد و مالیاتهای پرداخت شده بابت آنها با ارائه برگه خروجی صادره توسط گمرگ (در مورد کالا) و اسناد و مدارک مثبت، مسترد می‌گردد. تبصره- مالیاتهای پرداختی بابت کالاهای همراه مسافران تبعه کشورهای خارجی که از تاریخ خرید آنها تا تاریخ خروج از کشور بیش از دو ماه نگذشته باشد، از محل وصولی های جاری درآمد مربوط هنگام خروج از کشور در مقابل ارائه اسناد و مدارک مثبت مشمول استرداد خواهد بود.

پیشنهادی حاضر علاوه بر تعیین ظرف زمانی برای این استرداد، مقرر شده که این استرداد باید از محل وصولی های جاری سازمان امور مالیاتی باشد.

### **ماده الحاقی (۱۱) - نکته**

به موجب این ماده دولت مکلف شده اقدامات لازم را برای ایجاد سامانه داده‌ها به منظور شناسایی دقیق واحدهای تولیدی محصولات کشاورزی به علاوه میزان تولید هر یک از محصولات توسط آنها انجام دهد.

لازم به ذکر است که ایجاد چنین پایگاهی پیشتر به موجب ماده (۲۲) «قانون

افزایش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳<sup>(۱)</sup> مقرر شده است و لذا ایجاد سامانه موضوع ماده الحاقی (۱۱) تکلیف جدیدی محسوب نمی شود و در نتیجه دارای بار مالی جدید نخواهد بود.

### **ماده الحاقی (۱۲) - مغایرت با اصل ۷۵**

با توجه به اینکه این ماده به موجب پیشنهاد نمایندگان به لایحه دولت الحاق شده است و منجر به افزایش هزینه‌های عمومی می شود و محل پیش

---

**۱. ماده ۲۲ -** وزارت جهاد کشاورزی موظف است حداکثر ظرف دو سال پس از تصویب این قانون نسبت

به:

الف - ایجاد پایگاه اطلاعاتی تولیدکنندگان بخش کشاورزی و تشویق آنان به ثبت اطلاعات فعالیت های تولیدی خویش در آن.

ب - ایجاد پایگاه اطلاعات جامع کشاورزی بر پایه فناوری اطلاعات (IT).

ج - شبکه مدیریت دانش و اطلاعات کشاورزی و روستایی برای ارائه خدمات علمی، آموزشی، فنی، ترویجی و سایر اطلاعات مورد نیاز؛ اقدام نموده و در دسترس عموم قرار دهد.

بینی شده نیز نمی‌تواند طریق تأمین هزینه جدید محسوب گردد مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

توضیح آنکه به موجب این ماده دولت مکلف شده اعتبارات لازم را به صورت کمک بلاعوض، یارانه حق بیمه محصولات کشاورزی و دامی، مابه‌التفاوت سود و کارمزد تسهیلات، وجوه اداره‌شده یا به صورت ترکیبی در همه زیربخش‌های کشاورزی حسب مورد پرداخت، هزینه و مصرف نماید.

تأمین این اعتبارات نیز از محل ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱<sup>(۱)</sup> و ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷<sup>(۲)</sup> و اصلاحات بعدی آن پیش بینی شده است.

---

**۱. ماده ۱۲ (اصلاحی ۱۳۸۹/۱۰/۲۵) -** به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث طبیعی و سوانح پیش بینی نشده معادل دو درصد (۲٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه گردان خزانه تأمین کند تا به صورت اعتبارات خارج از شمول با پیشنهاد شورای عالی و تأیید رئیس‌جمهور هزینه گردد.

**۲. ماده ۱۰ -** به دولت اجازه داده می‌شود برای پیش‌آگاهی‌ها، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و اپیدمی‌های دامی، اعتبار مورد نیاز را در لوایح بودجه سالانه منظور نماید. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و وزارت کشور با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط کمک‌های بلاعوض را برای پرداخت خسارت دیدگان به طریقی تعیین می‌کنند که سهم اعتبار اقدامات بیمه در جبران خسارت ناشی از حوادث غیرمترقبه یادشده نسبت به کمک‌های بلاعوض، سالانه افزایش یابد و با پوشش بیمه‌ای کامل به تدریج کمک‌های بلاعوض حذف شوند. به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث غیرمترقبه از جمله خشکسالی، سیل و مانند آنها تا معادل یک درصد (۱٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه گردان خزانه موضوع ماده (۱) این قانون تأمین و هزینه نماید. تنخواه مذکور حداکثر تا پایان همان سال از محل صرفه‌جویی در اعتبارات عمومی و یا اصلاح بودجه سالانه تسویه خواهد شد. آیین‌نامه اجرائی این ماده بنا به پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و وزارت کشور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

اما مسئله ای که در خصوص محل تأمین اعتبار مذکور در این ماده وجود دارد این است که اگر چه برخی از عناوین مذکور در این ماده قابلیت جمع با موارد مصرف مذکور در ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت را دارد و می تواند در صورت حدوث حوادث موضوعات این دو ماده در قالب های مذکور در این مواد قرار بگیرد، ولیکن موارد مذکور در ماده پیشنهادی خود نیز دارای ماهیت مستقل بوده و برخی نیز قابل جمع با موارد مذکور در مواد (۱۰) و (۱۲) نیستند، لذا با توجه به اینکه محل های مذکور در ماده پیشنهادی، اختصاص به مصارف مشخصی دارند و هزینه های مربوط به آن نیز تعیین شده است، اضافه نمودن موارد جدید به این موارد، موجب عدم تکافوی محل مزبور برای تأمین مصارف از پیش تعیین شده خواهد شد و مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

همچنین در هر دو ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، به دولت جهت انجام هزینه های موضوع همین مواد اجازه داده شده است و تکلیفی متوجه دولت نیست ولی در ماده حاضر دولت مکلف به انجام هزینه های این ماده از محل های مزبور شده است.

نکته دیگری که در خصوص محل های پیش بینی شده در این ماده جهت تأمین بار مالی آن وجود دارد این است که محل تأمین بار مالی مصرف مذکور در ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، افزایش میزان تنخواه گردان خزانه است. در این خصوص این نکته حائز اهمیت است که «تنخواه» خود نمی تواند به عنوان منبع تأمین اعتبار مستقل لحاظ شود.



توضیح آنکه به موجب ماده (۲۴) قانون محاسبات عمومی «تنخواه گردان خزانه عبارت است از اعتبار بانکی در حساب درآمد عمومی نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که به موجب قانون اجازه استفاده از آن به میزان معین در هر سال مالی برای رفع احتیاجات نقدی خزانه در همان سال به وزارت امور اقتصادی و دارایی داده می شود و متنها تا پایان سال واریز می گردد.» همانگونه که از تعریف مذکور مستفاد می شود تنخواه در واقع مبلغی است که دولت پیش از تخصیص اعتبارات لازم و مقرر در قوانین بودجه سنواتی به منظور تأمین هزینه های جاری ضروری به دستگاه پرداخت می نماید و پس از تخصیص اعتبار مورد نظر حسب مورد از محل مزبور کسر خواهد شد. لذا خود «تنخواه گردان خزانه» نمی تواند محل تأمین اعتبار شناخته شود، بلکه صرفاً به منظور رفع احتیاجات نقدی داده می شود و نهایتاً باید از محل ردیف مورد نظر جهت هر هزینه، کسر و تسویه شود. از همین روست که ذیل ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مقرر داشته «... تنخواه مذکور حداکثر تا پایان همان سال از محل صرفه جویی در اعتبارات عمومی و یا اصلاح بودجه سالانه تسویه خواهد شد...»

البته لازم به ذکر است تنخواه مذکور در ماده (۱۲) تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور تا حدودی با تنخواه مقرر در قانون محاسبات عمومی متفاوت می باشد و محلی است که در صورت وقوع حوادث موضوع این ماده ایجاد می شود. بدین صورت که به دولت اجازه داده شده از بقیه اعتبارات کسر و میزان تنخواه گردان را افزایش و از محل این افزایش استفاده نماید، لذا محل موضوع این ماده در واقع بالفعل و مستقل نبوده و بدون وقوع حوادث موضوع این ماده موجودیت نخواهد یافت و از همین روست که در قوانین بودجه

سالانه هیچ گونه ردیفی به این موضوع اختصاص نداده‌اند و صرفاً خود سازمان مدیریت بحران دارای بودجه می باشد.

## ماده الحاقی (۱۵)

### بند «الف» - مغایرت با اصول ۷۵

تبصره «۱۰» پیشنهادی، از آنجا که بهره برداران معادن را از پرداخت بخشی از حقوق دولتی معاف نموده است و لذا منجر به کاهش درآمدهای عمومی می شود و محل تأمین آن نیز مشخص نشده است مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

### بند «ب» - مغایرت با اصل ۷۵

اصلاح به عمل آمده در تبصره «۵» ماده (۱۴) قانون معادن<sup>(۱)</sup>، از آنجا که موجب گسترش شمول تخفیف پرداخت حقوق دولتی می گردد و در نتیجه منجر به کاهش درآمد عمومی می شود و محل تأمین کاهش مزبور نیز مشخص نگردیده است مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی می باشد.

### بند «ت» - مغایرت با بند «ا» اصل ۱۱۰، اصول ۱۵ و ۵۲

۱- برخی از موارد مشخص شده برای هزینه کرد عواید حاصل از واگذاری استخراج و فروش معادن در این بند از جمله «تحقیقات فرآورده‌های مواد معدنی و پژوهش‌های کاربردی برای مواد معدنی» و «کمک به بخش تکنولوژی»، خارج از موارد مذکور در جزء «۲» از بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

---

۱. تبصره (۵) ماده (۱۴) قانون معادن: «بهره برداران معدنی که درجهت بهره برداری بهینه و صیانت از ذخایر معدنی، ارتقاء بهره وری و تحقیق و توسعه و اکتشاف و حفظ محیط زیست در معدن مربوط اقدام نمایند، با تأیید شورای عالی معادن از پرداخت حداکثر تا بیست درصد (۲۰٪) حقوق دولتی معاف می باشند.»

تحت عنوان «مصارف درآمدهای حاصله از واگذاری»<sup>(۱)</sup> بوده و از این جهت، مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.

۲- الزام دولت به مصرف عواید موضوع این ماده در موارد مشخص در قالب بودجه‌های سنواتی، از جهت محدود نمودن صلاحیت دولت در تنظیم لایحه بودجه سالانه کل کشور مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۳- استفاده از واژه «تکنولوژی» در این بند بدون ذکر معادل فارسی آن مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی می‌باشد.

۴- الزام دستگاه‌های اجرایی موضوع این ماده به واگذاری استخراج و فروش معادن متعلق به خود از جهت اینکه مشتمل بر واگذاری «خود معادن» می‌باشد و یا صرفاً ناظر به «مواد معدنی قابل فروش معادن» می‌باشد واجد ابهام است.

توضیح آنکه خود معادن (نه حق بهره برداری) جزء انفال بوده و در اختیار حکومت اسلامی است و قابل واگذاری نمی‌باشد. همچنین براساس بند «ج»

---

### ۱. مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری :

وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب به ترتیب زیر مصرف می‌شود:

۱-۲ ایجاد خوداتکایی برای خانواده مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی.  
۲-۲ اختصاص ۳۰٪ از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی.  
۲-۳ ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته.

۲-۴ اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذاری

شده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته.  
۲-۵ مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹٪ به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته.

۲-۶ تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی با رعایت بند «الف» این سیاست‌ها.

سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی واگذاری ۸۰٪ از سهام بنگاههای دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ مجاز شمرده شده است که از جمله آنها بنگاههای دولتی که در زمینه معادن بزرگ فعال هستند می باشد (جزء «۱» بند «ج» سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی)<sup>(۱)</sup>. لذا اصل معادن قابل واگذاری نبوده و صرفاً بهره‌برداری و همچنین بنگاههای بهره‌بردار دولتی از این معادن قابل واگذاری می باشند، در حالیکه اطلاق عبارت «واگذاری استخراج و فروش معادن» در این ماده واجد ابهام فروش خود معادن نیز می باشد.

---

#### ۱. ج- سیاستهای کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیتها و بنگاههای دولتی:

...

واگذاری ۸۰٪ از سهام بنگاههای دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخشهای خصوصی، شرکتهای تعاونی سهامی عام و بنگاههای عمومی غیردولتی به شرح ذیل مجاز است:

۱- بنگاههای دولتی که در زمینه معادن بزرگ، صنایع بزرگ و صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پائین‌دستی نفت و گاز) فعال هستند، به استثنای شرکت ملی نفت ایران و شرکتهای استخراج و تولید نفت خام و گاز.



امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نخبگان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل مابقی 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.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



پژوهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵

[info@shora-rc.ir](mailto:info@shora-rc.ir)

[www.shora-rc.ir](http://www.shora-rc.ir)