



پژوهشکده شورای نگهبان

اطهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

- لایحه تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی
- لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

کد گزارش: ۹۵۰۶۰۴۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۰۶/۰۷

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع: اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

- لایحه تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی..... ۲
- لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور..... ۱۳

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۵۰۶۰۴۵

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۵/۰۶/۰۷

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

لایحه تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی

(اعاده شده)

مقدمه

«لایحه تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی» که در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۸ مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی به تصویب رسیده بود پس از ارسال به شورای محترم نگهبان در هجده بند با ایرادات و تذکرات این شورا مواجه شد. حال مجلس جهت تأمین نظر شورای نگهبان، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۵/۵/۲۰ خود، اصلاحاتی را نسبت به این مصوبه اعمال نموده است که در گزارش حاضر بررسی این اصلاحات پرداخته می شود.

شرح و بررسی

ماده (۱) - ایراد سابق

اولین ایراد شورای نگهبان نسبت به این لایحه اگرچه ناظر به ابهام مواد (۱) و (۱۰) مصوبه مطرح شده است. لکن ایرادی کلی است که اصلاح آن مستلزم تغییر در رویکرد مصوبه مجلس می بود و صرف اصلاحات عبارتی در ماده (۱) و بیان برخی مطالب انتزاعی مبنی بر تأکید بر ارتقای کمی و کیفی مدارس، نمی تواند رافع این ایراد شورا محسوب شود.

با این توضیح که مجلس جهت رفع این ایراد شورای نگهبان، عبارت ابتدای

ماده (۱) مصوبه، یعنی عبارت «به منظور توسعه مشارکت مردم در آموزش و پرورش و حمایت از سرمایه‌گذاری در ایجاد و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی» را به عبارت «در راستای ارتقای جایگاه نظام تعلیم و تربیت کشور، ضمن تأکید بر ارتقای کمی و کیفی مدارس دولتی، به منظور بهره‌گیری از مشارکت همگانی مردمی در امر آموزش و پرورش و تأسیس مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی و بهره‌گیری از ظرفیت قوانین بالادستی و مستند به سیاست‌های کلی ابلاغی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور از سوی مقام معظم رهبری و راهبردهای کلان و راهکارهای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، همچنین سند نقشه جامع علمی کشور با حفظ کارکردهای سیاست‌گذاری و نظارتی نظام» تغییر داده است.

همچنین مجلس علی‌رغم اینکه ماده (۱۰) نیز در این بند از اظهار نظر شورا، مورد ابهام شورا قرار گرفته بود، هیچ‌گونه اصلاحی نسبت به این ماده انجام نداده است.

همانگونه که مشاهده می‌شود مجلس بدون این که هیچ‌گونه حکم مؤثری به منظور رفع این ایراد شورا مطرح نماید، عباراتی کلی و فاقد اثر مشخصی را در ماده (۱) خود اضافه نموده است. در حالی که به نظر می‌رسد لازم بود مجموعه‌ای از ضوابط و معیارها برای ایجاد این مدارس در کلیه نقاط کشور و تحت ضوابط مشخص پیشینی گردد تا ارائه خدمات آموزش و پرورش از سوی این مدارس به جای مدارس دولتی به صورت اصل واقع نشود و نحوه مشارکت مردم در امر آموزش و پرورش به عنوان یکی از وظایف ذاتی دولت (به جای مشارکت دولت در امر آموزش و پرورش) به صورت روشنی تبیین و مشخص گردد و از

سوی دیگر مجموعه تسهیلات و امتیازاتی که باعث می‌گردد تا ایجاد اینگونه مدارس غیردولتی (به‌جای ادامه حیات مدارس دولتی)، مورد تشویق قرار بگیرد مورد تأمل و بازنگری قرار گیرد. ایراد شورای نگهبان در این بند نسبت به ماده (۱۰) را می‌توان از همین حیث قلمداد نمود. با این توضیح که ماده (۱۰) در کنار مواد دیگری همچون (۱۱) و (۱۳) تسهیلات و امتیازات ویژه‌ای برای این مدارس قائل گردیده است که می‌توانست با اختصاص به مدارس دولتی می‌تواند در جهت تقویت این مدارس باشد.

ماده (۲) - تذکر سابق

شورای نگهبان در بند «۱» تذکرات خود درخصوص این مصوبه، اعلام کرده بود که در تبصره «۱» ماده (۲)، لازم است تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۸ به ۱۳۸۲/۱۱/۲۸ اصلاح شود؛ لکن مجلس شورای اسلامی در مصوبه اصلاحی خود، جهت اعمال این تذکر شورای نگهبان هیچ تغییری ایجاد نکرده است.

ماده (۴) - رفع ایراد

اصلاح مجلس درخصوص جزء «چ» بند «۲» ماده (۴) رافع ایراد دوم شورای نگهبان به‌نظر می‌رسد. لازم به‌ذکر است که اصلاحات مجلس درخصوص بند «۱» این ماده ناظر به ایراد شورای نگهبان نبوده است که البته فاقد ایراد به‌نظر می‌رسد.

تذکر: در جزء «ح» اصلاحی بند «۱» ماده (۴)، حرف «و» بعد از واژه «متوسطه» باید حذف شود.

ماده (۵) - ایراد سابق و مغایرت با اصل ۸۵

اگرچه اصلاح صورت گرفته در جزء «چ» بند «۲» ماده (۴)، رافع ایراد

مغایرت تبصره «۴» ماده (۵) مصوبه با اصل ۶۰ قانون اساسی نیز می‌باشد، لکن مسئله‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که حکم تبصره «۴» ماده (۵) مبنی بر امکان تفویض بخشی از وظایف شورای مرکزی توسط این شورا به شورای استان، شهرستان و منطقه، به دلیل اینکه بخشی از وظائف شورای مرکزی (که قابل تفویض شناخته شده) نظیر تهیه و تصویب دستورالعمل‌های مورد نیاز جهت اجرای این قانون (بند «الف») و تهیه و تدوین الگوی تعیین شهریه (بند «ث») ماهیت آئین‌نامه‌ای دارد و از سوی دیگر باتوجه به این که مصوبات شورای مرکزی به تأیید وزیر آموزش و پرورش می‌رسد، تفویض آن به شوراهای استان، شهرستان و منطقه واجد ایراد است. چرا که اطلاق تفویض مزبور، علی‌رغم اصلاح صورت گرفته در جزء «ج» بند «۲» ماده (۴)، امکان تفویض تعیین آئین‌نامه را به این شوراها خواهد داد و باتوجه به اینکه مصوبات و تصمیمات این شوراها توسط وزیر تأیید نمی‌شود (برخلاف شورای مرکزی) مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی محسوب می‌شود.

همچنین در مصوبه اصلاحی مجلس، عبارت «حدود وظایف و اختیارات شورای نظارت استان/منطقه توسط شورای سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت مرکزی تعیین می‌گردد» به انتهای تبصره «۴» ماده (۵) افزوده شده است که از جهت اینکه چنین اموری ماهیت تقنینی دارد مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

تذکر: با توجه به اینکه در صدر این تبصره، از شورای نظارت «شهرستان» نیز نام برده شده است، در عبارت افزوده شده به انتهای تبصره نیز باید واژه «شهرستان» پس از عبارت «استان/منطقه» آورده شود.

ماده (۶) - رفع ایراد

۱. باتوجه به اصلاح صورت گرفته در جزء «ج» بند «۲» ماده (۴)، ایراد مذکور در صدر و ذیل بند «۴» اظهارنظر شورای نگهبان درخصوص ماده (۶) نیز مرتفع به نظر می‌رسد.

۲. همچنین باتوجه به حذف کلمه «ناحیه» از تبصره ماده (۶)، ابهام شورای نگهبان برطرف شده است.

ماده (۸) - رفع بخشی از ایراد و باقی بودن بخش دیگری از ایراد

۱. اصلاح صورت گرفته در بند «ب» ماده (۸) مبنی بر اضافه نمودن عبارت «ایمان و» به ابتدای این بند رافع ایراد صدر بند «۵» اظهارنظر شورای نگهبان می‌باشد.

۲. در ذیل بند «۵» ایرادات شورای نگهبان، اطلاق تبصره «۲» ماده (۶) خلاف موازین شرع و مغایر قانون اساسی شناخته شده بود. مجلس برای رفع این ایراد، در تبصره مذکور تغییراتی داده است ولی این تغییرات به نظر رافع ایراد شورای نگهبان نیست؛ چراکه تبصره «۲» مصوبه اولیه از دو جهت اطلاق داشت که این اطلاق همچنان در تبصره فعلی هم وجود دارد؛ یک جهت، آن بود که محدوده مجاز این مدارس جهت ثبت نام دانش آموزان مقید نشده است. با این توضیح که در ذیل تبصره «۲» ماده (۸) قانون آزمایش موجود^(۱) که متناظر این تبصره است، مقرر شده است: «این مدارس فقط مجاز به ثبت نام از دانش آموزان اقلیت‌های

۱. تبصره ۲ - مؤسسان مدارس اقلیت‌های دینی شناخته شده موضوع این قانون توسط مراجع رسمی مذهبی آنان که تابع و مقیم کشور هستند یا نمایندگان مورد تأیید ایشان باشند، به وزارت آموزش و پرورش معرفی می‌شوند. این مدارس فقط مجاز به ثبت نام از دانش آموزان اقلیت‌های دینی هستند.

دینی هستند» که این عبارت در تبصره «۲» اولیه و همچنین فعلی ماده (۸) مصوبه حاضر وجود ندارد. جهت دوم اطلاق تبصره آن بود که نوع مؤسسه‌ای که این اقلیت‌ها مجاز به تأسیس آن هستند مقید نشده است و لذا اطلاق مزبور باعث می‌شود که این اقلیت‌ها علاوه بر مدارس مجاز به تأسیس «مراکز آموزشی و پرورشی» نیز باشند. درحالی‌که در صدر تبصره «۲» ماده (۸) قانون موجود، صرفاً اجازه تأسیس «مدرسه» به اقلیت‌های دینی داده شده است اما در تبصره «۲» مصوبه اولیه و فعلی ماده (۸) چنین قیدی وجود ندارد.

به‌علاوه در اصلاحات صورت‌گرفته، برای مؤسسان اقلیت‌های دینی صرفاً «اعتقاد به مبانی دین خود» و «متجاهرنبودن به نقض احکام اسلامی در انظار عمومی» شرط شده است و شروط «اعتقاد به احکام دین خود»، «التزام به مبانی و احکام دین خود» و «برخورداری از حسن شهرت» که در تبصره «۲» اولیه ماده (۸) مصوبه مجلس آمده بود، حذف شده است.

ذکر این نکته لازم است که شورای نگهبان پیشتر نیز نظیر چنین ایرادی را مطرح نموده بود. با این توضیح که در بند «۴» نظریه شماره ۸۷/۳۰/۲۷۱۶۲ مورخ ۱۳۸۷/۳/۵ درخصوص «لایحه اصلاح قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی مصوب ۱۳۶۷/۳/۵ و الحاق موادی به آن» بیان کرده بود: «اطلاق تبصره (۲) ماده (۱۰) [۸]»^(۱)، مغایر اصل ۱۳ قانون اساسی می‌باشد و نیز اطلاق اجازه تأسیس مراکز مذکور، خلاف موازین شرع شناخته شد.

۱. تبصره ۲- مؤسسان مدارس و مراکز غیردولتی اقلیت‌های دینی شناخته‌شده در قانون اساسی توسط مراجع رسمی دینی آنان که تابع و مقیم کشور هستند یا نمایندگان مورد تأیید ایشان به وزارت آموزش و پرورش معرفی می‌شوند. این مدارس و مراکز فقط مجاز به ارائه خدمات آموزشی و پرورشی به دانش‌آموزان اقلیت‌های دینی هستند.

ماده (۱۰) - ایراد سابق

۱. همان‌طور که گفته شد، شورای نگهبان در بند «۱» ایرادات خود به این مصوبه، علاوه بر ماده (۱)، ماده (۱۰) را نیز واجد ابهام دانسته بود، لکن مجلس (علاوه بر اینکه در ماده ۱ مصوبه اصلاح مؤثری انجام نداده است) در ماده (۱۰) مصوبه خود، از این جهت هیچ تغییری نداده است و لذا ایراد باقی به نظر می‌رسد.

۲. حذف واژه «وام» در ماده ناظر به بند «۲» تذکرات شورای نگهبان می‌باشد.

ماده (۱۱) - رفع بخشی از ایراد و باقی بودن بخش دیگری از ایراد

شورای نگهبان در بند «۶» ایرادات خود به این مصوبه، ماده (۱۱) را مغایر اصول ۵۲ و ۷۵ قانون اساسی شناخته بود. مجلس در مصوبه اصلاحی خود اعلام کرده است که «با عنایت به اینکه ماده (۱۱) عین متن لایحه دولت است، مجلس مجدداً بر نظر قبلی خود اصرار ورزید» و لذا در این ماده هیچ تغییری داده نشده است.

در این رابطه، از جهت مغایرت ماده (۱۱) با اصل ۷۵ قانون اساسی لازم به ذکر است که این ماده عیناً در لایحه دولت ذکر شده بود (و در گزارش مجمع مشورتی حقوقی درخصوص مصوبه اولیه نیز به این موضوع اشاره شده بود) لکن وجود عین این ماده در لایحه دولت نمی‌تواند رافع ایراد مغایرت ماده مزبور با اصل ۵۲ قانون اساسی باشد. چراکه اگر ایراد شورای نگهبان درخصوص این ماده ناظر به محدودیت دولت در ارائه لایحه بودجه باشد، این محدودیت به موجب قانون به هر طریقی واجد ایراد است، اعم از اینکه ابتکار آن از طریق طرح باشد یا لایحه و دولت نیز نمی‌تواند از طریق قانون صلاحیت ذاتی خود را محدود سازد.

ماده (۱۳) - رفع ایراد

باتوجه به اینکه با اصلاح انجام شده، متن ماده (۱۳) از جهت بار مالی عیناً نظیر متن ماده (۱۳) لایحه دولت شده است ایراد شورای نگهبان مرتفع به نظر می‌رسد.

ماده (۱۹) - رفع ایراد

باتوجه به حذف عبارت «و مراکز»، این ماده صرفاً «مدارس غیردولتی» را شامل شود و لذا ایراد شورای نگهبان رفع شده است.

ماده (۲۰) - ایراد سابق و مغایرت با اصل ۷۵

۱. شورای نگهبان در صدر بند «۹» اظهار نظر خود، ماده (۲۰) و تبصره آن را مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی شناخته شده بود.

مجلس به منظور رفع این ایراد، عبارت «نزد خزانه داری کل کشور» را بعد از عبارت «حساب درآمدهای اختصاصی ملی» اضافه نموده است. لکن اصلاح مزبور نمی‌تواند رافع ایراد شورای نگهبان باشد چراکه اولاً حساب درآمدهای اختصاصی ملی هم‌اکنون نیز نزد خزانه داری کل کشور می‌باشد و لذا ایراد شورای نگهبان از این حیث نبوده است.

ثانیاً مطابق اصل ۵۳ قانون اساسی کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌ها باید به موجب قانون مصوب باشد. درحالی که در ماده حاضر (اعم از اولیه و اصلاحی) به صورت مطلق هزینه‌کرد منابع حاصل به اختیار سازمان مدارس و مراکز غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی سپرده شده است و به انجام این هزینه‌ها براساس قوانین بودجه سنواتی تصریح نشده است. بنابراین ایراد شورا نسبت به این ماده کماکان باقی است.

همچنین علاوه بر نکته فوق، عبارت الحاقی انتهای این ماده، مبنی بر اضافه نمودن عبارت «مبلغ دریافتی به عنوان علی الحساب مالیات مراکز مذکور تلقی و در مفصاحساب مالیاتی آنان لحاظ گردد» نیز نه تنها ایراد مغایرت با اصل ۵۳ قانون اساسی مبنی بر لزوم به موجب «قانون» بودن همه پرداختها در حدود اعتبارات مصوب را رفع نمی کند، بلکه موجب بروز ایراد جدیدی نیز می باشد. چراکه عبارت افزوده شده به انتهای این ماده، به این معنا خواهد بود که مبلغ دریافتی از این مراکز به عنوان مالیات آنها محسوب می شود که با توجه به اینکه این امر در لایحه دولت نیامده است و به تقلیل درآمد عمومی می انجامد و طریق جبران کاهش درآمد نیز معلوم نشده است، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است. به عبارت دیگر مجلس که در ماده (۱۹) مصوبه خود، با افزودن «مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی» به متن لایحه دولت، قصد داشت این مراکز را نیز علاوه بر «مدارس غیردولتی» مشمول تخفیفات، ترجیحات و معافیت های مالیاتی مدارس دولتی کند و با ایراد شورای نگهبان مبنی بر مغایرت این امر با اصل ۷۵ قانون اساسی مواجه شد، حال قصد داشته است که حداقل بخشی از این خواسته خود را در ضمن تغییرات ماده (۲۰) مصوبه محقق کند.

۲. حذف تبصره «۳» این ماده رافع ایراد شورای نگهبان نسبت به واژه «پردرآمد» در تبصره «۳» این ماده می باشد.

ماده (۲۱) - رفع ایراد و نکته

۱. با توجه به اضافه نمودن کلمه «ایمان» به ابتدای جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۱) ایراد شورای نگهبان نسبت به این جزء رفع شده است.

۲. با توجه به الحاق جزء «۱۰» به بند «الف» این ماده، مبنی بر «تطابق جنسیت

مدیر مدرسه با دانش‌آموزان «ایراد شورای نگهبان در این خصوص نیز مرتفع به نظر می‌رسد.

۳. مجلس به منظور رفع ایراد شرعی شورای نگهبان نسبت به تبصره «۱» این ماده، تغییراتی را در تبصره مذکور داده است و معرفی مدیران مدارس اقلیت‌های دینی به وزرات آموزش و پرورش، از طریق مراجع رسمی آن‌ها که تابع و مقیم ایران هستند یا نمایندگان تأییدشده این مراجع دانسته شده است.

به‌علاوه در اصلاحات صورت گرفته، برای مدیران مدارس مختص اقلیت‌های دینی، صرفاً «اعتقاد به مبانی دینی خود» و «متجاهر نبودن به نقض احکام اسلامی در انظار عمومی» شرط شده است و شرط «التزام عملی به مبانی دین خود» که در تبصره «۱» اولیه ماده (۲۱) مصوبه مجلس آمده بود، حذف شده است.

ذکر این نکته نیز لازم است در تبصره «۱» اصلاحی این ماده، همچنان بر لزوم «برخورداری از حسن شهرت» برای مدیران مدارس مختص اقلیت‌های دینی (برخلاف مدیران سایر مدارس غیردولتی) تصریح نشده است.

۴. مجلس به منظور اعمال بند «۳» تذکرات شورای نگهبان عبارت «مدیران مدارس مختص» را به ابتدای تبصره «۱» ماده (۲۱) افزوده است.

ماده (۲۵) - رفع ایراد

اصلاح صورت گرفته در تبصره «۱» ماده (۲۵) مبنی بر اختیار در پرداخت بخشی از حق بیمه موضوع این تبصره، رافع ایراد شورای نگهبان در خصوص این تبصره می‌باشد.

لازم به ذکر است که با اصلاح مذکور، تبصره مزبور عیناً نظیر تبصره «۱» ماده (۲۵) لایحه دولت شده است.

ماده (۲۶) - رفع ایراد

ماده اصلاحی باتوجه به اینکه پرداخت حقوق و مزایای اشخاص موضوع این بند را مطابق قانون کار و ضوابط آن نموده است رافع ایراد شورای نگهبان نسبت به این ماده محسوب می‌شود.

ماده (۳۲) - ایراد سابق

اگرچه مجلس با حذف عبارت «در اجرای لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب اسلامی ایران» در مقام رفع ایراد شورای نگهبان نسبت به اطلاق عمل به این لایحه بوده است، لکن علی‌رغم اصلاح صورت‌گرفته، این حذف موجب بروز ابهام در این تبصره شده است؛ چراکه با تغییر صورت‌گرفته، معلوم نیست آموزش و پرورش ملک مدنظر را بر مبنای چه ضوابط و قواعدی خریداری می‌کند تا حقوق صاحب ملک تضییع نشود. در صورتی که بر مبنای قوانین جاری باشد، باتوجه به اینکه در این‌گونه موارد، لایحه قانونی فوق‌الذکر ملاک عمل می‌باشد، ایراد سابق شورا همچنان باقی است.

ماده (۳۳) - ایراد سابق

با توجه به توضیحات مذکور در خصوص تبصره «۲» ماده «۳۲» اصلاحی و ابهام به وجود آمده در آن، این ابهام در خصوص ماده «۳۳» نیز وجود دارد.

ماده (۳۵) - تذکر سابق

مجلس به منظور رفع بند «۴» تذکرات شورای نگهبان مبنی بر اصلاح تاریخ تصویب «قانون رسیدگی به تخلفات اداری» در ماده (۳۵)، هیچ‌گونه تغییری در این ماده ایجاد نکرده است و لذا تذکر مزبور همچنان باقی است.

لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

مقدمه

مصوبه مجلس درخصوص «لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور» دارای ۵ محور اصلی به شرح ذیل می باشد:

محور اول: پرداخت بدهی‌های دولت به بانک‌ها با استفاده از منابع حاصل از تجدید ارزیابی دارایی‌های خارجی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

محور دوم: پرداخت بدهی‌های دولت به بانک‌ها، پیمانکاران، شهرداری‌ها و ... از طریق انتشار اوراق مالی اسلامی.

محور سوم: پرداخت بدهی‌های سازمان بیمه سلامت به طلبکاران از طریق انتشار اوراق مالی اسلامی.

محور چهارم: اجازه دریافت وام از سوی دولت روسیه برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.

محور پنجم: اصلاحات جزئی در احکام و ردیف‌های موجود در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور.

ذیلا به تبیین و بررسی محورهای مذکور در احکام مصوبه حاضر میپردازیم:

شرح و بررسی

الف - تبصره‌های الحاقی

تبصره «۳۵» - نکته و ابهام

مطابق این تبصره به دولت اجازه داده شده از محل حساب حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی پس از کسر موارد خاصی، تا سقف

450 هزار میلیارد ریال به نفع دولت ضبط و در مرحله اول برای تسویه مطالبات بانک مرکزی از بانک های دولتی و بعضاً خصوصی، و در مرحله بعد برای تسویه مطالبات بانک ها از دولت و افزایش سرمایه دولت در بانک های دولتی صرف شود.^۱ پیش از آنکه به بررسی جزئیات این حکم بپردازیم توجه به توضیحات ذیل ضروری می باشد:

مطابق قاعده ای کلی، بخشی از دارایی های بانک های مرکزی در جهان را دارایی های خارجی مشتمل بر طلا و انواع ارزهای خارجی تشکیل می دهد. از سوی دیگر در پایان هر سال مالی و به منظور تصویب ترانزنامه (ترانزنامه متشکل از دو قسمت مصارف (دارایی ها) و منابع (بدهی ها و سرمایه) می باشد)، به دلیل نوساناتی که در قیمت طلا و نرخ ارزهای خارجی رخ می دهد، ارزش این دارایی های خارجی بر مبنای واحد پول ملی کشور مورد نظر تغییراتی نسبت به سال قبل پیدا خواهد نمود. تغییر حاصل شده می تواند منجر به افزایش اسمی دارایی بانک مرکزی و یا کاهش آن گردد. در ایران به موجب بند «ب» ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱، مقرر شده بود سود احتمالی حاصل از تغییر برابری های قانونی نسبت به طلا و پول های خارجی و اتفاقات ناشی از قوه قهریه به مصرف استهلاک اصل و سود بدهی های دولت به بانک مرکزی رسیده و مازاد آن به خزانه دولت واریز می گردد. از آنجا که این بند مربوط به شرایط نظام ارزی «نرخ ارز ثابت» بود، با شناور شدن و افزایش های نرخ ارز، از سال ۱۳۶۶ و

۱. گفتنی است که استفاده از موجودی حساب مازاد حاصل از ارزیابی دارایی های خارجی بانک مرکزی به منظور تسویه بدهی های دولت، تاکنون سه مرتبه در مجلس رد شده است.

با تصویب قانون محاسبات عمومی کشور به موجب ماده ۱۳۶ این قانون، مازاد (یا کسری) حاصل از تجدید ارزیابی دارایی های خارجی بانک مرکزی، در ردیف خاصی تحت عنوان «ذخیره تسعیر دارایی ها و بدهی های ارزی» ذیل بخش «سرمایه» در ترازنامه منظور می شده است. در نتیجه خود «دارایی های خارجی» در ذیل قسمت «دارایی ها» در ترازنامه محاسبه و تفاوت ناشی از ارزیابی مجدد این دارایی ها در بخش «منابع (بدهی ها و سرمایه)» قرار گرفت. در سال 1392 و هنگام تصویب ترازنامه سال 1391 بانک مرکزی توسط مجمع عمومی این بانک، به دلیل جهش نرخ ارز رسمی در سال 1391 از یک سو و حجم بالای دارایی های خارجی بانک مرکزی (شامل ارز و طلا) از سوی دیگر، مازاد حاصل از تجدید ارزیابی دارایی های خارجی رقمی حدود 740 هزار میلیارد ریال را تشکیل می داد. مجمع عمومی بانک مرکزی قصد داشت با استناد به بند «ب» ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی، این مبلغ را صرف تسویه مطالبات بانک مرکزی و شبکه بانکی از دولت و شرکتهای دولتی نماید. این مصوبه به دلایل متعدد، از یک سو خلاف ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی بود و از سوی دیگر آثار نامطلوبی در ساختارهای اقتصاد سیاسی کشور به جای می گذاشت و به همین دلیل مصوبه توسط دیوان عدالت اداری لغو شد. مجلس شورای اسلامی نیز به منظور جلوگیری از تکرار این برداشت ها و اقدامات نامتعارف، «قانون نحوه محاسبه و اعمال تسعیر دارایی ها و بدهی های ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی» را در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۷ به تصویب رساند، به موجب این قانون تفاوت ناشی از تسعیر دارایی ها و بدهی های ارزی بانک مرکزی که از تغییر نرخ برابری

ارز، طلا و جواهرات ایجاد می شود، صرفاً ناشی از ارزیابی حسابداری است و سود تحقق یافته تلقی نمی گردد و مشمول مالیات نیست و مابه التفاوت آن در حسابی تحت عنوان «مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی های خارجی» منظور و در بخش «سرمایه» بانک مرکزی ذیل حساب اندوخته ها در ترازنامه منعکس و گزارش می شود.^۱

این ماده واحده همچنین نحوه مصرف مانده این حساب در آینده را نیز مشخص کرد. بدین صورت که مانده این حساب صرفاً بابت جبران زیان های احتمالی آتی بانک مرکزی ناشی از تغییر (کاهش) برابری های قانونی ارز (تسعیر) قابل استفاده است.

با این توضیحات «وضعیت دارایی های خارجی» و «منابع مازاد حاصل از ارزیابی مجدد دارایی های خارجی» در ترازنامه بانک مرکزی بدین صورت گردید:

۱- نظر مرحله اول شورای نگهبان در خصوص طرح دوفوریتی نحوه محاسبه و اعمال تسعیر دارایی ها و بدهی های ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران:

– ماده واحده از این حیث که معلوم نیست آیا سود مورد نظر از دارائی های متعلق به دولت است یا خیر، و اینکه به خزانه واریز می گردد یا نه، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد.

اصلاحیه مجلس:

در سطر دوم ماده واحده بعد از عبارت «ایجاد می شود» عبارت «صرفاً ناشی از ارزیابی حسابداری است و» اضافه می شود.

نظر مرحله دوم شورای نگهبان:

در تبصره ۲ ماده واحده الغاء اثر تصمیمات قبلی، معایر اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی شناخته شد. بدیهی است چنانچه تصمیمات یا مصوبات مذکور بر خلاف قانون باشد حسب مورد رئیس مجلس شورای اسلامی مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، و ذی نفع یا هر شخص دیگر نیز می توانند از طریق مراجع صالحه قضایی اقدام نمایند.

ترازنامه نمونه بانک مرکزی

منابع (بدهی‌ها و سرمایه)	مصارف (دارایی‌ها)
اسکناس و مسکوک	خالص مطالبات از دولت
ذخایر بانک‌ها نزد بانک مرکزی	مطالبات از بانک‌ها
سرمایه	دارایی‌های ثابت
<u>حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی</u>	<u>خالص دارایی‌های خارجی</u>
مجموع بدهی‌ها و حقوق صاحبان سهام	مجموع دارایی‌ها

حال تبصره پیشنهادی به عنوان تبصره الحاقی «۳۵» به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور در مقام اصلاح قانون دائمی مذکور می باشد. بدین صورت که محل مصرف مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی را از محلی برای جبران زیان های احتمالی آتی بانک مرکزی ناشی از تغییر (کاهش) برابری‌های قانونی ارز (تسعیر) (مقرر در قانون نحوه محاسبه و اعمال تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی) به محلی برای تسویه بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و بدهی دولت به بانکها و افزایش سرمایه دولت در بانک‌های دولتی (مصوبه حاضر) تغییر داده است.

منابع (بدهی‌ها و سرمایه)	مصارف (دارایی‌ها)
اسکناس و مسکوک	خالص مطالبات از دولت
ذخایر بانک‌ها نزد بانک مرکزی	مطالبات از بانک‌ها
سرمایه	دارایی‌های ثابت
<u>حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی</u> ↓	<u>خالص دارایی‌های خارجی</u> ↓
مجموع بدهی‌ها و حقوق صاحبان سهام	مجموع دارایی‌ها

اما مسئله اساسی که در خصوص منابع حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی وجود دارد این است که این منابع صرفاً محاسباتی می‌باشند و در واقع به منظور اعمال حسابداری در ترازنامه بانک مرکزی پیش بینی می‌شوند. به عبارت دیگر همانگونه که متذکر گردیدیم ترازنامه بانک متشکل از دو بخش «مصارف (دارایی‌ها)» و «منابع (بدهی‌ها و سرمایه)» می‌باشد که مجموع هر دو بخش نهایتاً می‌بایست به صورت مساوی و در یک تراز باشد (جدول فوق). از سوی دیگر موارد مذکور در هر دو بخش می‌بایست به صورت ریالی ذکر شود. لذا اگرچه «خالص دارایی‌های خارجی» در بخش «دارایی‌ها» قرار می‌گیرد ولی عددی که در مقابل این عنوان قرار می‌گیرد و نهایتاً در مجموع «دارایی‌ها» محاسبه می‌شود، معادل ریالی این دارایی هاست و در ستون مقابل نیز مبلغ ریالی ناشی از ارزیابی مجدد دارایی‌های خارجی صرفاً به صورت اسمی و بدون تبدیل واقعی ارز به ریال ذکر می‌گردد و در نتیجه این دو بخش تراز خواهند شد و در صورتی که نرخ ارز کاهش یابد عدد ریالی مقابل «خالص دارایی‌های خارجی» در بخش «دارایی‌ها» کاهش خواهد یافت و به تبع مبلغ

اسمی ناشی از ارزیابی مجدد دارایی های خارجی نیز کاهش خواهد یافت و تعادل مذکور حفظ خواهد شد. شکل ذیل نماینگر این وضعیت خواهد بود:

حال دولت در لایحه اصلاحی قصد دارد این معادله را به گونه ای تغییر دهد که مصرف منابع حاصل از ارزیابی خالص دارایی های خارجی نه به دلیل کاهش نرخ ارز (که منطقی است) بلکه ناشی از کاهش دارایی دیگری تحت عنوان «مطالبات از بانک ها» است. به عبارت دیگر در این حالت دولت عدد ریالی مقابل ردیف «مطالبات (بانک مرکزی) از بانک ها» را کاهش می دهد و در مقابل نیز عدد مقابل ردیف «حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی های خارجی» را کاهش می دهد. جدول ذیل بیانگر این وضعیت هست:

منابع (بدهی ها و سرمایه)	مصارف (دارایی ها)
اسکناس و مسکوک	خالص مطالبات از دولت
ذخایر بانک ها نزد بانک مرکزی	<u>مطالبات از بانک ها</u> ↓
سرمایه	دارایی های ثابت
<u>حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی های خارجی</u> ↓	خالص دارایی های خارجی
مجموع بدهی ها و حقوق صاحبان سهام	مجموع دارایی ها

همانگونه که مشاهده می شود کاهش محل مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی های خارجی منجر به کاهش مطالبات بانک مرکزی از بانک ها شده است. درحالی که حساب ناشی از تسعیر ارتباط مستقیمی با خالص دارایی های خارجی دارد و همانطور که در قانون موجود ذکر شده است این منبع صرفاً «ناشی از ارزیابی حسابداری است» و برای جبران زیان های احتمالی آتی بانک مرکزی

ناشی از کاهش نرخ ارز مصرف می شود. بنابراین افزایش ارزش دارایی های خارجی بانک مرکزی ناشی از تغییر نرخ ارز، سود تحقق یافته تلقی نمی گردد و منابعی واقعی قلمداد نمی شود و در نتیجه نمی توان آن را به منظور تسویه بدهی های تحقق یافته قبلی (بدهی بانکهای دولتی به بانک مرکزی یا بدهی دولت به بانکهای دولتی) مورد استفاده قرار داد. به بیان دیگر، افزایش ارزش ناشی از تغییر نرخ ارز در ترازنامه بانک مرکزی، ماهیتی کاملاً احتمالی، غیرقطعی و فاقد اصالت داشته و وابسته به نرخ دارایی های خارجی بوده که می تواند با کاهش یا افزایش روبرو باشد و نمی توان در تسویه بدهی های تحقق یافته از آن استفاده کرد. در غیر این صورت بر مبنای بند «ج» ماده (۸۱) قانون برنامه پنجم توسعه، که نظام ارزی کشور را شناور مدیریت شده می داند وضع موجود، مجدداً تکرار خواهد شد و با ارزیابی مجدد دارایی خارجی منابع صوری حاصل و در مقابل می توان بدهی حقیقی دولت را از این محل تسویه نمود.

البته در مقابل نیز این گونه استدلال می شود که در هر صورت با ارزیابی مجدد دارایی های خارجی، (در صورت افزایش نرخ ریالی این دارایی ها) ارزش ریالی این دارایی ها نسبت به ماقبل افزایش می یابد و در نتیجه از این محل منابعی حاصل می گردد که باتوجه به مالکیت دولت بر این دارایی ها قابل استفاده از سوی وی برای مصارف خاص از جمله پرداخت بدهی ها می باشد و لذا اختصاص این منابع بابت پرداخت بدهی های دولت فاقد ایراد است.

حال که مسئله کلی پیرامون این تبصره تبیین شد به بیان نکات جزئی این تبصره می پردازیم:

۱. نکته اول اینکه مصرف منابع حاصل از ارزیابی مجدد دارایی های خارجی

(تسعیر) پس از کسر موارد خاصی از این محل دانسته شده است. باتوجه به اینکه این موارد دقیقاً قابل تعیین نیست، نظیر «هزینه های یکسان سازی نرخ ارز»، صرفاً سقف امکان استفاده از منابع حاصل از تسعیر برای مصرف موضوع این تبصره پیش بینی شده است. به عبارت دیگر پس از کسر این موارد، تا سقف ۴۵۰ هزار میلیارد ریال از این محل استفاده خواهد شد. لازم به ذکر است که موارد کسر شده ناظر به اصلاحات نمایندگان نسبت به لایح دولت می باشد که در مقام واقعی سازی منابع موضوع این تبصره می باشد (باتوجه به تکالیف فعلی دولت و وضعیت موجود دارایی های خارجی).

۲. به موجب ذیل این تبصره «بخشودگی سود تسهیلات» نیز به عنوان یکی از محل های مصرف منابع حاصل از تسعیر شناخته شده است و در این رابطه در مقام ارائه ضابطه جهت تعیین موارد مشمول این حکم مبلغ (۱/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال را پیش بینی نموده است. نکته ای که در این رابطه وجود دارد این است که اولاً این محل مصرف به موجب اصلاحات نمایندگان به لایحه دولت افزوده شده و ثانیاً مشخص نیست مبلغ (۱/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال، ناظر به سود تسهیلاتی می باشد که مشمول این بخشودگی قرار می گیرند و یا خود تسهیلاتی است که مبلغ آن معادل مبلغ مذکور می باشد. به عبارت دیگر معلوم نیست مبلغ مذکور به «سود تسهیلات» باز می گردد و یا به «تسهیلات». در حالت نخست در مواردی، سود متعلق به تسهیلات اعطائی به افراد تا (۱/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال بخشیده خواهد شد. لکن در حالت دوم سود تسهیلاتی مورد بخشودگی قرار می گیرد که تسهیلات مذکور تا سقف (۱/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال باشد.

تبصره «۳۶»- نکته، ابهام، مغایرت با اصول ۸۵ و ۵۲ و تذکر

این تبصره به دولت اجازه داده تا با انتشار «اوراق اسناد خزانه و یا سایر اوراق اسلامی» (تا معادل چهارصد هزار میلیارد (۴۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰ ریال)، تمام یا بخشی از بدهی‌های خود به طلبکارانش را تسویه نماید. در خصوص حکم این تبصره موارد ذیل قابل ذکر است:

۱. در این تبصره به دولت صلاحیت داده شده تا به منظور تسویه بدهی خود به طلبکاران خود «اوراق اسناد خزانه» و یا «سایر اوراق اسلامی» منتشر نماید. در این خصوص باید توجه نمود که عبارت «سایر اوراق اسلامی» در این تبصره می‌تواند شامل مصادیق متعدد و متنوعی باشد که مشخص نبودن ماهیت آن، تعهداتی که به سبب انتشار آن برای دولت ایجاد می‌شود را با ابهام روبرو می‌کند. برای مثال تعهداتی که به سبب انتشار اوراق اجاره برای دولت ایجاد می‌شود با تعهدات ناشی از انتشار اسناد خزانه اسلامی متفاوت است. از سوی دیگر، باتوجه به اینکه انتشار هرگونه اوراق توسط دولت باید با تجویز مجلس شورای اسلامی باشد، اختیار دادن به دولت جهت انتشار هرگونه اوراقی که تنها واجد وصف «اسلامی» باشد - بدون تعیین دقیق نوع و ضوابط حاکم بر آن-، تفویض قانونگذاری محسوب و معیار اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

گفتنی است که در موارد متعددی نظیر «لایحه رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» و «لویح بودجه سال ۱۳۹۲ و ۱۳۹۴ کل کشور»، شورای نگهبان اظهار نظر خود را در خصوص مواردی همچون: «اوراق صکوک اجاره»، «اوراق مرابحه»، «اوراق وقفی» و «اوراق تنزیل بدهی» منوط به تعریف

این اوراق در قانون نموده است.

۲. مطابق تبصره حاضر پرداخت بدهی دولت به طلبکاران از محل اوراق موضوع این تبصره از طریق واگذاری اوراق مذکور به طلبکاران خواهد بود. حکم مزبور از جهت اینکه مشخص نیست آیا رضایت طلبکاران نیز در دریافت این اوراق بابت طلبشان لحاظ خواهد شد یا خیر واجد ابهام است.

۳. در ذیل این تبصره (سطر هشتم و نهم)، خزانه داری کل کشور مکلف به پرداخت و تسویه اصل و سود این اوراق «با اولویت و یا از سرجمع بودجه» شده است. به عبارت دیگر خزانه داری کل، بین دو امر «با اولویت» به عنوان یک شیوه پرداخت و «سرجمع بودجه» به عنوان یک محل مخیر شده است و معنای عبارت این خواهد بود که اصل و سود اوراق یا با اولویت پرداخت خواهد شد و یا از سرجمع بودجه. درحالی که این دو مقوله از یک سنخ نیستند و از این جهت تکلیف خزانه داری کشور در این تبصره واجد ابهام است.

نکته دیگری که در این رابطه وجود دارد این است که ما امری به عنوان «سرجمع بودجه» نداریم و مشخص نیست منظور از این عبارت، «منابع بودجه عمومی دولت» است یا «منابع بودجه کل کشور» و یا امر دیگری است و لذا عبارت مذکور از این حیث ابهام دارد.

۴. مطابق ذیل این تبصره به دولت اجازه داده شده، معادل سود سررسید شده اوراق در سال ۱۳۹۵ را از محل فروش اوراق منتشر شده تأمین نماید. این در حالی است که در ردیف‌های جدول شماره (۳) که ناظر به منابع حاصل از این اوراق می باشد، تکلیف کل چهارصد هزار میلیارد ریال مشخص گردیده و هیچ ردیفی برای پرداخت سود اوراق سررسید شده در سال جاری پیش‌بینی ننموده

است و لذا مشخص نیست آیا جواز دولت در این خصوص مستلزم کاهش مبالغ مندرج در جدول شماره (۳) می باشد یا خیر و به منزله این است که دولت می تواند از محل فروش هرنوع اوراق منتشر شده ای مبلغ مورد نظر را پرداخت نماید. همچنین باتوجه به اینکه به تصریح این تبصره اوراق به طلبکاران واگذار می شود (و فروش آن به صورت عادی منتفی است) معلوم نیست چگونه از محل فروش این اوراق، سود سر رسید شده این اوراق در سال ۱۳۹۵ پرداخت خواهد شد. چراکه بابت این اوراق پولی دریافت نخواهد شد.

۵. مسئله دیگری که در خصوص این تبصره و همچنین تبصره بعد (تبصره ۳۷) وجود دارد ناظر به لحاظ نمودن منابع حاصل از انتشار این اوراق در سقف بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور است. به عبارت دیگر در قوانین بودجه سنواتی در جداول مختلفی (جداول خلاصه و تفصیلی) منابع حاصل از فروش اوراق منظور و نهایت در جمع بودجه نیز لحاظ می گردند. به عنوان مثال در جدول شماره (۴) از جداول کلان تحت عنوان «خلاصه واگذاری و تملک دارایی های مالی در سال ۱۳۹۵»، ردیفی به عنوان «منابع حاصل از فروش اسناد خزانه اسلامی و اوراق مشارکت و صکوک اجاره» وجود دارد که در مقابل آن مبلغی ذکر شده است. همچنین در جدول شماره (۵) تحت عنوان «درآمدها، واگذاری دارایی های سرمایه ای و واگذاری دارایی های مالی برحسب قسمت، بخش، بند، اجزا در سال ۱۳۹۵» ردیف های ۳۱۰۱۰۲ الی ۳۱۰۱۰۶، به صورت دقیق منابع حاصل از انتشار هر نوع از اوراق به تفکیک مشخص شده است.

لکن با مشاهده جدول شماره (۲) که در واقع اصلاح کننده جداول موجود در قانون بودجه است متوجه می شویم که در مقابل ردیف های مربوط به انتشار

اوراق موضوع تبصره حاضر، صرفاً عدد «۱» (معادل یکصد هزار تومان) درج گردیده که بدین معنی است که هر مبلغی که حاصل شد به جای عدد «۱» قرار خواهد گرفت و در ادامه به صورت کاملاً صوری حاصل جمع ارقام «۱» مندرج در جدول مذکور، از یکی از ردیف ها کسر شده تا سقف بودجه دچار تغییر نگردد. درحالی که این امر با مفهوم بودجه به عنوان پیش بینی درآمدها و مصارف دولت در تعارض است و لازم است منابع حاصل از انتشار این اوراق به صورت تخمینی در جداول به صورت واقعی ذکر شود. لذا عدم ذکر منابع حاصل از انتشار اوراق در جداول مربوطه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی محسوب می شود.

۶. نکته دیگری که لازم به توجه می باشد این است که در لایحه دولت تنها به انتشار اوراق جهت پرداخت بدهی دولت به طلبکاران «از جمله بانکها و پیمانکاران» اشاره شده بود، لکن مجلس شورای اسلامی مصادیقی همچون «شهرداری ها و بدهی های مربوط به خرید تضمینی محصولات استراتژیک کشاورزی» را نیز به مصادیق احصاء شده در این تبصره اضافه نمود و در ردیف «۲» جدول پیوست شماره (۳) بر پرداخت «مطالبات پیمانکاران از جمله صدا و سیما و فرهنگیان» تصریح نموده است.

۷. تذکر: در صدر این تبصره اشاره به این موضوع شده که از محل اوراق موضوع این تبصره دولت بدهی خود را به طلبکاران از جمله بانک ها، پیمانکاران، شهرداری ها و بدهی بابت خرید تضمینی محصولات استراتژیک کشاورزی را تا معادل چهارصد هزار میلیارد ریال پرداخت کند. اما نکته ای که در این رابطه وجود دارد این است که در تبصره مذکور عبارت «از جمله» بیانگر

این است که موارد مذکور در صدر تبصره حصری نبوده و صرفاً به صورت تمثیلی بیان گردیده اند. درحالی که در جدول شماره (۳) که در مقام بیان طلبکاران و میزان مطالباتی است که از دولت داشته و از این محل دریافت خواهند نمود، صرفاً به مصادیق مذکور در متن تبصره بسنده شده و کل مبلغ بین چهار مورد تقسیم شده است. لذا عبارت «از جمله» با توجه به جدول شماره (۳) زاید به نظر می رسد.

تبصره «۳۷» - ابهام، مغایرت با اصل ۸۵ و تذکر

در این تبصره دولت صلاحیت یافته تا به منظور تسویه تمام یا بخشی از بدهی های سازمان بیمه سلامت ایرانیان به طلبکاران این سازمان، اقدام به انتشار اوراق اسناد خزانه یا سایر اوراق اسلامی (تا مبلغ هشتاد هزار میلیارد ریال) نماید.

درخصوص این تبصره نیز نظیر تبصره قبل نکات ذیل به اختصار بیان می گردد:

۱. پرداخت بدهی سازمان بیمه سلامت به طلبکاران از طریق واگذاری اوراق مذکور به طلبکاران از جهت اینکه مشخص نیست آیا رضایت طلبکاران نیز در دریافت این اوراق بابت طلبشان لحاظ خواهد شد یا خیر واجد ابهام است.

۲. در ذیل این تبصره خزانه داری کل کشور مکلف به پرداخت و تسویه اصل و سود این اوراق «با اولویت و یا از سرجمع بودجه» شده است. به عبارت دیگر خزانه داری کل، بین دو امر «با اولویت» به عنوان یک شیوه پرداخت و «سرجمع بودجه» به عنوان یک محل مخیر شده است که همانگونه که در تبصره قبل بیان شد واجد ابهام است.

نکته دیگری که در این رابطه وجود دارد این است که مشخص نیست منظور از «سرجمع بودجه» چیست و از این حیث ابهام دارد.

۳. عدم ذکر منابع حاصل از اوراق موضوع این تبصره در جداول و عدم لحاظ نمودن آن‌ها در سقف بودجه سنواتی مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد.

تبصره «۳۸» - نکته و مغایرت با اصول ۵۲، ۵۳، ۷۷ و ۱۲۵

۱. به موجب این تبصره که به موجب پیشنهاد نمایندگان مجلس به لایحه دولت افزوده شده است، دولت مجاز گردیده تا با رعایت سقف مقرر در تبصره «۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تا مبلغ پنج میلیارد دلار از دولت روسیه وام اخذ نماید. توضیح آنکه مطابق تبصره «۳» مذکور، در سال ۱۳۹۵ سقف تسهیلات تأمین مالی خارجی علاوه بر باقی مانده سال‌های قبل، معادل ریالی ۵۰ میلیارد دلار تعیین شده است. نکته‌ای که باید در خصوص این تبصره مورد توجه قرار داد این است که منابع حاصل از دریافت وام از دولت روسیه نیز در همین سقف قرار می‌گیرد و لذا سقف بودجه را تغییر نخواهد داد. البته لازم به ذکر است که «دریافت وام از دولت خارجی» تفاوت ماهوی با «تسهیلات تأمین خارجی» دارد.

۲. مطابق بند «۲» این تبصره، تصویب طرح‌های موضوع بند «۱» این تبصره که شامل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور زیربنایی و تولیدی موضوع پیوست شماره یک قانون بودجه کل کشور می‌گردد، با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور در صلاحیت هیأت وزیران قرار گرفته است. این درحالی است مجلس در بودجه سال ۱۳۹۵، سهم هریک از طرح‌های تملک دارایی‌های

سرمایه‌ای را در جدول پیوست شماره یک تعیین نموده است. لذا اعطاء صلاحیت به هیأت وزیران جهت تصویب طرح‌های مورد اشاره جهت استفاده از منابع موضوع این تبصره، در واقع اعطای صلاحیت اصلاح قانون بودجه کل کشور توسط هیأت وزیران است و از این جهت بند «۲» این تبصره مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد.

۳. در این تبصره اشاره‌ای به لزوم واریز مبلغ وام دریافتی به خزانه‌داری کل کشور نشده است و از این جهت این تبصره مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی مبنی بر تمرکز کلیه دریافت‌های دولت در خزانه‌داری کل می‌باشد.

۴. مسئله مهم دیگری که درخصوص این تبصره وجود دارد این است که با توجه به صراحت این تبصره، وام مذکور توسط دولت جمهوری اسلامی ایران مستقیماً از دولت روسیه اخذ می‌شود، لذا قرارداد مربوط به اخذ این وام وصف بین‌المللی یافته و مطابق اصل ۷۷ قانون اساسی می‌بایست به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. در حالی که مطابق بند «۳» این تبصره تعیین کلیه شرایط مربوط به این وام مانند: «نحوه اعمال حساب وام دریافتی، تعیین مدت بازپرداخت و میزان سهم ساخت داخلی و سایر شرایط وام» که همگی ناظر به مفاد قرارداد وام می‌باشد، با پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. بنابراین عدم تصویب قرارداد مربوط به این وام توسط مجلس شورای اسلامی مغایر اصل ۷۷ و همچنین ۱۲۵ قانون اساسی می‌باشد و حداقل لازم است تا شرایط اصلی این وام در مجوز قانونی مربوطه ذکر شوند.

ب- تبصره ها و جداول اصلاح شده ماده واحده

جزء «۱» - نکته

۱. با حذف بند «ب» تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور^۱، جرم‌انگاری صورت گرفته در خصوص پرداخت یارانه به اشخاص مشمول این تبصره حذف گردیده است که این پیشنهاد همچنان که در مقدمه توجیهی لایحه دولت آمده، با توجه به مشکلات اجرایی است که اجرای بند مذکور برای دولت داشته است.

۲. حذف بند «ح» تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور^۲ نیز معطوف به پیشنهاد دولت و به جهت ملاحظه مشکلات اجرایی دولت بوده است. لذا با حذف این بند، الزام دولت مبنی بر اینکه حداکثر ظرف چهار ماه کلیه وسایل نقلیه سبک و سنگین را به کارت سوخت مجهز کند از بین می‌رود.

۱. **بند «ب» تبصره «۱۴»:** از ابتدای تیر ماه ۱۳۹۵ پرداخت یارانه به اشخاص مشمول این تبصره تصرف در اموال عمومی بوده و جرم محسوب می‌شود.

۲. **بند «ح» تبصره «۱۴»:** دولت مکلف است حداکثر چهار ماه پس از تصویب این قانون کلیه وسایل نقلیه سبک و سنگین اعم از بنزینی، نفت گاز (گازوئیلی) و دوگانه سوز را به کارت سوخت مجهز کند و از آن تاریخ، عرضه هرگونه سوخت به کلیه وسایل نقلیه صرفاً با استفاده از کارت مذکور و براساس بندهای زیر انجام می‌پذیرد:

۱- هزینه واگذاری کارت هوشمند سوخت از مالک خودرو دریافت شود.

۲- قیمت انواع سوخت برابر قیمت آنها در پایان سال ۱۳۹۴ با رعایت بندهای این تبصره خواهد بود.

۳- در صورتی که وسیله نقلیه با استفاده از کارت سوخت جایگاه و یا مازاد بر سهمیه تعیین شده توسط دولت (سهمیه پایه) سوخت‌گیری کند، بهای سوخت تحویلی براساس قیمت تمام شده خواهد بود.

۴- قیمت تمام شده موضوع این تبصره عبارت است از قیمت تحویل در بندر (فوب) خلیج فارس به اضافه هزینه‌های جانبی شامل ریزش، تبخیر، بیمه، انتقال، حمل، توزیع و عوارض قانونی موضوع جزء (۲) تبصره ماده (۱۶) و بند (ج) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده و نرخ کارمزد مناسب پرداختی به جایگاهداران که توسط دولت تعیین می‌شود.

در خصوص حذف این بند این نکته نیازمند توجه است که برطبق بند «۷» «سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف»^۱ -ابلاغی ۱۳۸۹-، بند «۴» «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی»^۲ -ابلاغی ۱۳۹۲- و بند «۱۴» «سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه»^۳ -ابلاغی ۱۳۹۴- همواره لزوم پیش‌بینی سازوکارهایی جهت کاهش مصرف انرژی مورد تأکید این سیاست‌ها بوده است و باتوجه به اینکه کارت هوشمند سوخت نیز یکی از مهم‌ترین ابزارهای دولت جهت کنترل این قبیل مصارف به شمار می‌آید. بنابراین، حذف بند مورد اشاره از جهت تحقق اهداف ابلاغی در زمینه سوخت وسایل نقلیه موتوری در سیاست‌های فوق‌الذکر، می‌تواند محل تأمل باشد.

جزء «۲» - نکته

مطابق این جزء که با پیشنهاد نمایندگان به لایحه دولت افزوده شده است، در

۱. بند «۷» «سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف»: صرفه‌جویی در مصرف انرژی با اعمال مجموعه‌ای متعادل از اقدامات قیمتی و غیرقیمتی به منظور کاهش مستمر «شاخص شدت انرژی» کشور به حداقل دوسوم میزان کنونی تا پایان برنامه پنجم توسعه و به حداقل یک‌دوم میزان کنونی تا پایان برنامه ششم توسعه با تأکید بر سیاست‌های زیر:

- اولویت‌دادن به افزایش بهره‌وری در تولید، انتقال و مصرف انرژی در ایجاد ظرفیت‌های جدید تولید انرژی.

- انجام مطالعات جامع و یکپارچه سامانه انرژی کشور به منظور بهینه‌سازی عرضه و مصرف انرژی.
- بازنگری و تصویب قوانین و مقررات مربوط به عرضه و مصرف انرژی، تدوین و اعمال استانداردهای اجباری ملی برای تولید و واردات کلیه وسایل و تجهیزات انرژی بر و تقویت نظام نظارت بر حسن اجرای آنها و الزام تولیدکنندگان به اصلاح فرآیندهای تولیدی انرژی بر.

۲. بند «۴» «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی»: استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی.

۳. بند «۱۴» «سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه»: تحقق کامل هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدن انرژی و ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی.

بند «ج» تبصره «۶»^۱ قانون بودجه عبارت «یا سازمان عشایری» بعد از عبارت «آب و فاضلاب روستایی استان‌ها» اضافه شده است. لذا، با اصلاح صورت گرفته سازمان عشایری نیز در کنار شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی استان‌ها می‌تواند طرف عقد موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها قرار بگیرد. لازم به ذکر است که به موجب بند مورد اشاره، وزارت نیرو مکلف شده بود تا وجوه دریافتی موضوع این بند را صرفاً جهت آبرسانی شرب روستایی و عشایری اختصاص دهد که ظاهراً اصلاح صورت گرفته با توجه به مغفول ماندن عشایر در بهره‌مندی از مزایای این بند بوده است.

جزء «۳» - نکته

با توجه به اصلاح صورت گرفته در تبصره «۲۶»^۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۵

۱. **بند «ج» تبصره «۶»:** وزارت نیرو از طریق شرکت‌های آب‌فای شهری سراسر کشور مکلف است علاوه بر دریافت نرخ آب‌بهای شهری، به ازای هر متر مکعب فروش آب شرب مبلغ یکصد و پنجاه (۱۵۰) ریال از مشترکان آب دریافت و به خزانه‌داری کل کشور واریز کند. صد درصد (۱۰۰٪) وجوه دریافتی تا سقف هفتصد میلیارد (۷۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل حساب مذکور صرفاً جهت آبرسانی شرب روستایی و عشایری اختصاص می‌یابد. اعتبار مذکور براساس شاخص کمبود آب شرب سالم بین استان‌های کشور در مقاطع سه‌ماهه از طریق شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور توزیع می‌شود تا پس از مبادله موافقتنامه بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها و **شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی استان‌ها** هزینه شود. وجوه فوق مشمول مالیات نمی‌شود.

۲. **تبصره «۲۶»:** بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است پانزده هزار میلیارد (۱۵۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال مانده تسهیلات قرض‌الحسنه بانکی و رشد مبلغ مزبور را به تفکیک ده هزار میلیارد (۱۰۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به کمیته امداد امام خمینی (ره) و سه هزار میلیارد (۳۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به سازمان بهزیستی با معرفی دستگاه‌های ذی‌ربط به مددجویان و کارفرمایان طرح‌های اشتغال مددجویی و دو هزار میلیارد (۲۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال در اختیار ستاد مردمی رسیدگی به امور دیه و کمک به زندانیان نیازمند قرار می‌گیرد تا **به خانواده‌های معسر زندانیان** پرداخت کند. در صورتی که هریک از دستگاه‌های مشمول نتوانند به هر میزان از سهمیه تسهیلات خود تا پایان آذر ماه ۱۳۹۵ استفاده نمایند، سهمیه مزبور به دیگر دستگاه‌های مشمول تعلق می‌گیرد.

کل کشور که با پیشنهاد نمایندگان مجلس به لایحه دولت افزوده شده است، آن میزان از تسهیلات قرض الحسنه بانکی که در اختیار ستاد مردمی رسیدگی به امور دیه و کمک به زندانیان نیازمند قرار می‌گیرد، بجای اینکه به خانواده‌های معسر زندانیان پرداخت گردد می‌بایست جهت آزادی این زندانیان صرف گردد.

جزء «۴» - نکته

در این جزء، که با پیشنهاد نمایندگان مجلس پیش بینی شده است، در بند «ط» تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور^۱، عبارت «یا یارانه آنها به اشتباه حذف گردیده است» قبل از کلمه «اقدام» اضافه شده است. با توجه به اصلاح صورت گرفته دولت موظف است تا علاوه بر اینکه نسبت به ثبت نام افرادی که موفق به ثبت نام برای دریافت یارانه نشده‌اند اقدام کند، از افرادی که یارانه آن‌ها به اشتباه حذف گردیده نیز مجدداً ثبت نام کند و به آنها یارانه پرداخت نماید.

جزء «۵» - نکته

در این جزء نیز که به موجب اصلاحات نمایندگان به لایحه دولت افزوده شده است، با توجه به مشکلات موجود در تأمین سود اوراق مشارکت و سایر اوراق بدهی مقرر گردیده تا مبلغ هفده هزار و پانصد میلیارد ریال از اعتبارات ردیف «۱-۱۰۲۰۰۰» جدول شماره (۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور به

۱. بند «ط» تبصره «۱۴»: دولت موظف است پس از تصویب این قانون نسبت به ثبت نام افرادی که موفق به ثبت نام برای دریافت یارانه نشده‌اند اقدام و پس از ثبت نام نسبت به پرداخت یارانه آنان اقدام کند. ثبت نام در فرمانداری‌ها انجام می‌شود.

اعتبارات ردیف «۳-۶۰۰۰۰۰» جدول شماره (۹) انتقال یابد. در این خصوص لازم به ذکر است که سرفصل «۱۰۲۰۰۰» مربوط به «بازپرداخت اصل اوراق مشارکت» می‌باشد و با اصلاح صورت گرفته اعتبارات ردیف «۱» آن که به موضوع «بازپرداخت اصل اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت» تعلق دارد، به صورت کامل به سرفصل «۶۰۰۰۰۰» که مربوط به «سود و کارمزد وام‌های داخلی و خارجی» می‌باشد انتقال یافته است. لازم به ذکر است که ردیف «۳» این سرفصل مربوط به «بانک مرکزی- سود اوراق مشارکت منتشر شده بابت طرح‌های عمرانی» می‌باشد. در نهایت باید به این نکته اشاره نمود که با توجه به اصلاحات صورت گرفته در جداول پیوست بودجه، بایستی این اصلاحات در سرجمع اعتبارات هر فصل اعمال گردند.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظرافت اسلامی و ملی خود
رایینا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری 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