



پژوهشکده شورای نگهبان

اظهار نظر مجمع شورتی حقوقی

در خصوص:

برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران

کلیات - مواد (۱) الی (۴۰)

کد گزارش: ۹۵۱۰۰۷۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱۰/۲۶

پژوهشکده شورای نگهبان

برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران

کلیات - مواد (۱) الی (۴۰)

مقدمه

«لایحه برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» که ابتدا تحت عنوان «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)» در (۳۱) ماده در اواخر دوره مجلس نهم اعلام وصول گردیده بود به دلایلی از جمله نواقص زیاد، عدم مهلت کافی مجلس نهم جهت تصویب نهایی و ... به سرانجام نرسید. لایحه مذکور مجدداً در مجلس دهم اعلام وصول گردید و چندی بعد دولت، اضافات و اصلاحات جزئی نسبت به لایحه سابق خود اعمال (در ۳۵ ماده) و برای مرتبه سوم نزد مجلس شورای اسلامی ارسال نمود (البته پیش از این نیز یک نوبت لایحه مذکور تحت عنوان «لایحه برنامه ششم توسعه» با امضای معاون برنامه و بودجه رئیس جمهور به مجلس تقدیم شد که به دلیل عدم رعایت تشریفات مقرر به دولت عودت داده شد). کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه ضمن اصلاح عنوان این لایحه، به «لایحه برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶ لغایت ۱۴۰۰)»، اصلاحات و الحاقات زیادی را نسبت به لایحه دولت اعمال نمود و نهایتاً در تاریخ ۱۳۹۵/۹/۲۳ در ۱۴۴ ماده و ۱۷ جدول (بالغ بر ۶۰۰ حکم) آنرا تصویب و به صحن علنی مجلس ارسال نمود. صحن علنی مجلس نیز طی جلسات متوالی مصوبه کمیسیون مزبور را با اصلاحاتی به تصویب رساند. در این گزارش ضمن پرداختن به مباحث کلی مطروحه درخصوص «قانون برنامه توسعه» و مصوبه حاضر، به بررسی مفاد آن خواهیم پرداخت.

کلیات:

درخصوص مصوبه حاضر چند نکته کلی وجود دارد که پیش از پراختن به جزئیات، لازم به توجه است:

(۱) همانگونه که در مقدمه گزارش اشاره شد، لایحه دولت ابتدائاً در (۳۱) ماده به مجلس تقدیم شد که به ادعای مجلس چنین لایحه‌ای، نمی‌توانست در مقام ارائه برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و همچنین تحقق سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه باشد. چراکه آنچه دولت در قالب «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» تقدیم مجلس نموده بود، نه در عنوان و نه در محتوا با لوایح برنامه توسعه تناسبی نداشت و همانگونه که در مقدمه این لایحه نیز ذکر شده بود، این احکام صرفاً به منظور اجرایی شدن سند دیگری است که دولت به آن، عنوان برنامه ششم توسعه داده و در دولت به تصویب رسیده بود. لذا لایحه مذکور نمی‌توانست لایحه برنامه محسوب شود. از همین رو و با در نظر گرفتن برخی مبانی قانونی نظیر «قانون برنامه و بودجه کشور»، قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و سیاست‌های کلی برنامه ششم و با توجه به نامه‌ای که رئیس مجلس محضر مقام معظم رهبری جهت کسب تکلیف ارسال نمودند، لایحه دولت در مجلس دچار تغییر و تحولات زیادی گردید، به گونه‌ای که لایحه دولت را صرفاً می‌توان جزئی از مصوبه مجلس قلمداد نمود.

حال مسئله‌ای که در خصوص این تغییر و تحول وجود دارد این است که باتوجه به رویه شورای نگهبان در خصوص حدود صلاحیت مجلس در اصلاح لایحه دولت، اصلاحات صورت گرفته در لایحه حاضر چه وضعیتی خواهد داشت. در این رابطه به نظر می‌رسد، مطابق قاعده اصلی و اولیه، اصلاحات مجلس نسبت به لایحه دولت می‌بایست در چارچوب لایحه مذکور و اصل ۷۵ قانون اساسی باشد، لکن در خصوص مصوبه حاضر به دلایلی از جمله مجوز مقام معظم رهبری و لزوم تحقق سیاست‌های کلی برنامه، می‌توان قاعده اولیه مذکور را دچار استثناء دانست. اما نکته حائز اهمیت که در این رابطه مطرح می‌باشد این است که استثناء مذکور مبتنی بر مبنای ایجاد چنین استثنائی، واجد حدودی می‌باشد که می‌بایست توسط مجلس رعایت گردد. به عبارت دیگر در صورتی که بخواهیم از قاعده اولیه (عدم تغییر چارچوب لایحه دولت توسط مجلس) عدول کنیم می‌بایست به قدر متیقن و حدود مجوز ارئه شده اکتفا نمود و در سایر موارد به اصل اولیه استناد نمود.

اما اینکه حد و مرز این استثناء و یا به عبارتی مجوز مجلس در تغییر لایحه دولت چیست، می‌توان به لزوم «برنامه‌ای بودن» این اصلاحات اشاره کرد. بدین معنی که اگرچه بر مبنای دلایل پیش گفته مجلس جهت اصلاح و تغییر چارچوب لایحه دولت صلاحیت یافته است و لکن این مجوز محدود به پیش بینی احکامی بوده است که ناظر به «برنامه» می‌باشد و لذا به استناد این مجوز و در لوای آن مجلس حق نداشته است اصلاحاتی را نسبت به لایحه دولت انجام دهد که هیچ سنخیتی با «برنامه‌های توسعه» و «سیاست‌های کلی برنامه» ندارد. نظیر اصلاح قوانین دائمی و یا تصویب احکامی با ماهیت غیربرنامه‌ای. بنابراین نکته اساسی در این رابطه، جهت بررسی اصلاحاتی که مجلس نسبت به لایحه دولت داشته است تشخیص «برنامه‌ای» و «غیربرنامه‌ای» بودن این مصوبات است و احکام غیربرنامه‌ای که توسط مجلس به لایحه دولت اضافه شده است را می‌توان بر مبنای قاعده اولیه واجد ایراد دانست. لذا مفهوم «برنامه» در این خصوص موضوعی کلیدی می‌باشد و در نتیجه لازم است ابتدا به ارائه مفهوم «برنامه» و چارچوب‌های لازم الرعایه آن پرداخت. ذیلاً به بررسی این مفهوم خواهیم پرداخت.

۲) در تعریفی خلاصه «برنامه به فرآیند حرکت از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب» گفته می‌شود و در این راستا دارای سه جزء است؛ ۱- تبیین وضعیت موجود ۲- ترسیم وضعیت مطلوب و ۳- استراتژی و سازوکار حرکت از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب (اقدام مشخص). البته در قوانین برنامه ترسیم وضعیت موجود در اسناد پشتیبان صورت می‌گیرد و دو جزء دیگر استخوان‌بندی احکام برنامه‌ای را تشکیل می‌دهد که باید در ظرف زمانی برنامه محقق شوند. در تنها تعریف قانونی که از «برنامه» وجود دارد، نیز چنین مضمونی قابل مشاهده است. بدین صورت که مطابق ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱) منظور از برنامه‌های پنج‌ساله «... برنامه جامعی است که برای مدت پنج‌سال تنظیم و به تصویب مجلسین می‌رسد و ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی همان مدت مشخص می‌شود. در این برنامه کلیه منابع مالی دولت و همچنین منابعی که از طرف شرکتهای دولتی و بخش خصوصی صرف عملیات عمرانی می‌گردد از یک‌طرف و اعتبارات جاری و عمرانی دولت و هزینه‌های عمرانی شرکتهای دولتی و بخش خصوصی از طرف دیگر جهت وصول به هدف‌های مذکور پیش بینی می‌گردد.»

بنابراین با عنایت به توضیحات فوق احکامی برنامه‌ای تلقی می‌شوند که اولاً اهداف و مقاصد مورد نظر را مشخص نموده باشند، ثانیاً سازوکارهای رسیدن به اهداف مذکور را تبیین نموده باشند و ثالثاً جنبه موقتی داشته و از لحاظ زمان‌بندی به منظور تحقق اهداف مورد نظر پیش‌بینی شده باشند.

لذا هرگونه حکمی که فاقد شاخصه‌های فوق باشد غیربرنامه‌ای تلقی می‌گردد و در نتیجه از دایره شمول استثنای پیش‌گفته و استیذان صورت گرفته از مقام معظم رهبری خارج بوده و در صورتی که به‌موجب اصلاحات مجلس نسبت به لایحه دولت مقرر شده باشد مشمول ایراد شورای نگهبان مبنی بر مغایرت تغییر اساسی لایحه دولت با اصول ۷۴ و ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

(۳) مسئله کلی دیگری که درخصوص کلیات مصوبه مجلس در خصوص برنامه ششم توسعه وجود دارد، نسبت اصل ۷۵ قانون اساسی به مصوبات مجلس در خصوص برنامه‌های توسعه و مصوبه حاضر به صورت خاص است. بدین صورت که این سؤال وجود دارد که آیا مصوبه مجلس درخصوص برنامه ششم توسعه نظیر سایر مصوبات مجلس بوده و در نتیجه در صورتی که احکامی با اصلاحات نمایندگان نسبت به لایحه دولت پیش‌بینی شده باشد و این احکام دارای بار مالی جبران نشده باشد مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی خواهد بود یا خیر؟ در این رابطه به نظر می‌رسد باید بین چنین احکامی تفکیک قائل شد. بدین صورت که باتوجه به توضیحات پیش‌گفته اگر اصلاحات مجلس نسبت به لایحه دولت واجد ماهیت «برنامه‌ای» باشند، به دلیل برنامه‌ای بودن و لزوم پیش‌بینی جزئیات و لوازم آن در قوانین بودجه سنواتی، اصلاحات مذکور علی‌الاصول فاقد بار مالی مشخص بوده و در نتیجه مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی محسوب نمی‌شوند. اما در صورتی که این اصلاحات و اضافاتی که توسط مجلس شورای اسلامی نسبت به لایحه دولت صورت گرفته، فاقد هرگونه ماهیت برنامه‌ای بوده و نظیر قوانین عادی ناظر به موضوعی خاص و جزئی باشند، در این صورت امکان مغایرت این احکام با اصل ۷۵ قانون اساسی وجود خواهد داشت. چراکه صرف ذکر این موارد در قانون برنامه نمی‌تواند موجب ماهیت برنامه‌ای این احکام باشد. لذا در اظهار نظر نسبت به مصوبه حاضر بررسی چندین مؤلفه لازم می‌باشد. اول بررسی میزان تغییرات صورت گرفته در مصوبه مجلس با لایحه دولت، دوم بررسی وجود یا عدم وجود بار مالی احکامی که با اصلاحات نمایندگان به لایحه دولت افزوده شده است. سوم تشخیص ماهیت مواد مصوبه از جهت برنامه‌ای یا غیربرنامه‌ای بودن. چهارم تطبیق مواد مصوبه با قوانین سابق.

لازم به ذکر است که به دنبال ایراد شورای نگهبان به موارد اضافه شده به «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» در مصوبه مجلس و همچنین مواردی که مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی تشخیص داده شده بود، مجلس اقدام به حذف مواد مذکور در «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» و افزودن آن به لایحه حاضر نموده است، که چنین امری از حیث داشتن ماهیت برنامه‌ای و مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی محل تأمل به نظر می‌رسد.

(۴) از جمله نکات کلی دیگری که در خصوص مصوبه حاضر وجود دارد، ناظر به شوراهای اجرایی است که در این قانون به ترکیب و یا وظایف آن‌ها اشاره شده و ترکیب آن‌ها مشتمل بر اعضای غیر وزیر و خارج از قوه مجریه است. از جمله «شورای اقتصاد»، «شورای پول و اعتبار» و «شورای عالی تأمین اجتماعی».

درخصوص این شوراها نکته قابل توجهی که وجود دارد این است که مطابق مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام درخصوص «قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی» (مصوب ۱۳۸۷/۷/۶) برخی از شوراهای عالی و شوراهای دستگاه‌های اجرایی که فهرست آن‌ها در مصوبه مذکور ذکر شده است، «... با حفظ اختیارات و وظایف و اعضای آن‌ها کمافی السابق براساس قوانین ذی‌ربط قبلی تشکیل و اداره می‌شوند» از جمله این شوراها نیز شوراهای فوق‌الذکر می‌باشند. مطابق تبصره ماده واحده این قانون نیز به دولت اجازه داده شده «... پیشنهادهای لازم را برای بازنگری در وضعیت شوراها از حیث اصلاح وظایف، اختیارات و تعداد اعضای و حذف یا ادغام آن‌ها در یکدیگر را برای افزایش کارایی و تشکیل مستمر آن‌ها برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید»

بنابراین براساس مصوبه مجلس شوراهای مذکور به صورتی که وجود داشته‌اند (در تاریخ تصویب قانون مذکور) با حفظ ترکیب و وظایف استمرار خواهند داشت. اما مسئله‌ای که در این رابطه وجود دارد این است که مصوبه مجمع در خصوص قانون مذکور نمی‌تواند به معنای جواز هرگونه اصلاح ترکیب و وظایف این شوراها، بدون رعایت اصول قانون اساسی نظیر اصول ۶۰ و ۱۳۸ باشد. چرا که مصوبه مجمع صرفاً ناظر به وضعیت موجود شوراهای مذکور بوده است و تبصره مذکور نیز به معنای عدم رعایت اصول قانون اساسی در اصلاحات بعدی نیست. بنابراین در هر موردی که ترکیب این شوراها اصلاح و یا وظایف جدیدی به آنها سپرده شود، رعایت اصول قانون اساسی ضروری است. بنابراین در اینجا به صورت خلاصه به وضعیت دو مورد از شوراهای فوق‌الذکر خواهیم پرداخت و حسب مورد در مواردی که در مفاد مصوبه، این موارد اصلاح شده باشد به آن اشاره خواهیم کرد.

شورای پول و اعتبار:

مطابق ماده (۱۶) قانون پولی و بانکی (مصوب ۱۳۵۱) «شورای پول و اعتبار» به‌عنوان یکی از ارکان بانک مرکزی شناخته شده است. ماده (۱۸) این قانون نیز وظایف و ترکیب این شورا را مشخص نمود.^۱ لکن ترکیب و وظایف این شورا متعاقب این قانون در قوانین متعددی دچار اصلاحاتی گردید (از جمله لایحه قانونی اصلاح قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۸/۱۲/۱۸)، قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۰/۰۶/۱۳) و ...)، تا اینکه ترکیب این شورا به جز در قوانین دائمی سابق‌الذکر، در قوانین برنامه توسعه نیز دچار اصلاح گردید (قوانین برنامه دوم الی چهارم توسعه) و نهایتاً این امر در قانون برنامه پنجم از سوی شورای نگهبان واجد ایراد شناخته شد^۲ که نهایتاً با اصرار مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال و توسط این مرجع به تصویب رسید.

۱. ماده ۱۸ -

الف - شورای پول و اعتبار به‌منظور مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست کلی بانک مرکزی ایران و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور عهده دار وظایف زیر است:

- ۱ - رسیدگی و تصویب سازمان و بودجه و مقررات استخدامی و آئین نامه های داخلی بانک مرکزی ایران .
- ۲ - رسیدگی و اظهار نظر نسبت به ترازنامه بانک مرکزی ایران برای طرح در مجمع عمومی .
- ۳ - رسیدگی و تصویب آئین نامه های مذکور در این قانون .
- ۴ - اظهار نظر در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور و همچنین اظهار نظر نسبت به لوایح مربوط به وام یا تضمین اعتبار و هر موضوع دیگری که از طرف دولت به شورا ارجاع می‌شود .
- ۵ - دادن نظر مشورتی و توصیه بدولت در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور که بنظر 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 بشورا عرضه میگردد .

ب - اعضاء شورای پول و اعتبار عبارتند از:

- ۱ - رئیس کل بانک مرکزی ایران.
- ۲ - دادستان کل کشور.
- ۳ - یک نفر از معاونان وزارت دارائی به معرفی وزیردارائی.
- ۴ - یک نفر از معاونان وزارت اقتصاد بمعرفی وزیراقتصاد.
- ۵ - رئیس دفتر بودجه.
- ۶ - رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران.
- ۷ - مدیر عامل کانون بانکها موضوع ماده ۳۸ این قانون.
- ۸ - دو نفر مطلع در امور مالی و پولی به تشخیص و انتخاب وزیر دارائی.
- ۹ - یک نفر مطلع در امور بازرگانی و صنعتی به تشخیص و انتخاب وزیر اقتصاد.
- ۱۰ - یک نفر مطلع در امور کشاورزی به تشخیص و انتخاب وزیر کشاورزی.

۲. نظر شماره ۴۰۷۳۳/۳۰/۸۹ مورخ ۱۳/۹/۱۳۸۹ شورای نگهبان درخصوص «لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران»:

ایراد شورای نگهبان نسبت به شورای مزبور در ضمن قانون برنامه پنجم ناظر به این مسئله بود که «قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی» (مصوب ۱۳۸۷/۷/۶) در زمان حیات قانون برنامه چهارم توسعه به تصویب رسیده بود و با اتمام دوره این قانون، ترکیب شورای پول و اعتبار نیز مطابق قوانین دائمی پیشین تعیین می‌گردید و لذا شورای نگهبان اصلاح وضعیت موجود را از حیث تطبیق با اصول قانون اساسی مورد بررسی و ایراد قرار داد.

در مصوبه حاضر نیز لازم است این مسئله مورد توجه قرار گرفته و در مواردی که ترکیب و یا وظایف این شورا اصلاح گردد از لحاظ تطبیق با اصول قانون اساسی مورد بررسی قرار گیرد.

لازم به ذکر است که تعیین ترکیب این شورا در ماده (۲۱) مصوبه مجلس در خصوص «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، نیز پیش بینی شده بود که با ایراد شورای نگهبان نهایتاً از مصوبه مذکور حذف و مجدداً در مصوبه حاضر ذکر شده است.

شورای اقتصاد:

«شورای اقتصاد» نیز به موجب ماده (۲) قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱) مرکب از عده‌ای از وزراء و رئیس کل بانک مرکزی ایران و به ریاست نخست وزیر می‌باشد. وزراء مزبور عبارتند از وزیر دارایی، وزیر اقتصاد، وزیر کار و امور اجتماعی، وزیر کشاورزی و منابع طبیعی، وزیر تعاون و امور روستاها، وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه، یکی از وزیران مشاور به انتخاب نخست‌وزیر.

با توجه به اصلاحات صورت گرفته در قوانین مختلف در حال حاضر این اعضا عبارتند از: ۱- رئیس‌جمهور (رئیس شورا)، ۲- وزیر امور اقتصادی و دارایی، ۳- وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۴- وزیر جهاد کشاورزی، ۵- رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (عضو غیر وزیر)، ۶- رئیس بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (عضو غیر وزیر). البته ذیل ماده مورد اشاره اینگونه مقرر شده بود که در جلسات این شورا بر حسب ضرورت سایر وزیران نیز شرکت خواهند کرد.

با توجه به ترکیب این شورا در قوانین مختلف از جمله قوانین برنامه پنجساله توسعه، صلاحیت‌های مختلفی اعم از تصمیم‌گیری و یا صدور تصویب‌نامه‌های اجرایی در صلاحیت این مرجع دانسته شد. برای نمونه به موجب تبصره بند «ه» ماده (۱۰۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه «صادرات کالاهایی که دولت برای تأمین آنها یارانه مستقیم پرداخت می‌کند، تنها با پیشنهاد دستگاه مربوطه و تصویب شورای اقتصاد مجاز است.» همچنین ماده (۱۳۴) قانون مذکور، صدور دستورالعمل اجرایی موضوع این ماده را در صلاحیت شورای اقتصاد قرار داده است.

لازم به ذکر است مطابق بند «ب» ماده (۹۱) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی دولت موظف گردید عضویت رئیس یا نماینده اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون در شوراهای تصمیم‌گیری اقتصادی را از طریق اصلاح قانون یا آئین‌نامه‌های مربوطه رسمیت بخشد و مطابق ذیل همین بند رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون به عنوان عضو رسمی به ترکیب اعضاء شورای اقتصاد اضافه گردیدند. بنابراین پس از

ترکیب این شورا با توجه به وظایفی که در قانون از جمله مواد (۸۵)، (۸۷)، (۸۹ مکرر ۲)، (۸۹ مکرر ۳) و بند «ه» ماده (۹۰) این قانون، به آن محول گردیده است، مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی شناخته شد.

تصویب این قانون دو عضو غیر وزیر دیگر نیز به این شورا اضافه شدند و مجموع اعضای غیر وزیر این شورا با در نظر گرفتن رئیس کل بانک مرکزی و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به ۴ نفر افزایش یافت. در خصوص نحوه تصمیم‌گیری این شورا با توجه به اینکه قانون خاصی نسبت به این موضوع تعیین تکلیف نکرده است باید اینگونه در نظر گرفت که همه اعضای این شورا در تصمیم‌گیری‌های آن صلاحیت تصمیم‌گیری دارند و مهم‌تر اینکه با مروری بر مصوبات این شورا این نکته روشن می‌شود که مصوبات آن توسط رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ابلاغ می‌شوند (نه رئیس‌جمهور). لازم به ذکر است ماده (۶۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه ضمن معرفی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به عنوان دبیرخانه شورای اقتصاد، رئیس این سازمان را ملزم به ابلاغ مصوبات لازم‌الاجرای شورای اقتصاد کرده است.

همچنین به موجب جزء «۲» بند «ب» ماده (۱) «قانون عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برخی از شوراهای عالی، شوراها، مجامع و سایر هیأتها» - مصوب ۱۳۹۳- نیز دو نماینده ناظر به عضویت شورای اقتصاد موضوع ماده (۲) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۰/۱۲/۱۳۵۱ اضافه شده‌اند که البته قید «ناظر» در این قانون رافع ایراد احتمالی است.

بنابراین با عنایت به توضیحات فوق در صورتی که هم‌اکنون مجلس قصد اصلاح ترکیب و یا وظایف این شورا را داشته باشد، لازم است رعایت اصولی همچون اصل ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی مدنظر قرار گیرد.

۵) از جمله مسائل کلی دیگری که در مصوبه حاضر قابل بررسی می‌باشد، موضوع «تأمین مالی خارجی» یا «تسهیلات مالی خارجی» است که در مواد متعدد این مصوبه به جواز استفاده از آن اشاره شده است. با این توضیح که در جریان تصویب برنامه پنجم توسعه، شورای نگهبان به موجب بند «۱۴» نظر شماره ۸۹/۳۰/۴۰۷۳۳ مورخ ۸۹/۹/۱۳ خود اطلاق استفاده از تسهیلات مالی خارجی توسط دستگاه‌های اجرایی را «از این حیث که شامل معاملات غیرشرعی نیز می‌گردد، خلاف موازین شرع» دانست. این ماده با اصرار مجلس شورای اسلامی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد و با اصلاحاتی به قرار زیر به تصویب مجمع رسید:

«استفاده دستگاه‌های اجرائی از تسهیلات مالی خارجی در طول برنامه در قالب قوانین بودجه سنواتی مجاز است. سهمیه‌های باقیمانده تسهیلات مصوب بیع متقابل و تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) مربوط به برنامه‌های سوم و چهارم (با رعایت ضوابط اسلامی از جمله تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام) در طول برنامه پنجم نیز به قوت خود باقی است» (بند «الف» ماده ۸۲).

لذا با توجه به مصوبه فوق، چنین مجوزهایی (استفاده از تسهیلات مالی خارجی) در طول برنامه پنجساله پنجم توسعه به‌خصوص در قوانین بودجه سنواتی مورد ایراد شورای نگهبان قرار نگرفت لکن در سایر موارد، این ایراد مورد توجه شورای نگهبان قرار می‌گرفت. به‌عنوان نمونه شورا در اظهارنظر درخصوص «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر»، «اطلاق ماده در خصوص تأمین منابع مالی خارجی پس از انقضای تاریخ مذکور در بند «الف» ماده (۸۲) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام»، را خلاف موازین شرع شناخت.

حال مجدداً در قانون برنامه ششم توسعه در موارد متعددی «تأمین مالی خارجی» مورد اشاره و مجاز شمرده شده است و لذا باتوجه به سوابق نظرات شورای محترم نگهبان این مسأله قابل توجه می‌باشد.

جزئیات:

ماده (۱) - مرعی

ماده (۲) - نکته و ابهام

(۱) نکته: این ماده و بندهای مندرج در آن (به جز بند «۵») با تغییراتی در لایحه دولت وجود داشته است.

(۲) نکته: «ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» به موجب مصوبه هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۹۴/۶/۲۹ بنا به فرموده مقام معظم رهبری در دیدار با دولت مورخ ۱۳۹۴/۶/۴ تشکیل شده است.^۱ این ستاد به ریاست معاون اول رئیس جمهور و با عضویت برخی وزراء و معاونین رئیس جمهور، رئیس سازمان صداوسیما، رئیس کل بانک مرکزی، رئیس هیأت عامل صندوق توسعه ملی و سه اقتصاددان تشکیل می‌شود.^۲ وظایف ستاد بیشتر ناظر بر هماهنگی دستگاه‌های اجرایی و نظارت بر عملکرد آن‌ها در خصوص سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و تشخیص و تعیین اولویت‌ها برای تخصیص بهینه منابع می‌باشد.^۳

(۳) ابهام: عبارت «صرفاً در حوزه‌های ذیل‌الذکر» در این ماده از جهت اینکه مشخص نیست تنها به «مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» بر می‌گردد یا اینکه شامل «طرح‌ها و پروژه‌های مرتبط» نیز می‌شود، واجد ابهام است. در صورتی که قید مذکور به هر دو موضوع برگردد، دولت صرفاً طرح‌هایی که در حوزه موضوعات ذیل باشد را می‌تواند در قوانین بودجه سنواتی پیش

۱. **بیانات در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیأت دولت مورخ ۱۳۹۴/۶/۴:** «قدم بعدی این است که یک ستاد قوی و هوشمند و نافذالکلمه تشکیل شود. من البته اطلاع دارم که آقای رئیس‌جمهور شورایی را تشکیل داده‌اند، خود ایشان هم شرکت می‌کنند، بسیار هم کار خوبی است؛ اما این آن ستاد فرماندهی نیست. خب آقای رئیس‌جمهور کارهای فراوان دیگری هم دارند که باید به آنها هم برسند، نمی‌شود که همه‌ی وقت و همه‌ی همّت، صرف این کار بشود. یک ستادی لازم است - مثل ستادهای فرماندهی که ما در دوره‌ی جنگ داشتیم و در بعضی از کارهای دیگر هم یک ستادهای فرماندهی ایجاد شده که خود شما آقای دکتر روحانی در این مسائل تجربه دارید - یک ستاد فرماندهی لازم دارد که به‌طور دائم رصد کند، نگاه کند، ببیند کدام دستگاه توانسته و پیش رفته، کجا مشکل وجود دارد. چون حرف زدن آسان است، برنامه‌ریزی هم خیلی مشکل نیست، [ولی] عمل کردن با اینها فرق دارد؛ خب آدم بخواهد در میدان وارد بشود و پیش برود، گاهی اوقات یک موانعی پیش می‌آید که قبلاً پیش‌بینی نشده، بعضی پیش‌بینی هم شده لکن موانعی است که پیش می‌آید؛ بایستی آن ستاد بتواند به‌صورت ضربتی آن موانع را برطرف کند، راه را باز کند و پیش برود؛ و نافذالکلمه [باشد].»

۲. **تصویب‌نامه در خصوص تشکیل ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی مصوب ۱۳۹۴/۰۶/۲۹:** «هیأت وزیران در جلسه ۱۳۹۴/۶/۲۹ در اجرای سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری راجع به اقتصاد مقاومتی و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب کرد: ۱- به منظور بررسی، تصویب و راهبری برنامه‌های اقتصاد مقاومتی و نظارت بر عملیات اجرایی آنها، ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور و با عضویت وزرای امور اقتصادی و دارایی، نفت، نیرو، کشور، جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، صنعت، معدن و تجارت، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، رئیس سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، معاون امور مجلس رئیس‌جمهور، معاون علمی و فناوری رئیس‌جمهور، مشاور اقتصادی رئیس‌جمهور و رئیس هیأت عامل صندوق توسعه ملی و سه نفر اقتصاددان به انتخاب رئیس ستاد با وظایف زیر تشکیل می‌گردد: ...»

۳. «الف - هماهنگی جهت تدوین برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی در چارچوب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و راهبردهای مربوط به پیگیری تأمین نیازهای اجرای برنامه‌های مصوب ستاد
ب - دریافت برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی برای تحقق اقتصاد مقاومتی و بررسی تصویب آن‌ها
ج - گزارش‌گیری منظم از اجرای برنامه‌ها
د - اعمال نظارت و مداخله جدی در موارد قصور و حل و فصل مشکلات برای تسهیل در امور
ه - اطلاع‌رسانی مناسب از روند پیشرفت برنامه‌های اقتصاد مقاومتی
و - ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی مختلف مجری سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی برای عملیاتی کردن برنامه مصوب
ز - شناسایی و معرفی موانع اجرایی یا قوانین و مقررات مغایر
ح - ایجاد ساز و کار مناسب به منظور تشخیص و تعیین اولویت‌ها برای تخصیص بهینه منابع محدود»

بینی نماید و پیش بینی سایر طرح‌ها و پروژه‌ها در بودجه برخلاف این حکم خواهد بود، که چنین امری محدود کننده صلاحیت دولت در تنظیم لایحه بودجه، مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی می باشد.

بند «۲» - مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰

در بند «۲» این ماده «موضوعات خاص مکان محور» از جمله موضوعات محوری برنامه شناخته شده است. نکته ای که در این رابطه وجود دارد این است که در این بند ضمن پرداختن به «بازآفرینی بافتهای ناکارآمد شهری، بافتهای تاریخی و مناطق روستائی» صرفاً به توسعه «سواحل مکران و اروند» اشاره شده است. درحالی که براساس بند «۲۱» سیاست‌های کلی برنامه ششم، «توسعه‌ی اقتصاد دریایی جنوب کشور در محور چابهار - خرمشهر با تأکید بر سواحل مکران» مورد تصریح قرار گرفته است، لذا باتوجه به اینکه حدود مذکور در بند «۲» ماده حاضر منطبق با مناطق مورد اشاره در بند «۲۱» سیاست‌های مذکور نیست، بند مزبور مغایر سیاست‌های کلی بوده و در نتیجه مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی می باشد.

بند «۳» - نکته و مغایرت با اصل ۱۵

۱) **نکته:** این بند نیز در راستای بندهایی نظیر بندهای «۲۴»، «۲۵»، «۲۶»، «۲۸» و «۵۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم قلمداد می شود.

۲) **مغایرت:** ذکر واژه بیگانه «ترانزیت» در این بند به دلیل غیرفارسی بودن، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

بند «۴» - ابهام

عبارت «سبک زندگی ایرانی - اسلامی» مذکور در این بند ابهام دارد. گفتنی است شورای نگهبان در اظهارنظر خود درخصوص لایحه برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مورخ ۱۳۸۹/۹/۱۳) عبارت «هویت ایرانی - اسلامی» را واجد ابهام دانسته بود.^۱

بند «۵» - نکته

این بند در لایحه پیشنهادی دولت نبوده است و لکن در راستای بندهای «۵۲» و «۵۳» سیاست‌های کلی برنامه ششم ارزیابی می شود.^۲

ماده (۳) - نکته

۱. نظریه شماره ۸۹/۳۰/۴۰۷۳۳ مورخ ۱۳۸۹/۹/۱۳:

۱- نظر به اینکه در ماده (۳) منظور از هویت اسلامی ایرانی روشن نیست و ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲. **بند ۵۲-**

افزایش توان دفاعی در تراز قدرت منطقه‌ای در جهت تأمین منافع و امنیت ملی با تخصیص حداقل ۵ درصد بودجه‌ی عمومی کشور برای بنیه‌ی دفاعی.

بند ۵۳-

ارتقاء توان بازدارندگی کشور با:

۱-۵۳- توسعه‌ی توان موشکی و فناوری‌ها و ظرفیت تولید سلاح‌ها و تجهیزات عمده‌ی دفاعی برترساز با توان بازدارندگی و متناسب با انواع تهدیدات.

۲-۵۳- گسترش هوشمندانه و مصون‌سازی پدافند غیرعامل با اجرای کامل پدافند غیرعامل در مراکز حیاتی و حساس کشور.

۱) نکته: این ماده و دو جدول شماره «۱» و «۲» آن با تفاوت‌هایی در اعداد و ارقام جداول در لایحه دولت وجود داشته است.

۲) نکته: صدر این ماده در راستای بندهای «۱» و «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه ششم مصوب شده است.^۱

ماده (۴) - نکته

۱. این ماده در لایحه پیشنهادی دولت وجود نداشته است.

۲. الزام «کلیه دستگاه‌های اجرایی» به هماهنگی با دولت در این ماده از جهت اینکه اطلاق این دستگاه‌ها، شامل دستگاه‌های خارج از قوه مجریه نیز می‌گردد، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی و سایر اصول مربوطه در خصوص صلاحیت نهادهای مقرر در قانون اساسی می‌باشد.

بند «۱» - مغایرت با اصل ۱۵

۱) نکته: این بند در راستای بند «۵» سیاست‌های کلی برنامه ششم^۲ محسوب می‌گردد.

۲) مغایرت: استفاده از واژه بیگانه «فاینانس» در این بند مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است

۳) نکته: منظور از عبارت «فاینانس خودگردان»، فاینانسی است که به پروژه خاصی تعلق داشته و بازپرداخت آن نیز از محل همان پروژه صورت می‌گیرد.

۴) نکته: حکم به استفاده از «تأمین منبع مالی خارجی» در این بند در قالب «فاینانس» یا همان «تسهیلات مالی خارجی» با توجه به نکته مذکور در بخش کلیات محل تأمل است.

بند «۲» - مغایرت با اصل ۸۵، بند «۱» اصل ۱۱۰ و ابهام

۱) مغایرت: تصویب و ابلاغ اقدامات لازم جهت اجرای احکام مندرج در این بند توسط دولت، نظیر «تدوین نظام بنگاه داری نوین در بخش دولتی» به دلیل اینکه مشتمل بر احکامی است که واجد ماهیت تقنینی است، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

۲) مغایرت: با توجه به اینکه محدوده صلاحیت دولت در انجام فعالیت‌های اقتصادی به موجب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مشخص شده است و در این سیاست‌ها، موارد منع، جواز و تکلیف دولت به سرمایه‌گذاری تعیین گردیده است، حکم این بند از ماده حاضر که براساس آن چارچوب و ملاک دیگری برای سرمایه‌گذاری بخش دولتی در نظر گرفته است، (ممنوعیت

۱. بند ۱-

رشد اقتصادی شتابان و پایدار و اشتغال‌زا به گونه‌ای که با بسیج همه امکانات و ظرفیت‌های کشور، متوسط رشد ۸ درصد در طول برنامه محقق شود.»

بند ۲۲-

برنامه‌ریزی برای دستیابی به ضریب جینی ۰/۳۴

۲. بند ۵-

گسترش و تعمیق نظام جامع تأمین مالی و ابزارهای آن (بازار پول، بازار سرمایه و بیمه‌ها) با مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی و افزایش سهم مؤثر بازار سرمایه در جهت توسعه‌ی سرمایه‌گذاری و ثبات و پایداری و کاهش خطرپذیری فعالیت‌های تجاری و اقتصادی کشور با تأکید بر ارتقاء شفافیت و سلامت نظام مالی.

سرمایه‌گذاری جدید برای بخش دولتی در فعالیتهایی که بخش خصوصی در رقابت سالم با هزینه کمتر و کارایی بیشتر قادر به انجام آن می‌باشد)، مغایر سیاست‌های مزبور بوده و در نتیجه مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی محسوب می‌گردد.

بند «۳» - نکته و مغایرت با اصل ۱۵

(۱) **نکته:** این بند در راستای اجرای بندهای «۶۰» و «۷۹» سیاست‌های کلی برنامه ششم^۱ به تصویب رسیده است.

(۲) **مغایرت:** استفاده از واژه بیگانه «تکنولوژی» مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

(۳) **نکته:** تکلیف دولت به تلاش برای الحاق به «سازمان تجارت جهانی»، با توجه به اینکه الحاق به سازمان مزبور مستلزم بررسی‌های لازم از جهات متفاوت است محل تأمل است. با این توضیح که براساس برخی نظرات الحاق کشوری همچون کشور ما به این سازمان دارای پیامدهایی منفی نظیر افزایش احتمالی واردات کشور در کوتاه‌مدت (که با توجه به کمبود منابع ارزی ایران، می‌تواند بر اقتصاد کشور اثر منفی گذارد)، منفی شدن تراز تجاری (با توجه به اینکه بخش اعظم صادرات کشور ما را نفت و برخی کالاهای کشاورزی سنتی با بهره‌وری پایین تشکیل می‌دهد)، گسترش بیکاری، افزایش نرخ تورم، عدم بهبود وضعیت فقر و توزیع درآمد، زوال بسیاری از شرکتهای داخلی به دلیل عدم توانایی در رقابت، تهدید امنیت ملی کشور و ... می‌باشد.

البته در مقابل نیز گفته می‌شود، الحاق به سازمان مذکور دربردارنده پیامدهای مثبتی از قبیل؛ تضمین ثبات رفتار تجاری طرف‌های تجاری در بازارهای صادراتی، امکان جذب بیشتر سرمایه‌گذاری خارجی به شکل مستقیم یا غیر مستقیم، افزایش دسترسی شرکت‌های ایرانی به تسهیلات مالی و اعتباری موسسات مالی بین‌المللی، فراهم شدن زمینه خرید تجهیزات و تکنولوژی پیشرفته و فن‌آوری‌های روز و ... می‌باشد.

بند «۴» - نکته و مغایرت با اصل ۱۱۰

۱. این بند نیز در راستای بند «۷۶» سیاست‌های کلی برنامه ششم^۲ به تصویب رسیده است.

۲. با توجه به اینکه «خدمت زیر پرچم» از جمله موضوعاتی است که در صلاحیت فرماندهی کل قوا قرار دارد و باید با اشراف و هماهنگی با ایشان در این خصوص تعیین تکلیف شود، اطلاق «استفاده از ظرفیت‌های خدمت زیر پرچم» بدون اذن فرماندهی کل قوا در این خصوص، مغایر بند «۴» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

بند «۵» - نکته و ابهام

(۱) **نکته:** این بند نیز در راستای اجرایی شدن بندهای «۸»^۳ و «۶۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم تصویب شده است.

۱. بند ۶۰:

اولویت دادن به دیپلماسی اقتصادی با هدف توسعه‌ی سرمایه‌گذاری خارجی، ورود به بازارهای جهانی و دستیابی به فناوری برای تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی و سند چشم‌انداز^۴ و «۷۹- گسترش همکاری و تعامل فعال، سازنده و الهام‌بخش در حوزه‌ی علم و فناوری با سایر کشورها و مراکز علمی و فنی معتبر منطقه‌ای و جهانی به‌ویژه جهان اسلام و توسعه‌ی تجارت و صادرات محصولات دانش‌بنیان.

۲. بند ۷۶:

افزایش سهم آموزش‌های مهارتی در نظام آموزشی کشور.

۳. بند ۸:

جذب سرمایه‌ی ایرانیان خارج از کشور و سرمایه‌گذاران خارجی با ایجاد انگیزه و مشوق‌های لازم.

۲) **ابهام:** با توجه به صدر این ماده و مسئولیت دولت در اجرای این بندها، درج عبارت «با رفع موانع قانونی و حقوقی» در ذیل این بند واجد ابهام اعطاء مجوز اصلاح قوانین موجود به دولت می باشد.

بند «۹» - نکته

۱) **نکته:** منظور از مؤسسات رتبه‌بندی موضوع بند «۲۱» ماده (۱) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، مؤسساتی هستند که وظیفه اصلی آنها رتبه‌بندی شرکت‌هایی است که در حوزه انتشار اوراق بدهی (نظیر اوراق مشارکت یا اوراق قرضه) فعالیت دارند.

۲) **نکته:** اطلاق عبارت «تأمین مالی بین‌المللی» از جهت اینکه شامل مواردی نیز می‌شود که با موازین اسلامی انطباق ندارد محل تأمل است.

بند «۱۲» - تذکر و مغایرت با اصل ۱۳۸

۱. **تذکر:** براساس ذیل صدر ماده کلیه دستگاه‌های اجرایی با هماهنگی دولت مکلف به انجام اقدامات مذکور در این ماده شده اند و از همین رو عبارات مقرر در هر یک از بندها به صورت معترضه ذکر شده است، ولیکن در این بند و همچنین بند «۱۳» سیاق عبارت متفاوت بوده و براساس صدر این بندها دولت مجاز و مکلف شده است که این عبارت پردازی با عبارات مذکور در ذیل صدر ماده هماهنگی ندارد و لذا لازم است عبارات مذکور اصلاح شود.

۲) **مغایرت:** در این بند و همچنین بندهای دیگر برخی صلاحیت‌های تصویبی به «شورای اقتصاد» اعطا شده است. این موضوع ناظر به نکته کلی پیش گفته محل تأمل است.

بند «۱۳» - تذکر و ابهام

۱) **تذکر:** تذکر وارده به بند قبلی نسبت به این بند نیز وجود دارد.

۲) **ابهام:** بر اساس این بند دولت مکلف به تهیه «سند ملی کار شایسته» و تصویب آن در هیأت وزیران شده است. نظیر این تکلیف پیش از این نیز در قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه ذکر شده است. ماده (۱۰۱) قانون برنامه چهارم توسعه^۲ دولت را

۱. ماده (۱) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران: ...

۲۱- نهادهای مالی: منظور نهادهای مالی فعال در بازار اوراق بهادارند که از آن جمله می‌توان به کارگزاران، کارگزاران / معامله‌گران، بازارگردانان، مشاوران سرمایه‌گذاری، مؤسسات رتبه‌بندی، صندوق‌های سرمایه‌گذاری، شرکت‌های سرمایه‌گذاری، شرکت‌های پردازش اطلاعات مالی، شرکت‌های تأمین سرمایه و صندوق‌های بازنشستگی اشاره کرد.

۲. ماده (۱۰۱):

دولت موظف است برنامه ملی توسعه کار شایسته را به عنوان گفتمان جدید عرصه کار و توسعه، براساس راهبرد «سه‌جانبه‌گرایی» که متضمن عزت نفس، برابری فرصت‌ها، آزادی و امنیت نیروی کار، همراه با صیانت لازم باشد و مشتمل بر محورهای ذیل تهیه و تا پایان سال اول برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تقدیم مجلس شورای اسلامی بنماید:

الف- حقوق بنیادین کار (آزادی انجمن‌ها و حمایت از حق تشکل‌های مدنی روابط کار، حق سازماندهی و مذاکره دسته‌جمعی، تساوی مزدها برای زن و مرد در مقابل کار هم‌ارزش، منع تبعیض در اشتغال و حرفه، رعایت حداقل سن کار، ممنوعیت کار کودک، رعایت حداقل مزد متناسب با حداقل معیشت). ب- گفت و گوی اجتماعی دولت و شرکای اجتماعی (نهادهای مدنی روابط کار) ارتقای سرمایه انسانی و اجتماعی، ارتقای روابط صنعتی و روابط کار، نقش شرکای اجتماعی، مذاکرات و چانه‌زنی جمعی، انعقاد پیمان‌های دسته‌جمعی، تشکیل شورای سه‌جانبه مشاوره ملی، گسترش مکانیزم‌های سه‌جانبه در روابط کار، اصلاحات ساختاری، ترویج گفت و گوی اجتماعی و تقویت تشکل‌های مدنی روابط کار. ج- گسترش حمایت‌های اجتماعی (تأمین اجتماعی، بیمه بیکاری، ایجاد توسعه و تقویت ساز

مكلف کرده بود تا «برنامه ملی توسعه کار شایسته» را تهیه و تقدیم مجلس نماید. همچنین بر اساس ماده (۲۵) قانون برنامه پنجم^۱، وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی موظف به تنظیم سند مزبور شده است.

اما آنچه که در این بند موجد ابهام می باشد آن است که معلوم نیست سند مزبور بر اساس چه شاخص‌هایی تهیه و تصویب خواهد شد و ارتباط آن با قوانینی همچون «قانون کار» چگونه خواهد بود. همچنین با توجه به مفهوم بین‌المللی «کار شایسته» که توسط سازمان بین‌المللی کار توصیه شده است، به نظر می‌رسد تکلیف این بند نیز بر اساس همان توصیه‌ها انجام خواهد شد همانطور که در قوانین برنامه چهارم و پنجم نیز مبنای تنظیم سند، مصوبات سازمان بین‌المللی کار و محورهای مقتبس از آن، بیان شده است. لذا ابهام مذکور از حیث شمول نسبت به مواردی که منطبق با موازین شرعی نیست محل تأمل است.

ماده (۵) - نکته

صدر بند «الف» این ماده در لایحه دولت وجود داشته است.

بند «الف» - مغایرت با اصل ۵۷ و ابهام

۱) نکته: بهره‌وری از جمله مفاهیمی است که در سیاست‌های کلی نظام به آن اشاره شده است. از جمله در بندهای «۳»، «۴» و «۲۰» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی^۲، اهداف مذکور در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی^۳ و نیز بند «۱۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم^۴.

۲) نکته: «سازمان ملی بهره‌وری ایران» در سال ۱۳۹۰ براساس ماده (۷۹) قانون برنامه پنجم توسعه^۵ ایجاد شده است.

و کارهای جبرانی، حمایت‌های اجتماعی از شاغلین بازار کار غیررسمی، توانبخشی معلولین و برابری فرصت‌ها برای زنان و مردان و توانمندسازی زنان از طریق دستیابی به فرصت‌های شغلی مناسب). -د- حق پیگیری حقوق صنفی و مدنی کارگری. ه- اصلاح و بازنگری قوانین و مقررات تأمین اجتماعی و روابط کار (تغییر در قوانین تأمین اجتماعی و روابط کار بر اساس سازوکار سه‌جانبه «دولت، کارگر و کارفرما» به منظور تعامل و انعطاف بیشتر در بازار کار). و- اشتغال مولد (ظرفیت‌سازی برای اشتغال در واحدهای کوچک و متوسط، آموزش‌های هدف‌دار و معطوف به اشتغال، برنامه‌ریزی آموزشی با جهت‌گیری اشتغال، آموزش‌های کارآفرینی، جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات بازار کار، ارتباط و همبستگی کامل آموزش و اشتغال رفع موانع بیکاری ساختاری، توسعه آموزش‌های مهارتی فنی و حرفه‌ای معطوف به نیاز بازار کار). ز- اصلاح قوانین و مقررات در جهت انطباق قوانین و مقررات ملی با استانداردها و مقابله‌نامه‌های بین‌المللی، کنسولی، تحولات جهانی کار و امحای تبعیض در همه‌عرصه‌های اجتماعی به ویژه در عرصه روابط کار و اشتغال. ح- اتخاذ تدابیر لازم برای اعزام نیروی کار به خارج از کشور.»

۱. ماده ۲۵ (اصلاحی ۰۸/۰۴/۱۳۹۰):

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است حداکثر تا پایان سال اول برنامه، سند ملی کار شایسته را حسب مصوبات سازمان بین‌المللی کار و حقوق کارگران و کارفرمایان در جهت تثبیت حقوق بنیادین کار و برای بهبود روابط کارگر و کارفرما به شکل سه‌جانبه و با مشارکت تشکل‌های کارگری و کارفرمایی تنظیم نماید.»

۲. از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی:

۳. محور قراردادن رشد بهره‌وری در اقتصاد با تقویت عوامل تولید، توانمندسازی نیروی کار، تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد، ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استانها و به کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت‌های مناطق کشور. ...

۴. استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی. ...
۲۰. تقویت فرهنگ جهادی در ایجاد ارزش افزوده، تولید ثروت، بهره‌وری، کارآفرینی، سرمایه‌گذاری و اشتغال مولد و اعطای نشان اقتصاد مقاومتی به اشخاص دارای خدمات برجسته در این زمینه.»

۳. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: «ارتقاء کارآیی بنگاههای اقتصادی، و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری.»

۴. بند ۱۴:

تحقق کامل هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی.»

۵. ماده ۷۹:

۳ نکته: الزام «دستگاه‌های اجرایی» به اجرائی نمودن «چرخه مدیریت بهره‌وری» با هماهنگی «سازمان ملی بهره‌وری» و ارائه گزارش به این سازمان و همچنین لزوم تأیید برنامه‌های دستگاه‌ها توسط این سازمان و در نهایت تصویب هیأت وزیران به دلیل اینکه شامل دستگاه‌های خارج از قوه مجریه نیز می‌گردد، مغایر اصولی نظیر اصل ۵۷ قانون اساسی و همچنین اصول مربوط به صلاحیت نهادهای مقرر در قانون اساسی می‌باشد.

بند «ب» - مغایرت با اصل ۵۷

این بند نیز از حیث تکلیف دولت نسبت به اندازه‌گیری کارایی و بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی و بر این اساس لزوم ارائه گزارش دستگاه‌های مزبور به دولت، مبنی بر ایراد فوق‌الذکر در خصوص اطلاق «دستگاه‌های اجرایی»، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است.

ماده (۶) -

بند «۱» - نکته

حکم این بند، پیش از این نیز در قانون برنامه پنجم توسعه^۱ و در لایحه پیشنهادی دولت ذکر شده است.

بند «۲» - نکته

۱ نکته: این بند، نیز با تفاوت‌هایی در لایحه پیشنهادی دولت وجود داشته است.

۲ نکته: نکته اساسی که در خصوص این بند و اجزای آن وجود دارد این است که این موارد در مقام اصلاح برخی قوانین جاری از جمله «قانون مالیات بر ارزش افزوده» می‌باشند. با این توضیح که در قانون مذکور به روشنی نحوه تخصیص و تقسیم عوارض موضوع این قانون مشخص شده است و حال این بند از ماده حاضر نحوه مذکور را اصلاح نموده است، لذا حکم این بند به نظر فاقد ماهیت برنامه‌ای می‌باشد. عبارت ذیل تبصره جزء «ب» بند «۲» ماده حاضر نیز ناظر به اصلاح قانون مذکور توسط این بند می‌باشد.

۳ مغایرت: موضوع جزء «ب» بند «۲»، ناظر به نحوه تقسیم بخشی از عوارض موضوع ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده است که براساس آن درصدهای مشخصی به سه موضوع «کلانشهرها» (۱۲٪)، «سایر شهرها» (۵۳٪) و «روستاها و مناطق

در راستای ارتقاء سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی به یک‌سوم در پایان برنامه و به منظور برنامه‌ریزی، سیاستگذاری، راهبری، پایش و ارزیابی بهره‌وری کلیه عوامل تولید از جمله نیروی کار، سرمایه، انرژی و آب و خاک، سازمان ملی بهره‌وری ایران به صورت مؤسسه دولتی وابسته به معاونت با استفاده از امکانات موجود ایجاد می‌شود تا برنامه جامع بهره‌وری کشور شامل شاخص‌های استاندارد بهره‌وری و نظام اجرائی ارتقاء بهره‌وری، دربرگیرنده توزیع نقش‌ها و مسؤولیت‌ها در کلیه بخش‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی اعم از بخش‌های دولتی و غیردولتی، به صورت برنامه لازم‌الاجراء برای تمامی بخش‌های یادشده، تدوین نماید و به تصویب هیأت وزیران برساند. تمام دستگاه‌های اجرائی موظفند از سال دوم برنامه تغییرات بهره‌وری و اثر آن بر رشد اقتصادی مربوط به بخش خود را به طور مستمر منتشر نمایند و سیاست‌ها و متغیرهای اثرگذار بر رشد بهره‌وری را شناسایی کنند تا اثر بهره‌وری از دستگاه‌های مزبور رشد صعودی داشته باشد. سیاست‌های مذکور می‌تواند حاوی سیاست‌های تشویقی بخش‌های غیردولتی و شرکت‌های دولتی باشد.

حداکثر سه درصد (۳٪) از هر مرحله تخصیص اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرائی در خزانه نگهداری می‌شود و پرداخت آن به دستگاه منوط به ارائه تأیید معاونت مبنی بر رعایت مصوبات موضوع این ماده و دیگر تکالیف قانونی مربوط به بهره‌وری است. آیین‌نامه اجرائی این ماده مشتمل بر برنامه پیشنهادی سازمان ملی بهره‌وری ایران به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

۱. قانون برنامه پنجم: «ماده (۱۱۷) - الف - ... تبصره ۱- برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح و یا معافیت مالیاتی و حقوق ورودی علاوه بر آنچه که در قوانین مربوطه تصویب شده است برای اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله دستگاه‌های موضوع ماده (۲۲۲) این قانون طی سال‌های اجرای برنامه ممنوع است.»

عشایری» (۳۵٪) اختصاص یافته است. مسئله‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که شاخص‌های تقسیم این درصدها بین هر یک از این موارد به دستورالعمل سازمان برنامه و بودجه محول شده است. به عبارت دیگر در این ماده هیچگونه ملاک و معیاری برای تقسیم این عواض بین شهرها و یا سایر مناطق پیش بینی نشده و به‌طور کلی به دستورالعمل مزبور محول شده است و لذا چنین امری به دلیل تفویض موضوعی با ماهیت قانونی به دستورالعمل، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

لازم به ذکر است در جزء «الف» همین بند، تقسیم عوارض موضوع بند مذکور براساس شاخص جمعیت تعیین شده است. در تبصره «۲» ماده (۳۹)^۱ قانون مالیات بر ارزش افزوده نیز شاخص‌هایی همچون جمعیت و یا میزان توسعه‌یافتگی برای نحوه تقسیم عوارض بیان شده است.

۴) نکته: «کمیته برنامه‌ریزی شهرستان» مذکور در جزء «ب» بند «۲»، موضوع بند «ج» ماده (۴۴)^۲ قانون «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» می‌باشد.

۵) تذکر: با توجه به تغییر نام «شرکت شهرک‌های صنعتی» به «سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی»، لازم است عبارت «شرکت شهرک‌های صنعتی استان» مذکور در ذیل جزء «ب» و عبارت «شهرک استان» مذکور در تبصره این جزء اصلاح شود.

۶) نکته: با توجه به اینکه شهرک‌های صنعتی خصوصی تکلیفی ندارند تا از شرکت‌های خدماتی موضوع «قانون نحوه واگذاری مالکیت و اداره امور شهرک‌های صنعتی»^۳، خرید خدمت نمایند، عبارت «شرکت‌ها و نواحی صنعتی غیردولتی نیز مشمول این حکم هستند» در تبصره جزء «ب» بند «۲» این ماده، واجد ابهام است. در صورتی که این عبارت به معنای این باشد که شهرک‌های صنعتی خصوصی نیز باید خدمات خود را به شرکت‌های خدماتی موضوع ماده (۵) قانون مذکور واگذار کنند، از جهت رعایت حقوق مالکیت اشخاص محل تأمل است؟^۴

۷) تذکر: باتوجه به اینکه تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده ناظر به «عوارض آلاینده‌گی» است، در جزء «ج» بند «۲» عبارت «عوارض آلودگی» باید به عبارت «عوارض آلاینده‌گی» اصلاح شود.

۱. قانون مالیات بر ارزش افزوده: «ماده (۳۹) - ... تبصره ۲- حساب تمرکز وجوه قید شده در این ماده توسط خزانه‌داری کل کشور به نام وزارت کشور افتتاح می‌شود. وجوه واریزی به حساب مزبور (به استثنای نحوه توزیع مذکور در قسمت‌های اخیر بند الف) این ماده و تبصره (۱) ماده (۳۸) این قانون) به نسبت بیست درصد (۲۰٪) کلان‌شهرها (شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت) بر اساس شاخص جمعیت، شصت درصد (۶۰٪) سایر شهرها بر اساس شاخص کمتر توسعه‌یافتگی و جمعیت و بیست درصد (۲۰٪) دهیارها بر اساس شاخص جمعیت تحت نظر کارگروهی متشکل از نمایندگان معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت کشور و یک نفر ناظر به انتخاب کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی مطابق آئین نامه اجرائی که به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت کشور و شورای عالی استان ها به تصویب هیأت وزیران می‌رسد توزیع و توسط شهرداری ها و دهیاری ها هزینه می‌شود. ...»

۲. «ج- کمیته برنامه‌ریزی شهرستان که متشکل از فرماندار (رئیس کمیته)، نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان (دبیر کمیته) و عضویت رؤسای دستگاه‌های اجرائی که مدیران کل آنها عضو شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان هستند، موظفند پروژه‌های عمرانی شهرستان را حداکثر پانزده روز پس از ابلاغ سهم شهرستان، مصوب و جهت مبادله موافقتنامه با دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط به سازمان استان مذکور اعلام نمایند.»

۳. «ماده ۵- شرکت شهرک‌های صنعتی استان موظف است، ضمن ترغیب مالکان و دعوت از آنها مطابق اساسنامه نمونه تهیه شده توسط سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران با رعایت مفاد قانون تجارت نسبت به تشکیل شرکت خدمات شهرک صنعتی اقدام نماید. نحوه دعوت و تشکیل مجامع عمومی شرکت خدماتی و نحوه تعیین هیأت مدیره و حد نصاب رسمیت جلسات و سایر موارد در اساسنامه یادشده پیش‌بینی می‌شود. ریاست مجمع عمومی با مدیرعامل و رییس هیأت مدیره شرکت شهرک‌های صنعتی استان می‌باشد.»

۴. ابهام مذکور موجبات اختلاف اجرائی را پیش می‌آورد که نمونه آن را می‌توان در پرونده «شکایت شرکت شهرک‌های صنعتی استان کرمانشاه از وزارت صنعت، معدن و تجارت» موضوع استعلام رییس دیوان عدالت اداری از فقهای شورای نگهبان مشاهده نمود.

ماده (۷) - نکته

برخی از اجزای این ماده (بندهای «۱» و «۳» با تفاوت‌هایی) در لایحه دولت وجود داشته است.

بند «۲» - نکته و ابهام

۱) نکته: براساس فراز دوم جزء «الف» بند «۲»، در صورت عدم تحقق منابع دولت از محل وجوه موضوع این جزء، منابع مذکور «از محل حساب ذخیره ارزی، پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی» تأمین خواهد شد. در این رابطه منظور از سهم صندوق توسعه ملی، بخشی از منابع صندوق ذخیره ارزی است که مطابق اساسنامه صندوق توسعه ملی به عنوان سهم صندوق توسعه ملی شناخته شده است. با این توضیح که مطابق بند «ح» ماده (۸۴)^۱ قانون برنامه پنجم توسعه که عیناً در ماده (۱۷) «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» نیز درج شده است، ۵۰٪ مانده نقدی حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۹ و سال‌های بعد، از جمله منابع صندوق توسعه ملی است. بنابراین، این عبارت ارتباطی با سهم ۳۰ درصدی صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز ندارد.

۲) ابهام: عبارت «اوراق بدهی تعهدزا» و «سایر اوراق مالی» ابهام دارد. اطلاق این عبارت شامل اوراق بدهی غیر منطبق با موازین شرعی نظیر اوراق قرضه نیز می‌شود و از این جهت محل تأمل است.

بند «۴» و «۵» - نکته و تذکر

۱) نکته: این بندها (به جز دو سطر آخر بند «۵») علی‌رغم اینکه به تفکیک و عیناً در بندهای «ح» و «ن» ماده (۲۸) «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲»^۲ به عنوان یک قانون دائمی ذکر شده‌اند، در ماده (۶۹) الحاقی مصوبه مجلس در خصوص «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» که هم‌اکنون در حال نهایی شدن می‌باشد نیز بیان شده‌اند و لذا نه تنها مشخص نیست ذکر مجدد این احکام که واجد قانون دائمی است در یک قانون پنج‌ساله چه وجهی دارد، بلکه فاقد هرگونه ماهیت برنامه‌ای نیز می‌باشد.^۳

۱. قانون برنامه پنجم: «ماده (۸۴) - ... ح - منابع صندوق: ... ۴ - پنجاه درصد (۵۰٪) مانده نقدی حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۹ و سال‌های بعد ...»
۲. ماده ۲۸ - ...

ح - ایجاد و تحمیل هرگونه بار مالی مازاد بر ارقام مندرج در قوانین بودجه سنواتی، توسط دستگاه‌های اجرائی از جمله دستگاه‌های مباشر دولت در موارد مختلف از قبیل خرید تضمینی و هزینه‌های تبعی خرید، جبران زیان، تفاوت قیمت، تنظیم بازار، یارانه نهاده‌ها و غیر آن، ایفای تعهدات خاص، کالاهای اساسی، جایزه صادراتی و مانند آن که از اعتبارات عمومی استفاده می‌شود، ممنوع است. مسؤولیت اجرای این حکم بر عهده بالاترین مقام دستگاه اجرائی و یا مقامات مجاز و مدیران مالی مربوط است. تخلف از این حکم و سایر موارد، تعهد زائد بر اعتبار محسوب و مشمول مجازات مربوط می‌شود.

ن - تصویب نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها، تغییر تشکیلات، تغییر ضرایب، جداول حقوقی و طبقه بندی مشاغل و افزایش مبنای حقوقی، اعطای مجوز هر نوع استخدام و به کارگیری نیرو و مصوبات هیأت امنای دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی که متضمن بار مالی برای دولت و صندوق‌های بازنشستگی و دستگاه‌های اجرائی باشد، در صورتی قابل طرح و تصویب و اجراء است که بار مالی ناشی از آن در گذشته محاسبه و در قانون بودجه کل کشور یا منابع داخلی دستگاه اجرائی ذی ربط تأمین شده باشد. اقدام دستگاه اجرائی برخلاف این حکم، تعهد زائد بر اعتبار محسوب می‌شود.

۳. ماده الحاقی ۶۹ -

کلیه تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و همچنین تصمیمات و مصوبات هیأت‌های امناء و مراجع و مقامات اجرائی و دستگاه‌های اجرائی به استثنای احکام قضائی که متضمن بار مالی برای صندوق‌های بازنشستگی یا دستگاه‌های اجرائی و دولت باشد در صورتی قابل اجراء است که بار مالی ناشی از آن قبلاً محاسبه و در قوانین بودجه کل کشور و یا بودجه سالانه دستگاه یا صندوق ذی‌ربط تأمین اعتبار شده باشد و ایجاد و تحمیل هرگونه بار مالی مازاد بر ارقام مندرج در قوانین

۲) تذکر: عبارت «قانون مجازات اسلامی» در ذیل بند «۴»، باید به عبارت «کتاب پنجم از قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ مجلس شورای اسلامی^۱ اصلاح شود.

بند «۸» - نکته و مغایرت با اصل ۷۵

این بند نیز فاقد هرگونه ماهیت برنامه‌ای است و همچنین در لایحه دولت وجود نداشته است و از آنجایی که منجر به کاهش درآمدهای دولت می‌گردد مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

ماده (۸) -

به کمیسیون ارجاع گردیده است.

ماده (۹) - نکته

۱) نکته: این ماده در لایحه دولت وجود نداشته است.

۲) نکته: سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد)، پیش از این به موجب مصوبه کارگروه تجارت الکترونیکی^۲ مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۰ تشکیل شده است. پس از آن مجلس شورای اسلامی به موجب ماده (۱۹) الحاقی لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور^۳ دولت را موظف به تکمیل این سامانه نمود. اما این مصوبه با ایراد شورای نگهبان مبنی بر «مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی» مواجه شد^۴. لذا مجلس شورای اسلامی در مقام اصلاح این ماده، دولت را مجاز به تکمیل این سامانه کرد و این اصلاح از نظر شورای نگهبان رافع ایراد تشخیص داده شد. حال در مصوبه حاضر دولت مجدداً مکلف به تکمیل سامانه مذکور

بودجه سنواتی یا صندوق ذی‌ربط ممنوع می‌باشد. در غیر این صورت عمل مراجع مذکور در حکم تعهد زائد بر اعتبار است و مشمول پرداخت از سوی دستگاه یا صندوق‌های مربوطه نیست. دستگاهها و صندوق‌های مربوط مجاز به اجرای احکام مقامات اجرائی و مراجع قوه مجریه که بار مالی آن تأمین نشده است، نیستند. اجرای احکام یادشده فقط در حدود منابع مذکور ممکن است در هر حال تحمیل کسری بودجه به دولت و دستگاههای اجرائی و صندوق‌ها غیرقابل پذیرش می‌باشد. مسؤولیت اجرای این بند به عهده رؤسای دستگاهها و صندوق‌ها و مدیران و مقامات مربوط است.

۱. ماده ۵۹۸ -

هر یک از کارمندان و کارکنان ادارات و ... اموال متعلق به هر یک از سازمان‌ها و مؤسسات فوق‌الذکر یا اشخاصی که بر حسب وظیفه به آنها سپرده شده است را مورد استفاده غیرمجاز قرار دهد بدون آنکه قصد تملک آنها را به نفع خود یا دیگری داشته باشد، متصرف غیرقانونی محسوب و علاوه بر جبران خسارات وارده و پرداخت اجرت‌المثل به شلاق تا (۷۴) ضربه محکوم می‌شود و در صورتی که منتفع شده باشد علاوه بر مجازات مذکور به جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی محکوم خواهد شد و همچنین است در صورتی که به علت اهمال یا تفریط موجب تضییع اموال و وجوه دولتی گردد و یا آن را به مصارفی برساند که در قانون اعتباری برای آن منظور نشده یا در غیر مورد معین یا زائد بر اعتبار مصرف نموده باشد.

۲. «وزیران عضو کارگروه تجارت الکترونیکی در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۰ به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و با رعایت تصویب نامه شماره ۱۵۱۷۳۳/ت/۳۲۵۶۵-هـ مورخ ۱۳۸۸/۷/۲۹ آیین‌نامه نحوه فعالیت سامانه تدارکات الکترونیکی دولت را به شرح زیر تصویب نمودند: ...»

۳. ماده الحاقی ۱۹ -

وزارت صنعت، معدن و تجارت (مرکز توسعه تجارت الکترونیکی) مکلف است سامانه تدارکات الکترونیکی دولت را برای اجرای تمام مراحل انواع معاملات وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات و سایر قوانین مالی و معاملاتی بخش عمومی، با رعایت قانون تجارت الکترونیکی و قانون برگزاری مناقصات تکمیل کند. دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات و دیگر معامله‌کنندگان بخش عمومی، از جمله دستگاه‌هایی که مشمول قانون بر آنان مستلزم ذکر یا تصریح نام است و کلیه مؤسسات دولتی یا عمومی غیردولتی، باید برنامه زمانبندی مورد تأیید هیأت وزیران در این سامانه ثبت‌نام کنند و با امضای الکترونیکی معتبر و رعایت مقررات مربوط، تمام مراحل معاملات خود مانند درخواست استعلام، فراخوان، توزیع و دریافت اسناد، گشایش الکترونیکی پاکت‌ها یا پیشنهادها، انعقاد قرارداد و داد و ستد وجوه و تضمینات و نیز هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد را از طریق این سامانه و به طور الکترونیکی انجام دهند.»

۴. نظریه شماره ۹۵/۱۰۲/۲۱۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۶ شورای نگهبان:

ماده الحاقی ۱۹، چون به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و طریق جبران آن نیز معلوم نگردیده است، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد. ...

شده و در ذیل آن کلیه دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات و نهادهای عمومی غیردولتی را ملزم به انجام معاملات خود از طریق سامانه مزبور نموده است.

۳ نکته: علاوه بر حکم فوق، ذیل این ماده کلیه دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات و نهادهای عمومی غیردولتی را مکلف به رعایت قانون برگزاری مناقصات نموده است. در خصوص این حکم نکات زیر قابل توجه است:

شورای نگهبان در جریان تصویب «قانون برگزاری مناقصات» بند «ب» ماده (۱) مصوبه را از این جهت که اطلاق آن شامل دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری می‌گردد، بدون اذن معظم‌له، خلاف شرع و مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخت. بند مزبور نهایتاً به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال و به شرح ذیل به تصویب مجمع رسید:

«ب - قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمانها و مؤسسات و شرکتهای دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانکها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکتهای بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، و شرکتهای تابعه آنها موظفند در برگزاری مناقصه مقررات این قانون را رعایت کنند.

تبصره - نیروهای مسلح، تابع مقررات و ضوابط خاص خود بوده و از شمول این قانون مستثنی هستند.»

همانگونه که مشاهده می‌گردد در این بند قیدی در خصوص مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ذکر شده است مبنی بر اینکه «در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند» موظفند در برگزاری مناقصه مقررات این قانون را رعایت کنند. لذا اطلاق عبارت ذیل ماده حاضر که نهادهای عمومی غیردولتی را مکلف به رعایت قانون برگزاری مناقصات نموده است، مغایر قید مذکور در مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌باشد، البته به نظر می‌رسد با توجه به نظر تفسیری شورای نگهبان، مبنی بر اینکه در صورت گذشت زمان معتدبه، مجلس شورای اسلامی می‌تواند مصوبه‌ای مغایر با مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب برساند و از سوی دیگر حدود ۱۲ سال از تاریخ مصوبه مجمع (۱۳۸۳/۱۱/۳) گذشته است، مجلس شورای اسلامی این زمان را برای اصلاح مصوبه مجمع تشخیص مصلحت، معتدبه تشخیص داده است.

ماده (۱۰) - نکته و مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰

۱ نکته: این ماده در لایحه دولت وجود نداشته است.

۲ مغایرت: بر اساس بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم، با هدف تغییر نگاه به درآمدهای حاصل از نفت و گاز، الزاماتی در خصوص نحوه اداره صندوق توسعه ملی بیان شده است. طبق جزء «۳» این بند، مصارف صندوق باید از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی مستقل باشد. همچنین بر اساس جزء «۲» این بند، تسهیلات صندوق صرفاً به بخش غیردولتی تعلق دارد. بنابراین، ماده (۱۰) مصوبه از دو جهت مغایر اجزاء مذکور است. اول اینکه مصوبه حاضر بخشی از قوانین عادی محسوب می‌شود و لذا

۱. نظر تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان:

هیچ یک از مراجع قانون‌گذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد اما در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بوده مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد. و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم‌له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

مطابق جزء «۳» مذکور نباید در چنین قانونی تکلیفی درخصوص منابع صندوق ذکر گردد و دوم اینکه اگرچه ظاهراً در این ماده به اعطای تسهیلات به بخش غیردولتی اشاره شده است و لکن، تسهیلات مزبور به طرحی اختصاص می‌یابد که ۴۹٪ آن متعلق به سازمان‌های توسعه‌ای است و در نتیجه از این طریق این سازمان‌ها نیز که دولتی هستند از تسهیلات مزبور بهره‌مند می‌شوند که چنین امری مغایر جزء «۲» بند «۱۰» سیاست‌های مذکور مبنی بر تعلق تسهیلات صندوق صرفاً به بخش غیردولتی است.

ماده (۱۱) - نکته

(۱) نکته: این ماده با تفاوت‌هایی در لایحه دولت وجود داشته است.

(۲) نکته: اهداف مذکور در صدر این ماده، ناظر به بند «۵» سیاست‌های کلی برنامه ششم^۱ می‌باشد.

بند «۱» - تذکر

در انتهای بند «۱»، عبارت «قانون اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران» باید به «قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران» تصحیح گردد.

بند «۲» - تذکر

با توجه به قوانین موجود، ظاهراً منظور از «شورای بورس» - مذکور در تبصره ذیل این بند - «شورای عالی بورس و اوراق بهادار» است که باید عبارت مذکور اصلاح گردد.

بند «۳» - نکته، ابهام و مغایرت با اصول ۱۵ و ۵۷

(۱) ابهام و مغایرت: بر اساس مفاد این بند، وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه یافته است «نسبت به انجام اقدامات مورد نیاز برای مدیریت و استفاده از دارایی‌ها و اموال دستگاه‌های اجرایی به منظور انتشار صکوک اسلامی اقدام نماید». مفاد این بند از چند جهت واجد ابهام است: اول این که مشخص نیست «مدیریت و استفاده» از این اموال، چه گستره‌ای را در بر می‌گیرد و شامل چه نوع اقداماتی خواهد بود و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تنهایی چنین صلاحیتی خواهد داشت یا خیر؟ دوم اینکه معلوم نیست مقصود از دارایی‌ها و اموال دولت چه نوع اموالی است و آیا شامل اموالی مانند انفال نیز می‌گردد یا خیر؟ سوم اینکه مشخص نیست این اموال در آثار انتشار صکوک اسلامی چه نقشی دارند؟ لازم به ذکر است که مشابه این بند، در بند «ح» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ذکر شده بود که با ایرادات و ابهامات فوق الذکر مواجه گردید و نهایتاً به صورت موجود اصلاح گردید.^۲

۱. بند ۵:

گسترش و تعمیق نظام جامع تأمین مالی و ابزارهای آن (بازار پول، بازار سرمایه و بیمه‌ها) با مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی و افزایش سهم مؤثر بازار سرمایه در جهت توسعه سرمایه‌گذاری و ثبات و پایداری و کاهش خطرپذیری فعالیت‌های تجاری و اقتصادی کشور با تأکید بر ارتقای شفافیت و سلامت نظام مالی

۲. بند «ح» تبصره «۵»:

به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود به منظور استفاده از دارایی‌های دولت برای انتشار صکوک اسلامی پیش‌بینی شده در این قانون و ساماندهی و مدیریت دارایی‌ها و اموال در مالکیت دولت و تمرکز اختیارات مربوط به نحوه نقل و انتقال اموال منقول و غیرمنقول و سایر دارایی‌های دولت، ضمن اجرای سامانه جامع اطلاعات اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی (سادا) حسب مورد نسبت به انجام اقدامات مورد نیاز برای مدیریت و استفاده از دارایی‌ها و اموال دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری به استثنای انفال، اموال دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری و موارد و مصادیق مندرج در اصل هشتاد و سوم (۸۳) قانون اساسی به منظور پشتوانه انتشار صکوک اسلامی نظیر ارزیابی توسط کارشناسان رسمی، شناسایی، تعیین و تغییر بهره‌بردار، واگذاری و هرگونه نقل و انتقال یا فروش اموال مذکور با تصویب هیأت وزیران اقدام کند. کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۱۸ در اجرای ماده (۱۳۷) قانون محاسبات عمومی کشور و تبصره (۱۰) ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مکلفند ضمن همکاری لازم

البته این نکته نیز قابل توجه است که علی‌رغم اینکه تعریف خاصی از دستگاه‌های اجرایی موضوع این قانون در ماده (۱) ارائه شده است و بر اساس آن بخش عمده‌ای از نهادها و دستگاه‌های خارج از قوه مجریه از شمول عنوان «دستگاه‌های اجرایی» در این قانون مستثنی شده‌اند، اما همچنان ایراد سابق شورای نگهبان به متن اولیه بند «ح» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور به قوت خود باقیست. زیرا همچنان برخی از نهادهای خارج از قوه مجریه مانند مجلس شورای اسلامی، مشمول این مقررده خواهند بود. بنابراین شمول حکم این بند از ماده (۱۱) بر نهادهای خارج از قوه مجریه نظیر مجلس شورای اسلامی و صلاحیت وزارت مزبور نسبت به اموال این دسته از نهادها، مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی و اصول مربوط به صلاحیت قوه مجریه است.

۲) مغایرت: استفاده از واژه «کد» در عبارت «کد رهگیری» با توجه به وجود معادل فارسی آن - یعنی «شناسه (رهگیری)» - مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

بند «۴» - ابهام

بند مزبور از جهت این که مشخص نیست مرجع صلاحیتدار جهت تصویب «آئین‌نامه اجرایی این بند» چه مرجعی است، دارای ابهام است.

بند «۵» - مغایرت با اصل ۵۲

به موجب این بند وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه یافته است به منظور «رفع عدم تعادل منابع و مصارف بودجه عمومی طی یک سال مالی» اوراق بهادار (اسناد خزانه اسلامی) منتشر نماید. از طرف دیگر سازمان برنامه و بودجه نیز مکلف شده است تا حسب اعلام وزارت امور اقتصادی و دارایی، «بازپرداخت اصل و سود» این اوراق را در لوایح بودجه سنواتی منظور نماید. بنابراین به موجب این بند، صرفاً بازپرداخت اصل و سود اوراق در قوانین بودجه سنواتی ذکر می‌شود و وزارت امور اقتصادی و دارایی بدون پیش بینی انتشار این اوراق بهادار و سقف آن در لوایح بودجه سنواتی، رأساً اقدام به انتشار این اوراق می‌نماید. درحالی که انتشار این اوراق که به منظور «رفع عدم تعادل منابع و مصارف بودجه عمومی» صورت می‌پذیرد، منجر به تغییر در ارقام مندرج در بودجه (در قسمت منابع) می‌شود و از این جهت باید در لوایح بودجه سنواتی منظور گردد. لذا با توجه به اینکه این بند تکلیفی در خصوص درج انتشار اوراق مذکور در لایحه بودجه مقرر نمی‌دارد. مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ماده (۱۲) - نکته، تذکر و مغایرت اصول ۸۵ و ۱۳۸

۱) نکته: این ماده در لایحه دولت وجود نداشته است. هرچند در راستای بند «۷»^۱ سیاست‌های کلی برنامه ششم قابل ارزیابی است.

۲) تذکر: در ابتدای بند «الف» این ماده، یکی از دو عبارت «در راستای» و «به منظور» باید حذف گردد.

۳) مغایرت: بند «ب» این ماده صلاحیت بازنگری در «مقررات و آئین‌نامه‌های سرمایه‌گذاری ذخایر بیمه‌ای» را به «شورای عالی بیمه» واگذار نموده است. با توجه به اینکه لفظ «مقررات» در کنار «آئین‌نامه» استفاده شده است، به نظر می‌رسد که اطلاق عنوان

حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون نسبت به ثبت کلیه اموال غیرمنقول اعم از اراضی، املاک، ساختمان‌ها و فضاهای اداری در اختیار یا تصرف اعم از اینکه دارای سند مالکیت بوده یا فاقد سند مالکیت باشند، اجاره‌ای یا وقفی یا ملکی و ... در سامانه اقدام نمایند. صدور هرگونه مجوز برای واگذاری حق استفاده، تغییر بهره‌بردار، فروش اموال غیرمنقول دولتی بدون ثبت اطلاعات در سامانه مذکور و اخذ شناسه (کد) رهگیری ممنوع است. انتشار صکوک اسلامی برای دستگاه‌های وابسته به قوه قضائیه، قوه مقننه و سایر نهادهای حکومتی غیرقوه مجریه و استفاده از دارایی‌ها و اموال این دستگاه‌ها حسب مورد منوط به موافقت عالی‌ترین مقام آنها است.

۱. بند ۷:

ارتقاء کیفی و کمی نظام جامع صنعت بیمه و ابزارهای آن (بازارهای رقابتی، بیمه‌ی اتکایی و ...) با مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی به منظور توسعه سرمایه‌گذاری و ثبات و پایداری و کاهش خطرپذیری فعالیت‌های تجاری و اقتصادی کشور.

«مقررات» شامل «قوانین» نیز می‌باشد. بنابراین اطلاق آن از این حیث که صلاحیت بازنگری در ضوابط قانونی را در صلاحیت مرجعی غیر از مجلس شورای اسلامی قرار داده است، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. از سوی دیگر، باتوجه به نکته کلی پیش گفته درخصوص شوراهای عالی، شورای عالی بیمه نیز در زمره این شوراها بوده و متشکل از اعضای غیروزیمر می‌باشد^۱ و واگذاری صلاحیت بازنگری در «آئین‌نامه‌های» مذکور به این شورا، مغایر با اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.

ماده (۱۳) -

به کمیسیون ارجاع گردیده است.

ماده (۱۴) - نکته و مغایرت با اصل ۱۲۵

۱) **نکته:** این ماده در لایحه دولت وجود نداشته است. لکن می‌توان گفت ماده حاضر در راستای بند «۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم تنظیم گردیده است که براساس آن «توسعه پیوندهای اقتصادی و تجاری متقابل و شبکه‌ای کشور به ویژه با کشورهای منطقه آسیای جنوب غربی، تبدیل شدن به قطب تجاری و ترانزیتی و انعقاد پیمان‌های پولی دو و چند جانبه با کشورهای طرف تجارت در چارچوب بندهای ۱۰، ۱۱ و ۱۲ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی». پیش بینی شده است. همانگونه که مشاهده می‌شود بند مزبور از سیاست‌های کلی برنامه با تفصیل بیشتری به پیمان‌های موضوع این ماده پرداخته است.

۲) **مغایرت:** به موجب اصل ۱۲۵ قانون اساسی، صلاحیت امضای پیمان‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها در اختیار رئیس جمهور یا نماینده قانونی اوست. به عبارت دیگر، انعقاد قراردادهای مذکور در زمره اختیارات و صلاحیت‌های رئیس جمهور است که می‌تواند جهت انجام آن نماینده یا نمایندگانی را تعیین نماید. حال در این ماده صلاحیت انعقاد «پیمان‌های دوجانبه و چندجانبه و همچنین پیمان‌های پولی دوجانبه» با سایر دولت‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی سپرده شده است. بنابراین مفاد این ماده از جهت تضییق صلاحیت‌های رئیس جمهور و دولت در خصوص انعقاد قراردادهای بین‌المللی، مغایر اصل ۱۲۵ قانون اساسی است.

ماده (۱۵) -

به کمیسیون ارجاع گردیده است.

۱. ماده (۱۰) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری (مصوب سال ۱۳۵۰):

شورای عالی بیمه از اشخاص زیر تشکیل می‌شود:

۱- رئیس کل بیمه مرکزی ایران.

۲- معاون وزارت دارایی.

۳- معاون وزارت اقتصاد.

۴- معاون وزارت کار و امور اجتماعی.

۵- معاون وزارت تعاون و امور روستاها.

۶- رئیس شرکت سهامی بیمه ایران.

۷- مدیر عامل یکی از مؤسسات بیمه به انتخاب سندیکای بیمه‌گران ایران.

۸- یک نفر کارشناس امور حقوقی به انتخاب مجمع عمومی.

۹- یک نفر کارشناس در امور بیمه به انتخاب مجمع عمومی.

۱۰- یک نفر مطلع در امور بیمه به انتخاب رئیس اطاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران.

ماده (۱۶) - تذکر و مغایرت اصل ۶۰

۱) نکته: این ماده در لایحه دولت وجود نداشته است.

۲) مغایرت: «شورای پول و اعتبار» نیز از جمله شوراهایی است که متشکل از اعضای غیر وزیر می باشد. ترکیب این شورا هم اکنون براساس قانون برنامه پنجم توسعه مشخص گردیده است که باتوجه به اتمام این قانون، مجلس به دنبال پیش بینی آن در مصوبه حاضر است.

بنابراین با توجه به ترکیب اعضای این شورا که عضو غیروزیر نیز در آن مشاهده می شود و مجموعه وظایف و صلاحیت‌هایی که برای این شورا در قوانین مختلف در نظر گرفته شده است و همچنین نکته کلی که در بخش کلیات ذکر شد، ایراد پیش گفته شورای نگهبان به ترکیب «شورای پول و اعتبار»، در این مصوبه نیز وجود دارد و لذا مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی است.

۳) تذکر: عبارت «اعضای خبره» در تبصره «۲» این ماده نیز باید به «دو نفر کارشناس» اصلاح گردد.

ماده (۱۷) -

به کمیسیون ارجاع گردیده است.

ماده (۱۸) -

به کمیسیون ارجاع گردیده است.

ماده (۱۹) -

به کمیسیون ارجاع گردیده است.

ماده (۲۰) - نکته

این ماده در لایحه دولت وجود نداشته است.

ماده (۲۱) -

این ماده حذف شده است.

ماده (۲۲) -

این ماده به کمیسیون ارجاع شده است.

ماده (۲۳) - نکته و مغایرت با اصل ۱۳۸

۱) نکته: این ماده در لایحه دولت وجود داشته است.

۲) نکته: اطلاق «تأمین منابع مالی ... خارجی» و «تسهیلات مالی خارجی» در این ماده، باتوجه به نکته کلی پیش گفته محل تأمل است. لازم به ذکر است که مفاد حکم این ماده (به جز صدر آن) عیناً در جزء «۱» بند «د» ماده (۸۲) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴)»^۱ آمده است که باتوجه به ایراد شورای نگهبان نسبت به «تسهیلات مالی خارجی» به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید.

۱. ماده ۸۲ -

...

د- در استفاده از تسهیلات مالی خارجی موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» این ماده رعایت موارد زیر توسط دستگاه‌های اجرایی و بانک‌های عامل ضروری است:

۳) **مغایرت:** تصویب «زمان‌بندی دریافت و بازپرداخت تسهیلات هر طرح و میزان استفاده آن از ساخت داخل» در شورای اقتصاد، همان‌طور که پیش از این در نکات کلی بیان شد، به دلیل افزایش وظایف و اختیارات این شورا نسبت به «قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی» مصوب ۱۳۸۷/۷/۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام و نیز وجود اعضای غیروزیر در ترکیب این شورا، مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.

ماده (۲۴) - نکته

این ماده در لایحه دولت وجود نداشته است.

بند «الف» - نکته و تذکر

۱) **نکته:** حکم این بند در راستای حکم بند «۲» «سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه» مبنی بر «بهبود مستمر فضای کسب‌وکار و تقویت ساختار رقابتی و رقابت‌پذیری بازارها» ارزیابی می‌شود.

۲) **نکته:** در این بند، استثنا شدن «بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شرکت سهامی بیمه ایران» از حکم واگذاری این بند، مطابق جزء «۳» بند «ج» (سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی) «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ج.ا.ا.»^۱ ابلاغی ۱۳۸۵/۴/۱۱ مقام معظم رهبری است.

۳. **تذکر:** در این بند، عبارت «سهام دولت در خود در» باید به عبارت «سهام خود در» اصلاح شود.

بند «ب» - ابهام

۱) **نکته:** حکم این بند در راستای حکم بند «۷» «سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه» مبنی بر «ارتقاء کیفی و کمی نظام جامع صنعت بیمه و ابزارهای آن (بازارهای رقابتی، بیمه اتکایی و...)» با مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی به منظور توسعه سرمایه‌گذاری و ثبات و پایداری و کاهش خطرپذیری فعالیت‌های تجاری و اقتصادی کشور» ارزیابی می‌شود.

۲) **ابهام:** در خصوص حکم ذیل این بند مبنی بر «کاهش بیمه اتکایی اجباری در صنعت بیمه بازرگانی»، مشخص نیست که انتقال بیمه اتکایی اجباری به صنعت بیمه بازرگانی، مطابق چه سازوکاری انجام خواهد شد؛ آیا براساس قانون انجام خواهد شد و یا تعیین ضوابط آن به بیمه مرکزی تفویض شده است؟ لذا حکم این بند از این حیث ابهام دارد.

[لازم به ذکر است که در ماده (۷۲) «قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری» (مصوب ۱۳۵۰/۳/۳۰)، مقرر شده «نحوه واگذاری بیمه اتکایی اجباری و میزان کارمزد و مشارکت در سود آن برای هر رشته بیمه، به وسیله شورای عالی بیمه تعیین خواهد شد». شورای عالی بیمه از جمله شوراهای موضوع «قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی» مصوب ۱۳۸۷/۷/۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌باشد که براساس این مصوبه با حفظ اختیارات و وظایف و اعضاء آنها کمافی‌السابق براساس قوانین ذی‌ربط قبلی تشکیل و اداره می‌شوند.]

۱- تمامی طرح‌های دستگاه‌های اجرایی با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی با مسئولیت وزیر و یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه ذی ربط و تأیید شورای اقتصاد، باید دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی باشند و مجموع هزینه‌های اجرای کامل آن‌ها از سقف‌های تعیین شده تجاوز نکند. زمان‌بندی دریافت و بازپرداخت تسهیلات هر طرح و میزان استفاده آن از ساخت داخل با توجه به ظرفیت‌ها، امکانات و توانایی‌های داخلی و رعایت قانون «حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲» و نیز رعایت شرایط زیست‌محیطی در اجرای هر یک از طرح‌ها، باید به تصویب شورای اقتصاد برسد.

۱. ج- 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:

۳- شرکت‌های بیمه دولتی به استثنای بیمه مرکزی و بیمه ایران.

لذا اگر منظور از این بند، تفویض تعیین ضوابط به «بیمه مرکزی ایران» باشد، به دلیل شرکت دولتی بودن بیمه مرکزی، مذکور در ماده (۱) «قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری»،^۱ مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی خواهد بود.

۳) نکته: مشابه حکم این بند در ماده (۱۱۴) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴)»^۲ آمده است.

ماده (۲۵) - نکته

این ماده در لایحه دولت وجود نداشته است.

بند الف - نکته، ابهام و تذکر

۱) نکته: حکم این بند در راستای حکم بند «۲» «سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه» مبنی بر «بهبود مستمر فضای کسب‌وکار و تقویت ساختار رقابتی و رقابت‌پذیری بازارها» ارزیابی می‌شود.

۲) **ابهام:** در این بند، منظور از «شاخص رقابت‌پذیری بین‌المللی»، «شاخص‌های بین‌المللی حقوق مالکیت» و «شاخص کسب‌وکار» مشخص نیست و این عبارات، هم از جهت خود این شاخص‌ها و هم از حیث مبنا و معیار تنظیم و تهیه این شاخص‌ها، واجد ابهام است. ظاهراً منظور از «شاخص رقابت‌پذیری بین‌المللی»، «شاخص جهانی رقابت‌پذیری» (The Global Competitiveness Index) است که «مجمع اقتصادی جهانی» (World Economic Forum) موسوم به «اجلاس جهانی داووس» آن را تنظیم و به صورت سالانه منتشر می‌کند و مقصود از «شاخص‌های بین‌المللی حقوق مالکیت»، «شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت» (The International Property Rights Index (IPRI)) است که مؤسسه‌ای موسوم به «ائتلاف حقوق مالکیت» (Property Rights Alliance (PRA)) آن را تهیه و به طور سالانه منتشر می‌کند (البته در این خصوص «مؤسسه آزادی و دموکراسی» (Institute for Liberty and Democracy (ILD)) نیز با سازمان مزبور همکاری می‌نماید). همچنین ظاهراً منظور از «شاخص کسب‌وکار»، «شاخص سهولت کسب‌وکار» (Ease of Doing Business Index) است که «بانک جهانی» (World Bank) سالیانه آن را تنظیم و اعلام می‌کند.

۳) **تذکر:** در این بند، عبارت «در میان کشورهای منطقه سند چشم‌انداز به رتبه سوم ارتقا یابد» ایراد شکلی دارد و باید به عبارت «در میان کشورهای منطقه، با توجه به سند چشم‌انداز به رتبه سوم ارتقا یابد» اصلاح شود.

بند «ب» - مغایرت با اصول ۱۵، ۸۵، ۱۳۸ و ۱۷۶

۱) **مغایرت:** در این بند، استفاده از واژه «بیگانه» «ریسک» بدون ذکر معادل فارسی آن (خطرپذیری)، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

۱. ماده ۱:

به منظور تنظیم و تعمیم و هدایت و امر بیمه در ایران و حمایت بیمه‌گذاران و بیمه‌شدگان و صاحبان حقوق آن‌ها [و] همچنین به منظور اعمال نظارت دولت بر این فعالیت، مؤسسه‌ای به نام بیمه مرکزی ایران طبق مقررات این قانون به صورت شرکت سهامی تأسیس می‌گردد.

۲. ماده ۱۱۴:

به دولت اجازه داده می‌شود ضمن اصلاح نظام نظارت تعرفه‌ای و کاهش تدریجی حق بیمه انکابی اجباری در صنعت بیمه بازرگانی، نسبت به تدوین و استقرار نظام یکپارچه نظارتی جایگزین، مشتمل بر مقررات نظارت مالی، منع انحصار و تسهیل رقابت، توانگری و رتبه‌بندی مؤسسات بیمه حداکثر تا پایان سال سوم برنامه اقدام نماید.

۲) **مغایرت:** اطلاق حکم ذیل این بند مبنی بر تصویب «الزامات ارتقای امنیت فضای کسب و کار» در شورای عالی امنیت ملی، از حیث تعیین تکلیف برای شورای عالی امنیت ملی و همچنین با توجه به اینکه اطلاق این الزامات شامل مواردی می‌شود که در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی نیست، افزودن بر صلاحیت‌های این شورا محسوب شده و در نتیجه مغایر اصل ۱۷۶ قانون اساسی است و نیز از جهت تفویض مطلق تعیین این امر به مقررات با توجه به اینکه بخشی از این الزامات ماهیت تقنینی دارد، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی و نسبت به آن دسته از مواردی که ماهیت آئین‌نامه‌ای دارد از نظر دخیل کردن شورای عالی امنیت ملی در صلاحیت مقررات‌گذاری قوه مجریه، مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.

۳) **تذکر:** در این بند، بعد از عبارت «کارآفرینی در کشور»، علامت «،» افزوده شود.

ماده (۲۶) -

این ماده حذف شده است.

ماده (۲۷) - نکته و تذکر

۱) **نکته:** منشأ تأسیس «دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی» را می‌توان برخی مصوبه هیأت وزیران و شورای عالی مناطق آزاد دانست. به موجب مصوبه مورخ ۱۳۷۲/۷/۱۲ «شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی» با عنوان «شرح وظایف و اهداف دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران» این دبیرخانه تشکیل و هدف از ایجاد آن «سازماندهی و اداره اموری که طبق قانون به عهده شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران گذارده شده»، بیان شده است. «شورای عالی مناطق آزاد» نیز در ابتدا به موجب مصوبه مورخ ۱۳۶۹/۵/۱ «شورای اقتصاد» ایجاد شد و در سال‌های بعد، اصلاحات فراوانی در خصوص آن اعمال شده است، اما در وضعیت کنونی، مصوبه مورخ ۱۳۹۲/۶/۳ هیأت وزیران با اصلاح بعدی آن^۱ در خصوص «شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی» حاکم است که به موجب آن، رئیس جمهور دبیر این شورا را تعیین می‌کند و دبیرخانه شورای مذکور از یک طرف به ریاست جمهوری وابسته است و از یک طرف به شورای مزبور که شورایی فراتر از وزارتخانه‌ها و در واقع، نماینده ویژه رئیس جمهور و جانشین هیأت وزیران در خصوص مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی است، وابسته می‌باشد.

۱. «هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۲/۶/۳ بنابه پیشنهاد رئیس جمهور و به استناد اصول یک صد و بیست و هفتم و یک صد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب نمود:

۱- به منظور ایجاد هماهنگی بین سازمان‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی، شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی متشکل از رئیس جمهور (رئیس شورا)، وزیران امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت، امور خارجه، کشور، نفت، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، فرهنگ و ارشاد اسلامی، راه و شهرسازی، دادگستری، جهاد کشاورزی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست و دبیر شورا تشکیل می‌شود.

۲- وظایف و اختیارات هیأت وزیران در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۲- و اصلاحات بعدی آن (به استثنای تبصره «۳» ماده (۱) قانون مذکور) و قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴- (به استثنای تبصره «۲» ماده (۱) قانون مذکور) و سایر قوانین صرفاً در خصوص مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی، به وزیران عضو شورای مذکور تفویض می‌شود.

۳- تصمیم‌گیری در خصوص امور اجرایی موضوعات یادشده به اعضای شورا به عنوان نمایندگان ویژه رئیس جمهور و تصویب و اصلاح آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به موضوعات یادشده به وزیران عضو شورا تفویض می‌شود.

۴- تصمیمات و مصوبات اکثریت اعضا یا وزیران عضو شورا (حسب مورد) در حکم تصمیمات رئیس جمهور و هیأت وزیران بوده و با رعایت ماده (۱۹) آیین‌نامه داخلی هیأت دولت قابل صدور است.»

در قوانین دیگر نیز نظیر «قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران» به دبیرخانه مذکور اشاره شده است. حال براساس مصوبه حاضر دبیرخانه مذکور به وزارت امور اقتصادی و دارائی منتقل و وزیر مربوطه مسئول اجرای قوانین مربوط به حوزه مناطق آزاد و ویژه شناخته شده است.

نکته‌ای که در خصوص حکم مزبور قابل توجه می‌باشد این است که به موجب قوانین مربوط، نظیر «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و «قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۴/۹/۵ اشخاص و مراجع متفاوتی مسئول اجرای این قوانین قرار داده شده‌اند؛ از جمله «دولت»، «هیئت وزیران»، و به‌ویژه «شورای عالی مناطق آزاد و دبیرخانه آن» و «سازمان منطقه آزاد مربوط». لذا نسبت حکم این تبصره با مسئولیت‌های این اشخاص و یا مراجع چندان مشخص نیست.

همچنین این ابهام به صورت خاص درباره مسئولیت‌های محول به اشخاص به موجب مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص مناطق آزاد و ویژه اقتصادی نیز وجود دارد؛ مثلاً در تبصره «۱» ماده «۳» «قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران» که مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است، اختیار ایجاد سازمانی جهت اداره منطقه ویژه اقتصادی و تعیین وظایف و اختیارات آن، به «هیئت وزیران» داده شده است. یا در ماده «۲۴» قانون مذکور که آن هم مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است، آمده است که «اعمال امور حاکمیتی طبق قوانین موضوعه برعهده دولت می‌باشد» که به این معناست که دولت، مسئول اعمال امور حاکمیتی در این مناطق است و تفویض این امر به شخصی دیگر با مصوبه مجلس، موجب تداخل با این حکم می‌شود.

۲) نکته: حکم این ماده و تبصره آن، حکمی دائمی و غیربرنامه‌ای است.

۳) تذکر: در تبصره این ماده، عبارت «شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی» به عبارت «شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی» اصلاح شود.

ماده (۲۸) -

این ماده به کمیسیون ارجاع شده است.

ماده (۲۹) -

بند «۱» - ابهام و مغایرت با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و اصول ۲۹، ۳۰، ۴۰، ۸۵ و ۱۲۶

۱) نکته: این بند با تغییراتی در لایحه دولت نیز وجود داشته است. البته حکم این بند و تبصره آن، حکمی دائمی و غیربرنامه‌ای است و مشابه آن در قوانین متعدد دیگر نیز آمده است؛ از جمله بند «۲» و تبصره «۲» ماده «۱۳»، ماده «۲۲» و بند «الف» و تبصره «۲» ماده «۲۴» «قانون مدیریت خدمات کشوری»^۱ مصوب ۱۳۸۶/۷/۸، بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده «۸۸» «قانون تنظیم بخشی

۱. ماده ۱۳ - امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با رعایت اصول بیست‌ونهم (۲۹) و سی‌ام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی تعیین صلاحیت‌شده و با نظارت و حمایت دولت و با استفاده از شیوه‌های ذیل انجام می‌گردد:

۲- خرید خدمات از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی.

تبصره ۲- تأیید صلاحیت علمی و اخلاقی کلیه افراد موضوع این قانون که به موجب این ماده در بخش‌های آموزشی، بهداشتی و فرهنگی اشتغال خواهند داشت، مطابق ضوابط فصل ششم این قانون و تأیید استانداردهای مربوط و کیفیت و قیمت خدمات نیز مطابق قوانین و مقررات مربوط است.

از مقررات مالی دولت^۱ مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷، ماده (۴۶) «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)»^۲ مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و ماده (۴۱) «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)»^۳ مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴.

۲) مغایرت: اطلاق «دستگاه‌هایی که عهده دار وظایف اجتماعی، فرهنگی و خدماتی هستند» در این بند، از جهت شمول بر وظایف حاکمیتی، مغایر «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» است.

۳) ابهام: در این بند، عبارت «دستگاه ذی‌ربط» از این حیث که به دستگاه اجرایی خریدار خدمات مذکور در صدر این بند برمی‌گردد یا به دستگاه مسئول صلاحیت‌دار در تعیین استانداردهای کیفی خدمات (مثلاً سازمان ملی استاندارد ایران) مربوط می‌شود، ابهام دارد.

۳. ابهام: ابهام دیگری که در این بند وجود دارد این است که موضوع بند حاضر اعطای مجوز به دستگاه‌های اجرایی جهت خرید خدمات از بخش خصوصی و تعاونی است، لکن براساس ذیل این بند مقرر شده که در اجرای این بند واگذاری مدارس دولتی ممنوع است، درحالی که موضوع این بند واگذاری نبوده است تا مطابق آن اقدام به واگذاری مدارس شود. همچنین به موجب تبصره این بند تعیین تکلیف نیروی انسانی و ساختار، به آئین نامه اجرایی این بند محول شده است و این امر نیز در صورتی که موضوع این بند صرفاً مجوز خرید خدمت توسط دستگاه‌های اجرایی باشد بی معنی خواهد بود، چراکه چنین

ماده ۲۲- دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند به منظور تقویت و حمایت از بخش غیردولتی، اقدامات لازم برای آموزش، سازماندهی، ایجاد تسهیلات و کمک‌های مالی، رفع موانع اداری و خرید خدمات از بخش غیردولتی براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، به عمل آورند.

ماده ۲۴- در راستای اجرای احکام این فصل، کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند از تاریخ تصویب این قانون اقدامات ذیل را انجام دهند:

الف- حداکثر شش ماه پس از تصویب این قانون آن دسته از وظایفی که قابل واگذاری به بخش غیردولتی است را احصا و با رعایت راهکارهای مطروحه در این فصل، نسبت به واگذاری آن‌ها اقدام نمایند؛ به نحوی که طی هر برنامه، بیست درصد (۲۰٪) از میزان تصدی‌های دولت در امور قابل واگذاری کاهش یابد.

تبصره ۲- آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل وظیفه قابل واگذاری در چهارچوب این قانون، حمایت‌های دولت برای توسعه بخش غیردولتی و نحوه خرید خدمات از بخش خصوصی و تعاونی و تعیین تکلیف کارمندان واحدهای واگذار شده و سایر موارد، بنابه پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

۱. ماده ۸۸- در اجرای وظایف اجتماعی دولت به‌ویژه تکالیف مذکور در اصول بیست‌ونهم (۲۹) و سی‌ام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به منظور منطقی نمودن حجم و اندازه دولت و کاهش تدریجی اعتبارات هزینه‌ای و بهبود ارائه خدمات به مردم و جلب مشارکت بخش غیردولتی و توسعه اشتغال و صرف بودجه و درآمدهای عمومی با رعایت اصول سوم (۳)، بیست‌ونهم (۲۹) و سی‌ام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مصالح عامه، وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی که عهده‌دار ارائه خدمات اجتماعی، فرهنگی، خدماتی و رفاهی از قبیل آموزش فنی و حرفه‌ای، آموزش عمومی، تربیت‌بدنی، درمان، توان بخشی، نگهداری از سالمندان، معلولین و کودکان بی سرپرست، کتابخانه‌های عمومی، مراکز فرهنگی و هنری، خدمات شهری و روستایی، ایرانگردی و جهانگردی می‌باشند، مجازند برای توسعه کمی و کیفی خدمات خود و کاهش حجم تصدی‌های دولت براساس مقررات و ضوابط این ماده اقدامات ذیل را انجام دهند:

الف- اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که متقاضی ارائه خدمات براساس مفاد این ماده می‌باشند، می‌بایست صلاحیت‌های فنی و اخلاقی لازم و پروانه فعالیت از مراجع قانونی ذی‌ربط داشته باشند.

ب- ارائه خدمات موضوع این ماده توسط بخش غیردولتی به سه روش؛ خرید خدمات از بخش غیردولتی، مشارکت با بخش غیردولتی و واگذاری مدیریت بخش غیردولتی انجام می‌شود.

ج- دستگاه‌های اجرایی مشمول این ماده برای توسعه کمی خدمات خود با استفاده از ظرفیت‌های موجود در بخش غیردولتی (موضوع بند «الف») و با پرداخت هزینه سرانه خدمات، نسبت به خرید خدمات و ارائه آن به مردم طبق شرایط دولتی اقدام نمایند.

۲. ماده ۴۶- به دستگاه‌های اجرایی مذکور در ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود به منظور ارتقای کیفیت خدمات و کاهش اعتبارات هزینه‌ای، نسبت به خرید خدمات، برای انجام مأموریت‌ها و وظایف قانونی غیرحاکمیتی خود از بخش غیردولتی، به شرطی که متضمن اخذ هزینه اضافه از مردم نگردد، اقدام نمایند.

آیین‌نامه اجرایی این ماده بنابه پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.

۳. ماده ۴۱- به وزارت آموزش و پرورش اجازه داده می‌شود، به منظور پوشش کامل تحصیلی دانش‌آموزان لازم‌التعلیم، در مناطقی که ظرفیت کافی در مدارس دولتی وجود ندارد، نسبت به خرید خدمات آموزشی اقدام کند.

مواردی در موقع واگذاری دستگاه یا برخی خدمات موضوعیت خواهد داشت. لذا در صورتی که موضوع این بند به جای «خرید خدمت»، «واگذاری دستگاه‌های اجرایی» باشد، محول نمودن جزئیات آن به آئین نامه اجرایی به دلیل ماهیت تقنینی آن و همچنین وجود سیاستهای کلی اصل ۴۴ که چارچوب واگذاری فعالیت‌های دولتی را مشخص نموده است، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی تلقی می‌شود. **بند «۲» - نکته و تذکر**

۱) نکته: این بند نیز با تغییراتی در لایحه دولت وجود داشته است. البته حکم این بند، حکمی دائمی و غیربرنامه‌ای است و مشابه آن در قوانین بودجه کل کشور هفت سال گذشته تکرار شده است که آخرین آن، بند «ب» تبصره «۲» ماده واحده «قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور»^۱ مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۷ است.

۲) تذکر: در ذیل این بند، عبارت «اعطای هرگونه تسهیلات و یا ایجاد تعهدات به بنگاه‌های مذکور» ایراد شکلی دارد و باید اصلاح شود.

ماده (۳۰) - نکته، ابهام و مغایرت با اصل ۷۵

۱) نکته: این ماده نه تنها در لایحه دولت وجود نداشته است بلکه از ماهیت برنامه‌ای نیز برخوردار نیست.

۲) ابهام: در خصوص حکم این ماده مبنی بر «تکلیف به کارفرمای طرف قرارداد با دستگاه اجرایی به تعیین دستمزد کارکنان قراردادی به نحو متناسب با کارمندان رسمی و پیمانی مشابه با رعایت قوانین و مقررات کار و تأمین اجتماعی» باید گفت که در قانون کار، برای تعیین حقوق و دستمزد کارگران سازوکار خاصی پیش‌بینی شده که با سازوکار مذکور در این ماده، جمع‌شدنی نیست و لذا نحوه اجرای این ماده «با رعایت قوانین و مقررات کار و تأمین اجتماعی» واجد ابهام است. همچنین واژه «متناسب» در این ماده ابهام دارد و نحوه تعیین دستمزد کارکنان مذکور در این ماده، مشخص نیست.

۳) مغایرت: حکم این ماده، به دلیل افزایش هزینه‌های تأمین نیروی انسانی برای دولت، بار مالی دارد و چون محل تأمین آن هم مشخص نشده است، به دلیل افزایش هزینه‌های عمومی و معلوم‌نشدن طریق تأمین هزینه جدید، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۴) تذکر: با توجه به تعریف «دستگاه‌های اجرایی» در ماده (۱) این مصوبه که شامل «شرکت‌های دولتی و شرکت‌ها و مؤسسات مشمول ذکر نام» می‌شود، عبارت «شرکت‌های دولتی و شرکت‌ها و مؤسسات مشمول ذکر نام» در صدر این ماده زائد است و باید حذف شود. همچنین بعد از عبارت «طرف قرارداد با دستگاه اجرایی»، علامت «،» افزوده شود.

ماده (۳۱) - نکته

۱) نکته: جزءهای «۲»، «۳» و «۴» بند «الف» این ماده با اصلاحاتی در ماده (۲۵) لایحه پیشنهادی دولت پیش‌بینی شده بودند؛ ولیکن جزءهای «۱» و «۵» بند «الف» و بند «ب» این ماده توسط مجلس شورای اسلامی اضافه شده‌اند.

۱. تبصره ۲ -

ب- به منظور نظارت بیشتر بر بنگاه‌های در حال واگذاری در سال ۱۳۹۵ و همچنین بنگاه‌های واگذار شده به صورت کنترلی، اسامی این بنگاه‌ها از سوی سازمان خصوصی‌سازی به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌شود. سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف است ثبت صورتجلسات مجامع عمومی و هیئت‌مدیره و همچنین دخل و تصرف در اموال و املاک بنگاه‌های مزبور را پس از اخذ مجوز کتبی از سازمان خصوصی‌سازی انجام دهد. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نیز موظف است طی دستورالعمل اعلامی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی و دولتی، اعطای هرگونه تسهیلات به بنگاه‌های مذکور را مشروط به اخذ مجوز از سازمان خصوصی‌سازی نماید.

جزء «۱» - نکته و مغایرت با اصل ۱۳۸

۱) نکته: در جریان بررسی لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، بند «۳» ماده (۳۵) مصوبه مجلس «بررسی و تصویب ضوابط ملی آمایش سرزمین و اسناد آمایش ملی، منطقه‌ای و استانی» را در صلاحیت «شورای عالی آمایش سرزمین» قرار داد. شورای نگهبان به موجب بند «۱۸-۲» نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۲۱۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۶، اینگونه مقرر نمود که: «اطلاق تصویب ضوابط ملی آمایش سرزمین از سوی شورای عالی آمایش سرزمین، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد.» مجلس نیز به منظور رفع ایراد شورای نگهبان در مصوبه اصلاحی خود عبارت «برنامه‌های اجرایی» را جایگزین عبارت «و تصویب ضوابط ملی» کرد که در این مرحله حکم مزبور به تأیید شورای نگهبان رسید. لذا شورای نگهبان تنها اطلاق تصویب ضوابط ملی آمایش سرزمین از سوی شورای عالی آمایش سرزمین را مغایر با اصل ۸۵ دانسته بود و تصویب سند آمایش سرزمین ملی و استانی توسط شورای مزبور را مغایر قانون اساسی ندانسته بود.

۲) مغایرت: شورای عالی آمایش سرزمین که مجلس در این جزء، مسئولیت تصویب «سند آمایش سرزمین ملی و استانی» را برعهده آن نهاده است، بر طبق ماده (۳۵) لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و به منظور استقرار و نظارت بر اجرای نظام راهبری توسعه سرزمین و با مسئولیت رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تشکیل شده است. به موجب تبصره الحاقی به ماده اخیرالذکر^۱ ترکیب اعضای این شورا، مرکب از اعضای وزیر و غیروزییر دانسته شده است. در این خصوص، ماده (۱۸۲) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه^۲ نیز پیش‌تر بر تشکیل شورای آمایش سرزمین با ترکیبی مشابه اشاره داشته است. با این حال، به نظر می‌رسد که با توجه به عضویت اعضای غیروزییر در شورای مزبور، واگذاری تصویب «سند آمایش سرزمین ملی و استانی» به این شورا که می‌تواند مبنای تصمیم‌گیری‌های آتی باشد، مغایر با اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.

جزء «۲» - نکته، ابهام، مغایرت با اصول ۵۲، ۵۳، ۴۵ و ۴۸، تذکر

۱) نکته: مشابه حکم این جزء در بند «الف» ماده (۴۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)^۳ با تفاوت‌هایی وجود دارد و از این جهت حکم مقرر در صدر این جزء تکراری است.

۱. تبصره الحاقی:

ترکیب اعضای شورا علاوه بر رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور عبارتند از: وزیران کشور، اطلاعات، جهاد کشاورزی، امور اقتصادی و دارایی، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و رئیس سازمان حفاظت از محیط زیست و سه نفر صاحب نظر شاغل در دستگاه‌های اجرایی به انتخاب رئیس‌جمهور.

۲. ماده ۱۸۲:

به منظور هماهنگی و نظارت بر تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی، «شورای آمایش سرزمین» با مسؤولیت معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و با شرح وظایف اصلی ذیل تشکیل می‌شود:

الف- تدوین، تصویب و نظارت بر استقرار «نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی» و تنظیم روابط ارکان اصلی آن.

ب- بررسی و تصویب برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی و نظارت بر اجرای آنها.

دو نفر از اعضاء کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و عمران مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس به عنوان عضو ناظر در جلسات شورا شرکت می‌نمایند.

آیین‌نامه اجرائی این ماده شامل شرح وظایف تفصیلی، مسؤولیت‌ها، اختیارات و ارکان شورا حداکثر ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون به پیشنهاد معاونت (دبیرخانه) به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

تبصره- (اصلاحی ۱۳۹۰/۳/۳۱) ترکیب اعضاء شورا علاوه بر معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور عبارتند از: وزیران کشور، اطلاعات، جهاد کشاورزی، اقتصادی و دارایی، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و رئیس سازمان حفاظت محیط زیست و سه نفر صاحب‌نظر شاغل در دستگاه‌های اجرایی به انتخاب رئیس‌جمهور.

۳. ماده ۴۴:

به منظور تمرکززدائی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران و توازن منطقه‌ای استان اقدامات زیر صورت می‌گیرد:

۲) **ابهام:** به موجب این جزء، دولت موظف شده است تا درآمدها و هزینه‌هایی که ماهیت استانی دارند را تعیین و در طی دو سال اول برنامه در چهارچوب نظام درآمد - هزینه استانی به صورت سرجمع درآمدها، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر استان در بودجه سنواتی اعمال نماید. این در حالی است که اولاً درآمدها و هزینه‌هایی که ماهیت استانی دارند، هیچ گونه تعریف و ضابطه مشخصی ندارند و واجد ابهام هستند. در این خصوص ذکر این نکته لازم است که در بند «الف» ماده (۴۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، قانونگذار منابع استانی را مشخص نموده و مقرر داشته است که این موارد به صورت سرجمع در قوانین بودجه سنواتی درج شوند. علاوه بر این، در بند «الف» ماده (۱۷۹) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه^۱ نیز منابع استانی توسط خود قانونگذار مشخص شده بودند.

ثانیاً منظور از «چارچوب نظام درآمد- هزینه استانی» نیز مشخص نیست. به نظر می‌رسد مجلس با وضع چنین حکمی به دنبال ایجاد بودجه‌های استانی در عرض بودجه کل کشور است. به گونه‌ای که هر استان از لحاظ درآمد و هزینه به صورت مستقل عمل نماید و سرجمع این موارد صرفاً در بودجه سنواتی اعمال گردد (نظیر بودجه شرکت‌های دولتی). این مسئله به خصوص باتوجه به ذیل این جزء که مقرر داشته مازاد درآمدهای وصولی نسبت به سقف مصوب هر استان به استان‌های ذی ربط اختصاص می‌یابد روشن تر می‌گردد. در این صورت چنین حکمی مغایر اصولی همچون اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۳) **مغایرت:** علاوه بر ابهام مطروحه در خصوص درآمدهایی که ماهیت استانی دارند و اینکه ممکن است در عمل بسیاری از درآمدها همچون درآمدهای ناشی از انفال و ثروت‌های عمومی (موضوع اصل ۴۵ قانون اساسی) را نیز شامل شود، با عطف توجه به عبارت ذیل اصل ۴۸ قانون اساسی، در جمهوری اسلامی ایران که هر منطقه باید به فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد، عبارت ذیل این جزء مبنی بر اختصاص مازاد بر درآمدهای وصولی نسبت به سقف مصوب هر استان، بدون توجه به نیاز و استعداد رشد سایر استان‌های کشور، تنها برای تأمین اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان ذی‌ربط، مغایر با اصول ذکر شده و همچنین سایر اصولی که حاکی از ملی و بسیط بودن نظام جمهوری اسلامی ایران هستند، می‌باشد.

الف - بودجه سالانه استان شامل منابع استانی اعم از درآمد استانی، درآمد اختصاصی، واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای و سهم از منابع ملی و همچنین مصارف استانی اعم از اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی هر کدام به صورت سرجمع در قوانین بودجه سنواتی درج می‌شود. توزیع «دستگاه - برنامه» اعتبارات هزینه‌ای و توزیع سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شهرستان‌ها مطابق ضوابط مندرج در این قانون بر عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است.

تبصره - ...

ب - ...

۱. ماده ۱۷۹:

به منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران استان‌ها، نظام درآمد - هزینه استانی به شرح زیر ساماندهی می‌گردد:

الف- بودجه سالانه استانی شامل منابع استانی اعم از درآمد استانی، درآمد اختصاصی، واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای و سهم از منابع ملی و همچنین مصارف استانی اعم از اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی هر کدام به صورت سرجمع در قوانین بودجه سنواتی درج می‌گردد. توزیع «دستگاه - برنامه» اعتبارات هزینه‌ای و توزیع سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شهرستان‌ها بر عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است.

تبصره- اعتبار پروژه‌هایی که ماهیت استانی داشته و یا در چند شهرستان قرار می‌گیرند به طور مستقیم و توسط شورا به صورت مجزا تعیین می‌گردد.

۴) **مغایرت:** عبارت ذیل این جزء مبنی بر توزیع «مازاد بر درآمد وصولی نسبت به سقف مصوب هر استان بر اساس دستورالعمل ابلاغی سازمان» بین استان‌های ذی‌ربط، به دلیل اینکه چنین درآمدهایی به صورت کامل باید در قوانین بودجه سنواتی درج و مطابق این قانون تقسیم شوند، مغایر اصل ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی است.

۵) **تذکر:** در ذیل این جزء، عبارت «به استان‌های ذی‌ربط توزیع می‌گردد» باید به عبارت «بین استان‌های ذی‌ربط توزیع می‌گردد» اصلاح شود.

جزء «۳» - مغایرت با اصول ۷۵ و ۱۲۶

۱) **مغایرت:** مطابق بند «۲» ماده (۲۵) لایحه دولت درخصوص برنامه ششم، «۲٪» از درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی برای استان‌های نفت‌خیز و مناطق و شهرستان‌های کمتر توسعه یافته اختصاص یافته بود. مشابه حکم مقرر در لایحه دولت در ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه^۱ و جزء «۳» بند «ب» ماده (۴۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) - مصوب ۱۳۹۳ - نیز پیش‌بینی شده بود. این در حالی است که در مصوبه حاضر، میزان «۲٪» به «۳٪» افزایش یافته و درآمد حاصل از «میعانات گازی خالص صادرات» گاز طبیعی به درآمدهای مشمول این بند اضافه شده است. بنابراین، افزودن بر درصد اختصاص یافته جهت اجرای برنامه‌های عمرانی در استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و مناطق و شهرستان‌های کمتر توسعه یافته به معنای افزایش هزینه‌های عمومی دولت بوده و از جهت عدم تأمین بار مالی مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

لازم به ذکر است که نظیر چنین افزایش درصدی در مصوبه مجلس درخصوص احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور نیز ذکر شده بود که به با ایراد شورای نگهبان مبنی بر مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی مواجه گردید و از همین رو حکم مزبور از مصوبه مذکور حذف و مجدداً در مصوبه حاضر به تصویب رسیده است.

۲) **مغایرت:** در خصوص شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان که در این جزء صلاحیت‌هایی برای آن در نظر گرفته شده، ذکر این نکته لازم است که در بند «الف» ماده (۱۷۸) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه^۲ و بند «الف» ماده (۳۴) لایحه تنظیم احکام دائمی برنامه‌های

۱. ماده ۱۳۲ - دولت دو درصد (۲٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به ترتیب یک سوم به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و دوسوم به شهرستان‌ها و مناطق کمتر توسعه یافته جهت اجرای برنامه‌های عمرانی در قالب بودجه‌های سنواتی اختصاص دهد.

۲. ماده ۴۴ - به منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران و توازن منطقه‌ای استان اقدامات زیر صورت می‌گیرد:

ب- شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان موظف است حداکثر ظرف مدت پانزده روز پس از ابلاغ بودجه مصوب استان شامل درآمدها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات هزینه‌ای براساس پیشنهاد رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استانها (موضوع لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان برنامه و بودجه استانها مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۵ شورای انقلاب) که ساختار تشکیلاتی آن در سقف پستهای موجود دولت و استانها توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تعیین و ابلاغ می‌شود (به عنوان دبیر شورا) و در چهارچوب اهداف و سیاست‌های برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و خط‌مشی‌ها و دستورالعمل‌های ابلاغی سازمان صدرصد (۱۰۰٪) اعتبارات ابلاغی به استان را که در قانون بودجه درج گردیده است به شرح زیر توزیع کند:

۱- ...

۳- اعتبارات موضوع دو درصد (۲٪) نفت و گاز (سهم یک سوم استان صرفاً به مناطق نفت‌خیز و گازخیز استان و سهم دو سوم استان صرفاً به مناطق توسعه نیافته) به تفکیک شهرستان.

۳. ماده ۱۷۸ -

الف- به منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و بودجه استان‌ها، در چهارچوب برنامه‌ها و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار و اعضاء زیر تشکیل می‌شود:

۱- رئیس واحد استانی وزارتخانه‌های دارای واحد استانی (یک نفر)

۲- معاون برنامه‌ریزی استان

۳- مدیرکل تربیت بدنی استان

توسعه کشور^۱ ترکیب اعضای این شورا مشخص شده است. شورای نگهبان در زمینه صلاحیت‌های شورای مزبور در جزء «ا» بند «۱۷» نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۲۱۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۶ خود، بند «الف» ماده (۳۴) لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور را از آن جهت که اطلاق اختیارات شورای مذکور در مصوبه اولیه نسبت به اختیارات رئیس‌جمهور در اصل ۱۲۶ و اختیارات وزرا در اصل ۶۰ و سایر اصول مربوط به هیأت وزیران تسری دارد، مغایر با اصول مذکور شناخت. به موجب مصوبه اولیه مجلس مقرر گردیده بود که: «به منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت بر کلیه امور مدیریت و توسعه سرمایه‌گذاری همه‌جانبه و پایدار استان در راستای پیگیری عدالت سرزمینی و به منظور تقویت تمرکززدایی و افزایش اختیارات استان‌ها، تقویت نقش و جایگاه استان‌ها در راهبری و مدیریت توسعه درون‌زا و برون‌گرای منطقه‌ای، تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی در استان و در چهارچوب برنامه‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان ... تشکیل می‌شود». به منظور رفع ایراد شورای نگهبان مجلس عبارت «اجرای اختیارات تفویضی رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه» را به ماده مذکور اضافه نمود.

با توجه به مقدمه فوق، نظر به اینکه به استناد اصل ۱۲۶ قانون اساسی مسئولیت امور برنامه و بودجه مستقیماً برعهده رئیس‌جمهور قرار گرفته و در حال حاضر سازمان برنامه و بودجه زیر نظر رئیس‌جمهور این مسئولیت را ایفا می‌کند، صلاحیت یافتن شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان جهت اختصاص سه درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و ... برای اجرای برنامه‌های عمرانی استان‌های نفت‌خیز و مناطق و شهرستان‌های کمتر توسعه یافته، بدون تصریح به لزوم تفویض این امور از سوی رئیس‌جمهور، مغایر با اصل مذکور به نظر می‌رسد.

جزء «۴» - نکته

این جزء در راستای جزء «۳» بند «ب» سیاست‌های کلی آمایش سرزمین^۲ - بلاغی ۱۳۹۰ - است. همچنین در ماده (۱۸۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه^۳ نیز بر تفویض اختیار به مدیران محلی تأکید شده بود. با این حال به نظر می‌رسد که این جزء واجد ماهیت برنامه‌ای نیست.

جزء «۵» - نکته

در قوانین مختلف همچون بند «۴» ماده (۱) «قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظائف آن» - مصوب ۱۳۵۳ -، ماده (۷) «اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی» - مصوب ۱۳۶۶ -، بند «س» ماده (۶۸) و بند «۹» ماده (۷۰)

۴- رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری استان

۵- مدیرکل حفاظت محیط‌زیست استان

۶- فرمانداران (حسب مورد)

۷- فرمانده بسیج استان

تبصره- در مورد وزارتخانه‌هایی که چند واحد استانی دارند یک نفر از رؤسای واحدهای تابعه استان به انتخاب وزیر در جلسات شورا شرکت می‌کند.

۱. بنا بر آنچه تاکنون به تأیید شورای نگهبان رسیده است: «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در اجرای وظایف محوله که در قوانین و دستورالعمل‌ها مشخص می‌شود و همچنین

اجرای اختیارات تفویضی رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه و در جهت هماهنگی و نظارت بر مدیریت و توسعه سرمایه‌گذاری همه‌جانبه و پایدار استان، پیگیری عدالت سرزمینی، تقویت تمرکززدایی، افزایش اختیارات استان‌ها و تقویت نقش و جایگاه استان‌ها در راهبری و مدیریت توسعه درون و برون‌گرای منطقه‌ای و تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی، با ترکیب اعضای زیر تشکیل می‌شود. آئین‌نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.»

۲. جزء ۳:

تعامل سازنده میان ارزش‌ها و مزیت‌های مناطق گوناگون کشور با استفاده از ظرفیت‌های فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و انگیزه‌های ملی و اقدام در جهت تفویض اختیارات مناسب قانونی به سطوح منطقه‌ای و محلی با رعایت تمرکز امور سیاستگذاری و حاکمیتی.

۳. ماده ۱۸۶:

به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری، در بر دارنده شاخص‌های ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیمات کشوری جدید با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به عنوان نمایندگان عالی دولت در استان‌ها، اقدام نماید.

«قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» - مصوب ۱۳۷۵ - قانونگذار به تعریف طرح هادی و معرفی مراجع ذیصلاح در تصویب آن پرداخته است. حال جزء حاضر اقدام به اصلاح قوانین موجود و تعیین طریق جدید جهت تهیه طرح‌های هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها نموده است. لذا جزء حاضر فاقد ماهیت برنامه ای است.

بند «ب» - نکته

- ۱) **نکته:** کمیته برنامه‌ریزی شهرستان در این بند، در بند «ج» ماده (۴۴) «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)»^۱ مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ پیش‌بینی و ترکیب آن مشخص شده است.
- ۲) **نکته:** مشابه حکم این ماده در تبصره «۲۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور^۲ ذکر شده است.

ماده (۳۲) -

این ماده به کمیسیون ارجاع گردیده است.

ماده (۳۳) - نکته

- ۱) **نکته:** اساس حکم این ماده و بندهای آن در ماده (۱۱) لایحه دولت پیش‌بینی شده بود، ولیکن برخی از قیود، مصادیق و اولویت‌ها در بندهای مصوبه حاضر به موجب اصلاحات مجلس الحاق شده است.
- ۲) **نکته:** در قوانین مختلف همچون ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۳ - مصوب ۱۳۸۰ -، ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری^۴ (صلاحیت‌های شورای عالی اداری)، ماده (۶۵) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه^۵ مشابه حکم مقرر در صدر و بند «۱» این ماده قابل مشاهده است.

۱. ماده ۴۴: ...

ج- کمیته برنامه‌ریزی شهرستان که متشکل از فرماندار (رئیس کمیته)، نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان (دبیر کمیته) و عضویت رؤسای دستگاه‌های اجرائی که مدیران کل آنها عضو شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان هستند، موظفند پروژه‌های عمرانی شهرستان را حداکثر پانزده روز پس از ابلاغ سهم شهرستان، مصوب و جهت مبادله موافقتنامه با دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط به سازمان استان مذکور اعلام نمایند.

۲. تبصره ۲۷:

شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته‌های برنامه‌ریزی شهرستان‌ها موظفند **حداقل هشت درصد (۸٪)** از سرجمع اعتبارات عمرانی استانی این قانون را در اختیار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان قرار دهند تا صرف تهیه و اجرای طرح‌های هادی و بهسازی روستاهای شهرستان مربوط شود.

۳. ماده ۸۸:

در اجرای وظایف اجتماعی دولت به ویژه تکالیف مذکور در اصول بیست‌ونهم (۲۹) و سی‌ام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به منظور منطقی نمودن حجم و اندازه دولت و کاهش تدریجی اعتبارات هزینه‌ای و بهبود ارائه خدمات به مردم و جلب مشارکت بخش غیردولتی و توسعه اشتغال و صرف بودجه و درآمدهای عمومی با رعایت اصول سوم (۳)، بیست‌ونهم (۲۹) و سی‌ام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مصالح عامه، وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی که عهده دار ارائه خدمات اجتماعی، فرهنگی، خدماتی و رفاهی از قبیل آموزش فنی و حرفه‌ای، آموزش عمومی، تربیت بدنی، درمان، توانبخشی، نگهداری از سالمندان، معلولین و کودکان بی‌سرپرست، کتابخانه‌های عمومی، مراکز فرهنگی و هنری، خدمات شهری و روستائی، ایرانگردی و جهانگردی می‌باشند مجازند برای توسعه کمی و کیفی خدمات خود و کاهش حجم تصدی‌های دولت بر اساس مقررات و ضوابط این ماده اقدامات ذیل را انجام دهند: الف- ...

۴. ماده ۱۱۵:

وظایف و اختیارات شورای یاد شده (عالی اداری) به شرح زیر می‌باشد:

بند ۲- تجدیدنظر در ساختار داخلی دستگاه‌های اجرائی به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و **حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری.**

بند ۵- بررسی تعیین **نقش و اندازه دولت** و اتخاذ ضوابط و سیاست‌های مناسب برای **کوچک‌سازی دولت** در چهارچوب سیاست‌های کلان و قوانین مربوطه.

بند ۱۳- تصویب دستورالعمل‌های مربوط به تعیین تکلیف نیروی انسانی دستگاه‌هایی که **ادغام، منحل، واگذار** و یا وظایف آنها به دیگر دستگاه‌ها منتقل می‌شود.

۵. ماده ۶۵:

بند «۱» - مغایرت با اصول ۵۷ و ۸۵

به موجب عبارت ذیل این بند، در مواردی که تأسیس سازمان یا نهادی به موجب قانون مصوب مجلس بوده باشد، دولت نمی‌تواند نسبت به ادغام، انحلال و واگذاری وظایف آنها اقدام کند. در این خصوص با توجه به اینکه برخی از سازمان‌ها و نهادها به استناد مصوبات شورای انقلاب و یا شورای عالی انقلاب فرهنگی تأسیس و ایجاد شده‌اند، صلاحیت یافتن دولت جهت ادغام یا انحلال یا واگذاری وظایف آنها مغایر با اصول ۵۷ و ۸۵ قانون اساسی است.

لازم به ذکر است که حکم تبصره ذیل این بند که مقرر داشته است کلیه موارد مذکور در این بند باید در چارچوب قوانین و با رعایت آنها صورت پذیرد، ناظر به انجام این امور بوده و مجوز این عمل در صدر بند به دولت داده شده است و لذا تبصره مزبور رافع ایراد فوق‌الذکر به نظر نمی‌رسد.

بند «۲» - نکته

این بند فاقد ماهیت برنامه‌ای است. چراکه تکلیف این موضوع به صراحت در قانون مدیریت خدمات کشوری مشخص شده است. بدین گونه که تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ به کارگیری اشخاص در قالب قرارداد کار معین را تنها تا ده درصد (۱۰٪) پستهای سازمانی مصوب مجاز دانسته است. همچنین لازم به ذکر است که بند حاضر مشابه بند «ه» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه نیز است.

بند «۳» - نکته

۱) نکته: مطابق ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری دولت مکلف شده است تا هر ساله ضرایب حقوق را «حداقل به اندازه نرخ تورم که هر ساله از سوی بانک مرکزی اعلام می‌گردد» افزایش دهد. این در حالی است که در بند «۳» این مصوبه که در طول برنامه بر ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری حاکم خواهد بود، تکلیف دولت ناظر بر این است که «در حدود اعتبارات هزینه‌ای سالانه و متناسب با نرخ تورم» نسبت به افزایش سالانه حقوق کارکنان دولت اقدام کند. لذا حکم این بند اصلاح قوانین موجود می‌باشد و فاقد ماهیت برنامه‌ای است. البته در بند «الف» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه، مشابه حکم مقرر در این بند آمده است.

ماده (۳۴) -

این ماده حذف گردیده است.

ماده (۳۵) - مغایرت با اصول ۷۵ و ۷۴، تذکر، نکته

۱) مغایرت: این ماده در لایحه دولت وجود نداشته است. همچنین چنین حکمی فاقد ماهیت برنامه‌ای به نظر می‌رسد.

به منظور ساماندهی و کاهش نیروی انسانی و کوچک‌سازی دولت:

الف - ...

۱. ماده ۳۲: ...

تبصره - دستگاه‌های اجرائی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان تا ده درصد (۱۰٪) پستهای سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب افرادی را به صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال به کار گیرند.

۲) تذکر: عبارت «شورای نگهبان قانون اساسی» باید به «شورای نگهبان» اصلاح شود.

۳) نکته: عنوان «شرکت ملی گاز ایران» با توجه به عدم تصویب اساسنامه آن، واجد ایراد معموله شورای نگهبان است.

۴) نکته: بنا بر آنچه در صحن علنی مجلس خوانده شد و به تصویب نمایندگان مجلس رسید، امکان دسترسی به سامانه ثبت حقوق و مزایا برای «نهادهای نظارتی» و «مردم» پیش‌بینی شده بود؛ اما در متن ارسالی از سوی مجلس تنها امکان دسترسی نهادهای نظارتی به این سامانه پیش‌بینی شده است.

۵) تذکر: در تبصره «۱» این ماده، کلیه اشخاص حقوقی مشمول این ماده که شامل نهادها و بنیادهای زیر نظر ولی فقیه، شورای نگهبان و ... می‌باشند مکلف به ارائه مطلق «اطلاعات» (نه فقط اطلاعات مربوط به حقوق) به دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور شده‌اند. در این خصوص، در صورتی که منظور قانونگذار تنها اطلاعات مربوط به حقوق مشمولان این ماده بوده، لازم است تا در این ماده به آن تصریح شود؛ در غیر این صورت تعیین چنین تکلیفی می‌تواند از جهات مختلف محل ایراد باشد.

۶) مغایرت: در تبصره «۴» این ماده، دولت مکلف شده است تا طی سال اول برنامه سازوکارهای مناسب در نظامات پرداخت حقوق و مزایا و نظام مالیاتی را با لحاظ ملاحظاتی مدون نماید و «در مسیر تصمیم‌گیری قانونی» قرار دهد. با توجه به اینکه اغلب ضوابط مربوط به حوزه‌های مورد اشاره در قوانین جاری کشور تعیین شده‌اند و اصلاح وضعیت موجود در واقع مستلزم اصلاح قوانین موجود است، لذا، عبارت ذیل این تبصره در واقع به معنای آن است که دولت باید ضمن تدوین سازوکار مذکور، لایحه قانونی آن را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. با توجه به مقدمه مذکور، تکلیف دولت به ارائه لایحه به مجلس شورای اسلامی با توجه به رویه شورای نگهبان در این زمینه مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی است.

ماده (۳۶) - مغایرت با اصل ۵۲

این ماده در لایحه پیشنهادی دولت وجود نداشته است.

ماده (۳۷) - نکته، ابهام، مغایرت با اصل ۷۴

۱) نکته: این ماده را می‌توان در راستای اجرایی نمودن بند «۶» سیاست‌های کلی نظام اداری^۱ - مصوب ۱۳۸۹ - دانست.

۲) نکته: در بند «۵» ماده (۱۱) لایحه دولت، به دولت اجازه داده شده بود تا «در حدود اعتبارات هزینه‌ای سالانه» نسبت به تعیین ضریب حقوق کارکنان دولت اقدام کند و با وضع مقررات لازم در جهت ایجاد تناسب در حقوق و مزایای کارمندان دستگاه‌های اجرایی و حقوق و مستمری بازنشستگان کشوری و لشکری اقدام نماید.

۳) ابهام: حکم این ماده از جهت مشخص نبودن تکلیف دولت واجد ابهام است. توضیح آنکه در این ماده مشخص نیست که آیا دولت مکلف به انجام بررسی‌های لازم در زمینه‌های مذکور در این ماده و قرار دادن آن در جهت تصویب در مسیر قانونی

۱. بنده:

رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات با تأکید بر عملکرد، توانمندی، جایگاه و ویژگی‌های شغل و شاغل و تأمین حداقل معیشت با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی.

شده است؟ یا اینکه علاوه بر انجام بررسی‌های لازم در زمینه‌های مقرر در این ماده، دولت مکلف شده تا «با استفاده از سامانه امتیازی جامع در سال اول اجرای این قانون» نسبت به همسان سازی دریافت‌ها و برخورداری‌ها «اقدام نماید»؟ در صورتی که به موجب این ماده، دولت مکلف شده تا به منظور برقراری عدالت در نظام پرداخت و رفع تبعیض، دریافت‌ها و برخورداری از امکانات شاغلین، بازنشستگان و مستمری‌بگیران کشوری و لشکری را همسان‌سازی کند؛ به نحوی که اختلاف حقوق و برخورداری از امکانات مشمولین ذکر شده با شرایط شغلی، تحصیلی، سنوات و سایر متغیرهای خدمتی، در پایان برنامه از ده درصد (۱۰٪) تجاوز نکند. در این خصوص چنین حکمی واجد بار مالی می‌باشد که به جهت عدم تأمین بار مالی آن مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۴) مغایرت: عبارت ذیل این ماده («جهت تصویب در مسیر قانونی قرار دهد»)، از جهت اینکه دربردارنده الزام دولت به ارائه لایحه می‌باشد، با توجه به رویه شورای نگهبان در این رابطه، مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی به نظر می‌رسد.