



اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

طرح الحاق برخی مواد به قانون تنظیم

بخشی از مقررات مالی دولت

مواد (۱) الحاقی الی (۴۴) الحاقی

کد گزارش: ۹۳۱۰۰۳۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱۰/۰۹

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع: اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

طرح الحاق برخی مواد به قانون تنظیم

بخشی از مقررات مالی دولت

مواد (۱) الحاقی الی (۴۴) الحاقی

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۳۱۰۰۳۰

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۳/۱۰/۰۹

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مواد (۱) الحاقی الی (۴۴) الحاقی

ماده الحاقی (۱) -

بند «الف» - مغایرت با اصول ۵۲، ۵۳ و ۸۵

نظیر حکم این بند در بند «الف» ماده (۱۷۹) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^(۱) نیز پیش بینی شده است.

به موجب این بند کلیه درآمدهای استانی و همچنین هزینه‌های (مصارف) استانی به صورت سرجمع در قوانین بودجه سنواتی درج می‌شود. به عبارت دیگر رقم کلی این موارد بدون اینکه به صورت مشخصی تعیین کند از این ارقام کلی برای چه اموری و به چه میزان اختصاص خواهد یافت در بودجه سنواتی پیش‌بینی خواهد شد. مسئله حائز اهمیتی که در این رابطه وجود دارد این است که مطابق ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی «... همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات

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 دارائی‌های مالی و سرمایه‌ای و سهم از منابع ملی و همچنین مصارف استانی اعم از اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارائی‌های سرمایه‌ای و مالی هرکدام به صورت سرجمع در قوانین بودجه سنواتی درج می‌گردد. توزیع «دستگاه - برنامه» اعتبارات هزینه‌ای و توزیع سرجمع اعتبارات تملک دارائی‌های سرمایه‌ای شهرستان‌ها برعهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است. تبصره- اعتبار پروژه‌هایی که ماهیت استانی داشته و یا در چند شهرستان قرار می‌گیرند به‌طور مستقیم و توسط شورا به صورت مجزا تعیین می‌گردد.

مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.» لذا آنچه که از این اصل برداشت می‌شود این است که لازم است موارد درآمد و هزینه به صورت مشخصی تعیین شود و ذکر ردیف‌های کلی به گونه‌ای که کل منابع درآمدی و کل هزینه‌های یک استان را در بر بگیرد و واگذاری اختیار تعیین موارد درآمد و مصرف به دستگاه‌های استانی مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی و صلاحیت تصویبی مجلس در تصویب قانون بودجه سالانه است.

نکته: یکی از اصول حاکم بر بودجه ریزی اصل شمولیت یا تفصیل بودجه می‌باشد که بر اساس آن در بودجه کل کشور، تمام درآمدها و هزینه‌های عمومی به تفکیک و به صورت ریز و جزئی، مشروح و مفصل درج و به تصویب می‌رسد و از پیش بینی درآمدها و هزینه‌ها به صورت کلی خودداری می‌شود. اصل مزبور علاوه بر اینکه امکان نظارت دقیق بر امر اجرای بودجه را ممکن می‌سازد، دستگاه‌ها را مکلف می‌نماید تا درآمدهای عمومی را به همان وصفی که به تصویب رسیده‌اند به مصرف برسانند. اصل مذکور را می‌توان از اصل ۵۵ قانون اساسی برداشت نمود. بدین صورت که این اصل در مقام بیان وظیفه دیوان محاسبات مقرر می‌نماید که دیوان محاسبات به کلیه حسابهای دستگاه‌های اجرایی رسیدگی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. لذا بدون رعایت اصل تفصیل بودجه و ذکر جزئیات آن، چنین نظارتی امکان پذیر نخواهد بود.

بند «ب» - مغایرت با اصول ۱۲۶، ۵۲، ۵۳ و ۸۵

این بند مشتمل بر دو موضوع می‌باشد. اول ایجاد واحدهای استانی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و دیگری نحوه توزیع اعتبارات استانی که به

صورت سرجمع ذکر گردیده است.

در خصوص موضوع نخست این نکته قابل توجه می‌باشد که اولاً تشکیلات مذکور در این ماده مربوط به امور برنامه و بودجه است و ثانیاً مسئولیت امور برنامه و بودجه مطابق اصل ۱۲۶ برعهده رئیس جمهور می‌باشد و لذا ایجاد ساختار تشکیلاتی برای این امر در استانها می‌تواند مغایر صلاحیت رئیس جمهور در امور برنامه و بودجه تلقی شود. چراکه مطابق مصوبه مجلس این ساختارها به صورت دائمی پیش بینی شده است و این امر صلاحیت رئیس جمهور را در خصوص امور برنامه و بودجه محدود می‌سازد.

در خصوص موضوع دوم یعنی نحوه توزیع اعتبارات استانی نیز این مسئله حائز اهمیت است که اعطاء اختیار نحوه توزیع صددرصد اعتبارات ابلاغی استان به شورای برنامه ریزی استان، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی مبنی بر اینکه همه پرداختها در حدود اعتبارات مصوب باید به موجب قانون صورت گیرد می‌باشد. همچنین این امر صلاحیت مجلس در تصویب قانون بودجه سالانه را محدود و اختیار تعیین مصارف را به شورای‌های مزبور تفویض می‌نماید که از این حیث نیز مغایر اصول ۵۲ و ۸۵ قانون اساسی است.

نکته: به نظر می‌رسد منظور از «لایحه قانونی مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۵ شورای انقلاب» مذکور در این بند «لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان برنامه و بودجه استانها» مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۵ می‌باشد که مقرر داشته «به سازمان برنامه و بودجه اجازه داده می‌شود که در اجرای سیاست مربوط به تقویت مبانی نظام عدم‌تمرکز و حذف تشکیلات زائد اداری و افزایش کارآئی سازمان‌های دولتی، دفاتر برنامه و بودجه و دفاتر مناطق آماری استانها همراه با پرسنل، بودجه و وسائل و لوازم

اداری مربوط در یکدیگر ادغام شده و سازمان برنامه و بودجه استان‌ها بوجود آید. تشکیلات اداری متناسب با این ادغام و با توجه به وظایف و حجم امور مربوط در هر استان به‌وسیله سازمان برنامه و بودجه در مرکز تهیه و پس از تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور به مرحله اجرا در خواهد آمد.»

بند «ج» -

متناظر حکم این بند در بندهای «ب» و «ج» ماده (۱۷۸) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^(۱) ذکر شده است.

بند «ه» -

متناظر حکم این بند در بند «د» ماده (۱۷۹) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^(۲) ذکر شده است.

۱. بندهای «ب» و «ج» ماده (۱۷۸) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران: ماده ۱۷۸-

...

ب- برای افزایش اختیارات شهرستان‌ها در چهارچوب وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، کمیته برنامه‌ریزی در هر شهرستان به ریاست فرماندار تشکیل می‌گردد. تبصره ۱- اعضاء کمیته برنامه‌ریزی شهرستان شامل رؤسای اداری شهرستان (متناظر ادارات کل استانی) است.

تبصره ۲- نیابت ریاست شورا در غیاب استاندار و دبیری شورای مذکور برعهده معاون برنامه‌ریزی استاندار است.

ج- دو نفر از نمایندگان استان با پیشنهاد مجمع نمایندگان استان و تصویب مجلس به‌عنوان ناظر در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و نمایندگان هر شهرستان به‌عنوان ناظر در کمیته برنامه‌ریزی شهرستان عضویت خواهند داشت.

۲. بند «د» ماده (۱۷۹) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران:

ماده ۱۷۹- به‌منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران استان‌ها، نظام درآمد - هزینه استانی به شرح زیر ساماندهی می‌گردد:

بند «و» - ابهام

متناظر حکم این بند سابقاً در بند «ب» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور و همچنین ماده (۲۹) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^(۱) ذکر شده است.

۱- با توجه به اینکه بند قبلی (بند «ه») کمیته تخصیص اعتبارات استان، را به منظور تخصیص اعتبارات استانی در اختیار استان، پیش بینی نموده بود ولیکن به موجب صدر این بند «تعیین سقف اعتبارات توسط کمیته تخصیص اعتبار استانی» مقرر شده است، لذا این بند از جهت اینکه مشخص نیست مسئولیت تعیین سقف تخصیص اعتبارات با کمیته تخصیص اعتبارات استانی است یا تخصیص اعتبارات استانی، واجد ابهام است.

۲- با توجه به اینکه ترکیب کمیته تخصیص اعتبارات استانی در بند قبلی



...

د- به منظور تخصیص اعتبارات استانی در اختیار استان با لحاظ وضعیت تحقق درآمدها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی ناظر بر بودجه عمومی دولت، کمیته تخصیص اعتبارات استان با مسؤلیت استاندار و عضویت معاون برنامه‌ریزی استان و رئیس سازمان امور اقتصادی و دارایی استان تشکیل می‌شود.

۱. بند «ب» تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور و ماده (۲۹) قانون الحاق موادی موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت:

پس از تعیین سقف تخصیص اعتبارات توسط کمیته تخصیص اعتبار استانی موضوع ماده (۷۷) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تنفیذ شده در ماده (۸۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تخصیص اعتبار هزینه‌ای برحسب دستگاه، برنامه و فصول هزینه و تخصیص اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تعیین و ابلاغ می‌گردد.

بند «ه») مشخص گردیده است (با مسؤولیت استاندار و عضویت واحد استانی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (دبیر) و رئیس سازمان امور اقتصادی و دارایی استان) و از سوی دیگر کمیته تخصیص اعتبار استانی موضوع ماده (۷۷) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که در این بند مد نظر قرار گرفته است دارای ترکیبی متفاوت می‌باشد (مركب از معاون عمرانی استاندار، رئیس سازمان برنامه و بودجه استان و مدیرکل امور اقتصادی و دارایی استان)، این بند دارای ابهام است.

بند «ح» -

متناظر حکم این بند در بند «ب» ماده (۱۷۹) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^(۱) ذکر شده است.

بند «ط» -

متناظر حکم این بند در بند «ج» ماده (۱۷۹) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^(۲) ذکر شده است.

۱. بند «ب» ماده (۱۷۹) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران:

ماده ۱۷۹- به منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران استان‌ها، نظام درآمد - هزینه استانی به شرح زیر ساماندهی می‌گردد:

...

ب- سند بودجه سالانه استان که تعهدات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و معاونت را مشخص می‌نماید در قالب قراردادی تنظیم و بین رئیس شورا و معاونت مبادله می‌گردد. قالب قرارداد مذکور و دستورالعمل مربوط توسط معاونت تهیه و ابلاغ می‌شود.

۲. بند «ج» ماده (۱۷۹) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران:

ماده ۱۷۹- به منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران استان‌ها، نظام درآمد - هزینه استانی به شرح زیر ساماندهی می‌گردد:



ماده الحاقی (۲) - تذکر

حکم این ماده با اصلاحاتی تکرار حکم ماده (۲) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^(۱) است.

تذکر: عبارت «سند جمعیت و تعالی خانواده» واجد ابهام است و مشخص نیست منظور همان «سند تشکیل، تحکیم، تعالی و ایمن سازی خانواده» مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی است یا طرحی است که به عنوان «طرح جمعیت و تعالی خانواده» هم اکنون در مجلس ارائه و در حال بررسی است.

نکته:

درباره «سند مهندسی فرهنگی» لازم به ذکر است که شورای عالی انقلاب فرهنگی در سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ «نقشه مهندسی فرهنگی کشور» را به



...

ج- در هر استان، خزانه معین استان وابسته به خزانه‌داری کل و زیر نظر اداره کل امور اقتصادی و دارائی استان تشکیل می‌شود. خزانه‌داری کل موظف است برای هر یک از خزانه‌های معین استان یک حساب به‌عنوان «حساب خزانه‌داری کل» (خزانه معین استان) در مرکز استان افتتاح نماید و در ابتدای هر سال نیز میزان تنخواه‌گردان هر استان را متناسب با اعتبارات مصوب هزینه‌ای و تملک دارائی‌های سرمایه‌ای آن استان محاسبه و حداکثر تا بیستم فروردین ماه به «حساب خزانه‌داری کل» (خزانه معین استان) واریز نماید.

۱. ماده (۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران:

ماده ۲- دولت موظف است بر اساس نقشه مهندسی فرهنگی کشور و نظام‌نامه پیوست فرهنگی که تا پایان سال اول برنامه به‌تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌رسد نسبت به تهیه پیوست فرهنگی برای طرح‌های مهم و جدید اقدام نماید.

تبصره- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور که در این قانون به اختصار «معاونت» نامیده می‌شود، در ابتدای هر سال عناوین طرح‌های مهم موضوع این ماده را تهیه و به دستگاه‌های ذی‌ربط جهت اجراء ابلاغ می‌نماید.

تصویب رسانده است.

همچنین در خصوص «طرح‌های مهم» این نکته قابل توجه است که بر اساس ماده (۷) مصوبه «نظام‌نامه پیوست فرهنگی طرح‌های مهم و کلان کشور» که در جلسه ۷۳۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۲۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسیده است، «ضوابط عمومی پیوست فرهنگی، تشکیل و ساختار و وظایف کمیسیون پیوست فرهنگی، نحوه انتخاب عناوین طرح‌های مهم و کلان، چگونگی اجرای پیوست فرهنگی در دستگاه‌ها و استان‌ها و سایر ضوابط و دستورالعمل‌های مربوط به فرایند اجرا، نظارت و ارزیابی ضمانت اجرایی و خدمات پشتیبانی و ...» به تصویب شورای تخصصی مهندسی فرهنگی کشور خواهد رسید.

ماده الحاقی (۳) - مغایرت با اصول ۵۲ و ۵۳

این ماده با اصلاحاتی تکرار حکم بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^(۱) است.

۱. بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران:
ماده ۳۴ -

...

ب- به منظور تحقق شاخص عدالت در سلامت و کاهش سهم هزینه‌های مستقیم مردم به حداکثر معادل سی درصد (۳۰٪) هزینه‌های سلامت، ایجاد دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی درمانی، کمک به تأمین هزینه‌های تحمل‌ناپذیر درمان، پوشش دارو، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج، تقلیل وابستگی گردش امور واحدهای بهداشتی درمانی به درآمد اختصاصی و کمک به تربیت، تأمین و پایداری نیروی انسانی متخصص مورد نیاز، ده درصد (۱۰٪) خالص کل وجوه حاصل از اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها علاوه بر اعتبارات بخش سلامت افزوده می‌شود.

دولت موظف است اعتبار مزبور را هر سال برآورد و در ردیف خاص در لایحه بودجه ذیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی منظور نماید تا برای موارد فوق‌الذکر هزینه گردد.

۱- با توجه به اینکه مطابق حکم این ماده دولت مکلف شده که هر ساله علاوه بر اعتباراتی که برای بخش سلامت پیش بینی می‌نماید ده درصد از خالص کل وجوه حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را به حساب درآمد اختصاصی وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی اختصاص دهد، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی مبنی بر صلاحیت دولت در تنظیم بودجه سالانه کل کشور است.

۲- به دلیل اینکه مطابق ذیل این ماده ده درصد خالص کل وجوه حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مستقیماً به حساب درآمد اختصاصی وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی واریز می‌شود، از جهت عدم واریز به خزانه کل کشور مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است.

نکته: لازم به ذکر است که اگرچه به موجب ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها «دولت مجاز است حداکثر تا پنجاه درصد (۵۰٪) خالص وجوه حاصل از اجراء این قانون را از جمله در قالب اجراء نظام جامع تأمین اجتماعی از قبیل گسترش و تأمین بیمه‌های اجتماعی، خدمات درمانی، تأمین و ارتقاء سلامت جامعه و پوشش دارویی و درمانی بیماران خاص و صعب‌العلاج برای جامعه هدف هزینه نماید. ولیکن حکم این ماده فارغ از قانون مذکور می‌باشد، تکلیف جدیدی محسوب می‌گردد. همچنین در ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها صرفاً به دولت اجازه داده شده است و ثانیاً به صورت کل نظام تأمین اجتماعی به عنوان یکی از محل‌های مصرف پیش بینی شده است.

ماده الحاقی (۵) - مغایرت با اصل ۵۳

این ماده نظیر حکم بند «الف» ماده (۳۷) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری

اسلامی ایران^(۱) است.

مطابق ذیل این ماده صرفاً به واریز مبلغ وصولی به خزانه و مبادله موافقتنامه میان معاونت برنامه ریزی و دستگاه اجرایی اشاره نموده است در حالیکه کلیه پرداختها باید در چارچوب قانون بودجه سالانه بوده و مطابق ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی هر پرداختی باید به موجب قانون باشد، لذا این ماده مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است.

نکته: مطابق ذیل این ماده صددرصد مبلغ وصولی ناشی از اجرای حکم این ماده به صورت درآمد- هزینه در اختیار دستگاههای اجرایی مربوطه قرار می‌گیرد. منظور از درآمد - هزینه اختصاص درآمدهای یک دستگاه یا منبع به همان دستگاه یا نهادی دیگر بدون تعیین موارد مصرف می‌باشد. به عبارت دیگر وجه افتراق شیوه درآمد - هزینه از درآمد اختصاصی این است که درآمد اختصاصی عبارت است از درآمدهایی که به موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص در بودجه کل کشور تحت عنوان درآمداختصاصی منظور می‌گردد (ماده ۱۴ قانون محاسبات عمومی کشور). ولیکن در درآمد هزینه مصرف به صورت مشخصی تعیین نمی‌شود.

۱. بند «الف» ماده (۳۷) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران: ماده ۳۷- برای پیشگیری و مقابله با بیماری‌ها و عوامل خطرناک سلامتی که بیشترین هزینه اقتصادی و اجتماعی را دارند اقدامات زیر انجام می‌شود:
الف- فهرست اقدامات و کالاهای آسیب‌رسان به سلامت و داروهای با احتمال سوءمصرف توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و درصد عوارض برای این کالاها در ابتدای هر سال توسط کارگروهی با مسؤولیت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و با عضویت وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارائی، صنعت، معدن و تجارت، تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت تعیین و ابلاغ می‌شود.

ماده الحاقی (۶) - مغایرت با اصل ۷۵

اگر چه این ماده با اصلاحاتی نظیر حکم بند «ب» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^(۱) است ولیکن به نظر می‌رسد این ماده با تصریح به عبارت «برای کلیه هزینه‌های مرتبط» ناظر به مواردی به جز «هزینه‌های درمانی» موضوع ماده (۱۳) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران و بند «ب» ماده (۴۴) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران است و لذا چنین حکمی دارای بار مالی بوده و به دلیل عدم پیش بینی طریق جبران آن مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

ماده الحاقی (۷) - مغایرت با اصل ۵۲

به دلیل اینکه درآمدهای ناشی از فروش سهام، سهم الشرکه، اموال، دارایی‌ها و حقوق مالی دولت از جمله درآمدهای عمومی محسوب می‌شود، تکلیف دولت به اختصاص دائمی بخشی از آنها به مصارف معینی می‌تواند از جهت

۱. بند «ب» ماده (۴۴) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران: ماده ۴۴ -

...

ب- صد درصد (۱۰۰٪) هزینه‌های درمانی ایثارگران شاغل و بازنشسته و افراد تحت تکفل آنان به‌عهده دستگاه اجرائی و صد درصد (۱۰۰٪) هزینه‌های درمانی ایثارگران غیرشاغل و افراد تحت تکفل آنان به‌عهده بنیاد شهید و امور ایثارگران است.

تبصره (الحاقی ۱۳۹۰/۶/۷) - دولت موظف است اعتبار لازم برای اجرای این قانون را هر ساله در بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید و در اختیار دستگاه‌ها و صندوق‌های بازنشستگی و بنیاد شهید و امور ایثارگران قرار دهد.

در سال ۱۳۹۰ صد درصد (۱۰۰٪) هزینه درمان بازنشستگان غیرشاغل از ردیف اعتباری ۱۳۱۶۰۰ بنیاد شهید و امور ایثارگران (مربوط به خدمات درمان ایثارگران غیرشاغل) و ایثارگران سایر دستگاه‌ها از اعتبارات بیمه خدمات درمانی دستگاه‌ها پیش‌بینی و پرداخت می‌شود.

محدود نمودن صلاحیت دولت در تنظیم لایحه بودجه سنواتی مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی محسوب شود.

نکته: حکم این ماده در خصوص مصرف وجوه حاصل از فروش سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی‌ها و حقوق مالی دولت و مؤسسات و شرکت‌های دولتی وابسته به دلیل اینکه مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴^(۱) مشخص شده است قابل توجه است.

توضیح آنکه در این ماده دو محل مصرف برای وجوه مزبور پیش بینی شده است. یکی افزایش سرمایه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی و دیگری تکمیل و ایجاد شهرک‌های کشاورزی (گلخانه‌ای، دامی، شیلاتی). در خصوص صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی باید گفت که

۱. ۲- مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری:

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

۱-۲- ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی.

۲-۲- اختصاص ۳۰٪ از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی.

۳-۲- ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته.

۴-۲- اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذار شده و نیز برای سرمایه گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه یافته.

۵-۲- مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹٪ به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته.

۶-۲- تکمیل طرح‌های نیمه تمام شرکت‌های دولتی با رعایت بند الف این سیاست‌ها.

این صندوق‌ها در اصل به موجب ماده (۱۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۶ ایجاد گردیده‌اند. به موجب این ماده «وزارت جهاد کشاورزی موظف است در جهت حمایت از توسعه سرمایه گذاری در بخش کشاورزی، نسبت به تشکیل صندوقهای حمایت از توسعه بخش کشاورزی با مشارکت تولیدکنندگان اقدام نماید. اساسنامه این صندوقها توسط وزارت جهاد کشاورزی تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. ...»

در رابطه با تکمیل و ایجاد شهرک‌های کشاورزی (گلخانه‌ای، دامی، شیلاتی) نیز لازم به ذکر است که به موجب بند «ل» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران «اقدام قانونی در جهت ایجاد شرکت شهرک‌های کشاورزی با اصلاح اساسنامه یکی از شرکت‌های مادر تخصصی موجود در چهارچوب سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی به‌منظور هدایت، راهبری و احداث و توسعه زیرساخت‌های مجتمع‌های کشاورزی، دامی و شیلاتی» یکی از اقداماتی است که دولت مکلف بوده به‌منظور بهبود وضعیت روستاها در زمینه سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، راهبری، نظارت و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرائی، ارتقاء سطح درآمد و کیفیت زندگی روستائیان و کشاورزان و کاهش نابرابری‌های موجود بین جامعه روستایی، عشایری و جامعه شهری انجام دهد.

بنابراین با توجه به اینکه عمومیت و شمول محل مصارف وجوه حاصل از واگذاری‌ها مذکور در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی قابلیت انطباق با مصارف مذکور در این ماده را نیز دارد از این حیث فاقد ایراد به نظر می‌رسد.

ماده الحاقی (۱۱) - مغایرت با اصل ۱۱۲ و ابهام

۱- هم اکنون به موجب حکم تبصره «۳» بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه «اعطای کلیه تسهیلات صندوق صرفاً از طریق عاملیت بانک‌های دولتی و غیردولتی خواهد بود.» در رابطه با حکم مذکور این نکته قابل توضیح است که این تبصره در مصوبه ابتدائی مجلس در خصوص برنامه پنجم توسعه در قالب جزء «۱» بند «ط» ذکر شده بود. به این صورت که «۱- اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی برای تولید و توسعه سرمایه‌گذاری‌های دارای توجیه فنی، مالی و اقتصادی از طریق اعطای عاملیت به بانک‌های دولتی و غیردولتی»، پس از ارسال مصوبه به شورای نگهبان بند «ط» و از جمله جزء «۱» آن مورد ایراد شورای نگهبان واقع نمی‌شود. لیکن پس از ارجاع نهایی مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجمع تشخیص در مصوبه خود اصلاحاتی را در خصوص بند «ط» مقرر می‌دارد. اصلاح صورت گرفته بدین صورت است که "جمله «از طریق اعطای عاملیت به بانک‌های دولتی و غیردولتی» از انتهای جزء «۱» بند «ط» حذف و تبصره ذیل به انتهای بند «ط» اضافه شد: تبصره: اعطای کلیه تسهیلات صندوق صرفاً از طریق عاملیت بانک‌های دولتی و غیردولتی خواهد بود.»

لذا از این جهت که به موجب مصوبه مجمع حکم مربوط به اعطای تسهیلات صندوق از طریق عاملیت بانک‌های دولتی و غیردولتی ناظر به کلیه جزء‌های بند «ط» شده است، مصوبه مذکور در حقیقت مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام محسوب می‌شود.

حال به موجب ماده الحاقی (۱۱) مقرر شده بخشی از منابع صندوق توسعه ملی علاوه بر سپرده گذاری در بانکهای دولتی و خصوصی در صندوق مهر امام رضا(ع) نیز سپرده گذاری و از این طریق تسهیلات پرداخت شود. در این خصوص باتوجه به اینکه «صندوق مهر امام رضا (ع)» جزء هیچکدام از بانکهای دولتی و خصوصی نیست، مصوبه مجلس مغایر مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام مبنی بر اینکه «اعطای کلیه تسهیلات صندوق صرفاً از طریق عاملیت بانکهای دولتی و غیردولتی خواهد بود» می باشد و لذا مصوبه حاضر مغایر اصل ۱۱۲ قانون اساسی است.

۲- حکم ذیل تبصره «۱» مبنی بر اینکه بانکهای عامل مکلفند علاوه بر منابع مذکور حداکثر تا یک برابر آن را از محل منابع داخلی پرداخت نمایند، به دلیل اینکه شامل بانکهای خصوصی نیز می شود از این جهت که بانکهای مذکور مکلف به این کار می باشند یا خیر داری ابهام است.

ماده الحاقی (۱۲) - مغایرت با اصل ۵۲

متناظر حکم این ماده در برخی قوانین بودجه سنواتی از جمله در بند «۸۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور^(۱) ذکر شده است.

۱. بند (۸۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور:

۸۵- به دولت اجازه داده می شود به منظور توسعه ورزش همگانی و قهرمانی و توسعه زیرساخت های ورزشی با رعایت ماده (۱۳) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران تا یک درصد (۱٪) از سقف اعتبار مصوب هر یک از دستگاه های ملی و استانی به استثنای بودجه هزینه ای و هزینه های مستقیم تولید شرکت های دولتی را با پیشنهاد معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و وزارت ورزش و امور جوانان کسر و به سقف ردیف شماره ۴۵ - ۵۵۰۰۰۰ اضافه نماید.

از محل منابع حاصل از این بند حداقل سی درصد (۳۰٪) جهت توسعه ورزش روستایی، پنج

حکم این ماده مبنی بر تکلیف دستگاه‌های اجرایی به اختصاص یک درصد بودجه خود جهت امور مذکور در این ماده با توجه به اینکه حکم مزبور دائمی بوده و به دلیل محدود نمودن صلاحیت دولت در تنظیم لایحه بودجه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ماده الحاقی (۱۳) - مغایرت با اصول ۵۳، ۸۵ و ابهام

در خصوص این ماده این نکته قابل توضیح است که به شرکت‌های آب و فاضلاب استان‌ها اجازه داده اعتبار مورد نیاز برای اجرای طرح‌های خود را به عنوان پیش پرداخت از متقاضیان اشتراک دریافت کنند. این موارد علاوه بر هزینه‌های معین شده جهت اشتراک می‌باشد. لذا در این رابطه چند ایراد قابل توجه است:

۱- در این ماده به واریز منابع حاصل به خزانه کل کشور اشاره‌ای ننموده است و لذا از این جهت مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۲- تعیین اعتبار مورد نیاز جهت اجرای این طرح‌ها در صلاحیت شورای برنامه ریزی و توسعه استان قرار گرفته است. لذا از این جهت که کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌ها باید به موجب قانون باشد، تفویض آن به شورای مزبور مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

درصد (۵٪) به کانون فرهنگی و ورزشی حوزه‌های مقاومت بسیج و بیست درصد (۲۰٪) برای ساخت، توسعه و تجهیز فضای ورزشی در مدارس کشور اختصاص می‌یابد. اعتبارات منظور شده برای ورزش و جوانان تحت هر عنوان از تاریخ تعیین وزیر ورزش و جوانان و قبل از آن تحت عنوان سازمان تربیت بدنی و سازمان امور جوانان قابل ابلاغ، تخصیص و پرداخت و هزینه‌گرفتن است.

۳- حکم این ماده به دلیل اینکه اجازه دریافت نوعی پیش پرداخت از متقاضیان اشتراک آب و فاضلاب را به شرکت‌های آب و فاضلاب استان‌ها داده است از دو جهت واجد ابهام است. اول اینکه ماهیت این پیش پرداخت مشخص نیست و دوم اینکه معلوم نیست متقاضیان اشتراک در پرداخت این وجوه ملزم می‌باشند یا خیر.

توضیح آنکه مبلغ دریافتی علاوه بر هزینه‌های اشتراک می‌باشد. چرا که به موجب این ماده به شرکت‌های مزبور اجازه داده «علاوه بر هزینه‌های معین شده، اعتبار مورد نیاز را ... از متقاضیان اشتراک آب و فاضلاب دریافت» نمایند. بنابراین مبالغ وصولی در واقع هزینه اشتراک محسوب نمی‌شوند تا بتوان صرفاً به عنوان پیش پرداختی که بعداً می‌بایست پرداخت شود در نظر گرفت و در حقیقت ماهیت مشارکت یا قرض را دارد که بعداً با احتساب نرخ سود از طریق قبوض مستهلک خواهد شد. همچنین استهلاک این مبالغ بیانگر این است که مبالغ مذکور در واقع نمی‌بایست از سوی مشترکین پرداخت می‌شده است و هزینه اشتراک یا سایر خدمات محسوب نمی‌گردد، در غیر این صورت مستهلک شدن این وجوه فاقد معنا خواهد بود. علاوه بر این با توجه به اطلاق پروژه‌های مذکور در این ماده این امکان وجود دارد که به عنوان مثال شرکت آب و فاضلاب یک استان برای انجام پروژه آبرسانی در یکی از شهرها، اعتبار مورد نیاز را از متقاضیان اشتراک در سایر شهرهای استان نیز دریافت کند. لذا حکم مذکور در این ماده از جهت اینکه اجازه دریافت نوعی مشارکت یا قرض اجباری را به شرکت‌های آب و فاضلاب استانی می‌دهد واجد ابهام است.

ماده الحاقی (۱۵) - تذکر

متناظر حکم این ماده در جزء «۲۰» بند «۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور^(۱) ذکر شده است.

با توجه به قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی عبارت «بخش غیردولتی» در این ماده، باید به «بخش عمومی غیردولتی» اصلاح شود.

ماده الحاقی (۱۶) - مغایرت با اصول ۵۲ و ۵۷

متناظر حکم این ماده در برخی قوانین بودجه سنواتی از جمله در بند «۱۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور^(۲) ذکر شده است.

۱. جزء «۲۰» بند (۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور:

۲۰-۳- به وزارت نفت اجازه داده می‌شود از طریق شرکت‌های تابعه ذی‌ربط برای احداث واحدهای صنعتی وابسته به نفت و گاز مانند پالایشگاه‌های گاز و نفت و پتروشیمی با بخش غیردولتی، خصوصی و تعاونی، با رعایت ماده (۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و سقف‌های مشارکت تعیین شده نسبت به تضمین تسهیلات بانکی متناسب با قدرالسهم دولت اقدام نماید.

۲. بند (۱۱۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور:

۱۱۶- کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلفند یک درصد (۱٪) تا سه درصد (۳٪) از اعتبارات خود را برای انجام امور پژوهشی و توسعه فناوری هزینه نمایند.

اعتبارات موضوع این بند فقط در چهارچوب سیاست‌ها و نقشه جامع علمی کشور مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی و نظارت شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری و اولویت‌های تحقیقاتی دستگاه‌ها و شرکت‌های ذی‌ربط که به تصویب شورای مذکور می‌رسد و همچنین با رعایت جزء (۱) بند (م) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و قوانین و مقررات هزینه می‌گردد، مصرف اعتبارات موضوع این بند در موارد دیگر ممنوع است. آیین‌نامه اجرایی این بند حداکثر تا پایان تیرماه ۱۳۹۲ توسط شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری تهیه می‌شود و به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد.

۱- تکلیف دستگاه‌های موضوع این ماده به اختصاص یک درصد (۱٪) از اعتبارات تخصیص‌یافته هزینه‌ای به‌استثنای فصول (۱) و (۶) و در مورد شرکت‌های دولتی از هزینه‌های غیرعملیاتی، برای امور پژوهشی و توسعه فناوری به دلیل اینکه صلاحیت دولت در تنظیم لایحه بودجه سنواتی را محدود می‌نماید مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۲- اطلاق حکم مذکور در تبصره این ماده مبنی بر تکلیف تصویب اولویت‌های تحقیقاتی کلیه دستگاه‌های موضوع این ماده توسط شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری در مواردی که اطلاعات خاص و ویژه دستگاه مورد توجه است و همچنین گزارش دهی نحوه هزینه کرد آن به شورای مزبور و مرکز آمار ایران از جهت اینکه در موارد موجب نقض استقلال قوا می‌شود مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ماده الحاقی (۱۸) - مغایرت با اصول ۵۲ و ۵۳

۱- حکم این ماده ناشی از این امر است که اصولاً ثبت نام در خصوص آزمون‌های سازمان سنجش و دریافت وجه جهت آن در سال جاری و برگزاری آزمون در سال بعد صورت می‌پذیرد. مسئله‌ای که در خصوص این ماده وجود دارد این است که مطابق ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب باید به موجب قانون باشد. لذا حکم این ماده که «پیش پرداخت» را جهت پرداخت به سازمان سنجش مورد پیش بینی قرارداد است مغایر اصل مزبور تلقی می‌شود.

۲- همچنین حکم مزبور از جهت اینکه با سالانه بودجه در تعارض می‌باشد مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد.

ماده الحاقی (۱۹) -

متناظر حکم این ماده در بند «ص» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور^(۱) ذکر شده است.

ماده الحاقی (۲۰) -

متناظر حکم این ماده در بند «ح» تبصره «۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور^(۲) ذکر شده است.

ماده الحاقی (۲۳) - مغایرت با اصل ۷۵

متناظر حکم بند «ب» این ماده در بند «ل» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه^(۳) ذکر شده است.

۱. بند «ص» تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور:

تبصره ۵-

ص- به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود حداقل مبلغ سه میلیارد و پانصد میلیون (۳/۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار نزد بانک‌های تخصصی، سپرده‌گذاری نماید تا مبلغ مذکور از سوی بانک‌های عامل و با معرفی وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی در قالب تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی به مصرف برسد.

۲. بند «ح» تبصره (۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور:

تبصره ۹-

ح- به وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۹۳ بیست درصد (۲۰٪) از وجوه تبصره (۲) ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده معادل شش هزار میلیارد (۶/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال که در اختیار آن وزارتخانه قرار می‌گیرد را برای کمک و تأمین ماشین‌آلات خدماتی و عمرانی شهرهای زیر پنجاه هزار نفر جمعیت و دهیاری‌ها هزینه نماید.

۳. بند «ل» ماده (۲۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران:

ماده ۲۰-

ل- حوزه‌های علمیه از تسهیلات، مزایا و امکاناتی که برای مراکز آموزشی و پژوهشی تعیین شده یا می‌شود، برخوردار هستند.

احکام موضوع این ماده به دلیل اینکه در مواردی باعث افزایش هزینه‌های عمومی و در بخشی از آن منجر به کاهش درآمدهای عمومی می‌گردد و محل تأمین آن نیز پیش بینی نگردیده است، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی محسوب می‌شود.

ماده الحاقی (۲۴) - مغایرت با اصول ۵۲ و ۵۷

تکلیف دولت به مشارکت در توسعه فضاهاى مذکور در این ماده در صورت تأمین پنجاه درصد از هزینه‌های احداث توسط بخش غیردولتی، به دلیل اینکه منجر به افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است و از حیث اینکه دولت را موظف به پیش بینی اعتبارات لازم در قوانین بودجه سنواتی نموده است مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی تلقی می‌شود.

ماده الحاقی (۲۵) -

متناظر حکم این ماده در بند «۱۳۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور^(۱) ذکر شده است.

ماده الحاقی (۲۶) -

متناظر حکم این ماده در بند «و» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور^(۲) ذکر شده است.

۱. بند (۱۳۷) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور:

۱۳۷- دریافت و پرداخت هرگونه وجهی تحت هر عنوان توسط دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی باید در چهارچوب قوانین موضوعه کشور بوده و هرگونه دریافت و پرداخت غیر، در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌شود و کلیه مسؤولان و مقامات ذی‌ربط، معاونین، ذی‌حسابان و مدیران مالی حسب‌مورد مسؤول اجرای این حکم هستند.

۲. بند «و» تبصره (۱۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور:

تبصره ۱۶ -

...

نکته: با توجه به اینکه این ماده تعریف جانباز را مورد اصلاح قرار نداده است بلکه صرفاً نوع مدارک مورد نیاز جهت احراز جانبازی را مورد اصلاح قرار داده است، باعث گسترش تعریف جانباز نشده و از این حیث منجر به افزایش هزینه‌های عمومی نمی‌شود.

ماده الحاقی (۲۷) - مغایرت با اصول ۵۲ و ۷۵

حکم این ماده با تغییراتی در قالب قوانین بودجه سنواتی از جمله قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور^(۱) ذکر شده است.

► افراد و رزمندگانی که در دوران دفاع مقدس و حوادث زمان انقلاب اسلامی دچار آسیب جسمی، روحی و روانی شده‌اند ولی صورت سانحه و مدارک بالینی هم‌زمان را ندارند، با معرفی یگان‌های اعزام‌کننده و نهادهای متولی توسط کمیسیون احراز بنیاد شهید و امور ایثارگران و با نظر کمیسیون پزشکی، جانبازی آن‌ها مورد تأیید قرار می‌گیرد و متناسب با میزان جانبازی آن‌ها تحت پوشش بنیاد شهید و امور ایثارگران قرار می‌گیرند. محسوب می‌شود و کلیه مسؤولان و مقامات ذی‌ربط، معاونین، ذی‌حسابان و مدیران مالی حسب‌مورد مسؤول اجرای این حکم هستند.

۱. بند «الف» تبصره (۱۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور:

تبصره ۱۶ -

الف- تحصیل ایثارگران، حافظان کل قرآن کریم و قاریان ممتاز کشوری و مشمولان بند (ک) ماده (۲۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و مؤسسات پژوهشی رایگان است. هزینه‌های مربوطه دانشگاه پیام نور، دانشگاه‌های علمی - کاربردی و دوره‌های شبانه و همچنین مراکز آموزشی و پژوهشی غیردولتی از طریق دستگاه‌های ذی‌ربط اعم از بنیاد شهید و امور ایثارگران، سازمان بهزیستی کشور، کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان اوقاف و امور خیریه در ابتدای هر نیم‌سال تحصیلی از محل اعتبارات برنامه ۳۰۴۶۷ پیوست شماره (۴) این قانون پرداخت می‌شود. کمک هزینه تحصیلی اعم از شهریه ثابت و متغیر پرداختی توسط بنیاد شهید و امور ایثارگران به

۱- در خصوص این ماده این مسئله قابل توجه است که اگرچه چنین حکمی در قوانین بودجه سنواتی ذکر می‌شود ولیکن باتوجه به اینکه طرح حاضر در قالب قانون دائمی به تصویب رسیده است ناظر به سالهای آینده نیز خواهد بود و لذا به دلیل اینکه منجر به افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود و طریقه پیش بینی شده نیز تأمین کننده بار مالی مزبور نمی‌باشد از این حیث مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۲- در صورتی که مفاد این ماده واجد این معنا باشد که دولت مکلف است هرساله در قوانین بودجه سنواتی اعتبار مورد نظر جهت اجرای این حکم را پیش بینی نماید، به دلیل محدود نمودن صلاحیت دولت در تنظیم لایحه بودجه سنواتی مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد.

چنین احکامی می‌تواند از طریق لایحه دولت، طرح نمایندگان که طریقه تأمین اعتبار آن را مشخص نموده باشد و یا ذکر آن در لوایح بودجه سنواتی پیش بینی شود.

ایثارگران و افراد مشمول خانواده آن‌ها که در واحدهای بین‌الملل داخل یا خارج دانشگاه‌های دولتی و یا غیردولتی پذیرفته می‌شوند، معادل شهریه پرداختی به پذیرفته‌شدگان رشته‌ها و مقاطع مشابه در واحدهای دانشگاه آزاد اسلامی و واحدهای دانشگاهی داخلی تعیین و پرداخت می‌گردد و باقی‌مانده شهریه توسط دانشجو اعم از ایثارگر یا خانواده وی تأمین و پرداخت می‌شود. آیین‌نامه اجرائی این بند ظرف دو ماه از تاریخ تصویب این قانون به پیشنهاد دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط با تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد.

ماده الحاقی (۲۸) -

بند الف - مغایرت با اصل ۷۵

حکم این بند به دلیل اینکه محدودیت تا «بیست و پنج درصد (۲۵٪)» برای دریافت خدمات مسکن موضوع ماده (۳) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران را حذف نموده است و صرفاً اولویت درصد جانبازی را جایگزین آن نموده است و در نتیجه دامنه شمول این خدمات را به جانبازان زیر بیست و پنج درصد نیز گسترش داده است، دارای بار مالی بوده و در نتیجه به دلیل عدم پیش بینی طریقه تأمین آن مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی محسوب می‌شود.

بند «ج» - مغایرت با اصل ۷۵

۱- در خصوص جزء «۱» این بند این مسئله قابل توجه است که مطابق پاراگراف اول ماده (۳) مکرر^(۱) دولت موظف شده در سال ۱۳۹۱ به تعداد یکصد هزار نفر از جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) و بالاتر، آزادگان و فرزندان شهدا، فرزندان جانبازان بالای هفتاد درصد (۷۰٪)، همسران و والدین شهدا تسهیلات خرید یا ساخت مسکن اعطاء نماید.

حال به موجب مصوبه حاضر «سال ۱۳۹۱» به «هر سال» اصلاح و «جانبازان با اولویت درصد جانبازی» نیز جایگزین «جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) و

۱. پاراگراف اول ماده (۳) مکرر) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران: «دولت موظف است در اجرای بند (ل) ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۱ به تعداد یکصد هزار نفر از جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) و بالاتر، آزادگان و فرزندان شهدا، فرزندان جانبازان بالای هفتاد درصد (۷۰٪)، همسران و والدین شهدا تسهیلات خرید یا ساخت مسکن اعطاء نماید.»

بالاتر» شده است لذا حکم مزبور از جهت اینکه اولاً چنین تکلیفی برای دولت را به صورت دائمی و در هر سال پیش بینی نموده است و ثانیاً به دلیل اینکه دامنه شمول جانبازان را از جانبازان بیست و پنج درصد و بالاتر به کلیه جانبازان افزایش داده است دارای بار مالی بوده و به دلیل عدم پیش بینی طریق تأمین اعتبار آن مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۲- جزء «۲» این بند به تبع ایراد وارده به جزء «۱» دارای بار مالی می‌باشد و لذا مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

لازم به ذکر است که افزایش مبلغ تسهیلات نسبت به سال قبل با توجه به نرخ تورم، هم اکنون در ماده (۴) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران پیش‌بینی شده است که به موجب تبصره ماده (۶) الحاقی همین طرح حذف گردیده است.

ماده الحاقی (۲۹) - مغایرت با اصول ۵۲ و ۷۵

حکم این ماده با تغییراتی در قالب قوانین بودجه سنواتی از جمله قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور^(۱) ذکر شده است.

۱- با توجه به اینکه این ماده دایره شمول «قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر پنج‌نفر کارگر دارند» را گسترش داده است و از

۱. بند «و» تبصره (۱۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور:

تبصره ۱۵ -

...

و- کارگاه‌های کشاورزی تحت شمول نظام صنفی کشاورزان، مشمول قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر پنج‌نفر کارگر دارند مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ و اصلاحات بعدی آن می‌باشند. آیین‌نامه اجرائی این بند توسط وزارت جهاد کشاورزی و صندوق تأمین اجتماعی ظرف یک‌ماه پس از تصویب قانون تهیه می‌شود و به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد.

سوی دیگر به موجب این قانون دولت مکلف است سهم بیمه کارفرما را پرداخت نماید، دارای بار مالی بوده و به دلیل عدم پیش بینی طریقه تأمین اعتبار آن مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۲- با توجه به اینکه این ماده جنبه دائمی داشته و لذا دولت مکلف به پیش بینی اعتبار لازم در قوانین بودجه سنواری در هر سال خواهد شد، به دلیل محدود نمودن صلاحیت دولت در تنظیم لایحه بودجه سالانه کل کشور مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی محسوب می شود.

ماده الحاقی (۳۰) -

نظیر حکم این ماده در برخی قوانین بودجه سنواری نظیر بند «۱۱۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور^(۱) ذکر شده است.

ماده الحاقی (۳۱) - مغایرت با اصل ۵۲

حکم این ماده با تغییراتی در قالب قوانین بودجه سنواری از جمله بند «ح» تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور^(۲) ذکر شده است.

۱. بند (۱۱۷) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور:

۱۱۷- در اجرای ماده (۶) قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه های عمومی کشور مصوب ۱۳۸۹/۲/۱۷ و ماده (۱۷) آیین نامه اجرایی آن، وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه داری کل کشور) مکلف است با نظر معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور در صورت عدم پرداخت سهم نیم درصد (۵/۰٪) کتابخانه های عمومی کشور رأساً توسط هر شهرداری در پایان هر فصل و حداکثر تا پایان بهمن ماه از سرجمع اعتبارات مربوطه درآمد همان شهرداری از جمله سهم عوارض شهرداری ها از مالیات بر ارزش افزوده نسبت به پرداخت آن اقدام نماید.

۲. - بند «ح» تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور:

تبصره ۲-

...

با توجه به اینکه به موجب این ماده دولت مکلف شده اعتبارات مذکور را در محل‌های مشخصی به مصرف برساند باعث محدودیت صلاحیت دولت در تنظیم لایحه بودجه سنواتی می‌شود و لذا از این حیث مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی محسوب می‌شود.

ماده الحاقی (۳۲) - مغایرت با اصل ۷۵

به موجب این ماده درآمد حاصل از طرح‌های تحقیقاتی و پژوهشی مراکز موضوع این ماده مشمول مالیات به نرخ صفر می‌باشد. حکم مزبور از جهت اینکه باعث کاهش درآمدهای دولت ناشی از اخذ مالیات می‌شود و به دلیل عدم پیش بینی طریق جبران آن، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

ح- وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط موظف است علاوه بر دریافت نرخ گاز، به‌ازای مصرف هر متر مکعب گاز طبیعی یک‌صد و سی (۱۳۰) ریال به‌عنوان عوارض از مشترکین دریافت و پس از واریز به خزانه‌داری کل کشور عین وجوه دریافتی را تا سقف بیست و یک هزار و پانصد میلیارد (۲۱/۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال صرفاً برای احداث تأسیسات و خطوط لوله گازرسانی به شهرها و روستاها، با اولویت مناطق سردسیر، نفت‌خیز، گازخیز و استان‌هایی که برخوردار از آن‌ها از گاز کمتر از متوسط کشور است، هزینه نماید. منابع مذکور به‌عنوان درآمد شرکت‌های ذی‌ربط محسوب نمی‌گردد و مشمول مالیات نمی‌باشد.

۱- هفت هزار میلیارد (۷/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از منابع حاصله متناسب با وصولی‌ها به شرح زیر هزینه می‌شود:

۱-۱- سه هزار میلیارد (۳/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال برای تأمین و استانداردسازی سامانه گرمایشی مدارس با اولویت مدارس روستاها از طریق خزانه‌داری کل کشور به سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور

۱-۲- یک هزار و دویست میلیارد (۱/۲۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال برای طرح سرانه مدارس

۱-۳- ...

ماده الحاقی (۳۶) - مغایرت با اصل ۵۲

با توجه به اینکه درآمدهای موضوع این ماده به صورت دائمی به امر خاصی اختصاص یافته است، از جهت محدودیت صلاحیت دولت در تنظیم لایحه بودجه، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ماده الحاقی (۳۸) - مغایرت با اصول ۵۲، ۵۱ و ۸۵

۱- حکم مذکور در این ماده به دلیل اینکه دائمی بوده و در نتیجه دولت را مکلف می‌نماید هر ساله درآمدهای حاصله را به همین موضوعات اختصاص دهد، از جهت محدود نمودن صلاحیت دولت در تنظیم لایحه بودجه سنواتی، مغایر اصل ۵۲ محسوب می‌شود.

۲- به موجب حکم این ماده اجازه وضع برخی عوارض به صورت مطلق به دولت داده شده است. در این خصوص اگر چه تعبیر «عوارض» به کار رفته است، اما روشن است که ماهیت آن نوعی مالیات تلقی می‌شود. در نتیجه با توجه به اصل ۵۱ قانون اساسی که مقرر داشته مالیات باید به موجب قانون تعیین شود، حکم مذکور مغایر این اصل محسوب می‌شود و از سوی دیگر با توجه به ماهیت تقنینی وضع عوارض، اعطاء صلاحیت تعیین آن بدون هیچگونه ضابطه‌ای به دولت، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد. این مسئله به صورت مکرر در نظرات سابق شورای نگهبان قابل مشاهده است.

به‌عنوان نمونه شورای نگهبان در نظریه شماره ۲۶۸۴۱ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ خود درخصوص بند «ط» ماده (۴) «لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی»^(۱) چنین نظر داده بود: «وجوه موضوع بند «ط» ماده (۴) چنانچه مالیات باشد چون مطابق اصل ۵۱ قانون اساسی باید به‌موجب قانون وضع گردد لذا این بند از این جهت مغایر اصل مذکور می‌باشد و اگر منظور وجوه دیگری غیر از مالیات باشد چون وضع آن از امور تقنینی است باید توسط مجلس شورای اسلامی تعیین و یا ضوابط آن مشخص شود لذا این بند از این جهت نیز مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد.»

همچنین درخصوص ماده (۵) لایحه مذکور^(۲) هم گذشته از آنکه برقراری

۱. ماده ۴- مالیات و عوارض دریافتی از برخی خدمات به شرح زیر تعیین می‌گردد:

...

ط- به دولت اجازه داده می‌شود به پیشنهاد کارگروهی متشکل از وزیر امور اقتصادی و دارایی (رئیس)، وزیر بازرگانی، وزیر ذی‌ربط و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور وجوهی بابت صدور انواع کارت‌ها و مجوزهای مربوط به فعالیت‌های اقتصادی بازرگانی، تولیدی، صنعتی، خدماتی، معدنی و یا تأسیس مراکز مربوط دریافت و به حساب درآمد عمومی (نزد خزانه‌داری کل کشور) واریز نماید.

۲. ماده ۵- برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و کالاهای تولیدی و همچنین آن دسته از خدمات که در ماده (۴) این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آن‌ها معین شده است، همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکت‌ها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد

عوارض توسط شوراهای اسلامی را زائد بر وظائف نظارتی موضوع اصل یک‌صدم قانون اساسی دانسته، به صراحت بیان داشته بود: «چون وضع عوارض از امور تقنینی است باید توسط مجلس شورای اسلامی تعیین و یا ضوابط آن مشخص شود لذا این ماده از این جهت نیز مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد».

بنابراین از نظر شورای نگهبان عوارض یا باید منجزاً و مشخصاً توسط مجلس تعیین شود (مانند بسیاری از تبصره‌ها و بندهای قوانین بودجه سنواتی) و یا حداقل ضوابط آن توسط مجلس مشخص گردد (مانند بند «۷» ماده (۲) قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸^(۱)) تا بر اساس آن ضوابط، میزان عوارض دریافتی توسط مراجع ذیصلاح تصویب شود.

▶ بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد. در سایر موارد، شوراهای اسلامی در اجرای قانون تشکیلات، وظائف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی آن و در چارچوب ضوابط، اهداف و سیاست‌های اقتصادی دولت که از طریق وزارت کشور به آن‌ها ابلاغ می‌شود مجاز به برقراری عوارض محلی از جمله عوارض کسب و پیشه می‌باشند.

۱. ماده ۲- به دولت اجازه داده می‌شود برای اجراء احکام ماده (۱) این قانون اقدامات زیر را به‌عمل آورد:

...

۷- تعیین و اخذ عوارض، بر مبنای میزان مصرف سوخت و آلاینده‌گی و نوع سوخت از خودروهای تولید داخل و وارداتی از تولیدکنندگان داخلی و واردکنندگان.

ماده الحاقی (۴۲) - مغایرت با اصل ۵۲ و ابهام

۱- حکم این ماده به دلیل اینکه دولت را مکلف نموده هر ساله منابع حاصله را در قوانین بودجه سنواتی به موضوع مشخصی اختصاص بدهد مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی، به جهت محدود نمودن صلاحیت دولت در تنظیم لوایح بودجه سنواتی است.

۲- ماده مزبور از جهت اینکه مشخص نیست بیست درصد قیمت نفت گاز (گازوییل) علاوه بر قیمت فعلی محصول به عنوان عوارض به قیمت این محصول افزوده خواهد شد و یا اینکه بیست درصد قیمت فعلی این محصول برای اجرای موضوع این ماده اختصاص خواهد یافت، دارای ابهام است.

ماده الحاقی (۴۳) - مغایرت با اصل ۵۲

متناظر با حکم این ماده در برخی از قوانین بودجه سنواتی، از جمله در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ذکر شده است.^(۱)

حکم این ماده از این حیث که به صورت دائمی دولت را مکلف نموده هر ساله یک درصد از سرجمع کل اعتبارات و تملک دارایی سرمایه‌ای استان را به منظور احداث و توسعه و تجهیز به پایگاه‌های حوزه‌های مقاومت بسیج اختصاص دهد، به جهت محدود نمودن صلاحیت دولت در تنظیم لایحه بودجه سنواتی، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۱. بند (۱۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور:

۱۳- شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مکلف است یک درصد (۱٪) از اعتبارات تملک دارایی استانی را به منظور احداث و توسعه پایگاه‌ها و حوزه مقاومت بسیج پیش‌بینی نماید.

ماده الحاقی (۴۴) - مغایرت با اصول ۵۲ و ۷۵

- ۱- این ماده با توجه به اینکه دولت را مکلف به تکمیل و پوشش کامل دیجیتالی شبکه‌های تلویزیونی کشور نموده است باعث افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود و لذا با توجه به اینکه منبع پیش بینی شده در این ماده نمی‌تواند طریق تأمین اعتبار لازم محسوب گردد مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.
- ۲- حکم این ماده مبنی بر پیش‌بینی اعتبار لازم در قوانین بودجه سنواتی جهت اجرای موضوع این ماده به دلیل اینکه صلاحیت دولت در تنظیم لایحه بودجه را محدود می‌نماید مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد.

امام خمینی (ره):

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

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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