



پژوهشکده شورای نگهبان

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۸۸

تاریخ: ۱۳۹۴/۵/۲۷



پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور

استخراج، تنقیح و تدوین:

محمدبرزگر خسروی

بازبینی و نظارت علمی:

محمدهادی توکل‌پور

گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۸۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۵/۲۷

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

۲مقدمه
۳لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور
۳مرحله اول
۱۷۷نظر (مرحله اول) شورای نگهبان
۱۸۲مرحله دوم
۲۱۸نظر (مرحله دوم) شورای نگهبان
۲۱۹مرحله سوم
۲۲۰نظر (نهایی) شورای نگهبان

مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساسنامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساسنامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین پژوهشکده شورای نگهبان، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این پژوهشکده، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضاء را استخراج نموده و با حفظ اصالت، آن‌ها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور

مرحله اول

مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۱۱/۲۰

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: جلسات متعدد (۱۳۹۲/۱۱/۲۰) (عصر)،

(۱۳۹۲/۱۱/۲۱) (صبح و عصر)، (۱۳۹۲/۱۱/۲۳ و ۱۳۹۲/۱۱/۲۸)

ماده واحده- بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور ...

تبصره ۲-

الف- در راستای اعمال حق مالکیت و حاکمیت بر منابع نفت و گاز کشور و به منظور تعیین رابطه مالی و نحوه تسویه حساب بین دولت (خزانه‌داری کل کشور) و وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط، معادل چهارده و نیم درصد (۱۴/۵٪) از ارزش نفت (نفت خام و میعانات گازی) تولیدی، موضوع اجزاء (۲) و (۳) این بند به عنوان سهم آن شرکت بابت کلیه مصارف سرمایه‌ای و هزینه‌ای شرکت یادشده، از جمله بازپرداخت بدهی و تعهدات شامل تعهدات سرمایه‌ای و بیع متقابل و جبران خسارات زیست‌محیطی و آلودگی‌های ناشی از فعالیت‌های نفتی و هزینه‌های صادرات با احتساب هزینه‌های حمل و بیمه (سیف) تعیین می‌شود که از پرداخت مالیات و تقسیم سود سهام دولت معاف است.

وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط، مکلف است معادل هشتاد و پنج و نیم درصد (۸۵/۵٪) بقیه ارزش مواد مذکور را به حساب بستانکار دولت نزد خزانه‌داری کل کشور منظور و به شرح مفاد این تبصره و آیین‌نامه اجرایی موضوع بند (ی) این تبصره با دولت (خزانه‌داری کل کشور) تسویه حساب نماید. دو درصد (۲٪) از هشتاد و پنج و نیم درصد (۸۵/۵٪) به منظور توسعه مناطق نفت خیز و گازخیز و مناطق محروم اختصاص می‌یابد.

وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط، می‌تواند از محل سهم خود، قراردادهای لازم را با شرکت‌های عملیاتی تولید نفت و گاز، بر اساس قیمت تمام‌شده و در چهارچوب بودجه

عملیاتی منعقد نماید.

۱- مفاد این تبصره، جایگزین تبصره (۳۸) دائمی لایحه قانونی بودجه سال ۱۳۵۸ کل کشور مصوب ۱۳۵۸/۱۰/۵^(۱) شورای انقلاب اسلامی می‌شود.

۲- قیمت نفت صادراتی از مبادی اولیه و یا عرضه‌شده در بورس، به ترتیب، قیمت معاملاتی یک بشکه نفت صادراتی از مبادی اولیه در هر محموله و متوسط قیمت صادراتی در یک ماه شمسی از مبادی اولیه و همچنین برای نفت تحویلی به پالایشگاه‌های داخلی و مجتمع‌های پتروشیمی اعم از دولتی و خصوصی، نود و پنج درصد (۹۵٪) متوسط بهای محموله‌های صادراتی نفت مشابه در هر ماه شمسی است.

الف- دیدگاه مغایرت

- به نظر می‌رسد در پاراگراف دوم بند (الف) این تبصره، استفاده از عبارت «هشتاد و پنج و نیم درصد (۸۵/۵٪) بقیه ارزش مواد مذکور» نادرست است؛ زیرا چهارده و نیم درصد (۱۴/۵٪)، متعلق به شرکت تابعه‌ی وزارت نفت است و در نتیجه هشتاد و پنج و نیم درصد (۸۵/۵٪) «باقیمانده»ی مواد مذکور باید مورد حکم قرار گیرد، نه هشتاد و پنج و نیم درصد (۸۵/۵٪) «بقیه»ی ارزش مواد مذکور. به عبارت دیگر، نحوه قرارگیری واژه‌ی «بقیه» در این ماده، مفید این معناست که از هشتاد و پنج و نیم درصد باقیمانده، هشتاد و پنج و نیم درصد آن به حساب بستانکار دولت نزد خزانه‌داری کل

۱. شورای انقلاب در تاریخ ۱۳۵۸/۱۰/۵، مصوبه‌ای با عنوان «لایحه قانونی متمم بودجه سال ۱۳۵۸» که صرفاً (۱۴) تبصره دارد، تصویب کرد؛ لیکن به نظر می‌رسد منظور از «لایحه قانونی بودجه سال ۱۳۵۸ کل کشور مصوب ۱۳۵۸/۱۰/۵» در جزء (۱) این بند، تبصره (۳۸) لایحه بودجه سال ۱۳۵۸ مصوب ۱۳۵۸/۵/۲۵ شورای انقلاب است که اشعار می‌داشت: «قراردادهای فروش نفت وسیله شرکت ملی نفت ایران از طرف دولت امضاء و وجوه حاصل از فروش نفت خام به هر صورت و فرآورده‌های نفتی صادراتی مستقیماً به حساب خزانه‌داری کل نزد بانک مرکزی ایران منظور می‌گردد. هر مبلغ که طبق بودجه مصوب شرکت مذکور از محل درآمد عمومی باید در اختیار شرکت ملی نفت ایران گذاشته شود به ترتیبی که نیازهای شرکت اقتضاء کند از طرف خزانه‌داری کل در اختیار شرکت قرار داده می‌شود. بانک مرکزی ایران مکلف است ارزشهای مورد نیاز شرکت ملی نفت ایران را به میزانی که شرکت تغییر خواهد کرد به شرکت مذکور بفرشد.»

کشور منظور می‌شود؛ در حالی که منظور این بند، باقیمانده‌ی صد درصد، یعنی هشتاد و پنج و نیم درصد است. بر این اساس، در این بند یا باید واژه‌ی «بقیه» در پرانتز قرار گیرد یا به جای آن از واژه‌ی «باقیمانده» استفاده شود.

- طبق صدر اصل ۵۳ قانون اساسی، تمامی دریافت‌های دولت باید در خزانه‌داری کل متمرکز شود. از آنجا که وفق حکم مقرر در صدر پاراگراف بند (الف) این تبصره، سهم چهارده و نیم درصد (۱۴/۵٪)، بدون واریز به خزانه، به شرکت تابعه‌ی وزارت نفت تعلق می‌یابد، این امر مغایر با اصل مزبور است. توضیح اینکه نفت که از مصادیق انفال است، متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران است که صلاحیت فروش آن، به یک شرکت دولتی اعطا شده است که مال متعلق به دولت را بفروشد. بر این اساس، هر چند که به این شرکت، بابت اقداماتی که انجام می‌دهد، سهم چهارده و نیم درصدی (۱۴/۵٪) تعلق یافته است، ولی با توجه به اینکه نفت، مال متعلق به دولت است، ابتدا باید کل دریافت‌های مربوطه، به خزانه کل واریز شود و سپس به موجب قانون و اعتبارات مصوب در بودجه، سهمی به این شرکت اختصاص یابد. به عبارت دیگر، اگر شرکت مزبور، بر اساس اجازه‌ی دولت، فعالیتی دیگر انجام می‌داد، می‌توانست حق‌الزحمه خود را جدا کرده و به خزانه واریز نکند؛ ولی از آنجا که مال متعلق به دولت را فروخته است، ابتدا باید کل درآمد آن به خزانه واریز شود.

- هر چند شرکت ملی نفت ایران، شخصیت حقوقی مستقل از دولت دارد، لیکن با توجه به اینکه تمامی سهام این شرکت، متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران است،^(۱) تمامی دارایی‌های آن نیز متعلق به دولت است. در نتیجه، تفکیک شخصیت حقوقی شرکت ملی نفت ایران از دولت، در عالم حقوقی و انتزاعی، تأثیری در نتیجه و اینکه تمامی دارایی‌ها و اموال شرکت مزبور به دولت جمهوری اسلامی ایران تعلق دارد، نخواهد داشت. این امر در قانون تجارت نیز منعکس شده است که هر یک از سهام‌داران شرکت، به میزان سهام خود، مالک سرمایه‌ی شرکت است^(۲) و از آنجا که

۱. بر اساس ذیل ماده (۳) قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۵۶/۳/۱۷، «کلیه سهام شرکت متعلق به دولت ایران و غیر قابل انتقال است.»

۲. بر اساس صدر ماده (۳) قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۵۶/۳/۱۷، «سرمایه شرکت یکصد میلیارد ریال است که منقسم به ده هزار سهم ده میلیون ریالی با نام بوده و پنجاه درصد آن

تمام سهام شرکت ملی نفت ایران، متعلق به دولت است، تمامی اموال شرکت مزبور، متعلق به دولت است و دریافتی‌های آن نیز دریافتی دولتی محسوب می‌شود. بر این اساس، طبق اصل ۵۳، تمامی این دریافت‌ها باید به خزانه‌ی کل واریز شود. لذا با توجه به اینکه در تبصره‌ی مزبور، سهم چهارده و نیم درصد (۱۴/۵٪)، بدون واریز به خزانه، به شرکت تابعه‌ی وزارت نفت تعلق می‌یابد، این تبصره، مغایر با اصل ۵۳ است.

- اعطای مجوز به وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه‌ی ذی‌ربط، جهت انجام بیع متقابل که در این بند ذکر شده است، ممکن است در مواردی منجر به معاملات ربوی شود؛ بنابراین اطلاق این قسمت از بند مزبور، مغایر با موازین شرعی است.

- جزءهای (۱) و (۲) بند مزبور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی هستند. طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه کل کشور، به طور سالانه توسط دولت تهیه شده و جهت رسیدگی و تصویب، به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین باید آنچه به عنوان قانون بودجه، در مجلس تصویب می‌شود، از جنس بودجه بوده و برای یک سال نیز تدوین شده باشد. جزءهای (۱) و (۲) این بند، درصدد تصویب قانونی دائمی هستند که به دلیل محدود نبودن به یک سال، علاوه بر نقض اصل سالانه بودن بودجه، ماهیت بودجه‌ای نیز نداشته و لذا از دو جهت (سالانه نبودن و داشتن ماهیت غیربودجه‌ای)، مغایر اصل ۵۲ هستند.

- عبارت «در راستای اعمال حق مالکیت و حاکمیت بر منابع نفت و گاز کشور...» که در صدر بند «الف» تبصره‌ی مزبور ذکر شده است، مغایر اصل ۴۵ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن ...، در اختیار حکومت اسلامی است، تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید». بر این اساس، هیچ‌یک از نهادهای دولتی و عمومی دارای «حق مالکیت» بر این اموال نبوده و به تصریح اصل مزبور، این اموال، تنها «در اختیار» دولت قرار

→

پرداخت گردیده است. صاحب سهام متعهد است که قسمت پرداخت‌نشده سرمایه را به تقاضای هیئت مدیره و تصویب مجمع عمومی پرداخت کند. طبق ماده (۱) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۲۴، «شرکت سهامی، شرکتی است که سرمایه آن به سهام تقسیم شده و مسئولیت صاحبان سهام محدود به مبلغ اسمی سهام آنها است.»

دارد تا طبق مصالح عامه مورد استفاده قرار گیرند. لذا عبارت «حق مالکیت» در صدر این بند، محل اشکال و مغایر اصل ۴۵ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- منظور از واژه «بقیه» در عبارت «هشتاد و پنج و نیم درصد (۸۵/۵٪) بقیه ارزش مواد مذکور»، همان «باقیمانده»ی ارزش مواد مذکور است و بنابراین ذکر واژه «بقیه» در این ماده با ایرادی مواجه نیست.

- با توجه به اینکه شرکت تابعه‌ی وزارت نفت دارای استقلال حقوقی و شخصیت حقوقی مستقل از دولت است، دریافت‌های آن دولتی محسوب نمی‌شود و به جز سهم مالکانه دولت و همچنین سود سهام وی که باید به خزانه کل واریز کند، لزومی به واریز سهم خود به خزانه ندارد. لذا صدر پاراگراف بند (الف) این تبصره که سهم چهارده و نیم درصد (۱۴/۵٪) را بدون واریز به خزانه، متعلق به شرکت تابعه‌ی وزارت نفت می‌داند، مغایرتی با اصل ۵۳ قانون اساسی ندارد که تمامی دریافت‌های دولتی را مستلزم واریز به خزانه کل کشور می‌داند. به عبارت دیگر، شرکت مزبور همچون یک شرکت خصوصی، برای دولت که سهام‌دار آن است، خدمتی انجام می‌دهد که در قبال آن، مزد دریافت می‌کند و مزد نیز در مالکیت شرکت است و نیازی به واریز آن به خزانه نیست. در واقع، دولت به این شرکت اجازه داده است که همچون استخراج از معادن یا شکار حیوانات و اموری از این قبیل، نفت را استخراج کرده و حق مالکانه دولت را که هشتاد و پنج و نیم درصد (۸۵/۵٪) درصد مذکور در این بند است، پرداخت کند. همچنین یکی از دلایل تأسیس شرکت‌های دولتی، مستثنی کردن آنها از برخی مقررات دولتی است تا این شرکت‌ها راحت‌تر بتوانند برخی امور مربوط به دولت را انجام دهند. شورای نگهبان نیز در خصوص سهم شرکت تابعه‌ی وزارت نفت، تاکنون واریز آن به خزانه را لازم ندانسته است و در قوانین بودجه سابق، این امر را مورد ایراد قرار نداده است.^(۱)

۱. به عنوان مثال می‌توان به بند (۳-۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۹، بند (۱)- (۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۰، جزء (الف) بند (۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۰/۲/۱۹ در خصوص سهم چهارده و نیم درصدی شرکت ملی نفت ایران، جزء (الف) بند (۴) قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۲۴ در خصوص سهم چهارده

- با توجه به استفاده از عبارت «شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط» در این بند و عدم ذکر شرکت ملی نفت ایران در آن، ابهام معمول در خصوص فقدان اساسنامه‌ی شرکت ملی نفت ایران،^(۱) مطرح نیست؛ هر چند که دولت از سال‌ها پیش، مکلف است اساسنامه‌ی شرکت مزبور را تقدیم مجلس کند.^(۲)

- انجام بیع متقابل در خصوص درآمدهای نفتی، طبق ماده (۷) قانون اصلاح قانون نفت مصوب ۱۳۹۰/۳/۲۲، مجاز بوده و در قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز این امر مجاز دانسته شده است؛^(۳) بنابراین اشاره این بند به انجام بیع متقابل، با ایرادی مواجه نیست.

→

درصدی شرکت ملی نفت ایران، جزء (الف) بند (۷) قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۲۶، جزء (الف) بند (۷) قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۱، جزء (۱) بند (ج) تبصره (۱۱) قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۲۴، جزء (۱) بند (ه) تبصره (۱۱) قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور مصوب ۱۳۸۴/۱۲/۲۵ در خصوص سهم شش درصدی شرکت ملی نفت ایران اشاره کرد.

۱. به عنوان مثال می‌توان به بند (۱) نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۶۷۶۳ مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۸ شورای نگهبان در خصوص بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور اشاره کرد که اشعار می‌داشت: «لایحه، دارای همان ابهام معموله در خصوص نبود اساسنامه شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی گاز ایران از جمله در بند (الف) جزء (۱-۱) و بندهای (پ) و (س) است.»

۲. به عنوان مثال می‌توان به جزء (ی) بند (۴) قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۲۴ اشاره کرد که اشعار می‌داشت: «دولت موظف است حداکثر تا پایان تیرماه سال ۱۳۸۹، اساسنامه‌های شرکت‌های ملی نفت ایران، ملی گاز ایران و صنایع پتروشیمی را به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.» پیش‌تر نیز قانون الزام دولت جهت تنظیم لایحه قانونی نفت مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۵ بیان می‌داشت: «از تاریخ تصویب این قانون، وزارت نفت موظف است ظرف مدت چهار ماه، لایحه نفت و اساسنامه مؤسسات تابعه خود را منطبق بر موازین اسلامی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تهیه و طبق اصل ۷۴ قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.» همچنین تبصره ماده (۴) قانون نفت مصوب ۱۳۶۶/۷/۹ در این خصوص بیان می‌دارد: «وزارت نفت مکلف است از تاریخ تصویب این قانون، اساسنامه‌های شرکت‌های نفت، گاز و پتروشیمی را ظرف مدت یک سال جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.»

۳. طبق ماده (۷) قانون اصلاح قانون نفت مصوب ۱۳۹۰/۳/۲۲ (الحاق ماده ۱۴ به قانون مزبور)، «کلیه درآمدهای حاصل از فروش نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی، در چهارچوب قانون برنامه، پس از کسر پرداخت‌های بیع متقابل، به طور مستقیم به خزانه‌داری کل کشور نزد بانک مرکزی واریز می‌شود.»

←

– عبارت «در راستای اعمال حق مالکیت و حاکمیت بر منابع نفت و گاز کشور...»، همواره در بودجه‌های سالانه قید می‌شده است.^(۱) با توجه به اینکه، انفال از نظر شرعی در مالکیت امام (حاکم اسلامی یا ولی فقیه) است و وی این اموال را در اختیار دولت قرار داده است، دولت حق تصرف در آنها را دارد؛ در نتیجه صدر این بند، مغایر با اصل ۴۵ قانون اساسی نیست.

ج- دیدگاه ابهام

– جزءهای (۱) و (۲) بند (الف) این تبصره، اگر صرفاً برای یک سال حاکم باشد، ایرادی ندارد؛ اما اگر برای همیشه حاکم شود و تبصره‌ی مزبور را نسخ کند، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی، مبنی بر سالانه بودن بودجه است. در نتیجه، ابتدا این ابهام دائمی بودن یا مربوط به یک سال بودن) باید برطرف شده تا بتوان در خصوص آن اظهار نظر کرد.

د- تصمیم شورا

– جزءهای (۱) و (۲) بند (الف) تبصره (۲)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.
– به موجب نامه شماره ۱۸۵۵-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۳ رئیس محترم کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، بعضی از بندها و اجزای مصوبه‌ی مرقوم، خلاف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تشخیص داده شد که نامه‌های فوق‌الذکر، عیناً به پیوست ارسال می‌گردد.^(۲)

→

ماده (۸۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام اشعار می‌دارد: «الف- استفاده دستگاه‌های اجرایی 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.»

۱. به عنوان نمونه می‌توان به درج عبارت مزبور در بند (۳-۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۹ و در بند (۳-۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۰ و در جزء (الف) بند (۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۰/۲/۱۹ اشاره کرد.

۲. بر اساس بند (۱) نامه‌ی مزبور، «بند (الف) تبصره (۲) مقرر کرده است که چهارده و نیم درصد درآمد حاصل از فروش نفت به عنوان سهم وزارت نفت در نظر گرفته شود و سپس در بند (ب) همین تبصره

←



تبصره ۲-

ب- وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی ربط، مکلف است کلیه دریافتی‌های حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی اعم از صادرات سال جاری و سال‌های قبل را به هر صورت، پس از کسر بازپرداخت‌های بیع متقابل به‌عنوان علی‌الحساب پرداخت‌های موضوع این تبصره و تسویه بندهای متناظر در قوانین بودجه سال‌های قبل، بلافاصله از طریق حساب‌های مورد نظر و مورد تأیید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به حساب‌های مربوط در خزانه‌داری کل کشور واریز نماید.

...

در راستای اجرای قسمت اخیر جزء (۱) بند (ح) ماده (۸۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است بیست و نه درصد (۲۹٪) ارزش صادرات گاز طبیعی را پس از کسر ارزش گاز طبیعی وارداتی به حساب صندوق توسعه ملی واریز نماید. مبلغ واریزی از ماه یازدهم سال، محاسبه و تسویه می‌شود.

الف- دیدگاه مغایرت

- بر اساس صدر اصل ۵۳ قانون اساسی، تمامی دریافت‌های دولت می‌بایست در خزانه‌داری کل متمرکز شود. در صدر پاراگراف اول این بند، با تصریح بر عبارت «پس



مقرر شده است که ۲۹ درصد از ۸۵/۵ درصد باقیمانده به عنوان سهم صندوق توسعه ملی در نظر گرفته شود. به این ترتیب سهم صندوق توسعه ملی به اندازه ۲۹ درصد از ۸۵/۵ درصد در نظر گرفته شده است، در حالی که مطابق بند (۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و جزء (۱) بند (ح) ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم، لازم است که ۲۹ درصد از ۱۰۰ درصد منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی) باید به صندوق توسعه ملی واریز شود. از این جهت این بند از تبصره (۲)، سهم صندوق توسعه ملی را کاهش داده و مغایر بند (۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم است.»

از کسر ...»، مشخص می‌شود که «کلیه دریافتی‌های حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی» به خزانه واریز نمی‌شود، بلکه بخشی از آن به حساب‌های مورد نظر واریز می‌شود. بر این اساس، این بند مغایر اصل مزبور است. همچنین این بخش از مبالغ که کسر می‌شود، هر چند به حساب مورد تأیید بانک مرکزی واریز می‌شود، ولی این حساب، حساب خزانه نیست و بنابراین این امر، رافع ایراد مزبور نیست.

- ذیل این بند که اشعار می‌دارد، «از ماه یازدهم سال، محاسبه و تسویه می‌شود» مغایر با سیاست‌های کلی نظام است؛^(۱) زیرا سهم صندوق توسعه ملی، باید در هر زمانی که نفت یا گاز به فروش رفت، به حساب آن صندوق واریز شود، لیکن عبارت مزبور، زمان آن را به ماه یازدهم سال، تغییر داده است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- ذیل این بند، مغایر با سیاست‌های کلی نظام نیست؛ زیرا صرفاً محاسبه و تسویه را موکول به ماه یازدهم سال کرده است و واریز مبالغ، پس از نوبت‌های فروش انجام می‌شود.

ج- تصمیم شورا

- به موجب نامه شماره ۱۸۵۵-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۳ رئیس محترم کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، بعضی از بندها و اجزای مصوبه مرقوم، خلاف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تشخیص داده شد که نامه‌های فوق‌الذکر، عیناً به پیوست ارسال می‌گردد.^(۲)

۱. جزء (۱) بند (۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه در چارچوب سند چشم‌انداز بیست ساله ابلاغی- مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۲۱، حکم به «واریز سالانه، حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی» کرده است.

۲. بر اساس بند (۲) نامه‌ی مزبور، «در ادامه بند (ب) تبصره (۲) مقرر شده است که ۲۹ درصد از ارزش صادرات گاز طبیعی «پس از کسر ارزش گاز طبیعی وارداتی» به صندوق توسعه ملی واریز گردد. اولاً در بند (۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم، و ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم، مقرر شده است که ۲۹ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی به حساب صندوق توسعه ملی واریز شود. به این ترتیب در لایحه بودجه اشاره‌ای به لزوم واریز درصدی از درآمد حاصل از فروش «فرآورده‌های نفتی» نشده است که از این حیث مغایر سیاست کلی مورد اشاره است. ثانیاً، تجویز اینکه ابتدا هزینه گاز طبیعی وارداتی کسر شود و مبلغ باقیمانده، مبنای محاسبه سهم صندوق



تبصره ۲-

ز- مالیات بر ارزش افزوده و عوارض آب، برق و گاز، با توجه به مالیات و عوارض مندرج در صورت حساب (قبوض) مصرف‌کنندگان و همچنین نفت تولیدی و فرآورده‌های وارداتی، فقط یک‌بار در انتهای زنجیره تولید و توزیع آنها توسط شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی (شرکت‌های پالایش نفت) و شرکت‌های دولتی تابعه ذی‌ربط وزارت نفت و شرکت‌های گاز استانی و شرکت‌های تابعه ذی‌ربط وزارت نیرو و شرکت‌های توزیع آب و برق استانی، بر مبنای قیمت فروش داخلی محاسبه و دریافت می‌شود. مالیات مزبور به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و عوارض طبق ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷، توسط سازمان امور مالیاتی کشور واریز می‌گردد. همچنین مبنای قیمت فروش برای محاسبه عوارض آلاینده‌گی موضوع تبصره (۱) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده، قیمت فروش فرآورده به مصرف‌کننده نهایی در داخل کشور است.

الف- دیدگاه مغایرت

- این بند در مقام اصلاح قانونی دائمی است و همان ایراد جزء‌های (۱) و (۲) بند (الف) این تبصره، مبنی بر سالانه نبودن و داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، در این تبصره نیز وجود دارد و لذا این بند مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. در صورتی که حکم این



توسعه ملی قرار گیرد باعث می‌شود که سهم صندوق توسعه ملی از ۱۰۰ درصد منابع حاصل از فروش در نظر گرفته نشود که از این حیث نیز مغایر بند (۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم و ماده (۸۴) قانون برنامه است.»

شایان ذکر است جزء (۱) بند (۲۲) سیاست‌های مزبور، حکم به «واریز سالانه حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی» کرده است.

بند، به صراحت محدود به یک سال شود، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی نخواهد بود.

ب- تصمیم شورا

- بند (ز) تبصره (۲)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

تبصره ۲-

ح- وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی ربط موظف است علاوه بر دریافت نرخ گاز، به ازای مصرف هر متر مکعب گاز طبیعی، یک صد و سی (۱۳۰) ریال به عنوان عوارض از مشترکین دریافت و پس از واریز به خزانه داری 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، نفت خیز، گازخیز و استان‌هایی که برخورداری آنها از گاز، کمتر از متوسط کشور است، هزینه نماید. منابع مذکور به عنوان درآمد شرکت‌های ذی ربط محسوب نمی‌گردد و مشمول مالیات نمی‌باشد.

جزء الحاقی ۱- هفت هزار میلیارد (۷,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال

از منابع حاصله، متناسب با وصولی‌ها به شرح زیر هزینه می‌شود:

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

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

۳- یک هزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای بهسازی روستاها

۴- یک هزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای

آبرسانی روستاها

۵- دویست میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای طرح‌های عشایری سراسر کشور و هزینه‌ای (۷۵٪) طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها)

۶- ششصد میلیارد (۶۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای کمک‌های فنی و اعتباری طرح‌های آبیاری تحت فشار

جزء الحاقی ۲- وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط، مکلف است به منظور اجرای خطوط لوله گازرسانی به شهرها و روستاهای استان سیستان و بلوچستان و شرق هرمزگان، تا مبلغ پنج هزار میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به ترتیب سه هزار میلیارد (۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال و دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل مازاد تراز صادرات و واردات گاز طبیعی در سال ۱۳۹۳ را به پروژه‌های مربوط اختصاص دهد و مازاد آن را تا سقف پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، صرف توسعه پالایشگاه‌ها و خطوط انتقال گاز طبیعی سراسری با اولویت خطوط انتقال صادراتی کند.

الف- دیدگاه مغایرت

- حکم مقرر در این بند، ناظر بر وضع مالیات (عوارض) و نحوه‌ی هزینه آن است که امری دائمی است و مربوط به یک سال نیست؛ لذا ایراد جزء‌های (۱) و (۲) بند (الف) این تبصره، مبنی بر سالانه نبودن و داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، در این بند نیز وجود دارد و لذا این تبصره، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. در صورتی که حکم این بند، به صراحت محدود به یک سال شود، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی نخواهد بود.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- در بند (۵) جزء الحاقی (۱) این بند، منظور از عبارت داخل پرانتز، اختصاص ۷۵٪ از مبلغ مزبور، به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان، و اختصاص ۲۵٪ مبلغ مزبور به طرح‌های هزینه‌ای است که مفاد آن با ایرادی مواجه نیست.

ج- دیدگاه ابهام

- با توجه به اینکه محل هزینه‌کرد بند (ح) با محل‌های مشخص شده در دو جزء

الحاقی آن متفاوت بوده و مربوط به حوزه‌های مختلفی هستند، رابطه میان بند (ح) و دو جزء الحاقی آن، مشخص نیست. معلوم نیست که آیا مصارف مندرج در دو جزء الحاقی، از مصادیق مصارف این بند است یا خیر؛ آیا سقف مبلغ دو هزار و یکصد و پنجاه میلیارد تومان مذکور در بند (ح)، ناظر به مصارف دو جزء الحاقی است یا اینکه مبلغ مزبور، متناسب با وصولی، میان این دو جزء، تقسیم می‌شود و یا اینکه، صرفاً با تحقق منابع مازاد حاصله از منبع مذکور صدر این بند (تحقق بیش از مبلغ سقف تعیین شده به میزان مبلغ دو هزار و یکصد و پنجاه میلیارد تومان)، مبالغ مزبور، به دو جزء الحاقی تخصیص می‌یابد. بنابراین، دو جزء مزبور نیازمند اصلاح عبارتی هستند.

- در بند (۵) جزء الحاقی (۱) این بند، مشخص نیست منظور از عبارت داخل پرانتز چیست؛ آیا منظور، اختصاص ۷۵٪ از مبلغ مزبور به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان و اختصاص ۲۵٪ آن به طرح‌های هزینه‌ای است یا مفهوم دیگری مد نظر بوده است. بنابراین لازم است ابتدا این ابهام مصوبه برطرف شود تا بتوان راجع به آن اظهار نظر کرد.

د- تصمیم شورا

- بند (ح) تبصره (۲)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.
 - در بند (۵) جزء الحاقی (۱) به بند (ح) تبصره (۲)، عبارت «هزینه‌ای (۷۵٪ طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها)» ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد.
 - تذکره ۱: جزء‌های الحاقی (۱) و (۲) به بند (ح) تبصره (۲)، نیازمند اصلاح عبارتی است.

تبصره ۲-

ی- آیین‌نامه اجرایی این تبصره شامل سازوکار تسویه حساب خزانه‌داری کل کشور با شرکت ملی نفت ایران و همچنین قراردادی که وزارت نفت به نمایندگی از طرف دولت با شرکت

مزبور در چهارچوب مفاد این تبصره برای عملیات نفت، گاز، پالایش و پخش منعقد می‌نماید، تا پایان خردادماه، به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های نفت و امور اقتصادی و دارایی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. دستورالعمل‌های حسابداری لازم به نحوی که آثار تولید و فروش نفت خام و میعانات گازی در دفاتر قانونی و حساب سود و زیان شرکت‌های دولتی تابعه ذی‌ربط وزارت نفت انعکاس داشته باشد، به پیشنهاد وزارت نفت و تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و تا پایان مردادماه ابلاغ می‌شود.

الف - دیدگاه مغایرت

- در ذیل این بند، به تهیه دستورالعمل حسابداری توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی اشاره شده است، در حالی که به نظر می‌رسد با توجه به اینکه این امر، موجد حق و تکلیف برای مردم است، باید در قالب آیین‌نامه تهیه شود. توضیح اینکه، در صورتی که این مقرر، صرفاً دستورالعمل اجرایی دانسته شود، رئیس مجلس نمی‌تواند طبق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی بر آن نظارت داشته باشد؛ در حالی که موضوع مزبور در حد آیین‌نامه است و با توجه به عدم اشاره‌ی این ماده به آیین‌نامه، این بند در راستای سلب حق رئیس مجلس در خصوص نظارت بر مقررهای مزبور است و بنابراین این بند، مغایر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی است.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- دستورالعمل مذکور، مربوط به آیین‌نامه‌ی اجرایی است که دولت برای تنظیم فعالیت‌های خود، آن را تهیه می‌کند و مقررات جدیدی را وضع نمی‌کند که موجد حق و تکلیف برای مردم باشد. بنابراین این بند، صلاحیت رئیس مجلس را محدود نکرده و مغایر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی نیست.

ج - تصمیم شورا

- بند (ی) تبصره (۲)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره ۲-

ک- وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی ربط، مکلف است نسبت به نوسازی و توسعه شبکه خطوط لوله انتقال نفت خام و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی و تأمین منابع مالی سهم دولت، در توسعه پالایشگاه‌ها و زیرساخت‌های تأمین، ذخیره‌سازی و توزیع فرآورده‌ها اقدام کند و منابع مورد نیاز از محل افزایش پنج درصد (۵٪) به قیمت هر لیتر فرآورده‌های نفتی را به عنوان عوارض تأمین نماید. درآمد مذکور جزء درآمد شرکت محسوب نمی‌گردد و معاف از مالیات می‌باشد و صد درصد (۱۰۰٪) آن برای موارد مذکور به مصرف می‌رسد.

الف- دیدگاه مغایرت

- بر اساس صدر اصل ۵۳ قانون اساسی، تمامی دریافت‌های دولت باید در خزانه‌داری کل متمرکز شود. هر چند در بند مزبور اشاره شده است که درآمد مذکور جزء درآمد شرکت محسوب نمی‌شود، ولی درآمد دولتی محسوب شده و بنابراین باید به خزانه واریز شود. لذا عدم اشاره این ماده به واریز درآمد به خزانه، مغایر اصل ۵۳ است. همچنین موضوع این بند، تعیین عوارض است و نه تعیین بهای نفت که مشمول واریز ۵/۸۵٪ بهای نفت به خزانه (موضوع بند الف) تبصره (۲) این مصوبه) شود. به بیان دیگر، با توجه به عبارت «از محل افزایش پنج درصد (۵٪) به قیمت هر لیتر فرآورده‌های نفتی را به عنوان عوارض تأمین نماید»، عوارض موضوع این بند، غیر از درآمدهای حاصل از تولید نفت در تبصره (۲) است و در نتیجه از حیث عدم تصریح بر واریز درآمد به خزانه، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- موضوع درآمد مزبور در این بند، همان هشتاد و پنج و نیم (۸۵/۵٪) درصد درآمدهای نفتی است که در بند الف) تبصره (۲) این مصوبه، تصریح بر واریز آن به خزانه شده بود. بر این اساس، به جهت تصریح به واریز درآمدهای نفتی به خزانه در بند الف) تبصره (۲)، در اینجا نیازی به ذکر مجدد درآمدهای موضوع این بند به خزانه وجود ندارد و در نتیجه، این بند مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی نیست.

ج- تصمیم شورا

- بند (ک) تبصره (۲)، از حیث عدم واریز به خزانه کل کشور، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره ۲-

بند الحاقی ۱- دولت موظف است در ازای برقی کردن چاه‌های کشاورزی با منابع انرژی نوین از جمله انرژی خورشیدی به جای استفاده از سوخت‌های فسیلی (نفت گاز)، مبلغ معادل پرداختی بابت یارانه سوخت را به شرکت‌های تولیدی برق از جمله خورشیدی پرداخت نماید و تجهیزات مربوطه را به کشاورزان تحویل دهد.

الف- دیدگاه مغایرت

- طبق اصل ۱۵ قانون اساسی، مکاتبات و متون رسمی مانند قوانین مصوب مجلس باید با زبان و خط فارسی باشد. در بند مزبور، معادل فارسی لفظ «فسیلی» درج نشده است و بر این اساس، این بند، مغایر اصل ۱۵ است.

- حکم مقرر در این بند الحاقی، حکمی دائمی است و مربوط به یک سال نیست. لذا ایراد بندهای مختلف این تبصره، همچون جزءهای (۱) و (۲) بند (الف)، مبنی بر سالانه نبودن و داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، در این بند نیز وجود دارد و لذا این تبصره، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. در صورتی که حکم این بند، به صراحت محدود به یک سال شود، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی نخواهد بود.

- طبق ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی، تمامی پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه انجام شود. هر چند که طبق بند الحاقی (۱)، «دولت موظف است ... مبلغ معادل پرداختی بابت یارانه سوخت را ... پرداخت نماید»، لیکن حدود، سقف و میزان این پرداخت، مشخص نشده است؛ بنابراین بند مزبور، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است، مگر اینکه، سقف این پرداخت مشخص شود و یا به یک ردیف درآمدی مرتبط، ارجاع داده شود.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به مشخص بودن سهم بخش‌های مختلف از یارانه‌ها و با عنایت به اینکه در این بند به معادل پرداختی بابت یارانه‌ی سوخت اشاره شده است، حدود و میزان پرداخت در این بند مشخص بوده و لذا این بند، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی نیست.

ج- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۱) به تبصره (۲)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.
- در بند الحاقی (۱) ذیل جزء (ن) تبصره (۲)، از جهت عدم ذکر معادل فارسی عبارت «فسیلی»، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره ۲-

بند الحاقی ۲- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مجاز است تا مبلغ ده میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار از محل منابع ارزی خود در خارج از کشور را منوط به تعهد و بازپرداخت اصل و سود این تسهیلات از محل منابع داخلی شرکت‌های تابعه وزارت نفت، جهت تأمین منابع طرح‌های وزارت نفت از جمله طرح‌های بالادستی نفت و گاز در حوزه‌های مشترک و خطوط لوله اصلی انتقال گاز و فرآورده‌های نفتی و خطوط انتقال نفت خام و میعانات گازی به شرکت‌های مذکور به صورت خط اعتباری اختصاص دهد.

الف- دیدگاه مغایرت

- با توجه به اطلاق عبارت «بازپرداخت اصل و سود این تسهیلات» در بند مزبور و محدود نشدن آن به عقود صحیح اسلامی، سود تسهیلات مذکور، شامل تجویز وام ربوی نیز می‌شود؛ در نتیجه این بند، مغایر با موازین شرعی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- در این بند، از عبارت «تسهیلات» استفاده شده است که حاکی از آن است که منظور از آن، مواردی همچون عقد مضاربه است که از عقود اسلامی است و وام‌های

ربوی مد نظر نبوده است. بر این اساس، این بند، مغایر با موازین شرعی نیست.

ج- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۲) به تبصره (۲)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره ۲-

بند الحاقی ۴- هزینه مصرف با رعایت الگوی مصرف (متناسب با مساحت فضاهای اصلی) و حق انشعاب برق، آب و گاز برای حوزه‌های علمیه، مساجد، دارالقرآن‌ها، حسینیه‌ها و اماکن دینی اقلیت‌های دینی مصرح در قانون اساسی رایگان است.

الف- دیدگاه مغایرت

- بهره‌مندی اماکن مربوط به ادیان غیر اسلامی از محل بیت‌المال مسلمین، مغایر با موازین شرع است.^(۱)

- در این بند، رایگان بودن هزینه مصرف با رعایت الگوی مصرف و حق انشعاب، در خصوص اماکن دینی اقلیت‌های دینی مصرح در قانون اساسی، به صورت کلی و مطلق آورده شده است و شامل تمامی اماکن دینی آنها می‌شود؛ در حالی که در خصوص اماکن مذهبی اسلامی، صرفاً به «حوزه‌های علمیه، مساجد، دارالقرآن‌ها، حسینیه‌ها» تصریح شده است و مابقی اماکن اسلامی همچون امامزاده‌ها مشمول این بند نیستند. لذا این امر، تبعیض ناروا بوده و علاوه بر مغایرت با بند (۹) اصل ۳ قانون اساسی، مغایر با موازین اسلامی نیز می‌باشد.

- طبق ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی، تمامی پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه انجام شود. با این وجود، در این بند، ردیف اعتباری مشخصی

۱. این دیدگاه، در بررسی بودجه‌ی سال ۱۳۹۲، توسط برخی از فقهای شورای نگهبان به طور تفصیلی مطرح شده است که در نهایت مورد تأیید اکثریت فقهای شورا قرار نگرفت. جهت مشاهده‌ی دلایل موافقین و مخالفین این دیدگاه، به نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، مراجعه شود.

برای مصارف مشخص شده در این بند ذکر نشده است؛ به بیان دیگر، در این بند، هزینه‌ها رایگان شده است، در حالی که باید برای این هزینه‌ها، اعتباری در نظر گرفته شده و اشاره شود که این هزینه‌ها از این ردیف اعتباری پرداخت می‌شود. بر این اساس، این بند مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی است.

- ایرادی که در بندهای مختلف این تبصره، همچون جزءهای (۱) و (۲) بند (الف)، مبنی بر سالانه نبودن و داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، وجود داشت، در این تبصره نیز وجود دارد و لذا این تبصره مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. در صورتی که حکم این بند، به صراحت محدود به یک سال شود، مغایرت آن با اصل ۵۲ قانون اساسی برطرف خواهد شد.

- موضوع ماهیت بودجه‌ای داشتن، شامل دو عنوان است: یکی از جنبه‌های ماهیت بودجه‌ای داشتن، سالانه بودن حکم است و جنبه‌ی دیگر آن، ارتباط حکم با دریافت و پرداخت‌های دولت است. صرف نظر از سالانه نبودن، گاهی تکلیفی بر عهده‌ی دولت گذاشته می‌شود که ارتباطی با بودجه ندارد که بر این اساس، حتی در صورت اشاره این بند به اعتبار یک ساله احکام آن، ایراد ماهیت بودجه‌ای نداشتن آن، مرتفع نمی‌شود.

- طبق این بند، هزینه‌ی مصرف، مجانی است. با توجه به اینکه برخی از شرکت‌های توزیع‌کننده‌ی برق و آب، شرکت خصوصی یا نیمه‌خصوصی هستند، تعیین تکلیف و ایجاد بار مالی برای آنها، بدون تعیین محل جبران آن توسط دولت، از مصادیق اضرار به غیر بوده و علاوه بر مغایرت با اصل ۴۰ و بند (۵) اصل ۴۳ قانون اساسی، مغایر با موازین اسلامی نیز است. همچنین این تلقی که دولت، بر اساس قرارداد، سهم شرکت‌های توزیع‌کننده‌ی خصوصی را می‌دهد، یا از ابتدا سهم دولت را کسر می‌کند، نادرست است؛ زیرا در این بند، اولاً هزینه‌ها رایگان اعلام شده است و دولت به این استناد، حقی را برای شرکت‌های مزبور قائل نخواهد شد و ثانیاً در مقام عمل، دولت، مطالبات صریح قانونی افراد را با دشواری می‌پردازد؛ لذا در خصوص این مورد که شبهه نیز جود دارد، عملاً و به طریق اولی، سهم شرکت‌های غیردولتی را دولت نخواهد پرداخت.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- بسیاری از شرکت‌های توزیع‌کننده‌ی آب و برق، دولتی هستند و شرکت‌های

خصوصی نیز پیمانکار وزارت نیرو هستند. در این بند، در خصوص رابطه‌ی مالی وزارت نیرو و شرکت توزیع‌کننده‌ی خصوصی، جهت تسویه حساب، حکمی به صراحت قید نشده است؛ در نتیجه، اولاً ممکن است شرکت‌های مزبور با دولت تسویه حساب کنند؛ ثانیاً طبق قوانین و مقررات عمومی، شرکت توزیع‌کننده‌ی خصوصی می‌تواند جهت دریافت مطالبات خود از دولت، اقدام قانونی را به عمل آورد؛ ثالثاً قراردادی که میان شرکت خصوصی و دولت منعقد می‌شود، با لحاظ حکم مقرر در این بند بوده و در این قرارداد، به طور شفاف، سهم این شرکت‌ها از حق انشعاب و ... مشخص می‌شود. بنابراین مفاد این بند، مستلزم اضرار به غیر نیست و لذا مغایر با موازین اسلامی و قانون اساسی نمی‌باشد.

- با توجه به اینکه اماکن دینی اقلیت‌های دینی مصرح در قانون اساسی، منحصر به کلیسا و کنیسه است، این بند، در خصوص اماکن دینی اقلیت‌ها، کلی نبوده و صرفاً اماکن خاص آنها را مد نظر داشته است؛ بنابراین تبعیضی از این جهت، میان اماکن دینی اقلیت‌های دینی با مسلمانان، متوجه این بند نیست.

- در خصوص ماهیت بودجه‌ای داشتن یا نداشتن این بند، باید گفت با توجه به اینکه حکم این بند، در طی سال‌های مختلف در قانون بودجه^(۱) مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته است و نیز با توجه به تذکری که شورای نگهبان نسبت به این مصوبه خواهد داد، مبنی بر اینکه باید بر یک‌ساله بودن احکام این مصوبه تصریح شود، مغایرت این بند با اصل ۵۲ قانون اساسی، از حیث نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مرتفع خواهد شد.

ج- تصمیم شورا

- [در نامه‌ی شورای نگهبان به مجلس، تصریح به مغایرت این بند، با اصل ۵۲ قانون اساسی نشده است، ولی می‌توان گفت ایراد مربوط به این بند را شورای نگهبان، در بند (۱۹) اظهار نظر خود ذکر کرده است. بند (۱۹) به شرح زیر است: «... هر ساله در بودجه کل کشور، مواردی که فاقد ماهیت بودجه‌ای است، منظور می‌گردد که همواره مورد اشکال این شورا است. شایسته است دولت و مجلس محترم، ترتیبی

۱. در این خصوص، بنگرید به: بند (۸۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۰ و بند (۶۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۹.

اتخاذ نمایند تا موارد مذکور به صورت لایحه یا طرح قانونی مورد بررسی و تصویب قرار گیرند. این اشکال در برخی از تبصره‌های این مصوبه نیز وجود دارد که به اهم آنها در بند یک این نامه اشاره شده است.»

* * *

تبصره ۲-

بند الحاقی ۵- مقدار پانصد هزار تن قیر رایگان توسط وزارت نفت جهت آسفالت راه‌های روستایی فاقد آسفالت و روکش راه‌های روستایی، در اختیار وزارت راه و شهرسازی قرار می‌گیرد. اعتبار اجرای این بند از محل سهم شرکت تابعه ذی‌ربط وزارت نفت از تولید نفت و میعانات گازی تأمین می‌شود.

الف- دیدگاه مغایرت

- طبق ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی، تمامی پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه انجام شود. «اعتبار اجرای» این بند، فاقد سقفی مشخص است؛ بنابراین این بند، از این جهت، مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی است. صرف اشاره این بند به پانصد هزار تن نیز رافع مغایرت مزبور نیست؛ زیرا قیمت قیر متغیر است و بر این اساس، نمی‌توان سقفی برای آن متصور بود.

- طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی کل کشور، توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب، به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین باید آنچه به عنوان قانون بودجه، در مجلس تصویب می‌شود، از جنس بودجه باشد. بر این اساس، این بند که ارتباطی با درآمد و هزینه‌های دولت ندارد، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۵) به تبصره (۲)، از حیث نداشتن سقف، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است.

- [در نامه‌ی شورای نگهبان به مجلس، تصریح به مغایرت این بند، با اصل ۵۲ قانون اساسی نشده است، ولی می‌توان گفت ایراد مربوط به این بند را شورای نگهبان، در بند (۱۹) اظهار نظر خود ذکر کرده است. بند (۱۹) به شرح زیر است:] «... هر ساله

در بودجه کل کشور، مواردی که فاقد ماهیت بودجه‌ای است، منظور می‌گردد که همواره مورد اشکال این شورا است؛ شایسته است دولت و مجلس محترم، ترتیبی اتخاذ نمایند تا موارد مذکور به صورت لایحه یا طرح قانونی مورد بررسی و تصویب قرار گیرند. این اشکال در برخی از تبصره‌های این مصوبه نیز وجود دارد که به اهم آنها در بند یک این نامه اشاره شده است.»

* * *

تبصره ۲-

بند الحاقی ۶- به شرکت‌های گازرسانی اجازه داده می‌شود با تضمین وزارت نفت، از طریق شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط، تا سقف سی هزار میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تسهیلات جهت اجرای خطوط گازرسانی به روستاها و شهرهای فاقد گاز، با اولویت مناطق سردسیر و بازپرداخت پنج‌ساله دریافت نمایند. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است هماهنگی لازم را از طریق بانک‌های عامل صورت دهد.

الف- دیدگاه مغایرت

- ذیل این بند، اجازه داده است که بانک مرکزی، بانک‌های عامل و سهم هر یک را در ارائه تسهیلات مذکور در این بند مشخص کند؛ حال آنکه ممکن است، بانک عامل، غیردولتی بوده و موافق ارائه‌ی تسهیلات در این خصوص نباشد. با توجه به اینکه بانک‌ها باید بر اساس مصوبات بانک مرکزی عمل کنند، این امر ممکن است موجب تضییع حقوق بانک و سپرده‌گذاران شود و بنابراین این بند، مغایر با موازین اسلامی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- حکم این بند، صرفاً مشعر بر هماهنگی بانک مرکزی با بانک‌های عامل در ارائه‌ی تسهیلات است. بنابراین این بند، بر عدم رعایت قوانین و بر الزام بانک‌های عامل در ارائه‌ی تسهیلات بدون رضایت آنها، دلالت نمی‌کند؛ در نتیجه، این بند مغایر با موازین اسلامی نیست.

- از آنجا که اصل و سود تسهیلات مذکور در این بند، توسط وزارت نفت تضمین می‌شود، الزام بانک‌های غیردولتی جهت ارائه‌ی تسهیلات، مستلزم تضییع حقوق آنان نیست و لذا این بند، مغایرتی با موازین شرعی ندارد.

ج - تصمیم شورا

- بند الحاقی (۶) به تبصره (۲)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره ۳-

الف- در راستای اجرای تبصره (۱) بندهای (الف) و (ب) ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۱،^(۱) وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است از طریق سازمان خصوصی‌سازی تا پایان سال ۱۳۹۳ کلیه سهام، سهم‌الشركه، حق تقدم ناشی از سهام و سهم‌الشركه، حقوق مالکانه، حق بهره‌برداری و مدیریت دولت را در بنگاه‌های گروه‌های یک و دو ماده (۲) قانون مذکور و شرکت مادر تخصصی (هلدینگ) خلیج فارس و حقوق مالکانه و حق بهره‌برداری از کلیه معادن در حال بهره‌برداری فعال و غیرفعال و نیز باطله‌های قابل فروش موجود در معادن متعلق به دولت و شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی از جمله سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن سازمان، به بخش‌های

۱. بر اساس «قانون اصلاح قانون اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۱ مجلس شورای اسلامی، عنوان «قانون اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵، به قانون «اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» تغییر یافته است که تبصره (۱) بندهای (الف) و (ب) ماده (۳) آن، در «قانون اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ به تصویب رسیده بود.

- خصوصی و تعاونی با اولویت تعاونی واگذار و منابع حاصل را به ردیف شماره ۳۱۰۵۰۲ جدول شماره (۵) این قانون واریز نماید.
- به سقف واگذاری سهام شرکت‌های دولتی موضوع این ردیف، مبلغ دوازده هزار میلیارد (۱۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اضافه و منابع آن به صورت مساوی، صرف امور زیر می‌گردد:
- ۱- تکمیل طرح‌های هادی روستایی بالای ۱۰۰ خانوار
 - ۲- تکمیل طرح‌های آبرسانی روستایی بالای ۲۰ خانوار
 - ۳- آسفالت راه‌های روستایی بالای ۵۰ خانوار
 - ۴- احداث و تکمیل ورزشگاه‌های روستایی

الف - دیدگاه مغایرت

- بر اساس نامه‌ی ارسالی مجمع تشخیص مصلحت نظام به شورای نگهبان،^(۱) بند مزبور، مغایر سیاست‌های کلی نظام اعلام شده است.^(۲) طبق صدر بند (ج)

۱. نامه‌ی شماره ۹۲۲۲۰-۹۷۰۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۶ دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام خطاب به دبیر شورای نگهبان: «اخیراً مجلس محترم شورای اسلامی در بررسی و تصویب بودجه سال ۱۳۹۳، ذیل تبصره (۳) بند (الف)، کلیه سهام شرکت مادر تخصصی (هلدینگ) خلیج فارس را در لیست واگذاری‌ها قرار داده است. با توجه به اینکه اقدام مذکور، خلاف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بوده و از طرفی، وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ از سوی مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام محول شده، خواهشمند است، مغایرت مصوبه مذکور با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را اعلام و این مصوبه را منتفی فرمایید.

لازم به توضیح است، بر اساس نامه وزیر محترم نفت (۷۰۵۴/ص/م- مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۵) در صورت اجرای مصوبه مذکور، وظیفه قانونی دولت، مبنی بر در اختیار داشتن حداقل ۲۰ درصد از بازار داخلی پتروشیمی، نقض خواهد شد (که علی‌الظاهر، توجه به این موضوع، در تصمیم‌گیری نمایندگان محترم مجلس، مغفول مانده است).

۲. مقام معظم رهبری به موجب اختیاری که در ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی مبنی بر تفویض بخشی از اختیارات و وظائف خود به شخص دیگری دارند، وظیفه‌ی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی موضوع بند (۲) اصل ۱۱۰ را در حکم مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳، به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار و سیاست‌های ابلاغی را در چارچوب اصول قانون اساسی نافذ اعلام نمودند. (رک: مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، ج ۳: سیاست‌های کلی، تهران، اداره کل ارتباطات دبیرخانه مجمع، ۱۳۸۲، صص ۳۶-۳۵). همچنین، ایشان، در پاسخ به نامه‌ی شماره ۹۲۳۰/۵۳۲۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ دبیر شورای نگهبان، بر این امر، تأکید کرده‌اند. جهت مشاهده‌ی جزئیات بیشتر، به مبانی نظرات مطرح‌شده در ذیل بند (ج) تبصره (۳) این مصوبه، مراجعه شود.

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۵/۴/۱۰، «واگذاری ۸۰٪ از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴، به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی به شرح ذیل مجاز است: ۱- بنگاه‌های دولتی که در زمینه‌های معادن بزرگ، صنایع بزرگ و صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین‌دستی نفت و گاز) فعال هستند، به استثنای شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز...». بر این اساس، واگذاری بیش از ۸۰٪ سهام بنگاه‌های دولتی مذکور مجاز نیست؛ این در حالی است که طبق بند مزبور، کلیه سهام بنگاه‌های گروه دو ماده (۲)،^(۱) شرکت مادر تخصصی خلیج فارس و معادن که از جمله بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ هستند، باید واگذار شوند که این امر خلاف سیاست‌های کلی مزبور است.

- درج عبارت صدر این بند، مبنی بر «در راستای اجرای تبصره (۱) بندهای (الف)^(۲) و (ب)^(۳) ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم»، بدین معنا نیست که مفاد تبصره (۱) ماده (۳) این قانون، یعنی همان واگذاری ۸۰ درصدی، در این بند نیز رعایت می‌شود؛ زیرا در ادامه‌ی بند، به واگذاری «کلیه سهام» آن اشاره شده است.

۱. ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی: «ماده ۲- اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران شامل تولید، خرید و یا فروش کالاها و یا خدمات به سه گروه زیر تقسیم می‌شود: ...»

گروه دو- فعالیت‌های اقتصادی مذکور در صدر اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی به جز موارد مذکور در گروه سه این ماده. ...»

۲. تبصره (۱) بند (الف) ماده (۳) اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵: «دولت مکلف است سهم، سهم‌الشرکه، حق تقدم ناشی از سهام و سهم‌الشرکه، حقوق مالکانه، حق بهره‌برداری و مدیریت خود را در شرکت‌ها، بنگاه‌ها و مؤسسات دولتی و غیردولتی که موضوع فعالیت آنها جزء گروه یک ماده (۲) این قانون است، تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.»

۳. تبصره (۱) بند (ب) ماده (۳) اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵: «دولت مجاز است به منظور حفظ سهم بهینه بخش دولتی در فعالیت‌های گروه دو ماده (۲) این قانون با توجه به حفظ حاکمیت دولت، استقلال کشور، عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی به میزانی سرمایه‌گذاری نماید که سهم دولت از بیست درصد (۲۰٪) ارزش این فعالیت‌ها در بازار بیشتر نباشد.»

بنابراین، درج عبارت مزبور، رافع مغایرت این بند با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیست.

- ذیل بند (الف) که اشعار می‌دارد، «به سقف واگذاری سهام شرکت‌های دولتی موضوع این ردیف، مبلغ دوازده هزار میلیارد (۱۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اضافه و منابع آن، به صورت مساوی، صرف امور زیر می‌گردد»، به جهت عدم تعیین سقف و میزان «واگذاری سهام شرکت‌های دولتی موضوع» ردیف مزبور، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است؛ زیرا ذیل این بند مبتنی بر قسمت قبلی آن است که با توجه به ایرادی که قسمت قبل دارد، سقف واگذاری سهام شرکت‌های دولتی مشخص نبوده و بنابراین ذیل این بند نیز با ایراد نامشخص بودن سقف و میزان اعتبارات مواجه است. بر این اساس، با توجه به اینکه طبق اصل ۵۳، تمامی پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه انجام شود، ذیل این بند، مغایر با اصل ۵۳ است.

- استفاده از عبارت «منابع آن، به صورت مساوی، صرف امور زیر می‌گردد»، نادرست است؛ زیرا منابع، قابل صرف کردن نیست و باید به جای لفظ «منابع»، از لفظ «درآمد»، استفاده شود. لفظ درآمد نیز صرفاً به معنای سود نبوده و مابه‌ازای واگذاری اموال دولتی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به صدر بند (الف) این تبصره، بند مزبور در مقام اجرای تبصره (۱) بندهای (الف) و (ب) ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی است؛ بنابراین باید آن را در چهارچوب قانون مزبور تفسیر کرد. بر این اساس، منظور از بند مزبور، واگذاری تمامی سهامی است که در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی اجازه داده شده است که در واقع واگذاری همان ۸۰٪ سهامی است که مجاز دانسته شده است. لذا این بند، مغایر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیست.

- در عبارت «منابع آن، به صورت مساوی، صرف امور زیر می‌گردد»، منظور، منابع حاصل از واگذاری است که در رویه نیز به آن، چنین اطلاق می‌شود، بنابراین استفاده از لفظ «منابع»، نادرست نیست.

- در خصوص پیشنهاد استفاده از واژه «درآمد» به جای «منابع»، با توجه به اینکه لفظ درآمد، انصراف به سود دارد و مفهوم آن، اختصاص سود منابع واگذار شده (و نه

خود منابع) است، این پیشنهاد، قابل قبول نیست.

ج- تصمیم شورا

- به موجب نامه شماره ۹۲۲۲-۹۷۰۰ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۶ دبیر محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام و نامه شماره ۱۸۵۵-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۳ رئیس محترم کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام^(۱) بعضی از بندها و اجزاء مصوبه مرقوم، خلاف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تشخیص داده شد که نامه‌های فوق‌الذکر، عیناً به پیوست ارسال می‌گردد.

* * *

تبصره ۳-

ج- به دولت اجازه داده می‌شود، بدهی‌های خود به بخش‌های خصوصی و تعاونی، شهرداری‌ها و مصارف جدول (۱۸) را با اولویت پرداخت مطالبات و دیون ایثارگران، جانبازان، آزادگان و خانواده شهدا و مفاد قانون تفسیر ماده (۱۳) قانون حمایت از آزادگان مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴ از محل منابع حاصل از واگذاری سهام، سهم‌الشرکه، حق بهره‌برداری و بهره مالکانه موضوع این تبصره و ردیف شماره ۹-۱۰۱۰۰۰ جدول شماره (۸) این قانون پس از تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور با اعلام سازمان حسابرسی و یا ذی‌حساب دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، حسب مورد بدون الزام به رعایت ماده (۲۹) قانون اجرای

۱. متن نامه شماره ۹۲۲۲-۹۷۰۰ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۶ دبیر محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام، ذیل مباحث مطرح در «دیدگاه مغایرت» ذکر شد. بر اساس بند (۳) نامه‌ی شماره ۱۸۵۵-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۳ رئیس محترم کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، «در بند الف تبصره (۳) به وزارت اقتصاد و دارایی اجازه داده شده است که کلیه سهام و سهم‌الشرکه و ... خود در بنگاه‌های گروه (۱) و (۲) ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را واگذار نماید. این در حالی است که بر اساس بند (ج) سیاست‌های کلی اصل ۴۴، دولت صرفاً می‌تواند تا ۸۰ درصد از سهام و سهم‌الشرکه خود در بنگاه‌های گروه (۲) را واگذار نماید. از این حیث، این بند از تبصره (۳) لایحه بودجه مغایر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است.»

سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی پرداخت و یا تسویه و سپس تهاتر نماید.
 واگذاری تهاتری باید با رعایت اصل پنجاه و سوم (۵۳) قانون اساسی (گردش خزانه) انجام شود و قیمت سهام تهاتر شده نباید از قیمت پایه بورس و یا پایه مزایده کمتر باشد.

الف- دیدگاه مغایرت

- بر اساس ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی، تمامی پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه انجام شود. با این وجود، در این بند از مصوبه بودجه، سقف و حدود پرداختی مشخص نشده است و لذا این بند مغایر اصل مزبور است. هر چند ردیف شماره (۹-۱۰۱۰۰۰) جدول شماره (۸)، به تبع داشتن ردیف، دارای سقف است، لیکن موضوع این بند، صرفاً ردیف مزبور نیست؛ زیرا به تصریح این بند، «از محل منابع حاصل از واگذاری سهام، سهم‌الشرکه، حق بهره‌برداری و بهره مالکانه موضوع این تبصره و ردیف شماره ۹-۱۰۱۰۰۰ جدول شماره (۸)»، پرداخت صورت می‌گیرد که سهم و سقف منابع حاصل از واگذاری موضوع این تبصره (تبصره ۳)، مشخص نیست. به بیان دیگر، مشخص نیست که چه میزان از محل منابع حاصل از واگذاری موضوع تبصره (۳)، به این بند اختصاص می‌یابد؛ به خصوص که در بند (الف) تبصره (۳)، مصارف دیگری نیز برای واگذاری موضوع این تبصره، بیان شده است. همچنین میزان و سقف دیون دولت به اشخاص نیز مشخص نیست و از آنجا که دستگاه‌های اجرایی، میزان و سقف را نمی‌دانند، در پرداخت دیون دچار تردید می‌شوند. بنابراین در این بند باید سقف مشخصی برای پرداخت‌ها درج شود تا مغایرت آن با اصل ۵۳ مرتفع شود.

- حکم مقرر در تبصره (۱) این مصوبه،^(۱) در مقام بیان پرداخت، به میزان وصولی منابع در تمامی احکام مندرج در مصوبه (نه صرفاً بند حاضر) است که معنای آن، لزوم پرداخت، به میزانی است که دولت درآمد کسب می‌کند. بنابراین حکم مزبور، رافع ایراد سقف‌دار نبودن بند مزبور و به تبع آن مغایرت آن با اصل ۵۳ نیست.

۱. تبصره (۱) این مصوبه: «این قانون با رعایت قوانین و مقررات ذی‌ربط قابل اجرا می‌باشد و وصول منابع و تعهد و پرداخت از محل مصارف این قانون (در حدود وصولی منابع) ... لازم‌الرعایه می‌باشد.»

- حکم تبصره (۱) این مصوبه، ناظر بر مرحله تخصیص اعتبارات مصوب است که در مرحله اجرای بودجه کاربرد دارد و ناظر به مرحله‌ی وضع اعتبار یا تصویب اعتبار (مرحله‌ی تصویب بودجه در مجلس) نیست. بنابراین حکم مزبور، رافع ایراد سقف‌دار نبودن بند مزبور و به تبع آن مغایرت با اصل ۵۳ نیست.

- با توجه به اینکه مفاد ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، همان مفاد جزء (۲) بند (د) سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی است، لذا حکم این بند که رعایت ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی را الزامی ندانسته است، مغایر با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و به تبع آن، مغایر با بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی، یعنی صلاحیت‌های مقام معظم رهبری در تعیین سیاست‌های کلی نظام و لزوم تبعیت از این سیاست‌ها برای همگان است.

- (در خصوص امکان ورود شورای نگهبان در موارد نقض سیاست‌های کلی نظام)، با توجه به اینکه طبق بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام در صلاحیت رهبری است، هر مرجع و نهادی این سیاست‌ها را تغییر دهد، در صلاحیت رهبری دخالت کرده است که این امر مغایر با اصل مزبور است. با این رویکرد، صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام، منافاتی با صلاحیت شورای نگهبان در بررسی مصوبات مغایر با اصل ۱۱۰ قانون اساسی، از حیث عدم تبعیت از سیاست‌های کلی نظام نخواهد داشت؛ به خصوص اینکه، در صورتی که مجلس، مصوبه‌ای را برخلاف سیاست‌های کلی نظام تصویب کند، طریق و شیوه‌ی عملی برای نظارت مجمع در این خصوص وجود ندارد؛ حال آنکه شورای نگهبان می‌تواند طبق اصل ۹۶ قانون اساسی، مصوبه‌ی مجمع را مغایر با قانون اساسی اعلام کند.

- (در خصوص امکان ورود شورای نگهبان در موارد نقض سیاست‌های کلی نظام)، باید میان دو امر تفکیک کرد: ۱- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (بند (۲) اصل ۱۱۰ قانون اساسی) و ۲- نظارت بر عدم نقض سیاست‌های کلی تعیین‌شده (بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی) توسط قوانین مصوب مجلس. مورد اول یعنی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، به موجب اختیار حاصل از ذیل

اصل ۱۱۰ قانون اساسی، توسط مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار شده است و لذا این وظیفه در صلاحیت شورای نگهبان قرار ندارد. در مورد دوم، با توجه به اینکه از نظر قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، برتر از قوانین مصوب مجلس هستند، مصوبات مجلس نمی‌تواند سیاست‌های کلی نظام را نقض کند. بر این اساس، نقض سیاست‌های کلی نظام توسط قوانین مجلس، مغایر با بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی است و شورای نگهبان می‌تواند طبق صلاحیت خود، این موارد مغایر را اعلام کند.

- (در خصوص امکان ورود شورای نگهبان در موارد نقض سیاست‌های کلی نظام)، رویه‌ی شورای نگهبان تاکنون چنین بوده که در برخی موارد، ایراد مغایرت با سیاست‌های کلی نظام را به مصوبات مجلس وارد کرده است. به عنوان نمونه، در مورد طرح اصلاح تبصره (۵) بند (الف) ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی و الحاق دو تبصره به آن که در تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۳ به تصویب مجلس رسیده بود، شورای نگهبان به دلیل شائبه‌ی مغایرت تبصره (۷) الحاقی با جزء (۲) بند (د) سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی، مصوبه‌ی مزبور را دارای ابهام اعلام کرد.^(۱) همچنین، ماده (۲۱۵) لایحه مجازات اسلامی نیز توسط شورای نگهبان، مغایر با سیاست‌های کلی نظام اعلام شد.^(۲) در نتیجه، نباید

۱. نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۲۸۲۶ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۲۵ شورای نگهبان در خصوص «طرح اصلاح تبصره (۵) بند (الف) ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی و الحاق دو تبصره به آن» مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۳ مجلس: «در تبصره (۷) الحاقی، با توجه به اینکه در جزء (۲) بند (د) سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی، محل‌های مصرف متعددی به جز (۳۰٪) بند (۲-۲) این سیاست‌ها، در نظر گرفته شده و ظاهراً مصرفی که در این تبصره آمده است، برخی از موارد مذکور در بند (د) را شامل نمی‌شود، از این حیث که مشخص نیست آیا از وجوه دریافتی از محل این واگذاری باید برای بقیه مصارف نیز استفاده شود یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهارنظر خواهد شد.»

۲. طبق بند (۱۴) نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۸۰۶۳ مورخه ۱۳۹۱/۶/۲۶ شورای نگهبان در خصوص لایحه مزبور: «ماده (۲۱۵) موجب ازدیاد مدت حبس در بسیاری از قوانین موجود می‌شود و مخالف با سیاست‌های کلی نظام در امور قضایی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری است و باید اصلاح گردد.» بند (۱۴) سیاست‌های کلی نظام در خصوص امنیت قضایی ابلاغی ۱۳۸۱/۷/۲۸ مقام معظم رهبری، حکم به «بازنگری در قوانین در جهت کاهش عناوین جرایم و کاهش استفاده از مجازات زندان» و بند (۱۲)

برای شورای نگهبان در این خصوص، حق ورود قائل نشد و یا به صورت سلیقه‌ای عمل کرد و یا میان ابهام و ایراد، تفکیک قائل شد.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- بدهی دولت به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها توسط دولت محاسبه شده و مشخص بوده و مصارف جدول (۱۸) نیز دارای سقف مشخص است و در این بند صرفاً به اولویت پرداخت مطالبات و دیون برخی افراد اشاره شده است. همچنین طبق این بند، محل پرداخت این مطالبات و دیون، «منابع حاصل از واگذاری سهام، سهم‌الشرکه، حق بهره‌برداری و بهره مالکانه موضوع این تبصره و ردیف شماره ۹-۱۰۱۰۰۰ جدول شماره (۸)» است که این منابع و جدول نیز (در حدود وصولی منابع)، دارای سقف مشخص بوده و بر این اساس، این بند، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی نیست. همچنین لازم نیست که در این بند، میزان دقیق پرداخت‌ها مشخص شود و به عبارت دیگر برای این پرداخت‌ها سقفی مشخص کرد؛ زیرا طبق تبصره (۱) این مصوبه، پرداخت از محل مصارف این قانون، در حدود وصولی منابع انجام می‌شود و بر این اساس، صرف سقف‌دار بودن منابع حاصل از واگذاری تبصره (۳) و ردیف مزبور جدول شماره (۸) و همچنین مشخص بودن بدهی‌ها و مصارف جدول (۱۸)، رافع مغایرت این بند با اصل ۵۳ است.

- در ذیل بند (الف) تبصره (۳)، با توجه به تصریح بر عبارت «منابع حاصل را به ردیف شماره ۳۱۰۵۰۲ جدول شماره (۵) این قانون واریز نماید»، این تبصره، دارای سقف مشخص است که به تبع سقف داشتن این تبصره، بند حاضر نیز دارای سقف است. بر این اساس، این بند، مغایر اصل ۵۳ نیست.

- در ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، از جمله‌ی موارد مصرف برخی از واگذاری‌ها، به «ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی و نیز اختصاص سی درصد (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی

→

سیاست‌های کلی قضایی پنج‌ساله، ابلاغی ۱۳۸۸/۹/۲ مقام معظم رهبری، حکم به «اتخاذ تدابیر لازم در استفاده از مجازات زندان با رویکرد حبس‌زدایی» داده است.

... اشاره شده است. در بند مزبور نیز به پرداخت بدهی‌های دولت به بخش‌های غیردولتی و به خصوص مطالبات و دیون ایثارگران، جانبازان، آزادگان و خانواده شهدا اشاره شده است که در واقع در راستای حمایت از خانواده‌های مستضعف و محروم و فقرزدایی مندرج در ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی است و بر این اساس، در این بند، به عدم الزام رعایت ماده‌ی مزبور اشاره شده است. البته دولت باید سهم ۳۰ درصدی «تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی» از را از سایر محل‌ها (به غیر از منابع حاصل از واگذاری‌های موضوع تبصره (۳)) تأمین کند. به بیان دیگر، هر چند در اختصاص منابع حاصل از واگذاری موضوع این تبصره، رعایت سهم‌های ۳۰ و ۷۰ درصدی لازم نیست، لیکن این امر به معنای نقض رعایت این سهم‌ها در مجموع منابع حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی نیست. در نتیجه، این بند مغایرتی با سیاست‌های کلی نظام نداشته و مغایر اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیست.

- (در خصوص امکان ورود شورای نگهبان در موارد نقض سیاست‌های کلی نظام)، با توجه به اینکه مقام معظم رهبری، نظارت بر سیاست‌های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار کرده‌اند،^(۱) در صورتی که مجمع، مصوبه‌ای را مغایر سیاست‌های کلی نظام اعلام کند، شورای نگهبان بر اساس آن، مصوبه‌ی مذکور را خلاف بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی اعلام خواهد کرد و خود، بدو نمی‌تواند مصوبه‌ای را مغایر سیاست‌های کلی اعلام کند. همچنین مقام معظم رهبری، به‌طور شفاهی نیز بر نظارت مجمع، به‌ویژه درباره‌ی قوانین برنامه و بودجه، تأکید کرده‌اند. هرچند شورا، در برخی موارد، مصوباتی را مغایر سیاست‌های کلی اعلام کرده است، ولی طبق نظر مقام معظم رهبری، در خصوص مصوبه‌ی بودجه،

۱. مقام معظم رهبری به موجب اختیاری که در ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی مبنی بر تفویض بخشی از اختیارات و وظایف خود به شخص دیگری دارند، وظیفه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی موضوع بند (۲) اصل ۱۱۰ را در حکم مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳، به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار و سیاست‌های ابلاغی را در چارچوب اصول قانون اساسی نافذ اعلام نمودند. (رک: مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، ج ۳: سیاست‌های کلی، تهران، اداره کل ارتباطات دبیرخانه مجمع، ۱۳۸۲، صص ۳۶-۳۵).

نمی تواند بدو ورود کند.^(۱)

ج - تصمیم شورا

- به موجب نامه شماره ۱۸۵۵-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۳ رئیس محترم کمیسیون

۱. با توجه به اختلاف دیدگاه‌هایی که در خصوص امکان ورود شورای نگهبان، به موارد نقض سیاست‌های کلی نظام، در میان اعضای این شورا وجود داشت، دبیر این شورا، پس از ارسال ایرادهای مرحله‌ی نخست این مصوبه به مجلس، در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۳۰، نامه‌ای را به شرح زیر به شماره ۹۲/۳۰/۵۳۲۰۲، جهت تعیین تکلیف این موضوع، برای مقام معظم رهبری ارسال کردند:

«محضر مبارک رهبر معظم انقلاب اسلامی حضرت آیت‌الله خامنه‌ای (مدظله‌العالی)

سلام علیکم و رحمه الله

چنانکه مستحضرید، حضرت عالی رسیدگی به مصوبات مجلس، از جهت مخالفت با سیاست‌های کلی را به عهده مجمع تشخیص مصلحت گذاشتید؛ از این رو، شورای نگهبان در این مورد اظهار نظر نکرده است؛ ولی به طور مکرر اتفاق افتاده که مصوباتی خلاف سیاست‌های کلی به تصویب رسیده، اما مجمع هیچ اظهار نظری در مورد آنها نکرده است. از جمله اینکه اخیراً در لایحه بودجه سال ۹۳، مواردی خلاف آن سیاست‌های کلی وجود داشت که از طرف مجمع نیز نظری به ما اعلام نشده بود. فقط در این اواخر، نامه‌ای از آقای دکتر محسن رضایی به عنوان دبیر مجمع تشخیص، راجع به یک مورد و نامه‌ای به امضاء آقای دکتر دانش جعفری، به عنوان کمیسیون نظارت مجمع، راجع به چند مورد مخالفت با سیاست‌های کلی برای شورا ارسال گردید. ما هم برحسب وظیفه، آنها را برای مجلس فرستادیم، اما مجلس، به دلیل اینکه نامه باید از طرف مجمع باشد، نه دبیر و نه کمیسیون نظارت، به آنها ترتیب اثر نداد. با این وضعیت، لطفاً اقدامی فرمایید که سیاست‌های کلی مورد نقض و یا تخصیص از طرف مجلس واقع نشود. ضمناً احتمال می‌دهم که با مصوبات دولت هم همین برخورد شده باشد.

والامر الیکم والسلام علیکم و رحمه الله و برکاته»

مقام معظم رهبری در هامش این نامه در تاریخ ۱۳۹۳/۳/۱۱ مقرر فرمودند:

«باسمه‌تعالی

با سلام و تحیت

در پاسخ به آنچه مرقوم فرموده‌اید؛

در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را - بلاخص در قانون برنامه‌های پنج‌ساله یا قانون برنامه و بودجه سالیانه- با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است بر اساس نظر مجمع اقدام و مخالفت آن مصوبه را به مجلس اعلام نماید. لکن در مواردی که مجمع در این باره اعلام نظر نکرده است، شورای نگهبان بر طبق وظیفه ذاتی خود درباره مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست‌ها عمل خواهد کرد.

والسلام علیکم و رحمه‌الله»

نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام،^(۱) بعضی از بندها و اجزاء مصوبه مرقوم، خلاف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تشخیص داده شد که نامه‌های فوق‌الذکر، عیناً به پیوست ارسال می‌گردد.

* * *

تبصره ۳-

د- هزینه کارشناسی از محل منابع حاصل از واگذاری‌ها، توسط سازمان خصوصی‌سازی قابل تأمین و پرداخت است.

الف- دیدگاه مغایرت

- اجازه‌ی پرداخت هزینه‌ی کارشناسی از محل منابع حاصل از واگذاری‌ها بر اساس این بند، مغایر با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و به تبع آن، بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی، یعنی صلاحیت‌های مقام معظم رهبری در تعیین سیاست‌های کلی نظام و لزوم تبعیت از این سیاست‌ها برای همگان است. به موجب بند (۲) جزء (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تحت عنوان «مصارف درآمدهای حاصله از واگذاری»، محل هزینه‌ی درآمدهای ناشی از واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی تعیین شده است و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز با استناد به بند مزبور، محل مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها را مشخص کرده است. از آنجا که پرداخت

۱. بر اساس بند (۴) نامه‌ی شماره ۱۸۵۵-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۳، «در بند (ج) تبصره (۳)، به دولت اجازه داده شده است که برخی دیون خود را از محل درآمدهای حاصل از واگذاری تأدیه کند. اما بند (۲) قسمت (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (سیاست‌های کلی واگذاری) مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری را به طور مشخص تعیین کرده است (ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف، فقرزدایی و ...) و تأدیه دیون دولت از جمله این موارد نیست. از این حیث این بند از تبصره (ج) با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مغایرت دارد.»

شایان ذکر است طبق بند (۲) قسمت (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (سیاست‌های کلی واگذاری)، مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی عبارتند از:

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

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

۳- ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته...».

هزینه‌ی کارشناسی، خارج از موارد مذکور در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون مزبور است، لذا این بند، مغایر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و در نتیجه، مغایر با بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

- طبق صدر اصل ۵۳ قانون اساسی، تمامی دریافت‌های دولت باید در خزانه‌داری کل متمرکز شود. از آنجا که در این بند، به دولت اجازه داده شده است که بخشی از منابع حاصل از واگذاری‌ها را بدون واریز به خزانه کل کشور، به صورت مستقیم، جهت هزینه‌های کارشناسی، پرداخت کند، این بند، مغایر اصل مزبور است. همچنین با توجه به اینکه در اصل ۵۳، عبارت «کلیه دریافت‌های دولت» ذکر شده است و نه عبارت «درآمد»، باید منابع حاصل از واگذاری پیش از کسر هزینه‌ها به خزانه واریز شود و نمی‌توان گفت که ابتدا باید هزینه‌ها، کسر شده و سپس درآمد خالص به خزانه واریز شود.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- منظور از درآمد به صورت کلی و عرفی، و به خصوص در سیاست‌های کلی اصل ۴۴، درآمد پس از کسر هزینه یا درآمد خالص است؛ در نتیجه، این بند، مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی و بند (۲) جزء (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیست.

ج- تصمیم شورا

- بند (د) تبصره (۳)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره ۳-

ه- وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان خصوصی سازی)، مجاز است در صورت عدم دریافت اسناد بنگاه‌های مشمول واگذاری، حداکثر ظرف یک‌ماه پس از درخواست سازمان خصوصی سازی با تصویب هیئت وزیران، نسبت به انتشار اوراق سهام جایگزین، پس از تعیین تکلیف واگذاری‌های قبلی اقدام نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی سالانه کل کشور، توسط دولت تهیه و

جهت رسیدگی و تصویب، به مجلس ارائه می‌شود. بر این اساس آنچه به عنوان قانون بودجه، در مجلس تصویب می‌شود، باید از جنس بودجه بوده و مربوط به یک سال باشد. این بند، ترتیبات و گذاری بنگاه‌های مشمول واگذاری را بیان می‌کند که ماهیت بودجه‌ای ندارد؛ در نتیجه، این بند، مغایر اصل مزبور است. در صورتی که حکم این بند، به صراحت محدود به یک‌سال شود، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی نخواهد بود.

- اولاً حکم این بند قابلیت سالانه شدن را ندارد؛ ثانیاً هر حکمی که سالانه باشد، لزوماً دارای ماهیت بودجه‌ای نیست؛ بنابراین حتی در صورت تصریح بر سالانه بودن احکام این مصوبه، این بند مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی، از حیث نداشتن ماهیت بودجه‌ای است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- این بند، ماهیت بودجه‌ای دارد؛ زیرا موضوع آن، واگذاری سهام برای کسب درآمد است و این امر از عناصر و ارکان بودجه است؛ در نتیجه، این بند مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی نیست.

ج- تصمیم شورا

- بند (ه) تبصره (۳)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره ۳-

و- مالیات حقوق کلیه کارکنان شرکت‌های واگذار شده (سهام کتتری)، در طول سال واگذاری، بر اساس نرخ مالیاتی قبل از واگذاری محاسبه و پرداخت می‌شود.

الف- دیدگاه مغایرت

- این بند، در مقام تعیین نرخ مالیاتی مالیات بر حقوق کارکنان شرکت‌های واگذار شده است؛ لذا حکمی کلی است و فاقد ماهیت بودجه‌ای است. بر این اساس، ایراد بند (ه) تبصره مزبور، مبنی بر نداشتن ماهیت بودجه‌ای، در این بند نیز وجود داشته و لذا این بند نیز مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. قانون بودجه، محل اصلاح قوانین

مالیاتی نیست و این امر باید با تقدیم لایحه یا طرح اصلاح قوانین مالیاتی صورت گیرد. این ادعا که مالیات، از مؤلفه‌های بودجه است، تنها در صورتی صحیح است که میزان مالیات در بودجه درج شود، نه اینکه صرفاً به نرخ مالیاتی اشاره شود.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- از آنجا که نتیجه‌ی مالیات، درآمد دولت است و درآمد دولت، از اجزا و ارکان بودجه است، این بند ماهیت بودجه‌ای دارد و لذا مغایر اصل ۵۲ نیست.

- طبق این بند، تمام مالیات کارکنان، به حساب درآمدهای عمومی دولت واریز می‌شود؛ بنابراین میزان درآمد حاصل از مالیات نیز مشخص است. در نتیجه، این بند مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیست.

ج- تصمیم شورا

- بند (و) تبصره (۳)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره ۳-

ح- در اجرای ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، از زمان تصویب عنوان هر بنگاه در فهرست بنگاه‌های قابل واگذاری توسط هیئت واگذاری، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است نسبت به تشکیل مجامع عمومی آن بنگاه‌ها متشکل از وزرای امور اقتصادی و دارایی (رئیس مجمع) و دادگستری، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط و یا نمایندگان تام‌الاختیار آنها و با حضور رئیس سازمان خصوصی‌سازی و نماینده هیئت واگذاری، نمایندگان اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی و اتاق تعاون به عنوان ناظر اقدام نماید. این مجمع عمومی با رعایت قوانین و مقررات مربوط، عهده‌دار انتخاب اعضای هیئت مدیره و بقیه وظایف مجامع عمومی است. صورت‌جلسات مجامع و هیئت مدیره شرکت‌های مذکور،

خارج از مفاد این بند فاقد اعتبار است و مرجع ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری و سایر مراجع موظفند از پذیرش و ثبت صورت‌جلسات مزبور خودداری نمایند.

این مجامع عمومی در شرکت‌های مذکور موظف به انتقال سهام فروخته‌شده به خریداران حداکثر ظرف یک‌ماه می‌باشند و در جایگزینی نمایندگان سهام مدیریتی و کنترلی فروخته شده در هیئت مدیره به جای اعضای قبلی اقدام می‌نمایند.

از زمان واگذاری، شرکت‌های مصوب، مشمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی نمی‌باشند و در پرداخت سود و مالیات عملکرد سال گذشته، طبق مقررات مربوط عمل می‌نمایند. به منظور نظارت بیشتر بر فروش اموال و دارایی‌های غیرجاری و همچنین اخذ تسهیلات توسط بنگاه‌های در حال واگذاری و 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 هرگونه تغییرات در زمینه اساسنامه، سرمایه و همچنین ثبت هرگونه دخل و تصرف در اموال از جمله نقل و انتقال زمین و خرید و فروش و اجاره را پس از اخذ مجوز کتبی از سازمان خصوصی‌سازی انجام دهد.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است اعطای هرگونه تسهیلات به شرکت‌های مذکور را مشروط به اخذ مجوز از سازمان خصوصی‌سازی نماید.

در جهت شفافیت و تجمیع اطلاعات و نظارت بر اجرای ماده (۶) قانون مذکور، نهادهای عمومی غیردولتی موظفند سهام مالکیتی خود و شرکت‌های تابعه و سهام خود و شرکت‌های تابعه در سایر شرکت‌ها را در مقاطع شش‌ماهه به وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان خصوصی‌سازی) اعلام نمایند. سازمان خصوصی‌سازی مکلف است در جهت اجرای حکم این بند، تمهیدات لازم را اعمال و در صورت افزایش سهم نهادهای عمومی غیردولتی بیش

از سقف مجاز، از واگذاری سهم جدید به این نهادها ممانعت به عمل آورد.

این بند شامل کلیه فروشهای نقدی و اقساطی و کلیه فروشهای واگذاری از قبیل بورس، مزایده و مذاکره و تهاتر می‌گردد و در برگیرنده واگذاری‌های قبلی نیز می‌شود.

الف- دیدگاه مغایرت

- این بند، در مقام اصلاح قوانین ناظر به واگذاری بنگاه‌های دولتی است و فاقد ماهیت بودجه‌ای است. بر این اساس، ایراد بند (ه) تبصره ۳ (مبنی بر نداشتن ماهیت بودجه‌ای که پیش‌تر بیان شد، در این بند نیز وجود داشته و لذا این بند نیز مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب- تصمیم شورا

- بند (ح) تبصره ۳، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره ۳-

ط- کلیه شرکت‌های دولتی موضوع مواد (۴) و (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و همچنین شرکت‌های دولتی موضوع بند (۳) ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، به استثنای بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، مشمول مقررات مواد (۳۱)، (۳۹) و (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور می‌باشند و تمامی درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات آنها به حساب‌های معرفی شده از سوی خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود تا حسب مورد طبق احکام و مقررات قانونی مربوط هزینه شود.

عدم رعایت مفاد ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور، در مورد حساب‌هایی که خلاف مقررات مذکور گشایش یافته است، تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌شود. بانک مرکزی

جمهوری اسلامی ایران و خزانه‌داری کل کشور موظفند از طریق بانک‌های عامل، نسبت به بستن حساب‌هایی که برخلاف این رویه قانونی افتتاح شده‌اند، اقدام نمایند.

الف - دیدگاه مغایرت

- این بند، در مقام اصلاح قانون محاسبات عمومی کشور است و اصلاح قوانین، امری از جنس بودجه نیست؛ بر این اساس، ایراد بند (ه) تبصره (۳) مبنی بر نداشتن ماهیت بودجه‌ای که پیش‌تر بیان شد، در این بند نیز وجود داشته و لذا این بند نیز مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

- این بند به عنوان حکم بودجه‌ای، در مقام اصلاح قانون است که صرفاً می‌تواند قانون را برای یک‌سال اصلاح کند. از آنجا که حکم این بند، محدود به یک سال نیست، این بند، مغایر اصل سالانه بودن بودجه، مندرج در اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- این بند حوزه‌ی صلاحیت دیوان محاسبات، جهت نظارت بر هزینه‌کرد اعتبارات مصوب بودجه‌ای را تعیین کرده است که ناظر بر مرحله‌ی نظارت بر اجرای بودجه است؛ بنابراین این بند، دارای ماهیت بودجه‌ای است و از این جهت، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیست.

ج - تصمیم شورا

- بند (ط) تبصره (۳)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

تبصره ۳-

ی- شرکت‌های دولتی موظف به واریز مالیات علی‌الحساب و سود سهام در هر ماه به صورت یک‌دوازدهم می‌باشند. در صورت عدم اجرای ماده (۴۴) قانون محاسبات عمومی کشور توسط شرکت‌های دولتی، سازمان امور مالیاتی کشور مکلف است سود سهم دولت و مالیات متعلق به سود مندرج در صورت‌های مالی (ترازنامه و حساب سود و زیان) را حسب مورد، برابر قوانین و

مقررات مربوطه، در وجه خزانه‌داری کل کشور وصول نماید و همچنین وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان امور مالیاتی) موظف است سود سهام تقسیم شده سهم دولت در شرکت‌هایی که سهم دولت در آنها کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) است را به حساب درآمد عمومی موضوع ردیف ۱۳۰۱۰۸ جدول شماره (۵) این قانون که خزانه‌داری کل کشور به همین منظور افتتاح می‌نماید، واریز نمایند.

الف - دیدگاه مغایرت

- در این بند، صرفاً جمله‌ی آخر آن، مبنی بر تکلیف سازمان امور مالیاتی بر واریز سود سهام تقسیم شده‌ی سهم دولت به خزانه، دارای ماهیت بودجه‌ای است و مابقی این بند، ناظر بر اصلاح قوانین مالیاتی در خصوص شرکت‌های دولتی است که ماهیت بودجه‌ای ندارد. بر این اساس، ایراد بند (ه) تبصره‌ی (۳) مبنی بر نداشتن ماهیت بودجه‌ای که پیش‌تر بیان شد، در این بند نیز وجود دارد و لذا این بند نیز، به‌جز ذیل آن، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

- حکم این بند می‌تواند از مصادیق تکلیف مالایطاق باشد که شرعاً دارای ایراد است؛ زیرا شامل مواردی است که شرکت دولتی نتواند مالیات و سود سهام را به صورت یک‌دوازدهم واریز کند. توضیح آنکه موضوع این بند، واریز سود سهام شرکت دولتی به میزانی است که در قانون بودجه تعیین شده است و نه به میزانی که واقعاً آن شرکت سود کرده است، ممکن است شرکت نتواند مالیات سود تعیین‌شده را واریز کند؛ لذا الزام مذکور در این بند، خلاف موازین شرعی است.

ب - تصمیم شورا

- بند (ی) تبصره (۳)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

تبصره ۳-

ک- به خزانه‌داری کل کشور اجازه داده می‌شود در صورت عدم واریز سود سهام دولت و مالیات به صورت علی‌الحساب و

یک دوازدهم (بر اساس اعلام سازمان امور مالیاتی)، عوارض و مالیات بر ارزش افزوده (بر اساس اعلام سازمان امور مالیاتی)، توسط هر یک از شرکت‌های دولتی مذکور، از موجودی حساب آنها نزد خزانه‌داری کل کشور برداشت و مبالغ مربوطه را حسب مورد به حساب‌های ذی‌ربط واریز نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- این بند در خصوص نحوه‌ی برداشت سود سهام دولت، مالیات و سایر امور مذکور است که دولت اقدام به واریز آنها نکرده است و از جنس دریافت و پرداخت نیست که بتوان آن را دارای ماهیت بودجه‌ای دانست. بر این اساس، ایراد بند (هـ) تبصره (۳) مبنی بر نداشتن ماهیت بودجه‌ای که پیش‌تر بیان شد، در این بند نیز وجود دارد و لذا این بند نیز مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب- تصمیم شورا

بند (ک) تبصره (۳)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره ۳-

ل- تمامی شرکت‌های دولتی مندرج در پیوست شماره (۳) این قانون که در فهرست واگذاری سال ۱۳۹۳ قرار دارند مکلفند یک‌دوازدهم مالیات و سود سهام پیش‌بینی شده در بودجه شرکت در پیوست شماره (۳) این قانون را تا زمان واگذاری و اخذ ثمن حاصل از فروش و ابلاغ قرارداد انتقال سهام توسط سازمان خصوصی‌سازی به خزانه‌داری کل کشور واریز نمایند. خزانه‌داری کل کشور، این مبالغ را در مقاطع سه‌ماهه به حساب ردیف‌های درآمدی ۱۱۰۱۰۲ و ۱۳۰۱۰۱ جدول شماره (۵) این قانون منظور می‌نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- حکم این بند می‌تواند از مصادیق تکلیف مالایطاق باشد که شرعاً دارای ایراد است؛ زیرا شامل مواردی است که شرکت دولتی نتواند مالیات و سود سهام را به

صورت یک دوازدهم واریز کند. توضیح آنکه موضوع این بند، واریز سود سهام شرکت دولتی به میزانی است که در قانون بودجه تعیین شده است و نه به میزانی که واقعاً آن شرکت سود کرده است، ممکن است شرکت نتواند مالیات سود تعیین شده را واریز کند؛ لذا تکلیف مذکور در این بند خلاف موازین شرعی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه بودجه‌ی شرکت‌های دولتی که در بودجه کل کشور درج می‌شود، مصوب مجامع عمومی آنها است، سود سهام پیش‌بینی شده آنها در جداول بودجه نیز مصوبه‌ی مجمع آن شرکت خواهد بود؛^(۱) در نتیجه، الزام مذکور در این بند، تکلیف مالایطاق نیست و از این جهت، این بند مغایرتی با موازین شرعی ندارد.

ج- تصمیم شورا

- بند (ل) تبصره (۳)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره ۳-

م- به دولت اجازه داده می‌شود، واحدهای خدماتی، رفاهی،

۱. طبق ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن، «به مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت‌های دولتی ... اجازه داده می‌شود با کسب نظر از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ارقام مربوط به بودجه مندرج در قوانین مزبور را بر اساس سیاست‌های دولت، یا تصمیماتی که طبق اساسنامه یا قانون تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات مذکور، مجاز به اتخاذ آن هستند، یا در صورت فراهم شدن موجبات افزایش تولید یا دیگر فعالیت‌های اصلی شرکت یا بنا بر مقتضیات ناشی از نوسان قیمت‌ها، یا به تبع دیگر تحولات اقتصادی و مالی، با رعایت مقررات اساسنامه مورد عمل تغییر دهند، مشروط به اینکه این تغییر: اولاً موجب کاهش ارقام مالیات و سود سهام دولت و همچنین بازپرداخت وام‌های داخلی و خارجی از جمله وام موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۵ مندرج در بودجه مصوب (یا اصلاحی احتمالی) نشود؛ ثانیاً میزان استفاده شرکت از محل بودجه عمومی دولت را افزایش ندهد؛ ثالثاً میزان تسهیلات قابل دریافت از سیستم بانکی کشور افزایش نیابد. ... رؤسای شوراهای عالی و مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مسئول اجرای این ماده خواهند بود. آخرین زمان مجاز برای اصلاح بودجه توسط شرکت‌های دولتی موضوع این ماده، تا پانزدهم آبان‌ماه هر سال تعیین می‌شود.»

مجتمع‌های فرهنگی، هنری و ورزشی را از طریق برگزاری مزایده به اشخاص صاحب صلاحیت بخش‌های خصوصی، تعاونی، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با اولویت بخش تعاونی در شرایط برابر و در اماکن ورزشی در شرایط مساوی با اولویت هیئت‌های ورزشی استانی و شهرستانی، به صورت اجاره واگذار نماید. نظارت بر کاربری و استانداردهای بهره‌برداری و خدمات‌رسانی این مؤسسات و همچنین رعایت حقوق مصرف‌کننده به عنوان بخشی از قرارداد فی‌مابین، بر عهده دستگاه اجرایی مربوط است. معادل وجوه حاصل از این بند، پس از واریز به حساب درآمدهای عمومی دولت، موضوع ردیف درآمدی ۲۱۰۲۱۳ جدول شماره (۵) این قانون نزد خزانه‌داری کل کشور، حسب مورد با تصویب دولت، از محل اعتبارات ردیف‌های متفرقه مربوطه ذیل ردیف ۵۳۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون، به دستگاه ذی‌ربط ملی یا استانی اختصاص می‌یابد و بر اساس سازوکار بند (ص) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، برای طرح‌ها و پروژه‌های مشارکت با بخش خصوصی هزینه می‌شود.

آیین‌نامه اجرایی این بند، شامل نحوه واگذاری، تعیین و واریز وجوه اجاره‌بها به درآمدهای عمومی دولت، نحوه تعیین صلاحیت شرکت‌ها و ارائه خدمات به مصرف‌کنندگان با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

درآمد اماکن ورزشی اجاره داده شده، صرفاً برای ورزش همان شهرستان هزینه می‌شود و انتقال و هزینه آن به شهرستان دیگر ممنوع است.

الف - دیدگاه مغایرت

- طبق بند (الف) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، در صورت دولتی بودن اماکن موضوع این بند، این اماکن باید واگذار شوند و از مالکیت دولت خارج شوند؛ بنابراین، اجاره دادن این اماکن، مغایر با سیاست‌های مزبور است.

- این بند، ماهیت بودجه‌ای ندارد؛ زیرا ممکن است اجاره دادنِ اماکن موضوع این بند، چندساله باشد. در نتیجه، این بند مغایر اصل سالانه بودن بودجه، مندرج در اصل ۵۲ قانون اساسی است؛ مگر اینکه در این مصوبه، تصریح بر سالانه بودن آن شود.

- حکم ذیل این بند، مبنی بر تعیین نحوه‌ی واگذاری و تعیین صلاحیت شرکت‌ها، بدون ذکر هیچ ضابطه‌ای در خصوص آن، ماهیت قانون‌گذاری دارد که واگذاری تعیین این امور به آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران، نوعی تفویض قانون‌گذاری از سوی مجلس به غیر محسوب می‌شود. بنابراین از آنجا که وفق اصل ۸۵ قانون اساسی، تقنین در صلاحیت مجلس شورای اسلامی و غیرقابل واگذاری به غیر دانسته شده است، حکم ذیل این بند، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است. همچنین هر چند در این بند، به «نحوه تعیین صلاحیت شرکت‌ها» اشاره شده است، ولی با توجه به عدم تعیین مرجع صالح و ضوابط برای تشخیص شرکت‌های دارای صلاحیت، این امر در عمل، منجر به تفویض تعیین شرکت دارای صلاحیت به دولت می‌شود که مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- در این بند صرفاً «نحوه تعیین صلاحیت شرکت‌ها»، به آیین‌نامه اجرایی محول شده است و نه «تعیین صلاحیت شرکت‌ها»؛ در نتیجه، ذیل این بند، دارای ماهیت اجرایی است که تصویب آن توسط دولت، نه تنها مغایر با قانون اساسی نیست، بلکه در راستای اجرای اصل ۱۳۸ قانون اساسی مبنی بر صلاحیت هیئت وزیران در تصویب آیین‌نامه‌ی اجرایی قوانین است. ضمناً این حکم در قوانین بودجه‌ی سال‌های پیش نیز وجود داشته^(۱) که مغایر با قانون اساسی شناخته نشده بود.

ج- تصمیم شورا

- [در نامه‌ی شورای نگهبان به مجلس، تصریح به مغایرت این بند، با اصل ۵۲ قانون اساسی نشده است، ولی می‌توان گفت ایراد مربوط به این بند را شورای نگهبان، در بند (۱۹) اظهارنظر خود ذکر کرده است. بند (۱۹) به شرح زیر است: «... هر ساله

۱. به عنوان نمونه می‌توان به بند (۲۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۹ اشاره کرد.

در بودجه کل کشور، مواردی که فاقد ماهیت بودجه‌ای است، منظور می‌گردد که همواره مورد اشکال این شورا است؛ شایسته است دولت و مجلس محترم، ترتیبی اتخاذ نمایند تا موارد مذکور به صورت لایحه یا طرح قانونی مورد بررسی و تصویب قرار گیرند. این اشکال در برخی از تبصره‌های این مصوبه نیز وجود دارد که به اهم آنها در بند یک این نامه اشاره شده است.»

* * *

تبصره ۳-

ن- به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ملی و استانی اجازه داده می‌شود در صورت عدم نیاز یا نیاز به تغییر محل یا ضرورت تبدیل به احسن شدن، درخواست تغییر کاربری اموال غیرمنقول خود را با هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی و واحدهای تابعه استانی، حسب مورد به دبیرخانه کمیسیون موضوع ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ و اصلاحات بعدی آن، در هر یک از استان‌های ذی‌ربط ارسال نمایند. کمیسیون موظف است حداکثر یک ماه پس از تاریخ تحویل درخواست، با بررسی موقعیت محل و املاک همجوار و رعایت ضوابط قانونی نسبت به صدور مجوز تغییر کاربری، پس از دستور پرداخت عوارض قانونی توسط دستگاه، اقدام و مصوبه کمیسیون را به دستگاه متقاضی ابلاغ نماید. استانداران موظفند بر حسن اجرای این حکم نظارت و هر سه ماه یکبار عملکرد آن را به وزارت کشور، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و مجمع نمایندگان هر یک از استان‌ها گزارش نمایند. ادارات آموزش و پرورش مجازند اماکن آموزشی مازاد خود در روستاها را با درخواست فرمانداران، طی صورت جلسه‌ای برای کاربری ورزشی و فرهنگی در اختیار ادارات ورزش و جوانان قرار دهند. این دستگاه‌ها موظفند پس از فروش املاک مذکور از طریق مزایده عمومی، وجوه حاصله را به درآمد عمومی نزد خزانه‌داری

کل کشور موضوع ردیف ۲۱۰۴۰۰ جدول شماره (۵) این قانون واریز نمایند. خزانه‌داری کل کشور مکلف است حداکثر یک هفته پس از مبادله موافقتنامه با معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، صد درصد (۱۰۰٪) وجوه واریز شده را در اختیار دستگاه ذی‌ربط قرار دهد تا صرف جایگزینی ملک فروخته شده، با رعایت ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران یا تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام مصوب یا سایر موارد ضروری در همان شهرستان، با تأیید معاونت و در سقف درآمد حاصله نماید. حداقل هشتاد درصد (۸۰٪) از وجوه دریافتی صرف تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌شود.

الف - دیدگاه مغایرت

- بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور، توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب، به مجلس ارائه می‌شود. بنابراین باید آنچه به عنوان قانون بودجه، در مجلس تصویب می‌شود، از جنس بودجه بوده و به‌طور سالانه ارائه شود. این بند به‌جز ذیل آن (وجوه حاصله را به درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور ...)، به جهت سالانه نبودن و داشتن ماهیت غیربودجه‌ای، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

- ارائه‌ی گزارش توسط استانداران به مجمع نمایندگان هر یک از استان‌ها در خصوص اجرای این بند، مغایر با اصول متعدد قانون اساسی است؛ زیرا بر اساس قانون اساسی، مرجع نظارت بر اجرای قانون، مجلس است و نه مجامع استانی نمایندگان مجلس. به علاوه، طُرُق نظارت مجلس، در قانون اساسی به صراحت مشخص شده است و طریق دیگری خارج از موارد مصرح (مانند سؤال موضوع اصل ۸۸ یا استيضاح موضوع اصل ۸۹ یا تحقیق و تفحص موضوع اصل ۷۶) به استناد اصل عدم صلاحیت، قابل اِعمال نیست. در قانون اساسی و قوانین عادی نیز مجامع استانی نمایندگان، دارای هویت مستقل، شناخته نشده‌اند؛ حتی وجود این مجامع، در برخی

مصوبات، مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته است.^(۱) در این خصوص، حتی اعمال نظارت از طریق کمیسیون‌های داخلی مجلس نیز، در نظرات متعدد شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس، مغایر با قانون اساسی اعلام شده است.^(۲) در نتیجه، این بند مغایر با اصول متعدد قانون اساسی، از جمله اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی ناظر بر استقلال قوه مجریه از دیگر قوا است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

در این بند، صرفاً ارائه‌ی گزارش توسط استنادار به مجمع استانی نمایندگان مجلس مورد حکم قرار گرفته است که در راستای اعمال نظارت بهتر مجلس بر قوه مجریه است؛ لذا این بند، مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

ج- تصمیم شورا

بند (ن) تبصره (۳)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است و همچنین از این حیث که گزارش مربوطه باید به مجمع نمایندگان استان‌ها تقدیم شود، مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره ۳-

ص- به دستگاه‌های اجرایی و کلیه دارندگان ردیف در این قانون و پیوست‌های آن اجازه داده می‌شود طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود در حوزه‌های فرهنگی، آموزشی،

۱. در این خصوص بند (۴) نظر شماره ۸۷/۳۰/۳۱۷۴۳ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۵ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۲۲ اشعار می‌داشت: «بند الحاقی (۷)، معرفی دو نفر از نمایندگان استان در مجلس شورای اسلامی توسط مجمع نمایندگان استان، مغایر اصل ۷۶ قانون اساسی شناخته شد.»

۲. به عنوان نمونه، طبق بند (۲) نظر شماره ۸۷/۳۰/۳۱۷۴۳ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۵ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۲۲: «جزء (الف) بند (۵)، انتخاب چهار نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی توسط کمیسیون‌ها، مغایر اصول نظارتی مجلس شورای اسلامی شناخته شد.»

درمانی، ورزشی و خدماتی و سایر موارد مشابه را که کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) پیشرفت داشته‌اند، به بخش‌های خصوصی یا تعاونی به صورت فروش یا اجاره بلندمدت حداقل ده ساله، از طریق مزایده عمومی واگذار نمایند تا با حفظ کاربری موجود نسبت به تکمیل و بهره‌برداری از آنها اقدام کنند. در شرایط مساوی و حداکثر تا ده واحد درصد تخفیف، اولویت با تشکل‌های تعاونی کارکنان یا کارگران یا بازنشستگان همان دستگاه است.

منابع حاصل از واگذاری این طرح‌ها و پروژه‌ها پس از واريز به حساب درآمدهای عمومی دولت موضوع ردیف ۲۱۰۳۰۱ جدول شماره (۵) این قانون، حسب مورد از محل اعتبارات ردیف متمرکز ۹۵-۵۳۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون، به دستگاه ذی‌ربط اختصاص می‌یابد تا به منظور کمک‌های فنی و اعتباری و یا تکمیل پروژه‌های در دست اجراء هزینه شود.

به تمامی دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری واحدهای خدمت‌رسانی خود به بخش غیردولتی صاحب صلاحیت، به‌ویژه خیرین اقدام کرده و در مقابل آن به‌جای دریافت وجه، نسبت به دریافت خدمات از واحدهای مذکور اقدام کنند.

اجرای این بند به موجب آیین‌نامه اجرایی مشتمل بر روش کشف و تعیین قیمت و اعطای تخفیفات و تسهیلات، تقسیط تعهدات متقاضیان، نحوه اطلاع‌رسانی واگذاری‌ها، انتخاب متقاضیان، مدت زمان به بهره‌برداری رساندن پروژه‌های واگذار شده، نظارت بر کاربری و استانداردهای بهره‌برداری و خدمات‌رسانی پروژه‌ها بعد از بهره‌برداری و همچنین رعایت حقوق مصرف‌کنندگان خواهد بود که بنا به پیشنهاد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

الف- دیدگاه مغایرت

- برخی از موارد مذکور در قسمت آخر این بند، از قبیل روش کشف و تعیین قیمت و اعطای تخفیفات و تسهیلات، تقسیط تعهدات متقاضیان و رعایت حقوق مصرف‌کنندگان، دارای ماهیت تقنینی است که تعیین آنها وفق اصل ۸۵ قانون اساسی

در صلاحیت مجلس شورای اسلامی و غیرقابل واگذاری به غیر است؛ بنابراین واگذاری صلاحیت تعیین آنها به هیئت وزیران در قالب تصویب آیین‌نامه، خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است که تقنین را صرفاً در صلاحیت مجلس شورای اسلامی می‌داند. به بیان دیگر، امور مزبور فراتر از آیین‌نامه و در حد قانون است که لزوماً باید توسط قانون مصوب مجلس تعیین شوند.

- در بخش اول این بند، به دولت اجازه داده شده است که طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود را به صورت بلندمدت (حداقل ۱۰ ساله)، اجاره دهد. بیان این حکم در این بند، با اصل سالانه بودن بودجه در تضاد است. از این جهت این بند، مغایر صدر اصل ۵۲ قانون اساسی مبنی بر لزوم سالانه بودن بودجه‌ی کل کشور است. در عمل نیز، اجاره‌بها در سال اول عقد اجاره، دریافت نمی‌شود و به صورت سال به سال دریافت می‌شود؛ بنابراین نباید احتمال دریافت کل اجاره‌بها در سال اول قرارداد را توجیه‌کننده‌ی مغایرت مزبور دانست.

- با توجه به صدر اصل ۵۳ قانون اساسی که اشعار می‌دارد: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود»، تهاوت دریافت‌های دولت نیز باید حداقل به صورت حسابداری در خزانه کل مشخص شود. در این بند، در موردی که به جای وجه، خدمات دریافت می‌شود، از آنجا که میزان ارزش مالی خدمات دریافتی مشخص نیست و به بیان دیگر، محاسبه‌ی دقیقی نسبت به واگذاری واحدهای خدمت‌رسانی توسط دستگاه‌های اجرایی وجود ندارد، تهاوت مزبور، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است. در قوانین بودجه سال‌های پیش نیز در خصوص واگذاری واحدهای خدماتی، به صراحت به واریز معادل وجوه حاصل از این واگذاری به خزانه اشاره شده بود.^(۱)

۱. به عنوان نمونه بند (۲۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۹ در این خصوص اشعار می‌داشت: «به دولت اجازه داده می‌شود، واحدهای خدماتی، رفاهی و مانند آن را از طریق برگزاری مزایده به اشخاص صاحب صلاحیت بخش غیردولتی با اولویت بخش تعاونی به صورت اجاره وگذار نماید. نظارت بر کاربری و استانداردهای بهره‌برداری و خدمات‌رسانی این مؤسسات و همچنین رعایت حقوق مصرف‌کننده به‌عنوان بخشی از قرارداد فی‌مابین، برعهده دستگاه اجرایی مربوطه است. معادل وجوه حاصل از این بند پس از واریز به حساب درآمدهای عمومی دولت موضوع اجزای ردیف ۲۱۰۲۰۰ جدول شماره (۵) این قانون حسب مورد با تصویب دولت از محل اعتبارات ردیف‌های

- اشاره‌ی این بند به «اعطای تخفیفات» به موجب آیین نامه اجرایی مصوب هیئت وزیران، مغایر اصل ۸۰ قانون اساسی، مبنی بر لزوم تصویب مجلس در خصوص اعطای کمک‌های بدون عوض داخلی از سوی دولت است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه درآمد ناشی از اجاره‌ی بلندمدت حداقل ۱۰ ساله، در یک سال مالی (در سال اول عقد اجاره) دریافت می‌شود، این بند مغایر با اصل سالانه بودن بودجه‌ی مندرج در اصل ۵۲ قانون اساسی نیست.

- با توجه به عبارت «حداکثر تا ده واحد درصد تخفیف»، مندرج در این بند، ذیل این بند در خصوص اعطای تخفیفات، ناظر بر نحوه و روش اعطای تخفیفات است و اصل اعطای تخفیفات و میزان آن، مشخص شده است؛ بنابراین، اعطای تخفیفات، امری تقنینی نیست و واگذاری آن به آیین‌نامه‌ی مصوب هیئت وزیران، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی نیست.

- با توجه به مالیت داشتن و مال بودن خدمات، دریافت خدمات در ازای واگذاری واحدهای خدمت‌رسانی، دارای میزان و قیمت مشخص است و بر این اساس، دریافت خدمات در این بند را نمی‌توان بدون حساب و نامشخص دانست و دستگاه‌های اجرایی را در این خصوص، خودمختار دانست. (بر خلاف سال‌های گذشته که این واحدهای خدمت‌رسانی در اختیار خود دستگاه‌های اجرایی بوده و محاسبه‌ی دقیقی نسبت به تقویم مالی خدمت‌رسانی آنها وجود نداشت). همچنین طبق صدر این بند، منابع حاصل از واگذاری این طرح‌ها و پروژه‌ها به حساب درآمدهای عمومی دولت واریز می‌شود و صرفاً واگذاری واحدهای خدمت‌رسانی، بر اساس تهاثر خدمت با وجه محقق می‌شود و لذا نمی‌توان این بند را مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی دانست.

→

متفرقه مربوطه ذیل ردیف ۵۳۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون، به دستگاه ذی‌ربط ملی یا استانی اختصاص می‌یابد و براساس سازوکار بند «ص» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، برای طرح‌ها و پروژه‌های مشارکت با بخش خصوصی، هزینه می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این بند شامل نحوه واگذاری، تعیین و واریز وجوه اجاره‌بها به درآمدهای عمومی دولت، نحوه تعیین صلاحیت شرکت‌ها و ارائه خدمات به مصرف‌کنندگان با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.»

- با توجه به اینکه «تخفیف» و «کمک بلاعوض» از نظر مفهومی و ماهوی متفاوت هستند، این بند، مغایر اصل ۸۰ قانون اساسی نیست. توضیح اینکه، در تخفیف، ذمه‌ی فرد استفاده کننده از تخفیف، مشغول نشده است و معامله با بهای تخفیف یافته انجام می‌شود؛ لیکن در کمک بلاعوض، اصولاً معامله یا عقدی در میان نیست که در خصوص بهای آن تخفیفی داده شود.

ج- دیدگاه ابهام

- مشخص نیست که منظور از «واحد‌های خدمت‌رسانی» چیست؛ به خصوص اینکه در قوانین، چنین عبارتی تعریف نشده است. ممکن است در اجراء عبارت مزبور، به‌طور موسع یا مضیق تفسیر شده و از این حیث، حقوق مردم تضییع شود. بنابراین لازم است حدود این عبارت مشخص شود.

د- تصمیم شورا

- بند (ص) تبصره (۳)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

تبصره ۳-

بند الحاقی ۱- در سال ۱۳۹۳، سهام باشگاه‌های فرهنگی و ورزشی دولتی از طریق مزایده و با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی واگذار می‌شود.

الف- تصمیم شورا

- به موجب نامه شماره ۱۸۵۵-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۳ رئیس محترم کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، بعضی از بندها و اجزاء مصوبه مرقوم، خلاف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تشخیص داده شد که نامه‌های فوق‌الذکر، عیناً به پیوست ارسال می‌گردد.^(۱)

۱. بر اساس بند (۵) این نامه: «بند الحاقی (۱) به تبصره (۳) لایحه بودجه، امکان واگذاری باشگاه‌های ورزشی دولتی از طریق مزایده را فراهم کرده است؛ در حالی که در قسمت (الف) بند (ج) سیاست‌های



تبصره ۳-

بند الحاقی ۲- شرکت‌های مشمول اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی که واگذار شده و یا در حال واگذاری می‌باشند و یا در فهرست واگذاری قرار گرفته و یا می‌گیرند، موظفند برای ایثارگران شاغل قبل و بعد از واگذاری، از قوانین و مقررات مربوط به ایثارگران تبعیت نمایند.

الف- دیدگاه مغایرت

این بند، مربوط به اصلاح قوانین حاکم بر واگذاری شرکت‌های مشمول اصل (۴۴) قانون اساسی است که تبعیت از قوانین و مقررات مربوط به ایثارگران را لازم دانسته و ارتباطی با درآمدها و هزینه‌های دولت ندارد و لذا فاقد ماهیت بودجه‌ای است. علاوه بر آن، با توجه به اشاره این بند به عبارت «واگذار شده و یا در حال واگذاری .. و یا در فهرست واگذاری ...» که حاکی از محدود نبودن آن به یک سال است، این بند، مغایر اصل سالانه بودن بودجه نیز می‌باشد. لذا این بند، به جهت سالانه نبودن و نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

با توجه به اینکه مفاد این بند، حکم جدیدی را به سال‌های قبل، در خصوص شرکت‌های واگذار شده نیز سرایت می‌دهد، این بند مخالف با موازین اسلامی و شرع است؛ زیرا الحاق شرایط جدید به یک شرکت واگذار شده، خلاف قاعده وفای به عهد^(۱) و حدیث شریف (المؤمنون عند شروطهم) و خلاف عدالت است. همچنین حکم این بند، تکرار و تأکید قوانین سابق نیست که بر اساس آن، ادعا شود که تکلیف



کلی اصل ۴۴ (الزامات واگذاری)، مقرر شده است که قیمت‌گذاری سهام باید از طریق بورس انجام شود و در قسمت (۳-۱) بند (د) (سیاست‌های کلی واگذاری) نیز بر واگذاری از طریق بورس تأکید شده است. از این جهت، بین بند الحاقی (۱) تبصره (۳) لایحه بودجه و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مغایرت وجود دارد.

۱. این قاعده برگرفته از آیه اول سوره مائده است که می‌فرماید: «يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ: ای کسانی که ایمان آورده‌اید به قراردادها [ی خود] وفا کنید.»

جدیدی برای شرکت‌های واگذارشده، ایجاد نمی‌کند؛ زیرا تکرار قانون توسط مقنن، خلاف حکمت است و ظاهر این بند، دلالت بر وضع یک مقررده جدید دارد.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه واگذاری شرکت‌های مشمول واگذاری، محل کسب درآمد برای دولت است، تمام این بند، ماهیت غیربودجه‌ای نداشته و این بند، صرفاً در خصوص شرکت‌های واگذار شده، فاقد ماهیت بودجه‌ای است. در نتیجه، تمام این بند، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیست.

- با توجه به ایراد و تذکر کلی که شورای نگهبان در خصوص مقید بودن احکام این مصوبه به یک سال خواهد داد و به تبع آن، در این مصوبه ذکر خواهد شد که احکام این مصوبه، صرفاً برای یک سال لازم‌الاجرا است، حکم این بند نیز سالانه بوده و در نتیجه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نخواهد بود.

- با توجه به اینکه طبق قوانین و مقررات، شرکت‌های مشمول اصل ۴۴ قانون اساسی، چه آنهایی که واگذار شده‌اند و چه آنهایی که باید واگذار شوند، می‌بایست از قوانین و مقررات مربوط به اיתارگران تبعیت کنند، حکم این بند، تکرار و تأکید قوانین لازم‌الاجرا است. در نتیجه، این بند، در مقام عطف به ماسبق کردن قانون نبوده و تکلیف جدیدی را برای شرکت‌های واگذار شده ایجاد نمی‌کند و لذا مغایر موازین اسلامی نیست.

ج- دیدگاه ابهام

- مشخص نیست که آیا این بند، در مقام وضع یک مقررده جدید است یا اینکه در مقام تکرار یا تأکید بر قوانین سابق است. به بیان دیگر مشخص نیست که شرکت‌های واگذار شده، قبلاً ملزم به تبعیت از قوانین مزبور بوده‌اند یا این بند، تکلیف جدیدی برای آنان ایجاد کرده است.^(۱) لذا ابتدا باید این ابهام برطرف شده تا بتوان در

۱. با توجه به مواد (۲) و (۳۰) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایتارگران مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۲، احکام لازم‌الاجرائی برای شرکت‌های خصوصی در مورد ایتارگران وجود دارد که بر اساس آنها، ایتارگران شاغل در شرکت‌های خصوصی نیز از آن امتیازات برخوردار می‌شوند. طبق بند (ب) ماده (۲) قانون مزبور، دستگاه‌ها و سازمان‌ها و شرکت‌ها و مراکز تولیدی و توزیعی و خدماتی که تحت پوشش قانون کار یا مقررات تأمین اجتماعی و قوانین خاص هستند، از دستگاه‌های مشمول این قانون می‌باشند.

خصوص آن، اظهار نظر کرد.

د- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۲) به تبصره (۳)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است؛ همچنین این بند از این جهت که معلوم نیست آیا از قبل، ملزم به تبعیت از قوانین و مقررات مربوط به ایثارگران بوده‌اند [یا] به موجب این قانون ملزم به تبعیت شده‌اند، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد.

* * *

تبصره ۳-

بند الحاقی ۳- در اجرای ماده (۱۷) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳، به سازمان امور عشایر ایران اجازه داده می‌شود کلیه فروشگاه‌ها، جایگاه‌های

→

طبق ماده (۳۰)، «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سایر واحدهای ذی‌ربط اعم از دولتی و غیردولتی موظفند ضمن هماهنگی با بنیاد در راستای جذب نیروی انسانی مورد نیاز کارگاه‌های تابع قانون کار، مشمولان موضوع ماده (۲۹) این قانون را در اولویت قرار دهند.» در ماده (۳۱) برای کارفرمایانی که از ایثارگران استفاده نمایند، تخفیفات و تسهیلاتی در نظر گرفته شده است. تبصره (۳) ماده (۳۷) و مواد (۴۱)، (۵۳) و (۵۵) قانون مزبور نیز حاوی این امتیازات هستند.

همچنین، نظیر حکم مقرر در بند مزبور، در سال‌های پیش به شرح زیر وجود داشته است:

- بر اساس بند (۱۲۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۰/۲/۱۹، «شرکت‌های مشمول اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی که در حال واگذاری هستند یا در فهرست واگذاری قرار دارند، موظفند از قوانین و مقررات مربوط به استخدام ایثارگران تبعیت نمایند.»

- طبق جزء (۱۶) بند (۲۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۰، «شرکت‌های مشمول اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی که در حال واگذاری می‌باشند و یا در فهرست واگذاری قرار دارند، موظفند در امور اداری از قوانین و مقررات مربوط به ایثارگران تبعیت نمایند.»

- طبق بند (۲۷-۱۰) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۹، «شرکت‌های مشمول اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی که واگذار شده و یا در حال واگذاری می‌باشند و یا در فهرست واگذاری قرار گرفته یا می‌گیرند، موظفند برای ایثارگران شاغل قبل و بعد از واگذاری، از قوانین و مقررات مربوط به ایثارگران تبعیت نمایند.»

سوخت فسیلی و انبارهای ذخیره علوفه و کالا و اراضی و مستحدثات مربوطه را که در اختیار شرکت‌های تعاونی عشایری و اتحادیه‌های مربوطه قرار دارند، با قیمت کارشناسی و دریافت ده درصد (۱۰٪) قیمت به صورت نقد و مابقی به صورت اقساط پنج‌ساله به شرکت‌ها و اتحادیه‌های بهره‌بردار واگذار نماید. وجوه حاصل از واگذاری‌ها به حسابی که به همین منظور نزد خزانه‌داری کل کشور منظور می‌گردد، واریز و معادل صد درصد (۱۰۰٪) آن از محل ردیف ۶-۵۳۰۰۰۰ در اختیار سازمان امور عشایر ایران قرار می‌گیرد تا به عنوان افزایش سرمایه سهم دولت در صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی (عشایری) هزینه نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- طبق اصل ۱۵ قانون اساسی، مکاتبات و متون رسمی مانند قوانین مصوب مجلس باید با زبان و خط فارسی باشد. در بند مزبور، معادل فارسی لفظ «فسیلی» درج نشده است که بر این اساس، این بند، مغایر اصل ۱۵ است.

ب- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۳) جزء (۳) به تبصره (۳)، از جهت عدم ذکر معادل فارسی عبارت «فسیلی»، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره ۳-

بند الحاقی ۴- در سال ۱۳۹۳ به منظور تأمین مسجد و واحدهای آموزشی مورد نیاز در شهرک‌های مسکونی جدید و در شهرهای با جمعیت بیش از دویست هزار نفر، کارفرمایان دولتی و خصوصی مکلفند در مجموعه‌های مسکونی با بیش از یک‌هزار واحد مسکونی، نسبت به احداث و یا تأمین هزینه‌های احداث مسجد و واحدهای آموزشی مورد نیاز، بر اساس استانداردهای

آموزشی و برآورد اداره کل نوسازی مدارس استان مربوط و اداره اوقاف و امور خیریه اقدام نمایند.

الف- دیدگاه مغایرت

- این بند، مغایر با موازین شرعی است؛ زیرا به قراردادی که از قبل، میان پیمانکار خصوصی و دولت منعقد شده است، شرطی را بدون رضایت پیمانکار، بر وی تحمیل می‌کند که این امر برخلاف قاعده وفای به عهد و در نتیجه مغایر با موازین شرع است. - در این بند، کارفرمایان خصوصی نیز مکلف به احداث مسجد و واحدهای آموزشی شده‌اند، در حالی که به محل و میزان پرداخت هزینه‌های آنان اشاره‌ای نشده است. بر این اساس، کارفرمایان خصوصی باید به‌طور مجانی این فعالیت‌ها را انجام بدهند که این امر به دلیل اضرار به غیر و تحدید حقوق مالکانه‌ی اشخاص حقوق خصوصی، مغایر با موازین شرع است.

- این بند، در مقام ایجاد تکلیف برای کارفرمایان دولتی و خصوصی، نسبت به احداث مسجد و واحدهای آموزشی است و هر چند امری منطقی و پسندیده است و قانون‌گذار می‌تواند در قوانین دیگر به آن اشاره کند، ولی با توجه به اینکه این امر ارتباطی با درآمدها و هزینه‌های دولت نداشته و فاقد ماهیت بودجه‌ای است، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

- با توجه به اینکه تکلیف مقرر در این بند برای کارفرمایان خصوصی با هزینه‌ی دولت صورت می‌گیرد و نیز در خصوص کارفرمایان دولتی، مستلزم انجام هزینه است، باید میزان و سقف این پرداخت‌ها تعیین شود؛ زیرا طبق ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی، تمامی پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه انجام شود. در نتیجه، این بند به دلیل عدم تعیین سقف پرداختی، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- این بند صرفاً در سال ۱۳۹۳، برای کارفرمایان خصوصی ایجاد تکلیف می‌کند که بر اساس آن، از این پس باید در قراردادهای منعقد، مورد توجه قرار گیرد. بنابراین با توجه به عدم سرایت حکم این بند به قراردادهای سابق، این بند، مغایر با اصل وفای به عهد و موازین شرعی نیست.

- تکلیف مقرر در این بند برای کارفرمایان خصوصی، به معنای انجام مجانی آن

نبوده و دولت، متعاقباً هزینه‌های آنان را می‌پردازد؛ بنابراین حکم این بند، حتی اگر ناظر بر قراردادهای منعقد شده باشد و به آنها سرایت کند، به دلیل پرداخت هزینه‌ی آن توسط دولت، مغایر با موازین شرعی نیست.

ج- دیدگاه ابهام

- این بند، از حیث نحوه‌ی انجام تکالیف مقرر برای کارفرمایان خصوصی ابهام دارد که آیا آنها با هزینه‌ی خود مکلف به انجام این تکالیف هستند یا اینکه دولت هزینه‌ی آنان را پرداخت می‌کند. لذا با توجه به اینکه در صورت عدم پرداخت هزینه‌های مزبور توسط دولت، این بند، مغایر موازین شرعی است، ابتدا این ابهام باید برطرف شود تا بتوان در خصوص آن اظهارنظر کرد.

د- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۴) به تبصره (۳)، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.
 - [در نامه‌ی شورای نگهبان به مجلس، تصریح به مغایرت این بند، با اصل ۵۲ قانون اساسی نشده است، ولی می‌توان گفت ایراد مربوط به این بند را شورای نگهبان، در بند (۱۹) اظهارنظر خود ذکر کرده است. بند (۱۹) به شرح زیر است: «... هر ساله در بودجه کل کشور، مواردی که فاقد ماهیت بودجه‌ای است، منظور می‌گردد که همواره مورد اشکال این شورا است؛ شایسته است دولت و مجلس محترم، ترتیبی اتخاذ نمایند تا موارد مذکور به صورت لایحه یا طرح قانونی مورد بررسی و تصویب قرار گیرند. این اشکال در برخی از تبصره‌های این مصوبه نیز وجود دارد که به اهم آنها در بند یک این نامه اشاره شده است.»

* * *

تبصره ۴-

الف- استفاده دستگاه‌های اجرایی و بخش‌های خصوصی و تعاونی با سپردن تضمین‌های لازم به بانک‌های عامل، از تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) در سال ۱۳۹۳، علاوه بر باقی‌مانده سهمیه سال‌های قبل، معادل ریالی سی و پنج میلیارد (۳۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار تعیین می‌گردد تا توسط شورای اقتصاد بر

اساس مفاد ماده (۸۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی اختصاص یابد. ...

الف- دیدگاه مغایرت

- این بند «فاینانس» را مجاز دانسته است که با توجه به اینکه «فاینانس»، شامل استفاده از تسهیلات و معاملات ربوی و غیرشرعی نیز می‌شود، این بند، مغایر با موازین شرع است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- از آنجا که فاینانس، در بند (الف) ماده ۸۲ قانون برنامه پنجم توسعه^(۱) که به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است، اجازه داده شده است، مغایرت با موازین شرعی در خصوص استفاده از فاینانس به صورت موقت (در طول برنامه پنجم)، مجاز شمرده شده است. لذا بند مزبور، با ایرادی مواجه نیست.

ج- تصمیم شورا

- بند (الف) تبصره (۴)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره ۴-

ب- به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور اجازه داده می‌شود به منظور تأمین پیش‌پرداخت ریالی طرح‌هایی که از منابع تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) استفاده می‌کنند، نسبت به جابه‌جایی اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در هر دستگاه و در قالب فصل ذی‌ربط اقدام نماید.

۱. ماده (۸۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵: «الف- استفاده دستگاه‌های اجرایی 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.»

الف - دیدگاه مغایرت

- این بند، مغایر ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی است که مقرر می‌دارد تمامی پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه انجام شود؛ چه آنکه این بند، اجازه‌ی جابه‌جایی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌ها را داده است، لیکن حدود و میزان این جابه‌جایی را مشخص نکرده است. بنابراین با توجه به اینکه اولاً در این بند، سقف جابه‌جایی مشخص نشده است و ثانیاً میزان اعتبار در آن، قابل تغییر است که میزان این تغییر نیز مشخص نیست و اطلاق دارد، در نتیجه نمی‌توان آن را اعتبار مصوب دانست، این بند، مغایر ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی است.

- در این بند، اجازه‌ی جابه‌جایی اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در هر دستگاه در قالب فصل ذی‌ربط، بدون هیچ محدودیتی به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور داده شده است؛ این در حالی است که طبق ذیل اصل ۵۲ قانون اساسی، «هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». بر این اساس، حکم این بند، به جهت عدم تعیین ضابطه و سقف برای جابه‌جایی اعتبارات، مغایر این اصل است.

- شورای نگهبان، در گذشته نیز در مواردی که میزان تجویز جابه‌جایی اعتبارات، میزان قابل ملاحظه‌ای از کل بودجه را در بر می‌گرفت، آن را مغایر اصل ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی اعلام می‌کرد.^(۱) در اینجا نیز میزان و حدود جابه‌جایی مشخص نیست و به‌طور کلی به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، اجازه‌ی جابه‌جایی کلی داده شده است که این امر، خلاف اصول مزبور است.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- از آنجا که موضوع جابه‌جایی در این بند، محدود به «اعتبارات طرح‌های تملک

۱. به عنوان نمونه می‌توان به تبصره (۱۰) لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۸/۱۲ مجلس اشاره کرد که اشعار می‌داشت: «معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور مجاز است کسری اعتبارات دستگاه‌های اجرایی برای تأمین هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر پرسنلی قانونی (حقوق و مزایا) را بدون الزام به رعایت محدودیت‌های جابه‌جایی اعتبارات هزینه‌ای تأمین نماید. معاونت مذکور مکلف است حداکثر تا پایان اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۳ نسبت به ارائه گزارش جابه‌جایی‌های انجام‌یافته به مجلس شورای اسلامی اقدام نماید.» شورای نگهبان در نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۲۳۲۴ مورخ ۱۳۹۲/۸/۲۶ خود، تبصره (۱۰) را مغایر اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی اعلام کرد.

دارایی‌های سرمایه‌ای در هر دستگاه» و «در قالب فصل ذی‌ربط» بوده و همچنین صرفاً مربوط به «طرح‌هایی که از منابع تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) استفاده می‌کنند»، می‌شود و این جابه‌جایی ناظر بر کل بودجه یا حجم قابل ملاحظه‌ای از آن نیست، این بند، مغایر اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی نیست. همچنین جابه‌جایی مذکور در این بند، محدود به اعتبارات خاصی است که به تصویب مجلس رسیده است و مجلس، خود از ابتدا، اجازه‌ی این جابه‌جایی را در قالب قانون مصوب، به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور اعطا کرده است. بنابراین این بند را نمی‌توان مغایر اصول مزبور دانست. به‌علاوه، این بند، در قوانین بودجه سال‌های قبل نیز ذکر شده بود^(۱) و مورد تأیید قرار گرفته بود.

ج- تصمیم شورا

– بند (ب) تبصره (۴)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره ۵-

الف- به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود تا متناسب با پذیرش و تصویب طرح‌ها در ارکان اعتباری بانک‌های عامل، منابع ریالی مانده اعتبارات و وصولی‌های موضوع بندهای (۱-۵) و (۲-۵) قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کل کشور^(۲) را در بانک‌های

۱. به عنوان نمونه می‌توان به بند (۳۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۹ و بند (۲۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۰ و بند (۲۰) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور، مصوب ۱۳۹۰/۲/۱۹ اشاره کرد که شبیه همین حکم را مقرر داشته بودند.

۲. بند (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۰: «ماده (۸۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران موضوع صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۱ با اصلاحات زیر اجراء می‌شود:

۱-۵- ده درصد (۱۰٪) از منابع جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب و کشاورزی تخصیص می‌یابد.

خصوصی و دولتی سپرده‌گذاری نماید تا برای پرداخت تسهیلات ریالی به طرح‌هایی که دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی هستند و نیز اهلیت متقاضیان آنها به تأیید بانک‌های عامل رسیده است، اختصاص یابد. سود حاصل از سپرده‌گذاری به حساب صندوق واریز و مجدداً جهت اهداف صندوق به کار گرفته می‌شود.

ب- به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود تا بیست درصد (۲۰٪) از منابع خود را نزد بانک‌های داخلی خصوصی و دولتی سپرده‌گذاری ارزی نماید. سود حاصل از سرمایه‌گذاری به حساب صندوق واریز و مجدداً جهت اهداف صندوق به کار گرفته می‌شود. وجوه ارزی که از این محل در بانک‌های داخلی سپرده‌گذاری می‌شود، تحت هیچ شرایطی قابل فروش به بانک مرکزی نیست.

الف- دیدگاه مغایرت

- بندهای (الف) و (ب) این تبصره، مغایر با سیاست‌های کلی نظام است. بر اساس جزء (۲) بند (۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۲۱، نحوه‌ی مصرف منابع صندوق توسعه ملی مشخص شده است. بر این اساس، محل هزینه‌کرد و کارکرد صندوق مزبور، «ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری

→

۵-۲- ده درصد (۱۰٪) از منابع صندوق به صورت ریالی برای بخش غیردولتی صنعت و معدن به استثناء بخش ساخت مسکن اختصاص می‌یابد. ...»
بند (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۹: «ماده (۸۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، موضوع صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۲ با اصلاحات زیر اجراء می‌شود:

۵-۱- ده درصد (۱۰٪) از منابع ناشی از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب و کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست تخصیص می‌یابد.

۵-۲- ده درصد (۱۰٪) از منابع ناشی از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور صندوق به صورت ریالی برای بخش غیردولتی صنعت و معدن، به استثنای بخش ساخت مسکن اختصاص می‌یابد. ...»

در داخل و خارج کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی» است. بنابراین، اولاً صندوق مزبور باید مستقیماً ارائه تسهیلات کند، نه اینکه در بانک‌ها، سپرده‌گذاری کرده و سود دریافت کند؛ ثانیاً تسهیلات این صندوق نباید به بخش دولتی داده شود، در حالی است که در بندهای (الف) و (ب) تبصره‌ی مزبور، به «سپرده‌گذاری» صندوق نزد بانک‌ها، از جمله «بانک‌های دولتی» اشاره شده است؛ ثالثاً تسهیلات صندوق مزبور به صورت ارزی است،^(۱) در حالی که در بند (الف) تبصره‌ی مزبور، به «پرداخت تسهیلات ریالی» اشاره شده است. بنابراین، بندهای (الف) و (ب) این تبصره، مغایر با سیاست‌های کلی نظام است. بر اساس تفویض صلاحیت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام،^(۲) شورای نگهبان به عنوان نظر ابتدایی و تذکر، این ایراد را به مجمع ارسال می‌کند تا در آنجا مورد بررسی و رسیدگی قرار گیرد.

- این ادعا که سپرده‌گذاری صندوق در راستای ارائه‌ی تسهیلات بوده و بنابراین، مغایر سیاست‌های کلی نیست، صحیح به نظر نمی‌رسد؛ زیرا در صورت سپرده‌گذاری منابع صندوق نزد بانک‌ها، منابع مزبور از اختیار صندوق خارج شده و بانک بر اساس صلاحیت خود، آن منابع را سرمایه‌گذاری خواهد کرد که ممکن است یا در طرح‌های دولتی، سرمایه‌گذاری صورت گیرد یا در راستای اهداف مندرج در سیاست مربوطه نباشد. بر این اساس، ادعای مذکور، رافع مغایرت بندهای مزبور با سیاست‌های کلی نظام نیست. همچنین هرچند سرمایه‌گذاری منابع صندوق، در قالب سپرده‌گذاری نزد بانک‌ها، موجب افزایش سرمایه‌ی آن شود، ولی این امر، محتاج اجازه‌ی قانونی است که در حال حاضر، طبق سیاست‌های کلی، چنین تجویزی صورت نپذیرفته است.

- «منابع صندوق» و «سود حاصل از منابع صندوق» را نمی‌توان از یکدیگر تفکیک کرد؛ زیرا «سود حاصل از منابع صندوق» نیز جزئی از «منابع صندوق» است و از این

۱. بر اساس تبصره (۲) بند (ط) ماده (۸۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵: «اعطای تسهیلات موضوع این ماده فقط به صورت ارزی است و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات، اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند».

۲. جهت مشاهده‌ی اطلاعات مربوطه، به مبانی نظرات مطرح‌شده، ذیل بند (ج) تبصره (۳) این مصوبه، مراجعه شود.

حیث حکم واحدی دارند. در نتیجه، نمی‌توان با تفکیک موارد مزبور، قائل به عدم مغایرت بندهای مزبور با سیاست‌های کلی مربوطه شد.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- موضوع جزء (۲) بند (۲۲) سیاست‌های کلی برنامه‌ی پنجم توسعه، منابع صندوق توسعه‌ی ملی است و نه «مانده اعتبارات و وصولی‌های موضوع بندهای (۱)- (۵) و (۲-۵) قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲». با توجه به امکان تفکیک میان «منابع صندوق» و «مانده اعتبارات مصرف نشده وصولی‌های ناشی از منابع صندوق»، از آنجا که طبق سیاست‌های کلی، صرفاً امکان هزینه کردن «منابع صندوق» توسط بانک‌های دولتی و یا سپرده‌گذاری در بانک‌های دولتی و خصوصی امکان‌پذیر نیست، هزینه کردن «مانده اعتبارات مصرف نشده وصولی‌های ناشی از منابع صندوق» توسط بانک‌های دولتی و یا سپرده‌گذاری در بانک‌های دولتی و خصوصی با مانعی روبرو نیست. در نتیجه، این بندها، مغایر با سیاست‌های کلی مزبور نیستند.

- بر اساس سیاست‌های کلی، کارکرد صندوق توسعه‌ی ملی، ارائه‌ی تسهیلات است که طریق ارائه‌ی این تسهیلات در آن مشخص نشده است. بنابراین با توجه به سکوت سیاست‌ها یا اطلاق سیاست‌های کلی نظام در این مورد، صندوق می‌تواند از طریق بانک‌ها، اقدام به ارائه‌ی تسهیلات کند. افزون بر این، صندوق خود نمی‌تواند به صورت مستقیم، عملیات بانکی انجام داده و ارائه‌ی تسهیلات کند و باید از طریق بانک‌ها، به این امر اقدام کند. لذا بندهای مزبور، مشروط به تصریح به اینکه این تسهیلات در راستای تحقق اهداف مندرج در سیاست مزبور است، نه تنها مغایر با سیاست‌های کلی نیستند، بلکه امری مفید و به مصلحت است.

- در قانون اصلاح قانون بودجه‌ی سال ۱۳۹۲، که به تأیید شورای نگهبان نیز رسید، اجازه داده شده است که منابع صندوق توسعه‌ی ملی، جهت تأمین مالی طرح‌های دولت هزینه شود. بنابراین این امر، گزینه‌ای بر صحت حکم بندهای مزبور است.^(۱)

۱. تبصره (۲) قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۹/۵: «از تاریخ ۱۳۹۲/۹/۱ تا پایان سال ۱۳۹۲، سهم صندوق توسعه ملی به بیست درصد (۲۰٪) کاهش می‌یابد. منابع حاصل از مابه‌التفاوت بیست درصد (۲۰٪) تا بیست و شش درصد (۲۶٪) جهت تأمین مالی سهم دولت در تأمین مالی خارجی (فاینانس) طرح‌ها در اختیار دولت قرار می‌گیرد.»

- هر چند در جزء (۲) بند (۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، برای ارائه‌ی تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به موارد و شرایط خاصی اشاره شده، ولی نسبت به سپرده‌گذاری منابعی که در قالب تسهیلات ارائه نمی‌شوند، منعی ایجاد نشده است. به عبارت دیگر، صندوق می‌تواند منابع را که در حال حاضر در قالب تسهیلات ارائه نمی‌کند، سرمایه‌گذاری کرده و بر ارزش آنها بیافزاید. بر این اساس، بندهای مزبور، خلاف سیاست‌های کلی نظام نیست.

ج- تصمیم شورا

- بندهای (الف) و (ب) تبصره (۵)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره ۵-

ج- تبصره (۲) بند (ح) ماده (۸۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران،^(۱) در سال ۱۳۹۳ با اضافه شدن عبارت «و حساب‌های مورد تأیید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور» اجراء می‌شود.

الف- دیدگاه مغایرت

- بند مزبور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه کل کشور، به طور سالانه توسط دولت تهیه شده و جهت رسیدگی و تصویب، به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین باید آنچه به عنوان قانون بودجه، در مجلس تصویب می‌شود، از جنس بودجه بوده و برای یک سال نیز تدوین شده باشد. بند مزبور، که در مقام اصلاح بخشی از قانون برنامه است، هر چند محدود به یک سال شده است، ولی ارتباطی با درآمدها و هزینه‌های دولت نداشته و فاقد ماهیت بودجه‌ای است. در نتیجه این بند، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۱. تبصره (۲) بند (ح) ماده (۸۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران اصلاحی ۱۳۹۱/۸/۳۰: «منابع صندوق فقط در حساب‌های مورد نظر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نگهداری خواهد شد.»

- بند مزبور، مغایر اصل ۱۱۲ قانون اساسی و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از این اصل است. طبق نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در خصوص این اصل،^(۱) «هیچ‌یک 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 بود، مجلس پس از گذشت زمان معتدب که تغییر مصلحت موجه باشد، حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد.» با توجه به اینکه مقررات مربوط به صندوق توسعه‌ی ملی، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است،^(۲) مجلس شورای اسلامی بر اساس نظریه‌ی تفسیری مزبور، نمی‌تواند تغییری در آن ایجاد کند و لذا این بند که در مقام اصلاح مقررات مربوط به صندوق مزبور است، مغایر اصل ۱۱۲ قانون اساسی است.^(۳)

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه مقررات بند مزبور، محدود به یک سال شده است، لذا اصل «سالانه بودن بودجه» مندرج در اصل ۵۲ قانون اساسی رعایت شده است و بر این اساس، بند مزبور، مغایر اصل ۵۲ نیست.

ج- تصمیم شورا

- [در نامه‌ی شورای نگهبان به مجلس، تصریح به مغایرت این بند، با اصل ۵۲ قانون اساسی نشده است، ولی می‌توان گفت ایراد مربوط به این بند را شورای نگهبان، در بند (۱۹) اظهارنظر خود ذکر کرده است. بند (۱۹) به شرح زیر است: «... هر ساله در بودجه کل کشور، مواردی که فاقد ماهیت بودجه‌ای است، منظور می‌گردد که همواره مورد اشکال این شورا است؛ شایسته است دولت و مجلس محترم، ترتیبی

۱. نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ تاریخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان.

۲. تصویب مقررات مربوط به صندوق توسعه‌ی ملی، در بند (۵) نامه‌ی شماره ۰۱۰۱/۶۶۶۳۱ مورخ ۸۹/۱۰/۲۷ رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام به رئیس مجلس شورای اسلامی ذکر شده است.

۳. شورای نگهبان در نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۸۶۶۶ مورخ ۱۳۹۱/۸/۲۴ در خصوص طرح دوفوریتی اصلاح ماده (۸۴) قانون برنامه‌ی پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران نیز با توجه به اینکه این ماده، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است، هرگونه تغییر در آن را در صلاحیت این مجمع دانسته و اصلاح آن از سوی مجلس را خلاف اصل ۱۱۲ قانون اساسی اعلام کرده است.

اتخاذ نمایند تا موارد مذکور به صورت لایحه یا طرح قانونی مورد بررسی و تصویب قرار گیرند. این اشکال در برخی از تبصره‌های این مصوبه نیز وجود دارد که به اهم آنها در بند یک این نامه اشاره شده است.»

* * *

تبصره ۵-

د- ده درصد (۱۰٪) از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۳، جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی، به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، زیست‌محیطی، مالی و اهلیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب و کشاورزی، صنایع تبدیلی و تبدیلی تکمیلی، منابع طبیعی و محیط زیست تخصیص می‌یابد. تبدیل ارز به ریال موضوع این بند در مرکز مبادلات ارزی زیر نظر بانک مرکزی صورت می‌گیرد.

ه- ده درصد (۱۰٪) از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۳، جهت پرداخت تسهیلات به طرح‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی برای بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی صنعت و معدن و گردشگری، به استثنای بخش ساخت مسکن اختصاص می‌یابد. تبدیل ارز به ریال موضوع این بند در مرکز مبادلات ارزی زیر نظر بانک مرکزی صورت می‌گیرد.

الف- دیدگاه مغایرت

- بندهای مزبور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی هستند. در بندهای مزبور به پرداخت و بازپرداخت ریالی اشاره شده است؛ در حالی که در قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، اعطای تسهیلات به صورت ارزی مجاز دانسته شده است. این بندها، در مقام اصلاح قانون برنامه در خصوص وظایف صندوق توسعه ملی، ناظر بر اعطای

تسهیلات به صورت ارزی است^(۱) که پرداخت و بازپرداخت ریالی را جایگزین آن کرده است. بر این اساس، این بندها، فاقد ماهیت بودجه‌ای بوده و لذا همچون بند (ج) این تبصره، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی هستند.

- با توجه به اینکه مقررات مربوط به صندوق توسعه ملی، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است، مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند تغییری در آن ایجاد کند و لذا این بند نیز با توجه به استدلال‌های مندرج در بند (ج) این تبصره، مغایر با اصل ۱۱۲ قانون اساسی و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از این اصل است.

- بندهای مزبور، مغایر اصل ۶۵ قانون اساسی هستند. این بندها، منجر به اصلاح قانون برنامه می‌شوند که طبق آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، اصلاح قانون برنامه نیاز به رأی دو سوم نمایندگان دارد.^(۲) با توجه به اینکه در اصل ۶۵ مقرر شده است که «تصویب طرح‌ها و لوایح، طبق آیین‌نامه مصوب داخلی انجام می‌گیرد»، عدم تصویب بندهای مزبور از سوی دو سوم نمایندگان مجلس، مغایر این اصل است. همچنین نمی‌توان گفت که نمایندگان با این مصوبه خود، در واقع، آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس را تغییر داده‌اند؛ زیرا بر اساس ذیل اصل مزبور، برای تصویب آیین‌نامه‌ی داخلی، موافقت دو سوم حاضران لازم است. بنابراین، در هر صورت، تصویب بندهای مزبور که منجر به اصلاح قانون برنامه می‌شوند، نیازمند دو سوم رأی نمایندگان حاضر مجلس است که عدم تحقق این امر، موجب مغایرت آن با اصل ۶۵ است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- در این دو بند، قسمت‌هایی که ناظر به اختصاص درصدی از منابع صندوق توسعه ملی است، مربوط به موارد هزینه‌ای بودجه است؛ لذا بندهای مزبور دارای ماهیت بودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیستند. همچنین اشاره این بندها

۱. بر اساس تبصره (۲) بند (ط) ماده ۸۴ قانون پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵، «اعطای تسهیلات موضوع این ماده فقط به صورت ارزی است و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات، اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند.»

۲. ماده ۱۸۵ آیین‌نامه داخلی مجلس: «اصلاح قانون برنامه توسعه در ضمن لایحه بودجه، مبتنی بر آن برنامه و نیز دیگر طرح‌ها و لوایح با رأی دو سوم نمایندگان حاضر پذیرفته می‌شود و هر گونه اصلاح نیز با رأی دو سوم نمایندگان معتبر خواهد بود.»

به تبدیل ارز به ریال، خود حاکی از بودجه‌ای بودن آن است.

- بندهای مزبور، مغایر اصل ۶۵ قانون اساسی نیستند؛ زیرا قانون اساسی، حکم به تصویب و اصلاح قوانین برنامه با رأی دو سوم نمایندگان نداده است، بلکه آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، حکم به چنین امری کرده است. در نتیجه، اصلاح قانون برنامه بدون رأی دو سوم نمایندگان، هر چند خلاف آیین‌نامه داخلی باشد، ولی مخالف قانون اساسی نیست. همچنین مجلس می‌تواند بر خلاف قانون مصوب خود، قانون دیگری را تصویب کند که این عمل او، در واقع، به طور ضمنی اصلاح و تغییر قانون قبلی در این خصوص است. شورای نگهبان، صرفاً در خصوص عدم رعایت نصاب تصویب آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، می‌تواند مصوبه‌ای را مغایر اصل ۶۵ اعلام کند.

- در برنامه‌ی پنجم توسعه، ممنوعیت تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی، برای سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده‌ی از این تسهیلات است که با هدف جلوگیری از آشفستگی بازار ارز مقرر شده است؛ این در حالی است که طبق بندهای مزبور، ارز، توسط بانک مرکزی و نه دریافت‌کنندگان تسهیلات تبدیل می‌شود. لذا این بندها در مقام اصلاح قانون برنامه نبوده و در نتیجه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیستند.

ج- تصمیم شورا

- [در نامه‌ی شورای نگهبان به مجلس، تصریح به مغایرت این بند، با اصل ۵۲ قانون اساسی نشده است، ولی می‌توان گفت ایراد مربوط به این بند را شورای نگهبان، در بند (۱۹) اظهارنظر خود ذکر کرده است. بند (۱۹) به شرح زیر است:] «... هر ساله در بودجه کل کشور، مواردی که فاقد ماهیت بودجه‌ای است، منظور می‌گردد که همواره مورد اشکال این شورا است؛ شایسته است دولت و مجلس محترم، ترتیبی اتخاذ نمایند تا موارد مذکور به صورت لایحه یا طرح قانونی مورد بررسی و تصویب قرار گیرند. این اشکال در برخی از تبصره‌های این مصوبه نیز وجود دارد که به اهم آنها در بند یک این نامه اشاره شده است.»



تبصره ۵-

ز- به منظور سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در مناطق محروم و

کتر توسعه یافته کشور و فناوری‌های نوین، با اولویت طرح‌های نیمه‌تمام که دارای مجوز سرمایه‌گذاری مشترک (حداقل پنجاه و یک درصدی (۵۱٪)) با سازمان‌های توسعه‌ای (ایدرو و ایمیدرو و شرکت ملی صنایع پتروشیمی) می‌باشند، صندوق توسعه ملی مجاز است برای طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و دارای صلاحیت متقاضی، از طریق بانک‌های عامل، تسهیلات ارزی مورد نیاز را تأمین و پرداخت نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- بند مزبور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است؛ زیرا این بند، در مقام اصلاح قانون برنامه پنجم، وظایف صندوق توسعه ملی را توسعه می‌دهد و فاقد ماهیت بودجه‌ای است. اصلاح قوانین دائمی به صورت کلی و بدون تصریح بر آثار درآمدی یا هزینه‌ای آنها، ماهیت بودجه‌ای ندارد؛ بنابراین صرف اجازه برای ارائه تسهیلات، امری دارای ماهیت بودجه‌ای نیست. افزون بر نداشتن ماهیت بودجه‌ای، در این بند، اصل سالانه بودن بودجه‌ی مندرج در اصل ۵۲ نیز رعایت نشده است. بنابراین با توجه به عدم رعایت دو جهت مزبور، این بند، مغایر اصل ۵۲ است. همچنین حتی اگر در مصوبه‌ی اصلاحی این بند، تصریح بر سالانه بودن احکام آن شود، این بند، همچنان ماهیت بودجه‌ای نخواهد داشت؛ زیرا هر حکمی که سالانه باشد، لزوماً دارای ماهیت بودجه‌ای نیست، بلکه باید مربوط به درآمدها و هزینه‌های دولت باشد.

- صرف ارتباط یک موضوع با بودجه‌ی کشور را نمی‌توان موجب بودجه‌ای دانستن آن موضوع دانست. به عنوان مثال، موضوع مالیات، هرچند مرتبط با بودجه است، ولی باید مربوط به دریافت و پرداخت دولت در طول یک‌سال باشد، تا واجد ماهیت بودجه‌ای دانسته شود. به عنوان مثال، اگر در قانون بودجه، میزان دریافت مالیات مشخص شود، این امر، دارای ماهیت بودجه‌ای است ولی اگر در مقررات مادر آن، تغییری ایجاد شود، فاقد ماهیت بودجه‌ای خواهد بود. همچنین انبساطی یا انقباضی بودن بودجه، مربوط به سیاست‌های مالی- اقتصادی کشور است و اتخاذ یک سیاست در بودجه‌ریزی را نمی‌توان به این معنا دانست که بندهای مربوطه آن نیز لزوماً دارای ماهیت بودجه‌ای باشند. لذا موارد مزبور را نمی‌توان عاملی برای رفع مغایرت این بند، با اصل ۵۲ دانست.

- بند مزبور، مغایر با سیاست‌های کلی نظام است؛ زیرا در عمل منجر به ارائه تسهیلات توسط صندوق توسعه ملی به بخش دولتی می‌شود. توضیح آنکه لزوم مشارکت بخش خصوصی با سازمان‌های توسعه‌ای دولتی در این بند، به معنای استفاده دولت از منابع صندوق توسعه ملی است؛ این در حالی است که طبق جزء (۲) بند (۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۲۱، نحوه مصرف منابع صندوق توسعه ملی، «ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی» است، سازمان‌های دولتی. بنابراین، بند مزبور، از این جهت مغایر با سیاست‌های کلی نظام است. با توجه به تفویض صلاحیت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام^(۱)، شورای نگهبان به عنوان نظر ابتدایی و تذکر، این ایراد را به مجمع ارسال می‌کند تا در آنجا مورد بررسی و رسیدگی قرار گیرد.

- عدم ذکر «بخش تعاونی» در کنار «بخش خصوصی» در این بند، مغایر سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به ویژه بند «ب» آن (سیاست‌های کلی بخش تعاونی) بوده و لذا از این جهت، مغایر بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی، یعنی صلاحیت مقام رهبری در تعیین سیاست‌های کلی نظام و لزوم تبعیت کلیه دستگاه‌ها (از جمله مجلس) از این سیاست‌ها است.

- طبق جزء (۱) بند (ط) ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، تسهیلات صندوق توسعه ملی، به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی تعلق می‌گیرد. با توجه به اینکه در این بند، لزوم مشارکت بخش خصوصی با سازمان‌های توسعه‌ای دولتی، به معنای استفاده دولت از منابع صندوق توسعه ملی است، این بند مغایر ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم است و از آنجا که مقررات مربوط به صندوق توسعه ملی، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است، مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند تغییری در آن ایجاد کند. لذا این بند نیز

۱. جهت مشاهده‌ی اطلاعات مربوطه، به مبانی نظرات مطرح‌شده، ذیل بند (ج) تبصره (۳) این مصوبه، مراجعه شود.

با توجه به استدلال‌های مندرج در بند (ج) این تبصره، مغایر اصل ۱۱۲ قانون اساسی است.

- طبق ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی، تمامی پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه انجام شود. در این بند، میزان یا سقف تسهیلات ارزی مورد نیاز که توسط صندوق توسعه ملی تأمین و پرداخت می‌شود، مشخص نشده است. در نتیجه، این بند، مغایر اصل ۵۳ است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- ارائه تسهیلات از صندوق توسعه ملی به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و دارای صلاحیت، امری دارای ماهیت بودجه‌ای است که در این بند، به منظور رفع برخی مشکلات به آن اشاره شده است. به بیان دیگر، صندوق توسعه ملی، دارای بودجه‌ای است که در این بند، به طریق تزریق آن به برخی طرح‌های اولویت‌دار اشاره شده است که با توجه به اینکه ناظر بر هزینه‌های دولت از محل صندوق توسعه ملی است، حاکی از بودجه‌ای بودن آن است. همچنین مجوز ارائه تسهیلات به بخش خصوصی، سیاستی انبساطی است که یکی از سیاست‌های بودجه‌ریزی است و این امر خود نیز نشان‌دهنده بودجه‌ای بودن این بند است. به علاوه، اگر هر موضوعی که مربوط به قوانین دائمی باشد، فاقد ماهیت بودجه‌ای دانسته شود، می‌بایست وضع مالیات در قوانین بودجه را نیز به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر اصل ۵۲ اعلام کرد.

- با توجه به اینکه در این مصوبه، بر اساس نظر شورای نگهبان، قید خواهد شد که احکام آن محدود به یک سال است، ایراد ماهیت بودجه‌ای نداشتن این مصوبه، برطرف می‌شود و لذا این بند مغایر اصل ۵۲ نخواهد بود.

- بر اساس تفویض صلاحیت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان در خصوص مغایرت قوانین با سیاست‌های کلی نظام، صلاحیت اظهار نظر ندارد.

ج- دیدگاه ابهام

- در این بند، به «شرکت ملی صنایع پتروشیمی» اشاره شده است که همچون نظرات متعدد شورای نگهبان در خصوص مشخص نبودن وضعیت اساسنامه‌ی سه

شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران و شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، این بند نیز واجد همان ابهام معموله^(۱) بوده و بر این اساس، نمی‌توان در خصوص آن، اظهار نظر کرد.

د- تصمیم شورا

- بند (ز) تبصره ۵، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره ۵-

ح- به منظور تحقق بخشی از اهداف مندرج در قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری و اختراعات مصوب ۱۳۸۹/۸/۵، به‌ویژه تبصره (۲) ماده (۵) قانون مذکور، صندوق توسعه ملی مکلف است معادل ریالی مبلغ دو بیست میلیون (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار برای افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی، بابت حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان اختصاص دهد. تبدیل دلار به ریال موضوع این بند، در مرکز مبادلات ارزی زیر نظر بانک مرکزی صورت می‌گیرد.

الف- دیدگاه مغایرت

- این بند، مغایر با بند (۲-۲۲) سیاست‌های کلی برنامه‌ی پنجم توسعه، مبنی بر

۱. بر اساس بند (۸) نظر مرحله‌ی اول شورای نگهبان به شماره ۸۳/۳۰/۱۰۵۷۲ مورخ ۱۳۸۳/۱۲/۲۳ در خصوص لایحه‌ی بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور مصوب ۱۳۸۳/۱۲/۱۹: «بند (ر) تبصره (۱۱)، از جهت روشن نبودن وضعیت اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مبهم است؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد. ابهام مزبور در همه مواردی که عنوان شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران و شرکت ملی صنایع پتروشیمی ذکر شده از جمله جزءهای (۱)، (۷) بند (ر) و بند (ز) تبصره مذکور وجود دارد.» ابهام شورای نگهبان در خصوص اساسنامه‌ی شرکت ملی صنایع پتروشیمی در بررسی لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۱۳۸۵ کل کشور (نظر مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۲۴)، طرح اصلاح قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم (نظر مورخ ۱۳۹۱/۳/۱۷) و طرح الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۹۳/۱۰/۲۱) نیز بیان شده است.

اختصاص تسهیلات صندوق توسعه ملی به «بخش غیردولتی (خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی) است و در نتیجه، مغایر بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی، یعنی صلاحیت‌های مقام رهبری در تعیین سیاست‌های کلی نظام و لزوم تبعیت کلیه دستگاه‌ها (از جمله مجلس) از این سیاست‌ها است.

- با توجه به اینکه بر اساس ماده (۵) «قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری و اختراعات»، صندوق نوآوری و شکوفایی، زیر نظر رئیس جمهور اداره می‌شود و از این جهت نهادی دولتی محسوب می‌شود، اختصاص منابع صندوق توسعه ملی به این صندوق، مغایر با جزء (۱) بند (ط) ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه است. از آنجا که مقررات مربوط به صندوق توسعه ملی، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است، مجلس شورای اسلامی، بر اساس نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل ۱۱۲، نمی‌تواند تغییری در آن ایجاد کند. طبق این نظریه تفسیری^(۱) «هیچ‌یک 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 بود، مجلس پس از گذشت زمان معتدبّه که تغییر مصلحت موجه باشد، حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد». لذا این بند، از این جهت مغایر اصل ۱۱۲ قانون اساسی است.

- با توجه به اینکه این بند، به نوعی، منجر به اصلاح تبصره (۳) بند (ط) ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه می‌شود که مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است،^(۲) این بند، مغایر نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل ۱۱۲ و به تبع آن، مغایر این اصل است. طبق تبصره (۳) بند (ط) ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم، «اعطای کلیه تسهیلات صندوق صرفاً از طریق عاملیت بانک‌های دولتی و غیردولتی خواهد بود» که با توجه به اینکه در این بند، تسهیلات به عاملیت صندوق توسعه پرداخت می‌شود، این بند، مغایر تبصره مزبور خواهد بود.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

۱. نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ تاریخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان.

۲. این تبصره، در بند (۱۵) مصوبه مجمع تشخیص مصلحت در خصوص مواد اختلافی لایحه برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۱ و ۱۳۸۹/۱۰/۲۵)، ذکر شده است.

- بر اساس تفویض صلاحیت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان در خصوص مغایرت قوانین با سیاست‌های کلی نظام، صلاحیت اظهار نظر ندارد.

- تمامی مقررات مربوط به صندوق توسعه ملی، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام نیست، بلکه مواردی که مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته بود، در مجمع رسیدگی و به تصویب رسیده است. جزء (۱) بند (ط) ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، مورد ایراد شورای نگهبان قرار نگرفته و لذا این جزء، مصوبه‌ی مجلس است که مجلس می‌تواند اقدام به اصلاح آن کند. لذا این بند را نمی‌توان مغایر نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل ۱۱۲ و به تبع آن، مغایر با این اصل دانست.

- این بند دلالت بر اختصاص مبلغی از صندوق توسعه ملی، برای افزایش سرمایه‌ی صندوق نوآوری و شکوفایی، بابت حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان می‌کند و صراحتاً دلالت بر عاملیت صندوق توسعه ملی در ارائه‌ی تسهیلات ندارد. در نتیجه، این بند اصلاح تبصره (۳) بند (ط) ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام نبوده و لذا مغایر نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل ۱۱۲ و به تبع آن، مغایر با این اصل نیست.

ج- تصمیم شورا

- بند (ح) تبصره (۵)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره ۵-

ط- صد درصد (۱۰۰٪) منابعی که از حساب ذخیره ارزی به عاملیت بانک‌های دولتی، صرف اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی شده است و در سال ۱۳۹۳ وصول می‌شود، بابت تسویه بدهی دولت به این بانک‌ها لحاظ می‌گردد و مبالغ مازاد بر آن، به حساب افزایش سرمایه دولت در بانک‌های مربوط منظور می‌شود. بانک‌های عامل موضوع این بند موظفند رأساً نسبت به وصول مطالبات مزبور اقدام نمایند.

نحوه تسویه مطالبات مذکور با گیرندگان تسهیلات، نحوه افزایش سرمایه، نرخ تبدیل ارز به ریال، زمان استمهال، نحوه بخشودگی جریمه‌ها و اختیارات هیئت مدیره بانک‌ها در این زمینه، بر اساس دستورالعملی است که حداکثر ظرف دو ماه پس از تاریخ ابلاغ این قانون به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد. وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است عملکرد این بند را طبق ماده (۱۰۳) قانون محاسبات عمومی کشور در صورت حساب عملکرد بودجه درج نماید.

الف - دیدگاه مغایرت

- تهاتر موضوع این بند، مغایر با اصل تمرکز مندرج در اصل ۵۳ قانون اساسی است. طبق اصل ۵۳ قانون اساسی، تمامی دریافت‌های دولت می‌بایست در خزانه‌داری کل متمرکز شود و تمامی پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه انجام شود. بنابراین، صدر این بند که در مقام تهاتر بدهی دولت به بانک‌های دولتی و یا افزایش سرمایه‌ی دولت در آن بانک‌ها بدون الزام به واریز دریافت‌ها به خزانه و سپس پرداخت‌ها از خزانه است، مغایر اصل ۵۳ است.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- از آنجا که در این بند اشاره شده است که نحوه‌ی تسویه‌ی مطالبات مذکور با گیرندگان تسهیلات و نحوه‌ی افزایش سرمایه، بر اساس دستورالعملی است که توسط شورای پول و اعتبار به تصویب می‌رسد و رئیس این شورا نیز رئیس کل بانک مرکزی است، تهاتری که طبق این بند انجام می‌شود، بر اساس این دستورالعمل بوده که در آن، فرآیند واریز به خزانه و برداشت از آن لحاظ خواهد شد. لذا این بند، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی نیست.

ج - تصمیم شورا

- بند (ط) تبصره (۵)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره ۵-

بند الحاقی ۱- هیئت عامل صندوق توسعه ملی موظف است گزارش عملکرد صندوق را که شامل عملکرد بندهای مربوط در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ است، به صورت سه ماهه در پایان هر فصل به کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- در بند مزبور، ارائه‌ی گزارش عملکرد به کمیسیون‌های داخلی مجلس، در تغایر با اصول متعدد قانون اساسی، در خصوص صلاحیت‌های نظارتی مجلس است؛ زیرا طبق قانون اساسی، حق نظارت، اختصاص به مجلس دارد و این حق به کمیسیون‌های آن اعطا نشده است.^(۱)

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- هر چند طبق اصول نظارتی مجلس شورای اسلامی، حق نظارت برای مجلس است، نه نمایندگان، ولی در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس که به تأیید شورای نگهبان رسیده است، صلاحیت نظارتی برای کمیسیون‌های مجلس نیز در نظر گرفته شده است.^(۲) لذا بند مزبور را نمی‌توان مغایر با اصول نظارتی مجلس دانست.

ج- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۱) تبصره (۵)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. به عنوان مثال، شورای نگهبان در خصوص اصل ۷۶ قانون اساسی که مربوط به حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی در تمام امور کشور است، این حق را برای مجلس شورای اسلامی می‌داند و آحاد نمایندگان را دارای چنین حقی نمی‌داند. (بنگرید به: نظریه‌های تفسیری شماره ۲۸۱۳ مورخ ۱۳۶۰/۴/۳ و شماره ۲۴۳۹ مورخ ۱۳۶۱/۱/۱۷ شورای نگهبان)

۲. به عنوان مثال، در بند (۶) ماده (۴۹) آیین‌نامه داخلی مجلس، از وظایف کمیسیون‌های تخصصی، به «کسب اطلاع از کم و کیف اداره امور کشور و دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از اجرای قوانین مربوط به دستگاه‌های ذی‌ربط» اشاره شده است.

تبصره ۵-

بند الحاقی ۳- در سال ۱۳۹۳، طرح‌های نیمه‌تمام تولیدی و اقتصادی بخش خصوصی و تعاونی که از حساب ذخیره ارزی، تسهیلات ارزی دریافت نموده‌اند و در حال حاضر به دلیل عوامل غیرارادی، امکان انجام تعهدات خود را ندارند، می‌توانند با رعایت ماده (۸۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و مقررات صندوق توسعه ملی، باقی‌مانده تسهیلات خود را از این صندوق دریافت نمایند.

الف- دیدگاه مغایرت

- بند مزبور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. از آنجا که این بند، ناظر به مصارف صندوق توسعه ملی است و نه میزان اختصاص منابع از محل آن صندوق، لذا این بند، فاقد ماهیت بودجه‌ای است و در نتیجه همچون بند (ج) این تبصره، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- این بند، ماهیت بودجه‌ای دارد؛ زیرا ناظر به هزینه‌های دولت از محل صندوق توسعه ملی است. بنابراین این بند، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیست.

ج- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۳) تبصره (۵)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره ۵-

بند الحاقی ۵- شرکت‌ها و سرمایه‌گذاران خارجی که در چهارچوب قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۱/۳/۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام، ثبت شده و مجوز فعالیت گرفته‌اند، مشروط به اینکه حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از کل سرمایه‌گذاری طرح توسط شریک خارجی تأمین شده باشد، از شمول جزء (۵) بند (ط) ماده (۸۴) قانون برنامه پنج‌ساله

پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مستثنی هستند.

الف - دیدگاه مغایرت

- بند مزبور، مغایر اصل ۱۱۲ قانون اساسی است؛ چون بند الحاقی (۵)، در مقام اصلاح مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام (بند ط) ماده ۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه) است که چنین اقدامی از سوی مجلس، بر اساس نظریه‌ی تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان، جایز نیست. توضیح آنکه بر اساس نظریه‌ی تفسیری مزبور «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 بود، مجلس پس از گذشت زمان معتدبّه که تغییر مصلحت موجه باشد، حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد.» در نتیجه، با توجه به عدم وجود شرایط مذکور در نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل ۱۱۲ قانون اساسی، این بند مغایر با اصل ۱۱۲ و نظریه‌ی تفسیری شورا از این اصل است.

- بند الحاقی (۵)، حکم به استثنا بودن شرکت‌ها و سرمایه‌گذاران خارجی از جزء (۵) بند (ط) ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه^(۱) داده است. از آنجا که یکی از مقررات این جزء، رعایت اصل ۸۰ قانون اساسی است، استثنای این بند، به معنای استثنا شدن از اصل ۸۰ قانون اساسی است و لذا این بند، مغایر اصل مزبور است. همچنین در اصل ۸۰، مصوبات مجلس در خصوص گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت، باید مورد به مورد باشد^(۲) و مجلس

۱. جزء (۵) بند (ط) ماده (۸۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵: «اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی به‌منظور جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری در ایران با رعایت اصل هشتماد (۸۰) قانون اساسی می‌باشد.»

۲. نظرات شورای نگهبان نیز در موارد متعددی مؤید لزوم تصویب موردی قبول و یا اعطای وام یا کمک بلاعوض از طرف دولت است؛ به عنوان نمونه، در نظریه صادره از شورای نگهبان مورخ ۱۳۸۷/۹/۱۱، به صراحت بیان شده است که «طبق اصل ۸۰ قانون اساسی، پرداخت کمک در هر مورد باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد» (موسسی‌زاده، ابراهیم و همکاران، دادرسی اساسی در

نمی‌تواند با صدور یک مجوز عام و کلی، اجازه دریافت وام یا کمک بلاعوض را به دولت بدهد. بر این اساس، نمی‌توان گفت که تصویب این بند، توسط مجلس، به معنای عدم مغایرت آن با اصل ۸۰ است.

- حکم این بند، به جهت ایجاد تمایز بین سرمایه‌گذاران داخلی و سرمایه‌گذاران خارجی، تبعیض ناروا محسوب شده و لذا مغایر بند (۹) اصل ۳ قانون اساسی است که رفع تبعیض ناروا را از جمله وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران می‌داند.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- اصل ۸۰ قانون اساسی، گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت را منوط به تصویب مجلس می‌داند. این بند نیز به تصویب مجلس رسیده است و مجلس در خصوص شرایط خاص مقرر در این بند، تصویب دوباره را لازم ندانسته است و در همین مقرر، اجازه دریافت تسهیلات را داده است. به عبارت دیگر، این بند، به معنای صدور مجوز توسط مجلس در وضعیت و شرایط خاص مقرر در این بند (و نه به‌نحو عام و کلی) برای اعطای تسهیلات است. در نتیجه، این بند مغایر اصل ۸۰ نیست.

- موضوع بند الحاقی (۵)، دریافت تسهیلات است که موضوعاً متفاوت از وام یا کمک بلاعوض مذکور در اصل ۸۰ قانون اساسی است. در نتیجه این بند را نمی‌توان مغایر اصل ۸۰ قانون اساسی دانست.

- مفاد این بند، مستلزم تبعیض ناروا نیست؛ زیرا سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، دو موضوع متفاوت هستند که احکام متفاوتی نیز خواهند داشت.

ج- تصمیم شورا

- در بند الحاقی (۵) به تبصره (۵)، نظر به اینکه بند مذکور در قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است، با توجه به نظر تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ این شورا، مستثنی نمودن شرکت‌ها و سرمایه‌گذاران خارجی در این بند از مصوبه مزبور، مغایر اصل ۱۱۲



قانون اساسی شناخته شد.

تبصره ۵-

بند الحاقی ۶- صندوق توسعه ملی و بانک‌های عامل مکلفند در پرداخت سرمایه در گردش تسهیلات موضوع بندهای (د) و (ه) این تبصره به بخش‌های خصوصی و تعاونی، استفاده از ظرفیت کامل واحدهای موجود و آماده بهره‌برداری و سپس طرح‌های با پیشرفت فیزیکی نزدیک به بهره‌برداری و نهایتاً طرح‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی و زیست‌محیطی مرتبط با تولید و صادرات نفت و گاز، پتروشیمی، معدن و آب و برق را در اولویت قرار دهند.

الف- دیدگاه مغایرت

- بند مزبور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. از آنجا که این بند، ناظر به ایجاد تکلیفی قانونی برای صندوق توسعه ملی است که ارتباط مستقیم با پرداخت‌ها و دریافت‌های دولت ندارد، این بند، فاقد ماهیت بودجه‌ای است و در نتیجه همچون بند (ج) این تبصره، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب- تصمیم شورا

- [در نامه‌ی شورای نگهبان به مجلس، تصریح به مغایرت این بند، با اصل ۵۲ قانون اساسی نشده است، ولی می‌توان گفت ایراد مربوط به این بند را شورای نگهبان، در بند (۱۹) اظهار نظر خود ذکر کرده است. بند (۱۹) به شرح زیر است: «... هر ساله در بودجه کل کشور، مواردی که فاقد ماهیت بودجه‌ای است، منظور می‌گردد که همواره مورد اشکال این شورا است؛ شایسته است دولت و مجلس محترم، ترتیبی اتخاذ نمایند تا موارد مذکور به صورت لایحه یا طرح قانونی مورد بررسی و تصویب قرار گیرند. این اشکال در برخی از تبصره‌های این مصوبه نیز وجود دارد که به اهم آنها در بند یک این نامه اشاره شده است.»

* * *

تبصره ۵-

بند الحاقی ۷- بانک‌های مذکور در بندهای (ب) و (ط) این تبصره، مکلفند منابع اختصاص یافته به آنها از محل صندوق توسعه ملی و یا حساب ذخیره ارزی را فقط در جهت ارائه تسهیلات به بخش‌های تولیدی، صنعت، معدن، تجارت و کشاورزی بخش خصوصی و تعاونی اختصاص دهند.

الف- دیدگاه مغایرت

- بند مزبور، مغایر سیاست‌های کلی نظام است؛^(۱) زیرا در این سیاست‌ها، مصارف صندوق توسعه ملی، به نحو عام، به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی تعلق می‌گیرد؛ در حالی که در این بند، بخش عمومی غیردولتی، از منابع صندوق توسعه ملی محروم می‌شود. استفاده‌ی از واژه‌ی «فقط» در این بند، مشعر بر این برداشت است. بر این اساس، این بند، مغایر این سیاست‌های کلی است که عام بوده و باید ناظر بر تمامی بخش‌های آن باشد.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- بند مزبور، مغایر سیاست‌های کلی نظام نیست؛ زیرا صدر این بند، صرفاً ناظر به بندهای (ب) و (ط) این تبصره است و نه ناظر به تمامی منابع صندوق توسعه ملی؛ در نتیجه، بخش عمومی غیردولتی، از منابع صندوق توسعه ملی محروم نشده است. بنابراین این بند، مغایر با سیاست‌های کلی نخواهد بود.

ج- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۷) تبصره (۵)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. جزء (۲) بند (۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۲۱ در چارچوب سند چشم‌انداز بیست‌ساله، حکم به «ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور، با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی» کرده است.



تبصره ۵-

بند الحاقی ۸- یک درصد (۱٪) از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۳، به منظور ساماندهی تولید و افزایش بهره‌وری تولید گوشت قرمز سالم و عرضه مناسب به بازار مصرف، در قالب طرح پرواربندی دام عشایر، با اصلاح و افزایش بهره‌وری زنجیره تولید، در اختیار صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری کشاورزی عشایر قرار می‌گیرد تا با عاملیت این صندوق به صورت تسهیلات به طرح‌های سرمایه‌گذاری عشایر و تشکل‌های مربوطه پرداخت گردد. تبدیل دلار به ریال موضوع این بند در مراکز مبادلات ارزی صورت می‌گیرد.

الف- دیدگاه مغایرت

- بند مزبور، با تصریح بر عاملیت «صندوق توسعه‌ی ملی» یا «صندوق حمایت از توسعه‌ی سرمایه‌گذاری کشاورزی عشایر» در اعطای تسهیلات، منجر به اصلاح تبصره (۳) بند (ط) ماده (۸۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌شود. طبق این تبصره، «اعطای کلیه تسهیلات صندوق صرفاً از طریق عاملیت بانک‌های دولتی و غیردولتی خواهد بود»؛ لذا این بند، با توجه به اینکه منجر به اصلاح مصوبه‌ی مجمع می‌شود، مغایر نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل ۱۱۲ است. طبق این نظریه تفسیری،^(۱) «هیچ‌یک 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 بود، مجلس پس از گذشت زمان معتاداً به تغییر مصلحت موجه باشد، حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد.»

ب- تصمیم شورا

- نظر به اینکه بر اساس تبصره (۳) بند (ط) ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه

۱. نظریه‌ی تفسیری شماره ۵۳۱۸ تاریخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان.

مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، اعطای کلیه تسهیلات صندوق توسعه ملی باید صرفاً از طریق عاملیت بانک‌های دولتی و غیردولتی صورت بگیرد، لذا اعطای عاملیت به صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری کشاورزی عشایر، در بند الحاقی (۸) به تبصره (۵)، با توجه به نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ این شورا، مغایر اصل ۱۱۲ قانون اساسی است.

تبصره ۶-

الف- به شرکت‌های وابسته و تابعه وزارتخانه‌های نیرو، نفت، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ارتباطات و فناوری اطلاعات، صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی اجازه داده می‌شود با رعایت قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مصوب ۱۳۷۶/۶/۳۰، تا سقف یکصد و پنجاه هزار میلیارد (۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای اجرای طرح‌های انتفاعی دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی خود، با اولویت اجرای پروژه‌ها و طرح‌های میادین نفت و گاز مشترک با همسایگان و مهار آب‌های مرزی، طرح‌های حمل و نقل، طرح‌های آب‌رسانی و تأمین آب، احداث و تکمیل طرح‌های آب‌شیرین‌کن، تصفیه‌خانه‌های آب و فاضلاب، نیروگاه‌های برق و همچنین مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته، اوراق مشارکت ریالی و یا صکوک و با رعایت ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و برای طرح‌هایی که به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد، با تضمین خود در خصوص اصل و سود، منتشر نمایند.

الف- دیدگاه مغایرت

- اطلاق تجویز انتشار صکوک که ممکن است توسط بانک‌های خارجی یا غیراسلامی انجام شود، می‌تواند مشتمل بر ربا باشد. در نتیجه، اطلاق این مصوبه، مغایر با موازین شرعی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- منظور از صکوک در این بند، صکوک اسلامی است که توسط بانک‌های داخلی و بر اساس قوانین و مقررات^(۱) قابل انتشار است؛ بنابراین، این بند، مغایرتی با موازین شرعی ندارد.

ج- دیدگاه ابهام

- منظور از «صکوک» در این بند مشخص نیست؛ زیرا روشن نیست که آیا عبارت «صکوک»، شامل صکوک غیراسلامی نیز می‌شود که توسط بانک‌های خارجی منتشر می‌شود یا خیر؟ با توجه به وجود مغایرت شرعی در مواردی که این صکوک، توسط بانک‌های غیراسلامی یا خارجی منتشر می‌شود، قید «اسلامی» باید به «صکوک» اضافه شده، تا این ابهام و ایراد مربوط به آن، برطرف شود.

د- تصمیم شورا

- تذکر: در بند (الف) تبصره (۶)، ظاهراً منظور از «صکوک»، «صکوک اسلامی» است که باید اصلاح شود.

* * *

تبصره ۶-

ج- اوراق مشارکت فروش نرفته طرح‌های بندهای (الف) و (ب) این تبصره، قابل واگذاری به پیمانکاران، مشاوران و تأمین‌کنندگان تجهیزات همان طرح در سقف مطالبات معوق طرح با تأیید رئیس دستگاه اجرایی و ذی‌حساب ذی‌ربط و معاونت

۱. شبیه این حکم، در بند (۱-۳۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۹ ذکر شده بود که در آن، صرفاً عبارت «صکوک» درج شده بود که مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت. در آیین‌نامه اجرایی بند (۱-۳۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۹/۱۷، نیز از صکوک اسلامی تعبیر به صکوک شده است. همچنین در بندهای (الف) و (ب) ماده (۸۳) و بند (ف) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵، بر عبارت «صکوک اسلامی» تصریح شده است و در بند (ب) ماده (۹۷) قانون مزبور، عبارت «صکوک» ذکر شده است که منظور همان صکوک اسلامی است.

برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور است. اوراق واگذارشده، قابل بازخرید، قبل از سررسید توسط بانک عامل نیست.

الف- دیدگاه مغایرت

- این بند، مغایر با موازین شرعی است؛ زیرا بر اساس موازین شرعی، نمی‌توان با دینی که بر عهده‌ی دیگری است، جهت مضاربه اقدام کرد. به بیان دیگر، پیمانکار نمی‌تواند ذمه‌ای از دولت را که مالک شده است، به عنوان سهم مشارکت خود قرار دهد. با توجه به لزوم عین بودن سهم‌الشرکه در مضاربه، این بند، مغایر موازین اسلامی است. همچنین با توجه به اینکه طبق این بند، هنوز طرحی انجام نشده است، اوراق مشارکت در طرح، مالیت نداشته و بر این اساس، نمی‌توان اقدام مذکور در این بند را فروش دین دانست.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- در این بند، نه تنها به صراحت حکمی مبنی بر لزوم پذیرش اوراق مشارکت فروش‌نرفته توسط پیمانکاران طرح‌ها، به‌جای مطالبات معوقشان وجود ندارد، بلکه ظاهر این بند نیز دلالت بر اختیار پیمانکاران برای پذیرش اوراق به‌جای مطالبات دارد. به‌علاوه، در قانون بودجه‌ی سال قبل، حکمی شبیه مفاد این بند وجود داشت که مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت.^(۱)

- این بند، حکم به جواز مضاربه از طریق دین نداده است تا بتوان آن را مغایر با موازین اسلامی دانست. موضوع این بند، تبدیل تعهد است و نه مضاربه. بر اساس این بند، تعهد دولت بر پرداخت مطالبات معوق، پس از طی تشریفات، تبدیل به فروش اوراق مشارکت می‌شود و لذا این بند، مغایرتی با موازین شرعی ندارد.

- موضوع این بند، فروش دین است و نه مضاربه؛ بنابراین، این بند، مغایر موازین اسلامی نیست. طبق این بند، پیمانکار، دین خود را در ازای خرید اوراق مشارکت که دارای مالیت است، به دولت می‌فروشد. به‌علاوه، با توجه به وجود طرح و پروژه که

۱. بند (۳۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۹: «... اوراق مشارکت فروش‌نرفته هر طرح، قابل واگذاری به پیمانکاران، مشاوران و تأمین‌کنندگان تجهیزات همان طرح در سقف مطالبات معوق طرح با تأیید ذی‌حساب و رئیس دستگاه اجرایی ذی‌ربط است. اوراق واگذارشده، قابل بازخرید قبل از سررسید توسط بانک عامل نیست.»

ارزش مالی دارد و با توجه به اینکه اصل سهم پیمانکار در طرح که به میزان مطالبات وی از دولت است، توسط بانک تضمین شده است، این اوراق مشارکت تضمین شده، مالیت دارند و در نتیجه، می‌توان آنها را به عنوان سهم در طرح، قابل پذیرش دانست.

ج- دیدگاه ابهام

- این بند، با توجه به عبارت «قابل واگذاری»، واجد این ابهام است که آیا پیمانکاران، مشاوران و تأمین‌کنندگان تجهیزات طرح‌های بندهای (الف) و (ب) این تبصره، مخیر به پذیرش اوراق مشارکت طرح‌های مزبور هستند یا مکلف به این امر هستند؟ به بیان دیگر، آیا دولت می‌تواند به موجب این بند، بدون توافق با پیمانکاران، به جای پرداخت مطالبات آنها، به اجبار، به آنها اوراق مشارکت فروش‌نرفته بدهد؟ در صورتی که این افراد، مکلف به پذیرش اوراق مشارکت به جای مطالبات خود باشند، این امر، مغایر با موازین اسلامی است؛ زیرا تعهد دولت در قبال آنان، پرداخت پول بوده است و نه اوراق مشارکت. ذیل این بند، مبنی بر اینکه «اوراق واگذار شده، قابل بازخرید، قبل از سررسید توسط بانک عامل نیست»، نیز حاکی از ظلم مضاعفی است که در صورت اجبار، به این افراد وارد می‌شود. بنابراین، ابتدا این ابهام باید برطرف شود، تا بتوان در خصوص آن اظهار نظر کرد.

د- تصمیم شورا

- بند (ج) تبصره (۶)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره ۶-

د- به شهرداری‌های کشور و سازمان‌های وابسته به آنها اجازه داده می‌شود به طور مشترک یا انفرادی، با مجوز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و با اطلاع وزارت کشور، تا سقف هفتاد هزار میلیارد (۷۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مشارکت و صکوک، با تضمین خود با بازپرداخت اصل و سود آن توسط شهرداری‌ها منتشر نمایند.

الف- دیدگاه ابهام

- ابهام بند «الف» این تبصره در خصوص مفهوم «صکوک»، در این بند نیز وجود دارد. با توجه به وجود مغایرت شرعی، در مواردی که این صکوک، توسط بانک‌های غیراسلامی یا خارجی منتشر می‌شود، قید «اسلامی» باید به «صکوک» اضافه شده، تا این ابهام و ایراد مربوط به آن، برطرف شود.

ب- تصمیم شورا

- تذکر: در بند (د) تبصره (۶)، ظاهراً منظور از «صکوک»، «صکوک اسلامی» است که باید اصلاح شود.

* * *

تبصره ۶-

و- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است به محض فروش اوراق مشارکت و صکوک ارزی و ریالی از سوی دستگاه‌های اجرایی و شهرداری‌ها، گزارش آن را به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) اعلام نماید.

الف- دیدگاه ابهام

- ابهام بند «الف» این تبصره در خصوص مفهوم «صکوک»، در این بند نیز وجود دارد. با توجه به وجود مغایرت شرعی، در مواردی که این صکوک، توسط بانک‌های غیراسلامی یا خارجی منتشر می‌شود، قید «اسلامی» باید به «صکوک» اضافه شده، تا این ابهام و ایراد مربوط به آن، برطرف شود.

ب- تصمیم شورا

- تذکر: در بند (و) تبصره (۶)، ظاهراً منظور از «صکوک»، «صکوک اسلامی» است که باید اصلاح شود.

* * *

تبصره ۶-

ح- اوراق مشارکت و صکوک منتشرشده موضوع این قانون، از پرداخت مالیات معاف است.

الف- دیدگاه مغایرت

- بند مزبور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. این بند، ناظر به عدم تسری مالیات به اوراق مشارکت و صکوک منتشرشده‌ی موضوع این قانون است. طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی کل کشور توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین باید آنچه به عنوان قانون بودجه در مجلس تصویب می‌شود، مربوط به دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت بوده و به بیان دیگر، از جنس بودجه باشد. بر این اساس، این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- انتشار اوراق مشارکت، طبق قانون نحوه‌ی انتشار اوراق مشارکت،^(۱) باید در قوانین بودجه سالانه پیش‌بینی شود. این امر بدان جهت است که انتشار این اوراق، سیاست‌های پولی را متأثر می‌کند و دولت باید در مقام تنظیم سیاست اقتصادی خود در سال مالی، آن را در قانون بودجه پیش‌بینی کند. بنابراین، این بند، دارای ماهیت بودجه‌ای است و لذا مغایر اصل ۵۲ نیست.

ج- دیدگاه ابهام

- ابهام بند «الف» این تبصره در خصوص مفهوم «صکوک»، در این بند نیز وجود دارد. با توجه به وجود مغایرت شرعی، در مواردی که این صکوک، توسط بانک‌های غیراسلامی یا خارجی منتشر می‌شود، قید «اسلامی» باید به «صکوک» اضافه شده، تا این ابهام و ایراد مربوط به آن، برطرف شود.

۱. ماده (۳) قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مصوب ۱۳۷۶/۶/۳۰: «ماده ۳- انتشار اوراق مشارکت از طرف دولت، صرفاً برای تأمین منابع مالی مورد نیاز، جهت اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی دولت موضوع ماده (۱) به میزانی که در قوانین بودجه سالانه کل کشور پیش‌بینی می‌شود مجاز خواهد بود. تضمین بازپرداخت اصل و سود علی‌الحساب و سود تحقق‌یافته این قبیل اوراق توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی از محل اعتبارات ردیف‌های خاصی که توسط سازمان برنامه و بودجه به همین منظور در قوانین بودجه سالانه کل کشور پیش‌بینی می‌شود به عمل خواهد آمد...»

د- تصمیم شورا

- بند (ح) تبصره (۶)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.
- تذکر: در بند (ح) تبصره (۶)، ظاهراً منظور از «صکوک»، «صکوک اسلامی» است که باید اصلاح شود.

* * *

تبصره ۶-

ط- دولت مجاز است اسناد خزانه اسلامی با حفظ قدرت خرید را با سررسید یک تا سه سال، به صورت بی‌نام و یا بانام، صادر کند و به منظور تسویه بدهی مسجل خود، بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، مطابق ماده (۲۰) قانون محاسبات عمومی کشور، به قیمت اسمی تا سقف سی هزار میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به طلبکاران غیردولتی واگذار نماید. اسناد مزبور از پرداخت هر گونه مالیات معاف بوده و به عنوان ابزار مالی موضوع قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴/۹/۱ محسوب شده و با امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی صادر می‌شود.

۱- دولت به‌منظور تأمین اعتبار اسناد مزبور، در زمان سررسید، ردیف خاصی را در لایحه بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌نماید. در صورت عدم وجود یا تکافوی اعتبار مصوب در بودجه عمومی دولت، اسناد خزانه اسلامی در سررسید، توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی از محل درآمد عمومی همان سال، قابل تأمین و پرداخت است. این حکم تا زمان تسویه اسناد یادشده به قوت خود باقی است.

۲- اسناد خزانه اسلامی از قابلیت داد و ستد در بازار ثانویه برخوردار است و سازمان بورس و اوراق بهادار باید ترتیبات انجام معامله ثانویه آنها را در بازار بورس یا فرابورس فراهم کند.

۳- تعیین بانک‌های عامل برای توزیع و بازپرداخت اسناد خزانه اسلامی، پس از سررسید، توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی

- ایران و وزارت امور اقتصادی و دارایی صورت می‌پذیرد.
- ۴- خرید و فروش این اوراق توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است.
- ۵- آیین‌نامه اجرایی این بند، ظرف سه ماه از زمان تصویب این قانون، توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

الف- دیدگاه مغایرت

- بند مزبور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. تمامی جزءهای مندرج در این بند، ناظر بر قواعد حاکم بر اسناد خزانه‌ی اسلامی است که ارتباطی با موضوع بودجه سالانه‌ی کل کشور و دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت ندارد؛ لذا این بند، فاقد ماهیت بودجه‌ای است و همچون بند (ح) این تبصره، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

- جزء (۱) این بند، حکمی دائمی و غیرسالانه است که ناظر بر قانون حاکم بر تهیه‌ی بودجه است، نه مربوط به قانون بودجه‌ی سالانه. بنابراین این جزء، علاوه بر نداشتن ماهیت بودجه‌ای، محدود به یک سال نیز نبوده و بنابراین، مغایر اصل سالانه بودن بودجه، مندرج در اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- این بند، ناظر به واگذاری اسناد خزانه‌ی اسلامی در سقف ریالی مشخص است؛ بنابراین این بند، ماهیت بودجه‌ای داشته و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیست.

ج- دیدگاه ابهام

- از آنجا که مشخص نیست، «اسناد خزانه اسلامی» مذکور در این بند، مطابق ضوابط شرعی صادر می‌شوند یا خیر، ابتدا باید این ابهام برطرف شود، تا بتوان در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت این بند با موازین شرعی، اظهار نظر کرد.

د- تصمیم شورا

- جزء (۱) بند (ط) تبصره (۶)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

تبصره ۶-

بند الحاقی- وزارت راه و شهرسازی (سازمان بنادر و دریانوردی) مکلف است با تجهیز بنادر و هماهنگی با سایر دستگاه‌های ذی‌ربط و صاحبان کالا و استفاده از ظرفیت کلیه بنادر و توزیع کالاهای وارداتی و صادراتی بین بنادر، در طول سال، نسبت به کاهش و یا حذف جریمه تأخیر (دموراژ)، از ابتدای سال ۱۳۹۳ اقدام نماید. کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط مکلفند برای کاهش و یا حذف جریمه تأخیر (دموراژ)، با وزارت راه و شهرسازی (سازمان بنادر و دریانوردی) همکاری نمایند. همچنین به سازمان بنادر و دریانوردی اجازه داده می‌شود تسهیلات ارزی و ریالی بخش‌های غیردولتی، خصوصی و تعاونی برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های جدید یا توسعه‌ای در بنادر کشور را بدون انتقال مالکیت از محل منابع داخلی خود تضمین نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- بند مزبور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. این بند، مربوط به کاهش و یا حذف جریمه‌ی تأخیر (دموراژ) و تضمین تسهیلات بخش‌های مذکور است که ارتباطی با موضوع بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور و دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت ندارد؛ لذا این بند، فاقد ماهیت بودجه‌ای است و همچون بند (ح) این تبصره، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. علاوه بر آن، اشاره‌ی این بند به عبارت «از سال ۱۳۹۳»، حاکی از محدود نبودن آن به یک سال است که مغایر اصل سالانه بودن بودجه، مندرج در اصل ۵۲ نیز می‌باشد. بنابراین، این اصل هم به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای و هم سالانه نبودن، مغایر اصل ۵۲ است و حتی در صورتی که محدود به یک سال شود، ایراد ماهیت بودجه‌ای نداشتن آن باقی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- اشاره‌ی ذیل این بند به تضمین تسهیلات ارزی و ریالی، حاکی از ماهیت بودجه‌ای آن داشته و در نتیجه، این بند، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیست.
- با توجه به ایراد و تذکر کلی که شورای نگهبان در خصوص مقید بودن احکام این مصوبه به یک سال خواهد داد و به تبع آن، در این مصوبه ذکر خواهد شد که

احکام این مصوبه، صرفاً برای یک سال لازم‌الاجرا است، حکم این بند نیز سالانه بوده و در نتیجه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نخواهد بود.

ج- تصمیم شورا

- بند الحاقی به تبصره (۶)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره ۷-

الف- کلیه بانک‌ها موظفند تا پایان شهریورماه سال ۱۳۹۳، مانده وجوه اداره شده و یارانه سود تسهیلات را که تا پایان سال ۱۳۹۲ از سوی بانک‌های عامل به متقاضیان تخصیص نیافته و یا بخشی از آن پرداخت و اجرایی نشده است، با احتساب سود سپرده دوره ماندگاری وجوه نزد بانک، به حساب ردیف درآمدی ۳۱۰۶۰۵ و مبالغ وصولی بابت بازپرداخت تسهیلات اعطایی (وجوه اداره شده) را حداکثر یک هفته پس از وصول به حساب ردیف درآمدی ۳۱۰۶۰۲ واریز نمایند.

به کمیته‌ای مرکب از معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اجازه داده می‌شود، وجوه مذکور را از طریق معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور از محل ردیف ۴-۵۴۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون، به منظور افزایش سرمایه بانک‌های دولتی، پس از تصویب مجمع عمومی بانک‌ها و یا پرداخت وجوه اداره شده، اختصاص دهد.

الف- دیدگاه مغایرت

- با توجه به اینکه افزایش سرمایه، از عناصر و ارکان ذاتی اساسنامه‌ها است، و با توجه به اینکه تصویب و اصلاح اساسنامه‌ی شرکت‌های دولتی (از جمله بانک‌های دولتی) طبق اصل ۸۵ قانون اساسی، صرفاً قابل واگذاری به کمیسیون‌های داخلی

مجلس و یا دولت است، ذیل این بند که اجازه افزایش سرمایه‌ی بانک‌های دولتی را «پس از تصویب مجمع عمومی بانک‌ها» ممکن دانسته است، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.^(۱) رویه‌ی شورای نگهبان نیز این امر را تأیید می‌کند که نمی‌توان در اساسنامه‌های قانونی شرکت‌های دولتی، اجازه‌ی افزایش سرمایه‌ی بانک‌های دولتی را به غیر دولت یا کمیسیون‌های داخلی مجلس تفویض کرد.^(۲)

– ممکن است در مواردی بر اساس قانون، اختیار افزایش سرمایه به مجمع عمومی بانک دولتی داده شده باشد، که در این صورت، این بند، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی نیست، لیکن در موارد و مصادیقی که قانوناً اختیار افزایش سرمایه به مجمع عمومی بانک دولتی داده نشده باشد، چنین حکمی مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی خواهد بود. از این رو، اطلاق واگذاری اختیار افزایش سرمایه به مجامع عمومی بانک‌های دولتی در این بند، که قانوناً چنین اختیاری به آنها اعطا نشده است، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ب- تصمیم شورا

– در فراز دوم بند (الف) تبصره (۷)، اطلاق واگذاری اختیار افزایش سرمایه به مجامع عمومی بانک‌های دولتی در صورتی که قانوناً چنین اختیاری نداشته باشند، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد.

۱. در ماده (۶) «قانون تسهیل اعطاء تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجراء طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها» مصوب ۱۳۸۶/۴/۵، تصویب اساسنامه‌ی بانک‌های دولتی، توسط هیئت وزیران، لازم دانسته شده است: «ماده ۶- به منظور ارتقاء کارایی و هماهنگی اختیارات و مسئولیت‌ها در مدیریت بانک‌ها، از تاریخ تصویب این قانون، شورای عالی بانک‌ها منحل و وظایف آن به هیئت مدیره بانک‌ها واگذار می‌گردد. وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است ظرف مدت یک ماه از تصویب این قانون، اساسنامه بانک‌های دولتی را اصلاح و به تصویب هیئت وزیران برساند.»

۲. به عنوان نمونه می‌توان به ماده (۱۲) اساسنامه صندوق بیمه محصولات کشاورزی مصوب ۱۳۹۱/۲/۳ هیئت وزیران اشاره کرد که اشعار می‌داشت: «مجمع عمومی فوق‌العاده برای اتخاذ تصمیم نسبت به کاهش یا افزایش سرمایه، تغییر و اصلاح اساسنامه، به ترتیب یادشده، دعوت و تشکیل می‌گردد و تصمیمات آن با ۳/۴ آرای کل اعضاء معتبر خواهد بود.» شورای نگهبان در نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۶۸۱۴ مورخ ۱۳۹۱/۳/۳ خود، این ماده را به جهت واگذاری اتخاذ تصمیم نسبت به کاهش یا افزایش سرمایه، تغییر و اصلاح اساسنامه به مجمع عمومی فوق‌العاده، خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی شناخت.



تبصره ۷-

ب- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مجاز است نسبت به چاپ و انتشار ایران چک بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، در سقف مصوب شورای پول و اعتبار و با مسدود نمودن معادل ریالی آن تحت نظارت هیئت اندوخته اسکناس موضوع ماده (۲۱) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ اقدام نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- بند مزبور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. این بند، در خصوص ضوابط انتشار ایران چک است و فاقد ماهیت بودجه‌ای است و باید در قوانین پولی و بانکی به صورت دائمی، تعیین تکلیف شود. طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی کل کشور توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین باید آنچه به عنوان قانون بودجه در مجلس تصویب می‌شود، مربوط به دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت بوده و به بیان دیگر، از جنس بودجه باشد. بر این اساس، این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- این بند، در مقام تنظیم سیاست اقتصادی دولت در یک سال مالی است که منجر به تأثیر بر درآمدها و هزینه‌های دولت می‌شود؛ در نتیجه این بند، ماهیت بودجه‌ای داشته و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیست. به بیان دیگر، از آنجا که انتشار ایران چک نیز مانند انتشار اوراق مشارکت،^(۱) سیاست‌های پولی را متأثر می‌کند، این امر نیز باید در قوانین بودجه ذکر شود. بر این اساس، این تبصره، ماهیت بودجه‌ای دارد و ذکر آن در قانون بودجه، مغایرتی با اصل ۵۲ قانون اساسی ندارد.

- بر اساس این تبصره، چاپ و انتشار ایران چک، دارای قید «در سقف مصوب شورای پول و اعتبار و با مسدود نمودن معادل ریالی آن» است و دولت نمی‌تواند به

۱. انتشار اوراق مشارکت، طبق قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت، باید در قوانین بودجه‌ی سالانه پیش‌بینی شود. جهت مشاهده اطلاعات بیشتر، به استدلال‌های ذیل بند (ح) تبصره (۶) این مصوبه رجوع شود.

هر میزان، اقدام به انتشار ایران چک کند. این امر خود نشان می‌دهد که این بند، مربوط به یک سال است و دارای ماهیت بودجه‌ای نیز است. لذا این بند، مغایرتی با اصل ۵۲ قانون اساسی ندارد.

ج- تصمیم شورا

- بند (ب) تبصره (۷)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره ۸-

به منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌های سرمایه‌ای و استفاده از ظرفیت‌های بخش‌های غیردولتی، با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند برای شروع عملیات اجرایی پروژه‌ها و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در این قانون و یا طرح‌های بزرگ مصوب مجمع از محل منابع داخلی شرکت‌های دولتی با رعایت مواد (۲۲) و (۲۳) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ و قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۳، بر اساس مفاد این تبصره اقدام کنند. شروع طرح‌ها یا پروژه‌های جدید مندرج در این قانون، خارج از ضوابط این تبصره، منوط به پیشنهاد دستگاه اجرایی، با تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

الف- قرارداد تأمین منابع مالی، اجراء و بهره‌برداری پروژه‌ها را به شرکت پروژه صاحب صلاحیت که صرفاً به همین منظور تأسیس می‌شود، واگذار کنند و با آنها برای پیش‌خرید تأسیسات احداثی (نوع الف)، اجاره درازمدت تمام یا بخشی از تأسیسات (نوع ب)، خرید درازمدت و یا پیش‌خرید کالا و خدمات تولیدی آن طرح (نوع ج)، بهبود کارایی آب و یا انرژی (نوع د) و یا سایر انواع مشارکت بخش عمومی با بخش خصوصی، به منظور ارائه خدمات عمومی (نوع ه) اقدام کنند.

۱- شرکت پروژه، شرکت سهامی خاص با سرمایه حداقل یک سوم مبلغ قرارداد و یا شرکت تضامنی است که توسط مؤسسات و شرکت‌های سرمایه‌گذاری، مشاوره‌ای، پیمانکار و یا سازنده برای عقد قرارداد و انجام پروژه تأسیس می‌شود.

۲- قیمت‌گذاری کالاها و خدمات تولیدی این پروژه‌ها و طرح‌ها با رعایت قوانین و مقررات مربوط و با توجه به نوع بازار آن کالا یا خدمت تعیین می‌گردد.

۳- تنها در قرارداد نوع (ه)، دولت مجاز است پس از پیش‌بینی ردیف بودجه، کمک‌های فنی و اعتباری به تفکیک سنوات مورد نیاز و از طریق گشایش اعتبار اسنادی به شرکت پروژه، تا چهل درصد (۴۰٪) مبلغ برآورد دستگاه مناقصه‌گزار برای ساخت، کمک مالی اعطاء کند.

۴- مشارکت دولت و دستگاه‌های اجرایی دولتی در سهام‌داری و مدیریت شرکت پروژه ممنوع است.

۵- به‌کارگیری روش‌های موضوع این تبصره، در پروژه‌های استانی بلامانع است.

ب- تأمین منابع مالی اجرای طرح‌ها، طبق دستورالعمل‌های ابلاغی موضوع ماده (۲۳) قانون برنامه و بودجه کشور، حسب نوع قرارداد، به استثنای کمک دولت در نوع (ه)، برعهده شرکت پروژه طرف قرارداد می‌باشد.

ج- زمین مورد نیاز طرح، با رعایت قوانین و مقررات مربوط، توسط دستگاه اجرایی، تأمین و به مدت حداکثر پنجاه سال، حسب نوع بهره‌برداری از طرح در اختیار شرکت پروژه قرار می‌گیرد. در غیر این صورت، تأمین زمین برای اجرای طرح، جزئی از موضوع قرارداد می‌باشد.

د- دولت موظف است حداکثر دو ماه پس از تصویب این قانون، با پیشنهاد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، آیین‌نامه اجرایی این تبصره، شامل گشایش اعتبارات

اسنادی ارزی و ریالی به نفع شرکت پروژه و یا برقراری تسهیلات لازم (دریافت تسهیلات و خطوط اعتباری توسط شرکت پروژه) و توثیق قراردادهای موضوع این تبصره به عنوان بخشی از وثائق لازم در بانک‌های عامل را به تصویب برساند. در هر صورت، مسئولیت تأمین تمام منابع مالی احداث و اجرای طرح‌ها، به‌استثنای سهم کمک مالی دولت (از پیش تعیین شده)، بر عهده مشارکت (کنرسیوم شرکت‌های مؤسس شرکت پروژه موضوع این تبصره) برنده مناقصه از طریق شرکت پروژه است.

ه- هزینه‌های مطالعات قبل از انعقاد قرارداد و نظارت دستگاه‌های اجرایی بر اجرای طرح بر عهده دستگاه اجرایی ذی‌ربط است. همچنین تعهدات دستگاه طرف قرارداد شامل پیش‌پرداخت‌ها و پرداخت‌های آتی قراردادهای مذکور از طریق گشایش اعتبار اسنادی است و مقدم بر سایر پرداخت‌های دستگاه‌های اجرایی از محل اعتبارات و منابع دستگاه‌ها و ردیف‌های مصوب مربوط در قانون، تأمین و پرداخت می‌شود.

پرداخت‌های قراردادهای نوع (د)، صرفاً از محل منابع حاصل از صرفه‌جویی ناشی از اجرای قرارداد ذی‌ربط صورت می‌گیرد.

و- ذی‌حساب دستگاه اجرایی مکلف است گواهی تعهد دستگاه اجرایی مبنی بر پرداخت مبالغ مشخص در سررسیدهای معین شده در قراردادهای موضوع این تبصره را برای ارائه به مؤسسات مالی اعتباری و بانک‌ها، به‌عنوان وثیقه (مکمل وثیقه موضوع بند(د))، برای دریافت تسهیلات توسط شرکت پروژه صادر نماید.

ز- پس از احداث پروژه، در صورت توافق طرف‌های قراردادهای موضوع این تبصره، شرکت پروژه مجاز است متناسب با سهم (آورده) خود، امتیازات، حقوق، مستحقات، دارایی، منافع و تعهدات را به اشخاص ثالث دارای صلاحیت واگذار کند و یا با رعایت قوانین و مقررات، از این حقوق، دارایی و منافع برای اخذ تسهیلات و یا انتشار اوراق بهادار استفاده نماید.

۱- پس از احداث، نقل و انتقال سهام شرکای شرکت پروژه،

حسب مورد به اشخاص صاحب صلاحیت با توافق طرف‌های قرارداد بلامانع است.

۲- در طول دوره اجراء و پس از احداث پروژه، استفاده از حقوق شرکت پروژه و منافع پروژه، به منظور تأمین منابع مالی ارزی و ریالی برای اجرای پروژه با توافق طرف‌های قرارداد و حفظ مسئولیت‌های شرکت پروژه در قرارداد بلامانع است.

ح- مشارکت (کنرسیوم)، تنها با برگزاری مناقصه دو مرحله‌ای و با پیشنهاد فنی بازرگانی و مدل مالی قابل قبول انتخاب می‌شود. ارزیابی مالی مناقصات برای تعیین برنده، بر اساس کمترین ارزش حال کل پرداختی‌ها، به شرکت پروژه از جمله هزینه بیمه احتمالی قرارداد، پیش‌پرداخت سال عقد قرارداد و پرداخت‌های آتی، حسب مورد، با احتساب نرخ سالانه پانزده درصد (۱۵٪) تا بیست و پنج درصد (۲۵٪) صورت می‌گیرد.

۱- پیشنهاد مالی مناقصه‌گران باید متضمن گواهی رسمی مؤسسات سرمایه‌گذاری و مالی و یا بانک‌های دارای مجوز، به ترتیب از سازمان بورس و اوراق بهادار و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در خصوص تأمین مالی پروژه باشد.

۲- پیش‌پرداخت، سایر پرداخت‌ها و کمک‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی به شرکت پروژه، قبل از بهره‌برداری از طرح، صرفاً در مقابل اخذ ضمانت‌نامه معتبر صورت می‌گیرد.

۳- برنده در مناقصه نوع (د)، بر اساس مناسب‌ترین نسبت ارزش حال بازپرداخت پیشنهادی به ارزش حال هزینه‌های آب یا انرژی صرفه‌جویی شده تعیین می‌شود.

۴- در مواردی که دستگاه اجرایی سرمایه‌پذیر، تعهد پرداخت مالی به شرکت پروژه ندارد، دستورالعمل ارزیابی مالی پیشنهاددهندگان در اسناد ارجاع کار، تعیین و اعلام می‌شود.

ط- مشارکت (کنرسیوم) شرکت‌های مشارکت‌کننده در مناقصه باید حسب مورد، بر اساس دستورالعمل‌های ابلاغی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، تشخیص

صلاحیت شده باشند. همچنین اجراء، احداث و بهره‌برداری از طرح‌های موضوع این تبصره، صرفاً توسط شرکت‌های صاحب صلاحیت و با رعایت ضوابط و مقررات لازم صورت گیرد.

ی- دستگاه‌های اجرایی سرمایه‌پذیر موظفند حسب مورد، امکان استفاده از بیمه تعهدات دستگاه اجرائی، نرخ سالانه محاسبه ارزش حال ارقام پیشنهاد مالی مناقصه‌گران، مبالغ پیش‌پرداخت، پرداخت‌های آتی، مبلغ و نحوه پرداخت کمک مالی دولت به پروژه نوع (ه) و همچنین زمان‌بندی آنها را مشخصاً در اسناد مناقصه به همه مناقصه‌گران اعلام نمایند.

ک- دستگاه‌های اجرایی در مورد ادامه اجرای طرح‌های ناتمام که بر اساس مواد (۴۶)، (۴۷) و (۴۸) شرایط عمومی پیمان و یا مواد متناظر در سایر پیمان‌ها، فسخ شده و یا خاتمه یافته باشند نیز مجازند بر اساس مفاد این تبصره اقدام کنند.

در مورد پیمانکارانی که قراردادشان خاتمه یافته (موضوع ماده (۴۸) شرایط عمومی پیمان) و مجدداً به روش این تبصره در مناقصه همان پروژه برنده می‌شوند، به میزان دو درصد (۲٪) مبلغ برآورد به‌هنگام‌شده تکمیل عملیات ساخت، به عنوان تشویق در ابتدای دوره بهره‌برداری پرداخت می‌شود.

ل- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور موظف است امور تجمیع اطلاعات، تسهیل اخذ مجوزها و تضمین‌ها، تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌ها، تشخیص صلاحیت شرکت‌ها، هماهنگی بین دستگاه‌ها و پشتیبانی راهبردی از مشارکت عمومی - خصوصی برای راه‌اندازی فرآیند سرمایه‌گذاری، ساخت و بهره‌برداری موضوع این قانون را انجام دهد و گزارش اقدامات مربوطه را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. دستگاه‌های اجرایی موظفند هماهنگی لازم را با آن معاونت به عمل آورند.

م- بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است پس از ابلاغ این قانون، بیمه‌نامه‌های مناسب برای پوشش خطرات (ریسک) بیمه‌پذیر دستگاه‌های اجرایی سرمایه‌پذیر را طراحی و به

شرکت‌های بیمه ابلاغ نماید. دستگاه‌های اجرایی سرمایه‌پذیر گشایش‌کننده اعتبار اسنادی نزد بانک عامل نیز می‌توانند از پوشش‌های بیمه‌ای مذکور استفاده نمایند.

ن- واگذاری طرح‌های مرتبط با خدمات عمومی به شرکت پروژه، رافع مسئولیت دولت در مقابل شهروندان نیست. بدین منظور، دستگاه‌های اجرایی سرمایه‌پذیر مکلفند با تمهید مفاد قرارداد فی‌مابین، نظارت و کنترل لازم را در مورد ارائه سطح معینی از کمیت و کیفیت خدمات در دوره بهره‌برداری به عمل آورند.

س- به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود جهت وجه‌الضمان (پشتیبان وثیقه)، حداکثر معادل ریالی پانصد میلیون (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار نزد بانک‌های دولتی و خصوصی سپرده‌گذاری نماید.

در صورت استفاده از این سپرده جهت اجرای احکام این تبصره، اصل و سود، توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور به نمایندگی از دولت تضمین می‌شود و با رعایت شروط ذیل قابل انجام است:

- ۱- تصویب توجیه طرح توسط بانک عامل
 - ۲- تأیید درخواست توسط کمیته‌ای متشکل از معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، یکی از اعضای هیئت عامل صندوق توسعه ملی و یکی از اعضای هیئت مدیره بانک عامل
- منابع اختصاص یافته به این منظور باید نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و یا بانک‌های عامل از جمله بانک صنعت و معدن سپرده‌گذاری و مسدود شود و میزان آن، حداکثر معادل ده درصد (۱۰٪)، تسهیلات مصوب پرداختی توسط سامانه (سیستم) بانکی به شرکت پروژه است.

الف- دیدگاه مغایرت

- تبصره‌ی مزبور و بندهای آن، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی هستند. این تبصره و قسمت‌هایی از بندهای آن، در مقام وضع قانون کلی برای سال‌های آتی هستند؛ به

عنوان مثال اشاره‌ی جزء (۳) بند (الف) این تبصره، به عبارت «پس از پیش‌بینی ردیف بودجه»، قرینه‌ای بر صحت این ادعا است که این قانون، دائمی است و برای اجرای آن باید در هر سال، ردیف بودجه‌ای برای آن پیش‌بینی شود. طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی کل کشور توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین آنچه به عنوان قانون بودجه در مجلس تصویب می‌شود، باید مربوط به دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت بوده و به بیان دیگر، از جنس بودجه باشد. بر این اساس، این تبصره و برخی بندهای آن، به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی هستند. سایر بندها نیز، هر چند نمی‌توان آنها را به خودی خود فاقد ماهیت بودجه‌ای دانست، ولی با توجه به بودجه‌ای نبودن تبصره‌ی مزبور، این بندها نیز به تبع این تبصره، دارای این ایراد خواهند بود.

- طبق اصل ۱۵ قانون اساسی، مکاتبات و متون رسمی مانند قوانین مصوب مجلس باید با زبان و خط فارسی باشد. بر این اساس، استفاده از واژه بیگانه‌ی «مدل» در بند «ح»، مغایر اصل مزبور است که برای رفع ایراد، باید از معادل فارسی این واژه که همان الگو است، استفاده شود.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- تبصره‌ی مزبور و بندهای آن، ماهیت بودجه‌ای دارند و از این جهت، مغایرتی با اصل ۵۲ قانون اساسی ندارند؛ چون جزء (۳) بند (الف) این تبصره، ناظر به کمک دولت به یک طرح خاص است که توسط بخش غیردولتی اجرا می‌شود و سایر اجزای بند (الف) و بندهای (ب) و (ج) نیز شرایط اعطای این کمک توسط دولت را تعیین می‌کنند. با توجه به کمک دولت به این طرح‌ها، هزینه‌های دولت، تحت تاثیر قرار گرفته و لذا این تبصره و بندهای آن، دارای ماهیت بودجه‌ای هستند.

- این تبصره، ماهیت بودجه‌ای دارد و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیست؛ زیرا ناظر بر سیاست اقتصادی و مالی دولت در خصوص اجرای یک طرح است که شروع آن از سال جاری است و همچون برخی طرح‌ها، قسمت‌هایی از آن، در سال‌های آتی اجرا می‌شود.

- با توجه به ایراد و تذکر کلی که شورای نگهبان در خصوص مقید بودن احکام این مصوبه به یک سال خواهد داد و به تبع آن، در این مصوبه ذکر خواهد شد که

احکام این مصوبه، صرفاً برای یک سال لازم‌الاجرا است، حکم این بند نیز سالانه بوده و در نتیجه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نخواهد بود.

- واژه‌ی «مجمع» که در صدر تبصره (۸) ذکر شده است، دارای ابهام نیست. منظور از مجمع در این بند، مجمع نهادهایی است که طبق قانون، دارای مجمع هستند و کلیه دستگاه‌های اجرایی را مدّ نظر ندارد. همچنین این ابهام، ابهامی نیست که منجر به مغایرت با قانون اساسی شود.

- واژه «مدل» مذکور در بند «ح»، هر چند اصالتاً واژه‌ای بیگانه است، ولی به جهت ورود به زبان فارسی، هم‌اینک واژه‌ای فارسی محسوب می‌شود و در نتیجه، به‌کاربردن این واژه در این مصوبه، مغایر اصل ۱۵ نیست.

ج- دیدگاه ابهام

- واژه «مجمع» در صدر تبصره (۸)، از این جهت که معلوم نیست منظور از آن، مجمع عمومی شرکت‌ها یا چیز دیگری است، واجد ابهام است. اگر منظور از آن، مجمع عمومی شرکت‌های دولتی باشد که ظاهراً چنین است، استفاده از آن در مورد «کلیه دستگاه‌های اجرایی» (مذکور در صدر بند) با ابهام روبرو است؛ زیرا غیر از شرکت‌های دولتی، سایر دستگاه‌های اجرایی، دارای مجمع نیستند. لذا جهت رفع این ابهام مفهومی، باید تذکر داده شود.

د- تصمیم شورا

- تبصره (۸)، ماهیت بودجه‌ای ندارد، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد. (بندهای آن یا اصولاً ماهیت بودجه‌ای ندارد و یا مبنیاً بر ایراد مذکور اشکال دارند.)
- به موجب نامه شماره ۱۸۵۵-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۳ رئیس محترم کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، بعضی از بندها و اجزاء مصوبه مرقوم، خلاف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تشخیص داده شد که نامه‌های فوق‌الذکر، عیناً به پیوست ارسال می‌گردد.^(۱)

۱. بر اساس بند (۶) نامه‌ی مزبور، «در تبصره (۸) ... این امکان به دولت داده شده است که در قالب «شرکت پروژه»، اقدام به تأسیس شرکت جدید برای انجام برخی فعالیت‌های خود نماید. این امر از این حیث که در نهایت به تداوم و افزایش مالکیت دولتی می‌انجامد و بزرگ شدن دولت را در پی دارد، با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مغایرت دارد.»

- تذکر: در صدر تبصره (۸)، با توجه به اینکه همه دستگاه‌های اجرایی، دارای مجمع نیستند، منظور از واژه «مجمع» روشن شود.

تبصره ۹-

ب- مدت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده، تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید می‌گردد.

الف- دیدگاه مغایرت

- بند مزبور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی کل کشور توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین باید آنچه به عنوان قانون بودجه در مجلس تصویب می‌شود، مربوط به دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت بوده و به بیان دیگر، از جنس بودجه باشد. این بند، مربوط به تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده است و ارتباطی با دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت ندارد و بنابراین فاقد ماهیت بودجه‌ای است. از این جهت، این بند مغایر اصل ۵۲ است.

ب- تصمیم شورا

- [در نامه‌ی شورای نگهبان به مجلس، تصریح به مغایرت این بند، با اصل ۵۲ قانون اساسی نشده است، ولی می‌توان گفت ایراد مربوط به این بند را شورای نگهبان، در بند (۱۹) اظهار نظر خود ذکر کرده است. بند (۱۹) به شرح زیر است: «... هر ساله در بودجه کل کشور، مواردی که فاقد ماهیت بودجه‌ای است، منظور می‌گردد که همواره مورد اشکال این شورا است؛ شایسته است دولت و مجلس محترم، ترتیبی اتخاذ نمایند تا موارد مذکور به صورت لایحه یا طرح قانونی مورد بررسی و تصویب قرار گیرند. این اشکال در برخی از تبصره‌های این مصوبه نیز وجود دارد که به اهم آنها در بند یک این نامه اشاره شده است.»

تبصره ۹-

ز- وزارت نیرو موظف است علاوه بر دریافت بهای برق به ازای هر کیلووات ساعت برق فروخته شده، مبلغ سی (۳۰) ریال به عنوان عوارض برق در قبوض مربوطه درج و از مشترکین برق به استثنای مشترکین خانگی روستایی و چاه‌های کشاورزی دریافت نماید. وجوه حاصله به حساب شرکت توانیر نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و عین وجوه دریافتی صرفاً بابت حمایت از توسعه و نگهداری شبکه‌های روستایی و تولید برق تجدیدپذیر و پاک هزینه می‌شود. منابع مذکور، به عنوان درآمد شرکت‌های ذی ربط محسوب نمی‌شود.

الف- دیدگاه مغایرت

- طبق ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی، تمامی پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه انجام شود. هر چند طبق بند (ز)، «عین وجوه دریافتی صرفاً بابت ... هزینه می‌شود»، لیکن حدود، سقف و میزان این پرداخت مشخص نشده است. بنابراین این بند، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است، مگر اینکه سقف این پرداخت مشخص شود و یا به یک ردیف درآمدی مرتبط، ارجاع داده شود. عدم تعیین سقف برای درآمد موضوع این بند، منجر به پنهان شدن برخی درآمدهای دولت در قانون بودجه شده است که در سقف درآمدی دولت محاسبه نشده است.

ب- تصمیم شورا

- بند (ز) تبصره (۹)، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.

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 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.

الف - دیدگاه مغایرت

- این بند، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است؛ زیرا در آن، میزان و سقف درآمد حاصله از «بیست درصد (۲۰٪) از وجوه تبصره (۲) ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده» که جهت «کمک و تأمین ماشین‌آلات خدماتی و عمرانی شهرهای زیر پنجاه هزار نفر جمعیت و دهیاری‌ها هزینه» می‌شود، مشخص نشده است. لذا این بند، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است که تمامی پرداخت‌ها را در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه، قابل انجام می‌داند.

ب - تصمیم شورا

- بند (ح) تبصره (۹)، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره ۹-

بند الحاقی ۱- از ابتدای سال ۱۳۹۳، علاوه بر افزایش قانونی نرخ مالیات بر ارزش افزوده، یک واحد درصد به عنوان مالیات سلامت به نرخ مالیات بر ارزش افزوده سهم دولت اضافه و هم‌زمان با دریافت، مستقیماً به ردیف درآمدی ۱۱۰۵۱۲ واریز می‌شود. صد درصد (۱۰۰٪) منابع دریافتی از طریق ردیف ۱۲۲-۵۳۰۰۰۰، به پوشش کامل درمان افراد ساکن در روستاها و شهرهای دارای بیست هزار نفر جمعیت و پایین‌تر و جامعه عشایری (در چهارچوب نظام ارجاع)، اقدام و پس از تحقق هدف فوق، نسبت به تأمین تجهیزات بیمارستانی با اولویت بیمارستان‌های مناطق توسعه نیافته، مصارف هیئت امنای ارزی و ارتقای سطح بیمه بیماران صعب‌العلاج و افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی خارج از روستاها و شهرهای بالای بیست هزار نفر جمعیت اقدام نماید.

هرگونه پرداخت هزینه‌های پرستلی نظیر حقوق و مزایا، اضافه‌کار، کمک‌های رفاهی، پاداش، فوق‌العاده‌های مأموریت، کارانه، بهره‌وری، مدیریت، نوبت‌کاری، دیون و مانند آن و همچنین هزینه‌های اداری، نظیر اقلام مصرفی اداری و تأمین اثاثیه و

منصوبات اداری از این محل ممنوع می‌باشد.
 سهم هر یک از موارد مذکور توسط معاونت برنامه‌ریزی و
 نظارت راهبردی رئیس جمهور تعیین و تخصیص می‌یابد.

الف - دیدگاه مغایرت

- با توجه به احکام مقرر در قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷، این نوع مالیات از تمامی مصرف‌کنندگان گرفته می‌شود. بر این اساس، میان فقیر و غنی تمایزی وجود ندارد و با هر کدام به صورت برابر رفتار می‌شود. از این رو، عدم تمایز میان فقیر و ثروتمند و دریافت مالیات از فقیر به اندازه‌ای که از غنی گرفته می‌شود، با موازین اسلامی تطابق ندارد. به بیان دیگر، از آنجا که فقرا توان پرداخت مالیات را ندارند، نباید از آنها مالیات گرفته شود، تا چه رسد به دریافت مالیات برابر با مالیاتی که از اغنیا اخذ می‌شود. لذا اطلاق صدر این بند که اجازه‌ی افزایش یک درصدی نرخ مالیات بر ارزش افزوده را داده است، مغایر با موازین شرعی است. همچنین، هر چند این مالیات به افراد نیازمند جامعه پرداخت می‌شود، ولی موازین اسلامی اجازه نمی‌دهد از شخص فقیر، مالیات گرفته شود و آن را هزینه‌ی فرد دیگری کرد که شاید نسبت به آن شخص فقیر، ثروتمندتر باشد.

- مشکل بودن تشخیص فقیر از غنی را نمی‌توان مبنای شرعی تلقی کردن مالیات بر ارزش افزوده دانست؛ همان‌طور که در سایر انواع مالیات‌ها مانند مالیات بر درآمد و یا پرداخت یارانه‌ها، افراد را شناسایی می‌کنند، در این نوع مالیات نیز می‌توان اشخاص را شناسایی کرد. تقنین برخلاف احکام اولیه، باید بر اساس وجود ضرورت و یک وجه ملزمه‌ای صورت گیرد و در این خصوص چنین ضرورتی وجود ندارد. همچنین، هر چند مبنای مالیات، مصلحت جامعه است، ولی حضرت امام خمینی (ره)، در خصوص اخذ مالیات، قید «عادلان» را تصریح کرده بودند.^(۱)

- این بند، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است. طبق ذیل این اصل، «همه پرداخت‌ها

۱. «برنامه‌ریزان که در مجلس، برنامه مثلاً مالی کشور را طرح می‌کنند، بر کشاورزان املاک عمومی، خراج به مقدار عادلانه تعیین کنند.» (خمینی، روح‌الله، ولایت فقیه (حکومت اسلامی)، تهران، امیرکبیر، ۱۳۵۷، ص ۸۵) همچنین در جزء (ب) بند (۱) سیاست‌های برنامه پنج‌ساله دوم ابلاغی ۱۳۷۲/۸/۱۸ مقام معظم رهبری، حکم به «دریافت مالیات بر حسب برخورداری از درآمد» شده است.

در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد». در بند مزبور، نحوه‌ی تعیین سهم هر یک از موارد مذکور (و نه صرف تخصیص که مربوط به اجرای بودجه است)، مشخص نشده است و تعیین آن، توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور دانسته شده است؛ این در حالی است که طبق اصل مزبور، تمامی پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه (نه توسط معاونت مزبور) انجام شود. از این جهت، این بند، مغایر اصل ۵۳ است. یکی از نتایج تعیین اعتبار مصوب هر یک از موارد هزینه‌ای توسط معاونت مزبور این است که صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی به آن اعتبار، مورد تردید قرار می‌گیرد؛ زیرا طبق اصل ۵۵ قانون اساسی، وظیفه‌ی دیوان مزبور این است که رسیدگی یا حسابرسی کند که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکند. بر این اساس وفق این مصوبه، از آنجا که تعیین اعتبار توسط معاونت مزبور انجام می‌شود و نه توسط قانون، به این اعتبارات نمی‌توان اعتبار مصوب اطلاق کرد و در نتیجه، این هزینه‌ها و پرداخت‌ها از نظارت دیوان محاسبات کشور خارج می‌شوند.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- اخذ مالیات بر ارزش افزوده، اقدامی است که اکثر دولت‌ها، در جهت مصالح جامعه، انجام می‌دهند. این مالیات، نوعی مالیات غیرمستقیم است که بر کالا وضع شده و تشخیص وضعیت معیشتی خریداران آن مشکل است. لذا دولت، برای جبران این امر، از طرق دیگر اقدام به کمک به نیازمندان می‌کند؛ همچنانکه طبق این بند، منابع دریافتی از این مالیات، به قشر ضعیف جامعه اختصاص می‌یابد. بنابراین، این بند را نمی‌توان مغایر با موازین شرع دانست.

ج- تصمیم شورا

- در ذیل بند الحاقی (۱) به تبصره (۹)، عبارت «تعیین سهم هر یک از موارد مذکور توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور»، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.

تبصره ۹-

بند الحاقی ۲- مدت دوره آموزشی بهورزان در سقف دو سال، به عنوان سنوات خدمتی آنان منظور می‌گردد.

الف- دیدگاه مغایرت

- بند مزبور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. این بند، مقررهای دائمی است که مربوط به دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت نیست و لذا فاقد ماهیت بودجه‌ای است. بر این اساس، بند مزبور، همچون بند (ب) این تبصره، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. همچنین این بند، محدود به یک سال نیز نبوده و لذا مغایر اصل سالانه بودن بودجه، مندرج در اصل ۵۲ نیز می‌باشد.

ب- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۲) به تبصره (۹)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

تبصره ۹-

بند الحاقی ۳- کلیه افرادی که حق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر را پرداخت نموده‌اند، در صورتی که در روستا و شهر دیگری نیز ساکن باشند، می‌توانند از مزایای این قانون در سال ۱۳۹۳ استفاده نمایند. این حکم شامل افرادی است که در طول ایام اجرای قانون، حق بیمه پرداخت کرده‌اند.

الف- دیدگاه مغایرت

- بند مزبور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. این بند، در مقام وضع قانونی کلی است که ارتباطی با بودجه و دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت ندارد و به بیان دیگر، فاقد ماهیت بودجه‌ای است. لذا این بند نیز همچون بند (ب) این تبصره، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. شبیه این حکم، در مصوبه بودجه‌ی سال پیش نیز ذکر شده بود^(۱) که

۱. طبق بند الحاقی (۴۳) مصوبه مجلس در خصوص بودجه‌ی سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۳/۷، «کلیه افرادی که حق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر را پرداخت نموده‌اند، در صورتی که در روستا یا

شورای نگهبان آن را مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی اعلام کرد.^(۱) مجلس جهت رفع ایراد، آن حکم را مقید به یک سال کرد^(۲) که به دلیل تعهد مجلس بر تصویب قوانین دائمی برای احکام فاقد ماهیت بودجه‌ای در سال‌های آتی، مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت. این حکم، در بودجه سال ۱۳۹۳ تکرار شده و لذا هر چند محدود به یک سال شده است، ولی با توجه به اینکه فاقد ماهیت بودجه‌ای است، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است و مجلس باید در قوانین ماهوی دیگر، به وضع آن بپردازد.

ب- تصمیم شورا

- [در نامه‌ی شورای نگهبان به مجلس، تصریح به مغایرت این بند، با اصل ۵۲ قانون اساسی نشده است، ولی می‌توان گفت ایراد مربوط به این بند را شورای نگهبان، در بند (۱۹) اظهار نظر خود ذکر کرده است. بند (۱۹) به شرح زیر است: «... هر ساله در بودجه کل کشور، مواردی که فاقد ماهیت بودجه‌ای است، منظور می‌گردد که همواره مورد اشکال این شورا است؛ شایسته است دولت و مجلس محترم، ترتیبی اتخاذ نمایند تا موارد مذکور به صورت لایحه یا طرح قانونی مورد بررسی و تصویب قرار گیرند. این اشکال در برخی از تبصره‌های این مصوبه نیز وجود دارد که به اهم آنها در بند یک این نامه اشاره شده است.»]



تبصره ۱۰-

→ شهر یا استان دیگری نیز ساکن باشند، می‌توانند از مزایای قانون استفاده نمایند. این حکم شامل افرادی است که در طول ایام اجرای قانون، حق بیمه پرداخت کرده‌اند.»

۱. طبق بند (۱۵) نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۰۹۰۶ مورخ ۱۳۹۲/۳/۱۳ شورای نگهبان در خصوص مصوبه‌ی مزبور، «بندهای الحاقی ... (۴۳) ... از آنجا که ماهیت بودجه‌ای ندارند، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شدند.»

۲. طبق بند (۹۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۹، «کلیه افرادی که حق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر را پرداخت نموده‌اند، در صورتی که در روستای دیگری نیز ساکن باشند، می‌توانند از مزایای این قانون در سال ۱۳۹۲ استفاده نمایند. این حکم شامل افرادی است که در طول ایام اجرای قانون، حق بیمه پرداخت کرده‌اند.»

الف -

۲- کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی استخراج کننده معادن سنگ آهن که پروانه بهره‌برداری آنها به نام سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و یا شرکت‌های تابعه می‌باشد، موظفند بابت حق انتفاع پروانه بهره‌برداری از معادن فوق در سال ۱۳۹۳، سی درصد (۳۰٪) مبلغ فروش محصولات خود (سنگ آهن خام، سنگ آهن دانه‌بندی و کنسانتره شامل کنسانتره‌های تحویلی برای گندله‌سازی درون شرکت و کنسانتره‌فروشی به خارج از شرکت) را به حساب درآمد عمومی ردیف ۱۳۰۴۱۹ جدول شماره (۵) این قانون نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نمایند. ...

الف - دیدگاه مغایرت

- استخراج‌کنندگان معادن مدعی هستند که بهره‌برداری، قبلاً طبق قراردادی، بدون تعیین حق مالکانه‌ی دولت، به آنها واگذار شده است که این پروانه‌ها را وزارت صنایع و معادن، باطل کرده و پروانه را به نام شرکت ایمیدرو (سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران) صادر کرده است. طبق بند مزبور، این افراد باید سی درصد (۳۰٪) مبلغ فروش محصولات خود را در سال ۱۳۹۳، به خزانه‌داری کل کشور واریز کنند، در حالی که قبلاً در قبال این واگذاری، مبلغی پرداخت نمی‌کرده‌اند. بنابراین، اطلاق این بند که شامل بهره‌بردارانی نیز می‌شود که پیش‌تر و به نام خود، پروانه بهره‌برداری دریافت کرده‌اند، از حیث نقض قاعده وفای به عهد،^(۱) مغایر با موازین شرع است. به بیان دیگر، با توجه به واگذاری این معادن و خرید سهام شرکت‌های بهره‌بردار از معادن توسط مردم، اصلاح شرایط بهره‌برداری از معادن توسط این شرکت‌ها، موجب تضييع حقوق سهامداران شرکت است.

- طبق اصل ۱۵ قانون اساسی، مکاتبات و متون رسمی مانند قوانین مصوب مجلس باید با زبان و خط فارسی باشد. بر این اساس، در جزء (۲) بند (الف) این

۱. این قاعده برگرفته از آیه اول سوره مائده است که می‌فرماید: «يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ: ای کسانی که ایمان آورده‌اید به قراردادها [ی خود] وفا کنید». همچنین حدیث شریف «المسلمون عند شروطهم» (کلینی، محمد بن یعقوب، الکافی، ج ۵، تهران، دارالکتب الاسلامیه، ۱۳۶۵، ص ۱۶۹) دلالت بر این قاعده می‌کند.

تبصره، عدم ذکر معادل فارسی واژه‌ی «کنسانتره»، مغایر با اصل مزبور است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- مشابه این حکم در مصوبه مجلس در خصوص بودجه سال قبل وجود داشت^(۱) که شورای نگهبان آن را از دو جهت دارای ابهام دانست^(۲) و مجلس آن دو ابهام را برطرف کرد.^(۳) هر چند هنوز میان استخراج‌کنندگان معادن و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و یا شرکت‌های تابعه آن، در خصوص درصد اختصاص یافته به سازمان، از محل فروش محصولات معدنی، اختلاف باقی است، لیکن حکم حاضر، آن دو ابهام مصوبه‌ی سال قبل را ندارد؛ لذا این بند با ایرادی مواجه نیست. در صورتی که این بهره‌برداران، مدعی ابطال غیرقانونی پروانه بهره‌برداری خود

۱. بند (۴۴) مصوبه‌ی مجلس در خصوص بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۳/۷ اشعار می‌داشت: «کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی استخراج‌کننده معادن سنگ آهن که پروانه بهره‌برداری آنها به نام سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و یا شرکت‌های تابعه می‌باشد، موظفند بابت حق انتفاع دارنده پروانه بهره‌برداری (به مأخذ حداقل پنج درصد (۵٪) میانگین قیمت آزاد (دوره سه‌ماهه) شمش فولاد خوزستان)، به حساب درآمد عمومی موضوع ردیف ۱۳۰۴۱۹ جدول شماره (۵) این قانون واریز نمایند. معادل چهار درصد (۴٪) از مبالغ حاصله در اختیار وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران) قرار می‌گیرد تا پس از مبادله موافقتنامه با معاونت، صرف تکمیل طرح‌های فولادی نیمه‌تمام، طرح‌های اکتشافی، ایجاد زیرساخت‌های معدنی و حمایت از تولید گردد.»

۲. طبق بند (۱۱) نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۰۹۰۶ مورخ ۱۳۹۲/۳/۱۳ شورای نگهبان در خصوص مصوبه‌ی مزبور، «در بند (۴۴)، منظور از حق انتفاع پروانه روشن نیست که آیا همان حق مالکانه است یا خیر؟ همچنین مشخص نیست که آیا شامل واگذاری‌های قبلی نیز می‌شود یا نه، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد.»

۳. طبق بند (۵۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۹، «کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی استخراج‌کننده معادن سنگ آهن که پروانه بهره‌برداری آنها به نام سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و یا شرکت‌های تابعه می‌باشد، موظفند بابت حق انتفاع دارنده پروانه بهره‌برداری (به مأخذ حداقل پنج درصد (۵٪) میانگین قیمت آزاد (دوره سه‌ماهه) شمش فولاد خوزستان) از سنگ آهن، دانه‌بندی و یا کنسانتره اخذ و به حساب درآمد عمومی موضوع ردیف ۱۳۰۴۱۹ جدول شماره (۵) این قانون واریز نمایند. معادل چهار درصد (۴٪) از مبالغ حاصله در اختیار وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران) قرار می‌گیرد تا پس از مبادله موافقتنامه با معاونت، صرف تکمیل طرح‌های فولادی نیمه‌تمام، طرح‌های اکتشافی، ایجاد زیرساخت‌های معدنی و حمایت از تولید گردد.»

هستند، با توجه به قضایی بودن این امر، باید به مراجع قضایی شکایت کرده و تکلیف خود را معین کنند.

- با توجه به صدر این بند و تصریح بر عبارت «که پروانه بهره‌برداری آنها به نام سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و یا شرکت‌های تابعه می‌باشد»، در صورتی که بهره‌برداران، پیش‌تر پروانه بهره‌برداری دریافت کرده باشند و همچنان آن پروانه معتبر باشد، مشمول حکم این بند نمی‌شوند؛ بنابراین، مغایرت این بند با موازین اسلامی، سالبه به انتفای موضوع است.

- مفاد این بند، در مقام وضع حق مالکانه برای دولت، در قبال بهره‌برداری از معادن است؛ همانند آنچه در خصوص نفت وجود دارد. همچنین با توجه به اینکه صدور پروانه‌ی بهره‌برداری، بدون تعیین حق مالکانه‌ی دولت، نامشروع بوده است،^(۱) بهره‌برداران، خود در این خصوص تخلف کرده‌اند و لذا وضع حکم جدید جهت اصلاح آن قراردادها، امری موجه و مشروع است.

ج- تصمیم شورا

- جزء (۲) بند (الف) تبصره (۱۰)، از جهت عدم ذکر معادل فارسی عبارت «کنسانتره»، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی شناخته شد.

- به موجب نامه شماره ۱۸۵۷-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ رئیس محترم کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، بعضی از بندها و اجزاء مصوبه مرقوم، خلاف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تشخیص داده شد که نامه‌های فوق‌الذکر، عیناً به پیوست ارسال می‌گردد.^(۲)

۱. طبق اصل ۴۵ قانون اساسی، معادن از مصادیق انفال و ثروت‌های عمومی است.

۲. بر اساس صدر این نامه، «در بند (۲) تبصره (۱۰) لایحه بودجه مقرر گردیده است که حق انتفاع از معادن سنگ آهن برای سال ۱۳۹۳، ۳۰٪ مبلغ حاصل از فروش باشد، در حالی که این میزان طبق بند (۵۵) قانون بودجه ۹۲ کل کشور، ۵٪ بوده است. این امر از این حیث که باعث افزایش قیمت نهایی محصولات این واحدها می‌شود، رقابت‌پذیری آنها را کاهش داده و در نهایت به عدم ثبات اقتصادی و امنیت سرمایه‌گذاری می‌انجامد؛ در نتیجه با بند (۳) سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی (مصوب ۱۳۷۹)* و نیز بند (۳) سیاست‌های کلی تشویق سرمایه‌گذاری (مصوب ۱۳۸۹)** مغایرت دارد؛ (ضمن اینکه این تبصره ماهیت یک‌ساله و بودجه‌ای ندارد)، پیشنهاد می‌شود قیمت‌های پیشنهادی دولت در این زمینه مورد پذیرش قرار گیرد.»



تبصره ۱۱-

بند الحاقی ۱- کشاورزانی که در اثر حوادث غیرمترقبه از جمله خشکسالی، خسارت دیده‌اند و قادر به پرداخت حق بیمه اجتماعی، در موعد مقرر نشده‌اند، از پرداخت جریمه برای مدت معذوریت، معاف می‌باشند و همچنین جریمه دیرکرد تسهیلات بانکی پرداختی به کشاورزان بخشوده می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این بند، با پیشنهاد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و وزارت جهاد کشاورزی، حداکثر طی دو ماه پس از ابلاغ این قانون، به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

الف- دیدگاه مغایرت

- اطلاق این بند، شرکت‌های خصوصی بیمه را از دریافت جریمه محروم کرده است؛ همچنین این بند، بانک‌های خصوصی را از دریافت جریمه دیرکرد تسهیلات بانکی محروم می‌کند. از آنجا که این شرکت‌ها و بانک‌ها، دولتی نبوده، تکلیفی در این خصوص ندارند و نمی‌توان آنها را مکلف به پذیرش چنین محرومیتی کرد. این محرومیت، به معنای اضرار به غیر و مغایر اصل ۴۰ قانون اساسی است.

- طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور، توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب، به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین، آنچه به عنوان قانون بودجه، در مجلس تصویب می‌شود، هم باید مربوط به دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت باشد و هم محدود به یک سال باشد. این بند، به این دلیل که مقید به یک سال نیست، مغایر اصل مزبور است. به بیان دیگر، حکم این بند مبنی بر معافیت از پرداخت جریمه، مطلق بوده و شامل تمامی کشاورزانی است که قبلاً در اثر حوادث غیرمترقبه،



*بند (۳) سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی اشعار می‌دارد: «قوانین و سیاست‌های اجرایی و مقررات باید دارای سازگاری و ثبات و شفافیت و هماهنگی باشد.»

*بند (۳) سیاست‌های کلی تشویق سرمایه‌گذاری، حکم به «تنظیم سیاست‌های پولی، مالی و ارزی با هدف دستیابی به ثبات اقتصادی و مهار نوسانات و تقویت تولید ملی» کرده است.

خسارت دیده‌اند یا در سال‌های آتی، به آنها خسارت وارد خواهد شد. از این جهت، این بند، چون محدود به یک سال نیست، مغایر اصل ۵۲ است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- این بند، مقید به سال ۱۳۹۳ است؛ یعنی ناظر به کشاورزانی است که در سال ۱۳۹۳ در اثر حوادث غیرمترقبه خسارت دیده‌اند؛ لذا این بند، مغایرتی با اصل ۵۲ قانون اساسی ندارد.

- هر چند این بند در خصوص تمامی کشاورزانی است که در اثر حوادث غیرمترقبه از جمله خشکسالی خسارت دیده‌اند و قادر به پرداخت حق بیمه اجتماعی در موعد مقرر نشده‌اند، لیکن مطابق این بند، این اشخاص صرفاً در سال ۱۳۹۳ از پرداخت جریمه معاف هستند. بر این اساس، حکم معافیت از جریمه در این بند، محدود به یک سال بوده و مغایر اصل ۵۲ نیست.

ج- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۱) به تبصره (۱۱)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره ۱۱-

بند الحاقی ۲- سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر مکلفند در ازای دریافت به ترتیب هفت درصد (۷٪) و پنج درصد (۵٪) حق بیمه، نسبت به بیمه نمودن زنان خانه‌دار متأهل به تعداد دویست هزار نفر اقدام نمایند.

دولت مکلف است بر اساس فهرست اعلامی سازمان‌های مذکور، نسبت به تأمین سهم کارفرما از محل ردیف ۴۹-۵۵۰۰۰۰ اقدام نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور، توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب، به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین، باید آنچه به عنوان قانون بودجه، در مجلس تصویب می‌شود، از جنس بودجه باشد. این بند، فاقد ماهیت

بودجه‌ای است و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است؛ زیرا بیمه کردن، ماهیت دائمی دارد و نمی‌توان افرادی را صرفاً برای یک سال بیمه کرد. طبق حکم این بند، بیمه کردن افراد مشمول، از سال ۱۳۹۳ شروع می‌شود، نه اینکه این افراد، صرفاً برای سال ۱۳۹۳ بیمه می‌شوند. این بند، حتی قابل تقیید به یک سال نیست و نمی‌توان با تصریح بر اجرای آن در یک سال، مغایرت آن با اصل ۵۲ را برطرف کرد. در سال گذشته نیز حکمی مشابه، به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.^(۱)

- حکم مذکور در سال گذشته، مطلق و غیر مقید به یک سال بود. در این بند نیز تصریح بر سالانه بودن نشده است؛ در نتیجه، این بند، به دلیل عدم تصریح بر سالانه بودن، همچون بند الحاقی (۱) این تبصره، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. در صورت تصریح بر سالانه بودن این بند، مغایرت آن با اصل ۵۲ قانون اساسی برطرف می‌شود؛ چون معنای آن این است که دولت از محلی مشخص، صرفاً برای یک سال، حق بیمه‌ی افراد موضوع این بند را به‌عنوان کارفرما بپردازد.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- این بند، ناظر به مصارف دولت است که محل ردیف پرداخت آن نیز مشخص شده است. مصارف دولت، یکی از عناصر بودجه‌ی کشور است. در نتیجه، این بند، ماهیت بودجه‌ای دارد و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیست. همچنین، این بند، محدود به سال ۱۳۹۳ است و دولت، تکلیفی برای بیمه کردن افراد در سنوات آتی نداشته و اگر خواهان این امر باشد، باید در بودجه‌ی سال‌های بعد، به آن اشاره کند.

۱. بند الحاقی (۲۸) مصوبه‌ی مورخ ۱۳۹۲/۳/۷ مجلس در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور اشعار می‌داشت: «سازمان تأمین اجتماعی مکلف است به افرادی که حداقل ده سال، حق بیمه پرداخت نموده‌اند و به سن شصت سال برای مردان و پنجاه سال برای زنان رسیده‌اند یا به هر دلیلی به تشخیص کمیسیون موضوع ماده (۹۱) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ و اصلاحات بعدی آن، در سنین کمتر از موارد فوق، از کارافتاده شده‌اند، ولی از حق مستمری برخوردار نمی‌شوند، متناسب با سنوات پرداخت حق بیمه، حقوق بازنشستگی پرداخت نماید. افرادی که کمتر از ده سال، حق بیمه پرداخت کرده‌اند، می‌توانند با پرداخت مابه‌التفاوت حق بیمه اعم از حق کارگر و کارفرما، تا ده سال به نرخ سال جاری، از امتیاز بازنشستگی این بند برخوردار شوند.» بند (۱۵) نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۰۹۰۶ مورخ ۹۲/۳/۱۳ شورای نگهبان در خصوص مصوبه‌ی مزبور: «بندهای الحاقی (۱۰)، (۲۸)، ... از آنجا که ماهیت بودجه‌ای ندارند، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شدند.»

ج- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۲) به تبصره (۱۱)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره ۱۲-

ج- به منظور توسعه و ارتقای بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات کشور و سطح فناوری و کیفیت تولیدات زیربخش ارتباطات و تولید برنامه‌های نرم‌افزاری و ایجاد زمینه صدور خدمات فنی و مهندسی در زمینه ارتباطات و فناوری اطلاعات، به دستگاه‌های وابسته وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات اجازه داده می‌شود با تأیید وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات تا مبلغ نهصد میلیارد (۹۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هزینه‌های سرمایه‌ای خود را به صورت وجوه اداره‌شده و سرمایه‌گذاری خطرپذیر، برای کمک و حمایت از پروژه‌ها و طرح‌های توسعه‌ای اشتغال‌آفرین و یا صادرات کالا و خدمات در این بخش، توسط بخش‌های خصوصی و تعاونی، به صورت تسهیلات، بر اساس آیین‌نامه اجرایی که به پیشنهاد مشترک وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، اختصاص دهند و مابه‌التفاوت نرخ سود را از محل آن پرداخت نمایند.

الف- دیدگاه مغایرت

- طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور، توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب، به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین، باید آنچه به عنوان قانون بودجه، در مجلس تصویب می‌شود، از جنس بودجه باشد. این بند، در خصوص اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی است و ناظر بر دخل و خرج دولت نیست؛ لذا این بند، فاقد ماهیت بودجه‌ای است و مغایر اصل مزبور است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- اعطای تسهیلات و نه کمک بلاعوض، توسط دستگاه‌های وابسته به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، به معنای تعیین بخشی از هزینه‌های دولت است که این امر، به معنای داشتن ماهیت بودجه‌ای و عدم مغایرت این بند، با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ج- تصمیم شورا

- بند (ج) تبصره (۱۲)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره ۱۳-

الف- به منظور شتاب بخشی به اجرای برنامه ریشه‌کنی بی‌سوادی:

۱- سازمان نهضت سوادآموزی مجاز است سوادآموزی را از طریق واگذاری به سازمان بسیج و اشخاص حقیقی واجد شرایط و پرداخت هزینه تمام شده، به روش فرد به فرد، بدون ایجاد حق و تعهد استخدامی برای اشخاص مذکور اجرا نماید.

۲- سازمان نهضت سوادآموزی مجاز است هزینه تمام شده باسواد کردن هر بی‌سواد را به صورت مستقیم و پس از احراز مهارت‌های سواد به افراد بی‌سواد که به صورت خودآموز باسواد می‌شوند، از محل اعتبارات در اختیار، پرداخت نماید.

۳- دستگاه‌های اجرایی خدمات‌رسان نظیر کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی کشور و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی می‌توانند علاوه بر اعتبارات خود، با هماهنگی و همکاری وزارت آموزش و پرورش و دریافت کمک از اعتبارات وزارت مزبور، نسبت به باسواد کردن افراد بی‌سواد تحت پوشش خود اقدام نمایند.

آیین‌نامه اجرایی این بند، توسط وزارت آموزش و پرورش تهیه می‌شود و پس از تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی

رئیس جمهور، به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ب- در اجرای ماده (۱۹) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، به وزارت آموزش و پرورش اجازه داده می‌شود:

۱- برای ارتقای مدیریت آموزشی و افزایش نقش مدرسه به عنوان کانون کسب تجربیات تربیتی، با سازوکار پیش‌بینی شده در ماده (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری، اختیارات مالی را به مدیران مدارس تفویض و اعتبارات مورد نیاز را به صورت کمک به حساب بانکی مدارس واریز و به هزینه قطعی منظور نماید تا به فعالیت‌های آموزشی و پرورشی مصوب شورای عالی آموزش و پرورش اختصاص دهد. اجرای این جزء در سال ۱۳۹۳، صرفاً در حداکثر نیم درصد (۰/۵٪) مدارس کشور که از سوی وزارت آموزش و پرورش معین می‌شود، به صورت آزمایشی مجاز است. وزارت آموزش و پرورش مکلف است هر سه ماه یکبار، گزارش پیشرفت اجرای این جزء را به کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

۲- به منظور پوشش کامل تحصیلی دانش آموزان لازم‌التعلیم، در مناطقی که ظرفیت کافی در مدارس دولتی وجود ندارد، نسبت به خرید خدمات آموزشی از مدارس غیردولتی، از طریق پرداخت سرانه دانش‌آموزی اقدام نماید.

۳- در سال ۱۳۹۳، ساختمان‌های متعلق به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری که به عنوان مدرسه مورد استفاده قرار گرفته است، همچنان در اختیار وزارت آموزش و پرورش می‌باشد.

...

د- به وزارت آموزش و پرورش اجازه داده می‌شود درآمدهایی را که براساس قوانین مصوب دریافت می‌کند، به استثنای درآمدهای موضوع بند (ن) تبصره (۳) این قانون، به حساب درآمد اختصاصی که توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌شود، واریز نماید و

معادل آن را وصول کند.

...

الف - دیدگاه مغایرت

- طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور، توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب، به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین، باید آنچه به عنوان قانون بودجه، در مجلس تصویب می‌شود، مربوط به دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت بوده و به بیان دیگر، از جنس بودجه باشد. بندهای این تبصره، (به جز قسمت‌هایی که به سال ۱۳۹۳ اشاره کرده است)، مشتمل بر احکام دائمی و غیرسالانه هستند و به همین جهت، ماهیت بودجه‌ای ندارند. لذا این تبصره، مغایر اصل مزبور است.

- طبق بند (د) تبصره‌ی مزبور، درآمدهای موضوع بند (ن) تبصره (۳) این قانون، به خزانه واریز نمی‌شوند که این امر مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی است؛ زیرا طبق صدر این اصل، کلیه دریافت‌های دولت باید به خزانه واریز شود.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- موضوع حکم بند (د) تبصره‌ی مزبور، حساب درآمد اختصاصی برای وزارت آموزش و پرورش است که این وزارتخانه می‌تواند معادل واریزی درآمدهای خود را به جز استثنای مزبور، از آن وصول کند. بنابراین، این بند، به معنای عدم واریز درآمد موضوع بند (ن) تبصره (۳) این قانون، به خزانه‌ی کل کشور نیست؛ بلکه این درآمد، به حساب اختصاصی آموزش و پرورش واریز نمی‌شود. لذا بند (د) این تبصره، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی نیست.

ج - تصمیم شورا

- تبصره (۱۳)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

تبصره ۱۵-

الف - صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح مکلفند از محل تمام اعتبارات پیش‌بینی شده مندرج در قانون بودجه کل کشور که پس از طی مراحل در اختیار آنها

قرار می‌گیرد، به انضمام دیگر منابع داخلی خود و سایر منابع حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها، حقوق جاری سالانه را برای بازنشستگان، موظفین و مستمری‌بگیران خود تأمین نمایند.

الف- دیدگاه مغایرت

- طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور، توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب، به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین، باید آنچه به عنوان قانون بودجه در مجلس تصویب می‌شود، از جنس بودجه بوده و محدود به یک سال باشد. این بند، مقررهای دائمی در خصوص منابع پرداخت حقوق بازنشستگان، موظفین و مستمری‌بگیران دستگاه‌های مذکور است و محدود به یک سال نیست. در نتیجه، این بند، به دلیل دائمی بودن، ماهیت بودجه‌ای نداشته و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به عبارت «اعتبارات پیش‌بینی‌شده مندرج در قانون بودجه کل کشور» مندرج در این بند، این بند سالانه و غیردائمی است؛ در نتیجه، این بند، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیست.

ج- تصمیم شورا

- بند (الف) تبصره (۱۵)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره ۱۵-

ب- صندوق تأمین اجتماعی موظف است کارگزاران و پیمانکاران حقیقی و افراد حقوقی و سایر افرادی که به عنوان کارگر یا تحت هر عنوان دیگری، طرف قرارداد مخابرات روستایی می‌باشند (موضوع جزء (و) بند (۱۶) قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور) را پس از واریز حق بیمه سهم کارگر توسط کارگزار و پیمانکار (کارگر) و تا زمان فروش سهام مدیریتی، بر اساس قانون تأمین اجتماعی و قانون کار، تحت پوشش بیمه قرار دهند. در هر صورت، وزارتخانه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات، تعاون، کار و رفاه

اجتماعی و امور اقتصادی و دارایی، ملزم به رفع مشکلات اجرای بند (۶۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مرتبط با کارگزاران مخابرات روستایی هستند و شرکت متولی (شرکت مخابرات ایران)، مکلف به استمرار بیمه و قرارداد مستقیم با کارگران، پیمانکاران و کارگزاران روستایی، طبق شرایط و ضوابط مقرر در قانون کار می‌باشند. رعایت شرایط و ضوابط مقرر در قانون کار، مانع از استمرار پرداخت حق بیمه موضوع این بند نمی‌شود.

الف - دیدگاه مغایرت

در این بند، عبارت «مکلف به استمرار بیمه و قرارداد مستقیم با کارگران، پیمانکاران و کارگزاران روستایی، طبق شرایط و ضوابط مقرر در قانون کار می‌باشند»، عبارت «ملزم به رفع مشکلات اجرای بند (۶۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مرتبط با کارگزاران مخابرات روستایی هستند»، دلالت بر سالانه نبودن (دائمی و مستمر بودن) آن می‌کند. در نتیجه، این بند نیز همچون بند (الف) این تبصره، به دلیل دائمی بودن، ماهیت بودجه‌ای نداشته و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب - تصمیم شورا

- [در نامه‌ی شورای نگهبان به مجلس، تصریح به مغایرت این بند، با اصل ۵۲ قانون اساسی نشده است، ولی می‌توان گفت ایراد مربوط به این بند را شورای نگهبان، در بند (۱۹) اظهارنظر خود ذکر کرده است. بند (۱۹) به شرح زیر است: «... هر ساله در بودجه کل کشور، مواردی که فاقد ماهیت بودجه‌ای است، منظور می‌گردد که همواره مورد اشکال این شورا است؛ شایسته است دولت و مجلس محترم، ترتیبی اتخاذ نمایند تا موارد مذکور به صورت لایحه یا طرح قانونی مورد بررسی و تصویب قرار گیرند. این اشکال در برخی از تبصره‌های این مصوبه نیز وجود دارد که به اهم آنها در بند یک این نامه اشاره شده است.»

تبصره ۱۵-

ج- به هریک از وزارتخانه‌های نفت و نیرو، از طریق

شرکت‌های تابعه ذی‌ربط اجازه داده می‌شود، هر دو ماه، به ترتیب، مبلغ یک‌هزار (۱,۰۰۰) ریال و تا پانصد (۵۰۰) ریال از هر واحد مسکونی، اخذ و نسبت به بیمه خسارات مالی و جانی، اعم از فوت و نقص عضو و جبران هزینه‌های پزشکی ناشی از انفجار، آتش‌سوزی و مسمومیت مشترکین شهری و روستایی گاز و برق، از طریق شرکت‌های بیمه، با برگزاری مناقصه اقدام نمایند.

وزارتخانه‌های نفت و نیرو موظفند گزارش عملکرد این بند، شامل منابع دریافتی، هزینه‌های پرداختی به شرکت‌های بیمه و خسارت‌های پرداختی به مشترکین اعم از شهری و روستایی را هر شش ماه یک‌بار، به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور ارائه نمایند.

الف- دیدگاه مغایرت

- این بند، در مقام وضع مقرره‌ای دائمی است که محدود به یک سال نبوده و لذا همچون بند (الف) این تبصره، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه ابهام

- عبارت «به ترتیب» مذکور در این بند، نیازمند اصلاح عبارتی است؛ زیرا مشخص نیست که منظور از آن، تعیین سهم وزارتخانه‌های نفت (۱۰۰۰ ریال) و نیرو (تا ۵۰۰ ریال) است یا اینکه هر یک از دو وزارتخانه، اگر توانستند هزار ریال و اگر نه، تا پانصد ریال دریافت کنند. همچنین مشخص نیست که در فرض نخست، چرا برای وزارت نیرو، «تا» ۵۰۰ ریال قرار داده شده است.

ج- تصمیم شورا

- بند (ج) تبصره (۱۵)، علاوه بر اینکه نیازمند اصلاح عبارتی است، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیز می‌باشد.

تبصره ۱۵-

بند الحاقی- دولت موظف است رزمندگان غیر شاغل دارای

دوازده ماه سابقه رزمنده‌گی و پیشمرگان کُرد مسلمان را تحت پوشش بیمه درمانی قرار دهد. اعتبارات این بند، از محل ردیف بیمه ایرانیان قابل پرداخت است.

الف- دیدگاه مغایرت

- این بند، در مقام وضع مقرره‌ای دائمی است که محدود به یک سال نبوده و لذا همچون بند (الف) این تبصره، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب- تصمیم شورا

- بند الحاقی به بند (د) تبصره (۱۵)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره ۱۵-

بند الحاقی ۳- حق بیمه سهم مستخدم و کارفرما برای مستخدمین رسمی دولت که در دوران پیمانی و یا قراردادی، توسط صندوق تأمین اجتماعی وصول شده است، بر اساس دستورالعملی که توسط وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه و ابلاغ می‌شود و به روزرسانی شده و بدون اینکه بار اضافی بر مستخدم تحمیل کند، از این صندوق به صندوق بازنشستگی منتقل می‌گردد.

الف- دیدگاه مغایرت

- این بند، در مقام وضع مقرره‌ای دائمی است که محدود به یک سال نبوده و لذا همچون بند (الف) این تبصره، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۳) به بند (ه) تبصره (۱۵)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره ۱۷-

ب- به منظور پرداخت تسهیلات به زندانیان و محکومان نیازمند،

در محکومیت‌های مالی مانند دیه و امثال آن که ناشی از قتل و یا جرح غیر عمدی است و محکومان مالی نیازمند غیر کلاهبرداری، مبلغ دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل وجوه قرض‌الحسنه بانک‌ها، در اختیار ستاد مردمی رسیدگی به امور دیه و کمک به زندانیان نیازمند قرار می‌گیرد تا با نظارت وزارت دادگستری اقدام نماید.

آیین‌نامه اجرایی پرداخت این تسهیلات توسط وزارت دادگستری و ستاد مذکور تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. دولت مجاز است نسبت به تضمین تسهیلات اعطایی این بند اقدام کند. محکومانی که در شُرُف بازداشت و اجرای حکم هستند، مشمول حکم مذکور در این بند می‌باشند.

الف- دیدگاه مغایرت

- این بند، در خصوص محکومان مالی که مرتکب جرم شده‌اند، صرفاً محکومان به کلاهبرداری را استثنا کرده است، حال آنکه محکومیت‌های مالی مهم دیگری نیز مانند سرقت، ارتشا و اختلاس وجود دارند که مرتکبین آنها را نیز باید از مفاد این بند، مستثنی کرد. بنابراین، این بند، از لحاظ عدم اشاره به این جرائم مهم، خلاف عدالت و لذا مغایر با موازین شرعی است.

- بر اساس مقررات موجود، فرد محکوم علیه، در صورتی زندانی می‌شود که اعسار وی ثابت نشده باشد؛^(۱) در نتیجه، موضوع این بند، یعنی زندانیان و محکومان نیازمند

۱. بر اساس ماده (۲) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۷۷/۸/۱۰، «هرکس محکوم به پرداخت مالی به دیگری شود، چه به صورت استرداد عین یا قیمت یا مثل آن و یا ضرر و زیان ناشی از جرم یا دیه، و آن را تأدیه ننماید، دادگاه او را الزام به تأدیه نموده و چنانچه مالی از او در دسترس باشد، آن را ضبط و به میزان محکومیت، از مال ضبط شده استیفاء می‌نماید و در غیر این صورت، بنا به تقاضای محکوم له، ممتنع را در صورتی که مُعسر نباشد، تا زمان تأدیه، حبس خواهد کرد.» همچنین طبق ماده (۳) قانون مزبور، «هرگاه محکوم علیه، مدعی اعسار شود (ضمن اجرای حبس)، به ادعای وی خارج از نوبت رسیدگی و در صورت اثبات اعسار، از حبس آزاد خواهد شد و چنانچه متمکن از پرداخت به نحو اقساط شناخته شود، دادگاه متناسب با وضعیت مالی وی، حکم بر تقسیط محکوم به را صادر خواهد کرد.» رئیس قوه قضائیه در اجرای ماده (۶) قانون مزبور، آیین‌نامه اجرایی قانون مزبور را در تاریخ ۱۳۷۸/۲/۲۶ تصویب کرد. بر اساس بند (ج) ماده (۱۸) این آیین‌نامه، «چنانچه استیفاءی

در محکومیت‌های مالی، سالبه به انتفای موضوع است. بنابراین، کسانی مشمول این بند می‌شوند که مُعسر نبوده و محکومیت مالی خود را ادا نمی‌کنند. لذا این بند، به جهت هزینه کردن بیت‌المال برای افرادی که مستحق آن نیستند، دارای ایراد است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

با توجه به حضور تعداد زیادی از محکومان مالی مُعسر در زندان‌ها، مقررات موجود، لزوماً دلالت بر زندانی نشدن این افراد نیازمند نمی‌کند. بنابراین، این ماده در خصوص زندانیان نیازمند، سالبه به انتفای موضوع نیست و لذا با ایرادی مواجه نیست. همچنین، نظیر این حکم در قانون بودجه‌ی سال قبل وجود داشته و مورد تأیید شورای نگهبان نیز قرار گرفته است.^(۱)

ج- تصمیم شورا

بند (ب) تبصره (۱۷)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.



→

محکوم‌به، به‌نحو مذکور ممکن نباشد، محکوم‌علیه به درخواست ذی‌نفع و به دستور مرجع صادرکننده حکم، تا تأدیه محکوم‌به یا اثبات اعسار حبس می‌شود.» این بند، بر اساس بخشنامه شماره ۱۰۰/۱۵۴۵۸/۹۰۰ مورخ ۱۳۹۱/۴/۳۱ رئیس قوه قضائیه اصلاح شد. طبق این بخش‌نامه، «در اجرای ماده (۶) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی، مصوب ۱۳۷۷ و با توجه به تعبیر «ممتنع» و نیز «در صورتی که مُعسر نباشد» در ماده (۲) قانون مذکور و نظر به فتوای حضرت امام خمینی قدس سره و رهنمودهای اخیر مقام معظم رهبری مدظله‌العالی در همایش قوه قضائیه، بند (ج) ماده (۱۸) آیین‌نامه نحوه اجرای محکومیت‌های مالی به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

«ج- در سایر موارد، چنانچه ملاتت محکوم‌علیه نزد قاضی دادگاه ثابت نباشد، از حبس وی خودداری و چنانچه در حبس باشد، آزاد می‌شود.

تبصره- در صورتی که برای قاضی دادگاه ثابت شود محکوم‌علیه با وجود تمکن مالی، از پرداخت محکوم‌به خودداری می‌کند، با درخواست محکوم‌له و با دستور قاضی دادگاه، تا تأدیه محکوم‌به حبس می‌شود.»

۱. بند (۱۰۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۹.

تبصره ۱۷-

د- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است سی هزار میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال مانده تسهیلات قرض الحسنه بانکی و رشد منابع مزبور را به تفکیک بیست هزار میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به کمیته امداد امام خمینی (ره) و ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به سازمان بهزیستی کشور، با معرفی دستگاه‌های ذی‌ربط به مددجویان تحت پوشش و کارفرمایان طرح‌های مددجویی پرداخت نماید و هر یک از دستگاه‌های مشمول بندهای (ج) و (د) این تبصره که نتوانند به هر میزانی از سهمیه تسهیلات خود تا پایان آذرماه سال ۱۳۹۳ استفاده نمایند، سهمیه مزبور به دیگر دستگاه‌های مشمول که از سهمیه خود به‌طور کامل استفاده نموده است تعلق می‌گیرد و دستگاه‌های مزبور مکلفند در مقاطع زمانی پایان آذرماه، پایان سال و خاتمه زمان استفاده، گزارش مربوطه را به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی تقدیم نمایند.

الف- دیدگاه مغایرت

- ارائه‌ی گزارش توسط دستگاه‌های اجرایی موضوع این بند به کمیسیون‌های داخلی مجلس، مغایر با اصول نظارتی مجلس است؛ زیرا حقوق نظارتی مجلس که در اصول متعدد قانون اساسی مشخص شده است (مانند سؤال موضوع اصل ۸۸ یا استیضاح موضوع اصل ۸۹ یا تحقیق و تفحص موضوع اصل ۷۶)، به مجلس تعلق دارد و نه کمیسیون‌های داخلی آن. در نتیجه، ذیل این بند مغایر اصول متعدد قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- هر چند طبق اصول نظارتی مجلس شورای اسلامی، حق نظارت برای مجلس است، ولی در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس که به تأیید شورای نگهبان رسیده است، نوعی

صلاحیت نظارتی برای کمیسیون‌های مجلس نیز در نظر گرفته شده است.^(۱) لذا بند مزبور را نمی‌توان مغایر با اصول نظارتی مجلس دانست.

ج- تصمیم شورا

- بند (د) تبصره (۱۷)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره ۱۸-

ب- اجرای احکام صادره از محاکم حقوقی در رابطه با محکومیت یا استرداد اموال منقول و غیرمنقول، در اختیار نیروهای مسلح از محل ردیف اعتباری دستگاه اجرایی محکوم‌علیه برداشت می‌شود.

الف- دیدگاه مغایرت

- به نظر می‌رسد ویرگول پس از کلمه «غیرمنقول» زاید است و منظور، اموال منقول و غیرمنقول در اختیار نیروهای مسلح است. بر این اساس، این بند، نیازمند اصلاح ویرایشی است.

ب- دیدگاه ابهام

- مشخص نیست منظور از این بند چیست؛ زیرا برداشت از محل ردیف اعتباری دستگاه اجرایی محکوم‌علیه در خصوص استرداد اموال غیرمنقول، فاقد معنا و مفهوم است؛ مگر اینکه منظور این باشد که به جای استرداد مال، ارزش و بهای آن پرداخت شود.

ج- تصمیم شورا

- بند (ب) تبصره (۱۸)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

۱. به‌عنوان مثال، در بند (۶) ماده (۴۹) آیین‌نامه داخلی مجلس، از وظایف کمیسیون‌های تخصصی، به «کسب اطلاع از کم و کیف اداره امور کشور و دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از اجرای قوانین مربوط به دستگاه‌های ذی‌ربط» اشاره شده است.

تبصره ۱۹-

د- بازنشستگی پیش از موعد کلیه مشمولان قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶/۶/۵ و قانون تمدید آن در دستگاه‌های اجرایی دولتی، با موافقت بالاترین مقام اجرایی دستگاه یا مقام مجاز موضوع مواد (۵۲) و (۵۳) قانون محاسبات عمومی کشور و بدون سنوات ارفاقی مجاز است. اجرای این حکم از محل اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها و فروش اموال دولتی یا صرفه‌جویی ناشی از کاهش نیروها که میزان آن به تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور می‌رسد، قابل تأمین و پرداخت است.

الف- دیدگاه مغایرت

- بند مزبور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. این بند، در مقام وضع قانون کلی برای سال‌های آتی است. طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی کل کشور توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین باید آنچه به عنوان قانون بودجه در مجلس تصویب می‌شود، مربوط به دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت بوده و به بیان دیگر، از جنس بودجه باشد. بر این اساس، این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

- طبق ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی، تمامی پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه انجام شود. این بند در مورد «محل اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها و فروش اموال دولتی یا صرفه‌جویی ناشی از کاهش نیروها» فاقد سقف مشخص است. در نتیجه، این بند مغایر با ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی است.

- تأیید میزان «محل اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها و فروش اموال دولتی یا صرفه‌جویی ناشی از کاهش نیروها» توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است؛ زیرا طبق ذیل اصل ۵۳، تعیین حدود اعتبارات مصوب بودجه‌ای، جنبه‌ی تقنینی دارد که واگذاری آن به معاونت رئیس جمهور، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است که تقنین را در صلاحیت مجلس شورای اسلامی و غیرقابل واگذاری به غیر می‌داند.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- نظر به اینکه حکم این بند، صدور جواز (و نه ایجاد الزام) است، لذا لزوماً منجر به پرداخت نمی‌شود تا برای این پرداخت، سقف مشخص شود. به بیان دیگر، در صورتی که اموال دولتی به فروش نرسد یا اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها به میزان لازم نباشد، دستگاه مربوطه می‌تواند نسبت به بازنشستگی پیش از موعد، اقدامی انجام ندهد.

ج- تصمیم شورا

- بند (د) تبصره (۱۹)، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره ۲۱- دولت مکلف است حداکثر تا پایان خردادماه سال ۱۳۹۳، اقدامات قانونی لازم را جهت اصلاح قانون هدفمندکردن یارانه‌ها انجام دهد و از ابتدای تیرماه ۱۳۹۳ به گونه‌ای عمل نماید که ضمن رفع نواقص اجرایی فاز اول، بر اساس قانون اصلاحی مذکور، فاز دوم را اجرا کند.

الف- پرداخت یارانه نقدی از محل اصلاح قیمت‌های کالاها و خدمات موضوع مواد (۱) و (۳) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ مندرج در پیوست شماره (۳) این قانون (موضوع ردیف ۲۹۵۳۳۰) و یارانه‌های نان، برق و سایر کالاها و خدمات مندرج در این قانون، تنها تا پایان خردادماه و تا سقف یکصد و ده هزار میلیارد (۱۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال مجاز است.

ب- به دولت اجازه داده می‌شود از کلیه روش‌هایی که منع قانونی ندارد برای شناسایی جامعه هدف استفاده نموده و زمینه اجرای هدفمندی یارانه‌ها را در فاز دوم، بر مبنای درآمد نسبی خانوار فراهم نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- ذیل تبصره‌ی مزبور، عبارت «ضمن رفع نواقص اجرایی فاز اول، بر اساس قانون اصلاحی مذکور، فاز دوم را اجرا کند»، دلالت بر لزوم ارائه‌ی لایحه توسط دولت،

جهت اصلاح قانون هدفمندکردن یارانه‌ها دارد. طبق صدر اصل ۷۴، ارائه‌ی لایحه، در اختیار دولت است و لذا الزام دولت به ارائه‌ی لایحه، مغایر این اصل است. بر این اساس، این تبصره، مغایر اصل مزبور است. همچنین دولت نیز با مفاد این تبصره مخالف است.

- عبارت «منع قانونی» مذکور در بند (ب) این تبصره، باید به «منع قانونی و منع شرعی» تغییر یابد؛ زیرا ممکن است اقدامی، منع قانونی نداشته باشد، اما از نظر شرعی ممنوع باشد. بر این اساس، اطلاق بند مزبور مغایر با موازین اسلامی است.

- با توجه به مغایرت تبصره‌ی مزبور با اصل ۷۴ قانون اساسی، (به دلیل الزام دولت به ارائه‌ی لایحه)، در صورتی که مجلس الزام را تبدیل به جواز کند، دولت مجاز به ارائه‌ی لایحه اصلاح قانون هدفمندکردن یارانه‌ها خواهد شد که ممکن است چنین لایحه‌ای را به مجلس تقدیم نکند یا در صورت تقدیم لایحه، زمان آن مشخص نخواهد بود. همچنین ممکن است مجلس این تبصره را به طور کلی حذف کند.^(۱) با توجه به اینکه مفاد این تبصره (مقوله‌ی هدفمندکردن یارانه‌ها)، سهم بسزایی در منابع بودجه‌ی عمومی دولت دارد، (حدود یک‌چهارم بودجه‌ی عمومی دولت^(۲))، مشخص نبودن وضعیت آن، شاکله‌ی بودجه‌ی مصوب را تغییر می‌دهد. طبق نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل ۵۲،^(۳) «تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان پذیر نیست و نتیجتاً خلاف اصل (۵۲) قانون اساسی می‌باشد»؛ لذا تبصره‌ی مزبور از حیث تغییر شاکله‌ی بودجه، با اشکال مواجه می‌شود. همچنین، محاسبه‌ی سهم تبصره (۲۱) با بودجه‌ی کل کشور نیز صحیح نیست؛ زیرا درآمدهای

۱. دولت برای مقوله هدفمندکردن یارانه‌ها، درصد تقدیم لایحه خاص و مستقلاً بود که با توجه به اصرار مجلس شورای اسلامی بر مرتبط بودن این مقوله با بودجه‌ی کل کشور، دولت، تبصره (۲۱) را بر اساس تصمیم مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲ هیئت وزیران به لایحه‌ی بودجه الحاق کرد. این تبصره در مجلس شورای اسلامی با تغییراتی روبرو شد که در نهایت دولت را ملزم به ارائه‌ی لایحه‌ای اصلاحی در خصوص قانون هدفمندکردن یارانه‌ها کرد.

۲. منابع بودجه‌ی عمومی دولت در لایحه‌ی دولت، ۲۱۸/۷۹۹ هزار میلیارد تومان و درآمد حاصل از اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۳ بر اساس تبصره (۲۱) الحاقی، ۶۳/۲ هزار میلیارد تومان است. البته منابع بودجه‌ی عمومی دولت در مصوبه حاضر، ۲۳۳/۹ هزار میلیارد تومان است.

۳. نظریه‌ی تفسیری شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱

شرکت‌های دولتی، صرفاً حاصل از هدفمندی یارانه‌ها نبوده و این شرکت‌ها، درآمدهای دیگری نیز دارند. همچنین طبق لایحه‌ی دولت، منابع حاصل از افزایش قیمت برق، در اختیار این شرکت قرار می‌گیرد و داخل در بودجه‌ی عمومی دولت محسوب نمی‌شود.^(۱)

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- نظر به اینکه ذیل تبصره‌ی مزبور، دولت را ملزم به «رفع نواقص اجرایی فاز اول» هدفمندی یارانه‌ها (و نه الزام به تقدیم لایحه) کرده است، تبصره‌ی مزبور، مغایرتی با اصل ۷۴ قانون اساسی ندارد.

- این تبصره، شائبه‌ی تغییر در شاکله‌ی بودجه ندارد؛ زیرا لایحه‌ی بودجه‌ی اولیه‌ی پیشنهادی دولت، بدون در نظر گرفتن درآمدهای ناشی از هدفمندکردن یارانه‌ها تقدیم مجلس شده بود و دولت نیز با الحاق تبصره (۲۱) به آن، تغییری در میزان بودجه‌ی عمومی دولت ایجاد نکرد. اگر این بخش، تأثیر قابل توجهی در بودجه داشت، دولت لایحه اولیه‌ی بودجه را بدون آن تقدیم مجلس نمی‌کرد.

- محاسبه‌ی سهم درآمد ناشی از اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها با بودجه‌ی عمومی دولت نادرست است؛ زیرا برخی درآمدهای حاصل از هدفمندی یارانه‌ها به شرکت‌های دولتی (و نه بودجه‌ی عمومی دولت)، مانند شرکت برق اختصاص می‌یابد. بر این اساس باید سهم تبصره (۲۱) را با بودجه‌ی کل کشور و نه بودجه‌ی عمومی دولت محاسبه کرد.^(۲)

ج- دیدگاه ابهام

- با توجه به مغایرت تبصره‌ی مزبور با اصل ۷۴ قانون اساسی و روشن نبودن

۱. بند (ب) تبصره (۲۱) الحاقی دولت به لایحه‌ی بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۲ هیئت وزیران: «به منظور تقویت منابع صنعت برق و حضور فعال بخش خصوصی، منابع حاصل از افزایش قیمت‌های برق در سال ۱۳۹۳، از شمول ماده (۱۲) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها خارج و در اختیار صنعت برق قرار می‌گیرد.»

۲. بودجه‌ی کل کشور در لایحه‌ی دولت، حدود ۷۸۳ هزار میلیارد تومان و در بودجه‌ی مصوب مجلس، حدود ۷۹۳ هزار میلیارد تومان بوده است که سهم درآمد ناشی از اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، به نسبت آن، حدود ۸ درصد است.

چگونگی رفع این ایراد، تکلیف بودجه‌ی مربوط به هدفمند کردن یارانه‌ها (۶۳ هزار میلیارد تومان) نیز مشخص نبوده و به تبع آن، مشخص نیست که آیا شاکله‌ی بودجه تغییر می‌کند یا خیر. از آنجا که تغییر در شاکله، موجب مغایرت این مصوبه با اصل ۵۲ قانون اساسی می‌شود، ابتدا این ابهام باید برطرف شده تا بتوان در خصوص آن، اظهار نظر کرد.

د- تصمیم شورا

- تبصره (۲۱)، چون موهم الزام دولت به ارائه لایحه است، مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی شناخته شد. علاوه بر این، از حیث اینکه پس از رفع اشکال مذکور، موجب به هم خوردن شاکله بودجه کل کشور می‌شود یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد.



تبصره الحاقی ۲- به سازمان اوقاف و امور خیریه اجازه داده می‌شود به منظور تأمین مالی طرح‌های انتفاعی عام‌المنفعه در حوزه توسعه موقوفات و بقاع متبرکه، با نظارت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و تضمین خود، اقدام به انتشار اوراق مشارکت (اوراق صکوک اسلامی) تا سقف سه هزار میلیارد (۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال و اوراق وقفی (بدون سود) تا سقف یک هزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال نماید.

اوراق وقفی، اوراق بهادار غیرانتفاعی است که بر اساس قرارداد صلح، به منظور وقف منتشر می‌گردد. دارنده اوراق (مُصلِح)، بخشی از اموال خود را بر اساس قرارداد صلح در اختیار بانی (مُتصلِح) قرار می‌دهد تا وی همراه سایر اموال صلحی، طرح عام‌المنفعه‌ای را احداث کرده، سپس از طرف صاحبان اوراق، وقف شرعی نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی کل کشور توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین باید آنچه به عنوان قانون بودجه

در مجلس تصویب می‌شود، از جنس بودجه باشد. این بند ناظر بر دخل و خرج دولت نیست، بلکه ناظر بر بودجه سازمان اوقاف است که مؤسسه‌ی عمومی غیردولتی است؛ بنابراین، این تبصره، به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر اصل ۵۲ است. به بیان دیگر، این اوراق متفاوت از اوراق مشارکتی است که توسط وزارتخانه‌ها منتشر می‌شود؛ زیرا اوراق مشاکت مزبور، منجر به خلق منابع برای وزارتخانه‌های دولتی می‌شود، لیکن انتشار اوراق موضوع این تبصره، منجر به ایجاد منابع برای دولت نشده و صرفاً موجب خلق منابع برای سازمان اوقاف می‌شود که ارتباطی با بودجه‌ی دولت ندارد. همچنین، هرچند ممکن است در تصویب این قانون، سیاست کاهش نقدینگی در جامعه، مدّ نظر بوده باشد، ولی هر سیاست پولی - مالی، الزاماً دارای ماهیت بودجه‌ای نیست. به عبارت دیگر چیزی باید در بودجه بیاید که در دخل و خرج دولت مؤثر باشد.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- سازمان اوقاف و امور خیریه، وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است^(۱) و لذا این سازمان، دولتی محسوب می‌شود.^(۲) با توجه به اینکه سازمان اوقاف، زیرمجموعه‌ی دولت است، دخل و خرج آن، به معنای درآمد و هزینه دولت است؛ در نتیجه، این تبصره که ناظر بر منابع سازمان است، ماهیت بودجه‌ای دارد. صرف نظر از این امر، در قوانین بودجه، به شهرداری‌ها و سایر نهادهایی که بودجه‌ی آنها، بودجه‌ی دولتی محسوب نمی‌شود، اجازه‌ی انتشار اوراق مشارکت داده شده است. به علاوه، انتشار اوراق، منجر به جذب نقدینگی از جامعه می‌شود که این خود یکی از سیاست‌های پولی است که ماهیت بودجه‌ای دارد. در نتیجه، این تبصره مغایر اصل ۵۲

۱. طبق ماده (۲) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۲، «از تاریخ تصویب این قانون، سازمان اوقاف از نخست‌وزیری منتزع و اداره امور حج و زیارت امکان متبرکه اسلامی خارج از کشور و امور اوقاف تحت عنوان سازمان حج و اوقاف و امور خیریه وابسته به وزارت ارشاد اسلامی اداره می‌شود.» سازمان اوقاف و امور خیریه طی مصوبه‌ی شورای عالی اداری با عنوان «انتزاع سازمان حج و زیارت از سازمان حج و اوقاف و امور خیریه»، مصوب ۱۳۷۰/۸/۱۵، از سازمان حج و زیارت، منتزع شده است.

۲. جهت تأیید این نظر می‌توان به صدر رأی مورخ ۱۳۷۱/۷/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۷۱/۱۵۵ استناد کرد که اشعار می‌دارد: «... سازمان اوقاف در عداد واحدهای دولتی قرار دارد...».

قانون اساسی نیست.

- با توجه به اینکه بر اساس قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت،^(۱) میزان انتشار اوراق مزبور به اندازه‌ای است که در قوانین بودجه‌ی سالانه پیش‌بینی می‌شود، این تبصره را نمی‌توان غیربودجه‌ای دانست؛ زیرا در قانون مزبور الزام شده است که میزان اوراق مشارکت در بودجه‌ی سالانه پیش‌بینی شود. سازمان اوقاف بدون مجوز قانونی که میزان انتشار اوراق را مشخص کرده باشد، نمی‌تواند به این امر اقدام کند؛ ضمن اینکه، در این تبصره، تصریح بر تضمین این اوراق، توسط بانک مرکزی شده است. در صورتی که ماهیت این امور، بودجه‌ای دانسته نشود، می‌بایست قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت، مورد ایراد شورای نگهبان قرار می‌گرفت؛ زیرا در آن قانون، امری که ماهیت بودجه‌ای ندارد را الزام به درج در قانون بودجه کرده است.

- در خصوص ذیل این تبصره، جهت در اختیار قرار دادن اموال توسط مُصالح به مُتصالح (سازمان اوقاف)، عقد صلح منعقد شده است؛ در نتیجه، انتقال مالکیت از مُصالح به مُتصالح صورت گرفته است و مُصالح، ضمن عقد لازم خارج، حین عقد صلح بر مُتصالح شرط می‌کند که آن اموال را وقف کند. در این صورت اموال مزبور از

۱. قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مصوب ۱۳۷۶/۶/۳۰: «ماده ۱- به منظور مشارکت عموم در اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی دولت، مندرج در قوانین بودجه سالانه کل کشور و طرح‌های سودآور تولیدی و ساختمانی و خدماتی، به دولت و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و مؤسسات عام‌المنفعه و شرکت‌های وابسته به دستگاه‌های مذکور و همچنین شرکت‌های سهامی عام و خاص و شرکت‌های تعاونی تولیدی اجازه داده می‌شود طبق مقررات این قانون، قسمتی از منابع مالی مورد نیاز برای اجرای طرح‌های مذکور، شامل منابع مالی لازم برای تهیه مواد اولیه مورد نیاز واحدهای تولیدی را از طریق انتشار و عرضه عمومی اوراق مشارکت تأمین نمایند. ...»

ماده ۳- انتشار اوراق مشارکت از طرف دولت، صرفاً برای تأمین منابع مالی مورد نیاز، جهت اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی دولت، موضوع ماده (۱)، به میزانی که در قوانین بودجه سالانه کل کشور پیش‌بینی می‌شود، مجاز خواهد بود. تضمین بازپرداخت اصل و سود علی‌الحساب و سود تحقق‌یافته این قبیل اوراق، توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی، از محل اعتبارات ردیف‌های خاصی که توسط سازمان برنامه و بودجه به همین منظور در قوانین بودجه سالانه کل کشور پیش‌بینی می‌شود، به عمل خواهد آمد.

تبصره- انتشار اوراق مشارکت به منظور تأمین منابع مالی لازم برای اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی دولت مندرج در قوانین بودجه سالانه کل کشور که مجری آنها شرکت‌های دولتی و یا شهرداری‌ها می‌باشند نیز مشمول حکم این ماده می‌باشد.»

زمان عقد صلح، در اختیار سازمان اوقاف قرار گرفته و دیگر در ملکیت مُصلح قرار ندارد و سازمان نیز مکلف به وقف آن اموال است. در نتیجه این تبصره از حیث قواعد حاکم بر اوراق وقفی ابهام ندارد.

- مُصلح با خریداری اوراق وقفی، ضمن عقد صلح، به مُتصلح وکالت می‌دهد که مالی را که در اختیار او قرار داده است، وقف کند. این امر، همچون مبالغی است که برای امور خیریه در صندوق‌های خیریه جمع‌آوری می‌شود و خیرین، حق رجوع به این اموال را نداشته و در صورت فوتشان نیز، آن اموال موضوع ارث واقع نمی‌شود و باید در همان کار خیر هزینه شود. لذا در خصوص تبصره‌ی مزبور نیز، در صورت رجوع یا فوت دارنده‌ی اوراق وقفی (مُصلح)، این اموال به وی بر نمی‌گردد؛ زیرا این اموال، از ملکیت وی خارج شده است.

- شبیه حکم این بند، در بند الحاقی (۱۶) مصوبه‌ی بودجه‌ی سال ۱۳۹۲ کل کشور، مورخ ۱۳۹۲/۳/۷ مجلس،^(۱) ذکر شده بود که شورای نگهبان، عبارت «اوراق وقفی» آن را دارای ابهام اعلام کرد^(۲) و مجلس جهت رفع این ابهام، این بند را به شکل تبصره‌ی مزبور اصلاح کرد که شورای نگهبان آن را تأیید کرد.^(۳) لذا این تبصره بر اساس قانون تأیید شده توسط شورای نگهبان، تصویب شده و با ایرادی مواجه نیست.

ج- دیدگاه ابهام

- طبق ذیل این تبصره، «دارنده اوراق (مُصلح)، بخشی از اموال خود را بر اساس قرارداد صلح در اختیار بانی (مُتصلح) قرار می‌دهد تا وی همراه سایر اموال صلحی، طرح عام‌المنفعه‌ای را احداث کرده، سپس از طرف صاحبان اوراق، آن را وقف شرعی نماید». با این وصف، در چنین صلحی اموال از ملکیت مُصلح خارج نمی‌شود و لذا

۱. بند الحاقی ۱۶- به سازمان اوقاف و امور خیریه اجازه داده می‌شود به منظور تأمین مالی طرح‌های انتفاعی عام‌المنفعه در حوزه توسعه موقوفات و بقاع متبرکه، با نظارت بانک مرکزی و تضمین خود، اقدام به انتشار اوراق مشارکت (اوراق صکوک اسلامی) تا سقف سه هزار میلیارد (۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال و اوراق وقفی (بدون سود) تا سقف یک هزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال نماید.

۲. بند (۱۶) نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۰۹۰۶ مورخ ۹۲/۳/۱۳ شورای نگهبان: «منظور از عبارت «اوراق وقفی» روشن نیست؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد.»

۳. نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۰۹۴۹ مورخ ۹۲/۳/۲۰ شورای نگهبان.

وضعیت شرعی این صلح مشخص نیست؛ زیرا هنوز تملیکی صورت نگرفته است (انتقال مالکیت صورت نگرفته است) و هنوز اموال مزبور وقف نشده است.^(۱) به عنوان مثال، مشخص نیست که در صورت فوت مُصالح، این اموال به وراثت وی می‌رسد یا در ملکیت مُتصالح خواهد بود. بنابراین، این ابهام که مربوط به وضعیت شرعی عمل مزبور است، باید برطرف شود.

د- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۲)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره الحاقی ۳- وزارت نیرو مکلف است نسبت به تأمین مبلغ دوازده هزار میلیارد (۱۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال جهت کنترل و بهره‌برداری هرچه سریع‌تر از آب‌های مرزی، از طریق فروش اموال و سهم‌الشركه و یا اوراق مشارکت با تضمین دولت، اقدام و به حساب خاص نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- این تبصره در خصوص نحوه‌ی هزینه کردن مبلغ دوازده هزار میلیارد ریال ساکت است و مشخص نیست این مبلغ به چه صورتی، به چه میزانی و با چه مجوز قانونی هزینه می‌شود. طبق ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی، تمامی پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه و به‌موجب قانون انجام شود. با توجه به اینکه در این تبصره، تصریح بر «جهت کنترل و بهره‌برداری» شده است، جهت هزینه، به‌نحو مطلق بیان شده است و لذا وزارت نیرو می‌تواند از این اطلاق، استفاده کرده و خود را مجاز به

۱. «مسئله ۸- قبض در صحت وقف شرط است. ... وقف بر جهات عمومی و مصالح آنان مانند مساجد و آنچه که بر آنها وقف شده است؛ پس اگر واقف، برای آن قَیم و متولی قرار بدهد، قبض او یا حاکم معتبر است و احتیاط آن است که با وجود اولی [قَیم] به قبض حاکم اکتفا نشود و در صورت نبود قَیم، حاکم متعین می‌شود. ... مسئله ۱۴- اگر واقف قبل از قبض بمیرد، وقف باطل می‌شود و به ورثه می‌رسد» (خمینی (امام)، سید روح الله، تحریر الوسیله، جلد ۳، ترجمه علی اسلامی، قم، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، ۱۴۲۵ ه. ق.، چاپ بیست و یکم، صص ۱۱۳-۱۱۵).

مصرف مبالغ مزبور به هر نحوی بداند. از این رو، عدم اشاره‌ی این تبصره به نحوه‌ی هزینه کردن یا اشاره به مقررات مربوطه، مغایر ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- هزینه کردن مبلغ موضوع این تبصره، دارای مبنای قانونی است. بر اساس قوانین،^(۱) این امر در صلاحیت وزارت نیرو است. همچنین در خصوص نحوه‌ی مصرف و بهره‌برداری آب‌های مرزی، قانون حق‌آبه^(۲) وجود دارد. در خصوص میزان پرداختی نیز طبق جدول هزینه‌ها، سقف هزینه مشخص شده است و لذا این بند، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی نیست.

- در این تبصره صرفاً دریافت و تأمین مبلغ، مورد حکم قرار گرفته است و در خصوص نحوه‌ی مصرف، تعیین تکلیف نشده است تا بتوان به دلیل معلوم نبودن سقف هزینه‌ی مصوب، این تبصره را مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی اعلام کرد. به بیان دیگر، این تبصره، مجوزی برای هزینه کردن منابع حاصله نبوده و پرداخت به وزارت نیرو، بر اساس این تبصره صورت نمی‌پذیرد.

ج- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۳)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره الحاقی ۴- به دولت اجازه داده می‌شود از طریق سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو)، سازوکارهای لازم را جهت راه‌اندازی طرح‌های تولیدی و صنعتی که به هر دلیل دچار مشکل شده‌اند یا در آستانه تعطیلی قرار گرفته‌اند، فراهم نماید.

۱. طبق بند (م) ماده (۱) قانون تأسیس وزارت نیرو مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۸ و اصلاحیه آن، «کنترل بهره‌برداری از منابع آب و اجرای قانون آب و نحوه ملی شدن آن»، از وظایف اساسی وزارت نیرو است.

۲. به‌عنوان نمونه می‌توان به قانون معاهده راجع به آب رود هیرمند بین دولت ایران و دولت افغانستان مصوب ۱۳۵۲/۵/۱۰ و قانون موافقتنامه بین ایران و عراق راجع به استفاده از آب رودخانه‌های مرزی مصوب ۱۳۵۵/۳/۲۵ اشاره کرد.

دستورالعمل اجرایی این بند، شامل نحوه مدیریت دارایی و سازوکارهای تأمین مالی، حداکثر ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون، توسط هیئت وزیران تصویب و ابلاغ می‌شود.

الف - دیدگاه مغایرت

- بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی کل کشور توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب به مجلس ارائه می‌شود. بنابراین باید آنچه به عنوان قانون بودجه در مجلس تصویب می‌شود، از جنس بودجه باشد. حکم مقرر در این تبصره، نه ناظر بر هزینه و نه ناظر بر درآمد دولت است؛ لذا این تبصره، از حیث نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر اصل ۵۲ است.

ب - دیدگاه ابهام

- در این تبصره مشخص نیست که سازوکارهای تأمین مالی، جهت «راه‌اندازی طرح‌های تولیدی و صنعتی که به هر دلیل دچار مشکل شده‌اند یا در آستانه تعطیلی قرار گرفته‌اند»، به چه معناست؛ آیا دولت باید برای این امر، بودجه‌ای اختصاص دهد یا اوراق مشارکت منتشر کند؟ با توجه به اینکه ممکن است برخی از اقدامات دولت در این خصوص، جنبه تقنینی داشته باشد و با عنایت به اینکه، طبق اصل ۸۵ قانون اساسی، تقنین در صلاحیت مجلس شورای اسلامی و غیرقابل واگذاری به غیر است، ارجاع آن به هیئت وزیران، خلاف اصل مزبور خواهد بود. همچنین ممکن است سازوکار تأمین مالی، مربوط به دخل و خرج دولت باشد که این امر نیز طبق اصل ۵۳ قانون اساسی باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه و به موجب قانون انجام شود و لذا ممکن است خلاف اصل مزبور نیز باشد. بنابراین، ابتدا باید این ابهام برطرف شده تا بتوان در خصوص آن، اظهار نظر کرد.

ج - تصمیم شورا

- در ذیل تبصره الحاقی (۴)، نحوه تأمین مالی برای سازوکارهای لازم جهت راه‌اندازی طرح‌های تولیدی و صنعتی که به هر دلیل دچار مشکل شده است، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد. همچنین مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیز می‌باشد.

- به موجب نامه شماره ۱۸۵۵-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۳ رئیس محترم کمیسیون

نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، بعضی از بندها و اجزاء مصوبه مرقوم، خلاف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تشخیص داده شد که نامه‌های فوق‌الذکر، عیناً به پیوست ارسال می‌گردد.^(۱)

* * *

تبصره الحاقی ۵- در اجرای حکم ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، دولت مکلف است ماهانه معادل دو درصد (۰.۲٪) از یک دوازدهم اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تملک دارایی‌های مالی و درآمدهای اختصاصی، به استثنای اعتبارات مندرج در جدول شماره (۱۰) این قانون را کسر و در ردیف ۶۵-۵۵۰۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون منظور نماید. معادل مبلغ منظور شده در ردیف مذکور، تا سقف سی و هفت هزار و هفتصد و شصت میلیارد (۳۷,۷۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، مطابق جدول مربوط بین استان‌های کشور توزیع می‌شود.

معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور موظف است با نظارت کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی و بر اساس شاخص‌های مربوطه، نسبت به توزیع شهرستانی آن اقدام و اعتبار این جدول در مقاطع ابلاغ تخصیص را حداقل برابر میانگین تخصیص اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور تخصیص دهد. اعتبارات این جدول تا پایان اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۳ به وسیله کارگروهی که توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و با حضور رئیس و

۱. بر اساس بند (۷) نامه‌ی مزبور، «در تبصره الحاقی (۴)، به دولت اجازه داده شده است که اقدام به راه‌اندازی برخی طرح‌های تولیدی و صنعتی نماید. اطلاق این مجوز، از این حیث که ممکن است که به آغاز فعالیت‌های جدید توسط دولت در زمینه‌هایی منجر شود که دولت، طبق سیاست‌های کلی اصل ۴۴، حق فعالیت جدید در آنها را ندارد، مغایر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است. حداقل لازم است که در این تبصره تصریح شود که اقدام دولت باید با رعایت سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون مربوط باشد.»

نواب رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر تشکیل می‌شود، جهت تکمیل طرح‌ها و پروژه‌های ملی مندرج در این قانون و استانی مصوب و یا احداث پروژه‌های کوچک تا سقف اعتبار ده میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال که حداکثر طی دو سال به بهره‌برداری می‌رسد، توزیع می‌شود.

الف - دیدگاه مغایرت

- طبق تبصره‌ی مزبور، موضوع فعالیت کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی، نظارت نیست، بلکه در واقع، اقدام به توزیع و تقسیم اعتبارات است که این امر جنبه اجرایی داشته و از صلاحیت مجلس خارج است. این امر به جهت نقض استقلال قوای مندرج در اصل ۵۷ قانون اساسی، مغایر این اصل و نیز به جهت دخالت در امور قوه مجریه، خلاف اصل ۶۰ قانون اساسی است که اعمال قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً برعهده رهبری است، از طریق رئیس جمهور و وزرا می‌داند. توضیح اینکه، طبق اصول متعدد قانون اساسی، مجلس صرفاً می‌تواند از ابزارهای نظارتی تذکر (موضوع اصل ۸۴)، سؤال (موضوع اصل ۸۸)، استیضاح (موضوع اصل ۸۹)، تحقیق و تفحص (موضوع اصل ۷۶)، کمیسیون اصل نودم و دیوان محاسبات کشور (موضوع اصل ۵۵ ناظر بر نظارت بودجه‌ای) استفاده کند، در حالی که طریقی که در این تبصره برای نظارت کمیسیون مزبور، در نظر گرفته شده است، فراتر از طُرُق قانونی نظارت مجلس است و به منزله‌ی دخالت مجلس در امور اجرایی است.

- حضور رئیس و نواب رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر در کارگروه موضوع ذیل این تبصره، خارج از حدود مقرر در قانون اساسی برای اعمال نظارت مجلس است و لذا این تبصره، مغایر اصول متعدد قانون اساسی ناظر بر نحوه‌ی نظارت مجلس است. نظارت مجلس بر سایر قوا، بدین معنا نیست که در کنار هر مجری، ناظری از مجلس حضور داشته باشد. همچنین تفاوت حکم این تبصره با مجامع، کارگروه‌ها و شوراهای اجرایی که بر اساس قوانین، نمایندگان عضو ناظر آن هستند، این است که در این موارد قانونی، مجلس، نماینده‌ی ناظر را تعیین می‌کند، نه اینکه رئیس یا نواب رئیس کمیسیون خاصی، عضو آن شورا شود.

- طبق ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی، تمامی پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه انجام شود. از آنجا که طبق ذیل این اصل، تقسیم اعتبارات مذکور در این تبصره، توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور انجام می‌شود و نه توسط قانون، این تبصره، مغایر اصل ۵۳ است. به بیان دیگر، در این تبصره، باید سهم هر استان از اعتبارات مشخص شود و نباید آن را به معاونت رئیس جمهوری واگذار کرد.

- ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنجم توسعه^(۱) ناظر بر تخصیص اعتبار برای شهرستان‌هایی است که نسبت به متوسط بهره‌مندی از بودجه کشور، کمتر برخوردار شده‌اند؛ حال آنکه متن و ظاهر این تبصره، دلالت بر اختصاص اعتبار ماده‌ی مزبور به همه استان‌ها می‌کند. به علاوه، طبق ذیل ماده‌ی مزبور می‌بایست دو درصد (۰/۲٪) از اعتبارات بودجه‌ی عمومی دولت، در قالب ردیف‌های مشخص برای مصارف معین در بودجه سنواتی در اختیار معاونت قرار گیرد؛ حال آنکه این تبصره، مشتمل بر یک ردیف است و نه ردیف‌های مشخص برای مصارف معین. در نتیجه، این تبصره هر چند مغایر با قانون اساسی نیست، ولی با حکم مذکور در ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنجم توسعه متفاوت است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- طبق اصول متعدد قانون اساسی، مجلس دارای حق نظارت است. با تصویب این تبصره، مجلس حق نظارت خود را در خصوص موضوع این تبصره، از طریق

۱. ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵: «در راستای تحقق اصل چهل و هشتم (۴۸) قانون اساسی، سیاست‌های کلی و جهت حصول به اهداف چشم‌انداز و به‌منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت، دولت مکلف است در توزیع منابع عمومی و یارانه سود تسهیلات به‌نحوی عمل نماید که فاصله شاخص برخورداری شهرستان‌های با کمتر از سطح متوسط کشور، در پایان برنامه چهارم در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیربنایی و امنیتی، در هر سال برنامه، حداقل ده درصد (۱۰٪) به سطح یادشده نزدیک شود.

معادل دو درصد (۰/۲٪) از اعتبارات بودجه عمومی دولت در قالب ردیف‌های مشخص برای مصارف معین در بودجه سنواتی در اختیار معاونت قرار می‌گیرد تا در راستای تحقق اهداف فوق توزیع و هزینه شود.»

کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات اعمال می‌کند. کمیسیون مزبور نیز صرفاً ناظر است و در امور اجرایی مداخله نمی‌کند؛ لذا نباید نظارت موضوع این تبصره را مداخله در امور اجرایی دانست و آن را مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی تلقی کرد. طبق این تبصره، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، اقدام به تقسیم اعتبار و تخصیص آن می‌کند و کمیسیون مزبور و همچنین نمایندگان ناظر کارگروه مزبور، صرفاً بر این اقدام، نظارت دارند. به‌علاوه، همان‌طور که در قوانین سابق، اجازه‌ی عضویت نمایندگان در مجامع، کارگروه‌ها و شوراهایی که امور اجرایی را بر عهده دارند، داده شده است،^(۱) در این مورد نیز، عضویت نمایندگان در کارگروه مزبور، ایرادی ندارد.

ج- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۵)، با حکم مذکور در ماده (۱۸۰) تفاوت دارد؛ علاوه بر این، نظارت کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی، مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی و اصول نظارتی مجلس شورای اسلامی است. همچنین حضور رئیس و نواب رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر در کارگروه مذکور اشکال دارد.

تبصره الحاقی ۶- مبلغ سه هزار میلیارد (۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل اعتبارات بند (۴۴) ردیف ۵۳۰۰۰۰۰، برای سیگنال‌رسانی زمینی به ایستگاه‌ها و مراکز رادیویی و تلویزیونی،

۱. به‌عنوان مثال، می‌توان به شورای پول و اعتبار اشاره کرد که در این خصوص ماده (۸۹) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ اشعار می‌دارد: «ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار به شرح ذیل اصلاح می‌گردد:
- وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی

...

- نمایندگان کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (هر کدام یک نفر) به عنوان ناظر با انتخاب مجلس»

ارتقای پوشش سیگنال‌رسانی در سطح کشور با کمک فیبر نوری و پیوند (لینک) فرستنده‌های سیگنال‌رسان به سازمان صدا و سیما اختصاص می‌یابد تا از طریق وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات اقدام شود.

الف- دیدگاه مغایرت

- بر اساس اصل ۱۵ قانون اساسی، مکاتبات و متون رسمی، مانند قوانین مصوب مجلس باید با زبان و خط فارسی باشد. با توجه به اینکه واژه‌های «سیگنال» و «فیبر»، الفاظ غیرفارسی هستند که دارای معادل فارسی می‌باشند، عدم درج معادل فارسی آنها، مغایر اصل ۱۵ است.

- با توجه به اینکه تبصره‌های الحاقی، مصوبه‌ی مجلس است که در لایحه بودجه دولت وجود نداشته است و با توجه به اینکه مجلس نباید در رسیدگی و تصویب بودجه، صلاحیت گسترده داشته باشد، به حدی که بتواند لایحه را کنار گذاشته و خود تعیین هزینه کند، تعیین این هزینه‌ها توسط مجلس، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است. طبق این اصل، بودجه توسط دولت تهیه می‌شود و مجلس نمی‌تواند بودجه‌ریزی کند. نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان^(۱) مبنی بر امکان دخل و تصرف مجلس در لایحه‌ی بودجه، به شرط عدم تغییر در شاکله‌ی این لایحه نیز کلی بوده و ضابطه‌ی مشخص و کافی در این خصوص ارائه نداده است، ضمن اینکه صرف عدم تغییر در شاکله‌ی بودجه را نمی‌توان موجبی برای اصلاح گسترده‌ی لایحه‌ی بودجه توسط مجلس دانست.

ب- تصمیم شورا

- در تبصره الحاقی (۶)، از جهت عدم ذکر معادل فارسی عبارت «سیگنال» و «فیبر»، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی شناخته شد.

۱. بر اساس نظریه‌ی تفسیری شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱ شورای نگهبان، «تغییر در ارقام بودجه، به‌نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان‌پذیر نیست و نتیجتاً خلاف اصل (۵۲) قانون اساسی می‌باشد.»

تبصره الحاقی ۷- شورای برنامه‌ریزی استان، حداقل هشت درصد (۸٪) از اعتبارات عمرانی استان‌ها را در اختیار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان و شهرستان قرار می‌دهد تا صرف اجرای طرح‌های عمران و بهسازی روستاهای استان شود.

الف- دیدگاه مغایرت

- با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی، تهیه بودجه توسط دولت است و مجلس صرفاً حق تأیید یا ردّ لایحه‌ی بودجه را دارد. بر این اساس، مجلس نمی‌تواند رأساً و بدون موافقت دولت، اقدام به تغییر لایحه‌ی بودجه کند؛ لذا این تبصره و سایر تبصره‌های الحاقی، که توسط مجلس تهیه شده است، خلاف اصل مزبور است. نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان^(۱) مبنی بر امکان دخل و تصرف مجلس در لایحه‌ی بودجه، به شرط عدم تغییر در شاکله‌ی این لایحه نیز کلی بوده و ضابطه‌ی مشخص و کافی در این خصوص ارائه نداده است، ضمن اینکه صرف عدم تغییر در شاکله‌ی بودجه را نمی‌توان موجبی برای اصلاح گسترده‌ی لایحه‌ی بودجه توسط مجلس دانست.

- هر چند این تبصره، به تنهایی، شاکله‌ی بودجه را تغییر نمی‌دهد، ولی مجموع تبصره‌ها و بندهایی که مجلس اصلاح می‌کند، این شاکله را تغییر می‌دهد؛ لذا مجلس مجاز به تصویب این میزان از تبصره‌های الحاقی و اضافه کردن آنها به لایحه‌ی بودجه‌ی دولت نیست و چنین اقدامی، مغایر اصل ۵۲ است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با تغییر در هشت درصد (۸٪) اعتبارات عمرانی استانی، شاکله‌ی بودجه تغییر نمی‌کند؛ بنابراین این بند مغایر با نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل ۵۲ نیست. همچنین با توجه به عبارت «تصویب» در اصل ۵۲ قانون اساسی، مجلس صلاحیت تصویب یعنی بررسی و اصلاح لایحه‌ی بودجه را دارد؛ بنابراین نباید تصور کرد که مجلس صرفاً می‌تواند لایحه‌ی بودجه را تأیید یا رد کند.

۱. بر اساس نظریه‌ی تفسیری شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱ شورای نگهبان، «تغییر در ارقام بودجه، به‌نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان‌پذیر نیست و نتیجتاً خلاف اصل (۵۲) قانون اساسی می‌باشد.»

ج- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۷)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره الحاقی ۸- وزارت نفت موظف است به منظور تسریع در گازرسانی و اتصال واحدهای تولیدی اعم از کشاورزی، صنعتی، معدنی و تجاری به شبکه سراسری گاز طبیعی، سوخت مایع مورد نیاز این واحدها را در قبال اخذ وجه، به قیمت مصوب مربوط، به بخش کشاورزی، صنعتی، معدنی و تجاری، تأمین و تحویل نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- تبصره‌ی مزبور مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. این تبصره، در مقام وضع قانون کلی برای سال‌های آتی است و ناظر به دخل و خرج دولت نیز نیست. طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی کل کشور توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین باید آنچه به عنوان قانون بودجه در مجلس تصویب می‌شود، مربوط به دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت بوده و به بیان دیگر، از جنس بودجه باشد. بر این اساس، این تبصره، به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای و همچنین به دلیل نقض اصل سالانه بودن بودجه، مندرج در اصل ۵۲، مغایر این اصل است. همچنین محدود کردن مفاد این تبصره به یک سال، رافع مغایرت آن با اصل ۵۲ نیست؛ زیرا به هر حال حکم این مصوبه مربوط به دریافت‌ها و پرداخت‌های دولتی نیست و به بیان دیگر، فاقد ماهیت بودجه‌ای است.

- طبق صدر اصل ۵۳ قانون اساسی، تمامی دریافت‌های دولت می‌بایست در خزانه‌داری کل متمرکز شود، با این حال در ذیل این تبصره، تصریح بر واریز وجوه اخذ شده به خزانه نشده است؛ در نتیجه، این تبصره مغایر صدر اصل ۵۳ قانون اساسی است.

- طبق ذیل اصل ۵۳ قانون اساسی، تمامی پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب در قانون بودجه انجام شود. با توجه به اینکه، وجوه اخذ شده از محل موضوع این تبصره، باید به درآمد کل کشور اضافه شود، باید سقف وجوه مذکور مشخص

باشد. بر این اساس، عدم تعیین سقف برای این وجوه، خلاف اصل ۵۳ است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به ایراد و تذکر کَلّی که شورای نگهبان در خصوص مقید بودن احکام این مصوبه به یک سال خواهد داد و به تبع آن، در این مصوبه ذکر خواهد شد که احکام این مصوبه، صرفاً برای یک سال لازم‌الاجرا است، حکم این بند نیز سالانه بوده و در نتیجه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نخواهد بود.

ج- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۸)، مغایر اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره الحاقی ۹- بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری دولتی و خصوصی مجاز به دریافت سود و کارمزد بیش از نرخ مصوب شورای پول و اعتبار نمی‌باشند.

الف- دیدگاه مغایرت

- طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی کل کشور توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین باید آنچه به عنوان قانون بودجه، در مجلس تصویب می‌شود، از جنس بودجه باشد. مفاد این تبصره، ناظر به دخل و خرج دولت نیست و به عبارتی دارای ماهیت بودجه‌ای نیست؛ لذا مغایر اصل ۵۲ است. همچنین، این تبصره، علاوه بر نداشتن ماهیت بودجه‌ای، به دلیل سالانه نبودن نیز مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

- در این تبصره، بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری خصوصی نیز مورد حکم قرار گرفته‌اند که با توجه به اینکه بودجه‌ی کشور در خصوص دخل و خرج دستگاه‌های حکومتی است، این تبصره از این حیث، ارتباطی با بودجه‌ی کشور نداشته و ماهیت بودجه‌ای ندارد. لذا این تبصره، مغایر اصل ۵۲ است. همچنین این تبصره، موجد حکم جدید قانونی نیست و از باب تکرار و تأکید بر مقررات موجود است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- مفاد این تبصره، ناظر بر کارمزد بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری اعم از خصوصی و دولتی است که مربوط به نظام اقتصادی کشور است؛ ضمن آنکه به طور خاص کارمزد بانکها و مؤسسات دولتی ارتباط مستقیم با درآمدهای دولت به عنوان یکی از ارکان ماهیتی بودجه دارد. در نتیجه، این تبصره ماهیت بودجه‌ای داشته و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیست.

- با توجه به ایراد و تذکر کلی که شورای نگهبان در خصوص مقید بودن احکام این مصوبه به یک سال خواهد داد و به تبع آن، در این مصوبه ذکر خواهد شد که احکام این مصوبه، صرفاً برای یک سال لازم‌الاجرا است، حکم این بند نیز سالانه بوده و در نتیجه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نخواهد بود.

ج- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۹)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره الحاقی ۱۲- در سال ۱۳۹۳، بند (ق) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^(۱) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ق- بانکهای عامل موظفند به‌ازای پرداخت تسهیلات به کشاورزان و روستاییان، اسناد مربوط به اراضی کشاورزان و اسناد عادی اراضی محل اجرای طرح‌های کشاورزی و صنایع وابسته به آن و اسناد منازل روستایی را به‌عنوان وثیقه وام‌های بخش کشاورزی و وام‌های پرداختی به روستاییان بپذیرند.

۱. بند (ق) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵: «بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری در اعطای تسهیلات بانکی، برای اجرای طرح‌های کشاورزی، اسناد مشاعی مالکین و نسق‌های زارعین را به عنوان وثیقه و تضمین به نسبت سهم مشاع از قیمت روز کل مشاع، ارزیابی و مورد پذیرش قرار دهند و دفاتر اسناد رسمی موظفند بنا به درخواست بانکها و مؤسسات مذکور، نسبت به تنظیم سند رهن بر این اساس اقدام نمایند.»

الف - دیدگاه مغایرت

- طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی کل کشور، توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب، به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین آنچه به عنوان قانون بودجه، در مجلس تصویب می‌شود، باید از جنس بودجه باشد. مفاد این تبصره، ناظر به دخل و خرج دولت نیست و لذا دارای ماهیت بودجه‌ای نیست و مغایر اصل ۵۲ است. همچنین حکم این تبصره، بانک‌های خصوصی را نیز در بر گرفته که با توجه به اینکه بودجه‌ی کشور، در خصوص دخل و خرج دستگاه‌های حکومتی است، این تبصره از این حیث نیز، ارتباطی با بودجه‌ی کشور نداشته و ماهیت بودجه‌ای ندارد.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه مفاد این تبصره، موجب اعطای وام بیشتر به کشاورزان و روستاییان و به تبع آن، افزایش نقدینگی در جامعه می‌شود، این تبصره، واجد سیاستی اقتصادی است و دارای ماهیت بودجه‌ای است؛ لذا این تبصره، مغایر اصل ۵۲ نیست. همچنین مفاد این تبصره در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور^(۱) نیز ذکر شده بود که توسط شواری نگهبان، تأیید شد.

ج - تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۱۲)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره الحاقی ۱۳ - نام کارفرمایان کارگاه‌های مشمول تأمین اجتماعی در فهرست بیمه‌شدگان کارگاه‌های مذکور درج می‌شود و نرخ حق بیمه آنان همانند سایر بیمه‌شدگان همان کارگاه است.

الف - دیدگاه مغایرت

- طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی کل کشور، توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب، به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین آنچه به عنوان قانون بودجه، در مجلس تصویب می‌شود، باید از جنس بودجه باشد. مفاد این تبصره، ناظر به دخل و

۱. بند (۳۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۰.

خرج دولت نیست؛ بنابراین دارای ماهیت بودجه‌ای نیست و مغایر اصل ۵۲ است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- بر اساس ذیل این تبصره، نرخ حق بیمه‌ی کارفرمایان کارگاه‌های مشمول تأمین اجتماعی، همانند سایر بیمه‌شدگان همان کارگاه است. نتیجه‌ی این حکم، کاهش نرخ حق بیمه‌ی پرداختی کارفرما به تأمین اجتماعی است که در دخل و خرج دولت، تأثیرگذار است؛^(۱) لذا این تبصره، ماهیت بودجه‌ای دارد و از این جهت، مغایرتی با اصل ۵۲ قانون اساسی ندارد.

ج- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۱۳)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره الحاقی ۱۴- مدیران عامل بانک‌های دولتی و غیردولتی موظفند حداکثر طی یک هفته پس از تاریخ درخواست تسهیلات، کلیه مدارک مورد نیاز را به صورت کتبی به اطلاع متقاضی برسانند و پس از تحویل کلیه مدارک موظفند حداکثر طی دو ماه نسبت به بررسی توجیه فنی، اقتصادی و مالی طرح و اهلیت متقاضی اقدام و در صورت تأیید، به صندوق توسعه ملی ارسال نمایند. رئیس هیئت عامل صندوق توسعه ملی، حداکثر ظرف پانزده روز، نسبت به اعلام نظر در رابطه با پرداخت تسهیلات در قالب قرارداد عاملیت با بانک ذی‌ربط اقدام می‌کند. بانک عامل، حداکثر طی یک ماه، نسبت به عقد قرارداد تسهیلات به متقاضی اقدام و ظرف دو هفته آن را پرداخت می‌کند.

دولت موظف است گزارش جدول موجودی و گردش وجوه

۱. با توجه به اینکه طبق بند (۱۰) قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹، سازمان تأمین اجتماعی از مصادیق نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی است و موضوع اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی کل کشور است، می‌توان درآمدهای سازمان تأمین اجتماعی را از درآمدهای عمومی و درآمدهای کشوری تلقی کرد و ناظر به بودجه‌ی کل کشور دانست.

صندوق توسعه ملی سال ۱۳۹۳ را همراه لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ ارائه نماید. هیئت عامل موظف است گزارش عملکرد صندوق توسعه ملی را به صورت سه ماهه در پایان هر فصل به کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور، توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب، به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین آنچه به عنوان قانون بودجه، در مجلس تصویب می‌شود، باید از جنس بودجه باشد. صدر این تبصره (و نه ذیل آن که مربوط به صندوق توسعه‌ی ملی است)، نه ناظر به هزینه‌های دولت و نه ناظر به درآمدهای آن است؛ بنابراین صدر این تبصره، ماهیت بودجه‌ای ندارد و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به ذیل این تبصره که ناظر به صندوق توسعه‌ی ملی و نحوه‌ی مصرف منابع این صندوق است، صدر تبصره نیز انصراف به این صندوق دارد؛ بنابراین کل تبصره مربوط به نحوه‌ی هزینه‌های دولت است و در نتیجه، این تبصره ماهیت بودجه‌ای دارد و از این جهت، مغایرتی با اصل ۵۲ قانون اساسی ندارد.

ج- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۱۴)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره الحاقی ۱۵- کلیه بانک‌های کشور اعم از دولتی، غیردولتی و مؤسسات مالی و صندوق‌های حمایتی که به بخش کشاورزی، تسهیلاتی پرداخت نموده‌اند، موظفند بازپرداخت وام‌های اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که دچار خسارت خشکسالی یا سرمازدگی یا آفات و بیماری‌های همه‌گیر و یا حوادث غیرمترقبه و یا آتش‌سوزی غیرعمدی شده باشند را با تأیید

کارگروهی متشکل از نمایندگان جهاد کشاورزی شهرستان، بانک مربوط در شهرستان، صندوق بیمه کشاورزی شهرستان و فرمانداری شهرستان، مشروط به تأمین بار مالی اضافی، از محل اعتبارات ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران و اعتبارات پیش‌بینی نشده قانون بودجه، به مدت سه سال امهال نمایند.

الف- دیدگاه مغایرت

- در این تبصره، الزام بانک‌های غیردولتی به امهال و ام‌ها به مدت سه سال، از آنجا که موجب تضییع حقوق سهام‌داران و سپرده‌گذاران این بانک‌ها می‌شود، مغایر با موازین شرع است.

- تبصره‌ی مزبور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. این تبصره، در مقام وضع قانون کلی در خصوص امهال و ام‌های افراد مذکور است و ارتباط مستقیم با پرداخت‌ها و دریافت‌های دولت ندارد. طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور، توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب، به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین آنچه به عنوان قانون بودجه در مجلس تصویب می‌شود، باید از جنس بودجه باشد. لذا این تبصره، ماهیت بودجه‌ای نداشته و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- در این تبصره، تصریح بر عبارت «مشروط به تأمین بار مالی اضافی» شده است که دلالت بر جبران بار مالی ناشی از حکم این تبصره در خصوص بانک‌ها است که باید توسط دولت جبران شود. در نتیجه، این تبصره، منجر به تضییع حقوق سهام‌داران و سپرده‌گذاران بانک‌های غیردولتی نشده و مغایر با موازین شرعی نیست.

ج- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۱۵)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره الحاقی ۱۶- مبلغ مندرج در ماده (۲۰۲) قانون

مالیات‌های مستقیم^(۱) برای واحدهای تولید کالا و یا خدمات تولیدشده دارای پروانه بهره‌برداری (اشخاص حقیقی و حقوقی)، به پنج میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال افزایش می‌یابد.

الف- دیدگاه مغایرت

- تبصره‌ی مزبور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور، توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب، به مجلس ارائه می‌شود. این تبصره، با توجه به اینکه محدود به یک سال نیست، مغایر با اصل سالانه بودن بودجه‌ی مندرج در اصل ۵۲ است.

ب- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۱۶)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره الحاقی ۱۷- کلیه بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری موظفند در گشایش اعتبار اسنادی (LC) مواد اولیه و کالاهای سرمایه‌ای واسطه‌ای، سی درصد (۳۰٪) به صورت نقد و مابقی را پس از حمل کالا و تحویل اسناد دریافت نمایند.

الف- دیدگاه مغایرت

- تبصره‌ی مزبور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. این تبصره، در مقام وضع مقررات مربوط به گشایش اعتبار اسنادی است و ارتباط مستقیم با پرداخت‌ها و دریافت‌های دولت ندارد. طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور،

۱. ماده (۲۰۲) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ (اصلاحی ۱۳۸۰/۱۱/۲۷): «وزارت امور اقتصادی و دارایی یا سازمان امور مالیاتی کشور می‌تواند از خروج بدهکاران مالیاتی که میزان بدهی قطعی آنها از ده میلیون (۱۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال بیشتر است، از کشور جلوگیری نماید. حکم این ماده در مورد مدیر یا مدیران مسئول اشخاص حقوقی خصوصی، بابت بدهی قطعی مالیاتی شخص حقوقی اعم از مالیات بر درآمد شخص حقوقی یا مالیات‌هایی که به موجب این قانون، شخص حقوقی مکلف است به کسر و ایصال آن می‌باشد و مربوط به دوران مدیریت آنان بوده نیز جاری است. مراجع ذیربط با اعلام وزارت یا سازمان مزبور مکلف به اجرای این ماده می‌باشند.»

توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب، به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین آنچه به عنوان قانون بودجه، در مجلس تصویب می‌شود، باید از جنس بودجه باشد. لذا این تبصره، ماهیت بودجه‌ای نداشته و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. همچنین محدود کردن مفاد این تبصره به یک سال، رافع مغایرت آن با اصل ۵۲ نیست؛ زیرا به هر حال مربوط به دریافت‌ها و پرداخت‌های دولتی نیست و به بیان دیگر، فاقد ماهیت بودجه‌ای است.

ب- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۱۷)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره الحاقی ۲۰- دریافت، پرداخت یا الزام به تأدیه هرگونه وجهی تحت هر عنوان، برخلاف قوانین موضوعه و همچنین دریافت یا الزام به دریافت مدارک مازاد بر موارد قید شده در قوانین موضوعه، برای انجام وظایف قانونی توسط دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور، در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌شود و کلیه مسئولان و مقامات ذی‌ربط، معاونان، ذی‌حسابان و مدیران مالی، حسب مورد، مسئول اجرای این حکم هستند.

محاكم قضایی، دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور موظفند خارج از نوبت به تخلفات این موارد رسیدگی نمایند.

الف- دیدگاه مغایرت

- تبصره‌ی مزبور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. این تبصره، مربوط به امری جزایی است که ارتباطی با پرداخت‌ها و دریافت‌های دولت ندارد. طبق اصل ۵۲ بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب، به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین آنچه به عنوان قانون بودجه در مجلس تصویب می‌شود، باید از

جنس بودجه باشد. از این رو، اساساً این تبصره، ماهیت بودجه‌ای نداشته و در نتیجه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. همچنین، به دلیل ماهیت بودجه‌ای نداشتن این تبصره، حتی در صورتی که مدت اجرای آن به یک سال محدود شود، همچنان ایراد مغایرت آن با اصل ۵۲ باقی خواهد بود.

- این تبصره، با تعیین ضمانت اجرای کیفری برای برخی از رفتارها، اقدام به جرم‌انگاری آنها در قالب جرم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی^(۱) کرده است که با توجه به کیفری بودن آن، واجد ماهیت قضایی است. از سوی دیگر، بر اساس نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از بند (۲) اصل ۱۵۸ قانون اساسی، ارائه‌ی لایحه با ماهیت قضایی، در صلاحیت انحصاری رئیس قوه قضائیه است.^(۲) با این وصف، از آنجا که جرم‌انگاری، ماهیتی قضایی دارد و لذا وجود حتی یک مورد از آن در یک لایحه، آن

۱. جرم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی، موضوع ماده (۵۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ است. طبق این ماده، «هر یک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان‌ها یا شوراها و یا شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و دیوان محاسبات و مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه قضایی و به‌طور کلی اعضا و کارکنان قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیررسمی، وجوه نقدی یا مطالبات یا حوالجات یا سهام و سایر اسناد و اوراق بهادار یا سایر 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. نظریه‌ی تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان: «۱- فرق لوائح قضایی و غیرقضایی مربوط به محتوای آن است و محتوای لوائح قضایی را فصل یازدهم قانون اساسی به ویژه اصول ۱۵۶ و ۱۵۷ و ۱۵۸ و موضوعات مربوط به آنها در اصول دیگر فصل یازدهم و سایر اصول مربوط به امور قضایی معین می‌کند. ۲- هیئت دولت نمی‌تواند مستقلاً لایحه قضایی تنظیم نموده و آن را به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب نهایی ارسال نماید. ۳- لوائح قضایی که توسط رئیس قوه قضائیه تهیه و به دولت ارسال می‌شود، به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد. هرگونه تغییر مربوط به امور قضایی در این‌گونه لوائح، فقط با جلب موافقت رئیس قوه قضائیه مجاز می‌باشد.»

قسمت از لایحه را قضایی می‌کند،^(۱) باید این تبصره، در قالب لایحه‌ی قضایی و توسط رئیس قوه قضائیه تنظیم و جهت تصویب در مجلس به هیئت وزیران ارائه می‌شده است؛ حال آنکه چنین ترتیبی در خصوص این تبصره، طی نشده است. از این رو، این تبصره، مغایر بند (۲) اصل ۱۵۸ قانون اساسی است. به علاوه، جمله‌ی آخر این تبصره، در مقام ایجاد تکلیف برای محاکم قضایی است که این امر نیز دلیل دیگری بر ماهیت قضایی داشتن آن است.

- با توجه به اینکه، فرایند رسیدگی و تصویب احکام بودجه به شکل و ترتیب خاص و متفاوت از تصویب سایر طرح‌ها و لوایح است،^(۲) تصویب این تبصره که واجد ماهیت قضایی است با فرایند مربوط به لایحه‌ی بودجه اشکال دارد. توضیح آنکه تصویب تبصره‌ی مزبور، بدون طی تشریفات قانونی مربوط به تصویب لوایح قضایی مقرر در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس و بر اساس فرایند رسیدگی و تصویب احکام بودجه در آیین‌نامه‌ی داخلی انجام شده است. از این حیث، اقدام مجلس در بررسی و تصویب این تبصره، مغایر با اصل ۶۵ قانون اساسی است که مقرر می‌دارد تصویب طرح‌ها و لوایح در مجلس شورای اسلامی باید طبق آیین‌نامه‌ی مصوب داخلی انجام گیرد.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- در این تبصره برای دریافت و پرداخت مازاد بر قوانین، ضمانت اجرا تعیین کرده است که در نتیجه‌ی آن، دخل و خرج مربوط به بودجه‌ی امسال، تحت تأثیر قرار می‌گیرد. بنابراین، نمی‌توان گفت که این تبصره، ماهیت بودجه‌ای ندارد؛ ضمن آنکه با توجه به تذکری که شورای نگهبان به مجلس خواهد داد، حکم مقرر در این تبصره محدود به یک سال خواهد شد و لذا از هیچ جهتی مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی نخواهد بود.

- جرم‌انگاری و تعیین ضمانت اجرا برای یک رفتار خاص و صرفاً در قالب یک

۱. اطلاق عبارت «محتوا» در بند (۱) نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان، دلالت می‌کند بر اینکه وجود یک ماده با ماهیت قضایی در لایحه، کافی است تا آن لایحه، لایحه قضایی دانسته شود.

۲. فرایند تصویب بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور، در مواد (۱۸۶ الی ۱۸۸) آیین‌نامه داخلی مجلس ذکر شده است.

تبصره‌ی بودجه، ماهیت لایحه را تبدیل به لایحه‌ی قضایی نمی‌کند تا نیازمند طی تشریفات مقرر برای ارائه و تصویب لایحه‌ی قضایی، از جمله تهیه‌ی آن توسط رئیس قوه قضائیه باشد.

- شورای نگهبان صلاحیت نظارت بر رعایت آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس یا عدم رعایت آن از سوی مجلس را ندارد. شورای نگهبان طبق اصل ۶۵ قانون اساسی، صرفاً می‌تواند رعایت نصاب «دو سوم حاضران» در تصویب آیین‌نامه و احکام واجد ماهیت آیین‌نامه‌ای را مورد رسیدگی قرار دهد؛ چون تنها این نصاب است که در اصل ۶۵ بدان تصریح شده است و لذا شورای نگهبان می‌تواند عدم رعایت آن را مغایر قانون اساسی اعلام کند. بر این اساس، تصویب تبصره‌ی مزبور، حتی بدون طی تشریفات مندرج در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، مغایرتی با قانون اساسی از جمله اصل ۶۵ ندارد، بلکه در این صورت صرفاً مجلس مصوبه‌ای مغایر با قانون مصوب خویش (= قانون آیین‌نامه داخلی) تصویب کرده است.

ج- دیدگاه ابهام

- حکم این تبصره دارای ابهام است؛ زیرا اولاً مشخص نیست منظور از «کلیه مسئولان و مقامات ذی‌ربط» چیست؛ ثانیاً مشخص نیست که چگونه می‌توان «دریافت یا الزام به دریافت مدارک مازاد بر موارد قید شده در قوانین موضوعه برای انجام وظایف قانونی» را «در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب» کرد؛ زیرا اخذ مال از افراد، مازاد بر آنچه قانون تجویز کرده است، تصرف در اموال عمومی نیست، بلکه تصرف در اموال خصوصی (شخصی) است؛ لذا این موارد ابهام باید در قالب تذکر به مجلس اعلام شود تا وضعیت آنها روشن شود.

د- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۲۰)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

تبصره الحاقی ۲۱- در سال ۱۳۹۳ اجازه داده می‌شود:

الف- وزارت نفت، از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ذی‌ربط، برای اجرای طرح‌های نفت و گاز، از جمله افزایش ظرفیت تولید

نفت خام و گاز، با اولویت مخازن مشترک و افزایش ظرفیت پالایش نفت خام و میعانات گازی و محصولات پتروشیمی، رشد صادرات فرآورده‌های نفتی و جلوگیری از سوختن گازهای همراه نفت و جایگزینی گاز داخلی یا وارداتی به جای فرآورده‌های نفتی ذی‌ربط، تا سقف یکصد میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار به صورت ارزی یا معادل ریالی آن، با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، اقدام به سرمایه‌گذاری به روش بیع متقابل، ساخت، بهره‌برداری و تحویل (BOT) و یا روش‌های موضوع بند (ب) ماده (۲۱۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران با تضمین خرید محصول، اجازه به فروش داخلی یا صادرات برای بلندمدت (حداقل ۱۰ سال)، قرارداد منعقد و یا مجوزهای لازم را برای سرمایه‌گذاری صادر نماید و همچنین به منظور اجرای طرح‌های بهینه‌سازی، کاهش گازهای گلخانه‌ای و کاهش مصرف انرژی در بخش‌های مختلف از جمله صنعت (با اولویت صنایع انرژی‌بر) و حمل و نقل عمومی و ریلی درون و برون‌شهری، ساختمان، توسعه استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر، گسترش استفاده از CNG (با اولویت شهرهای بزرگ و مسیر راه‌های اصلی بین شهری) و تولید خودروهای کم‌مصرف، به وزارت نفت اجازه داده می‌شود با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی با متقاضیان و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و عمومی، با اولویت استفاده از تجهیزات ساخت داخل، قرارداد منعقد نماید. ...

الف - دیدگاه مغایرت

- بند (الف) این تبصره، در برخی موارد با بند (ب) ماده (۸۲) قانون برنامه پنجم توسعه^(۱) که مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است، از حیث عدم رعایت

۱. بند (ب) ماده (۸۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵: «به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود برای تأمین منابع مالی طرح‌های خود، از روش بیع متقابل، با

ترتیبات قانونی «بیع متقابل»، مغایرت دارد. طبق نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل ۱۱۲ قانون اساسی،^(۱) «هیچ‌یک از مراجع قانون‌گذاری، حق ردّ 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 بود، مجلس پس از گذشت زمان معتدّب^۲ که تغییر مصلحت موجه باشد، حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد.» در نتیجه، با توجه به عدم حصول شرایط امکان نقض مصوبه‌ی مجمع توسط مجلس (= گذشت زمان معتدّب^۲) در این مصوبه، این بند از تبصره الحاقی (۲۱) به جهت تغایر با مصوبه‌ی مجمع، مغایر با اصل ۱۱۲ قانون اساسی و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از این اصل است.

ب- تصمیم شورا

- بند (الف) تبصره الحاقی (۲۱)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره الحاقی ۲۱- در سال ۱۳۹۳ اجازه داده می‌شود:

ج- قیمت پایه خوراک گاز واحدهای پتروشیمی در چهارچوب قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، به‌گونه‌ای تعیین می‌گردد که نرخ بازدهی داخلی ارزی سرمایه‌گذار این واحدها، تا بیست و پنج درصد (۲۵٪) باشد، به شرط آنکه از پانزده (۱۵) سنت در هر متر مکعب کمتر نشود. همچنین به‌منظور تحریک و تشویق واحدهای پتروشیمی و فعالان اقتصادی به توسعه سرمایه‌گذاری در صنایع تکمیلی و پایین‌دست و اشتغال‌زایی بیشتر، با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته و رعایت مکان‌یابی وزارت نفت، قیمت خوراک گاز را به صورت پلکانی به‌گونه‌ای تخفیف دهد که نرخ بازده داخلی

→

رعایت اصل عدم تضمین بازگشت تعهدات ایجادشده توسط دولت، بانک مرکزی و بانک‌های دولتی، پس از تصویب شورای اقتصاد استفاده نمایند.»

۱. نظریه‌ی تفسیری شماره ۵۳۱۸ تاریخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان.

ارزی سرمایه‌گذار، تا سی درصد (۳۰٪) باشد. آیین‌نامه اجرایی تخفیف پلکانی، بر اساس شاخص‌های ترکیبی فوق، ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون، توسط وزارت نفت تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

الف - دیدگاه ابهام

صدر بند (ج) این تبصره، معیار تعیین قیمت پایه‌ی خوراک گاز واحدهای پتروشیمی را نرخ بازدهی ارزی سرمایه‌گذار این واحدها، تا ۲۵ درصد دانسته است. لذا دولت باید بر اساس محاسباتی که در راستای این نرخ بازدهی انجام می‌دهد، این قیمت را تعیین کند. این در حالی است که در ادامه این بند، حداقل میزان آن، ۱۵ سنت در هر متر مکعب تعیین شده است. این بدین معنا است که دو معیار متفاوت قیمت‌گذاری برای تعیین قیمت پایه‌ی خوراک گاز واحدهای پتروشیمی پیش‌بینی شده است که این دو معیار با یکدیگر ناسازگار هستند. بر این اساس، مشخص نیست که مفهوم این مصوبه و نحوه‌ی قیمت‌گذاری این محصول، چگونه است.

ب - تصمیم شورا

نظر به اینکه بند (ج) تبصره (۲۱) الحاقی، از یک طرف بیان داشته که قیمت پایه خوراک واحدهای مذکور باید تا (۲۵٪) درصد تعیین گردد و از طرف دیگر مشروط به این نموده که از ۱۵ سنت در هر متر مکعب کمتر نشود که از این حیث بند مذکور دارای ابهام است و باید روشن شود. علاوه بر این، به‌موجب نامه شماره ۹۲۲۲-۹۷۰۰ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۶ دبیر محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام^(۱) و نامه‌های شماره ۱۸۵۵-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۳ و شماره ۱۸۵۶-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ و شماره ۱۸۵۷-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ رئیس محترم کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام،^(۲) بعضی از بندها و اجزاء مصوبه مرقوم، خلاف سیاست‌های

۱. به نظر می‌رسد تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۶ صحیح است که به اشتباه در نامه شورای نگهبان، تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۶ درج شده است.

۲. بر اساس این نامه، «در بند (ج) تبصره الحاقی (۲۱) لایحه بودجه، قیمت پایه خوراک گاز واحدهای پتروشیمی در چهارچوب قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، با حفظ نرخ بازدهی بیست و پنج درصدی این واحدها، باید حداقل ۱۵ سنت در هر متر مکعب باشد. این امر از این حیث که باعث افزایش قیمت

کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تشخیص داده شد که نامه‌های فوق‌الذکر عیناً به پیوست ارسال می‌گردد.

* * *

تبصره الحاقی ۲۱- در سال ۱۳۹۳ اجازه داده می‌شود:

د- وزارت نفت با ایجاد شرکت‌های پروژه موضوع تبصره (۸) این قانون، برای فازهای باقی‌مانده پارس جنوبی و سایر میادین مشترک و فروش سهام آنها نسبت به توسعه همان پروژه اقدام نماید.

آیین‌نامه اجرایی این بند، ظرف یک ماه از تاریخ تصویب این قانون، با پیشنهاد وزیر نفت و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

الف- دیدگاه مغایرت

- طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور، توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین آنچه به عنوان قانون بودجه در مجلس تصویب می‌شود، باید از جنس بودجه باشد. با توجه به ارجاع این بند، به تبصره (۸) این مصوبه که به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی دانسته شد، این بند نیز مبنیاً بر آن ایراد، دارای ایراد است.

ب- تصمیم شورا

→

نهایی محصولات این واحدها می‌شود، رقابت‌پذیری آنها را کاهش داده و در نهایت به عدم ثبات اقتصادی می‌انجامد و در نتیجه با بند (۳) سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی (مصوب ۱۳۷۹)* و نیز بند (۳) سیاست‌های کلی تشویق سرمایه‌گذاری (مصوب ۱۳۸۹)* مغایرت دارد و پیشنهاد می‌شود قیمت‌های پیشنهادی دولت در این زمینه مورد پذیرش قرار گیرد.

*بند (۳) سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی اشعار می‌دارد: «قوانین و سیاست‌های اجرایی و مقررات باید دارای سازگاری و ثبات و شفافیت و هماهنگی باشد».

*بند (۳) سیاست‌های کلی تشویق سرمایه‌گذاری، حکم به «تنظیم سیاست‌های پولی، مالی و ارزی، با هدف دستیابی به ثبات اقتصادی و مهار نوسانات و تقویت تولید ملی» کرده است.

- بند (د) تبصره الحاقی (۲۱)، مبنیاً بر تبصره (۸) اشکال دارد.
 - به موجب نامه شماره ۱۸۵۵-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۳ رئیس محترم کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، بعضی از بندها و اجزاء مصوبه مرقوم، خلاف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تشخیص داده شد که نامه‌های فوق‌الذکر، عیناً به پیوست ارسال می‌گردد.^(۱)

* * *

تبصره الحاقی ۲۲- به وزارت نیرو اجازه داده می‌شود:

الف- به منظور اجرای طرح‌های افزایش بازدهی نیروگاه‌ها، با اولویت نصب بخش بخار در نیروگاه‌های سیکل ترکیبی، توسعه استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر، کاهش تلفات، بهینه‌سازی و صرفه‌جویی در مصرف سوخت مایع، جایگزینی مصرف برق به‌جای گاز یا فرآورده‌های نفتی در مناطقی که توجیه اقتصادی دارد و افزایش سهم صادرات برق تا سقف یکصد و بیست هزار میلیارد (۱۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به روش بیع متقابل، با سرمایه‌گذاران بخش‌های خصوصی و عمومی، با اولویت استفاده از تجهیزات ساخت داخل قرارداد منعقد نماید. دولت مکلف است در قبال این تعهد، سوخت صرفه‌جویی شده یا معادل آن نفت خام را با محاسبه میزان صرفه‌جویی حاصله، در مدت حداکثر دو سال، به سرمایه‌گذاران تحویل نماید.

ب- برای اجرای طرح‌های آب و فاضلاب، بهینه‌سازی و صرفه‌جویی مصرف آب، مهار و بهره‌برداری از آب‌های مشترک و مرزی، اجرای طرح‌های جمع‌آوری و دفع بهداشتی فاضلاب و طرح‌هایی که

۱. بر اساس بند (۶) نامه‌ی مزبور، «در تبصره (۸) (و همچنین بند (د) تبصره الحاقی (۲۱)، این امکان به دولت داده شده است که در قالب «شرکت پروژه»، اقدام به تأسیس شرکت جدید برای انجام برخی فعالیت‌های خود نماید. این امر از این حیث که در نهایت به تداوم و افزایش مالکیت دولتی می‌انجامد و بزرگ‌شدن دولت را در پی دارد، با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مغایرت دارد.»

به مدیریت تقاضای آب می‌انجامد و زهکشی اراضی کشاورزی، تا سقف ده میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار یا معادل ریالی آن، به روش بیع متقابل یا ساخت و بهره‌برداری و تحویل (BOT) و سایر روش‌های مشابه موضوع بند (ب) ماده (۲۱۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و تضمین خرید آب، با سرمایه‌گذار خصوصی یا تعاونی، قرارداد منعقد یا مجوز صادر نماید.

الف - دیدگاه مغایرت

- طبق اصل ۱۵ قانون اساسی، مکاتبات و متون رسمی مانند قوانین مصوب مجلس باید با زبان و خط فارسی باشد. در بند (الف)، معادل فارسی لفظ «سیکل» که «چرخه» است، درج نشده است و بر این اساس، این بند مغایر اصل ۱۵ است.

- بندهای (الف) و (ب) این تبصره، در برخی موارد با بند (ب) ماده (۸۲) قانون برنامه پنجم توسعه^(۱) که مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است، از حیث عدم رعایت ترتیبات قانونی «بیع متقابل» مغایرت دارد. طبق نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل ۱۱۲ قانون اساسی،^(۲) «هیچ‌یک از مراجع قانون‌گذاری، حق ردّ 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 بود، مجلس پس از گذشت زمان معتدّب^۳ که تغییر مصلحت موجه باشد، حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد.» در نتیجه، با توجه به مغایرت مفاد بندهای (الف) و (ب) این تبصره با مصوبه‌ی مجمع و عدم حصول شرایط لازم برای نقض مصوبه‌ی مجمع از سوی مجلس (= گذشت زمان معتدّب^۳)، این تبصره و بندهای آن، مغایر اصل ۱۱۲ قانون اساسی و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از این اصل است.

- در بند (الف) این تبصره، به «سرمایه‌گذاران بخش‌های خصوصی و عمومی» تصریح شده است. بر اساس جزء (۱) بند (الف) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون

۱. بند (ب) ماده (۸۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵: «به دستگاه‌های اجرائی اجازه داده می‌شود برای تأمین منابع مالی طرح‌های خود، از روش بیع متقابل، با رعایت اصل عدم تضمین بازگشت تعهدات ایجادشده توسط دولت، بانک مرکزی و بانک‌های دولتی، پس از تصویب شورای اقتصاد استفاده نمایند.»

۲. نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ تاریخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان.

اساسی، دولت مجاز به انجام فعالیت‌های اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ نیست و باید این فعالیت‌ها را به «بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی» واگذار کند. در نتیجه، بند (الف) تبصره‌ی مزبور، اولاً به دلیل شمول «بخش عمومی» بر «بخش دولتی» و ثانیاً به دلیل عدم تصریح بر «بخش تعاونی» مغایر با سیاست‌های کلی مزبور است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- طبق صدر بند (ج) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۵/۴/۱۰، صرفاً می‌توان ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ را به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی واگذار کرد. یکی از مواردی که در بند (ج) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به‌عنوان بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به آن اشاره شده است، «بنگاه‌های تأمین نیرو، به‌استثنای شبکه‌های اصلی انتقال برق»^(۱) است. بند (الف) تبصره‌ی مزبور نیز در خصوص بنگاه‌های تأمین نیرو است. بنابراین ۲۰ درصد سهام این بنگاه‌ها متعلق به دولت است و لذا اشاره‌ی این ماده به «بخش عمومی» که «بخش دولتی» را نیز شامل می‌شود، با ایرادی مواجه نیست. به بیان دیگر، دولت در خصوص موضوع این بند، الزامی به واگذاری صد درصدی نداشته و عدم تصریح این بند به «بخش عمومی غیردولتی»، با ایرادی مواجه نیست. به‌علاوه، با توجه به اینکه مقام معظم رهبری، نظارت بر سیاست‌های کلی نظام را بر عهده‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام گذاشته‌اند،^(۲) شورای نگهبان در حال حاضر، نمی‌تواند در این خصوص، اظهار نظر کند.

ج- تصمیم شورا

- بند (الف) تبصره الحاقی (۲۲)، از جهت عدم ذکر معادل فارسی عبارت «سیکل»، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی شناخته شد.

۱. جزء (۵) بند (ج) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۵/۴/۱۰.

۲. جهت مشاهده‌ی اطلاعات مربوطه، به مبانی نظرات مطرح‌شده ذیل بند (ج) تبصره (۳) این مصوبه، مراجعه شود.



تبصره الحاقی ۲۵- معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور مکلف است بر بودجه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در طول سال ۱۳۹۳ که به تصویب شورای عالی مناطق آزاد می‌رسد، نظارت نموده و آن را در پیوست شماره (۳) لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور درج نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

در این تبصره، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، مکلف به نظارت بر اجرای بودجه شده است، حال آنکه طبق اصل ۵۵ قانون اساسی، نظارت بر بودجه، از صلاحیت‌های دیوان محاسبات کشور است. به بیان دیگر، طبق اصل ۵۵ قانون اساسی، دیوان محاسبات کشور، صلاحیت نظارت بر اجرای بودجه را دارد، لیکن این تبصره با اثبات نظارت معاونت مزبور، به نوعی در مقام نفی صلاحیت نظارتی دیوان محاسبات کشور است. به همین جهت، این تبصره مغایر با اصل ۵۵ است. همچنین مسئولیت رئیس جمهور در امور برنامه و بودجه، طبق اصل ۱۲۶ را نمی‌توان دلیل عدم مغایرت این تبصره با اصل ۵۵ دانست؛ زیرا در اصل ۱۲۶، رئیس جمهور صرفاً مسئولیت مستقیم امور (و نه نظارت بر) برنامه و بودجه را بر عهده دارد.

- طبق صدر اصل ۵۲ قانون اساسی، «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه ... می‌گردد.» این تبصره، ترتیب مقرر در قانون برای تهیه بودجه توسط دولت را تغییر داده است و تکلیف جدیدی برای دولت، در تهیه بودجه اضافه کرده است که عبارت است از تکلیف به درج بودجه‌ی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در پیوست شماره (۳) لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور؛ حال آنکه در حال حاضر و به استناد اطلاق صدر اصل ۵۲، دولت در ترتیب تهیه بودجه، محدود به قوانین حاکم بر تهیه بودجه همچون قانون برنامه و بودجه است و تکلیف مذکور در این تبصره، اختیار دولت را محدود می‌کند. بنابراین این تبصره، مغایر با صلاحیت دولت در تهیه بودجه، موضوع صدر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

- در تبصره‌ی مزبور، تکلیف نظارت بر بودجه‌ی مناطق آزاد، برعهده‌ی معاونت

برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور قرار داده شده است؛ این در حالی است که طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی، رئیس جمهور، مسئولیت امور برنامه و بودجه را به‌طور مستقیم برعهده دارد و می‌تواند اداره‌ی آنها را به عهده‌ی دیگری بگذارد. بنابراین، واگذاری مسئولیت نظارت بر اجرای بودجه که طبق اصل مزبور، در صلاحیت رئیس‌جمهور است، توسط وی انجام می‌گیرد و قانون نمی‌تواند در این خصوص تکلیفی مقرر کند. از این جهت، این تبصره، مغایر اصل ۱۲۶ قانون اساسی است. همچنین معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، معاون رئیس جمهور است که طبق اصل ۱۲۴، حوزه‌ی صلاحیتی وی را باید رئیس جمهور تعیین کند و نه قانون؛ لذا تعیین تکلیف برای معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور توسط قانون نیز از جهت تحدید اختیارات و صلاحیت‌های رئیس جمهور مغایر با اصول ۱۲۴ قانون اساسی است.

- نظر به اینکه بودجه‌ی مناطق آزاد تجاری-صنعتی، بخشی از بودجه‌ی کل کشور محسوب می‌شود، بر اساس صدر اصل ۵۲ قانون اساسی باید توسط دولت تهیه و تصویب شود و در لایحه‌ی بودجه‌ی کل کشور درج شود تا توسط مجلس مورد رسیدگی و تصویب قرار گیرد. این تبصره، در خصوص لزوم تصویب بودجه‌ی این مناطق توسط هیئت وزیران، سکوت دارد و بر تصویب آن توسط شورای عالی مناطق آزاد تصریح کرده است. بر این اساس نمی‌توان گفت که تصویب بودجه‌ی این مناطق توسط شورای عالی مناطق آزاد، صرفاً جنبه‌ی پیشنهادی به دولت دارد، بلکه عبارت این تبصره، بیان‌کننده‌ی اعطای صلاحیت تصویب بودجه به شورای عالی مناطق آزاد و نفی صلاحیت دولت در خصوص تهیه بودجه مناطق آزاد می‌کند. از این رو، این تبصره مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- در این تبصره که معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، مکلف به نظارت بر اجرای بودجه شده است، دلالتی بر نفی صلاحیت سایر دستگاه‌های ذیصلاح در امر نظارت بر بودجه ندارد. به عبارت دیگر، اثبات صلاحیت نظارتی معاونت مزبور، نافی صلاحیت نظارتی دیوان محاسبات کشور در این خصوص نیست؛ لذا این تبصره، مغایر اصل ۵۵ قانون اساسی نیست.

- در این تبصره، صرفاً به تصویب بودجه‌ی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی توسط شورای عالی مناطق آزاد اشاره شده است و به عدم تصویب آن توسط هیئت دولت اشاره‌ای نشده است. بنابراین طبق این تبصره، ابتدا شورای مذکور، بودجه‌ی مربوطه را تصویب کرده و سپس جهت تصویب نهایی به هیئت دولت پیشنهاد می‌کند. بر این اساس، این تبصره، در مقام نفی صلاحیت دولت برای تهیه بودجه نیست و لذا مغایرتی با اصل ۵۲ قانون اساسی ندارد.

- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، زیر نظر رئیس جمهور است و رئیس جمهور، بر اساس اصل ۱۲۶ قانون اساسی، صلاحیت نظارتی خود در امور برنامه و بودجه را به این معاونت تفویض کرده است. در صورتی که این تبصره نیز تصویب نمی‌شد، معاونت مزبور، حق نظارت بر بودجه‌ی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی را داشت. لذا این تبصره، صرفاً جنبه تأکیدی داشته و مغایرتی با اصل ۱۲۶ قانون اساسی ندارد.

- صدر اصل ۵۲ قانون اساسی اجازه داده است که ترتیب تهیه‌ی بودجه توسط دولت را قانون تعیین کند. این تبصره نیز یک ترتیب قانونی را برای تهیه‌ی بودجه افزوده است. بنابراین، این تبصره، نه تنها مغایر اصل ۵۲ نیست، بلکه در راستای اجرای این اصل است.

- این تبصره، مغایر با اصول ۱۲۴ و ۱۲۶ قانون اساسی نیست. هر چند نمی‌توان با وضع قانون برای معاون رئیس جمهور تعیین تکلیف کرد، لیکن در این تبصره، معاونت، مورد خطاب قرار گرفته است. به بیان دیگر میان معاونت رئیس جمهور و معاون رئیس جمهور فرق است. تعیین وظیفه برای معاونت رئیس جمهور، از باب تعیین وظیفه برای رئیس جمهور است؛ یعنی زمانی که معاونت، مورد حکم قانون‌گذار قرار می‌گیرد، رئیس جمهور مورد حکم قرار گرفته است. بر این اساس، در صورت انحلال معاونت، رئیس جمهور مکلف به انجام تکلیف مقرر در این تبصره (ترتیب مشخص شده برای تهیه‌ی بودجه) است و در حال حاضر، با توجه به اینکه نظارت بر اجرای بودجه به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی تفویض شده است، این تبصره به این معاونت اشاره کرده است. در نتیجه، این تبصره، مغایر با اصول ۱۲۴ و ۱۲۶ قانون اساسی نیست.

ج- دیدگاه ابهام

عبارت «درج نماید» مذکور در ذیل این تبصره، از این حیث که آیا به معنای مصوب تلقی کردن بودجه‌ی مناطق توسط شورای عالی مناطق آزاد است یا اینکه به این معناست که معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، پس از طی تشریفات قانونی - که یکی از آنها، تصویب بودجه‌ی مناطق آزاد در هیئت وزیران است - مکلف به درج این بودجه، در پیوست شماره (۳) بودجه‌ی کل کشور است، ابهام دارد. با توجه به اینکه در صورتی که این تبصره، تصویب بودجه‌ی مزبور توسط هیئت وزیران را لازم نداند، مغایر اصل ۵۲ خواهد بود، ابتدا باید این ابهام برطرف شود تا بتوان در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت آن با قانون اساسی اظهار نظر کرد.

د- تصمیم شورا

در تبصره الحاقی (۲۵)، آیا هیئت وزیران به درج بودجه مصوب شورای عالی مناطق در پیوست شماره (۳) لایحه بودجه، بدون اختیار در تغییر یا اضافه و کم نمودن آن، ملزم می‌باشد یا خیر؟ ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد.



تبصره الحاقی ۲۷- به نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود نسبت به صدور و تعویض گواهینامه‌های رانندگی عادی به هوشمند، اقدام و به ازای هر کارت، یکصد و پنجاه هزار (۱۵۰,۰۰۰) ریال دریافت نماید. یکهزار و دویست میلیارد (۱,۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال مابه‌التفاوت درآمد حاصل از آن، به ردیف ۱۰۶۰۰۰ نیروی انتظامی اضافه می‌شود تا بابت هزینه صدور کارت هوشمند، توسعه و تجهیز مراکز صدور گواهینامه رانندگی و تقویت نیروی انتظامی به مصرف برسد.

الف- دیدگاه مغایرت

بر اساس صدر اصل ۵۳ قانون اساسی، تمامی دریافت‌های دولت باید در خزانه‌داری کل متمرکز شود. در این تبصره بر واریز تمامی درآمد حاصله به خزانه تصریح نشده است و صرفاً برای مابه‌التفاوت درآمد حاصله، تعیین ردیف شده است

که این مابه‌التفاوت به خزانه واریز می‌شود. در نتیجه، این تبصره مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است.

- طبق صدر اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی کل کشور، به‌طور «سالانه» ارائه می‌شود. در این تبصره، سالانه بودن مفاد آن مورد تصریح قرار نگرفته است؛ در نتیجه، این تبصره مغایر اصل مزبور است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- این تبصره، در مقام بیان واریز یا عدم واریز درآمدها به خزانه نیست و لذا مغایرتی با صدر اصل ۵۳ قانون اساسی ندارد. همچنین ذکر واریز مابه‌التفاوت آن به یک ردیف خاص، حاکی از آن است که سایر دریافتی‌های آن نیز به خزانه واریز می‌شود.

ج- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۲۷)، مغایر اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.

تبصره الحاقی ۲۸- به وزارت نفت اجازه داده می‌شود، از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ذی‌ربط، درآمد حاصل از مزایده فروش گازهای تولیدی همراه نفت از کلیه میادین نفتی ایران را که در حال حاضر سوزانده می‌شود، بر مبنای قیمت پایه یک‌سوم قیمت گاز طبیعی تصفیه‌شده تحویلی به صنایع، صرف طرح‌های حفاظت محیط زیست وزارت نفت و شرکت‌های تابعه نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- طبق صدر اصل ۵۳ قانون اساسی، تمامی دریافت‌های دولت باید در خزانه‌داری کل متمرکز شود. در این تبصره بر واریز درآمد حاصله به خزانه تصریح نشده است. در نتیجه، این تبصره مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- این تبصره، در مقام بیان واریز یا عدم واریز درآمدها به خزانه نیست و لذا

مغایرتی با صدر اصل ۵۳ قانون اساسی ندارد.

ج- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۲۸)، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

تبصره الحاقی ۳۰- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) تسهیلات اعطایی کلیه بانک‌های دولتی و بانک‌های غیردولتی که حداقل چهل درصد (۴۰٪) سهام آن متعلق به دولت می‌باشد را با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، به بخش آب و کشاورزی اختصاص دهد.

الف- دیدگاه مغایرت

- بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی کل کشور توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب به مجلس ارائه می‌شود. بنابراین آنچه به عنوان قانون بودجه در مجلس تصویب می‌شود، باید از جنس بودجه باشد. حکم مقرر در این تبصره، نه ناظر بر هزینه و نه ناظر بر درآمد دولت است؛ لذا این تبصره، از حیث نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر اصل ۵۲ است.

- طبق نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل ۵۲،^(۱) «تغییر در ارقام بودجه به‌نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان‌پذیر نیست و نتیجتاً خلاف اصل (۵۲) قانون اساسی می‌باشد.» با توجه به اینکه این تبصره الحاقی، مصوبه‌ی مجلس است که در لایحه‌ی بودجه دولت وجود نداشته است و با توجه به اینکه مجلس، در رسیدگی و تصویب بودجه نباید صلاحیت گسترده داشته باشد، به‌حدی که بتواند شاکله‌ی لایحه را تغییر دهد، تصویب این تبصره الحاقی که منجر به اختصاص ۲۵٪ از تسهیلات بانکی کشور برای امور مزبور است، شاکله‌ی بودجه را تغییر داده و در نتیجه، این تبصره، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. همچنین، حتی در صورتی که این میزان از تسهیلات بانکی، به تنهایی شاکله‌ی بودجه را تغییر ندهد، جمع آن با سایر

۱. نظریه تفسیری شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱.

مواردی که مجلس در تبصره‌های الحاقی مشخص کرده است، شاکله‌ی بودجه را تغییر می‌دهد.

- با توجه به اینکه بانک‌های غیردولتی که کمتر از (۵۰٪) سهام آنها متعلق به دولت است، شخصیت حقوقی مستقل از دولت دارند، نمی‌توان مالکیت آنها بر اموالشان را نقض کرد. بنابراین، تعیین تکلیف برای ۲۵ درصد از تسهیلات اعطایی بانک‌های غیردولتی مورد اشاره در این بند (بانک‌های غیردولتی که حداقل چهل درصد (۴۰٪) سهام آن متعلق به دولت می‌باشد)، به معنای سلب مالکیت خصوصی آنها است و لذا این تبصره، مغایر با موازین شرعی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- در این تبصره، قواعدی جهت ارائه‌ی تسهیلات توسط بانک‌ها تعیین شده است که نظام اقتصادی و بانکی و در نتیجه نظام بودجه‌ای کشور را متأثر می‌کند؛ در نتیجه، این تبصره ماهیت بودجه‌ای دارد و از این جهت، مغایرتی با اصل ۵۲ قانون اساسی ندارد.

- تعیین سهم ۲۵ درصدی بخش آب و کشاورزی از تسهیلات نظام بانکی کشور، منجر به تغییر در شاکله‌ی لایحه بودجه نمی‌شود؛ چون این رقم در قیاس با رقم کل بودجه، به حدی نیست که شاکله‌ی بودجه را تغییر دهد. بنابراین، این تبصره مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیست.

ج- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۳۰)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

* مباحث ناظر بر جداول بودجه و احکام ذیل آن

الف- دیدگاه مغایرت

- در خصوص جداول بودجه، باید میان دو موضوع تفکیک کرد: اول، موضوع ارقام بودجه است که نیازی به ورود شورای نگهبان به این موارد وجود ندارد؛ دوم، موضوع احکامی است که در ذیل جداول بودجه تصویب شده است. این احکام با

احکام مصوبی که در جداول نیامده است (احکام ماده واحده و تبصره‌ها)، تفاوتی نمی‌کند؛ زیرا از جنس وضع تکلیف یا اصلاح قانون است؛ بنابراین باید این احکام نیز مورد رسیدگی شورای نگهبان قرار گیرد. همچنین، تلقی اینکه شورای نگهبان در رویه‌ی خود به بررسی جداول بودجه نپرداخته است، صحیح نیست و در برخی موارد، ایراد شورا نسبت به ارقام بودجه بوده است.^(۱)

- هر چند در عمل، مجلس جداول بودجه را رسیدگی و تصویب نمی‌کند و صرفاً کمیسیون تلفیق، برخی از ارقام بودجه را مورد رسیدگی و تصویب قرار می‌دهد، ولی با توجه به اینکه این جداول، جزئی از قانون بودجه هستند، تلقی بر لازم‌الاجرا بودن

۱. به عنوان مثال، شورای نگهبان، کسر اعتبار سازمان صدا و سیما در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور را در اظهارنظر اول مبهم دانست. مجلس وقت جهت رفع ابهام، تصویب کرد که: «درآمد صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران از قبل آگهی‌های تجاری، دویست و بیست میلیارد (۲۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال افزایش می‌یابد و متقابلاً مبلغ دویست و بیست میلیارد (۲۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از کمک دولت به سازمان یاد شده، کسر می‌گردد. صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران مجاز است درآمدهای اختصاصی از قبل آگهی‌ها را تا مبلغ چهارصد میلیارد (۴۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، بر اساس بودجه مصوب خود هزینه و مابقی را به حساب درآمد عمومی (نزد خزانه‌داری کل) واریز نماید.» شورای نگهبان در اظهارنظر دوم اعلام داشت: «اصلاح به عمل آمده در جهت رفع ابهام نسبت به کسر بودجه صدا و سیما، مشعر بر تأیید نیاز ۲۲۰ میلیارد ریالی آن سازمان که در لایحه دولت منظور بوده و الزام آن سازمان برای تأمین کسری از طریق افزایش بی‌رویه پخش آگهی، موجب دور شدن آن سازمان از اهداف مورد نظر در قانون اساسی از جمله تأمین آزادی بیان و نشر افکار و خلل در انجام وظایف اصولی آن می‌گردد. از این حیث، خلاف بند «دوم» اصل سوم و اصل ۱۷۵ قانون اساسی شناخته شد و همچنین در نظر گرفتن عمده درآمد صدا و سیما از طریق پخش آگهی‌ها، موجب اخلال امور بنیادی این سازمان و جلوگیری از نشر افکار، با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور می‌شود؛ فلذا مغایر با شرع شناخته شد.» مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۶ طی نامه‌ای در اجرای اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی، بودجه‌ی صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران را که مورد ایراد شورای نگهبان بود، جهت بررسی و اعلام نظر به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کرد. مجمع پس از طرح این موضوع در جلسه‌ی فوق‌العاده مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۲۳، ردیف‌های درآمد و هزینه منظور شده در لایحه پیشنهادی دولت را عیناً مورد تصویب قرار داد. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره ششم (خرداد ۱۳۷۹ تا خرداد ۱۳۸۳)، تهران: ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۱، صص ۷۲۴-۷۲۳).

آنها می‌شود. لذا جداول بودجه که جزء اصلی بودجه است، باید با رعایت قانون به تصویب مجلس برسد و به صورت رسمی برای شورای نگهبان ارسال شود. الزام مجلس به ارسال جداول بودجه به صورت رسمی برای شورای نگهبان، دلالت بر لزوم تصویب این جداول توسط مجلس می‌کند.

* به عنوان نمونه، برخی از احکام مندرج در جداول که مغایر قانون اساسی هستند، مشتمل بر موارد ذیل هستند:

- اختصاص یک رقم در جداول برای چند فعالیت دولت، بدون تعیین سهم هر یک از فعالیت‌ها از آن رقم (اعتبار)، مغایر با صلاحیت نظارتی دیوان محاسبات کشور، موضوع اصل ۵۵ قانون اساسی است؛ زیرا دیوان محاسبات باید بر میزان اعتبارات و محل مصرف آنها نظارت کند و اختصاص اعتبار واحد برای فعالیت‌های مختلف، این امکان را از دیوان محاسبات کشور سلب می‌کند. به عنوان مثال در جدول شماره (۱۹) این لایحه، ۶۵ طرح ذکر شده است و برای تمام آنها بدون تفکیک، اعتبار واحدی لحاظ شده است. در جدول شماره (۲۰) لایحه نیز برای ۲۷۴ طرح مذکور در آن، اعتبار واحدی در نظر گرفته شده است.

- در پاراگراف اول ذیل جدول شماره (۷) (خلاصه‌ی بودجه‌ی دستگاه‌های اصلی و زیرمجموعه)، اجازه‌ی تغییر در اعتبارات مربوط به حقوق و مزایا، بدون هیچ‌گونه محدودیتی، به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور داده شده است که علاوه بر مغایرت با اصل ۵۲ قانون اساسی مبنی بر لزوم تصویب بودجه توسط مجلس، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی نیز است که تقنین را در صلاحیت مجلس می‌داند. همچنین موضوع حکم ذیل جدول مزبور، تغییر در اعتبارات مصوب است و نه تخصیص اعتبار که در مرحله‌ی اجرای بودجه توسط دولت انجام می‌شود.

- در قسمت جداول کلان، احکام ذیل جدول شماره (۱۰) (تصویر کلان بودجه استانی)، صلاحیت معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، در خصوص تعیین اولویت‌ها برای اختصاص اعتبارات مندرج در جدول مذکور، مغایر ذیل اصل ۵۲ قانون اساسی، مبنی بر لزوم تصویب بودجه توسط مجلس است؛ زیرا اولاً حکم مزبور ناظر بر تغییر در ارقام بودجه است و نه ناظر بر تخصیص بودجه؛ ثانیاً حکم قانونی در خصوص تغییر در ارقام بودجه استانی وجود ندارد که بتوان بر اساس

آن، وجود قانون ناظر را رافع مغایرت آن دانست. در نتیجه، این حکم منجر به تغییر ارقام بودجه از طریقی غیر از قانون می‌شود و مغایر ذیل اصل ۵۲ قانون اساسی است. همچنین اگر مجلس به صورت کلی و عام و بدون تعیین ضابطه‌ی مشخص، به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، اجازه‌ی تغییر در ارقام بودجه‌ی استانی مصوب را بدهد، این امر، به معنای واگذاری صلاحیت تقنینی خود است که مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است. طبق این اصل، تقنین در صلاحیت مجلس است و واگذاری آن به شخص یا هیئت دیگر، مجاز نیست.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- جداول و پیوست‌ها و احکام مندرج در ذیل آنها، مصوبه‌ی مجلس نیستند، بلکه در کمیسیون تلفیق، تصویب می‌شوند. طبق اصل ۹۴ قانون اساسی، شورای نگهبان، مصوبات مجلس شورای اسلامی را مورد بررسی قرار می‌دهد؛ در نتیجه، این جداول و پیوست‌ها مشمول اصل ۹۴ قانون اساسی نبوده و قابل بررسی در شورای نگهبان نیستند.

- هر چند به نظر می‌رسد باید از حیث حقوقی، جداول و پیوست‌های بودجه مورد بررسی شورای نگهبان قرار گیرند، لیکن رویه‌ی شورای نگهبان برخلاف این امر بوده است و جداول بودجه را بررسی نمی‌کرده است.

- حکم مذکور در قسمت جداول کلان، احکام ذیل جدول شماره (۱۰) (تصویر کلان بودجه‌ی استانی)، به معنای نقض مفاد بودجه‌ی مصوب نیست، بلکه بر اساس آن، اجازه‌ی تغییر در اعتبار هر استان، منوط به پیشنهاد استاندار و تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، «با رعایت قوانین و مقررات مربوطه» است. بنابراین، این حکم مغایر با اصول ۵۲ و ۸۵ قانون اساسی نیست.

ج- دیدگاه ابهام

- در قسمت جداول کلان، احکام ذیل جدول شماره (۱۰) (تصویر کلان بودجه‌ی استانی)، مشخص نیست که منظور از «تغییر در اعتبار» چیست؟ آیا منظور، تعیین اولویت‌های اعتبارات مصوب در مرحله تخصیص و اجرای بودجه است یا اینکه منظور، تغییر در ارقام مصوب بودجه‌ای است؟ با توجه به اینکه اگر منظور، تغییر در ارقام مصوب بودجه‌ای باشد، مغایر اصل ۵۲ خواهد بود، ابتدا این ابهام باید برطرف شود، تا بتوان در خصوص آن اظهار نظر کرد.

د- تصمیم شورا

- با توجه به اینکه جداول مربوط به بودجه، جزء بودجه محسوب می‌شوند و علی‌الاصول به تصویب مجلس محترم می‌رسند، باید متن مصوب جداول جهت اظهار نظر به این شورا ارسال شوند.

نظر (مرحله اول) شورای نگهبان^(۱)

الف) نامه‌ی مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴:

۱- جزءهای (۱) و (۲) بند الف) و بندهای (ز) و (ح) و بند الحاقی (۱) به تبصره (۲)، بندهای (ه)، (و)، (ح)، (ط)، (ی)، (ک) و (ص) تبصره (۳)، بند (ز) تبصره (۵)، بند (ح) و جزء (۱) بند (ط) تبصره (۶)، بند الحاقی (۲) به تبصره (۹)، بندهای الحاقی (۱) و (۲) به تبصره (۱۱)، تبصره (۱۳)، بند الف) و بند الحاقی به بند (د) و نیز بند الحاقی (۳) به بند (ه) تبصره (۱۵)، تبصره الحاقی (۹)، تبصره الحاقی (۱۲)، تبصره الحاقی (۱۳)، تبصره الحاقی (۱۶)، تبصره الحاقی (۱۷) و تبصره الحاقی (۲۰)، مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی شناخته شد.

۲- در بند (۵) جزء الحاقی (۱) به بند (ح) تبصره (۲)، عبارت «هزینه‌ای (۷۵٪ طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها)» ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد.

۳- بند (ک) تبصره (۲)، از حیث عدم واریز به خزانه کل کشور، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.

۴- در بند الحاقی (۱) ذیل جزء (ن) تبصره (۲) و بند الحاقی (۳) جزء (ص) به تبصره (۳) و جزء (۲) بند الف) تبصره (۱۰) و تبصره الحاقی (۶) و بند الف) تبصره الحاقی (۲۲)، از جهت عدم ذکر معادل فارسی عبارت «فسیلی»، «کنسانتره»، «سیگنال»، «فیبر» و «سیکل»، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی شناخته شد.

۱. مندرج در نامه‌های شماره ۹۲/۳۰/۵۳۱۰۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ و شماره ۹۲/۳۰/۵۳۱۴۶ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۶ و شماره ۹۲/۳۰/۵۳۱۷۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۸ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

- ۵- بند الحاقی (۵) به تبصره (۲)، از حیث نداشتن سقف، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است.
- ۶- بند (ن) تبصره (۳)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است و همچنین از این حیث که گزارش مربوطه باید به مجمع نمایندگان استان‌ها تقدیم شود، مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی شناخته شد.
- ۷- بند الحاقی (۲) به تبصره (۳)، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. همچنین این بند، از این جهت که معلوم نیست آیا از قبل، ملزم به تبعیت از قوانین و مقررات مربوط به ایثارگران بوده‌اند [یا] به موجب این قانون ملزم به تبعیت شده‌اند، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد.
- ۸- بند الحاقی (۴) به تبصره (۳)، بندهای (ز) و (ح) تبصره (۹)، بند (د) تبصره (۱۹) و تبصره الحاقی (۲۸)، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.
- ۹- در بند الحاقی (۵) به تبصره (۵)، نظر به اینکه بند مذکور در قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است، با توجه به نظر تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ این شورا، مستثنی نمودن شرکت‌ها و سرمایه‌گذاران خارجی در این بند از مصوبه مزبور، مغایر اصل ۱۱۲ قانون اساسی شناخته شد.
- ۱۰- تبصره (۸)، ماهیت بودجه‌ای ندارد؛ مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد. (بندهای آن یا اصولاً ماهیت بودجه‌ای ندارند و یا مبنیاً بر ایراد مذکور اشکال دارند.)
- ۱۱- در ذیل بند الحاقی (۱) به تبصره (۹)، عبارت «تعیین سهم هر یک از موارد مذکور توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور»، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.
- ۱۲- بند (ج) تبصره (۱۵)، علاوه بر اینکه نیازمند اصلاح عبارتی است، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیز می‌باشد.
- ۱۳- تبصره (۲۱)، چون موهوم الزام دولت به ارائه لایحه است، مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی شناخته شد. علاوه بر این، از حیث اینکه پس از رفع اشکال مذکور،

موجب به هم خوردن شاکله بودجه کل کشور می‌شود یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد.

۱۴- در ذیل تبصره الحاقی (۴)، نحوه تأمین مالی برای سازوکارهای لازم جهت راه‌اندازی طرح‌های تولیدی و صنعتی که به هر دلیل دچار مشکل شده است ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد. همچنین مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیز می‌باشد.

۱۵- تبصره الحاقی (۵)، با حکم مذکور در ماده (۱۸۰) تفاوت دارد. علاوه بر این، نظارت کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی، مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی و اصول نظارتی مجلس شورای اسلامی است. همچنین حضور رئیس و نواب رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر در کارگروه مذکور اشکال دارد.

۱۶- تبصره الحاقی (۸) و تبصره الحاقی (۲۷)، مغایر اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.

۱۷- بند (د) تبصره الحاقی (۲۱)، مبنیاً بر تبصره (۸) اشکال دارد.

۱۸- در تبصره الحاقی (۲۵)، آیا هیئت وزیران ملزم به درج بودجه مصوب شورای عالی مناطق، در پیوست شماره (۳) لایحه بودجه بدون اختیار در تغییر یا اضافه و کم نمودن آن ملزم می‌باشد یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد.

۱۹- همان‌طور که طی نامه شماره ۹۲/۳۰/۵۰۹۰۶ مورخ ۱۳۹۲/۰۳/۱۲ این شورا در خصوص بودجه سال ۱۳۹۲ آمده و متأسفانه ظاهراً تاکنون، اقدام مؤثری در این خصوص به عمل نیامده است، هر ساله در بودجه کل کشور، مواردی که فاقد ماهیت بودجه‌ای است، منظور می‌گردد که همواره مورد اشکال این شورا است؛ شایسته است دولت و مجلس محترم ترتیبی اتخاذ نمایند تا موارد مذکور به صورت لایحه یا طرح قانونی مورد بررسی و تصویب قرار گیرند. این اشکال، در برخی از تبصره‌های این مصوبه نیز وجود دارد که به اهم آنها در بند یک این نامه اشاره شده است.

- بدیهی است سایر ایرادات این شورا متعاقباً اعلام خواهد شد.

تذکرات:

۱- جزءهای الحاقی (۱) و (۲) به بند (ح) تبصره (۲)، نیازمند اصلاح عبارتی

است.

۲- در بندهای (الف)، (د)، (و) و (ح) تبصره (۶)، ظاهراً منظور از «صکوک»،

«صکوک اسلامی» است که باید اصلاح شود.^(۱)

ب) نامه‌ی مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۶:

نظر به اینکه بند (ج) تبصره (۲۱) الحاقی، از یک طرف بیان داشته که قیمت پایه خوراک واحدهای مذکور باید تا (۲۵٪) درصد تعیین گردد و از طرف دیگر مشروط به این نموده که از ۱۵ سنت در هر متر مکعب کمتر نشود که از این حیث، بند مذکور دارای ابهام است و باید روشن شود. علاوه بر این، به موجب نامه شماره ۹۷۰۰-۹۲۲۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۶^(۲) دبیر محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام و نامه‌های شماره ۱۸۵۵-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۳ و شماره ۱۸۵۶-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ و شماره ۱۸۵۷-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ رئیس محترم کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، بعضی از بندها و اجزاء مصوبه مرقوم، خلاف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تشخیص داده شد که نامه‌های فوق‌الذکر عیناً به پیوست ارسال می‌گردد.

- بدیهی است سایر ایرادات این شورا متعاقباً اعلام خواهد شد.^(۳)

ج) نامه‌ی مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۸:

۱- در فراز دوم بند (الف) تبصره (۷)، اطلاق واگذاری اختیار افزایش سرمایه

به مجامع عمومی بانک‌های دولتی، در صورتی که قانوناً چنین اختیاری نداشته

باشند، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد.

۱. نامه‌ی شماره ۹۲۳۰/۵۳۱۰۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴.

۲. به نظر می‌رسد تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۶ صحیح است که به اشتباه در نامه‌ی شورای نگهبان، تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۶ درج شده است.

۳. نامه‌ی شماره ۹۲۳۰/۵۳۱۴۶ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۶.

۲- نظر به اینکه بر اساس تبصره (۳) بند (ط) ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، اعطای کلیه تسهیلات صندوق توسعه ملی باید صرفاً از طریق عاملیت بانک‌های دولتی و غیردولتی صورت بگیرد، لذا اعطای عاملیت به صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری کشاورزی عشایر در بند الحاقی (۸) به تبصره (۵)، با توجه به نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ این شورا، مغایر اصل ۱۱۲ قانون اساسی است.

۳- با توجه به اینکه جداول مربوط به بودجه، جزء بودجه محسوب می‌شوند و علی‌الاصول به تصویب مجلس محترم می‌رسند، باید متن مصوب جداول جهت اظهارنظر به این شورا ارسال شوند.

تذکر:

۱- در صدر تبصره (۸)، با توجه به اینکه همه دستگاه‌های اجرایی دارای مجمع نیستند، منظور از واژه «مجمع» روشن شود.^(۱)

مرحله دوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۱۱/۲۸

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۱۱/۲۸ و ۱۳۹۲/۱۱/۳۰

* مباحث ناظر بر کلیات ایرادات شورای نگهبان در مرحله اول و نحوه رفع آنها در مجلس:

۱- در مورد مغایرت با اصل ۵۲ قانون اساسی:

در مصوبه‌ی نخست مجلس، بسیاری از تبصره‌ها و بندها، به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای (عدم ارتباط با دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت) یا عدم رعایت اصل سالانه بودن بودجه، مغایر اصل ۵۲ اعلام شدند. عمده‌ی این ایرادات، در بند (۱) نامه‌ی شماره ۹۲/۳۰/۵۳۱۰۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ شورای نگهبان ذکر شده بود. همچنین بند (۱۹) نامه‌ی مزبور اشعار می‌داشت: «همانطور که طی نامه شماره ۹۲/۳۰/۵۰۹۰۶ مورخ ۱۳۹۲/۰۳/۱۲ این شورا در خصوص بودجه سال ۱۳۹۲ آمده و متأسفانه ظاهراً تاکنون اقدام مؤثری در این خصوص به عمل نیامده است، هر ساله در بودجه کل کشور، مواردی که فاقد ماهیت بودجه‌ای است منظور می‌گردد که همواره مورد اشکال این شورا است؛ شایسته است دولت و مجلس محترم ترتیبی اتخاذ نمایند تا موارد مذکور به صورت لایحه یا طرح قانونی، مورد بررسی و تصویب قرار گیرند. این اشکال در برخی از تبصره‌های این مصوبه نیز وجود دارد که به اهم آنها در بند یک این نامه اشاره شده است.»

مجلس شورای اسلامی، جهت رفع این ایراد کلی، در تبصره‌ی الحاقی (۳۰) مصوبه‌ی اصلاحی خود، این مقرر را تصویب کرد: «کلیه احکام مندرج در این قانون، صرفاً در سال ۱۳۹۳ مجری است.»

هرچند برخی از اعضای شورای نگهبان، معتقد بودند که برخی از تبصره‌های مورد ایراد، به طور کلی فاقد ماهیت بودجه‌ای هستند (مربوط به دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت نیستند) و سالانه کردن آنها، رافع مغایرت آنها با اصل ۵۲ نیست، ولی با توجه به حذف یا تغییر برخی از این تبصره‌ها و به خصوص با عنایت به افزودن تبصره‌ی الحاقی (۳۰) به آن، شورای نگهبان ایرادات مربوط به اصل ۵۲ را مگر در چند مورد، (بند الحاقی (۲) تبصره (۹)، بند الحاقی (۲) تبصره (۱۱)، تبصره الحاقی (۱۲) و تبصره

الحاقی (۱۳)) مرتفع دانست.

۲- در مورد مغایرت با سیاست‌های کلی نظام:

- شورای نگهبان بر اساس تفویض صلاحیت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام،^(۱) نامه‌های دریافتی از دبیرخانه و کمیسیون نظارت دبیرخانه این مجمع^(۲) را برای مجلس ارسال کرد: «به‌موجب نامه شماره ۹۲۲۲-۹۷۰۰ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۶^(۳) دبیر محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام و نامه‌های شماره ۱۸۵۵-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۳ و شماره ۱۸۵۶-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ و شماره ۱۸۵۷-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ رئیس محترم کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، بعضی از بندها و اجزاء مصوبه مرقوم، خلاف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تشخیص داده شد که نامه‌های فوق‌الذکر عیناً به پیوست ارسال می‌گردد.»

مجلس شورای اسلامی، با توجه به عدم ارسال نامه‌ها توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام، با این استدلال که نامه‌ی دبیرخانه مجمع یا کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع، نامه‌ی رسمی مجمع تشخیص مصلحت نظام تلقی نمی‌شود، به ایرادهای اعلامی، ترتیب اثر نداد.^(۴)

۱. مقام معظم رهبری به موجب اختیاری که در ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی مبنی بر تفویض بخشی از اختیارات و وظایف خود به شخص دیگری دارند، وظیفه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی موضوع بند (۲) اصل ۱۱۰ را در حکم مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳، به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار و سیاست‌های ابلاغی را در چارچوب اصول قانون اساسی نافذ اعلام نمودند. (رک: مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، ج ۳: سیاست‌های کلی، تهران، اداره کل ارتباطات دبیرخانه مجمع، ۱۳۸۲، صص ۳۶-۳۵).

۲. نامه شماره ۹۲۲۲-۹۷۰۰ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۶ دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام و نامه‌های شماره ۱۸۵۵-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۳ و شماره ۱۸۵۶-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ و شماره ۱۸۵۷-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ رئیس کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۳. به نظر می‌رسد تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۶ صحیح است که به اشتباه در نامه‌ی شورای نگهبان، تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۶ درج شده است.

۴. با توجه به اختلاف دیدگاه‌هایی که در خصوص امکان ورود شورای نگهبان، به موارد نقض سیاست‌های کلی نظام، در میان اعضای این شورا وجود داشت، دبیر این شورا، پس از ارسال ایرادهای مرحله‌ی نخست این مصوبه به مجلس در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۳۰، نامه‌ای را به شرح زیر به شماره



تبصره ۲-

ح- وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی ربط، موظف است علاوه بر دریافت نرخ گاز، به ازای مصرف هر متر مکعب گاز

→

۹۲/۳۰/۵۳۲۰۲ جهت تعیین تکلیف این موضوع، برای مقام معظم رهبری ارسال کردند که متن این نامه و پاسخ مقام معظم رهبری به شرح زیر است:

«محرر مبارک رهبر معظم انقلاب اسلامی حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی)

سلام علیکم و رحمه الله

چنانکه مستحضردید، حضرت عالی رسیدگی به مصوبات مجلس، از جهت مخالفت با سیاست‌های کلی را به عهده مجمع تشخیص مصلحت گذاشتید؛ از این رو، شورای نگهبان در این مورد اظهار نظر نکرده است؛ ولی به طور مکرر اتفاق افتاده که مصوباتی خلاف سیاست‌های کلی به تصویب رسیده، اما مجمع هیچ اظهار نظری در مورد آنها نکرده است. از جمله اینکه اخیراً در لایحه بودجه سال ۹۳، مواردی خلاف آن سیاست‌های کلی وجود داشت که از طرف مجمع نیز نظری به ما اعلام نشده بود. فقط در این اواخر، نامه‌ای از آقای دکتر محسن رضایی به عنوان دبیر مجمع تشخیص راجع به یک مورد و نامه‌ای به امضاء آقای دکتر دانش جعفری، به عنوان کمیسیون نظارت مجمع، راجع به چند مورد مخالفت با سیاست‌های کلی برای شورا ارسال گردید. ما هم بر حسب وظیفه، آنها را برای مجلس فرستادیم، اما مجلس به دلیل اینکه نامه باید از طرف مجمع باشد، نه دبیر و نه کمیسیون نظارت، به آنها ترتیب اثر نداد. با این وضعیت، لطفاً اقدامی فرمایید که سیاست‌های کلی مورد نقض و یا تخصیص از طرف مجلس واقع نشود. ضمناً احتمال می‌دهم که با مصوبات دولت هم همین برخورد شده باشد.

والامر الیکم والسلام علیکم و رحمه الله و برکاته»

مقام معظم رهبری در هامش این نامه در تاریخ ۱۳۹۳/۳/۱۱ مقرر فرمودند:

«باسمه تعالی

با سلام و تحیت

در پاسخ به آنچه مرقوم فرموده‌اید؛

در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را - بالخصوص در قانون برنامه‌های پنج‌ساله یا قانون برنامه و بودجه سالیانه- با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است بر اساس نظر مجمع اقدام و مخالفت آن مصوبه را به مجلس اعلام نماید. لکن در مواردی که مجمع در این باره اعلام نظر نکرده است، شورای نگهبان بر طبق وظیفه ذاتی خود درباره مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست‌ها عمل خواهد کرد.

والسلام علیکم و رحمه الله»

طبیعی، یکصد و سی (۱۳۰) ریال به عنوان عوارض از مشترکین دریافت و پس از واریز به خزانه‌داری کل کشور، عین وجوه دریافتی را تا سقف بیست و یکهزار 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، نفت خیز، گازخیز و استان‌هایی که برخورداری آنها از گاز، کمتر از متوسط کشور است، هزینه نماید. منابع مذکور به عنوان درآمد شرکت‌های ذی‌ربط محسوب نمی‌گردد و مشمول مالیات نمی‌باشد.

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

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

۲- یکهزار و دویست میلیارد (۱,۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای طرح سرانه مدارس

۳- یکهزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای بهسازی روستاها

۴- یکهزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای آب‌رسانی روستاها

۵- دویست میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای طرح‌های عشایری سراسر کشور به طوری که حداقل هفتاد و پنج درصد (۷۵٪) آن، صرف طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عشایری استان‌ها شود

۶- ششصد میلیارد (۶۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای کمک‌های فنی و اعتباری طرح‌های آبیاری تحت فشار

جزء الحاقی ۲- وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه

ذی‌ربط مکلف است تا مبلغ پنج هزار میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، به‌منظور اجرای خطوط لوله گازرسانی به شهرها و روستاهای استان سیستان و بلوچستان و شرق هرمزگان، به ترتیب سه هزار میلیارد (۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال و دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل مازاد تراز صادرات و واردات گاز طبیعی در سال ۱۳۹۳ را به پروژه‌های مربوط اختصاص دهد و مازاد آن را تا سقف پنجاه هزار میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، صرف توسعه پالایشگاه‌ها و خطوط انتقال گاز طبیعی سراسری، با اولویت خطوط انتقال صادراتی کند.

الف - دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در بند (۵) جزء الحاقی (۲)، عبارت «به‌طوری که حداقل هفتاد و پنج درصد (۷۵٪) آن، صرف طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عشایری استان‌ها شود»، جایگزین عبارت «و هزینه‌ای (۷۵٪) طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها» شده است، ابهام شورای نگهبان در خصوص عبارت داخل پرانتز (مشخص نبودن میزان سهم طرح‌های هزینه‌ای و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عشایری استان‌ها) برطرف شده و این بند با ایرادی مواجه نیست.

ب - تصمیم شورا

- بند (ح) تبصره (۲) و جزء‌های الحاقی (۱) و (۲) آن، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره ۲-

ک- وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط، مکلف است نسبت به نوسازی و توسعه شبکه خطوط لوله انتقال نفت خام و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی و تأمین منابع مالی سهم دولت در توسعه پالایشگاه‌ها و زیرساخت‌های تأمین، ذخیره‌سازی و توزیع فرآورده‌ها، اقدام کند و منابع مورد نیاز از محل افزایش پنج

درصد (۵٪) به قیمت هر لیتر فرآورده‌های نفتی را به عنوان عوارض، پس از واریز به خزانه، تا سقف پانزده هزار میلیارد (۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تأمین نماید. درآمد مذکور، جزء درآمد شرکت محسوب نمی‌گردد و معاف از مالیات می‌باشد و صد درصد (۱۰۰٪) آن برای موارد مذکور به مصرف می‌رسد.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اضافه شدن عبارت «پس از واریز به خزانه تا سقف پانزده هزار میلیارد (۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال» بعد از عبارت «به عنوان عوارض»، ایراد شورای نگهبان در خصوص عدم تصریح این بند به واریز درآمد به خزانه و در نتیجه، مغایرت آن با اصل ۵۳ قانون اساسی برطرف شده است و این بند، با ایرادی مواجه نیست.

ب- تصمیم شورا

- بند (ک) تبصره (۲)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره ۲-

بند الحاقی ۱- دولت موظف است در ازای برقی کردن چاه‌های کشاورزی با منابع انرژی نوین، از جمله انرژی خورشیدی به جای استفاده از سوخت‌های سنگواره‌ای (فسیلی) (نفت گاز)، مبلغ معادل پرداختی بابت یارانه سوخت را به شرکت‌های تولیدی برق، از جمله خورشیدی پرداخت نماید و تجهیزات مربوطه را به کشاورزان تحویل دهد.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به ذکر معادل فارسی برای عبارت «فسیلی» (ذکر عبارت «سنگواره‌ای») در این بند، ایراد مغایرت بند الحاقی (۱) با اصل ۱۵ قانون اساسی برطرف شده و این بند، با ایرادی مواجه نیست.

ب- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۱)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره ۲-

بند الحاقی ۵- وزارت نفت موظف است از طریق شرکت دولتی تابعه ذی ربط، معادل ارزش ریالی پانصد هزار تن قیر رایگان تا سقف شش هزار میلیارد (۶,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال را جهت روکش آسفالت و آسفالت راه‌های روستایی فاقد آسفالت، در اختیار شرکت تابعه ذی ربط وزارت راه و شهرسازی قرار دهد.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- در این بند، با توجه به تعیین سقف هزینه‌ای برای اعطای قیر رایگان برای مصارف مذکور در این بند، مغایرت آن با اصل ۵۳ قانون اساسی از حیث روشن نبودن سقف هزینه‌های موضوع این بند، برطرف شده و این بند، با ایرادی مواجه نیست.

ب- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۵) تبصره (۲)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره ۳-

ح- در سال ۱۳۹۳، به منظور نظارت بیشتر بر فروش اموال و دارایی‌های غیرجاری و همچنین اخذ تسهیلات توسط بنگاه‌های در حال واگذاری و 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 هرگونه تغییرات در زمینه اساسنامه، سرمایه و همچنین ثبت هرگونه دخل و تصرف در اموال، از جمله نقل و انتقال زمین و خرید و فروش و اجاره را پس از اخذ مجوز کتبی از سازمان خصوصی‌سازی انجام دهد.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است اعطای

هرگونه تسهیلات به شرکت‌های مذکور را مشروط به اخذ مجوز از
سازمان خصوصی سازی نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- این بند که توسط مجلس اصلاح شده است، فاقد ماهیت بودجه‌ای است و لذا مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه‌ی کل کشور توسط دولت تهیه و جهت رسیدگی و تصویب به مجلس ارائه می‌شود؛ بنابراین آنچه به عنوان قانون بودجه در مجلس تصویب می‌شود، باید از جنس بودجه باشد. این بند، مربوط به دخل و خرج دولت نیست و لذا فاقد ماهیت بودجه‌ای است. همچنین تصریح تبصره الحاقی (۳۰) این مصوبه، بر محدود بودن احکام بودجه به سال ۱۳۹۳، رافع این ایراد نیست؛ چون اختصاص حکم این بند به سال ۱۳۹۳، ماهیت بودجه‌ای به این بند اعطا نمی‌کند. به علاوه، هر چند موضوع این بند، نظارت بر دخل و خرج دولت است، لیکن نظارت بر بودجه به معنای داشتن ماهیت بودجه‌ای نیست و در بودجه باید به اصل دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت اشاره شود.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به تصریح تبصره الحاقی (۳۰) این مصوبه بر محدود بودن احکام بودجه به سال ۱۳۹۳ و با توجه به موضوع این بند که نظارت بر دخل و خرج دولت است، این بند، فاقد ماهیت بودجه‌ای نبوده و لذا مغایر اصل ۵۲ نیست.

ج- تصمیم شورا

- بند (ح) تبصره (۳)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره ۳-

ن- به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ملی و استانی اجازه داده می‌شود در صورت عدم نیاز یا نیاز به تغییر محل یا ضرورت تبدیل به احسن شدن، درخواست تغییر کاربری اموال غیرمنقول خود را با هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی و واحدهای تابعه استانی، حسب مورد به دبیرخانه کمیسیون موضوع ماده (۵) قانون تأسیس

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ و اصلاحات بعدی آن، در هر یک از استان‌های ذی‌ربط ارسال نمایند. کمیسیون موظف است حداکثر یک ماه پس از تاریخ تحویل درخواست، با بررسی موقعیت محل و املاک همجوار و رعایت ضوابط قانونی، نسبت به صدور مجوز تغییر کاربری، پس از دستور پرداخت عوارض قانونی توسط دستگاه، اقدام و مصوبه کمیسیون را به دستگاه متقاضی ابلاغ نماید. استانداران موظفند بر حسن اجرای این حکم نظارت و هر سه ماه یکبار، عملکرد آن را به وزارت کشور، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان هر یک از استان‌ها گزارش نمایند. این دستگاه‌ها موظفند پس از فروش املاک مذکور از طریق مزایده عمومی، وجوه حاصله را به درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور، موضوع ردیف ۲۱۰۴۰۰ جدول شماره (۵) این قانون واریز نمایند. خزانه‌داری کل کشور مکلف است حداکثر یک هفته پس از مبادله موافقتنامه با معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، صد درصد (۱۰۰٪) وجوه واریز شده را در اختیار دستگاه ذی‌ربط قرار دهد تا صرف جایگزینی ملک فروخته شده، با رعایت ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران یا تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام مصوب یا سایر موارد ضروری در همان شهرستان، با تأیید معاونت و در سقف درآمد حاصله نماید. حداقل هشتاد درصد (۸۰٪) از وجوه دریافتی صرف تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌شود.

ادارات آموزش و پرورش مجازند اماکن آموزشی مازاد خود در روستاها را با درخواست فرمانداران، طی صورت‌جلسه‌ای برای کاربری ورزشی و فرهنگی در اختیار ادارات ورزش و جوانان قرار دهند.

الف - دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه عبارت «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان» جایگزین عبارت «مجمع نمایندگان» شده است، ایراد مغایرت این بند با اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی،

در خصوص نقض استقلال قوه مجریه برطرف شده است؛ زیرا شورای مزبور، جزئی از دولت است و نمایندگان مجلس حاضر در آن شورا، صرفاً عضو ناظر بوده و فاقد حق رأی هستند.

ب- تصمیم شورا

- بند (ن) تبصره (۳)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره ۳-

بند الحاقی ۲- شرکت‌های مشمول اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی که واگذار شده و یا در حال واگذاری می‌باشند و یا در فهرست واگذاری قرار گرفته و یا می‌گیرند، موظفند برای ایثارگران شاغل قبل و بعد از واگذاری، از قوانین و مقررات مربوط به ایثارگران تبعیت نمایند.

الف- دیدگاه مغایرت

- بر اساس اصل محترم بودن مالکیت مشروع شخصی (موضوع اصل ۴۷ قانون اساسی و موازین اسلامی)، نمی‌توان الزامات قانونی حاکم بر مؤسسات دولتی را به مؤسسات و شرکت‌های خصوصی توسعه داد؛ لذا مفاد این بند در خصوص شرکت‌هایی که از قبل واگذار شده‌اند و تبعیت از قوانین و مقررات مربوط به ایثارگران با آنها شرط نشده است، مغایر با موازین شرع و اصل ۴۷ قانون اساسی است. همچنین، هرچند حکم این بند در قوانین بودجه‌ی سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ وجود داشته است، ولی واگذاری برخی از شرکت‌ها، پیش از این دو سال آغاز شده است.

- هر چند حکم این بند بر اساس تصریح بر سالانه بودن احکام بودجه در تبصره الحاقی (۳۰) این مصوبه، محدود به یک سال می‌شود، لیکن با توجه به اینکه مفاد این بند، مربوط به دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت نیست، ماهیت و طبیعت آن همچنان غیربودجه‌ای است؛ در نتیجه، این بند همچون بند (ح) این تبصره، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به تصریح بر سالانه بودن احکام بودجه در تبصره الحاقی (۳۰) این مصوبه، مغایرت این بند، با اصل ۵۲ قانون اساسی برطرف شده است. همچنین، از دلایل تقریر حکم این بند در بودجه این است که با توجه به دائمی نبودن واگذاری‌های دولت و با توجه به اینکه واگذاری‌ها از منابع دولتی است، نمی‌توان این بند را در یک قانون دائمی غیربودجه‌ای درج کرد.

- حکم این بند الحاقی، در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲^(۱) نیز وجود داشته است و لذا ابهام اعلام‌شده توسط شورا، مبنی بر اینکه آیا از قبل ملزم به تبعیت از قوانین و مقررات مربوط به ایثارگران بوده‌اند یا اینکه به موجب این قانون، ملزم به تبعیت شده‌اند، برطرف شده است. توضیح اینکه، حکم این بند، تکرار و تأکید قوانین لازم‌الاجرا است و در نتیجه، این بند در مقام عطف به ماسبق کردن قانون نبوده و تکلیف جدیدی را برای شرکت‌هایی که سابقاً واگذار شده‌اند ایجاد نمی‌کند و لذا مغایر موازین اسلامی نخواهد بود.

- در صورتی که تبعیت از قوانین و مقررات مربوط به ایثارگران، در قوانین سابق، شرط یا حکم نشده باشد، مجلس می‌تواند حکم آمرانه‌ای را از این پس مقرر کند؛ همانند قانون کار که برای همه اشخاص حقوق خصوصی، چه کارفرما و چه کارگر، احکام آمرانه و الزام‌آوری را مقرر کرده است. بر این اساس، این بند را نمی‌توان دارای ایراد دانست.

ج- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۲) تبصره (۳)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره ۳-

بند الحاقی ۳- در اجرای ماده (۱۷) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳، به سازمان

۱. این حکم در جزء (۱۶) بند (۲۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۰ و در بند (۲۷-۱۰) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۳/۷ وجود داشته است.

امور عشایر ایران اجازه داده می‌شود کلیه فروشگاه‌ها، جایگاه‌های سوخت سنگواره‌ای (فسیلی) و انبارهای ذخیره علوفه و کالا و اراضی و مستحدثات مربوطه را که در اختیار شرکت‌های تعاونی عشایری و اتحادیه‌های مربوطه قرار دارند، با قیمت کارشناسی و دریافت ده درصد (۱۰٪) قیمت، به صورت نقد و مابقی به صورت اقساط پنج‌ساله، به شرکت‌ها و اتحادیه‌های بهره‌بردار واگذار نماید. وجوه حاصل از واگذاری‌ها به حسابی که به همین منظور نزد خزانه‌داری کل کشور منظور می‌گردد، واریز و معادل صد درصد (۱۰۰٪) آن از محل ردیف ۶-۵۳۰۰۰۰۰ در اختیار سازمان امور عشایر ایران قرار می‌گیرد تا به عنوان افزایش سرمایه سهم دولت در صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی (عشایری) هزینه نماید.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به ذکر معادل فارسی برای عبارت «فسیلی» (ذکر عبارت «سنگواره‌ای») ایراد مغایرت این بند با اصل ۱۵ قانون اساسی برطرف شده و این بند، با ایرادی مواجه نیست.

ب- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۳) تبصره (۳)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره ۳-

بند الحاقی ۴- کارفرمایان بخش‌های خصوصی و تعاونی مکلفند در مجموعه‌های بیش از هزار واحد مسکونی که در سال ۱۳۹۳ نسبت به عقد قرارداد ساخت آنها اقدام می‌کنند، براساس برآورد اداره اوقاف و امور خیریه، هزینه‌های احداث مسجد را تأمین و یا رأساً نسبت به احداث آن اقدام کنند.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- در این بند اصلاحی بر خلاف بند سابق، عبارت «کارفرمایان دولتی» ذکر نشده است و در خصوص کارفرمایان غیردولتی نیز یک حکم قانونی مقرر شده است تا در ضمن قرارداد آنها لحاظ شود. بر این اساس، اجرای مفاد این بند، هزینه‌ای مجزا برای دولت در بر ندارد، بلکه از محل قرارداد ساخت مجموعه‌های مسکونی هزینه‌ی احداث مسجد تأمین خواهد شد؛ لذا ایراد مغایرت این بند با اصل ۵۳ قانون اساسی، از حیث نداشتن اعتبار مصوب، سالبه‌ی به انتفای موضوع است.

ب- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۴) تبصره (۳)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره ۵-

بند الحاقی ۵- حذف شد.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- ایراد پیشین شورای نگهبان نسبت به بند مزبور، با توجه به حذف این بند، سالبه‌ی به انتفای موضوع است.

ب- تصمیم شورا

- با توجه به حذف بند مزبور، بررسی موضوع از حیث مغایرت با قانون اساسی و موازین شرع، سالبه‌ی به انتفای موضوع است.

* * *

تبصره ۵-

بند الحاقی ۸- یک درصد (۱٪) از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۳، به منظور ساماندهی تولید و افزایش بهره‌وری تولید گوشت قرمز سالم و عرضه مناسب به بازار مصرف، در قالب طرح پرواربندی دام عشایر، با اصلاح و افزایش بهره‌وری زنجیره تولید، از طریق قرارداد عاملیت، در اختیار بانک کشاورزی

قرار می‌گیرد تا با معرفی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری کشاورزی عشایر، به صورت تسهیلات، به طرح‌های سرمایه‌گذاری عشایر و تشکل‌های مربوطه پرداخت گردد. تبدیل دلار به ریال موضوع این بند در مراکز مبادلات ارزی صورت می‌گیرد.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در این بند، عبارت «از طریق قرارداد عاملیت در اختیار بانک کشاورزی قرار می‌گیرد تا با معرفی» اضافه شده و عبارت «با عاملیت این صندوق» حذف شده است، بانک کشاورزی، عامل اعطای تسهیلات صندوق توسعه ملی شده است. بنابراین ایراد شورای نگهبان نسبت به مصوبه‌ی سابق مجلس که خود صندوق توسعه ملی را عامل اعطای تسهیلات معرفی کرده بود، برطرف شده است؛ چون عامل قرار دادن صندوق توسعه ملی در مصوبه‌ی سابق، در حقیقت نقض مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام و مغایر با اصل ۱۱۲ قانون اساسی بود که با اصلاح بند الحاقی (۸)، مجدداً مفاد مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام ابرام شده است.

ب- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۸) تبصره (۵)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره ۶-

الف- به شرکت‌های وابسته و تابعه وزارتخانه‌های نیرو، نفت، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ارتباطات و فناوری اطلاعات، صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی اجازه داده می‌شود با رعایت قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مصوب ۱۳۷۶/۶/۳۰، تا سقف یکصد و پنجاه هزار میلیارد (۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای اجرای طرح‌های انتفاعی دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی خود، با اولویت اجرای پروژه‌ها و طرح‌های میادین نفت و گاز مشترک با همسایگان و مهار آب‌های مرزی، طرح‌های حمل و نقل، طرح‌های آب‌رسانی و تأمین آب،

احداث و تکمیل طرح‌های آب‌شیرین‌کن، تصفیه‌خانه‌های آب و فاضلاب، نیروگاه‌های برق و همچنین مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته، اوراق مشارکت ریالی و یا صکوک اسلامی و با رعایت ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و برای طرح‌هایی که به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد، با تضمین خود در خصوص اصل و سود، منتشر نمایند.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در این بند، عبارت «صکوک اسلامی» جایگزین کلمه «صکوک» شده است، تذکر شورای نگهبان نسبت به این موضوع، توسط مجلس مورد توجه قرار گرفته است. از این جهت، شائبه‌ی معاملات ربوی و غیرشرعی در این خصوص از بین رفته است. بر این اساس، این بند از این جهت و از سایر جهات، مغایرتی با موازین شرعی و قانون اساسی ندارد.

ب- تصمیم شورا

- بند (الف) تبصره (۶)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره ۷-

الف- کلیه بانک‌ها موظفند تا پایان شهریورماه سال ۱۳۹۳، مانده وجوه اداره شده و یارانه سود تسهیلات را که تا پایان سال ۱۳۹۲ از سوی بانک‌های عامل به متقاضیان تخصیص نیافته و یا بخشی از آن پرداخت و اجرایی نشده است، با احتساب سود سپرده دوره ماندگاری وجوه نزد بانک، به حساب ردیف درآمدی ۳۱۰۶۰۵ و مبالغ وصولی بابت بازپرداخت تسهیلات اعطایی (وجوه اداره شده) را حداکثر یک هفته پس از وصول به حساب ردیف درآمدی ۳۱۰۶۰۲ واریز نمایند.

به کمیته‌ای مرکب از معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی

رئیس جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اجازه داده می‌شود وجوه مذکور را از طریق معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور از محل ردیف ۴- ۵۴۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون، به منظور افزایش سرمایه بانک‌های دولتی، پس از تصویب مرجع قانونی ذی‌ربط و یا پرداخت وجوه اداره شده، اختصاص دهد.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در این بند، عبارت «مرجع قانونی ذی‌ربط»، جایگزین عبارت «مجمع عمومی بانک‌ها» شده است، مغایرت آن با اصل ۸۵ در خصوص مواردی که مجامع عمومی بانک‌های دولتی، قانوناً اختیار افزایش سرمایه (به‌عنوان یکی از ارکان اساسنامه) را ندارند، برطرف شده و با این مصوبه، هر مرجعی که طبق قانون صلاحیت اختیار افزایش سرمایه را دارد، مسئول این موضوع معرفی شده است. بر این اساس، ایراد این بند، برطرف شده و از جهات دیگر نیز این مصوبه با ایرادی مواجه نیست.

ب- تصمیم شورا

- بند (الف) تبصره (۷)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره ۸- حذف شد.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- ایراد پیشین شورای نگهبان نسبت به تبصره‌ی مزبور، با توجه به حذف این تبصره، سالبه‌ی به انتفای موضوع است.

ب- تصمیم شورا

- با توجه به حذف تبصره‌ی مزبور، بررسی موضوع از حیث مغایرت با قانون اساسی و موازین شرع، سالبه‌ی به انتفای موضوع است.

* * *

تبصره ۹-

ز- وزارت نیرو موظف است علاوه بر دریافت بهای برق به ازای هر کیلووات ساعت برق فروخته شده، مبلغ سی (۳۰) ریال به عنوان عوارض برق در قبوض مربوطه درج و از مشترکین برق به استثنای مشترکین خانگی روستایی و چاه‌های کشاورزی دریافت نماید. وجوه حاصله به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و حداکثر تا سقف چهار هزار میلیارد ریال، صرفاً بابت حمایت از توسعه و نگهداری شبکه‌های روستایی و تولید برق تجدیدپذیر و پاک توسط شرکت توانیر هزینه می‌شود.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در این بند، عبارت ذیل آن به نحوی اصلاح شده است که هم بر واریز وجوه حاصله به خزانه تصریح کرده است و هم سقف پرداخت (چهار هزار میلیارد) را مشخص کرده است، ایراد مغایرت آن با اصل ۵۳ قانون اساسی برطرف شده است و این بند، با ایرادی مواجه نیست.

ب- تصمیم شورا

- بند (ز) تبصره (۹)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

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 (۶,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) 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.

الف - دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در این بند، عبارت «معادل شش هزار میلیارد (۶,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال» بعد از عبارت «مالیات بر ارزش افزوده» اضافه شده است، سقف پرداختی مجاز برای موضوع مصرح در این بند که در مصوبه‌ی سابق مشخص نبود، مشخص شده است و در نتیجه، ایراد مغایرت آن با اصل ۵۳ قانون اساسی برطرف شده است.

ب - تصمیم شورا

- بند (ح) تبصره (۹)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره ۹ -

بند الحاقی ۱- از ابتدای سال ۱۳۹۳، علاوه بر افزایش قانونی نرخ مالیات بر ارزش افزوده، یک واحد درصد به عنوان مالیات سلامت، به نرخ مالیات بر ارزش افزوده سهم دولت اضافه و هم‌زمان با دریافت، مستقیماً به ردیف درآمدی ۱۱۰۵۱۲ واریز می‌شود. صد درصد (۱۰۰٪) منابع دریافتی از طریق ردیف ۱۲۲-۵۳۰۰۰۰، به پوشش کامل درمان افراد ساکن در روستاها و شهرهای دارای بیست هزار نفر جمعیت و پایین‌تر و جامعه عشایری (در چهارچوب نظام ارجاع)، اقدام و پس از تحقق هدف فوق، نسبت به تأمین تجهیزات بیمارستانی با اولویت بیمارستان‌های مناطق توسعه‌نیافته، مصارف هیئت امنای ارزی و ارتقای سطح بیمه بیماران صعب‌العلاج و افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی خارج از روستاها و شهرهای بالای بیست هزار نفر جمعیت اقدام نماید.

هرگونه پرداخت هزینه‌های پرسنلی، نظیر حقوق و مزایا، اضافه‌کار، کمک‌های رفاهی، پاداش، فوق‌العاده‌های مأموریت، کارانه، بهره‌وری، مدیریت، نوبت‌کاری، دیون و مانند آن و همچنین

هزینه‌های اداری، نظیر اقلام مصرفی اداری و تأمین اثاثیه و منصوبات اداری از این محل ممنوع می‌باشد.

الف- دیدگاه مغایرت

- نظر به اینکه سهم موارد مذکور در این بند، به صورت کلی و نه جزئی، توسط مجلس تعیین شده است، حتی با اینکه عبارت انتهای بند سابق، حذف شده است، همچنان به دلیل مشخص نبودن سهم هر یک از موارد مذکور در این بند، در عمل، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، اقدام به مشخص کردن سهم‌ها خواهد کرد؛ لذا ایراد مغایرت این بند با اصل ۵۳ مبنی بر مشخص و مصوب نبودن این اعتبارات در قانون بودجه، همچنان باقی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به حذف عبارت «سهم هر یک از موارد مذکور، توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور تعیین و تخصیص می‌یابد» از انتهای این بند، تعیین سهم‌های مزبور در این بند، در صلاحیت معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور نبوده و تعیین سهم‌ها باید بر اساس قوانین مربوطه صورت گیرد. در نتیجه، مغایرت این بند با اصل ۵۳ قانون اساسی به لحاظ مصوب نبودن اعتبارات، برطرف شده است.

ج- تصمیم شورا

- بند الحاقی (۱) تبصره (۹)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره ۹-

بند الحاقی ۲- سابقه آموزشی بهورزان در سال ۱۳۹۳، در سقف دو سال، جزو سنوات خدمت آنها محسوب می‌شود.

الف- دیدگاه مغایرت

- ایراد ماهیت بودجه‌ای نداشتن احکام، دو جنبه دارد: اول، سالانه نبودن حکم و دوم، نداشتن ذات و طبیعت بودجه‌ای. این دو جنبه را نباید یکی انگاشت و تصور کرد

که صرفاً حکمی که سالانه نیست، ماهیت بودجه‌ای ندارد. به بیان دیگر، ممکن است حکمی سالانه باشد، لیکن ماهیت و ذات بودجه‌ای نداشته باشد که در این موارد، تصریح بر سالانه بودن چنین احکامی، منجر به بودجه‌ای شدن آنها نمی‌شود. حکم این بند، ناظر بر قواعد استخدامی و اداری است و ارتباطی با دخل و خرج دولت ندارد. در نتیجه، حکم این بند، ماهیت بودجه‌ای ندارد و نمی‌توان با تصریح بر سالانه بودن آن، ایراد ماهیت بودجه‌ای نداشتن آن را برطرف کرد. بنابراین، این بند همچنان به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

- با توجه به اینکه این بند در سال ۱۳۹۳ اجرا می‌شود و ممکن است در سال بعد اجرا نشود و نیز با توجه به عدم اجرای آن در سال‌های قبل، موجب اعتراض بازنشسته‌های سنوات گذشته و همچنین بهورزانی می‌شود که در سال‌های آتی، استخدام شده و از این مزایا بهره‌مند نمی‌شوند. در نتیجه، حکم این بند به منزله‌ی ایجاد نظام اداری غیرصحیح است که در بند (۱۰) اصل ۳ قانون اساسی، خلاف آن مقرر شده است؛ این بند ایجاد نظام اداری صحیح را از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران می‌داند. از این جهت، این مصوبه مغایر با قانون اساسی است.

- در صورتی که حکم این بند صرفاً در سال ۱۳۹۳ اجرا شود و در سال‌های بعد اجرا نشود، مستلزم تبعیض ناروا بین بهورزان سال ۱۳۹۳ با سایر سال‌ها است؛ زیرا با مقید شدن این حکم به سال ۱۳۹۳، افراد بازنشسته سال‌های قبل و همچنین مستخدمین سال‌های آتی را شامل نمی‌شود؛ در نتیجه از این جهت، این بند مغایر با بند (۹) اصل ۳ قانون اساسی است. در صورتی که حکم این بند، اختصاص به سال ۱۳۹۳ نداشته باشد و بنا باشد این حکم در سال‌های بعد نیز اجرا شود، این بند به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی خواهد بود. بنابراین، این بند در هر صورت یا مغایر اصل بند (۹) اصل ۳ و یا مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به تصریح این بند بر اجرای حکم آن در سال ۱۳۹۳ و همچنین تأثیری که بر دخل و خرج دولت دارد، مغایرت آن با اصل ۵۲، از حیث نداشتن ماهیت بودجه‌ای برطرف شده است. به بیان دیگر، این امتیاز صرفاً برای سال ۱۳۹۳ در نظر گرفته شده است و این بند در راستای تعیین مقرره‌ای دائمی نیست. همچنین در

تصویب قوانین، گاهی برای برخی سالها، امتیازاتی برای افراد در نظر گرفته می‌شود و این به معنای تبعیض ناروا در خصوص سایر سالها نیست.

ج- تصمیم شورا

- در خصوص بند الحاقی (۲) تبصره (۹)، علی‌رغم اصلاحات به عمل آمده، ایرادات قبلی این شورا کماکان به قوت خود باقی است.

* * *

تبصره ۱۰-

الف-

۲- کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی استخراج‌کننده معادن سنگ آهن که پروانه بهره‌برداری آنها به نام سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و یا شرکت‌های تابعه می‌باشد، موظفند بابت حق انتفاع پروانه بهره‌برداری از معادن فوق در سال ۱۳۹۳، سی درصد (۳۰٪) مبلغ فروش محصولات خود (سنگ آهن خام، سنگ آهن دانه‌بندی و افشرده (کنسانتره)، شامل افشرده‌های (کنسانتره‌های) تحویلی برای گندله‌سازی درون شرکت و افشرده‌فروشی (کنسانتره‌فروشی) به خارج از شرکت) را به حساب درآمد عمومی ردیف ۱۳۰۴۱۹ جدول شماره (۵) این قانون نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نمایند. ...

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به ذکر معادل فارسی برای عبارت «کنسانتره» (ذکر عبارت «افشرده»)، ایراد مغایرت این بند با اصل ۱۵ قانون اساسی برطرف شده و این بند، با ایرادی مواجه نیست.

ب- تصمیم شورا

- جزء (۲) بند (الف) تبصره (۱۰)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.



تبصره ۱۱-

بند الحاقی ۲- سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر مجازند در ازای دریافت به ترتیب هفت درصد (۷٪) و پنج درصد (۵٪) حق بیمه، نسبت به بیمه نمودن زنان خانه‌دار متأهل به تعداد دویست هزار نفر اقدام نمایند. دولت مکلف است بر اساس فهرست اعلامی سازمان‌های مذکور، نسبت به تأمین سهم کارفرما از محل ردیف ۴۹-۵۵۰۰۰۰ اقدام نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- ایراد شورا در خصوص این بند، نداشتن ماهیت بودجه‌ای آن بوده است؛ بنابراین جایگزین شدن عبارت «مجازند» به جای عبارت «مکلفند» در مصوبه‌ی اصلاحی، در ماهیت حکم آن تغییری ایجاد نکرده است. همچنین، بیمه کردن از حیث ماهوی یک امر دائمی است که تصریح تبصره الحاقی (۳۰) این مصوبه مبنی بر اجرای کلیه احکام ذکر شده در این مصوبه در سال ۱۳۹۳، ایراد مغایرت این بند با اصل ۵۲ را برطرف نمی‌کند. لذا این بند از حیث نداشتن ماهیت بودجه‌ای، همچنان مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

- بر اساس تبصره‌ی مزبور، دولت باید سهم کارفرما از حق بیمه‌ی زنان خانه‌دار متأهل را تأمین کند که بار مالی آن برای تعداد دویست هزار نفر، بیش از ۳۰۰ میلیارد تومان است. با توجه به اینکه در محل ردیف ۴۹-۵۵۰۰۰۰، جهت تأمین مالی حکم این تبصره، تنها ۱۵ میلیارد تومان اختصاص یافته است، بند الحاقی مزبور، یک حکم غیرقابل تحقق و غیرمعمول است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در تبصره الحاقی (۳۰) این مصوبه، تصریح بر محدود بودن اجرای احکام آن در سال ۱۳۹۳ شده است، حکم مقرر در این بند نیز صرفاً برای اجرا در همین سال است و لذا مقرره‌ای دائمی نیست. بنابراین، این بند از لحاظ نداشتن

ماهیت بودجه‌ای، دارای ایراد نبوده و مغایرتی با اصل ۵۲ قانون اساسی ندارد. همچنین، در این بند، عبارت «مجازند»، جایگزین عبارت «مکلفند» شده است و بر این اساس، تکلیفی برای دولت وجود ندارد که بتوان آن را فاقد ماهیت بودجه‌ای دانست.

- تصویب میزان ارقام بودجه، بر اساس تشخیص مجلس است و شورای نگهبان نمی‌تواند به محتوای ارقام بودجه ورود کند. در صورتی که ردیف اختصاص یافته به میزان هزینه‌ی تکلیف مربوطه نباشد، مجلس خود با متمم قانونی، آن را تعیین می‌کند. همچنین در این بند، عبارت «مجازند»، جایگزین عبارت «مکلفند» شده است؛ در نتیجه، اجرای حکم این تبصره، به میزان منابع مالی اختصاص یافته است و نمی‌توان حکم این بند را غیرمعقول و غیرواقعی دانست.

ج- تصمیم شورا

- در بند الحاقی (۲) تبصره (۱۱)، علی‌رغم اصلاحات به عمل آمده، ایرادات قبلی این شورا کماکان به قوت خود باقی است.

تبصره ۱۵-

ج- به هر یک از وزارتخانه‌های نفت و نیرو از طریق شرکت‌های تابعه ذی‌ربط، اجازه داده می‌شود، هر دو ماه از هر واحد مسکونی مشترک گاز، مبلغ یک هزار (۱,۰۰۰) ریال و از هر واحد مسکونی مشترک برق، مبلغ پانصد (۵۰۰) ریال، اخذ و نسبت به بیمه خسارات مالی و جانی، اعم از فوت و نقص عضو و جبران هزینه‌های پزشکی ناشی از انفجار، آتش‌سوزی و مسمومیت مشترکین شهری و روستایی گاز و برق، از طریق شرکت‌های بیمه با برگزاری مناقصه اقدام نمایند.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اصلاح عبارتی که در این بند انجام شده است، ابهام موجود در خصوص مبالغ اختصاص یافته به گاز و برق که در مصوبه‌ی پیشین وجود داشت، برطرف شده و با عنایت به اینکه در تبصره الحاقی (۳۰) این مصوبه، احکام این قانون،

محدود به سال ۱۳۹۳ شده است، ایراد مغایرت این بند با اصل ۵۲، از حیث سالانه نبودن نیز برطرف شده است. بنابراین، این بند از این جهت و از جهات دیگر، مغایرتی با موازین شرع و قانون اساسی ندارد.

ب- تصمیم شورا

- بند (ج) تبصره (۱۵)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره ۱۹-

د- بازنشستگی پیش از موعد کلیه مشمولان قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶/۶/۵ و قانون تمدید آن در دستگاه‌های اجرایی دولتی با موافقت بالاترین مقام اجرایی دستگاه یا مقام مجاز موضوع مواد (۵۲) و (۵۳) قانون محاسبات عمومی کشور و بدون سنوات ارفاقی مجاز است. اجرای این حکم از محل اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها یا صرفه‌جویی ناشی از کاهش نیروها که میزان آن به تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور می‌رسد، قابل تأمین و پرداخت است.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به حذف عبارت «و فروش اموال دولتی» که در مصوبه‌ی پیشین پس از عبارت «از محل اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها» ذکر شده بود، ایراد مغایرت آن با اصل ۵۳ قانون اساسی، از این حیث که سقف اعتبارات مربوط به فروش اموال دولتی مشخص نبود، سالبه‌ی به انتفای موضوع شده است؛ لذا این بند، از این جهت با ایرادی مواجه نیست و از سایر جهات نیز مغایرتی با موازین شرع و قانون اساسی ندارد.

ب- تصمیم شورا

- بند (د) تبصره (۱۹)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره ۲۱- در اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵، به دولت اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۹۳، منابع مالی حاصل از اصلاح قیمت کالاها و خدمات موضوع قانون مذکور و منابع یارانه‌ای آن را با استفاده از انواع روش‌های پرداخت نقدی و غیرنقدی و خدمات بیمه‌ای، بین خانوارهای هدف و نیازمند توزیع و با اولویت بخش تولید، به شرح زیر اجرا نماید:

الف- درآمد حاصل از اجرای قانون مذکور در سال ۱۳۹۳ تا مبلغ چهارصد و هشتاد هزار میلیارد (۴۸۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، از محل اصلاح قیمت کالاها و خدمات موضوع مواد (۱) و (۳) همان قانون تعیین می‌گردد.

ب- منابع مندرج در بند (الف) و منابع مربوط به یارانه نان، برق و سایر کالاها و خدمات مندرج در این قانون به شرح زیر هزینه می‌گردد:

۱- مبلغ یکصد هزار میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال در اجرای ماده (۸) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها با اولویت کمک به بخش تولید، بهبود حمل و نقل عمومی و بهینه‌سازی مصرف انرژی در واحدهای تولیدی، خدماتی و مسکونی

۲- مبلغ چهل و هشت هزار میلیارد (۴۸,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، به منظور اجرای بند (ب) ماده (۳۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

۳- تا مبلغ چهارصد و بیست و پنج هزار میلیارد (۴۲۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، به منظور پرداخت نقدی و غیرنقدی موضوع ماده (۷) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها

۴- مبلغ بیست هزار میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، به بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار موضوع ماده (۷) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها در مورد پوشش‌های بیمه‌ای و حمایت‌های اجتماعی اختصاص می‌یابد.

ج- جابه‌جایی تا ده درصد (۱۰٪) در موارد فوق مجاز است.
د- صد درصد (۱۰۰٪) منابع حاصل از افزایش قیمت برق در

سال ۱۳۹۳، تا مبلغ سی و پنج هزار میلیارد
 (۳۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، به حساب خاصی نزد خزانه‌داری
 کل کشور واریز و بر اساس مفاد ماده (۸) قانون هدفمند کردن
 یارانه‌ها به صنعت برق اختصاص می‌یابد.

هـ- در شهرهای با جمعیت بالای یک میلیون نفر و یا آلوده، به
 تشخیص سازمان حفاظت محیط زیست، عوارض خاصی به منظور
 مقابله با آلودگی محیط زیست و کمک به توسعه حمل و نقل
 عمومی، توسط هیئت وزیران وضع و درآمد حاصله به ردیف
 درآمدی ۱۶۰۱۴۹ جدول شماره (۵) این قانون واریز می‌شود. صد
 درصد (۱۰۰٪) مبالغ وصولی، تا سقف یازده هزار میلیارد
 (۱۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، از محل ردیف ۱۳۹-۵۳۰۰۰۰
 جدول شماره (۹) این قانون، به نسبت به وصولی هر یک از
 شهرهای موصوف، در اختیار همان شهر قرار می‌گیرد.

و- یارانه نقدی صرفاً به سرپرستان خانوارهای متقاضی که به
 تشخیص دولت، نیازمند دریافت یارانه باشند پرداخت می‌گردد
 (مجموع درآمد سالانه آنها کمتر از رقم تعیین شده توسط دولت
 باشد) و افراد متقاضی دریافت یارانه نقدی باید در موعد
 تعیین شده، به مراکز ثبت نام مراجعه نمایند. چنانچه پس از تحقیق،
 مشخص گردید که اشخاص با درآمد بیشتر از مبلغ فوق، اقدام به
 دریافت یارانه کرده‌اند، به میزان سه برابر یارانه دریافتی جریمه
 می‌شوند.

آیین‌نامه اجرایی این تبصره، ظرف سه ماه توسط معاونت
 برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و با همکاری
 وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، نفت، نیرو و صنعت، معدن
 و تجارت تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

الف- دیدگاه مغایرت

- با توجه به اینکه تعیین ملاک برای دریافت یارانه، به دلیل ملازمه داشتن با
 حقوق مردم، دارای ماهیت تقنینی است، مجلس مجاز نیست این امر را به دولت
 واگذار کند؛ زیرا طبق اصل ۸۵ قانون اساسی، قانون‌گذاری در صلاحیت مجلس بوده و

قابل تفویض به غیر نیست. بنابراین اینکه در قانون، برای تشخیص دریافت کنندگان یارانه‌ی نقدی، صرفاً از عناوین کلی مانند نیازمند استفاده شود، کافی برای تشخیص مصادیق نبوده و به دلیل کلی و مبهم بودن مفهوم «نیازمند»، منجر به واگذاری تعیین ملاک دریافت کنندگان یارانه به دولت می‌شود. از این جهت تبصره‌ی مزبور و بند (و) آن، مغایر اصل ۸۵ است. تنها در صورتی می‌توان تشخیص مصداق توسط دولت را از جنس تقنین ندانست که قانون‌گذار، به صراحت ضوابط روشن و شفاف را برای این موضوع بیان کند. به عنوان مثال، تصریح بر افرادی که نمی‌توانند سطح زندگی‌شان را در حد رفع نیازهای ضروری، تأمین کنند یا تعیین ضابطه‌ی دریافت کنندگان بر اساس حداقل دستمزد، می‌تواند معیارهایی برای این موضوع باشد.

- اختصاص منابع حاصل از اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها به یک سازمان جهت توزیع آن منابع، محل اشکال است؛ زیرا طبق اصل ۵۳ قانون اساسی، کلیه پرداخت‌های دولت در حدود اعتبارات مصوب و به موجب قانون است، درحالی‌که مصرف منابع این قانون، دارای حساب و ردیف مشخصی نبوده و اشاره‌ی کلی این تبصره به ردیف‌های کلی را نمی‌توان حساب و ردیف مشخص دانست. بنابراین، این تبصره از این جهت، مغایر اصل مزبور است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- در این مصوبه برای تعیین دریافت کنندگان یارانه، ضابطه‌ی «نیازمند» بودن، مورد تصریح قرار گرفته است و صرفاً تعیین مصادیق این ضابطه با دولت است. لذا این امر، به معنای تفویض قانون‌گذاری مجلس به دولت نبوده و در نتیجه، این تبصره و بند (و) آن، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی نیست.

- مبنای تصریح بر ضابطه‌ی «نیازمند» در این تبصره و بند (و) آن، این است که در واقع، میزان درآمد حاصل از اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مشخص نیست و در نتیجه، برای تعیین ضوابط مشمولان دریافت یارانه و تعداد مشمولان، نمی‌توان یک ضابطه جزئی قرار داد. مفاهیمی چون «نیازمند» یا «عدم توان بر رفع نیازهای ضروری»، مفاهیمی هستند که بر اساس شرایط مکان و زمان، مصادیق متفاوتی دارند. با توجه به داشتن ماهیت اجرایی این امور، شرایط جزئی‌تر اشخاص نیازمند مشمول دریافت یارانه، در آیین‌نامه‌ی اجرایی موضوع ذیل این تبصره تعیین خواهد شد. ضمن اینکه،

میزان حداقل دستمزد کارگران را نیز هر سال دولت تعیین می‌کند. بر این اساس، تعیین نیازمندان توسط دولت، امری تقنینی نیست و لذا تفویض آن به دولت، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی نیست.

- بر اساس ماده (۱۲) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها که به تأیید شورای نگهبان رسیده است، «دولت مکلف است تمام منابع حاصل از اجرای این قانون را به حساب خاصی به نام هدفمندسازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل واریز کند». به علاوه، در تبصره‌ی مزبور نیز ردیف‌های پرداختی و سقف آن مشخص شده است. در نتیجه، این تبصره، مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی نیست.

ج- تصمیم شورا

- تبصره (۲۱) و بندهای آن، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره الحاقی ۴- حذف شد.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- ایراد و ابهام پیشین شورای نگهبان نسبت به بند مزبور، با توجه به حذف این بند، سالبه‌ی به انتفای موضوع است.

ب- تصمیم شورا

- با توجه به حذف بند مزبور، بررسی موضوع از حیث مغایرت با قانون اساسی و موازین شرع، سالبه به انتفای موضوع است.

* * *

تبصره الحاقی ۵- در اجرای حکم ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، دولت مکلف است ماهانه معادل دو درصد (۰.۲٪) از یک‌دوازدهم اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تملک دارایی‌های مالی و درآمدهای اختصاصی، به‌استثنای اعتبارات مندرج در جدول شماره (۱۰) این

قانون را کسر و در ردیف ۶۵-۵۵۰۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون منظور نماید. معادل مبلغ منظور شده در ردیف مذکور، تا سقف سی و هفت هزار و هفتصد و شصت میلیارد (۳۷,۷۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، مطابق جدول مربوط، بین استان‌های کشور توزیع می‌شود.

معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور موظف است بر اساس شاخص‌های مربوطه، نسبت به توزیع شهرستانی آن اقدام و اعتبار این جدول در مقاطع ابلاغ تخصیص را حداقل برابر میانگین تخصیص اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور تخصیص دهد. اعتبارات این جدول تا پایان اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۳، توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و با رعایت ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران، جهت تکمیل طرح‌ها و پروژه‌های ملی مندرج در این قانون و استانی مصوب و یا احداث پروژه‌های کوچک تا سقف اعتبار ده میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال که حداکثر طی دو سال به بهره‌برداری می‌رسد، توزیع می‌شود.

الف - دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اصلاحات به‌عمل آمده در این بند که عبارتند از: ۱- حذف عبارت «با نظارت کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی»؛ ۲- حذف عبارت «به‌وسیله کارگروهی که» و ۳- جایگزینی عبارت «با رعایت ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران» به‌جای عبارت «و با حضور رئیس و نواب رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر تشکیل می‌شود»، ایرادهای پیشین شورای نگهبان نسبت به این تبصره برطرف شده است؛ زیرا علاوه بر حذف نظارت کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی، حضور رئیس و نواب رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر در کارگروه مذکور لغو شده و بر رعایت ماده ۱۸۰ قانون برنامه پنج‌ساله توسعه نیز تصریح شده است که بر این اساس مغایرت مفاد تبصره با استقلال قوه‌ی مجریه و نیز اصول نظارتی مجلس شورای اسلامی،

برطرف شده است.

ب- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۵)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره الحاقی ۶- مبلغ سه هزار میلیارد
(۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل اعتبارات بند (۴۴) ردیف
۵۳۰۰۰۰ برای نشانک (سیگنال) رسانی زمینی به ایستگاه‌ها و مراکز
رادیویی و تلویزیونی، ارتقای پوشش نشانک (سیگنال) رسانی در
سطح کشور با کمک تار (فیبر) نوری و پیوند (لینک) فرستنده‌های
نشانک (سیگنال) رسان به سازمان صدا و سیما اختصاص می‌یابد تا
از طریق وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات اقدام شود.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به ذکر معادل فارسی برای عبارت «سیگنال» (ذکر عبارت «نشانک») و
همچنین ذکر معادل فارسی برای عبارت «فیبر» (ذکر عبارت «تار»)، ایراد مغایرت این
تبصره با اصل ۱۵ قانون اساسی برطرف شده است و از جهات دیگر نیز این تبصره با
ایرادی مواجه نیست.

ب- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۶)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره الحاقی ۸- حذف شد.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- ایراد پیشین شورای نگهبان نسبت به تبصره‌ی مزبور (مغایرت با اصول ۵۲ و
۵۳)، با توجه به حذف این تبصره، سالبه به انتفای موضوع است.

ب- تصمیم شورا

- با توجه به حذف تبصره‌ی مزبور، بررسی آن از حیث مغایرت با قانون اساسی و موازین شرع، سالبه به انتفای موضوع است.

* * *

تبصره الحاقی ۱۲- بانکها موظفند اسناد رسمی اراضی
کشاورزی محل اجرای طرح‌های کشاورزی و صنایع تکمیلی
کشاورزی و اسناد منازل روستایی را به عنوان وثیقه وام‌های بخش
کشاورزی و روستایی بپذیرند.

الف- دیدگاه مغایرت

- اصلاح به عمل آمده در این تبصره، مربوط به اسناد «رسمی» اراضی کشاورزی است و مغایرت آن با اصل ۵۲، از حیث نداشتن ماهیت بودجه‌ای آن، همچنان باقی است؛ زیرا این تبصره، در مقام تصویب قانون دائمی است که مربوط به پرداخت‌ها و دریافت‌های دولت در یک سال نیست. همچنین حذف عبارت «در سال ۱۳۹۳» از ابتدای این تبصره، ایراد مغایرت آن با اصل ۵۲ قانون اساسی را تشدید کرده است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه حکم این تبصره، منجر به توسعه‌ی سرمایه‌گذاری می‌شود، سیاست‌های اقتصادی- بودجه‌ای دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهد و در نتیجه می‌توان این تبصره را بودجه‌ای دانست و آن را غیرمغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی اعلام کرد.

ج- تصمیم شورا

- در تبصره الحاقی (۱۲)، علی‌رغم اصلاحات به عمل آمده، ایرادات قبلی این شورا کماکان به قوت خود باقی است.

* * *

تبصره الحاقی ۱۳- در سال ۱۳۹۳، نام کارفرمایان کارگاه‌های
تا پنج نفر مشمول تأمین اجتماعی، در فهرست بیمه‌شدگان
کارگاه‌های مذکور درج می‌شود و نرخ حق بیمه آنان همانند سایر

بیمه شدگان همان کارگاه است.

الف - دیدگاه مغایرت

- با اینکه در این تبصره، عبارت «در سال ۱۳۹۳» به ابتدای سطر اول اضافه شده است، ماهیت حکم تغییری نکرده است و همچنان این تبصره به دلیل نداشتن ماهیت بودجه‌ای، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است؛ چون حکم این تبصره، یک حکم کلی ماهوی است که ارتباطی با موضوع پرداخت‌ها و دریافت‌های دولت ندارد.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در این تبصره، عبارت «در سال ۱۳۹۳» به ابتدای آن اضافه شده است، این تبصره از جنس بودجه بوده و ایراد مغایرت آن با اصل ۵۲ قانون اساسی برطرف شده است.

ج - تصمیم شورا

- در تبصره الحاقی (۱۳)، علی‌رغم اصلاحات به‌عمل آمده، ایرادات قبلی این شورا کماکان به قوت خود باقی است.

تبصره الحاقی ۱۷ - حذف شد.

الف - دیدگاه عدم مغایرت

- ایراد پیشین شورای نگهبان نسبت به تبصره‌ی مزبور (مغایرت با اصل ۵۲)، با توجه به حذف این تبصره، سالبه به انتفای موضوع است.

ب - تصمیم شورا

- با توجه به حذف تبصره‌ی مزبور، بررسی موضوع از حیث مغایرت با قانون اساسی و موازین شرع، سالبه به انتفای موضوع است.

تبصره الحاقی ۲۰ - حذف شد.

الف - دیدگاه عدم مغایرت

- ایراد پیشین شورای نگهبان نسبت به تبصره‌ی مزبور (مغایرت با اصل ۵۲)، با توجه به حذف این تبصره، سالبه به انتفای موضوع است.

ب - تصمیم شورا

- با توجه به حذف تبصره‌ی مزبور، بررسی موضوع از حیث مغایرت با قانون اساسی و موازین شرع، سالبه به انتفای موضوع است.

* * *

تبصره الحاقی ۲۱- در سال ۱۳۹۳ اجازه داده می‌شود:

ج- قیمت پایه خوراک گاز واحدهای پتروشیمی، در چهارچوب قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، به گونه‌ای تعیین می‌گردد که از سیزده (۱۳) سنت در هر متر مکعب کمتر نشود. همچنین به منظور تحریک و تشویق واحدهای پتروشیمی و فعالان اقتصادی به توسعه سرمایه‌گذاری در صنایع تکمیلی و پایین‌دست و اشتغال‌زایی بیشتر با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته و رعایت مکان‌یابی وزارت نفت، قیمت خوراک گاز را به صورت پلکانی به گونه‌ای تخفیف دهد که نرخ بازده داخلی ارزی سرمایه‌گذار، تا سی درصد (۳۰٪) باشد. آیین‌نامه اجرایی تخفیف پلکانی، بر اساس شاخص‌های ترکیبی فوق، ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون، توسط وزارت نفت تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

الف - دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در این تبصره، عبارت «نرخ بازدهی داخلی سرمایه‌گذار این واحدها تا بیست و پنج درصد (۲۵٪) باشد به شرط آنکه» حذف شده و عدد «سیزده (۱۳) سنت» جایگزین عدد «پانزده (۱۵) سنت» شده است، ابهام اعلام شده توسط شورای نگهبان در مصوبه‌ی پیشین در خصوص تعیین دو شیوه قیمت‌گذاری متعارض برطرف شده است و در حال حاضر با این مصوبه‌ی اصلاحی، صرفاً یک ضابطه برای قیمت‌گذاری خوراک گاز واحدهای پتروشیمی تعیین شده است. بر این

اساس، این تبصره از این جهت با ایرادی مواجه نیست و از جهات دیگر نیز مغایرتی با موازین شرع و قانون اساسی ندارد.

ب- تصمیم شورا

- بند (ج) تبصره الحاقی (۲۱)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره الحاقی ۲۱- در سال ۱۳۹۳ اجازه داده می‌شود:

د- آیین‌نامه اجرایی این تبصره، ظرف یک ماه از تاریخ تصویب این قانون، با پیشنهاد وزیر نفت و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در این بند، پاراگراف اول آن (وزارت نفت با ایجاد شرکت‌های پروژه موضوع تبصره (۸) این قانون، برای فازهای باقی‌مانده پارس جنوبی و سایر میادین مشترک و فروش سهام آنها نسبت به توسعه همان پروژه اقدام نماید.) حذف شده است، ایراد ارجاع این بند به تبصره (۸) که خود مغایر اصل ۵۲ بود، برطرف شده است و در نتیجه، این بند مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

ب- تصمیم شورا

- بند (د) تبصره الحاقی (۲۱)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره الحاقی ۲۲- به وزارت نیرو اجازه داده می‌شود:

الف- به منظور اجرای طرح‌های افزایش بازدهی نیروگاه‌ها، با اولویت نصب بخش بخار در نیروگاه‌های چرخه (سیکل) ترکیبی، توسعه استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر، کاهش تلفات، بهینه‌سازی و صرفه‌جویی در مصرف سوخت مایع، جایگزینی مصرف برق به‌جای گاز یا فرآورده‌های نفتی در مناطقی که توجه اقتصادی دارد

و افزایش سهم صادرات برق تا سقف یکصد و بیست هزار میلیارد (۱۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به روش بیع متقابل، با سرمایه‌گذاران بخش‌های خصوصی و عمومی، با اولویت استفاده از تجهیزات ساخت داخل قرارداد منعقد نماید. دولت مکلف است در قبال این تعهد، سوخت صرفه‌جویی شده یا معادل آن نفت خام را با محاسبه میزان صرفه‌جویی حاصله، در مدت حداکثر دو سال به سرمایه‌گذاران تحویل نماید.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به ذکر معادل فارسی برای عبارت «سیکل» (ذکر عبارت «چرخه»)، ایراد مغایرت این بند با اصل ۱۵ قانون اساسی برطرف شده و این بند با ایرادی مواجه نیست.

ب- تصمیم شورا

- بند (الف) تبصره الحاقی (۲۲)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره الحاقی ۲۵- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور مکلف است بر بودجه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در طول سال ۱۳۹۳ که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، نظارت نموده و آن را در پیوست شماره (۳) لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور درج نماید.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در این تبصره، عبارت «هیئت وزیران» جایگزین عبارت «شورای عالی مناطق آزاد» شده است، ابهام شورای نگهبان در خصوص الزام هیئت وزیران به درج بودجه مصوب شورای عالی مناطق در پیوست شماره (۳) لایحه بودجه، بدون اختیار در تغییر یا اضافه و کم کردن آن برطرف شده است و این تبصره با ایرادی مواجه نیست.

ب- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۲۵)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره الحاقی ۲۷- به نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود نسبت به صدور و تعویض گواهینامه‌های رانندگی عادی به هوشمند اقدام و به ازای هر کارت، یکصد و پنجاه هزار (۱۵۰,۰۰۰) ریال دریافت نماید. درآمد حاصله به حساب ردیف درآمدی ۱۴۰۱۵۱ جدول شماره (۵) این قانون واریز و معادل وجوه واریزی از محل اعتبار ردیف ۸۰-۵۳۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون، در اختیار نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران قرار خواهد گرفت تا بابت هزینه صدور گواهینامه رانندگی هوشمند، توسعه و تجهیز مراکز صدور گواهینامه رانندگی و تقویت نیروی انتظامی به مصرف برسد.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در تبصره الحاقی (۳۰) این مصوبه، احکام این قانون، محدود به سال ۱۳۹۳ شده است، ایراد مغایرت تبصره‌ی مزبور با اصل ۵۲ قانون اساسی برطرف شده است. همچنین در خصوص رفع مغایرت این تبصره با اصل ۵۳، تصریح بر واریز درآمد حاصله به خزانه شده است و لذا مغایرت آن با این اصل نیز برطرف شده است.

ب- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۲۷)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تبصره الحاقی ۲۸- حذف شد.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- ایراد پیشین شورای نگهبان نسبت به تبصره‌ی مزبور (مغایرت با اصل ۵۳)، با توجه به حذف این تبصره، سالبه به انتفای موضوع است.

ب- تصمیم شورا

- با توجه به حذف تبصره‌ی مزبور، بررسی موضوع از حیث مغایرت با قانون اساسی و موازین شرع، سالبه به انتفای موضوع است.

نظر (مرحله دوم) شورای نگهبان^(۱)

در خصوص بند الحاقی (۲) تبصره (۹)، بند الحاقی (۲) تبصره (۱۱)، تبصره الحاقی (۱۲) و تبصره الحاقی (۱۳)، علی‌رغم اصلاحات به عمل آمده، ایرادات قبلی این شورا کماکان به قوت خود باقی است.

۱. مندرج در نامه‌ی شماره ۹۲/۳۰/۵۳۱۹۹ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

مرحله سوم

مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۱۲/۶

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۱۲/۷

تبصره ۹-

بند الحاقی ۲- حذف شد.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- ایراد پیشین شورای نگهبان نسبت به تبصره‌ی مزبور (مغایرت با اصل ۵۲)، با توجه به حذف این تبصره، سالبه به انتفای موضوع است.

ب- تصمیم شورا

- با توجه به حذف تبصره‌ی مزبور، بررسی موضوع از حیث مغایرت با قانون اساسی و موازین شرع، سالبه به انتفای موضوع است.

تبصره ۱۱-

بند الحاقی ۲- حذف شد.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- ایراد پیشین شورای نگهبان نسبت به تبصره‌ی مزبور (مغایرت با اصل ۵۲)، با توجه به حذف این تبصره، سالبه به انتفای موضوع است.

ب- تصمیم شورا

- با توجه به حذف تبصره‌ی مزبور، بررسی موضوع از حیث مغایرت با قانون اساسی و موازین شرع، سالبه به انتفای موضوع است.

تبصره الحاقی ۱۲- بانک‌ها مجازند در سال ۱۳۹۳، اسناد رسمی

اراضی کشاورزی محل اجرای طرح‌های کشاورزی و صنایع

تکمیلی کشاورزی و اسناد منازل روستایی را به عنوان وثیقه
وام‌های بخش کشاورزی و روستایی بپذیرند.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در این تبصره، تصریح بر عبارت «در سال ۱۳۹۳» شده است، ایراد مغایرت آن با اصل ۵۲ قانون اساسی از حیث نداشتن ماهیت بودجه‌ای، برطرف شده است و این تبصره، با ایرادی مواجه نیست.

ب- تصمیم شورا

- تبصره الحاقی (۱۲)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

تبصره الحاقی ۱۳- حذف شد.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- ایراد پیشین شورای نگهبان نسبت به تبصره‌ی مزبور (مغایرت با اصل ۵۲)، با توجه به حذف این تبصره، سالبه به انتفای موضوع است.

ب- تصمیم شورا

- با توجه به حذف تبصره‌ی مزبور، بررسی موضوع از حیث مغایرت با قانون اساسی و موازین شرع، سالبه به انتفای موضوع است.

نظر (نهایی) شورای نگهبان^(۱)

مصوبه مجلس در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، با توجه به اصلاحات به‌عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. مندرج در نامه‌ی شماره ۹۲/۳۰/۵۳۳۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۰ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را ایا و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع شوند و از قوانین مخالف با شرع مطرو و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلو گیری نمایند.

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir