



بزوهشکده شورای نکهبان



اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

کد گزارش: ۹۵۱۲۰۷۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱۲/۱۴

پژوهشکده شورای نکهبان

لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

۱- مقدمه

«لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور» مطابق قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مبنی بر لزوم ارائه آن تا پانزدهم آذرماه، در تاریخ ۱۳۹۵/۹/۱۴ اعلام وصول و نهایتاً طی جلسات متعدد، به تصویب صحن علنی مجلس شورای اسلامی رسید.

پیش از آنکه به بررسی جزئیات بودجه حاضر پردازیم توجه به نکات ذیل که ناظر به کلیات و رویکرد مصوبه مجلس درخصوص بودجه سال ۱۳۹۶ می‌باشد حائز اهمیت است. همچنین برخی از ایرادات مذکور در این مصوبه تکرار شده است که لازم است پیش از ورود به جزئیات از جهت اتخاذ رویه واحد مدنظر قرار بگیرند.

لازم به ذکر است که گزارش پیش‌رو حاصل جلسات متعدد در طول زمان تصویب بودجه در کمیسیون تلفیق و صحن علنی مجلس با کارشناسان مختلف اعم از حقوقی و اقتصادی و متخصصین بودجه می‌باشد.

الف) کلیات

۱- لزوم توجه به سیاست‌های کلی نظام

سیاست‌های کلی نظام از جمله مؤلفه‌هایی است که کلیه قوای حاکمه و از جمله مجلس شورای اسلامی ملزم به رعایت آن می‌باشند. این رعایت نه تنها ناظر به عدم مغایرت می‌باشد، بلکه انطباق اقدامات موردنظر نیز از جمله ضروریات این امر محسوب می‌شود. جلوه بارز این مهم را می‌توان درخصوص قوانین بودجه سنواتی مشاهده نمود، به خصوص اینکه در ماده (۷) «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» (مصوب مقام معظم رهبری) به بررسی تمامی طرح‌ها و لوایح به ویژه قانون برنامه و قانون بودجه از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی تأکید گردیده است.

از جمله سیاست‌هایی که به ضرورت تحقق آن در سال جاری توجه ویژه‌ای شده است سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است. همچنین سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از دیگر سیاست‌هایی است که در احکام قوانین بودجه تا حد قابل توجهی موضوعیت دارند. حال با توجه به این مهم به بررسی وضعیت کلی مصوبه مجلس در ارتباط با این سیاست‌ها می‌پردازیم:

۱. سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه:

مطابق بند «۱۰» این سیاست‌ها «تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به "منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی" و دائمی شدن اساسنامه‌ی صندوق توسعه ملی با تنفیذ اساسنامه‌ی موجود...» از جمله سیاست‌های کلی این دوره شناخته شد. همانگونه که مشاهده می‌شود بند مزبور بر لزوم تغییر نگاه به نفت به عنوان منبع تأمین بودجه عمومی تأکید نموده است و صندوق توسعه ملی را بر همین اساس ایجاد نموده است. مطابق بند مذکور مقرر شده سالانه حداقل ۳۰

درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی واریز شود و از منابع حاصل به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری تسهیلات ارائه گردد. لذا آنچه که از مجموع احکام مزبور به دست می‌آید لزوم استقلال منابع صندوق توسعه ملی از منبع تأمین بودجه عمومی است. اما متأسفانه علی‌رغم اینکه این موضوع در سیاست‌های برنامه پنجم نیز پیش‌بینی شده بود، در قوانین بودجه سنواتی احکام متعددی درخصوص منابع صندوق توسعه ملی پیش‌بینی گردید به نحوی که منابع صندوق نیز به عنوان بخشی از منابع تأمین بودجه عمومی دولت محسوب می‌گردید. درحالی‌که بدون شک آنچه مدنظر سیاست‌های کلی برنامه پنجم و متعاقب آن در سیاست‌های کلی برنامه ششم از ایجاد صندوق توسعه ملی بوده عدم استفاده از منابع این صندوق در بودجه عمومی کل کشور است. همین مسئله باعث گردید که مقام معظم رهبری در سیاست‌های کلی برنامه ششم بر «استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی» (بند ۱۰-۳)، تأکید نماید تا اثر ایجاد چنین صندوقی با هزینه نمودن منابع آن در بودجه‌های سنواتی از بین نرود. لکن بودجه سال جاری نیز تکالیف متعددی برای صندوق پیش‌بینی نموده است (بندهای تبصره «۴») و هرچند در مواردی، در ظاهر منابع صندوق به بخش غیردولتی اختصاص یافته است ولی در حقیقت این منابع به عنوان منبع تأمین بخشی از بودجه عمومی محسوب شده است. به عبارت دیگر تکالیفی که می‌بایست از محل بودجه کل کشور تأمین شود، از منابع صندوق جبران گردیده است. این درحالی است که نحوه هزینه‌کرد و دخل و خرج صندوق در اساسنامه آن مشخص شده و تعیین تکلیف آن در بودجه کل کشور با اهداف ایجاد این صندوق در تعارض است. جزئیات مرتبط با نقص سیاست‌های مزبور ذیل هرکدام از احکام مربوطه بیان خواهد شد.

۲. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی:

از جمله سیاست‌های کلی که آثار آن در قوانین بودجه سنواتی قابل توجه می‌باشد، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. آنچه که مدنظر این سیاست‌های کلی بوده عدم فعالیت تصدی از سوی دولت و محدود نمودن دولت در انجام فعالیت‌های حاکمیتی است. ازین‌رو مطابق جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های مذکور در خصوص توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی، مقرر شده «دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه ۲۰٪ کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند.» البته ذیل همین جزء نیز مقرر شده «با توجه به مسئولیت نظام در حسن اداره کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری خارج از عناوین صدر اصل ۴۴ توسط دولت، بنا به پیشنهاد هیأت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز است.»

اما با مشاهده مجوزهایی که در طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای که در پیوست شماره «۱» لایحه (پیوست شماره «۱») گزارش ذکر شده است، به وضوح مشخص می‌شود که سیاست کلی مزبور اصولاً مورد توجه قرار نگرفته است. چراکه طرح‌های مذکور در این موارد، عمدتاً خارج از موارد صدر اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشد.

همچنین با مقایسه پیوست‌های لایحه بودجه در سال‌های پیش از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (۱۳۸۴) و پس از آن از جمله بودجه سال جاری، متوجه می‌گردیم که از لحاظ نوع طرح‌های دولتی مندرج در این پیوست‌ها، هیچ‌گونه تفاوتی میان قوانین بودجه پیش از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با قوانین بودجه پس از آن وجود ندارد و این امر نشانگر این است که همچنان دولت مبادرت به فعالیت در موارد خارج از صدر اصل ۴۴ می‌نماید. لذا اطلاق طرح‌های مذکور در احکام و جداول، بدون تفکیک موارد استثنایی که علاوه بر پیشنهاد هیأت‌وزیران و تصویب مجلس، نیازمند تعیین مدت زمان برای اجرای آن توسط دولت است، مغایر سیاست‌های مزبور می‌باشد.

این مسئله در گزارش کمیسیون نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نیز وجود داشت. مطابق این گزارش «ملاحظه تبصره‌ها و پیوست‌های لایحه بودجه ۱۳۹۵ حکایت از آن دارد که دولت، موارد مشمول صدر اصل ۴۴ و غیر آن‌ها را از یکدیگر تفکیک نکرده و در پی آن است که با اخذ مجوزی کلی از مجلس، اقدام به سرمایه‌گذاری جدید یا ادامه فعالیت‌های موجود نماید؛ این در حالی است که بسیاری از این ردیف‌ها مربوط به فعالیت‌های خارج از صدر اصل ۴۴ هستند و لازم است که به طور موردی و صرفاً برای مدت مشخص، توسط مجلس تصریح شوند. لذا، اجرای تکلیف مذکور مقتضی آن است که ردیف‌های مختلف هزینه‌ای بودجه از یکدیگر تفکیک شوند و آن‌ها که مشمول صدر اصل ۴۴ هستند، به طور جداگانه و با تعیین مدت محدود توسط مجلس تصویب شوند.»

علاوه بر مغایرت فوق، مصوبه مجلس از جهت دیگری نیز با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در تعارض است و این تعارض ناظر به مصرف وجوه حاصل از واگذاری سهام دولت می‌باشد. با این توضیح که براساس جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تحت عنوان «مصارف درآمدهای حاصله از واگذاری» جهات و ترتیب مصرف وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی مشخص گردیده و مقرر شده این وجوه در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب جهت ترتیب‌های مقرر در این سیاست‌ها مصرف گردد. اما با بررسی تبصره‌ها و همچنین جدولی که برای مصارف این وجوه در نظر گرفته شده است (جدول شماره «۱۸» - پیوست شماره «۲» گزارش)، مشخص می‌شود که بخش عمده‌ای از مصارف تعیین شده هیچ ارتباطی با ترتیبات مذکور در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ندارد و از این حیث نیز مصوبه مجلس، مغایر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ می‌باشد. این موضوع در ضمن بررسی جزئیات مورد توجه قرار گرفته است.

۳. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی:

سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در اواخر سال ۱۳۹۲ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ. از جمله حوزه‌هایی که این سیاست‌ها باتوجه به محتوای آن می‌تواند در آن نمود و ظهور عملی داشته باشد بودجه‌های سالانه کل کشور به‌عنوان مهم‌ترین سند اقدام و عمل دولت است. بانگاهی به بودجه سال جاری مشخص می‌شود که مصوبه حاضر چندان تفاوتی با بودجه‌های سنوات گذشته ندارد و لذا تغییری که ناظر به نوعی تطابق بودجه با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی باشد در مصوبه حاضر وجود ندارد. البته باتوجه به اینکه بودجه در کشور ما سالهاست از مسیر سیاست‌گذاری دور مانده و صرفاً مشتمل بر تعهداتی است که بر عهده دولت می‌باشد، نمی‌تواند به سادگی محقق‌کننده سیاست‌های اقتصاد مقاومتی باشد. اما در هر صورت لازم بود در بودجه سال

جاری حرکت به سمت این سیاست‌ها تا حدودی قابل مشاهده باشد. ولکن متأسفانه به جز ذکر عبارت «اقتصاد مقاومتی» در بند الحاقی «۱» تبصره «۱» ناظر به افزایش صادرات گاز، هیچ‌نوعی حکمی که محقق‌کننده این سیاست‌ها باشد یافت نمی‌شود. در این رابطه می‌توان به دو محور ذیل در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی اشاره کرد که لازم بود در قانون بودجه سال جاری مورد توجه قرار می‌گرفت:

یک) اقتصاد دانش بنیان.

از جمله محورهایی که سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نسبت به آن توجه داشته است اقتصاد دانش بنیان به منظور افزایش سهم تولید و صادرات محصولات و خدمات دانش بنیان است (بند «۳»). درحالی‌که در بودجه مصوب برای تولید و صادرات محصولات دانش بنیان هیچ‌گونه تدبیری اندیشیده نشده است و معلوم نیست سهم محصولات دانش بنیان چگونه است. همچنین بودجه ای که تا حدودی می‌تواند ناظر به این موضوع باشد در مقیاس کلان بسیار اندک و از محل صندوق توسعه ملی تأمین شده است که این امر نیز در واقع برخلاف سیاست‌های کلی برنامه پنجم صورت گرفته است.

دو) صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی

در بند ۱۶ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی بر صرفه‌جویی بر هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر حذف هزینه‌های زائد تصریح شده است. اما با بررسی بودجه مشخص می‌گردد که هزینه‌های جاری کشور حدود ... میلیارد تومان افزایش یافته است، همچنین سقف اوراق مشارکت که علاوه بر ایجاد بدهی برای دولت مستلزم پرداخت سود توسط دولت می‌باشد نیز در مصوبه مجلس نسبت به سال گذشته افزایش یافته است.

۲- لزوم بررسی جداول بودجه به عنوان بخش اصلی قانون بودجه

همانگونه که از تعاریف ارائه شده در خصوص بودجه می‌توان فهمید، بودجه سند یا برنامه مالی دولت است که مشتمل بر منابع و مصارف می‌باشد و منابع و مصارف همان اعداد و ارقامی است که بیانگر این موارد می‌باشد. همچنین مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی بودجه سالانه کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود. «همانطور که مشاهده می‌شود مطابق ذیل این اصل "هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود" با توجه به قید «نیز» مشخص می‌شود که صدر اصل هم ناظر به ارقام است و بودجه چیزی جز ارقام نیست. به‌علاوه آنچه که مربوط به نحوه کسب درآمدها و همچنین تکالیف دولت مبنی بر هزینه‌های مشخص است در قوانین و مقررات جاری ذکر شده است و لذا وجهی برای ذکر این موارد به صورت مجدد به صورت احکام وجود ندارد و بودجه ماهیتی جز این موارد دارد.

اما علی‌رغم این نکته تمرکز مجلس و همچنین شورای محترم نگهبان در سنوات متوالی همواره بر احکام مذکور در تبصره‌های ماده واحده بودجه بوده است. این درحالی است که آنچه در این احکام مورد توجه قرار گرفته است صرفاً درصد ناچیزی از بودجه کل کشور می‌باشد و بخش اعظم بودجه در جداول تعیین تکلیف شده است و عدم بررسی این جداول به منزله نادیده

گرفتن این بخش مهم از بودجه کل کشور می‌باشد. این درحالی‌است که جداول بودجه نیز نظیر احکام بودجه محملی برای بررسی شورای نگهبان می‌باشد.

به عنوان مثال چندین حکم پراکنده در تبصره‌های بودجه به موضوع مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها پرداخته است و بعضی از این احکام نیز در مغایرت با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. حال بر فرضی که این احکام با بررسی و نظر شورای نگهبان حذف گردد، با وجود جدول شماره (۱۸) همچنان دولت مجاز خواهد بود منابع حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های خود را در غیر از موارد مذکور در سیاست‌های کلی نظام به مصرف برساند. چرا که در این جدول در ۲۲ ردیف محل مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها را مشخص نموده است و عمده موارد آن خارج از جهات و ترتیبی است که در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تحت عنوان «مصارف درآمدهای حاصله از واگذاری» ذکر شده است.

نمونه دیگری که در این رابطه قابل تأمل می‌باشد جدول شماره «۲۰» تحت عنوان «طرح‌های مطالعاتی و اجرایی موضوع ردیف شماره ۳۹-۵۵۵۰۰۰۰» است. در جدول مذکور ۲۸۷ طرح عمرانی از قبیل مطالعه و احداث باند دوم مهران- ایلام- حمیل- کرمانشاه، مطالعه و احداث فرودگاه منطقه آزاد ارس، مطالعه و احداث سد باهوش اهرم، احداث بیمارستان جایگزین مهاباد (۱۰۰ تختی) و وجود دارد. اما مسئله‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که برای این ۲۸۷ طرح مبلغی که اختصاص یافته است (مندرج در ردیف شماره ۳۹-۵۵۰۰۰۰) صرفاً ۱۵ میلیارد تومان است. حال مشخص نیست این مبلغ به چه میزان و به کدام یک از این طرح‌های حجیم و گسترده تعلق خواهد گرفت. بدون شک چنین بودجه‌ریزی نه‌تنها با شفاف سازی اقتصاد و سالم سازی آن (بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) در تضاد است بلکه با اصول ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی نیز مبنی بر لزوم همه پرداخت‌ها در حدود **اعتبارات مصوب** و امکان نظارت دیوان محاسبات بر بودجه مغایر است.

جداول مذکور در پیوست شماره «۱» نیز از حیث اینکه به دولت اجازه داده تا طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مذکور در این جداول را به صورت مطلق انجام دهد و اطلاق برخی از این طرح‌ها خارج از موارد مذکور در اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشد محل تأمل است.

بنابراین با عنایت به مطالب فوق، اولاً لازم است جداول نیز به عنوان بخشی از مصوبه مجلس در خصوص قانون بودجه نزد شورای نگهبان ارسال گردد و ثانیاً مفاد این جداول به صورت تفصیلی مورد توجه شورای نگهبان قرار بگیرد.

۳- لزوم حذف احکام غیربودجه‌ای

از جمله ایرادات اساسی دیگری که مصوبه مجلس علی‌رغم تأکیدات و تذکرات مکرر شورای نگهبان در خصوص قوانین بودجه سنویتی، همچنان با آن روبرو است، ذکر احکامی با ماهیت غیربودجه‌ای و نامرتبط در قانون بودجه سالانه است که نه تنها قوانین دائمی موجود را متزلزل می‌کند بلکه باعث عدم ثبات و نظم اقتصادی کشور می‌باشد. همین امر می‌تواند به صورت روشنی برخلاف سیاست‌های اقتصاد مقاومتی که بر ایجاد ثبات اقتصادی تأکید دارد (بند «۹») تلقی شود. احکام غیربودجه‌ای در مصوبه حاضر را می‌توان در صورت‌های ذیل مشاهده نمود:

۱. برخی از این احکام علاوه بر اینکه در بخش از خود واجد حکمی بودجه‌ای هستند، دارای بخش‌های غیربودجه‌ای نیز هستند و بعضاً اقدام به اصلاح احکام قوانین دائمی نموده‌اند.

۲. بخشی دیگر از احکام غیربودجه‌ای مذکور در مصوبه مجلس نه تنها در هیچ جزئی از خود ارتباطی با بودجه سالانه ندارند بلکه به نوعی منجر به اصلاح قانون دائمی نیز گردیده‌اند.

۳. علاوه بر دونوع احکام فوق که غیربودجه‌ای می‌باشند، برخی از احکام این قانون اگرچه منجر به اصلاح قانون دائمی نشده‌اند ولیکن از ماهیت بودجه‌ای برخوردار نبوده و ذکر آن‌ها در قانون بودجه کاملاً در تعارض با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۳. ماده واحده

در خصوص ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور نکات ذیل قابل ذکر است.

۱. مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد...». همانگونه که مشاهده می‌شود مطابق این اصل بودجه ناظر به کل کشور بوده و مصوبه مجلس در این خصوص می‌بایست ناظر به بودجه کل کشور باشد. بر همین اساس ماده (۱) قانون محاسبات عمومی^۱، بودجه کل کشور را متشکل از سه قسمت دانسته است که عبارتند از «بودجه عمومی دولت»، «بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها» و «بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود»

اما مسئله‌ای که در خصوص مصوبه حاضر وجود دارد عدم جامعیت این مصوبه نسبت به مواردی است که می‌بایست در بودجه کل کشور منعکس گردد. به عبارت دیگر بودجه برخی دستگاه‌ها و نهادها که مشمول عنوان بودجه کل کشور قرار می‌گیرند در مصوبه حاضر وجود ندارد و این امر علاوه بر اینکه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد به دلیل اینکه نظارت دیوان محاسبات محدود به مواردی است که در بودجه کل کشور ذکر می‌شود، منجر به عدم امکان نظارت دیوان محاسبات کشور نسبت به عملکرد بودجه‌ای این نهادها می‌شود.

۱. ماده ۱- بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یکسال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاستها و به هدفهای قانونی میشود، بوده و از سه قسمت بشرح زیر تشکیل میشود:

۱- بودجه عمومی دولت که شامل اجزاء زیر است:

الف - پیش‌بینی دریافتها و منابع تأمین اعتبار که بطور مستقیم و یا غیر مستقیم در سال مالی قانون بودجه بوسیله دستگاهها از طریق حسابهای خزانه‌داری کل اخذ میگردد.

ب - پیش‌بینی پرداختهاییکه از محل درآمد عمومی و یا اختصاصی برای اعتبارات جاری و عمرانی و اختصاصی دستگاههای اجرائی می‌تواند در سال مالی مربوط انجام دهد.

۲ - بودجه شرکت‌های دولتی و بانکها شامل پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار.

۳ - بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود.

نمونه بارز این دسته از نهادها را می‌توان بودجه سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی دانست. این سازمان‌ها که بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ مجلس شورای اسلامی تشکیل شده‌اند دارای ماهیت شرکتی بوده و مالکیت آن‌ها در اختیار دولت است. بنابراین شرکت دولتی محسوب می‌شوند و به تبع باید بودجه آن‌ها در قسمت بودجه شرکت‌های دولتی (بند «ب» ماده واحده و نیز جداول مندرج در پیوست شماره «۳») به عنوان یکی از ارکان بودجه کل کشور درج شود. این نکته خصوصاً با توجه به قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ کل کشور بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد. بر اساس بند «ی» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور^۱ و بند «ل» تبصره «۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور^۲، دولت مکلف شده بود تا بودجه سازمان‌های مزبور را در لایحه بودجه سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ درج کند. لکن در هیچ یک از لوایح تقدیمی دولت این مهم مورد توجه قرار نگرفته است.

براین اساس می‌توان گفت ماده واحده حاضر با توجه به عدم شمول آن نسبت به مواردی که لازم است در بودجه کل کشور منعکس گردد مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی بوده و از سوی دیگر به دلیل عدم امکان پذیر نمودن نظارت دیوان محاسبات مغایر اصل ۵۵ قانون اساسی می‌باشد.

۲. آنچه در جزء «۲» بند «الف» ماده واحده تحت عنوان «درآمد اختصاصی وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی» به آن اشاره شده است، با فلسفه و هدف قانونگذار اساسی که در اصل ۵۳ قانون اساسی منعکس شده است در تعارض است. بر اساس اصل ۵۳ قانون اساسی، با توجه به محدودیت‌های منابع دولت، کلیه درآمدهای دولت باید در خزانه کل کشور متمرکز شود تا هر سازمانی بر اساس اولویت‌ها و نیازهایش که به تشخیص دولت است از آن بهره‌مند گردد. پیش‌بینی درآمد اختصاصی برای سازمان‌های دولتی که وظیفه آنها ارائه خدمات عمومی است، فرآیند مذکور در اصل ۵۳ را نادیده گرفته و سازمان‌های دولتی را به سمت درآمدزایی سوق می‌دهد. نتیجه چنین امری، تغییر تدریجی جهت‌گیری سازمان‌های مزبور است که با گذشت زمان ارائه خدمات را به منظور افزایش درآمدهای اختصاصی سازمان انجام خواهند داد و به دنبال افزایش درآمدهای اختصاصی برای سازمان خواهند بود. لذا این امر با آنچه در اصل ۵۳ قانون اساسی به آن تصریح شده است مغایرت دارد.

لازم به ذکر است که با مقایسه بودجه‌های سنواتی گذشته به وضوح می‌توان افزایش این نوع درآمدها و تمایل دستگاه‌ها به کسب این گونه درآمدها را مشاهده نمود.

۱. ی- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور مکلف است بر بودجه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در طول سال ۱۳۹۳ که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد نظارت نموده و آن را در پیوست شماره (۳) لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور درج نماید.

۲. ل- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است بر بودجه سال ۱۳۹۴ سازمان‌های مناطق آزاد و ویژه اقتصادی دولتی نظارت و بودجه سال ۱۳۹۵ این مناطق را در پیوست شماره (۳) لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور منظور کند.

قوانین بودجه	قانون بودجه سال ۱۳۹۴	قانون بودجه سال ۱۳۹۵	مصوبه مجلس در خصوص بودجه سال ۱۳۹۶
میزان درآمد اختصاصی	سیصد و هشتاد و یک هزار و دویست و هشتاد و چهار میلیارد و چهارصد و سی و هشت میلیون ۳۸۱,۲۸۴,۴۳۸,۰۰۰,۰۰۰ ریال (۰۰)	چهارصد و ده هزار و نهصد و پنجاه و هفت میلیارد و نهصد و چهل و شش میلیون ۴۱۰,۹۵۷,۹۴۶,۰۰۰,۰۰۰ ریال (۰)	پانصد و هفده هزار و یکصد و شصت و دو میلیارد و سیصد و سی و پنج میلیون ۵۱۷,۱۶۲,۳۳۵,۰۰۰,۰۰۰ ریال

۴. تبصره‌ها

تبصره «۱»

بند «الف» - مغایرت اصل ۱۱۰ و نکته

۱. بر اساس بند «۱۰»^۱ سیاست‌های کلی برنامه ششم، سهم صندوق توسعه ملی عبارت است از ۳۰ درصد منابع حاصل از صادرات **نفت**، میعانات گازی و خالص صادرات گاز. این درحالی است که مطابق صدر بند حاضر از تبصره «۱»، در این رابطه به جای عنوان «نفت» از عنوان «نفت خام» استفاده شده و لذا ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت خام، و نه «نفت» به صورت کلی، موضوع سهم صندوق توسعه ملی قرار گرفته است.

در این خصوص باتوجه به اینکه بر اساس ماده (۱) قانون نفت^۲ مصوب ۱۳۶۶/۷/۹ مجلس شورای اسلامی و اصلاحات بعدی آن، «نفت» به هیدروکربورهایی اطلاق می‌شود که به صورت نفت خام، میعانات گازی، گاز طبیعی، قیر طبیعی، پلمه سنگ‌های نفتی و ماسه‌های آغشته به نفت به حالت طبیعی یافت شده و یا طی عملیات بالادستی به دست می‌آید، عنوان «نفت» مفهومی گسترده‌تر از «نفت خام» است و مصوبه مجلس از این جهت نسبت به آنچه در سیاست‌های کلی برنامه ششم به آن تکلیف شده، محدودتر گردیده است. بنابراین، این بند از این جهت مغایر بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم و در نتیجه مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

۱. ۱۰ - تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» و دائمی شدن اساسنامه صندوق توسعه ملی با تنفیذ اساسنامه موجود و واریز سالانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی و افزایش حداقل ۲ واحد درصد سالیانه به آن...»

۲. ماده ۱ - اصطلاحات این قانون در معانی مشروح ذیل به کار می‌رود:

۱- نفت: هیدروکربورهایی که به صورت نفت خام، میعانات گازی، گاز طبیعی، قیر طبیعی، پلمه سنگ‌های نفتی و ماسه‌های آغشته به نفت به حالت طبیعی یافت شده و یا طی عملیات بالادستی به دست می‌آید...»

لازم به ذکر است که بند حاضر، در مقام بیان سهم وزارت نفت به ۱۴/۵ درصد کل صادرات «نفت» (ونه «نفت خام») تصریح نموده است.

۲. از جمله مسائل دیگری که ناظر به این بند وجود دارد ناظر به سقف و ردیف سهم وزارت نفت از منابع نفت است. در این خصوص چهارده و نیم درصد از کل صادرات نفت و میعانات گازی به عنوان سهم وزارت نفت محسوب شده است. اما هیچ گونه سقفی برای این درآمد و همچنین ردیفی جهت درج این درآمد در جداول بودجه ذکر نشده است.

لازم به ذکر است که در بند «ب» همین تبصره جهت سهم درآمد عمومی دولت از محل صادرات نفت و میعانات گازی و همچنین سه درصد صادرات نفت خام و میعانات گازی مناطق و شهرستان های نفت خیز، گازخیز و توسعه نیافته سقف و ردیف ذکر شده است و لکن درخصوص سهم وزارت نفت هیچ گونه سقف و ردیفی مشخص نشده است.

همچنین این نکته قابل ذکر است در مواردی که در قوانین بودجه سنواتی درآمدی برای موضوعی پیش بینی شده و لکن هیچ گونه سقف و ردیفی ذکر نشده است، این امر از سوی شورای نگهبان با ایراد مغایرت با اصل ۵۳ روبرو شده است.

بند «ب» - مغایرت با اصول ۵۲، ۵۳ و ۱۱۰

۱. مسئله حائز اهمیتی که درخصوص این بند وجود دارد این است که براساس صدر این بند از محل منابع نفتی، صرفاً «منابع حاصل از ارزش صادرات نفت خام و میعانات گازی» به عنوان منابع درآمد عمومی دولت در بودجه کل کشور در نظر گرفته و واریز آن در ردیف مورد نظر پیش بینی شده است. در حالی که مطابق با بند «الف» همین تبصره درخصوص سهم صندوق توسعه ملی، علاوه بر «نفت خام و میعانات گازی» به «منابع حاصل از صادرات گاز طبیعی» نیز تصریح و مقرر شده سی درصد از منابع حاصل از «صادرات گاز طبیعی» هم به صندوق توسعه ملی واریز می شود. لذا به جز منابع حاصل از ارزش صادرات «نفت خام و میعانات گازی» منابع حاصل از صادرات دیگر فرآورده های نفتی نظیر «گاز طبیعی» و «مایعات گازی» (لازم به ذکر است که «مایعات گازی»، فرآورده ای به جز «میعانات گازی» می باشد که معمولاً به همراه با تولید گاز طبیعی حاصل می شود) به عنوان منابع عمومی دولت محسوب نگردیده و همچنین واریز این منابع نیز به عنوان منابع عمومی دولت به خزانه کل کشور پیش بینی نشده است.

مؤید این موضوع را می توان از مفاد «بند الحاقی ۱» همین تبصره نیز برداشت نمود. با این توضیح که براساس این بند «در صورت افزایش تولید گاز به بیش از یک هزار میلیون مترمکعب در روز» وزارت نفت موظف به صدور گاز به کشورهایی شده که درحال حاضر قرارداد خرید گاز از جمهوری اسلامی ایران را ندارند و منابع حاصل را به حساب خاصی واریز نماید. بنابراین این حکم به منزله آن است که اولاً برخی از کشورها هم اکنون قرارداد خرید گاز از جمهوری اسلامی ایران را دارند و ثانیاً منابع حاصل تا سقف یک هزار میلیون مترمکعب در روز به عنوان منابع عمومی دولت در نظر گرفته نشده است و در نتیجه منابع حاصل از آن نیز در قوانین بودجه سنواتی تعیین تکلیف نشده است.

در این رابطه به نظر می رسد منابع حاصل از چنین مواردی به عنوان درآمد شرکت ملی نفت در نظر گرفته شده و در نتیجه در بودجه این شرکت منظور می شود. لازم به توضیح است باتوجه به اینکه کل صادرات و منابع عمومی دولت از محل صادرات

نفت و میعانات گازی که حدود یکصد و هشتاد و نه هزار میلیارد تومان است، از محل ۱۴/۵ درصد سهم شرکت ملی نفت از کل صادرات نفت و میعانات گازی، مبلغی حدود بیست و هفت هزار میلیارد تومان می‌باشد. درحالی که منابع و درآمد این شرکت در پیوست لایحه (پیوست سوم، ردیف ۲۲۰۰۰۰) بالغ بر دویست و هشتاد و سه هزار میلیارد تومان است و این مابه التفاوت را می‌توان ناشی از صادرات و فروش مواردی به جز نفت و میعانات گازی دانست.

۲. مطابق فراز دوم این بند در صورت افزایش ماهانه منابع دولت از محل منابع موضوع این بند، مازاد حاصله پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی و سهم شرکت ملی نفت ایران، به ردیف ۲۱۰۱۱۲ جدول شماره (۵) این قانون واریز شده تا برای مصارف تعیین شده **در جداول این قانون** اختصاص یابد. نکته‌ای که در خصوص این حکم (فارغ از اینکه این حکم در واقع اصلاح قانون برنامه ششم توسعه و همچنین قانون «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مال دولت (۲)»^۱ بوده که براساس این قوانین مازاد مزبور می‌بایست به صندوق ذخیره ارزی واریز شود و در نتیجه غیربودجه ای است)، وجود دارد این است که مشخص نیست این منابع صرف کدام یک از مصارف مذکور در جداول این قانون می‌شود و به عبارت دیگر به دولت اجازه می‌دهد از محل این منابع، صرف کدام یک از موارد مذکور در جداول این قانون نماید. لذا حکم مزبور از حیث عدم تعیین سقف و مصارف مربوط به ردیف فوق مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است.

لازم به ذکر است که حکم مذکور و همچنین ردیف مزبور در لایحه دولت و جداول پیوست آن وجود ندارد و به موجب اصلاحات مجلس به لایحه دولت افزوده شده است و در صورتی که در ردیف درآمدی مذکور مبلغی ذکر نشده باشد بدان معناست که مبلغ مذکور در این بند در سقف درآمدی بودجه لحاظ نشده و لذا مصارف مذکور در ردیف‌های بودجه نیز ناظر به این محل، پیش بینی شده نخواهد بود.

۳. نکته دیگری که در خصوص این بند و همچنین بند «ج» این تبصره وجود دارد ناظر به افزایش وابستگی به نفت در قانون بودجه سال جاری است. توضیح آن که مجموع منابع عمومی دولت مقرر در ماده واحده مصوبه حاضر حدود سی صد و نود و هشت هزار میلیارد تومان است که منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی براساس بند حاضر معادل رقم یکصد و پنج هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است که از این مبلغ حدود یکصد هزار میلیارد تومان آن به عنوان منابع دولت و حدود پنج هزار میلیارد تومان آن به عنوان سهم سه درصد مناطق نفت خیز و کمتر توسعه یافته می‌باشد. در حالی که مجموع منابع

۱. ماده ۱ - ...

ب- وزارت نفت از طریق شرکت دولتی اصلی تابعه ذی‌ربط، مکلف است دریافتی‌های حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی اعم از صادرات هر سال و سال‌های قبل به هر صورت را پس از کسر بازپرداخت تعهدات بیع متقابل به عنوان علی‌الحساب پرداخت‌های موضوع این ماده بلافاصله از طریق حساب‌های مورد تأیید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به حساب‌های مربوط در خزانه‌داری کل کشور واریز نماید.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از وجوه حاصله هر ماهه به طور متناسب، سهم وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط (با احتساب بازپرداخت‌های بیع متقابل)، سهم صندوق توسعه ملی و سهم درآمد عمومی دولت را که به موجب قانون تعیین می‌شود، پس از فروش مبالغ ارزی به نرخی که ضوابط آن را شورای پول و اعتبار مشخص می‌کند به حساب مربوط نزد خزانه‌داری کل کشور و مازاد آن را به حساب ذخیره ارزی واریز نماید.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است سهم وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط را به حساب‌های آن شرکت مورد تأیید خزانه‌داری کل کشور در داخل و مورد تأیید آن بانک در خارج از کشور برای پرداخت به پیمانکاران، سازندگان و عرضه‌کنندگان مواد و تجهیزات مربوط به طرف قرارداد و هزینه‌های جاری و تعهدات ارزی شرکت واریز و برای قراردادهای تسهیلات مالی خارجی توثیق نماید.

عمومی دولت مقرر در ماده واحده بودجه سال ۱۳۹۵ حدود دویست و نود هزار میلیارد تومان است و از این مبلغ حدود شصت و هشت هزار و پانصد میلیارد تومان به منابع نفتی اختصاص داشته است. لذا به نظر در مصوبه حاضر وابستگی بودجه عمومی دولت به منابع نفتی افزایش یافته است. درحالی که مطابق سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی بر صرفه جویی در هزینه های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی سازی اندازه ی دولت و حذف دستگاه های موازی و غیر ضرور و هزینه های زاید. (بند ۱۸) و همچنین قطع وابستگی بودجه به نفت (بند ۱۰) تأکید شده است.

این امر درکنار مجوزهایی که جهت برداشت از صندوق توسعه ملی داده شده و به نوعی استفاده از منابع نفتی است که در صندوق توسعه ملی قرار گرفته است، باعث تشدید افزایش وابستگی به نفت خواهد بود.

لازم به ذکر است که براساس جزء «الف» بند «۲» ماده (۷) مصوبه مجلس درخصوص برنامه ششم توسعه سهم دولت از صادرات منابع نفتی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ هشتاد و سه هزار میلیارد تومان پیش بینی شده بود که این امر با ایراد مجمع تشخیص مصلحت نظام مواجه گردید و مغایر بندهای «۹»^۲ و «۱۶»^۳ سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی شناخته شد.

حال این رقم در این بند نسبت به رقم موضوع بند فوق افزایش یافته است و این موضوع اگرچه تاحدودی به دلیل افزایش قیمت نفت نسبت به سال ۱۳۹۵ منطقی می نماید ولیکن افزایش بیش از آن به معنای وابستگی بیشتر منابع بودجه عمومی دولت به درآمدهای نفتی است.

ایراد فوق الذکر ناظر به بند «ج» این تبصره نیز وجود دارد که ذیل این بدان پرداخته خواهد شد.

بند «ج» - مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰

مشابه این بند در قانون بودجه سال های قبل وجود ندارد اما در جزء «الف» بند «۲» ماده (۷) مصوبه مجلس درخصوص «لایحه برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، مشابه حکم این بند وجود داشت که با ایراد مجمع تشخیص مصلحت نظام مواجه گردید.

۱. الف - سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال اول اجرای قانون برنامه سی درصد (۳۰٪) تعیین می شود و سالانه حداقل دو واحد درصد به این سهم اضافه می شود. بانک مرکزی مکلف است در طول سال و متناسب با وصول منابع بلافاصله نسبت به واریز این وجوه و سهم چهارده و نیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت ملی نفت ایران از کل صادرات نفت و میعانات گازی و همچنین سهم سه درصد (۳٪) مناطق نفت خیز، گازخیز و توسعه نیافته اقدام کند و از محل باقیمانده، سهم بودجه عمومی دولت که در بودجه های سنواتی مشخص می گردد را به حساب درآمد عمومی نزد خزانه داری کل کشور واریز و مابقی را به حساب ذخیره ارزی واریز نماید. چنانچه منابع دولت از محل وجوه واریزی فوق سالانه به قیمت ثابت ۱۳۹۵ کمتر از هشتصد و سی هزار میلیارد (۸۳۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال باشد، از محل حساب ذخیره ارزی پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی و در صورت عدم کفایت از محل اوراق بدهی تعهدزا و یا سایر اوراق مالی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی برای تأمین مابه التفاوت حاصل شده صرفاً برای تأمین کسری اعتبارات تملک دارائی های سرمایه ای برای طرح های مصوب در قانون بودجه همان سال با اولویت طرح هایی که از طریق مشارکت با بخش غیردولتی اجراء می شوند اختصاص می یابد.

۲. ۹- اصلاح و تقویت همه جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی.

۳. ۱۶- صرفه جویی در هزینه های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی سازی اندازه دولت و حذف دستگاه های موازی و غیر ضرور و هزینه های زاید.

براساس این بند در صورتی که منابع حاصل از صادرات منابع نفتی به میزان مقرر در بند «ب» محقق نگردید به دولت اجازه داده شده جهت تأمین کسری این منابع اقدام به برداشت از محل حساب ذخیره ارزی و در صورت عدم کفایت، از محل واگذاری اوراق بدهی تعهدزا و اوراق ارزی تأمین نماید. براین اساس مطابق این حکم در صورت لازم است مبلغ مذکور در این بند (یکصد و پنج هزار میلیارد تومان) از محل منابع نفتی تأمین شود و در صورت عدم تأمین دولت می‌تواند به سایر روش‌ها جهت جبران این وابستگی متوسل گردد. لذا این بند نیز مبنی بر ایراد وارده به بند «ب» واجد ایراد است.

بند «د» - مغایرت با اصول ۵۲ و ۵۵ و نکته

۱. براساس این بند اجازه داده شده تا پنج درصد به قیمت هر لیتر فرآورده‌های نفتی افزوده و از محل آن تا سقف مشخصی بابت موارد متعددی همچون 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 فرآورده اقدام کند. نکته‌ای که در این رابطه قابل تأمل می‌باشد این است که در جداول بودجه هیچ‌گونه ردیفی جهت درآمد مزبور و همچنین هزینه‌های مذکور ذکر نشده است و لذا نه تنها درآمد و هزینه مزبور در سقف بودجه لحاظ نشده بلکه براین اساس منبعی به صورت کلی اختصاص به مواردی داده شده است که مشخص نیست به چه نسبتی بین این موارد توزیع خواهد شد. این امر به دلیل اینکه تعیین سهم این موارد را به دولت داده است مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی مبنی بر تصویب بودجه توسط مجلس و همچنین به دلیل نظارت ناپذیری آن توسط دیوان محاسبات مغایر اصل ۵۵ قانون اساسی محسوب می‌شود.

۲. شرکت‌های تابعه ذی‌ربط در صدر این بند ناظر به آن دسته از شرکت‌های تابعه وزارت نفت است که فاقد اساسنامه مصوب می‌باشند و لذا شناسایی و اعطای صلاحیت به آن‌ها محل تأمل است. لازم به ذکر است صرف عدم ذکر عنوان این شرکت‌ها نمی‌تواند رافع ابهام مزبور تلقی گردد، چراکه با عبارت مزبور هیچ‌گونه تغییری در محتوا و ماهیت حکم ایجاد نخواهد شد.

بند «ه» - نکته و تذکر

۱. عبارت این بند از این جهت که مشخص نیست شرکت ملی نفت ایران موظف است «قیر» را در اختیار سازمان‌های مذکور در این بند قرار دهد یا «معادل ریالی» آن را به حساب آن‌ها واریز نماید واجد ابهام است. چراکه از یک طرف صدر بند بیان می‌دارد: «معادل ریالی چهار میلیون تن مواد اولیه قیر (VB) رایگان» که از این عبارت برداشت می‌شود که شرکت مزبور باید وجوهی که ارزش آن معادل چهار میلیون تن قیر است را بپردازد. و لکن از طرف دیگر ذیل این بند مقرر داشته «شرکت ملی نفت ایران مکلف است تا پایان سال ۱۳۹۶ نسبت به **تحويل کامل قیر (VB)** به دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط اقدام نماید.» که بر اساس این عبارت، شرکت ملی نفت ایران مکلف به تحويل قیر است.

در صورتی که مفهوم این بند ناظر به پرداخت ریالی قیر باشد، لازم است این موضوع در ردیف‌های مندرج در جداول بودجه نیز منعکس گردد. همچنین باتوجه به اینکه براساس صدر این بند شرکت ملی نفت موظف شده معادل ریالی مذکور را از «منابع در اختیار خود» تأمین نماید، مشخص نیست مقصود از این منابع، منابع حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی است و یا از محل دیگری است.

گفتنی است عبارت «قیر رایگان» هم در صورتی که منظور از این بند واریز وجوه بوده باشد عبارت صحیحی نیست و باید اصلاح شود، چراکه «قیر رایگان» معادل ریالی ندارد.

بند «و» - مغایرت با اصل ۵۲

این بند که عیناً در بودجه دو سال پیش نیز ذکر شده است (بند «ن»^۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور) به دلیل اینکه هیچ‌گونه ارتباطی با نحوه دخل و خرج کشور در سال مالی ندارد دارای ماهیت غیر بودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

بند «ز» - مغایرت با اصل ۵۲ و ابهام

۱. جزء «ا» این بند با توجه به ماهیت غیربودجه‌ای آن و عدم ارتباط آن با نحوه دخل و خرج کشور مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

توضیح آن که براساس صدر این جزء برداشت‌های بیش از مجوزهای قانونی دولت طی سالهای ۸۷ الی ۹۱ از محل صادرات نفت به منظور تأمین بنزین و نفت گاز، تا مبلغ ۲۲۹ هزار میلیارد ریال تسویه خواهد شد. بدین معنی که در واقع، در سال‌های مذکور بخشی از نفت صادراتی به جای اینکه فروش رفته و وجوه حاصل به خزانه واریز شود صرف واردات غیرقانونی بنزین و نفت‌گاز شده است. حال تصویب چنین حکمی بدین معناست که فرض می‌شود منابع حاصل از فروش نفت وارد خزانه شده و بار دیگر برای واردات بنزین و نفت‌گاز از خزانه پرداخت شده است. با تصویب چنین حکمی آن پرداخت‌ها به حساب وجوه عمومی گذاشته شده و از سرجمع بدهی شرکت نفت به دولت کسر می‌شود.

همچنین در ذیل این جزء مقرر شده مابه‌التفاوت فروش فرآورده‌های نفتی با قیمت‌های فوب خلیج فارس طی سال‌های ۱۳۸۶ - ۱۳۸۸ تا مبلغ ۳۲ هزار میلیارد ریال نیز تسویه شود. در سال‌های مذکور مابه‌التفاوت ارزان‌فروشی فرآورده‌ها از منابع داخلی شرکت نفت پرداخت شده است که با این حکم، آن پرداخت‌ها به حساب وجوه عمومی گذاشته شده و از سرجمع بدهی شرکت نفت به دولت کسر می‌شود.

۲. حکم جزء «ب» این بند از جهت اینکه مشخص نیست تسویه مبلغ مذکور بابت بدهی نیروی انتظامی با رعایت اصول ۵۲ و ۵۳ به چه صورت خواهد بود، واجد ابهام است. با این توضیح که در ردیف‌های مربوط به نیروی انتظامی (ردیف ۱۰۶۰۰۰ الی ۱۰۷۰۰۰ جدول شماره ۷) هیچ ردیفی به‌منظور اجرای حکم این جزء پیش‌بینی نشده است و لذا معلوم نیست آیا این رقم از بودجه نیروی انتظامی کسر می‌شود یا خیر؟ و در صورت کسر از بودجه مربوطه از کدام ردیف متعلق کسر می‌گردد؟

بند الحاقی «ا» - ابهام و مغایرت با اصول ۵۲ و ۵۳

مطابق این بند در صورت افزایش تولید گاز به یک هزار میلیون متر مکعب در روز، وزارت نفت اقدام به صادرات این گاز به کشورهای همسایه و اروپا که در حال حاضر قرارداد خرید گاز از جمهوری اسلامی ایران ندارند، اقدام نموده و درآمد حاصله

۱. ن - مطالبات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بانک‌های تجاری بابت اصل و سود تسهیلات پرداختی به شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط وزارت نفت، به مدت دو سال امهال می‌شود. هزینه‌های امهال به عهده شرکت مذکور است.

به حساب شرکت دولتی تابعه این وزارت نزد خزانه‌داری کل واریز و بخشی از آن تا سقف دو هزار میلیارد ریال صرف گازرسانی به روستاها و مناطق محروم می‌شود. نکته‌ای که در رابطه با این حکم وجود دارد این است که (همان‌گونه که در ذیل بند «ب» همین تبصره اشاره شد) مشخص نیست درآمد حاصله تا سقف تولید یک میلیون متر مکعب گاز در صورتی که صادر گردد به کجا واریز می‌شود. همچنین براساس ذیل این حکم بخشی از درآمد موضوع این بند تا سقف مذکور بابت موضوع این بند هزینه خواهد شد و تکلیف مابقی درآمد مذکور مشخص نخواهد بود و سقف و ردیف کل منابع موضوع این بند ذکر نگردیده است و لذا این حکم علاوه بر ابهام، مغایر اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی می‌باشد.

بند الحاقی «۲» - تذکر

عبارت «وجوه ارزی ناشی از طرح دعاوی» باید به عبارت «وجوه ارزی حاصل از طرح دعاوی» اصلاح شود.

بند الحاقی «۳» - مغایرت با اصول ۵۲ و ۵۳ و ابهام

۱. مسئله‌ای که ناظر به این بند وجود دارد این است که هیچ‌گونه سقف و ردیفی برای منابع حاصل از این بند مشخص نشده است و لذا از این حیث بند مذکور مغایر اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی می‌باشد.

۲. همچنین باتوجه به اینکه مشخص نیست منظور از «قراردادها و پیمان‌های» وزارت نفت در این بند مربوط به کدام قراردادهاست و آیا صرفاً ناظر به قراردادها و پیمان‌های مربوط به استحصال نفت می‌باشد یا درخصوص موارد دیگری نظیر قراردادهای خرید کالا یا استخدامی نیز این حکم جاری می‌باشد، عبارت مزبور واجد ابهام است.

بند الحاقی «۴» - مغایرت با اصول ۵۲ و ۵۳ و تذکر

۱. با توجه به اینکه این بند در واقع اصلاح تبصره بند «الف» ماده (۶۵) «قانون الحاق برخی مواد به قانون بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» محسوب شده و دارای ماهیت غیربودجه‌ای است، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد.

۲. به دلیل عدم تعیین سقف و ردیف جهت اعتبارات موضوع بند حاضر، این بند مغایر اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی است.

۳. **تذکر:** عنوان «قانون الحاق برخی مواد به قانون بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» صحیح است.

تبصره «۲»

بند «الف» - (ارجاعی به کمیسیون) مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰

پرداخت بدهی دولت به اشخاص و بخش‌های خصوصی و تعاونی از طریق جدول شماره (۱۸) مغایر با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است؛ چراکه جدول مزبور ناظر به توزیع اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم‌الشرکه دولت است^۱ و در آن مواردی از قبیل پرداخت مطالبات صندوق ذخیره فرهنگیان، تعهدات، معوقات و دیون نهاد ریاست جمهوری، صندوق بازنشستگی

۱. عنوان جدول مزبور عبارت است از: توزیع اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم‌الشرکه دولت (پیوست شماره «۲» گزارش)

وزارت اطلاعات و ... درج شده است. درحالی که مطابق جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، تحت عنوان «مصارف درآمدهای حاصله از واگذاری»، محل مصرف درآمدهای ناشی از واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی تعیین شده و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی نیز با استناد به بند مزبور در سیاست‌های کلی مزبور، محل مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها را مشخص کرده است که پرداخت بدهی‌های دولت به بخش‌های خصوصی و تعاونی خارج از موارد مذکور در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون مربوط به آن است.^۱ در نتیجه، این بند که به دولت اجازه پرداخت بدهی‌های خود از طریق جدول شماره (۱۸) را داده است به دلیل اینکه جدول مزبور مشتمل بر منابع حاصل از واگذاری‌ها جهت پرداخت‌های خارج از موضوع جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است، مغایر سیاست‌های مذکور و نتیجتاً بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.

لازم به ذکر است که تصریح به استثنای موارد مندرج در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ رافع ایراد مذکور نیست. چراکه جزء مزبور ناظر به «مصارف درآمدهای حاصله از واگذاری» می‌باشد و نه موضوعات قابل واگذاری، لذا ذیل بند که بدهی دولت به بخش‌های مذکور در این ماده را از محل سهام و سهم‌الشرکه دولت به استثنای موارد مندرج در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دانسته، فاقد مفهوم بوده و همچنان به دولت مجوز می‌دهد تا منابع حاصل از واگذاری سهام خود را از طریق جدول شماره (۱۸) که مشتمل بر موارد خارج از سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است، به مصرف برساند.

همچنین علاوه بر اینکه بند حاضر مغایر سیاست‌های کلی مزبور می‌باشد، جدول شماره (۱۸) نیز به دلیل اینکه منابع حاصل از واگذاری‌ها را به مواردی خارج از موارد مذکور در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی اختصاص داده است مغایر سیاست‌های کلی نظام محسوب می‌شود و لذا صرف رفع ایراد این بند رافع ایراد نیست و جدول شماره (۱۸) نیز می‌بایست اصلاح گردد.

تبصره «۳»

بند «الف» - نکته

۱. با توجه به اینکه «مصوبه شماره ۶۶۶۳۱/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام» مربوط به قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد، و با عنایت به اتمام زمان اعتبار قانون تا سال ۱۳۹۶، مجوز مذکور در این مصوبه فاقد اعتبار است، لذا استناد به این مصوبه نمی‌تواند رافع ایراد شورای نگهبان نسبت به اطلاق اسفاده از «تأمین مالی خارجی (فاینانس)» نسبت به مواردی که شامل ربا می‌شود، باشد.^۲

۱. جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی:

۲. نظر شماره ۹۵/۱۰۰/۴۲۳ مورخ ۱۳۹۵/۲/۱۲ شورای نگهبان در خصوص مصوبه مجلس درباره بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور: در تبصره «۳»، از آنجا که اطلاق استفاده از تسهیلات خارجی در طول برنامه پنجم توسعه از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام برای پنج سال به تصویب رسیده بود، تمدید آن برای یک سال دیگر اشکال دارد. همچنین بند الحاقی این تبصره از حیث نامشخص بودن محدوده جابجایی اعتبارات ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد.

۲. لازم به ذکر است که تسهیلات مزبور در سقف بودجه محاسبه نمی‌شود و صرفاً نشانگر میزان تعهد ارزی است که کشور (اعم از بخش دولتی و غیردولتی) می‌تواند در سال مالی داشته باشد. از همین رو در صدر فراز دوم این بند به دستگاه‌های اجرایی ماده (۵) قانون مدیریت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی به صورت توأمان اشاره نموده است.

بند «ب» - مغایرت با اصل ۸۰ و ابهام

۱. با توجه به اصل ۸۰ قانون اساسی که دریافت هرگونه وام یا کمک بلاعوض خارجی از سوی دولت را منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی نموده است، مجوز کلی مذکور در این بند که براساس آن به صورت کلی و یکجا به دولت این اجازه را داده که جهت امور متعددی تا سقف مشخصی تسهیلات یا کمک بلاعوض از دولت‌ها و مؤسسات مالی خارجی و بین‌المللی وام دریافت نماید، مغایر اصل مذکور محسوب می‌شود.

۲. اطلاق «دولت‌ها و مؤسسات مالی خارجی و بین‌المللی» در این بند به جهت این که می‌تواند شامل دولت‌ها و مؤسسات معاند و یا استعماری باشد و همچنین اطلاق «طرح‌های فرهنگ و هنر» از حیث اینکه می‌تواند ناظر به موارد غیرشرعی گردد واجد ابهام است.

بند الحاقی - مغایرت با اصول ۵۲ و ۵۳

باتوجه به اینکه این بند به دولت اجازه داده خارج از سقف اعتبارات مندرج در ردیف‌های مربوطه این قانون، نسبت به هزینه‌کرد تسهیلات جذب شده از مؤسسات موضوع این بند اقدام نماید، این امر منجر به اصلاح سقف بودجه و همچنین ارقام و اعتبارات مندرج در ردیف‌های جداول قانون بودجه می‌گردد و در نتیجه مغایر اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی است.

تبصره «۴» - مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰

موضوع این تبصره، پرداختن به منابع صندوق توسعه ملی و تعیین مصارف مشخصی برای این منابع است. در حقیقت این تبصره به سهم صندوق توسعه ملی در تأمین بودجه عمومی کشور می‌پردازد. مسئله کلی که درخصوص این تبصره وجود دارد این است که اگرچه بخش قابل توجهی از محتوای مربوط به بندهای ذیل این تبصره در قوانین بودجه سابق تکرار شده است، اما باتوجه به ابلاغیه مقام معظم رهبری^{حفظه...} در خصوص سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۶ و تغییر رویکرد حاکم بر ضوابط و مقررات این صندوق در برخی موضوعات از جمله ورود مجلس شورای اسلامی در زمینه تعیین تکلیف جهت مصارف این صندوق، باید گفت که مفاد این تبصره در مغایرت با این سیاست‌ها بوده و به تبع آن مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

توضیح آنکه بند دهم سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مقرر می‌دارد: «تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی» به «منابع و سرمایه‌های زاینده‌ی اقتصادی» و دائمی شدن اساسنامه‌ی صندوق توسعه‌ی ملی با تفنید اساسنامه‌ی موجود و واریز سالانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق

توسعه‌ی ملی و افزایش حداقل ۲ واحد درصد سالیانه به آن» همچنین به موجب جزء «۳-۱۰» از همین سیاست‌ها چنین مقرر شده است: «استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از **تکالیف بودجه‌ای** و قوانین عادی.»

لذا با عنایت به مفاد این سیاست‌ها، محتوای تبصره «۴» که اولاً بخشی از منابع ورودی صندوق توسعه ملی را به عنوان «منبع تأمین بودجه عمومی» در سال ۱۳۹۶ در نظر گرفته است و ثانیاً به تعیین تکلیف در خصوص مصارف منابع این صندوق پرداخته است، به طور کلی مغایر سیاست‌های یاد شده است.

همچنین گفتنی است از آنجا که منابع صندوق توسعه ملی حاصل از «صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز» می‌باشد، استفاده از منابع این صندوق - آن‌گونه که در تبصره «۴» مقرر شده است - به معنای ادامه یافتن یا حتی افزایش وابستگی بودجه به نفت می‌باشد؛ چرا که مجموع رقم در نظر گرفته شده برای هزینه از منابع این صندوق در سال گذشته به نحوی که «برای صندوق توسعه ملی بازگشت از منابع محسوب» شود، ۲۰۰ میلیون دلار بوده است^۱ که سرجمع آن در مصوبه امسال به ۲۳۰۰ میلیون دلار افزایش یافته است که این امر در مغایرت با بند «۱۸»^۲ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر «قطع وابستگی بودجه به نفت» است.

بند «الف» - نکته

۱. مطابق ذیل این بند مبالغ واریزی به ردیف‌های مورد نظر به اعتبارات مشخص شده در جداول (۷) و (۹) اختصاص می‌یابد. نکته ای که در این خصوص وجود دارد این است که در جداول مذکور تحت عناوین «خلاصه بودجه دستگاه‌های اصلی و زیر مجموعه در سال ۱۳۹۶» و «برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه در سال» اعتبارات متعددی وجود دارد و مشخص نیز مبالغ مذکور دقیقاً ناظر به اعتبارات کدام یک از این ردیف‌هاست.

۲. به جز نکات مربوط به مغایرت این بند با سیاست‌های کلی نظام، آنچه حائز اهمیت است، آن است که مبالغ مذکور در این بند که از منابع صندوق توسعه ملی برداشت می‌شود، «برای صندوق توسعه ملی بازگشت از منابع محسوب می‌شود». این عبارت بدان معناست که با وجود کسر مبالغ یاد شده از منابع صندوق و عدم بازگشت واقعی آن به این صندوق، «رقم» آن صرفاً به منظور تعادل امور حسابداری این صندوق به عنوان مبلغ بازگردانده شده به منابع صندوق منظور خواهد شد؛ در حالی که این مبلغ در منابع صندوق توسعه ملی وجود خارجی ندارد! این امر در عمل منجر به کاهش منابع صندوق توسعه ملی خواهد شد بدون آنکه بازگشتی برای آن متصور باشد.

۱. توضیح آنکه در تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، صرفاً ۲۰۰ میلیون دلار از منابع صندوق توسعه ملی جهت افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی اختصاص یافته بود که مقرر شده بود «مبلغ ارزی مذکور برای صندوق توسعه ملی بازگشت از منابع محسوب می‌شود». علاوه بر این، مبلغ ۵۰۰ میلیون دلار نیز «برای طرح‌های آبیاری تحت فشار» در نظر گرفته شده بود که بر خلاف ۲۰۰ میلیون دلار مذکور، چنین مقرر شده بود: «این اعتبار طی هشت سال از محل عواید اجرای طرح به صندوق توسعه ملی بازپرداخت می‌گردد.» اما در بودجه امسال، حتی مبلغ در نظر گرفته شده جهت طرح‌های آبیاری تحت فشار نیز به صورت «بازگشت از منابع» در نظر گرفته شده است.

۲. بند «۱۸» سیاست‌های اقتصاد مقاومتی: «افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت»

بندهای «ب»، «ج» و «الحاقی ۲» - مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰ و اصل ۵۲

۱. علاوه بر ایرادات کلی ناظر به تبصره «۴» که در خصوص بندهای «ب» و «ج» نیز وجود دارد، مسئله دیگری که درباره این بندها وجود دارد این است که مطابق بند «۴-۱۰» از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه «سپرده‌گذاری ارزی حداکثر ۲۰ درصد از منابع ورودی صندوق، نزد بانک‌های عامل در قبال اخذ خط اعتباری ریالی از بانک‌های مذکور برای ارائه تسهیلات ریالی به بخش کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی با معرفی صندوق توسعه ملی» پیش بینی گردیده است. حال آنکه در بند «ب» و بند «ج» اولاً به بانک‌های عامل اجازه داده شده است تا «از محل منابع در اختیار از جمله منابعی که با تصویب هیأت عامل صندوق توسعه ملی در آن بانک سپرده‌گذاری شده است»، نسبت به اعطای تسهیلات به بخش‌های مذکور در تبصره‌های یاد شده اقدام کنند. این امر، ظهور در اختیار بانک‌های عامل در انتخاب متقاضیان واجد شرایط دریافت تسهیلات مزبور دارد. در حالی که به موجب بند «۴-۱۰» از سیاست‌های برنامه ششم توسعه، اعطای این تسهیلات باید «با معرفی صندوق توسعه ملی» انجام پذیرد. به عبارت دیگر تشخیص واجدین شرایط دریافت این تسهیلات، در صلاحیت صندوق توسعه ملی است.

ثانیاً اعطای تسهیلات موضوع بند «۴-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم، ارائه‌ی تسهیلات ریالی است. درحالی که بندهای «ب» و «ج» این تبصره ناظر به اعطای تسهیلات ارزی است.

بنابراین مفاد بندهای مذکور از این حیث نیز مغایر سیاست‌های کلی نظام است.

۲. مفاد بندهای «ب» و «ج» این تبصره^۱ دارای ماهیت بودجه‌ای نیست. مفاد این دو بند مربوط به اجازه اعطای تسهیلات در موارد مشخص شده است که ارتباطی با ماهیت قانون بودجه ندارد. مؤید این امر، عدم تعیین ردیف و سقف برای بندهای مذکور است. بنابراین از این حیث مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. گفتنی است محدود کردن اجازه یاد شده به سال ۱۳۹۶ که به معنای توقیت مفاد قانون می‌باشد، رافع ایراد مربوط به ماهیت غیربودجه‌ای این بندها نمی‌باشد.

بندهای الحاقی «۱» و «۵» - مغایرت با اصل ۵۲

بند الحاقی «۱» که به اصلاح قانون دائمی می‌پردازد، فاقد ماهیت بودجه‌ای بوده و در نتیجه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. مفاد بند الحاقی «۵» نیز به منزله اصلاح قانون دائمی است و ماهیت بودجه‌ای ندارد. بنابراین مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. توضیح آنکه بر اساس این بند، کسانی که از محل جزء «د» بند «۶»^۲ قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور تسهیلات دریافت کرده‌اند،

۱. مشابه بندهای «ب» و «ج» تبصره «۴» در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور وجود داشته است؛ البته با این تفاوت که این بندها مربوط به اجازه اعطای تسهیلات توسط «صندوق توسعه ملی» - و نه «بانک‌های عامل» - بوده است، البته همانگونه که متذکر شدیم با ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه ششم ورود مجلس در این موارد مغایر سیاست‌های مزبور محسوب می‌شود.

۲. جزء «د» بند «۶»: «در اجرای بند (۳) ماده (۲۸) قانون سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و به منظور افتتاح خط اعتباری ارزی جهت افزایش سهم تسهیلات ارزی بخش‌های غیردولتی، بانک مرکزی مکلف است از محل منابع ارزی خود مبلغ سه میلیارد (۳/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار را در بانک‌های عامل یا بانک‌های خارجی جهت واحدهای تولیدی سپرده‌گذاری نماید.»

مشمول امتیازات تعیین شده در ماده (۲۰)^۱ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقا نظام مالی کشور شده‌اند. به عبارت دیگر ماده (۲۰) برای تسویه بدهی کسانی که از محل حساب ذخیره ارزی تسهیلات دریافت کرده‌اند، امتیازاتی قائل شده است که در بند الحاقی «۵»، مقرر شده است به کسانی که از محل جزء «د» بند «۶» قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور تسهیلات دریافت کرده‌اند نیز همان امتیازات داده شود. بنابراین مفاد این بند نه تنها ماهیت بودجه‌ای ندارد بلکه حتی ماهیت سالانه (سال ۱۳۹۶) نیز ندارد و در حقیقت به منزله الحاقیه‌ای به ماده (۲۰) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقا نظام مالی کشور است که می‌توانست در قالب یک تبصره الحاقی به ذیل این ماده، به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

تبصره «۵» - نکته

احکام مندرج در این تبصره ناظر به انتشار اوراق بهادار است. نکته کلی که در خصوص این بند وجود دارد این است که انتشار بی‌حد و حصر اوراق مالی تعهدزا توسط دولت تحت عناوین مختلف، به معنای استقراض دولت و در نتیجه بدهکار شدن دولت می‌باشد. هرچند اصل و اساس انتشار این اوراق قابل توجیه و دارای منطق اقتصادی است، اما افزایش بی‌رویه آن مغایر «پیریزی اقتصاد صحیح» (مذکور در بند «۱۲» اصل سوم قانون اساسی) به نظر می‌رسد. در مجموع میزان و مبلغ این اوراق (غیر از مجوز انتشار اوراق توسط شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته) در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور در حدود پانصد هزار میلیارد ریال (۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) بوده است که این رقم در بودجه امسال با رشد حدود چهل درصدی، نزدیک به هفتصد هزار میلیارد ریال (۷۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) بالغ گردیده است.

لازم به ذکر است همانگونه که پیشتر متذکر گردیدیم، مجمع تشخیص مصلحت نظام ضمن بررسی برنامه ششم توسعه از جهت رعایت سیاست‌های کلی نظام، ذیل جزء «الف» بند «۲» ماده (۷) این مصوبه را به دلیل اعطای مجوز انتشار اوراق بدهی تعهدزا و اوراق مالی به منظور تأمین کسری درآمدهای عمومی دولت از محل منابع نفتی را مغایر سیاست‌های کلی نظام دانسته است.

بند «ه» - مغایرت با اصول ۴۰ و ۴۷ و بند «۵» اصل ۴۳

در بند «ه» واگذاری اسناد خزانه اسلامی به طلبکاران غیردولتی بدون نیاز به اخذ رضایت آنان مغایر با اصول ۴۰، بند «۵» اصل ۴۳ و اصل ۴۷ قانون اساسی به نظر می‌رسد. البته این موضوع در خصوص بند «ج» این تبصره نیز وجود دارد، لکن در بند مزبور مقرر شده که اوراق مورد نظر قابل واگذاری به پیمانکاران است لکن در بند «ه» به واگذاری اسناد خزانه اسلامی به طلبکاران تصریح شده است.

لازم به ذکر است که شورای نگهبان در اظهارنظر نسبت به بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور، واگذاری سهام در قبال دیون را صرفاً با رضایت دائن امکان‌پذیر دانسته است.

۱. ماده (۲۰): دولت موظف است نسبت به تعیین تکلیف نرخ و فرآیند تسویه بدهکاران ارزی از محل حساب ذخیره ارزی به دولت به نحوی که زمان دریافت ارز، زمان فروش محصول یا زمان تکمیل طرح (حسب مورد)، نوع کالا (نهایی، واسطه‌ای یا سرمایه‌ای) وجود یا نبود محدودیت‌های قیمت‌گذاری توسط دولت و رعایت ضوابط قیمت‌گذاری و عرضه توسط دریافت‌کننده تسهیلات، وجود یا نبود منابع ارزی در زمان درخواست متقاضی لحاظ شده باشد، ظرف مدت شش ماه پس از تصویب این قانون اقدام کند.

بند «و» - نکته

اطلاق تجویز تسویه بدهی‌های قطعی دولت با مطالبات قطعی دولت از اشخاص با توجه به اینکه امکان تفاوت در شرایط دیون و طلب، نظیر حال یا مؤجل بودن آن‌ها وجود دارد، می‌تواند با حقوق اشخاص در تعارض باشد و از این حیث محل تأمل به نظر می‌رسد.

بندهای «ح» و «ی» - نکته

در این دو بند به دولت و وزارت نفت اجازه داده شده است تا به منظور بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسیدشده، «اوراق اسلامی» و «اوراق مالی ارزی - ریالی» منتشر کنند. همچنین مقرر شده است تا اصل و «سود» این اوراق طی سال‌های آتی پرداخت شود. در حقیقت این بدان معناست که دولت طی سال‌های گذشته اوراقی را منتشر کرده است که سررسید آن در سال ۱۳۹۶ می‌باشد. علی‌القاعده این اوراق مربوط به انجام طرح‌ها و پروژه‌های مختلف بوده است. اما از آنجا در هنگام سررسید این اوراق - یعنی سال ۱۳۹۶ - دولت امکان پرداخت اصل و سود آن را ندارد، اجازه یافته است تا به منظور پرداخت بدهی خود، اوراق منتشر کند. اوراقی که برای هدف مزبور منتشر می‌شود، ناظر بر هیچ طرح و پروژه‌ای نیست تا به آن «سود» تعلق گیرد. در واقع این اوراق به منزله «قرض» از مردم به منظور پرداخت بدهی‌های سابق است و در عمل، ماهیت آن با «اوراق قرضه» تفاوتی ندارد؛ آنچه حائز اهمیت است آن است که تغییر نام این اوراق به «اوراق اسلامی» یا منوط نمودن «نحوه» انتشار آن به رعایت قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت یا قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، ماهیت «قرضی» بودن اوراق یاد شده را - که «سود» نیز به آن تعلق می‌گیرد - اصلاح نمی‌کند. این ایراد وقتی نمایان‌تر می‌شود که تعریف مشخصی از «اوراق اسلامی» در قوانین جاری وجود ندارد و در حقیقت هر ماهیتی را می‌توان مشمول عناوینی چون «اوراق اسلامی» یا «اوراق مالی ارزی - ریالی» قرار داد. در نتیجه با توجه به نکات فوق، مفاد این دو بند محل تأمل به نظر می‌رسد.

بند الحاقی «ا» - مغایرت با اصل ۵۲

باتوجه به اینکه برطبق اصل ۵۳ قانون اساسی، کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت باید در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون باشد و همچنین براساس اصل ۵۲ هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود. اجازه یافتن دولت نسبت به کسر اعتبارات طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای و مالی به طور کلی و بدون ضابطه، مغایر با اصول مذکور و صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تصویب و اصلاح بودجه است.

لازم به ذکر است که نظیر چنین اختیاری پیش‌تر در لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور به سازمان مدیریت (معاونت برنامه ریزی وقت) داده شده بود که از سوی شورای نگهبان با ایراد مغایرت با اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی مواجه گردید لازم به ذکر است که باتوجه به اجازه‌هایی که هم‌اکنون و به موجب قوانین جاری برای جابجایی در ردیف‌های مصوب بودجه وجود دارد^۱، افزایش این موارد در قوانین مختلف، میزان دخل و تصرف دولت در بودجه مصوب مجلس بدون نیاز به اخذ مجوز

۱. از جمله موارد مربوط به امکان جابجایی در ردیف‌های مصوب بودجه به موجب قوانین جاری، می‌توان به نمونه‌های زیر اشاره کرد:

از قانونگذار را بیشتر و غیر قابل توجیه می‌کند. ضمن اینکه بیشترین میزان جابجایی که تا کنون در قوانین مجاز دانسته شده است، پانزده درصد (۱۵٪) بوده است.

در پایان گفتنی است عنوان جداول «۸» و «۹» قانون بودجه به ترتیب عبارت است از «برآورد اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در سال ۱۳۹۶» و «برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه در سال ۱۳۹۶».

بند الحاقی «۲» - مغایرت با اصل ۵۷ و ابهام

۱. اموال متعلق به همه قوا و دستگاه‌های اجرایی - اعم از آنکه از مربوط به قوه مجریه باشد یا سایر قوا و نهادهای مستقل - به نام اموال متعلق به «دولت جمهوری اسلامی ایران» نامگذاری می‌شود. حال، اطلاق اجازه واگذاری اموال متعلق به دولت به سازمان تأمین اجتماعی توسط قوه مجریه به منظور پرداخت بدهی این قوه به سازمان مذکور، از آنجا که می‌تواند شامل اموال سایر قوا و نهادهایی نظیر شورای نگهبان، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و ... شود، مغایر استقلال سایر قوا و نهادهای مذکور در قانون اساسی بوده و در نتیجه مغایر اصل ۵۷ و اصول قانون اساسی در خصوص صلاحیت قوا است.

۲. اجازه انتشار و فروش «اوراق مالی اسلامی» در ذیل این بند، از آنجا که اوراق مذکور فاقد تعریف مشخص قانونی است و مشخص نیست ماهیت این اوراق چیست، دارای ابهام است.

تبصره «۶»

بند «الف» - تذکر

باتوجه به قرار گرفتن علامت «» پس از عبارت «در سال ۱۳۹۶» جمله از لحاظ مفهوم دچار ابهام شده است، لذا لازم است تا علامت «» بعد از عبارت «و اصلاحات بعدی آن» قرار گیرد.

۱- جزء «ب» از بند «۲» ماده (۷) مصوبه برنامه ششم توسعه: «به منظور انطباق بودجه‌های سنواتی با برنامه توسعه، انضباط مالی، اصلاح فرآیند برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و نظارت بر عملکرد و هزینه‌های دولت:

۱- ...

۲- ...

ب- سقف اعتبارات هزینه‌ای بودجه عمومی دولت در سال‌های برنامه ششم مطابق ارقام جدول شماره (۴) این قانون تعیین می‌شود. جابجایی و افزایش منابع و مصارف در این جدول حداکثر تا پانزده درصد (۱۵٪) در قالب لوایح بودجه سنواتی مجاز است.»

۲- ماده (۱۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲): «افزایش اعتبار هر یک از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تا معادل ده درصد (۱۰٪) از محل صرفه‌جویی در اعتبارات هزینه‌ای هر دستگاه مجاز است. اعمال این حکم در مورد اعتبارات دستگاه‌ها و دارندگان ردیف منوط به پیشنهاد دستگاه‌های ذی‌ربط و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سقف کل اعتبارات طرح است. ...»

۳- جزء «۱» و «۲» از بند «ط» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲): «۱- اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در قوانین بودجه سنواتی حداکثر ده درصد (۱۰٪) از محل کاهش اعتبارات سایر طرح‌های مندرج در قوانین مذکور با تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و در قالب سقف اعتبار کل طرح قابل افزایش است و عوامل اجرایی طرح‌های مذکور با رعایت ماده (۲۲) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ انتخاب می‌شوند.

۲- اعتبارات هر یک از ردیف‌های متفرقه، تملک دارایی‌های مالی و هزینه‌ای مندرج در قوانین بودجه سنواتی حداکثر ده درصد (۱۰٪) از محل کاهش اعتبارات سایر ردیف‌های متفرقه، اعتبار تملک دارایی‌های مالی و هزینه‌ای توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سقف بودجه سنواتی کل کشور قابل افزایش است.

بند «ب» - مغایرت با بند «ا» اصل ۱۱۰ و اصل ۵۲

۱. مطابق ذیل این بند «مأخذ مالیات بر ارزش افزوده، ارزش محصول برای مصرف نهائی است.» حکم مزبور علاوه بر اینکه به دلیل اصلاح قانون مالیات بر ارزش افزوده و عدم ماهیت بودجه‌ای آن مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد از جهات متعددی واجد ابهام است. توضیح آنکه **هم اکنون** با توجه به ماده (۱۴) قانون مالیات بر ارزش افزوده^۱ که مأخذ محاسبه مالیات بر ارزش افزوده را به صورت مطلق «بهای کالا یا خدمات مندرج در صورتحساب» قرار داده است، بند «الف» این تبصره نه تنها موجب اصلاح قانون مالیات بر ارزش افزوده شده، بلکه می‌تواند منجر به کاهش حجم وسیعی از درآمدهای مالیاتی دولت نیز شود. چراکه عبارت مذکور درصدد است مأخذ محاسبه مالیات را تغییر دهد و از سوی دیگر با این حکم فعالان اقتصادی زنجیره‌های تولید یا واردات تا توزیع‌کننده نهایی و ارائه‌کننده کالا و خدمت از زنجیره شمولیت اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده کنار گذاشته می‌شوند. بنابراین حکم مزبور از جهت کاهش درآمدهای مالیاتی مغایر بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر «اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی» است.

۲. نکته دیگری که در خصوص این بند وجود دارد این است که مطابق فراز آخر این بند «موارد استثنا به پیشنهاد وزارتخانه امور اقتصاد و دارایی و صنعت، معدن و تجارت و اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد». در این رابطه باتوجه به اینکه چنین حکمی اصلاح مأخذ مالیات را به عنوان یکی از ارکان تعیین مالیات به هیأت وزیران تفویض نموده است مغایر اصول ۵۱ و ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

بند «ج» - نکته

نکته‌ای که در خصوص این بند وجود دارد این است که منابع موضوع این ماده به ردیف معین در بودجه شرکت‌های موضوع این بند واریز می‌شود و در نتیجه در ردیف‌های قانون بودجه ذکر نمی‌شود. چنین امری در صورتی که منابع حاصل از سقف مندرج در این بند افزایش یابد بدون اینکه نحوه هزینه کرد آن مشخص باشد در اختیار شرکت‌های مزبور قرار می‌گیرد.

بند «د» - مغایرت با اصل ۵۲

این بند به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد.

بند «و» - نکته

باتوجه به اینکه بند «ب» همین تبصره اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده را برای یک سال تمدید کرده است، جزء «۲» این بند مبنی بر تنفیذ حکم بند «ب» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده محل تأمل است. به نظر می‌رسد با چنین حکمی

۱. ماده ۱۴ - مأخذ محاسبه مالیاتی، بهای کالا یا خدمات مندرج در صورتحساب خواهد بود. در مواردی که صورتحساب موجود نباشد و یا از ارائه آن خوداری شود و یا به موجب اسناد و مدارک مثبت احراز شود که ارزش مندرج در آنها واقعی نیست، مأخذ محاسبه مالیات بهای روز کالا یا خدمت به تاریخ روز تعلق مالیات می‌باشد.

در واقع بند مزبور از قانون مالیات بر ارزش افزوده که به صورت ضمنی در مصوبه اخیر مجلس درخصوص برنامه ششم توسعه اصلاح شده بود، مجدداً معتبر شناخته شده است.

بند «ط» - مغایرت با اصل ۵۲

این بند نیز ارتباطی با نحوه دخل و خرج کشور نداشته و فاقد ماهیت بودجه‌ای است.

بند «الحاقی ۲» - نکته

حکم مقرر در صدر این بند تکرار ماده (۱۰۹) مصوبه مجلس درخصوص برنامه ششم توسعه^۱ می‌باشد و نیازی به تکرار چنین مواردی نیست و لازم است صرفاً میزان هزینه و درآمد موضوع این حکم در جداول بودجه ذکر شود.

بند «الحاقی ۲» - نکته

در این بند مقصود از بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد عبارت است از، تخصیص منابع برای دستیابی به هدف‌ها، مقاصد برنامه‌ریزی شده و همچنین دستیابی به بعضی از شاخص‌های کار، یعنی کارایی و اثربخشی. بنابراین بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد بیشتر حول دو محور «ارتباط بودجه با نتایج» و «ارتباط بودجه با شاخص‌های عملکرد و ارزیابی» می‌چرخد. ازین‌رو اولین عنصر در چنین نظام بودجه‌ریزی، عملکرد سازمانی است بدین معنا که اعتبارات بودجه‌ای در قبال ارزیابی‌های به عمل آمده از عملکرد سازمانی تخصیص می‌یابد.

دومین عنصر اصلی بعد از ارزیابی عملکرد سازمان در قبال تحقق اهداف سالانه، موضوع میزان منابع قابل تخصیص بر مبنای عملکرد بدست آمده می‌باشد. عامل اصلی و محوری در این مرحله محاسبه بهای تمام شده‌ی هر یک واحد کالا یا خدمت است.

سومین رکن مهم در نظام مذکور نیز تولید محصولات و خدمات بیشتر و با کیفیت بالاتر با بودجه کمتر نسبت به گذشته می‌باشد که این به معنای افزایش کارایی سازمان در نحوه‌ی مصرف منابع برای تولید خروجی‌ها و به عبارت دیگر مدیریت بهای تمام شده است.

البته علاوه بر عناصر فوق، نظام انگیزشی و انعطاف مدیریتی، نظام پاسخگویی و مدیریت تغییر نیز به عنوان عناصر توانمندساز معروف هستند که به منظور کارکرد هر چه بهتر سه عنصر اولیه به آن‌ها اضافه می‌شوند.

۱. ماده ۱۰۹ - دولت مکلف است بیست و هفت صدم درصد از کل نه درصد مالیات بر ارزش افزوده را برای توسعه ورزش مدارس، ورزش همگانی، فدراسیون بین المللی ورزش‌های زورخانه‌ای و کشتی پهلوانی، ورزش روستایی و عشایری، ورزش بانوان و زیرساخت‌های ورزش به ویژه در حوزه معلولان و جانبازان اختصاص دهد. این مبلغ در ردیف‌های مربوط به وزارت ورزش و جوانان و وزارت آموزش و پرورش در بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود و پس از مبادله موافقتنامه در اختیار این وزارتخانه قرار می‌گیرد.

بند «الحاقی ۱» - مغایرت با اصل ۵۲ و ابهام

این بند ناظر به بیمه نمودن کشاورزان، روستائیان و عشایر توسط سازمان تأمین اجتماعی است. چند مسئله کلی در خصوص این حکم وجود دارد:

۱. اول اینکه چنین حکمی فاقد ماهیت بودجه‌ای می‌باشد. چرا که تعیین و تنظیم سازوکارهای مورد نیاز جهت تحت پوشش بیمه قرار دادن افراد، مستلزم تدوین قانونی با ماهیت دائمی در این خصوص می‌باشد. لذا حکم مزبور از این حیث مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۲. دوم اینکه هم‌اکنون اشخاص موضوع این بند مشمول قواعد و ضوابط مربوط به بیمه عشایر و روستائیان می‌باشند. توضیح آنکه بر اساس تبصره «۲» ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱، دولت مکلف شده است ظرف مدت دو سال از تاریخ ابلاغ این قانون، امکان تحت پوشش بیمه قرار گرفتن اقشار مختلف جامعه از جمله روستائیان، عشایر و شاغلین فصلی را فراهم نماید. در همین راستا هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۴ به استناد تبصره «۲» ماده (۳) و بند «د» ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۸۳ - آیین‌نامه بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر را تصویب نمود. در این آیین‌نامه ضوابط و مقررات متعددی در خصوص تعهدات بیمه‌ای، نحوه و شرایط برخورداری از مزایا و غیره ذکر شده است. به موجب ماده (۲) آیین‌نامه مذکور «کلیه افراد روستایی و عشایر سرپرست خانوار و نیز دریافت‌کنندگان مستمری‌های پیری، از کارافتادگی کلی و فوت مشمول این آیین‌نامه می‌باشند». همچنین مطابق ماده (۲۰) این آیین‌نامه صندوق بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر وابسته به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مسئول انجام تعهدات موضوع این آیین‌نامه گردیده است.

حال مشخص نیست با توجه به قوانین و مقررات جاری، تکلیف بیمه اشخاص موضوع این بند به چه صورت خواهد بود.

۳. نکته مهم دیگری که در خصوص این بند وجود دارد ناظر به محل تأمین منابع موضوع حکم این بند است. با این توضیح که قراردادهای پیمانکاری موضوع ماده (۳۸) قانون تأمین اجتماعی^۱ ناظر به قراردادهای است که کارفرما به اشخاص حقیقی یا

۱. ماده ۲۸- در مواردیکه انجام کار بطور مقاطعه باشخاص حقیقی یا حقوقی واگذار میشود کارفرما باید در قراردادی که منعقد میکند مقاطعه کار را متعهد نماید که کارکنان خود همچنین کارکنان مقاطعه کاران فرعی را نزد سازمان بیمه نماید و کل حق بیمه را بترتیب مقرر در ماده ۲۸ این قانون بپردازد. پرداخت پنج درصد بهای کل کار مقاطعه کار از طرف کارفرما موکول بارائه مفصاحساب از طرف سازمان خواهد بود. در مورد مقاطعه کارانی که صورت مزد و حق بیمه کارکنان خود را در موعد مقرر بسازمان تسلیم و پرداخت میکنند معادل حق بیمه پرداختی بنا بدرخواست سازمان از مبلغ مذکور آزاد خواهد شد. هر گاه کارفرما آخرین قسط مقاطعه کار را بدون مطالبه مفصاحساب سازمان بپردازد مسئول پرداخت حق بیمه مقرر و خسارات مربوط خواهد بود و حق دارد وجوهی را که از این بابت بسازمان پرداخته است از مقاطعه کار مطالبه و وصول نماید. کلیه وزارتخانه ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی - همچنین شهرداریها و اتاق اصناف و مؤسسات غیردولتی و مؤسسات خیریه و عام المنفعه مشمول مقررات این ماده میباشند.

تبصره ۱- کلیه کارفرمایان موضوع این ماده و ماده ۲۹ قانون بیمه‌های اجتماعی سابق مکلفند، مطالبات سازمان تأمین اجتماعی از مقاطعه کاران و مهندسین مشاوره که حداقل یکسال از تاریخ خاتمه، تعلیق و یا فسخ قرارداد آنان گذشته و در این فاصله جهت پرداخت حق بیمه کارکنان شاغل در اجرای قرارداد و ارائه مفصاحساب سازمان تأمین اجتماعی مراجعه نموده‌اند را ضمن اعلام فهرست مشخصات مقاطعه کاران و مهندسین مشاور از محل پنج درصد کل کار و آخرین قسط نگهداری شده به این سازمان پرداخت نمایند.

حقوقی واگذار می‌کند و در آن‌ها باید کارفرما مقاطعه‌کار را متعهد نماید که کارکنان خود همچنین کارکنان مقاطعه‌کاران فرعی را نزد سازمان بیمه نماید و کل حق بیمه را بترتیب مقرر در ماده ۲۸ قانون بپردازد.

بنابراین درآمد حاصل از قراردادهای عمرانی موضوع ماده (۳۸) قانون تأمین اجتماعی، هیچ ارتباطی با سازمان تأمین اجتماعی نداشته تا از محل آن تکلیف مذکور در بند حاضر انجام شود. لذا حکم بند حاضر از این حیث که درآمد متعلق به اشخاص حقیقی و حقوقی انجام دهنده پیمان است را محل انجام تعهد دولت نموده است مغایر حقوق اشخاص تلقی می‌شود.

بند «الحاقی ۲» - مغایرت با اصل ۵۵

با توجه به اینکه منابع درآمدی سازمان تأمین اجتماعی از مجموع مأخذ کسر حق بیمه، از محل بودجه کل کشور نیست، نظارت دیوان محاسبات نسبت به حساب موضوع این بند مغایر اصل ۵۵ و نظر تفسیری شورای نگهبان در خصوص این اصل است.

تبصره «۸»

بند «الحاقی ۲» - مغایرت با اصل ۵۲

نکته‌ای که در خصوص این بند وجود دارد این است که هیچ‌گونه سقف و ردیفی جهت منابع موضوع این بند پیش‌بینی نشده است. در صورتی که چنین مواردی جزء درآمدهای شرکت‌های دولتی ذی‌ربط بوده و ارتباطی با بودجه کل کشور ندارد، ذکر چنین احکامی در قوانین بودجه سالانه به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای آن مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد.

بند «الحاقی ۳» - مغایرت با اصل ۵۲

با توجه به اینکه این بند هیچ‌گونه ارتباطی با نحوه دخل و خرج کشور ندارد، فاقد ماهیت بودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی محسوب می‌شود.

میزان حق بیمه پس از قطعی شدن طبق قانون و بر اساس آراء هیأت تجدید نظر موضوع ماده ۴۴ قانون تأمین اجتماعی و ابلاغ مجدد به پیمانکار جهت پرداخت بدهی حق بیمه ظرف ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ توسط سازمان تأمین اجتماعی اعلام خواهد شد.

نحوه اجرای تبصره به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط سازمان تأمین اجتماعی تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

تبصره ۲- مبنای مطالبه حق بیمه در مورد پیمان‌هایی که دارای کارگاه‌های صنعتی و خدمات تولیدی یا فنی مهندسی ثابت می‌باشند و موضوع اجرای پیمان توسط افراد شاغل در همان کارگاه انجام می‌شود، بر اساس فهرست ارسالی و بازرسی کارگاه است و از اعمال ضریب حق بیمه جهت قرارداد پیمان معاف می‌باشند و سازمان تأمین اجتماعی باید مقاصحساب این‌گونه قراردادهای پیمان را صادر کند.

پیوست شماره (۱):

اعتبار طرح های تملک دارایی سرمایه ای ملی در سال ۱۳۹۶

مبالغ به میلیون ریال

شماره طبقه بندی و قدیم و جدید	عنوان	اهداف کمی طرح	واحد	مقدار	هزینه واحد	عنوان دستگاه	سال شروع	سال تمام	عملکرد سالهای قبل از برنامه پنجم	عملکرد دوران برنامه پنجم			جمع کل
										مصوب ۱۳۹۵	برآورد ۱۳۹۶	سالهای بعد	
۱۳۰۶۰۵۰۰۰	برنامه ارتقای سطح پرورش حافظین و مسافت از ذخایر و منابع آبی								۱۷۶,۶۲۵	۱۸۹,۰۰۰	۱۹۲,۰۰۰	۲۲۲,۲۱۰	۱,۲۲۰,۱۲۴
۱۳۰۶۰۵۰۰۱ ۴۰۱۵۵۰۰۱	اصلاح روشهای پرورش آریزان، باغبانی و تعدیل نازگان صیادی	اصلاح روش پرورش آریزان اصلاح ساختار صیادی	روش استان	۱۵۰ ۷	۲,۱۳۷,۰۰۶ ۱۵,۳۵۰,۷۳۲	سازمان شیلات ایران	۱۳۸۲	۱۳۹۷	۷۰,۹۸۶	۹۲,۰۰۰	۹۲,۰۰۰	۱۴,۷۸۰	۶۲۵,۱۵۵
۱۳۰۶۰۵۰۰۲ ۴۰۱۴۰۰۱	حفاظت از ذخایر آریزان و تجهیز نازگان حفاظت	تأمین تجهیزات سرمایه ای و توسعه باغبانی تأمین شناور و تجهیزات مربوطه	استان فروند	۷ ۲۴۵	۶۵,۷۷۸,۲۹۹ ۶۷۹,۸۲۶	سازمان شیلات ایران	۱۳۷۹	۱۳۹۹	۱۰۵,۶۵۹	۹۶,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰	۲۱۷,۲۳۰	۶۹۲,۹۸۹
۱۳۰۶۰۷۰۰۰	برنامه ارتقای ضرب مگانزاسین کشاورزی								۸۴۴,۶۰۰	۸۴۴,۶۰۰	۱۳۰,۰۰۰	۲,۶۸۷,۵۲۱	۴,۵۴۸,۶۶۹
۱۳۰۶۰۷۰۰۱ ۴۰۱۴۲۰۰۴	مکانزاسین کشاورزی	ایجاد و تثبیت فرصتهای شغلی و توسعه فعالیتهای اقتصادی	نفر	۵۸,۰۹۵	۷۸,۳۹۷	وزارت جهاد کشاورزی	۱۳۷۹	۱۳۹۹	۶۸۶,۵۲۸	۲۰۰,۰۰۰	۱۳۰,۰۰۰	۲,۶۸۷,۵۲۱	۴,۵۴۸,۶۶۹
۱۳۰۶۰۸۰۰۰	برنامه افزایش تولید آریزان پرورش								۱۵۳,۶۱۴	۱۵۳,۶۱۴	۷۶,۰۰۰	۵۶۲,۰۵۷	۱,۱۳۸,۱۴۷
۱۳۰۶۰۸۰۰۱ ۴۰۱۴۲۰۰۲	مکانهای فن و اعتباری برای افزایش تولید آریزان	ایجاد و تثبیت فرصتهای شغلی و توسعه فعالیتهای اقتصادی	نفر	۱۲,۶۶۰	۸۹,۱۱۱	سازمان شیلات ایران	۱۳۷۹	۱۳۹۹	۷۶,۰۰۰	۷۶,۰۰۰	۷۶,۰۰۰	۵۶۲,۰۵۷	۱,۱۳۸,۱۴۷
۱۳۰۶۰۹۰۰۰	برنامه افزایش محصولات باغی								۳,۶۸۸,۱۷۲	۳,۶۸۸,۱۷۲	۱,۳۶۷,۰۰۰	۱۳,۵۵۲,۷۲۲	۲۱,۵۸۲,۳۳۴
۱۳۰۶۰۹۰۰۱ ۴۰۱۴۴۰۰۷	تأمین و انتقال آب برای توسعه باغات جز اراضی شیب دار	تأمین و انتقال آب	هکتار	۱۷۰,۰۰۰	۲۶,۳۶۷	وزارت جهاد کشاورزی	۱۳۸۶	۱۳۹۹	۶۹۲,۴۸۹	۴۷۸,۰۰۰	۲۲۰,۰۰۰	۵,۹۷۲,۴۷۲	۷,۸۴۸,۳۵۶
۱۳۰۶۰۹۰۰۲ ۴۰۱۴۴۰۰۹	توسعه و اصلاح باغات زمین کشور	توسعه و اصلاح باغات	هزار هکتار	۲۸۰	۲,۳۶۲,۸۸۹	وزارت جهاد کشاورزی	۱۳۷۱	۱۳۹۹	۱۱۰,۷۶۰	۷۰,۵۰۰	۵۰,۰۰۰	۱۵۶,۰۰۰	۶۲۲,۹۱۷
۱۳۰۶۰۹۰۰۳ ۴۰۱۴۴۰۰۴	مکانهای فن و اعتباری برای اصلاح و توسعه باغات به روشهای نوین و باغات انگور به روش داربستی	تأمین تسهیلات احداث و اصلاح باغات	هکتار	۶۲۹,۳۶۰	۸,۶۲۷	وزارت جهاد کشاورزی	۱۳۷۸	۱۳۹۹	۳۵۷,۰۲۸	۵۷۲,۷۹۸	۴۱۰,۰۰۰	۲,۷۵۱,۲۹۲	۵,۵۲۱,۹۶۰
۱۳۰۶۰۹۰۰۴ ۴۰۱۴۶۰۱۰	مکانهای فن و اعتباری برای افزایش تولید محصولات زراعی و گلخانه ای	تأمین تسهیلات	هزار هکتار	۳,۰۰۰	۱,۸۲۵	وزارت جهاد کشاورزی	۱۳۷۸	۱۳۹۹	۴۰۵,۴۶۷	۵۹۱,۶۸۸	۲۲۵,۰۰۰	۳,۸۹۲,۸۴۵	۵,۴۷۵,۰۰۰

جدول شماره ۱۸- توزیع اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم الشرکه دولت		
ردیف	عنوان	ارقام به میلیون ریال
		سال ۱۳۹۶
۱	مطالبات خانواده معظم شهدا، پاداش پایان خدمت و سایر مطالبات و دیون	۱,۲۰۰,۰۰۰
۲	قانون خدمات رسانی ایثارگران	۱,۲۰۰,۰۰۰
۳	موضوع تبصره ماده (۲۸) قانون جامع خدمت رسانی ایثارگران	۲۰۰,۰۰۰
۴	رزمندگان معسر (وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح)	۹۹,۰۰۰
۵	هزینه تحصیلی و آموزشی مصداق ایثارگری	۱۰۰,۰۰۰
۶	هزینه‌های درمانی مصداق ایثارگری	۱۵۰,۰۰۰
۷	مطالبات آستان قدس رضوی، حرم حضرت معصومه(س)، آستان مقدس احمدی و محمدی(ع) و مسجد جمکران	۱,۰۰۰,۰۰۰
۸	مطالبات تأمین اجتماعی برای پرداخت به بازنشستگان*	۱,۰۰۰,۰۰۰
۹	پرداخت مطالبات صندوق ذخیره فرهنگیان	۵۰۰,۰۰۰
۱۰	افزایش سرمایه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی	۴۵۰,۰۰۰
۱۱	اعتبار موضوع اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای مجوز کمیسیون ماده(۲۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم(۲) با اولویت مناطق محروم (موضوع جدول ۱۹)	۱,۰۰۰,۰۰۰
۱۲	تکمیل طرح‌های هادی روستایی بالای ۱۰۰ خانوار، تکمیل طرح‌های آبرسانی روستایی بالای ۲۰ خانوار، آسفالت راه‌های روستایی بالای ۵۰ خانوار و احداث و تکمیل ورزشگاه‌های روستایی	۹۰۰,۰۰۰
۱۳	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بیمه قالیبافان	۲۶,۰۰۰
۱۴	رد دیون صندوق‌های حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز	۴۵,۰۰۰
۱۵	تعهدات، معوقات و دیون نهاد ریاست جمهوری	۵۷۰,۰۰۰
۱۶	صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات	۸۰۰,۰۰۰
۱۷	احداث حوزه‌های مقاومت بسیج و سالن‌های ورزشی صالحین	۲۵۰,۰۰۰
۱۸	پرداخت بدهی دولت به ستاد اجرایی فرمان امام خمینی(ره)	۸۰۰,۰۰۰
۱۹	دیون صندوق بازنشستگی فولاد	۵,۰۰۰,۰۰۰
۲۰	پرداخت دیون دولت به کمیته امداد امام خمینی(ره)	۴۰۰,۰۰۰
۲۱	اجرای ماده (۲) قانون حمایت از صنعت برق	۵۰۰,۰۰۰
۲۲	تعهدات موضوع بند (ب) ماده (۵) قانون توسعه و بهینه سازی آب شرب شهری و روستایی	۵۰۰,۰۰۰
	جمع کل	۱۷,۰۰۰,۰۰۰
<p>* تأمین اعتبار مورد نیاز برای ایفای تعهدات ناشی از اجرای مصوبه شماره ۱۲۰۸۰۳ هـ. مورخ ۱۳۹۰/۶/۱۵ هیأت وزیران موضوع ایجاد تسهیلات برای کارکنان صنایع کشور از جمله صنایع نساجی از محل اعتبارات ردیف «۸» این جدول امکان پذیر است.</p>		
<p>** تر تخصیص و پرداخت اعتبارات این جدول ردیف ۱۹ (دیون صندوق بازنشستگی فولاد) در اولویت اول خواهد بود که بصورت منظم و ماهیانه پرداخت می‌شود.</p>		