



بزوهشکده شورای نکهبان



اطهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

**بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور
(بخش سوم - بررسی ماده واحده و احکام)**

تبصره «۱۴» تا پایان لایحه

کد گزارش: ۹۶۱۲۰۹۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۲/۰۸

پژوهشکده شورای نکهبان

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

(بخش سوم - بررسی ماده واحده و احکام)

تبصره «۱۴» تا پایان لایحه

تبصره «۱۴»

از زمان تصویب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، بحث درباره نحوه هزینه درآمدهای ناشی از افزایش قیمت‌ها و تخصیص کمتر یارانه‌ها در حامل‌های انرژی و بعضی از حوزه‌های دیگر، تبدیل به یکی از موضوعات اصلی قوانین بودجه در طول سالیان گذشته شده است. بررسی و تحلیل موضوع نحوه هزینه‌کرد منابع حاصل از هدفمندی یارانه‌ها در بودجه سال ۱۳۹۷ در گام اول نیازمند بررسی قوانین و سیاست‌های حاکم در خصوص موضوع هدفمندی یارانه‌ها است تا از این رهاورد میزان انطباق یا عدم انطباق مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام ناظر بر این موضوع مورد بررسی قرار گیرد.

تکالیف قانونی در خصوص نحوه مصرف منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها

از زمان تصویب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۱۵، در این قانون و چند قانون دیگر از جمله قانون برنامه ششم توسعه تکالیفی برای دولت در این خصوص تعیین شده است. تکالیف مشخص شده هم حوزه چگونگی هدفمند کردن یارانه‌ها و کاهش یارانه اعطایی به حامل‌های انرژی را در بر می‌گیرد و هم به موضوع نحوه هزینه‌کرد منابع حاصل از آن، اشاره دارد. علاوه بر این قوانین، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی یکی از وظایف همه دستگاه‌ها در مورد اقتصاد مقاومتی را «استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی» معرفی نموده است. سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه نیز با تعبیری مشابه، همین محتوا را مورد تأکید قرار داده و در بخش اقتصادی به «تحقق کامل هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی» اشاره نموده است. بر این اساس اگرچه کاهش شدت انرژی از نتایج آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی به حساب می‌آید، اما نحوه هزینه‌کرد منابع حاصل از این موضوع بایستی و اجرای کامل آن باید اهداف دیگر تعیین شده را محقق سازد.

حال با این مقدمه از جمله قوانینی که به صورت دقیق و جزئی به موضوع هدفمندی پرداخته، قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران است. با این توضیح که ماده (۳۹) این قانون ضمن تعیین تکلیف نحوه اصلاح قیمت کالاها و خدمات یارانه‌ای (به‌نحوی که تا پایان سال ۱۴۰۰ (سال اتمام برنامه) قیمت آب و حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای با رعایت ملاحظات اجتماعی و اقتصادی اصلاح شود)، به دولت اجازه داده است تا «از منابع حاصل به صورت هدفمند برای افزایش تولید، اشتغال، حمایت از صادرات غیرنفتی، بهره‌وری، کاهش شدت انرژی، کاهش آلودگی هوا و ارتقای شاخص‌های

عدالت اجتماعی و حمایت‌های اجتماعی از خانوارهای نیازمند و تأمین هزینه‌های عملیاتی و سرمایه‌گذاری شرکت‌های ذی‌ربط در چهارچوب بودجه‌های سالانه اقدام لازم را به عمل آورد.»

در این راستا دولت به‌موجب بند «ب» همین ماده مکلف شده به‌منظور ایجاد شفافیت در اجرای قانون، «... دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را در جدول جداگانه‌ای حاوی اقلام زیر همراه با بودجه‌های سنواتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند:

۱ - کل دریافتی‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

۲ - مالیات بر ارزش افزوده مرتبط با آن

۳ - سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی به تفکیک هر شرکت

۴ - سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها به‌منظور اختصاص به پرداخت یارانه نقدی و غیر نقدی به خانوارها، کمک به بخش سلامت و حمایت از تولید و اشتغال از طریق تأمین اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴ و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸.»

بر اساس تبصره «۱» این ماده «دولت مکلف است سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از دریافتی‌ها را هر ساله در ردیف منابع بودجه عمومی (شماره ۲۱۰۱۰۲) و مصارف مرتبط با آن را در ردیف‌های مستقل و جداگانه در ارقام بودجه عمومی درج کند.» بر اساس تکلیف این ماده ارقام مربوط به منابع و مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها در سنوات برنامه ششم می‌بایست به‌صورت جدول زیر در قوانین بودجه سنواتی درج شود:

دریافتی‌ها (منابع)	میلیارد ریال	پرداختی‌ها (مصارف)	میلیارد ریال
کل دریافتی‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها		مالیات بر ارزش افزوده	
		سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی (به تفکیک شرکت‌ها)	
		پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها	
		کمک به بخش سلامت	
		حمایت از تولید و اشتغال از طریق تأمین اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴ و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸	
		حداقل مستمری خانوارهای مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی موضوع ماده (۷۹) این قانون	

هم‌چنین بر اساس مواد دیگر قانون برنامه ششم توسعه، دولت باید در راستای گسترش صادرات کشاورزی، مشوق‌های صادراتی از منابع هدفمندی یارانه‌ها پرداخت نماید (ماده ۳۳) و علاوه بر پرداخت یارانه، حداقل مستمری خانوارهای تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی را از محل درآمد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با حذف خانوارهای پردرآمد بر مبنای ۲۰٪ حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار تأمین نماید (ماده ۷۹).

لازم به ذکر است براساس ذیل ماده (۳۹) این قانون «احکام این ماده در طول اجرای برنامه بر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن حاکم است» و به تصریح تبصره «۲» همین ماده «استفاده از منابع مذکور به هر نحو دیگر در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است». فلذا دولت در بودجه سنواتی نیز مکلف به تبعیت از احکام این ماده خواهد بود.

در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰) و همچنین در قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) (مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴) نیز احکامی در رابطه با موضوع هدفمندی ذکر شده است که در قالب احکام مربوط در قانون برنامه ششم توسعه قرار می‌گیرد. حال با این مقدمه به بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور از حیث تطابق با سیاست های کلی مربوطه خواهیم پرداخت.

بررسی هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

تبصره «۱۴» مصوبه مجلس درخصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور به موضوع نحوه هزینه منابع حاصل از هدفمندی یارانه‌ها اختصاص یافته است که البته نسبت به لایحه دولت دچار اصلاحات اساسی گردید. بخشی از این اصلاحات ناظر به شفاف‌سازی منابع حاصل از هدفمندی بوده و بخشی نیز مربوط به میزان منابع و نحوه مصرف وجوه حاصل از هدفمندی بوده است. مطابق لایحه دولت منابع حاصل از هدفمندی به شرح ذیل تعیین تکلیف گردیده بود:

منابع	(میلیارد ریال)	مصارف	(میلیارد ریال)
خالص وجوه ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها	۳۷۰,۰۰۰	۱- پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها	۲۳۰,۰۰۰
		۲- کاهش فقر مطلق در خانوارهای هدف از طریق افزایش پرداخت به خانوارهایی که درآمد آن‌ها کمتر از خط حمایتی کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور می‌باشد.	۷۰,۰۰۰
		۳- ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) موضوع کاهش سهم هزینه‌های مستقیم سلامت مردم، ایجاد دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی و درمانی، کمک به تأمین هزینه‌های تحمل‌ناپذیر درمان، پوشش دارو، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج	۳۷,۰۰۰
		۴- یارانه نان و خرید تضمینی گندم	۳۳,۰۰۰
جمع	۳۷۰,۰۰۰	جمع	۳۷۰,۰۰۰
افزایش ردیف‌های مصارف این جدول از محل سایر ردیف‌های همین جدول تا حداکثر بیست (۲۰) درصد با رعایت سقف منابع مذکور مجاز می‌باشد.			

لکن در مصوبه مجلس با توجه به حکم قانون برنامه ششم توسعه در خصوص لزوم ذکر تفصیلی منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها، جدول مزبور با اصلاحات اساسی، به صورت تفصیلی ذکر گردید و با اضافه کردن میزان کل درآمد دولت از محل هدفمندی یارانه‌ها، بعضی از ارقام مربوط به مصارف را نیز تغییر داده و محل‌های جدیدی برای هزینه‌کرد منابع معین پیش‌بینی گردید. البته در مصوبه نهایی مجلس ذیل همین جدول، تغییراتی در اعداد ایجاد شده است که در جدول اعمال نشده و باید جدول مزبور را با ملاحظه این تغییرات در نظر گرفت. حال فارغ از اینکه تبصره حاضر با برخی تکالیف قانونی مغایرت دارد^۱، نکات ذیل در خصوص این تبصره قابل بیان است:

۱) همان‌طور که پیش از این بیان شد، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و برنامه ششم توسعه، بر استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها و تحقق کامل هدفمندی در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی^۲ تأکید کرده است. در این رابطه اولاً اگر چه در مصوبه مجلس مبلغ ۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال برای امر تولید و اشتغال اختصاص پیدا کرده است و با اختصاص ۷۰,۰۰۰ میلیارد ریال برای کاهش فقر مطلق از طریق افزایش پرداخت به خانوارهای کم درآمد، در جهت ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی حرکت کرده است، لکن نسبت به تکالیف «افزایش بهره‌وری و کاهش شدت انرژی» مقرر در سیاست‌های کلی نظام که معمولاً با افزایش قیمت حامل‌های انرژی و یا تأمین برخی سازوکارها جهت افزایش بهره‌وری انرژی بی‌توجه بوده است. ثانیاً همانگونه که در سیاست‌های کلی برنامه

۱. با بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و عطف توجه به قوانین موجود در این زمینه می‌توان ادعا کرد که بعضی از تکالیف قانونی در خصوص نحوه‌ی هزینه‌کرد منابع هدفمندی یارانه‌ها مورد تبعیت قرار گرفته و برخی نیز رعایت نشده‌اند.

از میان تکالیف قانونی مذکور، تکلیف دولت به افزایش حداقل مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی مورد رعایت قرار گرفته است. در خصوص الزام دولت به پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها نیز، علی‌رغم اینکه بر اساس ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، دولت تنها مجاز به پرداخت ۵۰ درصد خالص وجوه حاصله، تحت عنوان یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها بوده، اما با توجه به حاکم شدن ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه بر قانون هدفمند کردن یارانه، عدم رعایت قید مزبور دارای ایراد قانونی به نظر نمی‌رسد.

عمده وظایف و تکالیف مندرج در بند «۱۴» سیاست‌های کلی برنامه پنجساله ششم توسعه^۱ - ابلاغی ۱۳۹۴ مقام معظم رهبری - و ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه در زمینه‌های «افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی» هم اگر چه در لایحه بودجه مورد بی‌توجهی قرار گرفته بود و در ابتدا بر اساس مصوبه اولیه کمیسیون تلفیق تنها با پیش‌بینی مبلغی در خصوص هزینه‌های تولید، انتقال، توزیع و فروش فرآورده‌های نفتی، گاز طبیعی و برق و آب، به وظیفه تأمین هزینه عملیاتی شرکت‌های ذی‌ربط مبادرت شده بود، اما در نهایت با اختصاص مبلغ ۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال به امر تولید و اشتغال، در خصوص این دو حوزه سیاست‌های کلی مراعات شده است.

در مقابل، در خصوص اختصاص ۱۰ درصد از منابع حاصل از هدفمندی برای طرح تحول سلامت با توجه به این که در مصوبه نهایی مجلس جمع مصارف خالص هدفمندی، ۵۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال تعیین شده است، با اختصاص ۴۴,۰۰۰ میلیارد ریال به امر سلامت، تکلیف قانونی به صورت کامل رعایت نشده است. هم‌چنین در خصوص الزام دولت به پرداخت مستمری به بیمه‌شدگان بالای هفتاد سال صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر، اگر چه کمک به خانواده‌های عشایر به ردیف دو مصارف هدفمندی اضافه شده است، اما به صورت خاص در این مورد حکمی وجود ندارد. حکم قانون برنامه ششم توسعه در خصوص ارائه مشوق‌های صادراتی برای گسترش کشاورزی از محل منابع هدفمندی یارانه‌ها نیز مورد بی‌توجهی واقع شده است.

از سوی دیگر پیش‌بینی مبلغی برای یارانه نان و خرید تضمینی گندم از محل منابع هدفمندی یارانه‌ها محل تأمل جدی قرار دارد. حتی به فرض پذیرش اعطای یارانه به نان، ذیل عنوان اعطای یارانه غیرنقدی به خانوارها - که البته در ردیف جداگانه ذکر شده است - تأمین بودجه خرید تضمینی گندم از این محل، محل ابهام قرار دارد و ارتباط آن با تکالیف قانونی دولت در جهت افزایش تولید نیز قابل دفاع به نظر نمی‌رسد. این موضوع در خصوص اختصاص مبلغ ۲,۰۰۰ میلیارد ریال به اجرای قانون حمایت از معلولان و مبلغ ۵۰۰ میلیارد ریال برای کمک به حق بیمه قالیبافان نیز صدق می‌کند چرا که بر اساس منطق و حکمت قانون‌گذار و سیاست‌های کلی نظام، منابع هدفمندی یارانه‌ها بایستی صرف موارد و اهداف خاصی گردد و رفع نیازها و تأمین سایر مخارج جاری دولت از این محل، خلاف سیاست‌های کلی نظام در این حوزه و هدف قانون‌گذار به حساب می‌آید و بر اساس آنچه در قانون برنامه ششم توسعه آمده است، در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی به حساب می‌آید.

ششم مقرر شده، یکی از سیاست‌های حاکم بر برنامه تحقق کامل هدفمندی می‌باشد و بر همین اساس قانون برنامه پنجم بر اصلاح قیمت‌ها تا پایان سال ۱۴۰۰ تأکید نموده است.^۱ در حالی که در مصوبه مجلس در خصوص بودجه سال ۹۷ به‌عنوان دومین سال از اجرای برنامه ششم، هیچ‌گونه تغییری در خصوص اصلاح قیمت کالاهای یارانه‌ای (از قبیل حامل‌های انرژی) صورت نپذیرفته است. لذا می‌توان تبصره «۱۴» مصوبه مجلس را از این جهت به‌دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی برنامه ششم، مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی تلقی نمود.

۲) بر اساس قانون برنامه ششم توسعه و برای اولین بار در مصوبه بودجه سال ۱۳۹۷، علاوه بر مصارف هدفمندی، به تفصیل همه منابع هدفمندی یارانه‌ها نیز در متن قانون اضافه گردید. بر اساس مصوبه مجلس جمع کل دریافتی‌های این موضوع مندرج در جدول، مبلغ ۹۸۸,۳۴۰ میلیارد ریال است. لکن در جریان تصویب نهایی این تبصره در صحن علنی مجلس با اضافه کردن بخشی به بند «الف» این تبصره مقرر شده است که «اجازه داده می‌شود مبلغ یکصد و ده هزار میلیارد ریال به سقف منابع جدول موضوع بند «الف» تبصره «۱۴» اضافه و به مصرف موارد زیر می‌رسد.» لکن فارغ از این که این مبلغ اضافه‌شده در چه محلی هزینه می‌شود، با توجه به عدم تغییر ردیف‌های درآمدی هدفمندی یارانه‌ها در جدول، اضافه کردن ۱۱۰,۰۰۰ میلیارد ریال به صورت دفعی به منابع جدول، بدون مشخص بودن محل تأمین آن، محل ابهام بوده و با نظام بودجه‌ریزی صحیح نیز در تعارض خواهد بود.

تبصره «۱۵»

بند «الف»^۲ - مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰، نکته و تذکر

۱) در خصوص شرکت‌های تولید نیروی برق حرارتی دولتی ذکر این نکته لازم است که شرکت‌های مذکور، به استناد بند «۵» ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۶ - توسط هیأت وزیران تشکیل شده‌اند. در بند «۵» ماده مورد اشاره وزارت امور اقتصادی و دارایی صلاحیت یافته تا در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی - ابلاغی ۱۳۸۴ مقام معظم رهبری - آن دسته از طرح‌ها و تصدی‌های اقتصادی و زیربنایی دولتی قابل واگذاری را که به صورت شرکت مستقل اداره نمی‌شود و یا در قالب غیرشرکتی اداره می‌شوند و به نحو موجود قابل واگذاری نمی‌باشند، صرفاً به منظور واگذاری، ابتدا تبدیل به شخص حقوقی مناسب نموده و سپس به واگذاری آنها ظرف یک سال از زمان تبدیل اقدام کند.

۱. ماده ۳۹ -

الف- به منظور ارتقای عدالت اجتماعی، افزایش بهره‌وری در مصرف آب و انرژی و هدفمندکردن یارانه‌ها در جهت افزایش تولید و توسعه نقش مردم در اقتصاد، به دولت اجازه داده می‌شود که قیمت آب و حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای را با رعایت ملاحظات اجتماعی و اقتصادی و حفظ مزیت نسبی و رقابتی برای صنایع و تولیدات، به تدریج تا پایان سال ۱۴۰۰ با توجه به مواد (۱)، (۲) و (۳) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب ۱۵/۱۰/۱۳۸۸ اصلاح و از منابع حاصل به صورت هدفمند برای افزایش تولید، اشتغال، حمایت از صادرات غیرنفتی، بهره‌وری، کاهش شدت انرژی، کاهش آلودگی هوا و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی و حمایت‌های اجتماعی از خانوارهای نیازمند و تأمین هزینه‌های عملیاتی و سرمایه‌گذاری شرکت‌های ذی‌ربط در چهارچوب بودجه‌های سالانه اقدام لازم را به عمل آورد.

۲. مشابه حکم این بند، در بند «الف» تبصره «۱۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور نیز وجود داشته است.

با عطف توجه به مقدمه فوق، روشن است که اولاً) واگذار نشدن شرکت‌های تولید نیروی برق حرارتی به بخش خصوصی برخلاف جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است که تداوم فعالیت‌های تصدی‌گرایانه‌ی دولت را منع کرده است؛ ثانیاً) تکلیف شرکت‌های مزبور به اینکه منابع تعیین شده در بودجه مصوب سالانه‌شان را بابت رد دیون و یا «سرمایه‌گذاری در توسعه نیروگاه حرارتی» به شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی اختصاص دهند، مغایر با تکلیف دولت مبنی بر «افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی» و «کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی» در سیاست مورد اشاره (سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) و نتیجتاً مغایر با بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

۲) نظر به اینکه «شرکت‌های برق منطقه‌ای» وظیفه‌ی انتقال انرژی الکتریکی از محل تولید به محل مصرف را به عهده دارند و بر طبق ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۷- «شبکه‌های اصلی انتقال برق» در زمره‌ی فعالیت‌های اقتصادی گروه سوم قلمداد می‌شوند که به موجب بند «ج» ماده (۳) قانون مذکور، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در آنها منحصراً در اختیار دولت است؛ لذا، استمرار فعالیت این دسته از شرکت‌ها و همچنین تکلیف آنها به سرمایه‌گذاری در توسعه شبکه انتقال کشور مغایر با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیست.

۳) تذکر: عنوان «شرکت توانیر» در این بند و بند بعدی باید به «شرکت مادر تخصصی مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر)» اصلاح شود.

بند «ج» - مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰

طبق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و مواد (۲) و (۳) قانون اجرای سیاست‌های مذکور، دولت مکلف به واگذاری «۸۰٪» از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ قانون اساسی (گروه دو) به بخش خصوصی شده و شرکت‌های توزیع نیروی برق نیز در زمره‌ی این دسته از شرکت‌ها محسوب می‌شوند. از سوی دیگر، در این بند شرکت مادر تخصصی توانیر اجازه یافته تا نسبت به افزایش سرمایه خود در شرکت‌های مزبور (از محل مطالبات خود از این شرکت‌ها) اقدام نماید. این افزایش سرمایه، در صورتی که منجر به مالکیت بیش از ۲۰٪ شرکت توانیر در شرکت‌های مزبور گردد، مغایر سیاست‌های یاد شده است.

علاوه بر این، صلاحیت یافتن وزارت امور اقتصادی و دارایی نسبت به واگذاری مازاد بر «۴۹٪» سهام شرکت توانیر در شرکت‌های توزیع نیروی برق در قبال مطالبات قطعی دولت از دو جهت واجد اشکال بوده و مغایر با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. توضیح آنکه، اولاً) طبق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اجرای سیاست‌های مزبور، دولت تنها می‌تواند تا «۲۰٪» از سهام شرکت‌های مشمول واگذاری را در اختیار خود نگه دارد و مازاد بر «۲۰٪» را باید واگذار کند؛ حال آنکه در این بند تنها بر واگذاری مازاد بر «۴۹٪» سهام این شرکت‌ها تأکید شده است. ثانیاً) در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها مشخص شده که واگذاری سهام به منظور تسویه مطالبات قطعی دولت به هیچ وجه مشمول این مصارف نیست.

لذا، بند مزبور به جهات مختلف مغایر با سیاست‌های کلی نظام و نتیجتاً مغایر با بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

تبصره «۱۶»

بند «ج» - تذکر

واژه «دستگاه‌های» در عبارت «به دیگر دستگاه‌های مشمول تعلق می‌گیرد» (در انتهای این بند)، به دلیل اینکه فقط یک دستگاه دیگر هست، به «دستگاه» اصلاح شود.

بند «و» - ابهام و نکته

۱) عبارت ذیل این بند، افزایش سرمایه بانک‌های توسعه تعاون و پست بانک از محل منابع بند مزبور را تنها با «تأیید هیأت وزیران» ممکن دانسته است؛ اما مشخص نیست که دولت در انجام این امر، از طریق اصلاح اساسنامه‌های بانک‌های مذکور باید اقدام کند یا بدون طی تشریفات مربوط به اصلاح اساسنامه، امکان افزایش سرمایه را خواهد داشت. بر این اساس، در صورتی که افزایش سرمایه مزبور بدون الزام به اصلاح اساسنامه بانک‌های یاد شده توسط هیأت وزیران باشد، این بند مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است. لذا، به منظور رفع ابهام لازم است تا بر افزایش سرمایه از طریق اصلاح اساسنامه‌ی این بانک‌ها تصریح شود.

۲) نام «پست بانک» در زمره‌ی بانک‌های مصرح در جزء «۲» بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مشاهده نمی‌شود و چنین به نظر می‌رسد که دولت باید نسبت به واگذاری «۸۰٪» سهام آن به بخش خصوصی اقدام کند؛ اما گفتنی است که با توجه به «قانون حذف نام پست بانک از فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی» - مصوب ۱۳۹۱ - که به تأیید شورای نگهبان رسیده، این شرکت از شمول بانک‌های مشمول واگذاری خارج شده است.

بند الحاقی «۱» - نکته

اساسنامه بنیاد تعاون ارتش جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۷۲/۲/۲۳ به تصویب مقام معظم رهبری رسیده است.

بند الحاقی «۲» - مغایرت با اصل ۴۰

تکلیف بانک‌ها و موسسات مالی و اعتباری به تسویه بدهی معوق بخشی از مشتریان بر طبق قرارداد اولیه و بدون احتساب جریمه، از آنجایی که مطلق بانک‌های دولتی و خصوصی را مکلف می‌کند تا برخلاف قرارداد فی‌مابین آنها با مشتریان اقدام به بخشیدن جریمه‌های اختصاص یافته به تسهیلات مزبور کنند، مغایر با حقوق بانک‌های خصوصی بوده و موجب اضرار به آن‌ها می‌شود. لذا، این بند مغایر با اصل ۴۰ قانون اساسی است.

درخصوص بانک‌های دولتی نیز این امر می‌تواند منجر به کاهش سود سپرده‌گذاران گردد. البته در این زمینه توجه به این نکته لازم است که پیش‌تر ماده (۲۳) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» -مصوب ۱۳۹۴- کلیه بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دولتی و خصوصی را مکلف کرده بود تا تسهیلات معوق بنگاه‌های تولیدی که به دلیل شرایط کشور طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ دچار مشکل و دارای بدهی سررسید گذشته شده بودند و تاکنون برای تسهیلات اخذ شده معوق از تمهیدات استمهال و یا امهال استفاده نکرده بودند، «با تأیید هیأت مدیره» برای یکبار و با دوره تنفس شش ماهه و بازپرداخت سه‌ساله استمهال نمایند. همچنین عبارت ذیل ماده مزبور مقرر کرده است که: «جریمه‌های تسهیلات فوق به صورت جداگانه محاسبه و در انتهای دوره بازپرداخت و در صورت انجام تعهدات به موقع بنگاه تولیدی، مشمول بخشودگی می‌گردد».

بند الحاقی «۴» - مغایرت با اصل ۵۲

این بند واجد هیچ‌گونه اثر درآمدی و هزینه‌ای نیست و از این جهت غیربودجه‌ای بوده و مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

بند الحاقی «۵» - مغایرت با اصل ۸۵ و ابهام

علی‌رغم اینکه مشابه شرط مقرر در قسمت دوم جزء «الف» این بند، در تبصره «۳۵» قانون اصلاح بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور^۱ قابل مشاهده است، اما در جدول شماره «۱» ذیل تبصره مزبور (تبصره «۳۵») که به تعیین شیوه و شرح تسویه و اختصاص منابع این تبصره به هر یک از بانک‌های مصرح در این جدول پرداخته است، هیچ ستونی ناظر بر تعیین سهم هر یک از بانک‌ها از «بخشودگی سود تسهیلات» که مبلغ کلی آن در مصوبه حاضر تعیین گردیده، مشخص نشده است. علاوه بر این، هیچ ضابطه و معیاری نیز در زمینه نحوه اختصاص این منبع برای هر یک از بانک‌ها مشخص نشده است. لذا، عدم تعیین سهم هر یک از بانک‌ها و عدم تعیین ضوابط کلی در این زمینه به منزله تفویض آن به دولت بوده و از این جهت مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است. در این خصوص توجه به این نکته لازم است که در جدول مورد اشاره، موضوعات «حداکثر تسویه مطالبات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از بانک‌ها»، «حداکثر تسویه مطالبات قانونی بانک‌ها از دولت» و «حداقل افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها» به صورت مجزا تعیین تکلیف شده‌اند.

تبصره «۱۷»

احکام مقرر در بندهای «الف»، «ب»، «ج»، «ه»، «ز»، جزء های «۱»، «۲» و «۳» بند الحاقی «۱» و بندهای الحاقی «۳»، «۴» و «۵» از آن جهت که واجد هیچ‌گونه اثر مستقیم درآمدی و هزینه‌ای نیستند، غیربودجه‌ای بوده و مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی هستند.

۱. تبصره «۳۵»: «...»

۴ - بخشودگی سود تسهیلات مذکور منوط به بازپرداخت اصل تسهیلات است و کلیه جریمه‌های متعلق به این تسهیلات در زمان تسویه بخشوده می‌شود.»

بند «الف» - مغایرت با اصل ۸۵

ارائه بسته خدمات بیمه پایه برای اقشار مختلف بر اساس «آزمون وسع»، بدون اینکه ضوابط و نحوه‌ی این آزمون توسط قانونگذار تعیین شده باشد، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.

بند «ه» - مغایرت با اصول ۸۵ و ۱۳۸

۱) ذیل این بند ناظر به تکلیف کلیه مراکز بهداشتی، تشخیصی، درمانی و دارویی اعم از دولتی، غیردولتی و خصوصی به ارائه خدمات خود از طریق «استحقاق‌سنجی» از پایگاه اطلاعات برخط بیمه‌شدگان و بر اساس ضوابط اعلام شده توسط سازمان بیمه سلامت ایران از دو جهت واجد ایراد است. توضیح آنکه، اولاً) حداقل ضوابط کلی استحقاق‌سنجی بایستی توسط خود قانونگذار تعیین شود و سکوت قانونگذار در این زمینه مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است. ثانیاً) صلاحیت یافتن «سازمان بیمه سلامت ایران» به تعیین ضوابط مربوط به استحقاق‌سنجی مغایر با اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.

۲) واگذاری تدوین و ابلاغ شیوه‌نامه همپوشانی حکم مقرر در ذیل این بند به «سازمان بیمه سلامت ایران» مغایر با اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.

بند «و» - تذکر

قبل از عبارت «هدف قانون مبنی بر...»، واژه‌ی «تحقق» اضافه شود.

بند الحاقی «۱» - مغایرت با اصل ۱۵

واژه «ارگان‌های» در صدر جزء «۳» این بند به دلیل غیرفارسی بودن، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

تبصره (۱۸)

بند «الف» - مغایرت با اصول ۵۲، ۵۳ و ۸۵ و بند «۱» اصل ۱۱۰، نکته و تذکر

۱) در صدر این بند، اعطای مجوز جابه‌جایی ۲۰٪ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه کل کشور به دولت به صورت کلی و بدون هیچ ضابطه‌ای، مغایر اصول ۵۲، ۵۳ و ۸۵ قانون اساسی است. همچنین با توجه به اینکه در جزء «۱» بند «ط» ماده (۲۸) «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)»^۱ مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴، اجازه

۱. ماده ۲۸ - ...

ط - 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 قابل‌افزایش است و عوامل اجرایی طرح‌های مذکور با رعایت ماده (۲۲) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ انتخاب می‌شوند.

جابه‌جایی اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در قانون بودجه هر سال صرفاً حداکثر تا ۱۰٪ به دولت داده شده است، این حکم از جهت اصلاح قانون دائمی، غیربودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۲) حکم این بند درخصوص استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، مغایر بند «۱۰-۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه است که بر ارائه تسهیلات از محل سپرده‌گذاری منابع ورودی صندوق نزد بانک‌های عامل «با معرفی صندوق توسعه ملی» تأکید کرده است. همچنین ورود مجلس به تعیین مصارف منابع صندوق در این بند و اجزای آن، مغایر بند «۱۰-۳» سیاست‌های مذکور است که بر «استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی» تصریح کرده است.

ذکر این نکته در اینجا لازم است که عبارات «در چارچوب اساسنامه» و «تصویب هیئت‌امنا» نمی‌تواند رافع این ایراد باشد؛ چراکه اولاً، اصل حکم این بند درخصوص صندوق توسعه ملی، مغایر با اساسنامه این صندوق است و با اساسنامه مذکور جمع‌شدنی نیست و هیئت‌امنای صندوق نیز نمی‌تواند مصوبه‌ای برخلاف اساسنامه صندوق داشته باشد و ثانیاً، ایراد حکم این بند، فراتر از اساسنامه صندوق توسعه ملی است که بتوان با درج این عبارت، آن را رفع کرد و اصل حکم این بند، مغایرت با احکام متعدد سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و نیز سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است.

۳) حکم ذیل این بند، از جهت تعیین‌نشدن ردیف هزینه‌ها و طرح‌های مدنظر، مغایر اصول ۵۲، ۵۳ و ۸۵ قانون اساسی است.

جزء «۱» بند «الف» - مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰، ابهام و تذکر

۱) حکم این جزء درخصوص اعطای تسهیلات از محل سپرده‌گذاری «منابع ورودی صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۷» و «وصول اقساط تسهیلات اعطایی این صندوق در سال‌های قبل نزد بانک‌های عامل»، مغایر بند «۱۰-۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مبنی بر ارائه تسهیلات از محل سپرده‌گذاری منابع ورودی صندوق نزد بانک‌های عامل «با معرفی صندوق توسعه ملی» می‌باشد. همچنین ورود مجلس به تعیین مصارف منابع صندوق در این بند و اجزای آن، مغایر بند «۱۰-۳» سیاست‌های مذکور است که بر «استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی» تصریح کرده است. بنابر جهات فوق، حکم این بند و اجزای آن مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

همچنین با توجه به اینکه برخی مصارف مذکور در صدر بند «الف» جهت اعطای تسهیلات، خارج از مصارف مقرر در مواد (۱) و (۴) «قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی»^۱ مصوب ۱۳۹۶/۵/۳۱ است که با اذن رهبری تصویب شده است، به اطلاق حکم این جزء درخصوص استفاده از منابع

۱. ماده ۱- به منظور تحقق اهداف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود تا با هدف ارتقای تولید و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با تصویب هیئت‌امنای صندوق، معادل ریالی یک میلیارد و پانصد میلیون (۱/۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار از منابع صندوق را به صورت قرض‌الحسنه نزد بانک‌های کشاورزی، پست بانک و توسعه تعاون و صندوق کارآفرینی امید و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی سپرده‌گذاری کند تا این منابع صرف اعطای تسهیلات به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی برای ایجاد اشتغال در روستاها و شهرهای زیر ده‌هزار نفر جمعیت با اولویت روستاها و شهرهای زیر ده‌هزار نفر جمعیت واقع در مناطق مرزی و مناطق عشایری شود.

قانون مذکور که در واقع منابع صندوق توسعه ملی است، نیز همان ایرادات پیش گفته راجع به مغایرت با بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و اجزای «۳» و «۴» آن وارد است و لذا اطلاق این جزء، مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است. ذکر این نکته در اینجا لازم است که عبارت «تصویب هیئت‌امنا» نمی‌تواند رافع این ایراد باشد؛ چراکه اصل حکم این جزء در خصوص صندوق توسعه ملی، مغایر با اساسنامه این صندوق است و با اساسنامه مذکور جمع‌شدنی نیست و هیئت‌امنای صندوق نیز نمی‌تواند مصوبه‌ای برخلاف اساسنامه صندوق داشته باشد.

۲) با توجه به اینکه از یک طرف، برطبق بند «ه» تبصره (۴) این لایحه مقرر شده است که مبلغ «۴۰ هزار میلیارد ریال» از منابع صندوق توسعه ملی صرف اعطای تسهیلات شود و در بندهای «ب» و «ج» تبصره (۴) مذکور نیز اعطای تسهیلات از منابع این صندوق «بدون سقف» پیش‌بینی شده است و از طرف دیگر، برطبق بند «۱۰-۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، «حداکثر ۲۰ درصد» از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی می‌تواند نزد بانک‌های عامل در قبال اخذ خط اعتباری ریالی از بانک‌ها برای ارائه تسهیلات ریالی آن‌هم به بخش‌های خاص (کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی) سپرده‌گذاری شود و این رقم با توجه به منابع ورودی صندوق برای سال ۱۳۹۷، با محاسبه هردلار ۳۵۰۰ تومان حدوداً ۵۶ هزار میلیارد تومان تخمین زده می‌شود (معادل ۱۶ هزار میلیارد دلار)، لذا بیست درصد این مبلغ که براساس بند «۴-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم قابل سپرده‌گذاری در بانک‌ها و اخذ خط اعتباری ریالی می‌باشد حدود یازده هزار و دویست میلیارد تومان می‌باشد. این درحالی است که فارغ از موارد مذکور در تبصره «۴» لایحه و همچنین جزء «۱» تبصره «۱۹»، صرفاً در جزء «۱» بند حاضر پانزده هزار میلیارد تومان از محل سپرده‌گذاری منابع صندوق جهت تسهیلات پیش‌بینی شده است.

۳) تذکر: در این جزء، عبارت «قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی» باید به عبارت «قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» اصلاح شود.

جزء «۳» بند «الف»- مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰ و اصول ۵۵، ۱۷۴ و ۸۵

حکم این جزء مبنی بر تعیین سازوکارهای اجرایی و نظارتی این بند به موجب مصوبه «هیئت‌وزیران» از جهت مشتمل بودن این بند بر استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، مغایر اختیارات هیئت‌امنا، هیئت‌عامل، رئیس هیئت‌عامل و هیئت‌نظارت این صندوق مذکور در بندهای «ب»، «ت»، «ث» و «ج» ماده (۱۶) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ بوده و لذا مغایر حکم بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مبنی بر «تنفیذ اساسنامه موجود» و نتیجتاً مغایر بند «۱۰» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است. همچنین اطلاق این حکم، از جهت امکان تداخل با وظایف دستگاه‌های نظارتی، از جمله دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور، مغایر اصول ۵۵ و ۱۷۴ قانون اساسی است. علاوه بر این،

ماده ۴- تسهیلات موضوع این قانون به طرح‌های غیردولتی در حوزه کشاورزی، منابع طبیعی، معادن کوچک، فناوری اطلاعات، گردشگری، صنایع دستی، کلیه فعالیت‌های مربوط به فرش دستباف و خدمات در مناطق روستایی و عشایری و همچنین برای تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی مستقر در نواحی صنعتی روستایی و شهرهای زیر ده هزار نفر جمعیت اختصاص می‌یابد.

اطلاق حکم مذکور از جهت تعیین نشدن ضوابط و معیارهای سازوکارهای اجرایی و نظارتی، تفویض قانون گذاری تلقی می شود و لذا مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

بند «ب» - مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰ و نکته

۱) حکم این بند مبنی بر اعطای مجوز به «شرکت های تابعه» وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات جهت «ایجاد کارور (اپراتور) های ارائه کننده خدمات الکترونیکی در کلیه بخش ها» به دلیل منجر شدن به توسعه خدمات غیرحاکمیتی دولت و نتیجتاً افزایش هرچه بیشتر حجم دولت، مغایر حکم جزء «۱» بند «الف» سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر ممنوعیت دولت از «فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴» و «جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی» بوده و لذا مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

۲) حکم این بند عیناً در جزء «۱» بند «ج» تبصره (۱۸) «قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور» آمده است.

بند «ج» - مغایرت با اصل ۵۲ و بند «۱» اصل ۱۱۰، ابهام، نکته و تذکر

۱) حکم این بند از جهت اینکه اثر مستقیم درآمدی یا هزینه ای ندارد، غیربودجه ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۲) درخصوص حکم این بند باید گفت اولاً، اطلاق آن درخصوص «سازمان توسعه ای» وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، از جهت رعایت نشدن شرایط و تشریفات مقرر در تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) «قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴) چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی»^۱ اصلاحی ۱۳۹۵/۶/۷، مغایر با قانون مزبور و سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است

۱. ماده ۳- قلمروی فعالیت های اقتصادی دولت به شرح زیر تعیین می شود:

الف- مالکیت، سرمایه گذاری و مدیریت برای دولت در آن دسته از بنگاه های اقتصادی که موضوع فعالیت آن ها مشمول گروه یک ماده (۲) این قانون است، اعم از طرح های تملک دارایی های سرمایه ای، تأسیس مؤسسه و یا شرکت دولتی، مشارکت با بخش های خصوصی و تعاونی و بخش عمومی غیردولتی، به هر نحو و به هر میزان ممنوع است.

...

تبصره ۳ (اصلاحی ۱۳۹۵/۶/۷) - دولت می تواند از طریق سازمان های توسعه ای، پس از فراخوان عمومی از سوی وزارتخانه یا شرکت مادر تخصصی ذی ربط و احراز عدم تمایل بخش های غیردولتی برای سرمایه گذاری بدون مشارکت دولت، در طرح های اقتصادی موضوع فعالیت های گروه یک ماده (۲) این قانون در مناطق کمتر توسعه یافته و یا در صنایع پیشرفته با فناوری بالا و یا صنایع خطرپذیر در کلیه مناطق کشور به سرمایه گذاری مشترک با بخش های غیردولتی اقدام کند. در صورتی که پس از اعلان فراخوان عمومی محرز شود که بخش های غیردولتی تمایلی به سرمایه گذاری در طرح های مورد نظر را به هر میزان ندارند، سازمان های توسعه ای می توانند نسبت به سرمایه گذاری در طرح مورد نظر تا صد درصد (۱۰۰٪) اقدام کنند. هیئت وزیران موظف است مشخصات طرح های موضوع این تبصره را که قبل از فراخوان عمومی توسط وزارتخانه ذی ربط پیشنهاد می شود، حداکثر ظرف مدت چهارم و پنج روز به تصویب برساند. مصادیق صنایع پیشرفته با فناوری بالا و صنایع خطرپذیر به موجب آیین نامه ای تعیین می شود که ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، توسط وزارتخانه های امور اقتصادی و دارایی و صنعت، معدن و تجارت تهیه می شود و به تصویب هیئت وزیران می رسد.

دولت مکلف است طرح های موضوع این تبصره را به منظور فراخوان عمومی در یک پایگاه اطلاع رسانی (که در آن نام سازمان توسعه ای مربوطه، موضوع طرح، محل اجرای طرح به تفکیک استان، شهرستان و مراحل پیشرفت طرح که در اجرا مشخص می شود) به اطلاع عموم برساند. حداکثر مدت زمان لازم برای فراخوان عمومی و بررسی طرح های موضوع این تبصره، سه ماه از زمان ثبت مشخصات طرح در پایگاه اطلاع رسانی می باشد.

سهام یا قدرالسهم دولتی ناشی از این نوع سرمایه گذاری باید در قالب بنگاه جدید حداکثر ظرف مدت سه سال پس از اخذ پروانه بهره برداری با رعایت مقررات این قانون واگذار شود. عدم واگذاری بنگاه، در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می شود.

و ثانیاً، با توجه به حکم جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر ممنوعیت دولت از «فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴» و «جلوگیری از بزرگ‌شدن بخش دولتی»، تجویز این حکم درخصوص «شرکت‌های تابعه» وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، مغایر با سیاست‌های مذکور است. بنابر جهات فوق، حکم این بند مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

۳) حکم این بند عیناً در جزء «۲» بند «ج» تبصره (۱۸) «قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور» آمده است.

بند «الحاقی ۱» - مغایرت با اصول ۵۲ و ۸۰ و بند «۱» اصل ۱۱۰ و تذکر

۱) حکم این بند از جهت اینکه اثر مستقیم درآمدی یا هزینه‌ای ندارد، غیربودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۲) اطلاق حکم ذیل این بند مبنی بر اعطای مجوز به‌کارگیری «وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های وابسته به سازمان‌های توسعه‌ای» به‌عنوان ابزار تأمین مالی مصارف مذکور در این بند، از جهت رعایت‌نشدن شرایط و تشریفات مقرر در تبصره «۷» بند «الف» ماده (۳) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»^۱ الحاقی ۱۳۹۲/۱۱/۳۰، مغایر با قانون مزبور و جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی درخصوص مصارف منابع حاصل از واگذاری است و لذا مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی محسوب می‌شود.

۳) اطلاق حکم ذیل این بند مبنی بر اعطای مجوز به‌کارگیری «منابع خارجی» به‌عنوان ابزار تأمین منابع مالی، از جهت تصریح‌نشدن به لزوم رعایت مصوبه شماره ۹۴۳۴۴/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام درخصوص

دولت مکلف است سهم سازمان‌های توسعه‌ای از اعتبارات موضوع تبصره «۷» این ماده و بخشی از اعتبارات موضوع بندهای «۳»، «۵» و «۷» ماده (۲۹) این قانون را در ردیف‌های مستقل و مشخص بودجه سالانه کل کشور درج و به سازمان‌های توسعه‌ای به‌منظور تحقق اهداف این تبصره، پرداخت کند. دولت (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) موظف است فهرست و مشخصات این طرح‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها را همه‌ساله به‌صورت جداگانه و پیوست لوایح بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

حکم این تبصره در مورد سرمایه‌گذاری‌های جدید، تا پایان برنامه ششم توسعه اعتبار دارد.

۱. ماده ۳- ...

تبصره ۷ (الحاقی ۱۳۹۲/۱۱/۳۰) - سرمایه‌گذاری و مشارکت سازمان‌های توسعه‌ای کشور در فعالیت‌های موضوع گروه (۲) ماده (۲) این قانون و در چهارچوب قانون تأسیس و اساسنامه آن سازمان‌ها، با رعایت سقف تعیین‌شده در مورد سهم بازار، موضوع تبصره «۱» بند «ب» ماده (۳)، مجاز است؛ مشروط به اینکه موارد مشارکت و سرمایه‌گذاری در گروه (۲) باشد و مازاد بر سقف تعیین‌شده برای فعالیت‌های این گروه، حداکثر ظرف سه سال از شروع بهره‌برداری واگذار شود.

سهم سهم‌الشرکه و حق تقدم سازمان‌ها در بنگاه‌های موضوع گروه‌های (۱) و (۲) تاهنگامی که واگذار نشده است، توسط سازمان توسعه‌ای ذی‌ربط اداره می‌شود. وجوه حاصل از واگذاری‌ها جهت اجرای مفاد بند (د) سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به خزانه واریز می‌شود. هفتاد درصد (۷۰٪) وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های وابسته به سازمان‌های توسعه‌ای کشور، در اختیار سازمان‌های مذکور برای مشارکت با بخش غیردولتی به‌منظور توسعه اقتصادی مناطق کمترتوسعه‌یافته، تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام، ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری مصرف می‌شود.

برای انجام بقیه تکالیف مذکور در بند (د) سیاست‌ها و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، از محل وجوه حاصل از واگذاری سایر شرکت‌ها عمل می‌شود.

فاینانس، واجد ابهام است. همچنین اطلاق عبارت «منابع خارجی» از جهت مشتمل بودن بر وام یا کمک‌های بدون عوض خارجی، مغایر حکم اصل ۸۰ قانون اساسی است که گرفتن وام یا کمک‌های بدون عوض خارجی از طرف دولت را با تصویب مجلس شورای اسلامی ممکن دانسته است.

تبصره (۱۹) - مغایرت با اصل ۱۵ و بند «۱» اصل ۱۱۰ و نکته

۱) در تبصره حاضر دولت روشی را برای مشارکت بخش خصوصی با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای اتمام طرح‌های عمرانی پیش‌بینی کرده است. این درحالی است که استفاده از روش‌های مشارکت عمومی-خصوصی و واگذاری طرح‌ها با صرف اتکا به تبصره‌های موقت بودجه‌ای نمی‌تواند وافی به مقصود باشد. در این تبصره علیرغم یکساله بودن قانون بودجه، تعهداتی بلندمدت که شاید تا سال‌ها ادامه یابند مطرح شده است (بند ۶) و از سوی دیگر درخصوص تشریفات و ضوابط این واگذاری‌ها و همچنین نحوه برخورداری مردم از خدمات عمومی که نهایتاً ناظر به این طرح‌ها خواهد بود سکوت نموده و برخی نیز به صورت مطلق و بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات موجود به شورای اقتصاد محول گردیده است. لازم به ذکر است که با عنایت به همین مباحث و گستردگی و اهمیت امر لایحه مشارکت عمومی خصوصی در دولت در حال تهیه است و با توجه به ابعاد گسترده آن، پیش‌بینی ناقص ضوابط مربوط در لایحه بودجه از حیث رعایت منافع عمومی و جلوگیری از فساد محل تأمل جدی است. همچنین هرچند در این تبصره به این مطلب که مقصود از طرح‌های موضوع آن، کدام طرح‌ها بوده، اشاره‌ای نشده است، ظاهراً منظور از طرح‌های مذکور در این تبصره همان طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای موضوع جدول قسمت دوم پیوست شماره یک، تحت عنوان «طرح‌های مشارکت عمومی خصوصی موضوع تبصره ۱۹» می‌باشد که بالغ بر سیصد طرح عمرانی مهم و عظیم از جمله آزادراه تهران-شمال، برقی کردن راه آهن تهران-مشهد، احداث آزاد راه حرم تا حرم (قم، گرمسار مشهد) و ... است. آنچه در مورد طرح‌های موضوع این تبصره قابل ذکر است این است که طرح‌های مزبور عمدتاً به صورت نیمه تمام بوده و دولت هزینه‌های زیادی در این مدت برای آن‌ها صرف کرده است. همچنین طرح‌های مزبور عمدتاً مشمول دریافت زمین‌های دولتی با شرایط مناسب بوده و با توجه به این شرایط، واگذاری این طرح‌ها به صورت کلی و در قالب یک تبصره ذیل قانون بودجه زمینه‌های فساد و انحراف طرح‌های مزبور از اهداف اصلی را فراهم می‌نماید.

۲) استفاده از واژه بیگانه «پروژه» در صدر این تبصره و سایر بندهای این تبصره، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است و لذا باید با معادل فارسی آن (طرح) جایگزین شود.

بند «۱» - مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰ و ابهام

۱) حکم این بند درخصوص استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، مغایر بند «۱۰-۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه است که بر ارائه تسهیلات از محل سپرده‌گذاری منابع ورودی صندوق نزد بانک‌های عامل «با معرفی صندوق توسعه ملی» تأکید کرده است. همچنین ورود مجلس به تعیین مصارف منابع صندوق در این بند و اجزای آن، مغایر بند «۱۰-۳» سیاست‌های مذکور است که بر «استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی» تصریح کرده است.

ذکر این نکته نیز در اینجا لازم است که همانگونه که پیشتر بیان شد، عبارات «در چارچوب اساسنامه» و «تصویب هیئت‌امنا» نمی‌تواند رافع این ایراد باشد.

۲) حکم این بند مبنی بر استفاده از «منابع خارجی»، از جهت تصریح‌نشدن به لزوم رعایت مصوبه شماره ۹۴۳۴۴/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص فاینانس (بند الف ماده (۴) قانون برنامه ششم توسعه)^۱، واجد ابهام است.

۳) عبارت «قیمت اداری و غیراقتصادی» تعریف قانونی معینی ندارد و منظور از آن نیز مشخص نیست و لذا ابهام دارد.

بند (۲) - مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰ و ابهام

۱) اطلاق عبارات «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حاکمیتی» و «طرح‌های غیرانتفاعی دارای اهداف اجتماعی» از جهت تصریح‌نشدن به لزوم رعایت سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون آن، مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است و از جهت عدم داشتن تعریف قانونی واجد ابهام است.

۲) حکم ذیل این بند مبنی بر اعطای مجوز استفاده طرح‌های موضوع آن از «شرایط مندرج در موضوع بند (۱) این تبصره» مبنیاً بر ایراد وارده، مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی محسوب می‌شود.

۳) حکم این بند از این جهت که مشخص نیست با اجرای آن، نحوه برخورداری مردم از این امور چگونه خواهد بود و مردم به پرداخت هزینه اضافه مکلف خواهند بود یا خیر، ابهام دارد. در این رابطه اشاره به ماده (۴۶) «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)»^۲ مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۵ مفید به نظر می‌رسد که خرید خدمات را آن هم در خصوص «مأموریت‌ها و وظایف قانونی غیرحاکمیتی» به شرطی مجاز دانسته است که «متضمن اخذ هزینه اضافه از مردم نگردد».

بند (۸) - مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰، ابهام و تذکر

۱) اطلاق حکم ذیل این بند مبنی بر اعطای مجوز به دولت جهت استفاده از مطلق «روش‌های مشارکت عمومی-خصوصی» در «فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول گروه سه ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»، مغایر جزء «۲» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی^۳ بوده و لذا مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

۱. ماده ۴ - جهت تأمین حداقل دو و هشت دهم (۲/۸) واحد درصد از رشد هشت درصد (۸٪) اقتصاد از محل ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید و همچنین رشد سرمایه‌گذاری به میزان متوسط سالانه بیست و یک و چهاردهم درصد (۲۱/۴٪) در طول سالهای اجرایی برنامه، کلیه دستگاههای اجرایی با هماهنگی با دولت اقدامات زیر را به عمل آورند. مسؤلیت اجراء بر عهده دولت می‌باشد:

الف - جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های لازم برای تجهیز منابع مالی مورد نیاز سرمایه‌گذاری از جمله تأمین منابع مالی خارجی تا متوسط سالانه سی میلیارد دلار از خطوط اعتباری بانکهای خارجی در قالب تأمین مالی خارجی (فاینانس) خودگردان با اولویت تأمین مالی اسلامی، پانزده میلیارد (۱۵/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار به شکل سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و بیست میلیارد (۲۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار قراردادهای مشارکتی خارجی

تبصره - استفاده دستگاههای اجرایی از تسهیلات مالی خارجی با اولویت تأمین مالی اسلامی در طول اجرای قانون برنامه ششم در قالب قوانین بودجه سنواتی مجاز است

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

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

۳. الف - سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ‌شدن بخش دولتی:

توضیح آنکه براساس بند «ج» ماده (۳) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»^۱ «سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول گروه سه ماده (۲) این قانون منحصراً در اختیار دولت» قلمداد شده و در تبصره «۱» بند مذکور، مشارکت بخش‌های غیردولتی در این فعالیت‌ها و بنگاه‌ها، صرفاً به صورت «خرید خدمات» مجاز دانسته شده است و نه با استفاده از مطلق «روش‌های مشارکت عمومی-خصوصی».

۲) حکم این بند نیز از این جهت که مشخص نیست با اجرای آن، نحوه برخورداری مردم از این امور چگونه خواهد بود و مردم به پرداخت هزینه اضافه مکلف خواهند بود یا خیر، ابهام دارد.

۳) تذکر: در ذیل این بند، عبارت «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)» به عبارت «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» اصلاح شود.

بند «۹»- مغایرت با اصل ۴۰

حکم این بند که از یک طرف، حق بیمه سهم کارکنان مذکور را از ۷ درصد مذکور در بند «۱» ماده (۲۸) «قانون تأمین اجتماعی» به ۶/۶ درصد کاهش داده (نظیر حق بیمه قراردادهای پیمانکاری (اجرایی) طرح‌های عمرانی) و مرجع و محل پرداخت ۰/۴٪ (چهار دهم یک درصد) باقی مانده حق بیمه را مشخص نکرده و از طرف دیگر، سازمان تأمین اجتماعی را به ارائه مفاد حساب موضوع ماده (۳۸) «قانون تأمین اجتماعی» مکلف کرده است، عملاً به معنای تحمیل پرداخت باقی مانده حق بیمه به سازمان مذکور است که موجب اضرار به این سازمان و بیمه‌شدگان آن خواهد شد و لذا حکم این بند مغایر اصل ۴۰ قانون اساسی است.

بند «۱۰»- مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰

باعنایت به اینکه موضوع اصلی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی «فعالیت اقتصادی» می‌باشد و نه صرف بنگاه‌داری، واگذاری‌های موضوع تبصره حاضر نیز مشمول این سیاست‌ها می‌گردند و به تبع درآمدهای ناشی از واگذاری این طرح‌ها

۲- سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به شرح ذیل توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است:

...
سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های صدر اصل ۴۴، با توجه به حفظ حاکمیت دولت و استقلال کشور و عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی، طبق قانون تعیین می‌شود.

۱. ماده ۳- قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت به شرح زیر تعیین می‌شود:

...
ج- سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول گروه سه ماده (۲) این قانون، منحصراً در اختیار دولت است.

تبصره ۱- خرید خدمات مالی، فنی، مهندسی و مدیریتی از بنگاه‌های بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های گروه سه ماده (۲) این قانون به شرط حفظ مالکیت صددرصد (۱۰۰٪) دولت طبق آیین‌نامه‌ای که ظرف مدت شش ماه به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، مجاز است. آیین‌نامه مربوط به کالاها و خدمات نظامی، انتظامی و امنیتی نیروهای مسلح و امنیتی حداکثر ظرف مدت سه ماه توسط وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تهیه و جهت تصویب به فرماندهی کل نیروهای مسلح تقدیم خواهد شد.

تبصره ۲- فعالیت‌های حوزه‌های سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ مشمول این قانون نیست و هرگونه توسعه توسط بخش‌های دولتی و غیردولتی و همچنین هرگونه واگذاری به بخش غیردولتی در این حوزه‌ها، مطابق لایحه‌ای خواهد بود که ظرف مدت یک سال از ابلاغ این قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

نیز می‌بایست در چارچوب همین سیاست‌ها هزینه شود. در حالی که مطابق بند حاضر این درآمدها به غیر از موارد مذکور در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (جزء «۲» بند «د») اختصاص یافته است.

لازم به ذکر است مطابق جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی^۱، صراحتاً «فعالیت‌های اقتصادی» دولت مورد توجه قرار گرفته و نه بنگاهداری یا شرکت‌های دولتی.

بند «۱۲» - مغایرت با اصل ۵۲

حکم این بند، علاوه بر اینکه اثر مستقیم درآمدی یا هزینه‌ای ندارد، از جهت اصلاح قانون دائمی، غیربودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

بند «۱۳» - تذکر

این ماده که بیان می‌دارد: «نیروی انسانی ... وفق سازوکارهای ... خواهد بود»، ایراد عبارتی دارد و باید عبارت «تعیین تکلیف» در ابتدای این بند افزوده شود.

بند «۱۴» - مغایرت با اصول ۸۵ و ۱۱۲ و تذکر

اطلاق حکم این بند مبنی بر صورت‌پذیرفتن هرگونه فرایند اجرایی این بند صرفاً در چارچوب «دستورالعمل مصوب شورای اقتصاد»، از جهت تصریح‌نشدن به لزوم رعایت قوانین مربوط، از جمله «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی» و «قانون برگزاری مناقصات» مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۳ مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایر اصول ۸۵ و ۱۱۲ قانون اساسی است.

تذکر: در صدر این بند، عبارت «تضامین» باید به عبارت «و تضامین» اصلاح شود.

تبصره (۲۰)

همان‌گونه که در توضیحات ذیل پیوست شماره چهار در گزارشات کلی (بخش اول) بیان گردید یکی از موضوعات مطرح شده در بودجه سال ۱۳۹۷، اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است که در تبصره «۲۰» لایحه، دولت مجوزها و لوازم چنین امری را پیش‌بینی نموده است. از جمله این موارد عبارتند از: افزایش مهلت هزینه‌کرد اعتبارات جاری و عمرانی توسط دستگاه به دو سال (در حال حاضر مهلت هزینه‌کرد اعتبارات جاری ۱۳ ماه و اعتبارات عمرانی ۱۶ ماه است)، دادن اختیارات کامل به واحدهای مجری (عملیاتی) برای جابجایی اعتبارات بین فصول هزینه‌ای و امکان هزینه‌کرد منابع حاصل از مابه التفاوت قیمت تمام شده قراردادی با هزینه‌های قطعی فعالیت‌ها و محصولات به کارکنان. اما نکته کلی که در خصوص این تبصره وجود دارد این است که، تبصره مزبور واجد ابهاماتی و مسائلی است که تکلیف آن در این تبصره مشخص نگردیده است. به‌عنوان مثال مشخص نیست با افزایش مهلت خرج به دستگاه تا دو سال، نحوه تفریغ بودجه و تهیه گزارشاتی از قبیل صورت‌حساب عملکرد بودجه چگونه خواهد بود؟ یا قیمت تمام شده در تفاهم‌نامه که تفاوت آن با هزینه قطعی، معیار پرداخت

۱. بند الف - ..

۱- 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 حداقل ۲۰٪ کاهش فعالیت) به بخشهای تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند.

اضافی به کارکنان است، چگونه تعیین خواهد شد؟ یا نحوه محاسبه هزینه قطعی چگونه است؟ البته مسائل و ابهامات تخصصی دیگری نیز ناظر به نحوه تقسیم دستگاه‌ها و برخی مسائل دیگر وجود دارد که مستلزم بررسی‌های مجزا می‌باشد.

بند «الف»- مغایرت با اصل ۵۲

حکم این بند، از جهت اینکه اثر مستقیم درآمدی یا هزینه‌ای ندارد، غیربودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

بند «ب»- مغایرت با اصل ۵۲

حکم این بند، علاوه بر اینکه اثر مستقیم درآمدی یا هزینه‌ای ندارد، از جهت اصلاح قانون دائمی (مواد (۶۳) و (۶۴)) «قانون محاسبات عمومی کشور»^۱ مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و «قانون اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور»^۲ مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۱۵ و نیز مغایرت با اصل لزوم سالانه بودن بودجه، غیربودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

بند «ج»- مغایرت با اصل ۵۲ و تذکر

۱) حکم این بند، علاوه بر اینکه اثر مستقیم درآمدی یا هزینه‌ای ندارد، از جهت اصلاح قانون دائمی (تبصره «۱» ماده (۶۴) «قانون محاسبات عمومی کشور»)^۳، غیربودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۲) ردیف «۶-۱۰۲۵۰۰»^۴ مذکور در این بند، در «جدول برآورد اعتبارات دستگاه‌های اجرایی ملی بر حسب برنامه و فعالیت در سال ۱۳۹۷» بخش دوم پیوست شماره (۴) لایحه (اعتبارات هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی بر حسب برنامه، فعالیت و هزینه

۱. ماده ۶۳- کلیه اعتبارات جاری و عمرانی (سرمایه‌گذاری ثابت) منظور در قانون بودجه کل کشور تا آخر سال مالی، قابل تعهد و پرداخت است و مانده وجوه اعتبارات مصرف‌نشده هر سال باید حداکثر تا پایان فروردین‌ماه سال بعد به خزانه برگشت داده شود. تعهداتی که تا آخر سال مالی مربوط با رعایت مقررات در حدود اعتبار مصوب ایجاد شده و پرداخت نشده باشد، در سال‌های بعد به شرح زیر قابل پرداخت خواهد بود:

۱-

ماده ۶۴- اعتبارات مصوب از محل درآمدهای اختصاصی تا آخر سال مالی در حدود وصولی درآمدهای مربوط قابل تعهد و پرداخت می‌باشد و مانده وجوه اعتبارات از محل درآمد اختصاصی مصرف‌نشده هر سال باید تا پایان فروردین‌ماه سال بعد به خزانه برگشت داده شود تا به حساب درآمد عمومی کشور منظور گردد. تعهداتی که تا آخر سال مالی با رعایت مقررات در حدود اعتبار مصوب و درآمدهای وصولی مربوط ایجاد شده و پرداخت نشده باشد، در سال‌های بعد از محل اعتبار موضوع بند یک ماده (۶۳) این قانون قابل پرداخت خواهد بود.

۲. ماده واحد (اصلاحی ۱۳۹۳/۱۲/۴)- مهلت‌های مذکور در مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ برای تعهد و پرداخت هزینه‌های جاری و عمرانی (سرمایه‌گذاری ثابت) اعم از اینکه از محل اعتبارات عمومی و یا اختصاصی تأمین شده [و] در مورد اعتبارات هزینه‌ای تا پایان سال مالی و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تا پایان فروردین‌ماه سال بعد توسط خزانه‌داری کل کشور در اختیار دستگاه‌های اجرایی قرار گرفته باشند، به ترتیب برای هزینه‌های جاری پایان فروردین‌ماه و هزینه‌های عمرانی پایان تیرماه سال بعد اصلاح می‌گردد. مانده وجوه مصرف‌نشده تا تاریخ‌های مذکور پس از انقضای مهلت، ظرف ده روز به خزانه واریز می‌گردند. کلیه قوانین و مقررات عام و خاص مغایر از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون لغو می‌گردند.

۳. تبصره ۱- هر مبلغ از درآمدهای اختصاصی موضوع این ماده که زائد بر میزان پیش‌بینی شده در بودجه‌های مصوب مربوط وصول شود، قابل مصرف نبوده و باید به حساب درآمد عمومی کشور واریز گردد.

۴.

برآورد اعتبارات دستگاه‌های اجرایی ملی بر حسب برنامه و فعالیت در سال ۱۳۹۷

مبالغ به میلیون ریال

شماره دستگاه اجرایی	شماره دستگاه/ برنامه	شرح دستگاه و برنامه و فعالیت	هدف کمی		اعتبارات هزینه ای سال ۱۳۹۷		
			سنگه عملکرد	مقدار	هزینه واحد	هزینه ای	متفرقه
جمع کل							

واحد (سایر دستگاه‌های اجرایی)) و تحت عنوان «سازمان برنامه و بودجه کشور-مآزاد درآمد اختصاصی دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی» درج شده است.

۳) تذکر: در این بند، عبارت «قانون بودجه سال ۱۳۹۷» باید به عبارت «این قانون» اصلاح شود.

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

۱) حکم این بند و اجزای آن، از جهت اینکه اثر مستقیم درآمدی یا هزینه‌ای ندارد، غیربودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۲) حکم جزء «۲» این بند مبنی بر اعطای «اختیارات کامل» به دستگاه‌ها و واحدهای موضوع آن در «جابه‌جایی بین فصول اعتبارات هزینه‌ای مصوب»، مغایر اصول ۵۲، ۵۳ و ۸۵ قانون اساسی است.

۳) تذکر: در جزء «۳» این بند، واژه «فصل» باید به واژه «فصول» اصلاح شود. علاوه بر این، در جزء «۴» این بند، عبارت «قانون برنامه و بودجه» باید به «قانون برنامه و بودجه کشور» اصلاح شود.

بند «و»- مغایرت با اصل ۵۲ و بند «۱» اصل ۱۱۰ و ابهام

حکم این بند از جهت اینکه اثر مستقیم درآمدی یا هزینه‌ای ندارد، غیربودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

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

۱) نکته حائز اهمیتی که درخصوص این بند وجود دارد این است که اطلاق حکم آن مبنی بر تخصیص حداقل ده درصد به هرگونه طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بسیاری از موارد امکان‌پذیر نیست. چرا که در برخی حالات نظیر توقف طرح به دستور مقام قضائی به جهات مختلف و یا مسائل تخصصی نظیر مفید نبودن و یا لزوم بررسی بیشتر جهت انجام کار و یا عدم هرگونه پیشرفتی، امکان تخصیص حداقل ده درصد اعتبارات در نظر گرفته شده برای چنین طرح‌هایی امکان‌پذیر نبوده و در نتیجه اطلاق چنین حکمی مغایر نظامات اداری صحیح و لزوم جلوگیری از حیف و میل اموال عمومی می‌باشد.

۲) حکم این بند از جهت اصلاح قانون دائمی، غیربودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۳) تذکر: در این بند، عبارت «قانون برنامه و بودجه» باید به «قانون برنامه و بودجه کشور» اصلاح شود.

تبصره الحاقی- مغایرت با اصول ۵۲، ۵۳ و نکته

۱) حکم ذیل این بند از جهت تعیین موضوعات کلی و غیر مشخص جهت هزینه‌کرد منابع موضوع این بند و عدم تعیین اعتبارات تخصیصی به هریک از موارد مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی و همچنین اصل ۵۳ قانون اساسی مبنی بر لزوم هرگونه پرداخت در حدود اعتبارات مصوب و به موجب قانون می‌باشد.

۱۳۶.۰۰۰	۱۳۶.۰۰۰	-	-	سازمان برنامه و بودجه کشور- مآزاد درآمد اختصاصی دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی			۶	۱۰۲۵۰۰
۱۳۶.۰۰۰	۱۳۶.۰۰۰	-	-	۱۳۶.۰۰۰.۰۰۰	۱	گزارش	برنامه هماهنگی برنامه بودجه	۱۰۰۲۰۴۶۰۰۰
۱۳۶.۰۰۰	۱۳۶.۰۰۰	-	-	۶۸۰.۰۰۰	۲۰۰	دستگاه اجرایی	توزیع مآزاد درآمد اختصاصی دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی	۱۰۰۲۰۴۶۰۱۲

۲) اطلاق حکم ذیل این بند مبنی بر تکلیف وزارت صنعت، معدن و تجارت به «افزایش سرمایه صندوق ضمانت صادرات ایران»، مغایر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی است؛ توضیح آنکه میزان سرمایه صندوق مذکور، در ماده (۳) «قانون چگونگی اداره صندوق ضمانت صادرات ایران»^۱ مصوب ۱۳۷۵/۷/۱۵ تعیین شده و افزایش و کاهش سرمایه «تابع مقررات اساسنامه» دانسته شده است و در «اساسنامه صندوق ضمانت صادرات ایران» مصوب ۱۳۷۶/۳/۱۸ هیئت وزیران نیز در ماده (۷)،^۲ مفاد ماده (۳) قانون مذکور تکرار شده و در بند «۱۶» ماده (۱۶)،^۳ ارائه پیشنهاد افزایش یا کاهش سرمایه صندوق به مجمع عمومی جهت «ارائه به مراجع ذیصلاح» دانسته شده است. بنابراین افزایش سرمایه صندوق ضمانت صادرات ایران باید به موجب مصوبه مجلس و سپس مصوبه هیئت وزیران صورت گیرد و وزارت صنعت، معدن و تجارت نمی تواند مستقلاً سرمایه صندوق مذکور را افزایش دهد.

۳) ردیف «۴-۱۵۵۰۰۰» مذکور در این بند، در جدول «برآورد اعتبارات دستگاه‌های اجرایی ملی بر حسب برنامه و فعالیت در سال ۱۳۹۷» بخش دوم پیوست شماره (۴) لایحه (اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی بر حسب برنامه، فعالیت و هزینه واحد (سایر دستگاه‌های اجرایی)) و تحت عنوان «سازمان توسعه تجارت ایران» درج شده است.

۱. ماده ۳- سرمایه صندوق مبلغ صد میلیارد (۱۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال است که به صد هزار سهم یک میلیون (۱/۰۰۰/۰۰۰) ریالی بانام تقسیم می‌شود و تمام آن متعلق به دولت است. افزایش و کاهش سرمایه صندوق، تابع مقررات اساسنامه خواهد بود.

۲. ماده ۷- سرمایه صندوق مبلغ یک صد میلیارد (۱۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال است که به یک صد هزار سهم یک میلیون ریالی بانام تقسیم می‌شود و تمام آن متعلق به دولت است.

۳. ماده ۱۶- اختیارات و وظایف هیئت مدیره به شرح زیر است:

...

۶- پیشنهاد تغییر و اصلاح اساسنامه، همچنین افزایش یا کاهش سرمایه صندوق به مجمع عمومی برای ارائه به مراجع ذیصلاح.