

اظهار نظر مجمع شورتی حقوقی

در خصوص:

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

بخش سوم: بررسی ماده واحده و احکام

(تبصره «۷» الی «۱۴»)

بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۷ کل کشور

(بخش سوم - بررسی ماده واحده و احکام)

تبصره «۷» الی «۱۴»

تبصره «۷»

بند «الف» - مغایرت با اصل ۵۲

از آنجا که مفاد این بند مربوط به اصلاح بخشی از یک قانون دائمی است و ماهیت بودجه‌ای ندارد، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. لازم به ذکر است ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید خود ناظر به اصلاح قانون معادن می‌باشد و اصلاح صورت‌گرفته در بند حاضر در واقع به منزله اصلاح ماده (۳۵) الحاقی به قانون معادن می‌باشد که براساس بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید به قانون مزبور الحاق گردیده است و در صورت لزوم به اصلاح می‌بایست خود قانون معادن اصلاح می‌گردید.

بند «ب» - مغایرت با اصل ۵۲

هرچند مفاد این بند - با اندکی تفاوت - در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور نیز وجود داشته است، اما با توجه به اینکه در مقام بیان حکمی کلی و دائمی است که باید در قانون مربوطه ذکر شود، فاقد ماهیت بودجه‌ای می‌باشد و تکرار این بند در قوانین بودجه نیز مؤید همین نکته است. در نتیجه مفاد این بند از حیث مزبور، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

بند «ج» - ابهام

حکم مذکور در صدر این بند مبنی بر تکلیف وزارت صنعت، معدن و تجارت به «وصول خالص هرگونه وجوه دریافتی شرکت دخانیات ایران بابت تمام‌نگاشت (هولوگرام) و سایر حقوق انحصاری دخانی از تاریخ ۱۳۹۱/۴/۲۷ تا ۱۳۹۲/۱۲/۲۸» و واریز آن به خزانه‌داری کل کشور، در قانون بودجه سال قبل نیز ذکر شده بود. بنابراین به نظر می‌رسد که حکم آن باید در سال ۱۳۹۶ به طور کامل انجام شده و موضوع آن منتفی شده باشد؛ در نتیجه تکرار آن در قانون بودجه سال جاری محل ابهام است.

بند «و» - مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰ و اصل ۱۵ و ابهام

۱) جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به بیان چگونگی مصرف وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی پرداخته است. به موجب این بخش، موارد معینی جهت مصرف وجوه مذکور مشخص شده است که به همراه دو مورد دیگر، عیناً در ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی منعکس گردیده است. طبعاً اختصاص درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها به مواردی غیر از آنچه در ماده (۲۹) قانون مذکور بیان شده است، در واقع مغایر جزء «۲» بند «د» سیاست‌های یاد شده و به تبع آن، مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی خواهد بود.

از سوی دیگر و به موجب تبصره «۷» ذیل بند «الف» ماده (۳)^۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، بخشی از وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های وابسته به سازمان‌های توسعه‌ای کشور (به میزان ۷۰٪)، در اختیار سازمان‌های مذکور قرار می‌گیرد تا برای موارد معین شده به مصرف برسد. بنابراین عبارت «بابت سهم آنها از واگذاری سهام مطابق قوانین مربوط»، ناظر بر همین موارد است که از این حیث، فاقد ایراد است.

اما از آنجا که به موجب این بند از تبصره «۷» لایحه بودجه، سهم سازمان‌های توسعه‌ای از واگذاری‌ها، به تهاثر بدهی این سازمان‌ها به دولت بابت «مالیات» و «سود سهام» - و نه موارد مذکور در جزء «۲» بند «د» سیاست‌ها - اختصاص یافته است، مغایر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و در نتیجه، مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است. به عبارت دیگر، سهم این سازمان‌ها از درآمدهای ناشی از واگذاری‌ها، باید برای «توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته، تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام، ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری» به مصرف برسد؛ در حالی که به موجب حکم این بند، سهم مزبور به پرداخت «مالیات» و «سود سهام» اختصاص یافته است.

۲) استفاده از واژه «فاینانس» در این بند بدون ذکر معادل فارسی آن، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

۳) نکته دیگر آنکه ذکر عنوان «شرکت ملی صنایع پتروشیمی» به عنوان یکی از شرکت‌های اصلی در این بند واجد ابهام است. با این توضیح که اساسنامه این شرکت در سال ۱۳۵۶ به تصویب کمیسیون مجلس سنا رسیده است، لکن باعنایت به اینکه ماده (۴) قانون نفت مصوب ۱۳۶۶، به اجرای اساسنامه شرکت‌های نفت و گاز و پتروشیمی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی تصریح نمود و وزارت نفت مکلف شد تا اساسنامه شرکت‌های مزبور را ظرف مدت یک‌سال جهت تصویب به مجلس تقدیم نماید، اساسنامه‌های پیشین شرکت‌های مزبور از جمله شرکت پتروشیمی منسوخ تلقی گردید و باعنایت به اینکه متعاقب قانون مزبور اساسنامه جدید جهت شرکت پتروشیمی (و شرکت ملی گاز) به تصویب نرسید، هم‌اکنون این شرکت فاقد اساسنامه مصوب و معتبر تلقی می‌شود. لازم به ذکر است که اگرچه عنوان این شرکت، در قانون برنامه ششم توسعه، قانون بودجه سال قبل و برخی قوانین دیگر ذکر شده است، اما پیش از این و در نظرات متعدد شورای نگهبان، ذکر آن واجد ابهام تشخیص داده شده است.^۲

۱. تبصره «۷» - «... سهم سهام‌الشرکه و حق تقدم سازمان‌ها در بنگاه‌های موضوع گروه‌های (۱) و (۲) تا هنگامی 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 به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته، تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام، ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری مصرف می‌شود...»

۲. شورای نگهبان در نامه شماره ۸۳/۳۰/۱۰۵۷۲ مورخ ۱۳۸۳/۱۲/۲۳ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور، چنین اظهار نظر کرده است:

«بند (ر) تبصره (۱۱) از جهت روشن نبودن وضعیت اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مبهم است. پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

ابهام مزبور در همه مواردی که عنوان شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران و شرکت ملی صنایع پتروشیمی ذکر شده ... وجود دارد.»

علاوه بر این، شورای نگهبان در خصوص لوایح بودجه سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۹ کل کشور نیز به ترتیب چنین اظهار داشته است:

نامه شماره ۸۴/۳۰/۱۴۸۴۲ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۲۴: «بندهای متعددی از جمله بند (خ) تبصره (۲) که عناوین شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی صنایع پتروشیمی را ذکر نموده است، همان ابهام ذکر شده در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور را دارد. پس از ابهام اظهار نظر خواهد شد.»

۴) باتوجه به اینکه اطلاق «اعطای خطوط اعتباری فاینانس یا تضامین برای طرح‌های اشتغال‌زا» در این بند، شامل موارد خارجی نیز می‌گردد و شورای نگهبان پیش‌تر تجویز استفاده از تسهیلات خارجی به نحو اطلاق و خارج از مجوز مجمع تشخیص مصلحت نظام را واجد ایراد دانسته است،^۱ و از سوی دیگر مشخص نیست موارد مذکور در این بند، صرفاً در چارچوب و سقف مذکور در مجوز مجمع تشخیص مصلحت نظام (مذکور در بند «الف» تبصره «۳») قرار می‌گیرد یا مازاد بر آن می‌باشد، حکم مزبور از این حیث واجد ابهام است.

بند «ز»- مغایرت با اصل ۵۲

مفاد این بند بیانگر حکمی ناظر به اصلاح قوانین دائمی است که باید در قانون مربوطه ذکر گردد؛ بنابراین از جهت ماهیت غیربودجه‌ای آن، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

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

۱) مفاد این بند که متضمن تشویق سرمایه‌گذاری و اشتغال‌زایی در مناطق محروم است، فاقد ماهیت بودجه‌ای بوده فلذا مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۲) تذکر: عنوان «شرکت شهرک‌های صنعتی و صنایع کوچک»، نادرست بوده و باید به «سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران» اصلاح گردد.

بند الحاقی «۲»- مغایرت با اصل ۵۲ و تذکر

۱) مفاد این بند، حاوی اصلاح بخشی از حکم بند «ب» ماده (۵۷)^۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور می‌باشد که از این حیث، فاقد ماهیت بودجه‌ای بوده و در نتیجه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۲) تذکر: عبارت «صندوق بیمه روستاییان و عشایر» باید به «صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر» اصلاح گردد.

بند الحاقی «۳»- مغایرت با اصول ۵۲، ۸۵ و بند «۱» اصل ۱۱۰ و ابهام

۱) مفاد این بند فاقد ماهیت بودجه‌ای بوده و در نتیجه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

نامه شماره ۸۸/۳۰/۳۷۷۲۲ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۴: «موارد متعدد از جمله در جزء (م) بند (۳) و جزءهای (الف)، (ب)، (ج) و تبصره (۱) جزء (د) بند (۴) که به عناوین «شرکت ملی نفت ایران» و «شرکت ملی گاز ایران» و «شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران» تصریح شده یا به نحو اشاره این شرکت‌ها را ذکر نموده است، همان ابهام معموله در خصوص لایحه بودجه سال‌های قبل کل کشور را دارد، پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد.»

۱. شورای نگهبان در نامه شماره ۹۵/۱۰/۴۲۳ مورخ ۱۳۹۵/۲/۱۲ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور چنین اظهار داشته است:

«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.»

۲. بند «ب» ماده ۵۷- دولت مکلف است کلیه بیمه‌شدگان تحت پوشش صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر را که به سن هفتاد سالگی رسیده‌اند، در صورت تقاضای آنان و داشتن سابقه پرداخت حق بیمه به مدت ده سال به صندوق مذکور بازنشسته نموده و متناسب با سنوات حق بیمه پرداختی، مستمری به آنان پرداخت نماید.

تبصره ۱- از تاریخ لازم الاجراء شدن این بند تا پنج سال، هر سال یک سال از سقف سن بازنشستگی کم خواهد شد و یک سال به سنوات بیمه پردازی افزوده می‌گردد.

تبصره ۲- شرط سنی برای عضویت بیمه گذاران جدید این صندوق حداکثر پنجاه سال تعیین می‌گردد.

تبصره ۳- بار مالی ناشی از اجرای این بند از محل بند (ب) ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۵/۱۰/۱۳۸۸ و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۲۵/۳/۱۳۸۸ و اصلاحات بعدی آن تأمین می‌شود.

۲) این بند «اجازه فروش قانونی محصولات خارجی و خدمات پس از فروش آنها» را در مورد کالاهای موضوع این بند - یعنی «کالاهای مصرفی عمده وارداتی و قاچاق (که مزیت تولید داخل دارند)» - به نحو اطلاق و صرفاً «مشروط به مشارکت در تولید داخلی» صادر کرده است.

اولاً شرط مزبور، اجمال داشته و اندک مشارکتی در تولید داخلی به معنای محقق شدن این شرط و به تبع آن، دریافت مجوز فروش محصولات خارجی (بدون هیچ قید دیگری) خواهد بود. ثانیاً صرف مشارکت در تولید داخلی توسط واردکنندگان کالا، لزوماً منجر به امکان رقابت محصولات و تولیدات داخلی با محصولات خارجی و تحقق اهداف مد نظر از سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مقام معظم رهبری حفظه‌الله نمی‌شود. توضیح آنکه به موجب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، «تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد» (بند «۳»)، «افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی (بویژه در اقلام وارداتی)» (بند «۶») و «ترویج مصرف کالاهای داخلی همراه با برنامه ریزی برای ... رقابت‌پذیری در تولید» (بند «۸»)، از جمله مواردی هستند که تأمین آنها باید در وضع قوانین و مقررات نمایان شود؛ اما مقرر مذکور در این بند، هرچند در ظاهر به دنبال «اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و در جهت تقویت تولید داخل و حفظ منابع ارزی کشور» می‌باشد، لکن وافی به مقصود نبوده و حتی در عمل می‌تواند به نتیجه‌ای مغایر با موارد مذکور منتج گردد.

مضاف بر اینکه اهداف فوق، علاوه بر درج در سیاست‌های کلی نظام، به کرات در فرمایشات مقام معظم رهبری حفظه‌الله نیز منعکس شده است. از جمله این بیانات می‌توان به لزوم ممنوعیت قانونی واردات اجناس و کالاهایی که مشابه داخلی دارند، اشاره نمود.^۱ همچنین ایشان به طور خاص، بر ممنوعیت ورود کالاهای مصرفی از ایالات متحده آمریکا تأکید کرده‌اند؛^۲ اما هیچ یک از این موارد، در مفاد این بند رعایت نشده است. بنابراین مفاد بند حاضر از این حیث، مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

۳) درخصوص عبارت ذیل این بند که مقرر می‌دارد: «اجازه فروش قانونی محصولات خارجی و خدمات پس از فروش آنها، در مورد کالاهای موضوع این بند، تنها مشروط به مشارکت در تولید داخلی است و در غیر این صورت مشمول احکام کالای قاچاق خواهد بود.» مسئله‌ای که وجود دارد این است که به موجب قوانین جاری کشور، مجازات‌های سنگینی در خصوص کالای قاچاق در نظر گرفته شده است.^۳ بنابراین هرگونه جرم‌انگاری در این خصوص و گسترش مصادیق مشمول این عنوان، باید به صورت منجز و روشن انجام پذیرد تا منجر

۱. **بیانات در اجتماع زائران و مجاوران حرم مطهر رضوی (۱/۱/۱۳۹۶):** «دو مسئله‌ی مهم در زمینه‌ی تولید وجود دارد: یکی مسئله‌ی واردات است، یکی مسئله‌ی قاچاق است. من قبلاً هم این را گفته‌ام، تذکر داده‌ام، الان هم مجدداً عرض میکنم. واردات کالاهایی که در داخل به‌قدر کافی تولید می‌شود، بایستی به صورت یک **حرام شرعی و قانونی** شناخته بشود؛ آنچه در داخل تولید می‌شود، از خارج وارد نشود. اینکه ما نگاه کنیم ببینیم کالاهای مصرفی ما، از خوراک گرفته تا پوشاک، تا وسایل منزل، تا کیف و کفش بعضی از بانوان، تا وسایل مدرسه و دفتر و قلم و امثال اینها از خارج بیاید، این مایه‌ی شرمندگی است! انسان احساس شرم می‌کند؛ هم در مقابل تولیدکننده‌ی داخلی احساس شرم می‌کند، هم در مقابل آن کسی که این جنس را از بیرون برای ما می‌فرستد. با این امکاناتی که در کشور هست، نگذاریم این راه به این شکل ادامه پیدا بکند، **واقعاً جلوی واردات به معنای واقعی کلمه گرفته بشود.** بعضی از اجناس اساسی هست که در داخل قابلیت تولید دارد، اما درعین حال وارد می‌شود؛ درحالی که می‌شود در اینجا تولیدش کرد.»

۲. **بخش پایانی نامه مقام معظم رهبری حفظه‌الله به رئیس جمهور درباره الزامات اجرای برجام (۱۳۹۴/۷/۲۹) بیان می‌دارد:** «و نیز مراقبت فرمایید که وضعیت پس از برداشته شدن تحریم‌ها، به واردات بی‌رویه نینجامد، و **بخصوص از وارد کردن هرگونه مواد مصرفی از آمریکا جداً پرهیز شود.**»

همچنین در بخشی از بیانات ایشان در دیدار با کارگران (۱۳۹۵/۲/۸) به این موضوع اشاره شده است: «مراقبت کنید؛ ببینید چه چیزی باید وارد بشود، وارد کنید و چه چیزی نباید وارد بشود، وارد نکنید. من نمی‌دانم این قضیه‌ی واردات خودروهای آمریکایی چیست که حالا سر زبان‌ها افتاده و بعضی‌ها می‌گویند. خودروهای آمریکایی را خود آمریکایی‌ها مصرف نمی‌کردند؛ این در مطبوعات آمریکایی‌ها منعکس شد و ما دیدیم؛ می‌گفتند مصرفش زیاد است، سنگین است. مثلاً فرض کنید ما، از [محصول] فلان کارخانه‌ی خودروسازی رو به ورشکستگی آمریکا استفاده کنیم؛ آن هم آمریکا! جلوی اینها بایستی به‌طور جدی ایستاد.»

۳. به عنوان نمونه می‌توان به مواد (۱۸) و (۱۸) مکرر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۳ اشاره نمود که به ترتیب مقرر می‌دارد:

به تضييع حقوق اشخاص نگردد. در حالی که عبارت انتهایی این بند، گستره شمول حکم یاد شده را با ابهام مواجه ساخته است. به عنوان مثال، عدم مشارکت در تولید داخلی، به این معنا خواهد بود که فروش محصولات خارجی هرچند با مجوز قانونی وارد شده باشد، «مشمول احکام کالای قاچاق خواهد بود» یا اینکه مشخص نیست آیا این حکم، در رابطه با «واردکننده» کالا، «فروشنده نهایی» یا حتی «خریدار» و یا همگی آنان مجری خواهد بود؟ بنابراین مفاد این بند، از این حیث واجد ابهام است.

بند الحاقی «۴» - مغایرت با اصل ۵۲

حکم این بند به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

بند الحاقی «۶» - تذکر

از آنجا که ردیف‌های ذیل ردیف درآمدی ۱۵۰۰۰۰ در جدول شماره (۵) تحت عنوان «بخش پنجم: درآمدهای حاصل از جرایم و خسارات» از شماره ۱۵۰۱۰۰ آغاز و تا ۱۵۰۱۳۳ ادامه می‌یابد، به نظر می‌رسد که شماره ردیف مذکور در این بند (۱۵۰۳۴) اشتباه بوده و باید به «۱۵۰۱۳۴» اصلاح گردد و در اصلاحات و تغییرات مربوط به جداول درج گردد.

تبصره «۸»

بند «الف» - مغایرت با اصل ۱۵ و نکته

۱) با توجه به وجود معادل فارسی «شمارنده» برای واژه «کتور»، استفاده از واژه اخیر در این بند، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

ماده (۱۸): «هر شخص که مرتکب قاچاق کالا و ارز و حمل و یا نگهداری آن شود، علاوه بر ضبط کالا یا ارز، به جریمه‌های نقدی زیر محکوم می‌شود:

الف - کالای مجاز: جریمه نقدی یک تا دو برابر ارزش کالا

ب - کالای مجاز مشروط: جریمه نقدی معادل یک تا سه برابر ارزش کالا

پ - کالای یارانه‌ای: جریمه نقدی معادل دو تا چهار برابر ارزش کالا

ت - ...

تبصره ۱ - عرضه و فروش کالای قاچاق موضوع این ماده ممنوع و مرتکب به حداقل مجازات‌های مقرر در این ماده محکوم می‌شود.

...

تبصره ۴ - خرید، فروش، حمل یا نگهداری کالاهایی که موضوع قاچاق قرار می‌گیرند به صورت تجاری مانند فرآورده‌های نفتی و دارویی خارج از ضوابط تعیینی دولت تخلف محسوب و مرتکب علاوه بر ضبط کالای مزبور حسب مورد به حداقل جریمه

نقدی مقرر در این ماده محکوم می‌شود. ...»

ماده (۱۸) مکرر: «نگهداری، عرضه یا فروش کالا و ارز قاچاق موضوع ماده (۱۸) این قانون حسب مورد توسط واحدهای صنفی یا صرافیه‌ها تخلف محسوب و مرتکب علاوه بر ضبط کالا و ارز به ترتیب زیر جریمه می‌شود:

الف - مرتبه اول: جریمه نقدی معادل دو برابر ارزش کالا یا بهای ریالی ارز قاچاق

ب - مرتبه دوم: جریمه نقدی معادل چهار برابر ارزش کالا یا بهای ریالی ارز قاچاق

ج - مرتبه سوم: جریمه نقدی معادل شش برابر ارزش کالا یا بهای ریالی ارز قاچاق و نصب پارچه یا تابلو بر سر در محل کسب به عنوان متخلف صنفی و تعطیل محل کسب به مدت شش ماه.»

۲) در خصوص محل تأمین اعتبار موضوعات مذکور در این بند، این نکته وجود دارد که هر یک از برنامه‌های شماره «۱۳۰۶۰۱۲۰۰۰» و «۱۳۰۷۰۰۲۰۰۰» در پیوست شماره یک ناظر به اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۳۹۷ می‌باشد که مربوط به «برنامه‌های بهبود بهره‌وری آب در عرصه کشاورزی» و «برنامه عرضه آب» می‌باشد و ذیل این ردیف‌ها طرح‌های موردی مربوطه ذکر شده‌اند.

بند «ب» - مغایرت با اصول ۵۲، ۸۵ و ۱۳۸ و تذکر

در این بند، در راستای «اعمال قانون [در مورد] خودروهای فاقد معاینه فنی از طریق متوقف نمودن و صدور قبض جرمه مطابق با قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی» - مذکور در ماده (۶) قانون هوای پاک - تکلیفی برای شهرداری تهران و شهرهای دارای آلودگی هوا مقرر شده است. بر اساس این تکلیف، شهرداری‌های مذکور موظف به «اجرای طرح ناحیه کاهش آلودگی هوا (LEZ)» شده‌اند. لکن هیچ تعریف قانونی از طرح مزبور وجود ندارد. بنابراین، با توجه به ابهام مربوط به «طرح ناحیه کاهش آلودگی هوا (LEZ)»، ارتباط میان آن هدف و این وظیفه مشخص نیست. فلذا، عبارت یاد شده واجد ابهام است.

همچنین با توجه به ابهام فوق و نیز از آنجا که مشخص نیست اجرای طرح مزبور، مستلزم تعیین تکلیف در خصوص چه مواردی خواهد بود، مغایر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی است؛ زیرا ممکن است مشتمل بر مواردی باشد که دارای شأن قانونگذاری و یا شأن مقررگذاری باشد.

ابهام دیگری که در این بند وجود دارد، ابهام در مرجع تشخیص «شهرهای دارای آلودگی هوا» می‌باشد که در خصوص آن تعیین تکلیف نشده است و معلوم نیست که آیا احراز این وصف، توسط شهرداری‌ها خواهد بود و یا مرجع دیگری - همچون هیأت وزیران - مسئول آن خواهد بود.

علاوه بر موارد فوق، در این بند مقرر شده است که مبالغ وصولی ناشی از جرایم ذکر شده، «در جهت کاهش آلودگی هوا و توسعه و بهره‌برداری حمل و نقل عمومی» اختصاص یابد؛ در حالی که در ماده (۶) قانون هوای پاک، مقرر شده است که مبالغ وصولی ناشی از جرایم مذکور، «جهت ساماندهی، آموزش و ارتقای نظارت بر مراکز معاینه فنی توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای» به مصرف برسد. بنابراین، از آنجا که مفاد این قسمت از بند حاضر به اصلاح قانون دائمی پرداخته است، فاقد ماهیت بودجه‌ای بوده و از این حیث، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

تذکر: به موجب این بند، منابع درآمدی مورد بحث باید «از محل اعتبار ردیف ۴۹-۵۳۰۰۰۰۰ جدول شماره (۹)»، «به شهرداری تهران و سایر شهرهای دارای آلودگی هوا» اختصاص یابد؛ در حالی که عنوان ردیف هزینه‌ای مزبور، «کاهش آلودگی هوا و توسعه حمل و نقل عمومی شهر تهران» است و ذکری از «سایر شهرهای دارای آلودگی هوا» به میان نیامده است که در اصلاحات و تغییرات مربوط به جداول باید درج گردد.

تذکر: عبارت «الزام اعمال قانون خودروهای فاقد معاینه فنی ...» باید به عبارت «الزام قانون نسبت به خودروهای فاقد معاینه فنی ...» اصلاح شود.

۱. ماده ۶- «... راهنمایی و رانندگی نیروی انتظامی موظف است در صورتی که دارنده وسایل نقلیه موضوع این ماده با اتمام دوره معافیت یا انقضای اعتبار گواهی معاینه فنی از مراجعه به مراکز مجاز معاینه فنی و دریافت گواهی معاینه فنی خودداری نماید، ضمن متوقف نمودن خودرو، در ازای هر روز تردد بدون گواهی مذکور، نسبت به صدور قبض جرمه مطابق با قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی جهت دارنده خودرو اقدام نماید. ...»

تبصره «۹»

بند «ه» - نکته و ابهام

۱) در این بند وزارت آموزش و پرورش اجازه یافته است تا اقداماتی را نسبت به بخشی از املاک و فضاهای آموزشی، ورزشی و تربیتی تحت اختیار خود انجام دهد که از جمله این اقدامات، «تغییر کاربری» آنهاست. از آنجا که اطلاق «املاک و فضاهای آموزشی، ورزشی و تربیتی» شامل موقوفات نیز می‌شود، حکم مزبور محل تأمل به نظر می‌رسد.

۲) به موجب قوانین و مقررات جاری کشور، اخذ هرگونه عوارض در قبال «تغییر کاربری» توسط نهادهای ذی‌ربط، غیرقانونی می‌باشد که این موضوع در آرای متعدد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز بیان شده است.^۱ فلذا عبارت «کلیه عوارض شامل تغییر کاربری» در این بند از جهت قانونی بودن چنین امری واجد ابهام است.

بند «ز» - مغایرت با اصل ۵۲

مفاد این بند که ناظر به اصلاح ماده واحده «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته» می‌باشد، فاقد ماهیت بودجه‌ای بوده و از این حیث، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. لازم به ذکر است براساس قانون مزبور اعتبارات موضوع این قانون به طرح‌ها و پروژه‌های شهری، روستایی و حسب مورد عشایری اختصاص می‌یابد.

بند «ح» - مغایرت با اصول ۵۲ و ۵۷ و تذکر

۱) حکم مذکور در این بند، ماهیت بودجه‌ای نداشته و بخشی از آن اصلاح بند «ب» ماده (۶۴) قانون برنامه ششم توسعه محسوب می‌شود ولذا مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۲) بر اساس مفاد این بند، اختیار هزینه‌کرد بخشی از بودجه دستگاه‌های اجرایی (در رابطه با امور پژوهشی) به شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان محول شده است که از حیث شمول این حکم نسبت به دستگاه‌های اجرایی خارج از قوه مجریه، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است.

بند الحاقی - مغایرت با اصول ۱۵ و ۵۲، ابهام

مفاد این بند از جهت ماهیت غیر بودجه‌ای آن مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است. علاوه بر این، استفاده از واژه «پروژه» در این بند مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی نیز هست.

همچنین حکم مقرر در این بند مبنی بر هزینه کردن اعتبارات موضوع این بند «به صورت امانی»، واجد ابهام است. گفتنی است که این اصطلاح فاقد تعریف مشخص قانونی است.

۱. به عنوان نمونه می‌توان به دادنامه شماره ۵۷۲ مورخ ۱۳۹۶/۶/۱۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره نمود که متن آن بدین شرح است:

«الف - به موجب بند ۳ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب سال ۱۳۵۳، طرح تفصیلی عبارت از طرحی است که بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهری، نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آنها تعیین می‌شود و بر اساس ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱ بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به کمیسیونی خاص محول شده است و از سویی وظایف شورای اسلامی شهرها در ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی تعیین شده و در این ماده قانونی امر تغییر کاربری اراضی در صلاحیت شورای اسلامی شهر پیش‌بینی شده است. با توجه به مراتب شورای اسلامی شهر که صلاحیتی برای تغییر کاربری اراضی ندارد، به طریق اولی نمی‌تواند در این خصوص مبادرت به وضع قاعده و اخذ عوارض تغییر کاربری کند. بنابراین ماده ۱ و ماده ۲ و تبصره ۱ ماده ۲ با عنوان عوارض تغییر کاربری از تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۳ مصوب شورای اسلامی شهر گلستان، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب تشخیص می‌شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»

تبصره «۱۰»

بند «الف» - تذکر

باتوجه به بند «ب» ماده (۷۲)^۱ قانون برنامه ششم توسعه، عبارت «سازمان اورژانس کشور» باید به عبارت «سازمان فوریت‌های پیش بیمارستانی اورژانس کشور» تغییر یابد. همچنین گفتنی است که اساسنامه «سازمان فوریت‌های پیش بیمارستانی اورژانس کشور» در تاریخ ۱۳۹۶/۱۱/۴ به تصویب هیأت وزیران رسیده و نزد شورای نگهبان ارسال شده است و لکن هنوز ابلاغ نشده است.

بند «ب» - نکته

این بند ناظر به نحوه مصرف اعتبارات مربوط به طرح مذکور در این بند بوده و به شرح ذیل می‌باشد.

جدول شماره ۹ - برآورد اعتبارات ردیف های متفرقه در سال ۱۳۹۷

مبالغ به میلیون ریال

شماره طبقه بندی	عنوان	هزینه ای	تملك دارایی های سرمایه ای	جمع
	جمع کل	۲۵۱,۵۰۴,۴۱۲	۱۸۱,۲۹۳,۸۲۲	۴۳۲,۷۹۸,۲۳۴
۵۵۰۰۰۰	اعتبارات ردیف های موردی (موقت)	۴۹,۳۹۶,۹۶۱	۱۹,۸۸۶,۹۵۱	۶۹,۲۸۳,۹۱۲
۲۲	تهیه و اجرای طرح جامع کنترل و کاهش آسیب های اجتماعی موضوع ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه	۲,۵۰۰,۰۰۰	۲,۰۰۰,۰۰۰	۴,۵۰۰,۰۰۰

بند «ج» - نکته و مغایرت با اصل ۵۳ و بند «۱» اصل ۱۱۰

۱) در صدر این بند اجازه واگذاری «سهام کنترلی» صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد تحت شرایط خاصی پیش‌بینی شده است؛ لازم به توضیح است که بر اساس بند «۷» ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی، سهام کنترلی عبارت است از «حداقل میزان سهام مورد نیاز برای آن که دارنده آن قادر به تعیین اکثریت اعضای هیأت مدیره شرکت باشد».

همچنین در این بند مقرر شده است تا وجوه حاصل از واگذاری سهام مربوط به مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد، صرف تهاتر تعهدات مالی صندوق مزبور گردد که این امر، مغایر تکلیف مقرر در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر تعیین «مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری» است. بنابراین حکم یاد شده، مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

۱. بند «ب» ماده ۷۲ - «به منظور توسعه کمی و کیفی و ساماندهی و یکپارچه‌سازی فرماندهی شبکه اورژانس پیش بیمارستانی (۱۱۵)، سازمان فوریت‌های پیش بیمارستانی اورژانس کشور به عنوان مؤسسه دولتی وابسته به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی از محل منابع، ساختار و نیروی انسانی موجود بر اساس وظایف قانونی خود ایجاد می‌گردد. اساسنامه سازمان مذکور به پیشنهاد مشترک سازمان، سازمان اداری و استخدامی کشور و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.»

۲) تهاتر مذکور در این بند، از آنجا که حتی به لزوم انجام امور حسابداری مربوط به خزانه کل کشور اشاره نشده است، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است. توضیح آنکه در موارد مشابه، انجام تسویه حساب و تهاتر مشروط به انجام امور حسابداری مربوط به گردش مالی خزانه شده است. به عنوان نمونه در بند «د» تبصره «۷»، تسویه مطالبات و دیون دولت «به صورت جمعی - خرجی» مقرر شده است. در حالی که در این بند، دولت به طور مطلق اجازه «تهاتر و تسویه» بخشی از مطالبات و دیون خود را یافته است.

بند «ه» - مغایرت با اصل ۵۲

مفاد مذکور در این بند ماهیت بودجه‌ای ندارد و بنابراین، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

بند الحاقی «۱» تبصره «۱۰» - مغایرت با اصول ۵۲ و ۸۵ و ابهام

موارد مقرر در این بند فاقد ماهیت بودجه‌ای بوده و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی نیز می‌باشد.

بند الحاقی «۳» - مغایرت با اصل ۵۲، نکته و تذکر

۱) تذکر: «تجدید ارزیابی» مذکور در صدر این بند، در تبصره «۱» ماده (۱۴۹)^۱ اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم ذکر شده است که باید اصلاح گردد. همچنین، به نظر می‌رسد که در جزءهای «۱» و «۲» این بند، ماده (۱۴۱)^۲ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت (مصوب ۱۳۴۷) منظور بوده است و نه ماده (۱۴۱)^۳ قانون تجارت (مصوب ۱۳۱۱)؛ زیرا ماده اخیر، مربوط به تعریف شرکت مختلط بوده و ارتباطی با موضوع مذکور در بند الحاقی «۳» ندارد. بنابراین، عنوان این قانون نیز باید تصحیح گردد.

۲) مفاد این بند، مربوط به اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم بوده و فاقد ماهیت بودجه‌ای است؛ بنابراین، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۱. ماده ۱۴۹ - آن قسمت از دارایی‌های استهلاک‌پذیر که بر اثر به کارگیری یا گذشت زمان یا سایر عوامل و بدون توجه به تغییر قیمت‌ها ارزش آن تقلیل می‌یابد و همچنین هزینه‌های تأسیس، قابل استهلاک بوده و هزینه استهلاک آنها جزء هزینه‌های قابل قبول مالیاتی تلقی می‌شود. مقررات مربوط به استهلاک‌های دارایی‌های استهلاک‌پذیر شامل جداول استهلاک‌ها و چگونگی اجرای آن با رعایت استانداردهای حسابداری توسط سازمان امور مالیاتی کشور تهیه می‌شود و ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون به تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌رسد.

تبصره ۱- افزایش بهای ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌های اشخاص حقوقی، با رعایت استانداردهای حسابداری مشمول پرداخت مالیات بر درآمد نیست و هزینه استهلاک ناشی از افزایش تجدید ارزیابی نیز به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی تلقی نمی‌شود. در زمان فروش یا معاوضه دارایی‌های تجدید ارزیابی شده، ما به التفاوت قیمت فروش و ارزش دفتری بدون اعمال تجدید ارزیابی در محاسبه درآمد مشمول مالیات منظور می‌شود.

۲. ماده (۱۴۱) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت: اگر بر اثر زیان‌های وارده حداقل نصف سرمایه شرکت از میان برود هیئت مدیره مکلف است بلافاصله مجمع عمومی فوق‌العاده صاحبان سهام را دعوت نماید تا موضوع انحلال یا بقاء شرکت مورد شور و رأی واقع شود. هرگاه مجمع مزبور رأی به انحلال شرکت ندهد باید در همان جلسه و با رعایت مقررات ماده ۶ این قانون سرمایه شرکت را به مبلغ سرمایه موجود کاهش دهد.

در صورتی که هیئت مدیره بر خلاف این ماده به دعوت مجمع عمومی فوق‌العاده مبادرت ننماید و یا مجمعی که دعوت می‌شود نتواند مطابق مقررات قانونی منعقد گردد هر ذینفع می‌تواند انحلال شرکت را از دادگاه صلاحیتدار درخواست کند.

۳. ماده (۱۴۱) قانون تجارت: شرکت مختلط غیرسهامی شرکتی است که برای امور تجارتي در تحت اسم مخصوصی بین یک یا چند نفر شریک ضامن و یک یا چند نفر شریک با مسئولیت محدود بدون انتشار سهام تشکیل می‌شود.

شریک ضامن کلیه قروضی است که ممکن است علاوه بر دارایی شرکت پیدا شود - شریک با مسئولیت محدود کسی است که مسئولیت او فقط تا میزان سرمایه‌ای است که در شرکت گذارده و یا بایستی بگذارد.

در اسم شرکت باید عبارت (شرکت مختلط) و لاقول اسم یکی از شرکاء ضامن قید شود.

نکته: در این بند، شرایط بهره‌مندی از معافیت مالیاتی مربوط به افزایش سرمایه شرکت ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌های آن بیان شده است. بر اساس شرط اول - مذکور در جزء «۱» این بند - شرکتی مشمول این معافیت خواهد بود که بر اثر زیان‌های وارده (بدون احتساب تجدید ارزیابی دارایی‌های شرکت) حداقل نصف سرمایه آن از بین رفته باشد تا در نتیجه، مشمول ماده (۱۴۱) لایحه قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت شده باشد. از سوی دیگر و بر اساس شرط دوم - مذکور در جزء «۲» این بند - شرکت یاد شده در صورتی مشمول معافیت این بند خواهد بود که پس از تجدید ارزیابی دارایی‌های آن و احتساب (فرضی) آن به عنوان افزایش سرمایه شرکت، مشخص شود که مجموع زیان وارده آن، کمتر از نصف سرمایه شرکت خواهد بود و دیگر، مشمول ماده (۱۴۱) لایحه قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت نخواهد بود.

بنابراین، شرکت‌هایی مشمول معافیت این بند خواهند بود که اولاً سرمایه آنها به موجب زیان‌های وارده از نصف کمتر شده باشد و ثانیاً با تجدید ارزیابی دارایی آنها و بر فرض احتساب آن به عنوان افزایش سرمایه شرکت، مجموع سرمایه شرکت از نصف کمتر نشود. به عبارت دیگر، میزان کاهش سرمایه شرکت به موجب زیان‌های وارده (بدون احتساب تجدید ارزیابی دارایی‌های شرکت) بیشتر از نصف سرمایه شرکت باشد؛ اما میزان کاهش سرمایه با احتساب مجموع زیان‌های وارده به علاوه تجدید ارزیابی دارایی‌های شرکت، کمتر از نصف سرمایه شرکت باشد.

بند الحاقی «۵» - مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰ و تذکر

۱) به موجب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، بخشی از فعالیت‌های راه‌آهن باید به بخش خصوصی واگذار شود. بنابراین اطلاق «با استفاده از کلیه اموال منقول و غیرمنقول خود»، نسبت به بخشی از اموال مذکور که مشمول واگذاری‌های مربوط به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشد، مغایر سیاست‌های یاد شده و به تبع آن، مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است. علاوه بر این، محل مصرفی که برای آن تعیین شده است، با توجه به اطلاق مزبور، مغایر جزء «۲» بند «د» سیاست‌های مزبور در خصوص «مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری» می‌باشد که از این حیث نیز مغایر سیاست‌های کلی نظام و در نتیجه مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

۲) **تذکر:** واژه «مالکیت» در ابتدای عبارت «از جمله مالکیت اراضی ملی و دولتی در مالکیت خود»، زائد بوده و باید حذف گردد.

تبصره «۱۱»

بند «الف» - نکته

ردیف مذکور در این بند (۲-۱۱۰۰۰۰) ناظر به بودجه صندوق تأمین خسارت‌های بدنی می‌باشد.

مبالغ به میلیون ریال

کد دستگاه	عنوان	هزینه ای					تملك دارایی های سرمایه ای					جمع کل		
		عملکرد ۱۳۹۵	مصوب ۱۳۹۶	برآورد ۱۳۹۷			عملکرد ۱۳۹۵	مصوب ۱۳۹۶	برآورد ۱۳۹۷					
				هزینه عمومی	متفرقه	اختصاصی			جمع	سرمایه ای پیوست ۱	متفرقه		اختصاصی	جمع
۱۱-۰۰۰	وزارت امور اقتصادی و دارایی	۱,۰۸۳,۴۱۷	۱,۳۸۳,۸۸۰	۱,۴۳۱,۸۸۰	۲۳,۰۰۰	۱۵,۹۱۳,۰۱۲	۱۷,۳۷۷,۸۹۲	۱۵۲,۹۴۵	۱۷۹,۰۰۰	۸۶,۰۰۰	۱۵,۰۰۰	۳۶,۰۰۰	۱۳۷,۰۰۰	۱۷,۵۱۴,۸۹۲
۱	وزارت امور اقتصادی و دارایی	۱,۰۸۳,۴۱۷	۱,۳۸۳,۸۸۰	۱,۴۳۱,۸۸۰	۲۳,۰۰۰	۹,۱۱۳,۰۱۲	۱۰,۵۷۷,۸۹۲	۱۵۲,۹۴۵	۱۷۹,۰۰۰	۸۶,۰۰۰	۱۵,۰۰۰	-	۱۰۱,۰۰۰	۱۰,۶۷۸,۸۹۲
۲	صندوق تامین خسارتهای بدنی - موضوع ماده ۳۱ قانون بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه	-	-	-	-	-	۶,۸۰۰,۰۰۰	-	-	-	-	-	-	۶,۸۰۰,۰۰۰

بند «ب» - نکته و مغایرت با اصل ۵۳

مسئله ای که در خصوص این بند وجود دارد این است که مطابق بند مزبور محل مصرف منابع موضوع این بند از طریق از ردیف های هزینه ای مربوط در جدول شماره (۷) دانسته شده است. این در حالی است که در صدر همین بند و همچنین جدول شماره (۷) ردیف و یا محل مشخصی جهت هزینه نمودن این منبع مشخص نگردیده است و در نتیجه مشخص نیست این منابع به چه مواردی اختصاص خواهد یافت و لذا باتوجه به اصل ۵۳ قانون اساسی مبنی بر هرگونه پرداخت در حدود اعتبار مصوب به موجب قانون، عدم تعیین محل و نحوه مصرف این اعتبارات مغایر اصل مزبور محسوب می گردد. لازم به ذکر است براساس قوانین بودجه سنوات گذشته به اختصاص این منبع جهت تقویت بنیه دفاعی و همچنین ردیف هزینه ای آن تصریح گردیده بود.^۱

شایان ذکر است ردیف «۱۵۰۱۲۸» مقرر در بند حاضر ناظر به منابع حاصل از حکم این بند می باشد و نه مصرف آن.

جدول شماره ۵- درآمدها ، واگذاری دارایی های سرمایه ای و واگذاری دارایی های مالی برحسب قسمت، بخش، بند، اجزا در سال ۱۳۹۷

مبالغ به میلیون ریال

شماره طبقه بندی	عنوان	عمومی			اختصاصی			جمع کل	
		ملی	استانی	جمع	ملی	استانی	جمع	ملی	استانی
۱۵۰۱۲۸	جریمه زمان غیبت مشمولان	۱۵,۰۰۰,۰۰۰	۰	۱۵,۰۰۰,۰۰۰	۰	۰	۰	۰	۱۵,۰۰۰,۰۰۰

۱. تبصره ۱۱-

ب- به دولت اجازه داده می شود کلیه مشمولان خدمت وظیفه عمومی که بیش از هشت سال غیبت دارند را با پرداخت جریمه مدت زمان غیبت به صورت نقد و اقساطی که تا پایان سال ۱۳۹۶ تسویه می شود، معاف کند. تمام درآمدهای حاصل از اعطای معافیت های مشمولان مذکور به حساب درآمد عمومی کشور موضوع ردیف ۱۵۰۱۲۸ نزد خزانه داری کل کشور واریز می شود و تا سقف پانزده هزار میلیارد (۱۵/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال در قالب ردیف ۱۳۰ - ۵۳۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون به صورت مساوی به ردیف های ذی ربط تقویت بنیه دفاعی نیروهای مسلح مطابق موافقتنامه متبادله با سازمان برنامه و بودجه کشور اختصاص می یابد.

بند «ج»- مغایرت با اصل ۱۵ و ابهام

۱) استفاده از واژه «پرسنل» در این بند مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی بوده و باید به «کارکنان» اصلاح گردد.

۲) سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای فاقد هرگونه اساسنامه مصوب است و وضعیت قانونی این سازمان مشخص نیست؛ بنابراین هرچند پیش از این در قوانین مختلف از جمله در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور نام این سازمان ذکر شده است، اما با توجه به نکته مذکور، ذکر آن واجد ابهام است.

بند «د»- مغایرت با اصل ۵۲ و تذکر

۱) مفاد این بند فاقد ماهیت بودجه‌ای بوده و از این حیث، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۲) تذکر: هرچند در قوانین پیشین از جمله در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور نیز عنوان «ستاد دیه کشور» ذکر شده است، اما عنوان صحیح این نهاد عبارت است از «ستاد مردمی رسیدگی به امور دیه و کمک به زندانیان نیازمند».

بند «ه»- نکته

اصل حکم مذکور در این بند، در ماده (۱۱۰)^۱ قانون برنامه ششم توسعه ذکر شده است. گفتنی است تکلیف مذکور در ماده مذکور، متوجه «دولت» است در حالی که در این بند، تکلیف یاد شده متوجه «نیروهای مسلح» شده است. همچنین ردیف «۱۶۰۱۸۴» جدول شماره (۵) به شرح ذیل می‌باشد:

جدول شماره ۵- درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی برحسب قسمت، بخش، بند، اجزا در سال ۱۳۹۷

مبالغ به میلیون ریال

شماره طبقه بندی	عنوان	عمومی			اختصاصی			جمع کل	
		ملی	استانی	جمع	ملی	استانی	جمع	استانی	جمع کل
۱۶۰۱۸۴	درآمد حاصل از حق مسکن خانه‌های سازمانی نیروهای مسلح	۱,۵۰۰,۰۰۰	۰	۱,۵۰۰,۰۰۰	۰	۰	۰	۰	۱,۵۰۰,۰۰۰

۱. ماده ۱۱۰- دولت مکلف است هر سال در بودجه سنواتی، کمک هزینه مسکن کارکنان نیروهای مسلح (نظامی و انتظامی) ساکن در خانه‌های سازمانی را پس از کسر از دریافتی آنان به حساب مخصوصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کند و معادل وجوه واریز شده به حساب ردیف‌های بودجه‌ای نیروهای مسلح را برای تأمین هزینه‌های تعمیر و نگهداری خانه‌های سازمانی در طول اجرای این قانون پیش‌بینی و واریز نماید.

نکته‌ای که در رابطه این بند وجود دارد (نظیر بند «ب») مربوط به محل هزینه‌کرد منابع حاصل از حکم مندرج در این بند می‌باشد. بدین صورت که در بند حاضر به مصرف این منابع از طریق ردیف‌های ذی‌ربط اشاره نموده است و لکن مشخص نیست منظور از این ردیف‌ها چه موردی است. لازم به ذکر است که در قوانین بودجه سنوات گذشته محل مصرف این منابع مشخص گردیده بود.^۱ لذا حکم این بند از این حیث مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی تلقی می‌شود.

بند الحاقی «۲» - مغایرت با اصول متعدد و ابهام

هرچند در بدایت امر چنین به نظر می‌رسد که این بند در راستای صیانت و حفاظت از منابع طبیعی تنظیم شده است، اما فارغ از ماهیت غیربودجه‌ای آن (به جهت عدم ارتباط با دخل و خرج کشور)، واجد ابهامات متعدد و بسیاری است که در عمل می‌تواند زمینه‌ساز فساد و مشکلات اجرایی فراوان گردد؛ در همین راستا، مشکلات عدیده این بند، طی نامه‌ای از سوی دفتر مقام معظم رهبری^{حفظه‌الله} به تفصیل شرح داده شده است.

لازم به ذکر است که مفاد این بند پیشتر نیز در قالب طرح اصلاح قانون حفظ اراضی زراعی و باغ‌ها نیز مطرح گردیده بود که پیرو تذکر دفتر مقام معظم رهبری مبنی بر حساسیت و اهمیت موضوع از دستور کار مجلس خارج گردید و حال برخی مفاد طرح مزبور در قالب بند الحاقی حاضر ارائه گردیده است. اما ابهامات و مسائلی که پیرامون بند حاضر وجود به شرح ذیل می‌باشد:

۱) در ابتدای این بند مقرر شده است «وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و جهاد کشاورزی مکلفند برای آن دسته از اراضی واقع در محدوده شهرها و اراضی منابع طبیعی خارج از شهرها که از سال ۱۳۶۰ به بعد به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی واگذار و در راستای اهداف و کاربری‌های تعیین شده مورد استفاده قرار نگرفته‌اند»، اقداماتی را به شرح دو جزء مذکور در این بند انجام دهند. لذا اولین ابهام ناظر به همین عبارت است، بدین صورت که مشخص نیست آیا وزارتخانه‌های یاد شده در خصوص تعیین تکلیف اراضی مزبور، صرفاً موظف به وظایف تعیین شده در دو جزء این بند می‌باشند؟ یعنی تنها در دو صورت مذکور در دو جزء مربوطه، موظف به استرداد اراضی هستند و در غیر آن، امکان استرداد اراضی وجود ندارد؟ یا خیر؟

۲) ابهام دیگر، در خصوص اراضی تحت شمول حکم مقرر در این بند است. با این توضیح که دو دسته از اراضی، مشمول حکم این بند قرار گرفته‌اند: ۱- «اراضی واقع در محدوده شهرها»؛ ۲- «اراضی منابع طبیعی خارج از شهرها»؛ قسم اول، شامل کلیه اراضی منابع طبیعی (ملی)، اراضی دولتی و اراضی موات می‌باشد. در حالی که در قسم دوم، صرفاً «اراضی منابع طبیعی» خارج از شهرها ذکر شده است و بنابراین به نظر می‌رسد که «اراضی دولتی» و «اراضی موات» خارج از شهرها مشمول مقررات این بند نخواهند بود. در نتیجه، مشخص نیست

۱. تبصره ۱۱ -

ج - در صورت پرداخت و تسویه حساب قبوض جریمه‌های رانندگی توسط مالکان خودرو تا پایان آذرماه ۱۳۹۶، جریمه دیرکرد ناشی از عدم پرداخت تا پایان سال ۱۳۹۵ بخشیده می‌شود. مبلغ وصولی از این محل به حساب درآمد عمومی موضوع ردیف ۱۵۰۱۲۳ جدول شماره (۵) این قانون واریز می‌شود و از محل ردیف ۱۴۸ - ۵۳۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون به مصرف می‌رسد.

که عدم ذکر این بخش از اراضی، «مفهوم» دارد یا خیر؟ به عبارت دیگر، «اراضی دولتی» و «اراضی موات» خارج از شهرها، در صورتی که در راستای اهداف و کاربری‌های تعیین شده مورد استفاده قرار نگرفته باشند، به چه سرنوشتی دچار خواهند شد؟ آیا براساس مفهوم مخالف این بند قابل استرداد نخواهند بود؟

۳) علاوه بر ابهام مزبور، منظور از اراضی واگذار شده به اشخاص نیز مشخص نیست. چراکه اولاً باید توجه داشت اطلاق این واگذاری‌ها، هم شامل واگذاری‌های قانونی با طی مراتب مقرر و هم شامل واگذاری‌هایی که بدون رعایت تشریفات قانونی صورت گرفته است، می‌باشد. ثانیاً، هم موارد اجاره داده شده به اشخاص - طبق قوانین و مقررات مربوط - را شامل می‌شود و هم مواردی که مالکیت آن‌ها واگذار شده است. ثالثاً موارد اجاره داده شده به اشخاص، دارای انواع گوناگونی است که همگی آن‌ها مشمول اطلاق فوق قرار خواهند گرفت. از جمله مواردی که مدت قرارداد اجاره آن‌ها هنوز به اتمام نرسیده است، یا مواردی که مدت قرارداد اجاره آن‌ها به اتمام رسیده است و مواردی که قرارداد مربوطه فسخ شده باشد و همچنین مواردی که زمین با موافقت مرجع مربوطه واگذار شده ولی قراردادی تنظیم نشده است. لذا شمول همه این موارد با توجه به احکام مقرر در این بند، باعث می‌شود که اجرای این حکم نسبت به این موارد با ابهامات زیادی روبرو باشد.

۴) ابهام دیگر در خصوص این بند ناظر به همپوشانی اراضی موضوع دو جزء مذکور در این بند می‌باشد، به دیگر سخن، نسبت اراضی موضوع این دو بند، عموم و خصوص من وجه است که خود باعث ابهام در نحوه اجرای حکم می‌شود. بدین صورت که جزء اول در خصوص آن دسته از اراضی است که «در مواردی غیر از اهداف و کاربری تعیین شده مورد استفاده قرار گرفته‌اند و فاقد مستحذات می‌باشند» که شامل زمین‌هایی می‌گردد که «کلاً» یا «جزئاً» در مواردی غیر از کاربری تعیین شده مورد استفاده قرار گرفته است. جزء دوم نیز در خصوص آن دسته از اراضی است که بخشی از آن (جزئاً) «در راستای اهداف و کاربری تعیین شده مورد استفاده قرار نگرفته» است که هم شامل زمین‌هایی می‌گردد که دارای مستحذات می‌باشند و هم شامل زمین‌هایی می‌شود که فاقد مستحذات می‌باشند. این موضوع، سبب ابهام در احکام بخشی از اراضی موضوع این بند خواهد شد. به عنوان مثال، زمینی که بخشی از آن (جزئاً) در مواردی غیر از کاربری تعیین شده مورد استفاده قرار گرفته و فاقد مستحذات می‌باشد، موضوعاً مشمول هر دو جزء خواهد بود. اما بر اساس حکم جزء اول، باید کل آن به دولت مسترد گردد و بر اساس حکم جزء دوم، صرفاً باید آن بخشی از زمین که «در راستای اهداف و کاربری تعیین شده مورد استفاده قرار نگرفته» به دولت مسترد گردد. بنابراین مفاد این بند، از این حیث نیز واجد ابهام است.

۵) علاوه بر ابهامات فوق، باید توجه داشت که حکم این بند، در عمل منجر به تشویق اشخاص به تخلف از ضوابط مربوطه و ترویج پدیده موسوم به «زمین‌خواری» خواهد شد. زیرا به عنوان مثال، شخصی که زمینی به او واگذار شده است و وی می‌بایست در جهت خاصی زمین را مورد استفاده قرار می‌داده است ولی هیچ فعالیتی در راستای کاربری تعیین شده انجام نداده است و زمین نیز فاقد مستحذات می‌باشد، اگر اقدام به ساخت مستحذات در چنین زمینی نماید، دیگر نه مشمول حکم جزء «۱» و نه مشمول حکم جزء «۲» این بند نخواهد بود. زیرا جزء «۱» مربوط به اراضی فاقد مستحذات می‌باشد و جزء «۲» نیز در خصوص زمین‌هایی است که «بخشی» از آنها در راستای اهداف و کاربری تعیین شده مورد استفاده قرار نگرفته است. طبعاً این امر از آنجا که منتج به خارج شدن بخشی از ثروت‌های عمومی از اختیار حکومت اسلامی خواهد شد، مغایر اصل ۴۵ قانون اساسی است. از سوی دیگر، با اهداف مذکور در اصول ۴۹ و ۵۰ قانون اساسی نیز مغایرت دارد.

۶) مسئله مهم دیگری که در خصوص این بند باید مورد توجه قرار گیرد، آن است که حکم این ماده، بر مواردی که بر اساس قوانین و مقررات جاری کشور مورد رسیدگی قرار گرفته و مختومه شده نیز حاکم خواهد شد. این موضوع علاوه بر مغایرت با بند «۱۴» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر تأمین امنیت قضائی اشخاص و مغایرت با حقوق اشخاص مذکور در اصل ۲۲ قانون اساسی، مغایر اصل ۱۱۲ قانون اساسی نیز می‌باشد. توضیح آنکه ماده (۳۳)^۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع که در سال ۱۳۸۶ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام اصلاح شده است، نظارت بر اجرای طرح‌های مربوطه در اراضی واگذار شده را بر عهده هیأتی خاص قرار داده است. در حالی که تکلیف مذکور در این بند، بر عهده وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و جهاد کشاورزی قرار گرفته است و نظارت بر آن به مراجع قضائی ذی‌ربط سپرده شده است. بنابراین از آنجا که مفاد این بند در مقام اصلاح مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام است، مغایر اصل ۱۱۲ قانون اساسی می‌باشد.

مضاف بر اینکه، در ماده (۳۳) قانون مزبور، امکان اعتراض اشخاص نسبت به نظر هیأت یاد شده در مرجع صالح قضائی پیش‌بینی شده بود؛ در حالی که سیاق این بند، حاکی از عدم امکان اعتراض اشخاص نسبت به تصمیمات متخذة توسط مسئولین مربوطه است؛ بنابراین از این حیث، مغایر حق دادخواهی اشخاص مذکور در اصل ۳۴^۲ قانون اساسی است. گفتنی است که مقرر مذکور در این بند مبنی بر نظارت مراجع قضائی ذی‌ربط، رافع ایراد فوق نیست.

تبصره «۱۲»

بند «الف» - مغایرت با اصل ۵۲ و بند ۱ اصل ۱۱۰ و تذکر

۱) بر اساس تبصره ماده (۷۸)^۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، «تفاوت تطبیق» دریافتی کارمندان باید به مرور مستهلک گردد. در حالی که بر اساس حکم مذکور در بند حاضر، «تفاوت تطبیق» دریافتی گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر بدون تغییر باقی خواهد ماند. این امر به منزله اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری بوده که فاقد ماهیت بودجه‌ای است. و از این حیث مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۱. ماده ۳۳- «به منظور نظارت بر اجرای طرح‌های کشاورزی و دامپروری و سایر طرح‌های غیرکشاورزی مندرج در ماده (۳۱) این قانون و همچنین اراضی واگذاری برای اجرای طرح‌های موضوع مواد (۳۱) و (۳۲) آئین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۲/۳۱ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران و تشخیص تعلل یا تخلف و عذر موجه مجریان طرح‌ها از مفاد قرارداد و تعیین درصد عملیات انجام شده طرح‌های مزبور در هر استان هیأت پنج نفره نظارت با حکم وزیر جهاد کشاورزی، مرکب از رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیرکل منابع طبیعی، مدیر امور اراضی استان، رئیس دستگاه اجرائی صادرکننده موافقت اصولی و پروانه بهره‌برداری یا نماینده تام‌الاختیار وی (حسب مورد) و یک نفر کارشناس در رشته مربوط به طرح تشکیل می‌گردد و در موارد خلاف بین نسبت به فسخ یا تمدید و تعیین مهلت و یا استرداد زمین تصمیم‌گیری خواهد شد. تصمیمات هیأت با اکثریت آراء معتبر بوده و آراء صادره این هیأت حداکثر ظرف مدت سه ماه قابل اعتراض در مراجع قضائی ذی‌صلاح خواهد بود.»

۲. اصل ۳۴ قانون اساسی: «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این‌گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.»

۳. تبصره ماده ۸۷- «در صورتی که با اجراء این فصل، حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مشمول کسور بازنشستگی هریک از کارمندان که به موجب قوانین و مقررات قبلی دریافت می‌نمودند کاهش یابد، تا میزان دریافتی قبلی، تفاوت تطبیق دریافت خواهند نمود و این تفاوت تطبیق ضمن درج در حکم حقوقی با ارتقاءهای بعدی مستهلک می‌گردد. این تفاوت تطبیق در محاسبه حقوق بازنشستگی یا وظیفه نیز منظور می‌گردد.»

لازم به ذکر است که این حکم از سال ۱۳۸۸ تاکنون در قوانین بودجه سنواتی تکرار می‌گردد و در عمل حکم مذکور در تبصره ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری را که در راستای تأمین عدالت اداری و عدالت در نظام پرداخت بوده است، بی‌خاصیت نموده است. مضاف بر اینکه مغایر لزوم صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور و حفظ بیت‌المال می‌باشد. بنابراین می‌توان حکم این بند را مغایر بندهای «۶»، «۱۳» و «۲۱» سیاست‌های کلی نظام اداری^۱ و نیز بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی^۲ نیز دانست و از این حیث، مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی قلمداد نمود.

۲) تذکر: عبارت «توسط دولت در این قانون» باید به «توسط دولت طبق این قانون» اصلاح گردد. همچنین از آنجا که حکم مذکور در ماده (۷۸)^۳ قانون مدیریت خدمات کشوری متفاوت از حکم مذکور در تبصره همین ماده می‌باشد، عبارت «تفاوت تطبیق موضوع ماده (۷۸)» باید به «تفاوت تطبیق موضوع تبصره ماده (۷۸)» اصلاح گردد.

جزء الحاقی «۱» بند «الف» - مغایرت با اصل ۸۵، ابهام و تذکر

به موجب بند «پ» ماده (۲۸)^۴ قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف شده است تا افزایش حقوق کارکنان دولت را در قالب «تعیین ضریب حقوق کارکنان دولت» و در «لوايح بودجه سنواتی» تعیین کند تا در نهایت به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. اما در این بند، افزایش حقوق - در مغایرت آشکار با بند «پ» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه - به دولت تفویض شده است. گفتنی است که ضوابط این تفویض نیز به طور شفاف و کامل مشخص نشده است. به عنوان مثال، مشخص نیست که گروه‌های مختلف حقوق بگیر، به چند دسته و طبقه باید تقسیم شوند؛ آیا می‌توان دو یا سه طبقه کلی تعیین نمود؟ همچنین معیار طبقه‌بندی مشخص نیست تا مشخص شود که چه گروهی (پایین‌ترین طبقه) از بیشترین افزایش حقوق (۲۰٪) برخوردار خواهد بود؟ آیا می‌توان اشخاصی که حقوق آنها زیر ۲۵ میلیون تومان است را به عنوان پایین‌ترین طبقه در نظر گرفت و آنها را مشمول بیشترین افزایش حقوق دانست؟

۱. از سیاست‌های کلی نظام اداری:

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

۱۳- عدالت محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری.

۲۱- نهادینه سازی وجدان کاری، انضباط اجتماعی، فرهنگ خودکنترلی، امانت‌داری، صرفه‌جویی، ساده زیستی و حفظ بیت‌المال»

۲. از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی:

«۱۶- صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید.»

۳. ماده ۷۸- در دستگاه‌های مشمول این قانون کلیه مبانی پرداخت خارج از ضوابط و مقررات این فصل به استثناء پرداخت‌های قانونی که در زمان بازنشسته شدن یا از کارافتادگی و یا فوت پرداخت می‌گردد و همچنین برنامه کمک‌های رفاهی که به عنوان یارانه مستقیم در ازاء خدماتی نظیر سرویس رفت و آمد، سلف سرویس، مهد کودک و یا سایر موارد پرداخت می‌گردد، با اجراء این قانون لغو می‌گردد.

۴. ماده ۲۸- در راستای اصلاح نظام اداری، موضوع «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید، اقدامات زیر انجام می‌شود:

الف- ...

پ- دولت در حدود اعتبارات هزینه‌ای سالانه و متناسب با نرخ تورم نسبت به تعیین ضریب حقوق کارکنان دولت اعم از مشمولان و غیرمشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری در لوايح بودجه سنواتی اقدام کند. این حکم در طول برنامه حاکم بر ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری خواهد بود.

و آیا می‌توان تنها یک یا دو طبقه دیگر - که حقوق بالاتری دارند - را به دسته‌بندی فوق اضافه نمود و آنها را به ترتیب مشمول ۱۹٪ و ۱۸٪ افزایش دانست؟ در نتیجه با توجه به تفویض قانونگذاری که ملاک و ضوابط آن به طور مشخص، تعیین نشده است، مفاد این بند مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

علاوه بر این، مفاد این جزء واجد ابهام نیز هست. با این توضیح که به موجب ذیل این جزء، اشخاصی از جمله مقامات و هم‌طرازان موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، مشمول افزایش حقوق نخواهند بود. از سوی دیگر، در صدر این جزء اعضای هیأت علمی و قضات مشمول افزایش حقوق دانسته شده‌اند. اما مشخص نیست افزایش حقوق اشخاصی که مشمول هر دو عنوان مذکور صدر و ذیل این جزء باشند، به چه صورت خواهد بود. به عنوان مثال، مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت که دارای پایه قضایی هستند، آیا مشمول افزایش حقوق خواهند شد یا مشمول ممنوعیت افزایش حقوق خواهند بود؟ یا خیر؟

تذکر: نام قانون برنامه ششم توسعه باید به طور کامل ذکر گردد.

جزء الحاقی «۲» بند «الف» - مغایرت با اصل ۵۲ و تذکر

۱) مفاد این جزء مربوط به اصلاح «قانون پرداخت پاداش پایان خدمت و بخشی از هزینه‌های ضروری به کارکنان دولت» می‌باشد. بنابراین ماهیتی غیربودجه‌ای داشته و مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۲) **تذکر:** در فراز دوم جزء «۱» عبارت «مقامات و هم‌طرازان موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری» باید به عبارت «مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و هم‌طرازان آن‌ها» اصلاح شود.

در جزء «۲» این بند واژه «به» در عنوان «قانون پرداخت پاداش پایان خدمت و بخشی از هزینه‌های ضروری به کارکنان دولت» از قلم افتاده است که باید اصلاح گردد. همچنین واژه «مدیریت» نیز در عنوان «قانون مدیریت خدمات کشوری» در ذیل همین جزء ذکر نشده است که باید تصحیح شود.

بند «ب» - مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰

بر اساس مفاد این بند، استفاده از درآمدهای مربوط به «فروش اموال و دارایی‌های غیرمنقول مازاد» دستگاه‌های اجرایی به منظور بازخرید کارکنان رسمی و غیررسمی و نیز پرداخت پاداش پایان خدمت افراد بازخرید یا بازنشسته شده دستگاه‌های فوق، مجاز شمرده شده است. از آنجا که اولاً اطلاق «اموال و دارایی‌های غیرمنقول»، اموال و دارایی‌های ناشی از واگذاری‌های مربوط به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را نیز شامل می‌شود و ثانیاً مصارف این واگذاری‌ها در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی مزبور احصا شده است، اختصاص این درآمدها به امور مذکور در این بند، مغایر سیاست‌های کلی نظام و در نتیجه مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد. مؤید این برداشت، عبارت «به کار رفته در بند «و» تبصره «۱۶» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور است که چنین بیان داشته است: «به هر یک از وزارتخانه‌های تعاون، کار و رفاه اجتماعی و ارتباطات و فناوری اطلاعات و دستگاه‌های وابسته آنها اجازه داده می‌شود تا ... اموال غیرمنقول مازاد خود را که واگذاری آن مشمول سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی نمی‌باشد ... به فروش برسانند» لذا در اصل اطلاق «اموال غیرمنقول» شامل سهام و اموال دولت در فعالیت‌های اقتصادی نیز می‌باشد.

بند «ج»- مغایرت با اصل ۸۵

به موجب این بند، تعیین تکلیف در خصوص «افزایش و متناسب‌سازی حقوق» بخشی از بازنشستگان، به آئین‌نامه اجرایی واگذار شده است؛ در حالی که این موضوع دارای ماهیت تقنینی بوده و تفویض آن به هیأت وزیران، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

بند «د»- مغایرت با اصول ۵۳ و ۵۷

اختیار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها در خصوص فروش ساختمان‌های ملکی دستگاه‌های اجرایی، نسبت به دستگاه‌های خارج از قوه مجریه مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است.

بند الحاقی «۲»- نکته

به موجب این بند کلیه دستگاه‌های اجرایی که در بودجه سال ۹۷ اختیار کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی دارند ملزمند گزارش عملکرد خود را به تفصیل همراه با مدارک مربوط تا پایان دی ماه به کمیسیون برنامه و بودجه و کمیسیون‌های تخصصی ذیربط مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند. در این خصوص باعنایت به اینکه اطلاق دستگاه‌های اجرایی شامل دستگاه‌های زیر نظر رهبری و همچنین خارج از قوه مجریه می‌گردد، و صلاحیت‌های نظارتی مجلس در مواردی شامل این دستگاه‌ها نمی‌گردد، اطلاق حکم مزبور مغایر اصولی همچون اصل ۱۱۰ و ۱۵۷ قانون اساسی محسوب می‌شود.

بند الحاقی «۳»- نکته

به موجب ذیل این بند، «پرداخت هرگونه تسهیلات از هر محل به کارکنان و مدیران بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری بر اساس نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار می‌باشد». گفتنی است که شورای پول و اعتبار، در خصوص قواعد حاکم بر اعطای تسهیلات به کارکنان و مدیران بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری، ضوابطی متفاوت از قواعد حاکم بر اعطای تسهیلات به سایر اشخاص به تصویب رسانده و می‌رساند. همچنین هیچ‌گونه تکلیفی برای شورای مذکور مبنی بر تعیین عادلانه و بدون تبعیض مقررات و ضوابط مربوط به اعطای تسهیلات به کارکنان و مدیران بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری در نظر گرفته نشده است؛ بنابراین حکم مذکور در ذیل این بند، از آنجا که همچنان منجر به تصویب ضوابط تبعیض‌آمیز جهت پرداخت وام به کارکنان بانک‌ها و سایر افراد می‌گردد، محل تأمل است.

بند الحاقی «۴»- مغایرت با اصول ۵۳ و ۵۵

عدم تعیین سقف و ردیف برای درآمدها و هزینه‌های مذکور در جزء «۲» این بند مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است. همچنین محل مصرف درآمدهای مزبور تعیین نشده است که این امر، محل وظیفه نظارتی دیوان محاسبات کشور است. توضیح آنکه بر اساس اصل ۵۵ قانون اساسی، دیوان محاسبات مکلف به رسیدگی و حسابرسی کلیه حساب‌های دستگاه‌های بهره‌مند از بودجه کل کشور است تا «هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد». بنابراین عدم تعیین «محل مصرف» برای درآمدهای مذکور در این بند، مغایر اصل ۵۵ قانون اساسی است.

بند الحاقی «۵»- مغایرت با اصل ۵۲

مشابه حکم این بند، در بند «ن» ماده (۲۸)^۱ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) بیان شده است با این تفاوت که دستگاه‌ها و نهادهای مشمول آن توسعه داده شده است و نهادهایی همچون «شورای عالی انقلاب فرهنگی»، «شورای عالی فضای مجازی» نیز مشمول این حکم قرار گرفته‌اند. بنابراین مفاد این بند به جهت اصلاح قوانین دائمی و ماهیت غیر بودجه‌ای مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

بند الحاقی «۶»- مغایرت با اصل ۵۲ و ابهام

فارغ از ماهیت غیربودجه‌ای این بند و مغایرت آن با اصل ۵۲ قانون اساسی، ابهامی که درخصوص این بند وجود دارد آن است که به موجب بند مزبور، اعتبار تصمیمات و مصوبات کمیته‌ها و کارگروه‌های شورای عالی امنیت ملی از جمله ستاد تدابیر ویژه اقتصادی، منوط به طرح آن در جلسه شورای عالی امنیت ملی و طی فرایند تصویب در این شورا شده است. سپس بیان شده است که «مصوبات شورا در صورتی که منجر به تغییر در ارقام این قانون شود بدون تنفیذ مقام معظم رهبری در هر مورد فاقد اعتبار است». از مفهوم مخالف این عبارت، این گونه برداشت می‌شود که در غیر مورد اخیر، تنفیذ مقام معظم رهبری^{حفظه‌الله} نیاز نیست. در حالی که بر اساس اصل ۱۷۶ قانون اساسی، کلیه مصوبات شورای عالی امنیت ملی - و نه تنها مصوباتی که منجر به تغییر در ارقام مذکور در جداول بودجه می‌شود - صرفاً پس از تأیید مقام معظم رهبری^{حفظه‌الله} قابل اجرا می‌باشد. بنابراین از آنجا که مشخص نیست منظور از طی فرایند تصویب در خصوص مصوبات مربوط به کمیته‌ها و کارگروه‌های مذکور (در غیر تغییر ارقام بودجه)، مشتمل بر اخذ تأیید معظم‌له می‌باشد یا خیر، واجد ابهام است.

بند الحاقی «۷»- مغایرت با اصل ۵۳

مطابق این بند درصد مشخصی از اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها در اختیار اداره کل امور بانوان و خانواده استان‌ها جهت برخی اهداف کلی (تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن و توان‌افزایی زنان) اختصاص یافته است که مشتمل بر امور مشخص و دقیقی نمی‌باشد. لذا از آنجا که نحوه هزینه‌کرد اعتبارات مذکور در این بند مشخص نیست حکم مزبور مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی محسوب می‌گردد.

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

۱) مفاد این بند، تقریباً به طور کامل در بند «ب» تبصره «۸»^۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ذکر شده است. با وجود این، به نظر می‌رسد که تکلیف تعیین شده در خصوص نحوه مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌های مذکور در آن، مغایر جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشد. توضیح آنکه بر اساس این بند، سازمان امور عشایر ایران،

۱. ماده ۲۸- الف - ...

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

۲. تبصره «۸»- الف - ...

اجازه یافته است تا با رعایت سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، بخشی از بنگاه‌های خود را به شرکت‌های تعاونی عشایری و اتحادیه‌های مربوط واگذار کند. اما مقرر شده است که وجوه حاصل از این واگذاری‌ها، صرف «افزایش سرمایه سهم دولت در صندوق حمایت از توسعه بخش کشاورزی و عشایری» گردد که این امر، مغایر موارد مقرر در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های مذکور در خصوص مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها می‌باشد. بنابراین حکم مقرر در این بند، علی‌رغم تصریح به رعایت سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به دلیل قابل جمع نبودن با احکام این سیاست‌ها با نحوه مصرف وجوه حاصل از واگذاری، مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

۲) تذکر: عنوان «صندوق حمایت از توسعه بخش کشاورزی و عشایری» صحیح نیست. صندوق‌های «حمایت از توسعه بخش کشاورزی» در سطح استان‌ها تشکیل می‌شوند. اما «شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی»، به عنوان یک شرکت دولتی در سطح ملی فعالیت می‌کند که ظاهراً همین صندوق اخیر، مدنظر قانونگذار بوده است. بنابراین عنوان آن باید اصلاح گردد.

بند الحاقی «۹» - مغایرت با اصل ۵۲

مفاد این بند فاقد ماهیت بودجه‌ای بوده و از این حیث، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

بند الحاقی «۱۰» - ابهام

اطلاق حکم این بند ناظر به صلاحیت شورای عالی اداری در خصوص حذف یا ادغام برنامه یا فعالیت دستگاه‌های اجرایی، از جهت اینکه برخی فعالیت‌ها و برنامه‌های محوله به دستگاه‌ها به موجب قانون به دستگاه‌های مزبور محول گردیده است، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

تبصره «۱۳»

بند «الف» - ابهام

مطابق بند «۱» ماده (۱۷) قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، «چهل و دو درصد از درآمد حاصل از حق‌الثبت اسناد رسمی» به عنوان یکی از منابع مالی این سازمان شناخته شده است. در حالی که در جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۳»، مقرر شده است که در راستای بند «۱» ماده (۱۷) اساسنامه یاد شده، ۴۲٪ از درآمد ردیف‌های ۱۴۰۱۴۱ (درآمد حاصل از تعویض سندهای مالکیت) و ۱۶۰۱۵۷ (درآمد حاصل از اجرای قانون جامع حدنگار) به استثنای درآمد موضوع ماده (۱۵)^۱ قانون جامع حدنگار، به جمعیت هلال احمر اختصاص یابد؛ در حالی که ارتباط بند «۱» ماده (۱۷) اساسنامه مذکور و ردیف ۱۶۰۱۵۷ مشخص نیست و این ردیف ناظر به درآمد حاصل از اجرای قانون جامع حدنگار است و نه تعویض سندهای مالکیت. لذا حکم مزبور از این حیث واجد ابهام است.

بند الحاقی - مغایرت با اصل ۱۵

با توجه به معادل فارسی «مایه» برای واژه «واکسن»، استفاده از واژه اخیر در این بند مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

ب - به سازمان امور عشایر ایران اجازه داده می‌شود کلیه فروشگاه‌ها، جایگاه‌های سوخت (فسیلی)، انبارهای ذخیره علوفه و کالا، اراضی و مستحدثات مربوطه را که متعلق به سازمان است و در اختیار شرکت‌های تعاونی عشایری و اتحادیه‌های مربوط قرار دارند را با قیمت کارشناسی و دریافت ده درصد (۱۰٪) قیمت به صورت نقد و مابقی به صورت اقساط پنج‌ساله به شرکت‌ها و اتحادیه‌های بهره‌بردار واگذار کند. وجوه حاصل از واگذاری‌ها به حساب مربوط نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود. معادل صد درصد (۱۰۰٪) درآمد حاصله از محل ردیف ۱۶۳-۵۳۰۰۰۰ در اختیار سازمان امور عشایر ایران قرار می‌گیرد تا به عنوان افزایش سرمایه سهم دولت در صندوق حمایت از توسعه بخش کشاورزی و عشایری هزینه کند.

۱. ماده ۱۵ - سازمان [ثبت اسناد و املاک کشور] مکلف است در صورت تقاضا، نقشه‌های حدنگار را در قبال وصول هزینه مطابق تعرفه قانونی به مالک یا قائم‌مقام وی یا دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط ارائه کند.