



مرکز تحقیقات شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

در خصوص:

لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

کد گزارش: ۹۲۰۳۰۰۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۳/۱۲

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع:

گزارش کارشناسی در خصوص

لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

تهیه کننده: مرکز تحقیقات شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۲۰۳۰۰۸

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۲/۳/۱۲



گزارش کارشناسی در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

مقدمه

لایحه بودجه سال ۹۲ کل کشور در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۹ اعلام وصول شد و جهت انجام بحث و بررسی، به کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ارسال گردید. کمیسیون مذکور در تاریخ ۱۳۹۲/۱/۲۱ گزارش خود را در خصوص این لایحه به صحن علنی مجلس شورای اسلامی فرستاد و پس از تصویب مجلس، لایحه مذکور جهت انجام اصلاحات، به کمیسیون مربوطه ارجاع شد. مصوبه کمیسیون در جلسه مورخ ۱۳۹۲/۳/۷ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید.

— نظر مشورتی

۱- ایرادات کلی

الف) با عنایت به اینکه اصل (۵۲) قانون اساسی با ذکر عبارت «بودجه سالانه کل کشور» اصل سالیانه بودن بودجه را به رسمیت شناخته است، بندهای ذیل به لحاظ داشتن ماهیت دائمی و یا داشتن موضوعات غیربودجه‌ای واجد ماهیت غیر بودجه‌ای بوده و مغایر با اصل (۵۲) قانون اساسی به نظر می‌رسند:

بندهای ۲-۳، ۲-۴، ۲-۵، ۲-۶، ۲-۷، ۳-۱ الی ۳-۶ و تبصره‌های آنها، ۳-۸، ۳-۱۲، ۳-۱۴، جزء الحاقی بند ۳، ۵-۷، ۵-۸، تبصره الحاقی بند ۵، ۹، ۱۳-۳-۲ و تبصره آن، ۱۳-۳-۴، ۱۳-۴ و متن الحاقی آن، ۱۳-۵، ۱۳-۹،

پاراگراف دوم ۱۰-۱۳، ۱۱-۱۳، ۱۲-۱۳، ۱۳-۱۳، جزء الحاقی ۳ بند ۱۴-۱۳، ۱۵، ۳۹، ۴۰، ۴۱، ۱-۴۵، ۲-۴۵، ۵۰، ۵۳، ۶۳، ۶۶ و تبصره آن، تبصره ۷ بند ۶۷، ۷۵، ۷۷، ۸۱، ۸۲، ۹۰ و اجزای آن، ۹۱، ۹۴، ۹۵، ۹۶، ۹۷؛ همچنین بندهای الحاقی (۱۳)، (۲۴)، (۲۵)، (۲۶)، (۲۸)، (۳۱)، (۳۳)، (۳۸)، (۴۲)، (۴۳)، (۴۵)، (۴۶)، (۴۸)، (۵۰)، (۵۲)، (۵۳)، (۵۶)، (۵۷) و (۶۲).

ب) علی‌رغم تصریح به عدم واریز منابعی همچون سهم شرکت‌های تابعه وزارت نفت به خزانه در بندهای آتی، در بند ۷-۳ حکمی مطلق مبنی بر لزوم واریز کلیه درآمدهای ریالی و ارزی شرکت‌های دولتی تابعه وزارتخانه‌های نفت و نیرو به خزانه درج شده است. از آنجاکه مشخص نیست حکم بند ۷-۳ اشکالات سایر بندها مبنی بر مغایرت با اصل (۵۳) را مرتفع نموده یا خیر، در ادامه مواردی که شرایط اصل (۵۳) را رعایت نکرده‌اند، مغایر با این اصل تشخیص داده شده است.

ج) بر اساس مفاد ماده (۲) و بند «ج» ماده (۴) «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۲/۶/۷)، هیأت وزیران وظیفه تصویب بودجه این مناطق را بر عهده دارد و بر همین اساس بودجه این مناطق در قانون بودجه کل کشور درج نمی‌شود و به تبع آن دیوان محاسبات کشور نیز نظارتی بر دخل و خرج منابع مالی سازمان‌های یاد شده را ندارد. لذا عدم درج بودجه این مناطق در قالب بودجه سالانه و به تبع آن عدم نظارت دیوان محاسبات کشور بر بودجه این مناطق، مغایر با اصول ۵۲ و ۵۵ قانون اساسی است.

د) نظر به اینکه جداول و پیوست‌های بودجه بخشی از مصوبه مجلس بوده و مطابق اصل (۹۴) قانون اساسی می‌بایست به تأیید شورای نگهبان برسند، عدم ارسال این جداول و پیوست‌ها به شورای نگهبان از سوی مجلس مغایر اصل مزبور می‌باشد. (لازم به ذکر است که جداول و پیوست‌های مزبور در مجلس دستخوش تغییر شده و در برخی موارد علاوه بر ارقام، حاوی احکام بودجه‌ای می‌باشد و لذا بررسی و تأیید آنها توسط شورای نگهبان ضروری به نظر می‌رسد).

۲- تطابق مصوبه با اصول قانون اساسی

بند ۱-۳-

- عبارت «حق مالکیت» در این بند مغایر اصل (۴۵) قانون اساسی است که بیان می‌دارد: «انفال... در اختیار حکومت اسلامی است».

- حکم به کسر ۱۴/۵ درصد از ارزش میعانات نفت خام و میعانات گازی مورد مصرف داخلی، به عنوان سهم شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط وزارت نفت، بدو تصریح به واریز این مبلغ به خزانه مغایر اصل (۵۳) قانون اساسی است.

- حکم به انعقاد قرارداد با شرکت‌های عملیاتی تولید نفت و گاز توسط وزارت نفت از محل سهم شرکت تابعه این وزارت مبنیاً بر ایراد کسر سهم این شرکت از محل فروش نفت و میعانات گازی و عدم واریز به خزانه، مغایر اصل (۵۳) قانون اساسی است.

تبصره بند ۱-۳-

این تبصره از جهت حکم نمودن به تهاتر نفت خام، میعانات گازی و نفتی با پیمانکاران داخلی و خارجی و سازندگان کالا و تأمین‌کنندگان تجهیزات بابت

مطالبات آنها مغایر با اصل (۵۳) قانون اساسی است.

بند ۲-۳-

- حکم به کسر بازپرداخت‌های بیع متقابل، قبل از واریز منابع موضوع این بند به خزانه، مغایر با اصل (۵۳) قانون اساسی است.

- حکم به پرداخت سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی پس از کسر بازپرداخت‌های بیع متقابل، مغایر بند ۱-۲۲ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران است و از این جهت مغایر با بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

- در نظر نگرفتن سهم صندوق توسعه ملی از مازاد درآمد حاصله از صادرات نفت، مغایر بند ۱-۲۲ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران است و از این جهت مغایر با بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

تبصره ۲ بند ۲-۳-

حکم به کسر ارزش گاز طبیعی وارداتی از ارزش صادرات گاز طبیعی قبل از واریز سهم صندوق توسعه ملی مغایر بند ۱-۲۲ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران است و از این جهت مغایر با بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی می‌باشد.

تبصره الحاقی بند ۲-۳-

با توجه به نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان مبنی بر اینکه «در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری

به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد» و نظر به اینکه ماده (۶) «قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز» مصوب ۱۳۷۴ که در اجرای بند هشتم اصل یکصد و دهم قانون اساسی، توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسیده است و بر اساس آن «حدود و مقررات استفاده از ارز را دولت تعیین می‌کند»، سپردن امور مذکور در این تبصره به شورای پول و اعتبار که اعضای آن اعم از قوه مجریه است، مغایر بند «۸» اصل (۱۱۰) می‌باشد.

بند ۳-۳-

حکم صدر این بند، مبنیاً بر ایراد بند ۱-۳ در خصوص سهم سود شرکت تابعه وزارت نفت، مغایر با اصل (۵۳) قانون اساسی است.

بند ۳-۴-

حکم این بند در ارتباط با «شرکت پالایش و پخش فرآورده‌های نفت ایران»، به علت عدم وجود اساسنامه قانونی، واجد ابهام است.

تبصره بند ۳-۵-

حکم به جواز بازپرداخت تعهدات بیع متقابل از محل سهم شرکت تابعه این وزارت مبنیاً بر ایراد کسر سهم این شرکت از محل فروش نفت و میعانات گازی و عدم واریز به خزانه، مغایر اصل (۵۳) قانون اساسی است.

تبصره بند ۳-۶-

حکم به کسر پرداخت‌های قانونی، و منظور کردن سود خالص توسط

شرکت‌های دولتی تابع وزارت نفت، به حساب اندوخته قانونی، بدون واریز به خزانه، مغایر اصل (۵۳) قانون اساسی است.

بند ۱۷-۳-

حکم به صرف درآمد حاصل از فروش گازهای تولیدی همراه نفت در طرحهای حفاظت از محیط زیست، بدون واریز به خزانه، مغایر با اصل (۵۳) قانون اساسی است.

بند ۱۸-۳-

صرف منابع حاصل از صرفه‌جویی‌های ناشی از حکم این بند، در جهت هزینه‌های سرمایه‌گذاری موضوع آن، بدون واریز به خزانه، مغایر اصل (۵۳) قانون اساسی است.

جزء الحاقی بند ۱۹-۳-

- تذکر: واژه «وازر» به «وزارت» اصلاح شود.

بند ۴-

عدم ذکر واریز سهم صندوق توسعه ملی از منابع موضوع این بند، مغایر بند ۲۲-۱ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران است و از این جهت مغایر با بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

بند ۳-۵-

اختصاص تسهیلات ارزی موضوع این بند برای قطارهای شهری کلان شهرها و حمل و نقل عمومی شهری بنحو مطلق، و عدم تقیید آن به بخش

غیردولتی، از آنجا که می‌تواند شامل تخصیص تسهیلات به بخش دولتی نیز شود، مغایر بند ۲-۲۲ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران بوده و از این جهت مغایر با بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

بند ۱۰-

- تجویز مصرف درآمد حاصل از تکالیف مقرر در پروانه اپراتورها بدون واریز به خزانه مغایر اصل (۵۳) قانون اساسی است.

- استفاده از واژه «اپراتور» که لغتی بیگانه است در این بند از مصوبه مجلس، مغایر با اصل (۱۵) قانون اساسی است.

بند ۳-۱۳-

- تذکر: عبارت «قانون سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» به عبارت «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» تغییر یابد.

بند ۲-۳-۱۳-

حکم به عدم الزام به رعایت ماده (۲۹) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» با توجه به ابتدای این ماده بر جزء «۲» بند (د) سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مغایر با این قسمت از سیاست‌های فوق و از این جهت مغایر با بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

بند ۳-۳-۱۳-

تجویز پرداخت هزینه کارشناسی موضوع این جزء از محل منابع حاصله یا واگذاری‌ها بدون واریز به خزانه، مغایر اصل (۵۳) قانون اساسی است. همچنین

حکم این جزء مشمول مصارف مجاز درآمدهای حاصله از واگذاری موضوع جزء «۲» بند (د) «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» نبوده، و از این جهت مغایر این جزء از سیاستهای کلی، و نتیجتاً مغایر با بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

فرع الحاقی ۱ ذیل جزء ۴-۳-۱۳-

تجویز هزینه موضوع این فرع از محل منابع حاصله از واگذاری‌ها بدون واریز به خزانه، مغایر اصل (۵۳) قانون اساسی است. همچنین حکم این جزء مشمول مصارف مجاز درآمدهای حاصله از واگذاری موضوع جزء «۲» بند (د) «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» نبوده، و از این جهت مغایر این جزء از سیاستهای کلی، و نتیجتاً مغایر با بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

بند ۱۱-۱۳-

از آن جهت که در این بند بیان شده «مجامع عمومی آن بنگاهها متشکل از وزرای امور اقتصادی و دارایی... و با حضور رئیس سازمان خصوصی‌سازی و ...» تشکیل می‌شود، این ابهام وجود دارد که آیا اشخاصی که ذکر شده «با حضور» آنان مجمع عمومی تشکیل می‌شود نیز اعضای مجمع عمومی بوده و حق رأی دارند و یا عضویت و حق رأی محدود به اشخاصی است که مجمع عمومی «متشکل از» آنهاست.

بند ۱۴-۱۳-

هزینه‌های پیش‌بینی شده در این بند مشمول مصارف مجاز درآمدهای حاصله از واگذاری موضوع جزء «۲» بند (د) «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» نبوده، و از این جهت مغایر این جزء از سیاستهای کلی، و نتیجتاً مغایر با بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

جزء الحاقی ۲ بند ۱۴-۱۳-

واژگان «شبه دولتی»، «اهلیت»، «قابلیت» و «هواداران» از جهت مفهوم و مصداق واجد ابهام است و از این جهت مشخص نیست براساس حکم این جزء سهام چه باشگاه‌هایی باید به چه اشخاصی واگذار شود. همچنین مشخص نیست واگذاری موضوع پاراگراف دوم این جزء باید براساس روش مقرر در پاراگراف اول این جزء (از طریق بورس) صورت گیرد و یا حکم پاراگراف دوم استثنایی بر شیوه واگذاری از طریق بورس می‌باشد.

جزء الحاقی ۳ بند ۱۴-۱۳-

حکم به انتقال اموال و حقوق مالی وزارت صنعت، معدن و تجارت و شرکت‌ها و موسسات وابسته و تابعه آنها به صورت کلی یا از طریق واگذاری سهام، برای جبران بدهی‌ها و کسری صندوق بازنشستگی کارکنان صنعت فولاد، از آن جهت که مشمول مصارف مجاز درآمدهای حاصله از واگذاری موضوع جزء «۲» بند (د) «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» نیست، مغایر این جزء از سیاست‌های کلی، و نتیجتاً مغایر با بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی است. همچنین با عنایت به عدم وجود تعریف قانونی از «شرکت‌ها و مؤسسات وابسته و تابعه وزارتخانه‌ها» چنانچه این شرکت‌ها و مؤسسات شامل شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی که دولت در آنها سهام دارد بشود، در اینصورت حکم به انتقال اموال این قبیل شرکت‌ها و مؤسسات بصورت کلی یا سهام، با تشخیص و تصمیم وزرای مذکور در این جزء نوعی اضرار به غیر بوده، و مغایر اصول (۴۰) و بند «۵» اصل (۴۳) و نیز ذیل اصل (۴۶) قانون اساسی خواهد بود.

جزء الحاقی ۴ بند ۱۴-۱۳-

تجویز تسویه بدهی دستگاه‌های مذکور در این جزء به مجتمع اقتصادی کمیته امداد امام خمینی (ره) از محل واگذاری سهام شرکت‌های قابل واگذاری از آن جهت که مشمول مصارف مجاز درآمدهای حاصله از واگذاری موضوع جزء «۲» بند (د) «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» نیست، مغایر این جزء از سیاست‌های کلی، و نتیجتاً مغایر با بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

بند ۱۵-

- باتوجه به اینکه بند «۳» ماده (۳۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی^(۱) در راستای رفع اختلاف مجلس و شورای نگهبان به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است اصلاح آن در این بند مغایر با اصل (۱۱۲) قانون اساسی و نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ شورای نگهبان مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ می‌باشد.^(۲)

۱. ماده ۳۹- به منظور هماهنگی در اجراء مواد این قانون هیأت واگذاری به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی متشکل از اعضاء زیر تشکیل می‌گردد:

۱- وزیر امور اقتصادی و دارایی، ۲- وزیر دادگستری، ۳- رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور بدون حق رأی، ۴- وزیر وزارتخانه ذی ربط بدون حق رأی، ۵- دو نفر از نمایندگان مجلس به عنوان ناظر به انتخاب مجلس شورای اسلامی.

دبیرخانه هیأت در سازمان خصوصی‌سازی مستقر است. مصوبات هیأت مذکور را وزیر امور اقتصادی و دارایی ابلاغ می‌کند.

۲. **نظریه تفسیری:** هیچیک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام ندارد اما در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بوده مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد. و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

- جایگزینی عبارت «معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور» بجای عبارت «رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور بدون حق رأی» به مفهوم قائل شدن حق رأی برای معاونت یاد شده در کنار وزرای مذکور در هیأت واگذاری است، که این موضوع مغایر اصل (۱۳۸) قانون اساسی و نظریه تفسیری شماره ۱۹۴۹ شورای نگهبان مورخ ۱۳۶۳/۷/۲۵ می باشد.^(۱)

بند ۱۸-

- تذکر: واژه «خیری»، به «خیریه» اصلاح شود.

بند ۲-۲۱-

بکار بردن واژه «فاینانس» در این بند با توجه به عدم ذکر معادل فارسی آن، مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی است.

بند ۲۳-

تجویز افزایش سرمایه بانکهای دولتی پس از تصویب مجمع عمومی بانکها توسط کمیته مذکور در این بند با توجه به اینکه موضوع افزایش سرمایه بانکهای دولتی باید در اساسنامه بانکها ذکر شود به منزله تفویض صلاحیت اصلاح اساسنامه بانکهای دولتی به کمیته مذکور در این بند بوده که این امر مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است و صرفاً مجلس شورای اسلامی، کمیسیونهای ذی ربط مجلس و دولت صالح بر این کار هستند. رویه شورای نگهبان نیز مؤید این موضوع بوده و به عنوان نمونه این شورا تفویض صلاحیت اصلاح اساسنامه بانکها به وزرای عضو کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک هیأت وزیران

۱. نظریه تفسیری: تشکیل شوراهای تصمیم گیرنده در رابطه با امور اجرایی با عضویت افراد خارج از هیأت وزراء با قانون اساسی مغایرت دارد.

را مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی اعلام نموده است. بند الحاقی (۳۰) مصوبه جاری نیز مؤید این مطلب است که قانونگذار خود اقدام به تعیین میزان افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها و شرکت‌های دولتی کرده است.

بند ۱-۲۴-

«شرکت‌های وابسته و تابعه» باتوجه به عدم وجود تعریف قانونی از مفهوم و مصداق آن واجد ابهام است.

بند ۳-۲۴-

- تجویز فروش سهم‌الشرکه وزارت نیرو جهت کنترل و بهره‌برداری از آب‌های مرزی مشمول مصارف مجاز درآمدهای حاصله، از واگذاری موضوع جزء «۲» بند (د) «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» نبوده، و از این جهت مغایر این جزء از سیاست‌های کلی، و نتیجتاً مغایر با بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

- تجویز فروش اموال و سهم‌الشرکه وزارت نیرو جهت هزینه کرد در کنترل و بهره‌برداری از آب‌های مرزی، بدون پیش‌بینی واریز این درآمدها به خزانه، مغایر با اصل (۵۳) قانون اساسی است.

بند ۲۵-

حکم به «قابل واگذاری بودن اوراق مشارکت فروش نرفته به پیمانکاران طرح‌های مذکور در این بند بجای مطالبات معوق آنها» در صورتی که پیمانکاران ذی‌ربط در قبول یا عدم قبول این اوراق مختار نباشند، با توجه به قابل بازخريد نبودن این اوراق قبل از سررسید توسط بانک، موجب اضرار به غیر بوده و مغایر اصل (۴۰) و بند «۵» اصل (۴۳) قانون اساسی است.

بند ۲-۲۷-

- تذکر: واژه «پروژه‌های» به «پروژه‌ها»، اصلاح شود.

بند ۳۰-

صدور اسناد خزانه اسلامی جهت تسویه بدهی‌های مسجل دولت به طلبکاران غیردولتی، بدون رضایت طلبکاران، اضرار به غیر بوده و مغایر اصل (۴۰) و بند «۵» اصل (۴۳) قانون اساسی است.

بند ۳۵-

تجویز وصول سود سهم دولت در شرکت‌های دولتی و مالیات متعلق به این سود، توسط سازمان امور مالیاتی و در وجه خود، مغایر با لزوم وصول منابع به خزانه و نتیجتاً مغایر با اصل (۵۳) قانون اساسی است.

بند ۳۶-

سپردن صلاحیت تعیین شرکت‌های مشمول یا غیرمشمول معافیت مالیاتی مذکور در این بند به آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران مغایر اصل (۵۱) قانون اساسی است.

بند ۳۷-

چگونگی اجرا و وصول مالیات بر درآمد حقوق کارکنان دستگاه‌های اجرایی، مربوط به سالهای ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱، واجد ابهام است.

بند ۴۲-

- تذکر: نهادهای عمومی غیردولتی، قسمی از شرکت‌های دولتی نیستند؛ از این جهت عبارت این بند نیازمند اصلاح است.

بند ۴۳-

عبارت «جبران عقب‌ماندگی» واجد ابهام بوده و مشخص نیست جبران عقب‌ماندگی در چه زمینه‌ای مورد نظر مجلس بوده است.

بند ۵۸-

عدم پیش‌بینی واریز منابع حاصل از این بند به خزانه، مغایر با اصل (۵۳) قانون اساسی است.

تبصره الحاقی بند ۶۱-

باتوجه به غیردولتی بودن سازمان تأمین اجتماعی، ایجاد تکلیف برای این سازمان، بدون تأمین هزینه‌های آن، از مصادیق اضرار به غیر و مغایر با اصل (۴۰) و بند «۵» اصل (۴۳) قانون اساسی است.

بند ۶۴-

باتوجه به غیردولتی بودن سازمان تأمین اجتماعی، ایجاد تکلیف مبنی بر لزوم بخشودن جریمه‌های موضوع این بند، بدون رضایت آن سازمان، از مصادیق اضرار به غیر و مغایر با اصل (۴۰) و بند «۵» اصل (۴۳) قانون اساسی است.

بند ۷۲-

تجویز پرداخت تسهیلات به محکومین مالی نیازمند غیر کلاهبرداری، از آن جهت که می‌تواند شامل محکومین جرایمی مانند اختلاس، ارتشاء و مواردی از این دست شود، نوعی مشوق برای این قبیل مجرمین بوده و موجب افزایش امکان وقوع جرایم می‌شود؛ بنابراین این بند مغایر امنیت قضایی مردم مذکور در بند «۱۴» اصل (۳) قانون اساسی است.

بند ۷۵-

حکم به اقدام معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور بر اساس برنامه‌های مرکز آسیا و اقیانوسیه (اسکاپ) از آن جهت که مشخص نیست این برنامه‌ها چیست و آیا مکانیزم اصل (۷۷) قانون اساسی در مورد آن رعایت شده است یا خیر، محل ابهام است.

بند ۷۷-

استثناء کردن اعضای هیأت علمی از ممنوعیت مقرر در «قانون راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷/۱۰/۲»، زمینه ساز فساد و موجب تبعیض نارواست، بنابراین این بند مغایر با بند «۹» اصل (۳) قانون اساسی است.

بند ۸۲-

تجویز تأمین منابع مورد نیاز برای اجرای حکم این بند، از محل واگذاری اموال دولتی، بدون واریز منابع حاصله به خزانه، مغایر اصل (۵۳) قانون اساسی است.

بند ۸۳-

باتوجه به اینکه سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی بر اساس ماده (۵) «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۲/۶/۷)، شرکت دولتی محسوب می‌شوند و همچنین بر اساس بند «الف» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه این مناطق منحصراً بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و اصلاحات بعدی آن و قانون کار اداره می‌شوند، حکم مندرج در ذیل بند (۸۳) از آن جهت که مفاد تبصره (۳) «قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل» (مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱) را نسبت به تمامی شرکت‌های دولتی اصلاح کرده است، عدم تسری حکم مذکور در این بند به سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی، تبعیض ناروا بوده و مغایر با بند «۹» اصل (۳) قانون اساسی است. جهت رفع ایراد بایستی به شمول حکم این بند نسبت به مناطق آزاد تجاری - صنعتی تصریح شود.

بند ۸۷-

- با توجه به اینکه براساس جزء «۱» بند «ل» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه، افزایش اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در قوانین بودجه سنواتی حداکثر به میزان ۱۰٪ از محل کاهش اعتبارات سایر طرح‌ها قابل افزایش است، حکم مندرج در این بند که جواز افزایش ۱۰٪ اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را از محل صرفه‌جویی در سایر اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها مجاز دانسته، موجب این ابهام است که حکم مذکور در این بند چه نسبتی با حکم جزء «۱» بند «ل» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه^(۱) داشته و آیا ۱۰٪ مذکور در این بند علاوه بر ۱۰٪ مذکور در قانون برنامه است یا خیر؟

- با توجه به وجود احکام قانونی متعدد مبنی بر جواز جابجایی اعتبارات در بخش‌های

۱. ماده ۲۲۴- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن با اصلاحات و الحاقات زیر برای دوره برنامه پنجم تنفیذ می‌شود:

...

ل -

۱- اعتبار طرح‌های تملک دارائی‌های سرمایه‌ای مندرج در قوانین بودجه سنواتی حداکثر ده درصد (۱۰٪) از محل کاهش اعتبارات سایر طرح‌های مندرج در قوانین مذکور با تأیید معاونت و در قالب سقف اعتبار کل طرح قابل افزایش است و عوامل اجرائی طرح‌های مذکور با رعایت ماده (۲۲) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ انتخاب می‌شوند.

۲- اعتبارات هریک از ردیف‌های متفرقه، تملک دارائی‌های مالی و هزینه‌ای مندرج در قوانین بودجه سنواتی حداکثر ده درصد (۱۰٪) از محل کاهش اعتبارات سایر ردیف‌های متفرقه، اعتبار تملک دارائی‌های مالی و هزینه‌ای توسط معاونت در سقف بودجه سنواتی کل کشور قابل افزایش است.

مختلف بودجه، از جمله مواد (۷۹)^(۱) و (۸۵)^(۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، ماده (۳۰) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^(۳)،

۱. ماده ۷۹- افزایش اعتبار هزینه هریک از برنامه‌ها و فصول هزینه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی منظور در قوانین بودجه سالانه، از محل کاهش دیگر برنامه‌ها و فصول هزینه دستگاه ذی‌ربط، مشروط به آنکه در جمع اعتبارات هزینه‌ای آن دستگاه تغییری حاصل نشود حداکثر تا سی درصد (۳۰٪) به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرائی و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مجاز می‌باشد. دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی وابسته به وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فن‌آوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی کماکان بودجه خود را در قالب برنامه و طرح، تنظیم و اجرا می‌نمایند و تخصیص دریافت می‌کنند و تابع قانون تشکیل هیأت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب سال ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی و قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۸ مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه‌های مربوطه می‌باشند. تأمین و پرداخت کسور بازنشستگی سهم دولت از شمول محدودیت‌های این ماده مستثنی می‌باشد. در اجرای ماده (۱۱) اساسنامه سازمان بازنشستگی کشوری مصوب ۱۳۵۴/۳/۸، خزانه مکلف است به تقاضای سازمان مذکور، کسور مربوط به هر دوره را از تخصیص اعتبار آن دوره برداشت و به صندوق بازنشستگی کشوری پرداخت نماید.

۲. ماده ۸۵ -

الف - اجازه داده می‌شود به پیشنهاد دستگاه‌های اجرائی و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تفکیک اعتبارات فصول طرح‌های تملک دارائی‌های سرمایه‌ای مندرج در قوانین بودجه سالانه متناسب با پیشرفت عملیات هر طرح پس از اصلاح موافقتنامه تغییر یابد.

ب - به دولت اجازه داده می‌شود متناسب با تغییر تشکیلات، جابه‌جایی وظائف بین دستگاه‌های اجرائی و تغییر در تقسیمات کشوری براساس پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارائیهای سرمایه‌ای مصوب را تغییر دهد.

ج - هرگونه تغییر در اعتبارات مصوب ناشی از اجرای مفاد ذی‌ربط این تبصره بایستی در موافقتنامه‌های اصلاحی درج گردد.

۳. ماده ۳۰- افزایش اعتبارات هزینه ای هر یک از برنامه‌ها و فصول هزینه دستگاه‌های اجرائی مشمول نظام بودجه استانی منظور در موافقتنامه شرح فعالیت از محل کاهش دیگر برنامه‌ها و فصول هزینه دستگاه مربوط، مشروط بر آن که در جمع اعتبارات هزینه ای هر دستگاه تغییری حاصل نشود، حداکثر به میزان ده درصد (۱۰٪) به پیشنهاد دستگاه‌های اجرائی و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان مجاز می‌باشد و دستگاه‌های اجرائی موظفند صددرصد (۱۰۰٪) کسور بازنشستگی سهم دولت را تأمین و پرداخت نمایند.

جزء «۱» بند «ل» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه و نیز جزء «۲» این بند، به نظر می‌رسد اختیارات متعدد دولت در جابجایی اعتبارات هزینه‌ای در مجموع موجب نوعی تفویض اختیار گسترده جهت اصلاح قانون بودجه بوده، و از این جهت مغایر با اصول (۵۲) (رسیدگی و تصویب بودجه توسط مجلس)، (۵۳) (لزوم انجام پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون) و (۸۵) (منع تفویض قانونگذاری) قانون اساسی است.

بند الحاقی ۲-

استفاده از واژه «بیومتریک» مغایر با اصل (۱۵) قانون اساسی است.

بند الحاقی ۱۲-

- تجویز دریافت سود تسهیلات اعطایی توسط بانک‌ها بالاتر از نرخ سود تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار (مستنبط از مفهوم مخالف این بند) مغایر بندهای «۱۰» و «۱۲» اصل (۳) قانون اساسی به نظر می‌رسد.

- براساس این بند چنانچه سود تسهیلات اعطایی بانک‌های عامل بالاتر از نرخ سود تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار باشد، مبلغ مازاد به عنوان مالیات تشخیص داده شده و توسط دولت وصول می‌شود. این بدان معناست که بانک‌های عامل می‌توانند با تشخیص خود به مقدار دلخواه سود تسهیلات اعطایی را، بالاتر از نرخ اعلامی توسط شورای پول و اعتبار تعیین کنند و مابه‌التفاوت حکم مالیات داشته باشد؛ مالیاتی که میزان آن توسط بانک‌های عامل تعیین شده است. بنابراین این بند مغایر اصل (۵۱) قانون اساسی مبنی بر مرجعیت انحصاری قانون در خصوص تعیین مالیات بوده و از جهت تفویض این صلاحیت به مرجعی خارج از مجلس مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است.

بند الحاقی ۱۶-

عبارت «اوراق وقفی» با عنایت به عدم وجود تعریف قانونی از این تعبیر، واجد ابهام است.

بند الحاقی ۱۸-

با توجه به اینکه در بند ۱-۸ این مصوبه حکمی در خصوص وجه‌الضمان وثیقه تسهیلات وجود ندارد، احاله چگونگی وجه‌الضمان وثیقه تسهیلات موضوع این بند به بند ۱-۸، واجد ابهام است.

بند الحاقی ۲۰-

تجویز اخذ عوارض توسط دولت از واردات هر دستگاه وسیله نقلیه سواری، از میزان یک میلیون و پانصد هزار (۱۵۰۰۰۰۰) ریال تا دو میلیون و پانصد هزار (۲۵۰۰۰۰۰) ریال، و بدون هرگونه ضابطه و چارچوب، اولاً می‌تواند موجبات تبعیض ناروا در اخذ عوارض را فراهم آورده، و از این جهت مغایر بند «۹» اصل (۳) قانون اساسی است، ثانیاً این امر به منزله تفویض قانونگذاری درخصوص تعیین مالیات به دولت بوده و از این جهت مغایر با اصول (۸۵) و (۵۱) قانون اساسی است.

بند الحاقی ۳۷-

- با عنایت به عبارت «هزینه‌های درمانی مربوطه از دستگاه اجرایی متبوع یا بنیاد شهید و امور ایثارگران» دستگاه اجرایی مسئول پرداخت هزینه‌ها مشخص نبوده و از این جهت حکم این بند ابهام دارد.

- تذکر: عبارات بند نیاز به اصلاح دارند.

بند الحاقی ۳۸-

- تذکر: عبارت «بعد از عبارت بانک مرکزی»، بعد از عبارت «خارج از کشور» اضافه شود.

بند الحاقی ۴۰-

- تذکر: واژه «اجرای» به واژه «اجرایی» اصلاح شود.

بند الحاقی ۴۲-

باتوجه به اطلاق حکم این بند تکلیف دولت در خصوص موضوع از حیث مفهوم ابهام دارد.

بند الحاقی ۴۶-

حکم این بند از جهت توسعه دامنه شمول تعهدات سازمان تأمین اجتماعی و عدم پیش بینی منابع برای تکلیف موضوع این بند با توجه به ماهیت غیر دولتی این سازمان، اضرار به غیر بوده و مغایر اصل (۴۰) و بند «۵» اصل (۴۳) قانون اساسی است.

بند الحاقی ۴۷-

- تذکر: عبارت «سازمان بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر» به عبارت «صندوق بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر» اصلاح شود.

بند الحاقی ۵۳-

عبارت «هرگونه دریافت و پرداخت غیر» واجد ابهام است.

بند الحاقی ۵۵-

حکم به بخشودگی جریمه خسارت تأخیر، در خصوص بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیر دولتی بدون رضایت آنها اضرار به غیر بوده و مغایر اصل (۴۰) و بند «۵» اصل (۴۳) قانون اساسی است.

بند الحاقی ۵۸-

- تذکر: عبارات بند نیاز به اصلاح دارند.

بند الحاقی ۵۹-

تجویز کسر ده درصد (۱۰٪) از محل ردیف‌های مذکور در این بند، بدون هرگونه ضابطه، جهت خرید کالا یا خدمت نوعی تفویض قانونگذاری به دولت بوده و از این جهت مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی است.

بند الحاقی ۶۱-

- تذکر: عبارت «قانون مدیریت بحران» به عبارت «قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» اصلاح شود.

بند الحاقی ۶۳-

تجویز احداث «واحدهای صنعتی و معدنی» در اراضی خارج از حریم شهرها و روستاها به نحو مطلق و بدون نیاز به مجوز تغییر کاربری از آن جهت که می‌تواند منجر به احداث واحدهای صنعتی و معدنی در زمین‌های کشاورزی شود با عنایت به محدودیت زمین‌های قابل کشت در کشور، مغایر بندهای «۱۲» و «۱۳» اصل (۳) مبنی بر پی‌ریزی اقتصاد صحیح بر طبق ضوابط اسلامی و تأمین خودکفایی در کشاورزی و نیز بند «۹» اصل (۴۳) قانون اساسی مبنی بر

تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی به عنوان یکی از ضوابط اقتصاد جمهوری اسلامی ایران و همچنین مغایر بندهای (۱) و (۲) و بویژه ذیل بند (۳) سیاستهای کلی نظام در بخش کشاورزی^(۱)، ابلاغی مقام معظم رهبری و نتیجتاً مغایر بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

بند الحاقی ۶۶-

حکم به هزینه کردن منابع موضوع این بند بر اساس سیاستهای مصوب یکی از کمیسیونهای زیر مجموعه شورای توسعه فرهنگ قرآنی به عنوان یکی از زیر مجموعههای شورای عالی انقلاب فرهنگی، تحدید اختیارات آن شورا بوده و از این جهت مغایر اصل (۵۷) قانون اساسی است.

بند الحاقی ۶۸-

واژه عمومی در این بند ابهام داشته و مشخص نیست شامل بخش «دولتی» نیز می شود یا خیر.

۱. سیاستهای کلی کشاورزی:

- ۱- توسعه پایدار کشاورزی با حفاظت از منابع طبیعی پایه و صیانت و توانمندسازی منابع انسانی.
- ۲- تأمین امنیت غذایی با تکیه بر تولید از منابع داخلی و نیل به خودکفایی در محصولات اساسی، ارتقاء سطح سلامت مواد غذایی تا استاندارد جهانی، اصلاح و بهینه نمودن الگوی مصرف و حمایت مؤثر از تولید و صادرات در محصولات دارای مزیت‌های نسبی و ایجاد مزیت‌های جدید (از جمله هدفمند نمودن یارانه‌ها در جهت تولید و صادرات).
- ۳- اصلاح ساختار و نظام بهره‌برداری بخش کشاورزی با تشویق کشاورزان به رعایت اندازه‌های فنی - اقتصادی واحدهای تولیدی متناسب با نوع فعالیت و شرایط مختلف اجتماعی، اقتصادی و اقلیمی کشور و تأکید بر جهت‌گیری حمایتی دولت از این سیاست‌ها بویژه در واگذاری منابع آب و خاک.

بند الحاقی ۶۹-

- الزام ستاد تدابیر ویژه مقابله با تحریم به ارسال کلیه مصوبات خود به رئیس مجلس شورای اسلامی جهت احراز مغایرت یا عدم مغایرت این مصوبات با قوانین، توسعه دامنه شمول اختیارات رئیس مجلس بر اساس اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی بوده و از این جهت مغایر این اصول است. همچنین حکم این بند مغایر اصل (۱۷۶) قانون اساسی به نظر می‌رسد.

- عبارت «این بند رافع مسئولیت ستاد تدابیر ویژه مقابله با تحریم در برابر قانون نیست» از حیث مفهوم واجد ابهام است.

بند الحاقی ۷۲-

مفاد این بند از آنجا که مشخص نیست ابتدای اجرای قانون از ابتدای سال بوده و یا از تاریخ تصویب قانون (که در این صورت مغایر سالانه بودن بودجه در اصل (۵۲) ق.ا است) واجد ابهام است.

بند الحاقی اول-

- تذکر: عنوان صحیح «قانون جامع حمایت از معلولان»، «قانون جامع حمایت از حقوق معلولان» است.

بند الحاقی هشتم-

حکم به هزینه کرد منابع موضوع این بند بدون واریز به خزانه، مغایر اصل (۵۳) قانون اساسی است.

بند الحاقی یازدهم -

- الزام کلیه بانک‌ها و موسسات اعتباری به فروش دارایی‌های مازاد و شرکت‌های وابسته خود و اختصاص منابع حاصل به حساب افزایش سرمایه خود، در مورد بانک‌ها و موسسات اعتباری خصوصی بدون رضایت آنها اصرار به غیر بوده و مغایر اصل (۴۰) و بند «۵» اصل (۴۳) قانون اساسی است و در مورد بانک‌های دولتی به دلیل عدم واریز منابع به خزانه مغایر اصل (۵۳) قانون اساسی است.

بند الحاقی دوازدهم -

باتوجه به عدم ذکر عبارت «حداقل»، حکم این بند واجد این ابهام است که آیا تخصیص صد در صدی اعتبارات مصوب سازمان انرژی اتمی ایران به موجب این بند ممنوع است یا خیر.

بند الحاقی سیزدهم -

- تذکر: عبارت ذیل این بند نیاز به اصلاح دارد.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده، که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را اینا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.
(صحیح امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهری، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir