



مرکز تحقیقات شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

در خصوص:

لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور

(مصوبه مجلس تا روز یکشنبه مورخ ۱۳/۱۱/۱۳۹۲)

کد گزارش: ۹۲۱۱۰۳۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۱/۱۹

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع:

گزارش کارشناسی در خصوص

لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور

(مصوبه مجلس تا روز یکشنبه مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۳)

تهیه کننده: مرکز تحقیقات شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۲۱۱۰۳۶

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۲/۱۱/۱۹

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور (مصوبه مجلس تا روز یکشنبه مورخ ۱۳/۱۱/۱۳۹۲)

مقدمه

به موجب اصل پنجاه و دوم قانون اساسی «بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد...» لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور نیز در این راستا توسط دولت تهیه و در تاریخ ۱۳۹۲/۹/۱۷ به مجلس تقدیم شده است. لایحه مزبور پس از ارسال به کمیسیون تلفیق، با اصلاحات و الحاقاتی به تصویب رسید و گزارش آن به صحن علنی ارسال گردید. صحن علنی پس از تصویب کلیات، ابتدائاً بخش‌های درآمدی گزارش کمیسیون را با اصلاحاتی به تصویب رساند. در این گزارش به بررسی بخش‌های درآمدی مصوب صحن علنی خواهیم پرداخت.

بررسی و اظهار نظر مشورتی پیرامون مصوبه مجلس در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور (بخش‌های درآمدی تا ابتدای تبصره «۴»)

الف) کلیات

مصوبه مجلس شورای اسلامی در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، در کنار نقاط مثبت آن از لحاظ قانون اساسی واجد ایراداتی از جمله عدم رعایت اصل ۵۳ قانون اساسی مبنی بر واریز کلیه درآمدها به خزانه کل کشور، نقض اصل ۵۲ قانون اساسی به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای بسیاری از احکام و اصلاح قوانین دائمی و قانونگذاری جدید و عدم رعایت برخی احکام سیاست‌های کلی نظام می‌باشد. در این گزارش پس از بررسی کلیات لایحه، به بررسی احکام مندرج در تبصره‌ها و بندهای مربوط به آن خواهیم پرداخت.

۱) بندهای با ماهیت غیربودجه‌ای

بر اساس بند «۳» ماده (۱۳۵) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شوند، باید دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشند، به عنوان مثال در لایحه بودجه، علی القاعده احکامی که آورده می‌شود متناسب با عنوان لایحه باید دارای ماهیت بودجه‌ای باشند و نباید احکامی که ماهیت غیر بودجه‌ای دارند و ارتباطی با دخل و خرج مملکت ندارند و مربوط به سایر موضوعات هستند در لایحه بودجه ذکر شوند. همچنین اصل ۵۲ قانون اساسی با ذکر عبارت «بودجه سالانه کل کشور» اصل سالانه بودن بودجه را به رسمیت شناخته است و لذا درج احکامی که ماهیتاً محدود به یکسال نباشند از این جهت نیز مغایر با اصل ۵۲

قانون اساسی تلقی می‌شود.

این ایراد در طول سال‌های گذشته وجود داشته تا اینکه قانون گذار این احکام غیر بودجه‌ای را که هر سال تکرار می‌شدند به تدریج از درون قوانین بودجه سنواتی خارج و آن را در شکل «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت»- مصوب ۱۳۸۰- و «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت»- مصوب ۱۳۸۴- و ماده (۲۲۴) «قانون برنامه پنجم توسعه»- مصوب ۱۳۸۹- و سایر قوانین تدوین و تصویب نمود. با وجود این در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ احکام غیربودجه‌ای فراوانی وجود دارد که ارتباط موضوعی با عنوان لایحه ندارد و لذا این موارد از این جهت مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

توضیح آنکه موضوعات بودجه‌ای احکامی هستند که سازوکارهای اجرایی را در مورد نحوه وصول دریافت‌ها و انجام پرداخت‌ها مشخص می‌کنند و موجبات تسهیل اجرای بودجه را فراهم می‌آورند. تبصره‌های غیربودجه‌ای به طور غیرمستقیم دارای آثار درآمدی و هزینه‌ای هستند و این آثار مالی‌شان موخر بر فلسفه وجودی آنها می‌باشد. این تبصره‌ها باید در قوانین مربوط به خود اصلاح شوند اما گاهی این احکام، به دلیل تشریفات کمتر در رسیدگی به لایحه بودجه و در نتیجه رسیدگی سریع‌تر، ضمن قانون بودجه مورد اصلاح قرار می‌گیرند. بر این اساس، برخلاف تصور رایج، صرف داشتن اثر مالی یک حکم، دلیل بر ماهیت بودجه‌ای داشتن آن نمی‌باشد بلکه بایستی هدف اصلی از آن حکم، توجه به عناصر بودجه باشد.

لازم به توضیح است که «سالانه بودن بودجه» و «ماهیت بودجه‌ای داشتن»،

به یک مفهوم نبوده و رابطه عموم و خصوص من وجه دارند. به بیان دیگر، ممکن است یک مقررہ قانونی سالانه باشد اما ماهیت بودجه‌ای نداشته باشد و بالعکس، ممکن است مقررہ‌ای سالانه نباشد اما ماهیت بودجه‌ای داشته باشد و نیز ممکن است مقررہ‌ای هم سالانه باشد و هم واجد ماهیت بودجه‌ای. بنابراین به نظر می‌رسد درج ماده‌ای در قانون بودجه، مبنی بر اعتبار یک‌ساله احکام قانون بودجه، لزوماً رافع ایراد «ماهیت غیربودجه‌ای» نمی‌باشد.

لازم به ذکر است که اصلاح قوانین دائمی نیز از موارد احکام غیربودجه‌ای تلقی می‌شود که ذیلاً به عنوان یکی از ایرادات اساسی این مصوبه مد نظر قرار می‌گیرد.

۲) اصلاح قوانین دائمی

در مصوبه مجلس، احکامی وجود دارند که منجر به اصلاح قوانین دائمی می‌شوند، این موضوع نه صرفاً در ماده واحده و بندهای آن، بلکه در زیرنویس جدول‌های پیوست لایحه بودجه نیز وجود دارد که می‌توان به عنوان نمونه به انتهای جدول شماره (۷) (جدول کلان) لایحه مذکور اشاره کرد. این امر بر خلاف اصول و موازین قانون نویسی محسوب می‌شود و لذا این اصلاح باید در قالب لایحه یا طرحی مستقل به عنوان اصلاح قانون مربوط انجام گیرد. موارد دیگری نیز که متضمن احکام قانونی است به صورت زیرنویس در ذیل جداول لایحه بودجه آمده است.

آنچه در این میان دارای اهمیت فوق‌العاده است، اصلاح قوانین مهم و کلیدی در قالب بودجه سالانه می‌باشد. قوانینی همچون قانون اجرای سیاست‌های کلی

اصل چهل و چهارم قانون اساسی، قانون مالیات‌های مستقیم، قانون مالیات بر ارزش افزوده و از همه مهمتر قانون برنامه پنجم توسعه در این زمینه و به عنوان نمونه قابل ذکر است.

لازم به ذکر است که شورای نگهبان در زمان بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور در خصوص چنین مواردی این چنین اظهارنظر کرده است که: «...۳- تبصره‌های ... از لحاظ اینکه خارج از قانون بودجه است و به قوانین خاص خود ارتباط دارند با اصل ۵۲ قانون اساسی مغایرت دارد». این رویه شورای نگهبان در سال‌های بعد و همچنین در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور نیز نمود داشته و لذا لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور از این منظر محل تأمل و اشکال زیادی است.

به هر حال با عنایت به اینکه احکام دائمی و نیز اصلاح قوانین دائمی که در ضمن قانون بودجه صورت می‌گیرد تنها تا پایان سال دارای اعتبار است، دولت مجبور خواهد بود برای تمدید این احکام مجدداً آنها را در بودجه‌های سال‌های بعد نیز تکرار کند. چرا که اعتبار قانون بودجه سالیانه موقت و یکساله می‌باشد. بنابراین اصلاح قوانین دائمی در ضمن قانون بودجه موجب می‌شود که قانون دائمی مزبور برای مدت یک سال اصلاح شده و پس از یک سال به حالت سابق خود بازگردد، که این موضوع علاوه بر ایجاد تشتت و پراکندگی در قوانین، مغایر تنقیح قوانین و اصول قانون نویسی صحیح بوده و اجرای قانون را با مشکل مواجه خواهد ساخت.

لازم به ذکر است که تعریف «قانون بودجه» مطابق ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) بدین شرح است: «بودجه کل کشور برنامه مالی

دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود، بوده و...» همانطور که از این تعریف پیداست قانون بودجه سالیانه، برنامه مالی یکساله دولت است و ذکر احکام با ماهیت دائمی و یا اصلاح قوانین دائمی به موجب قانون بودجه، هیچ‌گونه سنخیتی با ماهیت و فلسفه قانون بودجه سالیانه ندارد. ضمن اینکه با عنایت به تعریف قانونی فوق از «بودجه کل کشور» و تصریح قانونگذار اساسی در اصل (۵۲) قانون اساسی مبنی بر اینکه بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در «قانون» مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه می‌گردد، احکام غیربودجه‌ای مذکور در قانون بودجه با اصل (۵۲) قانون اساسی مغایرت خواهد داشت.

۳) عدم توجه به اصل (۵۳) قانون اساسی

از جمله نکات مهمی که در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ قابل ذکر می‌باشد، عدم توجه به جایگاه خزانه داری کل کشور است. طبق اصل (۵۳) قانون اساسی «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.» در حالی که در بندهای مختلف مصوبه، بدون توجه به اصل مذکور، به پرداخت مستقیم از محل دریافت‌های دولت و همچنین تهاثر میان دیون و مطالبات تصریح شده است که این امر مغایر با اصل مذکور تلقی می‌شود. به مصادیق این امر در حین بررسی تبصره‌ها و بندهای مربوطه اشاره خواهد شد.

ب) جزئیات

تبصره ۲-

بند «الف» - مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی و ابهام

۱. اجازه به وزارت نفت مبنی بر عدم واریز بخشی از ارزش نفت تولیدی به خزانه کل کشور و تکلیف وزارت مزبور به واریز صرفاً قسمتی از منابع و دریافت‌های حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی به خزانه داری کل کشور مغایر اصل (۵۳) قانون اساسی است که بر اساس آن لازم است «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه داری کل متمرکز» شود. لذا عدم واریز چهارده و نیم درصد (۱۴/۵٪) سهم شرکت ملی نفت و صرفاً واریز معادل هشتاد و پنج و نیم درصد (۸۵/۵٪) بقیه ارزش مواد مذکور (نفت خام و میعانات گازی) به خزانه داری کل کشور، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی می‌باشد.

۲. عبارت «وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی ربط» از جهت مصداق و مفهوم به دلیل عدم وجود تعریف قانونی واجد ابهام است. توضیح آنکه منظور قانونگذار از این عبارت «شرکت ملی نفت» است که به دلیل دارا نبودن اساسنامه قانونی، همواره با ایراد شورای نگهبان مبنی بر ابهام نبود اساسنامه شرکت ملی نفت مواجه می‌شده است. فلذا مجلس جهت رفع ایراد مزبور بجای عبارت «شرکت ملی نفت» از عبارت «وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی ربط» استفاده می‌نماید. لازم به ذکر است که مطابق ماده (۴)

قانون نفت مصوب ۱۳۶۶/۷/۹ «وزارت نفت برای انجام عملیات نفتی و بهره‌برداری در سراسر کشور و فلات قاره و دریاها می‌تواند شرکت‌هایی را تأسیس نماید. اساسنامه‌های شرکت‌های نفت و گاز و پتروشیمی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی به مورد اجراء گذارده خواهد شد. تصویب اساسنامه‌های سایر شرکت‌ها با هیأت وزیران خواهد بود.

تبصره - وزارت نفت مکلف است از تاریخ تصویب این قانون، اساسنامه‌های شرکت‌های نفت، گاز و پتروشیمی را ظرف مدت یک سال جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.»

لیکن تاکنون اساسنامه شرکت‌های مزبور به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است و از همین رو همواره مصوبات مجلس هنگام تصریح به حقوق و تکالیف این شرکت‌ها مورد ایراد شورای نگهبان واقع شده است. اما نکته‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که عبارت «وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی ربط» نیز نمی‌تواند رافع ابهام باشد چرا که «شرکت دولتی تابعه ذی ربط» از جهت مصداق و مفهوم دچار ابهام است و مشخص نیست که منظور از آن کدام شرکت است.

لازم به ذکر است که این ایراد در بندهای «ب»، «ج»، «د»، «ه»، «ز»، «ح»، «ط» الحاقی «۵» این تبصره نیز وجود دارد.

۳. «شرکت پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران» مذکور در جزء «۳» این بند، به علت عدم وجود اساسنامه قانونی، واجد ابهام است. ایراد مزبور در موارد دیگری نیز که به شرکت مزبور اشاره نموده است وجود دارد.

بند «ب» - مغایرت با اصول ۵۲، ۵۳ و بند «ا» اصل ۱۱۰ قانون اساسی

(از جهت مغایرت با سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه)

۱. به موجب این بند وزارت نفت از طریق شرکت دولتی ذیربط مکلف است کلیه دریافتی‌های حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی اعم از صادرات سال جاری و سال‌های قبل را به هر صورت، پس از کسر بازپرداخت‌های بیع متقابل به عنوان علی‌الحساب پرداخت‌های موضوع این تبصره و تسویه بندهای متناظر در قوانین بودجه سال‌های قبل به حساب‌های مربوط در خزانه داری کل کشور واریز نماید.

بنابراین حکم مذکور در این بند به دلیل اینکه به وزارت نفت از طریق شرکت دولتی ذیربط اجازه داده بازپرداخت‌های بیع متقابل و تسویه بندهای متناظر در قوانین بودجه سال‌های قبل را به صورت مستقیم و قبل از واریز کلیه دریافتی‌های حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی به خزانه انجام دهد، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی می‌باشد.

۲. به موجب بخش دوم از این بند بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف شده از وجوه حاصله هر ماهه به طور متناسب، چهارده و نیم درصد (۱۴/۵٪) سهم شرکت ملی نفت ایران (با احتساب بازپرداخت‌های بیع متقابل)، بیست و نه درصد (۲۹٪) سهم صندوق توسعه ملی و سهم درآمد عمومی دولت موضوع ردیف‌های درآمدی ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹ جدول

شماره (۵) این قانون، را به حساب مربوط نزد خزانه داری کل کشور واریز نماید.

در این خصوص نکته قابل توجهی که وجود دارد این است که با توجه به بند «الف» این تبصره مبنی بر تعیین چهارده و نیم درصد (۱۴/۵٪) ارزش نفت تولیدی به عنوان سهم وزارت نفت و واریز معادل هشتاد و پنج و نیم درصد (۸۵/۵٪) بقیه ارزش مواد مذکور به خزانه داری کل کشور، سهم صندوق توسعه ملی (۲۹٪) از محل هشتاد و پنج و نیم درصد (۸۵/۵٪) بقیه ارزش مواد مذکور واریزی به خزانه کل کشور می‌باشد. در حالیکه طبق جزء «۱» بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم که بر اساس بند (۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه (ابلاغی مقام معظم رهبری) تنظیم شده، باید در سال ۱۳۹۳، بیست و نه درصد (۲۹٪) از «منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام، و میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی)» به حساب صندوق توسعه ملی واریز شود. لیکن با توجه به بند «الف» همین تبصره، حکم به پرداخت سهم صندوق توسعه ملی پس از کسر سهم شرکت تابعه ذی ربط و بازپرداخت‌های بیع متقابل است و لذا این امر مغایرت آشکار با سیاست‌های کلی برنامه پنجم داشته و در نتیجه مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است و از سوی دیگر مغایر قانون برنامه پنجم توسعه است.

۳. به موجب بخش اخیر این بند، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف شده است بیست و نه درصد (۲۹٪) ارزش صادرات گاز طبیعی را پس از

کسر ارزش گاز طبیعی وارداتی به حساب صندوق توسعه ملی واریز نماید. مبلغ واریزی از ماه یازدهم سال، محاسبه و تسویه می‌شود.

اولاً همانطور که گفته شد، به موجب بند (۱-۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و جزء «۱» بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، باید در سال ۱۳۹۳، بیست و نه درصد (۲۹٪) از منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام، و میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی) به صندوق توسعه ملی واریز شود، درحالی‌که در بند مذکور صرفاً به بیست و نه درصد (۲۹٪) منابع حاصل از صادرات «گاز طبیعی» اشاره شده و در مورد منابع حاصل از صادرات سایر مواد مذکور سکوت شده است، بنابراین تبصره مذکور از این جهت ایراد داشته و علاوه بر مغایرت با قانون برنامه پنجم توسعه مغایر سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و در نتیجه بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی خواهد بود.

ثانیاً به دلیل اینکه به موجب بند (۱-۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و همچنین جزء «۱» بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه سهم صندوق توسعه ملی به صورت مطلق ذکر شده است، کسر ارزش گاز وارداتی از منابع حاصل از صادرات گاز (علاوه بر مغایرت با قانون برنامه پنجم توسعه)، مغایر سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و در نتیجه بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.

ثالثاً تسویه حساب و محاسبه مبلغ واریزی از ماه یازدهم سال بدین معنا خواهد بود که بانک مرکزی از ماه یازدهم سال سهم مزبور را به حساب صندوق

توسعه ملی واریز می‌نماید و پیش از ماه یازدهم سهم صندوق مزبور را نخواهد داد. درحالی‌که بر اساس جزء «۲» بند «ی» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه سهم صندوق می‌بایست ماهانه توسط بانک مرکزی به حساب صندوق واریز و در پایان سال مالی با توجه به قطعی شدن منابع تسویه شود. لذا حکم مزبور اصلاح قانون برنامه پنجم توسعه بوده و دارای ماهیت غیربودجه‌ای است و لذا مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

- تذکر: به نظر می‌رسد منظور از «۲۹٪ ارزش صادرات گاز طبیعی» مذکور، احتمالاً «۲۹٪ از منابع حاصل از صادرات گاز طبیعی» می‌باشد که لازم است اصلاح شود.

۴. در پاراگراف الحاقی کسر سهم صندوق توسعه ملی صرفاً در خصوص نفت خام و میعانات گازی صورت می‌گیرد. در حالیکه همانگونه که ذکر شد بر اساس بند (۱-۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه (و جزء «۱» بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه) سهم صندوق توسعه ملی باید از «نفت»، «گاز» و «فرآورده‌های نفتی» پرداخت و اختصاص داده شود. لذا پاراگراف الحاقی (علاوه بر مغایرت با قانون برنامه پنجم توسعه) مغایر سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و در نتیجه بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی خواهد بود.

- تذکر: در پاراگراف الحاقی در سطور دوم و سوم، دوبار واژه «را» بکار رفته که باید یکی از آنها زائد است.

بند «ج» - ابهام

۱. حکم این بند در ارتباط با «شرکت پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران» به علت عدم وجود اساسنامه قانونی در خصوص این شرکت‌ها، واجد ابهام است. ایراد مزبور در موارد دیگری نیز که به شرکت‌های مزبور اشاره نموده است وجود دارد.

۲. مطابق صدر پاراگراف دوم این بند وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه زیربط مکلف شده وجوه مربوط به سهم دولت از بهای خوراک پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌ها را وصول نماید و در صورتی که به تکلیف خود عمل ننماید، خزانه داری کل کشور به صورت علی‌الحساب وجوه مزبور را برداشت خواهد نمود.

لیکن مجدداً ذیل این حکم مقرر شده در صورت عدم واریز بهای فرآورده‌های نفتی و خوراک پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌ها وزارت امور اقتصادی و دارایی با اعلام وزارت نفت مکلف به برداشت از حساب شرکت‌های بدهکار و واریز آن به حساب خزانه داری کل کشور است.

لذا با توجه به اینکه بر اساس صدر بند «ج»، تکلیف واریز بهای فرآورده‌های نفتی و خوراک پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌ها در اصل با وزارت نفت بوده است، «برداشت از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی با اعلام وزارت نفت» به عنوان ضمانت اجرای عدم انجام تکلیفی که اصالتاً متوجه خود «وزارت نفت» بوده است، منطقی نبوده و مفهوماً واجد ابهام است.

بند «ز» - مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی و ابهام

۱. این بند دارای ماهیت غیر بودجه‌ای بوده و ذکر آن در قانون بودجه سالیانه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

۲. ذکر عنوان «شرکت پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران» در این بند به دلیل عدم وجود اساسنامه مصوب در خصوص این شرکت واجد ایراد سابق‌الذکر می‌باشد.

- **نکته:** عدم تصریح به ذکر واریز «عوارض» موضوع این بند به خزانه کل کشور از آنجا که طبق ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده، این عوارض به حساب‌های رابطی که بنا به درخواست سازمان امور مالیاتی کشور، توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد و از طریق سازمان امور مالیاتی کشور اعلام می‌گردد واریز می‌گردد مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی نیست.^(۱)

بند «ک» - مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی

بر اساس این بند، به وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط اجازه داده شده منابع مورد نیاز برای انجام تکالیف این بند را از محل افزایش

۱. مؤدیان مکلفند عوارض و جرائم متعلق موضوع ماده (۳۸) این قانون را به حساب‌های رابطی که بنابه درخواست سازمان امور مالیاتی کشور و توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد و از طریق سازمان امور مالیاتی کشور اعلام می‌گردد، واریز نمایند. سازمان امور مالیاتی کشور موظف است عوارض وصولی هر ماه را تا پانزدهم ماه بعد به ترتیب زیر به حساب شهرداری محل و یا تمرکز وجوه حسب مورد واریز نماید: ...

پنج درصد (۵٪) قیمت هر لیتر فرآورده‌های نفتی به عنوان عوارض و صددرصد (۱۰۰٪) برای موارد مذکور تأمین نماید.

عدم ذکر واریز منابع حاصل از افزایش پنج درصد (۵٪) قیمت هر لیتر فرآورده‌های نفتی به عنوان عوارض به خزانه کل کشور در این بند، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی می‌باشد.

بند الحاقی «۴» - مغایر اصل ۵۲ و بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی

۱. این بند دارای ماهیت غیر بودجه‌ای بوده و ذکر آن در قانون بودجه سالیانه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی محسوب می‌شود.

۲. اماکن دینی اقلیت‌های دینی در این بند به صورت مطلق از پرداخت هزینه مصرف (با رعایت الگوی مصرف) و حق انشعاب برق، آب و گاز معاف شده‌اند. درحالی‌که در خصوص اماکن دینی اسلامی منحصر به حوزه‌های علمیه، مساجد، دارالقرآن‌ها و حسینیه‌ها شده است، درحالی‌که بسیاری دیگر از اماکن دینی و مذهبی (اسلامی) وجود دارد که بر اساس تعاریف قانونی جزء این موارد محسوب نمی‌شوند. نظیر مؤسسات قرآنی مردمی که تحت عنوان دارالقرآن کریم نیستند و لکن دارای مجوز رسمی از مراجع ذیصلاح می‌باشند و یا بقاع متبرکه که خارج از عناوین مذکور می‌باشد. لذا این بند به دلیل شمول عام آن نسبت به اماکن دینی اقلیت‌های دینی و عدم شمول آن نسبت به همه اماکن دینی و مذهبی اسلامی، مغایر بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی مبنی بر منع تبعیض ناروا بوده و از سایر جهات نیز محل تأمل است.

بند الحاقی «۵» - مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی و ابهام

۱. عبارت «وکیوم باتوم» در این بند به دلیل عدم ذکر معادل فارسی آن (خوراک تولید قیر)، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی می‌باشد.
۲. ذکر عنوان «شرکت پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران» در این بند به دلیل عدم وجود اساسنامه مصوب در خصوص این شرکت واجد ایراد سابق‌الذکر می‌باشد.

بند الحاقی «۶» - ابهام و مغایر اصل ۴۰ قانون اساسی

۱. منظور از «شرکت‌های گازرسانی» در این بند مشخص نیست و معلوم نیست مقصود از این شرکت‌ها همان شرکت‌های وابسته به شرکت ملی گاز نظیر شرکت‌های گاز استانی یا شرکت انتقال گاز ایران است یا خیر؟
۲. تکلیف بانک‌های عامل به پرداخت تسهیلات موضوع این بند به شرکت‌های گاز رسانی، از جهت دخالت در تصمیم‌گیری بانک‌ها در خصوص بانک‌های خصوصی، دخالت در هزینه کرد اموال این بانک‌ها (خصوصی) محسوب شده و لذا مغایر اصل ۴۰ قانون اساسی است.

تبصره ۳-

بند «الف» - مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ (از جهت مغایرت با سیاست‌های

کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) و اصل ۴۵ قانون اساسی

۱. به موجب این بند وزارت امور اقتصادی مجاز شده کلیه سهام و سهم‌الشرکه، حقوق مالکانه و حق بهره‌برداری و مدیریت دولت در بنگاه‌های گروه‌های یک و دو ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی را واگذار نماید. درحالی‌که بر اساس بند «ج» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (و همچنین بند «ب» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی) دولت صرفاً مجاز به واگذار هشتاد درصد سهام و سهم‌الشرکه خود در بنگاه‌های گروه «دو» ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی است. لذا بند مزبور از این جهت (علاوه بر مغایرت با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی) با سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و در نتیجه با بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز مغایر است.

۲. عدم ذکر «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» در این بند به عنوان یکی از بخش‌هایی که امکان واگذاری این موارد به آن وجود دارد (علاوه بر مغایرت با بند «الف» و «ب» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) با سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز مغایر می‌باشد.

۳. واگذاری حقوق مالکانه معادن مغایر اصل ۴۵ قانون اساسی می‌باشد. چرا که مطابق این اصل «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن ... در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید.» بر این اساس اولاً هیچ یک از نهادهای دولتی و عمومی دارای «حق مالکیت» بر این اموال نبوده و به تصریح اصل مزبور تنها «در اختیار» آنها قرار دارد تا طبق مصالح عامه مورد استفاده قرار گیرد ثانیاً دولت حق واگذاری حقوق مالکانه این موارد را ندارد و صرفاً می‌تواند بهره‌برداری از آنها را واگذار نماید.

بند «ه» - مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی

این بند واجد ماهیت غیر بودجه‌ای می‌باشد و لذا ذکر آن در قانون بودجه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

بند «و» - مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی

این بند واجد ماهیت غیر بودجه‌ای است و ذکر آن در قانون بودجه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی محسوب می‌شود.

بند «ز» - مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی

این بند واجد ماهیت غیر بودجه‌ای بوده و ذکر آن در قانون بودجه می‌تواند مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی محسوب شود.

بند «ح»- مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی

این بند واجد ماهیت غیر بودجه‌ای است و لذا ذکر آن در قانون بودجه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی محسوب می‌شود.

بند «ط»- مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی

این بند واجد ماهیت غیربودجه‌ای بوده و ذکر آن در قانون بودجه مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

بند «ی»- مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی

این بند واجد ماهیت غیربودجه‌ای می‌باشد و لذا ذکر آن در قانون بودجه مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است.

بند «ک»- مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی

این بند واجد ماهیت غیر بودجه‌ای بوده و ذکر آن در قانون بودجه مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی محسوب می‌شود.

بند «ل»- ابهام

بند مزبور از جهت اینکه مشخص نیست پرداخت یک دوازدهم مالیات و سود سهام پیش‌بینی شده در بودجه شرکت به صورت ماهانه و تا زمان واگذاری می‌باشد و یا اینکه صرفاً در زمان واگذاری می‌باشد واجد ابهام است. توضیح آنکه در فرض نخست لازم است عبارت «به صورت ماهانه» قبل از عبارت «تا

زمان واگذاری» اضافه شود. در فرض دوم نیز با توجه به اینکه این امکان وجود دارد که شرکت مزبور در نخستین ماه سال مالی واگذار شود، حکم به پرداخت یک دوازدهم مالیات و سود سهام پیش‌بینی شده به صورت مطلق به دولت (خزانه کل کشور) درحالی‌که مالکیت شرکت به بخش غیردولتی واگذار شده باشد، مغایر اصول ۴۰ و ۴۷ قانون اساسی است.

بند «ص» - مغایر اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی و ابهام

۱. این بند با توجه به ذکر عبارت «اجاره بلند مدت حداقل ده ساله» دارای ماهیت غیر بودجه‌ای و مغایر اصل سالانه بودن بودجه است و لذا مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد.

۲. «واحد‌های خدمات‌رسانی»، «بخش غیر دولتی صاحب صلاحیت» و «خیرین» در این بند مصداقاً واجد ابهام است.

۳. تهاثر میان وجه حاصل از واگذاری واحد‌های خدمات‌رسانی در مقابل دریافت خدمات از سوی دولت مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است.

بند الحاقی «ا» - مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی

این بند واجد ماهیت غیر بودجه‌ای بوده و ذکر آن در قانون بودجه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی محسوب می‌شود.

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 سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir