



عارضه‌یابی متون قانونی کشور

مطالعه موردی قانون پنجم برنامه توسعه



|  |
| --- |
| شناسه سند |
| موضوع | آموزش |
| طبقه‌بندی | دوره آموزشی |
| وضعیت انتشار | منتشر شده |
| نسخه | 1 |
| تاریخ تصویب | ‏11 / 05 / 1396 |
| نویسنده / مشارکت کننده | شفافیت برای ایران |

# مقدمه

در این گزارش ابتدا اصولی جهت تدوین قوانین به صورت عام و قانون برنامه به صورت خاص مطرح شده است.

سپس فصل پنجم (اقتصادی) برنامه پنجم (مواد 69 تا 177) و فصل نهم (بودجه و نظارت) مواد (213 تا 235) طبق این اصول مورد ارزیابی قرار گرفته است.

در نهایت ضمن ارائه مثال‌هایی از رعایت یا عدم رعایت اصول مطرح‌شده، میزان رعایت این اصول در دو بخش اقتصادی و نظارت و بودجه به صورت کمی مشخص شده است.

# اصول قانون‌نویسی مطرح شده برای قانون برنامه

برای قانون برنامه سه دسته اصول نگارش قانون مطرح شده است که شامل دسته های زیر می‌باشد:

1. ویژگی‌های عمومی
2. ویژگی‌های مختص قوانین تکلیفی
3. ویژگی‌های مختص قوانین برنامه‌ای

## ویژگی‌های عمومی

ویژگی‌های عمومی ویژگی‌هایی هستند که برای تدوین هر قانونی باید رعایت شود. این ویژگی‌ها عباتند از:

1. عدم تعارض ناخواسته با قوانین قبلی
2. عدم کلی‌گویی
3. عدم مهمل‌گویی
4. رعایت اصول نگارشی
5. عدم ایجاد زمینه سوء‌استفاده

### عدم تعارض ناخواسته با قوانین قبلی

بدیهی است قوانین نباید با یکدیگر تعارض داشته باشند و در صورتی که نسبت قوانین یک نسبت طولی است می‌بایست قوانین تابعه در راستای قوانین متبوع خود باشند و آن‌ها را نقض ننمایند که در این صورت باب سوء‌استفاده از قانون گشوده می‌شود.

این نکته قابل ذکر است که بررسی میزان تخطی از این اصل نیاز به تسلط بر سایر قوانین دارد و تنها با بررسی قانون برنامه پنجم توسعه، نمی‌توان در مورد میزان عدم رعایت این اصل اظهارنظر کرد.

#### مثال

##### ماده (96):

اداره امور بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر اساس قانون پولی و بانکی و مصوبات شورای پول و اعتبار است.

در این بند قانونی، بدون تصریح تعارض و نقض قوانین قبلی در متن قانون، عملاً شمول قانون مدیریت خدمات کشوری بر بانک مرکزی نقض شده است. درواقع طبق ماده (5) قانون مدیریت خدمات کشوری، بانک مرکزی جزو دستگاه‌های اجرایی بوده و لذا مشمول مواد مندرج در این قانون است و بر این اساس اداره امور بانک مرکزی می‌بایست مطابق با ماده (5) این قانون باشد.

##### ماده (224):

ب) هرگونه پرداخت توسط خزانه از جمله پرداخت حقوق و مزایای مستمر دستگاه‌های اجرائی و موارد ضروری یا از محل تنخواه‌گردان خزانه فقط با تأیید و تخصیص اعتبار از سوی معاونت مجاز است.

و) کلیه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارائی‌های سرمایه‌ای و مالی و کمک‌ها و سایر اعتبارات و ردیف‌های مندرج در جداول قوانین بودجه سنواتی به شرح عناوین و ارقام جداول مذکور فقط در حدود وصولی درآمدها و سایر منابع عمومی به شرح عناوین و ارقام مندرج در جداول مربوط قوانین یادشده بر اساس مفاد موافقتنامه‌های متبادله دستگاه با معاونت و در حدود ابلاغ و تخصیص اعتبار از سوی معاونت، قابل تعهد، پرداخت و هزینه است.

### عدم کلی‌گویی در نگارش قوانین

استفاده از عباراتی که افاده معنای عام می‌نمایند موجب می‌شود که قانون قابلیت ارزیابی دقیق اجرای خود را از دست بدهد. عباراتی مانند اقدامات مؤثر، حمایت‌های لازم، حسب ضرورت، رفع مشکلات و موانع به صورت متعدد در متن قوانین ما وجود دارد. به عنوان مثال:

- ماده 80 بند «ب»: رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط و کمک به بلوغ و تبدیل آن‌ها به بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر.

- ماده 81 بند «ج»: نظام ارزی کشور، شناور مدیریت‌شده است. نرخ ارز با توجه به حفظ دامنه رقابت‌پذیری در تجارت خارجی و یا ملاحظه تورم داخلی و جهانی و همچنین شرایط اقتصاد کلان از جمله تعیین حد مطلوبی از ذخایر خارجی تعیین خواهد شد.

ماده 97 بند «د»: راه‌اندازی سامانه نظارتی قوی جهت شناسایی فعالیت‌های غیرمتعارف بانک‌ها هنگام دستکاری نرخ‌های سود سپرده‌ها و تسهیلات به روش‌های خاص.

به‌طور کلی در 30 تا 40 درصد از مواد بررسی شده قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، این اصل رعایت نشده است.

### عدم مهمل‌گویی

مهمل‌گویی یعنی آوردن مواردی در قانون که نیازی به آن‌ها نیست زیرا باعث افزایش بی‌دلیل حجم قانون می‌شود. مانند اعطای جوازهایی که اصلاً منع قانونی نداشته است.

#### مثال

##### ماده «95»:

به منظور تضمین بازپرداخت وجوه متعلق به سپرده‌گذاران بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری در صورت ورشکستگی، به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود حداکثر تا پایان سال اول برنامه، نسبت به ایجاد صندوق ضمانت سپرده‌ها با رعایت شرایط ذیل اقدام نماید.

در ماده 95 به بانک مرکزی اجازه داده شده است که به ایجاد صندوق ضمانت سپرده‌ها اقدام کند. هرچند تأسیس نهاد جدیدی نظیر صندوق ضمانت سپرده‌ها نیازمند مجوز قانونگذار است، اما با توجه به مفهوم «اجازه» تعیین سقف زمانی در این مواد کاری کاملاً مهمل و بیهوده است.

##### ماده «101»:

به منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقاء بهره‌وری شبکه توزیع شفاف‌سازی فرآیند توزیع کالا و خدمات، دولت می‌تواند: نسبت به ارائه لایحه ساماندهی واحدهای غیردولتی بخش کالا تا پایان سال دوم برنامه اقدام نماید.

به‌طور کلی در 10 تا 20 درصد مواد بررسی شده دارای ماهیت اجازه، سقف زمانی نیز تعیین شده است. با توجه به توضیحات فوق تعیین سقف زمانی در این موارد کاری کاملاً مهمل است.

در ماده 96 تبصره 2 ذکر شده است که کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی از قبیل سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و وزارت تعاون مکلف به رعایت مفاد این ماده هستند.

### رعایت اصول نگارشی

در تدوین قانون از ذکر کلمات مبهم، پراکندگی موضوعی، جمله‌بندی طولانی، اصطلاح‌سازی، کلمات زائد و پیچیده نویسی پرهیز شود.

#### مثال

##### ماده «74»:

در راستای شکل‌گیری بازارهای رقابتی و تحقق بند «ی» ماده (45) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصول چهل‌وچهارم (44) قانون اساسی، چنانچه شرکت مشمول واگذاری در حال واگذاری برای اجرای موضوع فعالیت یا تأمین عوامل تولید از جمله مواد اولیه یا فروش کالا و خدمات و یا محل و ترکیب آن‌ها و یا نرخ تأمین عوامل تولید شامل مواد اولیه یا فروش کالا و خدمات آن مشمول رعایت ضوابط خاصی از سوی دستگاه‌های دولتی، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت باشد، ضروری است قبل از واگذاری، کلیه اطلاعات مربوط به تداوم و یا عدم تداوم و همچنین تغییرات احتمالی این الزامات بر اساس ضوابط سازمان بورس و اوراق بهادار افشاء گردد.

در مثال فوق مشکل پیچده‌نویسی و جمله‌بندی طولانی مشهود است.

در 20 تا 30 درصد مواد بررسی شده قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه این اصل رعایت نشده است.

### ایجاد زمینه سوء‌استفاده

عدم لحاظ تمامی جوانب در نگارش قانون موجب ایجاد زمینه سوء‌استفاده در موضوعاتی غیر از موضوع مورد نظر قانون می‌شود.

#### مثال

##### ماده «102»:

وزارت بازرگانی مجاز است حسب ضرورت از طریق اعطاء مجوز واردات بدون انتقال ارز، نسبت به جبران نیازهای داخلی اقدام نماید.

در حدود 10 درصد از مواد بررسی شده قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه این اصل رعایت نشده است.

## قوانین تکلیفی

منظور از قوانین تکلیفی آن دسته از قوانینی است که قانون‌گذار در آن‌ها تکالیفی را برای بخش‌های مختلف تعیین نموده است از 132 ماده بررسی شده در بخش‌های اقتصادی و نظارت و بودجه قانون پنج‌ساله پنجم توسعه، 64 ماده از نوع تکلیفی بوده‌اند.

ویژگی‌های مورد نیاز قوانین تکلیفی عبارتند از:

در قوانین تکلیفی رعایت چند مسأله ضروریست. از جمله:

* تحقق‌پذیری
* متولی شخصی
* قابلیت ارزیابی و داشتن شاخص
* ضمانت اجرایی مناسب

### تحقق‌پذیری

ابتدایی‌ترین لازمه پایبندی به قانون این است که آیا با توانایی مجری هماهنگی دارد یا خیر. اگر هماهنگ نباشد موجب عدم اجرای قانون و عدم اجرا نیز باعث تضعیف جایگاه و وجهه قانون‌گذار می شود.

امیرالمومنین علی (ع) می‌فرماید: «من کَلَفَکَ مالا تُطیق فَقَد اَفتاکَ فی عِصیانِه». (غررالحکم)

کسی که به تو تکلیف کند در آنچه طاقت نداری البته تو را در نافرمانی کردن از خودش فتوا و اجازه داده است.

#### مثال

**ماده «234»:** در راستای سیاست‌های کلی برنامه پنجم دولت مکلف است:

الف) نرخ رشد متوسط 8% سالیانه تولید ناخالص داخلی.

ب) قطه وابستگی هزینه‌های دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه.

ج) کاهش نرخ بیکاری به 7% در پایان برنامه.

در نمودار زیر نوسانات نرخ رشد کشور را نشان می‌دهد که مغایر با ماده 234 می‌باشد.

### مشخص بودن متولی اجرا

محور بعدی که در قوانین تکلیفی باید به آن توجه شود مشخص بودن متولی اجرا است. صراحت در تعیین مسئول اجرای قانون بستر نظارت بر مجری قانون و پاسخگو بودن مجری را فراهم می‌کند. اگر مسئول اجرای قانون مشخص نباشد به معنی شانه خالی کردن و موظف دانستن دیگری است.

در بسیاری از موارد که دولت را متولی اجرای قانون برنامه کرده‌اند، ابزارهای نظارتی مجلس به سؤال و استیضاح از وزراء تقلیل پیدا می‌کند.

#### مثال

**ماده «157»:** در جهت توسعه فعالیت‌های معدنی و ارتقاء نقش معدن در اقتصاد ملی دولت موظف است در سقف بودجه سنواتی به منظور ساماندهی امر اکتشاف در کشور، پایگاه جامع علوم زمین را با استفاده از اطلاعات کلیه دستگاه‌های ذیربط تا سال دوم برنامه راه‌اندازی کند.

در 40 تا 50 درصد از قوانین تکلیفی بررسی شده قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه این اصل رعایت نشده است.

### قابلیت ارزیابی و داشتن شاخص

اگر عملکرد مجری قانون قابلیت سنجش داشته باشد قانون‌گذار توانایی نظارت خواهد داشت. در غیر اینصورت در برخی از موارد با عدم تصویب آن مساوی است و کمکی به رسیدن به اهداف نگارش قانون نمی‌نماید.

#### مثال

**ماده «78»:** دولت موظف است در جهت حمایت از تولیدات داخلی، کالاها و خدمات مورد نیاز خود را با اولویت از تولیدکنندگان داخلی خرید نماید.

**ماده «104»:** دولت تدابیر و اقدام‌های مؤثر حفاظتی، جبرانی و ضد قیمت‌شکنی در مواردی که کالایی با شرایط غیرمتعارف و با امتیاز قابل توجه به کشور وارد می‌شود را اتخاذ و اعمال نماید.

### تعیین شاخص برای هدف

اگر قانون قابلیت ارزیابی داشته باشد می‌توان برای آن شاخص تعیین و مسیر رسیدن به اهداف را رصد کرد. با کمٌی نمودن اهداف می‌توان تفسیرپذیری را از بین برد و امکان بازخوردگیری را فراهم کرد.

#### مثال

**ماده «72»:** به منظور کاهش خطرپذیری ناشی از نوسانات قیمت‌ها از جمله نوسانات نرخ ارز برای واحدهای تولیدی – صادراتی، بیمه مرکزی ایران از طریق شرکت‌های تجاری بیمه، امکان ارائه خدمات بیمه‌ای مربوط به نوسانات قیمت‌ها و نوسانات نرخ ارز را فراهم آورد.

در 40 تا 50 درصد از قوانین تکلیفی بررسی شده قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه فاقد قابلیت ارزیابی یا شاخص می‌باشند.

### ضمانت اجرایی مناسب

برای ضمانت اجرایی مناسب می‌توان مجری را به اجرای قانون با تمسک به ابزار مناسب آن از جمله استیضاح، سؤال، جریمه نقدی، انفصال از خدمت، کیفر قضائی، درج در پرونده و کنترل تخصیص بودجه ملتزم نمود.

#### مثال

**ماده «77»:** کلیه اعضاء اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلفند یک در هزار رقم فروش کالا و خدمات خود را حسب مورد به حساب اتاق‌های مذکور واریز نمایند و تأییدیه اتاق‌های مذکور را هنگام صدور و تمدید کارت بازرگانی تسلیم کنند.

متولی اجرای 40 تا 50 درصد قوانین تکلیفی بررسی شده قانون پنج‌ساله پنجم، دولت یا شورا معرفی شده است. در این موارد مجلس نمی‌تواند حتی از ابزار استیضاح استفاده نماید.

ضمانت اجرای 20 تا 30 درصد قوانین تکلیفی بررسی شده قانون پنج‌ساله پنجم نیز صرفاً استیضاح وزراء می‌باشد و سازوکار مناسبی برای ضمانت اجرا طراحی نشده است.

## ویژگی‌های مختص قوانین برنامه‌ای

قوانین برنامه‌ باید:

* دارای ماهیت برنامه‌ای باشد،
* در حد سیاست کلی نباشد،
* زمان‌بندی مناسب داشته باشد.

قانون برنامه باید قانونی برای دستیابی به اهداف مشخص در مدت زمان معین داشته باشد، یعنی گنجاندن موادی از قانون که جنبه دائمی دارند.

### مثال

ماده «89»: تعیین اعضای شورای پول و اعتبار

ماده «85»: تصحیح قانون حساب ذخیره ارزی

ماده «84»: قانون تأسیس صندوق توسعه ملی

ماده «79»: تأسیس سازمان ملی بهره‌وری

ماده «75»: تأسیس شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی

ماده «88»:‌ تعیین اعضای مجمع عمومی بانک مرکزی

### در حد سیاست کلی

نقش سیاست کلی تعیین مسیر و اهداف بلندمدت یک کشور و ریل گذاری برای تمامی قوا است. مجلس هم همه بندهای سیاست کلی را اجرا می‌کند در صورتی که قرار بر این بود که نقش قوه مقننه وضع قوانین در راستای مفاد سیاست کلی برای تسهیل دستیابی به اهداف سیاست کلی و عینی‌سازی و عملیاتی نمودن آن باشد.

#### مثال

**ماده «97»:** با توجه به بند (23) سیاست‌های کلی برنامه پنجم ابلاغی مقام معظم رهبری شورای پول و اعتبار موظف است طی سال‌های برنامه موارد زیر را انجام دهد:

الف) اصلاح رویه‌های اجرائی، حسابداری و مالی در سامانه بانکی مطابق اهداف و احکام بانکداری بدون ریا.

ب) ترویج استفاده از ابزارهای تأمین مالی اسلامی جدید نظیر صکوک جهت کمک به تأمین مالی اسلانی باک‌های کشور

ج) اصلاح ساختار بانک مرکزی در جهت تقویت نظارت بر نهادهای پولی و مالی به منظور تحقق اهداف کلان اقتصادی کشور

د) افزایش شفافیت و رقابت سالم در ارائه خدمات بانکی در جهت کاهش هزینه خدمات بانکی.

### زمان‌بندی مناسب

ماهیت برنامه‌ای قانون نیاز به زمان‌بندی و تعیین شاخص دارد که موجب می‌شود میزان نیل به اهداف در زمان‌های مشخص را بتوان اندازه‌گیری کرد.

#### مثال

**ماده «72»:** به منظور کاهش خطرپذیری ناشی از نوسانات قیمت‌ها از جمله نوسانات نرخ ارز برای واحدهای تولیدی – صادراتی، بیمه مرکزی ایران از طریق شرکت‌های تجاری بیمه، امکان ارائه خدمات بیمه‌ای مربوط به نوسانات قیمت‌ها و نوسانات نرخ ارز را فراهم آورد.

تنها 40 تا 50 درصد از قوانین با ماهیت برنامه‌ای موجود در قانون برنامه پنجم توسعه، دارای زمان‌بندی می‌باشند.

# جمع‌بندی

ویژگی‌های عمومی، قوانین تکلیفی و قوانین برنامه‌ای بصورت خلاصه در جداول زیر آمده است.

****طبق نتایج حاصل از این پژوهش، بالغ بر 80 درصد از قوانین وضع شده در بخش‌های اقتصادی و نظارت و بودجه قانون پنج‌ساله پنجم توسعه، فاقد یکی از ویژگی‌های ذکر شده در این گزارش می‌باشد. همچنین با توجه به این که مواد بررسی شده حدود نیمی از کل قانون برنامه پنجم توسعه را دربر می‌گیرد، انتظار می‌رود که بررسی بقیه مواد برنامه پنجم توسعه به نتایج مشابهی منجر گردد.