

پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح اصلاح ذیل جدول (۴-۲۴)
محرومیت زدایی تبصره (۱۴) قانون بودجه
سال ۱۴۰۱ کل کشور

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح اصلاح ذیل جدول (۴-۲۴)

محروریت زدایی تبصره (۱۴) قانون بودجه

سال ۱۴۰۱ کل کشور



تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۰۳/۲۴

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۵۱۰

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۱/۰۴/۰۶



پرونده شورای نگهبان

طرح اصلاح ذیل جدول (۴-۲۴) محرومیت‌زدایی تبصره (۱۴) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور

درباره‌ی مصوبه

طرح دوفوریتی «اصلاح ذیل جدول (۴-۲۴) محرومیت‌زدایی تبصره (۱۴) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور» که در ابتدا طرح «اصلاح جدول (۴-۲۴) محرومیت‌زدایی (جداول منابع و مصارف تبصره ۱۴) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور» نام داشت، با امضای (۱۳۳) نفر از نمایندگان مجلس در تاریخ ۱۴۰۱/۱/۳۰ به عنوان طرح دوفوریتی اعلام وصول و جهت طی مراحل قانونی به هیئت رئیسه‌ی مجلس تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح آمده است: «نظر به وجود ابهامات در خصوص نحوه توزیع اعتبارات مناطق محروم جدول ۴-۲۴ قانون بودجه و توضیحات آن (ردیف ۸) و شاخص‌های توزیع منابع مربوط به محرومیت‌زدایی، جدول مربوطه اصلاح و زیرنویس‌ها حذف می‌گردد.»

در نهایت این طرح دوفوریتی در تاریخ ۱۴۰۱/۳/۲۴ با اصلاحاتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و طی نامه‌ی شماره ۷۸۴/۲۵۴۲۹ مورخ ۱۴۰۱/۳/۲۸ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۱/۴/۱، مفاد آن را واجد ابهام تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۱۴۵۷ مورخ ۱۴۰۱/۴/۶ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح ذیل جدول (۴-۲۴) محرومیت‌زدایی تبصره (۱۴) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور»
ماده واحده -

اعتبار ردیف (۸) جدول (۴-۲۴) محرومیت‌زدایی (جدول منابع و مصارف تبصره ۱۴) تا سقف سی و یک هزار میلیارد (۳۱/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به فعالیت تهیه و و اجرای طرح‌های هادی و بهسازی روستا با تخصیص صد درصد (۱۰۰٪) اختصاص و به منابع ردیف ۱۵۰۲۰۱۷۰۰۱ اضافه می‌گردد تا متناسب با تعداد روستاهای بالای بیست خانوار و شاخص محرومیت استان‌ها توزیع گردد.
سقف این اعتبارات برای هر استان یک هزار میلیارد (۱/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال است که بر اساس شاخص‌های مندرج در این قانون بین روستاهای تمام شهرستان‌های هر استان توزیع می‌گردد.

▪ دیدگاه مغایرت

الف) قانون‌گذار در ردیف (۸) جدول منابع و مصارف تبصره (۱۴) قانون بودجه ۱۴۰۱، مبلغی را برای محرومیت‌زدایی از (۳۱) شهرستان ویژه محروم (هر استان یک شهرستان) پیش‌بینی کرده بود. حال مجلس شورای اسلامی به موجب حکم مصوبه‌ی حاضر، با تغییر در رویکرد خود مبنی بر اختصاص این مبلغ به شهرستان‌های ویژه محروم، توزیع منابع بین روستاهای مناطق محروم تمام شهرستان‌های استان‌ها را مقرر کرده است. اما اینکه مجلس پس از سپری شدن یک‌چهارم از سال مالی ۱۴۰۱، حکم و ارقام مصوب در جدول مذکور را تغییر داده است، از دو حیث مغایر با قانون اساسی است: اولاً مطابق نظریه‌ی تفسیری مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷^۱ شورای نگهبان، اصلاح احکام قانون بودجه، الزاماً باید به موجب لایحه‌ی

۱. نظریه‌ی تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ شورای نگهبان: «۱- نظر تفسیری شورای نگهبان نسبت به اصل ۵۲ قانون اساسی این است که:
بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط - در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه - می‌بایست به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد.

تقدیمی دولت باشد و اینکه قانون‌گذار در مصوبه‌ی حاضر که در قالب طرح به تصویب رسیده است، حکم جدول (۴-۲۴) در خصوص نحوه‌ی توزیع منابع محرومیت‌زدایی را اصلاح کرده است، مغایر با نظریه‌ی تفسیری فوق از اصل (۵۲) قانون اساسی است. ثانیاً نظر به اینکه مصوبه‌ی پیش‌رو در زمانی به تصویب رسیده است که سه ماه از سال سپری شده است و چه بسا دولت و دست‌اندرکاران اجرایی استانی در مدت مزبور، همه یا بخشی از منابع مندرج در این جدول را هزینه کرده باشند یا مقدمات و برنامه‌ریزی‌های اولیه برای تخصیص آن را فراهم کرده باشند، حکم این مصوبه موجب اختلال در نظام اداری کشور و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

ب) اطلاق حکم این مصوبه مبنی بر تغییر نحوه‌ی تخصیص منابع جدول (۴-۲۴) محرومیت‌زدایی از یک شهرستان محروم ویژه استان به تمامی شهرستان‌های استان‌ها، نسبت به مواردی که در بازه‌ی زمانی تصویب قانون بودجه سال ۱۴۰۱ تا لازم‌الاجرا شدن مصوبه‌ی حاضر، مقدمات و برنامه‌ریزی‌های اجرایی برای هزینه‌کرد در شهرستان‌های محروم ویژه مذکور صورت گرفته است، مصداق اختلال در نظام اداری و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است؛ زیرا تصویب اعتبارات پیش‌گفته در قانون بودجه، انتظارات و توقعاتی را در شهرستان‌های مزبور ایجاد کرده است و چه بسا در جهت بهره‌مندی هر چه بهتر از منابع جدول (۴-۲۴)، قراردادهای پیمانکاری منعقد شده باشد و مقدمات فعالیت‌های عمرانی فراهم شده باشد. بنابراین اطلاق تغییر موضوع مصوبه‌ی پیش‌رو، در موارد فوق مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

الف) حکم مصوبه‌ی حاضر، مغایرتی با اصول (۳) و (۵۲) قانون اساسی ندارد؛ زیرا اولاً با توجه به گزارش‌های واصل شده به شورای نگهبان، تاکنون تخصیصی از سوی دولت در مورد هزینه‌کرد منابع جدول (۴-۲۴) صورت نگرفته است. بنابراین تغییر روش توزیع منابع جدول پیش‌گفته، اختلالی در نظام مالی کشور به وجود نخواهد آورد و مغایرت آن با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی منتفی است. ضمن اینکه نباید از نظر دور داشت که روش توزیع مذکور در این مصوبه مبنی بر تخصیص منابع به روستاهای کلیه‌ی شهرستان‌ها، نظامی

عادلانه‌تر در توزیع منابع است. ثانیاً محتوای ماده واحده فوق، نه تغییر در احکام قانون بودجه سال ۱۴۰۱ است و نه حتی ارقام آن را تغییر داده است؛ توضیح اینکه قانون‌گذار در جدول (۴-۲۴) قانون بودجه، (۳۱/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال برای هزینه‌کرد در راستای محرومیت‌زدایی پیش‌بینی کرده است. حال دقیقاً همین مبلغ (بدون تغییر در ارقام بودجه) در مصوبه‌ی حاضر، صرف همان محل مصرف پیش‌گفته یعنی محرومیت‌زدایی (بدون تغییر در احکام بودجه) خواهد شد. در نتیجه ماهیت حکم این مصوبه، اصلاح بودجه یا حتی اصلاح ارقام آن نیست و مغایرت با اصل (۵۲) قابل پذیرش نیست.

ب) اطلاق حکم این مصوبه، مغایرتی با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی ندارد؛ چرا که مطابق گزارش‌های ارسال شده به شورای نگهبان، دولت تاکنون هیچ‌گونه تخصیصی در قالب ردیف‌های جدول (۴-۲۴) در خصوص محرومیت‌زدایی نداشته است. بنابراین هیچ‌گونه انتظار مشروعی نیز نسبت به منابع مالی در شهرستان‌های محروم ویژه موضوع جدول مذکور ایجاد نشده است. چه اینکه هیچ فعالیت قانونی و معتبری از جمله انعقاد قراردادهای پیمانکاری، نباید پیش از تخصیص اعتبارات به عمل آید. بنابراین مغایرت اطلاق حکم ماده واحده با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی منتفی است.

▪ دیدگاه ابهام

الف) مجلس شورای اسلامی در صدر مصوبه‌ی حاضر پیش‌بینی کرده است که «تا سقف سی و یک هزار میلیارد ریال»، «با تخصیص صد درصد» و به تناسب «تعداد روستاهای بالای بیست خانوار» و «شاخص محرومیت استان‌ها»، بین استان‌های کشور تقسیم شود. از طرفی، به موجب حکم ذیل مصوبه، «سقف اعتبارات محرومیت‌زدایی برای هر استان، یک هزار میلیارد ریال» مقرر شده است. اما با توجه به وجود (۳۱) استان در کشور و تعیین سقف هزار میلیارد ریالی برای هر استان، روشن نیست در فرضی که بر اساس دو شاخص فوق، به استان یا استان‌هایی کمتر از سقف هزار میلیارد بودجه محرومیت‌زدایی تخصیص یابد، اعتبار مازاد بر مبلغ تخصیص یافته تا سقف هزار میلیارد چگونه باید تقسیم شود. همچنین امکان تخصیص صد درصدی این اعتبارات، با وجود شاخص‌های مذکور و سقف مقرر شده، چگونه قابل تصور است. بنابراین نسبت احکام صدر و ذیل این ماده واحده، موجد ابهام است.

ب) به موجب حکم صدر این ماده، عبارات در استان‌ها، حسب تناسب با «تعداد روستاهای بالای بیست خانوار» و «شاخص محرومیت استان‌ها» توزیع می‌شود. اما عبارت «شاخص محرومیت استان‌ها» از دو جهت موجد ابهام است: اولاً از فقدان تعریف قانونی مشخص و وجود ملاکات و تعاریف متعدد از محرومیت، مقصود دقیق قانون‌گذار از این شاخص دارای ابهام است. ثانیاً با توجه به اینکه قانون‌گذار در ذیل این مصوبه به توزیع منابع در «روستاهای تمام شهرستان‌های هر استان» اشاره کرده است، روشن نیست منظور مجلس شورای اسلامی از عبارت «شاخص محرومیت استان‌ها»، اشاره به «شاخص محرومیت شهرستان‌های هر استان» بوده است یا ظاهر عبارت یعنی مقایسه‌ی «استان‌ها» از حیث محرومیت مد نظر قانون‌گذار بوده است. به هر تقدیر، عبارت «شاخص محرومیت استان‌ها» در ماده واحده دارای ابهام است.

■ نظر شورای نگهبان

- در ماده واحده، مقصود از «شاخص محرومیت استان‌ها» و همچنین نسبت صدر و ذیل مصوبه در خصوص نحوه توزیع منابع مذکور ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی)

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸):

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل یا جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

گزارش استدلالی

پژوهشگاه شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید بهشتی (ره)، خیابان شهید سرافراز،

کوچه پنجم پلاک ۱۱ کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۳۳۴۲۹

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

nashr-rc.ir

gcr.ac.ir