

پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

قانون اصلاح بند (هـ) تبصره (۱) قانون بودجه سال
۱۳۹۵ کل کشور مصوب ۱۳۹۵/۹/۲۴

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمہ تعالیٰ

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

قانون اصلاح بند (هـ) تبصره (۱) قانون بودجه سال
۱۳۹۵ کل کشور مصوب ۱۳۹۵/۹/۲۴

تاریخ تصویب: ۱۳۹۵/۰۹/۲۴

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۸۱۱۳

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۳۹۵/۱۰/۱۵



پژوهشکده شورای نگهبان

قانون اصلاح بند (هـ) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

مصوب ۱۳۹۵/۹/۲۴

درباره‌ی قانون

«طرح اصلاح بند (هـ) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور» توسط تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به مجلس تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح ضرورت ارائه‌ی آن بدین شرح آمده است: مجلس شورای اسلامی در پی نتایج مثبت منتج از تصویب و اجرای بند (ف) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور در توسعه‌ی شبکه‌ی راه‌های روستایی این خلأ قانونی را در بودجه‌های سنواتی سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ تمدید می‌نماید. در سال ۱۳۹۴ با برداشتی که وزارت نفت و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از حکم نموده که با نظر مقنن مغایرت دارد، موجب گردید تا بخشی از قیر مصوب در اختیار دستگاه‌های مشمول قرار نگیرد و از این حیث بخشی از حوزه‌های بسیار مهم مانند مدارس و شهرهای کوچک محروم بمانند. لذا با توجه به گزارش کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی موضوع ماده (۴۹) آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی در خصوص عملکرد اجرای قانون اصلاح بند (ی) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور و بند (هـ) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور و محدودیت‌های ناشی از اتمام سال مالی ۱۳۹۴ و از آنجا که بهره‌مندی دستگاه‌های ذی‌ربط از سهمیه‌ی قانونی که قانون‌گذار در سال ۱۳۹۴ تصویب نموده بود، نیازمند مجوز قانونی می‌باشد و با توجه به اهمیت موضوع لازم است با اصلاح حکم قانونی مرتبط در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور این مشکل مرتفع گردد.

این طرح که در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۳۹۵/۶/۲۷ مجلس شورای اسلامی اعلام وصول گردید، جهت بررسی به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس به عنوان کمیسیون اصلی ارسال شد که این کمیسیون، با برگزاری جلسه در تاریخ ۱۳۹۵/۷/۲۵، مفاد این طرح را با اصلاحاتی به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. این طرح در تاریخ ۱۳۹۵/۹/۲۴ در صحن علنی مجلس مطرح شد و با اصلاحاتی به تصویب نمایندگان مجلس رسید و برای طی روند قانونی مذکور در اصل (۹۴) قانون اساسی، به موجب نامه‌ی شماره ۲۰۵/۷۵۵۹۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با تشکیل جلسه

در تاریخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۵، پس از بحث و بررسی راجع به مفاد این مصوبه، آن را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۵/۱۰۰/۳۸۵۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۵ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۵/۹/۲۴

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۵/۱۰/۱۵

ماده واحده- در بند (هـ) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۷، عبارت «سه میلیون تن» جایگزین «دو میلیون تن» می‌شود و عبارت زیر به انتهای این بند الحاق می‌گردد:
«مانده قیر تأمین و توزیع نشده سال ۱۳۹۴ در تعهد وزارت نفت بوده و به سال مالی بعد منتقل می‌شود»

▪ دیدگاه مغایرت

الف) براساس اصل (۷۵) قانون اساسی، طرح‌هایی که نمایندگان ارائه می‌دهند چنانچه به افزایش هزینه‌های عمومی بینجامد، می‌بایست طریق تأمین هزینه‌های جدید معلوم و معین

۱. بند (هـ) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی: «تبصره

۱-

الف- ...

هـ - وزارت نفت موظف است از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ذی‌ربط معادل ریالی دو میلیون تن قیر رایگان تا سقف مبلغ بیست و چهار هزار میلیارد (۲۴.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال به نسبت شصت و دو درصد (۶۲٪) در اختیار وزارت راه و شهرسازی جهت روکش آسفالت و آسفالت راه‌های روستایی و بیست درصد (۲۰٪) در اختیار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی جهت آسفالت معابر و به‌سازی روستاها و انجام پروژه‌های مشارکتی با دهیاری‌ها و پانزده درصد (۱۵٪) در اختیار وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) جهت آسفالت معابر شهرهای با جمعیت زیر پنجاه هزار نفر و سه درصد (۳٪) جهت نوسازی مدارس در اختیار وزارت آموزش و پرورش (سازمان نوسازی و توسعه و تجهیز مدارس) قرار دهد و در حساب‌های فی‌مابین خود و خزانه‌داری کل کشور اعمال و با آن تسویه کنند. وزارت نفت تا پایان سال مالی ۱۳۹۵ نسبت به تحویل کامل قیر اقدام می‌کند.»

شود. این در حالی است که در این مصوبه که به صورت طرح از سوی نمایندگان به مجلس ارائه شده است، به رغم افزایش هزینه‌های عمومی، فاقد منابع مشخص و کافی برای تأمین این هزینه‌ها است. توضیح آنکه مطابق این مصوبه وزارت نفت موظف شده از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ذی‌ربط معادل ریالی سه میلیون تن قیر رایگان در اختیار وزارتخانه و سازمان‌های مذکور قرار دهد، این در حالی است که این عدد در مصوبه‌ی فعلی دو میلیون تن است، یعنی میزان واگذاری قیر رایگان در طرح نمایندگان یک میلیون تن بیشتر از قانون بوجهی فعلی است. بدیهی است که این افزایش در عمل باعث افزایش هزینه‌های عمومی شده و از آنجا که محلی برای تأمین آن پیش‌بینی نشده است، این مصوبه مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی است.

ب) براساس این مصوبه، مانده قیر تأمین و توزیع نشده سال ۱۳۹۴ که در تعهد وزارت نفت است، به سال مالی بعد منتقل می‌شود. با توجه به اینکه انتقال تعهد مقرر در قانون بودجه‌ی سال گذشته به سال جاری، ماهیت بودجه‌ای دارد که باید به صورت سالانه در بودجه‌ی سنواتی و توسط دولت تعیین و تخصیص یابد، این مصوبه از جهت ایجاد محدودیت در اختیارات و صلاحیت‌های دولت در تنظیم و تهیه بودجه‌ی سنواتی، مغایر با اصل (۵۳) قانون اساسی است؛ چه آنکه طبق اصل (۵۳) تهیه و تنظیم بودجه‌ی سنواتی در صلاحیت و اختیار دولت است.

ج) مطابق عبارت الحاقی به بند (ه) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، تعهد مقرر در قانون بودجه‌ی سال گذشته، یعنی مانده قیر تأمین و توزیع نشده سال ۱۳۹۴ که در تعهد وزارت نفت است، به سال مالی جاری منتقل خواهد شد و در نتیجه سقف تعهدات در سال جاری در این خصوص که براساس بند (ه) تبصره (۱)، بیست و چهار هزار میلیارد (۲۴.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال است، افزایش خواهد یافت. لذا چنین امری به این دلیل که واجد بار مالی تأمین نشده است و به پیشنهاد نمایندگان به تصویب رسیده، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی است؛ چه آنکه طبق این اصل طرح‌هایی که نمایندگان ارائه می‌دهند چنانچه به افزایش هزینه‌های عمومی بینجامد، می‌بایست طریق تأمین هزینه‌های جدید در آن معلوم و معین شود.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

الف) بند (هـ) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۵، علاوه بر بیان مقدار «قیر» مورد نظر (دو میلیون تن)، سقف ریالی آن (بیست و چهار هزار میلیارد (۲۴.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال) را نیز مشخص کرده است. در حالی که در مصوبه‌ی حاضر صرفاً مقدار «قیر» اصلاح شده است و سقف مقرر حفظ شده است، بنابراین اصلاح صورت گرفته در این قسمت فاقد بار مالی نسبت به وضعیت موجود می‌باشد و از این جهت مغایرتی با اصل (۷۵) قانون اساسی ندارد.

ب) حکم این مصوبه در خصوص انتقال مانده قیر تأمین و توزیع نشده سال ۱۳۹۴ به سال مالی بعد، مغایرتی با اصل (۵۳) قانون اساسی ندارد؛ زیرا فاقد ماهیت بودجه‌ای بوده و محدودیتی در صلاحیت‌ها و اختیارات دولت در تنظیم و تهیه بودجه‌ی سنواتی ایجاد نمی‌کند.

ج) حکم مقرر در این مصوبه در خصوص انتقال مانده قیر تأمین و توزیع نشده سال ۱۳۹۴ به سال مالی جاری آمده، مغایرتی با اصل (۷۵) قانون اساسی ندارد، زیرا قیر مزبور در سال ۱۳۹۴ تأمین شده و مقادیری از آن بنابر دلایلی توزیع نشده است و مطابق این مصوبه مقرر است در سال جاری توزیع شود. بنابراین با توجه به اینکه حکم این مصوبه بار مالی جدیدی برای دولت ایجاد نمی‌کند، نیازی به تعیین طریق تأمین هزینه‌های آن وجود ندارد.

▪ نظر شورای نگهبان

ماده واحده مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

▪ نظر نهایی شورای نگهبان

مصوبه مجلس در خصوص طرح اصلاح بند (هـ) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

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

پژوهشکده 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