

پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

**لایحه اصلاح بند «ز» تبصره (۱) قانون بودجه
سال ۱۴۰۱ کل کشور**

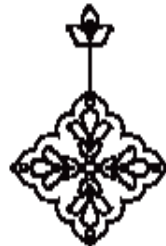
پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

لایحه اصلاح بند «ز» تبصره (۱) قانون بودجه
سال ۱۴۰۱ کل کشور



تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۰۵/۱۹

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۷۱۷

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۱/۰۵/۲۶



پرونده شورای نگهبان

لایحه اصلاح بند «ز» تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور

درباره‌ی مصوبه

لایحه‌ی دوفوریتی «اصلاح بند «ز» تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور»، بنا به پیشنهاد وزارت نفت در تاریخ ۱۴۰۱/۴/۱ به تصویب هیئت وزیران رسید و جهت طی مراحل قانونی به هیئت رئیسه‌ی مجلس تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی این لایحه آمده است: «نظر به اینکه در بند (ز) تبصره (۱) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور منابع لازم برای تأمین مواد اولیه قیر (وکیوم باتوم) دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط (معادل حداقل (۱۹) هزار میلیارد تومان) از محل منابع داخلی شرکت ملی نفت ایران تعیین گردیده و این در حالی است که رویه قوانین بودجه سنواتی سال‌های گذشته، همواره بر تأمین مواد اولیه قیر (وکیوم باتوم) از محل سهم دولت از فروش داخلی نفت خام به پالایشگاه‌های کشور بوده است. همچنین با توجه به کاهش درآمدهای شرکت ملی نفت ایران در سال‌های اخیر و نیز کاهش سهم این شرکت از منابع تبصره (۱۴) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور نسبت به ارقام پیشنهادی لایحه دولت، تحمیل این بار مالی بر شرکت مذکور که معادل بیش از (۷۷٪) سهم تعیین شده آن شرکت در تبصره مذکور می‌باشد، تکلیفی غیرقابل اجرا بوده و موجب ایجاد اختلال جدی در انجام وظایف محوله در استمرار تولید نفت و گاز کشور خواهد شد؛ لذا این لایحه زیر برای انجام تشریفات قانونی تقدیم می‌شود.»

این لایحه در تاریخ ۱۴۰۱/۴/۱۲ از سوی هیئت رئیسه‌ی مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد و جهت بررسی کارشناسی به کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی ارجاع شد و این کمیسیون پس از بحث و بررسی، در تاریخ ۱۴۰۱/۵/۹ با اصلاحاتی به تصویب رسید.

در نهایت لایحه‌ی مذکور دوفوریتی در تاریخ ۱۴۰۱/۵/۱۲ با اصلاحاتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و طی نامه‌ی شماره ۸۱۶/۴۵۰۷۹ مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۹ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۱/۵/۲۶، مفاد آن را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۲۵۲۴ مورخ ۱۴۰۱/۵/۲۶ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح بند «ز»

تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور»

ماده واحده -

بند «ز» تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور مصوب

۱۴۰۰/۱۲/۲۵^۱ به شرح زیر اصلاح می‌شود:

الف - در فراز اول عبارت «از محل منابع در اختیار» جایگزین عبارت «از محل منابع داخلی» و بعد از عبارت «قرار دهد» جمله «و در حساب‌های فی‌مابین خود و خزانه‌داری کل کشور اعمال و آن را از محل خوراک تحویلی تسویه نماید» اضافه می‌گردد.

ب - ...

۱. تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۵ مجلس شورای اسلامی: «تبصره ۱ -

الف - ...

ز - در سال ۱۴۰۱ وزارت نفت مکلف است معادل مبلغ یکصد و نود هزار میلیارد (۱۹۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال نفت خام از محل منابع داخلی شرکت ملی نفت ایران در اختیار پالایشگاه‌ها قرار داده و به میزان آن، به صورت ماهانه از ابتدای سال ۱۴۰۱ مواد اولیه قیر (وکیوم باتوم) در اختیار دستگاه‌های اجرایی موضوع این قانون قرار دهد. وزارت نفت مکلف است مابه‌التفاوت قیمت هر تن ۷۵ میلیون ریال با میانگین وزنی ماهانه قیمت‌های معاملاتی مواد اولیه (وکیوم باتوم) در بورس را با تعدیل قیمت ماهانه خوراک از طریق شرکت ملی پخش و پالایش جبران و اعمال حساب نماید. در صورت کاهش قیمت قیر، مقدار قیر تحویلی به دستگاه‌های موضوع این بند افزایش می‌یابد. سهم دستگاه‌های اجرایی به شرح زیر می‌باشد:

۱ - ...

دیون وزارت راه و شهرسازی به قیرسازان در سال‌های گذشته، با رعایت قوانین و مقررات حداکثر تا مبلغ ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از طریق تحویل مواد اولیه قیر (وکیوم باتوم) به قیمت روز قابل تأدیه می‌باشد. هزینه تبدیل مواد اولیه قیر (وکیوم باتوم) به قیر با احتساب مالیات بر ارزش افزوده، نباید بیشتر از بیست درصد (۲۰٪) وزنی محاسبه شود. وزارت نفت موظف به تسویه حساب فی‌مابین خود و خزانه‌داری کل کشور است. دستگاه‌های اجرایی موضوع این بند موظف به مبادله موافقتنامه و ابلاغ سهم استان‌ها ظرف یک ماه پس از ابلاغ این قانون هستند. وزارت نفت و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط موظفند حداقل هر سه ماه یک‌بار، گزارش عملکرد خود را به صورت مکتوب به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات، عمران و انرژی ارسال نمایند. کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات موظف است پس از رسیدگی گزارش، آن را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. دیوان محاسبات مکلف است بر حسن اجرای این قانون نظارت نموده، گزارش‌های نظارتی خود از عمل به موقع دستگاه‌ها به تعهداتشان را به مجلس شورای اسلامی گزارش نماید. ...»

▪ دیدگاه ابهام

مجلس شورای اسلامی در بند (الف) این مصوبه در مقام اصلاح بند (ز) تبصره (۱) قانون بودجه، عبارت «منابع در اختیار» را جایگزین «منابع داخلی» کرده است. به این معنا که وزارت نفت مکلف شده است معادل مبلغ (۱۹۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال نفت خام را «از محل منابع در اختیار» شرکت ملی نفت ایران در اختیار پالایشگاه‌ها قرار دهد و به میزان آن، به صورت ماهانه مواد اولیه قیر (وکیوم باتوم) در اختیار دستگاه‌های اجرایی قرار دهد. حال آنکه مقصود قانون‌گذار از عبارت «منابع در اختیار» از این حیث که دقیقاً شامل چه منابعی می‌شود و چه تفاوتی با «منابع داخلی» دارد و آیا شامل منابع حاصل از فروش نفت نیز می‌شود یا خیر، روشن نیست و بند (الف) از این منظر موجد ابهام است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

اصطلاح «منابع در اختیار» در بند (الف) مصوبه‌ی مورد بررسی، معنای روشن و مصطلحی در ادبیات بودجه‌ای کشور دارد. به دیگر سخن، مقصود قانون‌گذار از هزینه‌کرد مبلغ (۱۹۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال نفت خام «از محل منابع در اختیار» شرکت ملی نفت ایران، هزینه‌ی این مبلغ از محل منابع حاصل از فروش نفت، منابع داخلی شرکت و دیگر منابعی است که در اختیار شرکت مزبور است و قانوناً امکان برداشت از آن را دارد. بنابراین بند (الف) این مصوبه فاقد هرگونه ابهام در مورد عبارت «منابع در اختیار» است.

▪ دیدگاه مغایرت

قانون‌گذار پیشتر و به موجب بند (ز) تبصره (۱) قانون بودجه، وزارت نفت را مکلف کرده بود معادل مبلغ (۱۹۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال نفت خام را «از محل منابع داخلی شرکت ملی نفت ایران» در اختیار پالایشگاه‌ها قرار دهد و به میزان آن، به صورت ماهانه مواد اولیه قیر (وکیوم باتوم) در اختیار دستگاه‌های اجرایی قرار دهد. در نتیجه منابع لازم برای تحقق تکلیف فوق، خارج از مصارف بودجه‌ی عمومی کشور و از محل «منابع داخلی شرکت ملی نفت ایران» مقرر شده بود. اکنون که در مصوبه‌ی پیش‌رو، مجلس شورای اسلامی بند (ز) را اصلاح کرده است و منابع لازم برای اجرای تکلیف پیش‌گفته را «منابع در اختیار شرکت ملی نفت ایران» قرار داده است و «منابع در اختیار شرکت ملی نفت ایران» می‌تواند شامل منابع حاصل از فروش نفت

نیز باشد و اختصاصی به منابع داخلی شرکت ندارد، عملاً قانون‌گذار سقف هزینه‌های بودجه‌ی عمومی را بدون اینکه محلی برای تأمین آن مقرر کرده باشد بالا برده است و این حکم مغایر با اصل (۵۲) قانون اساسی است؛ چه اینکه وفق این اصل، بودجه‌ی سالانه و تغییرات آن، باید متضمن کلیه‌ی هزینه‌ها و درآمدهای متناسب با آن باشد.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

حکم مقرر شده در بند (الف) این مصوبه در مقام اصلاح بند (ز)، متضمن افزایش سقف هزینه‌های عمومی دولت نیست و در نتیجه مغایرتی با اصل (۵۲) قانون اساسی ندارد؛ توضیح اینکه عبارت «منابع در اختیار شرکت ملی نفت ایران»، معنای عامی دارد و می‌تواند حتی شامل «منابع داخلی شرکت ملی نفت ایران» باشد. بنابراین اصلاح صورت گرفته متضمن افزایش سقف هزینه‌های عمومی نیست و همچنان عمل به تکلیف موضوع بند (ز) از محل منابع شرکت ملی نفت خواهد بود. ضمن اینکه شایان توجه است اگر دولت در ضمن یک لایحه، یک تکلیف مالی در حدود (۱۹) هزار میلیارد تومان بدون تعیین محل تأمین منابع آن مقرر می‌کرد، این تکلیف از این حیث که در ضمن لایحه‌ی تقدیمی دولت مقرر شده است، مورد اشکال شورا قرار نمی‌گرفت. حال اگر فرض کنیم منابع اجرای تکلیف فوق، به منابع عمومی دولت اصلاح شده است، تنها تفاوت موضوع این مصوبه آن است که عنوان لایحه‌ی دولت اصلاح قانون بودجه است و با توجه به اینکه عنوان لایحه اهمیت ماهوی ندارد، این مصوبه نیز فاقد اشکال است. چه اینکه دولت می‌تواند با مدیریت تخصیص‌های هزینه‌ای بودجه، محلی برای جبران افزایش (۱۹) هزار میلیاردی مذکور تأمین کند.

▪ نظر نهایی شورای نگهبان

مصوبه‌ی مجلس شورای اسلامی در خصوص لایحه اصلاح بند «ز» تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ 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