

قانون اصلاح بند (ی) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور

مصوب ۱۳۹۴/۹/۱۵

درباره‌ی قانون

«طرح اصلاح بند (ی) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور» را تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در مهرماه ۱۳۹۴ تقدیم مجلس شورای اسلامی کردند. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح، ضرورت ارائه‌ی این طرح چنین بیان شده است: «طبق گزارش ماده (۴۹) کمیسیون عمران به شماره ثبت ۵۲/۳۴۸۵۴/د مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۹ امروزه جمعیتی بالغ بر ۲۱ میلیون نفر در بیش از ۳۷ هزار روستای بالای ۲۰ خانوار و بالغ بر ۵ میلیون و پانصد هزار نفر در ۹۲۱ شهر دارای جمعیت زیر ۲۰ هزار نفر ساکن می‌باشند که توسعه عمران شهری و روستایی این نقاط جمعیتی نیازمند برنامه‌ریزی و حمایت جدی دولت می‌باشد. مواد (۱۹۴)، (۲۳۲) و (۱۷۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، ارتقای شاخص‌های روستایی، تشویق در جهت مهاجرت معکوس از شهر به روستا و تثبیت نسبی جمعیت روستایی، نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی، ساماندهی روستاها، بهسازی محیط و مسکن روستایی، برخورداری روستاهای بالای ۲۰ خانوار از راه مناسب، ساماندهی حمل و نقل و مسافر روستاها را تکلیف نموده است. از مهمترین شاخص‌های توسعه شهری و روستایی موردنظر می‌توان به میزان بهره‌مندی از مسیرهای ارتباطی و معابر شهری و روستایی استاندارد اشاره نمود. ترمیم و بهسازی حدود هفتاد درصد (۷۰٪) از شبکه ۱۵۷ هزار کیلومتری راه ارتباطی روستاهای بالای ۲۰ خانوار شامل ۴۲ هزار کیلومتر راه‌های فاقد روکش آسفالت و حدود ۶۰ هزار کیلومتر روکش‌های آسفالت با عمر بالای ۱۰ سال نیازمند حدود ۳ میلیون تن قیر می‌باشد. همچنین آسفالت حدود ۹ هزار کیلومتر معابر ۳۰۰۰ روستای دارای طرح‌های نیمه‌تمام از قبیل آسفالت معابر داخل روستا به ۸۰۰ هزار تن قیر و برای آسفالت حدود ۲۰ درصد از معابر شهرهای با جمعیت زیر ۲۰ هزار نفر با طول معابر ۱۴ هزار کیلومتری، حدود ۸۰۰ هزار تن قیر و مجموعاً ۳ میلیون و ششصد هزار تن قیر نیاز می‌باشد. مجلس شورای اسلامی طی بند (ف) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، وزارت نفت را مکلف به تأمین قیر رایگان نمود تا راه‌های روستایی کشور ساماندهی شود. گرچه وزارت نفت به صد درصد (۱۰۰٪) تعهدات سال ۱۳۹۳ خود در تأمین قیر رایگان سال ۱۳۹۳ عمل نموده اما معابر داخلی روستاها و شهرهای کوچک که عموماً فاقد منابع مالی پایدار می‌باشند از این حکم قانونی بی‌بهره بودند. نتایج مثبت تأمین و اختصاص قیر رایگان به راه‌های روستایی منجر به تمدید

و تقویت این حکم قانونی در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور گردید. در این خصوص دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، تأمین قیر رایگان راه‌های روستایی را با بیست درصد (۲۰٪) افزایش به میزان ۶۰۰ هزار تن پیشنهاد داد اما در فرایند بررسی بودجه در کمیسیون‌ها یک میلیون و چهارصد هزار تن به این میزان افزوده و به نسبت ۲۰ به ۸۰ به معیار داخلی روستاها و راه‌های روستایی اختصاص و روستاها را نیز مشمول قرار داد. در ادامه و در موعد تصویب نهایی قانون بودجه سال ۱۳۹۴ در صحن علنی، بنا به پیشنهاد نمایندگان مجلس، شهرهای زیر ۲۰ هزار نفر جمعیت نیز بهره‌مند شدند. اما در این حکم قانونی دو ابهام باقی ماند: اولاً متولی دریافت و توزیع قیر رایگان بین شهرهای کوچک تعیین نشد؛ ثانیاً سهم شهرهای زیر ۲۰ هزار نفر مشخص نگردید. لذا این ابهام منشأ اختلاف وزارتخانه‌های کشور و راه و شهرسازی و همچنین بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در تعیین متولی و سهم قیر رایگان شهرهای با جمعیت زیر ۲۰ هزار نفر گردید. با عنایت به تأثیر بالایی که در اجرای این حکم در ارتقای شاخص‌های توسعه شهری و روستایی دارد و مشکلات ناشی از ابهام در بند (ی) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور و با توجه به بررسی‌های کمیسیون عمران، اصلاح قانونی مطابق ماده واحده ذیل مورد نیاز می‌باشد. لذا طرح ذیل تقدیم می‌گردد.»

این طرح برای رسیدگی به صورت عادی به کمیسیون عمران به‌عنوان کمیسیون اصلی ارسال شد که این کمیسیون طرح مزبور را در جلسه ۱۳۹۴/۸/۱۰ با اصلاحاتی تصویب و گزارش خود در این زمینه را به مجلس ارسال کرد. این طرح در تاریخ ۱۳۹۴/۹/۱۵ در صحن علنی مجلس مطرح شد و با اصلاحاتی به تصویب نمایندگان رسید و برای طی روند قانونی مذکور در اصل (۹۴) قانون اساسی، طی نامه‌ی شماره ۶۱۳/۶۷۰۲۲ مورخ ۱۳۹۴/۹/۱۷ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان پس از بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۴/۹/۲۵، مفاد آن را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی ندانست و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۳۹۴/۹/۲۵ مورخ ۹۴/۱۰۲/۴۶۹۹ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۴/۹/۱۵

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۴/۹/۲۵

ماده واحده- بند (ی) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور مصوب

۱۳۹۳/۱۲/۲۴ به شرح زیر اصلاح می‌شود:

۱. بند (ی) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی: «تبصره ۲-
←

ی- وزارت نفت موظف است از طریق شرکت‌های دولتی تابع ذی‌ربط معادل ارزش ریالی دو میلیون تن قیر رایگان تا سقف 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 تجهیز و نوسازی مدارس کشور) قرار دهد و در حساب‌های فی‌مابین خود و خزانه‌داری کل کشور اعمال و با آن تسویه نماید. اعتبار مذکور صد درصد (۱۰۰٪) تخصیص یافته تلقی شده و وزارت نفت تا پایان سال مالی ۱۳۹۴ نسبت به تخصیص و تحویل کامل قیر اقدام می‌کند.

دیدگاه مغایرت

الف) اصلاحات انجام شده در بند (ی) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور از جمله تغییر در ارقام و نیز تخصیص یافته تلقی کردن صد درصد اعتبارات مذکور این بند، متضمن دخل و تصرف در بودجه‌ی کل کشور است. با توجه به اینکه طبق اصل (۵۲) قانون اساسی، تهیه‌ی بودجه بر عهده‌ی دولت است نه مجلس، اقدام به تغییر در مصوبه‌ی بودجه توسط نمایندگان، آن هم در میانه‌ی سال مالی، مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی است؛ ضمن آنکه این تغییرات، باعث برهم خوردن برنامه‌ریزی‌های دولت در اختصاص بودجه به دستگاه‌ها نیز می‌شود.

ب) اگرچه اعتبار تخصیصی باید برابر با اعتبار مصوب در بودجه باشد، لیکن در عمل بنا به دلایل مختلف از جمله تغییر شرایط اقتصادی کشور و عدم تحقق کامل درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه و... معمولاً تخصیص بودجه کمتر از اعتبارات مصوب در قانون بودجه انجام می‌شود. بر این اساس، از آنجا که نیمی از سال مالی سپری شده است، حکم مقرر در ذیل این مصوبه مبنی بر تخصیص یافته تلقی کردن صد درصد اعتبارات مذکور این بند، باعث کاهش بودجه سایر

→

الف- ...

ی- وزارت نفت موظف است از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ذی‌ربط معادل ارزش ریالی دو میلیون تن قیر رایگان تا سقف بیست و چهار هزار میلیارد (۲۴.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال را جهت روکش آسفالت، آسفالت راه‌های روستایی فاقد آسفالت و معابر روستاها و بهسازی روستاها و شهرهای با جمعیت زیر بیست هزار نفر به نسبت هشتاد درصد (۸۰٪) در اختیار شرکت‌های تابعه ذی‌ربط وزارت راه و شهرسازی و بیست درصد (۲۰٪) بنیاد مسکن انقلاب اسلامی قرار دهد و در حساب‌های فی‌مابین خود و خزانه‌داری کل کشور اعمال و با آن تسویه نماید.»

ردیف‌ها می‌شود که با منطق برنامه‌ریزی برای تخصیص بودجه توسط دولت مغایرت دارد.

دیدگاه عدم مغایرت

الف) طبق نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل (۵۲) قانون اساسی،^۱ تنها در صورتی که تغییر در ارقام بودجه به نحوی باشد که در کل بودجه تأثیر بگذارد، این تغییر به وسیله‌ی طرح قانونی صحیح نیست. بر این اساس، صرف تغییر ارقام بودجه در یک موضوع، ملاک تغییر در شاکله‌ی لایحه‌ی بودجه نیست، بلکه باید بررسی کرد که این تغییر باعث تغییر سقف مقرر در بودجه شده است یا خیر. از آنجا که تغییر ارقام بودجه در این مصوبه در حدود سقف اعتبار مقرر در بند (ی) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور است، اصلاح مجلس به نحوی نیست که در کل بودجه تأثیر بگذارد. در واقع، طبق این مصوبه، مصرف‌کنندگان اعتبار مقرر در بند (ی) تبصره (۲) قانون بودجه تغییر یافته است، نه سقف اعتبار مصوب. ضمن آنکه طبق نظریه‌ی تفسیری فوق‌الذکر، شورای نگهبان در خصوص تغییر در ارقام بودجه به وسیله‌ی طرح قانونی در صورتی که در بودجه کل کشور تأثیر نگذارد به نظر تفسیری نرسیده است. از این رو، تغییر ارقام بودجه در این مصوبه، مغایرتی با اصل (۵۲) قانون اساسی و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در این خصوص ندارد؛ ضمن اینکه در سنوات گذشته نیز مجلس با ارائه‌ی طرح قانونی، اصلاحات جزئی در ارقام بودجه در حدود همان سقف اعتبارات مقرر در قانون بودجه انجام داده است که شورای نگهبان چنین مصوباتی را مغایر با قانون اساسی تشخیص نداده و تأیید کرده است.

ب) بر اساس اصل (۵۲) قانون اساسی و نظریه‌های تفسیری شورای نگهبان از این اصل، ارائه‌ی لایحه‌ی بودجه‌ی کل کشور و متمم بودجه صرفاً بر عهده‌ی دولت است و مجلس نمی‌تواند با ارائه‌ی طرح قانونی اقدام به تصویب قانون در این زمینه‌ها کند. همچنین تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد و شاکله‌ی آن را تغییر دهد نیز با ارائه‌ی طرح از سوی نمایندگان امکان‌پذیر نیست. اما امکان تغییر در ارقام بودجه به نحو جزئی، در صورتی که در کل بودجه تأثیرگذار نباشد، به وسیله‌ی طرح قانونی نمایندگان وجود دارد و شورای نگهبان تا کنون در این زمینه، مصوبات مجلس را از این جهت، مغایر با قانون اساسی اعلام نمی‌کرده است.

ج) حکم مقرر در ذیل این مصوبه مبنی بر تخصیص یافته تلقی کردن صد درصد اعتبارات مذکور در این بند نیز مغایرتی با قانون اساسی ندارد و معمولاً در احکام قانون بودجه‌ی سالانه‌ی

۱. نظریه‌ی تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ شورای نگهبان: «۱- تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در

کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی، با توجه به اصل (۵۲) قانون اساسی امکان‌پذیر نیست.

۲- در خصوص تغییر در ارقام بودجه به وسیله طرح قانونی، در صورتی که در بودجه کل کشور تأثیر نگذارد رأی

تفسیری نیاورد.»

کل کشور نیز این امر در خصوص برخی موضوعات، به کرات وجود داشته و تأیید شورا را نیز به دنبال داشته است. اصل بر این است که همه‌ی اعتبارات مصوب در بودجه به‌طور کامل تخصیص داده می‌شود و حکم ذیل این ماده نیز تأکیدی بر این اصل است، با این تفاوت که در خصوص این موضوع یا سایر موضوعاتی که تصریح به تخصیص صد درصدی در آنها قید می‌شود، مجلس دولت را موظف می‌کند که بنا به اهمیت موضوع یا دیگر ملاحظات موجود در قضیه، حتی در فرض عدم تحقق بخشی از درآمدهای پیش‌بینی شده در قانون بودجه، این موضوع از تعدیل در تخصیص بودجه مستثنی باشد. بنابراین، گنجاندن این حکم در این مصوبه نیز مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

نظر شورای نگهبان

ماده واحده، مغایرتی با موازین شرع و قانون اساسی ندارد.

نظر نهایی شورای نگهبان

مصوبه مجلس در خصوص طرح اصلاح بند (ی) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.