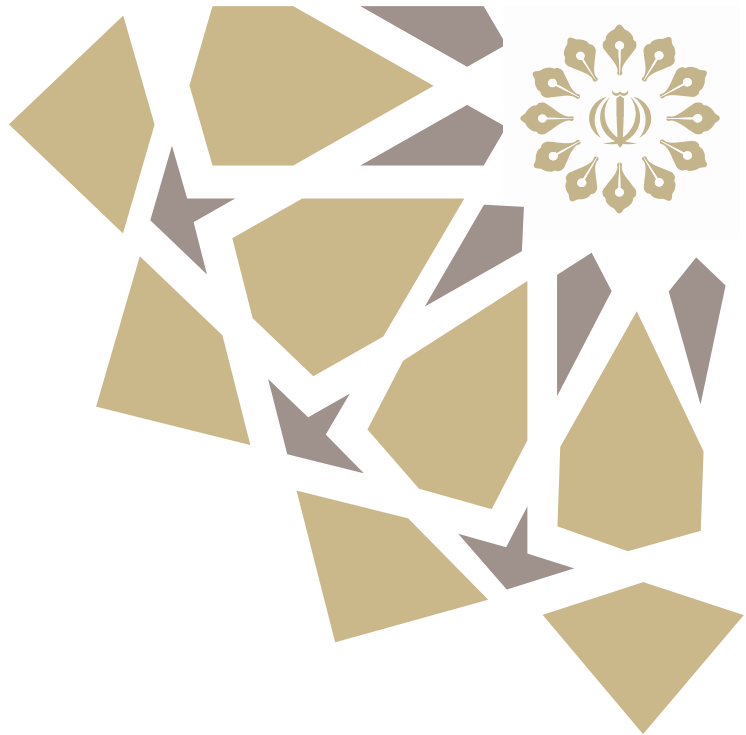


پژوهشکده شورای نگهبان  
گزارش استدلالی



# نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

**طرح استفساریه بند «ز» تبصره (۱) قانون  
بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور**

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح استفساریه بند «ز» تبصره (۱) قانون  
بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور



تاریخ تصویب: ۱۴۰۰/۰۴/۰۹

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۳۰۸

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۰/۰۵/۰۴



پرونده شورای نگهبان

## طرح استفساریه بند «ز» تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور

### درباره مصوبه

طرح استفساریه بند (ز) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور بنا به پیشنهاد (۳۹) نفر از نمایندگان در تاریخ ۱۳۹۹/۳/۱۹ اعلام وصول و جهت طی مراحل قانونی تقدیم هیئت رئیسه مجلس شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح آمده است: نظر به اینکه در اجرای جزء (ز) تبصره (۱) قانون بودجه کل کشور سال ۱۴۰۰ مقرر شده بود تا وزارت نفت مبلغ (۱۵۰) هزار میلیارد ریال مواد اولیه قیر وی بی (وکیوم باتوم) و نفت خام را به صورت ماهانه در اختیار پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌ها قرار دهد و حساب فی‌مابین را با خزانه‌داری کل کشور تسویه نماید و وزارت نفت به بهانه اینکه محل اعتبار آنها از محل مازاد درآمدهای حاصل از جزء (۲) بند (ب) این تبصره بوده اجرای آن را به شش ماهه دوم موکول نموده است، حال آنکه درآمدهای حاصله قابل پیش‌بینی بوده و از ابتدای سال تحقق آن برای دولت معلوم می‌گردد و امکان اجرای بند (ز) این تبصره وجود دارد، خصوصاً اینکه اجرای این بند برای تأمین قیر در راستای تسریع طرح‌های عمرانی بوده است و تأخیر در اجرای طرح‌های عمرانی در استان‌ها به لحاظ شرایط نامناسب آب و هوایی در شش ماهه دوم عمداً میسر نمی‌باشد.

این طرح در تاریخ ۱۴۰۰/۰۴/۰۹ با اصلاحاتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و طی نامه شماره ۵۱۸/۲۹۵۴۵ مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۱۲ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۲۳، مفاد آن را واجد ابهام دانست و نظر خود در این خصوص را طی نامه شماره ۱۰۲/۲۶۹۵۱ مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۰۴ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

## موضوع استفساریه:

با توجه به مفاد بند «ز» تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور<sup>۱</sup> آیا وزارت نفت می‌تواند در شش ماهه نخست سال هم نسبت به اختصاص منابع مربوط به تأمین ماده اولیه قیر (وی بی) به پالایشگاه‌ها از محل عواید حاصل از جزء (۲) بند «ب» این تبصره<sup>۲</sup> به نسبت وصول آن، اقدام نماید؟

۱. بند (ز) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۶ مجلس شورای اسلامی: «ز- در سال ۱۴۰۰ وزارت نفت مکلف است مبلغ یکصد و پنجاه هزار میلیارد (۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل جزء (۲) بند (ب) این تبصره مواد اولیه قیر وی بی (وکیوم باتوم)، نفت خام را به صورت ماهانه در اختیار پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌ها قرار داده و در حساب‌های فی‌مابین خود و خزانه‌داری کل کشور به شرح ذیل تسویه نماید:

۱- چهل و هشت درصد (۴۸٪) برای آسفالت راه‌های فرعی و روستایی و روکش آسفالت شبکه راه‌های اصلی، فرعی و شهرک‌های صنعتی و عشایری و معابر محلات هدف بازآفرینی شهری و طرح‌های مسکن مهر و طرح‌های مسکن ملی در اختیار وزارت راه و شهرسازی

۲- بیست درصد (۲۰٪) برای آسفالت معابر و بهسازی روستاها و اجرای طرح (پروژه)‌های مشارکتی با نهادهای محلی و دهیاری‌های با اولویت روستاهای حادثه‌دیده در اثر حوادث غیرمترقبه در اختیار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

۳- هفده درصد (۱۷٪) برای آسفالت معابر شهرها در اختیار وزارت کشور (سازمان ذی‌ربط آن)

۴- ...»

۲. جزء (۲) بند (ب) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۶ مجلس شورای اسلامی: «۲- در صورت افزایش عواید حاصل از جزء (۱) این بند نسبت به ردیف‌های مصوب فوق‌الذکر، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است منابع حاصله را به ردیف ۲۱۰۱۱۲ جدول شماره (۵) این قانون واریز نماید. دولت موظف است از ابتدای مهر ماه سال ۱۴۰۰ منابع حاصله را در سقف اعتبارات بودجه عمومی صرف افزایش تخصیص برای تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این قانون به ویژه اصلاح نقاط حادثه‌خیز درون و برون‌شهری و احداث تقاطع‌های غیرهمسطح مورد نیاز در ورودی شهرها، طرح هادی و بهسازی روستایی، توسعه زیرساخت‌های آموزش، طرح‌های توسعه زیرساخت‌های آموزش الکترونیک مدارس، بهسازی و نوسازی مدارس تخریبی و دانشگاه‌ها و مدارس حوزه‌های علمیه برادران و خواهران و جامعه‌المصطفی، هسته‌ای، واحدهای دوم و سوم نیروگاه اتمی بوشهر، حمل و نقل عمومی، راه‌های روستایی، تولیدی، زیرساخت‌های شهرک‌ها و نواحی صنعتی، دولت الکترونیک، آموزش، آموزش‌های مهارتی و مهارت‌پروری و مهارت‌آموزی سربازان وظیفه، سلامت با اولویت حمایت از بیماران دارای بیماری‌های خاص و بیماری‌های سالک، جمعیت، محیط زیست و مهار (کنترل) آب و سیلاب، آب و فاضلاب با اولویت مناطق روستایی

**پاسخ:**

بلی، وزارت نفت می‌تواند در شش‌ماهه نخست سال هم نسبت به اختصاص منابع مربوط به تأمین ماده اولیه قیر (وی بی) به پالایشگاه‌ها از محل عواید حاصل از جزء (۲) بند «ب» این تبصره به نسبت وصول آن، اقدام نماید.

**▪ دیدگاه مغایرت**

مطابق حکم جزء (۲) بند (ب) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، دولت موظف شده است «از ابتدای مهر ماه»، «مازاد منابع» مذکور در جزء (۱) بند (ب)<sup>۱</sup> یعنی منابع حاصل از صادرات نفت و گاز را برای افزایش تخصیص طرح‌های عمرانی به ویژه موارد مصرح در این جزء (همچون اصلاح نقاط حادثه‌خیز درون و برون‌شهری و احداث تقاطع‌های غیرهمسطح مورد نیاز در ورودی شهرها) هزینه کند. همچنین به موجب بند (ز) تبصره (۱) قانون مذکور نیز وزارت نفت مکلف شده است از محل منابع جز (۲) بند (ب)، مواد اولیه قیر را به صورت ماهانه در اختیار پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌ها قرار دهد. اکنون قانون‌گذار در استفساریه‌ی حاضر و در مقام تفسیر بند (ز)، با تجویز تحویل قیر در شش‌ماهه‌ی نخست



و عشایری، تأمین آب شرب شهرها و روستاها، توسعه و بازتوانی نیروگاه‌های برق، بافت فرسوده، بازآفرینی شهری و تحقیقات کاربردی بخش کشاورزی با اولویت حوزه دانش بنیان، تحقیقات کاربردی به ویژه دفاعی و هزینه‌های معیشت و سلامت و کاهش آثار منفی کرونا نماید.

آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارتخانه‌های نفت و امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۱. جزء (۱) بند (ب) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۶ مجلس شورای اسلامی: «۱- سقف منابع حاصل از ارزش صادرات نفت مندرج در ردیف ۲۱۰۱۰۱، میعانات گازی و خالص صادرات گاز مندرج در ردیف ۲۱۰۱۰۲ و منابع مربوط به سه درصد (۳٪) مندرج در ردیف ۲۱۰۱۰۹ جدول شماره (۵) این قانون معادل یک میلیون و نهصد و نود و دو هزار و هفتصد و بیست میلیارد (۱,۹۹۲,۷۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌شود. صادرات فرآورده‌های نفتی مشمول این حکم نمی‌باشد.

دستگاه‌های اجرایی ملی مجاز به استفاده هزینه‌ای از منابع سه درصد (۳٪) مناطق نفت‌خیز، گازخیز و توسعه‌نیافته نمی‌باشند.»

سال، عملاً قلمرو زمانی اجرای بند (ز) را توسعه داده است و این امر مغایر با بند (۱) نظر تفسیری مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان<sup>۱</sup> از اصل (۷۳) قانون اساسی مبنی بر مقید کردن ماهیت تفسیر به بیان مراد مقنن است؛ توضیح اینکه اولاً قلمرو زمانی اجرای حکم بند (ز) همچون حکم جزء (۲) بند (ب)، از ابتدای مهر ماه خواهد بود؛ چرا که منابع اجرای بند (ز)، همان مازاد منابع نفتی و گازی مذکور در جزء (۲) بند (ب) است و تا قبل از مهر ماه، پیش‌بینی تحقق مازاد منابع نفتی و گازی ممکن نیست. ثانیاً مقایسه‌ی مصارف تعیین شده در جزء (۲) بند (ب) با مصارف تعیین شده در بند (ز)، نشان می‌دهد در برخی موارد مشابه هستند. در واقع انجام برخی از موارد ذکر شده در جزء (۲) به مانند موارد ذکر شده در بند (ز)، نیازمند تخصیص قیر است. به طور مثال مواردی مانند اصلاح نقاط حادثه‌خیز درون و برون‌شهری و احداث تقاطع‌های غیرهمسطح مورد نیاز در ورودی شهرها، بهسازی روستایی، بهسازی و نوسازی مدارس تخریبی که در جزء (۲) بند (ب) آمده است، عملاً نیازمند تخصیص قیر و از طریق اجرای بند (ز) محقق خواهد شد. بنابراین منطقی آن است که زمان اجرای حکم بند (ز) نیز همانند زمان اجرای حکم جزء (۲) بند (ب)، از ابتدای مهر ماه باشد. در نتیجه با توجه به نظریه‌ی تفسیری فوق‌شورا، این مصوبه‌ی مجلس نمی‌تواند ماهیت تفسیر داشته باشد و با توجه به توسعه‌ی دایره‌ی زمانی بند (ز)، مغایر اصل (۷۳) قانون اساسی است.

### ▪ دیدگاه عدم مغایرت

هرچند برخی مصارف ذکر شده در جزء (۲) بند (ب) با مصارف ذکر شده در بند (ز)، از جهاتی دارای اشتراک هستند و همچنین منبع اجرای هر دو مقرر مازاد منابع نفتی و گازی تعیین شده است، اما در قلمرو زمانی اجرای احکام این دو بند، تفاوت وجود دارد؛ توضیح اینکه قانون‌گذار در جزء (۲) بند (ب)، زمان مصرف منابع حاصله را تصریحاً مقید به «ابتدای مهر ماه» کرده است، اما در رابطه با زمان مصرف منابع بند (ز)، سکوت کرده است. در نتیجه مشابهت‌های این دو حکم و سکوت مجلس شورای اسلامی در خصوص زمان اجرای بند

۱. نظر تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان: «۱- مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است بنابراین تزییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر، تلقی نمی‌شود.

(ز) این ابهام را ایجاد کرده بود که آیا بند (ز) نیز همچون جزء (۲) بند (ب) از ابتدای مهر ماه اجرا خواهد شد یا همچون دیگر احکام قانون بودجه از فرودین ماه لازم‌الاجرا است؟ بنابراین قانونگذار با هدف رفع ابهام از این موضوع، اقدام به تفسیر بند (ز) کرده است و این مصوبه مغایرتی با اصل (۷۳) ندارد. ضمن اینکه این استدلال که پیش‌بینی مازاد منابع نفتی و گازی قبل از مهر ماه ممکن نیست در نتیجه بند (ز) باید از مهر ماه اجرا شود، نمی‌توان قابل پذیرش باشد؛ چرا که تحقق منابع بودجه‌ای، ماهیت اجرایی و عملی دارد و ارتباطی با حکم فوق ندارد و در صلاحیت دولت است که تشخیص دهد امسال مازاد منابع نفتی و گازی قابل تحقق است تا در آن صورت بند (ز) اجرایی شود.

### ▪ دیدگاه ابهام

قانون‌گذار در این استفساریه، در پاسخ به این سؤال که آیا وزارت نفت می‌تواند در شش ماهه نخست سال هم نسبت به اختصاص منابع مربوط به تأمین ماده اولیه قیر به پالایشگاه‌ها اقدام نماید، پاسخ مثبت داده است. حال آنکه روشن نیست مستفاد از متن استفساریه و پاسخ آن، تنها تکلیف وزارت نفت به تحویل ماده‌ی اولیه‌ی مذکور به پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌ها است یا پس از تحویل ماده‌ی اولیه، تخصیص قیر در راستای موارد مذکور در بند (ز) نیز به عمل می‌آید. در نتیجه این مصوبه در وضع کنونی، موجد ابهام است. چه اینکه اگر معنای دوم مقصود قانون‌گذار بوده باشد و تخصیص قیر نیز موضوع حکم باشد، این مصوبه به سبب توسعه‌ی زمانی قلمرو اجرای بند (ز) از ابتدای مهر ماه به ابتدای فروردین ماه، ماهیت تفسیری ندارد و مغایر با نظریه‌ی تفسیری مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان از اصل (۷۳) قانون اساسی خواهد بود.

### ▪ توضیح تذکر

مجلس شورای اسلامی در جزء (۲) بند (ب) و بند (ز) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور مقرر کرده است دولت مازاد منابع مذکور در جزء (۱) این بند از محل صادرات نفت و گاز را صرف موارد مذکور در جزء (۲) و همچنین تحویل قیر به دستگاه‌های اجرایی کند. بدیهی است در صورتی که مازاد منابع جزء (۱) محقق نشود، اجرای جزء (۲) بند (ب) و بند (ز) نیز بی‌معنی خواهد بود. بنابراین در راستای روشن شدن موضوع در مرحله‌ی اجرا و تخصیص، شایسته است که به این موضوع در استفساریه تأکید شود.

**▪ نظر شورای نگهبان**

پاسخ استفساریه از این جهت که مقصود صرفاً تحویل ماده اولیه مذکور به پالایشگاه‌ها است یا تخصیص آنها به موارد مصرف را نیز شامل می‌شود ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

تذکر: با استظهار به اینکه اجرای موضوع استفساریه منوط به تحقق منابع مذکور در جزء (۲) بند (ب) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور (افزایش عواید حاصل از جزء (۱) بند (ب) این تبصره نسبت به ردیف‌های مصوب) است، در پاسخ به استفساریه به این امر تصریح گردد.



## 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