

اظہار نظر کارشناسی درباره:

«طرح استفساریه ماده (۱) قانون احکام و الزامات مورد نیاز قوانین بودجه سنواتی و

ردیف (۵-۴) جدول قانون بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور»

محمدبرزگر خسروی



چکیده

حکم قیر تحویلی در قوانین بودجه سال‌های متعددی درج شده است و بر اساس بند «۳۲» ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنواتی مصوب ۱۴۰۴/۹/۳۰ مجلس، دولت مکلف است لوایح بودجه را مشتمل بر «تعیین مقدار قیر تحویلی از منابع داخلی شرکت ملی نفت ایران برای طرح‌های عمرانی و سهم هریک از دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط از قیر تحویلی» تقدیم مجلس کند. هدف و مفاد این قانون صرفاً ناظر بر مسئولیت دولت در تهیه لایحه بودجه است و در مقام اجرای قوانین بودجه، بر اساس قاعده اجرای آخرین اراده قانونگذار با رعایت سلسله مراتب هنجارهای حقوقی، دولت مکلف است مفاد قوانین لازم‌الاجرا از جمله قانون بودجه سال ۱۴۰۵ را به اجرا درآورد و مفاد قوانین بودجه پیش از سال ۱۴۰۵، به دلیل اعتبار محدود سالانه خود، اصولاً در سال ۱۴۰۵ ملاک عمل نخواهد بود.

مشخصات طرح

دوره دوازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۹۶

شماره چاپ:

۶۵۶

تاریخ چاپ:

—



مشخصات گزارش

نوع گزارش:

☒ طرح / لایحه

☐ راهبردی

☐ نظارتی

☐ پیش‌نویس قانونی

شماره مسلسل:

۲۱۸۴۶-۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۷/۱۱

احمد حکیم‌جوادی، جلیل محبی (ناظران علمی)؛ امین‌اله پاک‌نژاد (دفتر مطالعات حقوقی)؛ محمد مهدی جعفری «دفتر مطالعات بخش عمومی»، ایمان رضائی «دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن» (اظہار نظر کنندگان)؛ نرجس امیراحمدی (صفحه‌آرا)

۱. مقدمه

براساس صدر اصل ۵۲ قانون اساسی، لایحه بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود توسط دولت تهیه می‌شود. ترتیبات تهیه لایحه بودجه در قوانین عادی متعددی مقرر شده است؛ از جمله قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنواتی مصوب ۱۴۰۴. بر اساس ماده (۱) این قانون، «دولت علاوه بر الزامات و احکام بودجه‌ای موجود در قوانین از جمله قانون برنامه پنج‌ساله جاری و قوانین بودجه‌ای، احکام و الزامات زیر را نیز در لوایح بودجه سنواتی اعمال و جهت بررسی به مجلس ارائه دهد: ...» با توجه به تصریح این ماده بر الزام دولت به اعمال کردن الزامات و احکام بودجه‌ای موجود در قوانین بودجه‌ای در لوایح بودجه سنواتی، این سؤال مطرح است که منظور از قوانین بودجه‌ای، قوانین بودجه مصوب پیش از تصویب قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنواتی است یا پس از تصویب آن قانون را نیز شامل می‌شود؟ اگر هر دو، در صورت وجود تفاوت در قوانین بودجه‌ای، کدام معتبر است؟

۲. پیشینه تقنینی و بیان مسئله

طبق بند «۳۲» ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنواتی مصوب ۱۴۰۴/۹/۳۰ [۱] مجلس، «دولت علاوه بر الزامات و احکام بودجه‌ای موجود در قوانین از جمله قانون برنامه پنج‌ساله جاری و قوانین بودجه‌ای، احکام و الزامات زیر را نیز در لوایح بودجه سنواتی اعمال و جهت بررسی به مجلس ارائه دهد: ...»
۳۲- تعیین مقدار قیر تحویلی از منابع داخلی شرکت ملی نفت ایران برای طرح‌های عمرانی و سهم هریک از دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط از قیر تحویلی»

این موضوع در قوانین بودجه سال‌های پیش از ۱۴۰۴ نیز دارای سابقه بوده و در بودجه سال ۱۴۰۴ نیز با تفاوت‌هایی نسبت به قبل تکرار شد. براساس جزء «۵» بند «۴» جدول الزامات مصارف قانون بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور [۲]، مقدار قیر تحویلی از ۲۵ همت مصوب سال ۱۴۰۴ به ۵۰ همت^۱ در سال ۱۴۰۵ افزایش یافت و تصویب شده است. همچنین در ردیف‌های ذیل جزء «۵» بند «۴» جدول الزامات مصارف قانون بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور، صرفاً به منابع تخصیص داده شده بابت قیر تحویلی اشاره شده و سایر جزئیات اجرایی (از جمله قیمت خرید مواد اولیه قیر توسط وزارت نفت از پالایشگاه‌ها) ذکر نشده است؛ در حالی که در بند «ر» تبصره «۳» قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور [۳]، قیمت خرید مواد اولیه قیر معادل پنجاه درصد قیمت بهابازار انرژی تعیین شده بود. با توجه به تفاوت مفاد احکام قوانین بودجه سال‌های مختلف در خصوص موضوع قیر تحویلی (به‌صورت خاص در مورد قیمت خرید مواد اولیه قیر توسط وزارت نفت از پالایشگاه‌ها)، این سؤال مطرح است که دولت در اجرای بودجه ۱۴۰۵، باید کدام یک از قوانین بودجه‌ای را ملاک عمل قرار دهد؟

بر این اساس، طرح استفساریه‌ای به شماره ثبت ۳۹۶ در دستور کار قرار گرفت. این استفساریه در گزارش کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی، به شرح ذیل به تصویب رسیده است:

با توجه به عبارت «علاوه بر الزامات و احکام بودجه‌ای موجود در قوانین» در صدر ماده (۱) و حکم بند (۳۲) ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنواتی - مصوب ۱۴۰۴/۰۹/۳۰، همچنین حکم بند «ر» تبصره (۳) قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور - مصوب ۱۴۰۳/۱۲/۲۷ در خصوص نحوه تأمین و توزیع قیر طرح‌های عمرانی، آیا ملاک اجرای حکم ردیف (۴-۵) جدول الزامات مصارف قانون بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور - مصوب ۱۴۰۴/۱۲/۲۵ با پنجاه درصد (۵۰٪) قیمت بهابازار (بورس) است؟

پاسخ:

بلی. ملاک اجرای حکم ردیف (۴-۵) جدول الزامات مصارف قانون بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور - مصوب ۱۴۰۴/۱۲/۲۵ با پنجاه درصد (۵۰٪) قیمت بهابازار (بورس) است.

۳. تحلیل ابعاد حقوق اساسی - مالی موضوع استفسار

طبق اصل ۷۳ قانون اساسی، شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. بر اساس بند «۱» نظر تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان: «مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است؛ بنابراین تضييق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر تلقی نمی‌شود».

بر اساس ظاهر و اطلاق حکم مقرر در ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنواتی، دولت در تقدیم لایحه بودجه باید الزامات و احکام بودجه‌ای موجود در قوانین از جمله قوانین بودجه‌ای معتبر تا زمان قانون تقدیم لایحه بودجه را اعمال کند. با توجه به اعتبار سالانه قوانین بودجه به تصریح اصل ۵۲ قانون اساسی، اصولاً آخرین قانون بودجه ملاک خواهد بود. در نتیجه، پاسخ سؤال این خواهد بود که دولت باید بودجه سال ۱۴۰۵، را ملاک عمل قرار دهد و در مواردی که در قانون بودجه ۱۴۰۵ تعیین تکلیف نشده است (مثل قیمت خرید مواد اولیه قیر توسط وزارت نفت از پالایشگاه‌ها که موضوع اصلی متن استفساریه حاضر است) باید بر اساس قوانین لازم‌الاجرا^۱ عمل شود.

با توجه به تصریح صدر ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنواتی، به اعمال الزامات و احکام بودجه‌ای موجود در قوانین از جمله قانون برنامه هفتم و قوانین بودجه‌ای، این سؤال مطرح است که در صورت وجود تفاوت در مفاد قوانین یادشده، کدام قانون حاکم خواهد بود؟

تحلیل حقوقی ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنواتی، نیازمند برداشت صحیح از قانون اساسی (به‌عنوان قانون برتر و حاکم) و اسناد بالادستی، و نقد و تحلیل سایر قوانین و مقررات و رویه‌های اساسی و اجرایی کشور است. این چارچوب حقوقی، بدون شناخت مبنا، موضوع و هدف از وضع ماده (۱) قانون یادشده، امکان‌پذیر نیست. هدف از ماده (۱)، منضبط کردن دولت در اعمال الزامات و احکام بودجه‌ای موجود در قوانین در تقدیم لایحه بودجه است و برای مجلس در وضع قانون بودجه، محدودیتی ایجاد نمی‌کند تا مجلس به تصریح اصول ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی، در مقام وضع قانون صرفاً محدود به رعایت شرع و قانون اساسی باشد. همین نکته از فرایند تصویب قانون یادشده با توجه به ایراد شورای نگهبان (مستظهر به ابهام هیئت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام) قابل برداشت است.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

دولت باید در اجرای جزء «۵» بند «۴» جدول الزامات مصارف قانون بودجه سال ۱۴۰۵، مفاد این قانون (و نه قانون بودجه سال ۱۴۰۴) را ملاک عمل قرار دهد و در مواردی که در قانون بودجه ۱۴۰۵ تعیین تکلیف نشده است (مثل قیمت خرید مواد اولیه قیر توسط وزارت نفت از پالایشگاه‌ها که موضوع اصلی متن استفساریه حاضر است) باید بر اساس قوانین لازم‌الاجرا عمل شود. در نتیجه مفاد مصوبه در استفسار حاضر، با اصل ۷۳ قانون اساسی و نظر تفسیری شورای نگهبان، مغایر به‌نظر می‌رسد.

۱. به‌عنوان نمونه می‌توان به ماده ۷۱ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ با اصلاحات بعدی آن اشاره کرد که اشعار می‌دارد: «به شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران اجازه داده می‌شود به منظور حفظ و صیانت از سرمایه‌های ملی، قیمت فراورده‌های نفتی بجز (نفت گاز و نفت سفید، نفت کوره و بنزین، گاز طبیعی مصرفی داخلی کشور) را بر اساس قیمت‌های جهانی و با رعایت صرفه و صلاح کشور تعیین و به فروش برساند».

منابع و مآخذ

[۱] قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنواتی.

[۲] قانون بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور.

[۳] قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور.

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده واحده		✓		

شماره ماده	مصوبه کمیسیون	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهاری نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحده	با توجه به عبارت «علاوه بر الزامات و احکام بودجه‌ای موجود در قوانین» در صدر ماده (۱) و حکم بند (۳۲) ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنواتی - مصوب ۱۴۰۴/۰۹/۳۰، همچنین حکم بند «ر» تبصره (۳) قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور - مصوب ۱۴۰۳/۱۲/۲۷ در خصوص نحوه تأمین و توزیع قیر طرح‌های عمرانی، آیا ملاک اجرای حکم ردیف (۵-۴) جدول الزامات مصارف قانون بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور - مصوب ۱۴۰۴/۱۲/۲۵ با پنجاه درصد (۵۰٪) قیمت بهابازار (بورس) است؟ پاسخ: بلی. ملاک اجرای حکم ردیف (۵-۴) جدول الزامات مصارف قانون بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور - مصوب ۱۴۰۴/۱۲/۲۵ با پنجاه درصد (۵۰٪) قیمت بهابازار (بورس) است.		✓			دولت باید در اجرای جزء «۵» بند «۴» جدول الزامات مصارف قانون بودجه سال ۱۴۰۵، مفاد این قانون (و نه قانون بودجه سال ۱۴۰۴) را ملاک عمل قرار دهد و در مواردی که در قانون بودجه ۱۴۰۵ تعیین تکلیف نشده است (مثل قیمت خرید مواد اولیه قیر توسط وزارت نفت از پالایشگاه‌ها که موضوع اصلی متن استفساریه حاضر است) باید بر اساس قوانین لازم‌الاجرا عمل شود. در نتیجه مفاد مصوبه در استفسار حاضر، با اصل ۷۳ قانون اساسی و نظر تفسیری شورای نگهبان، مغایر به نظر می‌رسد.	

گزیده سیاسی

مصوبه راجع به طرح استفساریه ماده (۱) قانون احکام و الزامات مورد نیاز قوانین بودجه سنواتی و ردیف (۵-۴) جدول قانون بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور، ماهیت تفسیری نداشته و با اصل ۷۳ قانون اساسی و نظر تفسیری شورای نگهبان، مغایر به نظر می‌رسد.