



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

#### مشخصات طرح

دوره یازدهم  
سال دوم

شماره ثبت:  
۷۵۰

شماره چاپ:  
۱۱۳۲

تاریخ چاپ:

-



دفتر مطالعات حقوقی

#### مشخصات گزارش

شماره مسلسل:  
۲۴۰۱۸۳۲۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۵/۱۰

تهیه و تدوین:

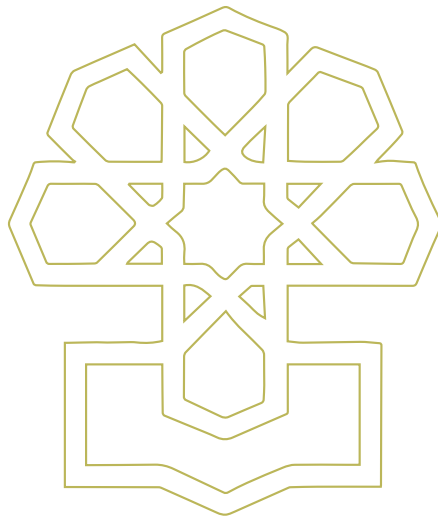
روح‌اله پاک‌نژاد

ناظران علمی:

علی عبدالاحد

مهدی عبدالملکی

محمدبرزگر خسروی



# اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تمدید زمان تحویل قیر سال ۱۴۰۰» (اعاده شده از سوی شورای نگهبان)



## مقدمه

بر اساس بند «ز» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، وزارت نفت مکلف است مبلغ یکصد و پنجاه هزار میلیارد ریال مواد اولیه قیر وی.بی (و کیوم باتوم)، نفت خام را به صورت ماهیانه در اختیار پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌ها قرار دهد تا به صورتی که در این بند مشخص شده است، مصرف شود.<sup>۱</sup>

۱. «ز»- در سال ۱۴۰۰ وزارت نفت مکلف است مبلغ یکصد و پنجاه هزار میلیارد (۱۵۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال از محل جزء «۲» بند «ب» این تبصره مواد اولیه قیر وی.بی (و کیوم باتوم)، نفت خام را به صورت ماهیانه 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. شش درصد (۶٪) برای مصرف پایگاه‌ها، پاسگاه‌ها و راه‌های بین مزارع در اختیار بسیج سازندگی سپاه.

۵. شش درصد (۶٪) برای نوسازی مدارس و دانشگاه فرهنگیان در اختیار وزارت آموزش و پرورش (سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور).

۶. سه درصد (۳٪) برای بیابان‌زدایی و انجام عملیات خاکپوش (مالچ‌پاشی کردن) سازگار با محیط زیست مورد تأیید سازمان ذی‌ربط، در اختیار وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری کشور).

دستگاه‌های اجرایی موضوع این بند موظفند سهم استان‌ها را از طرف دو ماه پس از ابلاغ این قانون به ادارات کل استانی خود اعلام نمایند تا با توجه به پیشرفت فیزیکی طرح‌های در دست اجرا و فصل کاری آن استان، اعتبار مربوطه تخصیص یابد.

گزارش این بند به صورت سه‌ماهه توسط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به کمیسیون‌های انرژی، برنامه و بودجه و محاسبات و عمران مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شود. کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات موظف است پس از رسیدگی گزارش، آن را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و نفت ظرف یک ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.



بر این اساس، وزارت نفت مکلف است در سال ۱۴۰۰، مقدار معینی قیر در اختیار پتروشیمی‌ها و پالایشگاه‌ها قرار دهد تا صرف مصارف معینی شود. در این رابطه، طرح «تمدید زمان تحویل قیر سال ۱۴۰۰» به منظور تمدید مهلت تحویل قیر (و کیوم باتوم) موضوع بند «ز» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ارائه شده است. براساس مقدمه توجیهی طرح، علت اصلی ارائه طرح حاضر، در چرخه توزیع قرار نگرفتن بخش مهمی از سهمیه مذکور به دلیل مشکلات اجرایی است. بنابراین با توجه به سالیانه بودن قانون بودجه و پایان مهلت آن در تاریخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۹، به منظور از بین نرفتن سهمیه دستگاه‌های موضوع بند «ز» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، طرح حاضر در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. شورای محترم نگهبان، در نامه شماره ۱۰۲/۳۰۶۳۵ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۱، مصوبه مذکور را مغایر اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی اعلام نمود. در ادامه به بررسی و تبیین نظر شورای نگهبان و چگونگی مرتفع نمودن آن می‌پردازیم.

## بررسی نظر شورای نگهبان

همان‌طور که بیان شد، در طرح حاضر، زمان تحویل قیر موضوع بند «ز» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ تا پایان شهر یورماه ۱۴۰۱ تمدید شده است.<sup>۱</sup> شورای نگهبان نسبت به تمدید مهلت مذکور بدین صورت ایراد نموده است: «اتفاق ماده واحد در خصوص تمدید زمان تحویل مواد اولیه قیر موضوع بودجه سال ۱۴۰۰، نسبت به غیر مواردی که فرایند قانونی تخصیص آنها در سال ۱۴۰۰ انجام شده و صرفاً مواد اولیه قیر تحویل نشده است، مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی شناخته شد».

براساس نظر شورای نگهبان، در متن عبارت «تحویل مواد اولیه قیر وی.بی (و کیوم باتوم) موضوع بند «ز» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور» به صورت مطلق تمام حکم بند «ز» تبصره «۱» قانون مذکور را برای ۶ ماه تمدید نموده است. بنابراین طرح حاضر، در خصوص اجازه تمدید حکم قانون بودجه سال ۱۴۰۰ برای مدت معین، مغایر اصل سالیانه بودن بودجه می‌باشد؛ لذا مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی قلمداد می‌شود. به عبارت دیگر براساس اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، قانون بودجه باید به صورت سالیانه، تهیه، تصویب و در همان سال تعهد به اجرا شود و اجرای آن در مهلت قانونی<sup>۲</sup> صورت گیرد. از این رو در مقام اجراء احکام بودجه در سال‌های آتی، قابلیت اجرا ندارند مگر در مهلت قانونی؛ هر چند ممکن است آثار اجرای احکام بودجه در همان سال، نسبت به سال‌های آتی نیز جاری باشد. بر این اساس، اگر منظور از تحویل مواد اولیه قیر موضوع بند مذکور، این‌گونه باشد که وزارت نفت اجازه دارد، بند «ز» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور را تا پایان شهر یورماه سال ۱۴۰۱ اجرا نماید، اصل سالیانه بودن بودجه (اصل پنجاه و دوم قانون اساسی) نقض می‌شود؛ چراکه حکم مذکور در قانون بودجه، صرفاً در همان سال قانون بودجه قابل اجراست؛ اما اگر فرایند تخصیص مواد اولیه قیر موضوع بند مذکور در سال ۱۴۰۰ که سال اجرای قانون بودجه بوده، انجام شده است، مهلت دادن برای اجرای فرایند قانونی بودجه در تحویل مواد اولیه قیر، مغایرتی با قانون اساسی ندارد. به عبارت دیگر در صورتی که فرایند قانونی اجرای بودجه در سال ۱۴۰۰ (فرایند قانونی تخصیص آنها در سال ۱۴۰۰) انجام گرفته و صرفاً طرح حاضر به دنبال فرصتی برای تحویل مواد اولیه قیر به مصارف مشخص است، مغایرتی با اصل سالیانه بودن قانون بودجه ندارد. بنابراین براساس نظریه شورای نگهبان در خصوص طرح حاضر، عبارت «تحویل مواد اولیه قیر وی.بی (و کیوم باتوم) موضوع بند «ز» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور» در متن طرح را واجد دو معنای فوق‌الذکر می‌داند؛ لذا اطلاق مصوبه مجلس در خصوص اجرای حکم قانون بودجه در سال ۱۴۰۱ مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است. بدین منظور در راستای رفع ایراد شورای محترم نگهبان و به جهت تقیید مفاد طرح حاضر پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مفاد طرح بدین صورت اصلاح شود:

۱. متن طرح حاضر:

«ماده واحد - مهلت تحویل مواد اولیه قیر وی.بی (و کیوم باتوم) موضوع بند «ز» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۶ تا پایان شهر یورماه ۱۴۰۱ تمدید می‌گردد.»

۲. مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن.

«ماده واحد - مهلت تحویل مواد اولیه قیر وی.بی (و کیوم باتوم) موضوع بند «ز» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۶، نسبت به مواردی که فرایند قانونی تخصیص آنها در سال ۱۴۰۰ انجام شده و صرفاً مواد اولیه قیر تحویل نشده است، تا پایان شهریورماه سال ۱۴۰۱ تمدید می گردد».

شایان ذکر است با توجه به اینکه در سال ۱۴۰۱ مبلغ ۱۹ هزار میلیارد تومان قیر پیش بینی شده است، ظرفیت شرکت ملی نفت برای اجرای باقیمانده سال گذشته و امسال محل ابهام است. ضمن آنکه الزام پالایشگاه‌ها به تحویل و کیوم باتوم بیش از ظرفیت، آن هم بدون دریافت وجه و در مقابل نفت خام، علاوه بر آنکه عملیات مالی آنها را دچار اختلال می نماید، باعث کاهش نقدینگی پالایشگاه‌ها شده و از طرفی احتمال به مخاطره افتادن استمرار تولید فرآورده‌های نفتی استراتژیک مانند بنزین و نفت گاز نیز وجود دارد. از طرف دیگر این اقدام به علت محدودیت‌های لجستیکی پالایشگاه‌های کشور و دستگاه‌های اجرایی، سبب تأخیر در تحویل مواد اولیه قیر مربوط به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و عدم اجرای کامل تکالیف قانونی می شود که در نهایت، منجر به تکرار این طرح در قوانین بودجه سال آینده و خدشه به انضباط بودجه‌ای می شود.

## نتیجه‌گیری و پیشنهاد

بر اساس مصوبه مجلس شورای اسلامی، مهلت تحویل قیر موضوع بند «ز» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ تا پایان شهریورماه سال ۱۴۰۱ تمدید شده است. شورای محترم نگهبان، مصوبه مذکور را مغایر اصل سالیانه بودن بودجه و به تبع آن اصل پنجاه و دوم قانون اساسی اعلام نمود. در نظریه شورای نگهبان، مفاد طرح حاضر، در خصوص تمدید زمان تحویل مواد اولیه قیر موضوع بودجه سال ۱۴۰۰، نسبت به مواردی که فرایند قانونی تخصیص آنها در سال ۱۴۰۰ انجام شده و صرفاً مواد اولیه قیر تحویل نشده، مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته است، اما در خصوص مواردی که فرایند قانونی تخصیص آنها در سال ۱۴۰۰ انجام نشده، مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی شناخته شده است. به عبارت دیگر اطلاق طرح حاضر در خصوص تمدید مهلت تحویل قیر موضوع بند «ز» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ تا پایان شهریورماه سال ۱۴۰۱ به دلیل امکان نقض اصل سالیانه بودن بودجه دارای ایراد است. بدین منظور در راستای رفع ایراد شورای محترم نگهبان و به جهت تقیید مفاد طرح حاضر پیشنهاد می شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مفاد طرح بدین صورت اصلاح شود:

«ماده واحد - مهلت تحویل مواد اولیه قیر وی.بی (و کیوم باتوم) موضوع بند «ز» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۶، نسبت به مواردی که فرایند قانونی تخصیص آنها در سال ۱۴۰۰ انجام شده و صرفاً مواد اولیه قیر تحویل نشده است، تا پایان شهریورماه سال ۱۴۰۱ تمدید می گردد».