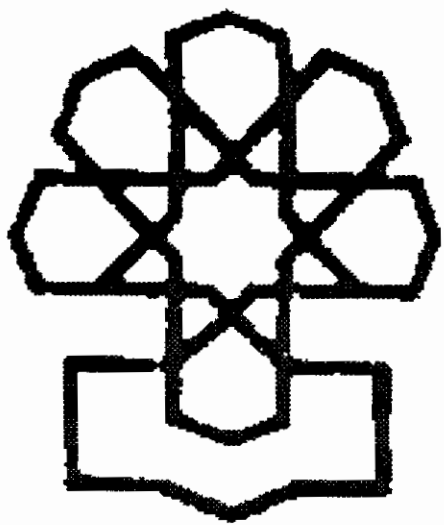




# بررسی تطبیقی لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور با سیاست‌ها و اهداف قانون برنامه سوم توسعه - بخش نفت و گاز

درباره لایحه بودجه ۱۳۸۰ - شماره (۱۱)



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی  
تاسو واحد اسناد و کتابخانه ملی  
شماره: ۱۲۴۱۰  
تاریخ: ۳/۱/۹۷

کدموضوعی: ۱۶۰

شماره مسلسل: ۵۸۹۲

## بررسی تطبیقی لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور با سیاست‌ها و اهداف قانون برنامه سوم توسعه - بخش نفت و گاز

کدموضوعی: ۱۶۰

شماره مسلسل: ۵۸۹۲

### مقدمه

نظر به ویژگی‌های برنامه سوم توسعه و تفاوت‌های ساختاری آن با برنامه‌های قبلی و تأثیرات این امر بر لوایح بودجه‌ای در این گزارش نخست مروری بسیار مجمل بر نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم و نقش مجلس در این نظام داشته و سپس با نگاه بر سیاست‌ها و اهداف قانون برنامه سوم و چالش‌های اساسی بخش به نکات برجسته در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ پرداخته می‌شود.

### الف - نظام برنامه‌ریزی در تدوین و تصویب و اجرای برنامه سوم و جایگاه مجلس

در یک جمع بندی کلی، روال تهیه برنامه سوم طی سه مرحله و به صورت حرکت از کل بجز در ۱۳۷۷/۶/۲۹ توسط هیأت دولت تصویب گردید. عمده ترین عامل در مرزبندی این مراحل سه گانه به مرجع تصویب کننده هر بخش معطوف می گردد.

مرحله اول شامل سیاست‌ها و رهنمودهای کلی برنامه بود که بخش اول آن یعنی سیاست‌های کلی به تصویب مقام معظم رهبری رسید و رهنمودهای کلی برنامه، مصوبه هیأت وزیران را گرفت.

مرحله دوم شامل سیاست‌های اجرایی و اهداف کمی کلان و بخشی است که جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد با اعمال برخی تغییرات از سوی مجلس در لایحه پیشنهادی دولت - عملاً اهداف کمی بسیار محدود مندرج در لایحه برنامه توسط سازمان برنامه و بودجه از متن قانون برنامه حذف گردید و صرفاً دو جدول یکی در مورد کارکنان دولت و روند تغییرات آن طی پنج سال برنامه و دیگری تحت عنوان پیش بینی درآمد

ارزی حاصل از صادرات نفت خام به صورت تنها جداول کمی قانون برنامه سوم درآمدند. شایان توجه است که در نخستین سال برنامه با تغییرات قیمت نفت ارقام درآمدی حاصل از صادرات نفت خام که در جداول قانون برنامه بود نیز تغییر یافتند.

مرحله سوم در این نظام برنامه‌ریزی شامل برنامه‌های تفصیلی و عملیاتی و نیز برنامه‌های بخشی و استانی است. مرجع تصویب آن شورای اقتصاد اعلام شده است. این نوع نظام برنامه‌ریزی و انفکاک سه‌گانه اختیارات و مسئولیت‌ها در فرایند تدوین و تصویب برنامه از سال ۱۳۷۷ مورد نقد قرار گرفت و آثار متعدد این شیوه کار توسط مرکز پژوهش‌های مجلس به شرح عناوین زیر اعلام گشت:

- ۱- جایگاه مجلس در تصویب و نظارت نهایی بر برنامه.
  - ۲- نقش و مسئولیت دولت در تنظیم و به تصویب رساندن قوانین برنامه در مجلس شورای اسلامی.
  - ۳- نقش و مسئولیت دولت در پاسخگویی به مجلس در فرایند اجرای قانون برنامه.
  - ۴- نقض وحدت و کلیت و ثبات قانونی برنامه برای یک دوره پنج ساله به دلیل مرزبندی و مرحله بندی تدوین و تصویب برنامه در نهادهای مختلف تصمیم‌گیری با ساختارهای متفاوت نظیر مجلس شورای اسلامی و شورای اقتصاد.
  - ۵- ابهام و دگرگونی بنیادی در فرایند بررسی و تصویب لوایح بودجه سالیانه کل کشور در مجلس شورای اسلامی، به مثابه تبلور مالی برنامه سالیانه اجرایی دولت که مرجع تصویب آن شورای اقتصاد است.»
- با توجه به مطالب فوق طبیعتاً می‌بایست حفره‌های اطلاعاتی و خلاء برنامه‌های اجرایی سالیانه دستگاه‌های اجرایی و مهم‌تر از همه فقدان مسئولیت در قبال برنامه‌ای بدون اهداف کمی را شاهد بود.

#### **ب- ویژگی‌های اسناد برنامه سوم در بخش انرژی**

فصل چهار از پیوست ۲ سند برنامه سوم به بخش انرژی اختصاص دارد که حول سه محور به بررسی بخش انرژی پرداخته است.

محور اول: بررسی تحولات گذشته، تحلیل مشکلات و چشم انداز آینده.

محور دوم: سیاست‌های استراتژیک.

محور سوم: سیاست‌های اجرایی.

بررسی سند برنامه در این بخش که شباهت تام با مستندات برنامه دیگر بخش‌های اقتصادی کشور دارد به خوبی نشانگر حلقه‌های مفقوده‌ای در فرایند برنامه‌ریزی است به طوری که پیکره برنامه ۵ ساله سوم فاقد دو بخش اساسی است:

نخست اهداف برنامه در حوزه بخش که نه تنها به عنوان یک فصل مشخص و تعیین کننده مسئولیت دستگاه اجرایی، جایگاهی در مستندات برنامه‌های بخش ندارد، بلکه به صورتی غیر مؤثر در درون محور اول (بررسی تحولات گذشته، تحلیل مشکلات و چشم انداز آینده) مستتر و پخش گشته است. تأثیر بلاواسطه این نحوه نگرش به برنامه، در تدوین سیاست‌های استراتژیک نیز منعکس است که رویکرد عملکردی و معطوف به گذشته را نشان می‌دهد و از ارائه آرمان‌ها و اهداف برنامه‌ای بخش به مثابه یکی از عناصر اصلی نظام برنامه‌ریزی باز می‌ماند.

دومین حلقه مفقوده در پیکره برنامه سوم توسعه فقدان خود برنامه به مفهوم واقعی و متعارف آن است به طوری که اولاً شاخص‌های عمده فعالیت بخش در مقطع آغازین برنامه که می‌باید مآخذ پذیرش مسئولیت برنامه‌ریزان و مسئولان اجرایی دستگاه‌ها باشد در انبوهی از عبارات پراکنده، طبقه‌بندی نشده و عمدتاً مبتنی بر برداشت‌های حسی و شهودی گم گشته است. ثانیاً نقاط قوت و ضعف بخش به هیچ وجه برآمده از بررسی تحولات و تبیین وضع در سال پایه (۱۳۷۸) نیست. ثالثاً محدودیت زمان و دوره ۵ ساله برنامه به عنوان یک مؤلفه و پایگاه اصلی در شناخت شرایط موجود و روند تحولاتی که براساس برنامه پیش‌بینی و هدف‌گذاری خواهد شد کمترین محلی از اعراب ندارد. شایان ذکر است که در تبیین وضع موجود جهت تدوین برنامه، بسیاری از اطلاعات بخش انرژی به عملکرد سال ۱۳۷۶ و دهه قبل معطوف بود و از سوی دیگر افق پایانی برنامه سوم در برنامه بخش انرژی به هیچ وجه مطرح نبوده و معدود ارقامی که در تصویر چشم انداز انرژی کشور (در هر سه حوزه نفت، گاز و برق) آمده مربوط به سال ۱۳۸۵ می‌باشد. رابعاً با توجه به مجموعه مسائل

برشمرده فوق که مشتمل بر فقدان هدف برنامه‌ای، آشفتگی و کلی بودن نقاط قوت و ضعف وضع موجود بخش انرژی و در نهایت بی‌توجهی به عامل زمان در برنامه‌بخش است. مستندات برنامه ۵ ساله فاقد بیان طرح‌های مشخص اجرایی است که طبیعتاً با چنین ساز و کاری که در تدوین برنامه سوم به کار رفته و با مشخص نبودن اهداف برنامه‌بخش حتی ارائه فهرستی از طرح‌های عملیاتی و در دست اجرا یا پیش‌بینی شده بدون پیوند با جهت‌گیری‌های کلی برنامه و اهداف آن و محدودیت‌ها و امکانات ناظر بر تحقق زمان‌بندی شده آن‌ها، فاقد ارزش برنامه‌ای است. شایان توجه است که این حداقل در مستندات برنامه ارائه نشده است و طی یک هفته اخیر در جلساتی که از طریق کمیسیون‌ها با مسئولین متعدد دستگاه اجرایی بخش و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برگزار شده، از برنامه سال آتی تصویر روشنی ارائه نگردید و ابهامات فراوانی در مورد عمده‌ترین شاخص‌های فعالیت بخش نمایان شد.

با عنایت به مجموعه مطالبی که فوقاً گفته شد و آنچه که از ذات نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم طی یک ساله اخیر بازتاب یافته است، تطبیق لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ در بستر برنامه سوم و به عنوان جزء لاینفک آن از نقطه نظر دستیابی به اهداف نانوشته و غیرمصوب برنامه سوم توسعه مقدور نمی‌باشد. معهداً از منظر تطبیق مواد و تبصره‌های مختلف لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ که عمدتاً به راهکارهای اجرایی و کسب مجوزهای قانونی در گسترش اختیارات و بعضاً وظایف دستگاه اجرایی اختصاص یافته‌اند با قانون برنامه سوم و سیاست‌های کلان ناظر بر آن پرداخته می‌شود.

ج- بررسی تطبیقی مفاد لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ با قانون برنامه سوم توسعه

#### مقدمه

این بررسی صرفاً براساس مفاد تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ در انطباق یا مغایرت با قانون برنامه سوم توسعه صورت می‌گیرد که طبیعتاً نارسایی‌ها و کمبودهای قانونی لایحه بودجه را نسبت به تأمین اهداف سیاست‌های قانون برنامه دوم شامل نمی‌گردد. علاوه بر این

نظر به اهمیت و نقش ویژه تبصره‌های ۲۷ و ۲۹ در ارتباط با نفت و گاز کشور، گزارش تفصیلی، متعاقباً و به طور جداگانه، ارائه خواهد شد.

### بند ل تبصره ۳

درخصوص اعطای تسهیلات و کمک در امور گازرسانی و لوله کشی گاز داخل منازل به میزان ۱,۰۰۰,۰۰۰ ریال به ازای هر انشعاب با دوره بازپرداخت دو ساله و جمعاً تا سقف یکصد میلیارد ریال، عملاً در راستای سیاست توسعه گاز رسانی بوده و مغایرتی با اهداف برنامه‌ای دراز مدت انرژی کشور ندارد. شایان توجه است که جهت بهره برداری از امکانات گازرسانی، شرکت ملی گاز حق انشعابی از مصرف کنندگان خانگی و تجاری دریافت می‌کند. این هزینه که رأساً توسط شرکت ملی گاز وصول می‌گردد در کنار هزینه‌های لوله کشی گاز داخل منازل توأمأ باعث عدم تمایل برخی مصرف کنندگان به استفاده از شبکه گاز می‌باشند لذا جهت تأمین اهداف این بند از تبصره پیشنهاد می‌گردد که هزینه‌های انشعاب گاز نیز به صورت تقسیمی وصول گردد.

### تبصره ۹ بند ج

این بند سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور را مکلف می‌نماید در پایان هر سه ماه هزینه‌های خدمات ارائه شده توسط شرکت‌هایی نظیر شرکت‌های گاز و برق منطقه‌ای را، در صورت عدم پرداخت توسط دستگاه‌های ذی ربط از اعتبارات ردیف‌های خاص این دستگاه‌ها در لایحه بودجه کسر و مستقیماً به شرکت‌های طلبکار پرداخت نماید. نظر به این که این موضوع در قوانین بودجه سال ۱۳۷۹ و سال‌های قبل نیز مکرراً، وجود داشته است لذا به نظر می‌رسد این بند از تبصره ۹ از کارایی لازم در استیفای حقوق ارائه دهندگان سرویس‌های خدماتی (سوخت گاز و برق و مخابرات و...) برخوردار نیست.

### تبصره ۱۰ بند ب

براساس بخشی از این بند که تکراری از قانون بودجه سال ۱۳۷۹ می‌باشد به شرکت ملی نفت ایران اجازه داده می‌شود بابت مطالبات صندوق بازنشستگی کارکنان شرکت ملی نفت ایران

از آن شرکت و شرکت‌های فرعی به تشخیص کمیته‌ای از نمایندگان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارت نفت و ۲ نفر از اعضای کمیسیون نفت به انتخاب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر، از اموال و دارایی‌ها و سهام ایالتی آن شرکت و شرکت‌های تابعه، بدهی خود را تأدیه نماید.

مفاد این تبصره از نظر اجرایی تا حدودی در راستای سیاست واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی می‌باشد و طبیعتاً می‌بایست رعایت جهات ذیل، ابلاغیه از سوی مقام معظم رهبری، در این واگذاری‌ها لحاظ شود:

- ۱- امر واگذاری در جهت تحقق اهداف برنامه باشد و خود هدف قرار نگیرد.
- ۲- در چارچوب قانون اساسی صورت پذیرد.
- ۳- موجب تهدید امنیت یا تزلزل حاکمیت ارزش‌های اسلامی و انقلابی نگردد.
- ۴- بر خدشه دار شدن حاکمیت نظام یا تضییع حق مردم و یا ایجاد انحصار نینجامد.
- ۵- بر مدیریت سالم و اداره درست کار توجه شود.

با عنایت به سیاست‌های فوق، روند اجرای این تبصره در سال جاری در مورد شرکت ملی نفتکش ایران و نیز شرکت ملی حفاری ایران از دقت ارزیابی و اجرای مناسب برخوردار نبوده و اعتراضات گسترده‌ای در درون و بیرون وزارت نفت، ایجاد نموده و نهایتاً به دستور وزیر محترم نفت موضوع واگذاری شرکت ملی حفاری متوقف گردید. ضمن ضرورت توجه در خصوص این نوع واگذاری‌ها ضروری به نظر می‌رسد بررسی لازم کارشناسی در خصوص چگونگی ایجاد بدهی شرکت نفت به سازمان بازنشستگی کارکنان صنعت نفت و روند بازپرداخت‌ها و تسویه صورت گیرد.

#### تبصره ۲۲- بند ب

براساس این تبصره خرید دانش فنی خارج از کشور توسط دستگاه‌های موضوع این قانون جهت اجرای طرح‌ها و پروژه‌های مربوطه در سال ۱۳۸۰ به شرطی مجاز خواهد بود که با تشخیص وزارت علوم و تحقیقات و فن آوری، دانش فنی مورد نیاز آن در داخل کشور وجود نداشته باشد. وزارت خانه مذکور موظف است حداکثر ظرف مدت ۲ ماه نظر خود را

حسب مورد به دستگاه اجرایی درخواست کننده اعلام نماید.

براساس اصل دوم از رهنمودهای کلی برنامه تحت عنوان علوم و فناوری و نیز فصل ۱۱ از قانون برنامه سوم مواد ۹۹الی ۱۰۳ بر توسعه تحقیقات فناوری توجه شده و بر تمرکز برای تحقیقات نیز تأکید گردیده است. لذا تبصره فوق در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ در راستای قانون برنامه می باشد. مع هذا نظر به گسترده گی و تنوع انواع تکنولوژی ها و فناوری های مورد نیاز صنایع نفت و گاز و پتروشیمی به نظر نمی رسد که وزارت علوم و تحقیقات و فناوری، در شرایط موجود از توان و امکانات لازم جهت پیوند بین صنایع نفت و تحقیقات کاربردی و الگوهای موجود فنی (PATENT) شناخته شده توسط این وزارتخانه برخوردار باشد و لذا این امر می تواند حداقل در کوتاه مدت به یک اختلال و وقفه زمانی در اجرای برخی از طرح های تکنولوژیک نفت و گاز منجر شود.

### تبصره ۳۹

این تبصره که تکرار تبصره ۳۹ سال گذشته و نیز تبصره ۵۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ می باشد مبتنی بر ۳ بند به شرح ذیل است:

الف- محاسبه رایگان حق انشعاب گاز مساجد، مدارس علوم دینی، حسینیه ها، تکایا و محاسبه هزینه گاز مربوط براساس هر متر مکعب ۵ ریال توسط شرکت ملی گاز.

ب- شرکت ملی گاز ایران، موظف است تا سقف پنجاه میلیارد ریال از منابع داخلی خود را در شهرهایی که پنجاه درصد و روستاهایی که ده درصد از هزینه گازرسانی را به صورت خودیاری تقبل می نمایند هزینه کند «حداکثر تا فاصله ۵ کیلومتری از خطوط انتقال» آن دسته از روستاهایی که بیش از ده درصد از هزینه های گازرسانی را تأمین کنند به نسبت در اولویت قرار می گیرند.

ج- شرکت ملی پخش فراورده های نفتی موظف است نفت سفید و گاز مایع مورد نیاز روستاییان را در سراسر کشور به قیمت رسمی و نفت سفید و گاز مایع مورد نیاز عشایر را به قیمت رسمی در شعاع ۵ کیلومتری محل زندگی عشایر تأمین نماید.

در مجموعه موارد فوق هیچ مغایرتی باقانون برنامه سوم مشاهده نمی شود. در جلسات

کمیسیون انرژی با شرکت ملی گاز ایران درباره عملکرد این تبصره در سال جاری و به ویژه در مورد ردیف ب آن اطلاعات اولیه ارائه نشد. به نظر می‌رسد که اجرای این تبصره نیازمند تدوین آیین نامه خاصی باشد. اما نکته مهم‌تر مربوط به بررسی منافع و مضار طرح‌های گازرسانی به روستاها و شهرهای کوچک از نقطه نظرهای بهینه‌سازی تأمین و مصرف انرژی است. با توجه به سوخت‌های جانشین گاز طبیعی نظیر نفت سفید و گاز مایع و درپاره‌ای موارد توسعه مصرف برق در روستاها ضروری است که ملاحظاتی در اجرای این تبصره اعمال گردد.