

دوره نهم - سال اول

شماره چاپ: ۲۰۵

تاریخ چاپ: ۱۳۹۱/۷/۱

شماره ثبت: ۱۴۱

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک بند به جزء «۳-۲۴»

قانون بودجه سال ۱۳۹۱»

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۲۶۰۱

مهرماه ۱۳۹۱

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	کلیات
۸.....	ملاحظات اجرایی
۹.....	ملاحظات فنی و حقوقی
۱۲.....	جمع‌بندی و پیشنهاد
۱۳.....	منابع و مآخذ



## اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک بند به جزء «۳-۲۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱»

### چکیده

در حالی که طبق برآوردهای کارشناسی حداکثر بین ۲ تا ۴ درصد هزینه اجرای پروژه‌های عمرانی (راه‌سازی) به قیر اختصاص دارد، کندی اجرای پروژه‌های مذکور به دلیل کمبود قیر عنوان شده است. نمایندگان مجلس شورای اسلامی از طریق ارائه طرحی در صدد تأمین اعتبار خرید قیر از طریق فروش سهام و اموال و دارایی‌های دولت هستند. طرح مذکور نه به لحاظ فنی و نه به لحاظ زمانی قابلیت اجرا ندارد. ضمن آنکه مغایرت‌های قانونی نیز دارد. در هر حال گستردگی پروژه‌های عمرانی (خارج از توان نظام فنی و اجرایی کشور) و کمبود اعتبارات از سوی دیگر منجر به کندی در پیشرفت طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی شده است. به نظر می‌رسد با طرف کردن مشکلات حقوقی طرح دولت برای واگذاری قیر به وزارتخانه‌های زیربنایی تا حدودی مشکلات پروژه‌های عمرانی (که ناشی از کمبود قیر است) قابل برطرف شدن است.

## مقدمه

با توجه به وقفه‌های پیش‌آمده در اجرای پروژه‌های عمرانی کشور به‌خصوص پروژه‌های راهسازی، بهسازی و نگهداری راه‌ها و خیابان‌ها، نمایندگان مجلس شورای اسلامی طرحی ارائه داده‌اند که به موجب آن دولت سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی‌ها، حقوق مالی و نیروگاه‌های متعلق به خود، مؤسسات و شرکت‌های دولتی را پس از ارزیابی کارشناسی به سازمان تأمین اجتماعی یا مؤسسات و شرکت‌های وابسته یا سایر شرکت‌هایی که دارای پالایشگاه یا کارخانه قیر هستند، تا مبلغ بیست هزار میلیارد ریال واگذار کند و ارزش ریالی آن را در اختیار وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی قرار دهد تا صرف تأمین قیر برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شود.

در گزارش حاضر ضمن مروری بر ابعاد فنی، تولید و مصرف قیر در کشور مشکلات اجرایی و قانونی بر سر راه اجرای طرح بررسی و ارائه می‌شود.

## کلیات

قیر به لحاظ منشأ تولید به ۵ نوع قیر نفتی، قیر دمیده، قیر طبیعی، قیر مخلوط یا محلول و قیر امولسیون تقسیم می‌شود. تولید قیر در ایران در واحدهای قیرسازی پالایشگاه‌های تهران، بندرعباس، اراک، تبریز، اصفهان، شیراز و آبادان انجام می‌شود و با اجرای قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون



اساسی<sup>۱</sup>، مبنی بر واگذاری مجتمع‌های پالایشگاهی و پتروشیمی صنعت نفت به بخش خصوصی، تولید قیر که تا سال ۱۳۸۴ توسط شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران انجام می‌شد، به دو شرکت نفت جی و نفت پاسارگاد واگذار شد. به این ترتیب واحد پالایش قیر پالایشگاه‌های تهران، اراک، تبریز، آبادان، شیراز و بندرعباس تحت مالکیت شرکت پالایش نفت پاسارگاد و بخش پالایش قیر پالایشگاه اصفهان تحت مالکیت شرکت نفت جی، وظیفه تولید این محصول در کشور را بر عهده گرفتند.

#### جدول ۱. انواع قیر و کاربرد آنها

انواع قیر	کاربرد
قیر نفتی	تولید بنزین
قیر دمیده	ورق‌های پوشش بام - باطری اتومبیل، اندودکاری
قیر طبیعی	ساخت پوشش لوله‌های نفت و گاز، به‌کارگیری در سیمان حفاری، تولید کک، جهت اختلاط با قیرهای نرم به‌منظور ساخت قیرهای سخت‌تر
قیر مخلوط یا محلول	آسفالت‌های پوششی، ماکادمی
قیر امولسیون	آسفالت، عایق‌کاری

مأخذ: بورس کالای ایران، گزارش بررسی وضعیت قیر در ایران با شماره ثبت ۹۱۳۱۶، مورخ ۱۳۹۱/۵/۹.

در سالیان اخیر، تولید قیر در کشور دارای نوساناتی بود و در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۹ ثابت نبوده است. در گزارشی که اخیراً توسط بورس کالای ایران تهیه شده است، در مورد دلیل کاهش تولید (و مصرف) این فرآورده در سال ۱۳۸۷، به ورود

۱. واگذاری شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی به بخش خصوصی.

این محصول به بورس و واقعی‌تر شدن قیمت این کالا اشاره شده است.<sup>۱</sup> ورود این محصول به بورس باعث شد تا قیمتگذاری این محصول شفاف‌تر و مصرف آن واقعی‌تر شود. در جدول ۲ عمده‌ترین انواع قیر تولید شده و ظرفیت آنها در پالایشگاه‌های مختلف ارائه شده است.

جدول ۲. ظرفیت تولید قیر در واحدهای قیرسازی پالایشگاه‌های کشور

ظرفیت تولید (هزارتن)	پالایشگاه
۶۷۰	تهران
۴۶۰	بندرعباس
۵۸	اراک
۲۸۵	تبریز
۱۸۲۵	اصفهان
۱۴۰	شیراز
۱۴۰	آبادان
۳۵۷۸	جمع

مأخذ: شرکت‌های پالایش نفت پاسارگاد و جی و سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان.

در سال ۱۳۸۹ نیز با اجرای فاز اول قانون هدفمندی یارانه‌ها، یارانه‌های اعطا شده به این محصول قطع شده و باعث کاهش تولید (و مصرف) آن شده است. با توجه به کاربردهایی که قیر دارد، این فرآورده نفتی در بخش‌های زیر مصرف می‌شود:

۱. شرکت بورس کالای ایران، بررسی وضعیت قیر در ایران، شماره ۹۱۳۱۶، مورخ ۱۳۹۱/۵/۹.



۱. عملیات عمرانی اعم از راه‌ها، فرودگاه‌ها، زمین‌های ورزشی، بنیاد ساختمان، عایق‌کاری ساختمان و ... ،

۲. مصارف هیدرولیکی اعم از کانال‌ها، پل‌ها، مخازن آب، سد و ... ،

۳. مصارف صنعتی مانند پوشش محافظ فلزات، رنگ‌آمیزی، درزبندی، باطری‌سازی، تایرسازی، کفشی، پوشش لوله گاز زیرزمینی و ... ،

۴. کشاورزی اعم از حفظ رطوبت، زودرسی گیاه، جلوگیری از سله و ایجاد جنگل‌های مصنوعی، فرسایش خاک و شن‌های روان،

۵. عملیات الکتریکی مانند نوارهای آسفالتی، پرکردن اتصالات الکتریکی، پوشش سیم‌ها، عایق‌کاری و ... .

وزارت راه و شهرسازی و شهرداری‌ها به‌عنوان عمده‌ترین مصرف‌کنندگان قیر، بیشترین سهم مصرف بازار داخلی قیر را برای انجام عملیات راهسازی و نگهداری و ساخت پروژه‌های عمرانی ملی و استانی به خود اختصاص داده‌اند. دیگر مصرف‌کنندگان قیر داخلی کارخانه‌های آسفالت، تغلیظکاران، مظروف‌سازان و کارخانه‌های عایق رطوبتی می‌باشند. میزان مصرف قیر در سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۹، به تفکیک بخش‌های مصرف‌کننده در جدول ۳ ارائه شده است.

جدول ۳. میزان مصرف قیر (میلیون تن)

سال	وزارت راه و ترابری	شهرداری‌ها	سایر موارد	جمع
۱۳۸۵	۱/۴	۰/۷۶	۱/۳۴	۳/۵
۱۳۸۶	۱/۴۲	۰/۷۷	۱/۶۲	۳/۸۲
۱۳۸۷	۱/۵	۰/۶۱	۰/۷۷	۲/۸۸
۱۳۸۸	۱/۹۵	۰/۷۸	۰/۶۳	۳/۳۶
۱۳۸۹	۰/۱۹	۰/۲۶	۱/۲۲	۱/۶۸

مآخذ: سامانه آمار سازمان توسعه تجارت ایران و [www.trademap.org](http://www.trademap.org) و سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان.

همان‌طوری که در جدول ۳ نشان داده شده است، مصرف قیر برخی از بخش‌ها در سال ۱۳۸۹ کاهش یافته است که وزارت راه و ترابری از جمله این بخش‌هاست. کاهش قابل توجه مصرف قیر در بخش‌های دولتی (وزارت راه و شهرسازی و شهرداری‌ها) در سال ۱۳۸۹ - که در سالیان گذشته به‌عنوان عمده‌ترین مصرف‌کنندگان بازار قیر داخلی به شمار می‌رفتند - حاصل حذف یارانه‌ها از بازار قیر، نزدیک شدن قیمت‌های داخلی به قیمت‌های منطقه‌ای و اصلاح رفتار مصرف‌کنندگان در رعایت اصل بهره‌وری و اعمال هر چه بیشتر مؤلفه‌های فنی و مهندسی در ساخت و نگهداری پروژه‌های ملی و استانی بوده است.<sup>۱</sup>

با آزادسازی قیمت قیر مصرف داخلی به واسطه اجرای فاز نخست قانون هدفمندی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹ نسبت به سال گذشته ۵۰ درصد کاهش یافت. کاهش تقاضای دستگاه‌های دولتی به سبب تمدید نشدن فروش قیر یارانه‌ای برای

۱. همان.



سال ۱۳۸۹، حذف شکاف رانت به وجود آمده از اختلاف قیمت قیر یارانه‌ای و بورسی، سلب انگیزه فعالیت سوداگران، منطقی شدن مصرف بخش‌های دولتی و خصوصی، کاهش بودجه عمرانی و تخصیص نیافتن آن طبق نیاز مصرف‌کنندگان دولتی با توجه به تغییرات اعمال شده راه می‌توان از اثرات افزایش قیمت قیر و عمده دلایل کاهش ۵۰ درصدی مصرف انواع قیر در سال ۱۳۸۹ دانست.

همچنین در سالیان اخیر بخشی از قیر تولیدی کشور به خارج نیز صادر می‌شود که جزئیات آن در جدول زیر ارائه شده است.

جدول ۴. مقاصد صادراتی قیر ایران طی سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۹

کشورهای هدف (۵ کشور عمده)	ارزش وزنی (میلیون تن)	ارزش دلاری (میلیون دلار)	سال
ماداگاسکار، امارات متحده عربی، بنگلادش، هند و اریتره	۰/۵۹	۸۵/۷	۱۳۸۳
امارات متحده عربی، یمن، هند، نیجریه و میانمار	۰/۸۲	۱۲۹/۹	۱۳۸۴
جیبوتی، افغانستان، فیلیپین، چین و امارات متحده عربی	۰/۷	۱۲۴/۴	۱۳۸۵
جیبوتی، ماداگاسکار، امارات متحده عربی، ویتنام و آفریقای جنوبی	۰/۷۲	۱۲۲/۷	۱۳۸۶
ویتنام، جیبوتی، آنگولا، امارات متحده عربی و هند	۰/۷۵	۱۳۱/۲	۱۳۸۷
آنگولا، ارمنستان، امارات، پاکستان و عراق	۱/۱۵	۲۶۳	۱۳۸۸
-	۱/۶۷	-	۱۳۸۹
-	۱/۲	۵۹۵	۱۳۹۰

مأخذ: همان.

اطلاعات مندرج در جدول نشان می‌دهد که در حدود ۳۴ درصد از ظرفیت قیر تولیدی کشور در سال ۱۳۹۰ به خارج صادر شده است و مابقی در کشور مصرف می‌شود. همان‌طوری که در جدول ۴ آمده است، ارزش صادرات ۱/۲ میلیون تن قیر در سال ۱۳۹۰ به میزان ۵۹۵ میلیون دلار بود. اگر بخواهیم کل ظرفیت تولیدی قیر کشور (۳/۶ میلیون تن) به خارج صادر شود، به‌میزان ۱/۸ میلیارد دلار ارزش خواهد داشت. این در حالی است که ارزش کوچک‌ترین نیروگاه در کشور ۵۰۰ میلیون دلار محاسبه شده است.

ایران علاوه‌بر اینکه قیر صادر می‌کند، در برخی از سال‌ها بنا به دلایل فنی، مقادیر محدودی قیر به کشور وارد می‌شود.<sup>۱</sup>

### ملاحظات اجرایی

- در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کشور مبلغ شصت‌وپنج (۶۵) هزار میلیارد ریال واگذاری شرکت‌های دولتی پیش‌بینی شده است که طبق گزارش دیوان محاسبات در سه ماهه اول سال تنها ۴۶ درصد مصوب سه‌ماهه آن محقق شده است (یعنی مبلغ ۷۶۷۲ میلیارد ریال). علاوه بر این در جزء «۳-۲۴» احکام ماده واحده بودجه مبلغ ۳۳۵ هزار میلیارد ریال فروش سهام، سهم‌الشرکه و ... پیش‌بینی شده است. باتوجه به اینکه واگذاری شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۰ مبلغ ۴۸,۳۹۶ میلیارد ریال بوده است (البته بخشی از آن وصولی سهام فروش رفته در سال‌های قبل بوده است)،



تحقق فروش سهام و اموال پیش‌بینی شده در طرح دور از ذهن است.

- با توجه به زمان لازم برای تصویب طرح و تهیه آیین‌نامه توسط دولت و زمان لازم برای به فروش رساندن سهام و اموال با توجه به سپری شدن بیش از هفت ماه از سال و در پیش بودن فصل سرما، زمان کافی برای تحقق اهداف طرح فراهم نیست.
- ارزیابی کارشناسی سهام و اموال خود چند ماه طول می‌کشد، بنابراین فروش سهام و اموال و تأمین اعتبار لازم ظرف سال جاری ممکن نیست.

### ملاحظات فنی و حقوقی

- در اغلب نقاط دنیا نیروگاه و تجهیزات نیروگاهی از تکنولوژی بسیار بالایی برخوردار هستند و بهره‌برداری از آن باید توسط سازمان و نهادهایی باشد که در این رشته از تخصص لازم برخوردار هستند. همچنین در عصر حاضر وابستگی زندگی روزمره به برق باعث شده است که برق به کالایی تقریباً بی‌بدیل تبدیل شود و تأمین و دسترسی به این کالا از جمله اولویت‌های اصلی حاکمیت‌ها به‌شمار می‌رود. این مقوله را باید با نگاهی به حوادث خاموشی‌هایی که در اثر کمبود برق در برخی از کشورهای منطقه به‌وقوع پیوسته است را در ایران نیز با حساسیت بیشتری با توجه به واگذاری‌هایی که در حال انجام است و یا در این طرح پیشنهاد شده است را دنبال کرد.

- طبق ماده (۱۳۳) برنامه پنجم توسعه وزارت نیرو مجاز است سالیانه ۵۰۰۰ هزار مگاوات به قدرت تولیدی برق کشور اضافه نماید. منابع مالی برای ازدیاد این قدرت در

دولت وجود ندارد و بخش خصوصی هم رغبتی برای سرمایه‌گذاری در بخش تولید ندارد. ضمن آنکه طبق بند «الف» ماده مذکور، منابع حاصل از فروش نیروگاه‌های موجود با رعایت قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی باید در محل‌های مشخص شده در صدر این ماده اختصاص داده شود.

- ضمناً باید به این نکته توجه کرد که در اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی تمام مراحل تولید و عرضه قیر در اختیار بخش خصوصی قرار گرفته است. با خصوصی‌سازی در این بخش رانت و فساد گسترده موجود در آن از بین رفته است. دخالت دولت به هر نحو در این حوزه می‌تواند مشکلات گذشته را احیا کند.

- در حال حاضر پالایشگاه‌های موجود قادرند سالیانه حداقل ۴ میلیون تن قیر تولید کنند. میزان مصرف سالیانه کشور نیز حداکثر ۲/۵ میلیون تن است که از این میزان مصرف وزارت راه ۱/۵ تا ۲ میلیون تن و شهرداری‌ها حداکثر ۱ میلیون تن قیر در سال است. بنابراین بخشی از قیر تولیدی پس از تأمین نیاز داخل، صادر نیز می‌شود. - با توجه به اینکه ۵ ماه از سال باقیمانده و در ۲-۳ ماه از ماه‌های آتی نیز به دلیل فصل سرما فعالیت‌های راه‌سازی به شدت کاهش می‌یابد، حداکثر نیاز قیر حدود یک میلیون تن است که با قیمت فعلی (۶۰۰ هزار تومان در هر تن) اعتباری برابر ۶ هزار میلیارد ریال برای این کار نیاز است.

- کندی پیشرفت فعالیت‌های عمرانی در کشور دو دلیل عمده دارد:



۱. حجم بسیار بالای اجرای طرح‌های عمرانی (فراتر از توان نظام فنی و مدیریتی کشور)،

۲. عدم تخصیص اعتبار برای اجرای طرح‌های عمرانی.

بنابراین در حالی که قیر به‌طور متوسط تنها ۲ تا ۴ درصد از هزینه‌ی طرح‌ها و پروژه‌های راه‌سازی را به خود اختصاص می‌دهد، موکول کردن پیشرفت و یا اتمام طرح‌ها و پروژه‌ها به تأمین قیر منطقی نیست.

- معاون حقوقی و امور مجلس وزارت امور اقتصادی و دارایی ضمن ارسال نامه‌ای به شماره ۹۳/۱۰۷۸۲۶ مورخ ۱۳۹۱/۶/۱۴ به آقای دکتر جلالی رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس نسخه‌ای از گزارش وزیر امور اقتصاد و دارایی در ملاقات هیئت دولت با مقام معظم رهبری در هفته دولت را نیز ارسال کرده است. در بخشی از این گزارش آمده: «برنامه دولت در بخش عمومی صرفه‌جویی در مخارج و هزینه‌هاست. برای مثال توافق شده است بخشی از کاهش خرید نفت کوره ازسوی خارجیان با عرضه امانی این محصول به کارخانه‌های قیر و واگذاری قیر تولیدی به وزارتخانه‌های زیربنایی در اجرای کارهای عمرانی به جای پرداخت نقدی جبران شود».

- در طرح پیشنهاد شده که معادل ارزش ریالی منابع حاصل از فروش سهام و اموال و دارایی‌های دولت قیر در اختیار وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی قرار گیرد. مطابق با اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی این مبالغ ابتدا باید به حساب‌های خزانه واریز و سپس در اختیار دستگاه‌های ذیربط قرار گیرد. بنابراین طرح مذکور از این جهت مغایر اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی است.

## جمع‌بندی و پیشنهاد

۱. فروش نیروگاه‌ها به شیوه‌ای که در طرح پیشنهادی شده است به صرفه و صلاح کشور نیست.
۲. امکان‌پذیری فروش سهام و سهم‌الشرکه با توجه به شرایط بازار با ابهام جدی مواجه است.
۳. زمان کافی برای تصویب طرح، تهیه آیین‌نامه توسط دولت، ارزیابی کارشناسی سهام و اموال و فروش رساندن آنها با توجه به سپری شدن بیش از هفت ماه از سال و در پیش بودن فصل سرما فراهم نیست.
۴. فرآیند پیش‌بینی شده در اجرای طرح با اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی مغایر است.

### بنابراین تصویب طرح توصیه نمی‌شود.

اما پیشنهادهای زیر را می‌توان مطرح نظر قرار داد:

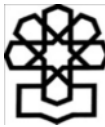
۱. در صورتی که تأمین اعتبار طرح‌های عمرانی در ماه‌های آینده ممکن باشد، پیمانکاران می‌توانند از هم‌اکنون برای خرید قیر از طریق معامله اعتباری در بورس کالای کشور اقدام کنند.
۲. اگر مشکل تأمین اعتبار همچنان باقی است و تصور می‌شود کمبود قیر مشکل اساسی در پیشرفت پروژه‌های عمرانی است، می‌توان ابتکار دولت (در متن گزارش هیئت دولت به مقام معظم رهبری) را در تأمین قیر تأیید کرد. انجام این کار بدون



مجوز مجلس شورای اسلامی غیرقانونی است، لذا دولت می‌تواند با ارائه لایحه مسیر قانونی اجرای ابتکار فوق را فراهم سازد.

### منابع و مآخذ

۱. قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور.
۲. بورس کالای ایران، گزارش بررسی وضعیت قیر در ایران، شماره ثبت ۹۱۳۱۶، مورخ ۱۳۹۱/۵/۹.
۳. شرکت‌های پالایش نفت پاسارگاد و جی.
۴. سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان.
۵. سامانه آمار سازمان توسعه و تجارت ایران.



شماره مسلسل: ۱۲۶۰۱

مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح الحاق یک بند به جزء «۳-۲۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱»

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: فریدون اسعدی، محمدتقی فیاضی

مدیر مطالعه: —

ناظر علمی: —

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

همکار: عاطفه موسوی جلالی

همکاران خارج از مرکز: عباس محسنی، بیژن رحیمی دانش

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: سید محمود رضوی (مدیر مالی شرکت ملی پالایش و

پخش فرآورده‌های نفتی ایران)، وحید ابراهیمی (دبیرکل اتحادیه صادرکنندگان

فرآورده‌های نفت و گاز و پتروشیمی ایران)، تاجیک (قائم مقام کمیسیون قیر در اتحادیه

صادرکنندگان فرآورده‌های نفت و گاز و پتروشیمی)، اکبر میرزاپور و شیما فرامرزیان

(شرکت بورس و کالای ایران)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. جزء «۳-۲۴»

۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۱

۳. قیر

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۱/۶/۲۹

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۱/۷/۱۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۷/۱۶