



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الزامات اجرایی توزیع و عرضه سوخت و CNG در کشور»

مقدمه

با توجه به مصوبه کمیسیون انرژی در تاریخ ۱۳۹۷/۵/۱۶ به شماره چاپ ۱۱۸۳، عنوان «طرح الزامات اجرایی توزیع و عرضه سوخت و CNG در کشور» به «طرح کاهش تصدی دولت در عرضه سوخت و فراورده‌های نفتی» تغییر پیدا کرد. جایگاه‌های عرضه سوخت به‌عنوان مجاری توزیع سوخت، نقش مهمی در شبکه حمل‌ونقل ایفا می‌کنند که توجیه اقتصادی آنها پشتوانه‌ای برای ادامه فعالیتشان است. در ایران بنا به دلایل متعدد بین تعداد جایگاه‌های عرضه سوخت و وسایل نقلیه در حال تردد تناسب لازم وجود ندارد. یکی از مهم‌ترین دلایل کمبود و یا تعطیلی جایگاه‌ها در کشور به‌ویژه کلانشهرها، مسئله نداشتن توجیه اقتصادی است. در حال حاضر نیز جایگاه‌ها با مشکلاتی مواجه هستند. طرح «کاهش تصدی دولت در عرضه سوخت و فراورده‌های نفتی» با هدف اجرای سیاست‌های دولت مبنی بر کاهش تصدیگری و همچنین به‌منظور ایجاد رضایتمندی برای سرمایه‌گذاران و صاحبان جایگاه‌های عرضه سوخت فعلی و ایجاد انگیزه برای احداث مجاری عرضه جدید تهیه و ارائه شده است.

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۳۵۲

شماره چاپ:

۱۱۸۳

سابقه قانونی موضوع

۱. در سال ۱۳۹۵ به‌منظور اجرای دقیق اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ارجاع کار به بخش خصوصی و برون‌سپاری وظایف و کوچک‌سازی بدنه دولت، وزارت نفت درصد واگذاری زنجیره تأمین و توزیع فراورده‌های نفتی برآمده و با اعلام عام، ضوابطی را برای تشکیل شرکت‌های متقاضی و عهده‌داری زنجیره تأمین و توزیع تعیین کرد. هدف و چشم‌انداز اصلی این طرح، ارتقای رفاه مشتریان و حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان با مدیریت مؤثر بخش خصوصی در فرایند خرید، دریافت، حمل، توزیع و نظارت بر عرضه سوخت و کاهش نقش دولت در تصدیگری توزیع فراورده‌های نفتی به‌منظور ارائه خدمات برتر به مشتریان است. در حال حاضر به ۸۵ شرکت زنجیره‌ای توزیع مجوز اعطا شده که ۲۶ شرکت، آغاز به کار کردند و ۷۰ درصد این شرکت‌ها از میان خود جایگاه‌داران عرضه سوخت هستند و حدود ۸ درصد از توزیع بنزین به جایگاه‌ها، توسط این شبکه انجام می‌گیرد. نوبا بودن طرح «ایجاد شرکت‌های زنجیره‌ای توزیع» باعث شد که از ابتدای اجرای این طرح، عده‌ای با اجرای آن موافق و عده‌ای مخالف باشند. از جمله دلایل نگرانی‌ها و بعضاً مخالفت‌ها در اجرای آن به شرح ذیل است:

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور تولیدی

دفتر: مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

سایر دفاتر: مطالعات

حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۶۲۰۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۹/۲۷

- این طرح در ابتدا با عنوان درستی مطرح نشد و به غلط برندینگ نامیده شد که طبعاً با اعتراضات زیادی همراه بود.
- اطلاع‌رسانی در مورد نحوه عضویت و سازوکار اجرایی این طرح به‌درستی انجام نگرفت.
- مشکلات و مغایرت‌های حقوقی و اقتصادی در دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه فعلی با مشکلات و ابهاماتی همراه است.
- اجرای برندسازی به شکل فعلی آن باعث رشد واسطه‌گری و ایجاد رانت خواهد شد.
- آخرین اشکال وارده به طرح، ایجاد شرکت‌های زنجیره‌ای توزیع بدون آماده بودن زیرساخت‌های اجرایی آن است.

۲. در حال حاضر بین جایگاه‌های عرضه سوخت و شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی رابطه کارمزدی برقرار است و جایگاه‌داران در طول سالیان گذشته مدعی هستند که میزان کارمزد تعیین شده نمی‌تواند پاسخگوی هزینه آنها باشد. در همین راستا نمایندگان مجلس، برای رفع مشکلات جایگاه‌داران سوخت در تاریخ ۱۳۹۲/۰۳/۰۶ در نشست علنی مجلس شورای اسلامی و در جریان بررسی بندهای الحاقی به ماده واحده بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور با تغییر نظام کارمزدی به نظام حق‌العمل‌کاری، رابطه مالی طوری برنامه‌ریزی شود که بخش خصوصی انگیزه لازم برای سرمایه‌گذاری در این بخش را داشته باشد. هرچند در سال‌های اخیر تلاش شده است با ارائه دلایل کارشناسی، سطح کارمزد به مقدار قابل قبولی برای بهبود شرایط عرضه‌کنندگان فرآورده‌های نفتی افزایش یابد، اما بهبود قابل توجهی در آن صورت نگرفته و همچنان دچار اشکالات عمده‌ای است که از معضلات سرمایه‌گذاری در ساخت جایگاه‌ها نیز به‌شمار می‌رود.

اظهار نظر در خصوص طرح

طرح «کاهش تصدی دولت در عرضه سوخت و فرآورده‌های نفتی» به‌منظور کاهش وظایف عملیاتی دولت در امر پخش فرآورده‌های نفتی ارائه شده است. در این طرح به وزارت نفت از طریق شرکت‌های تابعه اجازه واگذاری هریک از مراحل پالایش، حمل، انبارداری و یا از انبار تا فروش را به شرکت‌های سهامی یا تعاونی متشکل از عوامل موجود در زنجیره پالایش و پخش (از جمله جایگاه‌داران فعلی) داده شده است. اما با توجه به قوانین مرتبط، در حال حاضر کلیه وظایف مذکور در طرح مطابق قوانین زیر به شرکت‌های اصلی تابعه وزارت نفت (شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی) واگذار شده است.

– قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (مصوب سال ۱۳۹۱)

ماده (۱)– وزارت نفت به‌منظور تحقق سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در بخش نفت و گاز، سیاستگذاری، راهبری، برنامه‌ریزی و نظارت بر کلیه عملیات بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی تشکیل شده است و به نمایندگی از طرف حکومت اسلامی بر منابع و ذخایر نفت و گاز اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی می‌نماید.

ماده (۳)– وظایف و اختیارات وزارت نفت به شرح زیر است:

الف) امور حاکمیتی و سیاستگذاری

ب) امور نظارتی

پ) امور اجرایی

ت) امور سرمایه‌گذاری و تأمین منابع مالی

ث) امور منابع انسانی، علمی و فناوری

ج) امور بین‌الملل

ماده (۱۳)– وزارت نفت مکلف است به‌منظور تدوین و تنظیم مقررات لازم و بهبود فضای کسب‌وکار در صنعت نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته و ایجاد زمینه رقابت سالم و شفاف بین فعالان اقتصادی این بخش و جلوگیری از انحصار، سازوکار لازم را با مشارکت شورای رقابت موضوع ماده (۵۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام و اصلاحیه‌های بعدی آن به تصویب هیئت وزیران برساند.

– قانون نفت (مصوب سال ۱۳۶۶)

ماده (۸)– کلیه سرمایه‌گذاری‌های ثابت صنعت نفت در داخل کشور تابع قوانین و مقررات واحد مربوطه خواهد بود و در مواردی که قانون خاصی وجود نداشته باشد، تابع مقررات عمومی جمهوری اسلامی ایران است. سرمایه‌های صرف شده که در اختیار واحدهای عملیات نفتی گذاشته شده یا می‌شود، جزء دارایی‌های واحد مزبور خواهد بود ولی هرگونه نقل‌وانتقال آنها منوط به اجازه وزارت نفت می‌باشد.

– اساسنامه شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی

شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران در اسفندماه ۱۳۷۰ براساس اصل تفکیک فعالیت‌های بالادستی (اکتشاف و تولید نفت خام و گاز) از پایین‌دستی (انتقال نفت خام و فرآورده، پالایش، صادرات، واردات و توزیع فرآورده‌های نفتی) در وزارت نفت تأسیس و فعالیت‌های رسمی آن از سال ۱۳۷۱ آغاز شد.

شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران به‌عنوان یکی از چهار شرکت اصلی وزارت نفت، راهبری و نظارت بر فعالیت شرکت‌های فرعی

شامل شرکت ملی پخش فراورده‌های نفتی ایران، شرکت خطوط لوله و مخابرات نفت ایران، شرکت پالایش نفت آبادان، شرکت پالایش نفت امام خمینی (ره) شازند اراک، شرکت ملی مهندسی و ساختمان نفت ایران و شرکت توسعه صنایع پالایش را برعهده دارد.

مأموریت‌های شرکت ملی پالایش و پخش به سه نظام تولید، انتقال و توزیع (به‌عنوان حلقه‌های زنجیره ارزش فعالیت‌های پایین‌دستی) تقسیم می‌شود. علاوه بر سه نظام ذکر شده، مسئولیت ارائه خدمات مهندسی و مخابرات به شرکت‌های زنجیره تأمین را برعهده دارد.

بنابراین با توجه به این مهم که تدوین و تصویب اساسنامه جدید شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی در دست اقدام است، ابتدا لازم است که اساسنامه جدید به تصویب برسد و در آن ساختار، موضوع فعالیت آن به‌طور دقیق معلوم شود. لذا تصویب طرح « کاهش تصدی دولت در عرضه سوخت و فراورده‌های نفتی» قبل از تصویب قانون اساسنامه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ممکن است باعث ایجاد مغایرت و یا موازی کاری در قوانین شود.

لذا پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی عدم تصویب طرح پیشنهادی است و در صورت تاکید نمایندگان محترم بر تصویب آن لازم است نکات اصلاحی زیر مورد توجه قرارگیرد.

ماده (۱)

۱. در ماده (۱) طرح آمده است «به‌منظور کاهش وظایف عملیاتی دولت در امر پخش فراورده‌های نفتی...» اولین و اساسی‌ترین مسئله‌ای که درخصوص طرح حاضر وجود دارد این است که «وظایف عملیاتی دولت» در امر پخش فراورده‌های نفتی در قوانین مشخص نشده است که ازجمله خلأهای قانونی در این حوزه بوده و تشخیص آن مستلزم تصویب اساسنامه شرکت ملی پخش و پالایش به‌عنوان شرکت تابعه وزارت نفت در این حوزه است. لذا به تبع چنین ابهامی، احصاء وظایف غیرحاکمیتی از این قبیل، برای واگذاری آن به بخش خصوصی نیز امکان‌پذیر نخواهد بود.

شایان ذکر است در صورت عدم تشخیص این موارد به‌موجب قانون، به جهت اینکه تعیین آن درواقع به دستگاه‌های متولی سپرده خواهد شد، به‌منزله تفویض قانونگذاری بوده و مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی تلقی خواهد شد.

۲. دومین نکته‌ای که درخصوص ماده (۱) حائز اهمیت است اینکه در این ماده و همچنین سایر مواد هیچ‌گونه ضوابطی درخصوص نحوه تشکیل شرکت‌ها و تعاونی‌های متشکل از عوامل موجود در زنجیره تولید ارائه نشده است و معلوم نیست این امر چگونه محقق خواهد شد.

۳. عبارت حداکثر «یک سال پس از ابلاغ این قانون» به‌منزله آن است که بعد از یک سال دیگر مجاز نیست.

۴. در این ماده، صرفاً واگذاری به بخش خصوصی و تعاونی آمده است و «بخش عمومی غیردولتی» ذکر نشده است که مغایر سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی است.

۵. حکم ذیل این ماده در مورد واگذاری به صرفاً عوامل موجود، مغایر حکم جزء «۱-۳» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مبنی بر «ایجاد فرصت‌های برابر برای همه» در واگذاری‌هاست.

ماده (۲)

۶. مطابق ماده (۲) طرح مذکور، این امکان وجود خواهد داشت که صرفاً با توافق و در قالب قرارداد شرکت تابعه وزارت نفت با شرکت‌ها و تعاونی‌های موضوع این قانون، هریک از مراحل پالایش، حمل، انبارداری و یا از انبار تا فروش به شرکت‌های مزبور انتقال یابد. درصورتی که واگذاری هریک از این مراحل مستلزم پیش‌بینی ضوابط و رعایت تشریفات قانونی مربوطه است. به‌عنوان مثال مشخص نیست مقصود از واگذاری مرحله «پالایش» به‌منزله اعطای مجوز به پالایشگاه است و یا واگذاری پالایشگاه‌های شرکت تابعه وزارت نفت محسوب می‌شود. در این صورت این موارد مطابق کدام تشریفات قانونی خواهد بود؟ آیا الزامات مربوط به برگزاری مناقصه و یا مزایده درخصوص این موارد مجری خواهد بود یا خیر؟

ماده (۳)

۷. نحوه عبارت‌پردازی این ماده ابهاماتی را ایجاد می‌کند. به‌موجب اصل پنجاه‌ویکم هر نوع مالیات، معافیت و بخشودگی باید به موجب قانون باشد. عبارت ذیل ماده «به‌طوری که ...» از این حیث که مرجع تعیین این شیوه کیست و آیا منجر به تغییر در اصل مالیات می‌شود یا خیر، واجد ابهام است.

ماده (۴)

۸. به‌نظر می‌رسد با توجه به اینکه تعیین برخی از هزینه‌های موضوع این ماده نظیر میزان تبخیر مجاز با توجه به عوامل مختلف و... به‌نوعی مستلزم بررسی تخصصی و کسب نظر از متخصصان این حوزه است، لذا دخالت و ارائه پیشنهاد توسط صنف مربوطه در این خصوص قابل پیشنهاد است.

ماده (۵)

۹. درخصوص تکلیف موضوع این ماده لازم است به‌صورت مشخص دستگاه مکلف و همچنین نحوه انجام تکلیف مقرر پیش‌بینی شود.

ماده (۶)

۱۰. عبارت «بدون اصرار بر تجمیع مالکیت جایگاه‌های موجود» فاقد مفهوم حقوقی بوده و استفاده از چنین عباراتی که از بار حقوقی خالی است در قوانین صحیح نیست.

۱۱. تفویض تدوین «سیاست‌ها و تدابیر ضدانحصار در تولید، حمل‌ونقل و عرضه سوخت در کل کشور» به وزارت نفت به جهت اینکه اطلاق این سیاست‌ها مشتمل بر امور قانونگذاری است، به‌منزله تفویض قانونگذاری بوده و مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی تلقی می‌شود.

ماده (۷)

۱۲. در ماده (۷) طرح آمده است، «وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های ذیربط مکلفند ترتیبی اتخاذ نمایند تا جایگاه‌های عرضه سوخت بتوانند با استفاده از فضای موجود در محدوده داخلی جایگاه (تا حداکثر یک سوم مساحت کل جایگاه) با رعایت ضوابط ایمنی، فعالیت محدود و مجاز تجاری، خدماتی، تبلیغاتی و سایر امور جانبی با مجوز دستگاه‌های مربوطه داشته باشند.» مسئله‌ای که در خصوص این تکلیف وجود دارد این است که میزان و نوع کاربری فضای مورد نظر در هر جایگاه، بر اساس شرایط منطقه‌ای، محلی و قرارگیری آن و در نهایت مساحت کل جایگاه تعیین می‌شود. این تکلیف را نمی‌توان در قالب طرح پیشنهادی عنوان کرد، بلکه لازم است تعیین و تکلیف این موضع به یک ارگان دولتی مشخص واگذار شود که آن ارگان با توجه به شرایط محیطی هر جایگاه در این مورد اظهار نظر کند.

ماده (۸)

۱۳. تکلیف موضوع این ماده در خصوص تطبیق فعالیت جایگاه‌داران با مفاد این قانون به‌صورت مستقل و یا تحت پوشش شرکت‌ها و تعاونی‌های موضوع این قانون واجد ابهام است؛ چراکه اولاً مشخص نیست دقیقاً جایگاه‌داران نسبت به کدام احکام این قانون باید وضعیت خود را به‌صورت مستقل تطبیق دهند و ثانیاً با توجه به صلاحیت اختیاری جایگاه‌داران در تشکیل شرکت‌های سهامی و یا تعاونی معلوم نیست الزام به تطبیق فعالیت‌های خود تحت پوشش این شرکت‌ها چگونه خواهد بود.

۱۴. اعطای صلاحیت تخییری به وزارت نفت جهت لغو مجوز جایگاه‌داران به جهت اینکه منجر به نقض حقوق اشخاص می‌شود و ازسوی دیگر تکلیف این افراد صراحتاً و به نحو شفاف مشخص نشده است، مغایر اصل بیست‌ودوم قانون اساسی مبنی بر مصونیت شغل اشخاص از هر نوع تعرض است.

۱۵. حکم تبصره این ماده که فعالیت جایگاه‌های جدید را صرفاً در چارچوب شرکت‌ها یا تعاونی‌های موضوع ماده (۱) مجاز دانسته است از جهت ایجاد انحصار مغایر بند «۶» اصل دوم و بند «۵۱» اصل چهل‌وسوم قانون اساسی است. همچنین مغایر جزء «۳» بند «ه» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی است.

ماده (۹)

۱۶. این ماده کلیه ضوابط و سازوکارهایی که می‌بایست بخش عمده‌ای از آن توسط قانونگذار مشخص شود، از جمله وظایف قابل انتقال در حوزه پخش فراورده‌های نفتی و ضوابط احداث جایگاه‌های جدید به آیین‌نامه اجرایی این قانون سپرده است. لذا اطلاق تفویض این موارد به آیین‌نامه اجرایی تفویض قانونگذاری بوده و مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی تلقی می‌شود.

جمع‌بندی

ایراد اصلی طرح پیش‌رو ابهام در برخی از وظایف و مسئولیت‌های قابل واگذاری توسط وزارت نفت است. پیش‌شرط تصمیم‌گیری اساسی و رفع ابهام در این موضوع منوط به تعیین و تکلیف اساسنامه شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی به‌عنوان شرکت اصلی تابعه وزارت نفت در این حوزه خواهد بود. در آن اساسنامه لازم است موضوع فعالیت شرکت به‌طور دقیق مشخص شود و وظایف حاکمیتی مربوط به پخش (نظارت، کنترل، استاندارد، خطوط لوله انتقال، انبارهای بزرگ، ذخایر استراتژیک و توسعه پالایشگاه‌ها) برعهده آن شرکت قرار گیرد و وظایف تصدیگری (از قبیل حمل، توزیع، انبارداری و فروش) به بخش غیردولتی واگذار شود.

همچنین فارغ از این ایراد اصلی، در طرح پیشنهادی ضوابط، تکالیف و مسئولیت‌های شرکت‌های موضوع این قانون و جایگاه‌داران به‌کلی واجد ابهام است.

در نهایت با توجه به ابهامات فوق‌الذکر و رد کلیات طرح تصویب آن پیشنهاد نمی‌شود.