

اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح یک فوریتی استفساریه بند «ط» تبصره «ا»
قانون بودجه ۱۴۰۰ کل کشور»

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:
۷۲۷

شماره چاپ:
۹۷۴

تاریخ چاپ:
—

دفتر مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۴۰۱۸۰۲۱

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۱۱/۲



مقدمه

در بند «ط» تبصره «ا» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور سازوکار تعیین نرخ سوخت واحدهای مختلف از جمله واحدهای پالایشگاهی و پتروشیمی مشخص شده است. مطابق این بند، «به منظور اجرای ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵، نرخ سوخت واحدهای پالایشگاهی، پتروشیمی، فولادی و سایر واحدهای تولید فلزات و کانی‌های فلزی برابر سی درصد (۳۰٪) و واحدهای سیمانی برابر ده درصد (۱۰٪) و سایر صنایع (به‌غیر از نیروگاه) برابر ده درصد (۱۰٪) نرخ متوسط خوراک گاز تحویلی به شرکت‌های پتروشیمی که براساس جزء «۴» بند «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تعیین می‌شود، خواهد بود.» یکی از مسائل و موضوعاتی که در این خصوص مطرح است، شمول بند حاضر بر تعیین نرخ سوخت کوره‌های آجرپزی است. در واقع این سؤال مطرح می‌باشد که آیا سازوکار مشخص شده در بند «ط» تبصره «ا» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ در خصوص نرخ گازبهای کوره‌های آجرپزی نیز اعمال می‌شود یا خیر. بر این اساس، طرح «استفساریه بند «ط» تبصره «ا» قانون بودجه ۱۴۰۰ کل کشور - ثبت ۷۲۷» مطرح شده است که موضوع گازبهای کوره‌های آجرپزی به شرح ذیل مورد سؤال قرار گرفته است.

۱. تبصره بند «ب» ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به شرح زیر اصلاح می‌شود:

تبصره - وزارت نفت مکلف است قیمت خوراک گاز و خوراک مایع تحویلی به واحدهای صنعتی، پالایشی و پتروشیمی‌ها را با رعایت معیارهای زیر تعیین کند:

۱. متناسب با معدل وزنی درآمد حاصل از فروش گاز و یا مایع تحویلی برای سایر مصارف داخلی، صادراتی و وارداتی، قیمت محصول با حفظ قابلیت رقابت‌پذیری محصولات تولیدی در بازارهای بین‌المللی و بهبود متغیرهای کلان اقتصادی

۲. ایجاد انگیزش و امکان جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی

۳. اعمال تخفیف پلکانی تا سی درصد (۳۰٪) با انعقاد قرارداد بلندمدت برای واحدهایی که بتوانند جهت تأمین مواد اولیه واحدهای پتروشیمی داخلی که محصولات میانی و نهایی تولید می‌کنند و زنجیره ارزش افزوده را افزایش دهند. در این قرارداد بنگاه‌هایی که در مناطق کمتر توسعه یافته راه‌اندازی می‌شوند، از تخفیف بیشتری برخوردار می‌گردند.

در صورت قطع یا کاهش خوراک گاز و خوراک مایع واحدهای مشمول این تبصره خارج از قرارداد و با اراده دولت، وزارت نفت مکلف است برابر ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ خسارت وارده را از محل خوراک تحویلی در مراحل بعدی جبران کند ...

آیین‌نامه این تبصره مشتمل بر تخفیفات پلکانی و نحوه جبران خسارت، دامنه صنایع مشمول و چهارچوب قراردادهای بلندمدت و سایر ضوابط مربوطه توسط وزارتخانه‌های نفت، صنعت، معدن و تجارت و امور اقتصادی و دارایی حداکثر ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ این قانون تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

موضوع استفساریه

«با توجه به بند «ط» تبصره (۱) قانون بودجه ۱۴۰۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۶ آیا کوره‌های آجرپزی مشمول این بند می‌باشد و گازبهای آن مطابق ده درصد (۱۰٪) نرخ متوسط قیمت خوراک پتروشیمی است؟

پاسخ: خیر، کوره‌های آجرپزی مشمول بند «ط» تبصره (۱) قانون بودجه ۱۴۰۰ کل کشور نمی‌باشد و گازبهای آن مطابق کسب و خدمات و تجاری محاسبه می‌گردد.»

طراحان طرح حاضر، با استناد به نرخ بالای بهای گاز در کوره‌های آجرپزی و خطر ورشکست شدن این واحدها در پی خروج این کارگاه‌ها، از مفاد بند «ط» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ هستند. در واقع هدف اصلی در این طرح، کمک به واحدهای آجرپزی، از طریق خروج واحدهای مذکور از شمول بند «ط» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور است. بدین منظور استفساریه حاضر ارائه شده است که در ادامه به بررسی ابعاد مختلف آن می‌پردازیم.

اظهار نظر کارشناسی

دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، در راستای اجرای قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر اصلاح قیمت حامل‌های انرژی تا پایان سال ۱۴۰۰، اقدام به تغییر نرخ محاسبه نرخ سوخت واحدهای صنعتی کرده است. بند «الف» ماده (۳۹) قانون مذکور بیان می‌کند: «به منظور ارتقای عدالت اجتماعی، افزایش بهره‌وری در مصرف آب و انرژی و هدفمند کردن یارانه‌ها در جهت افزایش تولید و توسعه نقش مردم در اقتصاد، به دولت اجازه داده می‌شود که قیمت آب و حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای را با رعایت ملاحظات اجتماعی و اقتصادی و حفظ مزیت نسبی و رقابتی برای صنایع و تولیدات، به تدریج تا پایان سال ۱۴۰۰ با توجه به مواد (۱)، (۲) و (۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۱/۱۵ اصلاح و از منابع حاصل به صورت هدفمند برای افزایش تولید، اشتغال، حمایت از صادرات غیرنفتی، بهره‌وری ... در چهارچوب بودجه‌های سالانه اقدام لازم را به عمل آورد.» همانطور که مشاهده می‌شود دولت مجاز به اصلاح حامل‌های انرژی و استفاده از منابع آن در چهارچوب قوانین بودجه می‌باشد.

همان‌طور که بیان شد، براساس بند «ط» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، در سال ۱۴۰۰ نحوه محاسبه نرخ گازبهای واحدهای صنعتی تغییر پیدا کرده است. براساس بند مذکور، نرخ سوخت واحدهای پالایشگاهی، پتروشیمی، فولادی و سایر واحدهای تولید فلزات و کانی‌های فلزی برابر سی درصد نرخ متوسط خوراک گاز تحویلی به شرکت‌های پتروشیمی (که براساس جزء «۴» بند «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تعیین می‌شود) خواهد بود و نرخ سوخت واحدهای سیمانی و سایر صنایع برابر ده درصد نرخ مذکور می‌باشد. براساس این تبصره و با استناد به عبارت «سایر صنایع»، کارگاه‌های کوره آجرپزی با نرخ ده درصد نرخ متوسط خوراک گاز تحویلی به شرکت‌های پتروشیمی (که براساس جزء «۴» بند «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تعیین می‌شود) خواهد بود. حال در طرح حاضر، با استدلال به نرخ بالای گازبهای کوره‌های آجرپزی در پی خروج این کارگاه‌ها از شمول سازوکار بند «ط» تبصره «۱» قانون بودجه است. در ادامه سعی می‌شود نکات حقوقی و فنی طرح حاضر مورد بررسی قرار گیرد.

۱. همان‌طور که بیان شد، نرخ سوخت «سایر صنایع» براساس ده درصد نرخ متوسط خوراک گاز تحویلی به شرکت‌های پتروشیمی (که براساس جزء «۴» بند «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تعیین می‌شود)

محاسبه خواهد شد. به نظر می‌رسد واحدهای آجرپزی به دلیل ماهیت فعالیتی که انجام می‌دهند، مشمول عنوان فعالیت صنعتی می‌باشند. براساس تعریف صنعت در دکترین، صنعت عبارت است از سازماندهی کلیه عوامل تولید (سرمایه، مدیریت، مواد اولیه و نیروی انسانی) با هدف سازندگی، رشد و توسعه زندگی بشری که به ترکیب و تحلیل و شکل‌دهی و استخراج مواد اولیه منجر می‌شود. با توجه به تعریف مذکور و با عنایت به نگاه عرفی، کارگاه‌های آجرپزی به دلیل نوع فعالیت آنها، صنعت محسوب می‌شوند و مشمول عبارت «سایر صنایع» در بند «ط» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور قرار می‌گیرند. از این رو براساس بند «ط» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، کوره‌های آجرپزی، موظف به پرداخت نرخ گازبها براساس سازوکار بند مذکور می‌باشند. بنابراین استثنا کردن کارگاه‌های مذکور در طرح حاضر، به نوعی اصلاح قانون بودجه محسوب می‌شود؛ به همین جهت طرح حاضر اولاً استفسار محسوب نمی‌شود و به دلیل توسعه و تضييق دامنه قانون نوعی قانونگذاری بوده، مغایر اصل (۷۳) قانون اساسی و نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای محترم نگهبان است. ثانیاً اگر طرح حاضر در قالب اصلاح قانون بودجه مطرح شود، براساس نظریه تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ شورای محترم نگهبان، اصلاح قانون بودجه در مواردی غیر از ارقام بودجه، توسط طرح امکان‌پذیر نبوده و اصلاح قوانین بودجه، باید از طریق لایحه صورت پذیرد.

۲. تصویب طرح حاضر، منجر به کاهش درآمدهای دولت می‌شود. براساس اصل هفتادوپنجم قانون اساسی، طرح‌هایی که به تقلیل درآمدهای عمومی دولت منجر می‌شود، باید طریق جبران آن مشخص شود. از آنجایی که در طرح حاضر ماهیت غیرتفسیری دارد و شیوه و نحوه جبران کاهش درآمدهای عمومی دولت مشخص نشده است، مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

۳. براساس قانون بودجه سال ۱۴۰۰، کوره‌های آجرپزی مشمول قیمت گاز سوخت معادل ۳۰ درصد خوراک گاز طبیعی نیستند. حال چنانچه شرکت ملی گاز از واحد تولیدی آجرپزی قیمت گاز سوخت معادل ۳۰ درصد خوراک گاز طبیعی دریافت کرده باشد خلاف قانون است. به عبارتی واحدهای کوره آجرپزی مشمول نرخ گاز سوخت معادل ۱۰ درصد قیمت خوراک صنعت پتروشیمی هستند.

شایان ذکر است قیمت خوراک گاز صنعت پتروشیمی بر مبنای فرمول ابلاغی وزارت نفت به صورت ماهانه تعیین می‌شود که ماحصل معدل وزنی قیمت گاز داخلی، صادراتی، وارداتی و قیمت گاز طبیعی در بازارهای جهانی است. در ماه‌های اخیر به دلیل افزایش قیمت گاز طبیعی در بازارهای جهانی، قیمت خوراک صنعت پتروشیمی روند صعودی داشته، لذا قیمت سوخت واحدهای کوره آجرپزی هم متأثر از این موضوع به صورت ماهانه تغییر کرده و با توجه به روند صعودی نرخ خوراک، نرخ گاز سوخت آنها افزایش یافته است. شایان ذکر است افزایش قیمت خوراک گاز صنعت پتروشیمی در حال حاضر به دلیل افزایش قیمت گاز در اروپاست که این روند تداوم نخواهد داشت. لذا استثنا کردن صنایع از یک قاعده کلی به دلیل یک ملاحظه گذرا صحیح به نظر نمی‌رسد.

۴. محصول آجر براساس عرضه و تقاضا در بازار تعیین قیمت می‌شود، لذا هزینه سوخت در قیمت تمام شده محصول لحاظ می‌شود و تولیدکننده با افزایش قیمت، هزینه را جبران می‌کند. افزایش حدود دو برابری قیمت آجر در بازار طی سال گذشته تأییدی بر این موضوع است.

با این بیان پیشنهاد می‌گردد با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی، متن استفساریه به شرح زیر اصلاح شود:

بله، کوره‌های آجرپزی مشمول بند «ط» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۴۰۰ کل کشور و مصداق عبارت «سایر صنایع»

می‌باشند.

جمع بندی

طرح «استفساریه بند «ط» تبصره (۱) قانون بودجه ۱۴۰۰ کل کشور - ثبت ۷۲۷» با موضوع اصلاح سازوکار حاکم بر تعیین نرخ سوخت کوره‌های آجرپزی مطرح می‌باشد. در این طرح، کوره‌های آجرپزی، مشمول سازوکار مشخص شده در بند «ط» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور نسبت به تعیین نرخ سوخت، شناخته نشده‌اند. این در حالی است که براساس بند مذکور، عبارت «سایر صنایع» شامل کارگاه‌های آجرپزی نیز می‌شود و نمی‌توان کوره‌های آجرپزی را از شمول بند مذکور خارج کرد. بنابراین با عنایت به نکات پیش گفته، کوره‌های آجرپزی از مصادیق صنایع مندرج در بند «ط» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور بوده و پاسخ استفساریه می‌بایست به بله تغییر پیدا کند. در غیر این صورت مغایر اصول هفتادوسوم و هفتادوپنجم قانون اساسی خواهد بود. با این اوصاف با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌گردد متن پاسخ با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی به شرح زیر اصلاح شود:

بله، کوره‌های آجرپزی مشمول بند «ط» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور و مصداق عبارت «سایر صنایع» می‌باشند.

| شماره ماده | موافق | مخالف | موافق به شرط اصلاح | ارجاع به کمیسیون |
|------------|-------|-------|--------------------|------------------|
| ماده واحد | | | | ✓ |

| شماره ماده | موافق | مخالف | موافق به شرط اصلاح | ارجاع به کمیسیون | اظهار نظر کارشناسی | متن اصلاحی |
|---|-------|-------|--------------------|------------------|--|---|
| «با توجه به بند «ط» تبصره (۱) قانون بودجه ۱۴۰۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۶ آیا کوره‌های آجرپزی مشمول این بند می‌باشد و گازبهای آن مطابق ده درصد (۱۰٪) نرخ متوسط قیمت خوراک پتروشیمی است؟ پاسخ: خیر، کوره‌های آجرپزی مشمول بند «ط» تبصره (۱) قانون بودجه ۱۴۰۰ کل کشور نمی‌باشد و گازبهای آن مطابق کسب و خدمات و تجاری محاسبه می‌گردد.» | | | | ✓ | کوره‌های آجرپزی از مصادیق صنایع مندرج در بند «ط» تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور بوده و پاسخ استفساریه می‌بایست به بله تغییر پیدا کند. در غیر این صورت مغایر اصول هفتادوسوم و هفتادوپنجم قانون اساسی خواهد بود. | پیشنهاد می‌شود متن زیر، با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی جایگزین شود: بله، کوره‌های آجرپزی مشمول بند «ط» تبصره (۱) قانون بودجه ۱۴۰۰ کل کشور و مصداق عبارت «سایر صنایع» می‌باشند. |