



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:
۷۶۱

شماره چاپ:
—

تاریخ چاپ:
—

مشخصات گزارش:

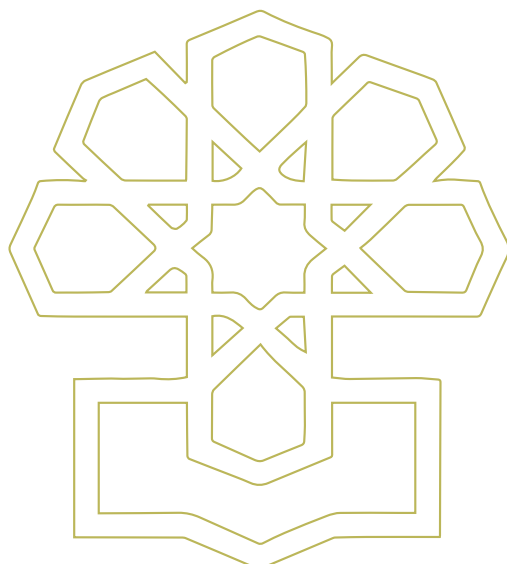
شماره مسلسل:
۲۳۰۱۸۷۸۲

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۱۱/۱۹



دفتر مطابعات بخش عمومی

دفاتر فرعی:
انرژی، صنعت و معدن
اجتماعی
حقوقی



اظهار نظر کارشناسی درباره : « طرح اصلاح بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور »



ناصر یارمحمدیان^۱، سیدعلی روحانی^۲، سید محمدحسین فاطمی^۳، محمدحسین معماریان^۴، حبیب‌الله ظفریان^۵، امین‌اله پاک‌نژاد^۶

مقدمه

در ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵) یک سوم از ۳ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز اختصاص داده شده است. یک سال بعد این حکم در ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۶)، با اصلاحاتی همراه شد به طوری که گفته شد یک واحد درصد از ۳ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز اختصاص می‌یابد و سهم هر استان از این اعتبارات بر اساس سهم آن استان در مجموع ارزش صادرات نفت خام و خالص صادرات گاز طبیعی تعیین می‌گردد. بنابراین با تصریح تعیین سهم هر استان از مجموع ارزش صادرات نفت خام و خالص صادرات گاز طبیعی، شیوه توزیع این منابع بین استان‌ها تغییر کرد که در ادامه تبیین خواهد شد. با این حال این حکم دارای ابهاماتی نیز است. حداقل دو برداشت از این حکم می‌توان داشت:

۱. مجموع صادرات نفت و گاز در یک استخر ریخته شود و سهم هر استان به نسبت مشارکتی که در مجموع صادرات این محصولات دارد تعیین گردد.

۲. منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تفکیک شود و سهم هر استان به طور مجزا به نسبت مشارکتی که در صادرات هر یک از این محصولات دارد تعیین گردد.

آنچه در عمل رخ می‌دهد حالت دوم است و بنابراین استفاده از این قاعده موجب شده سهم استان‌هایی که تولیدکننده گاز طبیعی هستند نسبت به قبل از تصویب این قانون، به شدت کاهش یابد، زیرا ارزش صادرات گاز طبیعی نسبت به ارزش

۱. تهیه و تدوین.

۲. ناظر علمی.

۳. اظهار نظرکننده.



صادرات نفت خام کمتر است. این امر در کنار تصمیمات حاکمیت مبنی بر استفاده از گاز به عنوان سوخت، موجب کاهش بیشتر سهم استان‌های گازخیز می‌شود. لذا یکی از مهم‌ترین محورهای طرح پیش رو، اصلاح معیار توزیع این منابع از «ارزش صادرات نفت خام و خالص صادرات گاز طبیعی» به «ارزش حرارتی تولید نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی» است به نحوی که هر استان بر حسب میزان ارزش حرارتی ناشی از نفت خام و میعانات گازی و گاز طبیعی تولید شده، از این اعتبارات سهم کسب نماید. در این صورت سهم استان‌های گازخیز افزایش خواهد یافت.

شایان ذکر است نحوه توزیع اعتبارات داخل استان و بین شهرستان‌ها یا سایر واحدهای تقسیمات کشوری موضوع این طرح نیست و پیش از این نیز در قوانین تعیین نشده است.

در ادامه سابقه موضوع بررسی می‌شود، سپس محورهای طرح فوق بررسی خواهد شد و پس از اظهار نظر درباره پیشنهادهای مندرج در طرح، پیشنهادهای اصلاحی ارائه می‌گردد.

۱. سابقه موضوع

سابقه قانونی اعتبارات ۳ درصد درآمد نفت خام و گاز طبیعی به قانون اختصاص دو در هزار درآمد ناشی از فروش نفت خام برای عمران و آبادانی مناطق نفت‌خیز (مصوب ۱۳۷۹) باز می‌گردد و سپس در لایحه اصلاح جداول ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳) و قانون بودجه سال ۱۳۸۵ این منابع به ۲ درصد افزایش یافت. این حکم در ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنجم (مصوب ۱۳۸۹) تکرار شد. بر اساس ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنجم توسعه، دولت باید ۲ درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به ترتیب یک سوم به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و دوسوم به شهرستان‌ها و مناطق کمتر توسعه یافته جهت اجرای برنامه‌های عمرانی در قالب بودجه‌های سنواتی اختصاص دهد.

در جزء «۳» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵) این اعتبارات به ۳ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی افزایش یافت. علاوه بر این، مبنای محاسبه آن به پیش از کسر سهم صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت تغییر کرد.

این اعتبارات در سال ۱۳۹۶ در بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، دائمی گردید. به موجب این بند دولت مکلف است ۳ درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به ترتیب یک سوم به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز که سهم هر استان بر اساس سهم آن استان در ارزش صادرات نفت خام و خالص صادرات گاز طبیعی تعیین می‌گردد و دوسوم به شهرستان‌های مناطق کمتر توسعه یافته که بر اساس شاخص‌های توسعه نیافتگی به تفکیک شهرستان توسط سازمان برنامه و بودجه کشور تعیین می‌شود، جهت اجرای برنامه عمرانی بودجه‌های سنواتی اختصاص دهد. این اعتبار صرفاً به مناطق نفت‌خیز و مناطق توسعه نیافته اختصاص می‌یابد و موجب کاهش سهم اعتبارات استانی این مناطق نمی‌شود.

شایان ذکر است مجموع اعتبارات ۳ درصد نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی در جدول شماره ۵ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۲۷ هزار میلیارد تومان است.

۲. محورهای پیشنهادی طرح

در این بخش تغییراتی که طرح فوق نسبت به قانون فعلی (بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی) ایجاد می‌کند ارائه شده است:

● افزوده شدن میعانات گازی در کنار نفت خام و گاز طبیعی. گفتنی است در جزء «۳» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه، سه درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی درج شده بود، اما در بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی میعانات گازی حذف شده است.

● تغییر مبنای تعیین سهم هر استان از ارزش صادرات به ارزش حرارتی تولید. در وضعیت فعلی یک درصد از ۳ درصد این اعتبارات به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز اختصاص دارد و سهم این استان‌ها بر حسب ارزش صادرات تعیین می‌شود. مطابق با طرح پیشنهادی، سهم هر استان بر اساس ارزش حرارتی تولید تعیین خواهد شد. به عبارت دیگر میزان معادل ارزش حرارتی تولید نفت خام و گاز طبیعی هر استان، تعیین کننده سهم آن استان از این اعتبارات خواهد بود. معادل سازی ارزش حرارتی هر متر مکعب گاز طبیعی و هر بشکه میعانات گازی نیز بر حسب بشکه نفت خام در آیین نامه اجرایی به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور و تصویب هیئت وزیران تعیین می‌شود.

● دو درصد باقی مانده که مربوط به استان‌های محروم است، به دهستان‌ها، بخش‌ها و شهرستان‌های کمتر توسعه یافته تعلق می‌گیرد. این در حالی است که در قانون فعلی، این مبلغ به شهرستان‌های مناطق کمتر توسعه یافته تعلق می‌گرفت. به عبارتی پیشنهاد شده است توزیع این اعتبارات نه تنها در سطح شهرستان، بلکه در سطح دهستان و بخش نیز مشخص شود.



۳. اظهار نظر درباره محورهای پیشنهادی طرح

اظهار نظر در رابطه با محورهای پیشنهادی این طرح به شرح ذیل ارائه می‌شود:

● در رابطه با محور اول با توجه به اینکه در قانون برنامه ششم توسعه، ۳ درصد از صادرات نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی وجود داشته است و در ردیف ۲۱۰۱۰۹ قوانین بودجه نیز، عبارت «۳ درصد نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی» درج می‌شود، لذا پیشنهاد می‌شود میعانات گازی به دلیل سابقه قانونی و اینکه تولید جانبی گاز طبیعی محسوب می‌شود در قانون افزوده شود. همچنین عدم مشخص بودن ارزش حرارتی در متن پیشنهاد باعث برداشت‌های مختلف خواهد شد که لازم است تعریف مشخصی از آن ارائه شود. در غیر این صورت، به دلیل ابهام در نحوه محاسبه آن، ضمن اینکه مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی به جهت واگذاری این مهم به آیین‌نامه است.

● مهم‌ترین تغییری که این طرح به دنبال آن است، نحوه توزیع اعتبارات مربوط به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز است. با توجه به پایین بودن حجم صادرات گاز طبیعی نسبت به صادرات نفت و توزیع این اعتبارات بر حسب ارزش صادرات، استان‌هایی که تولیدکننده گاز هستند، اما گاز تولیدی آنها صادر نمی‌شود، سهم اندکی از این اعتبارات کسب می‌کنند و عمده این منابع به استان‌های نفت‌خیز اختصاص می‌یابد. ● سهم استان‌های گازخیز به دلیل صادرات اندک آن، پایین است، این در حالی است که زیان‌ها و خسارت‌های طبیعی ناشی از تولید گاز در این استان‌ها وجود دارد. در حال حاضر با توجه به ارزش صادراتی، سهم استان‌های نفت‌خیز ۸۵ درصد و سهم استان‌های گازخیز ۹ درصد از مجموع اعتبارات است. تغییر معیار توزیع اعتبارات از ارزش صادرات به ارزش حرارتی بسته به نحوه معادل‌سازی ارزش حرارتی نفت و گاز که مطابق این طرح در آیین‌نامه اجرایی تعیین خواهد شد، می‌تواند اثر متفاوتی در نحوه توزیع این اعتبارات بین استان‌ها داشته باشد، اما به‌طور تقریبی می‌توان گفت با مینا قرار دادن ارزش حرارتی تولید، سهم استان‌های نفت‌خیز ۳۶ درصد و استان‌های گازخیز ۵۸ درصد از مجموع اعتبارات می‌شود.

● برای تعیین سهم هر استان باید دو معیار مدنظر قرار گیرد: یکی میزان خسارات وارد شده (نظیر خسارات زیست‌محیطی و...) به استان و دیگری ارزش بازاری منبع طبیعی که در آن استان وجود دارد. اگر قانونگذار به دنبال اختصاص سهمی از ثروت‌های زیرزمینی هر استان به همان استان است مبنای آن باید ارزش بازاری باشد نه ارزش حرارتی تولید. لذا یک پیشنهاد برای توزیع این اعتبارات بین استان‌ها استفاده از معیار ارزش تولیدی است، به این دلیل که اولاً با میزان خسارات وارده ارتباط دارد به‌طوری که هر استان با تولید بیشتر و خسارات طبیعی بیشتر، سهم بیشتری می‌برد و ثانیاً با ارزش بازاری ثروت طبیعی رابطه مثبت دارد به‌نحوی که هر چه ارزش ثروت استخراج شده در استان بیشتر باشد، سهم آن استان بیشتر خواهد بود. این در حالی است که اگر ملاک ارزش حرارتی باشد، عمده سهم منابع به نفع استان‌های گازخیز سرازیر می‌شود، چراکه ارزش حرارتی گاز نسبت به نفت بیشتر است. بر مبنای قیمت جهانی هر بشکه نفت خام (۹۰ دلار) و هر مترمکعب گاز (۲۲ سنت)، نسبت ارزش حرارتی معادل دلاری گاز طبیعی به نفت ۲/۸ برابر است. در صورتی که ملاک توزیع ارزش تولید باشد به‌طور تقریبی سهم استان‌های نفت‌خیز و گازخیز از مجموع اعتبارات به ترتیب ۵۰ و ۴۲ درصد می‌شود.

عنوان	وضعیت فعلی		وضعیت پیشنهادی	
	(بر مبنای ارزش صادرات)	(بر مبنای ارزش حرارتی)	(بر مبنای ارزش تولید بازاری)	(بر مبنای ارزش حرارتی)
نفت خام	۸۵	۳۶	۵۰	
گاز طبیعی	۹	۵۸	۴۲	
میعانات گازی	۶	۶	۸	

● در قانون فعلی ۲ درصد از ۳ درصد این اعتبارات که مربوط به استان‌های محروم با هدف محرومیت‌زدایی است، در سطح شهرستان مشخص و توزیع می‌شود. بنابراین سازمان برنامه و بودجه استان این اعتبارات را به فرمانداری‌ها که واحدهای امور اداری هر شهرستان هستند ابلاغ، تخصیص و پرداخت می‌کند. در این طرح پیشنهاد شده است این اعتبارات علاوه بر سطح شهرستان، در سطح دهستان و بخش نیز مشخص و توزیع شوند. با توجه به اینکه واحد اداره امور اداری در سطح دهستان، دهیاری و در سطح بخش، بخشداری است، فرایند تخصیص این اعتبارات باید با دهیاری و بخشداری صورت گیرد. از آنجا که بخشداری‌ها ذیل فرمانداری‌ها محسوب می‌شوند، اختصاص هم‌زمان این اعتبارات به فرمانداری و بخشداری بلاوجه است. لذا پیشنهاد می‌شود طبق روال قانون فعلی اعتبارات دوسوم استان‌های محروم، به شهرستان‌های مناطق کمتر توسعه‌یافته اختصاص یابد.



۳. اظهار نظر درباره محورهای پیشنهادی طرح

با توجه به موارد مطرح شده متن زیر به عنوان بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌گردد.

دولت مکلف است ۳ درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی را به ترتیب یک سوم به استان‌های نفت خیز و گاز خیز براساس سهم آن استان در ارزش تولید نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی و دو سوم به شهرستان‌های کمتر توسعه یافته که براساس شاخص‌های توسعه نیافتگی به تفکیک شهرستان توسط سازمان برنامه و بودجه کشور تعیین می‌شود، جهت اجرای طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای در قالب بودجه سنواتی اختصاص دهد. این اعتبار صرفاً به مناطق نفت خیز و مناطق توسعه نیافته اختصاص می‌یابد و موجب کاهش سهم اعتبارات استانی این مناطق نمی‌شود. تبصره - مبنای محاسبه ارزش تولید، قیمت‌های صادراتی نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی براساس میانگین قیمت‌های صادراتی است که وزارت نفت ماهیانه آنها را به سازمان برنامه و بودجه اعلام می‌کند.

