

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«مصوبه کمیسیون عمران درباره طرح اصلاح بند «ک» قانون بودجه ۱۴۰۲
با موضوع اختصاص قیر رایگان به پروژه‌های عمرانی
(اعاده از شورای نگهبان (۲))

محمدبرزگر خسروی



مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۸۹۵

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:



مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۹۲۲۴-۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۸/۱۶



مقدمه

طرح اصلاح بند «ک» قانون بودجه ۱۴۰۲ به شماره ثبت ۸۹۵، با موضوع اختصاص قیر رایگان به پروژه‌های عمرانی در تاریخ ۱۴۰۲/۵/۳۰ به تصویب مجلس رسید که توسط شورای نگهبان و مستظهر به نظر هیئت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام، مغایر با اصول ۱۱۰ و ۱۱۲ قانون اساسی اعلام شد. در خصوص مصوبه اصلاحی مجلس نیز مجدداً شورای نگهبان اعلام کرد که علی‌رغم اصلاحات به عمل آمده، ایرادات، کماکان به قوت خود باقی است. کمیسیون عمران در گزارش مورخ ۱۴۰۲/۸/۱۳ خود در خصوص این موضوع، بر مصوبه قبلی مجلس اصرار ورزیده است.

توضیح اینکه اختصاص قیر رایگان توسط دولت به پروژه‌های عمرانی به دو صورت ریالی (اعتباری) و کالایی امکان‌پذیر است. در روش ریالی، دولت متناسب با پیش‌بینی از قیمت رایج قیر اعتبار مورد نیاز را از محل منابع عمومی برای دستگاه‌های مجری در جداول قانون بودجه در نظر گرفته و طی سال به همان میزان برای تهیه قیر به دستگاه ذی‌ربط تخصیص می‌دهد. دستگاه ذی‌ربط نیز با توجه به ضوابط و سایر مقررات نسبت به تهیه قیر مورد نیاز یا انعقاد قرارداد با پیمانکار اقدام می‌کند. اما در روش کالایی حواله تحویل و کیوم باتوم (ماده اولیه قیر) رایگان از پالایشگاه‌ها به‌طور مستقیم در اختیار دستگاه اجرایی قرار گرفته و دستگاه ذی‌ربط با مراجعه به پالایشگاه یا تسلیم حواله و کیوم باتوم رایگان به پیمانکار نیاز خود را تأمین می‌کند. در چند سال اخیر در لایحه بودجه تقدیمی دولت ابتدا تخصیص قیر رایگان به دستگاه‌ها به‌صورت اعتباری بوده؛ اما در جریان بررسی لوایح بودجه دولت، مجلس همواره اختصاص قیر رایگان را به‌نحو تحویل کالایی و کیوم باتوم به دستگاه‌ها تبدیل می‌کند. اگرچه در سازوکار اجرای قیر رایگان برای پروژه‌های عمرانی عملکرد سازمان برنامه بودجه در تخصیص اعتبارات غالباً نامناسب است، اما امکان فساد و عدم امکان نظارت دقیق در طول اجرای تحویل حواله قیر رایگان از دغدغه اصلی و قابل تأمل است.

در قانون بودجه سال جاری، مصوبه صحن مجلس مبنی بر تحویل کالایی قیر رایگان از سوی هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام، خلاف سیاست‌های کلی شناسایی شد و سازوکار پرداخت به طرح پیشنهادی دولت مبنی بر تخصیص اعتباری تبدیل شد. لذا اصلاح مدنظر در مصوبه کمیسیون از طرح «اصلاح بند «ک» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۴۰۲» و بازگشت به مصوبه قبلی مجلس، فاقد موضوعیت به نظر می‌رسد.

سابقه قانونی موضوع و تبیین مصوبه کمیسیون عمران

از سال ۱۳۹۳ با تصویب بند «ف» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۳، بند «ی» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ و بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۵، تکلیف واگذاری قیر رایگان به وزارت راه و شهرسازی و چند نهاد دیگر به قانون بودجه اضافه شد که براساس آن وزارت نفت مکلف شده است هر ساله مقدار معینی قیر را به صورت رایگان در اختیار پروژه‌های عمرانی کشور قرار دهد.

در قوانین بودجه سالیانه مسئولیت جبران زیان پالایشگاه‌های خصوصی به دلیل عرضه رایگان و کیوم باتوم، در سال‌هایی برعهده دولت و در برخی مواقع برعهده وزارت نفت قرار می‌گرفت. منابع جبران مابه‌التفاوت قیمت و کیوم باتوم در بازار بورس نیز در سال‌های مختلف متفاوت بوده است؛ در برخی از سال‌ها از محل فروش خوراک مبعانات گازی به پتروشیمی و پالایشگاه‌ها، بعضاً به صورت نقدی یا به روش اعمال تخفیف در قیمت نفت تحویلی به پالایشگاه این جبران پیش‌بینی شده است.

جدول ۱. سابقه قانونی تخصیص قیر رایگان

قانون بودجه سال	سقف مبلغ تأمین اعتبار (میلیارد تومان)	مسئولیت جبران زیان و تسویه حساب	سازوکار اجرایی	محل تأمین منابع
۱۳۹۳ (بند «ف» تبصره «۲»)	۶۰۰ (۵۰۰ هزار تن)	وزارت نفت (دولت)	تحویل فیزیکی قیر	نامشخص (بودجه عمومی)
۱۳۹۴ (بند «ی» تبصره «۲»)	۲۴۰۰ (۲ میلیون تن)	دولت و شرکت ملی نفت	تحویل فیزیکی قیر	سرجمع منابع نفت پس از کسر سهم صندوق ^۱
۱۳۹۵ (بند «ه» تبصره «۱»)	۲۴۰۰ (۲ میلیون تن)	دولت و شرکت ملی نفت	تحویل فیزیکی قیر	سرجمع منابع نفت پس از کسر سهم صندوق
۱۳۹۶ (بند «ه» تبصره «۱»)	۳۰۰۰ (۴ میلیون تن)	شرکت ملی نفت	تحویل فیزیکی و کیوم باتوم	خوراک تحویلی
۱۳۹۷ (بند «ه» تبصره «۱»)	۳۰۰۰ (۴ میلیون تن)	شرکت ملی نفت	تحویل فیزیکی و کیوم باتوم	خوراک مایع تحویلی به پتروشیمی‌ها و پالایشگاه‌ها
۱۳۹۸ (بند «ه» تبصره «۱»)	۶۰۰۰ (۴ میلیون تن)	شرکت ملی نفت	پرداخت اعتبار (۱۰۰ درصد تخصیص یافته)	خوراک مایع تحویلی به پتروشیمی‌ها و پالایشگاه‌ها
۱۳۹۹ (طرح الحاقی به قانون بودجه)	۴۰۰۰ (۱ میلیون تن)	دولت	تحویل فیزیکی و کیوم باتوم	طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و استانی
۱۴۰۰ (بند «ز» تبصره «۱»)	۱۵۰۰۰	وزارت نفت (دولت)	تحویل فیزیکی و کیوم باتوم	نامشخص (بودجه عمومی) ^۲
۱۴۰۱ (اصلاحیه بند «ز» تبصره «۱» قانون بودجه)	۱۹۰۰۰ (حداقل ۲.۵ میلیون تن)	دولت	تحویل فیزیکی و کیوم باتوم	تحویل نفت خام به پالایشگاه‌ها
۱۴۰۲ (بند «ک» تبصره «۱»)	۲۰۰۰۰	دولت	پرداخت اعتبار	تحویل نفت خام به پالایشگاه‌ها

۱. موضوع استفساریه: آیا تأمین قیر تکلیف شده در قانون اصلاح بند «ی» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور و بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور از سرجمع درآمدهای نفتی کسر شده و مستلزم اختصاص منبع درآمدی نمی‌باشد؟ پاسخ: بلی، قیر رایگان تکلیفی در قانون اصلاح بند «ی» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور و بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور از سرجمع درآمدهای نفتی کسر و در حساب‌های فی‌مابین وزارت نفت و خزانه‌داری کل کشور اعمال و تسویه می‌شود و برای تأمین آن نیاز به اختصاص منابع درآمدی نمی‌باشد.

۲. موضوع استفساریه: آیا تأمین قیر تکلیف شده در قانون اصلاح بند «ی» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور و بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور از سرجمع درآمدهای نفتی کسر شده و مستلزم اختصاص منبع درآمدی نمی‌باشد؟ پاسخ: بلی، وزارت نفت می‌تواند در شش ماهه نخست سال هم نسبت به اختصاص منابع مربوط به تأمین ماده اولیه قیر (وی بی) به پالایشگاه‌ها از محل عواید حاصل از جزء «۲» بند «ب» این تبصره به نسبت وصول آن برای انجام تکالیف قانونی مندرج در بند «ز» تبصره مذکور، اقدام نماید.

جمع‌بندی و پیشنهاد

با توجه به اینکه کمیسیون عمران بر مصوبه قبلی مجلس، اصرار ورزیده است، ایرادات شورای نگهبان همچنان باقی است و در صورتی که مجلس، موضوع را به مصلحت می‌داند می‌تواند بر آن اصرار ورزد. در عین حال، نظر به مواردی که قبلاً در گزارش شماره مسلسل ۱۹۲۲۴ مرکز پژوهش‌های مجلس بیان شد، اصرار بر مصوبه توصیه نمی‌شود.

منبع و مأخذ

۱. قانون بودجه سال ۱۴۰۲

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده واحده		✓		

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهاری نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحده	اصرار بر مصوبه قبلی مجلس به شرح ذیل: ماده واحده- بند «ک» تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور مصوب ۱۴۰۱/۱۲/۲۴ به شرح ذیل اصلاح می‌شود: ک- در سال ۱۴۰۲ وزارت نفت مکلف است معادل مبلغ دویست هزار میلیارد (۱۰۰۰ / ۱۰۰۰ / ۲۰۰) ریال نفت خام از محل منابع در اختیار شرکت ملی نفت ایران را در اختیار پالایشگاهها قرار داده و به میزان آن به صورت ماهانه از ابتدای سال ۱۴۰۲ مواد اولیه قیر (وکیوم باتوم) با پنجاه درصد (۵۰٪) قیمت بهابازار (بورس) در اختیار دستگاههای اجرایی موضوع این بند قرار دهد و در حسابهای فی مابین خود و خزانه داری کل کشور اعمال و آن را از محل خوراک تحویلی تسویه نماید. وزارت نفت مکلف است مابه التفاوت آن را با تعدیل قیمت ماهانه خوراک از طریق شرکت ملی پالایش و پخش فراورده های نفتی ایران، جبران و اعمال حساب نماید. در صورت کاهش قیمت قیر، مقدار قیر تحویلی به دستگاههای اجرایی موضوع این بند افزایش می یابد. مهلت هزینه کرد اعتبار موضوع این بند تا پایان شهریورماه ۱۴۰۳ می باشد. سهم دستگاههای اجرایی به شرح زیر می باشد: ۱- وزارت راه و شهرسازی (برای آسفالت راههای فرعی و روستایی و عشایری و آسفالت شبکه راههای اصلی، فرعی، معابر محلات هدف بازآفرینی شهری و طرحهای مسکن مهر و طرحهای مسکن ملی) چهل و نه درصد (۴۹٪) ۲- بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (برای آسفالت معابر و بهسازی روستاها و اجرای طرح (پروژه)های مشارکتی با نهادهای محلی و دهیاری ها) بیست درصد (۲۰٪)			✓		با توجه به اینکه کمیسیون عمران بر مصوبه قبلی مجلس، اصرار ورزیده است، ایرادات شورای نگهبان همچنان باقی است و در صورتی که مجلس، موضوع را به مصلحت می‌داند می‌تواند بر آن اصرار ورزد. البته نظر به ترکیب مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیئت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام، تأیید مصوبه مجلس در مجمع، قابل تأمل می‌باشد.	

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهاری نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	۳- وزارت آموزش و پرورش (سازمان نوسازی و تجهیز مدارس برای نوسازی مدارس و فضاهای آموزشی و فرهنگی وزارت آموزش و پرورش و همچنین پردیس‌های دانشگاه فرهنگیان و دانشگاه تربیت دبیر شهید رجایی) پنج درصد (۵٪) ۴- وزارت کشور از طریق سازمان ذی‌ربط (برای آسفالت معابر شهرها از طریق سازمان ذی‌ربط) هفده درصد (۱۷٪)، که پنجاه درصد (۵۰٪) از سهمیه وزارت کشور برای شهرهای زیر پنجاه هزار نفر جمعیت و پنجاه درصد (۵۰٪) مابقی برای شهرهای بالای پنجاه هزار نفر جمعیت استفاده می‌شود. شهرهای بالای پانصد هزار نفر جمعیت حق استفاده از این سهمیه را ندارند. ۵- بسیج سازندگی هشت درصد (۸٪) به شرح ذیل: شش درصد (۶٪) برای آسفالت مسیر راههای بین مزارع، پاسگاههای انتظامی، پایگاههای مقاومت بسیج، گلزار شهدا، باغ موزه و یادمان‌های دفاع مقدس؛ دو درصد (۲٪) برای آسفالت پایگاههای شکاری و پادگان‌های نظامی و مجتمع‌های مسکونی نظامی و اداری با تأیید ستاد کل ارتش جمهوری اسلامی ایران ۶- وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان صنایع کوچک و شهرکهای صنعتی ایران) برای آسفالت معابر، خیابان‌ها و جاده‌های دسترسی شهرکها و نواحی صنعتی؛ یک درصد (۱٪) هزینه تبدیل مواد اولیه قیر (وکیوم باتوم) به قیر یا خاکپوش (مالچ) با احتساب مالیات بر ارزش‌افزوده بیست درصد (۲۰٪) وزنی محاسبه شود. جهت آسفالت راههای روستایی برای هر روستا تا ۲۵۰۰ تن آسفالت از انجام تشریفات مناقصه مستثنی می‌باشد. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی می‌تواند تا هفتاد درصد (۷۰٪) آسفالت روستاها را به‌صورت تهاتری انجام دهد. به دستگاههای اجرایی اجازه داده می‌شود پس از ابلاغ این قانون رأساً نسبت به تأمین قیر مورد نیاز خود در سقف سهمیه تعیین‌شده از طریق شرکتهای قیرساز اقدام و پس از تخصیص وزارت نفت با شرکتهای قیرساز تسویه نمایند. وزارت نفت موظف به تسویه حساب فی‌مابین خود و خزانه‌داری کل کشور است. دستگاههای اجرایی موضوع این بند موظف به مبادله موافقتنامه و ابلاغ سهم استان‌ها ظرف یک‌ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون هستند. وزارت نفت و دستگاههای اجرایی ذی‌ربط موظفند حداقل هر سه‌ماه یک‌بار، گزارش عملکرد خود را به‌صورت مکتوب به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات، عمران و انرژی مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند. کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات موظف است پس از رسیدگی گزارش، آن را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. دیوان محاسبات کشور مکلف است بر حسن اجرای این بند نظارت نموده و گزارش‌های نظارتی خود را درخصوص عمل به‌موقع دستگاهها به‌ویژه مسؤولان ذی‌ربط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و نفت، به تعهداتشان به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید و متخلفین را برای پیگرد قضائی به دستگاه قضا معرفی کند.						