

دوره دهم - سال اول

شماره چاپ: ۱۱۵

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۴/۳۰

شماره ثبت: ۱۰۴

«لایحه احکام مورد نیاز اجرای

برنامه ششم توسعه

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵) - ویرایش جدید»

(رویکردهای پیشنهادی درباره هدفمند کردن یارانه‌ها)

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۵۱۵۳

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

آذرماه ۱۳۹۵

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	۱. عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از سال ۱۳۸۹ تا پنج ماه نخست سال ۱۳۹۵.....
۴.....	۲. برخی اشکالات قانون هدفمند کردن یارانه‌ها.....
۴.....	۱-۲. فقدان مبانی مشخص در خصوص قیمتگذاری حامل‌های انرژی.....
۵.....	۲-۲. عدم توجه کافی به ریشه‌های اصلی ناکارآمدی در حوزه انرژی کشور.....
۵.....	۳-۲. عدم شفافیت قیمتگذاری حامل‌های انرژی در ایران.....
۶.....	۴-۲. تمرکز اصلی بر ابزار قیمتی و غفلت از ابزارهای غیرقیمتی.....
۶.....	۵-۲. عدم شفافیت منابع حاصل از اجرای قانون.....
۷.....	۶-۲. توزیع منابع حاصل از اجرای هدفمندی یارانه‌ها در میان اهداف متعدد و نامرتب با حوزه انرژی.....
۸.....	۳. رویکردهای ممکن در مواجهه با موضوع هدفمندی یارانه‌ها در برنامه ششم توسعه.....
۱۰.....	۴. رویکرد ایجاد زمینه برای اصلاحات اساسی در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و توقف چرخه معیوب آن.....
۱۱.....	۵. رویکرد انجام اصلاحات اساسی در نظام مدیریت بازار انرژی کشور (قیمتگذاری و مصرف).....
۱۱.....	۱-۵. اصلاح نظام قیمتگذاری انرژی در کشور.....
۱۸.....	۲-۵. تعیین ضوابط روشن و شفاف برای مصرف منابع حاصل از افزایش قیمت انرژی.....
۲۲.....	جمع‌بندی.....



«لایحه احکام مورد نیاز اجرای
برنامه ششم توسعه
اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
(۱۳۹۵-۱۳۹۹) - ویرایش جدید»
(رویکردهای پیشنهادی درباره هدفمند کردن یارانه‌ها)

چکیده

پس از گذشت حدود ۶ سال از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، می‌توان گفت نه تنها اهداف عمده مورد نظر آن قانون محقق نشده، بلکه اجرای آن تبعات سنگین اجتماعی و اقتصادی برای کشور به همراه داشته است.

عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نشان می‌دهد، طی سال‌های ۱۳۸۹ تا پنج‌ماهه نخست ۱۳۹۵، حدود ۸۸ درصد از کل مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها به پرداخت نقدی و حدود ۲ درصد از منابع مزبور در طی سال‌های مورد نظر به تولید (با هدف بهینه‌سازی مصرف انرژی) اختصاص یافته است و مابقی مصارف، به حوزه سلامت، پرداخت بدهی به بانک مرکزی و خزانه، پرداخت به رزمندگان معسر و ... پرداخت شده است.

یکی از دلایل عدم توفیق در دستیابی به اهداف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را می‌توان به انحراف عملکرد از قانون مصوب نسبت داد، اما دلیل اصلی عدم موفقیت در دستیابی به اهداف و بروز چالش‌های کنونی، وجود برخی ابهامات و اشکالات در منطق خود قانون بوده است.

بر این مبنا انتظار می‌رفت، دولت که در اجرای قانون مذکور با چالش‌های فراوانی روبه‌رو بوده است، از فرصت برنامه ششم به‌منظور توقف چرخه معیوب اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها و اصلاح فرآیند اجرای آن استفاده کند. به‌علاوه اتمام دوره قانونی اجرای قانون هدفمندی همزمان با اتمام برنامه پنجم، تأکید سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بر تحقق کامل هدفمندسازی یارانه‌ها و نیز تکلیف دولت بر استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی، ضرورت پرداختن به موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها در برنامه ششم را آشکارتر ساخته بود.

علی‌رغم الزامات مذکور، این موضوع بسیار مهم، در لایحه برنامه ششم مغفول واقع شده و عملاً هیچ تصمیمی برای آن گرفته نشده است.

در چنین شرایطی مجلس شورای اسلامی چهار رویکرد را می‌تواند در پیش گیرد:

۱. پذیرش پیشنهاد ارائه شده از سوی دولت که به معنای ادامه مسیر گذشته خواهد بود.
 ۲. اعمال برخی اصلاحات جزئی در منابع یا مصارف قانون هدفمندی بدون توجه به مشکلات ساختاری در منطق آن.
 ۳. ایجاد زمینه برای اصلاحات اساسی در قانون فعلی و توقف چرخه معیوب آن.
 ۴. انجام اصلاحات اساسی در نظام مدیریت انرژی کشور.
- رویکردهای اول و دوم در شرایط کنونی کارآمد نیستند و لازم است، اصلاحات اساسی در قانون هدفمندی انجام پذیرد. اصلاحات موردی و جزئی در قانون هدفمندی از جمله حذف برخی از افراد از دریافت یارانه، توزیع بخشی از آن در یک حوزه و عدم اختصاص آن به بخشی دیگر نمی‌تواند مشکلات اصلی و نقاط ضعف موجود در منطق قانون هدفمندی را برطرف سازد.
- بر همین اساس ضروری است که رویکردهای سوم و چهارم مورد توجه قرار گیرند. به‌منظور انجام اصلاحات اساسی در نظام مدیریت بازار انرژی کشور ابتدا باید خطوط کلی نظام قیمتگذاری انرژی در کشور اصلاح و سپس منابع حاصل، به مصارف کاملاً مشخص و طبق ضوابطی روشن و شفاف اختصاص یابد. متناسب با این دو رویکرد در گزارش حاضر پیشنهادهایی تنظیم شده است.

مقدمه

این گزارش با مروری بر عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از سال ۱۳۸۹ تا پنج ماه نخست سال ۱۳۹۵، آغاز شده و به برخی از مهمترین ابهامات و اشکالات در منطق قانون هدفمندی یارانه‌ها می‌پردازد. در ادامه رویکردهای ممکن در خصوص نحوه مواجهه مجلس با موضوع هدفمندی یارانه‌ها در برنامه ششم توسعه را مطرح و آنها را ارزیابی کرده و در پایان پیشنهادهایی برای انجام اصلاحات اساسی در نظام مدیریت بازار انرژی کشور ارائه شده است.

۱. عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از سال ۱۳۸۹ تا پنج ماه نخست سال ۱۳۹۵

براساس قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (مصوب سال ۱۳۸۸) دولت مکلف بود قیمت فروش داخلی بنزین، نفت گاز، نفت کوره، نفت سفید و گاز مایع، گاز طبیعی، برق و آب را به تدریج تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه افزایش داده و منابع حاصل از آن را به نسبت ۵۰، ۳۰ و ۲۰ درصد به ترتیب صرف اعطای یارانه (نقدی، غیرنقدی و اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی)، حمایت از تولید و جبران آثار افزایش قیمت‌ها بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود نماید.



تجربه اجرای قانون هدفمند کردن در بازه زمانی ۱۳۸۹ تا پایان سال ۱۳۹۴ حکایت از آن دارد که:

- حدود ۲۶۶ هزار میلیارد تومان از فروش کل حامل‌های انرژی، برق، آب و گاز پس از اجرای هدفمندی به دست آمده است.
- از این میزان ۱۶۴ هزار میلیارد تومان به سازمان هدفمندی اختصاص یافته و ۱۰۲ هزار میلیارد تومان برای تأمین هزینه‌های تولید به شرکت‌ها (توانیر، شرکت پخش و پالایش نفت، آبفا)، شهرداری‌ها و دولت پرداخت شده است.
- کل اعتبارات تخصیص داده شده توسط سازمان هدفمندی یارانه‌ها حدود ۲۴۸ هزار میلیارد تومان بوده است که ۱۶۴ هزار میلیارد تومان آن از فروش حامل‌های انرژی، آب، برق و گاز و حدود ۸۴ هزار میلیارد تومان آن از طریق اعتبارات بودجه و سایر روش‌ها (استقراض از بانک مرکزی و خزانه) تأمین شده است.
- ترکیب مقرر در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها برای مصارف آن قانون در هیچ یک از سال‌های اجرای قانون مذکور رعایت نشده است. به نحوی که در عمل، مصارف مربوط به کمک به خانوارها-که بخش عمده آن شامل پرداخت یارانه‌های نقدی می‌باشد- طی سال‌های ۱۳۸۹ تا پنج‌ماهه نخست ۱۳۹۵، **حدود ۸۸ درصد از کل مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها به پرداخت نقدی اختصاص داده شده است.**
- علیرغم اینکه مجلس شورای اسلامی طی سال‌های ۱۳۸۹ لغایت پنج‌ماهه نخست ۱۳۹۵، به‌طور متوسط سهمی معادل ۱۴ درصد از منابع هدفمندسازی یارانه‌ها را در قوانین بودجه سنواتی برای کمک به تولید (موضوع ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) پیش‌بینی کرده است، در عمل **حدود ۲ درصد از منابع مزبور در طی سال‌های مورد نظر به تولید اختصاص یافته است.**
- علیرغم مفاد بند «ب» تبصره «۳۴» قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر اختصاص ۱۰ درصد از کل منابع هدفمندسازی یارانه‌ها به حوزه سلامت، در طی سال‌های ۱۳۸۹ تا پنج‌ماهه نخست ۱۳۹۵ **حدود ۲ درصد از منابع مزبور به این بخش اختصاص یافته است** که البته این مقدار از پرداخت‌ها صرفاً از سال ۱۳۹۲ به بعد صورت گرفته و در سال‌های پیش از آن، دولت علیرغم حکم مقرر در قانون برنامه پنجم توسعه، هیچ سهمی برای این موضوع در قوانین بودجه سنواتی در نظر نگرفته است.^۱

در نتیجه می‌توان گفت، هدفمند کردن یارانه‌ها در طول سال‌های اجرای آن منطبق بر قانون اجرا نشده، به بسیاری از اهداف خود (از جمله کاهش شدت انرژی، افزایش کارایی استفاده از انرژی، کاهش فشارهای بودجه‌ای دولت ناشی از پرداخت یارانه و) نرسیده و عملکرد پرابهامی داشته است. بدون شک یکی از دلایل عدم توفیق در دستیابی به اهداف قانون را می‌توان به همین انحراف عملکرد از قانون مصوب نسبت داد. اما بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد یکی دیگر از دلایل عدم موفقیت در دستیابی

۱. مابقی مصارف صرف پرداخت به حوزه سلامت، پرداخت بدهی به بانک مرکزی، خزانه، پرداخت به رزمندگان معسر و ... شده است.

به اهداف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و بروز چالش‌های کنونی، وجود برخی ابهامات و اشکالات در منطق خود قانون بوده است. مرکز پژوهش‌های مجلس در طی سالیان گذشته همواره به عملکرد خلاف قانون دولت‌ها در اجرای قانون و همچنین نواقص قانون هدفمندی در گزارش‌های متعدد اشاره کرده است. در ادامه خلاصه‌ای از اشکالات محتوایی قانون هدفمندی ارائه می‌شود.

۲. برخی اشکالات قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

۲-۱. فقدان مبانی مشخص در خصوص قیمتگذاری حامل‌های انرژی

در خصوص مبانی قیمتگذاری حامل‌های انرژی در کشور توجه به نکات زیر ضروری است:

اول - تجربیات کشورهای توسعه‌یافته در جهان بیانگر آن است که سیاست‌های مرتبط با انرژی عمدتاً با اهداف زیر صورت می‌گیرد:

الف) بالا بردن جایگاه انرژی در ایجاد ارزش و ثروت: یعنی با هر واحد مصرف انرژی، مقدار بیشتری تولید ملی ایجاد شود.

ب) تأمین امنیت عرضه انرژی.

ج) قابل خرید کردن انرژی برای مردم (چون مصرف انرژی، یکی از شاخص‌های رفاه مردم است و باید مردم توانایی خرید آن را داشته باشند).

در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به‌طور شفاف مشخص نیست که کدام یک از اهداف سه‌گانه فوق از افزایش قیمت‌ها مدنظر قرار گرفته است.

دوم - در تعیین قیمت حامل‌های انرژی باید به کارایی پالایشگاه‌های نفتی و نیروگاه‌های کشور نیز توجه کافی صورت گیرد. مثلاً استاندارد دریافت بنزین از پالایشگاه در ایران با جهان تفاوت جدی دارد که باید این تفاوت در قیمت منظور شود. اگر ایران فقط ۳۰ درصد متوسط جهان از هر بشکه نفت، بنزین^۱ تولید کند، در آن صورت، باید قیمت بنزین در ایران هم با توجه به همین حد تعیین گردد.

سوم - طبق قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، قیمت‌های بین‌المللی مبنای قیمت‌های داخلی قرار گرفته‌اند، لذا قیمت داخلی حامل‌های انرژی از دو محل نوسان خواهد کرد که عبارتند از: قیمت‌های بین‌المللی و نرخ ارز. هنگامی که این نوسانات در قیمت‌های فوب، با نوسانات نرخ ارز تلفیق می‌شود، می‌تواند قیمت‌های داخلی را به‌شدت بی‌ثبات کرده و بر نااطمینانی‌های تولید بیافزاید. خصوصاً در شرایطی که رکود تورمی بر فضای اقتصاد کشور حاکم است، معیار بودن قیمت‌های دلاری می‌تواند منشأ اصلی چالش‌های آتی باشد.

۱. در ایران هر بشکه نفت حدود ۱۷ تا ۸ درصد آن به بنزین تبدیل می‌شود.



چهارم - نظریه‌های مصرف همیشه ارتباط بین قیمت و مصرف را در چارچوب قدرت خرید مردم بیان می‌کند، یعنی واحد شمارش برای بیان ارتباط بین درآمد مردم و قیمت بنزین باید در هر دو طرف یکسان باشد. هیچ نظریه مصرفی وجود ندارد که مصرف انرژی را تابعی از درآمد ریالی و قیمت دلاری حامل‌های انرژی در نظر بگیرد.

۲-۲. عدم توجه کافی به ریشه‌های اصلی ناکارآمدی در حوزه انرژی کشور

به‌استثنای تبصره بند «ج» ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها که در آن، اشاره‌ای مختصر به ارتقای تدریجی راندمان نیروگاه‌ها و افزایش آن به ۴۵ درصد^۱ تا پایان برنامه پنجم توسعه اقتصادی و کاهش تدریجی اتلاف شبکه‌های توزیع و انتقال برق به ۱۴ درصد صورت گرفته است، در سایر مواد این قانون، اصلاح سایر ناکارآمدی‌های زنجیره عرضه انرژی مدنظر قرار نگرفته است. این در حالی است که طبق آمارهای رسمی منتشر شده در ترازنامه هیدروکربوری وزارت نفت، بیش از ۶۰۰ میلیون بشکه معادل نفت خام، تلفات در زنجیره عرضه انرژی (مشمول بر نفت خام، گاز طبیعی، فرآورده‌های نفتی و برق) در سال ۱۳۹۰ رخ داده است که بخشی از این تلفات، مجاز بوده و بخشی دیگر غیرمجاز است. محاسبات انجام گرفته نشان می‌دهد ۲۱۵ میلیون بشکه معادل نفت خام از رقم مذکور، غیرمجاز است و با اصلاح ناکارآمدی‌ها می‌توان از این مقدار تلفات غیرمجاز جلوگیری کرد. این درحالی است که براساس آمار، افزایش قابل ملاحظه قیمت بنزین در فاز نخست، صرفاً منجر به کاهش ۲/۸ میلیون بشکه معادل نفت خام از مصرف بنزین شد که البته به دلیل تداوم برنامه‌های گازسوز کردن خودروها و سهمیه‌بندی، نمی‌توان تمامی این کاهش مصرف را نیز به افزایش قیمت منتسب کرد. بر این مبنا مقایسه ارقام کاهش مصرف با میزان تلفات در زنجیره عرضه انرژی نشان می‌دهد که برای کاهش شدت انرژی و جلوگیری از هدررفت ثروت ملی، ضرورت دارد نقطه شروع و هدف اولیه قانون هدفمندی اصلاح ناکارآمدی‌های زنجیره تولید، انتقال و توزیع انرژی باشد.

۲-۳. عدم شفافیت قیمتگذاری حامل‌های انرژی در ایران

در حال حاضر قیمت حامل‌های انرژی در ایران مبتنی بر قانون هدفمندی یارانه‌ها تعیین می‌شود. اما نحوه قیمتگذاری حامل‌های مختلف انرژی در کشور، برای آحاد جامعه و سرمایه‌گذاران روشن نیست. اینکه براساس چه رابطه و منطقی قیمت‌های انرژی تعیین شده و یا تغییر پیدا می‌کند در بسیاری از نقاط جهان برای همگان مشخص است. این مهم نه تنها می‌تواند دولت‌ها را از گرفتاری تعیین قیمت در مقاطع مختلف زمانی و تصمیم‌گیری سیاسی در رابطه با آن رها سازد، بلکه می‌تواند در برنامه‌ریزی اقتصادی و شفافیت اقتصاد کمک شایان توجهی نماید.

۱. در سال ۱۳۹۲ متوسط راندمان نیروگاه‌های حرارتی کشور ۳۶/۳ درصد اعلام شده است میزان تلفات تبدیل نیروگاه‌های حرارتی بیش از ۲۸۵ میلیون بشکه معادل نفت خام اعلام شده است.

۴-۲. تمرکز اصلی بر ابزار قیمتی و غفلت از ابزارهای غیرقیمتی

می‌توان گفت، بازار انرژی از مصادیق شکست بازار محسوب می‌گردد (استون، ۲۰۰۱). بر این اساس استفاده صرف از ابزارهای قیمتی برای مدیریت تقاضا یا بهینه‌سازی مصرف سوخت ناکافی بوده و به موازات آن باید از ابزارهای غیرقیمتی^۲ نیز استفاده شود. علت اصلی این واقعیت آن است که انرژی دارای تقاضای مشتقه است به این معنا که تقاضا و مصرف انرژی در درجه اول وابسته به ساختار مصرف انرژی در کالاهایی است که تقاضای انرژی برای بهره‌گیری از خدمات آنها انجام می‌گیرد. مهمترین مصداق در این موضوع لوازم و دستگاه‌های انرژی بر و یا وضعیت ساختاری مصرف سوخت در کشور است. مصرف سوخت خودروهای تولید داخل بیش از دو برابر خودروهای خارجی است. لذا با افزایش قیمت انرژی نیز ساختار مصرفی این خودروها تغییر نخواهد کرد. همچنین محدودیت‌های حمل‌ونقل عمومی نیز از جمله عوامل ساختاری مؤثر بر پایین بودن کشش قیمتی سوخت است. لذا به صرف افزایش قیمت حامل‌های انرژی نمی‌توان امیدوار به واکنش جدی مصرف‌کنندگان و کاهش معنادار تقاضای ایشان بود.

۵-۲. عدم شفافیت منابع حاصل از اجرای قانون

یکی از مسائل پرچالش اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مفهوم عبارت «خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون» مندرج در مواد (۷)، (۸) و (۱۱) قانون مذکور بوده است. طبق قانون، دولت اجازه داشت خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را به صورت (۵۰ درصد برای کمک به خانوارها، ۳۰ درصد برای کمک به تولید و ۲۰ درصد برای جبران هزینه‌های دولت) مصرف نماید.

تعبیر متعددی از خالص وجوه وجود داشت. دولت دهم مدعی بود که به وجوه حاصل از فروش حامل‌های انرژی در داخل کشور نباید مالیات بر ارزش افزوده تعلق گیرد، اما مجلس (به سبب تلاش برای تقویت بودجه شهرداری‌ها) معتقد بود، فروش حامل‌های انرژی در کشور نیز مشمول مالیات بر ارزش افزوده بوده و پس از کسر مالیات، وجوه باقی مانده به حساب سازمان هدفمندی واریز می‌شود.

اختلاف بعدی بر سر هزینه‌های شرکت‌های تولیدکننده انرژی مانند شرکت ملی پالایش و پخش، شرکت ملی گاز و توانیر بود. بعد از اجرای قانون هدفمندی و افزایش حدوداً ۵ برابری قیمت انرژی در

1. Stevens

۲. برای نمونه، ارائه راهنما به صنایع اصلی مصرف‌کننده انرژی، توسعه سیستم برچسب‌گذاری و رتبه‌بندی انرژی به منظور آگاهی‌دهی به مصرف‌کنندگان، طراحی مشوق‌های مالی جهت حمایت از مالکان خانه‌های مسکونی، سازمان‌ها و بنگاه‌های اقتصادی و کارخانه‌ها در راستای پیاده‌سازی طرح‌های کاهش مصرف انرژی، آموزش‌های تئوری و عملی و ارائه بهترین تجربیات در بخش ناوگان حمل‌ونقل عمومی و ماشین‌آلات سنگین به شرکت‌های خصوصی و دولتی فعال در این حوزه، تخفیف‌های مالیاتی در خرید لوازم کمتر انرژی‌بر و اعلام آن به مردم از طریق رسانه‌های عمومی، مشوق‌های مالی و تحقیق و توسعه در زمینه برنامه فناوری انرژی تجدیدپذیر، طراحی برنامه‌های بازرسی و ممیزی انرژی، گسترش ناوگان حمل‌ونقل عمومی و ... از مهمترین ابزارهای غیرقیمتی هستند که بسیاری از کشورهای پیشرفته خصوصاً نروژ، ژاپن و کانادا برای کنترل مصرف سوخت‌های فسیلی و کاهش آلاینده‌های زیست‌محیطی از آنها استفاده کرده‌اند.



کشور در سال ۱۳۸۹، دولت وقت مدعی بود که هزینه‌های این شرکت‌ها باید براساس قیمت‌های قبلی محاسبه شود و منابع جدید متعلق به سازمان هدفمند کردن یارانه‌هاست. به تدریج در سال‌های بعد با افزایش تورم و در نتیجه افزایش هزینه‌های شرکت‌ها، مطالبه آنها برای افزایش سهم خود از منابع حاصل از فروش حامل‌های انرژی بیشتر شده و هر کدام تا آنجا که توانستند سعی در بزرگ کردن سهم خود از منابع حاصل نمودند. در سال‌های اجرای قانون هدفمندی سهم شرکت‌ها از این منابع معمولاً توسط معاون اول رئیس‌جمهور تعیین شده است در حالی که به نظر می‌رسد لازم است مجلس شورای اسلامی برای تعیین سهم شرکت‌ها از منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌ها، قواعد و معیارهایی در نظر بگیرد. در نتیجه خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون اینگونه تعریف شد که از سرجمع منابع حاصل از فروش حامل‌های انرژی در داخل کشور، مالیات بر ارزش افزوده و هزینه‌های شرکت‌ها کسر و مابقی به حساب سازمان هدفمندی واریز شود. میزان سهم هر یک از این بخش‌ها در طول سال‌های گذشته نیز عمدتاً از طریق چانه‌زنی در دولت تعیین شده است.

۶-۲. توزیع منابع حاصل از اجرای هدفمندی یارانه‌ها در میان اهداف متعدد و نامرتبط با حوزه انرژی

به‌طور کلی چارچوب حاکم بر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را می‌توان در گران کردن قیمت برخی از اقلام کلیدی اثرگذار بر توسعه اقتصادی و تخصیص منابع حاصل از آن به مصارف گوناگون و ناهمگن خلاصه کرد. اگرچه یکی از اهداف طراحان قانون هدفمندی از تدوین آن، سامان‌بخشی به وضعیت بازار انرژی در کشور بود، ولی در شکل مدون شده قانون، مبانی اصلی مربوط به بخش انرژی که زمینه مطلوب برای دستیابی به توسعه پایدار و سلامت اقتصادی را فراهم می‌سازد، نادیده گرفته شده است.

امروزه منطق نگرش به یارانه بخش انرژی، به‌ویژه نگرش به یارانه در مورد انرژی‌های فسیلی، بسیار متحول شده است و اولویت‌های کلان متعددی که باید مدنظر سیاستگذاران قرار گیرند تا اقتصاد و کشور در مسیر مطلوب حرکت کند، در چارچوب جدیدی تعریف شده‌اند که بر توسعه پایدار تکیه دارد و در آن توسعه سرمایه انسانی، توسعه سرمایه طبیعی (شامل محیط زیست)، بهینه‌سازی نقش انرژی در توسعه اقتصادی کشور و حصول اطمینان از تداوم عرضه انرژی از اولویت برخوردار شده است (خلعتبری، ۱۳۹۵). به بیان دیگر، لازم است منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌ها در فرآیند هدفمندسازی یارانه‌های انرژی، عمدتاً در جهت اصلاح ساخت انرژی در بخش‌های مختلف تولید تا مصرف هزینه شود تا اهداف فوق‌الذکر محقق گردد. به‌طور مثال، تخصیص بخشی از منابع به مصرف‌کنندگانی که برای اصلاح مصرف خود در جهت بالا بردن کارایی انرژی اقدام می‌کنند؛ تخصیص بخشی از منابع به تولیدکنندگان محصولات انرژی‌بری که در تلاش برای انرژی‌اندوزتر کردن محصولاتشان هستند؛ تأمین بخشی از سرمایه‌گذاری‌های لازم برای عرضه انرژی‌های پاک؛ تأمین بخشی از سرمایه‌گذاری‌های لازم در بالا بردن کارایی انرژی یا کاهش مصرف؛ تأمین مالی برای پوشش دادن به آسیب‌های برخاسته از تحولات

غیرمنتظره متکی به دوره گذار.^۱

این در حالی است که مصارف متعدد و نامرتب در نظر گرفته شده در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و اصلاحات آن در قوانین سنواتی، به حدی بوده است که عملاً هدف اصلی از اجرای قانون به دست فراموشی سپرده شده و اجرای هدفمندی یارانه‌ها به پرداخت نقدی به خانوار تقلیل پیدا کرده است.

با عنایت به مراتب فوق، به نظر می‌رسد قانون فعلی هدفمندی یارانه‌ها از ظرفیت لازم برای تحقق اهداف اولیه آن یعنی ساماندهی بازار انرژی کشور برخوردار نبوده و برای نیل این هدف مهم و اساسی در توسعه اقتصادی کشور، این قانون می‌بایست مورد اصلاح و بازنگری جدی قرار گیرد.

۳. رویکردهای ممکن در مواجهه با موضوع هدفمندی یارانه‌ها در برنامه ششم توسعه

پس از گذشت حدود ۶ سال از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، می‌توان گفت نه تنها عمده اهداف مورد نظر قانون محقق نشده (و یا حداقل گزارشی درخصوص بهبود شاخص‌های مرتبط ارائه نشده است)، بلکه اجرای آن، تبعات سنگین اجتماعی و اقتصادی برای کشور به همراه داشته است.

بر این مبنا انتظار می‌رفت، دولت که در اجرای قانون مذکور با چالش‌های فراوانی روبرو بوده است، از فرصت برنامه ششم به‌منظور توقف چرخه معیوب اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها و اصلاح فرآیند اجرای آن استفاده کند. به‌علاوه اتمام دوره قانونی اجرای قانون هدفمندی همزمان با اتمام برنامه پنجم، تأکید سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بر تحقق کامل هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی (ماده (۱۴))، و نیز تکلیف دولت بر استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی، ضرورت پرداختن به موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها در برنامه ششم را آشکارتر ساخته بود.

علیرغم الزامات مذکور، مشاهده می‌شود که این موضوع بسیار مهم، در لایحه برنامه ششم مغفول واقع شده و عملاً هیچ تصمیمی برای آن گرفته نشده است. این در حالی است که قیمت‌های انرژی یکی از کلیدی‌ترین قیمت‌ها در اقتصاد بوده و عدم وجود چشم‌اندازی روشن و با ثبات در این رابطه، موجب سردرگمی و عدم اطمینان آحاد مردم به‌ویژه تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی شده و تبعات مثبتی برای اقتصاد به‌ویژه در شرایط رکود فعلی نخواهد داشت.

۱. مثلاً اگر خانوارهای با درآمد اندک، بخش عمده‌ای از درآمدهایشان را به پرداخت هزینه‌های انرژی اختصاص دهند و با اجرای قانون هدفمند کردن، هزینه‌های خوراک و بهداشت نیز افزایش یابد، طبیعتاً این قبیل خانوارها در معرض آسیب‌های جدی به‌لحاظ سلامتی قرار خواهند گرفت و در راستای اهداف عدالت اجتماعی، ضروری است که تحت پوشش قرار گیرند.



تنها مسیر سیاستگذاری که از قیمتگذاری انرژی در لایحه پیشنهادی برنامه ششم توسعه دیده می‌شود به ماده (۱۳) باز می‌گردد. در این ماده آمده است: «به منظور ارتقای عدالت اجتماعی، افزایش بهره‌وری در مصرف آب و انرژی، هدفمند کردن یارانه‌ها در جهت افزایش تولید و توسعه نقش مردم در اقتصاد، به دولت اجازه داده می‌شود که قیمت آب، 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 ۱۳۹۹ با رعایت مواد (۱)، (۲) و (۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها اصلاح و از منابع حاصل به صورت هدفمند برای افزایش تولید، اشتغال، حمایت از صادرات غیرنفتی، بهره‌وری، کاهش شدت انرژی، کاهش آلودگی هوا و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی و حمایت‌های اجتماعی از خانوارهای نیازمند و تأمین هزینه‌های جاری و سرمایه‌گذاری شرکت‌های ذی‌ربط در چارچوب بودجه‌های سالیانه اقدام لازم را به عمل آورد».

همان‌طور که ملاحظه می‌شود در متن پیشنهادی، نه تنها اشکالات پیشگفته برطرف نشده که حتی با حذف مواد مرتبط با مصارف قانون هدفمندی (مواد (۷)، (۸) و (۱۱)) عملاً دست دولت برای توزیع منابع حاصله به هر صورتی باز خواهد بود که این امر کاهش نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی و کاهش پاسخگویی دولت در این زمینه را در پی خواهد داشت.

کادر ۱. رویکردهای ممکن در مواجهه با موضوع هدفمندی یارانه‌ها در برنامه ششم توسعه

- در چنین شرایطی مجلس شورای اسلامی چهار رویکرد را می‌تواند در پیش گیرد:
۱. پذیرش پیشنهاد ارائه شده از سوی دولت که به معنای ادامه مسیر گذشته خواهد بود.
 ۲. اعمال برخی اصلاحات جزئی در منابع یا مصارف قانون هدفمندی بدون توجه به مشکلات ساختاری در منطق آن.
 ۳. ایجاد زمینه برای اصلاحات اساسی در قانون فعلی و توقف چرخه معیوب آن.
 ۴. انجام اصلاحات اساسی در نظام مدیریت انرژی کشور.

رویکردهای اول و دوم در شرایط کنونی کارآمد نیستند. زیرا براساس مطالعات کارشناسی انجام گرفته در مرکز پژوهش‌های مجلس (از جمله نظرخواهی از خبرگان حوزه اقتصاد انرژی، اقتصاد رفاه و اقتصاد توسعه)، ادامه مسیر فعلی اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها نه تنها نسبتی با توسعه کشور ندارد، بلکه یکی از موانع جدی توسعه جایگاه انرژی در کشور و در پی آن توسعه اقتصادی است. بر این مبنا لازم است، اصلاحات اساسی در قانون هدفمندی انجام پذیرد. اصلاحات موردی و جزئی در قانون هدفمندی از جمله حذف برخی از افراد از دریافت یارانه، توزیع بخشی از آن در یک حوزه و عدم اختصاص آن به بخشی دیگر نمی‌تواند مشکلات اصلی و نقاط ضعف موجود در منطق قانون هدفمندی

را برطرف سازد.

بر همین اساس ضروری است که رویکردهای سوم و چهارم مورد توجه قرار گیرند که در ادامه توضیح داده می‌شود.

۴. رویکرد ایجاد زمینه برای اصلاحات اساسی در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و توقف چرخه معیوب آن

با توجه به مباحث مطروحه در فوق و با عنایت به نقش دولت در تهیه برنامه‌ها از یکسو و امکانات، ظرفیت‌ها و توان فنی و اجرایی دولت از سوی دیگر، ضروری است ارائه برنامه اصلاحی جایگزین قانون هدفمندی یارانه‌ها از سوی دولت انجام پذیرد.

لذا پیشنهاد می‌شود در برنامه ششم توسعه، دولت مکلف به ارائه یک برنامه اصلاحی جایگزین بر مبنای اصول و قواعدی مشخص گردد.

حکم پیشنهادی به شرح ذیل است:

قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸ تا پایان سال دوم برنامه ششم تمدید می‌گردد. کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌هایی که در حال حاضر به موجب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها انجام می‌شود پس از تاریخ مذکور صرفاً بر اساس سند ملی مدیریت بازار انرژی که تا پایان سال دوم برنامه بر مبنای محورهای زیر به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید مجاز خواهد بود.

اول - بهینه‌سازی و اصلاح ناکارآمدی‌ها در حوزه تولید، انتقال، توزیع و مصرف انرژی همزمان با اصلاح قیمت‌های انرژی بر اساس الگوهای از قبل اعلام شده،

دوم - توزیع منابع آزاد شده میان گروه‌های اولویت‌دار و اهداف مرتبط،

سوم - صرفه‌جویی در مصرف انرژی‌های آلاینده و حفظ ثبات زیست‌محیطی از طریق جایگزینی مصرف انرژی‌های فسیلی با انرژی‌های نو و پاک،

چهارم - توسعه متوازن و پایدار فعالیت‌های بخش انرژی با هدف تأمین مقادیر مورد نیاز انرژی و منابع انرژی در راستای برآورده ساختن نیازهای مصرف‌کنندگان انرژی،

پنجم - ایجاد انگیزه رقابت در بازار انرژی بر اساس اصل اجتناب از تبعیض و شفافیت،

ششم - بهبود جایگاه انرژی در توسعه ملی پایدار.

پیشنهاد فوق متضمن اصلاحات اساسی و ساختاری در قانون هدفمندی یارانه‌هاست.

البته این رویکرد ارائه برنامه جامع اصلاحی و جایگزین را به دو سال دیگر موکول کرده که با عنایت به گستردگی و پیچیدگی موضوع، در نظر گرفتن این بازه زمانی معقول به نظر می‌رسد.



۵. رویکرد انجام اصلاحات اساسی در نظام مدیریت بازار انرژی کشور (قیمتگذاری و مصرف)

در مواجهه با پیشنهاد قبلی، عده‌ای معتقدند که ممکن است دولت در بازه زمانی مورد اشاره برنامه کارشناسی جامع برای مدیریت و اصلاح بازار انرژی ارائه نکند. لذا از فرصت برنامه ششم می‌توان به منظور انجام تغییرات ضروری در نظام مدیریت انرژی کشور استفاده کرد. با توجه به این رویکرد ابتدا باید خطوط کلی نظام قیمتگذاری انرژی در کشور اصلاح و سپس منابع حاصل به مصارف کاملاً مشخص و طبق ضوابطی روشن و شفاف اختصاص یابد.

کادر ۲. رویکرد انجام اصلاحات اساسی در نظام مدیریت بازار انرژی در کشور

۱. اصلاح نظام قیمتگذاری

۱-۱. تمرکز بر قیمتگذاری نهاده‌های اولیه بازار انرژی (نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی)

۱-۲. تمرکز بر قیمتگذاری فرآورده‌ها

۲. تعیین ضوابط روشن برای مصرف منابع حاصل از افزایش قیمت انرژی

۵-۱. اصلاح نظام قیمتگذاری انرژی در کشور

برای قیمتگذاری انرژی در کشور دو روش وجود دارد: روش اول تمرکز بر قیمتگذاری نهاده‌های اولیه بازار انرژی (شامل نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی) و روش دوم تمرکز بر قیمتگذاری فرآورده‌ها (ستاده‌های بازار انرژی). در ادامه هر یک از آنها شرح داده می‌شود:

۵-۱-۱. تمرکز بر قیمتگذاری نهاده‌های اولیه بازار انرژی

در صورتی که بر قیمتگذاری نهاده‌های اولیه بازار انرژی تمرکز شود، سازوکاری که برای قیمتگذاری انرژی در برنامه ششم پیشنهاد می‌شود به صورت زیر است.

پیشنهاد

۱. دولت مکلف است قیمتگذاری انرژی در کشور را از طریق تعیین قیمت نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی طبق بند «۴» جزء «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)^۱ مصوب ۱۳۹۳ اعمال کند. قیمت فروش داخلی فرآورده‌های نفتی و برق در کشور

۱. 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 نگاه‌هایی که در مناطق کمتر توسعه یافته راه‌اندازی می‌شوند، از تخفیف بیشتری برخوردار می‌گردند.

متناسب با قیمت نهاده‌های فوق طبق ضوابط ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی تعیین می‌شود.

۲. دولت مکلف است تمام منابع حاصل از فروش داخلی نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی به غیر از مالیات بر ارزش افزوده بر آنها و سهم شرکت ملی نفت ایران از فروش داخلی (موضوع بند «۱» جزء «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)) را به ردیف ۲۱۰۱۰۲ بودجه عمومی واریز کند.

دلیل اصلی پیشنهاد ارائه شده: اصلاح رابطه مالی دولت و بخش انرژی

یکی از مسائل مهم کشور در بخش انرژی، نبود رابطه مالی شفاف بین شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تولیدکننده و توزیع‌کننده انرژی است. در مورد اهمیت این موضوع همین کافی است که روزانه حدود ۱/۸ میلیون بشکه نفت خام از شرکت ملی نفت ایران به شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی و بیش از ۵۰۰ میلیون مترمکعب گاز طبیعی به شرکت ملی گاز واگذار می‌شود.

نفت خام تولیدی کشور به دو بخش عمده قابل تقسیم است. بخشی از آن به قیمت بین‌المللی صادر می‌شود و بخش دیگر آن در داخل کشور مصرف می‌شود. درباره آن بخش از نفت تولیدی که در داخل به مصرف می‌رسد قواعد قیمتگذاری گوناگونی در طول سالیان گذشته اعمال شده است. تا قبل از سال ۱۳۸۴ شرکت ملی نفت ایران با قیمت بسیار پایین نفت خام را به شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی واگذار می‌کرد و شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی نیز با قیمتی بسیار پایین‌تر از قیمت‌های بین‌المللی، فرآورده‌های نفتی نظیر بنزین و نفت گاز را به مصرف‌کنندگان داخلی می‌فروخت. از سال ۱۳۸۴ در تبصره‌های قوانین بودجه سنواتی شرکت ملی نفت ایران، نفت خام را به قیمت ۹۵ درصد ارزش نفت صادراتی برای شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی محاسبه کرد و یارانه ضمنی ایجاد شده با گواهی‌های اعتباری تسویه شد. از سال ۱۳۸۹ با اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، یارانه نقدی برای مردم به‌زای فرآورده نفتی گران‌تر، تعریف شد.

هر چند در ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب شد قیمت فروش نفت خام و میعانات گازی به پالایشگاه‌های داخلی نودوپنج درصد (۰/۹۵) قیمت تحویل روی کشتی (فوب) خلیج فارس تعیین شده و

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 کسب و کار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ خسارت وارده را از محل خوراک تحویلی در مراحل بعدی جبران کند.

در خرید محصولات پتروشیمی توسط یا به دستور دولت، قیم بورس مبنای عمل است و یارانه مورد نظر دولت برای مصرف‌کنندگان داخلی در اختیار دستگاه ذی‌ربط قرار می‌گیرد. این‌نامه این تبصره مشتمل بر تخفیفات پلکانی و نحوه جبران خسارت، دامنه صنایع مشمول و چارچوب قراردادهای بلندمدت و سایر ضوابط مربوطه توسط وزارتخانه‌های نفت، صنعت، معدن و تجارت و امور اقتصادی و دارایی حداکثر طرف مدت شش ماه پس از ابلاغ این قانون تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.



قیمت خرید فرآورده‌ها متناسب با قیمت مذکور تعیین گردد.^۱ اما در عمل، هیچ‌وقت قیمت نفت خام تحویلی به پالایشگاه‌ها (۹۵٪) فوب خلیج فارس تعیین نشد، بلکه قیمت هر بشکه نفت (نفت خام و میعانات گازی) تحویلی به پالایشگاه‌های داخلی در هر سال برابر با رقمی است که به پیشنهاد کارگروهی متشکل از وزرای نفت و امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسید و اجازه داده می‌شود که مابه‌التفاوت این رقم با قیمت (۹۵٪) فوب خلیج فارس به‌صورت حسابداری در دفاتر خزانه‌داری کل کشور ثبت و طبق آیین‌نامه اجرایی تسویه حساب شود.^۲

در سال ۱۳۹۳ طبق بند «۴» جزء «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) وزارت نفت مکلف شد قیمت خوراک گاز و خوراک مایع تحویلی به واحدهای صنعتی، پالایشی و پتروشیمی‌ها را با رعایت معیارهایی تعیین کند. در پیشنهاد مطرح شده در این قسمت نیز با آگاهی به اینکه ضروری است قیمتگذاری نفت مصرفی در داخل کشور فاصله معقولی با قیمت صادراتی آن داشته باشد، اختیار قیمتگذاری برای نفت خام و میعانات گازی تحویلی به پالایشگاه‌ها نیز برای وزارت نفت در نظر گرفته شده تا دولت متناسب با شرایط اقتصادی به قیمتگذاری معقول همه نهادهای اولیه انرژی در کشور به‌طور ریالی بپردازد.

علاوه بر این، بعد از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، همه مبالغ به‌دست آمده از فروش فرآورده‌های نفتی، گاز و برق به حساب‌های خزانه واریز و هزینه‌های شرکت‌های پالایش و پخش، گاز و توانیر با تشخیص ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها به آنها پرداخت می‌شود. در نتیجه عملاً مدیریت‌های شرکت‌های مذکور خلع ید شده‌اند. همچنین امکان رقابت بین پالایشگاه‌ها و شرکت‌های پخش و نیروگاه‌ها و شرکت‌های توزیع برق از بین رفته و تصمیمات و قیمت‌ها براساس دستورات دولتی تعیین می‌شود. در نتیجه تراز درآمد - هزینه، منابع - مصارف شرکت‌ها دچار اختلال شده و ترازهای صورتی شکل می‌گیرد.

در مجموع به‌نظر می‌رسد اجرای قانون هدفمندی برای فروش داخلی نفت خام و گاز طبیعی تبعات زیر را در پی داشته است:

۱. وابسته کردن فروش داخلی نفت به قیمت فوب خلیج فارس هم از جهت نوسان نرخ ارز و هم نوسان قیمت نفت سبب بی‌ثباتی در بازار داخلی شده به‌طوری که تنظیم قیمت‌های داخلی فرآورده‌های نفتی با نرخ پرنوسان قیمت نفت یا ارز، سبب عدم تعادل‌های شدید در اقتصاد داخلی می‌شود.
۲. با واریز همه مبالغ به‌دست آمده از فروش فرآورده‌ها و برق به حساب‌های خزانه و دریافت

۱. در بند «۱» جزء «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، این نصاب به‌صورت زیر تغییر کرد:

برای نفت تحویلی به پالایشگاه‌های داخلی و مجتمع‌های پتروشیمی اعم از دولتی و خصوصی نودوپنج درصد (۹۵٪) متوسط بهای محموله‌های صادراتی نفت مشابه در هر ماه شمسی است.

۲. بند «۲» جزء «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳.

هزینه‌های شرکت با تشخیص ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها عملاً مدیریت شرکت‌ها خلع ید شده و شرکت‌های پالایشی و نیروگاه‌ها به صورت ادارات دولتی درآمدی است. این رویه امکان تحقق اهداف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و خصوصی‌سازی شرکت‌های پالایش و پخش و نیروگاه‌ها و امر شرکت‌داری با چالش مواجه ساخته است.

۳. رویه کنونی عملاً امکان رقابت بین پالایشگاه‌ها و شرکت‌های پخش و نیروگاه‌ها و شرکت‌های توزیع برق را از بین برده و تصمیمات و قیمت‌ها براساس دستورات دولتی تعیین می‌شود.

۴. با تراز نشدن منابع و مصارف شرکت‌ها، عملاً سرمایه‌گذاری در شرکت‌ها به حداقل رسیده و همچنین بدهی شرکت‌ها افزایش یافته است.

۵. عدم پرداخت هزینه بابت سوخت مصرفی نیروگاه‌ها، عملاً انگیزه برای بالا بردن راندمان نیروگاه‌ها را از بین برده و نیروگاه‌ها به کیفیت سوخت دریافتی حساسیتی ندارند.

۶. قیمت فروش داخلی نفت توسط کارگروهی دولتی تعیین شده که می‌تواند ثبات اقتصادی و برنامه‌ریزی بلندمدت را از فعالان اقتصادی سلب کند.

در نتیجه، برای استقلال واقعی شرکت‌های پالایشی و نیروگاه‌ها (که بیشتر آنها اسماً خصوصی شده‌اند) لازم است روابط بین شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های مذکور به صورت واقعی و پولی شکل گرفته و همه وجوه حاصل از فروش داخلی نفت و گاز به حساب‌های خزانه‌داری کل کشور با درج ردیف مشخص در قسمت منابع عمومی بودجه واریز شود. با این کار اصل پنجاه و سوم قانون اساسی نیز برای اولین بار اجرایی خواهد شد و اصل شفافیت بودجه نیز تا حدود زیادی تحقق می‌یابد.

مزایای پیشنهاد مذکور

۱. شرکت ملی نفت ایران به طور واقعی و نه صوری، نفت و گاز را به شرکت‌های پالایشی، پتروشیمی و نیروگاه‌ها می‌فروشد.

۲. قیمت فروش داخلی نفت و گاز به طور ریالی (متناسب با شرایط اقتصادی کشور) برای هر بشکه نفت خام (و هر مترمکعب گاز طبیعی) تعیین می‌شود.

۳. شرکت ملی نفت ایران درآمد حاصل از فروش داخلی نفت و گاز را مستقیماً به خزانه‌داری کل کشور واریز می‌کند و اصل پنجاه و سوم قانون اساسی نیز اجرایی خواهد شد و اصل شفافیت بودجه نیز تا حدود زیادی تحقق می‌یابد.

۴. خزانه‌دار کل کشور، پس از کسر مالیات بر ارزش افزوده و سهم شرکت نفت از فروش داخلی نفت (طبق بند «۱» جزء «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲))، مابقی منابع مذکور را به ردیف ۲۱۰۱۰۲ واریز می‌کند.



۵. شرکت‌های پالایش نفت و (نیروگاه‌های برق) متناسب با مدیریت و فناوری خود به پالایش نفت خام (و تولید برق) اقدام کرده و حامل‌های انرژی را متناسب با قیمت خوراک تحویلی، در بازار انرژی داخل کشور (بورس انرژی) عرضه کرده و مازاد آن را رأساً صادر می‌کنند.

۶. تنظیم‌کننده بازار طبق مفاد ماده (۵۹) قانون اصلاح اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم اقدام لازم در مورد قیمت حامل‌های انرژی را انجام می‌دهد.

۲-۱-۵. تمرکز بر قیمتگذاری فرآورده‌ها (ستاده‌های بازار انرژی)

در صورتی که قیمتگذاری فرآورده‌ها مبنای سیاستگذاری باشد قیمتگذاری انرژی در برنامه ششم به روش زیر صورت می‌گیرد.

پیشنهاد

دولت مکلف است از سازوکار خودکارسازی قیمتگذاری برای تعیین قیمت حامل‌های انرژی (شامل فرآورده‌های نفتی، گاز طبیعی، برق) استفاده کند. به این منظور ابتدا فرمول قیمتگذاری و اجزای آن، برای عموم اعلام شده و سپس در بازه‌های زمانی کوتاه‌مدت (حداکثر ماهیانه/سه‌ماهه)، قیمت حامل‌های انرژی براساس این فرمول، محاسبه، اعلام و اعمال خواهد شد. دولت می‌تواند اجرای فرمول را در قالب دامنه حمایتی به گونه‌ای اعمال کند که مانع جهش شدید در هر بار تغییر قیمت شود. دولت می‌تواند مالیات تصحیحی آلودگی طبیعت را نیز در این فرمول لحاظ کند.

آیین‌نامه این حکم با مسئولیت سازمان برنامه و بودجه و به پیشنهاد مشترک آن سازمان و وزارتخانه‌های نفت و نیرو و امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

مهمترین دلیل پیشنهاد ارائه شده: خودکارسازی و غیرسیاسی کردن قیمتگذاری حامل‌های انرژی^۱ (AFPM)

اصلاح و حذف یارانه سوخت (به‌صورت تدریجی یا به یکباره)، همواره یکی از معضلات کشورهای با ساختار یارانه‌ای بوده است. یارانه‌ها که معمولاً ابتدا با هدف‌های حمایتی کوتاه‌مدت آغاز می‌شوند به تدریج ادامه‌دار شده و ضمن عادت کردن بدنه اقتصادی و اجتماعی به آن، به سختی قابلیت حذف آسان پیدا می‌کنند به طوری که تجربه‌های حذف و اصلاح یارانه سوخت در کشورهای مختلف معمولاً با مقاومت‌های اجتماعی شدید همراه بوده و دولت‌ها و مجالس از بیم تأثیرات سیاسی، یا آن را به تأخیر می‌اندازند، یا به عهده هم می‌اندازند و اجرا نمی‌کنند، و یا تدابیر تسکین‌دهنده حذف یارانه، به مسئله‌ای آسیب‌زا تبدیل می‌شوند.

۱. برای تفصیل مبانی نظری و روش‌های محاسبه و انتخاب فرمول یا نوار هموارکننده و تجربه جهانی به گزارش شماره ۱۴۷۸۹ مرکز پژوهش‌ها (اردیبهشت ۱۳۹۵) با عنوان بررسی ادبیات نظری سازوکار قیمتگذاری خودکار سوخت با تأکید بر هموارسازی تدریجی قیمت مراجعه فرمایید.

یکی از دلایل ایجاد مقاومت اجتماعی و در نتیجه افزایش هزینه سیاسی اصلاح، شوک‌آور بودن تغییر یا عدم عادت مصرف‌کنندگان به تغییرات است. به این معنا که:

– اصلاحات قیمتی معمولاً به یکباره (جهش شدید)، یا چندباره، اما همچنان با حفظ تغییرات شدید (مثلاً چند بار جهش نسبی) صورت می‌گیرد.

– اصلاحات تدریجی اما در مقاطع زمانی با فاصله زیاد (مثلاً یک سال یک‌بار) انجام می‌شود که ضمن اینکه ممکن است به دلیل تغییرات قیمتی یا تغییرات ارزی انجام شده در این فاصله آن را عملاً از کار بیاندازد، به دلیل ایجاد فاصله زمانی زیاد در تغییر قیمت، مصرف‌کنندگان نمی‌توانند به تغییرات قیمت به‌عنوان پدیده عادی نگاه کنند و آن را همچنان، پدیده‌ای نو و حتی شوک‌آور تلقی می‌کنند.

– اصلاحات قیمتی، نه پدیده‌ای خودکار و عادی که پدیده‌ای سیاسی که اصلاح آن نیازمند عزم ملی باشد تلقی شده و در نتیجه هزینه ذهنی پیاده‌سازی آنچه برای دولت و مجلس و چه برای مصرف‌کنندگان و عوامل اقتصادی افزایش پیدا می‌کند.

برای رفع این عوارض، سازوکار تغییر قیمت سوخت باید به‌گونه‌ای طراحی شود که:

۱. دلیل تغییرات قیمت براساس چارچوب و اجزای یک فرمول شناخته شده شفاف صورت گیرد و نه صرفاً نیاز به پر کردن یک شکاف قیمتی کلی غیرشفاف برای مردم،

۲. تغییرات قیمت با هدف تأمین شکاف مالی دولت نباشد، اما در عین حال تعادل مالی دولت نیز (چه از طریق کاهش یارانه سوخت و گذار کامل به قیمت‌های بین‌المللی و چه از طریق اخذ مالیات تصحیحی از حامل‌های آلوده‌کننده هوا) حفظ شود،

۳. سازوکار به‌گونه‌ای باشد که در نهایت و پس از مدت لازم، هدف گذار کامل (حذف یارانه انرژی) را تأمین کند،

۴. تغییرات قیمت مداوم باشد و پس از رسیدن به گذار کامل متوقف نشود،

۵. تغییرات قیمت تدریجی و حتی بسیار تدریجی باشد،

۶. خودکار بودن و مداوم بودن تغییرات، غیرسیاسی بودن و عادی آن را تضمین کند،

۷. در صورت نیاز، ناظر یا تنظیم‌کننده غیردولتی یا مستقل برای سازوکار تعیین شود.

سازوکار موسوم به سازوکار قیمتگذاری خودکار سوخت (AFPM)^۱ همراه با هموارسازی قیمت^۲ (مشخص کردن دامنه حمایتی که مانع جهش شدید قیمت در هر بار تغییر قیمت شود) با هدف تأمین اهداف فوق توسعه داده شده است.

به‌طور کلی، سازوکار خودکار قیمتگذاری سوخت به روشی اطلاق می‌شود که ضمن فراهم کردن زمینه گذار آرام و مداوم به قیمت‌های بین‌المللی و حذف یارانه سوخت، همراه با هموارسازی قیمت، به‌عنوان سپری

1. Automatic Fuel Pricing Mechanism

2. Smoothing Bands



در مقابل انتقال جهش‌های قیمت بین‌المللی به بازار داخلی و نیز اقبال فقیر عمل می‌کند. از مهمترین مقدمات غیرسیاسی کردن اصلاح یارانه، ثبات نسبی اقتصاد کلان در کنار پایین بودن نسبی قیمت‌های جهانی است که به نظر می‌رسد هر دو شرط در وضعیت فعلی برای اقتصاد ایران مهیا شده است و ممکن است تا سال‌ها تکرار نشود.

مراحل روش AFPM به زبان ساده:

۱. تدوین و اعلام شفاف فرمول قیمت‌گذاری (مثلاً قیمت خرده‌فروشی = قیمت بین‌المللی + هزینه واردات و توزیع + مالیات). در تدوین این فرمول جنبه‌های مختلف اقتصادی همانند شرایط اقتصاد کلان، نوع نگاه به نرخ ارز ((براساس قیمت جاری یا قدرت خرید) و ناکارآمدی‌های بخش عرضه انرژی) در نظر گرفته می‌شود.

۲. مشخص کردن و اعلام شفاف برنامه زمانی به روز کردن اجزای فرمول، (مثلاً قیمت بین‌المللی واردات ماهیانه به روز می‌شود. هزینه واردات و توزیع ۶ ماه یک بار به روز می‌شود. نرخ مالیات سالیانه به روز می‌شود).

۳. مشخص کردن برنامه زمانی و مقداری به روز کردن قیمت نهایی (مثلاً فرمول به طور ماهیانه به روز شده و قیمت نهایی محاسبه می‌شود).

۴. تدوین نوار هموارکننده (حمایتی) (مثلاً حداکثر افزایش قیمت خرده‌فروشی بیش از ۳ درصد در ماه نخواهد بود و این فرآیند افزایش ۳ درصدی در هر ماه تا جایی ادامه پیدا خواهد کرد که رسیدن به قیمت بدون یارانه حامل انرژی تکمیل شود. همچنین این بدان معناست که در هنگام کاهش قیمت نیز، حداکثر کاهش قیمت خرده‌فروشی بیش از ۳ درصد در ماه نخواهد بود تا بودجه دولت از محل کاهش مالیات مربوطه متلاطم نشود).

مثال عددی:

فرض می‌کنیم در ابتدای سال ۱۳۹۷ هستیم. براساس فرمول اعلام شده توسط دولت که مالیات را هم در برمی‌گیرد، قیمت بنزین بدون یارانه و با مالیات ۱۵۰۰ تومان محاسبه شده است. اما فرض می‌کنیم در همین زمان، قیمت در بازار ۱۲۰۰ تومان است. فاصله تا گذار کامل ۳۰۰ تومان است. اگر دولت بخواهد یک باره این افزایش را اعمال کند ممکن است هزینه سیاسی قابل توجه برای دولت داشته باشد، همچنین بازارها را متلاطم کند و یا تورم را افزایش دهد، ضمن اینکه، این تغییر مقطعی نمی‌تواند اثر عادی‌سازی تغییرات قیمت را برای مردم به همراه داشته باشد. برای همین دولت تصمیم می‌گیرد ضمن اعلام فرمول قیمت‌گذاری و مقدار قیمت تمام شده برای مردم (که آنها را با واقعیت اقتصادی و شرایط دولت بیشتر آشنا می‌کند)، اعلام کند که برای حمایت از مردم، عرض نوار حمایتی قیمت‌گذاری، مثبت یا منفی ۳ درصد است. به عبارت دیگر از اردیبهشت‌ماه آن سال، حداکثر ۳ درصد ۳۰۰ تومان (۹ تومان) به قیمت بنزین اضافه خواهد کرد و این افزایش را به طور ماهیانه تا جایی ادامه خواهد داد که

گذار کامل (قیمت بدون یارانه) محقق شود.

اگر قیمت نهایی فرمول در وسط سال افزایش پیدا کند (مثلاً به دلیل افزایش قیمت در بازارهای جهانی، قیمت خروجی ۱۷۰۰ تمام شود)، صرفاً زمان رسیدن به گذار کامل بیشتر شده و یا اینکه دولت می‌تواند با افزایش عرض نوار هموارسازی (مثلاً ۱۵ تومان افزایش قیمت ماهیانه)، آن را جبران کند. به این ترتیب:

هم هزینه سیاسی تغییرات قیمت برای حاکمیت (دولت و مجلس) کاهش خواهد یافت (افزایش ماهیانه ۱۰ تومان قیمت بنزین محسوس نیست)، هم بر تورم و بازارها تأثیر متلاطم‌کننده نخواهد داشت، هم برنامه دولت برای حامل‌های انرژی و شیوه قیمتگذاری شفاف و قابل پیش‌بینی خواهد شد و در نتیجه ریسک سیستماتیک سرکوب قیمت و انباشت تغییرات قیمتی ممکن و افزایش یکباره آن از بین خواهد رفت و مهمتر از همه، تغییر قیمت حامل‌های انرژی به پدیده‌ای عادی، مداوم و غیرسیاسی (مطابق فرمول و به‌طور خودکار) برای مردم و فعالان اقتصادی تبدیل خواهد شد که پس از چندسال می‌توانند تغییرات روزانه و ساعت به ساعت قیمت را نیز قابل پذیرش بدانند (مانند بیشتر کشورهای دنیا). جدیدترین تجربه خودکارسازی و مرور تجربه کشورهای مختلف در این زمینه درس‌آموز است. موریتانی به‌عنوان کشوری که از سال‌های دور با عدم تعادل مالی و مشکل یارانه‌های سوخت مواجه بوده است، جدیدترین کشوری است که طی دو سال گذشته از AFPM استفاده کرده است. این کشور توانسته با به‌روز کردن دو هفته یک‌بار فرمول خودکارسازی، از شکاف ۸۰ درصدی قیمت به شکاف صفر درصدی برسد. موریتانی برنامه خودکارسازی سوخت را پس از رسیدن به گذار کامل نیز حفظ کرده است به‌طوری که تغییرات قیمت برای اقتصاد این کشور عادی، غیرسیاسی و بدون تأثیر بر متغیرهای کلان تبدیل شده است.

۲-۵. تعیین ضوابط روشن و شفاف برای مصرف منابع حاصل از افزایش قیمت انرژی

در صورتی که تعیین ضوابط روشن و شفاف برای مصرف منابع حاصل از افزایش قیمت انرژی ملاک عمل قرار گیرد، پیشنهاد می‌شود که:

۱. به منظور ایجاد شفافیت در اجرای قانون، دولت مکلف است دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را در جدول جداگانه‌ای حاوی اقلام زیر همراه با بودجه‌های سنواتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند:

(الف) کل دریافت‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها،

(ب) مالیات بر ارزش افزوده مرتبط با آن،

(ج) سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی به تفکیک هر شرکت،



د) سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها به منظور اختصاص به پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها، کمک به بخش سلامت و حمایت از تولید و اشتغال از طریق تأمین اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب سال ۱۳۹۰ و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب سال ۱۳۸۶.

تبصره «۱»- دولت مکلف است سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از دریافتی‌ها را هر ساله در ردیف منابع بودجه عمومی (شماره ۲۱۰۱۰۲) و مصارف مرتبط با آن را جداگانه در ارقام بودجه عمومی درج کند.

تبصره «۲»- دولت مکلف است گزارش تفصیلی این بند را هر ۶ ماه به دیوان محاسبات کشور و مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

جدول درج دریافتی‌ها و پرداختی‌های هدفمند کردن یارانه‌ها در سنوات برنامه ششم توسعه

رقم	موضوع
	کل دریافت‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها
	پرداختی‌ها: - مالیات بر ارزش افزوده
	- سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی (به تفکیک شرکت‌ها)
	- سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها (که در بودجه عمومی درج می‌شود) به منظور اختصاص به ردیف‌های مصرفی (که در بودجه عمومی درج می‌شود) زیر: ○ پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها ○ کمک به بخش سلامت ○ حمایت از تولید و اشتغال از طریق تأمین اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۹۰ و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶.

۲. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۶، به منظور شناسایی افراد نیازمند دریافت یارانه، پایگاه اطلاعاتی اشخاص حقیقی مشتمل بر اطلاعات هویتی، ملکی، اقتصادی و سایر موارد مندرج در ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱) را ایجاد نماید. کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلف به ارائه اطلاعات مذکور به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌باشند.

۳. دولت مکلف است مبتنی بر این پایگاه اطلاعاتی و سایر پایگاه‌های موجود افراد نیازمند را تشخیص داده و هرساله حداکثر تا سقف ۷۰ درصد منابع تجمیع شده در ردیف ۲۱۰۱۰۲ (سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از دریافتی‌ها) را به پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی بپردازد. به دولت اجازه داده

می‌شود میزان یارانه نقدی و غیرنقدی را متناسب با سطح درآمد و ثروت خانوارهای مشمول دریافت یارانه تعیین و پرداخت نماید.

۴. سالیانه ده درصد (۱۰٪) منابع تجمیع شده در ردیف ۲۱۰۱۰۲ (سهام سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از دریافتی‌ها) به مصارف موضوع ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳ (طرح تحول سلامت) اختصاص می‌یابد.

۵. مابقی منابع صرفاً به منظور حمایت از تولید و اشتغال از طریق تأمین اعتبارات بهینه‌سازی مصرف انرژی (اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب سال ۱۳۹۰ و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب سال ۱۳۸۶) اختصاص می‌یابد.

۶. استفاده از منابع مذکور به هر نحوه دیگر در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است.

مهمترین دلیل پیشنهاد مزبور اجرای تکالیف بر زمین مانده دو قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت است.

۱. قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت

این قانون در سال ۱۳۸۶ در جهت توسعه حمل‌ونقل درون شهری و برون شهری کشور و مدیریت بر مصرف سوخت با اقدامات زیر طراحی شد:

– بهینه‌سازی عرضه خدمات حمل‌ونقل (از طریق اصلاح و توسعه شبکه حمل‌ونقل ریلی، برقی کردن خطوط و اجرای علائم و تأسیسات و ارتباطات، افزایش سرعت در شبکه ریلی، یکپارچه‌سازی و ساماندهی مدیریت حمل‌ونقل، اصلاح قیمت‌ها، ایمن‌سازی و بهبود تردد، بهسازی و از رده خارج نمودن خودروهای فرسوده سبک و سنگین مسافری و باری درون و برون شهری، تبدیل خودروهای بنزین‌سوز و گازوئیل‌سوز به دوگانه‌سوز، الزام معاینه فنی، توسعه ناوگان حمل‌ونقل همگانی ون و مینی‌بوس و مدی‌بوس و اتوبوس، استفاده از سامانه هوشمند حمل‌ونقل، ساخت و توسعه شبکه آزادراه‌ها و بزرگراه‌های بین شهری، حمل ترکیبی کالا از مبدأ تا مقصد نهایی با شبکه ریلی و شبکه مکمل جاده‌ای، الزام به داشتن توقفگاه در انواع کاربری‌ها، احداث توقفگاه‌های عمومی، ساماندهی و ایجاد توقفگاه‌ها و پایانه‌های بار و مسافر شهری و برون شهری اعم از ریلی و جاده‌ای در نقاط مناسب از شهرها و حومه آن، افزایش امنیت و قابلیت اطمینان و دسترسی)،

– بهینه‌سازی تقاضای حمل‌ونقل (از طریق اصلاح فرآیندهای اداری، کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات، اصلاح کاربری زمین و آمایش سرزمین، اعمال محدودیت‌های ترافیکی، آموزش و فرهنگ‌سازی)،



- بهینه‌سازی مصرف انرژی (از طریق عرضه بنزین و گازوئیل در بخش‌های حمل‌ونقل و صنعت و کشاورزی با اولویت کارت هوشمند سوخت، احداث جایگاه‌های عرضه گاز، حمایت از ابداعات و اختراعات مؤثر در کاهش مصرف سوخت)،

- بهینه‌سازی تولید خودرو (از طریق تولید خودروهای گازسوز، تأمین تجهیزات استفاده از گاز توسط خودروها، حمایت از تولید خودروهای برقی، دنیروی (هیبریدی) و کم مصرف، استانداردسازی تولید خودروی سبک و سنگین و موتورسیکلت در مصرف سوخت و کاهش آلاینده‌گی و خروج بنزین و گازوئیل از سبد حمایتی).

۲. قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی

بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف در سال ۱۳۸۹ توسط مقام معظم رهبری، قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی در سال ۱۳۹۰ به تصویب رسید.

این قانون به منظور صرفه‌جویی در مصرف انرژی با اعمال مجموعه‌ای متعادل از اقدامات قیمتی و غیرقیمتی به منظور کاهش مستمر «شاخص شدت انرژی» کشور به حداقل دوسوم میزان کنونی تا پایان برنامه پنجم توسعه و به حداقل یک دوم میزان کنونی تا پایان برنامه ششم توسعه با تأکید بر سیاست‌های زیر طراحی شد:

- اولویت دادن به افزایش بهره‌وری در تولید، انتقال و مصرف انرژی در ایجاد ظرفیت‌های جدید تولید انرژی.

- انجام مطالعات جامع و یکپارچه سامانه انرژی کشور به منظور بهینه‌سازی عرضه و مصرف انرژی.
- تدوین برنامه ملی بهره‌وری انرژی و اعمال سیاست‌های تشویقی نظیر حمایت مالی و فراهم کردن تسهیلات بانکی برای اجرای طرح‌های بهینه‌سازی مصرف و عرضه انرژی و شکل‌گیری نهادهای مردمی و خصوصی برای ارتقای کارایی انرژی.

- پایش شاخص‌های کلان انرژی با سازوکار مناسب.

- بازنگری و تصویب قوانین و مقررات مربوط به عرضه و مصرف انرژی، تدوین و اعمال استانداردهای اجباری ملی برای تولید و واردات کلیه وسایل و تجهیزات انرژی‌بر و تقویت نظام نظارت بر حسن اجرای آنها و الزام تولیدکنندگان به اصلاح فرآیندهای تولیدی انرژی‌بر.

- اصلاح و تقویت ساختار حمل‌ونقل عمومی با تأکید بر راه‌آهن درون‌شهری و برون‌شهری به منظور فراهم کردن امکان استفاده سهل و ارزان از وسایل حمل‌ونقل عمومی.

- افزایش بازدهی نیروگاه‌ها، متنوع‌سازی منابع تولید برق و افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر و نوین.

- گسترش تولید برق از نیروگاه‌های تولید پراکنده، کوچک مقیاس و پربازده برق و تولید همزمان برق و حرارت.

- بهبود روش‌های انتقال حامل‌های انرژی از جمله حداکثرسازی انتقال فرآورده‌های نفتی از طریق خط لوله و راه‌آهن.

اجرای دو قانون مهم اصلاح الگوی مصرف انرژی و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت به سبب عدم تأمین اعتبار لازم تاکنون عملکرد مطلوبی نداشته است و منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی می‌تواند زمینه‌ساز تحقق اهداف آنها و افزایش تولید و اشتغال باشد.

جمع‌بندی

از مجموع نکات ارائه شده می‌توان پیشنهادهای متعددی مطرح کرد. به نظر می‌رسد ۳ پیشنهاد زیر به ترتیب اولویت می‌تواند در دستور کار قرار گیرد.

جایگزین ماده (۱۳)، اولویت اول - ایجاد زمینه برای اصلاحات اساسی در قانون فعلی

الف) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸ تا پایان سال دوم برنامه ششم تمدید می‌شود. کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌هایی که در حال حاضر به موجب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها انجام می‌شود پس از تاریخ مذکور صرفاً بر اساس سند ملی مدیریت بازار انرژی که تا پایان سال دوم برنامه بر مبنای محورهای زیر به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید مجاز خواهد بود.

اول: بهینه‌سازی و اصلاح ناکارآمدی‌ها در حوزه تولید، انتقال، توزیع و مصرف انرژی همزمان با اصلاح قیمت‌های انرژی بر اساس الگوهای قیمتگذاری انرژی از قبل اعلام شده؛

دوم: توزیع منابع آزاد شده میان گروه‌های اولویت‌دار و اهداف مرتبط؛

سوم: صرفه‌جویی در مصرف انرژی‌های آلاینده و حفظ ثبات زیست‌محیطی از طریق جایگزینی مصرف انرژی‌های فسیلی با انرژی‌های نو و پاک؛

چهارم: توسعه متوازن و پایدار فعالیت‌های بخش انرژی با هدف تأمین مقادیر مورد نیاز انرژی و منابع انرژی در راستای برآورده ساختن نیازهای مصرف‌کنندگان انرژی؛

پنجم: ایجاد انگیزه رقابت در بازار انرژی بر اساس اصل اجتناب از تبعیض و شفافیت؛

ششم: بهبود جایگاه انرژی در توسعه ملی پایدار.

ب) تا پایان سال دوم قانون برنامه ششم توسعه (زمان آغاز اجرای قانون مدیریت بازار انرژی)، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با اصلاحات زیر اجرا خواهد شد:

۱. به منظور ارتقای عدالت اجتماعی، افزایش بهره‌وری در مصرف آب و انرژی، هدفمند کردن یارانه‌ها در جهت افزایش تولید و توسعه نقش مردم در اقتصاد، به دولت اجازه داده می‌شود که قیمت آب، حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای را با رعایت ملاحظات اجتماعی و اقتصادی مناطق



مختلف کشور و حفظ مزیت نسبی و رقابتی برای صنایع و تولیدات، مطابق مواد (۱)، (۲) و (۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب سال ۱۳۸۸ و اصلاحات بعدی آن افزایش داده و از منابع حاصل به صورت هدفمند برای پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها، کمک به بخش سلامت، حمایت از تولید و اشتغال از طریق تأمین اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت و تأمین هزینه‌های سرمایه‌گذاری شرکت‌های ذیربط در چارچوب بودجه‌های سالیانه اقدام لازم را به عمل آورد.

۲. به منظور ایجاد شفافیت در اجرای قانون، دولت مکلف است دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را در جدول جداگانه‌ای حاوی اقلام زیر همراه با بودجه‌های سنواتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند:

الف) کل دریافت‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛

ب) مالیات بر ارزش افزوده مرتبط با آن؛

ج) سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی به تفکیک هر شرکت؛

د) سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها به منظور اختصاص به پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها، کمک به بخش سلامت و حمایت از تولید و اشتغال از طریق تأمین اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب سال ۱۳۹۰ و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب سال ۱۳۸۶.

تبصره «۱»- دولت مکلف است سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از دریافتی‌ها را هر ساله در ردیف منابع بودجه عمومی (شماره ۲۱۰۱۰۲) و مصارف مرتبط با آن را جداگانه در ارقام بودجه عمومی درج کند.

تبصره «۲»- دولت مکلف است گزارش تفصیلی این بند را هر ۶ ماه به دیوان محاسبات کشور و مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

جدول درج دریافتی‌ها و پرداختی‌های هدفمند کردن یارانه‌ها در سنوات برنامه ششم توسعه

رقم	موضوع
	کل دریافت‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها
	پرداختی‌ها: - مالیات بر ارزش افزوده
	- سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی (به تفکیک شرکت‌ها)
	- سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها (که در بودجه عمومی درج می‌شود). به منظور اختصاص به ردیف‌های مصرفی (که در بودجه عمومی درج می‌شود). زیر: <ul style="list-style-type: none">○ پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها○ کمک به بخش سلامت○ حمایت از تولید و اشتغال از طریق تأمین اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۹۰ و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶.

۳. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۶، به منظور شناسایی افراد نیازمند دریافت یارانه، پایگاه اطلاعاتی اشخاص حقیقی مشتمل بر اطلاعات هویتی، ملکی، اقتصادی و سایر موارد مندرج در ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱) را ایجاد نماید. کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلف به ارائه اطلاعات مذکور به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌باشند.

۴. دولت مکلف است مبتنی بر این پایگاه اطلاعاتی و سایر پایگاه‌های موجود افراد نیازمند را تشخیص داده و هرساله حداکثر تا سقف ۷۰ درصد منابع تجمیع شده در ردیف ۲۱۰۱۰۲ (سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از دریافتی‌ها) را به پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی بپردازد. به دولت اجازه داده می‌شود میزان یارانه نقدی و غیرنقدی را متناسب با سطح درآمد و ثروت خانوارهای مشمول دریافت یارانه تعیین و پرداخت نماید.

۵. سالیانه ده درصد (۱۰٪) منابع تجمیع شده در ردیف ۲۱۰۱۰۲ (سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از دریافتی‌ها) به مصارف موضوع ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳ (طرح تحول سلامت) اختصاص می‌یابد.

۶. مابقی منابع صرفاً به منظور حمایت از تولید و اشتغال از طریق تأمین اعتبارات بهینه‌سازی مصرف انرژی (اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب سال ۱۳۹۰ و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب سال ۱۳۸۶) اختصاص می‌یابد.

۷. استفاده از منابع مذکور به هر نحوه دیگر در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است.

جایگزین ماده (۱۳)، اولویت دوم - قیمتگذاری نهاده‌های اولیه بازار انرژی

۱. دولت مکلف است قیمتگذاری انرژی در کشور را از طریق تعیین قیمت نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی طبق بند «۴» جزء «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ اعمال کند. قیمت فروش داخلی فرآورده‌های نفتی و برق در کشور متناسب با قیمت نهاده‌های فوق طبق ضوابط ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی تعیین می‌شود.

۲. دولت مکلف است تمام منابع حاصل از فروش داخلی نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی به غیر از مالیات بر ارزش افزوده بر آنها و سهم شرکت ملی نفت ایران از فروش داخلی را به ردیف ۲۱۰۱۰۲ بودجه عمومی واریز کند.

۳. دولت مکلف است مصارف مرتبط با منابع ۲۱۰۱۰۲ را در سه ردیف مصرفی بودجه عمومی منظور نماید:



الف) اعتبارات مربوط به پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی،

ب) اعتبارات مربوط به طرح تحول سلامت،

ج) حمایت از تولید و اشتغال از طریق تأمین اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف

انرژی مصوب سال ۱۳۹۰ و قانون توسعه حمل و نقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب سال ۱۳۸۶.

۴. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۶، به منظور شناسایی افراد نیازمند دریافت یارانه، پایگاه اطلاعاتی اشخاص حقیقی مشتمل بر اطلاعات هویتی، ملکی، اقتصادی و سایر موارد مندرج در ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱) را ایجاد نماید. کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلف به ارائه اطلاعات مذکور به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌باشند.

۵. دولت مکلف است مبتنی بر این پایگاه اطلاعاتی و سایر پایگاه‌های موجود افراد نیازمند را تشخیص داده و هرساله حداکثر تا سقف ۷۰ درصد منابع تجمیع شده در ردیف ۲۱۰۱۰۲ را به پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی بپردازد. به دولت اجازه داده می‌شود میزان یارانه نقدی و غیرنقدی را متناسب با سطح درآمد و ثروت خانوارهای مشمول دریافت یارانه تعیین و پرداخت نماید.

۶. سالیانه ده درصد (۱۰٪) منابع تجمیع شده در ردیف ۲۱۰۱۰۲ به مصارف موضوع ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳ (طرح تحول سلامت) اختصاص می‌یابد.

۷. مابقی منابع صرفاً به منظور حمایت از تولید و اشتغال از طریق تأمین اعتبارات بهینه‌سازی مصرف انرژی (اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب سال ۱۳۹۰ و قانون توسعه حمل و نقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب سال ۱۳۸۶) اختصاص می‌یابد.

۸. استفاده از منابع مذکور به هر نحوه دیگر در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است.

جایگزین ماده (۱۳)، اولویت سوم - قیمتگذاری فرآورده‌ها (ستاده‌های بازار انرژی)

۱. دولت مکلف است از سازوکار خودکارسازی قیمتگذاری برای تعیین قیمت حامل‌های انرژی (شامل فرآورده‌های نفتی، گاز طبیعی، برق) استفاده کند. به این منظور ابتدا فرمول قیمتگذاری و اجزای آن، برای عموم اعلام شده و سپس در بازه‌های زمانی کوتاه‌مدت (حداکثر ماهیانه/سه‌ماهه)، قیمت حامل‌های انرژی براساس این فرمول، محاسبه، اعلام و اعمال خواهد شد. دولت می‌تواند اجرای فرمول را در قالب دامنه حمایتی به گونه‌ای اعمال کند که مانع جهش شدید در هر بار تغییر قیمت شود. دولت می‌تواند مالیات تصحیحی آلودگی طبیعت را نیز در این فرمول لحاظ کند.

آیین‌نامه این حکم با مسئولیت سازمان برنامه و بودجه و به پیشنهاد مشترک آن سازمان و وزارتخانه‌های نفت و نیرو و امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

۲. به منظور ایجاد شفافیت در اجرای قانون، دولت مکلف است دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را در جدول جداگانه‌ای حاوی اقلام زیر همراه با بودجه‌های سنواتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند:

الف) کل دریافت‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛

ب) مالیات بر ارزش افزوده مرتبط با آن؛

ج) سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی به تفکیک هر شرکت؛

د) سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها به منظور اختصاص به پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها، کمک به بخش سلامت و حمایت از تولید و اشتغال از طریق تأمین اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب سال ۱۳۹۰ و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب سال ۱۳۸۶.

تبصره «۱» - دولت مکلف است سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از دریافتی‌ها را هر ساله در ردیف منابع بودجه عمومی (شماره ۲۱۰۱۰۲) و مصارف مرتبط با آن را جداگانه در ارقام بودجه عمومی درج کند.

تبصره «۲» - دولت مکلف است گزارش تفصیلی این بند را هر ۶ ماه به دیوان محاسبات کشور و مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

جدول درج دریافتی‌ها و پرداختی‌های هدفمند کردن یارانه‌ها در سنوات برنامه ششم توسعه

رقم	موضوع
	کل دریافت‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها
	پرداختی‌ها: - مالیات بر ارزش افزوده
	- سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی (به تفکیک شرکت‌ها)
	- سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها (که در بودجه عمومی درج می‌شود). به منظور اختصاص به ردیف‌های مصرفی (که در بودجه عمومی درج می‌شود). زیر: ○ پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها ○ کمک به بخش سلامت ○ حمایت از تولید و اشتغال از طریق تأمین اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۹۰ و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶.

۳. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۶، به منظور شناسایی افراد نیازمند دریافت یارانه، پایگاه اطلاعاتی اشخاص حقیقی مشتمل بر اطلاعات هویتی، ملکی، اقتصادی و



سایر موارد مندرج در ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱) را ایجاد نماید. کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلف به ارائه اطلاعات مذکور به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌باشند.

۴. دولت مکلف است مبتنی بر این پایگاه اطلاعاتی و سایر پایگاه‌های موجود افراد نیازمند را تشخیص داده و هر ساله حداکثر تا سقف ۷۰ درصد منابع تجمیع شده در ردیف ۲۱۰۱۰۲ (سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از دریافتی‌ها) را به پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی بپردازد. به دولت اجازه داده می‌شود میزان یارانه نقدی و غیرنقدی را متناسب با سطح درآمد و ثروت خانوارهای مشمول دریافت یارانه تعیین و پرداخت نماید.

۵. سالیانه ده درصد (۱۰٪) منابع تجمیع شده در ردیف ۲۱۰۱۰۲ (سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از دریافتی‌ها) به مصارف موضوع ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳ (طرح تحول سلامت) اختصاص می‌یابد.

۶. مابقی منابع صرفاً به منظور حمایت از تولید و اشتغال از طریق تأمین اعتبارات بهینه‌سازی مصرف انرژی (اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۹۰ و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶) اختصاص می‌یابد.

۷. استفاده از منابع مذکور به هر نحوه دیگر در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۱۵۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) - ویرایش جدید» (رویکردهای پیشنهادی درباره هدفمند کردن یارانه‌ها)

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

تهیه و تدوین کنندگان: سیدمحمدهادی سبحانیان، میثم پيله‌فروش، توحید آتشبار

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی

اظهار نظر کننده: فریدون اسعدی

متقاضی: کمیسیون تلفیق

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____



واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۹/۱