

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

۷۱. هدفمند کردن یارانه‌ها

(تبصره‌های «۱۴» و «۱۸» لایحه)

چکیده

در تبصره‌های «۱۴» و «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها و افزایش قیمت حامل‌های انرژی پرداخته شده است. طبق تبصره «۱۴»، سهم سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها از منابع حاصل از فروش داخلی حامل‌های انرژی، ۳۷۰ هزار میلیارد ریال تعیین شده است. همچنین در مصارف سازمان مذکور ۲۳۰ هزار میلیارد ریال بابت پرداخت یارانه نقدی در نظر گرفته شده است که به معنای حذف حدود ۳۳ میلیون نفر از جامعه هدف قانون هدفمند کردن یارانه‌هاست. نکته مثبت تبصره «۱۴» عدم اجازه برداشت از بودجه عمومی دولت به منظور تأمین مصارف سازمان هدفمندسازی است.

مشخصات لایحه

دوره دوم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۴۸

شماره چاپ:

۷۶۰

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۹/۲۱

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور

تولیدی

دفتر: مطالعات

انرژی، صنعت و معدن

در تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ پیشنهاد افزایش قیمت حامل‌های انرژی برای کسب ۱۷۴ هزار میلیارد ریال درآمد جدید مطرح شده است. این پیشنهاد شیوه افزایش قیمت حامل‌های انرژی را مشخص نکرده است، بنابراین آثار و تبعات اجتماعی آن را نمی‌توان تعیین کرد. علاوه بر این، مصارف این تبصره نیز کاملاً مبهم و نامشخص است و به نظر می‌رسد تکرار طرح شکست خورده بنگاه‌های زودبازده سال ۱۳۸۵ است. همچنین گفتنی است این تبصره مغایر قوانین بالادستی از جمله قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه و ماده (۱) قانون الحاق برخی مقررات به قانون تنظیم برخی از مقررات مالی (۲) است. بنابراین پیشنهاد می‌شود ضمن حذف بند «الف» تبصره «۱۸»، منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی در تبصره «۱۴» لحاظ شود و مصارف آن با نگاهی به قوانین فوق‌الذکر بازنویسی شود.

اظهار نظر کارشناسی

۱. بررسی مغایرت‌های تبصره‌های «۱۴» و «۱۸» لایحه با قوانین مربوط

مشخصات گزارش

• نقض ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۵۷۲۵-۱

• تناقض تبصره «۱۸» با قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

• ایجاد آشفتگی در نظام مالی کشور و موازی‌کاری مخرب در تبصره «۱۸»

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۱۰/۲۷

• تعیین محل مصرف افزایش قیمت حامل‌های انرژی در قانون موقت یک‌ساله و عدم تصویب نشدن آن در قالب قانون دائمی

• نقض صریح مواد (۱۶) و (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده در تبصره «۱۸»

• تغییر ماهیت سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها به صندوق رفاه اجتماعی.

۲. ابهام در شیوه افزایش قیمت حامل‌های انرژی

در تبصره «۱۸» به‌طور کلی به مابه‌التفاوت افزایش قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶ اشاره شده و مشخص نیست کدام گروه از حامل‌های انرژی مشمول افزایش قیمت هستند. این درحالی است که در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها حامل‌های انرژی به‌صورت مجزا تعیین تکلیف شده‌اند. این موضوع بر ابهام‌های تبصره «۱۸» افزوده است.

گزینه پیشنهادی: افزایش قیمت گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی و سهمیه‌بندی بنزین

در این گزینه در مورد بنزین سهمیه‌بندی اعمال می‌شود تا آثار تغییر قیمت بر دهک‌های پایین جامعه - که عموماً کم‌مصرف‌تر هم هستند - کاهش یابد. البته در اجرای این گزینه لازم است با استفاده از پیشرفت‌های حاصل شده در مدیریت مصرف نفت‌گاز (از جمله رصد کامیون‌های فعال و غیرفعال) و تعمیم آن به تاکسی‌ها و وانت‌بارها از مشکلات و مفاسد احتمالی سهمیه‌بندی پیشگیری کرد. در این گزینه بنزین سهمیه‌ای ۱۵ درصد و بنزین آزاد به قیمت فوب خلیج فارس (به‌علاوه هزینه حمل‌ونقل و ۳۰ درصد مالیات و عوارض) افزایش قیمت می‌یابد و به‌طور کلی بنزین آزاد از نظام قیمتگذاری دولتی خارج می‌شود. علاوه بر این قیمت گاز طبیعی و سایر فرآورده‌ها (نفت سفید، نفت کوره، گاز مایع و نفت‌گاز) ۲۰ درصد افزایش می‌یابد. در مجموع مابه‌التفاوت افزایش قیمت حدود ۱۷۲ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

علاوه بر این می‌توان سازوکار سهمیه‌بندی را به‌جای اختصاص به موتورها به سرپرستان اختصاص داد و برای هر سرپرست خانوار سهمیه سوخت با امکان فروش به قیمت‌های آزاد در نظر گرفت (با توجه به جمعیت ۸۰ میلیون نفر ایران، اعمال سهمیه ۲۰ لیتر در ماه برای هر نفر به معنای تعیین ۵۲/۶ میلیون لیتر در روز بنزین سهمیه‌ای است).

۳. شفاف نبودن مصارف

آخرین نقدی که به تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ وارد است در حوزه مصارف این تبصره است. در این تبصره تنها به ذکر عبارت «در جهت حمایت از طرح‌های تولید، اشتغال و آموزش و کمک به کارورزی جوانان دانش‌آموخته دانشگاهی» برای بیان مصارف آن اکتفا شده است. این اقدام از چند جنبه مورد نقد است.

- ابهام و کلی‌گویی در بیان نوع مصارف
- مرجع نامناسب تصمیم‌گیری برای تخصیص منابع
- احتمال استفاده از منابع در بودجه جاری کشور
- رعایت نکردن قوانین موجود در تخصیص منابع به مصارف

۴. ایجاد دوگانه غیرواقعی اشتغال - تورم

دولت در قالب تبصره «۱۸» به‌دنبال افزایش قیمت حامل‌های انرژی و استفاده از منابع صندوق توسعه ملی و بانک مرکزی برای ایجاد اشتغال است. بنابراین می‌توان گفت دولت همزمان با ایجاد تورم به‌دنبال افزایش اشتغال است. این درحالی است که همان‌طور که دولت یازدهم نیز همواره تأکید داشت، مسیر اصلی اشتغال در کشور بهبود مستمر فضای کسب‌وکار است و

نه افزایش قیمت‌ها و استفاده از منابع آن برای تولید شغل آن هم با شیوه‌ای بسیار مبهم. اجرای این شیوه این تصور را ایجاد می‌کند که تنها راه ایجاد اشتغال، ایجاد تورم است و اگر تورم نباشد، حتماً رکود رخ می‌دهد که یک دوگانه غیرواقعی است.

پیشنهادها

طبق آنچه گفته شد ضروری است اصلاحات جدی در مورد تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ صورت گیرد. بر این اساس موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. تبصره «۱۴» با توجه به احکام قانونی ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) به منظور لحاظ کردن سهم شرکت ملی نفت ایران از فروش داخلی نفت و میعانات گازی، ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه و مواد ۱۶ و ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده بازنویسی شود.

۲. انحلال سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها که به موجب قانون هدفمندکردن یارانه‌ها ایجاد شده است، با ارائه لایحه مستقلی از طرف دولت و تشریح ماهیت صندوق جدید صورت گیرد.

۳. منابع و مصارف سازمان هدفمندسازی طبق تکلیف ماده (۳۹) قانون برنامه ششم با توجه به جداول پیوست در منابع و مصارف بودجه عمومی درج شود.

۴. با توجه به همپوشانی زیاد بین تبصره «۱۸» و ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه (مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) پیشنهاد می‌شود تبصره «۱۸» حذف گردد. میزان درآمد جدید مد نظر دولت نیز در قالب سقف درآمدهای مجاز هدفمندی، در تبصره «۱۴» تعیین شود.

پیشنهاد جایگزین تبصره «۱۴»

در راستای اجرای ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران به دولت اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۹۷، تا سقف ارقام مندرج در جدول زیر نسبت به افزایش قیمت حامل‌های انرژی و تخصیص منابع حاصل اقدام کند.

الف) در راستای ارتقای بهره‌وری انرژی و کاهش یارانه پنهان انرژی مشترکین پرمصرف، وزارتخانه‌های نفت و نیرو مکلف هستند در صورت اقدام به افزایش قیمت گاز، آب و برق در بخش خانگی، ضمن حفظ نظام قیمتگذاری پلکانی به گونه‌ای عمل کنند که درصد افزایش تعرفه در سطوح بالای مصرف، بیش از درصد افزایش تعرفه در سطوح پایین مصرف باشد.

ب) دولت مکلف است با استفاده از سیستم هوشمند سوخت، نسبت به تعیین سهمیه مناسب برای افراد هر خانوار به میزان ۲۰ لیتر در ماه اقدام کند که این سهمیه به همه سرپرست‌های خانوار (مستقل از اینکه خودرو داشته باشد یا نداشته باشد) اختصاص داده می‌شود.

ج) دولت مکلف است گزارش تفصیلی این بند را هر ۳ ماه یکبار به دیوان محاسبات کشور، کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات و کمیسیون‌های مرتبط مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

با ادغام منابع تبصره «۱۴» و بند «الف» تبصره «۱۸» خالص منابع هدفمندی یارانه‌ها (پس از کسر مالیات بر ارزش افزوده و سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی) در سال ۱۳۹۷ مبلغ ۵۴۴ هزار میلیارد ریال است و مصارف آن به شرح جداول (۱) و (۱-۱) تعیین می‌شود.

جدول ۱. دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۷

دریافتی‌ها (منابع)	هزار میلیارد ریال	پرداختی‌ها (مصارف)	هزار میلیارد ریال
خالص دریافتی‌های حاصل از اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها (پس از کسر مالیات بر ارزش افزوده و سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی*)	۵۴۴	۱. پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها	۲۳۰
		۲. کاهش فقر مطلق در خانوارهای هدف از طریق افزایش پرداخت به خانوارهایی که درآمد آنها کمتر از خط حمایتی کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور است	۷۰
		۳. ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) موضوع کاهش سهم هزینه‌های مستقیم سلامت مردم، ایجاد دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی و درمانی، کمک به تأمین هزینه‌های تحمل‌ناپذیر درمان، پوشش دارو، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج	۵۴/۴
		۴. یارانه نان و خرید تضمینی گندم	۳۳
		۵. 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 به شرح فهرست و عناوین طرح‌های پیوست جدول ۱-۱:	۱۵۶/۶

* در ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، کل دریافتی‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مورد تأکید قرار گرفته است.

جدول ۲. فهرست و عناوین طرح‌های موضوع ردیف شماره (۵) جدول فوق

عنوان	توضیحات	اهداف	منابع (هزار میلیارد ریال)	دستگاه مسئول
بازسازی و نوسازی صنایع	بازسازی و نوسازی صنایع و طرح جایگزینی محصولات کم‌بازده صنعتی و پرمصرف موضوع بندهای «ب» و «ح» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم در قالب تسهیلات کم‌بهره با زمان بازپرداخت مشخص	اشتغال/کاهش مصرف انرژی/رشد تولید ناخالص داخلی	۲۰	وزارت صنعت، معدن و تجارت
کاهش آلودگی هوا در کلان‌شهرها	کاهش آلودگی براساس برنامه‌ای مبتنی بر سیاهه انتشار هر کلان‌شهر به‌گونه‌ای که سیاهه انتشار آلاینده‌ها به میزان ۱۵ درصد کاهش یابد. مطابق ماده (۳۹) قانون برنامه ششم و قانون هوای پاک	اشتغال/کاهش مصرف انرژی/ کاهش آلاینده‌های زیست محیطی	۴۰	وزارت کشور
توسعه خطوط ریلی برقی بین‌شهری	به‌عنوان ۱۵ درصد سهم دولت برای فاینانس احداث خطوط ریلی برقی و سریع‌السیر، مطابق قانون برنامه ششم	اشتغال/کاهش مصرف انرژی/رشد تولید ناخالص داخلی	۳۰	وزارت راه و شهرسازی
تزریق گاز به میادین نفتی	مطابق ماده (۴۸) قانون برنامه ششم و ماده (۱۲) رفع موانع تولید	اشتغال/ رشد تولید ناخالص داخلی از طریق رشد ضریب بازیافت میادین	۵	وزارت نفت
بهبود کیفیت سوخت گازوئیل تولیدی	در قالب اجرای طرح‌های کاهش گوگرد تا سطح ۵۰ ppm	اشتغال/ آلودگی‌های زیست‌محیطی	۵	وزارت نفت
اتمام طرح‌های خطوط انتقال برق، حمایت از طرح‌های کاهش اوج بار، کاهش تلفات در شبکه‌های توزیع و افزایش کیفیت توان	براساس ماده (۴۴) قانون برنامه ششم	اشتغال/کاهش اوج بار و بهبود ضریب بار شبکه	۱۵	وزارت نیرو

عنوان	توضیحات	اهداف	منابع (هزار میلیارد ریال)	دستگاه مسئول
حمایت از احداث نیروگاه‌های زباله‌سوز	مواد (۵۰) و بند «ث» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم به‌صورت تسهیلات کم‌بهره با زمان بازپرداخت مشخص	اشتغال/کاهش آلودگی‌های زیست‌محیطی	۲/۶	وزارت کشور
حمایت از احداث و نوسازی مسکن روستایی با اولویت مناطق سردسیر و زلزله‌خیز	مواد (۶۰)، (۶۱) و (۶۲) قانون برنامه ششم در قالب تسهیلات کم‌بهره با زمان بازپرداخت مشخص	اشتغال / بهینه‌سازی مصرف انرژی در روستاها/ تأمین مسکن ایمن	۱۰	وزارت راه و شهرسازی
حمایت از طرح‌های آب شیرین‌کن	ماده (۳۶) قانون برنامه ششم در قالب تسهیلات کم‌بهره با زمان بازپرداخت مشخص		۵	وزارت نیرو
طرح‌های اشتغال‌زای وزارت کار	ماده (۳۹) برنامه ششم توسعه		۲۴	وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی

اعتبارات فوق پس از مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه کشور و تخصیص آن توسط این سازمان برای موارد مطروحه در جدول فوق صرف شود.

