



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی



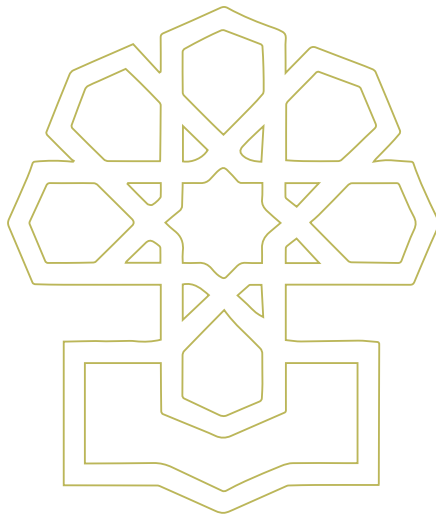
دفتر مطالعات بخش عمومی

تهیه و تدوین:
محمد مهدی جعفری

ناظران علمی:
سیدعلی روحانی
سیدعباس پرهیزکاری
محمدحسین معماریان

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۵/۴

شماره مسلسل:
۲۳۰۱۸۳۱۰



تحلیلی بر تغییرات منابع تبصره (۱۴) از لایحه تا قانون سال ۱۴۰۱ (هدفمندسازی یارانه‌ها)



مقدمه

تبصره «۱۴» بودجه هر ساله شامل احکامی مربوط به اجرا و یا اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و جدول منابع و مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌هاست. این جدول که منابع و مصارف آن طی سال‌های گذشته با تغییرات قابل توجهی همراه بوده است در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به رقم ۶۳۶ هزار میلیارد تومان رسیده که معادل بیش از ۴۰ درصد سقف منابع عمومی دولت در این سال است. ارقام این جدول در ارقام کلان بودجه عمومی منعکس نمی‌شود و در واقع یک بودجه موازی یا عملیات مالی فرابودجه‌ای دولت است و به همین دلیل در مجلس نیز دچار تغییرات قابل توجهی می‌شود. جدای از مسئله انضباط مالی، این اعتبارات طبق قانون هدفمندی یارانه‌ها از شمول قانون محاسبات عمومی خارج بوده و ضمن ایجاد اختیار عمل بیشتر برای دولت در هزینه کردن آن، نظارت بر آن نیز ضعیف‌تر است. در این گزارش ضمن بررسی تغییرات انجام شده در منابع جدول تبصره «۱۴» در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت به لایحه دولت، فروض مربوط به این تغییرات و قابلیت تحقق آن نیز تبیین می‌گردد. در انتهای گزارش نیز جدول پیش‌بینی کسری منابع تبصره «۱۴» در قانون بودجه ارائه شده است.

۱. تغییرات منابع تبصره «۱۴» از لایحه تا قانون

سقف منابع جدول تبصره «۱۴» در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ مبلغ ۶۳۶/۵ هزار میلیارد تومان تعیین شد که ۱۶۵/۸ هزار میلیارد تومان بیشتر از سقف تعیین شده در لایحه است. تغییرات سمت منابع جدول تبصره «۱۴» در قانون بودجه ۱۴۰۱ به شرح زیر است:

دریافتی حاصل از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی با ۲ هزار میلیارد تومان افزایش معادل ۷۷ هزار میلیارد تومان تعیین شد.



دریافتی حاصل از فروش صادراتی فراورده‌های نفتی که با تغییرات زیادی در مجلس همراه بود، معادل ۲۶۰ هزار میلیارد تومان مصوب شد که ۷۴ هزار میلیارد تومان مازاد بر عدد لایحه است. مبنای افزایش منابع حاصل از فروش صادراتی فراورده در مجلس تغییر فرض قیمت نفت از ۶۰ دلار به ۷۰ دلار در زمان تصویب قانون بودجه بوده است (البته بررسی کارشناسی حاکی از آن است که میزان افزایش فراتر از تغییر فرض قیمت نفت به اندازه ۱۰ دلار بوده که در بخش بعدی تبیین خواهد شد).

با وجود اینکه نرخ گاز خوراک پتروشیمی‌ها و گاز سوخت صنایع در قانون بودجه براساس اصلاحیه دولت، نسبت به لایحه کاهش یافت (و در عنوان ردیف مربوطه ذکر شد)، اما رقم پیش‌بینی شده منابع حاصل از آن هیچ تغییری نکرد.

ردیف فروش داخلی گاز طبیعی و صادرات اتان، ال‌پی‌جی و گوگرد شرکت گاز در لایحه بودجه وجود نداشت و در قانون بودجه اضافه و ۲۶ هزار میلیارد تومان تعیین شد. این ردیف با هدف ایجاد شفافیت در درآمدها و مخارج شرکت ملی گاز به جدول افزوده شده و در مصارف جدول تبصره «۱۴» به همین میزان اعتبار برای طرح‌های سرمایه‌گذاری شرکت ملی گاز در نظر گرفته شده است.

در مجلس همچنین یک ردیف با عنوان «منابع حاصل از افزایش قیمت فراورده‌های نفتی صادراتی» به جدول تبصره «۱۴» اضافه شد که به اندازه ۶۰ هزار میلیارد تومان بر سقف منابع این جدول افزود. با توجه به اینکه ردیف صادرات فراورده‌ها به میزان قابل توجهی افزایش یافته بود، افزودن یک ردیف اضافی و در نظر گرفتن ۶۰ هزار میلیارد تومان از آن محل به‌لحاظ کارشناسی محل ابهام جدی است.

جدول ۱. مقایسه منابع تبصره «۱۴» در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۱ (هزار میلیارد تومان)

ردیف	منابع لایحه	ارزش	منابع قانون	ارزش	تغییر قانون نسبت به لایحه
۱	دریافتی حاصل از فروش داخلی فراورده‌های نفتی	۷۵	دریافتی حاصل از فروش داخلی فراورده‌های نفتی	۷۷٫۴	+۲/۴
۲	دریافتی حاصل از فروش صادراتی فراورده‌های نفتی	۱۸۶	دریافتی حاصل از فروش صادراتی فراورده‌های نفتی	۲۶۰٫۲	+۷۴/۲
۳	دریافتی حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی با احتساب عوارض و مالیات ارزش افزوده	۸۵	دریافتی حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی با احتساب عوارض و مالیات ارزش افزوده	۸۵٫۱	+۰/۱
۴	صادرات LPG شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران	۷	صادرات ال‌پی‌جی شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران	۷	۰
۵	منابع حاصل از اصلاح نرخ گاز سوخت پتروشیمی‌ها، پالایشگاه‌ها و صنایع پایین‌دستی، مجتمع‌های احیای فولاد و مصارف مربوط به یوتیلیتی شامل برق، آب، اکسیژن و غیره آنها معادل نرخ خوراک گاز پتروشیمی‌ها، صنایع سیمان و سایر صنایع معادل ۱۰ درصد نرخ خوراک پتروشیمی‌ها	۹۴	منابع حاصل از اصلاح نرخ گاز خوراک پتروشیمی‌ها و پالایشگاه‌ها و صنایع پایین‌دستی، مجتمع‌های احیای فولاد و مصارف مربوط به تأسیسات عمومی با اعمال سقف نرخ گاز صادراتی و نرخ گاز سوخت معادل ۴۰ درصد خوراک گاز پتروشیمی‌ها و نرخ گاز سوخت صنایع سیمان ۱۰ درصد نرخ خوراک گاز پتروشیمی‌ها	۹۴	۰
۶	معوقات و مازاد درآمد	۲۳	معوقات و مطالبات سنواتی از پتروشیمی و پالایشگاه	۲۵٫۸	+۲/۸
۷			فروش داخلی و صادرات اتان، ال‌پی‌جی و گوگرد - شرکت گاز	۲۶	+۲۶
۸			منابع حاصل از افزایش قیمت فراورده‌های نفتی صادراتی	۶۰	+۶۰
	جمع کل منابع	۴۷۰	جمع کل منابع	۶۳۶	+۱۶۶

مأخذ: لایحه قانون بودجه ۱۴۰۱.

۲. ارزیابی کارشناسی تغییرات انجام شده

۲-۱. منابع حاصل از فروش داخلی و صادرات فرآورده‌های نفتی

در برآورد مقدار فروش داخلی فرآورده‌های نفتی لایحه بودجه، مهم‌ترین قلم مربوط به فروش داخلی بنزین است که مجموعاً ۶۶ هزار میلیارد تومان از ۷۵ هزار میلیارد تومان را تشکیل می‌دهد. این مقدار با این فرض صورت گرفته که بنزین سهمیه‌ای به قیمت ۱۳۰۵ تومان، بنزین آزاد ۲۸۰۵ تومان و بنزین سوپر ۳۳۰۵ تومان به جایگاه سوخت فروخته شود تا با افزودن حق‌العمل جایگاه‌ها به قیمت فروش بنزین به خودرو برسند. شایان ذکر است که با افزایش سالیانه حق‌العمل جایگاه‌های سوخت، سهم دولت از قیمت واقعی بنزین کاهش می‌یابد. مصرف بنزین سهمیه‌ای روزانه ۶۳ میلیون لیتر، بنزین آزاد ۳۲/۸۲ میلیون لیتر و بنزین سوپر ۲/۵ میلیون لیتر در روز پیش‌بینی شده است. بنابراین، مجموع مصرف بنزین روزانه ۹۸/۳۲ میلیون لیتر در نظر گرفته شده است. مطابق با سالنامه‌های آماری شرکت ملی پالایش و پخش، در سال ۱۳۹۷ که محدودیت‌های کرونایی وجود نداشت، متوسط مصرف داخلی بنزین در کشور حدود ۹۰ میلیون لیتر در روز بود. با فرض رشد ۱۰ درصدی مصرف نسبت به ۱۳۹۷ تا سال آینده، مصرف داخلی بنزین به حدود ۱۰۰ میلیون لیتر در روز خواهد رسید. پیش‌بینی می‌شود با توجه به رفع محدودیت‌های کرونایی و افزایش مسافرت‌ها و حمل‌ونقل، مصرف روزانه بنزین به بالای ۱۰۰ میلیون لیتر در روز برسد که در این صورت از میزان صادرات بنزین کاسته خواهد شد. از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی، ۷۰۰۰ میلیارد تومان مجموع فروش نفت گاز (گازوئیل) است که مصرف آن روزانه ۵۷ میلیون لیتر فرض شده است. قیمت فروش گازوئیل به خودروها برابر ۳۰۰ تومان است که از این مقدار ۱۱۰ تومان آن حق‌العمل جایگاه و ۱۹۰ تومان سهم دولت است.

در قانون بودجه ۱۴۰۱ مقدار فروش داخلی فرآورده‌های نفتی ۲/۴ هزار میلیارد تومان نسبت به لایحه افزایش یافته است. اگرچه پیش‌بینی مصرف داخلی بیش از فروش لایحه دولت است، ولی باید توجه داشت که این افزایش به دلیل محدودیت ظرفیت تولید باید با کاهش در صادرات همراه شود و در غیر این صورت منابع پیش‌بینی شده با بیش برآوردی همراه خواهد بود.

در لایحه بودجه، در ردیف فروش صادراتی فرآورده‌های نفتی، نفت کوره با ارزش صادراتی بیش از ۱۳۱ هزار میلیارد تومان بیشترین سهم را دارد. بنزین با مقدار ۲۳ هزار میلیارد تومان و گازوئیل با مقدار ۲۱ هزار میلیارد تومان به ترتیب دومین و سومین سهم از کل منابع صادرات فرآورده را دارند.

در لایحه بودجه، میزان صادرات بنزین ۶/۵ میلیون لیتر در روز فرض شده بود که با افزودن مصرف داخلی به آن، به حدود ۱۰۵ میلیون لیتر در روز یعنی ظرفیت تولید بنزین کل کشور می‌رسد.^۱ در صورتی که مصرف داخلی بنزین به ۱۰۰ میلیون لیتر و بیشتر افزایش یابد، توان صادراتی به کمتر از ۵ میلیون لیتر در روز کاهش خواهد یافت. همچنین میزان گازوئیل صادراتی نیز ۶ میلیون لیتر و صادرات نفت کوره ۴۶ میلیون لیتر در روز تعیین شده بود. جزئیات فروش لایحه دولت درباره فرآورده‌ها در جدول ۲ ارائه شده است.

۱. ظرفیت بیان شده براساس فروش تدوین تبصره «۱۴» در لایحه بودجه است.

جدول ۲. فروش داخلی و صادراتی فراورده‌های نفتی طبق لایحه دولت

فراورده	مصرف (میلیون لیتر در روز)	صادرات (میلیون لیتر در روز)	نرخ داخلی با کسر حق‌العمل جایگاه (ریال)	نرخ صادراتی (دلار)	درآمد داخلی (میلیون ریال)	درآمد صادراتی (دلار)	درآمد صادرات (میلیون ریال)	
بنزین سهمیه‌ای	۶۳	۶/۵	۱۳۰۵۰	۰/۴۳۲	۳۰۰,۰۸۴,۷۵۰	۱,۰۲۴,۹۲۰,۰۰۰	۲۳۵,۷۳۱,۶۰۰	
	بنزین آزاد		۳۲/۸۲		۲۸۰۵۰			۳۳۶,۰۱۹,۳۶۵
	بنزین سوپر		۲/۵		۳۳۰۵۰			۳۰,۱۵۸,۱۲۵
	جمع		۹۸/۳۲		—			۶۶۶,۲۶۲,۲۴۰
نفت گاز	غیر نیروگاهی	۵/۹۶	۱۹۰۰	۰/۴۳۲	۳۹,۵۲۹,۵۰۰	۹۳۹,۷۷۲,۸۰۰	۲۱۶,۱۴۷,۷۴۴	
	غیر سهمیه‌ای		۲		۴۹۰۰			۳,۵۷۷,۰۰۰
	صنایع		۲۰		۳۷۸۲			۲۷,۶۰۸,۶۰۰
	نیروگاهی		۲۵/۰۴		—			—
	جمع		۱۰۴		—			۷۰,۷۱۵,۱۰۰
نفت کوره	غیر نیروگاهی	۴۶	۳۷۸۲	۰/۳۴۱	۴,۱۴۱,۲۹۰	۵,۷۲۵,۳۹۰,۰۰۰	۱,۳۱۶,۸۳۹,۷۰۰	
	نیروگاهی		۲۳		—			—
	جمع		۲۶		—			۴,۱۴۱,۲۹۰

مأخذ: مستندات ارائه شده توسط سازمان برنامه و بودجه در جلسات کمیسیون تلفیق.

در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، منابع حاصل از صادرات فراورده مجموعاً ۱۳۴ هزار میلیارد تومان بیش از رقم پیشنهادی لایحه بودجه است. با فرض عدم کاهش توان صادراتی (که تا حدی خوشبینانه است) و افزایش نرخ ارز سامانه معاملات الکترونیکی (ETS)^۱، می‌توان میزان افزایش مورد نیاز در قیمت‌های صادراتی برای جبران و سر به سر شدن منابع جدید اضافه شده را به دست آورد. بر این اساس با توجه به سه جزء مهم صادرات فراورده یعنی نفت کوره، بنزین و گازوئیل، برای جبران منابع اضافه شده در قانون، باید قیمت صادراتی این اقلام به‌طور متوسط در طول سال ۱۴۰۱ بیش از دو برابر فروش لایحه بودجه باشد. بنابراین پیش‌بینی می‌شود بخشی از منابع حاصل از صادرات فراورده جدول تبصره «۱۴» در سال ۱۴۰۱ محقق نگردد.

در جدول ۳، در ستون اول میانگین قیمت بازار صادراتی فراورده‌های نفتی و در ستون دوم، قیمت فراورده‌های صادراتی طبق فروش لایحه بودجه ارائه شده است. ستون سوم نیز قیمتی را نشان می‌دهد که برای تحقق منابع ردیف‌های حاصل از فروش فراورده‌های صادراتی در قانون بودجه لازم است. به عبارت دقیق‌تر برای آنکه مجموع منابع ردیف ۲ و ردیف ۸ از جدول ۱ حاصل شود، قیمت فراورده‌های نفتی باید بیشتر از میانگین قیمت‌های موجود در بازار، افزایش یابد.^۲ افزایش حدود ۲۰۰۰ تومانی نرخ ارز سامانه معاملات الکترونیکی (ETS) نیز در این تحلیل لحاظ شده است.

۱. مطابق باند «ل» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۴۰۱، درآمدهای ارزی دولت باید به نرخ سامانه معاملات الکترونیکی (ETS) به فروش برسد. لایحه بودجه با فرض نرخ ارز ۲۳۰۰۰ تومانی تنظیم شده بود، ولی این فرض در قانون بودجه به ۲۵۰۰۰ تومان افزایش یافت.

۲. ذکر این نکته نیز ضروری است که اساساً مؤلفه‌های تأثیرگذار بر قیمت فراورده‌های نفتی می‌تواند از قیمت نفت متفاوت باشد و افزایش قیمت نفت لزوماً به معنای افزایش قیمت فراورده‌های نفتی نیست.

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به مجموع نکاتی که در رابطه با ردیف‌های منابع جدول تبصره «۱۴» لایحه بودجه ۱۴۰۱ و تغییرات آن در مجلس در قانون بودجه بیان شد، می‌توان ناترازی احتمالی منابع و مصارف این تبصره را (با فرض تخصیص ۱۰۰ درصدی مصارف) در جدول ۴ خلاصه کرد.

جدول ۴. پیش‌بینی از کسری منابع تبصره «۱۴»

ردیف	عنوان	پیش‌بینی کسری (هزار میلیارد تومان)
۱	دریافتی حاصل از فروش صادراتی فراورده‌های نفتی	۱۱
	منابع حاصل از افزایش قیمت فراورده‌های نفتی صادراتی	
۲	منابع حاصل از اصلاح نرخ گاز خوراک و سوخت ... پتروشیمی و پالایشگاه	از ۲۱ تا ۴۶
۳	شرکت ملی پالایش و پخش LPG صادرات فراورده‌های نفتی ایران	۷
	مجموع	از ۳۹ تا ۶۴

۴. پیوست

ارقام ردیف‌های ۳ و ۵ از جدول ۱ که مربوط به فروش داخلی گاز طبیعی است، ناشی از فروض ارائه شده در جداول ۵ و ۶ است. جدول ۵ فروض قیمت و مقدار فروش داخلی گاز طبیعی در لایحه دولت را نشان می‌دهد. مجموع فروش داخلی گاز پس از کسر کارمزد جایگاه CNG، مطابق با جدول ۵ برابر ۱۷۹ هزار میلیارد تومان است. از این رقم، فرض دولت بر این بود که ۸۵ هزار میلیارد تومان آن بدون هیچ‌گونه اصلاحی در نرخ گاز خوراک و سوخت پتروشیمی‌ها و صنایع حاصل خواهد شد و مازاد بر آن یعنی ۹۴ هزار میلیارد تومان ناشی از افزایش نرخ گاز پتروشیمی‌ها و صنایع به‌دست خواهد آمد. بر همین اساس در لایحه دولت فروش داخلی گاز طبیعی در دو ردیف مجزا ارائه شد که یک ردیف منابع بدون اصلاح نرخ گاز (مشابه با سال گذشته) و دیگری عواید مازاد ناشی از اصلاح نرخ گاز را شامل می‌شد.

در جدول ۶ فروض قیمت و مقدار فروش داخلی گاز طبیعی پس از ارسال اصلاحیه دولت مبنی بر کاهش نرخ گاز صنایع، در قانون بودجه ۱۴۰۱ ارائه شده است. طبق فروض جدید، مجموع فروش داخلی گاز طبیعی برابر ۱۳۳ هزار میلیارد تومان خواهد بود. از این رقم، ۸۵ هزار میلیارد تومان بدون هیچ‌گونه اصلاحی در نرخ گاز حاصل می‌شود و مازاد بر آن یعنی ۴۸ هزار میلیارد تومان ناشی از اصلاح نرخ‌های گاز صنایع خواهد بود. بدین ترتیب، از جزء مربوط به پیش‌بینی منابع حاصل از اصلاح نرخ گاز صنایع در ردیف ۶ قانون بودجه ۱۴۰۱ که برابر ۹۴ هزار میلیارد تومان است، تنها ۴۸ هزار میلیارد تومان محقق خواهد شد و ۴۶ هزار میلیارد تومان از این محل دچار کسری است.

۱. این عدد با قیمت‌های واقعی فراورده‌های نفتی در اسفندماه ۱۴۰۰ و فرض خوشبینانه تداوم آن در سال ۱۴۰۱ و عدم کاهش توان صادراتی بنزین به دلیل افزایش مصرف داخلی محاسبه شده است.

جدول ۵. فروش قیمت و مقدار فروش داخلی گاز در لایحه دولت

درآمد حاصل از فروش (میلیارد ریال)	پیش‌بینی مصرف (میلیارد مترمکعب)	قیمت ۱۴۰۱ با مالیات (ریال بر مترمکعب)	
۹۲۷۱۰	۷۳	۱۲۷۰	گاز طبیعی (خانگی، تجاری و عمومی)
۴۹۴۹۵	۹/۵	۵۲۱۰	سی‌ان‌جی
۳۰۲۵۹۲	۸	۳۷۸۲۴	گاز خوراک
۴۷۲۸۰۰	۱۲/۵	۳۷۸۲۴	گاز سوخت (۱۰۰ درصد خوراک)
۴۷۲۸۰۰	۱۲/۵	۳۷۸۲۴	(فولاد و سایر فلزات (۱۰۰ درصد خوراک)
۳۰۲۵۹۲	۸	۳۷۸۲۴	پالایشگاه‌ها و تلمبه‌خانه‌ها و صنایع (پایین دستی (۱۰۰ درصد خوراک)
۳۰۲۵۶	۸	۳۷۸۲	(سیمان (۱۰ درصد خوراک)
۹۰۷۶۸	۲۴	۳۷۸۲	(صنایع غیرعمده (۱۰ درصد خوراک)
۰	۸۰	۱۰۰	گاز نیروگاه‌ها
۲۲۳۷۶			CNG کسرمی شود کارمزد جایگاه
۱۷۹۱۶۳۷	۲۳۵/۵		جمع

مأخذ: مستندات ارائه شده توسط سازمان برنامه و بودجه در جلسات کمیسیون تلفیق.

جدول ۶. فروش قیمت و مقدار فروش داخلی گاز پس از اصلاحیه دولت در قانون بودجه

درآمد حاصل از فروش (میلیارد ریال)	پیش‌بینی مصرف (میلیارد مترمکعب)	قیمت ۱۴۰۱ با مالیات (ریال بر مترمکعب)	
۹۲۷۱۰	۷۳	۱۲۷۰	گاز طبیعی (خانگی، تجاری و عمومی)
۴۹۴۹۵	۹/۵	۵۲۱۰	سی‌ان‌جی
۴۰۰۰۰۰	۸	۵۰۰۰۰	گاز خوراک
۲۵۰۰۰۰	۱۲/۵	۲۰۰۰۰	گاز سوخت (۴۰ درصد خوراک)
۲۵۰۰۰۰	۱۲/۵	۲۰۰۰۰	(فولاد و سایر فلزات (۴۰ درصد خوراک)
۱۶۰۰۰۰	۸	۲۰۰۰۰	پالایشگاه‌ها و تلمبه‌خانه‌ها و صنایع (پایین دستی (۴۰ درصد خوراک)
۴۰۰۰۰	۸	۵۰۰۰	(سیمان (۱۰ درصد خوراک)
۱۲۰۰۰۰	۲۴	۵۰۰۰	(صنایع غیرعمده (۱۰ درصد خوراک)
۰	۸۰	۱۰۰	گاز نیروگاه‌ها
۲۲۳۷۶			CNG کسرمی شود کارمزد جایگاه
۱۳۳۹۸۲۹	۲۳۵/۵		جمع

مأخذ: همان.