

بررسی عملکرد پنج‌ماهه هدفمندی یارانه‌ها
و آسیب‌شناسی آیین‌نامه اجرایی آن
(موضوع تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷)؛

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

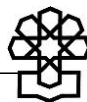
کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۶۱۹۰

آذرماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه.....	۳
۱. درباره تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور.....	۴
۲. اهم نکات پیرامون عملکرد تبصره «۱۴» قانون بودجه در پنج ماه نخست سال ۱۳۹۷.....	۸
۳. نکات مرتبط با آیین نامه اجرایی تبصره «۱۴» قانون بودجه ۱۳۹۷.....	۱۱
جمع بندی و پیشنهاد.....	۱۴



بررسی عملکرد پنج‌ماهه هدفمندی یارانه‌ها
و آسیب‌شناسی آیین‌نامه اجرایی آن
(موضوع تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷)

چکیده

این گزارش به بررسی عملکرد پنج‌ماهه تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (موضوع هدفمندی یارانه‌ها) پرداخته است. اهم نکات آن به شرح ذیل است:

۱. در تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ برخلاف سال‌های گذشته که صرفاً سهم سازمان هدفمندی از فروش حامل‌های انرژی ارائه می‌شد، سعی شده تا مطابق ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه کلیه درآمدهای هدفمندی یارانه‌ها در جدولی ارائه شود. بدین ترتیب جدول مربوط به هدفمندی در قانون بودجه سال جاری با ارائه جزئیات بیشتر، به شفافیت منابع و مصارف قانون هدفمندی کمک چشمگیری کرده است، البته نکته مهمی که در رابطه با منابع سازمان هدفمندی قابل پیگیری به نظر می‌رسد آن است که آیا در عمل تمامی منابع توسط شرکت‌ها به حساب‌های مربوطه واریز می‌شود یا خیر؟ تجربه سال گذشته نشان می‌دهد در صورت وصول منابع بیش از پیش‌بینی ردیف‌های قانونی، این منابع در اختیار شرکت‌های مربوطه قرار گرفته است.

۲. در تبصره «۱۴»، اعتبار مربوط به یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها ۳۰۰ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. این موضوع همچنان که در متن تبصره^۱ هم به آن اشاره شده به

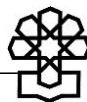
۱. دولت باید برای حذف سه دهک بالای درآمدی به‌صورت تدریجی در طی سال ۱۳۹۷ اقدام کند.

این معناست که دولت باید تعداد یارانه‌بگیران را از ۷۶ میلیون نفر به ۵۶ میلیون نفر برساند، البته با توجه به اجازه قانون مبنی بر امکان جابه‌جایی منابع تا سقف ۱۰ درصد از سایر ردیف‌های جدول تبصره «۱۴» برای اعطای یارانه نقدی و غیرنقدی و همچنین اجازه پرداخت بخشی از ۱۱۰ هزار میلیارد ریال مزاد بر سقف منابع دریافتی حاصل از فروش فراورده‌های نفتی موضوع ردیف (۱) جدول تبصره «۱۴» به پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی، عملاً قانونگذار خود اجازه عدم حذف دهک‌های بالای درآمدی را به دولت داده است. پایان پنج‌ماهه نخست سال گزارشی درباره حذف سه دهک بالای درآمدی توسط دولت ارائه نشده است.

۳. وصول منابع هدفمندی تا پایان پنج‌ماهه نخست سال، ۳۷۷ هزار میلیارد ریال بوده است (عملکرد حدود ۹۲ درصد). از این مبلغ ۱۷۸ هزار میلیارد ریال به یارانه نقدی و غیرنقدی اختصاص یافته است. این موضوع نشان‌دهنده انحراف حدود ۵۰ هزار میلیارد ریالی از مقدار مصوب پنج‌ماهه پرداخت یارانه نقدی است که حتی با در نظر گرفتن مجوز جابه‌جایی ۱۰ درصدی بین ردیف‌ها نیز این انحراف وجود خواهد داشت.

۴. در جدول ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱۴»، در سمت منابع ۱۵۷ هزار میلیارد ریال از محل صادرات فراورده‌های نفتی، پیش‌بینی شده است. در این باره نکات زیر قابل توجه است:

● در آیین‌نامه اجرایی عنوان این ردیف تحت عنوان «دریافتی حاصل از صادرات فراورده‌های نفتی پس از کسر مابه‌التفاوت قیمت خوراک پالایشگاه‌ها و فراورده‌های تحویلی» بیان شده است. از این عبارت چنین برداشت می‌شود که حق‌العمل پالایشگاه‌ها از منابع حاصل از صادرات فراورده‌ها کاسته شود و پس از آن منابع باقی‌مانده به خزانه واریز شود. به‌رغم ضروری بودن پرداخت حق‌العمل پالایشگاه‌ها، چنین قلمی در متن قانون به تصویب نرسیده



است و از این منظر آیین‌نامه، قانون را توسعه داده است. به هر حال لازم است که منابع اختصاص‌یافته به پالایشگاه‌ها از محل صادرات فراورده‌های نفتی شفاف شود.

• برآوردها نشان می‌دهد با دلار ۸ هزار تومانی، حدود ۳۸۰ هزار میلیارد ریال درآمد از این محل به دست خواهد آمد، اما فقط ۱۵۷ هزار میلیارد ریال از این محل برای هدفمندی در نظر گرفته شده است.

• در تبصره «۲» ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی برخلاف متن قانون که نسبت به مازاد منابع حاصل از فروش داخلی و صادرات فراورده^۱ حکم کرده بود، تنها به فروش داخلی آن منحصر شده است. بدین ترتیب به نظر می‌رسد مازاد منابعی که تا سقف ۱۱۰ هزار میلیارد ریال می‌تواند از محل صادرات فراورده‌ها نیز حاصل شود، نادیده گرفته شده است.

مقدمه

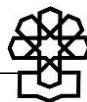
در این گزارش با توجه به آخرین اطلاعات در دسترس تلاش شده است به بررسی عملکرد پنج‌ماهه هدفمندی یارانه‌ها پرداخته شود. این گزارش در سه بخش تدوین شده است. در بخش اول تبصره «۱۴» قانون بودجه و تغییرات آن نسبت به سال گذشته بررسی شده است. در بخش دوم، عملکرد منابع و مصارف قانون هدفمندی در پنج ماه ابتدای سال جاری مورد بررسی قرار گرفته است. در نهایت نکاتی پیرامون آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱۴» قانون بودجه ارائه شده است.

۱. درباره تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

- تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به موضوع هدفمندی یارانه‌ها اختصاص دارد و براساس آن منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها ۹۸۸ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که نسبت به رقم ۴۸۰ هزار میلیارد ریال قانون بودجه ۱۳۹۶ بیش از ۱۰۰ درصد رشد داشته است، البته این افزایش ناشی از آن است که در سال‌های گذشته صرفاً سهم سازمان هدفمندی یارانه‌ها از فروش حامل‌های انرژی ارائه می‌شد، اما در سال ۱۳۹۷ سعی شده تا مطابق ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، کلیه درآمدهای هدفمندی یارانه‌ها در جدول مربوطه ارائه شود. بدین ترتیب جدول مربوط به هدفمندی در قانون بودجه سال جاری با ارائه جزئیات بیشتر، به شفافیت منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها کمک چشمگیری کرده است (جدول ۱ ملاحظه شود).

- منابع و مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌ها همچنان خارج از منابع عمومی در نظر گرفته شده است و لذا به تکلیف قانونی (تبصره «۱» ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه) مبنی بر واریز درآمدهای آن به ردیف منابع بودجه عمومی (شماره ۲۱۰۱۰۲) و انعکاس مصارف مرتبط با آن در ردیف‌های مستقل و جداگانه مصارف عمومی عمل نشده است.

- اعتبار مربوط به اعطای یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها از ۳۳۵ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۳۰۰ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کاهش یافته است. البته با در نظر گرفتن ۱۱۰ هزار میلیارد ریال افزایش منابع حاصل از فروش فراورده‌های نفتی پیش‌بینی شده در تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و استفاده از امکان ۱۰ درصد جابه‌جایی در هر یک از ردیف‌ها، سقف اعتبار قابل برنامه‌ریزی برای پرداخت یارانه نقدی



می‌تواند تا ۴۱۵ هزار میلیارد ریال افزایش یابد که مساوی با اعتبار پرداخت شده در سال ۱۳۹۶ برای یارانه نقدی است. با وجود این عملکرد پنج‌ماهه منابع هدفمندی کمتر از حدی است که بتوان انتظار داشت بدون تغییر نحوه وصول منابع (احتساب تغییر نرخ ارز و وصول کامل منابع از شرکت‌ها) در ادامه سال ۱۱۰ هزار میلیارد ریال منابع مازاد بر سقف جدول هدفمندی محقق شود. بنابراین در صورت عدم حذف دهک‌های درآمدی بالا با توجه به رشد جمعیت همانند سال‌های پیش شاهد تخلف در پرداخت یارانه نقدی خواهیم بود.

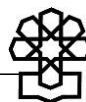
- مطابق ماده (۷۹) قانون برنامه ششم توسعه^۱ جهت کاهش فقر مطلق برای اولین بار در سال ۱۳۹۶ از محل منابع هدفمندی یارانه‌ها ۴۰ هزار میلیارد ریال به خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کل کشور اختصاص یافت که این رقم در قانون بودجه سال جاری به ۷۰ هزار میلیارد ریال افزایش یافت که ۲۳ هزار میلیارد ریال آن برای بیمه زنان بدسرپرست تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور اختصاص می‌یابد.

- در ردیف اول منابع جدول هدفمندی، پیش‌بینی شده است که حدود ۵۷۰ هزار میلیارد ریال از فروش فراورده‌های نفتی محقق شود. در متن تبصره «۱۴» قانون بودجه، اجازه داده شده که اعتبار این ردیف تا سقف ۱۱۰ هزار میلیارد ریال از محل فروش فراورده‌های نفتی قابل افزایش است، که باید به موارد تعیین شده (افزایش سهم سلامت، تولید و اشتغال، حمایت از معلولین، کمک به حق بیمه قالیبافان و یارانه نقدی و غیرنقدی) اختصاص یابد.

۱. دولت موظف است در طول اجرای قانون برنامه علاوه بر پرداخت یارانه فعلی هر سال حداقل مستمری خانوارهای مددجویان تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی را متناسب با سطح محرومیت بر مبنای متوسط بیست درصد (۲۰٪) حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار، در چارچوب بودجه سنواتی و از محل درآمد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با حذف خانوارهای پردرآمد و درج ردیف مستقل در جدول موضوع ماده (۳۹) این قانون، از طریق دستگاه‌های مذکور پرداخت نماید.

جدول ۱. جدول منابع و مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌ها (میلیارد ریال)

ردیف	دریافتی‌ها (منابع)	مبلغ	ردیف	پرداختی‌ها (مصارف)	مبلغ
۱	دریافتی حاصل از فروش فراورده‌های نفتی	۵۷۲,۴۰۷	۱	مالیات بر ارزش افزوده فراورده‌های نفتی	۵۰,۰۰۰
۲	دریافتی حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی	۱۷۵,۹۷۷	۲	سهم چهاردهونیم درصد شرکت ملی نفت ایران از محل فروش داخلی فراورده‌های نفتی	۳۶,۹۸۶
۳	دریافتی حاصل از فروش داخلی و صادراتی برق و سایر دریافت‌ها	۲۱۷,۷۸۵	۳	هزینه و کارمزد حمل و نقل، توزیع و فروش (کارمزد جایگاه‌ها) فراورده‌های نفتی	۷۲,۸۱۶
۴	وجوه دریافتی از فروش آب	۲۲,۱۶۳	۴	واردات فراورده‌های نفتی، سهم چهاردهونیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت ملی نفت ایران از محل صادرات فراورده‌های نفتی، بازپرداخت تعهدات طرح‌های گازرسانی و بهینه‌سازی مصرف انرژی موضوع ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، افزایش بهره‌وری و کاهش شدت انرژی	۶۰,۰۰۰
			۵	هزینه‌های تولید، انتقال، توزیع و فروش گاز طبیعی	۷۳,۳۴۲
			۶	کارمزد جایگاه‌های CNG	۹,۲۰۰
			۷	عوارض گازرسانی CNG موضوع ماده (۶۵) قانون الحاق (۲)	۳,۳۱۲
			۸	مالیات بر ارزش افزوده CNG	۲,۷۳۵



ردیف	دریافتی‌ها (منابع)	مبلغ	ردیف	پرداختی‌ها (مصارف)	مبلغ	
			۹	هزینه، تولید، انتقال و توزیع، فروش و خرید برق از نیروگاه‌های بخش خصوصی	۲۱۲,۳۲۵	
			۱۰	واردات برق	۵,۴۶۱	
			۱۱	کمک به شرکت‌های آب و فاضلاب	۲۲,۱۶۳	
			مصارف هدفمندی:			
			۱	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها	۳۰۰,۰۰۰	
			۲	کاهش فقر مطلق خانوارهای هدف از طریق افزایش پرداخت به خانوارهایی که درآمد آنها کمتر از خط حمایتی کمیته امداد خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور می‌باشد.	۷۰,۰۰۰	
			۳	ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) موضوع کاهش 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	۳۷,۰۰۰	
			۴	یارانه نان و خرید تضمینی گندم	۳۳,۰۰۰	
			جمع			۴۴۰,۰۰۰
			جمع			۹۸۸,۳۴۰
جمع کل دریافتی‌ها		۹۸۸,۳۴۰				

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۷.

۲. اهم نکات پیرامون عملکرد تبصره «۱۴» قانون بودجه در پنج ماه نخست

سال ۱۳۹۷

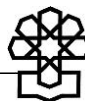
در جدول ۲ عملکرد هریک از ردیف‌های جدول هدفمندی یارانه‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (موضوع تبصره «۱۴») براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه به تفکیک آورده شده است. نکات مهم این جدول به شرح ذیل می‌باشد:

- وصول منابع در پنج‌ماهه نخست سال جاری حدود ۹۲ درصد است این درحالی است که براساس گزارش چهارماهه سازمان برنامه و بودجه وصول منابع تنها ۶۵ درصد بوده است.

- وصول منابع شرکت آب و فاضلاب در پنج‌ماهه نخست سال کمتر از ۷ درصد بوده است، که جای تأمل دارد.

- در بخش مصارف مربوط به هدفمندی، تا پایان پنج‌ماهه باید ۱۲۵ هزار میلیارد ریال یارانه نقدی و غیرنقدی پرداخت می‌شد که در عمل ۱۷۸ هزار میلیارد ریال پرداخت شده است. این موضوع به دلیل عدم حذف یارانه‌بگیران ۳ دهک بالا رخ داده است و همین موضوع موجب شده تاکنون سهم برخی مصارف از جمله جزء «۳» مصارف هدفمندی در جدول تبصره «۱۴» پرداخت نشود.

- ابهام مهمی که در رابطه با منابع سازمان هدفمندی وجود دارد این است که آیا شرکت‌های مرتبط با موضوع هدفمندی یارانه‌ها، تمام درآمدی که از این محل دریافت می‌کنند را به حساب سازمان واریز می‌کنند یا خیر؟ در این خصوص لازم است نهادهای نظارتی به‌صورت شفاف موضوع را مورد بررسی قرار دهند.



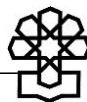
جدول ۲. عملکرد ۵ ماهه منابع و مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌ها

(میلیارد ریال)

دریافتی‌ها (منابع)			پرداختی‌ها (مصارف)		
عنوان	مصوب پنج‌ماهه	عملکرد ۵ ماهه	عنوان	مصوب پنج‌ماهه	عملکرد پنج‌ماهه
شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران	۲۳۸,۵۰۳	۲۵۰,۳۱۰ (۱۰۵ درصد)	شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی بابت ردیف ۳ جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷	۳۰,۳۴۰	۲۵,۰۷۰ (۸۲ درصد)
			شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی بابت ردیف‌های ۲ و ۴ جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷	۴۰,۴۱۱	۰ (صفر درصد)
شرکت ملی گاز	۷۳,۳۲۷	۵۸,۸۲۰ (۸۰ درصد)	شرکت ملی گاز	۳۵,۷۷۲	۱۵,۳۵۰ (۴۳ درصد)
شرکت توانیر	۹۰,۷۴۳	۶۷,۶۱۷ (۷۴ درصد)	شرکت توانیر	۹۰,۷۴۳	۶۳,۴۴۶ (۷۰ درصد)
شرکت آب و فاضلاب	۹,۲۳۴	۶۰۳ (۷ درصد)	شرکت آب و فاضلاب	۹,۲۳۴	۰ (صفر درصد)
			برداشتی سازمان امور مالیاتی مالیات بر ارزش افزوده فرآورده‌های نفتی و CNG	۲۱,۹۷۳	۳۵,۶۳۰ (۱۶۲ درصد)
			مصارف هدفمندی		
			یارانه نقدی و غیرنقدی	۱۲۵,۰۰۰	۱۷۸,۰۷۲ (۱۴۲ درصد)

دریافتی‌ها (منابع)			پرداختی‌ها (مصارف)		
عنوان	مصوب پنج‌ماهه	عملکرد ۵ ماهه	عنوان	مصوب پنج‌ماهه	عملکرد پنج‌ماهه
			سازمان بهزیستی و کمیته امداد	۲۹,۱۶۷	۱۹,۵۰۶ (۶۷ درصد)
			ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) موضوع کاهش 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	۱۵,۴۱۷	۰ (صفر درصد)
			یارانه نان و خرید تضمینی گندم	۱۳,۷۵۰	۱۳۰,۰۰۰ (۹۵ درصد)
جمع کل دریافتی‌ها	۴۱۱,۸۰۷	۳۷۷,۳۵۰ (۹۲ درصد)	جمع مصارف پنج‌ماهه:	۴۱۱,۸۰۷	۳۵۰,۰۸۴ (۸۵ درصد)

مأخذ: گزارش پنج‌ماهه سازمان برنامه و بودجه در رابطه با منابع و مصارف
توضیح: اعداد داخل پرانتز درصد عملکرد پنج‌ماهه است.



۳. نکات مرتبط با آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱۴» قانون بودجه ۱۳۹۷

آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱۴» حداکثر باید تا دو ماه پس از ابلاغ قانون بودجه به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسید. با توجه به اینکه قانون بودجه در روزنامه رسمی کشور به تاریخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۸ ابلاغ گردید، لذا باید آیین‌نامه مذکور تا تاریخ ۱۳۹۷/۰۲/۲۸ ابلاغ می‌شد که این امر با یک ماه تأخیر در تاریخ ۱۳۹۷/۰۳/۲۷ انجام شد. در ادامه سایر نکات مرتبط با آیین‌نامه اجرایی ارائه شده است.

۱. در جدول ماده (۲) آیین‌نامه، در سمت منابع، از محل صادرات فراورده‌های نفتی،

۱۵۷ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. در این رابطه نکات زیر قابل توجه است:

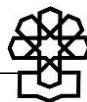
- در آیین‌نامه اجرایی عنوان این ردیف تحت عنوان «دریافتی حاصل از صادرات فراورده‌های نفتی پس از کسر مابه‌التفاوت قیمت خوراک پالایشگاه‌ها و فراورده‌های تحویلی» آورده شده است. برداشت از این عبارت این است که حق‌العمل پالایشگاه‌ها از منابع حاصل از صادرات فراورده کاسته شود و پس از آن منابع باقی مانده به خزانه واریز شود. به‌رغم ضروری بودن پرداخت حق‌العمل پالایشگاه‌ها، اولاً چنین چیزی در متن قانون به تصویب نرسیده است و از این منظر به نظر می‌رسد آیین‌نامه، قانون را توسعه داده است و لازم است که منابع اختصاص یافته به پالایشگاه‌ها از این محل شفاف گردد. ثانیاً از آنجا که اکثر صادرات فراورده صورت گرفته مربوط به صادرات پنج فراورده اصلی است به نظر می‌رسد که هزینه‌های حق‌العمل‌کاری نیز مطابق بند «ج» و «ک» ماده (۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) از محل نفت خام و میعانات گازی تحویلی به پالایشگاه‌ها تسویه شده باشد. لذا دلیل کسر مابه‌التفاوت قیمت خوراک پالایشگاه‌ها و فراورده‌های تحویلی باید روشن شود.

به‌علاوه با توجه به اینکه میزان صادرات فرآورده در سال ۱۳۹۶ حدود ۷ میلیارد دلار برآورد می‌شود، لازم است که منابع حاصل از این موضوع در ۶ ماه اول سال ۱۳۹۷ شفاف گردد.

• از آنجا که منابع حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی به صورت ارزی است، نرخ تسعیر مبنای محاسبات بسیار حائز اهمیت است. به خصوص با در نظر گرفتن این نکته که منابع ارزی حاصله در اختیار بانک مرکزی نبوده و در سال ۱۳۹۶ اکثر منابع حاصل از صادرات فرآورده در حساب شرکت ملی نفت نگهداری می‌شده است. لذا با در نظر گرفتن بالارفتن نرخ ارز در بازار آزاد ممکن است سهم کمی از منابع ارزی حاصله به‌صورت ریالی در اختیار سازمان هدفمندی قرار گرفته باشد.

• با فرض اینکه کل صادرات فرآورده در سال ۱۳۹۷ به‌صورت میانگین ۲۵ درصد کاهش یابد (در اثر تحریم‌ها)، درآمد ریالی حاصل از این موضوع با نرخ ارز ۴۲۰۰ تومانی، ۲۰۱ هزار میلیارد ریال و با نرخ ارز ۸۰۰۰ تومانی، ۳۸۴ هزار میلیارد ریال خواهد بود که از این میزان صرفاً ۱۵۷ هزار میلیارد تومان در اختیار سازمان هدفمندی قرار گرفته است.

• از آنجایی که در متن قانون برای افزایش منابع تا سقف ۱۱۰ هزار میلیارد ریال برنامه‌ریزی شده است در متن آیین‌نامه نیز تا این مبلغ تعیین تکلیف شده است و در صورت تحقق منابع مازاد بر رقم مذکور (ناشی از تغییرات نرخ ارز و...) مشخص نیست که این اعتبارات به حساب هدفمندی یا منابع عمومی واریز خواهد شد یا خیر؟ بررسی صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد که در صورت تحقق منابع بیش از اعتبار پیش‌بینی شده در قانون، این اعتبارات به منابع عمومی واریز نشده و در اختیار شرکت‌های مذکور قرار گرفته است.



در تبصره «۲» ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی (موضوع مازاد منابع تا سقف ۱۱۰ هزار میلیارد ریال) برخلاف متن قانون که تفکیکی بین فروش داخلی و صادرات فراورده‌های نفتی قائل نشده، تنها به افزایش منابع حاصل از فروش داخلی فراورده‌های نفتی اشاره شده است، بنابراین پیش‌بینی می‌شود رقم مذکور در عمل محقق نشود.

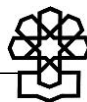
۲. با توجه به سیاست ارزی دولت مبنی بر عرضه ارز حاصل از صادرات پتروشیمی‌ها در بازار دوم با اصلاح قیمت خوراک پتروشیمی‌ها (در نظر گرفته شدن نرخ ارز بازار دوم برای محاسبه نرخ خوراک)، منابع هدفمندی نیز متأثر خواهد شد. این تغییرات در منابع حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی منعکس می‌شود که در مورد افزایش آن در متن قانون تصمیم‌گیری نشده است.

۳. در متن قانون و آیین‌نامه مشخص نشده است که در صورت افزایش منابع بیش از سقف ۱۱۰ هزار میلیارد ریال از محل فروش فراورده‌های نفتی چگونه و در چه محلی مصرف خواهد شد. همچنین در صورت افزایش منابع از محل سایر ردیف‌ها مانند فروش گاز طبیعی، منابع حاصله بلا تکلیف خواهند بود. با توجه به تغییر نرخ ارز و افزایش احتمالی نرخ خوراک گاز پتروشیمی‌ها، این مسئله نیاز به تصمیم‌گیری دارد.

۴. با توجه به مفاد آیین‌نامه مشخص نیست که افزایش منابع حاصل از فروش فراورده به چه شیوه‌ای محاسبه و از چه زمانی اختصاص خواهد یافت. به عنوان مثال در قالب یک‌دوازدهم عمل می‌شود یا اینکه تا اواخر سال به تأخیر خواهد افتاد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

۱. در تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ برخلاف سال‌های گذشته که صرفاً سهم سازمان هدفمندی از فروش حامل‌های انرژی ارائه می‌شد، سعی شده تا مطابق ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه کلیه درآمدهای هدفمندی یارانه‌ها در جدولی به‌صورت شفاف ارائه شود. این موضوع نسبت به سال‌های گذشته تغییر مهم و مثبتی محسوب می‌شود.
۲. در تبصره «۱۴»، به‌رغم آنکه به حذف سه دهک بالای درآمدی از یارانه نقدی و غیرنقدی تأکید شده است، اما با امکان دسترسی به منابعی مانند «جابه‌جایی منابع تا سقف ۱۰ درصد از سایر ردیف‌های جدول تبصره «۱۴» به اعطای یارانه نقدی و غیرنقدی و همچنین پرداخت بخشی از ۱۱۰ هزار میلیارد ریال مازاد بر سقف منابع دریافتی حاصل از فروش فراورده‌های نفتی موضوع ردیف (۱) جدول تبصره «۱۴» به پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی» عملاً قانونگذار اجازه ادامه روند کنونی پرداخت یارانه به همگان را صادر کرده است. از همین رو، دولت تا پایان پنج‌ماهه نخست سال نسبت به حذف سه دهک بالای درآمدی اقدام قابل توجهی انجام نداده است.
۳. میان متن قانون تبصره «۱۴» و آیین‌نامه اجرایی تعرضاتی وجود دارد که لازم است متن آیین‌نامه متناسب با قانون تنظیم و اصلاح شود. یکی از این تعارضات به تبصره «۲» ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی مربوط می‌شود که برخلاف متن قانون، مازاد منابع حاصل از فروش فراورده تنها به فروش داخلی آن منحصر شده است. این درحالی است که قانون تفکیکی بین فروش داخلی و صادرات از این محل قائل نشده است.



۴. ابهام مهم دیگری که وجود دارد این است که در آیین‌نامه اجرایی از محل صادرات فراورده‌های نفتی ۱۵۷ هزار میلیارد ریال برای منابع هدفمندی مشخص شده است، این درحالی است که برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که با دلار ۸ هزار تومانی حدود ۳۸۰ هزار میلیارد ریال درآمد از این محل به دست خواهد آمد. لذا موضوع شفاف شدن منابع حاصل از عملکرد هر یک از شرکت‌های مرتبط در موضوع هدفمندی یارانه‌ها به تفکیک منابع قابل واریز و شناسایی تأثیرات تغییرات نرخ ارز در هریک از اجزای منابع هدفمندی از جمله منابع حاصل از خوراک پتروشیمی‌ها و صادرات فراورده‌های نفتی از اهمیت بسزایی برخوردار است.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۱۹۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی عملکرد پنج‌ماهه هدفمندی یارانه‌ها و آسیب‌شناسی آیین‌نامه
اجرائی آن (موضوع تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷)

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: سیدسجاد پادام، سیدعباس پرهیزکاری

ناظران علمی: سید محمدهادی سبحانیان، داریوش ابوحمزه

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —



واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۹/۲۱