

دوره دهم - سال سوم
تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۱۰/۵

شماره چاپ: ۱۲۴۷
شماره ثبت: ۵۲۵

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

۵. منابع و مصارف جدول تبصره «۱۴» - هدمندسازی یارانه‌ها

(ویرایش اول)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۶۲۲۳
بهمن‌ماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	بررسی عملکرد هشت ماهه هدفمندسازی یارانه‌ها در سال ۱۳۹۷ (موضوع ماده (۱۴) قانون بودجه ۱۳۹۷).....
۳.....	منابع هدفمندی.....
۴.....	عملکرد مصارف سازمان هدفمندی.....
۵.....	بسته پرداخت کمک جبرانی و حمایت غذایی از گروه‌های کم درآمد.....
۶.....	هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.....
۱۰.....	الف) منابع هدفمندی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.....
۱۲.....	ب) بررسی درآمد شرکت‌ها و ابهام‌های منابع هدفمندی.....
۱۸.....	ج) مصارف قانون هدفمندی.....
۱۸.....	د) مصارف شرکت‌های موضوع هدفمندی.....
۲۴.....	ه) مصارف هدفمندی.....
۲۶.....	حق بیمه رانندگان.....
۲۷.....	تحلیل نکات مهم متن تبصره «۱۴».....
۲۹.....	جمع‌بندی.....
۳۰.....	پیشنهادها.....
۳۲.....	پیوست.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور
۵. منابع و مصارف جدول تبصره «۱۴» -
هدفمندسازی یارانه‌ها
(ویرایش اول)

چکیده

تبصره «۱۴» لایحه بودجه ۱۳۹۸ به موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها اختصاص دارد. در تبصره «۱۴» لایحه بودجه ۱۳۹۸ همانند قانون بودجه سال ۱۳۹۷، در راستای ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه مقرر شده است همه منابع و مصارف موضوع قانون هدفمندسازی یارانه‌ها گزارش شود. به علاوه اینکه مشابه قانون بودجه سال ۱۳۹۷، در بند «الف» این تبصره تأکید شده است که تمامی منابع مندرج در جدول منابع هدفمندی به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و پس از تخصیص سازمان برنامه و بودجه هزینه گردد. مهم‌ترین نکات تبصره «۱۴» لایحه بودجه ۱۳۹۸ به شرح ذیل است:

- منابع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها ۱,۴۲۶ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ رشدی ۴۴ درصدی داشته است. سهم زیادی از این رشد مربوط به دریافتی حاصل از فروش صادراتی فراورده‌های نفتی (ردیف (۲) سمت منابع جدول تبصره «۱۴» لایحه بودجه) است. کل منابع هدفمندی ۴۳۸ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است که ۲۷۸ هزار میلیارد ریال آن (۶۳ درصد) ناشی از افزایش بخش صادرات فراورده‌های نفتی است.
- استفاده از منابع صادرات فراورده‌های نفتی جهت قانون هدفمندی یارانه‌ها مغایر متن قانون هدفمندی یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸ است. این ردیف درآمدی به دلیل کمبود منابع و شکست قانون واقعی شدن قیمت حامل‌ها به منابع هدفمندی اضافه شده است.
- در مورد منابع قانون هدفمندسازی یارانه‌ها گفتنی است تمامی وجوه دریافتی حاصل از فروش آب و برق (شامل منابع سوخت نیروگاه‌ها) جهت حمایت از صنعت آب و برق به شرکت‌های ذی‌ربط برگشت داده می‌شود، اما درخصوص دریافتی‌های حاصل از فروش فراورده‌های نفتی و گاز طبیعی به ترتیب ۳۱ و ۵۰ درصد از درآمدهای مذکور به شرکت‌های ذی‌ربط بازگردانده می‌شود و مابقی پس از کسر عوارض و مالیات بر ارزش‌افزوده به مصارف هدفمندی اختصاص می‌یابد.
- سهم مصارف سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها ۶۲۶ هزار میلیارد ریال یعنی حدود ۴۴ درصد کل منابع است. مصارف سازمان هدفمندی نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۷ که ۴۴۰ هزار میلیارد ریال بود با رشدی ۴۲ درصدی همراه بوده است.

- در لایحه بودجه ۱۳۹۸ منابع در نظر گرفته شده برای پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها ۴۲۵ هزار میلیارد ریال است. اختصاص ۴۲۵ هزار میلیارد ریال برای پرداخت یارانه نقدی بدین معنی است که در سال ۱۳۹۸ به طور میانگین، هر ماه امکان واریز یارانه نقدی برای ۷۷ میلیون و ۸۳۸ هزار نفر وجود خواهد داشت. البته با توجه به رشد جمعیت و با فرض عدم حذف ۳ دهک پردرآمد، تعداد یارانه‌بگیران تا پایان سال ۱۳۹۸ مرز ۷۹ میلیون نفر را رد خواهد کرد.
- بند «۱» تبصره «۱۴» به استانداران سراسر کشور اجازه داده است با هماهنگی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و بر اساس پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان نسبت به حذف یارانه نقدی سه دهک بالای درآمدی اقدام نماید و منابع حاصله را با تصویب شورای برنامه‌ریزی استان صرف حذف تدریجی فقر مطلق و همچنین تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام اولویت‌دار استانی همان استان شود.
- در بند «الف» تبصره «۱۸» به دولت اجازه داده شده جهت تأمین اعتبار ردیف ۲۸-۵۵۰۰۰۰ جدول ۹ لایحه بودجه با موضوع ایجاد اشتغال گسترده و مولد، بخشی از اعتبارات جدول تبصره «۱۴» به این محل اختصاص یابد.

مقدمه

تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به موضوع هدفمندی یارانه‌ها اختصاص دارد. قانون هدفمندی یارانه‌ها سال ۱۳۸۸ تصویب و از سال ۱۳۸۹ لازم‌الاجرا شد. بر اساس این قانون مقرر گردید که قیمت حامل‌های انرژی به گونه‌ای اصلاح شود که تا پایان برنامه پنجم توسعه کم‌تر از ۹۰ درصد فوب خلیج فارس نباشد. زیرا بهره‌وری پایین صنایع در مصرف انرژی از یک سو و مصرف بیش از حد بدمصرف‌ها از یارانه‌ها انرژی دولت از سوی دیگر باعث شده بود منابع کشور مورد اتلاف شدید قرار گیرد و دولت قصد داشت با آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی از این اتلاف‌ها جلوگیری به عمل آید و با بازتوزیع منابع حاصل از افزایش قیمت‌ها بین اقشار ضعیف‌تر جامعه به تحقق عدالت در کشور کمک شود. اما با اتمام برنامه پنجم توسعه و عدم تحقق اهداف قانون هدفمندی این سیاست با اصلاحاتی در ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه تمدید گردید. بنا بر ماده (۳۹) قانون برنامه ششم^۱ در راستای ایجاد شفافیت از سال ۱۳۹۷ جدولی در تبصره «۱۴» ایجاد شد که در آن جزئیات منابع و مصارف هدفمندی مشخص است. البته همچنان ابهام‌هایی در مورد منابع و مصارف هدفمندی وجود دارد که در گزارش حاضر به آنها اشاره خواهد شد. در این گزارش به منظور بررسی قانون هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه، ابتدا مروری بر عملکرد این تبصره در قانون

۱. بر اساس ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف شد کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را در جدول جداگانه‌ای حاوی: ۱. کل دریافتی‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، ۲. مالیات بر ارزش‌افزوده مرتبط با آن، ۳. سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی به تفکیک هر شرکت، ۴. 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 و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت را همراه با بودجه‌های سنواتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.



بودجه سال ۱۳۹۷ شده است و سپس منابع و مصارف جدول تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ بررسی می‌شود و در نهایت احکام مندرج این تبصره مورد تحلیل قرار گرفته است.

بررسی عملکرد هشت‌ماهه هدفمندسازی یارانه‌ها در سال ۱۳۹۷ (موضوع ماده ۱۴)
قانون بودجه ۱۳۹۷

منابع هدفمندی

در جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ جمع کل دریافتی‌ها در سمت منابع، ۹۸۸,۳۴۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شد. علاوه بر این در متن این تبصره اجازه داده شد که مبلغ ۱۱۰,۰۰۰ میلیارد ریال از محل فروش فراورده‌های نفتی، به سقف منابع مندرج در جدول افزوده شود و در مصارف مشخص شده هزینه گردد. در جدول ۱ میزان وصول منابع هدفمندی تا تاریخ ۱۳۹۷/۰۹/۱۳ به تفکیک شرکت‌های پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، گاز، توانیر و آبفا ارائه شده است.

جدول ۱. منابع دریافتی از شرکت‌ها به استناد تبصره «۱۴» قانون بودجه ۱۳۹۷ تا تاریخ ۱۳۹۷/۰۹/۱۳

(میلیارد ریال)

ردیف	شرکت	سهم مصوب هدفمندی در سال ۱۳۹۷	سهم مصوب سازمان در سال ۱۳۹۷ تا تاریخ ۱۳۹۷/۰۹/۱۳	مجموع واریزی شرکت‌ها به حساب رابط خزانه	مبلغ بازگشتی به حساب شرکت‌ها	مبلغ اختصاص یافته به مصارف سازمان هدفمندی	بدهی شرکت‌ها نسبت به مبلغ مصوب تاکنون
۱	دریافتی حاصل از فروش فراورده‌های نفتی (شرکت پالایش و پخش)	۵۷۲,۴۰۷	۴۰۴,۶۰۵	۳۲۹,۰۱۷	۳۷,۴۵۰	۲۹۱,۵۶۷	۷۵,۵۸۸
۲	دریافتی حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی (شرکت ملی گاز)	۱۷۵,۹۸۵	۱۲۴,۳۹۵	۸۹,۲۲۲	۲۵,۵۵۰	۶۳,۶۷۲	۳۵,۱۷۲
۳	دریافتی حاصل از فروش برق به مشترکین (شرکت توانیر)	۲۱۷,۷۸۵	۱۵۳,۹۴۱	۱۴۱,۲۶۵	۱۲۸,۲۱۶	۱۳,۰۴۹	۱۲,۶۷۷
۴	منابع حاصل از فروش آب (شرکت آبفا)	۲۲,۱۶۳	۱۵,۶۶۶	۳,۴۴۷	۲,۹۷۲	۴۷۵	۱۲,۲۱۹
	جمع کل	۹۸۸,۳۴۰	۶۹۸,۶۰۷	۵۶۲,۹۵۱	۱۹۴,۱۸۸	۳۶۸,۷۶۳	۱۳۵,۶۵۶

مأخذ: گزارش سازمان هدفمندی.

همان‌طور که در جدول فوق مشاهده می‌شود واریزی شرکت‌ها به حساب رابط خزانه تا تاریخ ۱۳ ماه آذر سال جاری بدون در نظر گرفتن مجوز ۱۱۰ هزار میلیارد ریالی ذکر شده در متن تبصره «۱۴»، عملکردی ۸۰ درصدی داشته است. یعنی تا این تاریخ شرکت‌ها در مجموع باید ۶۹۸ هزار میلیارد ریال به حساب رابط خزانه واریزی می‌کردند، اما ۵۶۲ هزار میلیارد ریال واریز شده است. این موضوع سبب می‌شود که واریزی سازمان به برخی از ردیف‌های مصرفی که در جدول ۲ این گزارش آمده است با مشکل مواجه شود. با توجه به افزایش نرخ ارز در سال ۱۳۹۷، نکته قابل تأمل در رابطه با عملکرد منابع مذکور در جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه، مبهم بودن میزان دریافتی حاصل از فروش صادراتی فراورده‌های نفتی است. از آنجا که منابع در نظر گرفته شده برای این موضوع از میزان تحقق واقعی صادرات فراورده و نرخ ارز متأثر خواهد بود با فرض ثبات میزان صادرات، باید منابع پیش‌بینی شده، به شدت افزایش می‌یافت، اما عملکرد این ردیف نشان‌دهنده این افزایش نیست. در صورتی که این عدم تحقق ناشی از کاهش حجم صادرات فراورده باشد، باید به این مسئله در برآورد منابع سال ۱۳۹۸ نیز توجه شود، زیرا منابع موضوع این بند در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ افزایش قابل توجهی یافته است.

عملکرد مصارف سازمان هدفمندی

مصارف اصلی سازمان هدفمندی یارانه‌ها چهار ردیف و وضعیت پرداختی به این مصارف تا تاریخ ۱۳/۰۹/۱۳۹۷ به شرح ذیل است:

جدول ۲. مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌ها در سال ۱۳۹۷ تا تاریخ ۱۳/۰۹/۱۳۹۷ (میلیارد ریال)

یارانه نان و خرید تضمینی گندم (بند «۴» جدول مصارف هدفمندی قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور)	بهداشت و سلامت مردم (بند «۳» جدول مصارف هدفمندی قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور) موضوع ماده (۴۶) قانون تنظیم ^(۲)	سازمان بهزیستی و کمیته امداد (بند «۲» جدول مصارف هدفمندی قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور)	پرداخت نقدی و غیر نقدی موضوع بند اول جدول مصارف هدفمندی قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور	
			یارانه غیر نقدی (امنیت سبد غذایی)	یارانه نقدی
۳۳,۰۰۰	۸,۵۰۰	۳۶,۴۲۸	۸,۹۰۷	۲۸۰,۲۹۲
جمع مصارف: ۳۶۷,۱۲۶				

۱. ماده (۴۶) - «به منظور تحقق شاخص عدالت در سلامت و کاهش سهم هزینه‌های مستقیم مردم به حداکثر معادل سی درصد (۳۰٪) هزینه‌های سلامت، ایجاد دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی و درمانی، کمک به تأمین هزینه‌های تحمل‌ناپذیر درمان، پوشش دارو، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج، تقلیل وابستگی گردش امور واحدهای بهداشتی و درمانی به درآمد اختصاصی و کمک به تربیت، تأمین و پایداری نیروی انسانی متخصص مورد نیاز، ده درصد (۱۰٪) خالص کل وجوه حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها علاوه بر اعتبارات بخش سلامت افزوده و به حساب درآمد اختصاصی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی واریز می‌شود». ظاهراً بر اساس توافق صورت گرفته ۱۰٪ جمع ۲ ردیف یارانه نقدی و کمک به کمیته امداد و سازمان بهزیستی که آن‌هم به نوعی یارانه نقدی است، به این ردیف تعلق می‌گیرد.



- همان‌طور که از اطلاعات جدول ۲ مشخص است ۲۸۰,۲۹۲ میلیارد ریال یارانه نقدی برای هشت ماه در سال جاری پرداخت شده که به طور میانگین پرداخت هر ماه یارانه نقدی ۳۵,۰۳۶ میلیارد ریال بوده است.
- یارانه نان و خرید تضمینی گندم برای کل سال در تبصره «۱۴» قانون بودجه ۳۳,۰۰۰ میلیارد ریال بوده است که این مبلغ به طور کامل پرداخت شده و در ماه‌های آینده طلبی از این محل وجود نخواهد داشت.
- ردیف مربوط به بهداشت و سلامت مردم در تبصره «۱۴» قانون بودجه سال جاری ۳۷,۰۰۰ میلیارد ریال بوده است که تنها ۲۲ درصد آن (۸,۵۰۰ میلیارد ریال) تا تاریخ ۱۳۹۷/۰۹/۱۳ پرداخت شده است.

بسته پرداخت کمک جبرانی و حمایت غذایی از گروه‌های کم درآمد

مطابق مصوبه شماره ۱۰۱۵۳۲ مورخ ۱۳۹۷/۰۸/۰۱ شورای عالی هماهنگی اقتصادی، پرداخت بسته‌های جبرانی و حمایت‌های غذایی از گروه‌های کم‌درآمد در دستور کار دولت قرار گرفت. مطابق ماده (۱) دستورالعمل «تا مبلغ ۹۰ هزار میلیارد ریال از محل منابع حاصل از مابه‌التفاوت تسعیر قیمت^۱ خوراک و سوخت کارخانجات پتروشیمی، فولادی و پالایشگاه به پرداخت بسته‌های حمایت غذایی از گروه‌های کم‌درآمد جامعه اختصاص یافت» و وزارت نفت مکلف شد که این منابع را به حساب ویژه‌ای نزد خزانه‌داری کل کشور که به نام سازمان هدفمندی افتتاح می‌شود واریز کند. همچنین سازمان برنامه و بودجه موظف شد که مازاد درآمد حاصل از این موضوع را به حمایت از تولید و اشتغال و قراردادهای پیمانکاری طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای اختصاص دهد.

بر اساس برآوردهای سازمان برنامه و بودجه برای ۶ ماه دوم سال ۱۳۹۷، از محل مابه‌التفاوت حاصل از افزایش نرخ ارز محاسبه قیمت خوراک پتروشیمی‌ها از ۳۸۰۰ به ۸۰۰۰ تومان، ۱۱۳ هزار میلیارد ریال منابع حاصل خواهد شد. در رابطه با این موضوع نکات ذیل حائز اهمیت است:

۱. در برآورد انجام شده، منابع حاصل از مابه‌التفاوت ناشی از افزایش نرخ سوخت کارخانجات پتروشیمی و خوراک و سوخت کارخانجات فولادی و پالایشگاه‌ها منعکس نشده است.
۲. بخشی از منابع پیش‌بینی شده برای این موضوع ناشی از مابه‌التفاوت قیمت فروش موادی است که شرکت ملی نفت و شرکت ملی گاز آنها را جزو منابع اختصاصی خود می‌دانند (مانند ۷۵۵ میلیون دلار منابع حاصل از فروش اتان، ۸۶۹ میلیون دلار منابع حاصل از فروش مایعات گازی، ۱۵۷ میلیون

۱. مابه‌التفاوت تا نرخ ارز در سامانه نیما.

دلار منابع حاصل از گاز ترش تحویلی به پتروشیمی‌ها). حال بر مبنای دستورالعمل مذکور، دولت می‌تواند در قالب سازوکار هدفمندی از منابع یادشده استفاده کند. در نتیجه این ابهام مطرح می‌شود که تا پیش از این بر مبنای چه منطقی این شرکت‌ها تمام منابع مربوطه را مورد استفاده قرار می‌دادند. لذا لازم است به طور جدی در این مورد تصمیم‌گیری شود که منابع حاصل از فروش این مواد با چه قاعده‌ای بین دولت و شرکت‌های مزبور باید توزیع شود.

۳. پس از اصلاح نرخ ارز مورد استفاده برای محاسبه قیمت خوراک واحدهای پتروشیمی (افزایش قیمت خوراک)، در سال ۱۳۹۷ این مابه‌التفاوت، جهت پرداخت بسته‌های حمایتی مورد استفاده قرار گرفت، اما در سال ۱۳۹۸ نحوه استفاده از این منابع به خصوص برای مواردی که شرکت ملی گاز و نفت آنها را جزو منابع اختصاصی خود می‌دانند مشخص نیست.

هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

تبصره «۱۴» و بخشی از تبصره «۱۸» لایحه بودجه ۱۳۹۸ به موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها اختصاص دارد. همانند قانون بودجه سال ۱۳۹۷ در راستای ماده (۳۹) قانون برنامه ششم در تبصره «۱۴» لایحه بودجه ۱۳۹۸ مقرر شده است، همه منابع و مصارف موضوع قانون هدفمندسازی یارانه‌ها گزارش شود. در لایحه بودجه ۱۳۹۸ مشابه قانون بودجه سال ۱۳۹۷، در بند «الف» این تبصره تأکید شده است که تمامی منابع مندرج در جدول منابع هدفمندی به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و پس از تخصیص سازمان برنامه و بودجه کشور هزینه گردد. در مورد این موضوع شایان ذکر است که واریز منابع حاصل از فروش حامل‌های انرژی رویه‌ای بود که از زمان تصویب تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ آغاز شد، اگرچه در هیچ‌یک از اسناد بالادستی نظیر قوانین هدفمند کردن یارانه‌ها، احکام دائمی برنامه‌های توسعه و برنامه ششم توسعه در خصوص واریز منابع هدفمندی به خزانه اشاره‌ای نشده است، اما این موضوع در مواد (۱) و (۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۱ (۲) تصریح شده است. لذا تکلیف شرکت‌های تولیدکننده و توزیع‌کننده انرژی مبنی بر واریز منابع حاصل از فروش حامل‌های انرژی به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها منع قانونی ندارد. اما تأخیر سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها در پرداخت منابع شرکت‌های موضوع هدفمندی ممکن است این شرکت‌ها را با کمبود نقدینگی مواجه کند. بنابراین پیشنهاد می‌شود به منظور جلوگیری از تأخیرهای طولانی‌مدت سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها عبارت زیر به عنوان جزء «۳» بند «الف» تبصره «۱۴» الحاق شود:

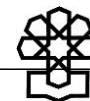
۱. از این پس به اختصار «قانون تنظیم (۲)» گفته می‌شود.



سازمان برنامه و بودجه موظف است نسبت به تخصیص سهم شرکت‌های مندرج در جدول فوق متناسب با درصد عملکرد منابع پیش‌بینی شده برای هر شرکت، به صورت یک‌دوازدهم اقدام کرده و گزارش عملکرد این تبصره را در مقاطع ۳ ماهه به کمیسیون‌های اقتصادی، انرژی، برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی گزارش کند. همچنین سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها مکلف است سهم شرکت‌های نفت، پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، گاز و وزارت نیرو را **ظرف مدت دو هفته** پس از وصول به حساب شرکت‌های ذی‌ربط واریز نماید.

پیش از ورود به بررسی مجزای منابع و مصارف قانون هدفمندی در جدول ذیل می‌توان به صورت یک تصویر کلی جداول تبصره «۱۴» قانون بودجه ۱۳۹۷ و لایحه بودجه ۱۳۹۸ را مشاهده و با هم مقایسه کرد. پس از آن توضیحات تفصیلی‌تر در مورد منابع و مصارف هدفمندی در لایحه بودجه ۱۳۹۸ بررسی خواهد شد.

پرداختی‌ها (مصارف)		ردیف	بخش مرتبط	۱۳۹۸	۱۳۹۷	دریافتی‌ها (منابع)	ردیف
۱۳۹۸	۱۳۹۷						
۹۶,۳۷۵	۵۰,۰۰۰	۱	بخش مالیات بر ارزش افزوده فراورده‌های نفتی	۴۵۵,۹۶۹	۵۷۳,۴۰۷	دریافتی حاصل از فروش داخلی فراورده‌های نفتی	۱
۱۵,۰۰۰		۲	توسعه، نگهداشت و نوسازی شبکه خطوط انتقال نفت خام، میعانات گازی و فراورده‌های نفتی، تأسیسات و انبارهای فراورده‌های نفتی	۴۳۵,۱۳۵		دریافتی حاصل از فروش صادراتی فراورده‌های نفتی	۲
۱۱۰,۶۱۳	۷۲,۸۱۶	۳	هزینه حمل و نقل، توزیع و فروش (کارمزد جایگاه‌ها) فراورده‌های نفتی	۲۴۵,۶۸۰	۱۷۵,۹۸۵	دریافتی حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی با احتساب عوارض گازرسانی و عوارض مالیات بر ارزش افزوده	۳
۴۱,۰۰۰		۴	بازپرداخت تعهدات ارزی - ریالی طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی، گازرسانی، جمع‌آوری گازهای همراه و مشعل موضوع ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	۲۳۷,۹۹۰	۲۱۷,۷۸۵	دریافتی حاصل از فروش برق به مشترکین و با احتساب عوارض موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق و عوارض و مالیات بر ارزش افزوده	۴
۱۰۹,۲۰۷	۳۶,۹۸۶	۵	سهام چهاردهونیم درصد شرکت ملی نفت ایران از محل فروش فراورده‌های نفتی	۱۷,۸۱۰	۰	سوخت نیروگاه‌ها	۵
۱۵,۲۴۰	۲,۷۳۵	۶	عوارض و مالیات بر ارزش افزوده گاز طبیعی	۳۳,۴۲۰	۲۲,۱۶۳	منابع حاصل از فروش آب	۶
۱۷,۰۴۴	۳,۳۱۲	۷	عوارض گازرسانی موضوع ماده (۶۵) قانون الحاق (۲)				
۱۱,۰۴۰	۹,۲۰۰	۸	کارمزد جایگاه‌ها و اجرای ایمن‌سازی و هوشمندی جایگاه‌های سی‌ان‌جی				
۹۴,۰۵۰	۷۳,۳۴۲	۹	هزینه‌های تولید، انتقال، توزیع و فروش گاز طبیعی				
۶۰۰	۰	۱۰	پرداخت به آموزش و پرورش بابت کمک به هزینه گاز مصرفی مدارس				
۱۸,۰۹۰		۱۱	عوارض و مالیات بر ارزش افزوده برق				
۱۸,۶۰۰		۱۲	۸ درصد عوارض توسعه برق موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق				
۳۰۰		۱۳	پرداختی به آموزش و پرورش بابت کمک به هزینه برق مدارس				
۲,۸۱۰		۱۴	مالیات و عوارض قانونی بهای سوخت نیروگاه‌ها				
۱۵,۰۰۰		۱۵	بازپرداخت تعهدات ارزی - ریالی وزارت نیرو بابت نیروگاه‌های سیکل ترکیبی (خصوصی و دولتی)				



پرداختی‌ها (مصارف)					۱۳۹۸	۱۳۹۷	دریافتی‌ها (منابع)	ردیف
۱۳۹۸	۱۳۹۷	عنوان	ردیف	بخش مربوطه				
۲۰۱,۰۰۰	۲۱۷,۱۸۶	هزینه، تولید، انتقال و توزیع فروش و خرید برق از نیروگاه‌های بخش خصوصی و واردات برق	۱۶	تولید و توزیع				
۳۳,۳۲۰	۲۲,۱۶۳	هزینه تولید، انتقال، توزیع و فروش آب	۱۷					
۱۰۰		پرداختی به آموزش و پرورش بابت کمک به هزینه آب مدارس	۱۸					
-	۶۰,۰۰۰	واردات فراورده‌های نفتی، سهم ۱۴/۵ درصد 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						
مصارف هدفمندی								
۴۲۵,۰۰۰	۳۰,۰۰۰	پرداخت یارانه خانوارها	۱۹	مصارف هدفمندی				
۷۰,۰۰۰	۷۰,۰۰۰	کاهش فقر مطلق 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) و بیمه زنان سرپرست خانوار و بدسرپرست	۲۰					
۴۹,۰۰۰	۳۷,۰۰۰	ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم (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	۲۱					
۶۱,۴۵۰	۳۳,۰۰۰	یارانه نان و خرید تضمینی گندم	۲۲					
۲۱,۱۶۵		اجرای سایر اهداف مندرج در ماده(۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، بند «الف» تبصره «۱۸»	۲۳					
۶۲۶,۶۱۵	۴۴۰,۰۰۰	جمع مصارف هدفمندی						
۱,۴۲۶,۰۰۴	۹۸۸,۳۴۰	جمع کل پرداخت‌ها			۱,۴۲۶,۰۰۴	۹۸۸,۳۴۰	جمع کل دریافت‌ها	

۱. زبان صنعت برق بابت هزینه تولید، انتقال و توزیع، فروش و خرید برق از نیروگاه‌های بخش خصوصی معادل ۴۷۲۱۰ میلیارد ریال بوده که در جدول فوق لحاظ نشده است.

۲. تمامی وجوه دریافتی از فروش آب و برق (شامل منابع سوخت نیروگاه‌ها) جهت حمایت از صنعت آب و برق به شرکت‌های ذی‌ربط برگشت داده می‌شود و اجرای تکالیف قانون برعهده شرکت‌های مذکور است.

۳. به دولت اجازه داده می‌شود افزایش تا سقف ۱۰ درصد هریک از ردیف‌های مصارف هدفمندی را از محل کاهش سایر ردیف‌های این مصارف (اجزای ۱۹ تا ۲۳) مشروط به حفظ سقف مصارف هدفمندی اقدام نماید.

الف) منابع هدفمندی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

منابع قانون هدفمندی کردن یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ بالغ بر ۱,۴۲۶ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (۹۸۸ هزار میلیارد ریال)، ۴۴ درصد رشد داشته است. میزان افزایش و درصد رشد منابع در نظر گرفته شده در تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در جدول ذیل قابل مشاهده است.

جدول ۳. منابع در نظر گرفته شده در تبصره «۱۴» لایحه بودجه (میلیارد ریال)

ردیف	دریافتی‌ها (منابع)	قانون ۱۳۹۷	لایحه ۱۳۹۸	میزان افزایش	درصد رشد
۱	دریافتی حاصل از فروش داخلی فراورده‌های نفتی	۴۱۵,۴۰۷	۴۵۵,۹۶۹	۴۰,۵۶۲	۹/۸
۲	دریافتی حاصل از فروش صادراتی فراورده‌های نفتی	۱۵۷,۰۰۰	۴۳۵,۱۳۵	۲۷۸,۱۳۵	۱۷۷/۲
۳	دریافتی حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی	۱۷۵,۹۸۵	۲۴۵,۶۸۰	۶۹,۶۹۵	۳۹/۶
۴	دریافتی حاصل از فروش برق به مشترکین	۲۱۷,۷۸۵	۲۳۷,۹۹۰	۲۰,۲۰۵	۹/۳
۵	سوخت نیروگاه‌ها	-	۱۷,۸۱۰	-	-
۶	منابع حاصل از فروش آب	۲۲,۱۶۳	۳۳,۴۲۰	۱۱,۲۵۷	۵۰/۸
	جمع کل	۹۸۸,۳۴۰	۱,۴۲۶,۰۰۴	۴۳۷,۶۶۴	۴۴/۳

مآخذ: تبصره «۱۴» لایحه بودجه ۱۳۹۸ و قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و آیین‌نامه اجرایی آن.

تغییرات عمده و مهم‌ترین نکات مرتبط با منابع هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به شرح ذیل است.

- در جدول لایحه بودجه ۱۳۹۸ بر خلاف جدول قانون بودجه سال ۱۳۹۷^۱، دریافتی از محل فروش داخلی و صادراتی فراورده‌های نفتی به صورت مجزا در نظر گرفته شده است. این اقدام به شفافیت منابع هدفمندی کمک شایانی می‌کند. افزایش ۱۷۷ درصدی منابع حاصل از صادرات فراورده‌های نفتی یکی از نکات قابل تأمل در سمت منابع هدفمندی است. در رابطه با این موضوع باید به نکات زیر توجه شود.
 - در آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱۴» قانون بودجه ۱۳۹۷ سهم صادرات فراورده‌های نفتی از منابع هدفمندی ۱۵۷ هزار میلیارد ریال بود، اما در لایحه ۱۳۹۸ این رقم برای صادرات فراورده‌های نفتی حدوداً سه برابر شده و به رقم ۴۳۵ هزار میلیارد ریال رسیده است. در واقع کل منابع هدفمندی نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۷ بالغ بر ۴۳۸ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است که ۲۷۸ هزار میلیارد ریال آن (۶۳ درصد) ناشی از افزایش ردیف صادرات فراورده‌های نفتی است. این افزایش می‌تواند متأثر از سه عامل افزایش قیمت فوب پیش‌بینی شده برای فراورده‌ها، افزایش نرخ ارز و افزایش مقدار خالص صادرات فراورده باشد.

۱. تفکیک بین منابع حاصل از صادرات و فروش داخل فراورده‌های نفتی در آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱۴» قانون بودجه ۱۳۹۷ منظور شد. در متن تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ فقط به لفظ منابع حاصل از فروش فراورده‌های نفتی اکتفا شد.



○ با توجه به پیش‌بینی صورت گرفته برای منابع حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی، این ابهام همچنان وجود دارد که آیا همه منابع حاصل از این ردیف در سال ۱۳۹۷ در اختیار سازمان هدفمندی قرار گرفته است یا خیر؟ لذا در راستای تحقق ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، یعنی شفافیت و دریافت دقیق منابع به تفکیک شرکت‌ها لازم است که صورت‌های مالی حسابرسی شده شرکت‌های وابسته به وزارت نفت به همراه یادداشت‌های همراه در اختیار نهادهای نظارتی مجلس مانند دیوان محاسبات قرار گرفته و این موضوع مورد بررسی قرار گیرد. همچنین لازم است سازوکار مدیریت حساب‌های این شرکت‌ها به گونه‌ای اصلاح گردد که بتوان از تجمیع همه منابع اطمینان حاصل کرد.

○ بر اساس قانون هدفمندی یارانه‌ها منابع حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی جزء منابع هدفمندی نبوده است. از سوی دیگر به علت خلأ قانونی، این منابع به منابع عمومی نیز واریز نمی‌شد. در قانون بودجه سال ۱۳۹۷، با توجه به عدم موفقیت در تحقق اهداف قانون و واقعی نشدن قیمت حامل‌های انرژی، کمبود منابع موجب شد که منابع حاصل از صادرات فرآورده جزو منابع هدفمندی به حساب آید و به عبارت بهتر قانون مذکور توسعه یابد و این موضوع **مغایر** با متن قانون هدفمندی یارانه‌هاست. زیرا منابع حاصل از صادرات فرآورده ارزی بوده و در آن یارانه‌ای به مصرف‌کننده داده نمی‌شود که مطابق قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بازگردانده شود. ضمن اینکه در سال ۱۳۹۸، به دلیل شرایط تحریم، وابستگی شدید منابع هدفمندی به درآمدهای حاصل از صادرات فرآورده می‌تواند موجب **آسیب‌پذیری** بالای پرداخت یارانه نقدی در اثر نوسانات صادرات فرآورده‌های نفتی شود.

• افزایش ۶۹ هزار میلیارد ریالی منابع حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی نیز یکی دیگر از نکات قابل تأمل منابع در نظر گرفته شده در جدول تبصره «۱۴» لایحه بودجه ۱۳۹۸ است. بخشی از این افزایش می‌تواند ناشی از انتقال منابع مربوط به بسته حمایتی (پرداخت کمک جبرانی و حمایت غذایی از **گروه‌های کم‌درآمد**) ناشی از افزایش نرخ محاسبه خوارک پتروشیمی‌ها و مجتمع‌های فولادی باشد.

• انعکاس منابع حاصل از سوخت نیروگاه‌ها در سمت منابع هدفمندی نیز یکی از تغییراتی است که در سمت منابع جدول تبصره «۱۴» به‌وجود آمده است. البته این قید در پی‌نوشت جدول تبصره «۱۴» وجود دارد که منابع حاصل فروش آب و سوخت نیروگاه‌ها جهت حمایت از صنعت آب و برق به شرکت‌های ذی‌ربط برگشت داده می‌شود.

• بر اساس ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، منابع مورد استفاده سازمان هدفمندی باید در ردیف منابع بودجه عمومی (۲۱۰۱۰۲) درج شود و مخارج آن نیز در ردیف‌های جداگانه از مصارف عمومی منعکس شود، اما در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ چنین ردیفی وجود ندارد.

ب) بررسی درآمد شرکت‌ها و ابهام‌های منابع هدفمندی

علی‌رغم اینکه تبصره «۱۴» لایحه بودجه ۱۳۹۸ نسبت به سال‌های گذشته از شفافیت بیش‌تری برخوردار شده است، اما همچنان سؤالات و ابهام‌هایی در مورد منابع و مصارف این موضوع وجود دارد. یکی از ابهام‌های مطرح در این رابطه عدم شفافیت در مورد درآمد پیش‌بینی شده از محل منابع هدفمندی است که در ادامه تلاش می‌شود تحقق یا عدم تحقق ردیف‌های منابع هدفمندی مورد بررسی قرار بگیرد و پس از آن سایر ابهام‌های مطرح در خصوص منابع هدفمندی بررسی خواهد شد.

منابع، ردیف ۱- منابع حاصل از فروش داخلی فراورده‌های نفتی ۴۵۵,۹۶۹ میلیارد ریال بر اساس اطلاعات فروش پنج فراورده اصلی و قیمت مصوب آنها در سال ۱۳۹۶، درآمد حاصل از فروش داخلی فراورده‌های نفتی بر اساس دو سناریوی افزایش مصرف ۵ و ۱۰ درصدی در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ به شرح جدول زیر است:

جدول ۴. برآورد درآمدهای حاصل از فروش داخلی فراورده‌های نفتی - ردیف ۱ جدول تبصره «۱۴»

اقدام	قیمت مصوب فراورده	مصرف روزانه ۱۳۹۶	برآورد مصرف روزانه ۱۳۹۷		مصرف روزانه ۱۳۹۸	
			بافرض ۵ رشد درصد	بافرض ۱۰ رشد درصد	بافرض ۵ رشد درصد	بافرض ۱۰ رشد درصد
بنزین معمولی (میلیون لیتر)	۱۰۰۰۰	۷۷/۰۰	۸۰/۸۵	۸۴/۷۰	۸۴/۸۹	۹۳/۱۷
بنزین سوپر (میلیون لیتر)	۱۲۰۰۰	۳/۶۰	۳/۷۸	۳/۹۶	۳/۹۷	۴/۳۶
نفت گاز (میلیون لیتر) به غیر از سوخت نیروگاه‌ها	۳۰۰۰	۶۵/۰۰	۶۸/۲۵	۷۱/۵۰	۷۱/۶۶	۷۸/۶۵
نفت کوره (میلیون لیتر) به غیر از سوخت نیروگاه‌ها	۳۰۰۰	۷/۱۰	۷/۴۶	۷/۸۱	۷/۸۳	۸/۵۹
نفت سفید (میلیون لیتر)	۱۵۰۰	۷/۷۰	۸/۰۹	۸/۴۷	۸/۴۹	۹/۳۲
سوخت هوایی atk	۶۰۰۰	۵/۷۲	۶/۰۱	۶/۲۹	۶/۳۱	۶/۹۲
سوخت هوایی jp	۱۲۰۰۰	۰/۱۷	۰/۱۸	۰/۱۹	۰/۱۹	۰/۲۱
گاز مایع ال پی جی سیلندر ۱۱ کیلویی (میلیون کیلو)	۲۳۰۰	۹/۴۰	۹/۸۷	۱۰/۳۴	۱۰/۳۶	۱۱/۳۷
مجموع درآمد حاصل از فروش داخلی فراورده‌های نفتی						
	۴۴۲۲۶۳/۴	۴۸۵۳۸۶/۶				

مأخذ: شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی.

بر اساس اطلاعات جدول ۴ برآورد درآمد حاصل از فروش داخلی فراورده‌های نفتی با فرض رشد سالیانه ۵ و ۱۰ درصدی در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ نسبت به رقم واقعی مصرف در سال ۱۳۹۶ به ترتیب حدود ۴۴۲ و ۴۸۵ هزار میلیارد ریال خواهد بود، لذا می‌توان نتیجه‌گیری کرد که رقم درج شده در ردیف ۱ جدول منابع تبصره «۱۴» یعنی ۴۵۵ هزار میلیارد ریال واقع‌بینانه بوده و حداقل بیش از ۹۶ درصد آن محقق خواهد شد.



منابع، ردیف ۲- منابع حاصل از صادرات فراورده‌های نفتی، ۴۳۵,۱۳۵ میلیارد ریال همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد اصولاً درج درآمدهای حاصل از صادرات فراورده‌های نفتی در جدول تبصره «۱۴» و منابع هدفمندی، مستند قانونی ندارد و درج این درآمد در جدول تبصره «۱۴» با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه مغایر است.

در آیین‌نامه تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷، منابع حاصل از صادرات فراورده از منابع حاصل از فروش داخلی تفکیک شده و رقم ۱۵۷ هزار میلیارد ریال در جدول مربوطه درج شده است. همچنین ذیل تبصره «۱۴» قانون بودجه سال جاری مجوز استفاده از ۱۱۰ هزار میلیارد ریال از منابع دریافتی حاصل از فروش فراورده‌های نفتی صادر شده است، لذا مجموع منابع حاصل از صادرات فراورده‌های نفتی که در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به منابع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تخصیص داده شده است حدود ۲۶۷ هزار میلیارد است. منابع مذکور با ۶۰ درصد افزایش نسبت به سال ۱۳۹۷ در جدول تبصره «۱۴» لایحه ۱۳۹۸، حدود ۴۳۵ هزار میلیارد ریال درج شده است.

علی‌رغم وجود اشکالاتی که در خصوص درج منابع حاصل از صادرات فراورده در جدول تبصره «۱۴» وجود دارد؛ به منظور بررسی امکان تحقق درآمدهای موضوع ردیف ۲ درآمدهای حاصل از صادرات فراورده‌های نفتی در سال ۱۳۹۶ در جدول ۵ نشان داده شده است:

جدول ۵. درآمدهای حاصل از صادرات فراورده در سال ۱۳۹۶- ردیف ۲ جدول تبصره «۱۴»

(میلیون دلار)

سال ۱۳۹۶	شرح
۴۹۷۴	درآمد حاصل از صادرات نفت کوره
۹۸۲	درآمد حاصل از صادرات گازوئیل
۵۹۵۶	مجموع درآمد حاصل از صادرات فراورده
۱۹۶۵۵۰	درآمد ریالی حاصل از صادرات فراورده (میلیارد ریال) (با فرض نرخ تسعیر ارز ۳۳۰۰۰ ریال)

مأخذ: شرکت ملی نفت.

با توجه به اینکه میزان واردات بنزین در سال ۱۳۹۶، حدود ۲ میلیارد دلار بوده است، منابع حاصل از خالص صادرات فراورده‌های نفتی در سال ۱۳۹۶، حدود ۳,۹ میلیارد دلار بوده است. با در نظر داشتن این موارد و با فرض اینکه درآمد حاصل از صادرات فراورده در سال ۱۳۹۸ مشابه عملکرد آن در سال ۱۳۹۶ و معادل ۵/۹ میلیارد دلار باشد و میزان واردات بنزین نیز صفر در نظر گرفته شود،^۱ با نرخ تسعیر ارز ۸۰۰۰۰ ریال، درآمد ریالی این موضوع حدود ۴۷۰ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود که با کسر حق‌العمل پالایشگاه‌ها تقریباً به همان رقم درج شده در جدول تبصره «۱۴» خواهیم رسید. لذا به نظر

۱. به دلیل بهره‌برداری از فازهای جدید پالایشگاه ستاره خلیج فارس احتمالاً واردات بنزین کشور در سال ۱۳۹۸ ناچیز خواهد بود.

می‌رسد دولت نیز فرض کرده است میزان صادرات فرآورده در سال ۱۳۹۸ همانند سال ۱۳۹۶ خواهد بود که البته با در نظر گرفتن شرایط تحریم این فرض خوش‌بینانه به نظر می‌رسد.

منابع، ردیف ۳- دریافتی حاصل از فروش گاز طبیعی ۲۴۵,۶۸۰ میلیارد ریال

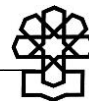
مشروح درآمدهای شرکت گاز از محل فروش داخلی گاز به مشترکان به شرح جدول زیر است:

جدول ۶. برآورد درآمدهای حاصل از فروش داخلی گاز- ردیف ۳ جدول تبصره «۱۴» (میلیون ریال)

نوع مصرف	سال ۱۳۹۸				سال ۱۳۹۷		
	میزان تغییر نسبت به سال ۱۳۹۷	نرخ گاز (ریال)	میزان تغییر نسبت به سال ۱۳۹۷	برآورد مصرف (میلیون مترمکعب)	گاز بها	نرخ گاز (ریال)	برآورد مصرف (میلیون مترمکعب)
خانگی و سایر	۰/۰	۹۱۱	-۲	۹۵,۰۹۰	۸۸,۳۶۷,۰۰۰	۹۱۱	۹۷,۰۰۰
CNG	-۰/۲	۲,۴۶۰	۵	۸,۴۳۸	۱۹,۷۱۲,۰۰۰	۲۴۶۴	۸,۰۰۰
خوراک پتروشیمی	۱۵۴/۰	۸,۰۰۰	-۹	۷,۰۰۰	۲۴,۲۵۵,۰۰۰	۳۱۵۰	۷,۷۰۰
سوخت پتروشیمی	۰/۰	۱,۳۲۰	-۵	۱۱,۴۸۲	۱۵,۹۷۲,۰۰۰	۱۳۲۰	۱۲,۱۰۰
فولاد	۹۷/۰	۲,۶۰۰	۲۷	۱۰,۱۶۰	۱۰,۵۶۰,۰۰۰	۱۳۲۰	۸,۰۰۰
نیروگاه	۱۵/۴	۴۵۰	۰	۷۴,۰۰۰	۲۸,۹۳۸,۰۰۰	۳۹۰	۷۴,۲۰۰
جمع			-۰/۴۰	۲۰۶,۱۷۰	۱۸۷,۸۰۴,۰۰۰	□	۲۰۷,۰۰۰

اگر به رقم ۲۳,۸۰۰ میلیارد ریال درج شده در جدول فوق عوارض و مالیات بر ارزش افزوده و عوارض موضوع ماده (۶۵) افزوده شود به رقم ۲۵ هزار میلیارد ریال خواهیم رسید که نشان می‌دهد رقم درج شده در جدول تبصره «۱۴» به طور کامل محقق خواهد شد.

با توجه به اطلاعات جدول ۶ حدود ۶۳ درصد از افزایش درآمد شرکت گاز نسبت به سال ۱۳۹۷ از محل افزایش نرخ خوراک پتروشیمی‌ها حاصل شده است (مفهوم این موضوع این است که درآمد این محل نیز متأثر از نرخ تسعیر ارز است) و ۳۱ درصد آن نیز از محل افزایش نرخ گاز مصرفی سوخت فولاد (از ۱۳۲۰ ریال به ۲۶۰۰ ریال) است. لذا شرکت گاز ۹۴ درصد از افزایش درآمد خود را از محل افزایش نرخ خوراک پتروشیمی‌ها و فولاد برآورد کرده و تعرفه سایر مصارف گاز از جمله خانگی، CNG و سوخت پتروشیمی افزایش نیافته است که این موضوع با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در تعارض است، زیرا ماده (۳۹) برنامه ششم به دولت مجوز داده قیمت حامل‌های انرژی را به تدریج تا پایان سال ۱۴۰۰ با توجه به ماده (۱)، (۲) و (۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ اصلاح نماید.



منابع، ردیف ۴ - دریافتی حاصل از فروش برق به مشترکان با احتساب عوارض برق موضوع ماده

(۵) قانون حمایت از صنعت برق و عوارض و مالیات بر ارزش افزوده معادل ۲۳۷,۹۹۰ میلیارد ریال

مطابق جدول تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، منابع حاصل از فروش برق به مشترکین (فروش برق در داخل کشور)، عوارض برق موضوع ماده «۵» قانون حمایت از صنعت برق و همچنین عوارض و مالیات بر ارزش افزوده دریافت می‌شود. این در حالی است، که در تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷، تمامی درآمدهای صنعت برق شامل فروش برق در داخل کشور، صادرات برق و سایر دریافتی‌های این صنعت را به عنوان دریافتی‌ها از صنعت برق در جدول مربوط درج گردید. یکی از گام‌های مثبت صورت گرفته در لایحه بودجه سال آتی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷، حذف درآمد حاصل از صادرات برق است، زیرا منابع حاصل از صادرات برق ارزی و با نرخ واقعی بوده و یارانه‌ای بابت آن داده نمی‌شود. لذا درج منابع صادرات برق، خارج از شمول احکام قانون هدفمند کردن یارانه‌هاست. به علاوه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، پرداخت هزینه سوخت از سوی وزارت نیرو به عنوان بخشی از منابع تصریح شد که این امر موجب شفافیت بیش‌تر منابع حاصل از صنعت برق شده است.

بر اساس اطلاعات جدول ۷ منابع حاصل از فروش داخلی برق به مشترکان پس از کسر عوارض موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق (معادل ۱۸,۶۰۰ میلیارد ریال) و عوارض و مالیات بر ارزش افزوده برق (معادل ۱۸,۰۹۰ میلیارد ریال)، حدود ۲۰۱,۳۰۰ میلیارد ریال باقی می‌ماند. رقم به‌دست آمده نشان می‌دهد که وزارت نیرو قصد دارد هزینه‌های تولید، انتقال و توزیع، فروش و خرید برق از نیروگاه‌های بخش خصوصی و واردات برق و همچنین پرداختی به آموزش و پرورش بابت کمک به هزینه برق مدارس (ردیف‌های ۱۳ و ۱۶) را از محل این درآمد تأمین نماید.

همان‌طور که در جدول ۷، ملاحظه می‌شود، درآمدهای حاصل از فروش برق به مشترکان در لایحه بودجه ۱۳۹۸ معادل ۲۳۸,۸۴۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. علت اختلاف میان رقم مندرج در این جدول و مبلغ مندرج در ردیف ۴ جدول ذیل تبصره «۱۴»، عدم احتساب دریافتی‌های بیمه مشترکان خانگی و تجاری موضوع ماده (۱۲) قانون تنظیم (۲) است. به علت آنکه دریافتی‌های حاصل از فروش برق به مشترکان در یک حساب تجمیع می‌شود و امکان تفکیک آن پیش از واریز بهای برق فروخته شده وجود ندارد، باید مبلغ درج شده در ردیف ۴ جدول مزبور مورد بازبینی قرار گیرد و مبلغ دریافتی بیمه معادل هشتصد و پنجاه میلیارد (۸۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال نیز لحاظ شود. متناظر با اصلاح ردیف مذکور، باید یکی از ردیف‌های مصارف نیز اصلاح شود. لذا پیشنهاد می‌شود، ردیف‌های جدول تبصره «۱۴» به شرح زیر اصلاح شود.

شرح		مرجع
ردیف «۱۶» منابع مبلغ ۲۰۱,۰۰۰ میلیارد ریال	ردیف «۴» منابع مبلغ ۲۳۷,۹۹۰ میلیارد ریال	متن لایحه
ردیف «۱۶» منابع مبلغ ۲۰۱,۸۵۰ میلیارد ریال	ردیف «۴» منابع مبلغ ۲۳۸,۸۴۰ میلیارد ریال	پیشنهادی

جدول ۷. درآمدهای صنعت برق در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و قانون بودجه ۱۳۹۷

مصوب ۱۳۹۷	لایحه ۱۳۹۸	عنوان	بودجه جاری (درآمدها)
۲۰۸۹۲۳	۲۰۱۳۰۰	دریافتی حاصل از فروش انرژی به مشترکین	
۱۲۸۰۰	۱۸۶۰۰	عوارض برق موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق	
۱۵۲۴۴	۱۸۰۹۰	عوارض و مالیات بر ارزش افزوده	
۳۸۴	۸۵۰	دریافتی بیمه موضوع ماده (۱۲) قانون الحاق (۲)	
۲۲۲۱۲۲	۲۳۸۸۴۰	جمع دریافتی‌های حاصل از فروش برق به مشترکان	
۱۷۹۰۶	۴۲۱۴۰	صادرات برق	
۳۲۸۷۶	۴۷۲۷۱	سایر درآمدهای عملیاتی و غیرعملیاتی	
۲۷۲۹۰۴	۳۲۸۲۵۱	جمع درآمدها	

بررسی عملکرد درآمدهای صنعت برق در سال‌های گذشته نشان می‌دهد درآمدهای حاصل از صادرات برق و درآمدهای عملیاتی و غیرعملیاتی از ثبات تحقق کمتری برخوردار است. لکن درآمدهای حاصل از فروش برق به مشترکان همواره تحقق کامل داشته است. شایان ذکر است تنها مانع پیش روی تحقق دریافتی حاصل از فروش برق به مشترکان عدم وصول مطالبات از مشترکان به ویژه دستگاه‌های دولتی است. میزان مطالبات وزارت نیرو از دستگاه‌های دولتی بابت فروش برق تا پایان سال ۱۳۹۶ بالغ بر ۱/۸ هزار میلیارد ریال بوده و در پایان تیرماه سال جاری، به بیش از ۲/۱ هزار میلیارد ریال رسیده است. عدم وصول این مطالبات، در شرایطی که وزارت نیرو با محدودیت شدید نقدینگی مواجه است، موجب اختلال در فعالیت‌های عملیاتی صنعت برق می‌شود. برای این منظور پیشنهاد می‌شود با اعمال اصلاح جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۴» لایحه بودجه و تسری اجرای قانون ماده (۴۸) قانون محاسبات عمومی به شرکت توانیر به شرح زیر، گامی در جهت ثبات وصول مطالبات وزارت نیرو از محل فروش برق برداشته شود.

شرح	جزء-بند	تبصره	مرجع
به منظور تحقق کامل ردیف‌های ۳ و ۴ دریافت‌ها (منابع) جدول فوق، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است به منظور استناد ماده (۴۸) قانون محاسبات عمومی و با اعلام شرکت ملی گاز ایران حسب مورد، نسبت به وصول مطالبات سنوات قبل شرکت مذکور از مشترکان اقدام نماید. منابع وصولی پس از واريز به خزانه‌داری کل کشور، ابتدا صرف تسویه سود سهام معوقه و مالیات‌های شرکت‌های تابعه وزارت نفت شده و باقی‌مانده آن به حساب سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل کشور واريز می‌گردد.	الف-۲	۱۴	متن لایحه



شرح	جزء-بند	تبصره	مرجع
به منظور تحقق کامل ردیف‌های ۳ و ۴ دریافت‌ها (منابع) جدول فوق، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است به منظور استناد ماده (۴۸) قانون محاسبات عمومی و با اعلام شرکت ملی گاز ایران و شرکت توانیر حسب مورد، نسبت به وصول مطالبات سنوات قبل شرکت مذکور از مشترکان اقدام نماید. منابع وصولی پس از واریز به خزانه‌داری کل کشور، ابتدا صرف تسویه سود سهام معوقه و مالیات‌های شرکت‌های تابعه وزارت نفت و نیرو شده و باقی‌مانده آن به حساب سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد.			متن پیشنهادی

منابع، ردیف ۵ - سوخت نیروگاه‌ها معادل ۱۷،۸۱۰ میلیارد ریال

نکته مثبت دیگر لایحه بودجه ۱۳۹۸ درج پرداخت هزینه سوخت پرداختی از سوی وزارت نیرو به عنوان بخشی از منابع جدول تبصره «۱۴» است که انتظار می‌رود این امر موجب شفافیت بیشتر در میزان مصرف سوخت نیروگاه‌های حرارتی شود. گفتنی است، هزینه‌های نقدی سوخت در نیروگاه‌های دولتی و ECA مندرج در جدول درآمد-هزینه شرکت‌های دولتی بخش برق وزارت نیرو معادل ۸،۹۰۰ میلیارد ریال درج شده است. این درحالی است که در ردیف «۴» جدول ذیل تبصره «۱۴» لایحه بودجه ۱۳۹۸، رقم معادل ۱۷،۸۱۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. به نظر می‌رسد این اختلاف در ارقام مندرج در جداول مذکور بیانگر آن است که علاوه بر نیروگاه‌های دولتی و خرید تضمینی از نیروگاه‌های خصوصی، تولیدکنندگان برق خارج از وزارت نیرو در بازار برق و بورس نیز موظف به پرداخت بهای سوخت خواهند شد و یا هزینه سوخت موضوع بند «الف» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و بند «پ» آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷، برای نیروگاه‌های دولتی و نیروگاه‌های ECA با نرخ مضاعف محاسبه شده است.

شایان ذکر است، هزینه سوخت تحویلی به نیروگاه‌ها بر اساس حجم (مترمکعب یا لیتر سوخت) تحویل داده شده، محاسبه و دریافت می‌شود. لذا شفافیتی در خصوص شیوه محاسبه بهای سوخت تحویلی به نیروگاه‌ها وجود ندارد. در چنین شرایطی، در صورت کم‌اظهاری در خصوص ارزش حرارتی سوخت مصرفی امکان بهره‌گیری نامطلوب از منابع تحویلی در مقاصد وجود دارد. لذا به منظور اجتناب از بروز چنین آسیب‌هایی و اجرای ماده (۳) قانون حمایت از صنعت برق پیشنهاد می‌شود عبارت زیر به توضیحات ذیل جدول الحاق گردد.

شرح	جزء-بند	تبصره	مرجع
تسویه بهای سوخت نیروگاه‌ها بر اساس ارزش حرارتی سوخت تحویلی صورت می‌گیرد.	توضیحات ذیل جدول	۱۴	متن الحاقی

ج) مصارف قانون هدفمندی

مصارف قانون هدفمندی در لایحه بودجه ۱۳۹۸ معادل ۱,۴۲۶ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که از این مقدار ۶۲۶ هزار میلیارد ریال به مصارف هدفمندی مانند پرداخت یارانه نقدی و... مربوط است و مابقی به پرداختی بابت مخارج و تعهدات شرکت‌های موضوع هدفمندی یارانه‌ها اختصاص می‌یابد. بر اساس آنچه در جدول مصارف مشاهده می‌شود ردیف‌های ۱ تا ۱۸ این جدول به سهم شرکت‌ها مربوط است و ردیف‌های ۱۹ تا ۲۳ به نحوه تقسیم و تخصیص مصارف هدفمندی اشاره دارد. بنابراین در ادامه گزارش ابتدا نکات مهم ردیف‌های مصرفی شرکت‌ها بررسی می‌شود و پس از آن ردیف‌های مصارف هدفمندی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

جدول ۸. مقایسه مصارف هدفمندی لایحه بودجه ۱۳۹۸ با قانون بودجه ۱۳۹۷ (هزار میلیارد ریال)

رشد (درصد)	لایحه ۱۳۹۸	قانون ۱۳۹۷	
۴۶	۸۰۰	۵۴۸	پرداختی به شرکت‌ها، عوارض و مالیات و ...
مصارف هدفمندی			
۴۲	۴۲۵	۳۰۰	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها
بدون تغییر	۷۰	۷۰	افزایش حداقل مستمری خانوارهای مددجویان تحت حمایت کمیته امداد و سازمان بهزیستی
۳۲	۴۹	۳۷	کاهش سهم هزینه‌های مستقیم سلامت
۸۶	۶۱	۳۳	یارانه نان و خرید تضمینی گندم
-	۲۱	۰	سایر
۴۳	۶۲۶	۴۴۰	جمع
۴۴	۱۴۲۶	۹۸۸	جمع کل

د) مصارف شرکت‌های موضوع هدفمندی

در مورد مصارف شرکت‌های موضوع هدفمندی نکاتی وجود دارد که در ادامه به آنها اشاره می‌شود:

مصارف: ردیف ۱- عوارض و مالیات بر ارزش افزوده فراورده‌های نفتی ۹۶,۳۷۵ میلیارد ریال در تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور فقط مالیات بر ارزش افزوده فراورده‌های نفتی در مصارف این تبصره درج شده است و بر اساس آیین‌نامه اجرایی تبصره و به استناد بند «۱۱۰» تغییرات قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، عوارض فراورده‌های نفتی سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به مبلغ ۳۲ هزار میلیارد ریال به مصارف هدفمندی اختصاص یافته است. لذا یکی از تغییراتی که در لایحه بودجه ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ اعمال شده، اختصاص عوارض به شهرداری‌ها و دهیاری‌هاست که مطابق نص ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده است. با احتساب این موضوعات مجموع عوارض و



مالیات بر ارزش افزوده سال ۱۳۹۷ حدود ۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال بوده که با افزایش ۹۰ درصدی در سال ۱۳۹۸ به ۹۶,۳۷۵ میلیارد ریال رسیده است.

با توجه به عوارض زیست محیطی فراورده های نفتی و با استناد به ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده (تخصیص عوارض بنزین و نفت سفید (۱۰ درصدی) و نفت گاز (۱۰ درصد) و نفت کوره (۵ درصد)) پیشنهاد می شود ردیف ۱ مصارف جدول تفکیک شده و عوارض شهرداری ها در ردیف مجزایی درج شود تا اعتبارات آن در اختیار شهرداری های سراسر کشور قرار گیرد و اعتبارات مذکور در شهرهای با آلودگی هوا با نظارت و تأیید سازمان محیط زیست به مصرف برسد. بدین منظور پیشنهاد می شود عنوان و مبلغ ردیف ۱ جدول مصارف تبصره «۱۴» به شرح زیر اصلاح شود:

الف) مالیات بر ارزش افزوده با مبلغ ۶۱۳۷۵ میلیارد ریال

ب) عوارض سهم شهرداری ها با مبلغ ۳۵۰۰۰ میلیارد ریال

مصارف: ردیف ۳- هزینه حمل و نقل، توزیع و فروش (از جمله کارمزد جایگاه ها) فراورده های

نفتی ۱۱۰,۶۱۳ میلیارد ریال

مصارف هزینه حمل و نقل، توزیع و فروش فراورده های نفتی در لایحه سال ۱۳۹۸ (۱۱,۰۶۳ میلیارد ریال)، نسبت به رقم درج شده در جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ که ۷۲,۸۱۶ میلیارد ریال است به میزان بیش از ۵۰ درصد افزایش یافته است، به نظر می رسد این افزایش به دلیل پیش بینی برای افزایش هزینه کارمزد جایگاه ها باشد. گفتنی است هزینه حمل و نقل، توزیع و فروش فراورده های نفتی (از جمله کارمزد جایگاه ها) حدود ۸ درصد از کل مصارف جدول تبصره «۱۴» و ۴۰ درصد از مصارف شرکت ملی نفت و پالایش و پخش را به خود اختصاص داده است.

مصارف: ردیف ۵- سهم چهاردهونیم درصد شرکت ملی نفت ایران از محل فروش فراورده های نفتی

ردیف ۵ جدول مصارف تبصره «۱۴» موضوع هدفمندی یارانه ها به سهم ۱۴/۵ درصدی شرکت ملی نفت از فروش فراورده های نفتی اشاره دارد. در این ردیف سهم شرکت ملی نفت از محل فروش فراورده های نفتی بالغ بر ۱۰۹ هزار میلیارد ریال منظور شده است. محاسبات نشان می دهد که ۱۰۹ هزار میلیارد ریال تقریباً ۱۴/۵ درصد کل فروش فراورده های نفتی (صادرات و فروش داخلی) پس از کسر مالیات و عوارض است. باید در نظر داشت که سهم شرکت ملی نفت مطابق قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، سهمی از فروش نفت خام و میعانات گازی به پالایشگاه های داخلی است که در بودجه سنواتی تعیین می شد و قیمت هر نفت خام تحویلی برای محاسبه سهم شرکت ملی نفت در هر سال برابر با رقمی خواهد بود که به پیشنهاد کارگروهی متشکل از وزرای نفت و امور

اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با رعایت قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸ به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

با در نظر گرفتن سهم ۱۴/۵ درصد و با فرض فروش داخلی نفت و میعانات گازی به میزان ۲ میلیون بشکه در روز است، شرکت ملی نفت باید نفت را به قیمت حدوداً ۱۰۰۰ هزار ریال به ازای هر بشکه به پالایشگاه‌های داخلی فروخته باشد تا رقم مورد نظر به دست آید. این در حالی است که آخرین مصوبه قانونی در این رابطه به آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱۴» در سال ۱۳۹۶ مربوط می‌شود که قیمت نفت فروش داخل را ۶۲۳ هزار ریال منظور کرده بود (این افزایش می‌تواند ناشی از استفاده از نرخ ارز نیمایی برای محاسبه خوراک پالایشگاه‌ها باشد). با توجه به موارد مذکور مناسب است در فرایند بررسی تبصره «۱۴» لایحه بودجه این موضوع شفاف شود.

مصارف: ردیف ۷ - عوارض گازرسانی موضوع ماده (۶۵) قانون تنظیم (۲)

عوارض موضوع ماده (۶۵) قانون تنظیم (۲) در قانون ۱۰ درصد از ارزش افزوده گاز به استثنای خوراک پتروشیمی تعیین شده است که در لایحه نیز، به میزان ۱۰ درصد از بهای گاز مصرفی به استثنای خوراک پتروشیمی‌ها به این موضوع تخصیص داده شده است. عوارض موضوع این ماده دو محل مصرف به شرح زیر دارد:

الف) هشتاد (۸۰) درصد وجوه دریافتی صرفاً برای احداث تأسیسات و خطوط لوله گازرسانی به شهرها و روستاها، با اولویت مناطق سردسیر، نفت‌خیز، گازخیز و استان‌هایی که برخورداری آنها از گاز کم‌تر از متوسط کشور است، توسط وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط هزینه می‌شود.

ب) بیست (۲۰) درصد از منابع مذکور به تأمین و استانداردسازی سامانه گرمایشی و سرمایشی مدارس با اولویت مدارس روستاها، تجهیزات آموزشی و کمک آموزشی مدارس و هنرستان‌ها در قالب ردیف مشخص در قوانین بودجه سنواتی و با مبادله موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور اختصاص می‌یابد.

تبصره - منابع مذکور به عنوان درآمد شرکت تابعه ذی‌ربط وزارت نفت محسوب نمی‌شود و مشمول مالیات نیست.

نکته مهمی که در خصوص این ردیف وجود دارد این است که تخصیص ۱۰۰ درصد مصارف عوارض موضوع ماده (۶۵) به شرکت ملی گاز در سال ۱۳۹۷ موجب بروز مشکلاتی برای سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس و سرگردانی این سازمان میان سازمان هدفمندی و شرکت ملی گاز در سال جاری شده است، لذا از آنجایی که ۲۰ درصد از عوارض موضوع ماده (۶۵) جزء مصارف شرکت ملی گاز نیست پیشنهاد می‌شود ردیف مذکور تفکیک شده و ۲۰ درصد سهم سازمان نوسازی مدارس توسط سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها به این سازمان تخصیص یابد و به نوعی حلقه واسط این زنجیره که شرکت گاز است حذف شود.



شایان ذکر است بر اساس گزارش سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس در حال حاضر حدود ۱۳۶ هزار کلاس درس نیازمند استانداردسازی سیستم گرمایش است که به طور متوسط برای هر کلاس درس مبلغ ۱۵۰ میلیون ریال اعتبار لازم است و در مجموع اعتبار کل مورد نیاز برای تأمین سیستم گرمایش مدارس کشور مبلغ ۲۰،۵۰۰،۰۰۰ میلیون ریال در کل کشور است. اگر استانداردسازی سیستم گرمایش مدارس تنها از محل عوارض موضوع ماده (۶۵) تأمین شود حداقل ۱۰ سال زمان لازم است تا سیستم گرمایش کل ۱۳۶ هزار کلاس درس استانداردسازی شود.

حدود ۷۰ هزار کلاس درس از ۱۳۶ هزار کلاس فاقد سیستم گرمایشی استاندارد، به گاز شهری دسترسی دارند. لذا اگر در مرحله اول سیستم گرمایشی مدارس که به گاز شهری دسترسی دارند استانداردسازی شود، حدود ۱۰۰۰ میلیارد تومان اعتبار مورد نیاز است. با توجه به شرایط بحرانی بسیاری از مدارس سطح کشور و آثار زیانبار اجتماعی این موضوع، پیشنهاد می‌شود با افزایش عوارض موضوع ماده (۶۵) از ۱۰ درصد به ۱۵ درصد، یا تغییر نحوه تخصیص ۱۰ درصد از ۸۰-۲۰ به ۵۰-۵۰، یا وضع عوارض بر مصرف برق و آب، به استانداردسازی سیستم‌های گرمایش و سرمایه‌های مدارس کمک شود.

مصارف: ردیف ۸ - کارمزد جایگاه‌ها و اجرای ایمن‌سازی و هوشمندسازی جایگاه‌های سی‌ان‌جی ۱۱،۰۴۰ میلیارد ریال

بر اساس اطلاعات به دست آمده از انجمن سی‌ان‌جی مجموع کارمزد جایگاه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، حدود ۹۲۰۰ میلیارد ریال برآورد می‌شود و اعتبار باقی‌مانده برای ایمن‌سازی و هوشمندسازی جایگاه‌های سی‌ان‌جی از محل ردیف ۸، حدود ۱،۸۴۰ میلیارد ریال خواهد بود. شایان ذکر است اعتبار در نظر گرفته شده برای ایمن‌سازی و هوشمندسازی جایگاه‌های سی‌ان‌جی حدود ۷۰ ریال به ازای هر مترمکعب است که طی سنوات گذشته از میان ۲۵۷۸ جایگاه سی‌ان‌جی تنها ۹۰۰ جایگاه توانسته‌اند از این اعتبار استفاده کرده و ایمن‌سازی انجام دهند. بر اساس محاسبات انجمن سی‌ان‌جی که در کمیته ماده (۱۲) نیز به تصویب رسیده است متوسط هزینه ایمن‌سازی و هوشمندسازی جایگاه‌های CNG، ۳۱۰ ریال به ازای هر مترمکعب تعیین شده است. با توجه به این موضوع که افزایش اعتبار این ردیف در جدول تبصره «۱۴» مقدور نیست پیشنهاد می‌شود اعتبار ۱،۸۴۰ میلیارد ریالی در نظر گرفته شده برای ایمن‌سازی جایگاه‌ها در این ردیف از هزینه کارمزد تفکیک شده و بر اساس آیین‌نامه‌ای که تدوین می‌شود به جایگاه‌های با عمر بیش از ۱۵ یا ۲۰ سال اختصاص یابد.

این موضوع از این جهت دارای اهمیت است که اگر قرار باشد در سال ۱۳۹۸ دولت سیاستی را در خصوص کنترل مصرف بنزین اعمال نماید، بدون شک مصرف CNG در شبکه حمل‌ونقل سبک افزایش خواهد یافت. لذا با توجه به اینکه بخشی از تجهیزات مورد استفاده در جایگاه‌های CNG بیش از حد مجاز ۸ ساعت در شبانه‌روز (گاهاً تا ۲۲ ساعت در شبانه‌روز) در حال فعالیت هستند. ایمن‌سازی و نوسازی آنها دارای اهمیت فوق‌العاده‌ای است.

همچنین با توجه به میزان مصرف بنزین کشور در سال ۱۳۹۷ و نرخ افزایشی آن در سال ۱۳۹۸ احتمال واردات بنزین وجود دارد، به منظور پیشگیری از این موضوع لازم است سیاست‌های جایگزینی بنزین با جدیت بیش‌تری پیگیری شود و زیرساخت‌های استفاده از سوخت‌هایی مانند CNG در بخش حمل‌ونقل سبک بهبود پیدا کند. در همین راستا پیشنهاد می‌گردد با هدف دوگانه‌سوز کردن خودروها از محل درآمد احتمالی حاصل از صادرات بنزین صرفه‌جویی شده، دولت تسهیلات با کارمزد کم پرداخت نماید. از طرفی به منظور اطمینان از مصرف CNG توسط دارندگان خودروهایی که از محل این تسهیلات به دوگانه‌سوز کردن خودروی خود اقدام می‌کنند، نرخ تسهیلات اعطا شده متناسب با میزان مصرف CNG هر خودرو، محاسبه خواهد شد.

به منظور افزایش تقاضای CNG و کاهش مصرف بنزین پیشنهاد می‌گردد از محل افزایش درآمد حاصل از افزایش مصرف CNG و کاهش مصرف بنزین (کاهش یارانه پنهان بنزین) دولت تسهیلاتی با نرخ بهره صفر را برای دوگانه‌سوز کردن خودروها از طریق بانک‌های عامل به دارندگان خودرو پرداخت نماید. از طرفی به منظور اطمینان از مصرف CNG توسط دارنده خودرو، نرخ تسهیلات را با میزان مصرف CNG توسط فرد محاسبه نماید.

مصارف: ردیف ۱۰ - پرداختی به آموزش و پرورش بابت کمک به هزینه گاز مصرفی مدارس ۶۰۰ میلیارد ریال

در بند «ی» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۷، مصوب شده بود کلیه مدارس وزارت آموزش و پرورش از پرداخت هزینه مصرفی آب، برق و گاز در سقف یک هزار میلیارد ریال و با رعایت الگوی مصرف معاف هستند. سقف الگوی مصرف بر اساس دستورالعملی که توسط وزارتخانه‌های نیرو، نفت و آموزش و پرورش تدوین می‌شود، تعیین می‌شود. با توجه به اینکه دستورالعمل مذکور به شماره ۳۲۶۷۸۸ پس از گذشت ۶ ماه از سال و در تاریخ ۱۳۹۷/۰۶/۲۷ مصوب شده که برای اجرای قانون بودجه که یک قانون یک ساله است تأخیر قابل توجهی محسوب می‌شود. لذا در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ اعتبار یک هزار میلیاردی مذکور در ردیف‌های (۱۰)، (۱۳) و (۱۸) جدول تبصره «۱۴» لحاظ شده و هریک از شرکت‌های گاز، برق و آب موظف شده‌اند سهم مشخصی از این هزار میلیارد ریال را به آموزش و پرورش پرداخت نمایند، اما موضوع مهمی که باید به آن توجه کرد این است که مصارف موضوع این ردیف‌ها همچنان غیرشفاف است و اهداف کمی کاهش مصرف انرژی که قرار است با پرداخت این هزینه به آموزش و پرورش حاصل شود، شفاف نیست.

مصارف: ردیف‌های ۱۱ تا ۱۶ بخش برق

مصارف پیش‌بینی شده برای منابع حاصل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ شامل هزینه‌های هزینه تولید، انتقال و توزیع، فروش و خرید برق از نیروگاه‌های بخش خصوصی و واردات برق، مالیات و عوارض قانونی بهای



سوخت نیروگاه‌ها، ۱۰ درصد عوارض توسعه برق موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق، عوارض و مالیات بر ارزش افزوده برق است که نسبت به سال ۱۳۹۷ از شفافیت بیش تری برخوردار است. مضافاً اینکه، بند «ی» تبصره تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ با تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال آتی ادغام شده و پرداختی به آموزش و پرورش بابت کمک به هزینه گاز، برق و آب مدارس نیز به ترتیب در ردیف‌های «۱۰»، «۱۳» و «۱۸» تصریح شده است. مجموع ردیف‌های مصارفی «۱۱»، «۱۲»، «۱۳» و «۱۶» معادل دریافتی‌های موضوع ردیف «۴» جدول تبصره «۱۴» است. همچنین منابع ردیف ۵ جدول تبصره «۱۴» معادل ردیف «۱۴» و «۱۵» مصارف بوده که به ترتیب به مالیات و عوارض قانونی بهای سوخت نیروگاه‌ها، معادل ۲,۸۱۰ میلیارد ریال و بازپرداخت تعهدات وزارت نیرو بابت نیروگاه‌های سیکل ترکیبی (خصوصی و دولتی)، معادل ۱۵,۰۰۰ میلیارد ریال اختصاص خواهد یافت در این رابطه می توان گفت که یکی از ابتکارات مندرج در جدول تبصره «۱۴» پرداخت هزینه سوخت توسط نیروگاه‌ها و بازپرداخت مجدد آن بابت تعهدات وزارت نیرو در نیروگاه‌های سیکل ترکیبی (خصوصی و دولتی) به منظور بوده است. به عبارت دیگر، پس از تحقق ردیف «۴» دریافتی‌ها در جدول این تبصره، ۱۵,۰۰۰ میلیارد از آن بابت جبران تعهدات موضوع آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید و پرداخت مالیات و عوارض قانونی بهای سوخت می‌شود. ذکر این نکته ضروری است که اختصاص منابع حاصل از سوخت نیروگاه‌ها به این موضوع، بدین معنی است که در صورت عدم تحقق منابع حاصل از سوخت نیروگاه‌ها (که با توجه به شرایط بحرانی نقدینگی در وزارت نیرو و شرکت‌های زیرمجموعه آن این موضوع دور از ذهن نیز نیست)، مصارف ردیف «۱۵» نیز تأمین نخواهد شد.

هزینه تولید، انتقال و توزیع، فروش و خرید برق از نیروگاه‌های بخش خصوصی و واردات برق

بر اساس هزینه‌های پیش‌بینی شده برای شرکت‌های دولتی بخش برق در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، مندرج در جدول ۸، می‌توان گفت هزینه‌های واقعی تولید، انتقال و توزیع، فروش و خرید برق از نیروگاه‌های خصوصی و واردات برق، بدون در نظر گرفتن هزینه سوخت و سایر هزینه‌ها، معادل ۲۱۳,۴۵۳ میلیارد ریال است. این در حالی است که ردیف پرداختی «۱۶» معادل ۲۰۱,۰۰۰ میلیارد ریال است. در صورت در نظر گرفتن سایر هزینه‌های شرکت‌ها، این اختلاف نیز بیش تر می‌شود که بیانگر زیان صنعت برق از محل فروش برق به مشترکان است. همچنین این اختلاف بیان می‌کند، میزان تخصیص دریافتی‌های حاصل از ردیف دریافتی‌ها صرفاً تا سقف ۲۰۱,۰۰۰ میلیارد ریال را پوشش خواهد داد و مابقی آن باید از طریق درآمدهای صنعت برق غیرمندرج در جدول تبصره «۱۴» تأمین گردد.

۱. در بند «ی» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ آمده است: «در سال ۱۳۹۷ کلیه مدارس وزارت آموزش و پرورش از پرداخت هزینه مصرفی آب، برق و گاز در سقف یک هزار میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال و با رعایت الگوی مصرف معاف می‌باشند. سقف الگوی مصرف طی دستورالعملی توسط وزارتخانه‌های نیرو، نفت و آموزش و پرورش تدوین و اجرا می‌شود.»

جدول ۹. هزینه‌های بخش برق در لایحه بودجه ۱۳۹۸

لایحه ۱۳۹۸	عنوان	بودجه جاری (هزینه‌ها)
۱۱۸,۰۶۱	هزینه تولید و خرید برق	
۳,۸۲۸	هزینه واردات برق	
۵۸,۰۰۰	هزینه‌های شرکت‌های توزیع	
۴۲,۴۶۴	هزینه‌های انتقال و ستادی	
۸,۹۰۰	هزینه سوخت نقدی نیروگاه‌ها	
۲۹,۳۶۹	سایر هزینه‌ها	
۲۶۰,۶۲۲	جمع کل هزینه‌ها	
۲۵۱,۷۲۲	جمع کل هزینه‌ها بدون سوخت	

مأخذ: وزارت نیرو.

هـ) مصارف هدفمندی

مصارف هدفمندی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۶۲۶ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (۴۴۰ هزار میلیارد ریال) ۴۲ درصد رشد داشته است. در ادامه هریک از ردیف‌های مصارف هدفمندی (جدول تبصره «۱۴» لایحه بودجه به صورت) جداگانه بررسی خواهد شد. **ردیف ۱۹:** این ردیف به موضوع پرداخت یارانه نقدی اختصاص دارد و دلیل عمده رشد مصارف هدفمندی به همین ردیف مربوط می‌شود. این ردیف در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ معادل ۳۰۰ هزار میلیارد ریال بود و در لایحه ۱۳۹۸ به ۴۲۵ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. البته با توجه به اینکه دولت در راستای حذف سه دهک پردرآمد جامعه اقدام خاصی انجام نداد و همزمان قانونگذار اجازه جابه‌جایی ۱۰ درصدی ردیف‌های مصارف هدفمندی را به دولت داد، در عمل تا پایان سال جاری حدود ۴۲۰ هزار میلیارد ریال یارانه نقدی پرداخت خواهد شد. با توجه به افزایش احتمالی جمعیت در سال آتی، لایحه بودجه ۱۳۹۸ به دولت اجازه داده است که مصارف موضوع هدفمندی تا سقف ۱۰ درصد از محل جابه‌جایی ردیف‌های ۱۹ تا ۲۳ افزایش یابد. یعنی در صورت لزوم یارانه نقدی در سال ۱۳۹۸ می‌تواند تا سقف ۴۶۷ هزار میلیارد ریال افزایش یابد، اما اگر همان ۴۲۵ هزار میلیارد ریال معیار باشد بدین مفهوم است که دولت قرار است هر ماه به طور میانگین به ۷۷ میلیون و ۸۳۸ هزار نفر یارانه نقدی پرداخت کند. البته رشد جمعیت نشان‌دهنده این موضوع است که تا اسفندماه ۱۳۹۸ جمعیت یارانه‌بگیر از مرز ۷۹ میلیون نفر رد خواهد شد و به نظر می‌رسد دولت در سال ۱۳۹۸ نیز از اجازه جابه‌جایی ۱۰ درصدی ردیف‌ها استفاده کند. پیش‌بینی می‌شود اگر دولت نتواند سه دهک پردرآمد جامعه را از دریافت یارانه حذف کند، مجبور می‌شود حداقل ۵ هزار میلیارد ریال را از سایر ردیف‌ها به ردیف پرداخت یارانه نقدی منتقل کند. بنابراین پرداخت یارانه نقدی در سال ۱۳۹۸ حداقل به ۴۳۰ هزار میلیارد ریال افزایش خواهد یافت.



ردیف ۲۰: این ردیف به موضوع کاهش فقر مطلق از طریق افزایش پرداخت به خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی کشور و همچنین بیمه زنان سرپرست خانوار و بدسرپرست اختصاص دارد. این ردیف نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۷ تغییری نداشته است. در ماده (۷۹) قانون برنامه ششم توسعه^۱ مقرر گردید که اعتبار این ردیف از محل حذف سه دهک بالای درآمدی تأمین شود، اما با وجود عدم حذف سه دهک بالای درآمدی منابع این ردیف از سر جمع منابع هدفمندی پرداخت خواهد شد.

ردیف ۲۱: بر اساس ماده (۴۶) قانون تنظیم (۲)، ۱۰ درصد مصارف هدفمندی باید به موضوع کاهش هزینه‌های مستقیم سلامت مردم اختصاص یابد. در قانون بودجه ۱۳۹۷ این رقم ۳۷ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود و در لایحه بودجه ۱۳۹۸ به واسطه افزایش رقم یارانه نقدی در ردیف (۱۹) جدول مصارف این ردیف هم به ۴۹ هزار میلیارد ریال (معادل ۱۰ درصد دو ردیف ۱۹ و ۲۰ جدول مصارف تبصره «۱۴») افزایش یافته است.

ردیف ۲۲: یارانه نان و خرید تضمینی گندم در لایحه ۱۳۹۸ با رشدی ۸۶ درصدی نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۷ مواجه بوده و به ۶۱۴ هزار میلیارد ریال رسیده است. با رشد قابل توجه این ردیف به نظر می‌رسد قیمت نان در سال آینده رشد قابل توجهی نخواهد داشت.

ردیف ۲۳: ردیف ۲۳ به نسبت جدول قانون سال ۱۳۹۷ ردیفی جدید به حساب می‌آید که به ۳ موضوع اجرای سایر اهداف مندرج در ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، بند «الف» تبصره «۱۸» و ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها اختصاص دارد. بند «الف» تبصره «۱۸» به دولت اجازه داده است جهت تأمین اعتبار ردیف ۲۸-۵۵۰۰۰۰۰ جدول ۹ لایحه بودجه با موضوع ایجاد اشتغال گسترده و مولد، بخشی از اعتبارات جدول تبصره «۱۴» به این محل اختصاص یابد. کل اعتبار مورد نیاز ردیف مذکور ۳۰ هزار میلیارد ریال است که در ردیف ۲۳ جدول مصارف هدفمندی مقرر گردیده بخشی از ۲۱/۱ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده در این ردیف به بند «الف» تبصره «۱۸» اختصاص یابد.

مصرف دیگر این ردیف به اجرای سایر اهداف مندرج در ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه از جمله بند «۴» ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه اشاره دارد. بر اساس این بند باید بخشی از منابع قانون هدفمندی به تأمین منابع قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴ و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸ اختصاص یابد.

۱. **ماده (۷۹) -** 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 سنواری 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.

مصرف دیگر ردیف ۲۳ جدول مصارف هدفمندی به ماده (۸) قانون هدفمندی یارانه‌ها اختصاص دارد که بر اساس متن قانون هدفمندی باید ۳۰ درصد منابع هدفمندی به این تبصره اختصاص داده شود، زیرا این تبصره دارای موارد حمایتی بسیار متعددی از جمله حمایت از تولید نان صنعتی، حمایت از صادرات غیرنفتی، حمایت از تولیدکنندگان بخش کشاورزی و صنعتی، گسترش و بهبود حمل‌ونقل عمومی و... است، اما نکته این است که محل اصابت همین اعتبار هم به طور شفاف مشخص نیست که منظور حمایت از کدام یک از موارد موضوع ماده (۸) قانون هدفمندی است و نکته دیگر این است که حتی مشخص نیست که چه مقدار از اعتبار ردیف ۲۳ جدول مصارف هدفمندی قرار است به این ماده اختصاص یابد همچنان که در دو مورد مصرفی دیگر هم این موضوع شفاف نیست.

حق بیمه رانندگان

بر اساس بند «ب» ماده (۷) قانون هدفمندی یارانه‌ها که به اجرای نظام تأمین اجتماعی از محل بخشی از منابع هدفمندی یارانه‌ها اشاره دارد، دولت متعهد شده است که ۱۳/۵ درصد حق بیمه رانندگان از محل منابع هدفمندی را پرداخت کند، اما در لایحه بودجه ۱۳۹۸ هیچ‌گونه اشاره‌ای به این موضوع نشده است.

جدول ۱۰. مصارف قانون هدفمندی یارانه‌ها

بخش مربوطه	ردیف	پرداختی‌ها (مصارف)	مبالغ (میلیارد ریال)
پالایش و پخش فراورده‌های نفتی	۱	عوارض و مالیات بر ارزش افزوده فراورده‌های نفتی	۹۶,۳۷۵
	۲	عوارض توسعه، نگهداشت و نوسازی شبکه خطوط لوله انتقال نفت خام، میعانات گازی و فراورده‌های نفتی، تأسیسات و انبارهای فراورده‌های نفتی (با نرخ محاسباتی مالیات صفر)	۱۵,۰۰۰
	۳	هزینه حمل‌ونقل، توزیع و فروش (از جمله کارمزد جایگاه‌ها) فراورده‌های نفتی	۱۱۰,۶۱۳
نفت	۴	بازپرداخت تعهدات ارزی و ریالی طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی، گازرسانی، جمع‌آوری گازهای همراه و مشعل (موضوع ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و...)	۴۱,۰۰۰
	۵	سهام چهاردهونیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت ملی نفت ایران از محل فروش فراورده‌های نفتی	۱۰۹,۲۰۷
	۶	عوارض و مالیات بر ارزش افزوده گاز طبیعی	۱۵,۲۴۰
گاز	۷	عوارض گازرسانی موضوع ماده (۶۵) قانون تنظیم (۲)	۱۷,۰۴۴
	۸	کارمزد جایگاه‌ها و اجرای ایمن‌سازی و هوشمندسازی جایگاه‌های سی ان جی	۱۱,۰۴۰
	۹	هزینه‌های تولید، انتقال، توزیع و فروش گاز طبیعی	۹۴,۰۵۰
	۱۰	پرداخت به آموزش و پرورش بابت کمک به هزینه گاز مصرفی مدارس	۶۰۰
برق	۱۱	عوارض و مالیات بر ارزش افزوده برق	۱۸,۰۹۰
	۱۲	۱۰٪ عوارض توسعه برق موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق	۱۸,۶۰۰
	۱۳	پرداختی به آموزش و پرورش بابت کمک به هزینه برق مدارس	۳۰۰



بخش مربوطه	ردیف	پرداختی‌ها (مصارف)	مبالغ (میلیارد ریال)
	۱۴	مالیات و عوارض قانونی بهای سوخت نیروگاه‌ها	۲,۸۱۰
	۱۵	بازپرداخت تعهدات وزارت نیرو بابت نیروگاه‌های سیکل ترکیبی (خصوصی و دولتی)	۱۵,۰۰۰
	۱۶	هزینه، تولید، انتقال و توزیع فروش و خرید برق از نیروگاه‌های بخش خصوصی و واردات برق	۲۰۱,۰۰۰
آب	۱۷	هزینه تولید، انتقال، توزیع و فروش آب	۳۳,۳۲۰
	۱۸	پرداختی به آموزش و پرورش بابت کمک به هزینه آب مدارس	۱۰۰
مصارف هدفمندی:			
مصارف هدفمندی	۱۹	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها	۴۲۵,۰۰۰
	۲۰	کاهش فقر مطلق خانوارهای هدف از طریق افزایش پرداخت به خانوارهایی که درآمد آنها کم‌تر از خط حمایتی کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور می‌باشد و بیمه زنان سرپرست خانوار و بدسرپرست	۷۰,۰۰۰
	۲۱	ماده (۴۶) قانون تنظیم (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 که از طریق بند «د» ماده (۲۸) قانون تنظیم (۲) اعمال می‌گردد.	۴۹,۰۰۰
	۲۲	یارانه نان و خرید تضمینی گندم	۶۱,۴۵۰
	۲۳	اجرای سایر اهداف مندرج در ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، بند «الف» تبصره «۱۸» و ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها	۲۱,۱۶۵
	جمع مصارف هدفمندی		۶۲۶,۶۱۵
	جمع کل		۱,۴۲۶,۰۰۴

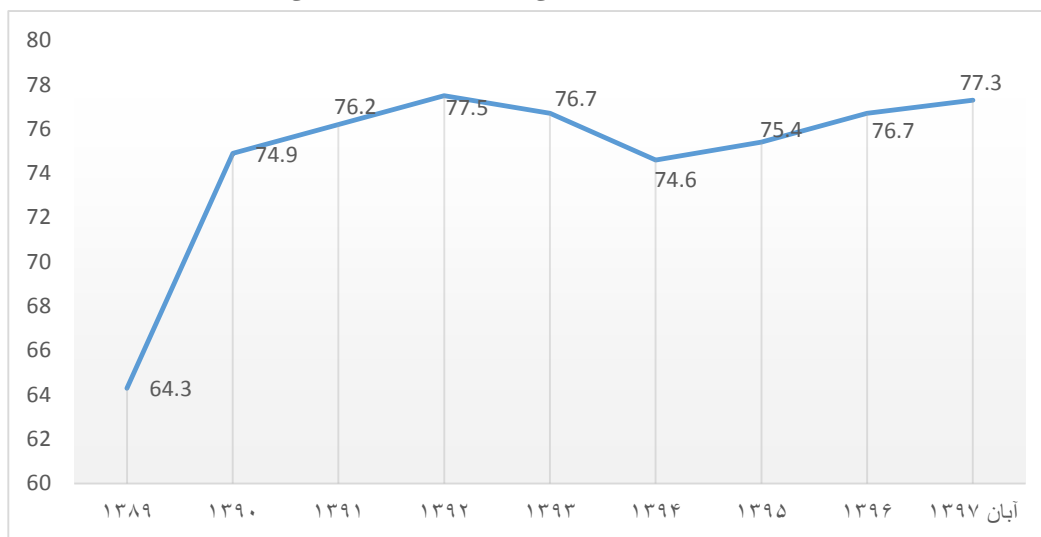
تحلیل نکات مهم متن تبصره «۱۴»

در متن تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نکات زیر قابل توجه هستند:

۱. نکته ویژه تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ بند «۱» این تبصره است که به استانداران سراسر کشور اجازه داده است با هماهنگی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و بر اساس پایگاه اطلاعات رفاهی ایرانیان نسبت به حذف یارانه نقدی سه دهک بالای درآمدی اقدام نماید و منابع حاصله را با تصویب شورای برنامه‌ریزی استان صرف حذف تدریجی فقر مطلق و همچنین تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام اولویت‌دار استانی همان استان خواهد شد. در این رابطه نکات ذیل قابل ذکر است.
- ✓ با توجه به اینکه در این تبصره استانداران «مجاز» به حذف یارانه‌بگیران شده‌اند، به نظر می‌رسد این پیشنهاد نیز منجر به حذف سه دهک بالای درآمدی در راستای هدفمند کردن یارانه‌ها نخواهد شد. ضمناً مشخص نیست که معیار رتبه‌بندی درآمدی ملی است یا استانی.
- پیشنهاد ارائه شده درباره مصرف منابع حاصل از حذف یارانه سه دهک بالا در جهت تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام استانی در چارچوب مصارف تعیین شده نیز در قانون هدفمندی یارانه‌ها نیست.

با توجه به موارد مذکور پیشنهاد می‌شود که با استفاده از اطلاعات مربوط به تراکنش‌های بانکی توسط پایگاه رفاه ایرانیان، دولت مکلف به حذف یارانه افراد پردرآمد شود. معیارهای افراد یا خانوارهای پردرآمد نیز بهتر است توسط دولت با توجه به توزیع و پراکندگی درآمندی در کشور تعیین شود. یکی از اهداف مهم قانون هدفمندی تحقق عدالت در بازتوزیع منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی بود اما بر اساس گزارش دیوان محاسبات کشور آمار یارانه‌بگیران در آبان‌ماه سال جاری ۷۷ میلیون و ۳۸۷ هزار نفر بود که نسبت به اسفندماه ۱۳۸۹ این آمار ۲۰/۲ درصد رشد داشته است. نمودار ذیل آمار رشد یارانه‌بگیران کشور از اسفند ۱۳۸۹ تا آبان‌ماه ۱۳۹۷ را نشان می‌دهد.

نمودار رشد تعداد یارانه‌بگیران از اسفند ۱۳۸۹ تا آبان ۱۳۹۷



۲. نکته مهم دیگری که در صدر تبصره به آن اشاره شده^۱ لزوم تجمیع تمام منابع جدول هدفمندی در حساب‌های سازمان هدفمندی است. اجرای این حکم گام مهمی در راستای شفافیت منابع ناشی از اجرای قانون هدفمندی است. البته در این رابطه باید به دو نکته توجه داشت:

○ در حال حاضر مشخص نیست این حکم در سال ۱۳۹۷ تا چه حد اجرا شده و کدام یک از شرکت‌ها از اجرای آن سرپیچی نموده‌اند.

○ حتی در صورت اجرای دقیق این حکم لزوماً به معنی تجمیع همه منابع شرکت‌ها (مرتبط با اجرای هدفمندی) نیست، بلکه ممکن است شرکت‌ها ارقام مندرج در جدول را به حساب سازمان هدفمندی واریز نمایند، اما مشخص نیست که آیا واقعاً «تمام» درآمد شرکت‌های مزبور از محل فروش حامل‌ها، بیش از این مقادیر بوده یا خیر؟

۱. این مطلب در تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ نیز وجود داشت.



۳. در ذیل جدول تبصره «۱۴» به دولت اجازه داده شده است که از نسبت به جابه‌جایی ۱۰ درصدی بین ردیف‌های ۱۹ تا ۲۳ مشروط به حفظ سقف مصارف هدفمندی اقدام نماید. این مجوز در قانون بودجه سال ۱۳۹۷، برای جابه‌جایی بین تمام ردیف‌ها (اعم از مصارف شرکت‌ها و هدفمندی) صادر شده بود.

۴. مطابق مصوبه شماره ۱۰۱۵۳۲ مورخ ۱۳۹۷/۸/۱ شورای عالی هماهنگی اقتصادی، پرداخت بسته‌های جبرانی و حمایت‌های غذایی از گروه‌های کم‌درآمد در دستور کار دولت قرار گرفت. مطابق ماده (۱) دستورالعمل موضوع این مصوبه، تا مبلغ ۹۰ هزار میلیارد ریال از محل منابع حاصل از مابه‌التفاوت تسعیر **قیمت خوراک و سوخت** کارخانجات پتروشیمی، فولادی و پالایشگاه به پرداخت بسته‌های حمایت غذایی از گروه‌های کم‌درآمد جامعه اختصاص یافت. یکی از نقاط مبهم تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، مربوط به تداوم یا عدم تداوم بسته‌های حمایتی است. پس از اصلاح نرخ ارز مورد استفاده برای محاسبه قیمت خوراک واحدهای پتروشیمی (افزایش قیمت خوراک) در سال ۱۳۹۷ منابع حاصل از این مابه‌التفاوت جهت پرداخت بسته‌های حمایتی مورد استفاده قرار گرفت. اما با توجه به اینکه بخشی از ۶/۷ میلیارد دلار خوراک پتروشیمی‌ها، جزو مواردی است که شرکت ملی نفت و گاز آن را جزو درآمد اختصاصی خود می‌دانند، نحوه استفاده از این مابه‌التفاوت در سال ۱۳۹۸ به خصوص برای مواردی که شرکت ملی نفت و گاز آن را جزو منابع خود می‌دانند مشخص نیست و مجلس باید به این موضوع رسیدگی کند. زیرا بر مبنای دستورالعمل مذکور، دولت در قالب سازوکار هدفمندی از منابع یادشده استفاده کرد و حال این سؤال مطرح می‌شود که تا پیش از این بر مبنای چه منطقی این شرکت‌ها تمام منابع مربوطه را مورد استفاده قرار می‌دادند؟

۵. شرکت ملی گاز در سال ۱۳۹۷ فارغ از اینکه گاز را به چه بخشی تحویل می‌دهد، بابت فروش هر مترمکعب گاز طبیعی به بخش‌های مختلف ۳۹۰ ریال به عنوان سهم خود دریافت کرد و مابقی گازها سهم سازمان هدفمندی شده است. این رقم برای سال ۱۳۹۸ ظاهراً قرار است به ۴۵۰ ریال در ازای هر متر مکعب افزایش یابد. حال سؤال این است که محاسبه این سهم بر اساس چه قاعده‌ای صورت می‌گیرد؟ این موضوع در لایحه بودجه نیاز به شفاف‌سازی دارد. زیرا ممکن است بدون هیچ سازوکار کنترلی این نرخ به منظور پوشش هزینه‌های فزاینده شرکت‌ها افزایش یابد. بنابراین لازم است در این رابطه قاعده‌ای ایجاد شود که فرایند آن ضمن ایجاد شفافیت منجر به افزایش بیش از حد هزینه‌های جاری شرکت نگردد.

جمع‌بندی

در خصوص منابع درج شده در جدول تبصره «۱۴» لایحه بودجه ۱۳۹۸ ذکر این نکته ضروری است که قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و در ادامه آن ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه ناظر به افزایش قیمت فروش داخلی حامل‌های انرژی و منابع حاصل از این افزایش قیمت است. لذا درج منابع حاصل از صادرات فرآورده در جدول تبصره «۱۴» با اسناد و قوانین بالادستی مغایر است و منابع حاصل از صادرات فرآورده

اصولاً منابع هدفمندی محسوب نمی‌شود. از طرفی وابسته کردن منابع هدفمندی به صادرات فرآورده تأمین منابع هدفمندی را با آسیب‌پذیری مواجه خواهد کرد.

در سال ۱۳۹۸ به طور میانگین، هر ماه برای ۷۷ میلیون و ۸۳۸ هزار نفر یارانه نقدی واریز خواهد شد و پیش‌بینی می‌شود تعداد افراد یارانه‌بگیر تا پایان سال ۱۳۹۸ از مرز ۷۹ میلیون نفر بگذرد، بنابراین دولت حداقل به ۴۳۰ هزار میلیارد ریال برای پرداخت یارانه نقدی احتیاج دارد.

پیشنهادها

۱. همان‌طور که گفته شد تأخیر سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها در پرداخت منابع شرکت‌ها موجب بروز مشکلات بسیاری در فعالیت جاری و روند سرمایه‌گذاری این شرکت‌ها شده است، لذا به منظور جلوگیری از تأخیرهای طولانی‌مدت سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها پیشنهاد می‌شود عبارت زیر به عنوان بند «۳» جزء «الف» تبصره «۱۴» الحاق شود.

«سازمان برنامه و بودجه موظف است نسبت به تخصیص سهم شرکت‌های مندرج در جدول فوق متناسب با درصد عملکرد منابع پیش‌بینی شده برای هر شرکت، به صورت یک دوازدهم اقدام کرده و گزارش عملکرد این تبصره را در مقاطع ۳ ماهه به کمیسیون‌های اقتصادی، انرژی، برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی گزارش کند. همچنین سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها مکلف است سهم شرکت‌های نفت، پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، گاز و وزارت نیرو را ظرف مدت دو هفته پس از وصول به حساب شرکت‌های ذی‌ربط واریز نماید».

۲. اعتبار یک هزار میلیاردی اشاره شده بند «ب» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ در ردیف‌های (۱۰)، (۱۳) و (۱۸) جدول تبصره «۱۴» تفکیک شده و هریک از شرکت‌های گاز، برق و آب موظف شده‌اند سهم مشخصی از این هزار میلیارد ریال را به آموزش و پرورش پرداخت نمایند، اما موضوع مهمی که باید به آن توجه کرد این است که مصارف موضوع این ردیف‌ها همچنان غیرشفاف است و اهداف کمی که قرار است با پرداخت این هزار میلیارد ریال به آموزش و پرورش محقق شود، مشخص نشده است.

۳. ردیف ۵ جدول مصارف تبصره «۱۴» موضوع هدفمندی یارانه‌ها به سهم ۱۴/۵ درصدی شرکت ملی نفت از فروش فرآورده‌های نفتی اشاره دارد. این در حالی است که مطابق قانون تنظیم (۲) سهم شرکت ملی نفت از فروش نفت خام و میعانات گازی به پالایشگاه‌هاست نه فروش فرآورده‌های نفتی، لذا لازم است که عنوان این ردیف به عبارت «۱۴/۵ درصد فروش داخلی نفت و میعانات گازی به پالایشگاه‌های داخلی» تغییر یابد.



۴. با توجه به عوارض زیست‌محیطی فراورده‌های نفتی و با استناد به ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده (تخصیص عوارض بنزین و نفت سفید (۱۰ درصدی) و نفت گاز (۱۰ درصد) و نفت کوره (۵ درصد)) پیشنهاد می‌شود ردیف ۱ مصارف جدول تفکیک شده و عوارض شهرداری‌ها در ردیف مجزایی درج شود تا اعتبارات آن در اختیار شهرداری‌های سراسر کشور قرار گیرد و اعتبارات مذکور در شهرهای با آلودگی هوا با نظارت و تأیید سازمان محیط زیست به مصرف برسد. بدین منظور پیشنهاد می‌شود عنوان و مبلغ ردیف ۱ جدول مصارف تبصره «۱۴» به شرح زیر اصلاح شود:

• مالیات بر ارزش‌افزوده با مبلغ ۶۱۳۷۵ میلیارد ریال

• عوارض سهم شهرداری‌ها با مبلغ ۳۵۰۰۰ میلیارد ریال

۵. تخصیص ۱۰۰ درصد مصارف عوارض موضوع ماده (۶۵) به شرکت ملی گاز موجب بروز مشکلاتی برای سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس و سرگردانی این سازمان میان سازمان هدفمندی و شرکت ملی گاز شده است، لذا از آنجایی که ۲۰ درصد از عوارض موضوع ماده (۶۵) جزء مصارف شرکت ملی گاز نیست پیشنهاد می‌شود ردیف مذکور تفکیک شده و ۲۰ درصد سهم سازمان نوسازی مدارس توسط سازمان هدفمندیساز یارانه‌ها به این سازمان تخصیص یابد و به نوعی حلقه وسط این زنجیره که شرکت ملی گاز است حذف شود.

۶. شایان ذکر است حدود ۷۰ هزار کلاس درس از ۱۳۶ هزار کلاس فاقد سیستم گرمایشی استاندارد، به گاز شهری دسترسی دارند. لذا اگر در مرحله اول سیستم گرمایشی مدارس که به گاز شهری دسترسی دارند استانداردسازی شود، حدود ۱۰۰۰ میلیارد تومان اعتبار مورد نیاز است. پیشنهاد می‌شود با افزایش عوارض موضوع ماده (۶۵) از ۱۰ درصد به ۱۵ درصد، یا تغییر نحوه تخصیص ۱۰ درصد عوارض از ۸۰-۲۰ به ۵۰-۵۰، یا وضع عوارض بر مصرف برق و آب، به استانداردسازی سیستم‌های گرمایش و سرمایش مدارس اختصاص یابد.

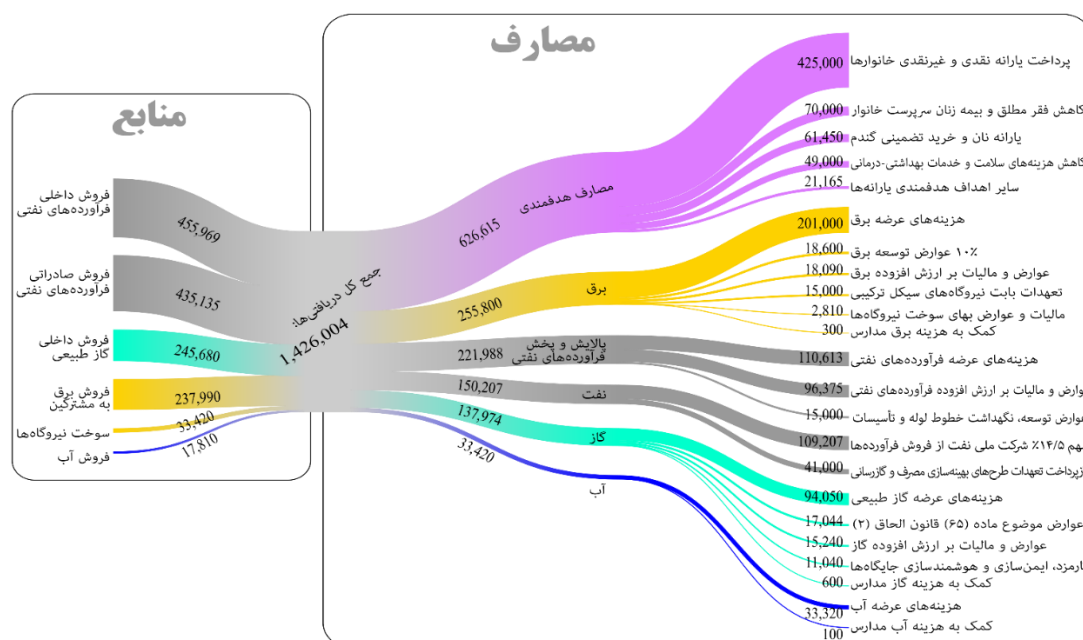
۷. بر اساس اطلاعات به‌دست آمده از انجمن سی‌ان‌جی و بر اساس جدول تبصره «۱۴»، کل اعتبار در نظر گرفته شده برای ایمن‌سازی و هوشمندسازی جایگاه‌های سی‌ان‌جی از محل ردیف ۸، حدود ۱,۸۴۰ میلیارد ریال خواهد بود که کفاف هزینه‌های ایمن‌سازی کلیه جایگاه‌های موجود را نخواهد کرد. با توجه به اینکه افزایش اعتبار ردیف مذکور مقدور نیست پیشنهاد می‌شود اعتبار ۱,۸۴۰ میلیارد ریالی در نظر گرفته شده برای ایمن‌سازی و هوشمندسازی جایگاه‌ها، بر اساس آیین‌نامه‌ای که تدوین می‌شود به جایگاه‌های با عمر بیش از ۱۵ یا ۲۰ سال اختصاص یابد.

۸. هزینه سوخت ردیف ۵ منابع جدول تبصره «۱۴» درباره شیوه محاسبه بهای سوخت تحویلی به نیروگاه‌ها شفاف نیست. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «تسویه بهای سوخت نیروگاه‌ها بر اساس ارزش حرارتی سوخت تحویلی صورت می‌گیرد» ذیل جدول تبصره «۱۴» درج شود.

۹. باتوجه به حجم بالای مطالبات وزارت نیرو از دستگاه‌های دولتی، پیشنهاد می‌شود جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۴» لایحه بودجه به شرح زیر اصلاح شده و اجرای قانون ماده (۴۸) قانون محاسبات عمومی به شرکت توانیر نیز تسری داده شود:

۱۰. «به منظور تحقق کامل ردیف‌های ۳ و ۴ دریافت‌ها (منابع) جدول فوق، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است به منظور استناد ماده (۴۸) قانون محاسبات عمومی و با اعلام شرکت ملی گاز ایران و شرکت توانیر حسب مورد، نسبت به وصول مطالبات سنوات قبل شرکت مذکور از مشترکان اقدام نماید. منابع وصولی پس از واریز به خزانه‌داری کل کشور، ابتدا صرف تسویه سود سهام معوقه و مالیات‌های شرکت‌های تابعه وزارت نیرو شده و باقی‌مانده آن به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد».

پیوست





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۲۲۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۵. منابع و مصارف جدول تبصره «۱۴» - هدفمندسازی یارانه‌ها (ویرایش اول)

نام دفاتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)، مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه انرژی)
تهیه و تدوین کنندگان: سیدسجاد پادام، سیده‌مریم موسوی، سیدعباس پرهیزکاری، حسین بیات
همکاران: زهرا جعفری، محمدمین فصیحی
مدیران مطالعه: داریوش ابوحوزه، فریدون اسعدی
اظهار نظر کنندگان: ایرج مهرآزما، میثم پیله‌فروش، محمدتقی فیاضی
ناظران علمی: محمد قاسمی، حسین افشین، داریوش ابوحوزه، سیدمحمدهادی سبحانیان، شاهین جوادی
متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

واژه‌های کلیدی:

۱. هدفمندی یارانه‌ها
۲. حامل‌های انرژی
۳. لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کشور
۴. منابع
۵. مصارف



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۱/۸