

دوره دهم - سال چهارم

شماره چاپ: ۱۷۱۲

تاریخ چاپ: ۱۳۹۸/۹/۱۸

شماره ثبت: ۶۸۷

## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور

### ۵۸. جدول تبصره (۱۴)

(ارزیابی ارقام ردیف‌ها و نحوه انعکاس منابع و

مصارف جدول تبصره (۱۴) در بودجه عمومی)

(ویرایش اول)

کد موضوعی: ۲۳۰

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

شماره مسلسل: ۱۶۸۸۰

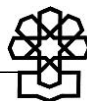
معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

بهمن‌ماه ۱۳۹۸

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۴.....	مقدمه
۵.....	۱. ملاحظات مربوط به ردیف‌های جدول تبصره (۱۴)
۵.....	الف) منابع
۹.....	ب) مصارف
۱۶.....	ج) ردیف الحاقی پیشنهادی در بخش مصارف - توسعه حمل و نقل عمومی
۲۱.....	۲. انعکاس منابع و مصارف هدفمندی در قانون بودجه
۲۱.....	۱. آسیب‌های وضع موجود
۲۴.....	۲. ملاحظات انتقال ارقام جدول تبصره (۱۴) به سرجمع منابع و مصارف بودجه
۲۴.....	۳. پیشنهاد اصلاح بند «الف» تبصره (۱۴) و انتقال ردیف‌های جدول تبصره (۱۴) به منابع و مصارف عمومی
۲۶.....	



## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور

### ۵۸. جدول تبصره (۱۴)

(ارزیابی ارقام ردیف‌ها و نحوه انعکاس منابع و مصارف جدول

تبصره (۱۴) در بودجه عمومی)

(ویرایش اول)

### چکیده

به صورت خلاصه در رابطه با بررسی ردیف‌های منابع و مصارف تبصره (۱۴) لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. به نظر می‌رسد با توجه به شرایط موجود و تجربه دوره‌های قبلی افزایش قیمت و استفاده از سهمیه‌بندی بنزین فروض در نظر گرفته شده در لایحه بودجه برای میزان مصرف داخلی بنزین در سال ۱۳۹۹ با بیش‌برآوردی همراه است و با در نظر داشتن افزایش سهمیه‌های احتمالی به نظر می‌رسد که متوسط مصرف داخلی بنزین در سال ۱۳۹۹، حدود ۹۲ میلیون لیتر در روز خواهد بود و متناظر با این فروض اعتبار پیش‌بینی شده برای صادرات فرآورده، فروش داخلی و مالیات و عوارض مربوط به آن باید اصلاح شود.
۲. در رابطه با ردیف ۵ مصارف (اعتبارات در نظر گرفته شده برای بازپرداخت تعهدات طرح‌های موضوع ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور با اعتبار ۸۰ هزار میلیارد ریال)، تصمیم‌گیری در مورد بازپرداخت تعهدات به هریک از

طرح‌های گفته شده در ماده (۱۲) کاملاً در اختیار نهاد تخصیص‌دهنده بوده و آزادی عمل این نهاد در تخصیص بودجه بسیار زیاد است لذا لازم است با توجه به جایگاه مجلس شورای اسلامی در تصویب بودجه سنواتی، جزئیات بیشتری در مورد طرح‌های مصوب، درآمدهای حاصل از اجرای طرح‌های مذکور و بازپرداخت تعهدات مربوط به این اقدامات در بودجه منعکس گردد.

۳. در رابطه با ردیف ۱۸ جدول تبصره (۱۴) لایحه، معادل ۱۲۸،۷۶۰ میلیارد ریال بابت هزینه‌های تولید، انتقال، توزیع و فروش گاز طبیعی اختصاص داده شده است که در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۸ بیش از ۳۶ درصد رشد داشته است که تاکنون دلیل منطقی و قانع‌کننده‌ای از طرف شرکت ملی گاز و وزارت نفت بابت افزایش معنادار ۳۶ درصدی هزینه‌های شرکت گاز ارائه نشده است. بنابراین پیشنهاد شده با فرض رشد ۲۵ درصدی هزینه‌های شرکت گاز نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۸ رقم مندرج در ردیف ۱۸، با رقم ۱۱۷،۵۶۲ میلیارد ریال جایگزین شود.

۴. در مورد اعتبار در نظر گرفته شده در ردیف ۲۸ برای یارانه نان و خرید تضمینی گندم با توجه به برآوردهای انجام شده، یارانه در نظر گرفته شده حدود ۳۶ هزار میلیارد ریال از اعتبار مورد نیاز کمتر است که عدم تأمین اعتبار و انتقال این هزینه به ناوایی‌های آزادپز می‌تواند موجب افزایش نامتعارف قیمت نان در این بخش شود.

۵. با توجه به اینکه یکی از اهداف طرح سهمیه‌بندی و افزایش قیمت بنزین، کاهش استفاده خانوار از خودروی شخصی و استفاده از حمل‌ونقل عمومی و درنهایت کاهش مصرف بنزین و به تبع آن کاهش آلودگی هواست می‌توان منابع حاصل از افزایش صادرات روزانه ۴ میلیون لیتر بنزین (معادل ۲۱،۹۰۰ میلیارد ریال) را به توسعه حمل‌ونقل عمومی با اولویت کلان‌شهرها و خطوط ریلی شهرک‌های اقماری اختصاص داد.



در رابطه با نحوه انعکاس منابع و مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها می‌توان گفت که هرچند در سال‌های اخیر نسبت به سال‌های ابتدایی اجرای این قانون شفافیت منابع و مصارف مرتبط با این قانون در حد قابل قبولی افزایش یافته و ارائه جدول منابع و مصارف هدفمندی در تبصره (۱۴) قوانین بودجه سنواتی گام مهمی در این مسیر بوده است، با وجود این عدم انعکاس منابع هدفمندی در منابع و مصارف عمومی آسیب‌هایی مانند:

- **مغایرت با اصول بودجه‌ریزی**

- **تداخل وظایف سازمان هدفمندی یارانه‌ها و خزانه‌داری کل کشور**

(با توجه به عزم دولت برای استفاده از سازوکار پرداخت به ذی‌نفع نهایی در پرداخت‌های خزانه و تکالیف در نظر گرفته شده در ارتباط با این مسئله در بند «الف» و «ج» تبصره (۲۱) لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ اهمیت وحدت رویه در مورد مصارف تبصره (۱۴) با مصارف عمومی افزایش یافته است)

- **کوچک‌نمایی ارقام بودجه عمومی**

- **عدم رعایت قانون برنامه ششم توسعه**

- **کاهش شفافیت دسته‌بندی مصارف بودجه (ناکارا شدن دسته‌بندی‌های صورت**

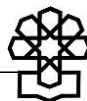
- **گرفته براساس دستگاه یا وظایف و انواع هزینه‌ها)**

را به‌همراه داشته است. بنابراین از منظر اصول بودجه‌ریزی، قانونی و کارشناسی انعکاس منابع و مصارف تبصره (۱۴) در بودجه عمومی توصیه می‌شود. البته در نحوه انتقال این موارد به منابع و مصارف عمومی نیازمند توجه به ملاحظاتمانند تعیین تکلیف مصارف مربوط به شرکت‌های دولتی، مالیات و عوارض، حفظ سازوکارهای شکل گرفته

برای وصول منابع، استفاده از ظرفیت سازمان هدفمندی یارانه‌ها برای پرداخت یارانه نقدی، تعیین تکلیف نحوه وصول منابع احتمالی حاصل از نوسانات نرخ ارز و مستثنی شدن منابع منتقل شده به بودجه عمومی از مأخذ محاسبه بودجه دستگاه‌هایی که سهم مشخصی از بودجه عمومی در قوانین بالادستی برای آنها در نظر گرفته شده و قانون استفاده متوازن از امکانات کشور هستیم. در قسمت پایانی این گزارش با در نظر گرفتن این ملاحظات متن تبصره (۱۴) اصلاح و پیشنهاد نحوه تعیین تکلیف هریک از ردیف‌های جدول تبصره (۱۴) در رابطه با انعکاس این تبصره در بودجه عمومی ارائه شده است.

#### مقدمه

جدول تبصره (۱۴) لایحه بودجه دربرگیرنده ۲۵۰۷ هزار میلیارد ریال منابع و مصارف مرتبط با فروش داخلی و صادرات حامل‌های انرژی مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌هاست. با توجه به بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ در مجلس شورای اسلامی، بررسی فروش در نظر گرفته شده برای پیش‌بینی اعتبار ردیف‌های این جدول از اهمیت بالایی برخوردار است. ازسوی دیگر یکی از موضوعات مورد بحث در فرایند بررسی لایحه بودجه، نحوه انعکاس منابع و مصارف هدفمندی در بودجه است. در حال حاضر این منابع در سقف منابع عمومی نبوده و در جدولی جداگانه منعکس شده است. در واقع جدول تبصره (۱۴) لایحه بودجه نمایش‌دهنده ۲۵۰ هزار میلیارد تومان منابع ناشی از حامل‌های انرژی و مصارف یارانه‌ای و غیریارانه‌ای مرتبط با



آن است. هرچند بسیاری از مصارف مربوط به این جدول از نوع هزینه‌های عمومی است (مانند پرداخت یارانه، اجرای طرح معیشتی خانوار، اعتبار کاهش فقر مطلق، یارانه نان، کاهش هزینه‌های مستقیم سلامت، حق بیمه سهم دولت اقشار خاص و...) اما این موارد در بودجه عمومی منعکس نشده و تنها در جدول تبصره (۱۴) و ارقام مربوط به بودجه شرکت‌های دولتی می‌توان این اعتبارات را دنبال کرد. با توجه به موارد مذکور در این گزارش تلاش شده است به صورت مختصر ملاحظات مربوط به ردیف‌های منابع و مصارف جدول تبصره (۱۴) مطرح و اصلاحات لازم صورت پذیرد. در ادامه ضمن آسیب‌شناسی نحوه فعلی انعکاس منابع و مصارف هدفمندی در قوانین بودجه، سازوکار پیشنهادی جهت انعکاس منابع و مصارف این جدول در بودجه عمومی معرفی شده است.

### ۱. ملاحظات مربوط به ردیف‌های جدول تبصره (۱۴)

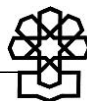
#### الف) منابع

ردیف ۱- منابع حاصل از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی (۷۷۰۷۳۷ میلیارد ریال) براساس اطلاعات دریافتی، مفروضات در نظر گرفته شده توسط وزارت نفت و سازمان برنامه و بودجه در خصوص میزان مصرف و قیمت هریک از فرآورده‌های نفتی در سال ۱۳۹۹، به شرح جدول ۱ است که مجموع آن به‌عنوان مجموع درآمد حاصل از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی در ردیف ۱ جدول تبصره (۱۴) درج شده است.

جدول ۱. مفروضات و محاسبات ردیف ۱ تبصره (۱۴)

نوع فراورده	مصرف (میلیون لیتر در روز)	مصرف (میلیارد لیتر در سال)	قیمت فروش داخلی (ریال به‌ازای هر لیتر)	مجموع فروش داخل (میلیارد ریال)
بنزین نرخ اول (۱۵۰۰)	۶۷/۵	۲۴/۶۳۷۵	۱۴۰۰۰	۳۴۴۹۲۵
بنزین نرخ دوم (۳۰۰۰)	۲۵	۹/۱۲۵	۲۹۰۰۰	۲۶۴۶۲۵
بنزین سوپر	۳/۵	۱/۲۷۷۵	۳۴۰۰۰	۴۳۴۳۵
نفت سفید	۷	۲/۵۵۵	۱۵۰۰	۳۸۳۲/۵
نفت‌گاز غیر نیروگاهی	۸۵	۳۱/۰۲۵	۲۶۵۰	۸۲۲۱۶/۲۵
نفت‌گاز نیروگاهی	۱۷	۶/۲۰۵	۵۰	۳۱۰/۲۵
نفت کوره غیر نیروگاهی	۴	۱/۴۶	۳۵۰۰	۵۱۱۰
نفت کوره نیروگاهی	۱۱	۴/۰۱۵	۵۰	۲۰۰/۷۵
گاز مایع خانگی و بالک	۱۵	۵/۴۷۵	۲۰۰۰	۱۰۹۵۰
سوخت هوایی	۶/۵	۲/۳۷۲۵	۶۰۰۰	۱۴۲۳۵
JP4	۰/۲	۰/۰۷۳	۱۲۰۰۰	۸۷۶
مجموع	۲۴۱/۷	۸۸/۲۲۰۵		۷۷۰۷۱۵/۸

همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود مجموع سه ردیف اول جدول، پیش‌بینی مصرف روزانه بنزین کشور و معادل ۹۶ میلیون لیتر است. به قرار اطلاع متوسط مصرف بنزین کشور در سال ۱۳۹۸ تا قبل از شروع طرح سهمیه‌بندی و افزایش قیمت بنزین حدود ۹۶ میلیون لیتر در روز بوده، لذا به‌نظر می‌رسد مصرف روزانه ۹۶ میلیون لیتر در سال آینده بیش‌برآورد شده است، زیرا با افزایش قیمت بنزین، کاهش مصرف آن (تجربه سهمیه‌بندی بنزین در سال ۱۳۸۶ و کاهش مصرف آن در سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ مؤید این موضوع است) حداقل در سال اول پس از اجرای طرح قابل پیش‌بینی است. به قرار اطلاع مجموع مصرف بنزین سهمیه‌ای و آزاد در حال حاضر حدود ۸۰ میلیون لیتر در روز



است و این رقم کاهش مصرف را نشان می‌دهد. اگر افزایش مصرف سالیانه بنزین را حدود ۱۰ درصد در نظر بگیریم مصرف بنزین در سال آینده ۸۸ میلیون لیتر در روز (معادل ۶۳/۵ میلیون لیتر بنزین سهمیه‌ای، ۲۱ میلیون لیتر بنزین آزاد و ۳/۵ میلیون لیتر بنزین سوپر) برآورد می‌شود. اما با توجه به اینکه میزان بنزین سهمیه‌ای تخصیص یافته به خودروهای عمومی، آمبولانس، انواع تاکسی و... در حال افزایش است، مجموع مصرف بنزین در سال ۱۳۹۹ حداکثر به رقم ۹۲ میلیون لیتر در روز خواهد رسید. لذا لازم است مصرف بنزین آزاد پیش‌بینی شده در جدول ۱ از رقم ۲۵ میلیون لیتر در روز به ۲۱ میلیون لیتر در روز کاهش یابد. این کاهش مصرف، منابع دولت از محل فروش بنزین داخلی را معادل ۴۲,۳۴۰ میلیارد ریال کاهش خواهد داد، لذا پیشنهاد می‌شود رقم مندرج در ردیف ۱ جدول با رقم ۷۲۸,۳۷۵ میلیارد ریال جایگزین شود.

## ردیف ۲- منابع حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی (۸۸۸,۰۰۰ میلیارد ریال)

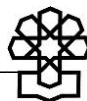
همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد اصولاً درج درآمدهای حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی در جدول تبصره (۱۴) و منابع هدفمندی، مستند قانونی ندارد و درج این درآمد در جدول تبصره (۱۴) با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه مغایر است. علی‌رغم وجود اشکالاتی که در خصوص درج منابع حاصل از صادرات فرآورده در جدول تبصره (۱۴) وجود دارد؛ به نظر می‌رسد با توجه به آنچه در خصوص مصرف داخلی بنزین گفته شد، منابع درج شده در این ردیف کم برآورد شده باشد. براساس اطلاعات موجود میزان تولید روزانه بنزین کشور معادل ۱۰۶/۵ میلیون لیتر در روز است که از این مقدار پیش‌بینی شده است ۹۶ میلیون لیتر در روز به مصرف داخلی برسد، اما همان‌طور که گفته شد مصرف بنزین در داخل کشور در سال آینده حداکثر ۹۲ میلیون

لیتر در روز خواهد بود، لذا براساس این میزان از مصرف برآوردی، رقمی معادل ۶۴,۲۴۰ میلیارد ریال به منابع حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی افزوده خواهد شد. لذا پیشنهاد می‌شود رقم مندرج در ردیف ۲ منابع نیز اصلاح و به رقم ۹۵۲,۲۴۰ تغییر یابد. البته باید توجه داشت که با توجه به اعمال محدودیت‌های بین‌المللی مربوط به مصرف نفت کوره و حجم بالای این محصول در درآمد پیش‌بینی شده حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی، ممکن است درآمد ارزی در نظر گرفته شده از محل صادرات فرآورده‌های نفتی به‌طور کامل محقق نشود، ازسوی دیگر این ردیف از نوسانات نرخ ارز نیمایی نیز متأثر خواهد بود.

**باتوجه به اصلاحات پیشنهادی در ردیف‌های ۱ و ۲ جدول تبصره «۱۴»،**

**مجموع منابع جدول معادل ۲۱,۹۰۰ میلیارد ریال افزایش خواهد یافت.**

**ردیف ۳- دریافتی حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی (۳۰۹,۵۹۳ میلیارد ریال)**  
 براساس اطلاعات به‌دست آمده درخصوص جزئیات درآمدهای حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی، قیمت فروش داخلی گاز طی دو سال گذشته ثابت بوده و در سال آینده نیز افزایشی برای آن پیش‌بینی نشده است، باتوجه به نرخ تورم سالیانه و افزایش هزینه‌های شرکت ملی گاز اگر رویه ثابت ماندن قیمت گاز ادامه داشته باشد، پیش‌بینی می‌شود قیمت فروش داخلی گاز در آینده‌ای نزدیک با افزایش ناگهانی و حتی چند برابری مواجه شود. لذا به‌منظور پیشگیری از تجربه‌ای مشابه بحث افزایش قیمت بنزین، پیشنهاد می‌شود قیمت فروش داخلی گاز طبیعی به‌تدریج و سالیانه ۱۰ درصد افزایش یابد.



## ب) مصارف

**ردیف ۱- عوارض و مالیات بر ارزش افزوده فرآورده‌های نفتی فروش داخل (۱۰۰,۹۱۸ میلیارد ریال)**

با کاهش رقم پیش‌بینی شده برای مصرف روزانه بنزین آزاد داخلی از ۲۵ میلیون لیتر به ۲۱ میلیون لیتر، عوارض و مالیات بر ارزش افزوده آن نیز حدود ۳,۳۶۹ میلیارد ریال کاهش خواهد یافت. لذا با تغییر رقم درج شده در ردیف ۱ جدول، عوارض و مالیات بر ارزش افزوده فرآورده‌های نفتی، مندرج در ردیف ۱ مصارف جدول نیز نیازمند اصلاح است و لازم است رقم ۹۷,۵۴۸ میلیارد ریال در ردیف ۱ مصارف درج شود.

**ردیف ۵- بازپرداخت تعهدات موضوع ماده (۱۲) قانون رفع موانع (۸۰,۰۰۰ میلیارد ریال)**

ردیف ۵ مصارف جدول تبصره (۱۴) با ۱۰۰ درصد افزایش نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، معادل ۸۰,۰۰۰ میلیارد ریال به طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی، گازرسانی، جمع‌آوری گازهای همراه و مشعل موضوع ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰ اختصاص داده شده است. مطابق با ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید و آیین‌نامه اجرایی آن، اعتبارات در نظر گرفته شده برای بازپرداخت اصل و سود سرمایه‌گذاری‌های انجام شده از محل صرفه‌جویی یا درآمدهای ایجاد شده از محل اجرای طرح‌های مذکور تأمین می‌شود. نکته‌ای که لازم است در اینجا مورد توجه قرار گیرد این است که:

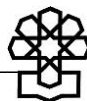
۱. مصارف موضوع ماده (۱۲) قانون رفع موانع و همچنین ردیف ۵ جدول تبصره (۱۴) بسیار گسترده و عام است.

۲. مطابق گزارش‌های ارائه شده مجموع تعهدات این طرح‌ها بیش از مبلغ در نظر

گرفته شده در ردیف ۵ جدول تبصره (۱۴) است، فلذا می‌توان انتظار داشت که بخشی از این تعهدات در سال ۱۳۹۹ به صورت کامل پرداخت نشود.

۳. با توجه به وضعیت فعلی مالیه عمومی کشور از منظر نظارت مالی میزان دقیق سرمایه‌گذاری، درآمدهای حاصله و تعهدات بازپرداخت با کاستی‌هایی مواجه است. لذا تصمیم‌گیری در مورد بازپرداخت تعهدات به هریک از طرح‌های گفته شده در ماده (۱۲) کاملاً در اختیار نهاد تخصیص‌دهنده خواهد بود و آزادی عمل این نهاد در تخصیص بودجه بسیار زیاد است. از طرفی اگر اختصاص ۸۰,۰۰۰ میلیارد ریال به موضوعات مذکور در ماده (۱۲) به شکل موجود تصویب شود، امکان نظارت و کنترل آن توسط سازمان‌های نظارتی آسان نیست.

لذا با توجه به جایگاه مجلس شورای اسلامی در تصویب بودجه سنواتی، لازم است جزئیات بیشتری در مورد طرح‌های مصوب، درآمدهای حاصل از اجرای طرح‌های مذکور و بازپرداخت تعهدات مربوط به این اقدامات منظور شود. به عبارت دیگر لازم است ضمن رعایت اصل انعطاف‌پذیری، موضوعات مرتبط با این ردیف (مثلاً حمل‌ونقل به تفکیک ریلی، جاده‌ای و دریایی، طرح CNG سوز کردن خودروها، احداث نیروگاه با راندمان بالا، افزایش تولید و بازدهی حرارتی نیروگاه‌ها، طرح‌های گازرسانی، جمع‌آوری گازهای همراه و...) به تفکیک و با تعیین اعتبارات مورد نیاز برای بازپرداخت تعهدات، در جدول تبصره (۱۴) یا یک جدول جداگانه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور مشخص شود. با تفکیک مصارف و تعیین مبلغ تخصیصی به هر حوزه قطعاً نظارت نهادهای نظارتی نیز دقیق‌تر و آسان‌تر خواهد شد.



ردیف‌های ۷ و ۸ - سهم ۵۰ درصدی مدارس از عوارض گازرسانی موضوع ماده (۶۵) (۱۳,۱۸۱ میلیارد ریال)

عوارض گازرسانی موضوع ماده (۶۵) قانون الحاق (۲) در این ماده به نسبت ۸۰ و ۲۰ میان شرکت ملی گاز و مدارس تقسیم شده است. در جدول تبصره (۱۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۸ باتوجه به اتفاقات حادث شده در برخی از مدارس سیستان و بلوچستان و وضعیت نامناسب سیستم‌های گرمایشی مدارس کل کشور و خطراتی که متوجه دانش‌آموزان بود، معادل ۳۰ درصد از سهم شرکت ملی گاز کسر و به سازمان نوسازی مدارس اختصاص یافت. این موضوع در لایحه ۱۳۹۹ نیز تکرار شده و به‌نوعی تغییر سهم تعیین شده در قانون الحاق برخی مقررات به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) است. اما نکته مهم‌تر این است که تخصیص این بودجه به سازمان نوسازی مدارس اهداف قانونگذار درخصوص بهبود سیستم‌های گرمایشی مدارس را محقق نکرده و بعضاً صرف تجهیز و نوسازی مدارس شده است. لذا پیشنهاد می‌شود سهم ۳۰ درصدی صرفاً بابت گرمایش ۱۰۰ هزار کلاس درس به سازمان نوسازی مدارس تخصیص داده شود.

### ردیف‌های ۱۶ و ۱۷

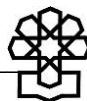
مطابق با بند «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) به‌منظور تعیین رابطه مالی و نحوه تسویه حساب بین دولت (خزانه‌داری کل کشور) و وزارت نفت از طریق شرکت تابعه ذی‌ربط، معادل سهمی از ارزش نفت (نفت خام، میعانات گازی و خالص گاز طبیعی) صادراتی و مبالغ حاصل از فروش داخلی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌گردد، به‌عنوان سهم آن شرکت بابت کلیه مصارف سرمایه‌ای و هزینه‌ای شرکت مزبور ازجمله بازپرداخت بدهی و تعهدات تعیین می‌شود. در

جزء یک بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه سهم شرکت ملی نفت از کل صادرات نفت و میعانات گازی ۱۴/۵ در نظر گرفته شده است و این بخش از سهم شرکت ملی نفت قبل از واریز سهم دولت به ردیف ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۲ در اختیار شرکت قرار می‌گیرد.

با توجه به موارد مذکور و مطابق قوانین بالادستی، شرکت ملی نفت از محل فروش داخلی و صادرات فراورده‌های نفتی سهمی ندارد، بلکه سهم شرکت ملی نفت از محل فروش داخلی نفت خام است که می‌بایست درصد آن نیز در بودجه‌های سنواتی تعیین شود.

قیمت در نظر گرفته شده برای هر بشکه نفت خام جهت تعیین سهم شرکت ملی نفت نیز براساس رقمی خواهد بود که براساس جزء «۲» بند «الف» ماده (۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) به پیشنهاد کارگروهی متشکل از وزرای نفت و امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با رعایت قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸ به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

با توجه به موارد مذکور در نظر گرفتن ردیف‌های درآمدی از محل ۱۴/۵ درصد صادرات و فروش داخلی فراورده‌های نفتی مغایر قوانین بالادستی است. البته به علت رابطه مالی شکل گرفته بین دولت، شرکت ملی نفت و پالایشگاه‌ها (واگذاری نفت به پالایشگاه‌ها و دریافت ۵ فراورده اصلی از آنها) و انعکاس منافع فروش داخلی نفت خام در منابع حاصل از فروش داخلی و صادراتی فراورده‌های نفتی، این موضوع به معنی عدم بهره‌مندی شرکت ملی نفت از منابع منظور شده در تبصره (۱۴) لایحه بودجه ۱۳۹۹ نمی‌باشد ولی نحوه محاسبه سهم شرکت ملی نفت و عناوین در نظر گرفته شده برای ردیف‌های ۱۶ و ۱۷



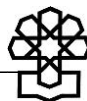
نیازمند بازنگری است. بدین منظور می‌توان این دو ردیف را ادغام و تحت عنوان سهم شرکت ملی نفت از فروش داخلی نفت خام منعکس نمود. در مورد میزان اعتبار در نظر گرفته شده برای این ردیف نیز درصد در نظر گرفته شده برای سهم شرکت ملی نفت توسط مجلس شورای اسلامی و نرخ در نظر گرفته شده توسط کارگروه موضوع ماده (۱) قانون الحاق (۲) تعیین‌کننده خواهد بود. با وجود این می‌توان در وضعیت فعلی مجموع اعتبار در نظر گرفته شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ برای دو ردیف مذکور را به‌عنوان سهم شرکت ملی نفت از فروش داخلی نفت در نظر گرفت. در صورت اعمال این اصلاحات تغییر ترکیب مصرف داخلی و صادرات بنزین بر اعتبار در نظر گرفته شده برای شرکت ملی نفت از محل فروش داخلی نفت خام اثرگذار نخواهد بود. البته باید توجه داشت که در بلندمدت لازم است که با اصلاح قوانین بالادستی نحوه انتفاع شرکت ملی نفت از فروش داخلی و صادرات نفت خام به نحوی اصلاح شود که انگیزه‌های این شرکت برای فراوری هرچه بیشتر نفت در کشور افزایش یابد.

**ردیف ۱۸- هزینه‌های تولید، انتقال، توزیع و فروش گاز طبیعی (۱۲۸,۲۹۶ میلیارد ریال)**  
در ردیف ۱۸ جدول تبصره (۱۴) لایحه معادل ۱۲۸,۷۶۰ میلیارد ریال بابت هزینه‌های تولید، انتقال، توزیع و فروش گاز طبیعی اختصاص داده شده است که در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۸ بیش از ۳۶ درصد رشد داشته است. این در حالی است که گاز تحویلی به مصارف مختلف در سال آینده رشد ۵-۴ درصدی را تجربه خواهد کرد، لذا افزایش حجم گاز تحویلی معنادار نبوده و نمی‌تواند دلیل این افزایش هزینه ۳۶ درصدی باشد. از طرفی برای هزینه پرداختی به شرکت نفت بابت گاز تحویلی به شرکت گاز نیز حدود ۱۴ درصد افزایش پیش‌بینی شده است، لذا این موضوع نیز دلیل افزایش هزینه گاز نبوده

است. به عبارت ساده‌تر دلیل منطقی و قانع‌کننده‌ای از طرف شرکت ملی گاز و وزارت نفت بابت افزایش معنادار ۳۶ درصدی هزینه‌های شرکت گاز ارائه نشده است. شایان ذکر است هزینه‌های تولید، انتقال و توزیع گاز طبیعی در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷، با وجود رشد ۵۰ درصدی هزینه پرداختی به شرکت نفت و همچنین رشد ۴-۵ درصدی فروش گاز، حدود ۲۸ درصد افزایش یافته است. لذا با فرض رشد ۲۵ درصدی هزینه‌های گاز نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۸ رقم مندرج در ردیف ۱۸ نیازمند اصلاح بوده و با رقم ۱۱۷،۵۶۲ میلیارد ریال جایگزین می‌شود.

#### ردیف ۲۸- یارانه نان و خرید تضمینی گندم (۱۲۱،۰۰۰ میلیارد ریال)

در ردیف ۲۸ اعتباری معادل با ۱۲۱،۰۰۰ میلیارد ریال بابت یارانه نان و خرید تضمینی گندم از محل منابع سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها در نظر گرفته شده است. این رقم در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۸۱،۴۵۰ میلیارد ریال بوده است که در سال ۱۳۹۹ با توجه به افزایش هزینه‌های خرید تضمینی گندم و هزینه‌های جانبی (که معادل ۲۹ درصد رشد داشته است) و همچنین برآورد سرانه مصرف نان در سال ۱۳۹۹، رقمی معادل ۱۵۷،۱۵۵ میلیارد ریال مورد نیاز خواهد بود (جدول ۲) ولی در ردیف ۲۸، ۱۲۱ هزار میلیارد ریال برای این موضوع در نظر گرفته شده است.



### جدول ۲. برآورد یارانه مورد نیاز خرید گندم با توجه به سرانه مصرف

بخش	نیاز (میلیون تن)	هزینه خرید* (میلیارد ریال)	فروش** (میلیارد ریال)	جمع کل یارانه مورد نیاز (میلیارد ریال)
نانواخانه‌های یارانه‌ای	۷/۳	۱۶۷۹۰۰	۴۸۵۴۵	۱۱۹۳۵۵
نانواخانه‌های آزادپز	۲/۷	۶۲۱۰۰	۲۴۳۰۰	۳۷۸۰۰
جمع کل	۱۰	۲۳۰۰۰۰	۷۲۸۴۵	۱۵۷۱۵۵

\* هزینه خرید گندم برای هر کیلو ۲۳۰۰۰ ریال (قیمت ۲۲۰۰۰ ریال برای خرید تضمینی از کشاورزان و همچنین رقم تقریبی ۱۰۰۰ ریال در هر کیلو برای هزینه‌های جانبی خرید تضمینی گندم)

\*\* قیمت فروش گندم درب سیلو و انبارهای تحت اختیار شرکت بازرگانی دولتی ایران سراسر کشور به کارخانجات آرد برای خبازی‌های تحت عنوان نانواخانه‌های یارانه‌ای از قرار هر کیلوگرم ۶۶۵۰ ریال

قیمت فروش گندم درب سیلو و انبارهای تحت اختیار شرکت بازرگانی دولتی ایران سراسر کشور به کارخانجات آرد برای خبازی‌های تحت عنوان آزادپز از قرار هر کیلوگرم ۹۰۰۰ ریال

در سال ۱۳۹۸ گندم به نانوائی‌های یارانه‌ای از قرار هر کیلوگرم ۶۶۵۰ ریال و برای نانوائی‌های آزادپز ۹۰۰۰ ریال فروخته شده است که در صورت ثابت ماندن مبلغ یارانه در تبصره (۱۴) لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، این شکل از فروش قابل اجرا نخواهد بود و در صورت تصمیم به عدم تغییر قیمت فروش گندم به نانوائی‌های یارانه‌ای نسبت به سال ۱۳۹۸ و ثابت نگهداشتن آن، گندم نانوائی‌های آزادپز که حدود ۳۰ درصد نان کشور را تأمین می‌کنند، از ۹۰۰۰ ریال در سال جاری باید به ۲۲۰۰۰ ریال (به‌همراه هزینه‌های جانبی) در سال ۱۳۹۹، که همان قیمت خرید گندم از کشاورزان در مزرعه می‌باشد تغییر می‌یابد.

در حالتی دیگر در صورتی که بخواهیم منابع موجود (ردیف ۲۸) را به‌صورت یکسان به هر دو بخش یارانه‌ای و آزادپز تخصیص دهیم، قیمت فروش گندم در تمام خبازی‌ها اعم از یارانه‌ای و آزادپز نسبت به سال ۱۳۹۸ معادل ۴۰ درصد افزایش می‌یابد.

### ج) ردیف الحاقی پیشنهادی در بخش مصارف - توسعه حمل‌ونقل عمومی

یکی از اهداف طرح سهمیه‌بندی و افزایش قیمت بنزین کاهش استفاده خانوار از خودروی شخصی و استفاده از حمل‌ونقل عمومی و درنهایت کاهش مصرف بنزین و به تبع آن کاهش آلودگی هواست. اما وضعیت حمل‌ونقل عمومی در برخی از شهرهای کشور خصوصاً کلان‌شهرها متناسب با میزان تقاضا نیست و در برخی موارد ناوگان فرسوده شهری نقش بسیار پررنگ‌تری نسبت به خودروهای شخصی در آلودگی هوای کلان‌شهرها دارند. لذا پیشنهاد می‌شود هم‌زمان با افزایش قیمت بنزین بستر لازم برای توسعه حمل‌ونقل عمومی به‌طوری که پاسخگوی نیاز شهروندان باشد فراهم شود. در همین راستا پیشنهاد می‌شود مازاد منابع حاصل از صادرات روزانه ۴ میلیون لیتر بنزین (معادل ۲۱,۹۰۰ میلیارد ریال) به توسعه حمل‌ونقل عمومی با اولویت کلان‌شهرها و خطوط ریلی شهرک‌های اقماری اختصاص یابد.

متن پیشنهادی جهت درج در تبصره (۱۴):

در راستای توسعه حمل‌ونقل عمومی با اولویت کلان‌شهرها و خطوط ریلی شهرهای اقماری میزان ۲۱۹۰۰ میلیارد ریال (از محل مازاد منابع حاصل از صادرات بنزین) به وزارت کشور ۷۰ درصد و وزارت راه و شهرسازی ۳۰ درصد به صورت ۱۰۰ درصد تخصیص یافته اختصاص می‌یابد تا پس مبادله موافقت با سازمان برنامه و بودجه صرفاً در جهت حمل‌ونقل عمومی هزینه نمایند.

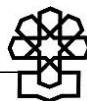


## جدول پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس بابت منابع

و مصارف تبصره (۱۴) لایحه بودجه ۱۳۹۹ (میلیارد ریال)

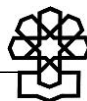
ردیف	دریافتی‌ها (منابع)	ارقام پیشنهادی	ردیف	پرداختی‌ها (مصارف)	ارقام پیشنهادی
۱	دریافتی حاصل از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی	۷۲۸,۳۷۵	۱	عوارض و مالیات بر ارزش افزوده فرآورده‌های نفتی فروش داخلی	۹۷,۵۴۸
			۲	عوارض و مالیات بر ارزش افزوده گاز طبیعی	۲۳۶۸۲
۲	دریافتی حاصل از فروش صادراتی فرآورده‌های نفتی با لحاظ مابه‌التفاوت ارزش خوراک تحویلی و فرآورده‌های دریافتی از پالایشگاه‌ها	۹۵۲,۲۴۰	۳	عوارض و مالیات بر ارزش افزوده برق	۱۸۴۳۶
			۴	عوارض و مالیات بر ارزش افزوده سوخت نیروگاه‌ها	۳۵۱
۳	دریافتی حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی با احتساب عوارض گازرسانی و عوارض و مالیات ارزش افزوده	۳۰۹۵۹۳	۵	بازپرداخت تعهدات طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی، گازرسانی، جمع‌آوری گازهای همراه و مشعل (موضوع ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور) <b>به شرح مندرج در جدول ۲</b>	۸۰۰۰۰
۴	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	۲۴۳۷۶۶	۶	عوارض گازرسانی موضوع ماده (۶۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) از گاز- سهم ۵۰ درصدی (۳۰ درصد صرفاً جهت تجهیز سیستم گرمایش ۱۰۰ هزار کلاس درس و ۲۰ درصد به سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور)	۱۳۰۰۸

ردیف	دریافتی‌ها (منابع)	ارقام پیشنهادی	ردیف	پرداختی‌ها (مصارف)	ارقام پیشنهادی
۵	خوراک میعانات گازی پتروشیمی	۲۵۹۹۰۶	۷	عوارض گازرسانی موضوع ماده (۶۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) سوخت نیروگاه‌ها- سهم ۵۰ درصدی (۳۰ درصد صرفاً جهت تجهیز سیستم گرمایش ۱۰۰ هزار کلاس درس و ۲۰ درصد به سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور)	۱۷۹
			۸	اجرای طرح ایمن سازی و هوشمند سازی جایگاه‌های سی ان جی	۳۵۲۸
۶	سوخت نیروگاه‌ها	۴۲۵۸	۹	اجرای معافیت مدارس از پرداخت هزینه‌های گاز مصرفی	۶۰۰
۷	منابع حاصل از فروش آب	۳۱۰۰۰	۱۰	اجرای معافیت مدارس از پرداخت هزینه‌های برق مصرفی	۳۰۰
			۱۱	اجرای معافیت مدارس از پرداخت هزینه‌های آب مصرفی	۱۰۰
			۱۲	بازپرداخت تعهدات وزارت نیرو بابت نیروگاه‌های سیکل ترکیبی (خصوصی و دولتی) از محل سوخت نیروگاه‌ها	۳۶۲۰
			۱۳	هزینه حمل و نقل، توزیع و فروش فرآورده‌های نفتی	۱۰۴۵۹۶
			۱۴	عوارض توسعه، نگهداشت و نوسازی شبکه خطوط لوله انتقال نفت خام، میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی، تأسیسات و انبارهای فرآورده‌های نفتی و پالایشگاه‌های دولتی (با نرخ محاسباتی مالیات صفر)	۲۰۰۰۰
			۱۵	سهم چهارده و نیم درصد شرکت ملی نفت ایران از خوراک میعانات گازی پتروشیمی‌ها	۳۷۶۸۶



ردیف	دریافتی‌ها (منابع)	ارقام پیشنهادی	ردیف	پرداختی‌ها (مصارف)	ارقام پیشنهادی
			۱۶	سهام شرکت ملی نفت از محل فروش	۱۸۲۵۸۰
			۱۷	داخلی نفت خام و میعانات گازی	
			۱۸	هزینه‌های تولید، انتقال، توزیع و فروش گاز طبیعی	۱۱۷۵۶۲
			۱۹	عوارض گازرسانی موضوع ماده (۶۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) از گاز- سهم ۵۰ درصدی شرکت ملی گاز ایران	۱۳۰۰۸
			۲۰	عوارض گازرسانی موضوع ماده (۶۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) سوخت نیروگاه‌ها- سهم ۵۰ درصدی شرکت ملی گاز ایران	۱۷۹
			۲۱	هزینه تولید، انتقال و توزیع، فروش و خرید برق از نیروگاه‌های بخش خصوصی	۲۲۵۰۳۰
			۲۲	هزینه تولید، انتقال، توزیع و فروش آب	۳۰۹۰۰
				جمع پرداختی‌ها	۹۷۲۸۹۳
				مصارف هدفمندی	
			۲۳	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها	۴۲۸۰۰۰
			۲۴	اجرای طرح حمایت معیشتی خانوارها	۳۱۰۰۰۰
			۲۵	کاهش فقر مطلق خانوارهای تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی، اجرای قانون حمایت از معلولین، اجرای ماده (۶) قانون حمایت از حقوق افرادی دارای معلولیت، اجرای تبصره ذیل ماده	۱۵۵۵۰۰

ردیف	دریافتی‌ها (منابع)	ارقام پیشنهادی	ردیف	پرداختی‌ها (مصارف)	ارقام پیشنهادی
				(۳۸) قانون جامع خدمات‌رسانی ایثارگران	
۲۶	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 که از طریق بند «د» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) اعمال می‌شود	۵۲۰۰۰			
۲۷	اجرای سایر اهداف مندرج در قانون برنامه ششم توسعه، اجرای مواد (۸) تا (۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، حق بیمه سهم دولت اقشار خاص (از جمله رانندگان حمل و نقل درون و برون‌شهری، قالی‌بافان)، کمک به رزمندگان معسر	۵۵۲۵۰			
۲۸	یارانه نان و خرید تضمینی گندم	۱۲۱۰۰۰			
۲۹	تغذیه و امور رفاهی دانشجویان	۴۰۰۰			
۳۰	تولید و اشتغال بند «الف» تبصره «۱۸»، حمل و نقل ریلی، مسکن و نهادهای کشاورزی	۱۰۲۰۰۰			
۳۱	سایر مصارف هدفمندی به شرح مندرج در جداول ۷ و ۹ این قانون	۲۹۲۵۱۳			
۳۲	توسعه حمل و نقل عمومی (اتوبوس و الحاقی مترو) با اولویت کلان‌شهرها و خطوط	۲۱,۹۰۰			



ردیف	دریافتی‌ها (منابع)	ارقام پیشنهادی	ردیف	پرداختی‌ها (مصارف)	ارقام پیشنهادی
				ریلی شهرک‌های اقماری اطراف آنها	
				مصارف هدفمندی	۱,۵۴۲,۱۶۳
				مازاد منابع ناشی از تغییرات (بدون افزایش یارانه نان و خرید تضمینی گندم)*	۱۴۱۰۴
				<b>جمع کل</b>	<b>۲۵۲۹۱۶۰</b>
				<b>جمع کل دریافتی‌ها</b>	<b>۲۵۲۹۱۶۰</b>

ردیف‌هایی که رنگ آنها متفاوت است، نسبت به لایحه پیشنهادی دولت اصلاح شده است.

\* ۳۳۷ میلیارد تومان از این مبلغ مربوط به کاهش مالیات و عوارض فروش داخلی بنزین است که با توجه به انعکاس سهم دولت (۲۲۴ میلیارد تومان) در مصارف عمومی و در نظر گرفتن مصارف برای آن نمی‌توان مجدداً مصرفی برای آن در نظر گرفت و به عبارتی در نتیجه اعمال تغییرات مذکور ۱۱۸۷۵ میلیون ریال منابع قابل تخصیص به سایر مصارف از جمله یارانه نان و خرید تضمینی گندم وجود دارد این در حالی است که یارانه نان به تنهایی با حدود ۳۶ هزار میلیارد ریال کسری مواجه است.

## ۲. انعکاس منابع و مصارف هدفمندی در قانون بودجه

### ۱. آسیب‌های وضع موجود

هرچند در سال‌های اخیر نسبت به سال‌های ابتدایی اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها شفافیت منابع و مصارف مرتبط با این قانون در حد قابل قبولی افزایش یافته و ارائه جدول منابع و مصارف هدفمندی در تبصره (۱۴) قوانین بودجه سنواتی گام مهمی در این مسیر بوده است، با وجود این عدم انعکاس منابع و مصارف تبصره (۱۴) در سقف منابع و مصارف بودجه عمومی (برخلاف قانون برنامه ششم توسعه) آسیب‌هایی به شرح ذیل به‌همراه داشته است.

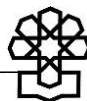
### • مخالفت با اصول بودجه‌ریزی

اصول بودجه‌ریزی به‌عنوان مبنای ساماندهی بودجه‌ریزی در کشورهای مختلف مورد توجه قرار گرفته و لویج بودجه بر این اساس تهیه می‌شوند. در نظر گرفتن بخشی از منابع و مصارف دولت در تبصره (۱۴) ماده‌واحد و عدم انعکاس آن در منابع و مصارف عمومی خلاف اصول وحدت و جامعیت بودجه است. براساس اصل وحدت تمام برنامه‌ها، فعالیت‌ها و طرح‌های دولت، همچنین تمام درآمدها و هزینه‌های دولت باید در یک جا نوشته شود و برای رسیدگی و تصویب ارائه شود. همچنین اصل جامعیت نیز تأکید دارد که تمام منابع و مصارف به‌صورت ناخالص در بودجه منعکس شود. حتی اگر هدف سیاستگذار شفاف و مستقل بودن منابع حاصل از فروش حامل‌های انرژی و یارانه‌های پرداختی از این محل است می‌توان این هدف را با انعکاس این موارد در بودجه دولت و در نظر گرفتن جدول مستقل برای این موضوع محقق کرد.

### • تداخل وظایف سازمان هدفمندی یارانه‌ها و خزانه‌داری کل کشور

هرچند که حساب‌های سازمان هدفمندی نزد خزانه‌داری کل کشور قرار دارد با وجود این یکی از آسیب‌های ناشی از اینگونه بودجه‌ریزی به وجود آمدن شبهه وجود دو خزانه موازی در کشور است. با توجه به افزایش روزافزون منابع مندرج در این تبصره<sup>۱</sup> لازم است که این آسیب قبل از گسترش بیشتر برطرف گردد. ازسوی دیگر با توجه به عزم دولت برای استفاده از سازوکار پرداخت به ذی‌نفع نهایی در پرداخت‌های خزانه و تکالیف در نظر گرفته شده در ارتباط با این مسئله در بند «الف» و «ج» تبصره (۲۱) لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ می‌توان انتظار داشت که با انتقال مصارف تبصره (۱۴) به مصارف عمومی، این

۱. مشابه این آسیب در رابطه با تبصره (۴) قوانین بودجه سنواتی (برداشت از صندوق) نیز قابل ذکر است.



بخش نیز از مزیت پرداخت به ذی‌نفع نهایی بهره‌مند شود و از این منظر نیز به انضباط مالی دولت افزوده شود.

#### • کوچک‌نمایی ارقام بودجه عمومی

یکی از آسیب‌های عدم انعکاس منابع و مصارف تبصره (۱۴) در سقف بودجه عمومی کوچک‌نمایی بودجه عمومی دولت است. این در حالی است که بسیاری از هزینه‌های مندرج در تبصره (۱۴) از جنس هزینه‌های عمومی است. این کوچک‌نمایی به‌خصوص در هنگام مقایسه معادل ارزی ارقام بودجه در شاخص‌های بین‌المللی نمود بیشتری پیدا می‌کند.

#### • عدم رعایت قانون برنامه ششم توسعه

مطابق تبصره (۱) ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه دولت مکلف است سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از دریافتی‌ها را هر ساله در ردیف منابع بودجه عمومی (شماره ۲۱۰۱۰۲) و مصارف مرتبط با آن را در ردیف‌های مستقل و جداگانه در ارقام بودجه عمومی درج کند که این تکلیف در قوانین بودجه سنواتی از جمله لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ رعایت نشده است.

#### • کاهش شفافیت دسته‌بندی مصارف بودجه (ناکارا شدن دسته‌بندی‌های صورت

#### گرفته براساس دستگاه یا وظایف و انواع هزینه‌ها)

طبقه‌بندی هزینه‌ها با اهداف و مقاصد مختلفی صورت می‌گیرد که مهم‌ترین آنها عبارت است از: تدوین و ارائه گزارش مطابق با نیاز مخاطبان (سیاستگذاران، تصمیم‌گیرندگان، مردم و مدیران بودجه)، اداره امور بودجه و حسابداری بودجه و همچنین ارائه بودجه به

مجلس برای بررسی و تصویب. مطابق با این نیازها بودجه با رویکردهای مختلفی طبقه‌بندی می‌شود. به‌عنوان مثال می‌توان به طبقه‌بندی‌های زیر اشاره کرد.

- کارکردی، به‌منظور تحلیل‌های تاریخی و تدوین سیاست‌ها،
- سازمانی، به‌منظور تعیین مسئولیت‌ها و پاسخگویی و سهمیه‌بندی بودجه،
- برمبنای برنامه، فعالیت و ستانده، برای تدوین سیاست‌ها و پاسخگویی در قبال عملکرد،
- طبقه‌بندی برمبنای انواع فصول هزینه‌ای.

عدم انعکاس مصارف جدول تبصره (۴) و (۱۴) در قالب این طبقه‌بندی‌ها موجب شده است که طبقه‌بندی‌های انجام شده برای سایر مصارف نیز به‌خوبی منعکس‌کننده واقعیت‌های بودجه نباشند. برای مثال به‌طور دقیق مشخص نمی‌شود که سالانه چه میزان اعتبار برای امور رفاهی یا حمایتی اختصاص می‌یابد.

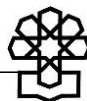
با توجه به موارد مذکور به نظر می‌رسد که از منظر اصول بودجه‌ریزی، قانونی و کارشناسی انعکاس منابع و مصارف تبصره (۱۴) در بودجه عمومی قابل توصیه است.

## ۲. ملاحظات انتقال ارقام جدول تبصره (۱۴) به سرجمع منابع و مصارف بودجه

در رابطه با انتقال منابع و مصارف تبصره (۱۴) به سرجمع منابع و مصارف بودجه عمومی لازم است که محورهای زیر مورد توجه قرار گیرد.

### • مصارف مربوط به شرکت‌های دولتی

با توجه به اینکه بخشی از مصارف جدول تبصره (۱۴) جزء منابع شرکت‌های دولتی است لازم است که این موارد شناسایی و از انتقال این موارد به منابع عمومی اجتناب شود.



ردیف‌های ۱۳، ۱۵، ۱۶، ۱۷، ۱۸، ۲۱ و ۲۲ از مصارف جدول تبصره (۱۴) ردیف‌هایی از این جنس‌اند و نیاز به انتقال به مصارف عمومی ندارند.

#### • مالیات و عوارض

با توجه به اینکه مالیات‌های وصول شده از حامل‌های انرژی در منابع عمومی لایحه بودجه منعکس شده است و عوارض مربوط به این حامل‌ها نیز به صورت مستقیم در اختیار شهرداری‌ها قرار می‌گیرد در انتقال ردیف‌های جدول تبصره (۱۴) به منابع عمومی، می‌بایست این ردیف‌ها از منابع منتقل شده کسر گردد.

#### • نحوه وصول منابع

در حال حاضر کلیه منابع در نظر گرفته شده در جدول تبصره (۱۴) به حساب سازمان هدفمندی یارانه‌ها واریز شده و پس از تخصیص سازمان برنامه، مطابق جدول تبصره (۱۴) هزینه می‌شود. به عبارتی تخصیص سهم شرکت‌ها و سایر ردیف‌های هزینه‌ای منوط به وصول درآمدهای موضوع این تبصره است. با توجه به موفقیت نسبی این سازوکار در وصول و تخصیص هزینه‌ها، لازم است که در صورت انتقال تبصره (۱۴) به منابع عمومی نیز سازوکار اجرایی شکل گرفته حفظ گردد تا در فرایند اجرایی مشکلی به وجود نیاید.

#### • مجری پرداخت یارانه‌های نقدی

با توجه به تشکیلات شکل گرفته در سازمان هدفمندی یارانه‌ها و مکانیسم پرداخت به ذی‌نفع نهایی موجود در این سازمان که به پرداخت منظم یارانه به افراد منجر شده است می‌توان در صورت انتقال جدول تبصره (۱۴) به منابع و مصارف عمومی، همچنان سازمان هدفمندی یارانه‌ها را به عنوان دستگاه مجری پرداخت یارانه‌های نقدی در نظر گرفت.

• تأثیر نوسانات نرخ ارز بر منابع پیش‌بینی شده در ردیف‌های منابع تبصره (۱۴)

از آنجا که برخی از منابع پیش‌بینی شده در جدول تبصره (۱۴) ماهیت ارزی داشته (منابع حاصل از صادرات فراورده، خوراک گاز و مایع پتروشیمی‌ها) و بسته به تغییر نرخ ارز ممکن است منابع حاصل از آن با نوسان همراه باشد و لازم است در مورد منابع مازاد احتمالی ناشی از نوسان نرخ ارز (با فرض ثبات میزان صادرات فراورده‌های نفتی و مصرف داخلی خوراک پتروشیمی‌ها) به صورت صریح تعیین تکلیف گردد که آیا لازم است این منابع نیز به حساب سازمان هدفمندی یارانه‌ها نزد خزانه واریز گردد یا خیر.

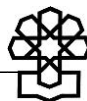
• اعتبارات دستگاه‌هایی که سهم مشخصی از بودجه عمومی در قوانین بالادستی برای آنها در نظر گرفته شده است

براساس برخی قوانین فعلی، بودجه برخی دستگاه‌ها به میزان سهم مشخصی از بودجه عمومی در نظر گرفته می‌شود.<sup>۱</sup> در رابطه با این دستگاه‌ها بودجه آنها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، بدون در نظر گرفتن منابع منتقل شده از تبصره (۱۴) به منابع عمومی مورد محاسبه قرار خواهد گرفت. طبعاً برای سال‌های آتی می‌توان نسبت‌های مشخص شده در قوانین مربوطه را متناسب با این افزایش در منابع عمومی اصلاح کرد.

۳. پیشنهاد اصلاح بند «الف» تبصره (۱۴) و انتقال ردیف‌های جدول تبصره (۱۴) به منابع و مصارف عمومی

با توجه به نکات فوق پیشنهاد می‌شود بند «الف» تبصره (۱۴) بدین شکل اصلاح گردد:

۱. همانند سهم ۰/۷ درصدی بودجه صدا و سیما از بودجه عمومی در ماده (۹۳) قانون برنامه ششم.



### اصلاح بند «الف» تبصره (۱۴)

تمامی دریافتی‌های (منابع) مندرج در جدول ذیل (شامل موارد تحقق مازاد بر پیش‌بینی انجام شده برای کلیه ردیف‌های منابع) به استثنای عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، به حساب سازمان هدفمندی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود و پس از تخصیص سازمان برنامه و بودجه (تخصیص سهم منابع عمومی و شرکت‌های دولتی مطابق جدول زیر) درآمدهای مربوط به منابع عمومی به خزانه‌داری کل کشور و سهم شرکت‌های دولتی به حساب این شرکت‌ها نزد خزانه واریز خواهد شد. و مطابق جدول ذیل هزینه می‌شود. سازمان هدفمندی یارانه‌ها از محل منابع اختصاص یافته به این سازمان به عنوان دستگاه مجری پرداخت یارانه نقدی عمل خواهد کرد.

منابع منتقل شده از محل هدفمندی یارانه‌ها به بودجه عمومی، در مأخذ محاسبه بودجه دستگاه‌هایی که سهم مشخصی از بودجه عمومی برای آنها در نظر گرفته شده و همچنین اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور قرار نمی‌گیرد.

### الف) تعیین تکلیف ردیف‌های مصارف جدول تبصره (۱۴) برای انتقال به مصارف عمومی

(هزار میلیارد ریال)

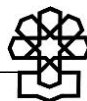
بخش مربوطه	ردیف	پرداختی‌ها (مصرف)	لایحه بودجه ۱۳۹۹	توضیحات
خزانه و سایر پرداخت‌ها	۱	عوارض و مالیات بر ارزش افزوده فرآورده‌های نفتی فروش داخلی	۱۰۰,۹	منابع حاصل از این ردیف در حال حاضر پس از کسر سهم شهرداری در منابع عمومی با مبلغ ۵۷ هزار میلیارد ریال منعکس می‌شود (۱۱۰۵۰۱). لذا از این محل سقف منابع عمومی افزایش نخواهد یافت.

بخش مربوطه	ردیف	پرداختی‌ها (مصرف)	لایحه بودجه ۱۳۹۹	توضیحات
	۲	عوارض و مالیات بر ارزش افزوده گاز طبیعی	۲۳,۶	منابع حاصل از این ردیف در حال حاضر پس از کسر سهم شهرداری در منابع عمومی و ردیف مربوط به درآمد ارزش افزوده منعکس می‌شود. لذا از این محل سقف منابع عمومی افزایش نخواهد یافت.
	۳	عوارض و مالیات بر ارزش افزوده برق	۱۸,۴	منابع حاصل از این ردیف در حال حاضر پس از کسر سهم شهرداری در منابع عمومی و ردیف مربوط به درآمد ارزش افزوده منعکس می‌شود. لذا از این محل سقف منابع عمومی افزایش نخواهد یافت.
	۴	عوارض و مالیات بر ارزش افزوده سوخت نیروگاه‌ها	۰,۳	منابع حاصل از این ردیف در حال حاضر پس از کسر سهم شهرداری در منابع عمومی و ردیف مربوط به درآمد ارزش افزوده منعکس می‌شود. لذا از این محل سقف منابع عمومی افزایش نخواهد یافت.
	۵	بازپرداخت تعهدات طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی، حمایت از حمل و نقل عمومی، گازرسانی و جمع‌آوری گازهای همراه و مشعل (موضوع ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور)	۸۰	این موارد می‌بایست در مصارف عمومی منعکس شود. با توجه به عدم شفافیت این ردیف می‌توان در جدول مستقلی طرح‌های اجرا شده از طریق ماده (۱۲) و اعتبار پیش‌بینی شده برای هر کدام را منعکس کرد و عدد سرجمع را نیز در جدول ۹ نمایش داد.
	۶	عوارض گازرسانی موضوع ماده (۶۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲ از گاز- سهم ۵۰	۱۳	انتقال به جدول ۹



بخش مربوطه	ردیف	پرداختی‌ها (مصرف)	لایحه بودجه ۱۳۹۹	توضیحات
		درصدی ۳۰ درصد بابت گرمایش مدارس به سازمان بهبوده‌سازی مصرف سوخت و ۲۰ درصد به سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور		
	۷	عوارض گازرسانی موضوع ماده (۶۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم برخی از مقررات مالی دولت (۲) - سوخت نیروگاه‌ها سهم ۵۰ درصدی ۳۰ درصد بابت گرمایش مدارس به سازمان بهبودسازی مصرف سوخت و ۲۰ درصد به سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور	۰,۱۷	انتقال به جدول ۹
	۸	اجرای طرح ایمن سازی و هوشمندسازی جایگاه‌های سی ان جی	۳,۵	انتقال به جدول ۹
	۹	اجرای معافیت مدارس از پرداخت هزینه‌های گاز مصرفی	۰,۶	با توجه به اینکه اجرای این سیاست منابع جدید محقق نکرده و فقط منجر به عدم تحقق منابع گردیده لازم است قبل از انتقال منابع ردیف ۳ هدفمندی به منابع عمومی، این ردیف کسر گردد.
	۱۰	اجرای معافیت مدارس از پرداخت هزینه های برق مصرفی	۰,۳	با توجه به اینکه اجرای این سیاست منابع جدید محقق نکرده و فقط منجر به عدم تحقق منابع گردیده لازم است قبل از انتقال منابع ردیف ۴

بخش مربوطه	ردیف	پرداختی‌ها (مصرف)	لایحه بودجه ۱۳۹۹	توضیحات
				هدفمندی به منابع عمومی، این ردیف کسر گردد.
	۱۱	اجرای معافیت مدارس از پرداخت هزینه‌های آب مصرفی	۰٫۱	با توجه به اینکه اجرای این سیاست منابع جدید محقق نکرده و فقط منجر به عدم تحقق منابع گردیده لازم است قبل از انتقال منابع ردیف ۷ هدفمندی به منابع عمومی، این ردیف کسر گردد.
	۱۲	بازپرداخت تعهدات وزارت نیرو بابت نیروگاه‌های سیکل ترکیبی (خصوصی و دولتی) از محل سوخت نیروگاه‌ها	۳٫۶۲۰	انتقال به جدول ۹
	۱۳	هزینه حمل و نقل و توزیع فراآورده‌های نفتی	۱۰۴	کسر از ردیف یک درآمدی (فروش داخلی فراورده) قبل از انعکاس در منابع عمومی
بخش و پالایش و بخش فراآورده‌های نفتی	۱۴	عوارض توسعه، نگهداشت و نوسازی شبکه خطوط لوله انتقال نفت خام، میعانات گازی و فراآورده‌های نفتی، تأسیسات و انبارهای فراآورده‌های نفتی و پالایشگاه‌های دولتی (با نرخ محاسباتی مالیات صفر)	۲۰	انتقال به جدول ۹ البته با توجه به ماهیت این بخش که جزء وظایف شرکت‌های مربوطه می‌باشد، می‌توان این بخش را به منابع و مصارف عمومی منتقل نکرد. در این صورت می‌بایست قبل از انتقال جدول تبصره (۱۴) به منابع عمومی، به این میزان از ردیف یک منابع تبصره (۱۴) کسر شود.
	۱۵	سهام ۱۴/۵ درصد شرکت ملی نفت ایران از خوراک میعانات گازی پتروشیمی‌ها	۳۷	کسر از ردیف ۶ درآمدی (خوراک میعانات گازی پتروشیمی‌ها) قبل از انعکاس در منابع عمومی
نفت	۱۶	سهام ۱۴/۵ درصد شرکت ملی نفت ایران از محل فروش داخلی فراآورده‌های نفتی	۵۳	کسر از ردیف ۱ درآمدی (فروش داخلی فراورده) قبل از انعکاس در منابع عمومی



بخش مربوطه	ردیف	پرداختی‌ها (مصرف)	لایحه بودجه ۱۳۹۹	توضیحات
	۱۷	سهم ۱۴/۵ درصد شرکت ملی نفت ایران از محل صادرات فرآورده های نفتی	۱۲۸	کسر از ردیف ۲ درآمدی (فروش صادراتی فرآورده های نفتی) قبل از انعکاس در منابع عمومی
	۱۸	هزینه‌های تولید، انتقال، توزیع و فروش گاز طبیعی	۱۲۸	کسر از ردیف ۳ (دریافتی حاصل از فروش گاز طبیعی) قبل از انعکاس در منابع عمومی
گاز	۱۹	عوارض گازرسانی موضوع ماده (۶۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) از گاز - سهم ۵۰ درصد شرکت ملی گاز ایران	۱۳	انتقال به جدول ۹
	۲۰	عوارض گازرسانی موضوع ماده (۶۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم برخی از مقررات مالی دولت (۲) - سوخت نیروگاه‌ها سهم ۵۰ درصد شرکت ملی گاز ایران	۰,۱۷۹	انتقال به جدول ۹
برق	۲۱	هزینه تولید، انتقال و توزیع، فروش و خرید برق از نیروگاه‌های بخش خصوصی	۲۲۵	کسر از ردیف ۴ (دریافتی حاصل از فروش برق) قبل از انعکاس در منابع عمومی (عملاً ردیف مذکور صفر خواهد بود)
آب	۲۲	هزینه تولید، انتقال، توزیع و فروش آب	۳۰,۹	کسر از ردیف ۷ (دریافتی حاصل از فروش برق) قبل از انعکاس در منابع عمومی (عملاً ردیف مذکور صفر خواهد بود)

علاوه بر موارد مذکور مصارف هدمندی معادل ۱۵۲ هزار میلیارد تومان به صورت کامل به مصارف عمومی منتقل خواهد شد.

## ب) تعیین تکلیف ردیف‌های منابع تبصره (۱۴) برای انتقال به منابع عمومی

(هزار میلیارد ریال)

ردیف	دریافتی‌ها (منابع)	منابع مذکور در تبصره (۱۴)	اعتبار انتقال یافته به منابع عمومی	توضیحات
۱	دریافتی حاصل از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی	۷۷۰	۵۱۰	پس از کسر مصارف ردیف‌های ۱۰۱۳ و ۱۶ مصارف
۲	دریافتی حاصل از فروش صادراتی فرآورده‌های نفتی پس از کسر مابه‌التفاوت خوراک تحویلی و فرآورده‌های نفتی دریافتی از پالایشگاه‌ها	۸۸۸	۷۵۹	پس از کسر مصارف ردیف ۱۷ مصارف
۳	دریافتی حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی با احتساب عوارض گازرسانی و عوارض و مالیات ارزش‌افزوده	۳۰۹	۱۵۶	پس از کسر مصارف ردیف ۹، ۲ و ۱۸ مصارف
۴	دریافتی حاصل از فروش برق به مشترکین (با احتساب عوارض و مالیات بر ارزش‌افزوده) پس از کسر عوارض موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق	۲۴۳	۰	پس از کسر ردیف ۳، ۱۰ و ۲۱ مصارف
۵	سوخت نیروگاه‌ها	۴	۳،۶	پس از کسر ردیف ۴ مصارف
۶	خوراک میعانات گازی پتروشیمی‌ها	۲۵۹	۲۲۱	پس از کسر ردیف ۱۵ مصارف
۷	منابع حاصل از فروش آب	۳۱	۰	پس از کسر ردیف ۱۱ و ۲۲ مصارف
۸	مجموع	۲،۵۰۷	۱۶۵۱	-



شماره مسلسل: ۱۶۸۸۰

شناسنامه گزارش

**عنوان گزارش:** بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۵۸. جدول تبصره (۱۴) (ارزیابی ارقام ردیف‌ها و نحوه انعکاس منابع و مصارف جدول تبصره (۱۴) در بودجه عمومی) (ویرایش اول)

**نام دفاتر:** مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت (گروه بودجه)، مطالعات انرژی، صنعت و معدن

**تهیه و تدوین‌کنندگان:** سیدعباس پرهیزکاری (دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت)، سیده مریم موسوی (دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن)  
**همکار:** امیر یونسیان (دفتر مطالعات زیربنایی)

**مدیران مطالعه:** فریدون اسعدی، محمدتقی فیاضی، علی اصغر اژدری  
**ناظران علمی:** حسین افشین، سید محمدهادی سبحانیان، داریوش ابوحمز

**واژه‌های کلیدی:**

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور
۲. هدفمندی یارانه‌ها
۳. یارانه‌ها
۴. تبصره (۱۴) قانون بودجه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۱۱/۵