

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: موضوع احکام تبصره «۸»



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۵۰۵

کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: موضوع احکام تبصره «۸»

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: محمدمهدی جعفری

همکاران: سیدهادی موسوی‌نیک، شهاب‌الدین فولادی مقدم، سید مجتبی میرپنجی، مرتضی نیکخواه‌نسب

ناظران علمی: سیدعباس پرهیزکاری، حبیب‌اله ظفریان، محمدحسین معاریان

اظهار نظر کنندگان: محمد برزگر خسروی، محمد ابراهیم عرب، المیرا عزتی، محمد بختیاری

ویراستار ادبی: سیده مرضیه موسوی راد

کارشناس تحریر: معصومه گریوانی، رویا عمادی

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه سال ۱۴۰۳

۲. تبصره «۸»

۳. احکام بودجه

۴. هدفمندسازی یارانه‌ها



تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۰/۸

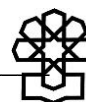
به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۲	۱. مقدمه
۳	۲. اظهار نظر کارشناسی درباره احکام تبصره «۸»
۷	جمع بندی و نتیجه گیری
۱۷	منابع و مآخذ

فهرست جدول

۸	جدول ۱. بررسی احکام تبصره «۸» و بندهای الحاقی پیشنهادی
---	--



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: موضوع احکام تبصره «۸»

چکیده

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به همان روال غیرصحیح سابق، دریافتی‌ها و پرداختی‌های سازمان هدفمندی یارانه‌ها با سقف ۷۵۸ هزار میلیارد تومانی این باره در تبصره «۸» ماده‌واحد مندرج شده است. علاوه بر معایب گذشته، لایحه ارسالی بودجه سال ۱۴۰۳ فاقد هرگونه جزئیاتی درخصوص ارقام تشکیل‌دهنده منابع و سهم هریک از اجزای مصارف است. عدم شفافیت و تعیین تکلیف دقیق منابع و مصارف، بودجه هدفمندی را غیرقابل تحلیل ساخته است. بر همین اساس، بدون ارائه اطلاعات تفصیلی دولت به مجلس، تصویب احکام و سقف تبصره «۸» به‌لحاظ کارشناسی توصیه نمی‌شود.

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به همان روال ناصواب سابق، دریافتی‌ها و پرداختی‌های سازمان هدفمندی یارانه‌ها، خارج از شمول منابع عمومی، با سقف ۷۵۸ هزار میلیارد تومانی این باره در تبصره «۸» ماده‌واحد مندرج شده است. علاوه بر معایب گذشته، لایحه ارسالی بودجه سال ۱۴۰۳ فاقد جزئیات لازم درخصوص ارقام تشکیل‌دهنده منابع و سهم هریک از اجزای مصارف است. عدم شفافیت و تعیین تکلیف دقیق منابع و مصارف، بودجه هدفمندی را از این منظر غیرقابل تحلیل ساخته است. از این منظر، بدون ارائه اطلاعات تفصیلی دولت به مجلس و تفاهم در مورد منابع و مصارف این بند، تصویب احکام و سقف تبصره «۸» به‌لحاظ کارشناسی امکان‌پذیر نیست.

گره زدن مستقیم سیاستگذاری انرژی و درآمدها و هزینه‌های شرکت‌های دولتی حوزه انرژی به سیاست‌های رفاهی و حمایتی منشأ مشکلات فراوانی شده است. همچنین عدم شمول هدفمندی در منابع عمومی، مقایسه‌پذیری و تحلیل بودجه دولت را با خطای بزرگی همراه می‌کند. گردش درآمدها و هزینه‌ها شرکت‌های دولتی از طریق سازمان هدفمندی یارانه‌ها منجر به شکل‌گیری خزانه‌داری دوم در کنار خزانه‌داری کل کشور می‌شود.

قانون هدفمند کردن یارانه‌ها قیمت فروش داخلی فراورده‌های نفتی، آب و برق را براساس معیارهای قیمت تمام‌شده و هزینه‌فرصت صادراتی اصلاح می‌کند که در سال‌های اخیر اجرا نشده است و ارتباطی با فروش صادراتی فراورده‌های نفتی و سایر محصولات نفتی یا گازی ندارد. این درحالی است که در جزء «۱» بند «الف» تبصره «۸»، منابع حاصل از صادرات فراورده‌های نفتی نیز در فروض محاسباتی تأمین منابع قرار دارد.

نقاط قوت و ضعف لایحه

- علی‌رغم آنکه در ماده الحاقی (۱۴) برنامه هفتم مصوب صحن مجلس شورای اسلامی، محل مصرف عواید حاصل از صادرات و فروش داخلی کلیه محصولات فرعی گازی از جمله اتان، پروپان، بوتان، پنتان و گوگرد و مایعات گازی مشخص شده است، در لایحه بودجه ارائه‌شده، سهم چهل درصدی (۴۰٪) از این منابع به حساب هدفمندی‌سازی یارانه‌ها تخصیص داده شده است که باید اصلاح شود.
- در حال حاضر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی سیاست افزایش پوشش خانوارها برای استفاده از زیرساخت کالابریگ الکترونیک را در دست پیگیری دارد و در این راستا مصوبه‌ای از هیئت‌وزیران دریافت کرده است. هدف نهایی این وزارت پوشش هفت دهک درآمدی در این طرح است و برای آن یارانه تشویقی ۱۲۰ هزار تومانی (برای هر نفر) را هم در نظر گرفته است. این در حالی است که با توجه به وضعیت تغذیه، گروه‌های اجتماعی دارای اولویت بیشتری نیز وجود دارند.
- موضوع حذف دهک‌های بالای درآمدی از دریافت یارانه به یک موضوع تکراری در قوانین بودجه تبدیل شده، اما عملکرد قابل توجهی نداشته است. یکی از دلایل این موضوع عدم توجه به اقتضات اجرایی آن از جمله تأمین منابع لازم برای ارتقای دقت آزمون وسع و پاسخگویی به اعتراضات احتمالی است.

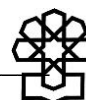
پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

با عدم تحقق اهداف عدالت در توزیع یارانه‌ها، مدیریت مصرف و پیشگیری از قاچاق با شیوه توزیع فعلی یارانه بنزین، اعمال سیاست‌های غیرقیمتی در مورد یارانه بنزین با رویکرد بازتوزیع یارانه‌ها ضروری است. به‌منظور برقراری عدالت در بهره‌مندی از یارانه بنزین در جامعه، دولت موظف است از ابتدای خردادماه سال ۱۴۰۳ به سرپرست خانوارهای فاقد خودرو به‌ازای هر عضو خانواده، ماهیانه ۱۵ لیتر بنزین سهمیه‌ای از محل حذف سهمیه خانوارهای دارای سه خودرو و بیشتر اختصاص داده و امکان تبادل سهمیه بنزین را در بازار فراهم کند. دولت موظف است این حکم را بدون هرگونه افزایش قیمت در نرخ‌های سهمیه‌ای و آزاد بنزین و با حفظ سهمیه سابق برای حداکثر دو خودرو سواری در خانوارهای دارای خودرو و نیز حفظ سایر سهمیه‌ها شامل خودروهای عمومی، وانت‌بار و موتورسیکلت اجرا کند.

همچنین برای رفع تهدیدات و اختلالات ممکن در سامانه هوشمند سوخت و نیز ایجاد بستر توزیع عادلانه و هوشمند سوخت، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با همکاری وزارت نفت نسبت به ایجاد و یا بازطراحی سامانه هوشمند توزیع سوخت با رعایت معیار توزیع عادلانه یارانه و جلوگیری از هدررفت و قاچاق سوخت اقدام کند.

۱. مقدمه

در تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ (یک‌سال پیش از تصویب برنامه ششم)، به دولت اجازه داده شد منابع هدفمندی یارانه‌ها را در خارج از سقف منابع عمومی دولت به مصرف برساند. پس از آن با تصویب ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵/۱۶/۰۱) دولت مکلف شد منابع و مصارف قانون هدفمندی‌کردن یارانه‌ها را در جدولی



جداگانه، اما «در سقف منابع و مصارف عمومی» در لایحه بودجه درج کند. علی‌رغم وضوح حکم مذکور در خصوص نحوه درج منابع و مصارف هدفمندی، از سال ۱۳۹۶ مجوز استفاده از منابع هدفمندی همواره خارج از سازوکار منابع عمومی در تبصره «۱۴» قوانین بودجه سنواتی تصویب شده است. با توجه به تصریح قانون برنامه ششم و تمدید آن تا پایان سال ۱۴۰۲، عدم درج منابع و مصارف قانون هدفمندی یارانه‌ها در سقف بودجه هیچ توجیهی ندارد.

گره زدن مستقیم سیاستگذاری انرژی و درآمدها و هزینه‌های شرکت‌های دولتی حوزه انرژی به سیاست‌های رفاهی و حمایتی منشأ مشکلات فراوانی شده است. همچنین عدم شمول هدفمندی در منابع عمومی، مقایسه‌پذیری و تحلیل بودجه دولت را با خطای بزرگی همراه می‌کند. گردش درآمدها و هزینه‌ها شرکت‌های دولتی از طریق سازمان هدفمندی یارانه‌ها منجر به شکل‌گیری خزانه‌داری دوم در کنار خزانه‌داری کل کشور می‌شود.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به همان روال ناصواب سابق، دریافتی‌ها و پرداختی‌های سازمان هدفمندی یارانه‌ها با سقف ۷۵۸ هزار میلیارد تومانی این باره در تبصره «۸» ماده‌واحد مندرج شده است. علاوه بر معایب گذشته، لایحه ارسالی بودجه سال ۱۴۰۳ فاقد جزئیات لازم در خصوص ارقام تشکیل‌دهنده منابع و سهم هریک از اجزای مصارف است. عدم شفافیت و تعیین تکلیف دقیق منابع و مصارف، بودجه هدفمندی را از این منظر غیرقابل تحلیل ساخته است. از این منظر، بدون ارائه اطلاعات تفصیلی دولت به مجلس و تفاهم در مورد منابع و مصارف این بند، تصویب احکام و سقف تبصره «۸» به لحاظ کارشناسی امکان‌پذیر نیست. در این گزارش ضمن تبیین احکام تبصره «۸» ماده‌واحد لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، نظرات کارشناسی جهت اصلاح و الحاق احکام مورد نیاز ارائه می‌شود.

۲. اظهار نظر کارشناسی درباره احکام تبصره «۸»

در جزء «۱» بند «الف» تبصره «۸» اجزای منابع قانون هدفمندکردن یارانه‌ها و موارد مستثنا ذکر شده است. شایان‌ذکر است قانون هدفمندکردن یارانه‌ها قیمت فروش داخلی فرآورده‌های نفتی، آب و برق را براساس معیارهای قیمت تمام‌شده و هزینه‌فرصت صادراتی اصلاح می‌کند که در سال‌های اخیر اجرا نشده است و ارتباطی با فروش صادراتی فرآورده‌های نفتی و سایر محصولات نفتی یا گازی ندارد. این درحالی است که در جزء «۱» بند «الف»، منابع حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی نیز در فروض محاسباتی تأمین منابع قرار دارد.

علاوه بر منابع حاصل از فروش داخلی و صادراتی فرآورده‌های نفتی و فروش داخلی گاز طبیعی، ۴۰ درصد از منابع حاصل از فروش داخلی و صادراتی محصولات فرعی گاز به منابع هدفمندی یارانه‌ها افزوده شده است که اساساً ارتباطی با قانون هدفمندکردن یارانه‌ها ندارد و ناشی از اصلاح قیمت‌های داخلی نیست. علی‌رغم آنکه در ماده الحاقی (۱۴) برنامه هفتم مصوب صحن مجلس شورای اسلامی، محل مصرف عواید حاصل از صادرات و فروش داخلی کلیه محصولات فرعی از جمله اتان، پروپان، بوتان، پنتان و گوگرد و مایعات گازی مشخص شده است، در لایحه بودجه ارائه‌شده، سهم چهل درصدی (۴۰٪) از این منابع به حساب هدفمندسازی یارانه‌ها تخصیص داده شده است که باید اصلاح شود.

ذیل بندهای «الف» و «ب» ماده الحاقی (۱۴) برنامه هفتم مصوب صحن مجلس شورای اسلامی آمده است:

«الف» در اجرای بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم، دولت موظف است از طریق وزارت نفت و با استفاده از منابع داخلی ارزی و ریالی شرکت‌های تابعه ذی‌ربط وزارت نفت پس از کسر سهم مربوط به حساب بهینه‌سازی

انرژی موضوع جزء «۵-۲» بند «الف» ماده (۴۶) این قانون، ماهیانه حداقل شصت درصد (۶۰٪) از عواید حاصل از صادرات و فروش داخلی کلیه محصولات فرعی گازی از جمله اتان، پروپان، بوتان، پنتان و گوگرد و مایعات گازی را صرفاً به حساب «سرمایه‌گذاری نفت و گاز کشور» که از ابتدای برنامه به نام وزارت نفت نزد خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌شود، واریز نماید.

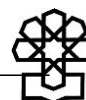
ب) باقیمانده عواید فوق‌الذکر در شرکت‌های تابعه ذی‌ربط وزارت نفت به تشخیص وزارت مزبور و حسب مورد صرفاً در چارچوب بودجه مصوب شرکت‌های تابعه ذی‌ربط آن وزارت برای پالایش، انتقال و توزیع گاز طبیعی و نگهداشت تأسیسات مربوط و نیز گازرسانی به شهرها و روستاهای باقیمانده کشور هزینه می‌شود.

اگرچه کل منابع حاصل از آب و برق از دریافتی‌های این تبصره مستثنا شده، اما حق بیمه منازل مسکونی که جزئی از درآمدهای قبوض برق است نیز به صورت جداگانه به‌عنوان مستثنیات منابع هدفمندی ذکر شده است.

براساس صدر تبصره «۸» عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور که بر مصرف فراورده‌های نفتی داخلی (انواع بنزین و سوخت هواپیما با نرخ ۳۰ درصد و سایر محصولات با نرخ ۱۵ درصد) اخذ می‌شود از دریافتی‌های هدفمندی مستثناست. با وجود این فراز پایانی جزء «۱» ابراز می‌دارد منابع دریافتی توسط شرکت‌های تابعه وزارت نفت با احتساب «عوارض» به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها واریز می‌شود. بر این اساس، صدر و ذیل حکم مزبور متناقض است و هم‌خوانی ندارد. علی‌القاعده اگر سهم شهرداری‌ها از عوارض کالاهای نفتی و گاز از منابع این تبصره مستثناست، در سرجمع منابع هدفمندی محاسبه نشده و باید از مبادی اولیه وصول منابع مذکور با هماهنگی خزانه‌داری کل کشور شناسایی، تسهیم و به دستگاه ذی‌نفع (در اینجا شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) واریز شود. زیرا در سمت مصارف هدفمندی (موضوع جزء «۲» بند «الف») مبلغی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها پرداخت نمی‌شود. در غیر این صورت، احتساب عوارض شهرداری به‌عنوان منابع سازمان هدفمندی و عدم انعکاس آن در مصارف نشان‌دهنده کاهش بخشی از درآمد شهرداری‌ها از محل ارزش‌افزوده کالاهای نفتی و گاز طبیعی است. بر این اساس، جزء «۱» در مقام اصلاح قوانین دائمی کشور است و براساس ماده (۱۸۱) آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب آن، به دوسوم رأی نمایندگان حاضر در جلسه رسمی مجلس نیاز دارد.

در جزء «۲» بند «الف» به مصارف این تبصره و فرایند اجرایی آن می‌پردازد. شایان ذکر است در حال حاضر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی سیاست افزایش پوشش خانوارها برای استفاده از زیرساخت کالابریگ الکترونیک را در دست پیگیری دارد و در این راستا مصوبه‌ای از هیئت‌وزیران دریافت کرده است. هدف نهایی این وزارت پوشش هفت دهک درآمدی در این طرح است و برای آن یارانه تشویقی ۱۲۰ هزار تومانی (برای هر نفر) را هم در نظر گرفته است. این درحالی است که با توجه به وضعیت تغذیه، گروه‌های اجتماعی دارای اولویت بیشتری نیز وجود دارند. با توجه به محدودیت منابع، تمرکز گروه هدف این طرح بر کودکان علاوه بر هدفمندی بیشتر، منابع کمتری نیاز خواهد داشت و با سیاست‌های جمعیتی نیز سازگارتر است.

حکم جزء «۳» بند «الف» مقرر می‌دارد مابه‌التفاوت قیمت بنزین در سال ۱۳۹۸، مشمول عوارض و مالیات بر ارزش‌افزوده و سهم ۱۴.۵ درصد شرکت ملی نفت ایران نمی‌شود. اولاً، متن حکم دارای ایراد نگارشی است و به‌لحاظ مفهومی باید عبارت «منابع حاصل از اصلاح قیمت بنزین نسبت به قیمت قبل از سهمیه‌بندی در سال ۱۳۹۸» جایگزین



«مابه‌التفاوت قیمت بنزین در سال ۱۳۹۸» شود. ثانیاً، شرکت ملی نفت ایران از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی سهم ۱۴.۵ درصدی نمی‌برد، بلکه هر ساله در سند بودجه عددی برای پوشش هزینه‌های شرکت تعیین می‌شود؛ بنابراین مستثنا شدن سهم شرکت ملی نفت بلاموضوع است.

جزء «۴» بند «الف» بانک مرکزی را مکلف می‌کند ۳ درصد از سقف مصارف هدفمندی را به درخواست سازمان برنامه به صورت تنخواه در اختیار آن سازمان قرار دهد. سقف استفاده از تنخواه بانک مرکزی در قوانین بودجه سال‌های گذشته ۱ درصد جمع مصارف بود که در لایحه ۱۴۰۳، با ۲ واحد درصد افزایش به حدود ۲۳ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است. از آنجا که تنخواه‌های دریافتی از بانک مرکزی سیاستگذاری پولی را مخدوش کرده و منجر به افزایش پایه پولی می‌شوند بهتر است کمتر مورد استفاده قرار گیرند.

جزء «۵» بند «الف» به طور کلی با اجزای مختلف همین بند در تناقض است. در این جزء سازمان هدفمندی یارانه‌ها موظف شده منابع حاصل از عوارض و مالیات بر ارزش فروش فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی را صرفاً برای تأمین نان و دارو هزینه نماید. همان‌طور که پیشتر اشاره شد صدر جزء «۱» بند «الف» عوارض سهم شهرداری‌ها را از کل منابع هدفمندی مستثنا می‌کند؛ بنابراین با این تعبیر اختصاص عوارض فروش فرآورده‌ها به یارانه نان و دارو یا هرگونه مصرف دیگری بلاوجه است. در غیر این صورت چنانچه منابع تبصره «۸» با احتساب عوارض شهرداری لحاظ شده باشد (مطابق فراز پایانی جزء «۱»)، هزینه کرد عوارض و مالیات ارزش افزوده برای تأمین نان دارو به معنای کاهش درآمد شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از این محل است (که با توجه به محدودیت منابع هدفمندی یارانه‌ها مثبت ارزیابی می‌شود). با توجه به اینکه در حکم مورد اشاره سهم نان یا دارو از منابع مالیات و عوارض ارزش افزوده مشخص نشده، ضروری است در مرحله دوم تقدیم بودجه که جداول تفصیلی ارائه می‌شود، دولت مصارف هدفمندی را به طور شفاف در خصوص یارانه دارو و نان به طور جداگانه مشخص کند.

جزء «۶» بند «الف» به موضوع حذف یارانه خانوارهای غیرمشمول پرداخته است. در این خصوص باید گفت براساس اصول قانون‌نویسی حذف یارانه خانوارهای غیرمشمول حمایت دولت به موجب آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران باید با تعیین ملاک و معیار قانونی صورت گیرد و الا شائبه مغایرت با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی دارد و همچنین موضوع حذف دهک‌های بالای درآمدی از دریافت یارانه به یک موضوع تکراری در قوانین بودجه تبدیل شده، اما عملکرد قابل توجهی نداشته است. یکی از دلایل این موضوع عدم توجه به اقتضات اجرایی آن از جمله تأمین منابع لازم برای ارتقا دقت آزمون وسع و پاسخگویی به اعتراضات احتمالی است. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود نیم‌درصد منابع آزاده شده ناشی از حذف یارانه‌گیران در هر سال به منظور تأمین هزینه‌های پاسخگویی به اعتراضات، توسعه «پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان»، راه‌اندازی «پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» و «پنجره واحد خدمات رفاهی» در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ منظور شود تا علاوه بر توسعه زیرساخت‌های اطلاعاتی لازم، بسترهای پاسخگویی نیز فراهم گردد.

بند «ب» تبصره «۸» شرکت‌های تابعه وزارت نفت را مکلف می‌کند منابع ارزی این تبصره را بلافاصله به حساب ارزی سازمان هدفمندی نزد بانک مرکزی واریز کرده و به محض وصول منابع ارزی با نرخ ارز حواله تالار دوم تسعیر شود. حکم مزبور در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ نیز به تصویب رسیده بود، لکن فاقد عملکرد است. به دلیل مشکلات تحریم، درآمدهای ارزی شرکت‌های وزارت نفت از صادرات فرآورده قابل انتقال به داخل کشور و حساب

سازمان هدفمندی نیست. تنها راه‌حلی که تا حدی تکلیف بند «ب» را اجرایی می‌سازد، این است که مدیریت حساب‌های خارج از کشور شرکت‌های تابعه وزارت نفت به بانک مرکزی منتقل شود. پیشنهاد می‌شود نحوه اجرای بند «ب» در آیین‌نامه‌ای که با همکاری وزارت نفت، بانک مرکزی و سازمان برنامه تهیه شده و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین شود.

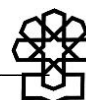
مطابق با تکلیف بند «پ» تبصره «۸»، پالایشگاه‌های نفتی مکلفند براساس برنامه تولید منابع این تبصره، ۱۰۰ درصد منابع حاصل از فروش داخلی و صادرات خود را به حساب سازمان هدفمندی یارانه‌ها واریز کنند. در صورت کاهش تولید فرآورده‌های اصلی نسبت به برنامه تولید، وزارت نفت با دریافت و فروش فرآورده‌های ویژه مقادیر کسری را جبران می‌کند. در این خصوص ذکر چند نکته ضروری است:

- برنامه تولید منابع این تبصره در کدام بند یا جزء تبصره «۸» مشخص شده است؟
- عبارت فرآورده‌های اصلی و فرآورده‌های ویژه فاقد معنا و تعریف قانونی هستند که این امر، با اصول قانون‌نویسی صحیح (استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی) موضوع جزء «۴» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری، مغایر به نظر می‌رسد.

- تمامی پالایشگاه‌های نفتی (به جز پالایشگاه آبادان) با اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم به بخش غیردولتی واگذار شده یا از ابتدا با مشارکت سرمایه بخش غیردولتی تشکیل شده‌اند. لذا منطق واریز ۱۰۰ درصد منابع داخلی و فروش صادراتی پالایشگاه غیردولتی به حساب سازمان هدفمندی یارانه‌ها مشخص نیست. در برخی از پالایشگاه‌های نفتی سهام عدالت سهم بزرگی از سهام‌داران را تشکیل می‌دهد و حفاظت از حقوق این سهام‌داران توسط دولت ضروری است. حقوق مالکانه پالایشگاه مستقل از حقوق سهام‌داران آن بوده و حکم این بند، با اصل احترام به مالکیت مشروع (موضوع اصول بیستم، بیست‌ودوم، چهارم، چهل‌وهفتم قانون اساسی)، مغایر به نظر می‌رسد. اگرچه تنظیم‌گری پالایشگاه‌ها (و نه نفی مالکیت مشروع اشخاص) در حیطه وظایف و اختیارات وزارت نفت می‌باشد، اما قبضه کردن منابع پالایشگاه‌ها و بر هم زدن رابطه مالی صحیح دولت و بخش غیردولتی که در حکم این بند آمده است تناسبی با تنظیم‌گری ندارد. به جای اصلاح رابطه مالی فعلی بین دولت و پالایشگاه، حکم لایحه بودجه گامی رو به عقب محسوب می‌شود.

اگرچه در این حکم امکان کاهش درآمدهای حاصل از فروش داخلی و یا صادراتی فرآورده‌های اصلی نفتی مرتفع می‌شود، لکن حکم ارائه‌شده فاقد چارچوب مناسبی جهت رعایت اصول برنامه‌ریزی تولید توسط وزارت نفت است و امکان تصمیم‌گیری مدیران پالایشگاه‌های نفتی کشور مطابق در مورد فرآورده‌های در اختیار خود را سلب می‌کند. در واقع با توجه به عدم مدیریت مصرف فرآورده‌های نفتی در کشور، امکان جبران تقاضای بیشتر فرآورده از طریق اعمال برنامه تولید بیشتر فرآورده‌های اصلی و کاهش فرآورده‌های فرعی و ویژه فراهم شده که سبب آسیب به صنعت پالایش کشور می‌شود. لذا نیاز است تا با ذکر قواعدی تنظیم‌کننده برای برنامه تولید از نظیر مطابقت با برنامه سالیان گذشته، نسبت به اصلاح حکم ارائه‌شده اقدام کرد.

بند «ت» تبصره «۸» در راستای انضباط بخشی به حسابداری بخش عمومی و مدیریت مالی دولت مثبت ارزیابی می‌شود. حق‌العمل جایگاه‌های عرضه فرآورده‌های نفتی و سی. ان. جی قبل از واریز به حساب هدفمندکردن یارانه‌ها



قابل پرداخت است. در عین حال، تصریح بر واژه غیرفارسی سی. ان. جی، مغایر با اصل پانزدهم قانون اساسی است. همچنین فراز اول این بند، در مقام اصلاح فراز دوم بند «ت»، مبهم است؛ زیرا تبصره ماده (۴۰) قانون محاسبات عمومی کشور صرفاً ناظر بر «شرکت‌های دولتی به استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه» است. لذا اجرای این تبصره توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی با نظارت کامل بر شرکت‌های دولتی ذی‌مدخل، موضوعیت ندارد؛ مگر اینکه منظور اجرای حکم تبصره مزبور توسط شرکت‌های دولتی ذی‌مدخل باشد که این امر، باید بازنویسی شود.

شایان ذکر است سهمیه اعتباری بنزین که مخصوص تاکسی‌های اینترنتی است نیز باید در منابع و مصارف این تبصره محاسبه شده و مبالغ مذکور حسب مورد در مصارف تبصره پیش‌بینی شود. همچنین جهت پرداخت به‌موقع و جلوگیری از بروز هرگونه مشکل در ناوگان حمل‌ونقل سوخت ضروری است مجوز برداشت هزینه‌های انتقال، ذخیره‌سازی و پخش فراورده‌های نفتی و حمل‌ونقل جاده‌ای فراورده‌های نفتی (نفتکش‌ها) از سرجمع فروش قبل از واریز به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها داده شود.

بند «ث» تبصره «۸» به موضوع سازوکار خرید تضمینی گندم می‌پردازد. براساس این بند خرید تضمینی گندم توسط شرکت مباشر دولتی در سال ۱۴۰۳ صرفاً در سقف مصارف یارانه‌ای نان صورت می‌گیرد و هرگونه فروش آرد یارانه‌ای برای سایر مصارف ممنوع است. اگرچه اصل کاهش نقش تصدی‌گرانه دولت در خرید گندم مثبت ارزیابی می‌شود، اما حکم مذکور با ابهاماتی همراه است:

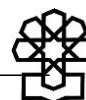
• منظور از عبارت سقف مصارف یارانه‌ای مشخص نیست. در صورتی که مقصود آن سقف ریالی مفروض در سمت مصارف تبصره «۸» باشد (که البته رقم آن هم معلوم نیست)، کم‌برآوردی هزینه‌های تأمین یارانه نان منجر به افزایش قیمت نان خواهد شد.

• مشخص نیست چرا کارخانجات باید به خرید گندم با قیمت تضمینی دولت مکلف شوند؟ در صورتی که دولت خرید تضمینی از کشاورزان انجام ندهد، نیاز صنف و صنعت یا سایر مصارف عمده می‌تواند با فروش گندم در بورس کالا تأمین شود. همچنین کشاورزان می‌توانند تا سقف معینی مازاد بر برنامه خرید تضمینی دولت جهت تأمین نان، محصول خود را صادر کنند. مصارف غیر عمده گندم نیز صرفاً از طریق سامانه یکپارچه مدیریت آرد در شرکت بازرگانی دولتی با نرخ خرید تضمینی انجام شود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

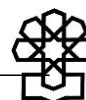
اهم نکات تبصره «۸» لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به شرح زیر است:

۱. با تصویب ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵/۱۶/۰۱) دولت مکلف شد منابع و مصارف قانون هدفمندکردن یارانه‌ها را در جدولی جداگانه، اما «در سقف منابع و مصارف عمومی» در لایحه بودجه درج کند که متأسفانه از سال ۱۳۹۶ همواره خارج از سازوکار منابع عمومی در تبصره «۱۴» قوانین بودجه سنواتی تصویب شده است. با توجه به تصریح قانون برنامه ششم و تمدید آن تا پایان سال ۱۴۰۲، عدم درج منابع و مصارف قانون هدفمندی یارانه‌ها در سقف بودجه هیچ توجیهی ندارد.



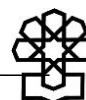
تبصره / بند	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهادهای اصلاحی
میلیون و پانصد و هشتاد و هشت هزار (۷,۵۸۸,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال توسط شرکتهای تابعه وزارت نفت بابت دریافتی حاصل از فروش داخلی فرآوردههای نفتی، فروش صادراتی فرآوردههای نفتی، فروش داخلی گاز طبیعی با احتساب عوارض و مالیات ارزشافزوده و فروش خوراک گاز به پتروشیمیها و سوخت صنایع، به حساب سازمان هدفمندسازی یارانهها نزد خزانهداری کل کشور واریز می شود.	مایعات گازی مشخص شده است، در لایحه بودجه ارائه شده، سهم چهل درصدی (۴۰٪) از این منابع به حساب هدفمندسازی یارانهها تخصیص داده شده است که باید اصلاح گردد. ذیل بندهای «الف» و «ب» ماده الحاقی (۱۴) برنامه هفتم مصوب صحن مجلس شورای اسلامی آمده است: «الف- در اجرای بند «۳» سیاستهای کلی برنامه پنج ساله هفتم، دولت موظف است از طریق وزارت نفت و با استفاده از منابع داخلی ارزی و ریالی شرکتهای تابعه ذی ربط وزارت نفت پس از کسر سهم مربوط به حساب بهینه سازی انرژی موضوع جزء «۵-۲» بند «الف» ماده (۴۶) این قانون، ماهانه حداقل شصت درصد (۶۰٪) از عواید حاصل از صادرات و فروش داخلی کلیه محصولات فرعی گازی از جمله اتان، پروپان، بوتان، پنتان و گوگرد و مایعات گازی را صرفاً به حساب «سرمایه گذاری نفت و گاز کشور» که از ابتدای برنامه به نام وزارت نفت نزد خزانهداری کل کشور افتتاح می شود، واریز نماید. ب- باقیمانده عواید فوق الذکر در شرکتهای تابعه ذی ربط وزارت نفت به تشخیص وزارت مزبور و حسب مورد صرفاً در چارچوب بودجه مصوب شرکتهای تابعه ذی ربط آن وزارت برای پالایش، انتقال و توزیع گاز طبیعی و نگهداشت تأسیسات مربوط و نیز گازرسانی به شهرها و روستاهای باقیمانده کشور هزینه می شود.» اگرچه کل منابع حاصل از آب و برق از دریافتیهای این تبصره مستثنا شده، اما حق بیمه منازل مسکونی که جزئی از درآمدهای قبوض برق است نیز به صورت جداگانه به عنوان مستثنیات منابع هدفمندی ذکر شده است. بر اساس صدر تبصره «۸» عوارض شهرداریها و دهیاریهای کشور که بر مصرف فرآوردههای نفتی داخلی (انواع بنزین و سوخت هواپیما با نرخ ۳۰ درصد و سایر محصولات با نرخ ۱۵ درصد) اخذ می گردد از دریافتیهای هدفمندی مستثنا است. با وجود این فراز پایانی جزء «۱» ابراز می دارد منابع دریافتی توسط شرکتهای تابعه وزارت نفت با احتساب «عوارض» به حساب سازمان هدفمندسازی یارانهها واریز می شود. بر این اساس، صدر و ذیل حکم مزبور متناقض است و همخوانی ندارد. علی القاعده اگر سهم شهرداریها از	داخلی گاز طبیعی (پس از کسر هزینههای تولید، انتقال و توزیع) با احتساب عوارض و مالیات ارزشافزوده و فروش خوراک گاز به پتروشیمیها و سوخت صنایع، به حساب سازمان هدفمندسازی یارانهها نزد خزانهداری کل کشور واریز می شود.

پیشنهاد‌های اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	تبصره / بند
	<p>عوارض کالاهای نفتی و گاز از منابع این تبصره مستثناست، در سرجمع منابع هدفمندی محاسبه نشده و باید از مبادی اولیه وصول منابع مذکور با هماهنگی خزانه‌داری کل کشور شناسایی، تسهیم و به دستگاه ذی‌نفع (در اینجا شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) واریز شود؛ زیرا در سمت مصارف هدفمندی (موضوع جزء «۲» بند «الف») مبلغی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها پرداخت نمی‌شود. در غیر این صورت، احتساب عوارض شهرداری به‌عنوان منابع سازمان هدفمندی و عدم انعکاس آن در مصارف نشان‌دهنده کاهش بخشی از درآمد شهرداری‌ها از محل ارزش‌افزوده کالاهای نفتی و گاز طبیعی است. بر این اساس، جزء «۱» در مقام اصلاح قوانین دائمی کشور است و براساس ماده (۱۸۱) آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب آن، به دوسوم رأی نمایندگان حاضر در جلسه رسمی مجلس نیاز دارد.</p>	
<p>به‌عنوان یک جز اضافه شود: سازمان هدفمندی یارانه‌ها و وزارت رفاه موظفند، یارانه تشویقی کالابرگ الکترونیک را به خانوارهای ۹ دهک اول درآمدی که دارای فرزند زیر ۱۸ سال هستند اختصاص دهند.</p>	<p>موافق- اصلاح جزئی</p> <p>در حال حاضر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی سیاست افزایش پوشش خانوارها برای استفاده از زیرساخت کالابرگ الکترونیک را در دست پیگیری دارد و در این راستا مصوبه‌ای از هیئت‌وزیران دریافت کرده است. هدف نهایی این وزارت پوشش هفت دهک کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) و برای آن یارانه تشویقی سازمان بهزیستی کشور، یارانه ۱۲۰ هزار تومانی (برای هر نفر) را هم در نظر گرفته است. این درحالی است که با توجه به وضعیت تغذیه کمک به شرکت‌های نفت و گاز و گروه‌های اجتماعی دارای اولویت بیشتری نیز وجود دارند. با توجه به محدودیت منابع، تمرکز گروه هدف این طرح بر کودکان علاوه بر هدفمندی بیشتر، منابع کمتری نیاز خواهد داشت و با سیاست‌های جمعیتی نیز سازگارتر است.</p> <p>در حکم حاضر، موضوع تجهیزات پزشکی مسکوت مانده و تکلیف آن مشخص نشده است بنابراین از این حیث مبهم و مغایر با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام و قانون‌گذاری مبنی بر شفافیت و عدم ابهام است. یارانه دارو و تجهیزات پزشکی جزء مصارف بسیار ضروری اجتناب‌ناپذیر دولت است که کم‌برآوردی آن منجر به اختلال در عملکرد بهداشت و درمان کشور می‌شود و بنابراین پیش‌بینی اعتبارات کافی برای این حوزه ضروری است. واریز مستقیم یارانه دارو به حساب افراد و داروخانه‌ها مغایر اصل مدیریت منابع از طریق نظام</p>	<p>۲- منابع بند «۱» فوق‌الذکر برای پرداخت یارانه دارو، شیرخشک و ملزومات مصرفی پزشکی، یارانه نقدی، معیشتی و کالابرگ الکترونیک، کمک به خانوارهای تحت پوشش کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور، یارانه نان، و هزینه‌های سرمایه‌گذاری و کمک به شرکت‌های نفت و گاز و پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، مصارف صرفه‌جویی انرژی و سایر مصارف ضروری در چارچوب «قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» تخصیص می‌یابد. یارانه نقدی- معیشتی و مستمری و مددجویان تحت پوشش کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) سازمان بهزیستی کشور و یارانه داروی موضوع این تبصره مستقیماً به ذی‌نفع نهایی (حسب مورد سرپرستان خانوارها و داروخانه‌ها) پرداخت می‌شود. سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها</p>



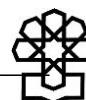
پیشنهادهای اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	تبصره / بند
	<p>بیمه‌ای است. ضمن اینکه داروهای مصرفی بسته به سازمان برنامه‌بودجه کشور تجویز و پاسخ‌دهی بیمار متفاوت بوده و لذا نیاز افراد به حمایت‌های یارانه‌ای براساس استفاده از دارو متفاوت خواهد بود. واریز اعتبارات به حساب داروخانه‌ها نیز نیازمند زیرساخت‌ها و شعب رسیدگی به اسناد و تبادل اطلاعات با تعداد زیادی داروخانه (حدود ۱۵ هزار) در سطح کشور است که سازمان‌های بیمه‌ای براساس وظایفی که برعهده دارند ایجاد کرده‌اند. شایان ذکر است که طی سال‌های گذشته مصارف مشخصی (مثل اورژانس هوایی، حمایت از بیماران صعب‌العلاج، کاهش پرداختی بیماران بستری و...) برای اعتبارات موضوع ماده (۴۶) قانون الحاق (۲) در نظر گرفته می‌شد که از سال ۱۴۰۲ با یارانه دارو جایگزین شده و مصادیق مورد اشاره از فهرست هزینه کرد دولت حذف شده‌اند. در حالی که این دو موضوعات متفاوتی از یکدیگر هستند و بنابراین عدم تأمین این اعتبارات می‌تواند منجر به خلل در برنامه‌های مورد اشاره شود.</p> <p>به‌منظور اطمینان از پایداری منابع مالی برای حوزه سلامت سازمان برنامه‌بودجه کشور مکلف شود هر دو ماه یک‌بار گزارش وضعیت پرداخت یارانه دارو توسط سازمان هدفمندی یارانه‌ها و وضعیت تخصیص منابع مذکور به سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر درمان به کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور ارائه کند. شورای عالی بیمه سلامت نیز مکلف شود هر سه ماه یک‌بار گزارش نحوه هزینه‌کرد اعتبارات موضوع این حکم را به تفکیک سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر درمان به کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور ارائه نماید.</p>	<p>موظف است با ابلاغ و تخصیص سازمان برنامه‌بودجه کشور نسبت به پرداخت مصارف در حدود منابع وصولی اقدام نماید.</p>
	<p>حکم جزء «۳» بند «الف» مقرر می‌دارد مابه‌التفاوت قیمت بنزین در سال ۱۳۹۸، مشمول عوارض و مالیات بر ارزش‌افزوده و سهم ۱۴.۵ درصد شرکت ملی نفت ایران نمی‌شود. اولاً متن حکم دارای ایراد نگارشی است و به‌لحاظ مفهومی باید عبارت «منابع حاصل از اصلاح قیمت بنزین نسبت به قیمت قبل از سهمیه‌بندی در سال ۱۳۹۸» جایگزین «مابه‌التفاوت قیمت بنزین در سال ۱۳۹۸» شود. ثانیاً شرکت ملی نفت ایران از فروش داخلی فراورده‌های نفتی سهم ۱۴.۵ درصدی نمی‌برد، بلکه هرساله در سند بودجه عددی برای پوشش</p>	<p>۳- مابه‌التفاوت قیمت بنزین در سال ۱۳۹۸، مشمول عوارض و مالیات بر ارزش‌افزوده و سهم چهارده و نیم درصد (۱۴.۵٪) شرکت ملی نفت ایران نمی‌شود.</p>

پیشنهاد های اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	تبصره / بند
	<p>هزینه های شرکت تعیین می شود؛ بنابراین مستثنا شدن سهم شرکت ملی نفت بلاموضوع است.</p>	
	<p>جزء «۴» بند «الف» بانک مرکزی را مکلف می کند ۳ درصد از سقف مصارف هدفمندی را به درخواست سازمان برنامه به صورت تنخواه در اختیار آن سازمان قرار دهد. سقف استفاده از تنخواه بانک مرکزی در قوانین بودجه سال های گذشته ۱ درصد جمع مصارف بود که در لایحه بودجه ۱۴۰۳، با ۲ واحد درصد افزایش به حدود ۲۳ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است. از آنجا که تنخواه های دریافتی از بانک مرکزی سیاست گذاری پولی را مخدوش کرده و منجر به افزایش پایه پولی می شوند بهتر است کمتر مورد استفاده قرار گیرند.</p>	<p>۴- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است برای پرداخت به موقع مصارف هدفمندی و براساس درخواست سازمان برنامه و بودجه کشور معادل سه درصد (۰.۳٪) جمع مصارف را به صورت تنخواه در اختیار سازمان هدفمندی سازی یارانه ها قرار دهد. تنخواه مذکور باید حداکثر تا سه ماه پس از دریافت از محل منابع مذکور تسویه گردد. شرط استفاده مجدد از این تنخواه، تسویه تنخواه قبلی است. این حکم مشمول تنخواه خزانه داری کل کشور نمی شود.</p>
	<p>جزء «۵» بند «الف» به طور کلی با اجزای مختلف همین بند در تناقض است. در این جزء سازمان هدفمندی یارانه ها موظف شده منابع حاصل از عوارض و مالیات بر ارزش فروش فراورده های نفتی و گاز طبیعی را صرفاً برای تأمین نان و دارو هزینه نماید. همان طور که پیشتر اشاره شد صدر جزء «۱» بند «الف» عوارض سهم شهرداری ها را از کل منابع هدفمندی مستثنا می کند؛ بنابراین با این تعبیر اختصاص عوارض فروش فراورده ها به یارانه نان و دارو یا هرگونه مصرف دیگری بلاوجه است. در غیر این صورت چنانچه منابع تبصره «۸» با احتساب عوارض شهرداری لحاظ شده باشد (مطابق فراز پایانی جزء «۱»)، هزینه کرد عوارض و مالیات ارزش افزوده برای تأمین نان دارو به معنای کاهش درآمد شهرداری ها و دهیاری ها از این محل است (که با توجه به محدودیت منابع هدفمندی یارانه ها مثبت ارزیابی می شود). با توجه به اینکه در حکم مورد اشاره سهم نان یا دارو از منابع مالیات و عوارض ارزش افزوده مشخص نشده است، ضروری است در مرحله دوم تقدیم بودجه که جداول تفصیلی ارائه می شود، دولت مصارف هدفمندی را به طور شفاف در خصوص یارانه دارو و نان به طور جداگانه مشخص نماید.</p>	<p>۵- سازمان هدفمندی سازی یارانه ها موظف است منابع حاصل از عوارض و مالیات بر ارزش افزوده فروش فراورده های نفتی و گاز طبیعی را با تخصیص سازمان برنامه و بودجه کشور صرفاً برای تأمین یارانه نان و دارو هزینه نماید.</p>



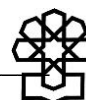
پیشنهادهای اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	تبصره / بند
	<p>موضوع حذف دهک‌های بالای درآمدی از دریافت یارانه به یک موضوع تکراری در قوانین بودجه تبدیل شده، اما عملکرد قابل توجهی نداشته است. یکی از دلایل این موضوع عدم توجه به اقتضائات اجرایی آن از جمله تأمین منابع لازم برای ارتقای دقت آزمون وسع و پاسخگویی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به اعتراضات احتمالی است. بر این اساس، پیشنهاد در ادامه این جزء اضافه می‌شود:</p> <p>نیم درصد منابع آزاد شده ناشی از حذف یارانه‌بگیران در هر سال در اختیار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به منظور تأمین هزینه‌های «پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان»، راه‌اندازی «پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» و «پنجره واحد خدمات رفاهی» در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ منظور گردد تا علاوه بر توسعه زیرساخت‌های اطلاعاتی لازم، بسترهای پاسخگویی نیز فراهم شود. همچنین براساس اصول قانون‌نویسی حذف یارانه خانوارهای غیرمشمول حمایت دولت به موجب آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران باید با تعیین ملاک و معیار قانونی صورت گیرد و الا شائبه مغایرت با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی دارد.</p>	<p>۶- سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها موظف است با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به حذف یارانه خانوارهای غیرمشمول حمایت دولت به موجب آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد مشترک وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها ظرف مدت یک‌ماه پس از ابلاغ قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، اقدام نماید.</p>
	<p>بند «ب» تبصره «۸» شرکت‌های تابعه وزارت نفت را مکلف می‌کند منابع ارزی این تبصره را بلافاصله به حساب ارزی سازمان هدفمندی نزد بانک مرکزی واریز کرده و به محض وصول منابع ارزی با نرخ ارز حواله افتتاح‌شده توسط خزانه‌داری کل کشور نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به نام سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها واریز و انتقال به داخل کشور و حساب سازمان هدفمندی مرکزی جمهوری اسلامی ایران به نرخ ارز حواله تالار دوم مرکز مبادله طلا و ارز، تسعیر و خارج از کشور شرکت‌های تابعه وزارت نفت به بانک مرکزی منتقل شود. پیشنهاد می‌شود نحوه اجرای بند «ب» در آیین‌نامه‌ای که با همکاری وزارت نفت، بانک مرکزی و سازمان برنامه تهیه شده و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین شود.</p>	<p>ب- منابع ارزی این تبصره بلافاصله توسط شرکت‌های تابعه وزارت نفت به حساب ارزی افتتاح‌شده توسط خزانه‌داری کل کشور نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به نام سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها واریز و انتقال به داخل کشور و حساب سازمان هدفمندی مرکزی جمهوری اسلامی ایران به نرخ ارز حواله تالار دوم مرکز مبادله طلا و ارز، تسعیر و خارج از کشور شرکت‌های تابعه وزارت نفت به بانک مرکزی منتقل شود. پیشنهاد می‌شود نحوه اجرای بند «ب» در آیین‌نامه‌ای که با همکاری وزارت نفت، بانک مرکزی و سازمان برنامه تهیه شده و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین شود.</p>
<p>پ- سددرد (۱۰۰٪) منابع حاصل از فروش داخلی و صادرات فرآورده‌های نفتی اصلی براساس برنامه تولید به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد. در صورت کاهش تولید</p>	<p>مطابق با تکلیف بند «پ» تبصره «۸»، پالایشگاه‌های نفتی مکلفند براساس برنامه تولید منابع این تبصره، ۱۰۰ درصد منابع حاصل از فروش داخلی و صادرات خود را به حساب سازمان هدفمندی یارانه‌ها واریز کنند. در صورت کاهش تولید فرآورده‌های اصلی نسبت</p>	<p>پ- سددرد (۱۰۰٪) منابع حاصل از فروش داخلی و صادرات پالایشگاه‌های نفت براساس برنامه تولید منابع این تبصره به حساب سازمان</p>

پیشنهاد‌های اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	تبصره / بند
<p>فراورده‌های اصلی نسبت به برنامه تولید، وزارت نفت از طریق شرکت‌های تابعه ذی‌ربط با دریافت و فروش فراورده‌های ویژه از پالایشگاه‌های مربوط، مقادیر کسری را جبران می‌نماید. دستورالعمل این بند توسط سازمان برنامه‌بودجه کشور با همکاری وزارتخانه‌های نفت و امور اقتصادی و دارایی مشتمل بر تعیین برنامه تولید مبتن بر برنامه تولید سنوات گذشته هر پالایشگاه، تهیه و ابلاغ می‌شود.</p>	<p>به برنامه تولید، وزارت نفت با دریافت و فروش فراورده‌های ویژه مقادیر کسری را جبران می‌نماید. در این خصوص ذکر چند نکته ضروری است:</p> <ul style="list-style-type: none"> برنامه تولید منابع این تبصره در کدام بند یا جزء عبارت فراورده‌های اصلی و فراورده‌های ویژه فاقد مبنا و تعریف قانونی هستند که این امر، با اصول قانون‌نویسی صحیح (استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی) موضوع جزء «۴» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری، مغایر به نظر می‌رسد. تمامی پالایشگاه‌های نفتی (به جز پالایشگاه آبادان) با اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم به بخش غیردولتی واگذار شده یا از ابتدا با مشارکت سرمایه بخش غیردولتی تشکیل شده‌اند. لذا منطق واریز ۱۰۰ درصد منابع داخلی و فروش صادراتی پالایشگاه غیردولتی به حساب سازمان هدفمندی یارانه‌ها مشخص نیست. در برخی از پالایشگاه‌های نفتی سهام‌عدالت سهم بزرگی از سهام‌داران را تشکیل می‌دهد و حفاظت از حقوق این سهام‌داران توسط دولت ضروری است. حقوق مالکانه پالایشگاه مستقل از حقوق سهام‌داران آن بوده و حکم این بند، با اصل احترام به مالکیت مشروع (موضوع اصول (۲۰، ۲۲، ۴۰ و ۴۷) قانون اساسی)، مغایر به نظر می‌رسد. اگر چه تنظیم‌گری پالایشگاه‌ها (و نه نفی مالکیت مشروع اشخاص) در حیطه وظایف و اختیارات وزارت نفت می‌باشد، اما قبضه کردن منابع پالایشگاه‌ها و برهم زدن رابطه مالی صحیح دولت و بخش غیردولتی که در حکم این بند آمده است تناسبی با تنظیم‌گری ندارد. به جای اصلاح رابطه مالی فعلی بین دولت و پالایشگاه، حکم لایحه بودجه گامی رو به عقب محسوب می‌شود. اگرچه در این حکم امکان کاهش درآمدهای حاصل از فروش داخلی و یا صادراتی فراورده‌های اصلی نفتی مرتفع می‌شود، لکن حکم ارائه‌شده فاقد چارچوب مناسبی جهت رعایت اصول برنامه‌ریزی تولید توسط وزارت نفت است و امکان تصمیم‌گیری مدیران پالایشگاه‌های نفتی کشور مطابق در مروج فراورده‌های در اختیار خود را سلب می‌کند. در واقع با توجه به عدم مدیریت مصرف فراورده‌های نفتی در کشور، امکان 	<p>هدفمندی سازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد. در صورت کاهش تولید فراورده‌های اصلی نسبت به برنامه تولید، وزارت نفت از طریق شرکت‌های تابعه ذی‌ربط با دریافت و فروش فراورده‌های ویژه از پالایشگاه‌های مربوط، مقادیر کسری را جبران می‌نماید. دستورالعمل این بند توسط سازمان برنامه‌بودجه کشور با همکاری وزارتخانه‌های نفت و امور اقتصادی و دارایی تهیه و ابلاغ می‌شود.</p>



پیشنهاد‌های اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	تبصره / بند
	<p>جبران تقاضای بیشتر فرآورده از طریق اعمال برنامه تولید بیشتر فرآورده‌های اصلی و کاهش فرآورده‌های فرعی و ویژه فراهم شده که سبب آسیب به صنعت پالایش کشور می‌شود. لذا نیاز است تا با ذکر قواعدی تنظیم‌کننده برای برنامه تولید از نظیر مطابقت با برنامه سالیان گذشته، نسبت به اصلاح حکم ارائه‌شده اقدام نمود.</p>	
	<p>ت- در اجرای اصل پنجاه و سوم قانون اساسی، شرکت‌های تابعه وزارت نفت موظفند تمامی دریافت‌های ارزی و ریالی منابع پیش‌بینی‌شده را پس از پرداخت حق‌العمل جایگاه‌های عرضه فرآورده‌های نفتی و سی. ان. جی قبل از واریز به حساب هدفمندکردن یارانه‌ها قابل پرداخت است. در عین حال، تصریح بر واژه غیرفارسی سی. ان. جی، مغایر با اصل پانزدهم قانون اساسی است. همچنین فراز اول این بند، در مقام اصلاح فراز دوم بند ت، مبهم است؛ زیرا تبصره ماده (۴۰) قانون محاسبات عمومی کشور صرفاً ناظر بر «شرکت‌های دولتی به استثنا بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه» است. لذا اجرای این تبصره هدفمندکردن یارانه‌ها واریز توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی با نظارت کامل بر شرکت‌های دولتی ذی‌مدخل، وزارت امور اقتصادی و دارایی و موضوعیت ندارد؛ مگر اینکه منظور اجرای حکم تبصره بانک مرکزی باید تمامی مزبور توسط شرکت‌های دولتی ذی‌مدخل باشد که این دریافتی‌های حاصل از منابع قانون هدفمندکردن یارانه‌ها شایان ذکر است سهمیه اعتباری بنزین که مخصوص مندرج در این قانون را در اجرای تاکسی‌های اینترنتی است نیز باید در منابع و مصارف تبصره ماده (۴۰) «قانون محاسبات عمومی کشور» با مصارف تبصره پیش‌بینی شود. همچنین جهت پرداخت نظارت کامل بر شرکت‌های دولتی ذی‌مدخل، از مبادی اولیه وصول منابع با سازوکار هزینه‌های انتقال، ذخیره‌سازی و پخش فرآورده‌های (مکانیسم) شناسه واریز به نفتی و حمل‌ونقل جاده‌ای فرآورده‌های نفتی (نفتکش‌ها) از سرجمع فروش قبل از واریز به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها داده شود.</p>	<p>ت- در اجرای اصل پنجاه و سوم قانون اساسی، شرکت‌های تابعه وزارت نفت موظفند تمامی دریافت‌های ارزی و ریالی منابع پیش‌بینی‌شده را پس از پرداخت حق‌العمل جایگاه‌های عرضه فرآورده‌های نفتی و سی. ان. جی به حساب‌های ریالی و ارزی خزانه نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مفتوحه توسط خزانه‌داری کل کشور تحت عنوان تمرکز وجوه منابع قانون هدفمندکردن یارانه‌ها واریز نمایند. وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی باید تمامی دریافتی‌های حاصل از منابع قانون هدفمندکردن یارانه‌ها شایان ذکر است سهمیه اعتباری بنزین که مخصوص مندرج در این قانون را در اجرای تاکسی‌های اینترنتی است نیز باید در منابع و مصارف تبصره ماده (۴۰) «قانون محاسبات عمومی کشور» با مصارف تبصره پیش‌بینی شود. همچنین جهت پرداخت نظارت کامل بر شرکت‌های دولتی ذی‌مدخل، از مبادی اولیه وصول منابع با سازوکار هزینه‌های انتقال، ذخیره‌سازی و پخش فرآورده‌های (مکانیسم) شناسه واریز به نفتی و حمل‌ونقل جاده‌ای فرآورده‌های نفتی (نفتکش‌ها) از سرجمع فروش قبل از واریز به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها داده شود.</p>
	<p>اگرچه اصل کاهش نقش تصدی‌گرانه دولت در خرید گندم مثبت ارزیابی می‌شود اما حکم مذکور با ابهاماتی همراه است:</p>	<p>ث- خرید تضمینی گندم توسط شرکت مباشر دولتی در سال ۱۴۰۳ صرفاً در سقف مصارف یارانه‌ای نان صورت می‌گیرد.</p>

پیشنهاد‌های اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	تبصره / بند
	<p>منظور از عبارت سقف مصارف یارانه‌ای مشخص نیست. در صورتی که مقصود آن سقف ریالی مفروض در سمت مصارف تبصره «۸» باشد (که البته رقم آن هم معلوم نیست)، کم‌برآوردی هزینه‌های تأمین یارانه نان منجر به افزایش قیمت نان خواهد شد.</p> <p>مشخص نیست چرا کارخانجات باید به خرید گندم با قیمت تضمینی دولت مکلف شوند. در صورتی که دولت خرید تضمینی از کشاورزان انجام ندهد، نیاز صنفت و صنعت یا سایر مصارف عمده می‌تواند با فروش گندم در بورس کالا تأمین شود. همچنین کشاورزان می‌توانند تا سقف معینی مازاد بر برنامه خرید تضمینی دولت جهت تأمین نان، محصول خود را صادر کنند. مصارف غیر عمده گندم نیز صرفاً از طریق سامانه یکپارچه مدیریت آرد در شرکت بازرگانی دولتی با نرخ خرید تضمینی انجام شود.</p>	<p>هرگونه فروش آرد یارانه‌ای برای سایر مصارف ممنوع بوده و این گروه از مصرف‌کنندگان باید نسبت به خرید گندم مورد نیاز خود به قیمت تضمینی با اولویت سازوکار کشت قراردادی از کشاورزان اقدام نمایند. آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد مشترک سازمان برنامه‌بودجه کشور و وزارت جهاد کشاورزی حداکثر تا پایان فروردین به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>
<p>اعطای سهمیه بنزین به افراد فاقد خودرو:</p> <p>به منظور برقراری عدالت در بهره‌مندی از یارانه بنزین در جامعه، دولت موظف است از ابتدای خردادماه سال ۱۴۰۳ به سرپرست خانوارهای فاقد خودرو به‌ازای هر عضو خانواده، ماهیانه ۱۵ لیتر بنزین سهمیه‌ای از محل حذف سهمیه خانوارهای دارای سه خودرو و بیشتر اختصاص داده و امکان تبادل سهمیه بنزین را در بازار فراهم کند. دولت موظف است این حکم را بدون هرگونه افزایش قیمت در نرخ‌های سهمیه‌ای و آزاد بنزین و با حفظ سهمیه سابق برای حداکثر دو خودرو سواری در خانوارهای دارای خودرو و نیز حفظ سایر سهمیه‌ها شامل خودروهای عمومی، وانت‌بار و موتورسیکلت اجرا نماید.</p>	<p>با عدم تحقق اهداف عدالت در توزیع یارانه‌ها، مدیریت مصرف و پیشگیری از قاچاق با شیوه توزیع فعلی یارانه بنزین، اعمال سیاست‌های غیرقیمتی در مورد یارانه بنزین با رویکرد بازتوزیع یارانه‌ها ضروری است.</p>	<p>الحاق به تبصره</p>
<p>هوشمندسازی توزیع سوخت:</p> <p>جهت رفع تهدیدات و اختلالات ممکن در سامانه هوشمند سوخت و نیز ایجاد بستر توزیع عادلانه و هوشمند سوخت، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با همکاری وزارت نفت نسبت به ایجاد و یا بازطراحی</p>	<p>پیش‌نیاز اتخاذ هر سیاستی در حوزه بنزین، داشتن اطلاعات کافی و دقیق از آن است. همچنین جهت پیشبرد سیاست‌ها نیز وجود سامانه‌ای هوشمند ضروری است. سامانه هوشمند سوخت فعلی فاقد ویژگی‌های لازم مطرح شده بوده که ایجاد اختلال در شبکه توزیع بنزین در سنوات گذشته نیز مؤید آن است. همچنین</p>	<p>الحاق به تبصره</p>



تبصره / بند	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهادهای اصلاحی
	سامانه فعلی موجود به همان شکل مناسب پیاده‌سازی سیاست‌ها مختلف در حوزه بنزین نخواهد بود.	سامانه هوشمند توزیع سوخت با رعایت معیارهای زیر اقدام نماید: ۱- مقاوم‌سازی شبکه توزیع سوخت در مقابل حملات سایبری و استقلال توزیع از قطعی شبکه ارتباطی. ۲- امکان پایش مصرف از طریق بهنگام‌سازی اطلاعات فروش. ۳- حذف اثر اسناد ترانزیتی غیرواقعی در تخصیص سوخت. ۴- یکپارچه‌سازی اطلاعات سبد سوخت و ایجاد عدالت در توزیع بارانه. ۵- کنترل قاچاق از طریق حذف کارت‌های مهاجر. ۶- امکان مدیریت هوشمند و برخط عرضه سوخت. ۷- تخصیص به‌هنگام سوخت خودروهای سنگین و کسب رضایت‌مندی فعالان این بخش. ۸- افزایش پایداری مجاری عرضه از طریق هوشمندسازی توزیع.

منابع و مآخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.
۲. قانون بودجه سال ۱۴۰۲.
۳. گزارش تفریغ قانون بودجه سال ۱۴۰۱.
۴. قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۵. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲).

گزیده سیاستی

عدم شفافیت و تعیین تکلیف دقیق منابع و مصارف، بودجه هدفمندی را غیرقابل تحلیل ساخته است. بر همین اساس، بدون ارائه اطلاعات تفصیلی دولت به مجلس، تصویب احکام و سقف تبصره (۸) به لحاظ کارشناسی توصیه نمی‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir