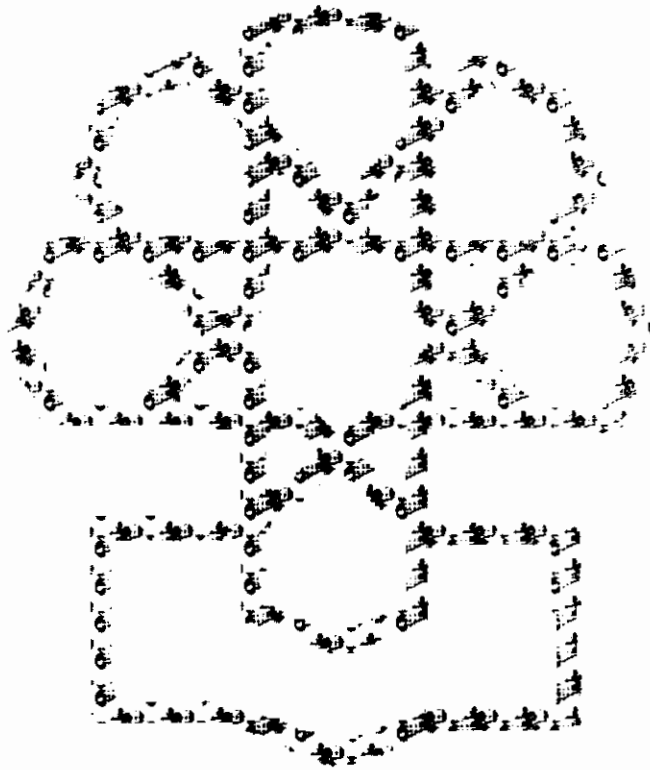




۴۰۶۱

تغییرات اساسی در سیاست‌های کلی در بخش انرژی (قسمت اول)

درباره لایحه بودجه ۱۳۷۹ - شماره (۲۲)



معاونت پژوهشی

دی ۱۳۷۸

کار: دفتر امور زیربنایی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی ماری
شماره: ۱۵۰۲۲
تاریخ: ۷۸/۱۰/۲۶

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۳۷

مقدمه

لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ کشور در مقایسه با لوایح بودجه سال‌های گذشته، به ویژه در بخش انرژی تفاوت‌های عمده‌ای را نشان می‌دهد. این تغییرات که به اختصار در سطور بعدی تشریح می‌گردند تا حدودی متأثر از سیاست‌های دولت در لایحه برنامه سوم توسعه بوده است. هر چند برخی از این مواد در جریان تصویب لایحه برنامه در مجلس شورای اسلامی، تغییرات اساسی نموده است (که از جمله می‌توان ماده ۱۱۷ لایحه برنامه سوم) را نام برد مع‌هذا بدون در نظر گرفتن این تغییر، جداول لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ از همان مضامین لایحه برنامه سوم تبعیت می‌نمایند. به تعبیری دیگر در لایحه بودجه از پوشش مواد مطرح در لایحه برنامه سوم، بدون توجه به تغییرات مصوب مجلس در متن لایحه استفاده شده است. با توجه به اهمیت و وزن تغییرات انجام شده در بخش انرژی، در این گزارش شرح مختصری از این تغییرات به ویژه در حوزه نفت و گاز ارائه می‌گردد و بررسی‌های تفصیلی در گزارش‌های دیگری متعاقباً ارائه خواهد شد.

نخستین تغییر

خارج کردن بودجه سرمایه‌گذاری دولت در بخش‌های نفت و گاز، برق و مخازن از بودجه عمومی دولت و انتقال آن به بودجه شرکت‌های دولتی؛

بر اساس قانون برنامه دوم، مابه‌التفاوت قیمت‌های فروش داخلی فراورده‌های نفتی و گاز و برق و حتی پست و مخازن، نسبت به قیمت سال ۱۳۷۳ تحت عنوان عوارض بخش‌های مربوطه، در گروه درآمدهای انتقالی لایحه بودجه سنواتی، در درآمدهای عمومی دولت منظور می‌گردید و از سوی دیگر عامل عمده تأمین‌کننده اعتبارات عمرانی این بخش‌ها بوده و هزینه می‌گردید.

در لایحه برنامه سوم توسعه در ماده ۱۱۷، فصل انرژی، مکانیسمی پیشنهاد شده بود که تنها بخش محدودی از درآمدهای حاصل از فروش حامل‌های انرژی به درآمد عمومی واریز گردد که جمعاً به حدود ۲۰ درصد از کل درآمدهای حاصل از فروش انرژی بالغ بوده که صرف هزینه‌هایی نظیر پرداخت یارانه‌ها، وجوه اداره شده نزد بانک‌ها جهت ایجاد اشتغال و پرداخت یارانه سود تسهیلات (موضوع ماده ۵۵ لایحه برنامه) و در نهایت بهینه‌سازی مصرف انرژی می‌گردد. براین اساس مابقی (۸۰ درصد) درآمدهای شرکت‌های عرضه‌کننده انرژی مستقیماً در اختیار آنها قرار گرفته و صرف هزینه‌های عملیات جاری و هزینه سرمایه‌گذاری منابع داخلی و سایر پرداخت‌ها و دیون شرکت‌های تولید و عرضه‌کننده انرژی می‌گردید. شایان توجه است که بر اساس این ماده قیمت حامل‌های انرژی عامل متوازن‌کننده منابع و مصارف شرکت‌های بخش انرژی بوده و مجوز آن از حوزه اختیارات مجلس شورای اسلامی خارج و در

اختیار دولت قرار می‌گرفت. با عدم تصویب این ماده توسط مجلس شورای اسلامی، تمامی این ماده و مکانیسم پیشنهادی مستر در آن از متن لایحه برنامه سوم حذف گردید (پیوست ۱) و در مقابل آن، ارائه قیمت حامل‌های انرژی پیشنهادی دولت در لوایح بودجه سنواتی به مجلس تصویب و جایگزین گردید. (پیوست ۲). شایان توجه است که در متن جایگزین مصوب مجلس شورای اسلامی قانونگذار با درج زیرنویس به حذف مجموعه مطالب ماده ۱۱۷ لایحه برنامه که درخصوص نحوه تقسیم درآمد حاصل از فروش حامل‌های انرژی و واگذاری آن به دستگاه عرضه‌کننده انرژی است تأکید و توجه خاص نموده است.

علی‌رغم این تغییر اساسی در لایحه برنامه سوم که مصوب مجلس است. در لایحه بودجه ۱۳۷۹، صرفاً به ارائه قیمت‌های پیشنهادی دولت برای حامل‌های انرژی در تبصره ۲۷ بسنده شده است و در قسمت‌های مختلف جداول لایحه بودجه، مکانیسم تصویب نشده در ماده ۱۱۷ لایحه برنامه سوم، اعمال گردیده است. براین اساس درآمدهای حاصل از مابه‌التفاوت قیمت‌های فروش کالاها و خدمات (نفت و گاز و برق و پست و مخابرات) نسبت به قیمت‌های پایه سال ۱۳۷۳، از گروه درآمدهای عمومی دولت خارج و در گروه بودجه شرکت‌های دولتی قرار گرفته است (جدول ۱). لذا رقم اعلام شده ۱۰۹.۴۵۵ میلیارد ریال درآمدهای عمومی سال ۱۳۷۹ در مقایسه با رقم متناظر مصوب ۹۶.۹۵۳ میلیارد ریال بودجه سال ۱۳۷۸ (جدول ۳)، اولاً ماهیت یکسان برای مقایسه ندارد. به طوری که علی‌رغم افزایش درآمدهای حاصل از فروش ارز و احتساب آن در بخش نفت رشد واقعی درآمدهای عمومی دولت نسبت به بودجه مصوب سال ۱۳۷۸، به مراتب بیش از رقم ظاهری ۱۳ درصد (رشد درآمدهای عمومی سال ۱۳۷۹ به سال ۱۳۷۸ در جدول خلاصه بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹)، می‌باشد. ثانیاً تأثیر دیگر این جابه‌جایی در بخش پرداخت‌ها و به ویژه اعتبارات عمرانی دولت است که در همین جدول (۳) در ردیف اعتبارات طرح‌های ملی کاهشی از ۲۲,۷۳۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۸ به ۱۶,۳۴۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ را نشان می‌دهد بدیهی است چنانچه سال ۱۳۷۹ رقم هزینه‌های عمرانی شرکت‌های نفت و گاز، نیرو و پست و مخابرات در نظر گرفته شود این رقم نسبت به سال ۱۳۷۸ به مراتب افزایش چشمگیری را نشان خواهد داد.

بررسی دقیق و تفصیلی این موضوع و آثار متعدد جابه‌جایی ردیف‌های بودجه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ در گزارش‌های بعدی ارائه خواهد شد. هدف این گزارش یعنی قسمت اول تغییرات اساسی در سیاست‌های کلی لایحه بودجه سال ۱۳۷۹، بیان اجمالی از کیفیت تغییرات بوده که نتیجه آن عدم اعتبار مقایسه‌ای ارقام درآمدی و هزینه‌ای و به ویژه اعتبارات عمرانی دولت با روند سال‌های قبل در جداول ۲ و ۳ خلاصه بودجه کل کشور از یک طرف و مغایرت آن با ماده مصوب ۱۲۴ در مجلس می‌باشد.

جدول ۱- درآمدها برحسب بخش و بند و اجزا بخش پنجم حق بیمه، کمک‌های دریافتی، درآمدهای انتقالی و متفرقه
واحد: (هزار ریال)

شماره طبقه‌بندی	عنوان	سال ۱۳۷۹ برآورد			سال ۱۳۷۸ مصوب			سال ۱۳۷۷ قطعی		
		عمومی	اختصاصی	جمع	عمومی	اختصاصی	جمع	عمومی	اختصاصی	جمع
۵۹۴۵۰۰	وزارت نیرو عوارض توسعه صنعت برق	-	-	-	۳,۷۴۱,۰۰۰,۰۰۰	-	۳,۷۴۱,۰۰۰,۰۰۰	۲,۰۵۲,۵۲۵,۰۹۷	-	۲,۰۵۲,۵۲۵,۰۹۷
۵۹۴۶۰۰	شرکت ملی نفت ایران عوارض توسعه صنعت نفت	-	-	-	۵,۷۷۰,۰۰۰,۰۰۰	-	۵,۷۷۰,۰۰۰,۰۰۰	۲,۱۱۲,۵۷۷,۰۲۶	-	۲,۱۱۲,۵۷۷,۰۲۶
۵۹۴۶۵۰	عوارض صنعت گاز	-	-	-	۱,۷۲۴,۸۰۰,۰۰۰	-	۱,۷۲۴,۸۰۰,۰۰۰	۱۹۳,۲۱۴,۲۰۰	-	۱۹۳,۲۱۴,۲۰۰
۵۹۴۷۰۰	شرکت مخابرات ایران عوارض توسعه صنعت مخابرات	-	-	-	۱,۶۲۰,۰۰۰,۰۰۰	-	۱,۶۲۰,۰۰۰,۰۰۰	۷۸۰,۷۱۷,۴۱۵	-	۷۸۰,۷۱۷,۴۱۵
۵۹۴۷۵۰	شرکت پست جمهوری اسلامی ایران عوارض توسعه صنعت پست	-	-	-	۲۵,۰۰۰,۰۰۰	-	۲۵,۰۰۰,۰۰۰	۲۱,۲۴۵,۰۰۰	-	۲۱,۲۴۵,۰۰۰
۵۹۴۸۰۰	موضوع بند ۷ از تبصره ۵۸ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور	-	-	-	۳۰,۰۰۰,۰۰۰	-	۳۰,۰۰۰,۰۰۰	-	-	-
	جمع (میلیارد ریال)				۱۲,۹۱۱		۱۲,۹۱۱	۵,۱۶۰		۵,۱۶۰

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ صفحه قسمت سوم (الف - ۵۱).

واحد: هزار ریال

جدول ۲- خلاصه بودجه کل کشور در سال ۱۳۷۹

دریافت‌ها		پرداخت‌ها	
بودجه عمومی دولت	۱۲۵/۹۵۲/۷۴۷/۶۱۵	بودجه عمومی دولت	۱۲۵/۹۵۲/۷۴۷/۶۱۵
درآمدهای عمومی و سایر منابع تأمین اعتبار	۱۱۰,۳۹۵,۰۰۰,۰۰۰	از محل درآمدهای عمومی	۱۱۰,۳۹۵,۰۰۰,۰۰۰
مالیات‌ها	۳۳,۸۲۸,۰۰۰,۰۰۰	اعتبارات عمرانی	۲۴,۹۳۵,۰۰۰,۰۰۰
نفت	۵۴,۳۴۱,۷۵۸,۰۰۰	اعتبارات جاری	۸۵,۴۶۰,۰۰۰,۰۰۰
گاز	-	هزینه‌ها و سایر پرداخت‌ها	۸۵,۳۶۰,۴۸۱,۰۰۰
سایر	۲۱,۲۸۵,۲۴۲,۰۰۰	بازپرداخت وام‌ها داخلی	-
استفاده از وام‌های داخلی	-	بازپرداخت وام‌های خارجی	۹۹,۵۱۹,۰۰۰
برگشتی از پرداخت‌های سال‌های قبل	۹۴۰,۰۰۰,۰۰۰	تقویت بنیه دفاعی	-
استفاده از تنخواه گردان خزانه	-	از محل درآمدهای اختصاصی	۱۵,۵۵۷,۷۴۷,۶۱۵
درآمدهای اختصاصی	۱۵,۵۵۷,۷۴۷,۶۱۵		
بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها	۲۳۳/۹۰۶/۳۷۹/۸۴۹	بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها	۲۳۳/۹۰۶/۳۷۹/۸۴۹
درآمدها و سایر	۱۹۳,۶۷۰,۱۰۴,۳۰۶	هزینه‌ها و سایر	۲۰۹,۹۲۲,۱۸۲,۳۸۲
استفاده از وام‌های داخلی	۲۷,۴۸۱,۳۹۲,۸۹۱	بازپرداخت تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی	۱۹,۱۳۳,۶۳۲,۹۵۷
استفاده از وام‌های خارجی	۱۲,۷۵۴,۸۸۲,۶۵۲	بازپرداخت وام‌های خارجی	۴,۸۵۰,۵۶۴,۵۱۰
بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت	۵/۴۷۴/۴۷۸/۶۱۴	بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت	۵/۴۷۴/۴۷۸/۶۱۴
درآمدها	۵,۴۷۴,۴۷۸,۶۱۴	هزینه‌ها	۵,۴۷۴,۴۷۸,۶۱۴
سایر منابع تأمین اعتبار	-	سایر پرداخت‌ها	-
جمع کل	۳۶۵/۳۳۳/۶۰۶/۰۷۸	جمع کل	۳۶۵/۳۳۳/۶۰۶/۰۷۸
کسر می‌شود اقلامی که دوبار منظور شده‌اند	۶,۵۵۶,۶۷۲,۴۰۰	کسر می‌شود اقلامی که دوبار منظور شده‌اند	۶,۵۵۶,۶۷۲,۴۰۰
دریافت‌های بودجه کل کشور	۳۵۸,۷۷۶,۹۳۳,۶۷۸	پرداخت‌های بودجه کل کشور	۳۵۸,۷۷۶,۹۳۳,۶۷۸

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ (قسمت دوم - ۱).

جدول ۳- خلاصه بودجه عمومی دولت

دریافت‌ها	سال ۱۳۷۹	سال ۱۳۷۸	سال ۱۳۷۷	پرداخت‌ها	سال ۱۳۷۹	سال ۱۳۷۸	سال ۱۳۷۷
	برآورد	مصوب	قطعی		برآورد	مصوب	پرداختی
درآمدهای عمومی	۱۰۹,۴۵۵,۰۰۰,۰۰۰	۹۶,۹۵۳,۱۳۰,۰۰۸	۶۴,۳۵۸,۹۱۴,۸۸۷	از محل درآمدهای عمومی	۱۱۰,۳۹۵,۰۰۰,۰۰۰	۹۹,۸۱۴,۵۶۱,۰۰۸	۷۰,۹۷۰,۲۶۷,۵۵۵
مالیات‌ها	۳۳,۸۲۸,۰۰۰,۰۰۰	۲۹,۷۵۵,۴۹۳,۰۰۰	۱۸,۶۸۶,۶۴۲,۸۹۶	اعتبارات عمرانی	۲۴,۹۳۵,۰۰۰,۰۰۰*	۲۳,۳۶۰,۲۳۰,۰۰۰*	۱۷,۴۲۴,۷۰۵,۱۵۱
نفت	۵۴,۳۴۱,۷۵۸,۰۰۰*	۲۱,۱۴۷,۷۸۴,۰۰۰*	۲۲,۱۶۸,۰۲۵,۲۹۰	اعتبارات طرح‌های ملی	۱۶,۳۴۴,۵۱۰,۰۰۰*	۲۲,۷۳۷,۶۹۰,۸۰۰*	۱۳,۳۱۳,۳۰۲,۵۰۸
گاز	-	-	-	اعتبارات طرح‌های استانی	۴,۰۱۲,۰۰۰,۰۰۰	۳,۲۸۰,۰۰۰,۰۰۰	۴,۱۱۱,۴۰۲,۶۴۳
درآمد حاصل از فروش ارز	۱,۱۵۵,۰۰۰,۰۰۰	۱۴,۷۱۹,۸۴۰,۰۰۰	۶,۰۲۱,۹۳۵,۸۰۱	تقویت بنیه دفاعی	-	-	-
سایر	۲۰,۱۳۰,۲۴۲,۰۰۰*	۳۱,۳۳۰,۰۰۱,۳۰۰*	۱۷,۴۸۲,۳۱۰,۹۰۰	سایر	۴,۵۷۸,۴۹۰,۰۰۰	۷,۳۴۲,۵۳۹,۲۰۰	-
درآمدهای اختصاصی	۱۵,۵۵۷,۷۴۷,۶۱۵	۱۲,۱۴۶,۴۰۸,۷۸۵	۸,۹۳۱,۱۵۱,۳۱۷	اعتبارات جاری	۸۵,۴۶۰,۰۰۰,۰۰۰	۶۶,۴۵۴,۳۳۱,۰۰۸	۵۳,۵۴۵,۵۶۲,۴۰۴
جمع کل درآمدها	۱۲۵,۰۱۲,۷۴۷,۶۱۵	۱۰۹,۰۹۹,۵۳۸,۷۹۳	۷۳,۲۹۰,۰۶۶,۲۰۴	هزینه‌ها و سایر پرداخت‌ها	۸۵,۳۶۰,۴۸۱,۰۰۰	۶۳,۴۰۴,۵۰۸,۰۰۸	۵۱,۰۱۴,۷۸۷,۴۷۸
کسری درآمدها نسبت به پرداخت‌ها	۹۴۰,۰۰۰,۰۰۰	۲,۸۶۱,۴۳۱,۰۰۰	۶,۶۱۱,۳۵۲,۶۶۸	اعتبارات استان‌ها	۲۱,۲۴۷,۱۰۶,۲۰۰	۱۵,۴۸۰,۳۹۰,۸۴۰	۱۵,۰۱۰,۰۷۹,۱۷۹
منابع تأمین کسری	۹۴۰,۰۰۰,۰۰۰	۶۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۷,۱۱۵,۰۱۸,۱۳۵	بازپرداخت وام‌های داخلی	-	-	-
استفاده از وام‌های داخلی	-	-	۶,۶۳۶,۰۰۰,۰۰۰	بازپرداخت وام‌های خارجی	۹۹,۵۱۹,۰۰۰	۵۴,۸۲۳,۰۰۰	۲۸,۰۷۳,۸۶۷
برگشتی از پرداخت‌های سال‌های قبل	۹۴۰,۰۰۰,۰۰۰	۶۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۷۹,۰۱۸,۱۳۵	تقویت بنیه دفاعی	-	۲,۹۹۵,۰۰۰,۰۰۰	۲,۵۰۲,۷۰۱,۰۵۹
استفاده از تنخواه گردان خزانه	-	-	-	کسر می‌شود صرفه‌جویی ضمن اجرای بودجه	-	۱,۲۹۵,۴۳۱,۰۰۰	-
جمع کل دریافت‌ها	۱۲۵,۹۵۲,۷۴۷,۶۱۵	۱۰۹,۶۹۹,۵۳۸,۷۹۳	۸۰,۴۰۵,۰۸۴,۳۳۹	از محل درآمدهای اختصاصی	۱۵,۵۵۷,۷۴۷,۶۱۵	۱۲,۱۴۶,۴۰۸,۷۸۵	۸,۹۳۱,۱۵۱,۳۱۷
				جمع کل پرداخت‌ها	۱۲۵,۹۵۲,۷۴۷,۶۱۵	۱۰۹,۶۹۹,۵۳۸,۷۹۳	۷۹,۹۰۱,۴۱۸,۸۱۲

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ (قسمت دوم - ۲).

مابه‌التفاوت دریافت‌ها و پرداخت‌های سال ۱۳۷۷ مربوط به پیش پرداخت شهرستان‌ها

ماده ۱۱۷ (لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۳۷۹-۱۳۸۳)

الف- به دولت اجازه داده می‌شود براساس پیشنهاد وزارت نفت و وزارت نیرو قیمت فروش داخلی حامل‌های انرژی (برق، گاز طبیعی، نفت سفید، بنزین، نفت گاز و نفت کوره) را به میزانی تعیین کند که علاوه بر واریز هزینه بهینه سازی مصرف انرژی و مبلغ ۳۳۰۴۶/۹ میلیارد ریال به شرح جدول شماره (۹) در سال‌های برنامه به درآمد عمومی، هزینه عملیات جاری و هزینه سرمایه گذاری منابع داخلی و سایر پرداخت‌ها و دیون شرکت‌های تولید و عرضه کننده انرژی (به استثنای هزینه‌های ریالی ماده ۱۱۹ این قانون) تأمین گردد.

با واریز وجوه مذکور به حساب درآمد عمومی بدهی ماده ۳۲ قانون برنامه و بودجه شرکت‌های سابق‌الذکر بخشوده شده و وجوه سرمایه گذاری مصوب شرکت‌های مزبور از محل منابع داخلی به عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی تلقی می‌شود.

ب- معادل وجوه واریزی مذکور در بند «الف» این ماده در قالب لوایح بودجه سنواتی صرفاً جهت هزینه‌های ذیل اختصاص می‌یابد:

۱- پنجاه درصد (۵۰درصد) از طریق وجوه اداره شده نزد بانک‌ها جهت ایجاد اشتغال و پرداخت یارانه سود تسهیلات با رعایت ماده ۵۵ این قانون؛

۲- پنجاه درصد (۵۰درصد) جهت جبران بخشی از هزینه‌های اضافی به خانوارهای کم درآمد و گروه‌های آسیب‌پذیر که در نتیجه افزایش قیمت حامل‌های انرژی ایجاد می‌شود.

آیین‌نامه اجرایی این بند شامل شرایط متقاضیان دریافت تسهیلات اشتغال، حداکثر تسهیلات و نحوه دریافت ضمانت‌نامه و وثیقه، مدت بازپرداخت، میزان کمک‌های نقدی و غیرنقدی سرانه و میزان حمایت از کشاورزان و روستاییان و سایر شرایط لازم مطابق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که براساس پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ج- شرکت‌های مشمول این ماده مکلفند هفت درصد (۷درصد) از درآمد سالانه حاصل از فروش حامل‌های انرژی نهایی فوق را به درآمد عمومی واریز کنند.

معادل وجوه واریزی فوق، ضمن لوایح بودجه سنواتی، برای کمک به بهینه سازی مصرف حامل‌های انرژی از قبیل توسعه حمل و نقل عمومی، استفاده از نیروی برق در تلمبه‌های چاه‌های آب، یارانه تحقیق و توسعه فن‌آوری‌های جدید و اجرای طرح‌هایی که موجب کاهش شدت انرژی می‌شود، اجرای طرح‌های انرژی سازگار با محیط زیست، تبلیغ و ترویج صرفه جویی انرژی اختصاص می‌یابد.

ماده ۱۲۴ (ماده جایگزین برای ماده ۱۱۷ لایحه برنامه سوم مصوب مجلس شورای اسلامی)

به دولت اجازه داده می‌شود براساس پیشنهاد وزارت نفت و وزارت نیرو قیمت فروش داخلی حامل‌های انرژی (برق، گاز طبیعی، نفت سفید، بنزین، نفت گاز و نفت کوره) را^۱ در لوایح بودجه سنواتی به مجلس ارائه نماید.

۱. برای ملاحظه ادامه متن حذف شده از این قسمت به بعد به متن ماده (۱۱۷) لایحه مراجعه شود.