

مسیر شما : مرکز پژوهش ها (fa/content/about_research_center/) > اخبار (fa/news/) > اظهارنظر کارشناسی درباره:«طرح اصلاح ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران»

مشخصات خبر

(fa/news/print_version/۸۹۴۴۰۷/) 

نسخه قابل چاپ

(fa/news/print_version/۸۹۴۴۰۷/)

شماره خبر: ۸۹۴۴۰۷ تاریخ انتشار: ۱۰:۱۷ ۱۳۹۳/۰۴/۲۱

جدیدترین اخبار

◀ خلاصه اجرایی گزارش جهانی مواد مخدردر سال ۲۰۱۵ (fa/news/show/۹۶۰۰۷۴/)

◀ بررسی و مقایسه سند و شاخص های زمینه ساز چشم انداز اقتصادی ترکیه و ایران (fa/news/show/۹۵۷۸۴۲/)

◀ تجربه نظام مقرراتگذاری توسعه گرا در کرهٔ جنوبی و درس هایی برای ایران (fa/news/show/۹۵۷۸۲۴/)

◀ موانع و الزامات اصلاح نظام بانکی در راستای ایجاد ثبات و پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی (fa/news/show/۹۵۵۹۴۴/)

◀ بررسی موانع پیاده سازی بانکداری متمرکز یکپارچه در ایران (fa/news/show/۹۵۵۹۴۰/)

◀ بررسی وضعیت صنعت نفت عراق وپتانسیل های همکاری نفتی این کشور با ایران (fa/news/show/۹۵۶۹۳۶/)

◀ شیوه های نظارت همگانی بر فعالیت نمایندگان (fa/news/show/۹۵۵۹۳۲/)

◀ روابط ایران و آلمان؛ نگاهی به آینده (fa/news/show/۹۵۵۹۲۸/)

◀ بررسی درآمدها و اعتبارات استانی در لایحهٔ بودجه (fa/news/show/۹۵۵۹۲۴/)

◀ نقطه نظرات مرکز پژوهش ها درباره ضرورت اصلاح قانون هدمندکردن یارانه ها (fa/news/show/۹۵۵۸۴۴/)

اظهارنظر کارشناسی درباره:«طرح اصلاح ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران»

مقدمه

طرح اصلاح ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنجم توسعه مشتمل بر موارد زیر است:

- تغییر سهم مناطق از ۲ درصد صادرات نفت (منظور از نفت، نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی است) به ۲ درصد تولید نفت،

- تعیین سهم از میعانات گازی برای مناطق نفت خیز و محروم،

- تغییر توزیع منابع مذکور از یک‌سوم بابت مناطق نفت‌خیز و دوسوم بابت مناطق محروم به ۵۰ درصد مناطق نفت‌خیز و ۵۰ درصد مناطق محروم،

- تغییر توزیع منابع، از توزیع استانی به توزیع شهرستانی.

۱. بررسی اهداف طرح

مهمترین نکته در بررسی طرح مذکور تعیین هدف طرح است. آیا هدف ماده (۱۳۲) رفع محرومیت از مناطق کمتر توسعه یافته است؟

آیا منظور تقویت نظام بودجه‌ریزی استانی است؟

آیا رفع تبعات منفی تولید نفت در مناطق نفت‌خیز مدنظر است؟

۱-۱. رفع محرومیت در کشور

در پیگیری اهداف توسعه در کشور نمی‌توان به‌گونه‌ای عمل کرد که بین مناطق مختلف عدم توازن به‌وجود آید. اجزای «۳» و «۱۲» اصل سوم قانون اساسی درباره رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه و پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه مطابق ضوابط اسلامی برای ایجاد رفاه و رفع فقر تأکید کرده و اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی درباره بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان مناطق مختلف کشور تصریح دارد.

به‌دنبال چنین اصولی، در سال‌های بعد و در قانون بودجه سال ۱۳۸۱ تلاش شد راهکارهای مناسب برای تحقق اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی فراهم شود و بر این اساس قانون «الزام دولت برای جبران عقب‌ماندگی‌های استان‌ها و مناطقی که شاخص‌های توسعه آنها زیر شاخص میانگین کشور است» تصویب شده است. در متن این قانون تصریح شده است مجموعه‌ای از اقدامات اولویت‌دار به هم پیوسته برای تحول و تحرک ساختارهای اقتصادی و اجتماعی در این‌گونه مناطق ایجاد شود. به‌دنبال تصویب این قانون، قوانینی برای جذب نیروی انسانی در نقاط محروم، اصلاح برخی از قوانین نظیر قانون تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی، معافیت مالیاتی بابت فعالیت در مناطق محروم و غیره تدوین شد.

در مجموع رفع نابرابری‌های منطقه‌ای وظیفه اساسی دولت جمهوری اسلامی است و تمام برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی کشور باید به‌گونه‌ای تدوین شود که در جهت تحقق این هدف به خدمت گرفته شود و اختصاص یک درصد منابع نفتی به این امر توجیه‌پذیر نیست.

۱-۲. تقویت نظام بودجه استانی

نظام بودجه استانی در ایران فاقد معنا و تعریف روشن و صریحی است و فقط در ماده (۱۸۲) قانون برنامه پنجم توسعه به تکلیف دولت برای ارائه جدول بودجه استانی و تخصیص آن از طریق شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان اشاره شده است. هیچ تعریفی از مفهوم درآمد و هزینه استانی در نظام مالی و بودجه‌ریزی ایران وجود نداشته و آنچه در لوایح بودجه به‌عنوان بودجه استانی درج شده عمدتاً سلیقه‌ای و در معرض تغییرات مکرر بوده است. علاوه‌بر این، گزارش‌های دقیقی از عملکرد این منابع در استان‌ها در دسترس نیست و اگر تصور می‌شود نظام بودجه‌ریزی استانی کارآتر از نظام بودجه‌ریزی ملی است، ابتدا تعریف نظام مالی بودجه‌ریزی استان‌ها ضروری است.

۱-۳. جبران تبعات منفی تولید نفت در مناطق نفت‌خیز

رفع آثار زیانبار ناشی از تولید به خصوص تولیدات هیدروکربوری هدفی منطقی و توجیه‌پذیر است. در ادبیات اقتصادی این مقوله در مباحث مربوط به وضع مالیات بر ارزش‌افزوده مطرح شده و هر تولیدکننده موظف است آثار ناشی از تولید را برعهده گرفته و آثار سوء تولید خود بر محیط زیست و سلامت انسان‌ها را جبران کند. با این نگاه اختصاص یک درصد منابع نفتی به مناطق نفت‌خیز نیز توجیه نداشته و باید با محاسبه کارشناسی همه آثار منفی تولید نفت در مناطق، تولیدکننده مجبور به جبران همه تبعات منفی فعالیت خود شود، به‌طوری که اگر جبران آثار زیانبار نیازمند اختصاص بیش از یک درصد منابع نفتی است این امر صورت گیرد.

۲. اظهارنظر درباره طرح

براساس ماده (۱۳۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، طرح‌های قانونی باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل

لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود و همچنین دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشد. این در حالی است که در مقدمه توجیهی طرح ارائه شده، چهار هدف و غرض مورد تأکید قرار گرفته است که از بین آنها تنها اغراض اول و چهارم در طرح تأمین و اهداف دوم و سوم مغفول مانده است.

۲-۱. صادرات یا تولید

وجه تمایز طرح با ماده (۱۳۲) در این است که در ماده مذکور درآمد حاصل از صادرات نفت به مناطق تخصیص داده می‌شود، اما در طرح پیشنهادی ۲ درصد از ارزش تولید نفت محاسبه خواهد شد.

قسمت عمده‌ای از نفت استخراج شده از میادین ایران در داخل کشور به مصرف می‌رسد. طبق قانون، خزانه‌داری کل کشور موظف است منابع حاصل از فروش داخلی نفت را به شرح زیر توزیع کند:

– معادل هزینه شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی و شرکت ملی گاز ایران به شرکت‌های مذکور بازپرداخت شود،

– ۱۴/۵ درصد به شرکت ملی نفت ایران،

– بابت مالیات بر ارزش‌افزوده (که بخشی از آن به شهرداری‌ها پرداخت می‌شود) به سازمان امور مالیاتی،

– مانده منابع به سازمان هدفمندی یارانه‌ها پرداخت شود.

بخش دیگری از نفت استخراج شده نیز صادر می‌شود. در سال ۱۳۹۳، منابع حاصل از صادرات نفت پس از کسر بازپرداخت‌های بیع متقابل به شرح زیر توزیع می‌شود:

– ۱۴/۵ درصد سهم شرکت ملی نفت ایران،

– ۳۱ درصد سهم صندوق توسعه ملی (شامل دو درصد (۲٪) بازپرداخت برداشت از این صندوق بابت عیدانه سال ۱۳۹۱)،

– سهم بودجه عمومی کل کشور شامل دو درصد مناطق، مطابق ارقام درج شده در ردیف‌های درآمدی ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹ بودجه،

– مازاد منابع حاصل از صادرات نفت تا سقف هفتادوپنج هزار میلیارد (۷۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به ردیف درآمدی ۲۱۰۱۱۰ جهت

تقویت بنیه دفاعی کشور،

– مازاد منابع به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود.

با این توضیحات معلوم می‌شود که تغییر مبنای محاسبه از صادرات به تولید به معنای اختصاص ۲ درصد از فروش داخلی نفت به مناطق است که به معنای کاهش درآمدهای سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها و شرکت ملی نفت ایران است که با توجه به وضعیت مالی دو سازمان مذکور فاقد توجیه بوده و مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی نیز است.

۲-۲. تعیین سهم از میعانات گازی

با توجه به اینکه ماهیت میعانات گازی چندان تفاوتی با نفت خام نداشته و ارزش صادرات آن نیز به حدود ۱۰ میلیارد دلار رسیده است، تعیین سهم از صادرات میعانات گازی برای مناطق محروم و نفت‌خیز، از نکات مثبت طرح است. در تبصره «۲» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۳ نیز ۲ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی سهم دولت برای توزیع بین مناطق نفت‌خیز و محروم در نظر گرفته شده است.

۲-۳. تغییر توزیع از یک‌سوم بابت مناطق نفت‌خیز و دوسوم بابت مناطق محروم به ۵۰- ۵۰

در ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنجم، یک‌سوم منابع مذکور به مناطق نفت‌خیز و دوسوم به مناطق محروم متناسب با نسبت محرومیت که توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور تعیین می‌شود، اختصاص می‌یابد. در طرح پیشنهادی این نسبت به یک‌دوم کاهش می‌یابد. تغییر نسبت‌ها به ضرر مناطق محروم هیچ‌گونه توجیهی نداشته و معلوم نیست چرا باید سهم مناطق محروم کاهش یابد.

این کاهش به نوعی تبعیض ناروا محسوب شده و مغایر بند «۹» اصل (۳) قانون اساسی است.

۲-۴. تغییر توزیع منابع، از توزیع استانی به توزیع شهرستانی

هم‌اکنون سهم هر استان از محل یک‌سوم براساس جدول سهم تولید مناطق نفت‌خیز و گازخیز که توسط وزارت نفت هر سال ارائه خواهد شد، توزیع می‌گردد. شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها در استان‌های نفت‌خیز و گازخیز مکلفند حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از اعتبارات سهم استان‌های نفت‌خیز و گازخیز (پنجاه درصد (۵۰٪) از یک‌سوم از سهم مناطق نفت‌خیز و گازخیز) را تنها به شهرستان‌های نفت‌خیز و گازخیز اختصاص دهند. به عبارت دیگر سهم مناطق نفت‌خیز براساس عملکرد قطعی تولید نفت خام و میعانات گازی و گاز طبیعی سال قبل هر منطقه تعیین شده، ولی توزیع آن استانی و توسط شورای برنامه‌ریزی استان صورت می‌گیرد. در طرح پیشنهاد شده این توزیع براساس تولید شهرستان‌ها صورت گیرد. این روش توزیع، اختلافات محلی در استان‌ها را تشدید خواهد کرد.

نتیجه‌گیری

– از آنجایی که طرح در صدد اصلاح قانون برنامه پنجساله پنجم است، براساس ماده (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای

اسلامی، تصویب آن نیازمند رأی اکثریت دوسوم نمایندگان حاضر در مجلس شورای اسلامی است.

– طرح مغایر قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور بوده و اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۳ محسوب می‌شود. زیرا در تبصره «۲» ماده واحده و ردیف ۲۱۰۱۱۰۹ صرفاً ۲ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی سهم دولت مدنظر قرار گرفته و در جدول ۱۰ (تصویر کلان بودجه استانی) و ۱-۱۰ (اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها در سال ۱۳۹۳) منابع مذکور به صورت یک‌سوم و دوسوم به استان‌های مربوطه اختصاص یافته است.

– اگر هدف اصلی طرح پیگیری موضوع توسعه در مناطق محروم و کمتر توسعه یافته باشد، فقط از طریق جذب منابع و یا تخصیص منابع مالی محقق نخواهد شد، بلکه تحقق توسعه در مناطق مذکور به فراهم شدن بسترهای فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی نیاز دارد. یکی از رسالت‌ها و اهداف قوانین برنامه و بودجه‌های کل کشور تحقق توازن منطقه‌ای است و اختصاص صرفاً یک درصد درآمد نفت به این منظور فاقد توجیه است.

– اگر رفع تبعات منفی تولید نفت در مناطق نفت‌خیز، هدف طرح مذکور است ضروری است از طریق سازوکار اخذ مالیات از تولیدکننده پیگیری شود، با این نگاه، تولیدکننده ملزم به جبران همه آثار منفی تولید خود به مناطق است، حتی اگر نیازمند اختصاص سهم زیادی از

درآمدهای نفت به مناطق نفت‌خیز باشد.

– تقویت نظام بودجه‌ریزی استانی نیز مستلزم تعریف نظام مالی بودجه‌ریزی استان‌هاست و تا وقتی که سازوکار مالی بودجه استانی روشن نباشد، نظام بودجه استانی دستخوش تغییرات سلیقه‌ای و اقتضایی خواهد بود.

– تغییر مبنای محاسبه سهم مناطق از صادرات نفت به تولید نفت به معنای کاهش درآمدهای سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها و شرکت ملی نفت ایران است که با توجه به وضعیت مالی دو سازمان مذکور فاقد توجیه بوده و مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی نیز است.

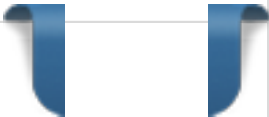
– اضافه کردن میعانات گازی به ماده (۱۳۲) از نکات مثبت طرح است.

– تغییر نسبت‌ها به ضرر مناطق محروم هیچ‌گونه توجیهی نداشته و معلوم نیست چرا باید سهم مناطق محروم کاهش یابد. تغییر روش توزیع از استانی به شهرستانی نیز می‌تواند اختلافات محلی در استان‌ها را تشدید کند. این کاهش به نوعی تبعیض ناروا محسوب شده و مغایر بند «۹» اصل (۳) قانون اساسی است.

در مجموع پیشنهاد می‌شود، در ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنجم توسعه، عبارت «میعانات گازی» بعد از واژه «نفت خام» اضافه شود.

برچسب ها

اخبار پژوهشی (fa/news?tag/ =اخبار پژوهشی)



نام

پست الکترونیک

نمایش داده نخواهد شد.

پایگاه اینترنتی

نظر

کد امنیتی :



با عرض پوزش، در صورت ناخوانا بودن اینجا کلیک کنید

ارسال

مرکز پژوهش ها

(fa/content/about_research_center/)

درباره ما (fa/content/about_research_center/)

ساختار سازمانی

(fa/content/research_center_chart/)

دفاتر (fa/department/)

گزارش‌های کارشناسی (fa/report/)

تالارهای گفتگو (fa/forum/)

اطلاعات مکانی متغیرهای اقتصادی (fa/gis/)

جدول مقایسه ای بودجه (fa/budget/)

گراف شبکه ای بودجه (fa/budget/graph/)

اخبار (fa/news/)

گزارش تصویری (fa/news?tag/=گزارش تصویری)

پژوهشگران (fa/member/register/)

سامانه قوانین (fa/law/)

طرح ها و لوایح (fa/legal_draft/)

قوانین و مقررات (fa/law/search/)

قانون اساسی ایران

(fa/content/iran_constitution/)

سیاست های کلی نظام

(fa/law/show/۱۳۲۲۹۹/)

سند چشم انداز (fa/law/show/۱۳۲۲۹۵/)

تقویم تاریخ قوانین

(fa/law/today_in_history/)

سامانه قوانین و مقررات

(fa/content/law_cd/)

مجلس شورای اسلامی

(fa/content/about_parliament/)

درباره مجلس

(fa/parliament/about_parliament/)

ریاست مجلس

(fa/parliament/parliament_chairman/)

نمایندگان (fa/parliament_member/)

کمیسیون ها (fa/parliament_commission/)

دستور جلسه (fa/agenda/)

آئین نامه داخلی (fa/content/interior_rule/)

تقویم تاریخ رخدادها (fa/parliament_event/)

ارتباطات مردمی

(fa/parliament/public_contact/)

کاربران

(fa/member/register/)

ثبت نام (fa/member/register/)

ورود به سیستم (fa/member/login/)

بازیابی کلمه عبور

(fa/member/forgot_password/)

بایگانی فصلنامه های مجلس و راهبرد (fa/book_pub?/)(lu_type=bp_publication
کتاب (fa/book_pub?lu_type=bp_book/)
کتاب الکترونیکی (fa/book_pub?/)(lu_type=bp_ebook
پژوهش نامه (fa/book_pub?lu_type=bp_pdf/)
تماس با ما
(fa/content/contact_research_center/)
پست الکترونیک (/http://mail.majles.ir)
لینک های مرتبط (fa/content/useful_links/)