

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور

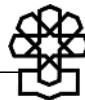
۲۲. اعتبارات یارانه‌ای

(ویرایش دوم)

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	اظهار نظر کارشناسی
۱۴.....	جمع بندی و پیشنهادها
۱۶.....	منابع و مأخذ



## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۲۲. اعتبارات یارانه‌ای (ویرایش دوم)

### چکیده

مجموع اعتبارات یارانه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ معادل ۱۳۷,۹۰۴ میلیارد ریال است. این رقم نسبت به ارقام مصوب سال قبل (۱۳۹۰) ۲۵ درصد کاهش یافته است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ اعتبارات یارانه‌ای هزینه‌ای نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۰ از کاهش ۱۹ درصدی و اعتبارات یارانه‌ای سرمایه‌ای نیز از کاهش ۶۲ درصدی برخوردار بوده است.

سایر ویژگی‌های مهم لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در زمینه یارانه‌ها بدین ترتیب است:

۱. حذف منابع و مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از ارقام بودجه و مشخص نبودن برنامه دولت در این زمینه،
۲. ابهام در زمینه اعتبارات بخش سلامت از محل درآمدهای هدفمندی یارانه‌ها به تبع حذف اعتبارات قانون مذکور از لایحه،
۳. باز بودن دست مجری برای اختصاص یا عدم اختصاص یارانه کالای اساسی،
۴. اختیار دولت برای مصرف سایر اعتبارات یارانه‌ای (شامل یارانه نان، نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی، یارانه کالاهای اساسی و ده‌ها مورد مهم دیگر) برای اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها.

تصویب این ارقام از یکسو به معنای گسترش اختیارات دولت و عدم امکان نظارت بر درآمد - هزینه دولت در زمینه یارانه‌هاست و ازسوی دیگر به این معناست که به دلیل وجود ابهام، جامعه هدف یارانه‌ها دچار عدم اطمینان جدی خواهد شد.

### مقدمه

در ردیف ۵۲۰۰۰۰ لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ اعتباراتی تحت عنوان اعتبارات یارانه‌ای قید شده است. در این ردیف رقمی معادل ۱۳۷,۹۰۴ میلیارد ریال برای مجموع اعتبارات یارانه‌ای در نظر گرفته شده است. از مجموع این رقم معادل ۱۲۸,۱۳۰ میلیارد ریال سهم اعتبارات یارانه‌ای هزینه‌ای و ۹,۷۷۴ میلیارد ریال نیز سهم اعتبارات یارانه‌ای برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است.

مقایسه اعتبارات یارانه‌ای لایحه سال ۱۳۹۱ با قانون سال ۱۳۹۰ نشان‌دهنده این است که مجموع این اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نسبت به ارقام مصوب سال قبل در مجموع ۲۵/۵ درصد کاهش یافته است. کاهش اعتبارات یارانه‌ای سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نسبت به ارقام مصوب سال قبل ۶۲ درصد و اعتبارات یارانه‌ای هزینه‌ای نیز در این لایحه نسبت به ارقام مصوب سال قبل ۱۹ درصد کاهش داشته است.

دلیل عمده کاهش شدید اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نسبت به ارقام مصوب قانون بودجه سال قبل، حذف اعتبارات یارانه‌ای مربوط به قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (اعتبارات یارانه‌ای موضوع ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) در لایحه بودجه سال جاری است. این درحالی است که در جزء



«۱۰» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ اشاره شده است که در راستای اجرای ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها دولت اجازه دارد منابع موضوع ماده (۱۱) این قانون (سهم دولت از منابع هدفمند کردن) را به منابع ماده (۷) اضافه کند. علاوه بر این در این جزء تصریح شده است که دولت می‌تواند علاوه بر منابع موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، از سایر منابع پیش‌بینی شده در ردیف‌های یارانه‌ای قانون بودجه سال ۱۳۹۱ نیز در اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها استفاده کند.

در این گزارش سعی شده اعتبارات یارانه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در دو بخش جداگانه (اعتبارات یارانه‌ای مرتبط با موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و سایر اعتبارات یارانه‌ای) در مقایسه با ارقام اعتبارات یارانه‌ای سال قبل در هر دو بخش و نیز موضوعات و مباحث مربوط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ بررسی و پیشنهادهای مربوط به هر بخش ارائه می‌شود.

### اظهار نظر کارشناسی

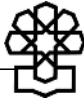
#### • برخی اعتبارات یارانه‌ای ردیف‌ها

- اعتبارات یارانه‌ای در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ در ۲۵ جزء مشخص تبیین شده بود. این اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در ۲۱ جزء آمده است. جدول زیر این اعتبارات را در دو سال مذکور به تفکیک سرمایه‌ای و هزینه‌ای نشان داده است. مقایسه ارقام و ردیف‌های اعتبارات یارانه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ و قانون بودجه سال ۱۳۹۰ بیانگر این واقعیت است که در برخی از ردیف‌ها اعتبارات یارانه‌ای

لحاظ شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ با سال قبل تفاوت نداشته و یا تفاوت آنها (به صورت افزایشی یا کاهششی) بسیار اندکی بوده است. یارانه نقدی نان (ردیف ۱)، یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی (ردیف ۱۵) و کمک‌زیان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی (ردیف ۲۴) از جمله اعتبارات یارانه‌ای تغییر نیافته در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نسبت به ارقام مصوب قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است.

یارانه کالاهای اساسی (ردیف ۳)، کمک بلاعوض یارانه سود (ردیف ۶)، تخفیف عوارض پروانه، حمایت‌های مالی و... (ردیف ۱۲)، یارانه زیرساخت مسکن مهر (ردیف ۱۴)، یارانه انرژی سوخت نیروگاه‌ها (ردیف ۱۹) و یارانه سود مسکن مهر (ردیف ۲۲) جدول زیر نیز از اعتبارات یارانه‌ای هستند که ارقام مربوط به آنها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نسبت به ارقام قانون بودجه سال ۱۳۹۰ تفاوت چندانی نداشته است.

برخی از ردیف‌های اعتبارات یارانه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ حذف شده‌اند، این در حالی است که در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ این ردیف‌ها با اعتبارات مشخص وجود داشته‌اند. یارانه شیرخشک و دارو (ردیف ۸)، پرداخت مابه‌التفاوت قیمت خرید تضمینی آب و پساب تصفیه شده از بخش خصوصی (ردیف ۹)، حمایت از بیماران خاص - موضوع بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه (ردیف ۱۰)، اعتبار موضوع قانون هدفمندسازی یارانه‌ها (ردیف ۱۸)، کمک به تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد و آسیب‌پذیر (طلاب و روحانیون) (ردیف ۲۰)، کمک‌زیان سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان (ردیف ۲۵) و یارانه سود کارمزد خرید تضمینی محصولات کشاورزی و کالاهای اساسی (ردیف ۱۶) از جمله ردیف‌های اعتبارات یارانه‌ای حذف شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است.



جدول اعتبارات یارانه‌ای قانون بودجه سال ۱۳۹۰ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ (ارزاق به میلیارد ریال)

درصد تغییرات	لایحه بودجه سال ۱۳۹۱		کل	قانون بودجه سال ۱۳۹۰		اعتبارات یارانه‌ای (۵۲۰۰۰۰)	ردیف
	کل	هزینه‌ای سرمایه‌ای		کل	هزینه‌ای سرمایه‌ای		
۰	۲۵,۰۰۰	۰	۲۵,۰۰۰	۰	۲۵,۰۰۰	۱	یارانه نقدی نان
-۳۵/۴	۷,۷۵۰	۰	۷,۷۵۰	۱۲,۰۰۰	۱۲,۰۰۰	۲	یارانه نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی، کمک‌های نقدی اعتباری و حمایت‌های مالی در اجرای خرید تضمینی محصولات کشاورزی و قلمرو افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی و تعهدات مربوط به قانون برنامه پنجم توسعه
-۱۲	۲۲,۰۰۰	۰	۲۲,۰۰۰	۲۵,۰۰۰	۲۵,۰۰۰	۳	یارانه کالاهای اساسی و هزینه‌های کنترل و تنظیم بازار کلبه بازارها و محصولات کشاورزی و دام و شیلات و سایر کالاهای هزینه بازرسی کالا و خدمات و یارانه اصل و سود و جریبه تسهیلات و مابه‌التفاوت سود و کارمزد و سایر یارانه‌ها از جمله صادراتی و سایر بهی‌ما و تعهدات دستگاه‌های اجرایی و تأمین کالاها و خدمات ضروری
۱۵۰	۲,۵۰۰	۰	۲,۵۰۰	۱,۰۰۰	۱,۰۰۰	۴	پرداخت ضرر و زیان و یارانه سود خریدهای تضمینی محصولات کشاورزی و یارانه اصل و سود جریبه تسهیلات و مابه‌التفاوت سود و کارمزد و سایر یارانه‌ها و سایر بهی‌ما و تعهدات
-۲۵	۲,۰۰۰	۰	۲,۰۰۰	۴,۰۰۰	۴,۰۰۰	۵	تفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف شده کالاها و خدمات و جبران ضرر و زیان ناشی از آن و تسویه موارد قبلی
-۹/۵	۲,۰۰۰	۲,۱۰۰	۴,۱۰۰	۲,۳۱۶	۲,۹۱۶	۶	کمک بلاعوض، یارانه سود و کارمزد، وجوه اداره شده، تحقیقات، آموزش، فناوری‌های نو، فرهنگی، گردشگری و هنری، مسکن، اجتماعی و نظارت بر اجرای طرح‌های تولیدی و خدماتی و آموزش عالی غیرانتفاعی و اشتغال و ارائه حمایت‌های مالی و ایفای تعهدات و موارد قبلی و کمک به مناطق کمترتوسعه‌یافته و غیربرخوردار
-۳۴/۵	۲,۱۴۴	۰	۲,۱۴۴	۴,۸۰۰	۴,۸۰۰	۷	ایفای تعهدات خاص کالاهای اساسی دستگاه‌های اجرایی (نقدی)
---	---	---	---	۲,۹۰۰	۲,۹۰۰	۸	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - یارانه دارو و شیرخشک ***
---	---	---	---	۳۰۰	۳۰۰	۹	پرداخت مابه‌التفاوت قیمت خرید تضمینی آب و پساب تصفیه شده از بخش خصوصی
---	---	---	---	۱,۱۰۰	۱,۱۰۰	۱۰	حمایت از بیماران خاص - موضوع بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه
-۰/۵	۱,۰۰۰	۶۰۰	۱,۶۰۰	۴۰۵	۶۰۰	۱۱	طرح‌های توسعه و حمایت‌های مالی از بهبود حمل‌ونقل عمومی شهرها
-۱۳	۲,۴۰۰	۰	۲,۴۰۰	۰	۲,۴۰۰	۱۲	تخفیف عوارض پروانه، حمایت‌های مالی و تراکم و ایجاد تأسیسات عمومی مسکن مهر - توزیع به‌صورت استانی
۳۷/۴	۵۰۰	۵۰۰	۱,۰۰۰	۳۱۴	۳۱۴	۱۳	یارانه مسکن فرهنگیان
۱/۸	۱,۶۵۰	۰	۱,۶۵۰	۱,۶۲۰	۱,۶۲۰	۱۴	زیرساخت مسکن مهر (سهام دولت) - توزیع به‌صورت استانی

درصد تغییرات	لایحه بودجه سال ۱۳۹۱		قانون بودجه سال ۱۳۹۰		اعتبارات پارانه‌ای (۵۲۰۰۰)	ردیف
	کل	هزینه‌های سرمایه‌ای	کل	هزینه‌های سرمایه‌ای		
۰	۳۲۴	۰	۳۲۴	۰	پارانه سود تسهیلات مسکن روستایی	۱۵
—	—	—	۱,۰۰۰	۱,۰۰۰	پارانه سود و کارمزد خرید تضمینی محصولات کشاورزی و کالاهای اساسی	۱۶
-۱۲/۷	۲,۵۰۰	۲,۵۰۰	۳,۰۰۰	۰	پارانه شیر مدارس	۱۷
—	—	—	۳۱,۲۰۵	۲۰,۰۰۰	اعتبار موضوع هدفمندسازی پارانه‌ها - موضوع ماده (۱۳) قانون هدفمند کردن پارانه‌ها	۱۸
۸	۴۳,۹۰۴	۰	۴۳,۹۰۴	۰	پارانه انرژی (مابه‌التفاوت قیمت برقی و سوخت نیروگاه‌ها)	۱۹
—	—	—	۱۰۰	۱۰۰	کسب به تأمین مسکن اقتدار اسپینبدر (طاب) و روحانین	۲۰
-۲۵	۲,۰۰۰	۳,۰۰۰	۴,۰۰۰	۰	پارانه بیت حمل‌ونقل مسکنی و پارانه بیت متروی تهران و قطار شهری سایر شهرها (۳,۰۰۰ میلیارد ریال پارانه بیت حمل‌ونقل همگانی، ۱,۰۰۰ میلیارد ریال پارانه بیت متروی تهران و قطار سایر شهرها براساس جایگزینی مسافر و تعداد ناراکان)*	۲۱
-۷/۴	۱,۵۰۰	۱,۵۰۰	۱,۶۲۰	۰	پارانه سود تسهیلات مسکن مهر	۲۲
۲۱/۸	۱,۵۹۳	۱,۵۹۳	۱,۳۰۸	۰	کسب‌زبان شرکت‌های دولتی	۲۳
۰	۱,۰۳۸	۰	۱,۰۳۸	۰	کسب‌زبان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی	۲۴
-۱۰۰	—	—	۹۵	۹۵	کسب‌زبان سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان	۲۵
—	۱,۰۰۰	۲۰۰	۸۰۰	—	حمایت‌های مالی در اجرای ماده (۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی	۲۶
—	۱,۰۰۰	۰	۱,۰۰۰	—	اعتبار موضوع بند «ه» ماده (۱۴۳) قانون برنامه پنجم توسعه کشور	۲۷
—	—	—	—	—	اعتبارات موضوع هزینه‌های صدور پروانه‌های ساختمانی، عوارض شهرداری، هزینه‌های انشعاب آب و فاضلاب و برق و گاز برای یکپار	۲۸

مآخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۰ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۱.

\* در سال ۱۳۹۰ این جزء فقط در قالب پارانه کالاهای اساسی آمده بود.

\*\* این جزء در سال ۱۳۹۰ فقط در قالب پرداخت ضرر و زیان خریدهای تضمینی آمده بود.

\*\*\* بخشی از اعتبارات این ردیف در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در فیما اعتبارات بخش سلامت حوزه ستادی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی آمده است.





- در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ یارانه کالاهای اساسی در ردیف مشخصی با اعتباری معادل ۲۵,۰۰۰ میلیارد ریال تصریح شده بود. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ این ردیف با برخی یارانه‌های دیگر مانند هزینه‌های کنترل و تنظیم بازار کلیه محصولات کشاورزی و دام و شیلات و سایر کالاها و هزینه بازرسی کالا و خدمات و یارانه اصل و سود و جریمه تسهیلات و مابه‌التفاوت سود و کارمزد و سایر یارانه‌ها و... ممزوج شده و با اعتباری معادل ۲۲,۰۰۰ میلیارد ریال آمده است. کاهش ۱۲ درصدی اعتبارات این ردیف و افزایش دامنه شمول رقم پیشنهادی در یارانه‌های مختلف علاوه بر کالاهای اساسی نشان‌دهنده این است که اعتبار یارانه کالاهای اساسی در سال ۱۳۹۱ نسبت به سال قبل از کاهش چشمگیری برخوردار است. علاوه بر این گنجاندن طیف وسیعی از یارانه‌ها در ردیف یارانه کالاهای اساسی و تعیین اعتبار سرجمع برای آنها (این موضوع در اعتبارات یارانه‌ای پرداخت ضرر و زیان خریدهای تضمینی نیز رخ داده است) می‌تواند شفافیت عملکرد بودجه در این بخش از یارانه‌ها را از بین برده و نظارت بر آن را دشوار کند.

- در بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه تصریح شده است که به‌منظور تحقق شاخص عدالت در سلامت و کاهش سهم هزینه‌های مستقیم مردم به حداکثر معادل سی درصد (۳۰٪) هزینه‌های سلامت، ایجاد دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی درمانی، کمک به تأمین هزینه‌های تحمل‌ناپذیر درمان، پوشش دارو، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج، تقلیل وابستگی گردش امور واحدهای بهداشتی درمانی به درآمد اختصاصی و کمک به تربیت، تأمین و پایداری نیروی انسانی متخصص مورد نیاز، ده درصد (۱۰٪) خالص کل وجوه حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن

یارانه‌ها علاوه بر اعتبارات بخش سلامت به این بخش اختصاص خواهد یافت و دولت مکلف است منابع این ردیف را در قوانین بودجه سالیانه تعیین کند. براین اساس در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ ردیفی تحت عنوان «حمایت از بیماران خاص - موضوع بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه» با اعتباری معادل ۱,۱۰۰ میلیارد ریال تصریح شده بود. این ردیف در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ حذف شده است. البته باید متذکر شد که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ بخشی از اعتبارات مربوط به ردیف‌های متفرقه سال‌های گذشته با اعتبارات موضوع بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه در هم ادغام شده و در قالب ردیف جدید ۱۲۹۴۵۰ آمده است. مجموع اعتبارات تخصیص یافته برای اجرای بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ معادل ۵۷۰ میلیارد ریال بوده است که با توجه به مشخص نشدن اعتبارات مربوط به قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ قضاوت در مورد میزان این اعتبارات مشکل است.<sup>۱</sup>

- یارانه خرید دارو و شیرخشک از جمله اعتبارات یارانه‌ای حذف شده از ردیف اعتبارات یارانه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ این ردیف ذیل اعتبارات بخش سلامت حوزه ستادی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و تحت عنوان یارانه دارو آمده است. اعتبارات این ردیف ۴۳۵۰ میلیارد ریال تعیین شده است. اگرچه انتقال یارانه دارو و شیرخشک از ذیل اعتبارات یارانه‌ای

---

۱. برای مطالعه بیشتر درخصوص اعتبارات این ردیف رجوع کنید به گزارش دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌ها با عنوان «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۱۵. بودجه بخش سلامت، شماره مسلسل ۱۲۲۵۲، سال ۱۳۹۰».



به اعتبارات ذیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی منجر به بالا رفتن شفافیت اعتبارات مذکور می‌شود اما باید توجه داشت که سهم یارانه شیرخشک عملاً در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ مورد غفلت واقع شده و این موضوع می‌تواند مشکلاتی را در تحقق اهداف کمی و کیفی تعیین شده برای بخش سلامت در اسناد و قوانین بالادستی (قانون برنامه پنجم توسعه) به وجود آورد.

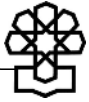
- ممکن است با اجرای فاز دوم قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و افزایش مجدد هزینه سوخت، سهم حمل و نقل عمومی در مسافرت‌های درون‌شهری و برون‌شهری بالا رود. لذا این امر می‌تواند سطح تقاضای استفاده از خدمات حمل و نقل عمومی را افزایش دهد. براین اساس ضروری است حمایت‌های دولتی در این بخش از اقتصاد بیش از پیش افزایش یابد تا علاوه بر گسترش کمی این خدمات، افزایش کیفیت ارائه خدمات حمل و نقل عمومی مردم را به استفاده بیشتر از این خدمات ترغیب کند. اهمیت این موضوع با اجرای مراحل بعدی قانون هدفمند کردن (افزایش هزینه خرید حامل‌های انرژی) و ضرورت اجرای کامل قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت سوخت بیشتر می‌شود. بررسی اعتبارات یارانه‌ای این بخش و مقایسه ارقام آن با ارقام مصوب سال قبل نشان می‌دهد که ارقام مربوط به این بخش در لایحه بودجه سال جاری نسبت به سال قبل ۲۵ درصد کاهش یافته است. براین اساس و با توجه به اهمیت این اعتبارات ضروری است اعتبارات موضوع این ردیف مورد اصلاح و بازنگری قرار گیرد و رقم مربوط به آن حداقل ۲۵ درصد نسبت به ارقام سال قبل افزایش یابد.

- در تبصره ذیل ماده (۴) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تصریح شده است که یارانه

پرداختی به تولیدکنندگان بخش کشاورزی نباید در هر سال کمتر از سال قبل باشد اما در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ اعتبار یارانه‌ای اختصاص یافته به بخش کشاورزی از ۱۲,۰۰۰ میلیارد ریال سال ۱۳۹۰ به ۷,۷۵۰ میلیارد کاهش یافته است. این موضوع علاوه بر نقض حکم قانونی تبصره ذیل ماده (۴) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها می‌تواند مشکلات زیادی برای فعالان بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۱ داشته باشد. بنابراین ضروری است اعتبار یارانه‌ای این بخش در سال ۱۳۹۱ حداقل معادل سال قبل (۱۳۹۰) و معادل ۱۲,۰۰۰ میلیارد ریال تعیین شود.

#### ● قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

مطابق مفاد ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها دولت مکلف شده تا ۱۰۰ درصد وجوه و ارزیابی مرتبط با این قانون را در قالب قوانین بودجه سنواتی برای موارد پیش‌بینی شده در مواد (۷)، (۸) و (۱۱) قانون مذکور اختصاص دهد. در ارقام مربوط به اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در بخش اعتبارات یارانه‌ای قانون بودجه سال ۱۳۹۰ تصریح شده بود. اما در بخش اعتبارات یارانه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ اعتباری برای اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در نظر گرفته نشده است. این موضوع یکی از نقایص لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در خصوص اجرای یکی از قوانین مهم اقتصادی در سال آتی محسوب می‌شود. تنها حکم مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در بند «۱۰» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ است. در این بند دولت با استناد به مفاد ماده (۱۲) قانون مذکور مجوز استفاده سهم ماده (۱۱) (سهم دولت از خالص وجوه حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) را در قالب ماده (۷)



قانون هدفمند کردن یارانه‌ها دریافت کرده است. در ادامه این بند تصریح شده است که دولت می‌تواند علاوه بر منابع موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، از منابع سایر ردیف‌های یارانه‌ای پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور در اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها استفاده کند.

قسمت اخیر بند «۱۰» بیان‌کننده رویکرد کلی دولت در پرداخت‌های گسترده یارانه نقدی به مردم است، زیرا دولت در بخش اول بند فوق ۱۰ درصد سهم خود را نیز به منابع موضوع ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها افزوده است، لذا می‌توان پیش‌بینی کرد که سیاست اجرایی دولت و نحوه تخصیص منابع حاصل از اجرای این قانون در سال ۱۳۹۱ نیز مانند سه ماهه آخر سال ۱۳۸۹ و ۱۱ ماهه اول سال ۱۳۹۰ خواهد بود.

در بخش دوم بند «۱۰» ماده واحده مجوزی دریافت شده است که با اجرایی شدن آن دولت می‌تواند تمام اعتبارات یارانه‌ای را در راستای اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها صرف کند. این درحالی است که بسیاری از ردیف‌های یارانه‌ای ذکر شده در اعتبارات یارانه‌ای اساساً ارتباطی با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نداشته و هرکدام در راستای اجرای بخش‌هایی از سایر قوانین کشور تبیین شده است. بنابراین تصویب و ارائه چنین مجوزی می‌تواند عملکرد بسیاری از قوانین مرتبط با این اعتبارات را با چالش روبرو کند. علاوه بر این ارائه چنین مجوز کلی می‌تواند شفافیت عملکرد دولت در اعتبارات یارانه‌ای و همچنین قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را مخدوش کند. این موضوع در عملکرد ۱۱ ماهه اول قانون هدفمند کردن یارانه‌ها یکی از چالش‌های اساسی شفافیت عملکرد دولت در اجرای قانون

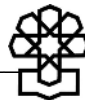
هدفمند کردن بوده و در گزارش‌های دیوان محاسبات به آن اشاره شده است.

عدم پیش‌بینی ارقام مربوط به قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه بودجه سال آتی در حالی است که مسئولین دولتی در موضع‌گیری‌های رسمی خود بارها از اجرای فاز دوم قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (اجرای مرحله دوم اصلاح قیمت حامل‌های انرژی) سخن گفته‌اند. لذا این امر می‌تواند مشکلات متعددی را به وجود آورد که در زیر به برخی از آنها اشاره شده است:

- اولین مشکل مربوط به عدم اجرای مفاد ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌هاست، زیرا شیوه کنونی منابع و مصارف مرتبط با اجرای این قانون را به خارج از ساختار بودجه‌ای کشور موكول می‌کند.

- مشکل دیگر این موضوع این است که با توجه به حجم بالای منابع و مصارف ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، ذکر نشدن ارقام مرتبط با این قانون در قانون بودجه می‌تواند شفافیت بودجه سال ۱۳۹۱ را از بین برده و حجم بالایی از درآمدها و هزینه‌های دولت در سال آتی را غیرشفاف و غیرقابل نظارت کند.

- عدم تعیین منابع و مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه و نهایتاً قانون بودجه سال ۱۳۹۱ منجر به عدم تعیین خط‌مشی کلی دولت در اجرای فاز دوم و مراحل بعدی اجرای قانون مذکور می‌شود، لذا میزان و محل منابع درآمدی و سیاست‌های اصلاح قیمتی حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی و همچنین محل مصارف منابع حاصل از اجرای این قانون و سهم خانوار، بنگاه‌ها و دولت (موضوع



مواد (۷)، (۸) و (۱۱) در مورد این قانون مبهم خواهد بود.

اهمیت تصریح اعتبارات مربوط به قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ زمانی آشکارتر می‌شود که با توجه به تأکید برخی از احکام قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و قانون بودجه سال ۱۳۹۰ درخصوص چارچوب و نحوه اجرای قانون هدفمند کردن در سال ۱۳۹۰ گزارش‌های برخی از دستگاه‌های نظارتی مانند دیوان محاسبات، روند قابل قبول و شفافیت از عملکرد این قانون در سه‌ماهه آخر سال ۱۳۸۹ و ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۰ را نشان نمی‌دهد. عدم توجه به تمام مفاد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، عملیاتی نکردن برخی سیاست‌های حمایتی و جبرانی غیر از پرداخت نقدی، عدم توجه کافی به پرداخت منابع بخش تولید و برخی سیاست‌های جبرانی پیش‌بینی شده بر حمایت از این بخش، استفاده از منابعی غیر از منابع حاصل از اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها (دریافت تنخواه از بانک مرکزی و عدم تسویه به موقع آن از محل درآمدهای حاصل از اجرای قانون، برداشت از حساب برخی شرکت‌های دولتی ارائه‌کننده کالاها و خدمات عمومی مانند شرکت توانیر و ...)، رعایت نکردن سقف‌های قانونی مرتبط با مواد (۷)، (۸) و (۱۱) قانون و... از مهمترین چالش‌های دولت در اجرای قانون هدفمند کردن در سال‌های ۱۳۸۹ (سه‌ماهه آخر) و ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۰ بوده است.

بنابراین اگر منابع و مصارف مربوط به قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۱ به‌طور شفاف در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ تعیین نشود ممکن است این چالش‌ها در سال آتی نیز رخ داده و لذا انضباط مالی بودجه سال ۱۳۹۱ را مخدوش کند که تبعات آن در قالب تورم، کسری منابع بودجه‌ای و... دور از انتظار نیست.

## جمع‌بندی و پیشنهادات

با توجه به موضوعات مطرح شده در بالا پیشنهادهایی به ترتیب زیر ارائه شده است:

- پیشنهاد می‌شود در تبیین ردیف‌های اعتبارات یارانه‌ای هر ردیف و اعتبار مربوط به آن با ذکر قوانین مربوطه و به صورت شفاف به همراه ارقام آن تصریح شود و از کلی‌گویی و تلفیق اعتبارات و عناوین مختلف در قالب یک ردیف کلی جلوگیری شود. زیرا که عدم رعایت این موضوع می‌تواند شفافیت بودجه را مخدوش و نظارت بر عملکرد یارانه‌ها در هر بخش و قانون را دچار مشکل کند.

- ضروری است برخی از ردیف‌های اعتبارات یارانه‌ای متناسب با تحولات قابل پیش‌بینی با اجرای مرحله دوم قانون هدفمند کردن یارانه‌ها دچار بازنگری و مورد اصلاح قرار گیرد. برای نمونه ضروری است اعتبارات یارانه‌ای مربوط به یارانه بلیت حمل‌ونقل همگانی و یارانه بلیت متروی تهران و قطار شهری سایر شهرها و یارانه شیر مدارس و ایفای تعهدات خاص کالاهای اساسی دستگاه‌های اجرایی مورد اصلاح و افزایش قرار گیرند.

- پیشنهاد می‌شود پس از مشخص شدن منابع و مصارف مرتبط با قانون هدفمند کردن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، اعتبارات مربوط به بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه از محل خالص منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن نیز به‌طور مشخص تعیین شوند.

- با توجه به بالا بودن حجم منابع و مصارف مربوط به اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و تصریح مفاد ماده (۱۲) این قانون مبنی بر درج ۱۰۰ درصد ارقام





و وجوه مربوط این قانون و ردیف‌های مربوط به مواد (۷)، (۸) و (۱۱) آن در قوانین بودجه ضروری است ارقام مربوط به این قانون در سال ۱۳۹۱ نیز مانند سال قبل در لایحه بودجه قید شود.

عدم توجه به این قاعده و حکم قانونی علاوه بر مخدوش کردن شفافیت منابع و مصارف قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و ارقام مربوط به اعتبارات یارانه‌ای این قانون، نظارت بر عملکرد دولت در اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را بیش از پیش دچار ابهام و چالش‌های جدی می‌کند.

• پیشنهاد می‌شود بخش دوم بند «۱۰» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ مبنی بر ارائه مجوز به دولت برای استفاده از کلیه منابع اعتبارات یارانه‌ای لایحه علاوه بر اعتبارات موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در راستای اجرای این قانون حذف شود. همان‌طور که در بخش‌های قبل عنوان شد، استفاده از منابع درآمدی غیر از منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در اجرای این قانون یکی از چالش‌های اساسی اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در دوره‌های گذشته بوده است. تصویب این قسمت از بند «۱۰» لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ می‌تواند این چالش را گسترش دهد. علاوه بر این تصویب بخش مذکور از بند «۱۰» می‌تواند شفافیت عملکرد بودجه‌ای دولت در رابطه با اعتبارات یارانه‌ای و انضباط بودجه‌ای و مالی دولت در کل ارقام درآمدی و هزینه‌ای قانون بودجه سال ۱۳۹۱ را نیز مخدوش کند.

• پیشنهاد می‌شود در راستای اجرای مفاد تبصره ذیل ماده (۴) قانون هدفمند

کردن یارانه‌ها، سهم اعتبارات یارانه‌ای بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۱ از سرجمع کل حداقل معادل سال قبل (۱۳۹۰) معادل ۱۲,۰۰۰ میلیارد ریال تعیین شود.

### منابع و مآخذ

۱. قانون بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۰.
۲. لایحه بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۱.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۲۶۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۲۲. اعتبارات یارانه‌ای (ویرایش دوم)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بخش عمومی)

تهیه و تدوین: سعید توتونچی ملکی

ناظر علمی: علی نصیری اقدم

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه

۲. یارانه

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۲/۱۵