

به نام خدا

لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور

یارانه‌ها

ویژه کمیسیون تلفیق

### مقدمه

رئوس کلی مباحث مرتبط با یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ به شرح ذیل است:

• اعتبارات یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ از شفافیت لازم برخوردار نیست. برای نمونه در لایحه بودجه ارقام منظور شده برای اعتبارات هزینه‌ای یارانه‌ها در جداول ۲ و ۹ ماده واحده از اختلاف ۴۴۶۹ میلیارد ریالی برخوردار است.

• در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ ارقام مرتبط با بحث قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مغایر با رویکرد کلی حاکم بر قانون مذکور است. در این لایحه، دولت درآمدی معادل ۴۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال از محل اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در نظر گرفته است. اما تبصره «۳» ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مقرر کرده است که در سال اول اجرای این قانون درآمد حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی حداقل معادل ۱۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال و حداکثر معادل ۲۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال باشد.

• برخی از اعتبارات یارانه‌ای ذیل ردیف ۵۲۰۰۰۰ لایحه بودجه با ماهیت کمک، ناظر بر اعتبارات جاری می‌باشد، اما به غلط در بخش اعتبارات یارانه‌ای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آمده است و این امر مغایر با مفاد ماده (۶۷) قانون محاسبات عمومی کشور است.

### اظهار نظر کارشناسی

• نکته اساسی و قابل توجه در خصوص اعتبارات هزینه‌ای یارانه‌ها، اختلاف ارقام عنوان شده برای یارانه‌های هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ است. در جدول ۲ ماده واحده لایحه با عنوان «خلاصه درآمدها و هزینه‌های دولت در سال ۱۳۸۹» رقم منظور شده برای کل یارانه‌ها در فصل چهارم، معادل ۱۴۹۱۹۰ میلیارد ریال است. اما رقم اعتبارات یارانه‌های هزینه‌ای در ردیف ۵۲۰۰۰۰ جدول ۹ لایحه بودجه با عنوان «برآورد اعتبار ردیف‌های متفرقه در سال ۱۳۸۹» معادل ۱۴۴۷۲۱ میلیارد ریال منظور شده است که دلیل اختلاف فوق مشخص نیست.

• مطابق مفاد ماده (۶۷) قانون محاسبات عمومی کشور عناوین کمک مندرج در قوانین بودجه منحصراً ناظر بر اعتبارات جاری است. بنابراین بندهای «۵»، «۱۱»، «۱۲»، «۱۴»، «۱۵»، «۱۶»، «۱۷»، «۲۱» و «۲۲» ردیف ۵۲۰۰۰۰ لایحه بودجه، یارانه محسوب نمی‌شود. لذا گنجاندن آنها در بخش اعتبارات یارانه‌ای مغایر ماده (۶۷) قانون محاسبات عمومی کشور است.

• مبلغ ۵۴۴۰۰ میلیارد ریال از اعتبار یارانه‌ها مندرج در جدول ۹ از محل اعتبارات عمرانی است و این امر مغایر با مفاد ماده (۶۷) قانون محاسبات عمومی است و از این منظر نباید انعکاسی در اعتبارات عمرانی داشته باشد. بدین ترتیب این بخش از یارانه‌ها از محل اعتبارات عمرانی است که می‌باید به صورت برنامه و طرح مشخص در ذیل بودجه دستگاه‌های اجرایی تعریف شود تا اعتبارات یارانه‌ای به صورت شفاف از سایر اعتبارات دیگر مطرح شود. اگر هم این اعتبارات کمک و یارانه است باید رقم آن به سرجمع اعتبارات هزینه‌ای یارانه‌ها افزوده شود.

• لحاظ رقمی معادل ۸۰۰۰۰ میلیارد ریال با عنوان اعتبار موضوع هدفمندسازی یارانه‌ها (درآمد - هزینه) - موضوع ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و تقسیم مساوی آن به دو ردیف کلی هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، نقض صریح حکم تبصره «۳» ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌هاست. زیرا در این حکم مقرر شده است که در سال اول اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها دولت درآمدهای حداقل معادل ۱۰۰۰۰۰ میلیارد ریال و حداکثر معادل ۲۰۰۰۰۰ میلیارد ریال از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی تسهیل کند. اما با توجه به ارقام منظور شده برای سهم خالص ۲۰ درصدی دولت (موضوع ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) که در لایحه بودجه معادل ۸۰۰۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است می‌توان گفت که کل درآمد مد نظر دولت برای این قانون در سال اول معادل ۴۰۰۰۰۰ میلیارد ریال یعنی حدود ۲ برابر سقف در نظر گرفته شده در قانون هدفمند کردن یارانه‌هاست. ۲۰ درصد رقم مذکور ذیل ردیف ۵۲۰۰۰۰ به عنوان اعتبار موضوع هدفمندسازی یارانه‌ها<sup>۱</sup> و ۸۰ درصد باقیمانده در ستون هزینه و درآمد سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها موضوع ماده (۱۵) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در ردیف ۲۹۵۳۳۰ پیوست ۳ (بودجه شرکت‌های دولتی) لایحه بودجه ذکر شده است. این درحالی است که اعتبار منظور شده در ردیف ۵۲۰۰۰۰ ماهیت یارانه‌ای ندارد. بلکه برای جبران بخشی از تورم ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی در هزینه‌های جاری و عمرانی دولت پیش‌بینی شده است. بالاخره با استناد به ردیف‌های ۵۲۰۰۰۰ و ۲۹۵۳۳۰ لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ می‌توان گفت که دولت درآمد ۴۰۰ هزار میلیارد ریالی از محل هدفمند کردن یارانه‌ها را هدفگذاری کرده است که این مسئله می‌تواند آثار منفی اقتصادی - اجتماعی قابل توجهی (تورم، رکود و...) در کشور داشته باشد.

جدول ۱ سطوح مختلف درآمدی حاصل از افزایش قیمت‌های حامل‌های انرژی و تورم حاصل از افزایش قیمت آنها را در دو حالت مختلف (بدون لحاظ مالیات‌ها و عوارض حامل‌ها و با لحاظ مالیات‌ها و عوارض حامل‌ها) نشان داده است. در هر کدام از درآمدهای مد نظر سعی شده است ترکیب قیمتی حامل‌های انرژی به گونه‌ای تنظیم شود تا با توجه به اهمیت هر کدام از حامل‌های انرژی در بخش‌های

۱. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ (حسب ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه، صفحه ۹۲)، در جزء ۲۲ ردیف ۵۲۰۰۰۰ عبارت «اعتبار موضوع هدفمندسازی یارانه‌ها (درآمد - هزینه) موضوع ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» درج شده است. درحالی که موضوع ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها واریز ۱۰۰ درصد منابع حاصل از اجرای قانون نزد خزانه‌داری کل کشور است، ضمن اینکه قید درآمد - هزینه هم ندارد.

مختلف اقتصاد کشور، کمترین آثار تورمی یا فشار هزینه‌ای در اقتصاد پدید آید.

جدول ۱. اثر تورمی هدفمندی یارانه‌ها بر اساس سناریوهای قیمتی مختلف

ردیف	سناریو	پیش‌بینی اثر تورمی (درصد)	
		بدون لحاظ مالیات و عوارض حاملها	با لحاظ مالیات و عوارض حاملها
۱	تعیین قیمت حاملها در سطحی که حداقل درآمد خالص مورد نظر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (۱۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال) حاصل شود	۲۳/۶	۲۸/۶
۲	تعیین قیمت حاملها در سطحی که حداکثر درآمد خالص مورد نظر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (۲۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال) حاصل شود	۳۷/۶	۴۴/۶
۳	تعیین قیمت حاملها در سطحی که طی آن میانگین حداقل و حداکثر درآمد خالص مورد نظر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (۱۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال) حاصل شود	۲۹/۹	۳۵/۹
۴	تعیین قیمت حاملها در سطحی که درآمد مورد نظر دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ (۴۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال) را حاصل کند	۶۸	۷۳/۲

همان‌طور که در جدول ۱ ملاحظه می‌شود ردیف ۴ این جدول سطحی از درآمد قابل حصول از محل افزایش قیمت‌های حامل‌های انرژی را نشان داده است که میزان آن معادل درآمد پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ است. این سطح از درآمد در دو حالت (لحاظ قیمت حامل‌های انرژی بدون در نظر گرفتن مالیات‌ها و عوارض قانونی آنها و همچنین با در نظر گرفتن مالیات‌ها و عوارض قانونی)، به ترتیب تورمی معادل ۶۸ و ۷۳/۲ درصد را به تورم پایه (CPI)<sup>۱</sup> اضافه خواهد کرد.

• طبق بند «۲۳» ردیف ۵۲۰۰۰۰ جدول ۹ ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۸۹، یارانه حامل‌های انرژی - یارانه برق معادل ۳۲۴۴۱ میلیارد ریال تعیین شده است در حالی که در طبقه‌بندی شماره ۲۲۱۰۰۲ (بودجه شرکت‌های دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت)، جداول پیوست ۳، مبلغی معادل ۴۲۴۴۰ میلیارد ریال با عنوان دریافت از خزانه بابت مابه‌التفاوت برق لحاظ شده است که این تناقضی آشکار در ارقام بودجه محسوب می‌شود. علاوه بر این، مبلغ مذکور به عنوان یارانه برق از محل بودجه عمومی تخصیص یافته است. در حالی که این مبلغ مطابق ماده (۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، باید از سهم ۲۰ درصدی دولت از خالص وجوه حاصل از اجرای قانون مذکور جبران شود.

### جمع‌بندی و پیشنهادها

• اعتبارات یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ از شفافیت لازم برخوردار نیست. زیرا اولاً در اعتبارات هزینه‌ای برای فصل یارانه‌ها (جدول ۲، خلاصه درآمدها و هزینه‌های دولت در سال ۱۳۸۹) رقم

1. Consumer Price Index (CPI)

۱۴۹۱۹۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. در حالی که در ردیف ۵۲۰۰۰۰ جدول ۹ ماده واحده لایحه بودجه برای اعتبارات هزینه‌ای یارانه‌ها رقم ۱۴۴۷۲۱ میلیارد ریال درج شده است که این رقم معادل ۴۴۶۹ میلیارد ریال کمتر از رقم مندرج در جدول ۲ است. از آنجا که تفکیکی از اعتبارات جدول ۲ در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ ارائه نشده و تنها تفکیک یارانه‌ها در جدول ۹ مشاهده می‌شود، لذا باید مشخص شود که رقم ۴۴۶۹ میلیارد ریال از یارانه‌های مصوب چه اموری خواهد شد.

• برخی اعتبارات ذیل ردیف ۵۲۰۰۰۰ لایحه بودجه مطابق ماده (۶۷) قانون محاسبات عمومی کشور جزء اعتبارات جاری تلقی می‌شوند، اما به غلط در ردیف اعتبارات عمرانی (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای) لایحه بودجه لحاظ شده‌اند. براساس این پیشنهاد می‌شود اصلاحات مربوط به این ردیف‌ها در خصوص تلقی آنها به‌عنوان اعتبارات هزینه‌ای یارانه‌ای یا اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای صورت گیرد.

• با توجه به آثار توری ذکر شده، ضروری است اعتبارات یارانه‌ای مورد نظر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مطابق مفاد تبصره «۳» ماده (۱) قانون مذکور تنظیم شود. براین اساس پیشنهاد می‌شود دولت سقف منابع حاصل از محل این قانون را حداقل ۵۰ درصد کاهش داده و ارقام مرتبط با قانون مذکور را با در نظر گرفتن مفاد آن و همچنین رعایت فرآیند تدریجی افزایش قیمت حامل‌های انرژی مورد نظر قرار دهد که در این صورت حداکثر درآمد منظور شده در قانون هدفمند کردن را لحاظ می‌کند.

• منابع بند «۲۷» ردیف ۵۲۰۰۰۰ که به‌عنوان یارانه برق لحاظ شده است از محل بودجه عمومی تأمین شده است که این موضوع مغایر با مفاد ماده (۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌هاست. لذا پیشنهاد می‌شود منابع تأمین اعتبار این ردیف مورد بازنگری و اصلاح قرار گیرد.