

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح اجزای (۴۴) و (۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور»

۱. بیان مسئله

در مفاد ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تصریح شده است که دولت مکلف است تمام منابع حاصل از اجرای این قانون را به حساب خاصی به نام هدفمندسازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل واریز کند. صد درصد (۱۰۰٪) وجوه واریزی در قالب قوانین بودجه سنواتی برای موارد پیش‌بینی شده در مواد (۷)، (۸) و (۱۱) این قانون اختصاص خواهد یافت.

در تبصره «۱» ذیل ماده (۱۲) نیز آمده است که دولت مکلف است اعتبارات منابع و مصارف موضوع مواد مذکور را در چهار ردیف مستقل در لایحه بودجه سنواتی درج کند.

لذا براساس مواد قانونی یاد شده هر ساله در قانون بودجه، ارقام و اعداد مربوط به این قانون (هدفمند کردن یارانه‌ها) لحاظ شده است. در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ نیز این موارد مربوط به قانون مذکور در فصل چهارم با عنوان اجتماعی و تحت عنوان هدفمند کردن یارانه‌ها در جزءهای ۴۴ تا ۴۸ گنجانده شد.

حال با توجه به گذشت حدود ۷ ماه از زمان شروع اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و عدم اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها متناسب با ارقام مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ توسط دولت، بروز برخی تغییر و تحولات در سطح کلان اقتصاد کشور به‌ویژه نوسانات شدید بازار ارز و احتمال بروز تورم شدید، برخی از نمایندگان مجلس شرایط اقتصادی کشور را برای اجرای فاز دوم قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مناسب ارزیابی نکرده و لذا با ارائه طرح یک فوریتی خواستار عدم اجرای فاز دوم قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در ماه‌های باقی مانده از سال شده‌اند. کلیات طرح یک فوریتی مذکور به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. در جدول زیر مفاد بندهای «۴۴» و «۴۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و مفاد اصلاحی پیشنهاد شده در طرح مقایسه شده است.

بندها و اجزا	متن قانون بودجه سال ۱۳۹۱	متن طرح پیشنهادی
۴۴	درآمد حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۱ تا مبلغ ششصد و شصت هزار میلیارد (۶۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال شامل موارد ذیل است:	درآمد حاصل از اصلاح قیمت‌های موضوع ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۱ حداکثر معادل درآمد سال ۱۳۹۰ خواهد بود و هر گونه افزایش قیمت کالاها و خدمات در سال ۱۳۹۰ ممنوع می‌باشد
۴۴-۱	تا مبلغ پانصد و شصت هزار میلیارد (۵۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به صورت ماهانه و متوازن هر ماه متوسط مبلغ چهل و شش هزار و ششصد و شصت و شش میلیارد (۴۶,۶۶۶,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل اصلاح قیمت‌های ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها	حذف
۴۴-۲	تا مبلغ یکصد هزار میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال یارانه‌های نان، برق و سایر کالاها و خدمات مندرج در این قانون	تا مبلغ یکصد هزار میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال یارانه‌های نان، برق و سایر کالاها و خدمات مندرج در این قانون به منابع اجرای طرح اضافه می‌گردد
۴۵	منابع مندرج در جزء (۴۴) به شرح ذیل هزینه می‌گردد	بدون تغییر
۴۵-۱	تا مبلغ چهارصد و هشتاد هزار میلیارد (۴۸۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به منظور اجرای ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و یارانه نان	تا ۷۳ درصد به منظور اجرای ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و یارانه نان
۴۵-۲	یکصد هزار میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به منظور اجرای مواد (۶) و (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها	تا ۱۵ درصد از منابع به منظور اجرای بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران
۴۵-۳	شصت هزار میلیارد (۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به منظور اجرای بند (ب) ماده (۳۴) قانون برنامه پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران	تا ۹ درصد از منابع به منظور اجرای بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران
۴۵-۴	بیست هزار میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به صندوق بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار	تا ۳ درصد از منابع به صندوق بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار
الحاقی	—	تبصره - افزایش در منابع و مصارف اجزای کل از هر محل ممنوع و تخلف محسوب می‌گردد

۲. کلیات طرح

در ماده واحده طرح یاد شده تصریح شده است که به منظور جلوگیری از افزایش قیمت‌ها و اجرای مرحله دوم قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۱ اجزای بندهای «۴۴» و «۴۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ به ترتیب زیر اصلاح و متناسب با اصلاح ارقام کل، ارقام مربوط به ردیف‌های ذیل بندهای «۴۴» و «۴۵» نیز اصلاح می‌شود.

بند «۴۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ در این طرح اصلاح شده است. در بند «۴۴» طرح ارائه شده مقرر شده است درآمد حاصل از اصلاح قیمت‌های موضوع ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۱ حداکثر معادل درآمد سال ۱۳۹۰ خواهد بود و هرگونه افزایش قیمت کالاها و خدمات در سال ۱۳۹۰ ممنوع می‌باشد (در این بخش احتمالاً منظور طراحان طرح سال ۱۳۹۱ بوده است).

جزء «۴۴-۱» بند «۴۴» نیز حذف شده و مفاد جزء «۴۴-۲» به تبصره ذیل بند «۴۴» تبدیل شده و در آن پیش‌بینی شده است تا مبلغ یکصد هزار میلیارد ریال از محل یارانه‌های نان، برق و سایر کالاها و خدمات مندرج در این قانون به منابع اجرای طرح اضافه می‌شود.

در جزء‌های زیرمجموعه بند «۴۵» نیز تغییرات به ترتیب لحاظ شده در رقم کل مندرج در صدر بند «۴۴» پیش‌بینی شده است، اما در این اجزا به جای ارقام کل درصدی از ارقام کل مربوط به عملکرد سال ۱۳۹۰ قانون هدفمند کردن تعریف شده است.

در انتهای ماده واحده (یا بند «۴۵») تبصره‌ای با این عنوان که افزایش در منابع و مصارف اجزای فوق از هر محل ممنوع و تخلف محسوب می‌شود، آمده است.

۳. بررسی کارشناسی طرح

• اینکه شرایط کلان اقتصادی کشور آمادگی لازم را برای اجرای فاز دوم قانون هدفمند کردن و ارقام متناسب با این قانون (هدفمند کردن یارانه‌ها) در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ را ندارد، استدلال درستی است و بررسی تحولات اقتصاد کشور در چند ماه اخیر گویای این واقعیت است که تغییرات پارامترهای کلان اقتصادی (سطح تولید صنایع مختلف، نوسانات نرخ تورم ماهیانه و جهش‌های قیمتی درباره برخی کالاها، رکود و بیکاری حاصل از تعدیل فعالیت‌های اقتصادی در برخی بنگاه‌های تولیدی و...) اجازه ادامه اجرای این سیاست را نمی‌دهد. لذا کلیات طرح یاد شده از این منظر قابل دفاع است. اما باید توجه شود که اصلاحات اجزای تصریح شده باید به‌گونه‌ای صورت گیرد که ابهامات نحوه اجرای قانون هدفمند کردن را بیشتر نکند.

• در اصلاحات پیشنهاد شده برای مفاد بند «۴۴» بهتر است در جمله «هر گونه افزایش قیمت کالاها و خدمات در سال ۱۳۹۰ ممنوع می‌باشد» عبارت «۱۳۹۰» به عبارت «۱۳۹۱» تغییر یابد تا هدف طراحان طرح در این بخش محقق شود.

• یکی از اشکالات اساسی در اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها عدم شفافیت ارقام مربوط به عملکرد این قانون و عدم پاسخگویی و ارائه گزارش عملکرد از طرف دولت در این خصوص بوده است. این در حالی است که مفاد تبصره «۳» ماده (۱۲) این قانون دولت مکلف شده است گزارش تفصیلی مربوط به ارقام عملکردی این قانون را هر ۶ ماه به دیوان محاسبات کشور و مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. با توجه به نکات ذکر شده پیشنهاد می‌شود در اصلاح بندهای «۴۴» و «۴۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ متناسب با هدف تبیین شده در ماده واحده، ارقام عملکردی اجرای قانون هدفمند کردن در سال ۱۳۹۰ از مراجع ذیصلاح (مانند سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها یا دیوان محاسبات کشور) دریافت و ارقام بندهای «۴۴» و «۴۵» طرح متناسب با آن مورد اصلاح و بازنگری قرار گیرد. چراکه درج ارقام مربوط به جزءهای «۱-۴۵»، «۲-۴۵»، «۳-۴۵» و «۴-۴۵» براساس ارقام نامعلوم و به‌صورت درصدی از رقم نامعلوم بر غیرشفاف بودن و مبهم بودن اجرای این قانون می‌افزاید.

• یکی دیگر از چالش‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در ۲ سال اخیر پرداخت‌های گسترده یارانه‌ها نقدی بدون توجه به اصول هدفمندی و عدم ارائه منابع مربوط به یارانه‌های غیرنقدی و سایر بخش‌های موضوع مفاد ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و همچنین عدم توجه به تخصیص یارانه‌ها و منابع مربوط به بخش تولید اقتصاد کشور (موضوع ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) بوده است. لذا به‌نظر می‌رسد تصویب طرح ارائه شده در بهترین شرایط تداوم شرایط فعلی را در پی خواهد داشت. لذا پیشنهاد می‌شود برای ساماندهی به نحوه اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و تأکید بر اهمیت توجه به اجرای تمام اجزای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و محدود و هدفمند کردن یارانه‌های نقدی، تبصره‌ای به ذیل جزء «۱-۴۵» طرح الحاق شود تا این موضوع را مورد تأکید قرار دهد. عدم توجه به این موضوع در این طرح، قبول تداوم کسری بودجه در فرآیند اجرای این قانون و عدم تحقق منابع مربوط به سایر بخش‌های قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (ارقام مربوط به اجزای «۲-۴۵»، «۳-۴۵» و «۴-۴۵») را به‌دنبال خواهد داشت.

جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی

- پیشنهاد می‌شود در متن لایحه اصلاحاتی به‌ترتیب زیر اعمال شود:

- در جمله «هرگونه افزایش قیمت کالاها و خدمات در سال ۱۳۹۰ ممنوع می‌باشد» در ماده واحده طرح پیشنهادی، عبارت «۱۳۹۰» به عبارت «۱۳۹۱» تغییر یابد.

- در متن بند «۴۴» رقم دقیق درآمد حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۰ (درآمد حاصل از اصلاح قیمت‌های موضوع ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۰) گنجانده شود و ارقام مربوط به اجزای بند «۴۵» (جزء‌های «۱-۴۵»، «۲-۴۵»، «۳-۴۵» و «۴-۴۵») متناسب با رقم کل منظور شده در بند «۴۴» در هر جزء تعیین و تصریح شود تا شفافیت اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها افزایش یابد.

- ذیل جزء «۱-۴۵» تبصره‌ای به‌ترتیب زیر اضافه شود:

«تبصره- در راستای اجرای کامل مفاد مواد (۷) و (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها دولت مکلف است اقدامات لازم برای محدود کردن خانوارهای مشمول دریافت یارانه نقدی ماهیانه را انجام داده و منابع آزاد شده از این بخش را صرف موارد مندرج در مفاد ماده (۷) و (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از قبیل ارائه یارانه‌های غیرنقدی و اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی برای جامعه هدف و پرداخت کمک‌های بلاعوض یا یارانه سود تسهیلات و یا وجوه اداره شده به بخش تولید نماید».