

# آسیب‌شناسی آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰  
شماره مسلسل: ۱۴۳۴۲  
تیرماه ۱۳۹۴

## به نام خدا

### فهرست مطالب

- ۱.....مقدمه
- ۲..... ۱. تبصره «۲۰» قانون بودجه ۱۳۹۴ و آسیب‌شناسی آن
- ۴..... ۲. آسیب‌شناسی آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴
- ۱۲..... نتیجه‌گیری و پیشنهادها
- ۱۵..... منابع و مآخذ



## آسیب‌شناسی آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور

### مقدمه

تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور به موضوع هدفمندسازی یارانه‌ها در سال جاری اختصاص دارد. بنابر بند «ط» تبصره مزبور، تهیه و تدوین آیین‌نامه اجرایی این تبصره به دستگاه‌های ذیربط با محوریت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور محول شده است.<sup>۱</sup> در گزارش حاضر تلاش بر این است که ضمن بررسی آیین‌نامه مزبور (مصوبه هیئت محترم وزیران به شماره ۲۹۴۳۳/ت/۵۱۹۰۲-هـ مورخ ۱۳۹۴/۳/۱۰)، اشکالات ماهوی و فنی این آیین‌نامه در چارچوب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مورد واکاوی قرار گیرد. به این منظور ابتدا مرور کوتاهی بر متن تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور شده و سپس به آسیب‌شناسی آیین‌نامه اجرایی مرتبط با تبصره فوق‌الذکر پرداخته شده است.

---

۱. بند «ط» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴: آیین‌نامه اجرایی این تبصره ظرف مدت سه ماه توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، نفت، نیرو، صنعت، معدن و تجارت، راه و شهرسازی، ورزش و جوانان، تعاون، کار و رفاه اجتماعی و کشور تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

### ۱. تبصره «۲۰» قانون بودجه ۱۳۹۴ و آسیب‌شناسی آن

با توجه به اینکه آیین‌نامه تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴، بر بستر قانون بودجه سال جاری و نیز قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تنظیم شده است، به نظر می‌رسد برخی از اشکالات آیین‌نامه مزبور برخاسته از نقاط ضعف احتمالی قوانینی است که این آیین‌نامه بر مبنای آنها نگاشته شده است. از آنجایی که در این گزارش مجال بررسی و آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها فراهم نمی‌باشد، در این قسمت ضمن بررسی کلی تبصره «۲۰» قانون بودجه سال جاری، صرفاً به نکاتی از آن تبصره اشاره می‌شود که به نظر می‌رسد ضروری است در تهیه و تنظیم تبصره مربوطه در قانون بودجه سال آتی مورد بازنگری و تدقیق قرار گیرد.<sup>۱</sup> اهم این موارد به شرح ذیل می‌باشد؛

- براساس مواد (۷)، (۸) و (۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها دولت مجاز بوده است منابع حاصل از اصلاح قیمت‌ها و یارانه‌ها را به ترتیب با نسبت‌های ۵۰، ۳۰ و ۲۰ درصد به پرداخت یارانه نقدی، تولید و سهم دولت اختصاص دهد. امری که هر سال در تبصره‌های مرتبط با لوایح و قوانین بودجه سنواتی به دست فراموشی سپرده شده و تغییر می‌کند.

- با توجه به اینکه اعداد و ارقام لایحه بودجه هر سال، متناسب با عملکرد سنوات گذشته موضوع مورد نظر تهیه و تنظیم می‌شود، شایسته این است که در بودجه

---

۱. لازم به ذکر است که در خصوص آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، گزارش‌های مختلفی از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی منتشر شده است. برای نمونه مراجعه شود به «پیشنهادهایی برای بازنگری در قانون هدفمند کردن یارانه» به شماره مسلسل ۱۳۳۶۰ و «ضرورت بازنگری و اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» به شماره مسلسل ۱۳۶۱۳.



هدفمندی سازی یارانه‌ها نیز دولت پیش از تنظیم لایحه بودجه، ارقام منابع و مصارف مربوطه را با لحاظ عملکرد سال‌های گذشته و اطمینان از حصول درآمدهای بالاتر ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی و یا حذف سهمیه‌ها در برآورد منابع پیش‌بینی و درج نماید. بدین ترتیب احتمال تغییرات اساسی اعداد و ارقام مزبور در آیین‌نامه‌های ذیل بودجه تا حدود قابل ملاحظه‌ای کاهش می‌یابد.

- علیرغم اینکه قانون باید ماهیت انگیزشی داشته و منجر به انگیزش کارگزاران و مردم به حرکت در مسیر اهداف قانون مربوطه شود، لکن بیش‌برآوردی منابع و یا تکرار اهداف دست‌نیافتنی در هر سال در تبصره‌های مرتبط با هدفمندی که منجر به عدم تحقق آنها می‌شود، سبب تقلیل انگیزه کافی برای بهبود مستمر فعالیت‌ها و عملکرد فعلی و آتی دستگاه‌های اجرایی و نیز کاهش سرمایه اجتماعی در بلندمدت خواهد شد. امری که در تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ نیز تکرار شده است.

- یکی از اشکالاتی که به برنامه‌ریزی برای منابع و مصارف هدفمندی سازی یارانه‌ها در ایران وارد است، گره زدن طیف متنوعی از مشکلات اقتصادی کشور به مقوله هدفمندی می‌باشد. در واقع سیاستگذاران گاهاً با نادیده گرفتن هدف اصلی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، برخی برنامه‌هایی را که بعضاً امکان تأمین مالی آنها از طریق سایر منابع بودجه‌ای وجود ندارد، به مصارف هدفمندی سازی یارانه‌ها اضافه می‌کنند. این موضوع به دلیل محدودیت منابع مالی هدفمندی، از یک سو منجر به بزرگ‌تر شدن کسری بودجه هدفمندی در کوتاه‌مدت می‌شود و از سوی دیگر استمرار موارد عدم انجام تکالیف قانونی مقرر در قوانین بودجه سنواتی توسط دولت، سرمایه اجتماعی را در بلندمدت با آسیب جدی مواجه می‌کند.

**۲. آسیب‌شناسی آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴**

**۱-۲. عدم تعادل منابع و مصارف در متن آیین‌نامه**

جدول ۱، وضعیت منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها در سال ۱۳۹۴ را به استناد مفاد آیین‌نامه تبصره «۲۰» قانون بودجه سال جاری نشان می‌دهد. با توجه به مندرجات جدول مزبور ملاحظه می‌شود که بودجه هدفمندی در سال ۱۳۹۴ با کسری صریح بیش از ۱۲۰ هزار میلیارد ریال مواجه است.

**جدول ۱. منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها در سال ۱۳۹۴**

(میلیارد ریال)

مصارف		منابع	
۳۹۰,۰۰۰	- پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی	۳۵۹,۶۲۶	۱. درآمد حاصل از فروش حامل‌های انرژی
۴۸,۰۰۰	- کمک به بخش سلامت	۲۴۷,۶۲۶	- شرکت پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی
۵۲,۰۰۰	- کمک به بخش تولید	۹۰,۰۰۰	- شرکت ملی گاز ایران
۱۳,۰۰۰	- یارانه سود تسهیلات مسکن حمایتی	۲۲,۰۰۰	- شرکت توانیر
۴۰,۰۰۰	- کمک به برنامه‌های اشتغال جوانان		- شرکت آبفا (۱۰ ریال به ازای فروش هر متر مکعب آب)*
		۶۳,۰۰۰	۲. ردیف‌های بودجه‌ای
۵۴۳,۰۰۰	<b>جمع کل مصارف</b>	۴۲۲,۶۲۶	<b>جمع کل منابع</b>
		۱۲۰/۳۷۴	کسری

مأخذ: آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲۰» قانون بودجه ۱۳۹۴ کل کشور.

\* با توجه به عدم درج منابع به‌دست آمده از شرکت آبفا در این قسمت عددی درج نگردیده است. در عین حال مبلغ پرداختی شرکت آبفا به سازمان هدفمندی طی سنوات گذشته بسیار ناچیز بوده است.



البته ممکن است در این خصوص، استدلال‌هایی هم وجود داشته باشد که از جمله آنها می‌توان به کاهش درآمدهای نفتی و نیز سیاست مبتنی بر شیب ملایم افزایش قیمت حامل‌های انرژی (با توجه به قید پایین نگه داشتن نرخ تورم) در سال جاری اشاره کرد. این دو موضوع در کنار هم منجر به کاهش منابع هدفمندسازی یارانه‌ها در آیین‌نامه تبصره «۲۰» به رقمی کمتر از سقف تعیین شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ (یعنی ۴۸۰ هزار میلیارد ریال) شده است. در اینجا یادآوری این نکته ضروریست که در متن تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴، در تعیین کلیه ارقام منابع و مصارف بودجه هدفمندی، از عبارت «تا مبلغ» استفاده شده است. بدین معنا که به لحاظ حقوقی دست دولت در تعیین ارقامی کمتر از مبلغ پیش‌بینی شده در قانون بودجه (هم در بُعد منابع و هم در بُعد مصارف) باز گذاشته شده است. با این تفاسیر به نظر می‌رسد رویه به‌کار رفته در تهیه و تنظیم آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲۰» که صرفاً در بُعد منابع، ارقامی کمتر از سقف بودجه در آن لحاظ شده است، در حالی که کلیه ارقام مربوط به مصارف در سقف تعیین شده قانون بودجه پیشنهاد شده است، چندان منطقی نیست. البته در بند «ب» ماده (۶) آیین‌نامه مزبور قید شده است که اعتبارات مربوط به «کمک به تولید» و «برنامه‌های اشتغال»، متناسب با تحقق درآمدها به دستگاه‌های اجرایی ذیربط ابلاغ خواهد شد. اما ناگفته پیداست که در صورت عدم پرداخت اعتبار در نظر گرفته شده برای این دو برنامه (که جمعاً ۹۲ هزار میلیارد ریال برای آن پیش‌بینی شده است) نیز کسری صریح موجود در آیین‌نامه بر طرف نشده و تنها میزان کسری به ۳۰ هزار میلیارد ریال تقلیل می‌یابد. این موضوع به‌ویژه از آن جهت حائز اهمیت است که تجربه سنوات گذشته اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در کشور نشان می‌دهد که بودجه

هدفمندی همواره دچار کسری بوده است. به نحوی که در کلیه سال‌های اجرای قانون مورد نظر، منابع حاصله به زحمت تکافوی پرداخت یارانه نقدی به مردم را می‌کرده و تحقق سایر تعهدات دولت از محل هدفمندی که در قوانین بودجه معین شده بوده، به دلیل فقدان منابع کافی، هیچ‌گاه امکانپذیر نبوده است. یکی از طرق پیش‌بینی شده در قانون (بند «ح» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴) که می‌توان از آن برای کاهش میزان کسری موجود بهره‌برداری کرد حذف خانوارهای پردرآمد است. چنانچه در خوش‌بینانه‌ترین حالت، دولت تا پایان سال جاری بتواند جمعیتی بالغ ۶ میلیون نفر را به تدریج شناسایی و حذف کند، از این محل حدود ۱۷ هزار میلیارد ریال صرفه‌جویی در سال خواهد شد.<sup>۱</sup> از این رو به نظر می‌رسد که در صورت حذف ۶ میلیون نفر تا پایان سال و نیز تحقق کل منابع پیش‌بینی شده در آیین‌نامه تبصره «۲۰»، در سال ۱۳۹۴؛ اولاً رقمی در حدود ۱۳،۶۲۵ میلیارد ریال بیش از ۳۹۰ هزار میلیارد ریال مصوب در آیین‌نامه تبصره «۲۰»، جهت پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به مردم مورد نیاز خواهد بود (رقمی بالغ بر ۴۰۳ هزار میلیارد ریال).

ثانیاً با توجه به سرجمع ۴۲۲ هزار میلیارد ریال منابع پیش‌بینی شده، پس از پرداخت ۴۰۳ هزار میلیارد ریال جهت پرداخت نقدی، فقط مبلغی در حدود ۱۹ هزار میلیارد ریال از منابع مصوب، برای انجام سایر مصارف مندرج در قانون (که ۱۵۳ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود) تا پایان سال باقی می‌ماند.

---

۱. مبلغ مورد نظر، با این پیش‌فرض که دولت بتواند در هر ماه به‌طور متوسط ۵۰۰ هزار نفر از افراد پردرآمد را حذف نماید، محاسبه شده است.



## جدول ۲. پیش‌بینی منابع باقیمانده پس از پرداخت نقدی و غیرنقدی در سال ۱۳۹۴

(میلیارد ریال)

مبلغ	موضوع
۴۲۱,۳۷۰	مجموع یارانه نقدی و غیرنقدی پرداخت شده در سال ۱۳۹۳
۱۷,۷۴۵	جمع کل صرفه‌جویی ناشی از حذف تدریجی ۶ میلیون نفر تا پایان سال ۱۳۹۴
۴۰۳,۶۲۵	پیش‌بینی مبلغ کل یارانه نقدی و غیرنقدی در صورت حذف تدریجی ۶ میلیون نفر تا پایان سال ۱۳۹۴
۳۹۰,۰۰۰	مبلغ مصوب جهت پرداخت کل یارانه نقدی و غیرنقدی در سال ۱۳۹۴
۱۳,۶۲۵	پیش‌بینی کسری منابع جهت پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی سال ۱۳۹۴ در مقایسه با رقم مصوب آیین‌نامه تبصره «۲۰»
۱۹,۰۰۰	باقیمانده منابع جهت انجام سایر تعهدات (موضوع آیین‌نامه تبصره «۲۰»)

مأخذ: محاسبات تحقیق.

### ۲-۲. استمرار رویه ناصحیح چانه‌زنی در تعیین میزان منابع هدفمندسازی یارانه‌ها

بنابر قانون تفسیر ماده (۱۲) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها که در پی استفساریه دولت از مجلس شورای اسلامی در موضوع ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در تاریخ ۱۳۹۰/۱۰/۶ به تصویب مجلس رسید، منظور از عبارت «تمام منابع حاصل از اجرای این قانون» در ماده (۱۲) قانون مزبور، فقط مابه‌التفاوت قیمت فروش حامل‌های انرژی و سایر موارد موضوع این قانون قبل و بعد از اجرای این قانون است و شامل حق انشعاب‌ها و کل مبالغ حاصل از فروش آنها نمی‌شود. این در حالی است که از همان سال‌های آغازین اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، دولت در تعیین میزان منابع قانون

مزبور از روش چانه‌زنی با شرکت‌های تأمین‌کننده درآمد هدفمندی استفاده کرده است. شاید مهمترین عاملی که باعث به‌کارگیری این روش در سال‌های اول اجرای قانون شده است را بتوان به عدم تکافوی درآمد حاصل از مابه‌التفاوت قیمت حامل‌های انرژی جهت پوشش مصارف قانون مزبور دانست. به‌عبارت دیگر دولت با بیش‌برآوردی اولیه در تعیین میزان یارانه نقدی سرانه، هزینه قطعی نسبتاً بالایی را از ابتدا برای قانون تعریف کرده بود و برای تأمین مالی این مصارف، ناگزیر به استفاده از روشی بود که بتواند عدد مورد نظر را تأمین کند. از این‌رو روش چانه‌زنی در تعیین منابع مورد نیاز، جایگزین روش محاسبه مابه‌التفاوت اصلاح قیمت حامل‌های انرژی (روش مورد نظر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) شد. نکته قابل ملاحظه اینکه رقم یارانه نقدی سرانه آنچنان غیرواقعی برآورد و تعیین شده بود که اکنون حتی پس از سه مرحله افزایش قیمت حامل‌های انرژی طی سنوات اجرای هدفمندی، همچنان امکان پوشش هزینه‌های مزبور با استفاده از روش مابه‌التفاوت اصلاح قیمت حامل‌های انرژی وجود ندارد و دولت به ناچار از روش چانه‌زنی برای تأمین منابع مورد نیاز استفاده می‌کند.

با توجه به مطالب فوق‌الذکر به‌نظر می‌رسد یکی از اقدامات جدی که باید جهت بازگرداندن مسیر هدفمندسازی یارانه‌ها به ریل قانون صورت پذیرد، اصلاح روش تعیین منابع مورد نیاز آن قانون است. بدیهی است این امر میسر نخواهد شد، مگر در صورتی که تعدیل مناسبی در مصارف قانون مزبور حادث شود.

### ۳-۲. عدم شفافیت در مکانیسم شناسایی و حذف پردرآمدها

بنابر بند «ح» تبصره «۲۰» قانون بودجه ۱۳۹۴ مقرر شده است که خانوارهای پردرآمد به



تشخیص دولت و بر اساس شرایط اقلیمی، بعد خانوار، محل سکونت و میزان درآمد تعیین و یارانه آنها قطع شود. سایر جزئیات این بند به آیین‌نامه اجرایی موضوع بند «ط» همان تبصره موکول شده است. با این حال در آیین‌نامه مزبور صرفاً به مسئولیت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی جهت بررسی و تعیین واجد شرایط بودن خانوارها بسنده شده و جزئیات دقیقی از مکانیسم شناسایی و حذف خانوارهای پردرآمد مطرح نشده است. البته قید تهیه دستورالعمل مربوطه توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی که در بند «الف» ماده (۴) آیین‌نامه مورد نظر وجود دارد، ظرفیتی است که می‌تواند مورد استفاده واقع شود. لذا در صورتی که دولت مصمم به شناسایی و حذف خانوارهای پردرآمد باشد، طراحی و تدوین چارچوب مشخص و صریحی مشتمل بر موارد ذیل در دستورالعمل مورد نظر بند «الف» ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی، ضرورتی است اجتناب‌ناپذیر؛

- معیارها و شاخص‌های شناسایی و حذف به‌طور شفاف بیان شود.

- با توجه به اهمیت نقش اطلاع‌رسانی دقیق و به‌موقع، در حفظ و بهبود سرمایه اجتماعی، به‌نظر می‌رسد طراحی سازوکار مناسبی برای اطلاع‌رسانی از دو جنبه اختصاصی<sup>۱</sup> و عمومی باید در دستورالعمل مزبور لحاظ شود.

- با توجه به اجتناب‌ناپذیر بودن خطا در پروسه شناسایی، مکانیسم بررسی اعتراض معترضین و به‌تبع آن مکانیسم برقراری مجدد یارانه خانوارهایی که اشتباهاً حذف شده‌اند، باید در دستورالعمل مزبور لحاظ شود.

---

۱. منظور از اطلاع‌رسانی اختصاصی، اعلام علت حذف به سرپرست خانوار حذف شده در هر مرحله، پیش از واریز یارانه همان مرحله است. اطلاع‌رسانی عمومی نیز بیشتر جنبه اعلام عمومی معیارها و شاخص‌های شناسایی و حذف و چگونگی فرآیند اعتراض و رسیدگی به اعتراضات و برقراری مجدد یارانه معترضین را شامل می‌شود.

- سازوکار بهنگام‌سازی پایگاه‌های اطلاعاتی موجود و راهکارهای رفع نواقص آن پایگاه‌ها نیز باید در دستورالعمل مربوطه لحاظ شود. در واقع با توجه به ماهیت پویای شرایط اقتصادی- اجتماعی خانوارها، باید فرآیند مشخصی برای به‌روزرسانی پایگاه‌های اطلاعاتی در بازه‌های زمانی معین، تعریف و دستگاه‌های ذیربط ملزم به پایبندی به تکالیف مربوطه در این فرآیند شوند. بدیهی است کمترین اثری که می‌توان از این فرآیند متصور شد، رعایت عدالت در حذف خانوارهای پردرآمد و برقراری مجدد یارانه خانوارهایی است که به دلیل تغییر شرایط اقتصادی- اجتماعی خانوار در طی زمان، به جرگه نیازمندان یارانه نقدی می‌پیوندند.

در تکمیل مبحث بند اخیر یادآوری می‌شود که تشکیل یک پایگاه اطلاعاتی جامع و بهنگام از وضعیت اقتصادی - اجتماعی افراد کشور، کمترین استفاده‌اش می‌تواند در اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها صورت پذیرد. زیرا در عصر حاضر، کشورهای توسعه‌یافته و بسیاری از کشورهای در حال توسعه، یا چنین پایگاه اطلاعاتی جامعی را دارند و یا در حال تشکیل آن جهت استفاده در اموری چون مالیات، بیمه، درمان، حمایت‌های اجتماعی و ... هستند. لذا شایسته است از ظرفیت ایجاد شده، جهت تشکیل «پایگاه جامع اطلاعات مردم ایران» - به‌عنوان یک اثر جانبی<sup>۱</sup> مثبت هدفمندسازی یارانه‌ها - به بهترین نحو در راستای سایر اهداف توسعه‌ای کشور استفاده شود.

#### ۴-۲. مسکوت ماندن موضوع ثبت نام مجدد از نیازمندان جامانده از ثبت نام

علیرغم تکلیف موضوع بند «د» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ مبنی بر برقراری



امکان ثبت‌نام از کلیه افرادی که موفق به ثبت‌نام در طرح دریافت یارانه نقدی نشده‌اند، این موضوع در آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲۰» مسکوت باقی مانده است. البته با توجه به موارد گفته شده در بند «۲-۱»، در خصوص کسری بودجه هدفمندی یارانه‌ها در سال جاری، به‌نظر می‌رسد که دولت با رویکرد جلوگیری از افزایش کسری بودجه هدفمندی، موضوع ثبت‌نام مجدد را در آیین‌نامه مزبور لحاظ نکرده است. اما با این حال و با توجه به اینکه نمی‌توان همه خانوارهای ثبت‌نام نکرده در مرحله قبلی را «غیرنیازمند» تلقی کرد، شاید بهتر این باشد که دولت ضمن تقویت نظام شناسایی و حذف خانوارهای پردرآمد، زمینه ثبت‌نام از خانوارهای نیازمندی را که به‌دلایل مختلف از ثبت‌نام در مرحله قبل جامانده‌اند را فراهم نماید.

#### ۵-۲. نامشخص بودن برنامه دولت برای سبد کالا در سال ۱۳۹۴

در مفاد آیین‌نامه تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ هیچ‌گونه اشاره‌ای به برنامه دولت برای اعطای سبد کالا در سال جاری اعم از سقف بودجه مربوطه، جمعیت مشمول و نیز تعداد دفعات ارائه سبد در طی سال نشده است.

#### ۶-۲. نامشخص بودن اولویت‌های دولت در هزینه‌های مربوط به بخش

##### تولید (موضوع ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها)

علیرغم محدودیت منابع هدفمندسازی یارانه‌ها در سال جاری، در آیین‌نامه تبصره «۲۰» قانون بودجه ۱۳۹۴ هیچ‌گونه اشاره‌ای به اولویت‌های دولت در اعطای کمک‌های مربوط به بخش تولید (صنعت، معدن، خدمات، کشاورزی یا حمل و نقل) نشده و صرفاً به عبارت «اعتبارات جدول مذکور متناسب با تحقق درآمدها به دستگاه‌های اجرایی ذیربط

ابلاغ خواهد شد»، بسنده شده است.

## ۲-۷. نامشخص بودن دستگاه اصلی متولی در انجام امور هدفمندسازی یارانه‌ها

علیرغم اینکه وفق ماده (۱۵) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها به‌عنوان متولی اصلی اجرای قانون مزبور از سال ۱۳۸۹ تأسیس شده است، اما تجربه کلیه سنوات اجرای هدفمندی در کشور نشان می‌دهد که نقش سایر نهادها و دستگاه‌ها در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های مربوطه بسیار پررنگ‌تر از سازمان مورد نظر بوده است. از این‌رو با توجه به اهمیت ویژه مقوله هدفمندسازی یارانه‌ها و حجم قابل ملاحظه بودجه سالیانه آن، به‌نظر می‌رسد اولاً باید جایگاه حقوقی و قانونی ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها در اتخاذ تصمیمات مربوطه مشخص شود و ثانیاً یک دستگاه مشخص و واحد، مسئولیت کلیه امور مربوط به هدفمندسازی یارانه‌ها را عهده‌دار شود. بدیهی است تعیین متولی مشخص در این رابطه، علاوه بر تسهیل و تسریع فرآیند دستیابی به اهداف موضوعه قانون، فرآیند کنترل و نظارت بر نحوه اجرا را نیز بهبود می‌بخشد.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

با عنایت به اینکه برخی از ایرادات وارد بر آیین‌نامه‌های ذیل قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، در واقع به اشکالات فنی و بعضاً حقوقی قانون مزبور برمی‌گردد که در نتیجه به آیین‌نامه‌های مربوطه نیز تسری یافته است، به‌نظر می‌رسد در صورتی که اراده دولت به‌طور جدی به اصلاح نظام یارانه‌ها در کشور معطوف باشد، مهمترین اقدام در این



خصوص باید حول بازنگری و اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها متمرکز شود. زیرا اعمال برخی اصلاحات در قانون مزبور می‌تواند کمک قابل ملاحظه‌ای باشد در تسهیل و تسریع شرایط تحقق اهداف موضوعه آن قانون. اکنون که در آستانه نگارش پیش‌نویس قانون برنامه ششم توسعه قرار داریم و با توجه به بند «۱۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم ابلاغ شده از سوی مقام معظم رهبری مبنی بر تحقق کامل هدفمندسازی یارانه‌ها، این موضوع از آن جهت که چشم‌انداز پنج ساله آتی هدفمندسازی یارانه‌ها را طراحی و ترسیم می‌کند، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

نکته دیگر اینکه با توجه به جایگاه محکم‌تر و قابل استنادتر قوانین بودجه سنواتی در قیاس با آیین‌نامه‌های اجرایی به لحاظ قانونی و حقوقی، شایسته این است که چارچوب انجام عملیات اجرایی هدفمندسازی یارانه‌ها در هر سال (همچون پیش‌بینی منابع و مصارف، تعیین اولویت‌های هزینه‌ای دولت، تعیین مکانیسم کسب درآمد هدفمندی و ...)، با دقت و صراحت کافی در متن قانون بودجه همان سال گنجانده شود و صرفاً ترسیم جزئیات فرآیند اجرایی (همچون مکانیسم و معیارهای حذف خانوارهای پردرآمد، برنامه اعطای سبد کالا، فرآیند اجرایی تخصیص و گزارش‌گیری کمک‌های اعطایی به بخش تولید و ...) به آیین‌نامه‌های مربوطه محول شود. بدین ترتیب چون تکالیف قانونی دولت در هر حوزه صراحتاً مشخص است، امکان کنترل و نظارت بر فرآیند اجرا نیز بدون تفسیرهای سلیقه‌ای برای نهادهای نظارتی میسر خواهد بود.

بنابر مطالب بیان شده، در ادامه مواردی در خصوص تبصره «۲۰» قانون بودجه سال جاری و آیین‌نامه مربوطه که باید در تنظیم تبصره و آیین‌نامه مشابه در لایحه بودجه سنوات آتی مد نظر قرار گیرد، پیشنهاد می‌شود؛

- ضرورت تعادل منابع و مصارف، با لحاظ عملکرد سال‌های گذشته و اطمینان از حصول درآمدهای ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی و یا حذف سهمیه‌ها در برآورد منابع، در تنظیم لایحه بودجه سنوات آتی مورد ملاحظه قرار گیرد.
- با توجه به کسری غیر قابل انکار بودجه هدفمندی، از تعریف مصارف متنوع برای منابع محدود هدفمند کردن یارانه‌ها خودداری گردد.
- مکانیسم نامشخص برای تعیین سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده حامل‌های انرژی و سهم سازمان هدفمندی یارانه‌ها سبب بروز مشکلاتی در تأمین منابع و کنترل موجودی‌ها شده است. لذا پیشنهاد می‌شود سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده حامل‌های انرژی بر مبنای قیمت تمام شده‌ای که از طرف مراجع ذیصلاح قیمتگذاری کالاهای با عرضه انحصاری تعیین می‌شود پرداخت گردد و سهم سازمان بر مبنای مابه‌التفاوت اصلاح قیمت حامل‌های انرژی یعنی قیمت فروش با قیمت تمام شده در هر دوره (معیار مورد نظر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) محاسبات و پرداخت گردد.
- پیشنهاد می‌شود مصارف ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در تبصره‌های قوانین بودجه سنواتی به صورت دقیق تعیین و اولویت‌بندی شود تا جهت‌گیری اعتبارات برای قوه مجریه مشخص گردد. به این ترتیب از سلیقه‌ای شدن اعطای اعتبارات مزبور در زمان نگارش و یا حتی اجرای آیین‌نامه‌های مربوطه پرهیز خواهد شد.
- به منظور ایجاد شفافیت بیشتر و برقراری شرایط پاسخگویی مناسب، دستگاه اصلی متولی انجام امور هدفمندی مشخصاً تعیین و عهده‌دار کلیه مسئولیت‌های مربوطه شود.
- با توجه به کسری مداوم بودجه هدفمندسازی یارانه‌ها در سنوات گذشته و

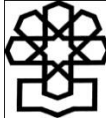


ضرورت حرکت به سمت اعطای هدفمند کمک‌های دولت به اقشار آسیب‌پذیر (به‌جای پرداخت همگانی یارانه نقدی)، موضوع حذف خانوارهای پردرآمد به‌عنوان یکی از مهمترین ابزارهای کاهش کسری بودجه هدفمندی باید با جدیت بیشتر در دستور کار دولت قرار گیرد. بدیهی است موفقیت در انجام چنین اقدامی، به‌طور مستقیم به چگونگی تنظیم چارچوب و مکانیسم شناسایی و گروه‌بندی خانوارها وابسته است. تهیه شاخص‌ها و معیارهای شناسایی و حذف خانوارهای پردرآمد، اطلاع‌رسانی (اختصاصی و عمومی) شفاف و به‌موقع، طراحی مکانیسم اعتراض و رسیدگی به اعتراضات و نیز مکانیسم برقراری مجدد یارانه پس از بررسی اعتراض و ... از جمله مواردی است که باید در آیین‌نامه مربوطه به صراحت لحاظ شود.

- مقوله «تشکیل پایگاه جامع اطلاعات مردم ایران» به‌عنوان یک اثر جانبی مثبت قابل ملاحظه‌ی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، به‌طور جدی مورد توجه و پیگیری واقع شود. بدیهی است تشکیل و تکمیل یک پایگاه جامع و بهنگام از اطلاعات اقتصادی-اجتماعی مردم کشور می‌تواند تأثیر بسزایی در پیشبرد اهداف توسعه‌ای کشور در سایر زمینه‌های اقتصادی-اجتماعی داشته باشد.

### منابع و مآخذ

۱. قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور.
۲. آیین‌اجرایی تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، به شماره ۲۹۴۳۳/ت ۵۱۹۰۲ هـ مورخ ۱۳۹۴/۳/۱۰.



شماره مسلسل: ۱۴۳۴۲

مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه مالیه عمومی)

تهیه و تدوین: سیدمحمدهادی سبحانیان

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی

اظهار نظر کننده: میثم پیله‌فروش

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲۰»

۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۴/۲۲