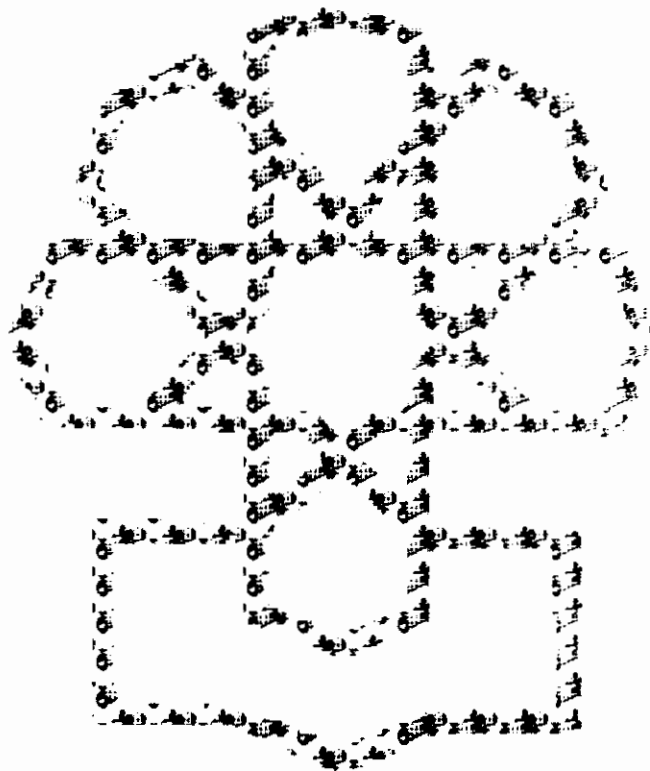


۴



تحلیلی از یارانه مستقیم در تبصره ۲۷ لایحه بودجه

درباره لایحه بودجه ۱۳۷۹ - شماره (۲۱)



معاونت پژوهشی
دی ۱۳۷۸

کار: دفتر امور زیربنایی

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع رسانی فارابی
شماره: ۱۵۰۲۵
تاریخ: ۷۸/۱۰/۲۶

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۵۶

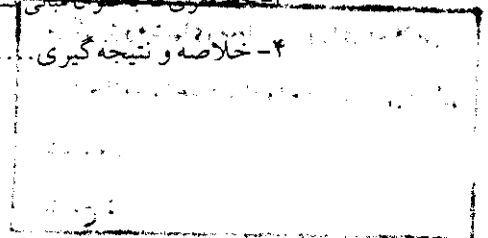
بسمه تعالی

تحلیلی از یارانه مستقیم در تبصره ۲۷ لایحه بودجه

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۵۶

فهرست مطالب

- ۱- طرح موضوع ۲
- ۲- اهداف دولت در اعطای یارانه نقدی در لایحه بودجه ۱۳۷۹ و ارزیابی آن ۳
- ۳- خط فکری کسب معیشت ملی ۸
- ۴- خلاصه و نتیجه گیری ۹



الف- به موجب مفاد تبصره ۲۷ بند «الف» لایحه بودجه ۱۳۷۹، قیمت هر لیتر بنزین برای مصرف کنندگان، با حدود ۲۸/۶ درصد رشد از ۳۵۰ ریال به ۴۵۰ ریال و قیمت دیگر فراورده‌های نفتی، برق و گاز طبیعی با ۲۰ درصد رشد نسبت به قیمت سال ۱۳۷۸، افزایش می‌یابد.

ب- به موجب مفاد بند «ج» تبصره ۲۷، مبلغ ۲۸۲۱ میلیارد ریال از درآمدهای ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی، پس از وصول به درآمدهای عمومی کشور واریز گردیده و در ردیف درآمدی ۵۹۴۶۸۰ قانون بودجه سال ۱۳۷۹ متمرکز می‌شود تا برای جبران بخشی از هزینه‌های خانوارهای کم درآمد، گروه‌های آسیب‌پذیر و همچنین ایجاد اشتغال، در چارچوب آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، مورد استفاده قرار گیرد.

ج- به موجب مفاد بند «ه» تبصره ۲۷، از مبلغ مذکور، معادل ۲۱۲۲/۸ میلیارد ریال «که در قالب ردیف ۱۰۲۵۰۵ لایحه بودجه منظور شده است»، براساس ضوابطی که به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، صرفاً جهت ترمیم قدرت خرید خانوارهای کم درآمد شامل موارد زیر اختصاص می‌یابد:

۱- شاغلین یا حقوق‌بگیران بخش عمومی (وابسته و غیروابسته به دولت)؛

۲- بازنشستگان کشوری و لشکری و تأمین اجتماعی؛

۳- ایثارگران (خانواده‌های معظم شهدا و جانبازان)؛

۴- نیازمندان شهری تحت پوشش سازمان‌های حمایتی؛

۵- نیازمندان روستایی و عشایری تحت پوشش و غیرتحت پوشش سازمان‌های حمایتی؛

۶- بیمه شدگان تأمین اجتماعی؛

۷- خویش‌فرمایان شهری؛

۸- خانوارهای با سرپرست زن غیرتحت پوشش سازمان‌های حمایتی؛

۹- نیازمندان شهری غیرتحت پوشش سازمان‌های حمایتی.

مبالغ اعطایی به هر یک از گروه‌های یاد شده در جدول موضوع بند «ه» تبصره ۲۷ لایحه بودجه منظور گردیده است. موضوع حائز اهمیت در مورد بندهای «ج» و «ه» این است که به ترتیب: تخصیص درآمدهای بند «ج» برای جبران بخشی از هزینه‌های خانوارهای کم درآمد و آسیب‌پذیر و ایجاد اشتغال و ضوابط توزیع اعتبار بند «ه» بین دستگاه‌های ذی‌ربط، هر دو با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیئت وزیران صورت می‌پذیرد. براین اساس، علی‌رغم نقش و وظیفه سازمان برنامه و بودجه که یک دستگاه غیراجرایی محسوب گردیده و ریاست آن با عنوانی غیر از عنوان یک وزیر اجرایی شناخته می‌شود، این سازمان به موجب آیین‌نامه‌های اجرایی بندهای «ج» و «ه» مسئولیت یک دستگاه اجرایی برای اجرای برنامه‌های حمایتی (یا به عبارت دیگر حمایت از خانوارهای کم درآمد و گروه‌های آسیب‌پذیر) و برنامه‌های ایجاد اشتغال را عهده‌دار گردیده است. در واقع این مشکل ناشی از ابهامی است که در قانون برنامه سوم و پیش از آن، با نام‌شخص بودن وزیر یا وزیرانی در هیئت دولت در امور اجتماعی (شامل حمایت‌ها و بیمه‌های اجتماعی) و اشتغال وجود داشته و موجب گردیده تا مجلس شورای اسلامی نیز نتواند به نحو مناسب

پیگیری نارسایی‌ها در امور اجتماعی و اشتغال در سطح کلان کشور را به انجام برساند. این نارسایی در اساس در برنامه‌های دولت در امور اجرایی نیز محسوس می‌باشد.

۲- اهداف دولت در اعطای یارانه نقدی در لایحه بودجه ۱۳۷۹ و ارزیابی آن

دولت با اطلاع از وضعیت نامساعد درآمد و هزینه خانوارهای کم درآمد و آسیب پذیری آنان در مقابل تورم و تا حدی سیاست‌های افزایش قیمت سوخت و انرژی که در انحصار دولت می‌باشند و همچنین تورم عمومی ۲۰ یا ۲۵ درصدی که این نیز به طور عمده ناشی از افزایش سالانه در مبالغ اسمی هزینه‌های دولت و حجم نقدینگی در هر سال محسوب می‌شود، تلاش نموده است تا از مجاری افزایش درآمد دولت ناشی از افزایش بهای بنزین و سایر فرآورده‌های نفتی در سال ۱۳۷۹، به صورت یارانه مستقیم یا پرداخت‌های نقدی به خانوارهای کم درآمد و آسیب‌پذیر کمک نماید. تفاوت کمک‌های نقدی به خانوارها (۲۱۲۲/۸ میلیارد ریال) و مجموع درآمد اختصاص یافته بابت یارانه‌ها و ایجاد اشتغال (۲۸۲۱ میلیارد ریال)، بابت برنامه‌های ایجاد اشتغال در نظر گرفته شده است. در شرایطی که کمتر از چند ماه به شروع سال مالی آینده باقی نمانده، هنوز مشخص نیست که اولاً برای اعطای یارانه‌های نقدی و ایجاد اشتغال چه سازمان‌ها یا وزارتخانه‌های اجرایی مسئولیت در اجرای صحیح برنامه اعطای یارانه نقدی و ایجاد اشتغال را دارند و ثانیاً برای ایجاد اشتغال، چه برنامه اجرایی و عملیاتی و از سوی چه سازمان یا وزارتخانه اجرایی مورد نظر می‌باشد. ابهام در این موضوعات موجب گردید تا سازمان برنامه و بودجه و دولت تنها در مراحل بعد از تصویب قانون بودجه سال ۱۳۷۹ (که عملاً از شروع سال ۱۳۷۹ آغاز می‌گردد) نسبت به هزینه نمودن اعتبارات پیش‌بینی شده و تعیین تکلیفی برای سازمان‌ها و وزارتخانه‌های اجرایی چاره‌اندیشی نماید. این بلا تکلیفی در برنامه‌های دولتی در حالی است که به تازگی مجلس شورای اسلامی برنامه پنج ساله آینده را که شروع آن از ابتدای سال ۱۳۷۹ می‌باشد، تصویب نموده است.

از سوی دیگر با توجه به گرایش کلی که در برنامه پنج ساله آینده دولت وجود داشته و به موجب آن تلاش برای شفاف نمودن بهای فرآورده‌های نفتی و انرژی و بهای سایر کالاها و خدمات در حدود بهای بازارهای بین‌الملل مورد نظر بوده است، چنین به نظر می‌رسد که اعطای یارانه‌های نقدی به جای اعطای یارانه به ظاهر پنهان از طریق پایین نگاه داشتن بهای کالاها و خدمات و از جمله بهای فرآورده‌های نفتی و انرژی در کشور، یک روش مناسب برای انجام نوع جدیدی از سیاست‌های تعدیل اقتصادی در آینده دانسته شده است. اما باید توجه داشت که تورم ناشی از اجرای چنین سیاستی فزاینده بوده و علاوه بر افزایش بهای فرآورده‌های نفتی و انرژی و افزایش بهای عمومی کالاها و خدمات در مرحله نخست، افزایش دیگری را در سطح عمومی قیمت‌ها به دنبال خواهد داشت که ناشی از افزایش قدرت خرید و در نتیجه هزینه‌های اقشار در یافت‌کننده یارانه می‌باشد. به خصوص وقتی یارانه نقدی به اقشار کم درآمد اعطا می‌گردد، باید انتظار داشت حداقل معادل یارانه‌ها به مصرف خانوارهای کم درآمد و به همین ترتیب با توجه به اثرات ضریب افزایشی به هزینه‌های مصرفی خانوارها کل افزوده شود. بنابراین نمی‌توان شدت تورمی را که در مرحله دوم یا مرحله اضافه شدن به هزینه‌های مصرفی خانوارها ایجاد می‌شود کم‌اهمیت‌تر از آثار تورمی مرحله نخست (یا مرحله افزایش بهای انرژی و سایر کالاها و خدمات) دانست. از این رو تجدیدنظر در مبانی

اجرای نوع جدید سیاست‌های تعدیل اقتصادی در آینده، به خصوص از جهات تورمی ناشی از آن ضروری است. این نکته بیشتر از آن جهت حائز اهمیت می‌باشد که برنامه یا اقدام خاصی در سیاست‌های تعدیل اقتصادی آینده، لااقل در سال اول برنامه، برای رشد تولید ناخالص ملی و سایر بخش‌ها برای کاهش شدت تورم مضاعف در آینده (ناشی از فشار تقاضا) پیش‌بینی نشده است.

نکته قابل ملاحظه دیگری که در سیاست جدید یارانه‌ای دولت، موضوع بند «ه» تبصره ۲۷، مشاهده می‌شود، عبارت از افزایش هزینه و تعهدات دولت در حالی است که دولت در اجرای تعهدات گذشته خود به خصوص در موضوع تعهدات امور اجتماعی (آموزش، بهداشت و درمان، آموزش عالی و تحقیقات، تأمین اجتماعی و بهزیستی و سایر تکفل‌های اجتماعی) در سال‌های اخیر مواجه با کمبود اعتبارات بوده است. در چنین شرایطی افزایش تعداد اقلام و موضوع‌های هزینه‌ای دولت در سال آینده، که به احتمال زیاد در سال‌های بعد نیز باید ادامه یابد، نه تنها موجب افزایش امور تحت تکفل دولت و بزرگ شدن ابعاد مداخلات دولت در بخش هزینه‌ای اقتصاد کشور می‌شود، بلکه به تداوم کمبودها در خدمات اجتماعی دولت که در طول سال‌های گذشته تا سال ۱۳۷۸ جزء تعهدات دولت محسوب گردیده، در سال‌های آینده نیز خواهد انجامید. به خصوص آن که اعطای یارانه‌های نقدی در سال ۱۳۷۹ تنها به منظور جبران تورم مربوط به همان سال (البته نه معادل کل تورم در سال ۱۳۷۹ به ترتیبی که در فوق اشاره گردید) بوده است. بنابراین هجوم خانوارهای کم درآمد و آسیب‌پذیر برای دریافت خدمات دولتی کم هزینه (به خصوص خدمات آموزشی، بهداشت و درمان و سایر خدمات اجتماعی دولتی) و کالاهای اساسی مشمول کالا برگ در سال آینده همچنان مورد انتظار می‌باشد. بنابراین نمی‌توان تحقق هدف کاهش تصدیی‌های اجتماعی دولت در سال آینده را، در شرایط تداوم کمبودهای اعتباری برای خدمات اجتماعی دولتی و پرداخت یارانه نقدی تنها برای جبران تورم سال آینده، امکان‌پذیر یا لااقل عاری از مشکل (به خصوص برای خانوارهای کم درآمد و آسیب‌پذیر) دانست.

هدف دیگر دولت در طبقه بندی گروه‌های مشمول دریافت یارانه نقدی، هدفمند نمودن این یارانه‌ها به منظور پوشش کلیه گروه‌های ذی صلاح برای دریافت این یارانه‌ها می‌باشد. صرف نظر از ابهام در ذکر اسامی سازمان‌های حمایتی (که به نظر می‌رسد به طور عمده تنها شامل کمیته امداد امام خمینی (ره) باشد) و ابهام در نحوه شناسایی نیازمندان (شهری یا خانوارهای با سرپرست زن) غیر تحت پوشش سازمان‌های حمایتی، که مستلزم صرف هزینه‌های قابل ملاحظه و سازوکارهای به نسبت پیچیده برای جلوگیری از شمول غیر نیازمندان در برنامه اعطای یارانه نقدی است، شیوه تعیین و برآورد تعداد مشمولان در گروه‌های یازده گانه، موضوع جدول بند «ه» تبصره ۲۷ لایحه بودجه را می‌توان به شرح زیر خلاصه نمود.

۱- مشمولان دریافت یارانه مستقیم در گروه‌های شاغلین و بازنشستگان، تحت پوشش قوانین استخدامی در بخش عمومی و قانون کار و تأمین اجتماعی، شامل آن تعداد از مردان متأهل و زنان سرپرست خانوار تلقی شده‌اند که میزان درآمد ماهانه آنان کمتر از ۶۳۰ هزار ریال می‌باشد.

۲- محاسبه و پیش‌بینی اعتبار سال ۱۳۷۹ برای پرداخت یارانه برای ۹ ماه از سال «از تیر ماه ۱۳۷۹» صورت گرفته است.

۳- متوسط رقم یارانه قابل پرداخت به هر خانواده مشمول، ماهانه حدود ۶۱۱۰۰ ریال برآورد گردیده است که نظر به ضرورت تفکیک خانواده‌ها به چند گروه (احتمالاً ۲ یا ۳ گروه به تبعیت از دسته بندی تعداد افراد خانوار در هر گروه) این رقم می‌تواند بین حداقل ۵۰۰۰۰ ریال تا حداکثر ۷۵۰۰۰ ریال، سطح بندی

شود.

۴- در صورتی که با حفظ سقف یارانه قابل پرداخت «مبلغ ۲۱۲۲/۸ میلیارد ریال ردیف ۱۰۲۵۰۵ لایحه بودجه»، تصمیم بر این شود که مدت پیش‌بینی شده در محاسبات اولیه و پیشنهادی از ۹ ماه به ۱۲ ماه افزایش یابد. متوسط رقم قابل پرداخت ماهانه به حدود ۴۵۸۰۰ ریال تقلیل می‌یابد که علی‌الاصول می‌تواند با حداقل ۳۵۰۰۰ ریال پرداختی ماهانه برای خانوارهای یک و دو نفره و حداکثر ۶۰۰۰۰ ریال برای خانوارهای پرجمعیت ۵ نفره و بیشتر همراه باشد. در صورتی که مدت قابل پرداخت در سال ۱۳۷۹ به ۶ ماه تعدیل شود. متوسط رقم پرداخت ماهانه به حدود ۹۱۷۰۰ ریال افزایش می‌یابد که از قابلیت پرداخت حداقل ۷۰۰۰۰ ریال تا حداکثر ۱۲۰۰۰۰ ریال ماهانه متناسب با ابعاد خانوار برخوردار می‌باشد. با توجه به توضیح‌های بالا، اطلاعات و مبانی مربوط به گروه‌های مشمول و برآورد اعتباری با استفاده از گزارش‌های تحلیلی و توجیهی سازمان برنامه و بودجه و جدول موضوع بند «ه» تبصره ۲۷ لایحه بودجه در جدول (۱) تنظیم و تشریح شده است.

با توجه به موضوع جدول (۱) و هدایت یارانه‌های نقدی توسط سازمان برنامه و بودجه، تأکید بر نکات ذیل حائز اهمیت می‌باشد.

۱- به نظر می‌رسد که گروه‌های ۱۱ گانه جدول بند «ه» تبصره ۲۷ به لحاظ همگن بودن و مشابهت اجرائی و دستگاهی، قابل تجدیدنظر باشد تا در نتیجه آن ضمن محدود نمودن احتمال همپوشی گروه‌های لازم الحمايه، انعطاف اجرائی دولت افزایش یابد.

از این نگاه، گروه‌های موضوع ردیف‌های ۵، ۶، ۷، ۹، ۱۰ و ۱۱، در جدول، علی‌الاصول می‌توانند در یک ردیف طبقه‌بندی شوند که با توجه به حکم تبصره ماده ۴۴ و متن ماده ۳۹ قانون برنامه سوم، اقدامات اجرائی و پوشش‌های حمایتی باید توسط کمیته امداد امام خمینی «ره» انجام و هدایت شود.

۲- سهم اعتباری پیشنهادی دولت برای این گروه از نیازمندان با رقم ۱۲۳۴/۸ میلیارد ریال، بیش از ۵۸/۱ درصد از کل یارانه مستقیم اختصاص یافته برای سال ۱۳۷۹ را شامل می‌گردد.

۳- بیمه شدگان شاغل و بازنشسته سازمان تأمین اجتماعی و مشمولان قانون کار و تأمین اجتماعی، موضوع ردیف‌های ۴ و ۸ جدول با اختصاص ۳۸۸ میلیارد ریال نزدیک به ۱۸/۳ درصد و شاغلین و بازنشستگان کشوری و لشکری بخش عمومی (دولتی و وابسته به دولت) موضوع ردیف‌های ۱ و ۲ با اختصاص ۳۵۰ میلیارد ریال حدود ۱۶/۵ درصد و سرانجام ایثارگران با اختصاص مبلغ ۱۵۰ میلیارد ریال نزدیک به ۷/۱ درصد از مجموع یارانه‌ها، می‌توانند دیگر گروه‌های موضوع جدول را تشکیل دهند.

۴- سازماندهی و تشخیص و تعیین ضوابط و مقررات، شناسایی، پوشش و پرداخت یارانه‌ها به گروه‌ها، خانوارها و افراد مشمول به نحوی که کمترین تشکیلات و تشریفات اجرائی و اداری را طلب کند، از جمله الزامات اساسی تلقی می‌شود، در این خصوص با وجودی که در متن بند (ه) تبصره ۲۷ صراحت دارد که ضوابط اجرائی نحوه تخصیص و پرداخت یارانه‌ها به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید، عنایت به نکات و موارد زیر قابل توصیه می‌باشد.

- مقررات موضوع ماده ۶ آیین نامه اجرائی قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست در خصوص پرداخت کمک هزینه معیشت بر مبنای ضریبی بین ۳۰ تا ۵۰ درصد حداقل مستمری ماهانه مشمولان قانون استخدام کشوری «خانواده‌ها یک و دو نفره حداکثر ۳۰ درصد، خانواده‌های سه نفره حداکثر ۳۵ درصد،

جدول ۱ - مبانی اطلاعاتی مربوط به گروه‌های مشمول بارانه مستقیم و برآورد اعتبارات

ردیف	گروه‌های مشمول	مشمولان بالقوه (شاغلین، بازنشستگان و نیازمندان و مددجویان)	تعداد افراد و خانواده‌های واجد شرایط طبق ضابطه	درصد تعداد مشمولان (درصد)	اعتبار پیشنهادی در تبصره ۲۷ «میلیارد ریال»	سرانه بارانه قابل پرداخت «ماهه به ریال»
۱	حقوق بگیران بخش عمومی	۱,۷۱۴,۰۰۰	۲۵۲,۰۰۰	۱۴/۷	۱۵۴	۶۷,۹۰۰
۲	بازنشستگان کشوری و لشکری	۴۷۶,۰۰۰	۳۵۷,۰۰۰	۷۵	۱۹۶	۶۱,۰۰۰
۳	ایثارگران	۳۹۰,۰۰۰	۲۹۰,۰۰۰	۷۵	۱۵۰	۵۷,۵۰۰
۴	بازنشستگان تأمین اجتماعی	۳۸۴,۰۰۰	۲۸۸,۰۰۰	۷۵	۱۵۸	۶۱,۰۰۰
۵	نیازمندان شهری تحت پوشش سازمان‌های حمایتی	۸۴۰,۰۰۰	۸۴۰,۰۰۰	۱۰۰	۵۱۸	۶۸,۵۰۰
۶	نیازمندان روستایی و عشایری تحت پوشش سازمان‌های حمایتی	۸۵۰,۰۰۰	۸۵۰,۰۰۰	۱۰۰	۴۱۱	۵۳,۷۰۰
۷	نیازمندان روستایی و عشایری غیر تحت پوشش	۳,۵۰۰,۰۰۰	۳۵۰,۰۰۰	۱۰	۱۷۸	۵۶,۵۰۰
۸	بیمه شدگان سازمان تأمین اجتماعی	۲,۳۸۰,۰۰۰	۴۰۰,۰۰۰	۱۶/۸	۲۳۰	۶۳,۹۰۰
۹	خوبیش فرمایان شهری	۱,۰۰۰,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰	۱۰	۵۷	۶۳,۳۰۰
۱۰	خانوارهای باسرپرست زن غیر تحت پوشش	۷۴۰,۰۰۰	۱۱۱,۰۰۰	۱۵	۶۰	۶۰,۰۰۰
۱۱	نیازمندان شهری غیر تحت پوشش	۴۰۰,۰۰۰	۲۰,۰۰۰	۵	۱۰/۸	۶۰,۰۰۰
	جمع گروه‌های مشمول	۱۲,۶۷۴,۰۰۰	۳,۸۵۸,۰۰۰	۳۰/۴	۲۱۲۲/۸	۶۱,۱۰۰

توضیح این که: با عنایت به احتمال همپوشی اطلاعات و پوشش گروه‌های مشمول و ارقام آماری بین گروه‌های ۱۱ گانه، پیشنهاد اجازه دولت برای جابه‌جایی تا ۱۰ درصد از کل اعتبار بند ۲۷ تبصره بین ردیف‌های ۱۱ گانه، مفقود و اصولی بوده و ضروری ارزیابی می‌شود.

خانواده‌های چهار نفره حداکثر ۴۰ درصد و خانواده‌های پنج نفره و بیشتر حداکثر ۵۰ درصد در مورد کلیه خانواده‌های نیازمند تحت پوشش و مشمول پوشش حمایتی اعم از نیازمندان شهری یا روستایی، زنان بی سرپرست و سرپرست خانوار و سالمندان مشمول طرح شهید رجایی، با استفاده و کاربرد اعتبارات اختصاص یافته از محل یارانه‌ها، تعمیم یابد و ملاک محاسبات اعتباری و پرداخت‌های ماهانه قرار گیرد. - گسترش اقدامات حمایتی و پذیرش و پوشش متقاضیان نیازمند به حمایت‌های مستمر معیشتی و استفاده از یارانه در هر سال به نحوی برنامه‌ریزی شود که با منابع اختصاص یافته تناسب داشته باشد.

- زمان پرداخت‌های مستمر ماهانه با هر تریبی که مقرر و تصویب می‌گردد بر مبنای ۱۲ ماهه برای سال ۱۳۷۹ تنظیم و اجرا گردد.

- در مورد شاغلین و بازنشستگان مرد متأهل بخش دولتی و وابسته به دولت، بخش غیردولتی که مشمول قوانین استخدامی و بیمه و بازنشستگی کشوری و لشکری و کادر تأمین اجتماعی می‌باشند، مشروط به این که حقوق و مزایای مستمر ماهانه آنها در سال ۱۳۷۹ از ۶۳۰,۰۰۰ ریال تجاوز ننماید، پرداخت یارانه تحت عنوان افزایش حق عائله‌مندی و همراه با حقوق و دستمزد ماهانه صورت گیرد. این رقم برای سال ۱۳۷۹ با توجه به اعتبارات اختصاص یافته می‌تواند در حد ماهانه ۵۰,۰۰۰ ریال تعیین و تثبیت شود.

- پرداخت حق عائله‌مندی برای زنان شاغل و بازنشسته بی سرپرست یا سرپرست خانوار قانونی تلقی و تصویب شود و با استفاده از منابع اختصاص یافته از محل یارانه، از سال ۱۳۷۹، در حق آنها برقرار گردد و ماهانه همراه با حقوق و مزایا پرداخت گردد.

- اشتراک نظر و هماهنگی شورای اسلامی روستاها و شهر با کمیته امداد امام در بررسی و تشخیص موقعیت و نیازمندی متقاضیان جدید به حمایت‌های مستمر و دریافت مستمری ماهانه، قانونمند شده و در متن تبصره ۲۷، تصریح گردد.

به طور خلاصه در مورد هدفمند نمودن یارانه‌های نقدی دولت، به ترتیب اشاره شده در بند (ه) تبصره ۲۷ لایحه بودجه باید به این نکته عنایت داشت که اولاً، ضروری است نهاد یا شورایی در بخش عمومی و دولتی مسئولیت اجرایی در امور تأمین اجتماعی کشور را عهده دار گردد تا بتوان در آینده حرکت مورد نظر برای هدفمند نمودن یارانه‌ها را با برنامه‌ریزی اصولی و مستمر پیگیری نموده و تداوم بخشید. در حال حاضر ذکر الزام گزارش دهی در مورد عملکرد اعتبارات یارانه نقدی به سازمان برنامه و بودجه حکایت از آن دارد که معاونت امور اجتماعی این سازمان با بهره‌گیری از دستگاه‌های اجرایی واسطه، خود رأساً عهده‌دار امور اجرایی تأمین اجتماعی در کشور گردیده و به هر ترتیب که خود صلاح بداند یک سازمان یا دستگاه اجرایی را واسطه برای انجام امور اجرایی قرار می‌دهد. این مشکل و ابهام تا زمان تهیه و تصویب طرح جامع تأمین اجتماعی کشور که در قانون برنامه سوم توسعه پیش‌بینی گردیده، همچنان وجود خواهد داشت. مگر آن که از دولت خواسته شود تا صراحتاً نهاد یا شورایی را مسئول سیاست‌گذاری و امور اجرایی تأمین اجتماعی در کشور نماید. شایان ذکر است که با تصریح تهیه طرح جامع تأمین اجتماعی توسط سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور استخدامی کشور در قانون برنامه سوم، که دو سازمان غیر اجرایی محسوب می‌شوند، ابهام یادشده در قانون برنامه سوم نیز به چشم می‌خورد.

ثانیاً، باید توجه داشت که هدفمند نمودن یارانه‌ها، اعم از یارانه‌های نقدی، جنسی و خدماتی، مستلزم شناسایی گروه‌ها و افراد نیازمند با جزئیات بیشتر (یا حداقل بیشتر از حدود کلی بیان شده در جدول بند «ه»

تبصره ۲۷)، می‌باشد. در حال حاضر سیاست‌های اعطای یارانه توسط دولت برای مجموع حمایت‌های دولتی که صورت می‌پذیرد، شامل حمایت‌ها از طریق اعطای یارانه نقدی تبصره ۲۷، یارانه‌های اعطایی توسط کمیته امداد امام خمینی (ره) و احیاناً جمعیت هلال احمر (که این هر دو نهاد عمومی غیر دولتی محسوب می‌شوند)، یارانه کالاهای اساسی و یارانه بابت کالاها و کمک برای پایین نگاه داشتن هزینه خانوارها از طریق خدمات اجتماعی دولت (مانند آموزش و بهداشت و درمان) و به طور کلی از طریق تصدی‌های اجتماعی دولت، می‌باشد. چنانچه برقراری امکانات بیمه‌های اجتماعی توسط دولت (و سازمان‌های تأمین اجتماعی و امور استخدامی کشور) نیز به این مجموعه اضافه گردد، امکان تحلیل هزینه‌ها و خدمات اجتماعی دولت و تحلیل آثار آن بر وضعیت خانوارهای کم درآمد و خانوارهای با درآمد متوسط، پیچیده (و در عین حال امکان‌پذیر) خواهد بود. تنها در صورتی که سیاست‌های امور اجتماعی و تأمین اجتماعی دولت به صورت مجموعه این اقدامات در نظر گرفته شود، می‌توان به نحو مناسب از بهبودی یا به هر صورت تغییر وضعیت اقتصادی خانوارها در نتیجه اقدامات تعدیل بهای انرژی و سایر کالاها و خدمات، اطمینان حاصل نمود. در حال حاضر با ابهام کلی در مورد سیاست‌های کلان دولت در امور اجتماعی و تأمین اجتماعی، تنها نگرانی از تغییر وضعیت اقتصادی خانوارها در شرایط موجود (که این نیز به هیچ وجه یک وضعیت اقتصادی مناسب برای خانوارها محسوب نمی‌شود)، موضوع بحث در مجلس شورای اسلامی و در زمان تصویب قانون بودجه در هر سال می‌باشد.

در بخش بعد به طور خلاصه به نتایج مطالعاتی که مورد تأکید سازمان برنامه و بودجه بوده و برای محاسبه اعتبارات بند «ه» تبصره ۲۷ مورد استفاده قرار گرفته است، اشاره می‌گردد.

۳- خط فقری که به عنوان مبانی تشخیص گروه‌های مشمول دریافت یارانه نقدی در نظر گرفته شده است

الف - در مطالعات سازمان برنامه و بودجه برای تشخیص و تعیین معیار خانوارهای نیازمند به استفاده و دریافت یارانه مستقیم، حداقل توانمندی درآمدی خانوارها به عنوان عامل اصلی ملحوظ شده و بر این اساس تأمین نیازهای اساسی برای معیشت ملاک محاسبات قرار گرفته است که در این جهت با بررسی و تعیین خط فقط موردنظر از این میزان به صورت ابزار اصلی تشخیص استفاده شده است.

ب- برای محاسبه خط فقر از ۲ روش مرسوم شامل:

- روش محاسبه خط فقر مبتنی بر نیازهای غذایی؛

- روش محاسبه خط فقر مبتنی بر میان درآمدی؛

استفاده شده و خط فقر موردنظر برای اعطای یارانه‌های نقدی، به تفکیک مناطق شهری و روستایی کشور برای یک خانواده با تعداد ۵ نفر در سال ۱۳۷۸ برآورد گردیده است.

ج- در قالب روش‌های مذکور، میزان خط فقر موردنظر «یا حداقل درآمد لازم برای اداره و ادامه زندگی در هر ماه» به شرح زیر برآورد شده است.

۱- برای هر خانوار شهری در روش اول، حدود ۷۸۸ هزار ریال و در روش دوم حدود ۶۲۶ هزار ریال.

۲- برای هر خانوار روستایی در روش اول حدود ۴۹۴ هزار ریال و در روش دوم حدود ۵۴۲ هزار ریال.

۳- به منظور افزایش ضریب اضمینان و کاربرد میزان مذکور معادل ۹۰ درصد میانگین مبالغ محاسبه شده از ۲ روش به عنوان ارقام نهایی تعیین شده و ملاک تشخیص و تعیین گروه‌ها و خانوارهای مشمول گردیده است.

براین اساس، ارقام نهایی برای تشخیص و تعیین گروه‌ها و خانوارهای مشمول یارانه برای خانوارهای شهری حداقل ۶۳۰ هزار ریال در ماه و برای خانوارهای روستایی حداقل ۴۶۰ هزار ریال در ماه محاسبه گردیده و مبنای عمل قرار گرفته است.

و- از آنجایی که ارقام نهایی مذکور پایه و مبنای درآمدی شاغلان و بازنشستگان بخش دولتی و غیردولتی و دیگر گروه‌های موضوع جدول بند «ه» تبصره ۲۷ لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ برای دریافت یارانه مستقیم قرار گرفته است، چگونگی محاسبه آن در جدول (۲) تبیین می‌شود.

جدول ۲- نحوه محاسبه خط فقری که مبنای تشخیص گروه‌های مشمول دریافت یارانه مستقیم قرار گرفته است

(ارقام به هزار ریال)

رقم مورد محاسبه در تبصره ۲۷	میزان نهایی خط فقر سال ۱۳۷۸	ضریب اصلاح (درصد)	میانگین ۲ روش	روش دوم	روش اول	محاسبه خط فقر
						نوع خانوارها
۶۳۰	۶۳۶	۹۰	۷۰۷	۶۲۶	۷۸۸	خانوار شهری
۴۶۰	۴۶۶	۹۰	۵۱۸	۵۴۲	۴۹۴	خانوار روستایی

ه- لازم به توضیح است که در چارچوب کاربرد نتایج روش اول، معادل ۱۳ درصد از خانوارهای شهری و ۲۶ درصد از خانوارهای روستایی زیر خط فقر مورد نظر قرار می‌گیرند. در چارچوب کاربرد نتایج روش دوم ۱۴ درصد از خانوارهای شهری و ۲۲ درصد از خانوارهای روستایی زیر خط فقر یاد شده قرار خواهند داشت.

لذا، به عنوان یک نتیجه‌گیری اولیه، حداقل ۱۳ درصد از خانوارهای شهری و ۲۲ درصد از خانوارهای روستایی لازم‌الحمایه تلقی شده‌اند.

و- با استفاده از نسبت‌های مذکور می‌توان نتیجه گرفت که حداکثر ۱/۲ میلیون خانوار ساکن مناطق شهری و نزدیک به همین تعداد (حدود ۱/۲ میلیون خانوار) از خانوارهای روستایی، صرف نظر از جایگاه و طبقه اجتماعی و شغلی آنان لازم‌الحمایه دانسته شده‌اند که در مجموع نسبتی حدود ۱۸ درصد از کل خانوارها را تشکیل می‌دهد.

در خاتمه این بخش، ذکر این نکته ضروری است که نتیجه محاسبه خط فقر به ترتیب گفته شده در فوق، تنها برای برآورد ارقام متوسط و کلی یارانه‌های مستقیم (یا نقدی) دولت مورد استفاده قرار گرفته و قطعاً متفاوت از دیگر نتایجی است که ممکن است در محاسبه خط فقر نسبی یا مطلق حاصل آید.

الف - مفاد بند «ج» و بند «ه» تبصره ۲۷ لایحه بودجه سال ۱۳۷۹، موضوع تخصیص بخش اعظم افزایش درآمدی ناشی از افزایش بهای فرآورده‌های نفتی و انرژی برای اعطای یارانه نقدی و ایجاد اشتغال را شامل می‌گردد.

ب- موضوع تخصیص و هزینه اعتبارات یادشده برعهده سازمان برنامه و بودجه نهاده گردیده است و نامشخص بودن مسئولیت وزارتخانه یا وزارتخانه‌های اجرایی در اجرای یک برنامه مستمر و نظام یافته برای اعطای یارانه‌های یادشده و ایجاد اشتغال، امکان پیگیری نارسایی برنامه‌ها در سطح کلان را برای مجلس شورای اسلامی دشوار می‌نماید.

ج- در شرایط ابهام در مسئولیت وزارتخانه و سازمان‌های اجرایی دولتی در اجرای امور تأمین اجتماعی و ایجاد اشتغال، علی‌رغم تصویب برنامه پنج ساله سوم توسعه، امکان تحقق اهداف سالانه دولت و برنامه‌های اجرایی مناسب برای آن را با توجه به بلا تکلیفی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اجرایی ذی ربط، دشوار می‌نماید.

د- اعطای یارانه نقدی به ظاهر به منظور خنثی نمودن اثرات تورمی افزایش بهای فرآورده‌های نفتی و انرژی بر وضعیت اقتصادی خانوارهای کم درآمد و آسیب‌پذیر در سال ۱۳۷۹، منظور گردیده است. درحالی‌که اعطای چنین یارانه‌هایی در روش جدید سیاست‌های تعدیل اقتصادی خود اثرات تورمی مضاعفی را موجب می‌گردد و با توجه به محدودیت رشد اقتصادی تولید ملی اعطای چنین یارانه‌هایی نمی‌تواند مانع از آسیب‌پذیری خانوارهای یادشده در موج جدید تورمی در کشور در سال آینده دانسته شود.

ه- تداوم و شدت کمبود اعتبارات در بخش‌های خدمات اجتماعی دولت (آموزش، بهداشت و درمان، تأمین اجتماعی و سایر تصدی‌های اجتماعی دولت) در سال ۱۳۷۹ در شرایط حفظ و شدت وضعیت تورمی و هجوم خانوارهای کم درآمد برای دریافت آنها و دریافت کالاهای اساسی مشمول کالا برگ، کاهش تصدی‌های اجتماعی دولت را دشوار و آسیب‌پذیر برای خانوارهای یادشده می‌نماید.

از سوی دیگر افزایش موارد هزینه ناشی از اعطای یارانه‌های جدید (یارانه‌های مستقیم موضوع بند «ه» تبصره ۲۷)، برای دولتی که قادر به تأمین اعتبار وضعیت موجود خود در امور خدمات اجتماعی در حد کفایت نیست، یک سیاست منطقی محسوب نمی‌گردد.

و- هدفمند نمودن یارانه‌ها مستلزم رفع ابهام در وظایف و مسئولیت‌های سازمان‌های حمایتی با تصریح نام آنها به عنوان یک نهاد مسئول دولتی و برنامه‌ریز در امور اجرایی و رفع ابهام از سازوکارهای پیچیده آن در شناسایی گروه‌های نیازمند واقعی بوده و در حال حاضر سازمان برنامه و بودجه (و معاونت امور اجتماعی آن) با واسطه قرار دادن تعدادی از سازمان‌ها و نهادهای عمومی (دولتی و غیر دولتی) در اقدامات اجرایی، به طور غیر متعارف مسئول اجرای سیاست هدفمند نمودن یارانه‌ها گردیده است.

ز- هدفمند نمودن یارانه‌ها مستلزم ارائه یک سیاست کلی برای مجموع حمایت‌های تأمین اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی دولت و از جمله پرداخت‌های دولت بابت کالاهای اساسی و بابت کمک‌های نهادهای حمایتی و هزینه‌های امور اجتماعی و سایر تصدی‌های اجتماعی دولت می‌باشد. در حال حاضر (ولاً اقل تا پیش از تدوین نظام جامع تأمین اجتماعی) سیاست‌های کلی یادشده در ابهام قرار داشته و نگرانی دولت و مجلس شورای اسلامی تنها محدود به ممانعت از بدتر شدن وضعیت اقتصادی خانوارها در کشور می‌باشد.