

بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور
قانون هدفمند کردن یارانه‌ها
(بند «۱۰» گزارش کمیسیون)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی
شماره مسلسل: ۲۲۰۱۲۳۸۱
تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۲/۲۰

بیان مسئله

ارقام مربوط به قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه بودجه تقدیمی سال ۱۳۹۱ مورد توجه قرار نگرفته بود. اما از آنجا که در مفاد ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تصریح شده است که صد درصد وجوه حاصل از اجرای این قانون در قالب ردیف‌های جداگانه در قوانین بودجه سالیانه تخصیص یابد. براین اساس کمیسیون تلفیق مجلس با توجه به ضرورت اجرای قانون و تعیین تکلیف منابع و مصارف حاصل از اجرای آن در قانون بودجه این موضوع را مورد بررسی قرار داده و ارقام آن را در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ اضافه نمود.

سناریوهای درآمدی مختلفی در رابطه با نحوه اجرای قانون هدفمند کردن مطرح شد که در نهایت رقمی معادل ۶۶۰ هزار میلیارد ریال برای کل منابع اجرای این قانون در سال ۱۳۹۱ در کمیسیون تلفیق تصویب شد.

در مصوبات کمیسیون تلفیق مقرر شد از مجموع ۶۶۰ هزار میلیارد ریال منابع تعیین شده برای اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ ۱۰۰ هزار میلیارد ریال از محل ردیف‌های یارانه‌ای مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در قانون بودجه تأمین شود. این ردیف‌ها عمدتاً مربوط به منابع یارانه نقدی نان، یارانه برق (یارانه توانیر) و یارانه کالاهای اساسی است. مابقی رقم یاد شده (۵۶۰ هزار میلیارد ریال) نیز از محل افزایش قیمت (اصلاح قیمت) حامل‌های انرژی موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تأمین شود.

در بخش منابع نیز مقرر شد ۴۸۰ هزار میلیارد ریال از مجموع این منابع برای مصارف موضوع ماده (۷) (پرداخت یارانه‌های نقدی و غیرنقدی جبرانی)، ۱۰۰ هزار میلیارد ریال برای اجرای مفاد ماده (۸) (ارائه به بخش تولید)، ۲۰ هزار میلیارد ریال برای اجرای قانون بیمه بیکاری و ۶۰ هزار میلیارد ریال برای اجرای مفاد بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه (بهداشت، درمان و سلامت) اختصاص یابد.

تصمیم بالا یعنی اینکه دولت حداکثر در ۱۰ ماه باقی مانده از سال ۱۳۹۱ بتواند با اصلاح (افزایش) قیمت حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها درآمدی معادل ۵۶۰ هزار میلیارد ریال کسب کند.

این درحالی است که در ۱۵ ماهه نخست اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در مجموع رقمی معادل ۳۳۰ هزار میلیارد ریال درآمد از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها کسب شده است.

لذا اگر انتظار داشته باشیم که در ۱۰ ماه باقی مانده از سال ۱۳۹۱ با افزایش قیمت حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها رقمی معادل ۵۶۰ هزار میلیارد ریال کسب شود، در این شرایط باید قیمت حامل‌های انرژی با در نظر گرفتن نوع مصارف، کشش‌های قیمتی، محدودیت‌های جانشینی و همچنین میزان مصارف آنها حداقل دو برابر شود.

اگر براساس مصوبه کمیسیون تلفیق بنا باشد ۴۸۰ هزار میلیارد ریال از کل منابع مصوب برای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (آن هم بدون تعیین سقف برای پرداخت یارانه نقدی) برای پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی جبرانی اختصاص یابد در این شرایط با توجه به رویکرد ماه‌های اول اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها می‌توان تصور کرد که این رقم به‌طور کلی صرف پرداخت یارانه نقدی شده و سایر احکام مربوط به ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (سیاست‌های جبرانی غیرنقدی) مغفول خواهند ماند. این امر نیز از جهات مختلف آثار و تبعات نامطلوب اقتصادی و اجتماعی به‌مراتب سنگین‌تر از مرحله اول اجرای این قانون بر جای خواهد گذاشت.

آثار نامطلوب اقتصادی، اجتماعی و سیاسی این تصمیم با در نظر گرفتن برخی محدودیت‌ها و چالش‌های ناشی از تحریم و اثرات آن در نظام ارزی، بانکی و سیستم‌های اقتصادی و مالی قابل پیش‌بینی است و از این منظر ضروری است پیشنهاد کمیسیون تلفیق در این خصوص مورد بازنگری و تعدیل قرار گیرد.

بازگشت به پیشنهاد ارائه شده مبنی بر کسب ۵۴۰ هزار میلیارد ریال از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها می‌تواند اندکی از آثار نامطلوب اقتصادی و اجتماعی این تصمیم را آن هم در شرایط خاص فعلی اقتصاد ملی خنثی کند.

جدول زیر سناریوی قیمتی مشخصی برای کسب درآمدی در حدود ۶۶۴ هزار میلیارد ریال از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۱ را نشان داده است.

جدول سناریوی کسب حدود ۶۶۴/۹ هزار میلیارد ریال درآمد حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۱ نسبت به قیمت‌های قبل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

تفاوت درآمد سال ۱۳۹۱ نسبت به قبل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه (میلیارد ریال)	قیمت احتمالی در سال ۱۳۹۱ (ریال)	قیمت پس از هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۰ (ریال)	قیمت قبل از هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹	مقدار مصرف	شرح
۱۲,۰۲۵	۳,۰۰۰	۱,۰۰۰	۳۰/۸۹	۴/۰۵	گاز مایع (میلیارد لیتر در سال)
۱۳,۱۵۴	۳,۰۰۰	۱,۰۰۰	۱۶۵	۴/۶۴	نفت سفید (میلیارد لیتر در سال)
۸۹,۲۱۱	۳,۵۰۰	۱,۵۰۰	۱۶۵	۲۶/۷۵	نفت گاز مصرفی غیرنیروگاهی (میلیارد لیتر در سال)
۲۵,۰۷۹	۳,۵۰۰	۳,۵۰۰	۱۶۵	۷/۵۲	نفت گاز مصرفی نیروگاه‌ها (میلیارد لیتر در سال)
۱۱,۵۶۳	۳,۰۰۰	۲,۰۰۰	۹۴/۵	۳/۹۸	نفت کوره مصرف غیرنیروگاهی (میلیارد لیتر در سال)
۳۳,۷۲۷	۳,۰۰۰	۲,۰۰۰	۵۷	۱۱/۴۶	نفت کوره مصرف نیروگاهی (میلیارد لیتر در سال)
۱۰۹,۵۰۰	۷,۰۰۰	۴,۰۰۰	۱,۰۰۰	*۱۸/۲۵۰	بنزین ۴۰۰۰ ریالی (میلیارد لیتر در سال)
۳۲,۸۵۰	۱۰,۰۰۰	۷,۰۰۰	۱,۰۰۰	*۳/۶۵	بنزین آزاد (میلیارد لیتر در سال)
۱۷۱,۲۰۰	۱,۲۰۰	۸۰۰	۱۳۰	۱۶۰	گاز طبیعی (میلیارد مترمکعب در سال)
۱۶۶,۶۰۰	۱,۰۰۰	۴۵۰	۱۶۷	حدود ۲۰۰	برق (میلیارد کیلووات ساعت در سال)
۶۶۴,۹۰۹	جمع درآمد				

* به دلیل عدم دسترسی به آمار واقعی، براساس مصاحبه بعضی مسئولین ذیربط فرض شده است که حدود ۱۰ درصد از بنزین به قیمت آزاد (فقط بنزین ۷۰۰۰ ریالی به ازای هر لیتر) فروخته شده است و با توجه به فروش محدود بنزین آزاد (۴۰۰۰ ریالی) قبل از شروع اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و عدم اعلام آمار این نوع مصرف نیز فرض شده است که قیمت این بخش از مصرف نیز قبل از شروع اجرای قانون ۱۰۰۰ ریال بوده است.
توضیح: در این محاسبات فرض شده است بجز مصرف برق و گاز طبیعی، مقدار مصرف سایر حامل‌های انرژی (با توجه به اصلاح الگوی مصرف)، در سال ۱۳۹۱ نسبت به سال ۱۳۹۰ ثابت بماند.

جمع‌بندی و پیشنهادات

- عدم توجه به عملکرد و نتایج اقتصادی و اجتماعی حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در مرحله اول و ادامه روند مذکور بدون پایش شرایط بخش‌های اقتصاد کشور به صلاح نبوده و این امر می‌تواند بسیاری از اهداف مدنظر این قانون را زایل و تبعات نامطلوبی در اقتصاد کشور برجای گذارد.

- بازگشت به پیشنهاد کسب حداکثر ۵۴۰ هزار میلیارد ریال از محل اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۱ می‌تواند بسیاری از آثار نامطلوب ناشی از ادامه روند فعلی اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را کنترل و محدود کند.

پیشنهاد می‌شود با توجه به نام‌گذاری سال ۱۳۹۱ تحت عنوان سال تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی؛ در صورت تصویب رقم مذکور (۵۴۰ هزار میلیارد ریال) حداقل ۲۰ درصد از مجموع رقم یادشده برای حمایت از بخش تولید اختصاص یابد. توجه به برخی از مسائل فنی و تکنیکی اقتصاد تولید، لحاظ کردن تحولات این بخش در قالب برخی برنامه‌های اقتصادی (ادغام، انحلال، تعدیل و...) از الزامات اساسی در حمایت از بخش تولید در فرآیند اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌هاست که باید مورد توجه سیاستگذاران باشد.

- عدم تعیین سقف برای منابع پرداخت نقدی یارانه‌ها (بخشی از منابع موضوع ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) می‌تواند برخی از چالش‌های اجرای قانون هدفمند کردن (تورم، رکود، بی‌انضباطی مالی و بودجه‌ای، آثار نامطلوب اجتماعی، فرهنگی و سیاسی و همچنین عدم توجه به سایر احکام ماده (۷) مانند گسترش تأمین اجتماعی و...) را تشدید نماید.