

پیشنهادهایی برای اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲:  
هدفمند کردن یارانه‌ها  
(ویرایش دوم)

دفاتر: مطالعات اقتصادی  
مطالعات برنامه‌بودجه

کد موضوعی: ۲۳۰  
شماره مسلسل: ۱۳۲۴۴  
مهرماه ۱۳۹۲

## به نام خدا

### فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه.....	۱
۱. مشکلات و تبعات ناشی از تداوم پرداخت یارانه‌های نقدی به شکل فعلی.....	۲
۲. سناریوهای ممکن برای تداوم اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در کوتاه‌مدت.....	۷
۳. بررسی سناریو کاهش پرداخت یارانه‌های نقدی از منظر قانونی و مسائل اجرایی ....	۱۱
جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها.....	۱۵



## پیشنهادهایی برای اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲: هدفمند کردن یارانه‌ها (ویرایش دوم)

### چکیده

این گزارش ضمن بررسی آسیب‌های ادامه روند فعلی پرداخت یارانه‌های نقدی و آثار آن بر تداوم تورم و رکود در کشور، پیشنهاد می‌کند تا ضمن لایحه اصلاحیه بودجه ۱۳۹۲ کل کشور، مجلس شورای اسلامی دولت را ملزم کند تا طی یک برنامه عملیاتی مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را از طریق حذف یارانه گروه‌های پردرآمد کاهش دهد.

### مقدمه

چند سالی است که موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها به یکی از مسائل اصلی اقتصاد کشور تبدیل و از جهات مختلفی به آن پرداخته شده است. اگر از مسئله کارآیی قانون فعلی هدفمند کردن یارانه‌ها در تحقق اهداف مورد نظر طرح و ضرورت یا عدم ضرورت اصلاح آن که بیشتر ماهیت بلندمدت دارد بگذریم، درحال حاضر دولت و مجلس باید نسبت به چگونگی تداوم اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال جاری و سال ۱۳۹۳ تصمیم‌گیری نمایند. در این گزارش سعی می‌شود ضمن پرداختن به مشکلات فعلی در پرداخت یارانه‌های نقدی و آثار و تبعات آن، به بررسی

سناریوهای ممکن برای ادامه اجرای آن در کوتاه‌مدت برداریم.

### ۱. مشکلات و تبعات ناشی از تداوم پرداخت یارانه‌های نقدی به شکل فعلی

اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از همان ابتدا با انحراف همراه بوده است. در حالی که اهداف اولیه اجرای این قانون تصحیح نظام قیمت‌ها و اصلاح الگوی مصرف بود، اما در عمل به ابزاری برای توزیع پول نقد بین مردم تبدیل شد. اکنون با سپری شدن نزدیک به چهار سال از اجرای قانون نه تنها اهداف اولیه محقق نشده، بلکه علاوه بر افزایش نقدینگی و افزایش تورم به ابزاری برای ایجاد کسری‌های پیدا و پنهان در بودجه دولت و شرکت‌های دولتی تبدیل شده است.

در دو سال اول اجرای قانون هدفمندی به‌رغم عدم تکافوی منابع هدفمندی از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی، با وفور عواید نفتی ظاهراً مشکلی در تأمین منابع اجرای قانون وجود نداشت، اما از سال ۱۳۹۱ به بعد با تشدید تحریم‌های بین‌المللی و کاهش محسوس عواید نفتی، تأمین نقدینگی مورد نیاز اجرای قانون با مشکل مواجه شد. جدول ۱ ترکیب منابع و مصارف عملکرد هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۱ و پیش‌بینی آن در سال ۱۳۹۲ را نشان می‌دهد.



### جدول ۱. مجموع منابع و مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها و پیش‌بینی سال ۱۳۹۲

(میلیارد ریال)

پیش‌بینی عملکرد **۱۳۹۲	قانون بودجه ۱۳۹۲	*۱۳۹۱	عنوان	
۳۰۲,۸۴۰	۳۸۸,۰۰۰	۳۰۲,۸۴۰	افزایش قیمت کالاها و خدمات مشمول قانون هدفمند کردن	منابع
۱۱۲,۰۰۰	۱۱۲,۰۰۰	۱۰۸,۱۵۴	از محل بودجه عمومی (ردیف‌های یارانه)	
		۶۶,۰۰۷	از محل سایر ردیف‌های بودجه عمومی (علی‌الحساب دریافتی از خزانه)	
		۴۶,۲۱۴	سایر	
۴۱۴,۸۴۰	۵۰۰,۰۰۰	۵۲۳,۲۱۶	جمع	
۴۱۳,۲۱۷	۴۱۰,۰۰۰	۴۱۳,۲۱۷	پرداخت یارانه نقدی	مصارف
	۴۰,۰۰۰		حمایت از تولید و بودجه عمومی	
	۵۰,۰۰۰		کمک به بخش سلامت	
		۶۵,۴۴۳	واریزی به حساب خانوارها در پایان سال	
		۵,۶۴۴	کمک به تولید	
		۵,۰۰۰	بازپرداخت تنخواه بانک مرکزی	
		۱۹,۹۰۰	برگشت وجوه مصرف نشده به خزانه (تسویه علی‌الحساب دریافتی از خزانه)	
		۱۱	تسویه اضافه پرداختی شرکت‌ها	
۴۱۳,۲۱۷	۵۰۰,۰۰۰	۵۰۹,۲۱۶	جمع	
-۱۱۰,۲۷۶	-۲۲,۰۰۰	-۱۷۵,۸۲۰	کسری با احتساب صرفاً منابع حاصل از افزایش قیمت‌ها به‌عنوان منابع هدفمندی و یارانه نقدی به‌عنوان مصارف	

\* گزارش سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها، عملکرد منابع و مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در شش‌ماه دوم ۱۳۹۱.

\*\* محاسبات محقق بر مبنای عملکرد سال ۱۳۹۱.

طی دو سال اخیر (سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲) حداقل ۴۱۰ هزار میلیارد ریال در سال صرف پرداخت نقدی به خانوارها شده است. محل تأمین این منابع، منابع شرکت‌های تولید و عرضه‌کننده انرژی (به‌طور متوسط ۸۵ درصد) و بودجه عمومی

دولت (به‌طور متوسط ۱۵ درصد) بوده است (جدول ۲). صرفنظر از برخی ابهام‌ها درباره قانونی نبودن بخش عمده تأمین این منابع، برداشت از منابع شرکت‌ها و بودجه عمومی دولت، مشکلات اساسی را برای آنها ایجاد کرده است.

### جدول ۲. منابع و مصارف هدفمندی و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

(هزار میلیارد ریال)

سال	شرح	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای		اجزای اصلی منابع و مصارف هدفمندی	
		قانون	عملکرد	منابع	مصارف
				شرکت‌ها	پرداخت نقدی به خانوارها
۱۳۹۱		۳۹۷	۱۳۷	۳۰۳	۴۱۳
۱۳۹۲		*۳۷۲	**۱۸۴	۳۸۸	۴۱۰

\* شامل اقلامی با ماهیت درآمد - هزینه نیست.

\*\* پیش‌بینی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی.

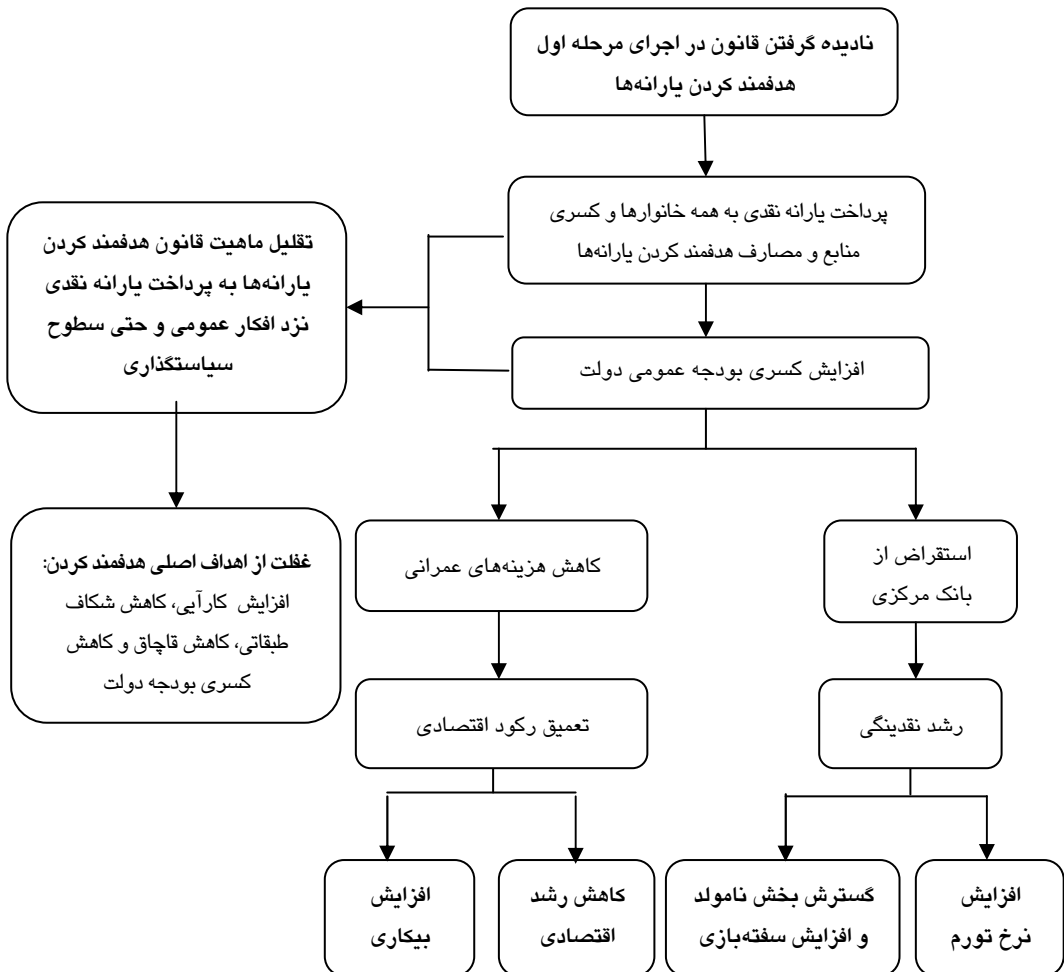
شرکت‌های دریافت‌کننده منابع اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تاکنون مجبور بوده‌اند مبالغ مورد نیاز سازمان هدفمندی را به این سازمان پرداخت کنند. در حالی که اصولاً بخشی از منابع برای این کار وجود نداشته است. در نتیجه این شرکت‌ها به دلیل ثابت بودن نرخ کالاها و خدمات خود با کسری‌های فزاینده (کسری‌های پنهان) مواجه شده‌اند که پیامد آن اخلال در امور جاری شرکت‌ها، توقف در فعالیت‌های توسعه‌ای، عدم سرمایه‌گذاری‌های جدید، عدم پرداخت مطالبات پیمانکاران و ... بوده است.



دولت نیز هم با کاهش عواید نفتی روبه‌رو شده و هم با بار مالی فزاینده ناشی از پرداخت نقدی یارانه به خانوارها مواجه شده است. نتیجه این فشار مضاعف کاهش شدید اعتبارات طرح‌های عمرانی کشور بوده است. عملکرد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۱ برابر ۱۳۷ هزار میلیارد ریال (۳۵ درصد رقم قانون) و در سال ۱۳۹۲ با پیش‌بینی‌های خوشبینانه برابر ۱۸۴ هزار میلیارد ریال (۵۰ درصد رقم قانون) است. (جدول ۲). سرمایه‌گذاری دولت در شرایطی که دولت نقش مسلط در اقتصاد دارد، موتور محرکه اقتصاد است. افزایش این سرمایه‌گذاری کل اقتصاد را به جلو رانده و کاهش آن باعث رکود فعالیت‌های اقتصادی در کشور می‌شود. علاوه بر این، اجرای طرح‌های عمرانی در کشور آثار مستقیمی بر اشتغال حدود سه میلیون خانوار دارد. بدیهی است با عدم تخصیص اعتبار به طرح‌های عمرانی زندگی بخش عظیمی از این سه میلیون خانوار دچار مشکل خواهد شد.

بنابراین با انحراف در اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها ضمن دور شدن از اهداف اولیه اجرای طرح مشکلات عدیده‌ای را برای بودجه کشور (شامل بودجه دولت و شرکت‌های دولتی) به وجود آورده است. ضمن آنکه ادامه روند فعلی با توجه به شرایط کشور قابل دوام نیست. نمودار ۱ مکانیسم اثرگذاری اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به شیوه فعلی، بر متغیرهای کلیدی اقتصاد کلان را نشان می‌دهد.

نمودار ۱. مکانیسم اثرگذاری اجرای مرحله اول هدفمند کردن یارانه‌ها بر متغیرهای کلان (با تمرکز بر پرداخت یارانه نقدی به همه خانوارها)





لازم به توضیح نیست که افزایش نرخ تورم در سال‌های اخیر و کاهش رشد اقتصادی - که بخشی از آن را می‌توان به هدفمند کردن یارانه‌ها نسبت داد - بر رفاه خانوارهای ایرانی تأثیر داشته است.<sup>۱</sup>

## ۲. سناریوهای ممکن برای تداوم اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در کوتاه‌مدت

اگر بازنگری در مبانی نظری حذف یارانه‌های انرژی در تحقق اهداف مورد انتظار آن و اصلاح قانون و برخی رویکردهای کلی آن را به زمان دیگری موکول کنیم، در حال حاضر سناریوهای ممکن برای بازگشت به قانون هدفمند کردن و اصلاح رویه موجود در کوتاه‌مدت به شرح زیر می‌باشد:

۱. تداوم وضعیت فعلی و عدم تغییر جدی در ترکیب منابع و مصارف،

۲. رفع کسری منابع و مصارف از طریق افزایش قیمت حامل‌های انرژی و تداوم

وضعیت فعلی پرداخت‌های نقدی،

۳. رفع کسری منابع و مصارف از طریق افزایش قیمت حامل‌های انرژی و کاهش

پرداخت‌های نقدی،

---

۱. نتیجه نظرسنجی مرکز افکارسنجی دانشجویان ایران (ایسپا) وابسته به جهاد دانشگاهی نشان می‌دهد که ۵۱/۲ درصد از مردم معتقدند که اجرای مرحله اول هدفمند کردن یارانه‌ها وضعیت اقتصادی آنها را بدتر کرده است. همچنین ۴۰/۴ درصد از جمعیت پاسخ‌دهنده در پاسخ به این سؤال که «آیا موافق ادامه دریافت یارانه‌ها به شیوه فعلی هستید؟» جواب خیر داده‌اند.

۴. رفع کسری و منابع و مصارف از طریق کاهش پرداخت‌های نقدی و تداوم وضعیت فعلی قیمت حامل‌های انرژی،

۵. رفع کسری و منابع و مصارف از طریق کاهش پرداخت‌های نقدی و حذف یا کاهش سهمیه حامل‌های انرژی.

واضح است که اتخاذ تصمیم نهایی در رابطه به انتخاب سناریو مناسب باید با در نظر گرفتن ملاحظات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی مرتبط با آن باشد. در حال حاضر، اقتصاد ایران با چند واقعیت چالش‌برانگیز مواجه است که لازم است در تصمیم‌گیری فوق مورد توجه قرار گیرند. اهم این چالش‌ها عبارتند از:

- حاکمیت رکود تورمی با رشد اقتصادی منفی و تورم بالای ۳۰ درصد،

- کسری بودجه عمومی دولت در نتیجه کاهش درآمدهای نفتی،

- کسری منابع و مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها (به جدول ۱ مراجعه کنید)،

- افزایش ماهیانه به‌طور متوسط ۱۱۰ هزار نفری دریافت‌کنندگان یارانه نقدی

(گزارش عملکرد هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۱، دیوان محاسبات).

در کنار چالش‌های فوق، حاکمیت نسبی فضای امید در جامعه و تقویت رابطه دولت و ملت پس از انتخابات ریاست‌جمهوری سال جاری، واقعیت مهم دیگری است که لازم است در تصمیم‌گیری در خصوص چگونگی تداوم هدفمند کردن یارانه‌ها در افق کوتاه‌مدت مورد توجه قرار گیرند.

با توجه به کسری بودجه فعلی دولت و کسری منابع و مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها و روند افزایش آن به دلیل رشد جمعیت دریافت‌کننده یارانه نقدی، اجرای سناریو اول یعنی تداوم وضعیت فعلی ممکن به نظر نمی‌رسد. از طرفی به چند دلیل



افزایش قیمت حامل‌های انرژی در این مرحله از هدفمند کردن یارانه‌ها منطقی نیست. اول آنکه وضعیت حاکم بر اقتصاد کلان کشور و شرایط رکود تورمی فعلی ایجاب می‌کند که افزایش قیمت حامل‌های انرژی (که آثار رکودی و تورمی آن جای بحث ندارد) در اولویت‌های بعدی تصمیم‌گیری باشد. دوم آنکه با توجه به آنکه امکان آزدسازی کامل قیمت حامل‌های انرژی در این مرحله وجود ندارد و تحمیل شوک‌های متعدد (هرچند محدود) دارای هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی بالایی است، انجام سناریوهای مرتبط با افزایش قیمت حامل‌های انرژی توصیه نمی‌شود. سوم آنکه با توجه به وضعیت نامعلوم بازار ارز و در نتیجه نامشخص بودن هدف نهایی افزایش قیمت حامل‌های انرژی اتخاذ سناریوهای مرتبط با افزایش نرخ ارز ممکن است گمراه‌کننده باشد. به‌خصوص اگر افزایش قیمت حامل‌های انرژی خود عاملی برای افزایش نرخ ارز باشد (کما اینکه تجربه اجرای مرحله اول این مسئله را تأیید می‌کند)، این مشکل دوچندان می‌شود.

با در نظر گرفتن ملاحظات فوق عملاً کنار گذاشتن سناریوهای دوم و سوم توصیه می‌شود. در نهایت با توجه به مشکلات ایجاد شده در نتیجه پرداخت یارانه نقدی به همه خانوارها از قبیل تقلیل ماهیت هدفمند کردن یارانه‌ها به پرداخت نقدی نزد افکار عمومی و حتی در سطوح مختلف سیاستگذاری و تأثیر آن بر افزایش نقدینگی و تورم و کاهش هزینه‌های عمرانی و در نتیجه تعمیق رکود اقتصادی و افزایش بیکاری که به تفصیل در قسمت قبلی گزارش به آن پرداخته شد، حذف لاقبل بخشی از پرداخت‌های نقدی ضروری به نظر می‌رسد. با این حال در رابطه با این

سیاست برخی ملاحظات مهم اجرایی وجود دارد که لازم است در رابطه با آنها چاره‌اندیشی شود که در قسمت بعدی گزارش به آنها پرداخته خواهد شد.

از طرفی در کنار حذف بخشی از یارانه‌های نقدی تکمیلی می‌توان حذف یا کاهش سهمیه برخی حامل‌های سهمیه‌بندی شده نظیر بنزین و نفت گاز را نیز در نظر گرفت. به‌خصوص به نظر می‌رسد که حذف یا کاهش سهمیه بنزین ممکن بوده و هزینه‌های کمتری را نیز به بخش‌های تولیدی تحمیل خواهد کرد. با در نظر گرفتن مصرف سالانه حدود ۱۸/۵ میلیارد لیتر بنزین سهمیه‌ای (هر لیتر ۴۰۰۰ ریال) و اختلاف قیمت آن با قیمت بنزین آزاد (هر لیتر ۷۰۰۰ ریال) منابع حاصل از حذف کل سهمیه بنزین حدود ۵۵/۵ هزار میلیارد ریال در سال خواهد بود که معادل نیمی از کسری منابع و مصارف فعلی هدفمند کردن یارانه‌ها خواهد بود.

بنابراین در نهایت به نظر می‌رسد که اجرای سنایو پنجم با شرایط فعلی و مصالح اقتصادی کشور سازگاری بیشتری داشته باشد. براساس این سناریو در طرف مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها بخشی از پرداخت یارانه‌های نقدی از طریق حذف برخی خانوارهای عضو گروه‌های درآمدی یا اجتماعی برخوردار از سطح رفاه اجتماعی بالا، حذف می‌گردد و در طرف منابع نیز با حذف یا کاهش سهمیه بنزین درآمدهای وصولی دولت افزایش می‌یابد. در این صورت می‌توان با تحمیل کمترین هزینه کسری فعلی هدفمند کردن یارانه‌ها را حذف نمود.



### ۳. بررسی سناریو کاهش پرداخت یارانه‌های نقدی از منظر قانونی و مسائل اجرایی

در این قسمت از گزارش سعی می‌شود به بررسی کاهش پرداخت‌های یارانه نقدی از منظر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و امکان اجرایی موجود پرداخته شود.

#### ۳-۱. پرداخت‌های نقدی و قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

در مفاد ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها دولت مجاز شده است تا درصدی از خالص<sup>۱</sup> منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را در موارد تعیین شده در ذیل این ماده هزینه کند. مصارف تعیین شده در ذیل این ماده در دو بخش کلی (الف) و (ب) تصریح شده است. در بند «الف» ماده (۷) پرداخت‌های نقدی و غیرنقدی با لحاظ میزان درآمد خانوار نسبت به کلیه خانوارهای کشور تصریح شده است. در بند «ب» این ماده نیز اجزای سه‌گانه‌ای معرفی شده (گسترش و تأمین بیمه‌های اجتماعی، خدمات درمانی، تأمین و ارتقای سلامت جامعه و پوشش دارویی و درمانی بیماران خاص و صعب‌العلاج، کمک به تأمین هزینه مسکن، مقاوم‌سازی مسکن و اشتغال و توانمندسازی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی) تا بخش دیگری از

---

۱. در ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب سال ۱۳۸۸ این سهم درآمدهای اختصاص یافته به اجرای مفاد این ماده ۵۰ درصد تعیین شده بود، اما این رقم در قوانین بودجه سالیانه در ردیف‌های مربوط به ارقام قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تغییر یافته و عمدتاً سهم اختصاص یافته به اجرای مفاد ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها افزایش از ۵۰ درصد بیشتر تعیین شد.

منابع اختصاص یافته در این ماده برای تحقق اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی برای جامعه هدف صرف شود.

**قانونگذار برای ساماندهی و جهت‌دهی منطقی به موضوع پرداخت یارانه نقدی مصرح در بند «الف» این ماده (ماده قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) در تبصره «۱» ذیل ماده یاد شده تصریح کرده است که آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل چگونگی شناسایی جامعه هدف، تشکیل و بهنگام‌سازی پایگاه‌های اطلاعاتی مورد نیاز، نحوه پرداخت به جامعه هدف و پرداخت‌های موضوع این ماده حداکثر سه ماه پس از تصویب این قانون با پیشنهاد وزرای امور اقتصادی و دارایی، رفاه و تأمین اجتماعی و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.**

بررسی عملکرد دولت در اجرای ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سه سال اخیر نشان‌دهنده این واقعیت است که متأسفانه رویکرد دولت در اجرای مفاد این ماده صرفاً معطوف به پرداخت‌های یارانه نقدی گسترده و فراگیر بوده و سایر اجزای مفاد ماده (۷) و علی‌الخصوص استفاده از سیاست‌های غیرنقدی و جبرانی دیگر مدنظر مجری نبوده است. اصلاح نحوه اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ با رویکرد بسترسازی محدود کردن (هدفمند کردن) پرداخت یارانه‌های نقدی گسترده و بی‌ضابطه، به نوعی بازگشت به اصل مفاد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها است. چراکه در هیچ‌یک از احکام این قانون موضوع پرداخت یارانه نقدی به‌طور مساوی به همه اقشار جامعه مطرح نشده و مشکلات فعلی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نیز عمدتاً از عدم رعایت این امر نشئت گرفته است.



## ۲-۳. مسائل اجرایی مرتبط با کاهش پرداخت یارانه‌های نقدی

در صورت اتخاذ تصمیم نهایی در رابطه با اصلاح رویه فعلی اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در مورد پرداخت یارانه‌های نقدی، لازم است کم‌هزینه‌ترین و منطقی‌ترین راه‌حل از بین راه‌حل‌های ارائه شده انتخاب شود. یکی از این راه‌حل‌های کم‌هزینه و قابل اجرا، شناسایی برخی از خانوارهای غیر واجد شرایط دریافت یارانه نقدی است. این موضوع نیازمند استفاده از بانک‌های اطلاعاتی موجود در نظام سیاستگذاری کشور است. هرچند که این بانک‌ها هرکدام به تنهایی قادر نخواهد بود ما را به هدف مدنظر برساند، اما بدیهی است استفاده از پتانسیل این بانک‌ها در رسیدن به هدف ترسیم شده اولاً می‌تواند نقاط ضعف و قوت بانک‌های اطلاعاتی یاد شده را روشن سازد و ثانیاً متولیان این بانک‌ها را مجبور به بازنگری و اصلاح نقایص و کاستی احتمالی این بانک‌ها خواهد کرد. البته ذکر این نکته پراهمیت است که در شرایط فعلی می‌توان اطلاعات موجود در بانک‌های مختلف را با ارتباط برقرار کردن بین آنها تکمیل و تصحیح کرد. بانک‌های اطلاعات مورد استفاده در این بخش باید بتوانند شرایط اقتصادی خانوار و اشخاص حقیقی ذینفع در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را برای مجریان قانون روشن کنند. مهمترین این بانک‌های اطلاعاتی عبارتند از:

- بانک اطلاعات مالیاتی شکل گرفته در سازمان امور مالیاتی در راستای اجرای طرح جامع مالیاتی،
- بانک اطلاعات اقتصادی و مالی اشخاص حقیقی و حقوقی شکل گرفته در بانک مرکزی،

- بانک اطلاعات املاک و مستغلات در حال شکل‌گیری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور،
  - بانک اطلاعات موجود در ستاد مدیریت سوخت و حمل‌ونقل کشور،
  - بانک جامع اطلاعات کارکنان دولت و...
- البته سیاست‌گذاری برای دامنه اعمال سیاست‌های پرداخت یا عدم پرداخت یارانه نقدی به خانوار براساس اطلاعات اقتصادی حاصل شده برعهده قانونگذار خواهد بود و طبق مفاد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها قانونگذار و مجری می‌توانند آستانه پرداخت یا عدم پرداخت یارانه نقدی را با توجه به میزان درآمد خانوار تعیین کنند.
- نکته قابل توجه در این بخش آن است که اطلاعات بانک‌های تصریح شده در بالا هرکدام می‌تواند وجوهی از مختصات و شرایط اقتصادی خانوار یا سرپرست هر خانوار را تبیین کند و سیاست‌گذاری با این اطلاعات اقتصادی صورت گیرد. با این حال، این اقدام نیز عاری از خطا نخواهد بود و انجام برخی اقدامات تکمیلی در این رابطه نیز ضروری خواهد بود. با انجام برخی اقدامات تکمیلی می‌توان احتمال خطا و تبعات اجتماعی و سیاسی آن را کاهش داد. اهم این اقدامات عبارتند از:
- افزایش سطح آستانه رفاه اقتصادی خانوارها برای حذف یارانه‌های نقدی (با معیارهایی که انتخاب می‌شود) تا حدی که ضمن رفع کسری، درصد احتمال خطا را کاهش دهد،
  - اطلاع قبلی به افراد و خانوارهای حذف شده با ارائه دلایل حذف،
  - ایجاد فضای شفاف امکان اعتراض و پیگیری حذف‌شدگان و اعلام نتیجه قطعی در بازه زمانی مشخص،



- استفاده از فضای نسبتاً صمیمانه میان دولت و ملت جهت اطلاع‌رسانی و ارائه دلایل لزوم اجرای این سناریو به‌منظور کاهش تبعات اجتماعی آن،
- کاهش هزینه‌های سیاسی اجرای طرح برای دولت با استفاده از ظرفیت الزام قانونی مجلس شورای اسلامی.

نکته دیگری که لازم است در این رابطه به آن توجه شود، موضوع حذف خانوارهای با درآمد بالاتر با توجه به دهک‌های درآمدی می‌باشد که از زمان جدی شدن هدفمند کردن یارانه‌ها به کرات مورد استفاده سیاستگذاران و حتی دانشگاهیان قرار گرفته است. واقعیت آن است که موضوع طبقه‌بندی خانوارها در ایران بر اساس دهک علاوه بر مشکلات اجرایی متعدد، به لحاظ نظری نیز قابل دفاع نیست. دهک یک مجموعه متغیر است و با بروز تورم و سیکل‌های اقتصادی افراد در دهک‌های مختلف جابجا می‌شوند. با توجه به این موضوع، بهتر است تصمیم‌گیری در مورد پرداخت یارانه نقدی یا حذف برخی خانوارها از دریافت یارانه نقدی باید بدون در نظر گرفتن موضوع دهک‌بندی براساس برخی شاخصه‌های اجتماعی یا اقتصادی با اتکا به بانک‌های اطلاعاتی که قبلاً بیان شد صورت گیرد (به‌عنوان مثال خانوارهایی که براساس بانک اطلاعاتی موجود در رابطه با خودروهای سواری دارای خودروی بالاتر از قیمت ۱۰۰ میلیون تومان هستند یا...).

### جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها

با توجه به مشکلات ناشی از بی‌توجهی به قانون در اجرای سیاست هدفمند کردن یارانه‌ها که مسائلی چون افزایش کسری بودجه عمومی دولت، به بیراهه کشاندن

هدفمند کردن یارانه‌ها و غفلت از اهداف اصلی آن، افزایش نقدینگی و تورم و نیش کاهش هزینه‌های عمرانی را ایجاد کرده است، اصلاح رویکرد فعلی در رابطه با این سیاست ضروری به نظر می‌رسد. برخی اصلاحات لازم در این خصوص مستلزم بازنگری در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و حتی مبانی نظری هدفمند کردن یارانه‌ها در ارتباط با اهداف آن است که ضروری است در زمان مناسب به آنها پرداخته شود. با این حال، در کوتاه‌مدت نیز ضروری است تا حد ممکن نسبت به اصلاح رویه فعلی که بخشی از آن مرتبط با کسری منابع و مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها می‌باشد، اقدام شود. در این گزارش پنج سناریو مختلف برای اقدام در قالب اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ و لایحه بودجه ۱۳۹۳ ارائه گردید. در رابطه با این سناریوها بیان شد که بنا به دلایل زیر سناریوهای مرتبط با افزایش قیمت حامل‌های انرژی در این مرحله از هدفمند کردن یارانه‌ها منطقی به نظر نمی‌رسد.

اول آنکه وضعیت حاکم به اقتصاد کلان کشور و شرایط رکود تورمی فعلی ایجاب می‌کند که افزایش قیمت حامل‌های انرژی (که آثار رکودی و تورمی آن جای بحث ندارد) اولویت‌های بعدی تصمیم‌گیری باشد. دوم آنکه با توجه به آنکه امکان آزداسازی کامل قیمت حامل‌های انرژی در این مرحله وجود ندارد و تحمیل شوک‌های متعدد (هرچند محدود) دارای هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی بالایی است، انجام سناریوهای مرتبط با افزایش قیمت حامل‌های انرژی توصیه نمی‌شود. سوم آنکه با توجه به وضعیت نامعلوم بازار ارز و در نتیجه نامشخص بودن هدف نهایی افزایش قیمت حامل‌های انرژی اتخاذ سناریوهای مرتبط با افزایش نرخ ارز ممکن است گمراه‌کننده باشد. به‌خصوص اگر افزایش قیمت حامل‌های انرژی خود عاملی



برای افزایش نرخ ارز باشد (کما اینکه تجربه اجرای مرحله اول این مسئله را تأیید می‌کند)، این مشکل دوچندان می‌شود.

از طرفی به دلیل مشکلات ناشی از پرداخت‌های یکسان و فراگیر یارانه نقدی، نقش آن در غفلت از اهداف اصلی هدفمند کردن یارانه‌ها و افزایش روزافزون جمعیت دریافت‌کننده یارانه نقدی براساس گزارش‌های موجود، اتخاذ تصمیم قاطع در این رابطه ضروری به نظر می‌رسد. علاوه بر این با در نظر گرفتن برخی ملاحظات مهم اجرایی استفاده از بانک‌های اطلاعاتی موجود کشور جهت شناسایی حذف بخشی از خانوارهای دریافت‌کننده یارانه نقدی ممکن راهگشا خواهد بود. مهمترین این بانک‌های اطلاعاتی عبارتند از: بانک اطلاعات مالیاتی شکل گرفته در سازمان امور مالیاتی در راستای اجرای طرح جامع مالیاتی، بانک اطلاعات اقتصادی و مالی اشخاص حقیقی و حقوقی شکل گرفته در بانک مرکزی، بانک اطلاعات املاک و مستغلات در حال شکل‌گیری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، بانک اطلاعات موجود در ستاد مدیریت سوخت و حمل‌ونقل کشور، بانک جامع اطلاعات کارکنان و ... .

همچنین در کنار حذف بخشی از یارانه‌های نقدی تکمیلی می‌توان حذف یا کاهش سهمیه برخی حامل‌های سهمیه‌بندی شده نظیر بنزین و نفت گاز را نیز در نظر گرفت. به خصوص به نظر می‌رسد که حذف یا کاهش سهمیه بنزین ممکن بوده و هزینه‌های کمتری را نیز به بخش‌های تولیدی تحمیل خواهد کرد. با در نظر گرفتن مصرف سالانه حدود ۱۸/۵ میلیارد لیتر بنزین سهمیه‌ای (هر لیتر ۴۰۰۰ ریال) و اختلاف قیمت آن با قیمت بنزین آزاد (هر لیتر ۷۰۰۰ ریال) منابع حاصل از حذف کل سهمیه بنزین

حدود ۵۵/۵ هزار میلیارد ریال در سال خواهد بود که معادل نیمی از کسری منابع و مصارف فعلی هدفمند کردن یارانه‌ها خواهد بود.

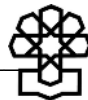
در نهایت به نظر می‌رسد که اجرای سناریو «رفع کسری منابع و مصارف فعلی هدفمند کردن یارانه‌ها از طریق کاهش پرداخت‌های نقدی و حذف یا کاهش سهمیه حامل‌های انرژی» با شرایط فعلی و مصالح اقتصادی کشور سازگاری بیشتری داشته باشد. براساس این سناریو در طرف مصارف بخشی از پرداخت یارانه‌های نقدی از طریق حذف برخی خانوارهای عضو گروه‌های درآمدی یا اجتماعی برخوردار از سطح رفاه اجتماعی بالا، حذف می‌گردد و در طرف منابع نیز با حذف یا کاهش سهمیه بنزین درآمدهای وصولی دولت افزایش می‌یابد. در این صورت می‌توان با تحمیل کمترین هزینه، کسری فعلی هدفمند کردن یارانه‌ها را حذف نمود. لذا پیشنهاد می‌شود یکی از گزینه‌های زیر در یک بند به لایحه اصلاحیه بودجه ۱۳۹۲ اضافه شود:

### گزینه اول

حکم زیر به‌عنوان بند «۸۱» مکرر به قانون بودجه سال ۱۳۹۲ الحاق می‌شود:

- دولت مکلف است جهت اجرای کامل قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، منابع و مصارف قانون مزبور را در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ بر مبنای احکام زیر تنظیم نماید:

۱. مجموع مبلغ پرداخت نقدی یارانه به خانوارها در سال ۱۳۹۳ از طریق حذف خانوارهایی که با اتکا به داده‌های بانک‌های اطلاعاتی موجود نیازمند دریافت یارانه نقدی تشخیص داده نمی‌شوند، حداکثر به ۶۰ درصد منابع حاصل از افزایش قیمت



حامل‌های انرژی برسد. هرگونه افزایش جدید قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۳ باید با لحاظ تراز فوق در منابع و مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها باشد.

۲. معیارهای مورد استفاده برای حذف خانوارها، نحوه شناسایی مشمولین، نحوه اعتراض و رسیدگی به اعتراض با لحاظ فرصت زمانی مناسب باید به اطلاع عموم برسد. در صورت درخواست خانوارهای حذف شده، مستندات مربوطه به آنها ارائه شود.

۳. دولت می‌تواند برای بهبود تراز بودجه هدفمند کردن یارانه‌ها، میزان سهمیه کالاهای مشمول سهمیه‌بندی را کاهش دهد.

۴. دولت موظف است با استفاده از سازوکارهایی نظیر کارت اعتباری یارانه نقدی، نقدینگی ناشی از طرح را جهت حمایت از تولید ملی به سمت خرید کالاهای تولید داخل هدایت کند.

## گزینه دوم

حکم زیر به‌عنوان بند «۸۱» مکرر به قانون بودجه سال ۱۳۹۲ الحاق می‌شود:

دولت مکلف است منابع و مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ را جهت قطع وابستگی مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها به بودجه عمومی و منابعی غیر از منابع موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بر مبنای زیر تنظیم نماید:

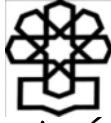
۱. مجموع مبلغ پرداخت نقدی یارانه به خانوارها در سال ۱۳۹۳ از طریق حذف خانوارهایی که با اتکا به داده‌های بانک‌های اطلاعاتی موجود نیازمند دریافت یارانه نقدی تشخیص داده نمی‌شوند، حداکثر به میزان منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی برسد. استفاده از هر منبع دیگری برای پرداخت نقدی یارانه‌ها

ممنوع است. هرگونه افزایش جدید قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۳ باید پس از حذف حداقل ۳۰ درصد از دریافت‌کنندگان یارانه نقدی و با لحاظ تراز فوق در منابع و مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها باشد.

۲. معیارهای مورد استفاده برای حذف خانوارها، نحوه شناسایی مشمولین، نحوه اعتراض و رسیدگی به اعتراض با لحاظ فرصت زمانی مناسب باید به اطلاع عموم برسد. در صورت درخواست خانوارهای حذف شده، مستندات مربوطه به آنها ارائه شود.

۳. دولت می‌تواند برای بهبود تراز بودجه هدفمند کردن یارانه‌ها، میزان سهمیه کالاهای مشمول سهمیه‌بندی را کاهش دهد.

۴. دولت موظف است با استفاده از سازوکارهایی نظیر کارت اعتباری یارانه نقدی، نقدینگی ناشی از پرداخت یارانه نقدی را جهت حمایت از تولید ملی به سمت خرید کالاهای تولید داخل هدایت کند.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۲۴۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: پیشنهادهایی برای اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲: هدفمند کردن یارانه‌ها (ویرایش دوم)

نام دفا تر: مطالعات اقتصادی، مطالعات برنامه‌بودجه

تهیه و تدوین: سیدهای موسوی نیک

همکاران: میثم پیله‌فروش، محمدتقی فیاضی، احسان خاندوزی، سعید توتونچی

ناظر علمی: محمد قاسمی

مقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. اصلاح بودجه

۲. هدفمند کردن یارانه‌ها

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۷/۲۸