

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور

۱۰. پیشنهاد نمودن یارانه‌ها

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه.....	۳
۱. هدفمند کردن یارانه‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۹۲.....	۴
۲. منابع و مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳.....	۸
۳. بررسی رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ به هدفمند کردن یارانه‌ها.....	۱۴
۴. رویکرد پیشنهادی به مجلس شورای اسلامی درباره هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۳.....	۱۶
منابع و مأخذ.....	۱۸



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور ۱۰. هدفمند کردن یارانه‌ها

چکیده

برخلاف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، موضوع هدفمند کردن در متن ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ نادیده گرفته شده است که عملاً می‌توان آن را به معنای تداوم وضع موجود تلقی کرد. اگر چه این رویکرد دولت از نظر قانونی قابل قبول نیست اما قبل از اتخاذ هر تصمیمی درباره ادامه هدفمند کردن یارانه‌ها لازم است واقعیت‌های زیر مدنظر قرار گیرد:

۱. اجرای مرحله اول هدفمند کردن یارانه‌ها در تحقق اهداف آن موفق عمل نکرده است. این عدم توفیق هم ناشی از شیوه اجرا و هم ناشی از نقص قانون و دیگری سیاست‌های ناسازگار و همزمان به‌ویژه در حوزه سیاست‌های ارزی بوده است.
۲. اصلاح قانون و تغییر نوع نگاه به هدفمند کردن یارانه‌ها به اجرای شتابزده مرحله دوم هدفمند کردن یارانه‌ها ارجحیت دارد.
۳. هرگونه پیشنهاد اصلاح قانون یا شیوه اجرای مرحله دوم، در صورتی که از جانب دولت به عنوان مجری، مطرح یا حمایت نشود، در عمل امکان موفقیت چندانی نخواهد داشت. به عبارتی می‌بایست دولت در این خصوص پیشقدم باشد.
۴. با توجه به شرایط رکود تورمی اقتصاد ایران، افزایش بدون هدف قیمت

حامل‌های انرژی به تشدید این شرایط منجر خواهد شد و تحقق اهداف قانون هدفمند کردن را نیز با ابهام بیشتر مواجه می‌سازد.

با توجه به ملاحظات فوق به نظر می‌رسد که اقدام سازنده از جانب مجلس شورای اسلامی می‌تواند الزام دولت به ارائه لایحه اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در یک مدت زمان محدود و منطقی و نیز درج منابع و مصارف جاری هدفمند کردن یارانه‌ها در متن قانون بودجه سال ۱۳۹۳ باشد، لذا پیشنهاد می‌شود که:

الف) حداکثر تا پایان خرداد سال ۱۳۹۳ به دولت برای تدوین و ارائه لایحه اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با در نظر گرفتن ملاحظات زیر فرصت داده شود.
- تصریح به «کارآیی در تولید، توزیع و مصرف انرژی» به‌عنوان هدف محوری قانون،

- پیگیری روش‌های غیرقیمتی همزمان با روش‌های قیمتی برای تحقق اهداف قانون و در نظر گرفتن نقش مشخص، شفاف و عملی در به‌کارگیری این روش‌ها،
- تعیین تکلیف رابطه دولت و شرکت‌های تولید و توزیع انرژی زیرمجموعه با هدف شفاف‌سازی و ایجاد انگیزش‌های کافی برای این شرکت‌ها در راستای افزایش کارآیی تولید و توزیع انرژی،

- قطع ارتباط یک به یک قیمتگذاری انرژی با نرخ ارز اسمی،

- اولویت روش‌های حمایتی غیرنقدی بر روش‌های نقدی در جبران آسیب‌پذیری گروه‌های اجتماعی آسیب‌پذیر.

ب) تا زمان اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، منابع و مصارف فعلی هدفمند



کردن یارانه‌ها به صورت شفاف در چهار ردیف مستقل در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ درج شود.

مقدمه

پس از گذشت سه سال از اجرای مرحله اول قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، به نظر می‌رسد توفیق چندانی در تحقق اهداف آن از جمله افزایش کارایی تولید و مصرف انرژی، کاهش کسری بودجه، کاهش قاچاق و توزیع عادلانه یارانه‌ها حاصل نشده است. علاوه بر این، در شرایطی که تحریم‌های اقتصادی وضعیت مالی دولت را متأثر کرده، پرداخت عمومی یارانه نقدی موجبات افزایش قابل توجه کسری بودجه را نیز ایجاد کرده است. همه این موارد نشان از ضرورت بازنگری جدی در قانون و اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها دارد و اجرای مرحله دوم هدفمند کردن تا زمانی که آسیب‌شناسی قابل اتکایی از اجرای مرحله اول صورت نگرفته باشد، منطقی به نظر نمی‌رسد. برخلاف رویه سال‌های اخیر که در راستای اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، بندهای مجزایی به موضوع منابع و مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها اختصاص پیدا می‌کرد، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳، هدفمند کردن یارانه‌ها صرفاً در حد تنظیم منابع و مصارف سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها دیده شده است که نشان از تردید دولت در این موضوع دارد. این گزارش سعی دارد از منظر قانونی و کارشناسی به مسئله هدفمند کردن یارانه‌ها در بودجه سال ۱۳۹۳ بپردازد. برای این منظور با مرور عملکرد هدفمند کردن یارانه‌ها و ردیف‌های مرتبط در بودجه سال

۱۳۹۲، رویکرد دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ بررسی می‌شود و در نهایت پیشنهادهای ارائه شده است.

۱. هدفمند کردن یارانه‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۹۲

صرفنظر از ایراداتی که می‌توان به محل تأمین منابع درآمدی هدفمندی یارانه‌ها در بودجه سال ۱۳۹۲ و یا میزان و نحوه مصارف آن وارد ساخت، رویکرد مشخصی از سوی دولت نسبت به اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها، منابع درآمدی و مصرفی آن در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ در نظر گرفته شد که در ذیل به موارد مصوب و پیش‌بینی عملکرد آن پرداخته می‌شود:

۱-۱. منابع و مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها در بودجه سال ۱۳۹۲

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ در ردیف ۵۵ ماده واحده، منابع در نظر گرفته شده برای هدفمندی یارانه‌ها، معادل ۱,۲۰۰ هزار میلیارد ریال بود که ۱,۰۸۸ هزار میلیارد ریال آن از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی و آب و ۱۱۲ هزار میلیارد ریال از محل اعتبارات یارانه‌ای (بودجه عمومی) بود که ۹۰۰ هزار میلیارد ریال از آن برای پرداخت نقدی و غیرنقدی به خانوارها و ۳۰۰ هزار میلیارد ریال برای حمایت از تولید و جبران اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت در نظر گرفته شده بود.

**جدول ۱. مقایسه منابع درآمدی قانون هدفمندی یارانه‌ها در لایحه و قانون بودجه سال ۱۳۹۲**

(میلیارد ریال)

قانون بودجه سال ۱۳۹۲	لایحه بودجه سال ۱۳۹۲	محل تأمین منابع
۳۸۸,۰۰۰	۱,۰۸۸,۰۰۰	اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و آب موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها
۳۷,۵۴۶	۳۷,۵۴۶	یارانه برق (مابه‌التفاوت قیمت برق و سوخت نیروگاه‌ها)
۵۲,۱۷۴	۵۲,۱۷۴	یارانه نقدی نان
۲۲,۲۸۰	۲۲,۲۸۰	یارانه سایر کالاها و خدمات مندرج در این قانون
۵۰۰,۰۰۰	۱,۲۰۰,۰۰۰	جمع کل منابع

مأخذ: قانون و لایحه بودجه سال ۱۳۹۲.

جدول فوق نشان می‌دهد که درآمد حاصل از تغییر قیمت حامل‌ها از ۱,۰۸۸ هزار میلیارد ریال به ۳۸۸ هزار میلیارد ریال (در ردیف ۸۰ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۲)، کاهش یافت، اما منابع حاصل از بودجه عمومی بدون تغییر (۱۱۲ هزار میلیارد ریال) باقی ماند و لذا منابع کل در نظر گرفته شده برای اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها از ۱,۲۰۰ هزار میلیارد ریال به ۵۰۰ هزار میلیارد ریال کاهش یافت که از این مبلغ ۴۱۰ هزار میلیارد ریال به منظور اجرای ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (پرداخت نقدی و غیرنقدی به خانوارها و اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی) و ۴۰ هزار میلیارد ریال به منظور اجرای مواد (۸) و (۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و ۵۰ هزار میلیارد ریال به منظور اجرای بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنج‌ساله

پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (تحقق شاخص عدالت در سلامت و کاهش سهم هزینه‌های مستقیم مردم به حداکثر معادل سی درصد (۳۰٪) هزینه‌های سلامت) اختصاص داده شد.

۲-۱. پیش‌بینی عملکرد منابع درآمدی هدفمندی یارانه‌ها در بودجه سال ۱۳۹۲

عملکرد قانون اجرای هدفمندی یارانه‌ها برای سال ۱۳۹۱ نشان می‌دهد که میزان درآمد حاصل از اصلاح قیمت کالاها و خدمات فروش رفته در حدود ۳۰۲,۸۳۹ میلیارد ریال بوده است و با توجه به اینکه در سال ۱۳۹۲، اقدام خاصی در ارتباط با افزایش قیمت حامل‌ها صورت نگرفته است، بنابراین می‌توان با فرض ثبات مصرف حامل‌های انرژی پیش‌بینی کرد که عملکرد منابع درآمدی سال ۱۳۹۲ مشابه با عملکرد و میزان تحقق درآمد در سال ۱۳۹۱ باشد و از رقم ۳۸۸,۰۰۰ میلیارد ریال مصوب شده از محل اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و آب موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، در حدود ۳۰۲,۸۳۹ میلیارد ریال آن محقق شود.

براساس آمار گزارش عملکرد سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، در اسفندماه سال ۱۳۹۰ تعداد ۷۴,۹۳۹,۲۰۲ نفر یارانه دریافت کرده‌اند که این تعداد در اسفندماه سال ۱۳۹۱، ۷۶,۲۷۱,۴۴۵ نفر بوده است و با فرض ادامه همین روند پیش‌بینی می‌شود در اسفندماه سال ۱۳۹۲ تعداد ۷۷,۵۹۴,۴۹۴ نفر یارانه دریافت کنند. همچنین پیش‌بینی می‌شود که متوسط جمعیت دریافت‌کننده یارانه در سال ۱۳۹۲ تعداد ۷۶,۹۸۸,۰۹۷ نفر باشند که در صورت ادامه روند پرداخت ۴۵۵,۰۰۰ ریال به هر فرد به عنوان یارانه



نقدی، انتظار می‌رود مبلغ ۴۲۰,۳۵۵ میلیارد ریال به صورت یارانه نقدی در سال ۱۳۹۲ پرداخت شود.

با فرض اینکه کل منابع در نظر گرفته شده حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و آب در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ محقق شده و به پرداخت نقدی خانوار اختصاص یابد، تنها از محل این قانون در حدود ۱۱۲ هزار میلیارد ریال کسری وجود خواهد داشت، اما براساس پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۲ و پیش‌بینی تحقق ۳۰۲,۸۳۹ میلیارد ریال از ۳۸۸,۰۰۰ میلیارد ریال منابع درآمدی، کسری منابع و مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در حدود ۱۱۷,۵۱۶ میلیارد ریال پیش‌بینی می‌شود.

جدول ۲. عملکرد منابع و مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها

(میلیارد ریال)

پیش‌بینی سال ۱۳۹۲	قانون بودجه سال ۱۳۹۲	عملکرد سال ۱۳۹۱	عنوان	
			تنخواه از بانک مرکزی	منابع
۳۰۲,۸۳۹	۳۸۸,۰۰۰	۳۰۲,۸۳۹	افزایش قیمت کالاها و خدمات مشمول قانون هدفمندسازی	
۱۱۷,۵۱۶	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	
۵۰۰,۰۰۰	۵۰۰,۰۰۰	۵۲۳,۲۱۶	جمع	
۴۲۰,۳۵۵	۴۱۰,۰۰۰	۴۱۳,۲۱۷	پرداخت یارانه نقدی	مصارف
	۴۰,۰۰۰	۶۵,۴۴۳	واریزی به حساب خانوارها در پایان سال بابت یارانه نقدی	

پیش‌بینی سال ۱۳۹۲	قانون بودجه سال ۱۳۹۲	عملکرد سال ۱۳۹۱	عنوان
	۵۰,۰۰۰	۵,۶۴۴	کمک به تولید (ماده (۸))
			حق بیمه اقشار آسیب‌پذیر
		۵,۰۰۰	بازپرداخت تنخواه بانک مرکزی
		۱۹,۹۰۰	برگشت وجوه مصرف نشده به خزانه (تسویه علی‌الحساب دریافتی از خزانه)
۴۲۰,۳۵۵	۵۰۰,۰۰۰	۵۰۹,۲۱۶	جمع
		۱۴,۰۰۰	مانده
۱۱۷,۵۱۶	۲۲,۰۰۰	۱۷۵,۸۲۰	کسری با احتساب صرفاً منابع حاصل از افزایش قیمت‌ها به‌عنوان منابع هدفمندی و یارانه نقدی به‌عنوان مصارف

مآخذ: گزارش عملکرد دریافت و پرداخت منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، سازمان هدفمندسازی یارانه و محاسبات محقق.

۲. منابع و مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳

برخلاف نص صریح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مبنی بر الزام دولت بر درج منابع و مصارف قانون در ۴ ردیف مستقل (شامل منابع و سهم خانوارها، بنگاه‌ها و دولت از کل مصارف)، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ این مسئله نادیده گرفته شده است و تنها در پیوست مربوط به شرکت‌ها ذیل شرکت‌های زیان‌ده، درآمد و هزینه‌های سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها به‌ترتیب مبلغ ۳۸۸,۰۰۰ و ۳۸۸,۰۴۴/۴ میلیارد ریال درج شده است. با توجه به سابقه درج این عدد در منابع هدفمند کردن یارانه در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ به‌نظر می‌رسد این عدد درآمد حاصل از آزادسازی قیمت حامل‌های



انرژی باشد که اگر عملکرد سال ۱۳۹۲ در نظر گرفته شود به معنای عدم افزایش قیمت حامل‌های انرژی است اما اگر با رقم درآمدهای مندرج در قانون بودجه ۱۳۹۲ مقایسه شود به معنای حدود ۳۰ درصد افزایش قیمت‌ها می‌باشد.

جدول ۳. بودجه سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳

(میلیارد ریال)

عنوان	منابع*	مصارف
ردیف ۲۹۵۳۳۰ بودجه شرکت‌های دولتی زیان‌ده	۳۸۸,۰۰۰	۳۸۸,۰۴۴

* این درحالی است که با توجه به عملکرد سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲، درآمد قابل تحقق از محل مابه‌التفاوت قیمت حامل‌های انرژی با قیمت‌های فعلی حدود ۳۰۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود که معادل حدود ۷۵ درصد رقم فوق است.

همچنین مبلغ ۲۱۲,۳۶۶ میلیارد ریال یارانه به عنوان بخشی از هزینه‌های بودجه عمومی در نظر گرفته شده است که مبلغ ۱۸۸,۵۳۰ میلیارد ریال آن ذیل ردیف اعتبارات یارانه‌ای طبقه‌بندی شده است. علیرغم تصریح لایحه بودجه، با توجه به عملکرد سال ۱۳۹۲ به نظر می‌رسد که کسری حاصل از پرداخت‌های نقدی سال ۱۳۹۳ نیز عمدتاً از محل این یارانه‌ها تأمین خواهد شد.

جدول ۴. ارقام یارانه‌ای لایحه بودجه عمومی سال ۱۳۹۳ (میلیارد ریال)

ردیف	عنوان	مصارف
۵۲۰۰۰۰	اعتبارات یارانه‌ها	۱۸۸,۵۳۰
۱	یارانه نقدی نان	۳۸,۰۰۰
۲	پرداخت یارانه نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی	۷,۸۳۰
۳	یارانه کالاهای اساسی و هزینه‌های کنترل و تنظیم بازار کلیه کالاها و محصولات کشاورزی و دام و شیلات و سایر کالاها و هزینه بازرسی کالا و خدمات و یارانه اصل و سود و جریمه تسهیلات و مابه‌التفاوت سود و کارمزد و سایر یارانه‌ها از جمله صادراتی و سایر بدهی‌ها و تعهدات دستگاه‌های اجرایی و تأمین کالاها و خدمات ضروری	۲۲,۰۰۰
۴	پرداخت ضرر و زیان و یارانه سود خریدهای تضمینی محصولات کشاورزی و یارانه اصل و سود جریمه تسهیلات و مابه‌التفاوت سود و کارمزد و سایر یارانه‌ها و سایر بدهی‌ها و تعهدات	۱,۰۰۰
۵	تفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف شده کالاها و خدمات و جبران ضروری زیان ناشی از آن و تسویه موارد قبلی	۲,۹۰۰
۶	کمک بلاعوض، یارانه سود و کارمزد، تحقیقات، آموزش، فناوری‌های نو، فرهنگی، گردشگری و هنری، مسکن، اجتماعی و نظارت بر اجرای طرح‌های تولیدی و خدماتی و آموزش عالی و غیرانتفاعی و اشتغال و ارائه حمایت‌های مالی و ایفای تعهدات و موارد قبلی و کمک به مناطق کمتر توسعه‌یافته و غیربرخوردار و صندوق‌های مکانیزه فروش	۱,۵۰۰
۷	طرح‌های توسعه و حمایت‌های مالی و بهبود حمل‌ونقل عمومی شهرها	۹۰۰
۸	تخفیف عوارض پروانه، حمایت‌های مالی و تراکم و ایجاد تأسیسات عمومی مسکن مهر	۲,۰۰۰
۹	زیرساخت مسکن مهر (سهم دولت) ۱	۲,۰۰۰
۱۰	یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی	۲۰۰
۱۱	یارانه شیر مدارس	۱,۵۰۰
۱۲	یارانه انرژی (مابه‌التفاوت قیمت برق و سوخت نیروگاه‌ها) ۱	۵۳,۰۰۰



ردیف	عنوان	مصارف
۱۳	یارانه بلیت حمل و نقل همگانی و یارانه بلیت مترو تهران و قطار شهری سایر شهرها (۱,۷۰۰ میلیارد ریال یارانه بلیت حمل و نقل همگانی، ۷۵۰ میلیارد ریال یارانه بلیت متروی تهران و قطار سایر شهرها براساس جابجایی مسافر و تعداد ناوگان)۱	۲,۴۵۰
۱۴	یارانه سود تسهیلات مسکن مهر	۱,۰۰۰
۱۵	کمک زیان شرکت های آب منطقه ای	۴۰۰
۱۶	کمک زیان شرکت های آب و فاضلاب روستایی	۱,۳۰۰
۱۷	اعتبار موضوع بند «ی» ماده (۱۴۳) قانون برنامه پنجم توسعه کشور	۳۰۰
۱۸	اعتبارات موضوع هزینه های صدور پروانه های ساختمانی، عوارض شهرداری، هزینه های انشعاب آب و فاضلاب و برق و گاز برای یکبار	۵۰
۱۹	یارانه نان	۵۰,۰۰۰
۲۰	پرداخت مابه التفاوت سود تسهیلات اعطایی بانکی بابت توسعه مناطق شرق و غرب کشور	۲۰۰
۱۲۷۵۰۰	وزارت آموزش و پرورش	
۴	دفترچه تغذیه رایگان و امور رفاهی دانش آموزان مناطق محروم	۴۰۰
۶	وزارت آموزش و پرورش - یارانه مسکن فرهنگیان	۳۹۲
۱۲۹۴۵۰	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اجرای بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم	
۵	یارانه دارو و شیر خشک	۵,۸۱۲
۲۹۵۴۳	سازمان هدفمندسازی یارانه ها (بودجه دستگاه های اصلی)	۴۴
۵۵۰۰۰۰	اعتبارات ردیف های موردی (موقت)	
۲۷	وجه اداره شده و یارانه سود تسهیلات برای گسترش کسب و کار خانگی، مشاغل از راه دور، توسعه شبکه ها و خوشه ها و زنجیره های تولیدی، موضوع مواد (۸۰) و (۱۰۴) قانون برنامه پنجم توسعه	۱۰۰
	سایر*	۱۷,۰۸۸
	جمع یارانه ها از بودجه عمومی	۲۱۲,۳۶۶

* از کسر مجموع یارانه های فوق و رقم کل یارانه ها در خلاصه درآمدها و هزینه های دولت در سال ۱۳۹۳ (جدول شماره ۲ ماده واحده و جداول کلان) به دست آمده است.

۲-۱. پیش‌بینی میزان پرداخت نقدی به خانوارها در سال ۱۳۹۳ کل کشور

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳، رقم مشخصی برای مصارف هدفمندی یارانه پیش‌بینی نشده است و در واقع مشخص نیست که آیا اصلاً پرداختی صورت می‌گیرد یا خیر؟ چه مقدار به صورت نقدی یا غیرنقدی پرداخت خواهد شد؟ سهم خانوارها و بخش تولید در این پرداختی‌ها به چه میزان است؟

اما با این حال و با فرض تنها پرداخت نقدی به خانوارها و براساس آمار و اطلاعات گزارش عملکرد سازمان هدفمندی‌سازی یارانه، برآوردی از میزان پرداختی نقدی در سال ۱۳۹۳ به شرح زیر انجام شده است:

براساس پیش‌بینی انجام شده در اسفندماه سال ۱۳۹۲ تعداد ۷۷,۵۹۴,۴۹۴ نفر یارانه دریافت کنند و با فرض ادامه همین روند تا اسفندماه ۱۳۹۳ این رقم به ۷۸,۹۱۷,۵۴۳ نفر خواهد رسید. به عبارتی به طور متوسط ۷۸,۳۱۱,۱۴۶ نفر یارانه دریافت خواهند کرد و در صورت ادامه روند پرداخت ۴۵۵,۰۰۰ ریال به هر فرد به عنوان یارانه نقدی، به نظر می‌رسد مبلغ ۴۲۷,۵۷۰ میلیارد ریال به صورت یارانه نقدی در سال ۱۳۹۳ پرداخت شود.

۲-۲. برآورد کسری هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳

همان‌طور که در قبل گفته شد یکی از ایرادهای لایحه بودجه سال ۱۳۹۳، عدم تصریح منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در لایحه است و از سوی دیگر محل تأمین بودجه اختصاصی به سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها (۳۸۸,۰۰۰ میلیارد ریال) نیز در لایحه



مشخص نیست و این امر نیز ناقض اصل شفافیت بودجه است و قابلیت نظارت و ارزیابی کارآمد بر عملکرد اعتبارات را کاهش می‌دهد.

با این حال اگر فرض این باشد که رقم ۳۸۸,۰۰۰ میلیارد ریال مشابه همان رقم اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و آب موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ باشد و محل تأمین آن نیز از این طریق است، در این صورت:

۱. اگر این رقم به‌طور کامل محقق شود و تنها پرداخت نقدی به خانوار (پرداخت حدود ۴۲۷,۵۷۰ میلیارد ریال) صورت گیرد در حدود ۳۹,۵۷۰ میلیارد ریال کسری وجود خواهد داشت و لازم است برای رفع این کسری از بودجه عمومی دولت استفاده شود.

۲. با توجه به عملکرد سال‌های گذشته می‌توان پیش‌بینی کرد که رقم ۳۸۸,۰۰۰ میلیارد ریال به‌طور کامل محقق نخواهد شد و درآمدی در حدود ۳۰۲,۸۳۹ میلیارد ریال محقق شود و اگر تنها پرداخت نقدی به خانوارها صورت گیرد، در این صورت در حدود ۱۲۴,۷۳۱ میلیارد ریال کسری خواهد داشت که در این حالت نیز دولت باید از بودجه عمومی برداشت کند.

۳. رویکرد دولت نسبت به درآمدهای حاصل از بند «الف» جزء «۳» تبصره «۲» ماده واحده لایحه مشخص نیست و اینکه آیا این درآمد یکی از منابع تأمین مالی اجرای هدفمندی یارانه می‌باشد یا خیر مبهم است.

۳. بررسی رویکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ به هدفمند کردن یارانه‌ها

رویکرد دولت در لایحه بودجه نسبت به قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را از دو منظر می‌توان مورد بررسی قرار داد: از منظر قانونی و از منظر کارشناسی همان‌طور که در ادامه به‌طور تفصیلی‌تر بحث می‌شود. رویکرد دولت در این رابطه از منظر قانونی قابل قبول نیست، اما از منظر کارشناسی و با توجه به واقعیت‌های موجود و تجربه اجرای مرحله اول می‌تواند قابل دفاع باشد.

۳-۱. ارزیابی قانونی

اگر از زاویه قانون و به‌خصوص قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ توجه کنیم، این لایحه مفاد مصرح در قانون را رعایت نکرده است. در تبصره «۱» ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به صراحت آمده است که:

«تبصره ۱»- دولت مکلف است اعتبارات منابع و مصارف موضوع مواد مذکور

را در چهار ردیف مستقل در لایحه بودجه سنواتی درج کند».

این درحالی است که این تبصره در تدوین لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ در نظر گرفته نشده است. به‌عبارت دیگر، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳، رقم مشخصی برای تخصیص یارانه‌ها از محل درآمدهای حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، پیش‌بینی نشده است و در واقع مشخص نیست که آیا اصلاً پرداختی صورت می‌گیرد یا خیر؟ چه مقدار به صورت نقدی یا غیرنقدی پرداخت خواهد شد؟ سهم خانوارها و بخش تولید و بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه در این پرداختی‌ها به چه



میزان است؟ با توجه به اثرگذاری فوق‌العاده تصمیم دولت در نحوه اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بر سطوح بخشی و کلان اقتصاد و بر تراز مالی دولت، عدم درج ارقام مرتبط در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ به معنای این است که مجلس فعلاً ناتوان از شناسایی و تغییر سناریوی احتمالی دولت است.

۲-۳. ارزیابی کارشناسی

نحوه اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال‌های گذشته نشان می‌دهد که اهداف مورد نظر قانون یا محقق نشده‌اند و یا پس از نزدیک شدن اولیه مجدداً از هدف دور شده است. مهمترین موارد در عدم تحقق شامل موارد زیر بودند:

- عدم پیش‌بینی دقیق درآمدها،
- ایجاد تعهد برای دولت در جهت پرداخت نقدی یارانه‌ها در سطحی غیرواقعی،
- لحاظ نکردن میزان درآمد خانوار در شیوه پرداخت نقدی،
- ناتوانی در حفظ سیاست‌های هماهنگ به‌ویژه در بخش ارزی،
- ارتباط دادن اهداف قیمتگذاری داخلی حامل‌ها با تحولات نرخ ارز،
- عدم برنامه‌ریزی و حمایت در جهت اصلاح ساختار فناوری واحدهای تولیدی،
- عدم برنامه‌ریزی در جهت بهینه‌سازی مصرف انرژی،
- عدم شفافیت درخصوص رابطه دولت با شرکت‌های تولیدکننده حامل‌های انرژی، براساس منطق، محل درآمد قانون فوق باید فروش نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی به مصرف‌کنندگان داخلی باشد نه فروش فرآورده‌ها که همین امر

موجب ایجاد مشکلات اساسی برای توانیر، شرکت گاز، پالایشگاه‌ها و... شده است. با توجه به موارد فوق اکثر کارشناسان اعتقاد دارند که اجرای قانون با رویه موجود به ضرر اقتصاد ملی است و ضروری است که قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با ملاحظه تجربیات موجود اصلاح شود (خلعتیری، ۱۳۹۲). همچنین تورم بالا و رکود سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۳ بستر مناسبی برای ایجاد یک شوک قیمتی جدید به شمار نمی‌رود. از این نظر اگر رویکرد دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ را به معنای توقف اجرای مراحل بعدی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و تداوم وضعیت فعلی تا زمان بازنگری جدی در قانون و اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها تفسیر کنیم، می‌تواند رویکرد قابل دفاعی باشد. هر چند در همین مرحله نیز با لحاظ فشار بودجه‌ای و منطق کاملاً غیراقتصادی پرداخت یارانه نقدی یکسان و همگانی، می‌توان تمهیدات لازم برای حمایت واقعاً هدفمند از گروه‌های هدف را فراهم نمود.

۴. رویکرد پیشنهادی به مجلس شورای اسلامی درباره هدفمند کردن

یارانه‌ها در سال ۱۳۹۳

به عقیده کارشناسان مجلس شورای اسلامی در تصمیم‌گیری درباره هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳، ضروری است که واقعیت‌های زیر را در نظر بگیرد:

۱. اجرای مرحله اول هدفمند کردن یارانه‌ها در تحقق اهداف آن موفق عمل نکرده است. این عدم توفیق هم ناشی از شیوه اجرا و هم ناشی از نقص قانون (و برخی



عوامل برونزا) بوده است.

۲. اصلاح قانون و تغییر نوع نگاه به هدفمند کردن یارانه‌ها بر اجرای شتابناک مرحله دوم قانون مذکور ارجحیت دارد.

۳. هرگونه پیشنهاد اصلاح قانون یا شیوه اجرای مرحله دوم، در صورتی که از جانب دولت به عنوان مجری، مطرح یا حمایت نشود، در عمل امکان موفقیت چندانی نخواهد داشت. به عبارتی می‌بایست دولت در این خصوص پیشقدم باشد.

۴. با توجه به شرایط رکود تورمی اقتصاد ایران، هرگونه افزایش قیمت حامل‌های انرژی به تشدید این شرایط منجر خواهد شد و نتایج حاصل از اجرای گام دوم قانون هدفمند کردن را در ابهام فرو می‌برد.

با توجه به ملاحظات فوق، به نظر می‌رسد که تنها پیشنهاد سازنده از جانب مجلس شورای اسلامی می‌تواند الزام دولت به ارائه لایحه اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها یا ارائه لایحه جدید در یک مدت زمان محدود و منطقی باشد. مهمترین نکاتی که در اصلاح این قانون باید مورد توجه قرار گیرند عبارتند از:

- تصریح به «کارآیی در تولید، توزیع و مصرف انرژی» به عنوان هدف محوری قانون،

- اولویت روش‌های غیرقیمتی بر روش‌های قیمتی در تحقق اهداف قانون و در نظر گرفتن نقش مشخص، شفاف و علمی در به‌کارگیری این روش‌ها،

- تعیین تکلیف رابطه دولت و شرکت‌های تولید و توزیع انرژی زیرمجموعه با هدف شفاف‌سازی و ایجاد انگیزش‌های کافی برای این شرکت‌ها در راستای افزایش

کارآیی تولید و توزیع انرژی،

- قطع ارتباط یک به یک قیمتگذاری انرژی با نرخ ارز اسمی،

- اولویت روش‌های حمایتی غیرنقدی بر روش‌های نقدی در جبران آسیب‌پذیری

گروه‌های اجتماعی آسیب‌پذیر.

منابع و مأخذ

۱. گزارش عملکرد دریافت و پرداخت منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها،

سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، ۶ ماهه اول و دوم سال ۱۳۹۱.

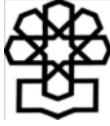
۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۲.

۳. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲.

۴. لایحه بودجه سال ۱۳۹۳.

۵. خلعتبری، فیروزه. پیشنهادهایی برای بازنگری در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، مرکز

پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۲، در دست چاپ.



شماره مسلسل: ۱۳۴۲۹

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور ۱۰. هدفمند کردن یارانه‌ها

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان و مدلسازی)

تهیه و تدوین: فاطمه عزیزخانی

همکار: رضا وفایی

ناظران علمی: سیدهای موسوی‌نیک، سیداحسان خاندوزی

مقاضی: کمیسیون اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. هدفمند کردن یارانه‌ها

۲. انرژی

۳. یارانه نقدی

۴. لایحه بودجه سال ۱۳۹۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۰/۹