

**بررسی نحوه اجرای
قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۳
(ویرایش اول)**

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

شماره مسلسل: ۲۳۰۱۳۶۴۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۲/۱۶

مقدمه

با وجود توصیه کارشناسان مبنی بر ضرورت اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و تعیین اهداف روشن، هماهنگ و دست‌یافتنی برای قانون مذکور، فاز دوم افزایش قیمت انرژی در دستور کار دولت قرار گرفت. در این گزارش به بررسی نحوه اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۳ پرداخته می‌شود.

۱. بررسی مفاد قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و تطبیق آن با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

در تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ درآمد ۴۸۰ هزار میلیارد ریالی از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی پیش‌بینی شده است. همچنین اجازه داده شد منابع مربوط به یارانه نان، برق و سایر کالاها و خدمات مندرج در قانون بودجه (حدود ۱۱۳ هزار میلیارد ریال) به‌عنوان منابع سازمان هدفمندی استفاده شود (جدول ۱).

جدول ۱. منابع سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها

(ارقام به هزار میلیارد ریال)

عنوان	قانون سال ۱۳۹۳	قانون سال ۱۳۹۲	قانون سال ۱۳۹۱
از محل افزایش قیمت‌ها	۴۸۰	۳۸۸	۵۶۰
از محل بودجه عمومی	۱۱۳	۱۱۲	۱۰۰
جمع	۵۹۳	۵۰۰	۶۶۰

در سمت مصارف، تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ مبلغ ۴۲۵ هزار میلیارد ریال برای پرداخت نقدی و غیرنقدی بین خانوارها در نظر گرفته است (موضوع ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها). همچنین مبلغ ۱۰۰ هزار میلیارد ریال نیز برای حمایت از تولید، بهبود حمل‌ونقل عمومی و بهینه‌سازی مصرف انرژی در واحدهای تولیدی، خدماتی و مسکونی منظور شده است (موضوع ماده (۸) قانون مذکور). این رقم در سال گذشته ۴۰ هزار میلیارد ریال بود، اما عملکردی نداشت. مصرف بعدی مدنظر برای هدفمند کردن یارانه‌ها اجرای بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه (سلامت) است که بدین‌منظور ۴۸ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شد. البته در سال قبل نیز ۵۰ هزار میلیارد ریال برای کمک به بخش سلامت تصویب شده بود که عملکردی نداشت (جدول ۲)، همچنین ۲۰ هزار میلیارد ریال بابت بیمه بیکاری اختصاص یافته است.

(ارقام به هزار میلیارد ریال)

جدول ۲. مصارف سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها

عنوان	قانون سال ۱۳۹۳	قانون سال ۱۳۹۲	قانون سال ۱۳۹۱
توزیع نقدی و غیرنقدی بین خانوارها	۴۲۵	۴۱۰	۴۸۰
حمایت از تولید، بهبود حمل‌ونقل عمومی و بهینه‌سازی مصرف انرژی	۱۰۰	۴۰	۱۰۰
واریز به بودجه عمومی (ماده (۱۱) قانون هدفمندی یارانه‌ها)	۰	۰	۰
بخش سلامت	۴۸	۵۰	۶۰
بیمه بیکاری	۲۰	۰	۲۰
جمع	۵۹۳	۵۰۰	۶۶۰

نکات:

- طبق ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها دولت مکلف است تمام منابع حاصل از اجرای این قانون را در قالب قوانین بودجه سنواتی به مصارف پیش‌بینی شده اختصاص دهد. این اعتبارات باید در چهار ردیف مستقل در لایحه بودجه سنواتی (یک ردیف درآمدی و سه ردیف هزینه‌ای برای مواد (۷)، (۸) و (۱۱)) درج شود، اما این حکم در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ همانند سال‌های قبل اجرا نشده است.
- طبق قانون هدفمند کردن یارانه‌ها دولت اجازه دارد تا حداکثر ۶۰ درصد از منابع حاصل از افزایش قیمت‌ها را بین خانوارها توزیع کند که با تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ این اجازه به بیش از ۸۸ درصد رسید.
- در بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مقرر شده است ده درصد (۱۰٪) خالص کل وجوه حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (افزایش قیمت حامل‌های انرژی) به اعتبارات بخش سلامت افزوده شود که این حکم در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ لحاظ شده است.

۲. عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۲

در سال ۱۳۹۲ دولت ماهیانه ۴۵۵ هزار ریال بین حدود ۷۶/۶ میلیون نفر توزیع کرد.^۱ به عبارت دیگر، در سال گذشته بیش از ۴۱۸ هزار میلیارد ریال بین خانوارها توزیع شده است. این درحالی است که درآمد سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از افزایش قیمت حامل‌های انرژی، آب و نان حدود ۳۰۲ هزار میلیارد ریال بوده است. به عبارت دیگر مصارف و منابع پرداخت یارانه نقدی در سال ۱۳۹۲ حدود ۱۱۵ هزار میلیارد ریال کسری داشته است (جدول ۳)، که از محل منابع بودجه عمومی تأمین شده است.

۱. طبق گزارش شماره ۹۷۶/۱۳۸۱۴/م/۲، مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱ دیوان محاسبات کشور در فروردین‌ماه ۱۳۹۲ به ۷۶,۳۶۸,۸۸۶ نفر، در اردیبهشت‌ماه ۷۶,۴۶۵,۷۳۹ نفر، در خردادماه ۷۶,۶۵۴,۶۶۰ نفر، در تیرماه ۷۶,۶۷۱,۰۱۲ نفر، در مردادماه ۷۶,۷۶۲,۶۲۹ نفر و در شهریورماه ۱۳۹۲ به ۷۶,۸۷۵,۶۴۲ نفر یارانه نقدی پرداخت شده است، میانگین ارقام مذکور ۷۶,۶۱۵,۲۶۲ نفر در هر ماه است.

جدول ۳. منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۲

مجموع درآمد سال ۱۳۹۲ (میلیارد ریال)	میزان مصرف سال ۱۳۹۲		میزان مصرف روزانه ۱۳۹۲		قیمت سال ۱۳۹۲ (ریال - واحد)		اقلام
	آزاد	سهمی‌های	آزاد	سهمی‌های	آزاد	سهمی‌های	
۱۱۳۸۴۳	۶۴۶۲/۷	۱۷۱۵۱	۱۷/۷۱	۴۶/۹۹	۷۰۰۰	۴۰۰۰	بنزین معمولی (میلیون لیتر)
۶۵۶۲	۳۲۳/۱۳	۷۹۵/۴۱	۰/۸۹	۲/۱۸	۸۰۰۰	۵۰۰۰	بنزین سوپر (میلیون لیتر)
۲۱۹۰۰	۷۳۰۰	۰	۲۰/۰۰		۳۰۰۰		سی‌ان‌جی (میلیون مترمکعب)
۸۳۹۳۲	۱۳۰۳۱	۲۵۵۵۰	۳۵/۷۰	۷۰/۰۰	۳۵۰۰	۱۵۰۰	نفت گاز (میلیون لیتر)
۶۱۱۴	۲۷۳۷/۵	۹۱۲/۵	۷/۵۰	۲/۵۰	۲۰۰۰	۷۰۰	نفت کوره (میلیون لیتر)
۴۰۱۵	۴۰۱۵	۰	۱۱/۰۰		۱۰۰۰		نفت سفید (میلیون لیتر)
۴۱۸۵	۲۳۲۵/۱		۶/۳۷		۱۸۰۰		گاز مایع ال‌پی‌جی سیلندر ۱۱ کیلویی
۲۵۶	۴۷/۴۵		۰/۱۳		۵۴۰۰		گاز مایع ال‌پی‌جی سیلندر بیش از ۱۱ کیلو
۱۳۶۶۵۴	۱۵۴۰۶۳		۴۲۲		۸۸۷		سرجمع گاز طبیعی (میلیون مترمکعب)
۷۹۹۹۹	۲۰۰۷۵۰		۵۵۰		۳۹۸/۵		سرجمع برق (میلیون کیلووات ساعت)
۱۱۸۰۰	۴۰۳۵		۱۱/۱		۲۹۲۴		سرجمع آب شرب (میلیون مترمکعب)
۴۶۹۲۵۹							جمع کل (میلیارد ریال) تقریبی
۲۸۳۸۸							کسر می‌شود مالیات و عوارض (میلیارد ریال) تقریبی
۱۳۸۰۳۱							کسر می‌شود سهم شرکت‌ها (میلیارد ریال) تقریبی
۳۰۲۸۴۰							سهم سازمان هدفمندی (میلیارد ریال) تقریبی
۷۶/۶							جمعیت یارانه‌بگیر (میلیون نفر) تقریبی
۴۵۵۰۰۰							یارانه نقدی هر نفر (ریال)
۴۱۸۳۱۹							سرجمع یارانه نقدی (میلیارد ریال)
-۱۱۵۴۷۹							کسری تقریبی (میلیارد ریال) که از محل ردیف‌های در نظر گرفته شده یارانه‌ای در بودجه عمومی تأمین شده است

۳. پیش‌بینی عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۳

۳-۱. تراز منابع و مصارف

در سال ۱۳۹۳ دولت با ثبت‌نام مجدد از مردم اعلام کرده است که افراد یارانه‌بگیر به حدود ۷۳ میلیون نفر کاهش یافته است.^۱ بدین ترتیب منابع مورد نیاز برای پرداخت یارانه نقدی حدود ۳۹۸ هزار میلیارد ریال خواهد شد. همچنین با افزایش قیمت حامل‌های انرژی و در صورت تداوم مصرف سال قبل، کل درآمد حاصل از فروش حامل‌های انرژی حدود ۶۳۶ هزار میلیارد ریال خواهد شد که پس از کسر مالیات و عوارض و سهم شرکت‌ها

۱. ارقام اعلام شده درباره تعداد افراد ثبت‌نام کرده و افراد انصراف داده با رقمی که قبلاً سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها اعلام کرده بود ناهمخوان است. حتی با فرض عدم در نظر گرفتن نرخ رشد ماهیانه جمعیت یارانه‌بگیر (که برای ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۲ برابر ۰/۲ درصد بوده است) کل جمعیت یارانه‌بگیر در شهریورماه ۱۳۹۲ حدود ۷۶/۶ میلیون نفر بوده است. دولت اعلام کرده است حدود ۲/۴ میلیون نفر از دریافت یارانه انصراف داده‌اند، در نتیجه تعداد یارانه‌بگیران باید به حدود ۷۴/۲ میلیون نفر می‌رسید، درحالی‌که تعداد متقاضیان حدود ۷۳ میلیون نفر اعلام شده است. در واقع بین ارقام اعلام شده سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها و آخرین آمار اعلام شده دولت حدود ۱/۲ میلیون نفر اختلاف وجود دارد.

(در سال ۱۳۹۳ همه منابع ناشی از افزایش قیمت برق در سال ۱۳۹۳ به شرکت توانیر پرداخت می‌شود). درآمد سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از این محل، حدود ۴۱۱ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی می‌شود. لازم به ذکر است درآمد جدید ناشی از افزایش قیمت انرژی در سال ۱۳۹۳ حدود ۱۶۷ هزار میلیارد ریال خواهد بود که پس از کسر مالیات و عوارض و سهم شرکت‌ها، حدود ۱۱۰ هزار میلیارد ریال به سهم سازمان هدفمندی یارانه‌ها اضافه خواهد شد. همان‌طور که در جدول ۴ مشاهده می‌شود با اقدامات مزبور، پیش‌بینی می‌شود، در سال ۱۳۹۳ کسری پرداخت یارانه نقدی به خانوارها جبران شده و حدود ۱۲ هزار میلیارد ریال از محل افزایش قیمت‌ها و ۱۱۳ هزار میلیارد ریال از محل ردیف‌های پیش‌بینی شده در بودجه عمومی برای انجام سایر تکالیف و یا بازپرداخت بدهی‌های قبلی سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها (از جمله بدهی ۵۷ هزار میلیارد ریالی سازمان به بانک مرکزی که معادل ۲۸ درصد بدهی شرکت‌های دولتی است) در اختیار دولت قرار گیرد.

جدول ۴. منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۳

درآمد جدید نقشی از افزایش قیمت انرژی در سال ۱۳۹۳	مجموع درآمد سال ۱۳۹۳ (میلیارد ریال)	میزان مصرف سال ۱۳۹۳		میزان تقریبی مصرف روزانه ۱۳۹۳		درصد رشد با لحساب نسبت وزنی سهمیه‌ای و آزاد	قیمت سال ۱۳۹۳ (ریال - واحد)		اقدام
		آزاد	سهمیه‌ای	آزاد	سهمیه‌ای		آزاد	سهمیه‌ای	
۷۰۸۴۱	۱۸۴۶۸۴	۶۴۶۲/۷	۱۷۱۵۱	۱۷/۷۱	۴۶/۹۹	۶۶	۱۰۰۰۰	۷۰۰۰	بنزین معمولی (میلیون لیتر)
۱۸۰۹	۸۳۷۱	۱۸۲/۵	۷۹۵/۴	۰/۵۰	۲/۱۸	۵۴	۱۱۰۰۰	۸۰۰۰	بنزین سوپر (میلیون لیتر)
۱۰۹۵۰	۳۲۸۵۰	۷۳۰۰		۲۰		۵۰	۴۵۰۰		سی‌ان‌جی (میلیون مترمکعب)
۲۴۶۵۶	۱۰۸۵۸۸	۱۲۷۷۵	۲۵۵۵۰	۳۵	۷۰	۴۴	۳۵۰۰	۲۵۰۰	نفت گاز (میلیون لیتر)
۱۳۶۹	۷۴۸۳	۲۷۳۷/۵	۹۱۲/۵	۷/۵	۲/۵	۱۹	۲۵۰۰	۷۰۰	نفت کوره (میلیون لیتر)
۲۰۰۸	۶۰۲۳	۴۰۱۵		۱۱		۵۰	۱۵۰۰		نفت سفید (میلیون لیتر)
۶۹۸	۴۸۸۳	۲۳۲۵/۱		۶/۳۷		۱۷	۲۱۰۰		گاز مایع ال‌پی‌جی سیلندر ۱۱ کیلویی
۵۲	۳۰۸	۴۷/۴۵		۰/۱۳		۲۰	۶۵۰۰		گاز مایع ال‌پی‌جی سیلندر بیش از ۱۱ کیلو
۳۳۱۵۴	۱۶۹۸۰۸	۱۵۴۰۶۳		۴۲۲		۲۴	۱۱۰۲/۲		سرجمع گاز طبیعی (میلیون مترمکعب)
۱۹۲۱۲	۹۹۲۱۱	۲۰۰۷۵۰		۵۵۰		۲۴	۴۹۴/۲		سرجمع برق (میلیون کیلووات ساعت)
۲۳۶۰	۱۴۱۶۰	۴۰۳۵		۱۱/۱		۲۰	۳۵۰۹/۳		سرجمع آب (میلیون مترمکعب)
۱۶۷۱۰۷	۶۳۶۳۶۷								جمع کل (میلیارد ریال)
	۳۸۰۵۱								کسری می‌شود مالیات و عوارض شامل عوارض مقابله با آلودگی محیط زیست و کمک به توسعه حمل‌ونقل عمومی (میلیارد ریال) تقریبی
	۱۸۷۶۳۱								کسری می‌شود سهم شرکت‌ها (میلیارد ریال) تقریبی (با واریز همه منابع ناشی از افزایش قیمت برق در سال ۱۳۹۳ به بخش مزبور)
	۴۱۰۶۸۵								سهم سازمان هدفمندی (میلیارد ریال) تقریبی
	۷۳								جمعیت یارانه‌بگیر (میلیون نفر) تقریبی
	۴۵۵۰۰۰								یارانه نقدی هر نفر (ریال)
	۳۹۸۵۸۰								سر جمع یارانه نقدی (میلیارد ریال)
	۱۲۱۰۵								مانده تقریبی (میلیارد ریال)

البته شایان ذکر است که منابع فوق هنوز تکافوی کلیه مصارف پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ را نمی‌کند. همان‌طور که در جدول ۲ نشان داده شد، مصارف هدفمندی در سال ۱۳۹۳ بیش از ۵۹۳ هزار میلیارد ریال است. درحالی که با فرض تداوم مصارف حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۳ منابع سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از منابع حاصل از افزایش قیمت‌ها حدود ۴۱۱ هزار میلیارد ریال خواهد بود و با فرض تخصیص حدود ۱۱۳ هزار میلیارد ریال از منابع بودجه عمومی به این رقم، مجموع منابع هدفمند کردن یارانه‌ها حدود ۵۲۴ هزار میلیارد ریال است (جدول ۵). کسری ۶۹ هزار میلیارد ریالی پیش‌بینی عملکرد منابع قانون هدفمندی گویای این است که دولت به‌رغم افزایش قیمت صورت گرفته، برای انجام همه تکالیف پیش‌بینی شده (حمایت از تولید، بخش سلامت و پرداخت بیمه بیکاری) با مشکل مواجه خواهد شد.

جدول ۵. پیش‌بینی عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۳

(ارقام به هزار میلیارد ریال)

عنوان	پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۳	قانون سال ۱۳۹۳
از محل افزایش قیمت‌ها	۴۱۱	۴۸۰
از محل بودجه عمومی	۱۱۳	۱۱۳
جمع	۵۲۴	۵۹۳
کسری	-۶۹	

۲-۳. عملکرد بند «و»

بند «و» تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ دولت را موظف کرد:

- یارانه نقدی صرفاً به سرپرستان خانوارهای متقاضی که به تشخیص دولت نیازمند دریافت یارانه باشند، پرداخت می‌گردد.
- تشخیص نیازمندی براساس مجموع درآمد سالیانه خانوارها صورت می‌گیرد. اگر رقم مذکور کمتر از رقم تعیین شده توسط دولت باشد خانواده مشمول دریافت یارانه خواهد بود.
- افراد متقاضی دریافت یارانه نقدی باید در موعد تعیین شده به مراکز ثبت‌نام مراجعه کنند.
- چنانچه پس از تحقیق مشخص شد که اشخاص با درآمد بیشتر از مبلغ فوق اقدام به دریافت یارانه کرده‌اند به‌میزان سه برابر یارانه دریافتی جریمه می‌شوند.
- مجموع اقداماتی که تاکنون انجام شده است محدود به اجرای قسمت سوم حکم مذکور مبنی بر مراجعه متقاضیان دریافت یارانه نقدی به مراکز ثبت‌نام بود و برای اجرای سایر تکالیف باید اقدامات تکمیلی انجام شود. طبق قانون بودجه سال ۱۳۹۳ یارانه نقدی به افراد غیرنیازمند (تشخیص نیاز توسط دولت صورت می‌گیرد) نباید پرداخت شود و افرادی بالاتر از سطح درآمدی اعلام شده توسط دولت که متقاضی دریافت یارانه می‌گردند، می‌باید مشمول جریمه شوند.

صرف‌نظر از ایرادهایی که بر معیار تشخیص نیازمندی وارد است، عدم انجام اقدامات تکمیلی برای حذف خانوارهای غیرنیازمند، آثاری فراتر از ابعاد اقتصادی خواهد داشت:

۱. از منظر اجرای قانون: دولت به قانون عمل نکرده است (درحالی که در مرحله تصویب این حکم در مجلس شورای اسلامی دولت با آن موافقت کرده بود)،

۲. از منظر توازن بودجه‌ای: همچنان عدم تعادل بین منابع و مصارف مصوب باقی خواهد ماند،

۳. از منظر سیاسی: از دیدگاه سیاسی ممکن است این تلقی به‌وجود آید که دولت (در اینجا حاکمیت) قادر به اعمال قانون نیست یا اقتدار لازم برای اعمال آن را ندارد،

۴. از منظر اجتماعی: اگر تمایز بین کسانی که به هر دلیل ثبت‌نام نکرده‌اند (ازجمله به‌دلیل درآمد بالا) با کسانی که ثبت‌نام کرده‌اند و اطلاعات صحیح ارائه کرده‌اند و کسانی که احتمالاً اطلاعات نادرست داده‌اند، وجود نداشته باشد، پیامدهای اجتماعی نامطلوبی بر این امر مترتب خواهد بود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به مراتب مزبور، توصیه می‌شود دولت با استفاده از اطلاعات اخذ شده و سایر منابع اطلاعاتی موجود، اقدامات بعدی را در جهت اجرای دقیق قانون انجام دهد. شایان ذکر است که درحال حاضر الگوهای عملی در کشور وجود دارد که بر مبنای آن (بدون نیاز به مراجعه به اطلاعاتی از قبیل حساب‌های بانکی مردم) احتمال نیازمند بودن افراد به دریافت یارانه نقدی قابل بررسی است.

علاوه بر این، اگر دولت به هر دلیل نمی‌تواند تکالیف مصرح در تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ را عملی نماید، بهتر است با ارائه اصلاحیه قانون بودجه نسبت به اصلاح قانون اقدام کند. به عبارت دیگر دولت باید به تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ عمل کند یا اینکه اصلاحیه بودجه را ارائه دهد.

