

درباره گام سوم هدفمند کردن یارانه‌ها:  
دلایل اجرا و کسری احتمالی منابع  
(ویرایش اول)

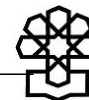
معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰  
شماره مسلسل: ۱۴۳۵۲  
مردادماه ۱۳۹۴

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	۱. تصویری از قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ از حیث منابع و مصارف
۵.....	۲. برخی از دلایل احتمالی افزایش قیمت حامل‌های انرژی در گام سوم هدفمند کردن یارانه‌ها
۳.....	۳. پیش‌بینی منابع حاصل از اجرای گام سوم قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و کسری احتمالی اجرای آن در سال
۸.....	۱۳۹۴
۱۲.....	پیشنهادها
۱۳.....	منابع و مآخذ



## درباره گام سوم هدفمند کردن یارانه‌ها: دلایل اجرا و کسری احتمالی منابع (ویرایش اول)

### چکیده

فاز سوم هدفمند کردن یارانه‌ها از خردادماه ۱۳۹۴ شروع شده است. مهمترین تغییر ایجاد شده در گام سوم نسبت به گام قبل از آن را می‌توان تک‌نرخ شدن بنزین در نرخ لیتری هزار تومان دانست. برآورد می‌گردد، با افزایش‌های به وجود آمده در قیمت حامل‌های انرژی، درآمد به‌دست آمده از محل این قانون از ۵۷۵ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۳ به ۷۰۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۴ افزایش یابد. عدم تحقق کامل منابع هدفمندی در سال ۱۳۹۳، وضعیت بودجه در سال ۱۳۹۴، کاهش منابع ناشی از صادرات نفت و میعانات گازی و افزایش رو به ازدیاد جمعیت یارانه‌بگیر از جمله دلایل احتمالی افزایش قیمت حامل‌های انرژی است. اگرچه مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش‌های متعددی اساساً بر کاستی‌های جدی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تأکید کرده و بازنگری جامع در این قانون را پیشنهاد داده است، ولی با توجه به ادامه مسیر گذشته و اجرای گام سوم هدفمند کردن یارانه‌ها پیشنهاد می‌شود، دولت درخصوص سهم سازمان هدفمندی، شرکت‌های پالایش و پخش، گاز و آبفا از منابع به‌دست آمده، قاعده‌گذاری نماید و بر رویه چانه‌زنی در تعیین سهم هر یک از استفاده‌کنندگان از منابع هدفمندی پایان دهد. به‌علاوه پیشنهاد می‌شود، علی‌رغم برداشته شدن سهمیه‌بندی بنزین، استفاده از کارت‌های هوشمند به جهت منافع گوناگون آن، همچنان ادامه پیدا کند. همچنین لازم است منابع آزاد شده از افزایش قیمت حامل‌ها و حذف برخی افراد یارانه‌بگیر، به سمت تولید و تقویت طرف عرضه سوق داده شود.

### مقدمه

فاز سوم اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها در شرایطی آغاز گردیده است که در سال پنجم اجرای این قانون قرار گرفته‌ایم. طبق آنچه در این قانون آمده دولت مکلف شده است تا قیمت حامل‌های انرژی را به‌گونه‌ای اصلاح کند که به تدریج تا پایان برنامه پنجم توسعه، قیمت فروش داخلی بنزین، نفت گاز، نفت کوره، نفت سفید، گاز مایع و سایر مشتقات نفت، با لحاظ کیفیت حامل‌ها با احتساب هزینه‌هایی شامل حمل‌ونقل، توزیع، مالیات و عوارض قانونی کمتر از ۹۰ درصد قیمت فوب و بیشتر از قیمت تحویل روی

کشتی (فوب) در خلیج فارس نباشد. در عین حال که قیمت فروش نفت خام و میعانات گازی به پالایشگاه‌های داخلی ۹۵ درصد قیمت فوب تعیین شد.

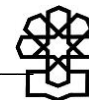
اگرچه سال ۱۳۹۴، سال پایانی برنامه پنجم توسعه بوده و طبق قانون هدفمندی می‌بایست امسال اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها تکمیل می‌شد، اما به هر حال رویدادهای مختلف در عرصه‌های اقتصادی و سیاسی (همچون جهش نرخ ارز و تحریم‌های اقتصادی) و نیز عدم پایبندی به قانون و اجرای ناقص آن در فاز اول که حدود سه سال به طول انجامید، فرصتی برای عمل به مهلت قانونی تعیین شده جهت اجرای کامل قانون باقی نگذاشت.

با تصویب نرخ‌های جدید بنزین و سایر فرآورده‌های نفتی در دولت و ابلاغ آنها به وزارت نفت، عملاً گام سوم در اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از نیمه نخست خردادماه ۱۳۹۴ آغاز گردیده است. (البته افزایش قیمت برق در اسفندماه ۱۳۹۳ صورت گرفت). در این گزارش ضمن ارائه تصویری از منابع و مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴، به بررسی دلایل احتمالی افزایش قیمت حامل‌ها از سوی دولت پرداخته شده است. همچنین برآورد درآمد حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی و میزان کسری احتمالی منابع اجرای قانون مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. در انتهای گزارش نیز پیشنهادهایی ارائه شده است.

#### ۱. تصویری از قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ از حیث منابع و مصارف

۱-۱. منابع و مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۳ (فاز دوم اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها)

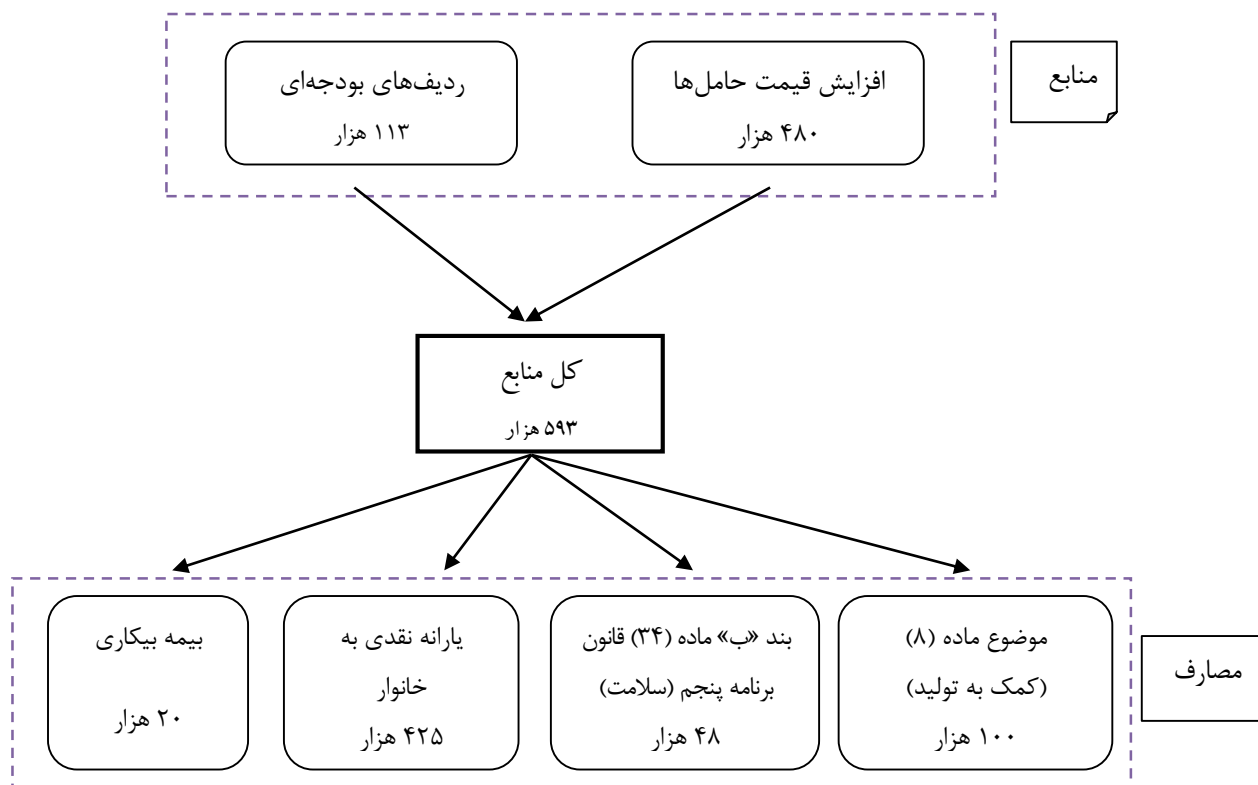
بر اساس تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، وضعیت منابع و مصارف قانون هدفمند کردن به صورت زیر در نظر گرفته شد.



## نمودار ۱. منابع و مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۳

(میلیارد ریال)

## براساس تبصره «۲۱» قانون بودجه ۱۳۹۳



اگرچه براساس تبصره مذکور در قانون بودجه ۱۳۹۳، به دولت اجازه افزایش قیمت حامل‌ها برای دستیابی به درآمد ۴۸۰ هزار میلیارد ریالی داده شده بود ولی این رقم در آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲۱» مصوب دولت، به ۴۳۰ هزار میلیارد ریال کاسته شد.

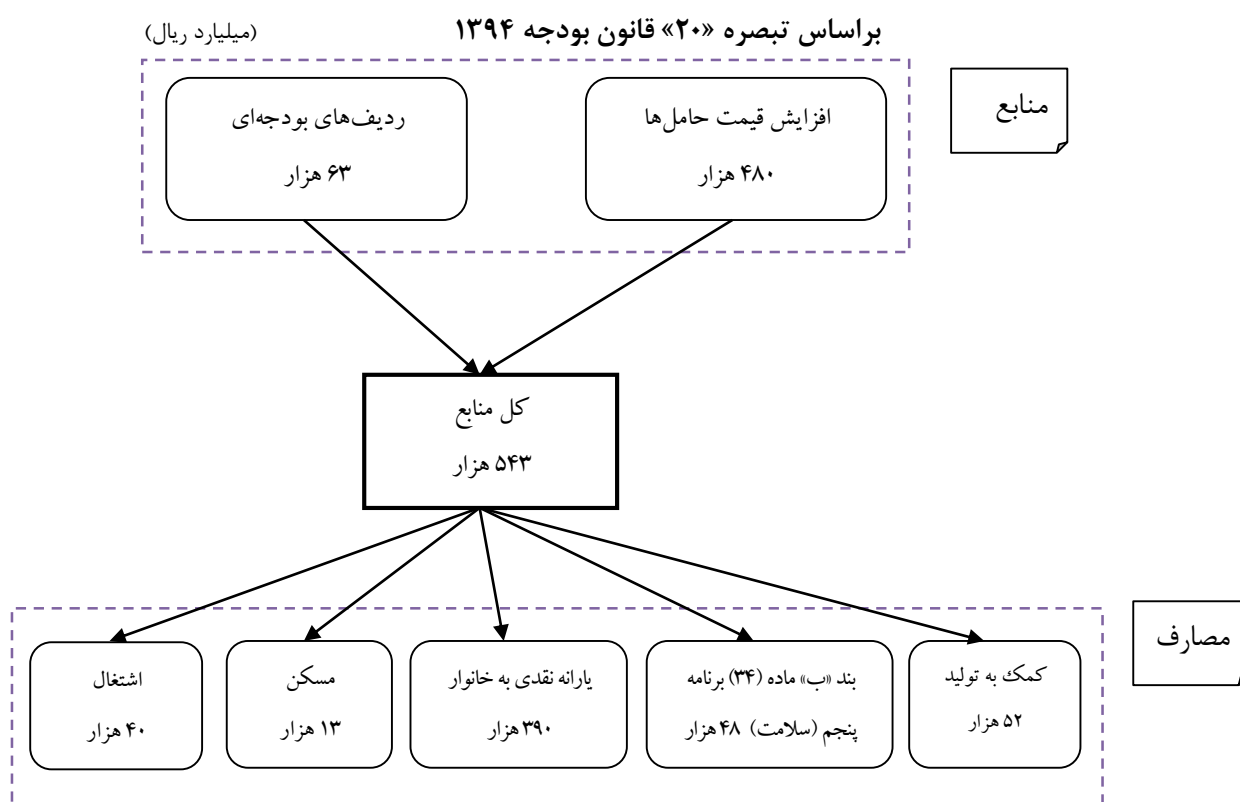
به‌طور خلاصه در مورد عملکرد تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور می‌توان گفت، در این سال، حدود ۷۸/۸ درصد از منابع پیش‌بینی شده در قانون محقق گردیده است. در سمت مصارف تقریباً ۹۰ درصد منابع به پرداخت نقدی یارانه‌ها اختصاص یافته است و بالغ بر ۶ درصد از منابع حاصل شده صرف موضوع جزء «ب» ماده (۳۵) قانون برنامه پنجم توسعه با هدف تحقق شاخص عدالت در سلامت و کاهش هزینه‌های مستقیم مردم در هزینه‌های سلامت شده است و تقریباً یک درصد از منابع به بخش تولید اختصاص پیدا کرده است.<sup>۱</sup>

۱. تحلیل و بررسی عملکرد تبصره «۲۱» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۳، در گام دوم هدفمند کردن یارانه‌ها، در گزارش مجزایی تهیه و در اختیار نمایندگان محترم قرار داده خواهد شد.

## ۱-۲. منابع و مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۴ (فاز سوم اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها)

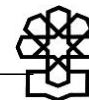
وضعیت منابع و مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها براساس آنچه در تبصره «۲۰» قانون بودجه ۱۳۹۴ به تصویب رسیده است، در نمودار ۲ آورده شده است.

### نمودار ۲. منابع و مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۴



مقایسه منابع و مصارف هدفمندی در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ نشان می‌دهد:

۱. میزان کل منابع از ۵۹۳ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۳ به ۵۴۳ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است.
۲. سقف درآمدی که در سال ۱۳۹۴ به دولت اجازه داده شد تا با افزایش قیمت حامل‌های انرژی به دست آورد نسبت به سال ۱۳۹۳ تغییری نکرده است.
۳. سقف استفاده دولت از منابع بودجه‌ای برای پرداخت بابت مصارف قانون هدفمندی از ۱۱۳ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۳ به ۶۳ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۴ کاهش پیدا کرده است.
۴. در حالی که در سال ۱۳۹۳، چهار جزء مصرفی برای منابع حاصل از هدفمندی در نظر گرفته شده بود، در سال ۱۳۹۴، ۵ جزء مصرفی در قانون آورده شده است.



۵. اعتبار در نظر گرفته شده برای ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با موضوع کمک به بخش تولید، از ۱۰۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۳ به ۵۲ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۴ کاهش پیدا کرده است.
۶. یکی از مهمترین تفاوت‌ها میان تبصره هدفمندی در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ کاهش سقف پرداخت یارانه نقدی بین خانوارها است. به طوری که سقف ۴۲۵ هزار میلیارد ریال به ۳۹۰ هزار میلیارد ریال کاسته شده است.
۷. در سال ۱۳۹۴ تا مبلغ ۱۳ هزار میلیارد ریال به منظور تأمین بخشی از یارانه سود تسهیلات تأمین مسکن حمایتی زوج‌های جوان، اقشار آسیب‌پذیر، روستاییان و عشایر، ساماندهی مسکن در بافت‌های فرسوده، سکونتگاه‌های حاشیه شهرها و مسکن مهر اختصاص داده شده است.
۸. همچنین تا مبلغ ۴۰ هزار میلیارد ریال برای کمک به برنامه اشتغال جوانان و فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها در نظر گرفته شده است.

## ۲. برخی از دلایل احتمالی افزایش قیمت حامل‌های انرژی در گام سوم هدفمند کردن یارانه‌ها

همانطور که در قسمت قبل بیان شد، ثابت نگه داشتن سقف درآمدهای حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ بسیاری را بر آن داشت که دولت در سال ۱۳۹۴ قصد افزایش قیمت حامل‌های انرژی را ندارد. اما به نظر می‌رسد دلایلی همچون عدم تحقق کامل منابع هدفمندی در سال ۱۳۹۳، وضعیت بودجه در سال ۱۳۹۴، کاهش منابع ناشی از صادرات نفت و میعانات گازی و افزایش رو به ازدیاد جمعیت یارانه‌بگیر در افزایش قیمت حامل‌های انرژی اثرگذار بوده‌اند. در ادامه به اختصار به توضیح این موارد پرداخته شده است.

### ۱-۲. عدم تحقق منابع هدفمندی در سال ۱۳۹۳ و اجازه تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴

#### به کسب درآمد ۴۸۰ هزار میلیارد ریالی

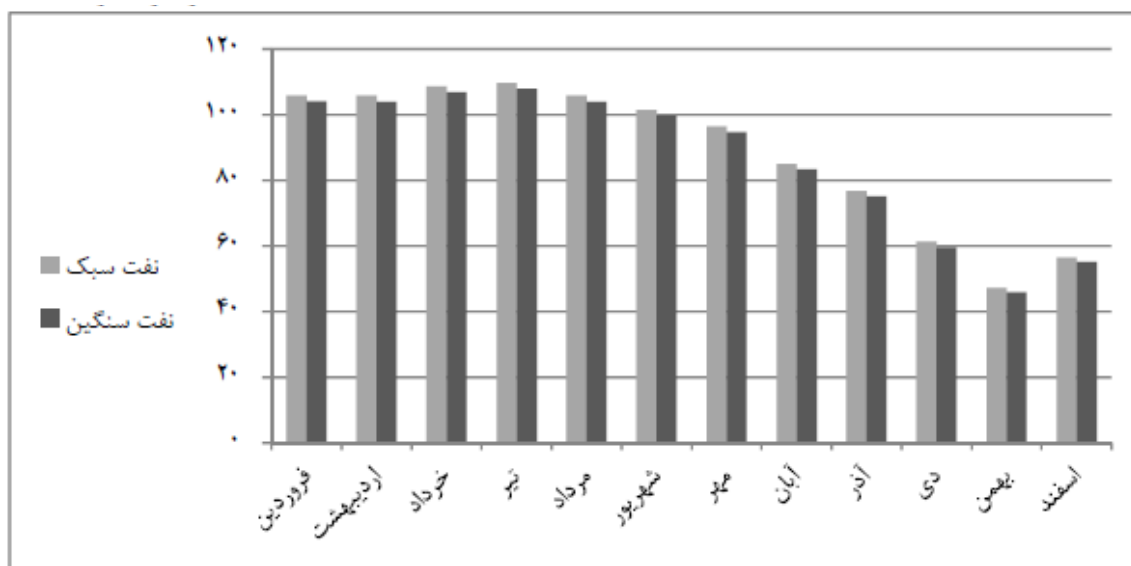
همانطور که پیشتر بیان شد، بند «الف» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ به دولت اجازه داده است تا از محل اجرای مفاد مواد (۱) و (۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (یعنی افزایش قیمت فروش داخلی بنزین، نفت گاز، نفت کوره، نفت سفید و گاز مایع و سایر مشتقات نفت و نیز آب و برق و گاز) تا مبلغ ۴۸۰ هزار میلیارد ریال درآمد کسب کند. با توجه به عملکرد یازده‌ماهه قانون هدفمندی در سال ۱۳۹۳ که حدود ۳۲۳ هزار میلیارد ریال بوده است (جدول ۱)، از منظر قانونی دولت اختیار داشته است قیمت حامل‌ها را تا رسیدن به سقف تعیین شده (۴۸۰ هزار میلیارد ریال) افزایش دهد. پیش‌بینی می‌شود تا پایان سال ۱۳۹۳ منابع سازمان هدفمندی از محل افزایش قیمت‌ها به حدود ۳۵۶/۷ هزار میلیارد ریال برسد.

## ۲-۲. کاهش درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی

کاهش درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی یکی از دلایل اصلی کاهش منابع بودجه‌ای و در نتیجه کاهش توان دولت در برطرف‌سازی کسری هدفمند کردن یارانه‌ها می‌باشد. بازار جهانی نفت از تابستان ۲۰۱۴ به دلیل تغییرات مهم ساختاری با کاهش شدید قیمت مواجه بوده است. در حالی که قانون بودجه سال ۱۳۹۳ در شرایطی تدوین شد که مبنای محاسبه قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی ۱۰۰ دلار در نظر گرفته شده بود، ولی این رقم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، به میزان ۷۲ دلار تعیین شد که البته در زمان بررسی لایحه در مجلس شورای اسلامی این رقم به حدود ۵۴ دلار نیز کاهش یافت. در نمودار ۳ متوسط قیمت انواع نفت خام صادراتی ایران طی سال ۱۳۹۳ آورده شده است.

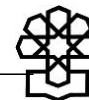
### نمودار ۳. متوسط قیمت انواع نفت خام صادراتی ایران طی سال ۱۳۹۳

(دلار به ازای هر بشکه)



مأخذ: امور بین‌الملل شرکت ملی نفت ایران.

در جدول ۱ درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی (بدون خوراک پتروشیمی) در سال‌های ۱۳۹۳ و در سناریوهای مختلف برای سال ۱۳۹۴ نشان داده شده است. شایان ذکر است درآمدهای حاصله با فرض صادرات یک میلیون بشکه نفت خام و ۳۰۰ هزار بشکه میعانات گازی در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ محاسبه شده است.



### جدول ۱. درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی (بدون خوراک پتروشیمی)

(میلیون دلار)

در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ در سناریوهای مختلف

درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی				بودجه سال ۱۳۹۳	
سناریو نفت ۴۰ دلاری	سناریو نفت ۵۰ دلاری	سناریو نفت ۶۰ دلاری	سناریو نفت ۷۲ دلاری	پیش‌بینی عملکرد	مصوب
۱۸,۹۸۰	۲۳,۷۲۵	۲۸,۴۷۰	۳۴,۱۶۴	۳۹,۱۴۶	۴۷۴۵۰

مأخذ: محاسبات تحقیق.

توضیح: فرض شده است که صادرات یک میلیون بشکه نفت خام و ۳۰۰ هزار بشکه میعانات گازی انجام شود.

کاهش درآمدهای نفتی نه تنها بودجه عمومی کشور را در تنگنا قرار می‌دهد و امکان کمک به سازمان هدفمندی از محل منابع بودجه را کمتر می‌کند، بلکه منابع قابل پیش‌بینی از محل فروش حامل‌های انرژی را (با فرض عدم افزایش قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۴)، با کاهش مواجه خواهد ساخت. برخی برآوردها نشان می‌دهند حدود ۳۰ درصد منابع سازمان هدفمندی به نوعی وابسته به قیمت نفت است.

علت کاهش منابع حاصل از هدفمندی در نتیجه کاهش قیمت نفت آن است که شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی علاوه بر واریز منابع حاصل از فروش ۵ فرآورده اصلی (تصریح شده در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها: بنزین، نفت گاز، نفت کوره، نفت سفید و گاز مایع) به خزانه، منابع حاصل از فروش فرآورده‌های ویژه (موضوع ماده (۷۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت شامل: پنتان، بوتان، گوگرد، حلال‌ها و ...) را نیز که براساس ماده (۷۱) قانون یاد شده براساس قیمت‌های جهانی به فروش می‌رساند، را به خزانه واریز می‌کند.

مبالغ تأمین شده از سوی شرکت پالایش و پخش برای هدفمندی، از فروش هر دو منبع یاد شده در فوق (فروش فرآورده‌های اصلی و فرآورده‌های ویژه) نشئت می‌گیرد. درآمد حاصل از منبع اول (فروش داخلی فرآورده‌های اصلی) در عمل با تغییر قیمت نفت دستخوش تغییر نمی‌شود. ولی با کاهش قیمت نفت، درآمد حاصل از صادرات و فروش داخلی فرآورده‌های ویژه کاسته شده و لذا پول کمتری از سوی شرکت پالایش و پخش به خزانه واریز شده و از همین کانال منابع کمتری به هدفمندی اختصاص پیدا خواهد کرد.

### ۲-۳. افزایش جمعیت یارانه‌بگیر

یکی دیگر از دلایل احتمالی دولت برای افزایش قیمت حامل‌ها در گام سوم هدفمند کردن، افزایش روزافزون جمعیت یارانه‌بگیران است که منجر به افزایش میزان کل یارانه نقدی پرداخت شده به مردم می‌گردد. براساس برآوردهای انجام شده، پیش‌بینی شده است که در سال ۱۳۹۴ تعداد ۱۶۱۳ هزار نفر

تولد و در مقابل ۴۶۲ هزار فوت وجود داشته باشد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، بهمن‌ماه ۱۳۹۳). در نتیجه انتظار می‌رود که در پایان سال ۱۳۹۴ تعداد ۱۱۵۱ هزار نفر به جمعیت کشور افزوده شده و درصد قابل توجهی از آنها به یارانه‌بگیران افزوده شوند. بدین ترتیب جمعیت یارانه‌بگیر که در پایان سال ۱۳۹۳ حدود ۷۶,۸۰۰ هزار نفر بودند، در پایان سال ۱۳۹۴ به صورت بالقوه می‌تواند به ۷۷,۹۰۰ هزار نفر افزایش یابد. البته در صورت حذف تعدادی از یارانه‌بگیران (به دلیل وجود الزام قانونی بودجه سال ۱۳۹۴) این رقم کمتر خواهد شد.

**۳. پیش‌بینی منابع حاصل از اجرای گام سوم قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و کسری احتمالی اجرای آن در سال ۱۳۹۴**

۳-۱. پیش‌بینی منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی در گام سوم  
در جدول ۲ قیمت انواع حامل‌های انرژی به همراه قیمت آب و برق، قبل و بعد از اجرای گام سوم هدفمند کردن یارانه‌ها آورده شده است.



جدول ۲. قیمت حامل‌های انرژی و تغییرات قیمتی آن قبل و پس از گام سوم هدفمند کردن یارانه‌ها

نام فرآورده	بنزین				نفت سفید	نفت گاز		سی‌ان‌جی	نفت کوره		گاز مایع		میانگین گاز طبیعی	میانگین برق	آب			
	لیتر					لیتر	لیتر		مترمکعب	لیتر		کیلو				مترمکعب	کیلو وات ساعت	مترمکعب
قیمت قبل از گام سوم (ریال)	معمولی		سوپر		۱۵۰۰		آزاد	سه‌میهای		۴۵۰۰	آزاد	سه‌میهای	سیلندر ۱۱ کیلویی	سیلندر بیش از ۱۱ کیلویی	به غیر از سوخت نیروگاه‌ها			
	سه‌میهای	آزاد	سه‌میهای	آزاد		۲۵۰۰	۵۰۰۰	۲۵۰۰	۲۵۰۰		۲۵۰۰	۲۱۰۰	۶۵۰۰	۳۴۴۵		۱۱۰۲		
	۷۰۰۰	۱۰۰۰	۸۰۰۰	۱۱۰۰۰														
قیمت پس از گام سوم (ریال)	سه‌میهای		آزاد		۱۵۰۰	۳۰۰۰		۳۵۰۰	۳۰۰۰		سیلندر ۱۱ کیلویی	سیلندر بیش از ۱۱ کیلویی	به غیر از سوخت نیروگاه‌ها	۵۷۳/۳	۳۵۰۹			
	-	۱۰۰۰۰	-	۱۲۰۰۰		۲۳۰۰	۲۳۰۰		۲۳۰۰	۳۴۴۵	۱۲۳۴,۵							
درصد تغییرات قیمت	۳۱		۳۸		۰	۱۴		۰	۲۰		۱۰	-۶۵	۱۲	۱۶	۰			

مأخذ: محاسبات محقق.

لازم به ذکر است که طبق مصوبه دولت، قیمت برق خانگی و کشاورزی ۱۰ درصد و سایر مصارف ۲۰ درصد افزایش یافته است که در نتیجه میانگین افزایش قیمت برق حدود ۱۶ درصد خواهد شد. همچنین با مصوبه هیئت دولت فقط گاز مصارف خانگی، تجاری (عادی، عمومی و ویژه)، آموزشی، ورزشی و مذهبی ۱۵ درصد گران شده و قیمت سایر مصارف ثابت خواهد ماند.

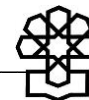
افزایش قیمت‌های ایجاد شده، منابع جدیدی برای دولت ایجاد خواهد کرد. پیش‌بینی مرکز پژوهش‌ها آن است که با توجه به برآورد مصرف انواع حامل‌های انرژی، آب و برق در سال ۱۳۹۴، در حالی که در فاز دوم هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۳ حدود ۵۹۰ هزار میلیارد ریال از سرجمع فروش حامل‌های انرژی و آب به‌دست آمده است، میزان درآمد حاصل از افزایش قیمت حامل‌ها در گام سوم، حدود ۷۰۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

مطابق سنوات گذشته، بخشی از این منابع بابت مالیات بر ارزش‌افزوده حامل‌های انرژی و آب به دولت و شهرداری‌ها پرداخت می‌شود. بخش دیگری از منابع میان شرکت‌های تولیدکننده این حامل‌ها (نظیر شرکت‌های پالایش و پخش، گاز، توانیر و آبفا) توزیع می‌گردد و باقیمانده وجوه به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها جهت اجرای اهداف و تکالیف مقرر در مواد (۷) و (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها واریز می‌گردد.

**نکته حائز اهمیت آن است که تعیین سهم هر یک از بخش‌ها (به غیر از مالیات بر ارزش‌افزوده) براساس یک منطق روشن و شفاف که در قانون مشخص شده باشد صورت نمی‌پذیرد و می‌توان گفت چانه‌زنی بخش‌های مختلف و اضطراب‌های پیش‌روی دولت از عوامل تعیین‌کننده اصلی سهم هر یک از بخش‌هاست.**

لازم به ذکر است در قوانین مختلف سهمی برای شرکت‌ها از منابع حاصل از فروش حامل‌ها در نظر گرفته شده است. از جمله طبق بند «ه» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴، صد درصد افزایش قیمت برق و آب در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ به صنعت برق و آب و طبق بند «ه» تبصره «۲۰» همین قانون، افزایش ۵ درصدی قیمت فرآورده‌های نفتی به شرکت پالایش و پخش اختصاص می‌یابد.

همچنین به‌موجب ماده (۷۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، بیست درصد قیمت گازوئیل به توسعه، بهسازی خطوط و ناوگان شبکه حمل‌ونقل ریلی و نگهداری راه‌ها پس از مبادله موافقتنامه بین دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اختصاص می‌یابد. به‌علاوه براساس ماده (۶۵) قانون مذکور، علاوه‌بر دریافت نرخ گاز، به‌ازای مصرف هر مترمکعب گاز طبیعی، ده درصد (۱۰٪) بهای گاز مصرفی به‌استثنای خوراک پتروشیمی‌ها به‌عنوان عوارض از مشتریان دریافت می‌گردد که صرف احداث تأسیسات و خطوط لوله گازرسانی به شهرها و روستاها، با اولویت



مناطق سردسیر، نفت خیز، گازخیز و استان‌هایی که برخوردار از گاز کمتر از متوسط کشور است و نیز تأمین و استانداردسازی سامانه گرمایشی و سرمایشی مدارس با اولویت مدارس روستاها، تجهیزات آموزشی و کمک آموزشی مدارس و هنرستان‌ها می‌شود. همه منابع حاصل از قوانین مذکور در سرجمع منابع شرکت‌ها در جدول ۳ آمده است. به علاوه منابع قابل پیش‌بینی برای سازمان هدفمندی از محل اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۴ نیز آورده شده است.

### جدول ۳. منابع قابل پیش‌بینی از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴

(هزار میلیارد ریال)

سال ۱۳۹۴		سال ۱۳۹۳		سال
پیش‌بینی	قانون	عملکرد	قانون	
۷۰۰	-	۵۹۰	-	سرجمع منابع حاصل از فروش حامل‌های انرژی و آب (تقریبی)
۳۰۲/۴	-	۲۰۳/۶	-	سهام شرکت‌ها و شهرداری‌ها (تقریبی)
۳۷/۹	۳۷/۹	۲۹/۷	۲۹/۷	مالیات بر ارزش افزوده سهم دولت طبق قانون بودجه (ردیف ۱۱۰۵۰۱)
۳۵۹/۷	۴۸۰	۳۵۶/۷	۴۸۰	سهام سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها

مأخذ: محاسبات تحقیق.

### ۳-۲. کسری منابع هدفمندی در سال ۱۳۹۴

منابع سازمان هدفمندی علاوه بر فروش حامل‌ها از بودجه عمومی نیز تأمین می‌شود. در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ مبلغ ۲۳ هزار میلیارد ریال به عنوان یارانه نان و مبلغ ۴۰ هزار میلیارد ریال به عنوان یارانه سوخت نیروگاه‌ها منظور شده که در مجموع ۶۳ هزار میلیارد ریال به منابع در اختیار سازمان هدفمندی اضافه می‌شود:

### جدول ۴. پیش‌بینی منابع و مصارف سازمان هدفمندی در سال ۱۳۹۴

(هزار میلیارد ریال)

مصارف مطابق قانون بودجه ۱۳۹۴		منابع	
۵۲	ماده (۸)	۳۵۹/۷	سهام سازمان هدفمندی از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی
۴۸	سلامت		
۳۹۰	یارانه نقدی به خانوار		
۱۳	مسکن		
۴۰	اشتغال	۶۳	از محل ردیف‌های بودجه
۵۴۳	جمع	۴۲۲/۷	جمع
		-۱۲۰/۳	کسری

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۴ و محاسبات تحقیق.

با توجه به حدود ۵۴۳ هزار میلیارد ریال مصرف در نظر گرفته شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ برای هدفمند کردن یارانه‌ها و مجموع منابع ۴۲۲/۷ هزار میلیارد ریالی سازمان، کسری منابع اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۴ حدود ۱۲۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی می‌شود (جدول ۴). طبق قانون بودجه سال ۱۳۹۴ دولت موظف به پرداخت فقط ۳۹۰ هزار میلیارد ریال بابت یارانه نقدی در سال ۱۳۹۴ است؛ در صورت عدم حذف قابل توجه تعدادی از یارانه‌بگیران و پرداخت یارانه نقدی به ۷۶ میلیون نفر در ماه، منابع لازم برای پرداخت یارانه نقدی به خانوارها در سال ۱۳۹۴ بیش از ۴۱۵ هزار میلیارد ریال خواهد بود. در نتیجه با توجه به سرجمع منابع سازمان هدفمندی در سال ۱۳۹۴ (حدود ۴۲۲/۷ هزار میلیارد ریال) عمده این منابع صرف پرداخت نقدی به خانوارها خواهد شد و در این صورت منابع ناچیزی برای انجام سایر تکالیف دولت باقی خواهد ماند.

#### جدول ۵. میزان منابع حاصل از حذف یارانه‌بگیران

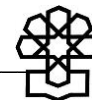
منابع آزاد شده	تعداد حذفی	گزینه‌ها
۱۱,۰۰۰ میلیارد ریال	۲ میلیون نفر	گزینه اول
۱۹,۰۰۰ میلیارد ریال	۳/۵ میلیون نفر	گزینه دوم
۵۴,۶۰۰ میلیارد ریال	۱۰ میلیون نفر	گزینه سوم

مأخذ: همان.

با توجه به محاسبات انجام شده در جدول ۵ و نیز منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی، محدود کردن پرداخت یارانه نقدی به مبلغ ۳۹۰ هزار میلیارد ریال، نیازمند کاهش تعداد یارانه‌بگیران تا سقف حدود ۷۱/۵ میلیون نفر است.

#### پیشنهادها

از ابتدای اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در آذرماه ۱۳۸۹، مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش‌های متعددی بر کاستی‌های جدی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و نحوه اجرای آن، تأکید کرده است. در این گزارش‌ها بارها بیان شد که قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نیازمند بازنگری است و باید یک راهبرد ملی مدیریت انرژی تدوین شود که متضمن امنیت عرضه و دسترسی مردم به انرژی و سیاستگذاری انرژی در راستای توسعه پایدار و ثبات زیست‌محیطی باشد. در این گزارش‌ها تأکید گردید که برای کاهش شدت انرژی و جلوگیری از هدر رفت ثروت ملی، نقطه شروع و هدف اولیه قانون هدفمندی باید اصلاح ناکارآمدی‌های زنجیره تولید، انتقال و توزیع انرژی باشد. همچنین بارها بیان شد که اتصال قیمت‌های



داخلی حامل‌های انرژی به قیمت‌های خارجی، فاقد پشتوانه علمی بوده و ضمن افزایش نااطمینانی‌های سرمایه‌گذاری و تولید، خطر دلاریزه شدن اقتصاد را در پی خواهد داشت. نکته مهم دیگر تأکید بر این موضوع بود که منابع آزاد شده در اثر افزایش قیمت حامل‌های انرژی، می‌بایست در مسیر ارتقای امنیت عرضه انرژی، دسترسی عمومی به انرژی، بهینه‌سازی و صرفه‌جویی انرژی و ثبات زیست‌محیطی هزینه گردد و نه بین خواسته‌های متعدد و بعضاً ناهماهنگ و ناسازگار.

به‌رغم نکات مذکور، اجرای گام سوم هدفمند کردن یارانه‌ها با افزایش مجدد قیمت حامل‌های انرژی و برخی کالاها در دستور کار دولت یازدهم قرار گرفته است. در این مقطع لازم است به این مهم توجه شود که ارائه سوخت با کارت‌های سوخت که از سال ۱۳۸۶ آغاز گردیده است، دستاوردهایی برای کشور به ارمغان آورده که از آن جمله می‌توان به مواردی همچون شفافیت نظام توزیع سوخت، کاهش واردات و قاچاق سوخت به خارج از کشور و نیز مدیریت بر مصرف سوخت اشاره کرد. به‌علاوه کارت‌های سوخت بستر و ابزار مناسبی برای اعمال سیاست‌های انرژی و جمع‌آوری اطلاعات با ارزش از میزان سوخت مصرفی در کشور می‌باشد. لذا استفاده از کارت‌های سوخت باید تداوم یابد و حذف آن یک اشتباه بزرگ بوده و باعث کاهش شفافیت نظام توزیع سوخت و کاهش ظرفیت مدیریت بر مصرف سوخت خواهد شد. اما با توجه به برداشته شدن سهمیه بنزین مصرفی و تک‌نرخی شدن آن حتماً لازم است به‌منظور ایجاد انگیزه برای مصرف‌کنندگان به استفاده از کارت‌های سوخت تدابیر انگیزشی اتخاذ گردد چرا که توصیه صرف مسئولین در این رابطه کارساز نخواهد بود. پیشنهادهای انگیزشی مختلفی در این ارتباط می‌تواند طرح شود.

همچنین عدم وجود قاعده‌ای مشخص در تعیین سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده حامل‌ها و نیز سهم سازمان هدفمندی یارانه‌ها از منابع حاصل از هدفمندی طی سالیان گذشته، مشکلات متعددی را برای شرکت‌ها و سازمان هدفمندی به وجود آورده است. لذا پیشنهاد می‌شود قانونگذار سهم شرکت‌ها را براساس قیمت تمام‌شده‌ای که مرجع تنظیم‌کننده بازار تعیین می‌کند، مشخص نماید.

### منابع و مأخذ

۱. قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور.
۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور.
۳. گزارش دیوان محاسبات درباره عملکرد ۱۱ ماهه سال ۱۳۹۳ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها.
۴. سبحانیان، سید محمدهادی و میثم پیله‌فروش، تحلیل و بررسی عملکرد فاز دوم اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۳۵۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره گام سوم هدفمند کردن یارانه‌ها: دلایل اجرا و کسری احتمالی منابع (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه مالی عمومی و گروه بودجه)  
تهیه و تدوین کنندگان: سید محمدهادی سبحانین، میثم پیله‌فروش  
ناظران علمی: رضا زمانی، سعید توتونچی ملکی  
متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_  
ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. فاز سوم هدفمند کردن یارانه‌ها
۲. کسری منابع احتمالی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۵/۳