

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

۸. پیشنهاد فمندان کردن یارانه ها

معاونت پژوهش های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۵۲۵۴
آذرماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	بررسی منابع و مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۵
۴.....	هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۶ کل کشور
۸.....	هدفمند کردن یارانه‌ها در برنامه ششم توسعه
۹.....	نتیجه‌گیری و پیشنهادها
۱۱.....	منابع و مآخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۸. هدفمندکردن یارانه‌ها

چکیده

مهمترین نکته درباره تبصره هدفمندی در لایحه پیشنهادی برای سال ۱۳۹۶، ابهام در ترکیب مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها در سال آتی است. این در حالی است که هرچه ارقام مربوط به هزینه‌ها در قانون بودجه دقیق‌تر اعلام شود، احتمال اعمال رویکردهای سلیقه‌ای در اجرا و در نتیجه انحراف عملکرد مجریان کاهش یافته و امکان نظارت بر حسن اجرای آن برای نهادهای نظارتی با دقت بیشتری فراهم خواهد شد.

موضوع مهم دیگر درباره تبصره هدفمندی در لایحه بودجه ۱۳۹۶، ابهام درباره تصمیم دولت در مورد افزایش قیمت حامل‌های انرژی است. اینکه آیا اساساً دولت تصمیم بر افزایش قیمت حامل‌ها در سال ۱۳۹۶ دارد یا خیر و در صورت مثبت بودن پاسخ، این افزایش چگونه رخ خواهد داد؟ موضوع مورد توجه دیگر آنکه، در تبصره هدفمندی در لایحه بودجه ۱۳۹۶ هیچ‌گونه اشاره‌ای به نحوه تعادل منابع و مصارف (از جمله سیاست‌هایی مانند شناسایی و حذف خانوارهای پردرآمد یا شناسایی خانوارهای نیازمند و اختصاص یارانه نقدی به آنها یا هر روش دیگری) نشده است.

به‌علاوه مقوله کمک به حوزه سلامت از محل ۱۰ درصد منابع هدفمندسازی یارانه‌ها (موضوع بند «ب» تبصره «۳۴» برنامه پنجم توسعه) نیز در تبصره هدفمندی لایحه بودجه ۱۳۹۶ به‌صورت صریح بیان نشده است.

مقدمه

به استناد مفاد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها که از آذرماه ۱۳۸۹ به اجرا درآمده است، مقرر بود که اصلاح قیمت حامل‌های انرژی به نحوی صورت پذیرد که تا پایان سنوات قانون برنامه پنجم توسعه، اهداف مقرر در قانون مذکور محقق شود. اما فرآیند اجرا طی سال‌های ۱۳۸۹ در سال ۱۳۹۵ به گونه‌ای پیش رفت که به دلیل عدم تحقق اهداف مندرج در قانون یادشده (از هر دو منظر اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و بازتوزیع منابع حاصله)، دولت ناگزیر به تمدید اجرای آن قانون در لایحه برنامه ششم توسعه گردید (تبصره «۴۹» لایحه برنامه ششم توسعه مصوب کمیسیون تلفیق).

در همین راستا، تبصره «۱۴» لایحه بودجه ۱۳۹۶ کل کشور نیز، به‌شرح ذیل به موضوع هدفمندسازی یارانه‌ها اختصاص یافته است.

«در اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها- مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵- به دولت اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۹۶ از محل درآمدهای حاصل از اصلاح قیمت کالاها و خدمات موضوع قانون مذکور تا مبلغ ۴۸۰ هزار میلیارد ریال و ردیف‌های یارانه‌ای این قانون با استفاده از انواع روش‌های پرداخت نقدی و غیرنقدی به خانوارهای هدف و نیازمند و ارائه خدمات حمایتی و کمک به بخش تولید و اشتغال اقدام نماید».

در این گزارش تلاش شده است ضمن بررسی وضعیت منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها طی ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۵ (هم از حیث بودجه مصوب و هم از حیث عملکرد اجرایی آن)، پیشنهاد دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۶ مورد بررسی قرار گرفته و پیشنهاد اصلاحی در این رابطه ارائه گردد.

بررسی منابع و مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در ۶ ماهه نخست سال ۱۳۹۵

به استناد تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، سقف درآمدهای دولت از محل اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، معادل ۴۸۰ هزار میلیارد ریال مقرر شده است. اما به دلیل عدم افزایش قیمت حامل‌های انرژی در سال جاری، دولت مطابق با آیین‌نامه تبصره «۱۴» قانون بودجه ۱۳۹۵ کل کشور (مصوبه شماره ۷۸۸۵۶/ت/۵۳۳۷۷ مورخ ۱۳۹۵/۷/۳)، سقف درآمدهای مزبور را حدود ۳۲۰ هزار میلیارد ریال، به شرح جدول ۱ در نظر گرفته است (معادل حدود ۶۷ درصد از سقف مقرر در قانون بودجه سال ۱۳۹۵).

جدول ۱. سهم سازمان هدفمندی یارانه‌ها از درآمد حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی به تفکیک شرکت‌های تابعه وزارتخانه‌های نفت و نیرو در سال ۱۳۹۵

ردیف	نام شرکت	منابع مصوب حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی (میلیارد ریال)	سهم تقریبی هر شرکت در تأمین درآمدهای ناشی از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی (درصد)	میزان تقریبی تحقق واریز منابع در شش ماهه اول سال ۱۳۹۵ (درصد)
۱	شرکت پالایش و پخش فراورده‌های نفتی	۲۱۳,۰۰۰	۷۰	۱۰۰
۲	شرکت ملی گاز	۸۰,۰۰۰	۲۵	۹۶
۳	توانیر	۲۲,۰۰۰	۵	۵۰
۴	آبفا	۱۰ ریال بابت فروش هر متر مکعب آب	۰	---
	جمع کل	۳۱۵,۰۰۰	۱۰۰	۰

مآخذ: آیین‌نامه تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور (مصوبه شماره ۷۸۸۵۶/ت/۵۳۳۷۷ مورخ ۱۳۹۵/۷/۳) و گزارش عملکرد نهادهای نظارتی؛ میزان واریز شرکت آبفا حدود ۱۸ میلیارد ریال بوده است.



همچنین وضعیت عملکرد منابع و مصارف اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها طی ۶ ماهه اول سال جاری به شرح جدول ۲ است.

جدول ۲. عملکرد (تقریبی) منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها در هشت ماهه اول سال ۱۳۹۵

موضوع	مبلغ (هزار میلیارد ریال)	سهم از کل منابع (درصد)
منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی	۲۰۰	۷۰
دریافتی از ردیف‌های بودجه عمومی	۸۴	۳۰
جمع کل منابع	۲۸۴	۱۰۰
بند «الف» ماده (۷)	یارانه نقدی	۹۶
	یارانه غیرنقدی	۱/۶
کمک به حوزه سلامت	۵	۲
کمک به تولید	۳	۱
بازپرداخت بدهی خزانه‌داری کل کشور	۰/۲۶۳	۰
جمع کل مصارف	۲۸۳	۱۰۰

همان‌طور که از مندرجات جدول فوق مشاهده می‌شود، در هشت ماهه اول سال ۱۳۹۵ حدود ۷۰ درصد منابع اجرای قانون یاد شده، از محل اصلاح قیمت حامل‌های انرژی تأمین شده و مابقی آن از محل ردیف‌های بودجه‌ای مرتبط با یارانه‌ها تأمین شده است.

از حیث مصارف اجرای قانون مذکور نیز چنانچه ملاحظه می‌شود بیش از ۹۵ درصد منابع حاصله، به پرداخت یارانه نقدی به خانوارها اختصاص یافته و لذا منابع محدودی جهت انجام سایر تکالیف قانونی اعم از کمک به حوزه سلامت (موضوع بند «ب» ماده «۳۴» قانون برنامه پنجم توسعه) و نیز کمک به بخش‌های مختلف تولیدی (موضوع ماده «۸» قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) باقی مانده است. در همین راستا، یادآوری نکات ذیل ضروری به نظر می‌رسد.

– به‌رغم مفاد ماده (۷) آیین‌نامه تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، مبنی بر اختصاص ۴۸ هزار میلیارد ریال از منابع هدفمندسازی یارانه‌ها به حوزه سلامت، در هشت ماهه نخست سال جاری صرفاً حدود ۵ هزار میلیارد ریال به این حوزه پرداخت شده است (معادل حدوداً ۱۰ درصد از تکالیف مقرر). با نگاهی به روند منابع و مصارف سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها در سال‌های گذشته، به نظر می‌رسد تا پایان سال جاری، امکان تأمین مابقی منابع مورد نیاز جهت انجام کامل تعهدات قانونی دولت در این خصوص فراهم نخواهد شد.

– بنابر مفاد ماده (۸) آیین‌نامه تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، مقرر شده است که دولت در صورت حذف یارانه نقدی خانوارهای مشمول بند «الف» تبصره «۱۴» قانون بودجه سال

۱۳۹۵، تا سقف ۱۵۵۹۰ میلیارد ریال در قالب تسهیلات، یارانه سود تسهیلات و کمک، در جهت حمایت از بخش‌های مختلف تولیدی اختصاص دهد. اما آنچه که در واقعیت محقق شده است اینکه اولاً علی‌رغم تکلیف قانونی مقرر در بند «۶» جزء «الف» تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۵، مبنی بر حذف کلیه اشخاص سه دهک بالای درآمدی، به استناد گزارش‌های نهادهای ذیربط در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۵ حدود ۳۳۳ هزار خانوار از دریافت یارانه نقدی حذف شده‌اند و لذا منابع قابل استحصال از این محل بسیار ناچیز می‌باشد. ثانیاً علی‌رغم تکلیف قانونی مقرر در ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مبنی بر اختصاص ۳۰ درصد از منابع هدفمندسازی یارانه‌ها به بخش تولید، در ۶ ماهه نخست سال جاری صرفاً حدود ۱ درصد از منابع مزبور به این حوزه اختصاص یافته است.

هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۶ کل کشور

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، تبصره «۱۴» به‌طور مشخص به موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها اختصاص یافته است. اما هر ساله در برخی تبصره‌ها احکامی به تصویب می‌رسد که منابع درآمدی تحصیل شده از افزایش قیمت حامل‌ها را که می‌تواند در راستای قانون هدفمندی مورد استفاده قرار گیرد تحت تأثیر قرار می‌دهد. برخی از این موارد که هر ساله در بودجه‌های سنواتی گنجانده می‌شوند عبارتند از:

- بند «الف» تبصره «۱» با موضوع تعیین سهم ۱۴/۵ درصدی برای شرکت ملی نفت ایران از ارزش نفت (نفت خام، میعانات گازی و خالص گاز طبیعی) صادراتی و مبالغ حاصل از فروش داخلی.

- بند «د» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ که بر اساس آن وزارت نفت از طریق شرکت تابعه ذیربط مکلف شده است نسبت به نوسازی و توسعه شبکه خطوط لوله انتقال نفت خام و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی و تأمین منابع مالی سهم دولت در توسعه پالایشگاه‌ها و زیرساخت‌های تأمین، ذخیره‌سازی و توزیع فرآورده اقدام کند و منابع مورد نیاز را از محل افزایش پنج درصد (۵٪) به قیمت هر لیتر فرآورده‌های نفتی شامل بنزین، نفت سفید، نفت گاز، نفت کوره، گاز مایع و سوخت هواپیما تأمین و پس از واریز به خزانه‌داری کل کشور تا سقف پانزده هزار میلیارد (۱۵.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال به مصرف برساند.

- بند «ه» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ که به موجب آن وزارت نفت از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ذیربط مکلف به واریز معادل ریالی دو میلیون تن قیر معادل پانزده هزار میلیارد ریال به خزانه شده است.

با اجرای احکام فوق در عمل بخشی از منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی به مصارف مذکور در بندهای فوق اختصاص می‌یابد.



علاوه بر موارد فوق‌الشاره در لایحه بودجه امسال در بند «ه» تبصره «۵»، به دولت اجازه داده شده است تا با انتشار اسناد خزانه اسلامی به تسویه بدهی مسجل خود بابت مابه‌التفاوت قیمت تمام شده برق و آب با قیمت تکلیفی فروش آن در سنوات قبل به شرکت‌های برق و آب بپردازد. این بدان معناست که دولت، برای پرداخت به این شرکت‌ها علاوه بر منابع حاصل افزایش قیمت حامل‌ها به دنبال پولی کردن بدهی‌های خود به این شرکت‌ها نیز می‌باشد. این تصمیم اگرچه می‌تواند از منظر تسویه بدهی دولت با شرکت‌های مذکور مفید باشد، ولی می‌تواند با توجه به نبود اجماع در میزان قیمت تمام شده، به تداوم برخی ناکارآمدی‌ها در این شرکت‌ها دامن زده و نظارت بر اجرای قانون هدفمندی را دشوارتر سازد.

همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، تبصره «۱۴» لایحه بودجه ۱۳۹۶ کل کشور به‌طور مشخص به موضوع هدفمندی یارانه‌ها اختصاص یافته است. به استناد این تبصره، مقرر شده است که دولت تا سقف مبلغ ۴۸۰ هزار میلیارد ریال از محل درآمدهای حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی را صرف اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال مزبور نماید. نکاتی که در نگاهی کلی به مفاد تبصره فوق‌الذکر، حائز اهمیت به‌نظر می‌رسد، عبارتند از:

۱. مهمترین نکته در خصوص تبصره مزبور، کلی‌گویی صرف از حیث مبلغ قابل استحصال منابع و عدم درج جزئیات در خصوص نحوه هزینه‌کرد منابع مورد نظر است. در واقع دولت علیرغم عدم انطباق عملکرد اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها با ارقام مقرر در قوانین بودجه سنوات گذشته، که نشان از پایین بودن سطح واقع‌انگاری در پیش‌بینی‌های مربوطه دارد، در سال جاری صرفاً به اعلام سقف درآمد قابل انتظار برای هدفمندسازی یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ بسنده کرده و از اعلام ترکیب مصارف مربوط به تفکیک مبلغ (تکالیف مندرج در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) اجتناب نموده است. این در حالیست که حتی ذیل تبصره مزبور هیچ‌گونه اشاره‌ای هم به تدوین آیین‌نامه ذیربط جهت اعلام جزئیات فرآیند اجرایی آن تبصره نداشته است. پر واضح است که این موضوع با روح حاکم بر اصول بودجه‌نویسی (به ویژه اصل شمولیت یا تفصیل و اصل تخصیص) مغایرت دارد. هرچه ارقام مربوط به هزینه‌های اجرای قانون هدفمندی در قانون بودجه دقیق‌تر اعلام شود، احتمال بروز رویکردهای سلیقه‌ای در اجرا و در نتیجه انحراف عملکرد مجریان در آن حوزه کاهش یافته و امکان نظارت بر حسن اجرای آن برای نهادهای نظارتی با دقت بیشتری فراهم خواهد شد.

۲. در سال جاری (۱۳۹۵) علیرغم آنکه دولت می‌توانست تا سقف ۴۸ هزار میلیارد تومان درآمد از محل افزایش قیمت‌ها به‌دست آورد، ولی در ۶ ماهه سال جاری حدود ۲۱ هزار میلیارد (حدود ۴۴ درصد از منابع مصوب) از این محل به‌دست آورده است. در خوش‌بینانه‌ترین حالت و براساس آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ بالغ بر ۳۲ هزار میلیارد تومان از این محل به‌دست خواهد آمد. به بیان دیگر دولت می‌تواند فاصله ۱۶ هزار میلیارد تومانی میان ۳۲ تا ۴۸ هزار میلیارد تومان را با افزایش

قیمت‌ها در سال آینده جبران کند. این در حالی است که صرفنظر از حکم مقرر در بند «د» تبصره «۱» لایحه مزبور (با موضوع افزایش قیمت حامل‌های انرژی به میزان ۵ درصد به‌منظور نوسازی و توسعه شبکه خطوط لوله انتقال نفت خام و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی و تأمین منابع مالی سهم دولت در توسعه پالایشگاه‌ها و زیرساخت‌های تأمین، ذخیره‌سازی و توزیع فرآورده)، در هیچ بخش دیگری از لایحه به موضوع چگونگی و میزان افزایش قیمت حامل‌های انرژی اشاره نشده است و حکم بند «د» تبصره «۱» لایحه نیز فقط مجوز افزایش قیمت است و در عمل یک نوع اختیار است و الزام قانونی نیست. لذا این ابهام وجود دارد که در صورت تصمیم دولت بر افزایش قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۶ آیا قرار است قیمت همه حامل‌های انرژی به‌طور یکسان افزایش یابد، یا اینکه تغییرات قیمت در قالب سبدهای مختلف حامل‌های انرژی مد نظر است.

۳. در ترکیب مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها در تبصره یاد شده، به‌طور کلی به پرداخت‌های نقدی و غیرنقدی و کمک به بخش تولید اشاره شده و هیچ‌گونه اشاره‌ای به مقوله کمک به حوزه سلامت (موضوع بند «ب» تبصره «۳۴» برنامه پنجم توسعه) نشده است. این در حالی است که با توجه به پرداخت‌هایی که تاکنون از محل هدفمندسازی یارانه‌ها به حوزه مزبور صورت گرفته است، تعهدات میان‌مدت و بلندمدتی در آن حوزه ایجاد شده و مشخص نیست که دولت در صورت حذف این برنامه از ترکیب مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها در سال آتی، منابع مالی مورد نیاز جهت ادامه تعهدات تعریف شده در این حوزه را از چه محلی تأمین خواهد کرد.

۴. علیرغم وجود مشکلات متعدد در تأمین منابع مورد نیاز برای پرداخت یارانه‌های نقدی و نیز اتفاق نظر کلیه صاحب‌نظران اقتصادی بر غیرهدفمند بودن این‌گونه پرداخت‌ها، در تبصره مزبور هیچ‌گونه اشاره‌ای به موضوع شناسایی و حذف خانوارهای پردرآمد نشده است. این در حالی است که حدود ۳۳۳ هزار خانوار طی ۶ ماه نخست سال جاری حذف شده‌اند. دولت در تحلیل‌کنندگی روند شناسایی و حذف خانوارهای پردرآمد به مسائل متعددی از جمله ناقص بودن، ناکافی بودن و به‌نگام نبودن اطلاعات موجود در پایگاه‌های اطلاعاتی در دسترس اشاره دارد. بدیهی است دستیابی به هدف «سوق دادن پرداخت‌های نقدی به سمت پرداخت‌های هدفمند»، مستلزم برنامه‌ریزی دقیق و به‌کارگیری کلیه ابزارها و پایگاه‌های اطلاعاتی موجود و رفع نواقص و کاستی‌های آنها در راستای دستیابی به هدف مورد نظر است. در غیر این صورت این موضوع همچنان به‌صورت یک مشکل مزمن در طی سال‌های آتی استمرار خواهد داشت و ضروری است که روند کنونی دولت در تقویت تدریجی پایگاه‌های اطلاعاتی تداوم یافته و شتاب آن نیز افزایش یابد.



۵. علیرغم تکلیف قانونی مقرر در ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مبنی بر اختصاص ۳۰ درصد از منابع اجرای قانون مزبور به بخش‌های مختلف تولیدی، ابهام در چگونگی اجرای این تکلیف قانونی در لایحه بودجه ۱۳۹۶ نیز از دیگر موضوعاتی است که باید در تبصره «۱۴» لایحه به آن توجه شود.

با عنایت به مراتب فوق، لازم است اصلاحاتی در راستای محورهای زیر در خصوص

تبصره هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ انجام پذیرد.

۱. با توجه به تجربه ۶ ساله اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در کشور باید در تبصره «۱۴» بودجه سال ۱۳۹۶ ابعاد دقیق‌تری از اجرای قانون مزبور تبیین شود. از جمله اینکه مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مشخصاً تبیین و تصریح شود.

۲. چارچوب تعیین قیمت حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای و نیز چگونگی شناسایی دقیق جامعه هدف در پرداخت یارانه‌های نقدی از جمله مواردی است که می‌تواند در تبصره «۱۴» لایحه بودجه ۱۳۹۶ کل کشور لحاظ شوند.

۳. با عنایت به اینکه طی سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، سهم اندکی از کل منابع در جهت حمایت از تولید هزینه شده است (صرفاً معادل ۲ درصد از کل منابع) و با توجه به اهمیت بخش تولید در دستیابی به رشد اقتصادی پایدار، ضرورت دارد که برنامه منسجم‌تری در راستای کمک به بخش تولید برای جبران هزینه‌های افزایش قیمت حامل‌های انرژی یا کاهش مصرف انرژی ارائه شود.

۴. تبیین جایگاه حوزه سلامت در به‌کارگیری منابع هدفمند کردن یارانه‌ها، با توجه به تعهدی که دولت طی سال‌های گذشته در این بخش از محل منابع هدفمندسازی یارانه‌ها ایجاد نموده، ضروری به‌نظر می‌رسد.

۵. به‌منظور تحقق حداکثری اهداف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، در تعریف مصارف مربوطه در لایحه بودجه ۱۳۹۵، بازتوزیع منابع پیش‌بینی شده بر مبنای تکالیف مقرر در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها لحاظ شده و حتی‌المقدور از درج مصارفی که کمک‌های مقطعی در طول سال محسوب می‌شود خودداری شود.

۶. شفافیت اعداد و ارقام مرتبط با کل منابع و مصارف اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها یکی دیگر از اقدامات اصلاحی اساسی است که می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. به‌طور مشخص شفاف نمودن میزان کل درآمدهای حاصل از اجرای قانون و سهم هر یک از سهم‌برندگان از منابع حاصله (اعم از دولت و شهرداری‌ها، شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده، و سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها) گام مثبتی خواهد بود که به اجرای دقیق‌تر قانون کمک کرده و نظارت بر آن را امکان‌پذیرتر می‌سازد. خوشبختانه این رویکرد اصلاحی در لایحه برنامه ششم توسعه مورد توجه قرار گرفته و به عنوان یک بند الحاقی به ماده (۴۹) این لایحه الحاق شده است. در ادامه ماده مرتبط با موضوع هدفمندی یارانه‌ها در برنامه ششم توسعه آورده شده است.

هدفمند کردن یارانه‌ها در برنامه ششم توسعه

۱. ماده (۴۹)

به‌طور مشخص در ماده (۴۹) گزارش کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه به موضوع هدفمندی یارانه‌ها پرداخته شده است. به موجب آنچه در صحن علنی مجلس در این رابطه به تصویب رسید^۱: «به‌منظور ارتقای عدالت اجتماعی، افزایش بهره‌وری در مصرف آب و انرژی، هدفمند کردن یارانه‌ها در جهت افزایش تولید و توسعه نقش مردم در اقتصاد، به دولت اجازه داده می‌شود که قیمت آب، حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای را با رعایت ملاحظات اجتماعی و اقتصادی و حفظ مزیت نسبی و رقابتی برای صنایع و تولیدات، به تدریج تا سال ۱۳۹۹ با توجه به مواد (۱)، (۲) و (۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، اصلاح و از منابع حاصل به‌صورت هدفمند برای افزایش تولید، اشتغال، حمایت از صادرات غیرنفتی، بهره‌وری، کاهش شدت انرژی، کاهش آلودگی هوا و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی و حمایت‌های اجتماعی از خانوارهای نیازمند و تأمین هزینه‌های جاری و سرمایه‌گذاری شرکت‌های ذیربط، در چارچوب بودجه‌های سالیانه اقدام لازم را به‌عمل آورد».

۲. بند الحاقی ماده (۴۹)

همچنین در بند الحاقی به این ماده در صحن علنی مصوب شد:^۲ «به‌منظور ایجاد شفافیت در اجرای قانون، دولت مکلف است دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را در جدول جداگانه‌ای حاوی اقلام زیر همراه با بودجه‌های سنواتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند:

الف) کل دریافتی‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها،

ب) مالیات بر ارزش‌افزوده مرتبط با آن،

ج) سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی به تفکیک هر شرکت،

د) سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها به‌منظور اختصاص به پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها، کمک به بخش سلامت و حمایت از تولید و اشتغال از طریق تأمین اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۹۰ و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶.

۱. صحن علنی، بررسی برنامه ششم توسعه، مجلس دهم، ۱۳۹۵/۱۰/۸ نوبت عصر.
 ۲. صحن علنی، بررسی برنامه ششم توسعه، مجلس دهم، ۱۳۹۵/۱۰/۱۱ نوبت صبح.



تبصره «۱»- دولت مکلف است سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از دریافتی‌ها را هر ساله در ردیف منابع بودجه عمومی (شماره ۲۱۰۱۰۲) و مصارف مرتبط با آن را در ردیف‌های مستقل و جداگانه در ارقام بودجه عمومی درج کند.

تبصره «۲»- استفاده از منابع مذکور به هر نحوه دیگر در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است.
تبصره «۳»- دولت مکلف است گزارش تفصیلی این بند را هر ۶ ماه به دیوان محاسبات کشور و مجلس شورای اسلامی ارائه نماید».

۳. ماده (۹۴)

به‌علاوه به موجب مصوبه صحن علنی مجلس شورای اسلامی^۱ در خصوص ماده (۹۴) گزارش کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه «دولت موظف است در طول اجرای قانون برنامه هرسال حداقل مستمری خانوارهای مددجویان تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی را در چارچوب بودجه سنواتی و سطح محرومیت، علاوه بر دریافت یارانه‌ها بر مبنای متوسط ۲۰ درصد حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار از محل منابع یارانه‌ها از طریق حذف یارانه اقشار پردرآمد تأمین و از طریق سازمان‌های مذکور پرداخت نماید».

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

فرآیند اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها طی سال‌های ۱۳۸۹ تا سال ۱۳۹۵ به گونه‌ای پیش رفته است که به دلیل عدم تحقق اهداف مندرج در قانون یاد شده (از هر دو منظر اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و بازتوزیع منابع حاصله)، دولت ناگزیر به تمدید اجرای آن قانون در لایحه برنامه ششم توسعه گردیده است. در همین راستا، تبصره «۱۴» لایحه بودجه ۱۳۹۶ کل کشور نیز به موضوع هدفمندسازی یارانه‌ها اختصاص یافته است؛ اما تبصره ارائه شده از سوی دولت برای اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها با ابهامات و کاستی‌هایی روبروست که ضرورت دارد این نقایص بر طرف گردد.

در این گزارش برخی از محورهای اصلی که لازم است در تبصره مربوط به هدفمندی یارانه‌ها مورد توجه و اصلاح قرار گیرد تبیین گردید. با عنایت به این محورها، پیشنهاد جایگزین زیر به جای تبصره «۱۴» لایحه بودجه ارائه می‌گردد.

۱. صحن علنی، بررسی برنامه ششم توسعه، مجلس دهم، ۱۳۹۵/۱۰/۱۸ نوبت صبح.

تبصره «۱۴»

در راستای اجرای ماده (۴۹) برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) به دولت اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۹۶، مبتنی بر مفاد جدول ۱۲۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و به شرح ذیل به اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها اقدام نماید.

تبصره «۱» - در راستای ارتقای بهره‌وری انرژی و کاهش یارانه پنهان انرژی مشترکین پرمصرف، وزارتخانه‌های نفت و نیرو مکلف هستند در صورت اقدام به افزایش قیمت گاز، آب و برق در بخش خانگی، ضمن حفظ نظام قیمتگذاری پلکانی، به گونه‌ای عمل نمایند که درصد افزایش تعرفه در سطوح بالای مصرف، بیش از درصد افزایش تعرفه در سطوح پایین مصرف باشد.

تبصره «۲» در سال ۱۳۹۶ منابع سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها به شرح ذیل توزیع می‌گردد:

الف) دولت مکلف است مبتنی بر پایگاه‌های اطلاعاتی موجود افراد نیازمند را تشخیص داده و حداکثر تا سقف ۷۰ درصد منابع سازمان، برای پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی متناسب با سطح درآمدی خانوارها اقدام نماید.

ب) ده درصد (۱۰٪) منابع سازمان به مصارف موضوع ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳ (طرح تحول سلامت) اختصاص می‌یابد.

ج) ۵۰ درصد منابع باقیمانده صرف «تولید و اشتغال» و ۵۰ درصد دیگر صرف بهینه‌سازی مصرف انرژی (اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۹۰ و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶) می‌گردد.

تبصره «۱» - جابجایی اعتبارات موضوع بندهای فوق تا سقف ده درصد (۱۰٪) مجاز می‌باشد.

تبصره «۲» - استفاده از منابع مذکور به هر نحوه دیگر در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است.

تبصره «۳» - دولت مکلف است گزارش تفصیلی این بند را هر ۶ ماه یک‌بار به دیوان محاسبات کشور و مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

**جدول ۳. دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۶**

میلیارد ریال	پرداختی‌ها (مصارف)	میلیارد ریال	دریافتی‌ها (منابع)
	مالیات بر ارزش افزوده		کل دریافتی‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها
	سهم شرکت‌های تولید و توزیع کننده انرژی (به تفکیک شرکت‌ها)		
	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها		
	مستمری خانوارهای مددجویان تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی سایر خانوارها		
	کمک به بخش سلامت		
	حمایت از تولید و اشتغال از طریق تأمین اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۹۰ و قانون توسعه حمل و نقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶		

منابع و مأخذ

۱. آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور.
۲. دیوان محاسبات کشور، گزارش عملکرد ۶ ماهه ۱۳۹۶ هدفمندسازی یارانه‌ها.
۳. سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، گزارش‌های ادواری عملکرد هدفمندسازی یارانه‌ها (۱۳۹۶-۱۳۸۹).
۴. قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵.
۵. لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۶. لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۲۵۴

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۳۶۳

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت: ۲۲۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۹/۲۰

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۸. هدفمند کردن یارانه‌ها

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه مالی عمومی)

تهیه و تدوین: سیدمحمد هادی سبحانیان

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی

منتقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. هدفمند کردن یارانه‌ها

۲. لایحه برنامه ششم توسعه

۳. لایحه بودجه سال ۱۳۹۶



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۹/۲۴