

بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور
(تبصره «۱۴» - هدفمند کردن یارانه‌ها)
(ویرایش دوم)

مقدمه

موضوع یارانه حامل‌های انرژی و نحوه هدفمندکردن آنها یکی از چالشی‌ترین موضوعات اقتصاد ایران طی دو دهه گذشته بوده است. به‌طور کلی چارچوب حاکم بر «قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» را می‌توان در گران کردن قیمت برخی حامل‌های انرژی و آب و فاضلاب و تخصیص منابع حاصل از آن به مصارف گوناگون و ناهمگن خلاصه کرد در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (مصوب ۱۳۸۸) سه محل (یارانه نقدی، کمک به تولید و کمک به دولت) برای مصارف هدفمندی در نظر گرفته شده بود، ولی در عمل و در طی سال‌های اجرای قانون، همواره در قوانین بودجه سنواتی، مصارف متعدد و متنوعی برای منابع حاصل از اجرای آن دیده شده است. کمک به حوزه سلامت، تأمین بخشی از یارانه سود تسهیلات تأمین مسکن حمایتی زوج‌های جوان، ساماندهی مسکن در بافت‌های فرسوده، حاشیه شهرها و مسکن مهر، کمک به اشتغال جوانان و فارغ‌التحصیلان، پرداخت به رزمندگان معسر و ... بخشی از این مصارف در نظر گرفته شده است. علاوه بر مصارف فوق، مصوبات موردی نیز وجود داشته است که در عمل محل تأمین منابع آن، مصرف داخلی نفت خام و فرآورده‌های نفتی آن است مانند واگذاری مواد اولیه قیر رایگان، بازسازی خطوط انتقال نفت و فرآورده‌های نفتی و غیره. مصارف متعدد و نامرتب در نظر گرفته شده در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و اصلاحات آن در قوانین سنواتی، به حدی بوده است که عملاً هدف اصلی از اجرای قانون که ساماندهی بازار انرژی، کاهش شدت انرژی و اصلاح ساخت انرژی در کشور به‌دست فراموشی سپرده شده و اجرای هدفمندی یارانه‌ها به پرداخت نقدی به خانوار تقلیل پیدا کرده است. در حال حاضر بالغ بر ۹۵ درصد از مصارف اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به پرداخت یارانه نقدی به خانوار اختصاص پیدا کرده است.

ناکارآمدی نظام کنونی توزیع یارانه‌های نقدی بر کسی پوشیده نیست و از همین روی طی سالیان گذشته، مجلس در قوانین بودجه سنواتی، دولت را مکلف به حذف اقشار غیرنیازمند از دریافت یارانه کرده بود. به‌رغم این تکلیف قانونی، دولت در انجام این مهم موفق عمل نکرده و اکنون بیش از ۷۶ میلیون نفر در کشور یارانه نقدی دریافت می‌کنند. همین امر موجب شده است، سهم سایر مصارف هدفمندی از جمله سلامت و تولید به‌طور چشمگیری کمتر پرداخت شود و حتی طبق آخرین گزارش سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶ بخش مهمی از یارانه‌ها از محل بودجه عمومی دولت تأمین شده است.

با عنایت به مشکلاتی که ادامه روند کنونی اجرای هدفمندی برای کشور به همراه خواهد داشت، دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (تبصره «۱۴») تصمیم به اصلاح روند موجود اعطای یارانه گرفته است.

مخصوص سخن علمی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۴۸

شماره چاپ:

۸۰۰

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۱۱/۹

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی

دفاتر: مطالعات اقتصاد

بخش عمومی

مطالعات انرژی، صنعت

و معدن

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۵۷۵۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۱۱/۱۷

عملکرد اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در هشت‌ماهه سال ۱۳۹۶

- بررسی عملکرد هشت‌ماهه سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها حکایت از آن دارد که در هشت ماهه منتهی به پایان آبان‌ماه ۱۳۹۶، کل منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بالغ بر ۳۱۴,۷۲۱ میلیارد ریال و مصارف قانون مذکور بالغ بر ۳۱۸,۷۵۱ میلیارد ریال است. ۳۰۵,۶۱۹ میلیارد ریال از مصارف هدفمندی (یعنی ۹۵/۸۸ درصد) در مدت مذکور صرف پرداخت نقدی و غیرنقدی به خانوارها، ۸,۶۵۰ میلیارد ریال برای بخش بهداشت و سلامت و ۴,۴۸۴ میلیارد ریال برای حمایت از تولید صرف شده است.

- با عنایت به تأمین حدود ۴۶ درصد پرداخت‌های فوق در هفت‌ماهه امسال از محل ردیف‌های یارانه‌ای مندرج در قانون بودجه و محدودیت سقف اعتبار قابل تخصیص از محل این ردیف‌ها، پیش‌بینی می‌شود، دولت در ماه‌های پایانی سال با کسری منابع مواجه می‌شود.

- براساس گزارش دیوان محاسبات کشور در آبان‌ماه سال جاری تعداد ۷۶,۳۱۷,۵۹۳ نفر یارانه دریافت کردند که نسبت به اسفندماه سال ۱۳۹۵، تعداد ۹۰۱,۰۶۹ نفر به‌طور خالص به جمعیت یارانه‌بگیران اضافه شده است.

- با توجه به رشد جمعیت کشور و کندی در حذف افراد غیرنیازمند، در صورت ادامه روند کنونی اعطای یارانه تا پایان سال از سقف پیش‌بینی شده برای این موضوع در بند «۱» جدول سقف منابع و مصارف قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (۳۳۵,۰۰۰ میلیارد ریال) تجاوز خواهد کرد و منابع پیش‌بینی شده در تبصره «۱۴» برای سال ۱۳۹۷ نیز کافی نخواهد بود.

تصمیم دولت درباره اعطای یارانه نقدی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (موضوع تبصره «۱۴»)

تصمیم دولت در بازنگری رویکرد گذشته در اعطای یارانه نقدی را می‌توان یکی از مهمترین رویکردهای لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ قلمداد کرد. براساس مفاد تبصره «۱۴» در لایحه:

- میزان پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها در سال ۱۳۹۷، رقم ۲۳ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده بود که صرفاً به خانوارهای نیازمند پرداخت می‌شود. این درحالی است که این رقم در سال جاری (۱۳۹۶)، بالغ بر ۴۱ هزار میلیارد تومان است. به عبارت دیگر پیشنهاد دولت آن بود که حدود ۳۳ میلیون نفر از جمعیت یارانه‌بگیران در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶ حذف شوند.

- در لایحه منابع سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها تنها از محل اصلاح قیمت حامل‌های انرژی (به مبلغ ۳۷ هزار میلیارد تومان) تعیین شده است و برخلاف سنوات گذشته (از جمله سال ۱۳۹۶)، از ردیف‌های بودجه عمومی منابعی به سازمان مذکور تعلق نخواهد گرفت.

نکته قابل تأمل در حذف افراد غیرنیازمند از دریافت یارانه در تبصره «۱۴» آن است که در این تبصره سازوکارهای حذف افراد به‌صورت دقیق و شفاف و قابل کنترل و ارزیابی بیان نشده است. البته براساس توضیحات ارائه شده توسط نمایندگان دولت در مجلس شورای اسلامی، رویکرد کلی دولت در انجام این مهم، شناسایی اقشار یا گروه‌های کم‌درآمد (از قبیل خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی، روستاییان و عشایر، بیماران صعب‌العلاج، بانزشتگان) و پرداخت یارانه نقدی به این افراد و سایر خانوارهایی است که در زمره این گروه‌ها قرار نمی‌گیرند، ولی استحقاق خود را برای دریافت یارانه به اثبات می‌رسانند، بوده است.

تصمیم کمیسیون تلفیق درباره اعطای یارانه نقدی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (موضوع تبصره «۱۴»)

کمیسیون تلفیق بودجه رقم یارانه نقدی در جدول تبصره «۱۴» لایحه بودجه را به ۳۰ هزار میلیارد تومان افزایش داد و از آنجا که در تحقق حذف حدود ۳۰ میلیون یارانه‌بگیر توسط دولت تردید وجود داشته، به دولت اجازه داده است تا منابع و مصارف جدول مذکور را از محل ردیف‌های قانون بودجه افزایش دهد.

به‌علاوه به‌نظر می‌رسد رویکرد متفاوتی برای حذف افراد غیرنیازمند از دریافت یارانه نسبت به آنچه دولت مدنظر قرار داده بود در کمیسیون تلفیق تصویب شده است. براساس مصوبه کمیسیون تلفیق «دولت موظف است نسبت به حذف یارانه خانوارهای

پردرآمد در طول سه ماه اول سال ۱۳۹۷ به صورت تدریجی اقدام کند. افرادی که مایل به بررسی تراکنش‌های مالی خود و آزمون وسع آنها توسط دولت نیستند می‌توانند از دریافت یارانه اعلام انصراف نمایند.

در صورتی که خانوارها نسبت به حذف یارانه خود معترض باشند، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است حداکثر ظرف یک ماه موضوع را بررسی و در صورت استحقاق، نسبت به برقراری یارانه آنها اقدام نماید.»

همچنین کمیسیون تلفیق بر ادامه پرداخت یارانه‌های نقدی به خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی، خانوارهای ساکن روستاها و سایر خانوارهای کم‌درآمد به خصوص ساکنین حاشیه شهرها تأکید کرده است.

نکته مهم آنکه دولت در صدر تبصره موظف به شناسایی و پرداخت یارانه به خانوارهای نیازمند شده است، اما در پاراگراف دوم گفته شده است که یارانه خانوارهای پردرآمد به تدریج حذف خواهد شد.

یکی از تغییرات مهم و اساسی تغییر ساختار جدول ارائه شده توسط دولت و درج کل منابع و مصارف در جدول ذیل تبصره «۱۴» است. همچنین سهم ۱۴/۵ درصدی شرکت ملی نفت ایران از منابع حاصل از فروش داخلی و صادرات فرآورده‌های نفتی مطابق ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در جدول مزبور درج شده است که در لایحه مبهم بود. همچنین منابع حاصل از صادرات فرآورده‌ها و مصارف آن برای واردات فرآورده‌ها و سهم شرکت ملی نفت از این موضوع در لایحه نبوده که در مصوبه کمیسیون تلفیق شفاف‌تر شده است. با این تغییر، بند «ب» ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر تعیین مصارف مرتبط با اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها رعایت شده است.

اظهار نظر کارشناسی

همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، طی سالیان گذشته مجلس همواره دولت را مکلف کرده بود که پرداخت یارانه‌های نقدی را هدفمند انجام دهد. شواهد تجربی نشان می‌دهد که در بیشتر موارد، پرداخت همگانی و غیرهدفمند یارانه نقدی و دائمی، نه تنها در ارتقای درآمد و رفاه اقشار آسیب‌پذیر اثری ندارد، بلکه همان‌گونه که ملاحظه شد به دلیل ثابت ماندن قمیت حامل‌ها در چند سال اخیر و در مقابل افزایش هزینه‌های تولید و انتقال و توزیع، موجب تحمیل بار مالی بیشتر بر دولت و کسری بودجه خواهد شد.

اگرچه این مهم تا امروز به انجام نرسیده است، ولی با توجه به لایحه دولت و نیز اقتضات و ملاحظات فوق به نظر می‌رسد که اکنون تغییر مسیر ضروری است. بی‌توجهی به این رویکرد اصلاحی برای سال آینده، با عنایت به ملاحظات اقتصاد سیاسی چه بسا اصلاح این فرآیند را به چندین سال بعد موکول کند. اما سؤال این است که با چه سازوکاری افراد غیرنیازمند از دریافت یارانه را باید حذف کرد؟ برای پاسخ به این پرسش لازم است هم مباحث نظری در این رابطه و هم به مقدمات و امکانات اجرایی در کشور و نیز دسترسی‌های اطلاعاتی که می‌توان برای دولت فراهم کرد، توجه شود.

- هم از بُعد نظری و هم از منظر ملاحظات اجرایی به نظر می‌رسد شناسایی خانوارهای نیازمند، ضریب خطای کمتری نسبت به شناسایی خانوارهای پردرآمد دارد. به‌ویژه اگر قرار باشد معیار تشخیص خانوار پردرآمد (غیرنیازمند دریافت یارانه) صرفاً میزان درآمد ماهیانه فرد و یا دهک‌های معین درآمدی در نظر گرفته شود.

- موضوع طبقه‌بندی خانوارها در ایران براساس دهک علاوه بر مشکلات اجرایی متعدد، به لحاظ نظری نیز قابل دفاع نیست. دهک‌های درآمدی هدف‌های متغیرند، زیرا به محض اعطای یارانه به هر دهک، گروه‌های حاضر در دهک‌ها تغییر می‌کند. بحث در مورد اعطای یارانه به دهک‌های خانوارها بحثی ناکارآمد و غیرقابل ردیابی است. بنابراین وقتی گفته شود که به چند دهک بالای درآمدی یارانه پرداخت نشود، در واقع سیاستگذاران خود را در جایی قرار داده‌اند که نتوانند گروه‌های مشمول دریافت یارانه را ردیابی کنند.

- در حیطه سیاست‌های فقرزدایی، بهترین راه‌حلی که اغلب بحث و بررسی می‌شود، شناسایی اقشار فقیر جامعه و سپس هدایت منافع حاصل از برنامه هدفمندی به سمت این قشر است. این اقشار عمدتاً برای دولت شناسایی شده هستند و یا قابل شناسایی‌اند. البته ممکن است موارد نادری وجود داشته باشد که برخی خانوارها به‌طور مثال تحت پوشش کمیته امداد قرار گرفته باشند، ولی در عین حال از تمکن مالی برخوردار باشند که این موضوع نمی‌تواند اصل شناسایی اقشار نیازمند و اعطای یارانه به آنها را با چالش مواجه کند.

- نکته دیگری که لازم است به آن توجه شود این است که چه‌بسا خانوارهایی وجود داشته باشند که به‌رغم استحقاق دریافت یارانه، ولی به‌دلایل گوناگون تحت پوشش هیچ نهاد حمایتی قرار نگرفته باشند یا جزء عشایر و روستاییان نیز نباشند. دولت باید مسیر اعلام درخواست این قبیل خانوارها برای دریافت یارانه را نیز باز بگذارد. اما برای آنکه جلوی برخی درخواست‌های غیرواقعی گرفته شود لازم است، دولت با استفاده از بانک‌های اطلاعاتی در دسترس آزمون وسیع انجام دهد.

- در حال حاضر بانک‌های اطلاعاتی مختلفی وجود دارد که دسترسی به آنها از سوی دولت می‌تواند به شناسایی اشخاص حقیقی ذینفع در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها کمک کند.

- استفاده از اطلاعات بانک‌های اطلاعاتی نظیر بانک اطلاعات مالیاتی، بانک اطلاعات اقتصادی و مالی اشخاص حقیقی و حقوقی، بانک اطلاعات املاک و مستغلات، بانک اطلاعات موجود در ستاد مدیریت سوخت و حمل‌ونقل کشور، بانک جامع اطلاعات کارکنان دولت و...، هر کدام 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 است. با انجام برخی اقدامات تکمیلی می‌توان احتمال خطا و تبعات اجتماعی و سیاسی آن را کاهش داد. اهم این اقدامات عبارتند از:

- 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 رسانه‌های مختلف برای اطلاع‌رسانی و ارائه دلایل لزوم اجرای این شیوه به‌منظور کاهش تبعات اجتماعی آن،
- برای منابع و مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌ها ردیف مشخصی در بودجه عمومی در نظر گرفته نشده است. این به معنی این است که تبصره «۱» ماده (۳۹) مبنی بر تعیین ردیف بودجه عمومی برای منابع و مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌ها رعایت نشده است.

جمع‌بندی و پیشنهاد

با عنایت به توضیحات فوق، توجه به محورهای ذیل برای تصمیم‌گیری درخصوص توزیع یارانه‌های نقدی و غیرنقدی ضروری است:

۱. کمک به تصمیم دولت مبنی بر اصلاح روند غلط گذشته و اعطای یارانه صرفاً به خانوارهای نیازمند،
۲. اعطای مجوز به دولت برای استفاده از بانک‌های اطلاعاتی موجود به‌منظور انجام آزمون وسیع و شناسایی افراد مستحق دریافت یارانه‌های نقدی (در مصوبه کمیسیون تلفیق آمده است)،
۳. پیش‌بینی سازوکار لازم به‌منظور امکان ثبت نام افراد نیازمندی که موفق به ثبت نام برای دریافت یارانه نشده‌اند،
۴. پیش‌بینی سازوکار لازم به‌منظور اعلام اعتراض نسبت به حذف از دریافت یارانه نقدی (در مصوبه کمیسیون تلفیق آمده است).

پیشنهادها

۱. عبارت «دولت موظف است نسبت به حذف یارانه خانوارهای پردرآمد در طول سه‌ماهه اول سال ۱۳۹۷ به‌صورت تدریجی اقدام نماید» مربوط به کمیسیون تلفیق حذف شود.
۲. برای منابع و مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌ها ردیف‌های مشخصی در بودجه عمومی لحاظ شود.