



**اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تأمین کالاهای اساسی»
(اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور
و الزام دولت به پرداخت یارانه برای کالاهای اساسی)
(ویرایش اول)**

شماره چاپ: ۲۲۶

تاریخ چاپ: —

شماره ثبت: ۷۲

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۷۱۷۶

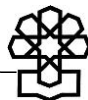
مهرماه ۱۳۹۹

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	خلاصه مدیریتی
۶	مقدمه
۶	۱. متن مصوبه کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات
۸	۲. اظهار نظر کارشناسی در خصوص مصوبه
۸	۱-۲. لزوم حمایت از اقشار ضعیف جامعه
۱۱	۲-۲. پیامدهای سیاست تخصیص ارز ترجیحی به واردات کالاهای اساسی
۱۲	۲-۳. روش حمایت
۱۳	۲-۴. اصول انتخاب و ایجاد منابع لازم جهت اجرای سیاست حمایتی تأمین کالاهای اساسی
۱۴	۲-۵. شیوه تأمین منابع در مصوبه کمیسیون
۱۹	۲-۶. سایر مصارف در نظر گرفته شده در متن مصوبه
۲۱	۲-۷. ملاحظات حقوقی
۲۱	۱-۷-۲. ملاحظات کلان
۲۲	۲-۷-۲. سایر ملاحظات حقوقی
۲۳	۲. پیشنهادهایی جهت تأمین منابع پایدار غیرتورمی
۲۳	۱-۳. دریافت درصد بسیار کمی از برخی تراکنش‌های بانکی به‌عنوان عوارض (مالیات) تراکنش
۲۴	۲-۳. اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی
۲۵	۳-۳. مالیات بر ارزش افزوده
۲۶	جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد



اظهارنظر کارشناسی درباره:
«طرح تأمین کالاهای اساسی»
(اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور و الزام دولت به
پرداخت یارانه برای کالاهای اساسی)
(ویرایش اول)

خلاصه مدیریتی

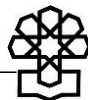
به‌طور خلاصه براساس بند «الف» مصوبه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور و الزام دولت به پرداخت یارانه برای کالاهای اساسی، به‌منظور جبران بخشی از نیازهای معیشتی خانوارهای کشور به‌ویژه خانوارهای کم‌برخوردار، دولت مکلف شده است تا نسبت به پرداخت یارانه اعتبار خرید به هر فرد ایرانی شناسایی شده در طرح معیشت خانوار، از طریق واریز اعتبار به کارت یارانه نقدی سرپرست خانوار اقدام کند. منابع این طرح تا سقف ۳۰ هزار میلیارد تومان از محل بند «و» تبصره «۲» و مصارف جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه در نظر گرفته شده است.

در بند «ب» این مصوبه نیز عنوان شده است که ۳۵ هزار میلیارد تومان به سقف مجوز در نظر گرفته شده برای رد دیون سازمان تأمین اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح افزوده شود و این رد دیون به‌عنوان منابع سیاست حمایتی تأمین کالاهای اساسی (۱۵ هزار میلیارد تومان)، تکمیل طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام (تا سقف ۱۰ هزار میلیارد

تومان) و همسان‌سازی حقوق بازنشستگان تحت پوشش صندوق‌های تأمین اجتماعی، لشکری و کشوری (تا سقف ۱۰ هزار میلیارد تومان) مجدداً مورد استفاده قرار گیرد.

با توجه به اینکه قیمت کالاهای اساسی در دو سال گذشته افزایش قابل توجهی داشته است و برآوردهای کارشناسی نیز نشانگر افزایش نرخ فقر طی دو سال گذشته است، اتخاذ یک سیاست حمایتی کارآمد که به صورت مستقیم منجر به افزایش دسترسی دهک‌های پایین درآمدی به کالاهای اساسی شود، یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر ارزیابی می‌شود و باید این موضوع توسط دولت و مجلس دنبال گردد. سیاست تخصیص ارز ترجیحی به واردات کالاها و نهادهای اساسی که از ابتدای سال ۱۳۹۷ با هدف تأمین کالاهای اساسی مورد نیاز مردم با قیمت مناسب توسط دولت اتخاذ شد، به نتایج مطلوب منجر نشد و با توجه به محدود بودن ارز حاصل از صادرات نفت خام، تأمین ارز ترجیحی برای این گروه از واردات، آثار پولی و تورمی نامناسبی داشته است.

- با در نظر گرفتن وضعیت معیشتی اقشار آسیب‌پذیر، اجرای همزمان چهار اقدام ضروری است:
۱. کمک به تأمین کالاهای اساسی اقشار کم‌درآمد (براساس معیارهای استحقاق‌سنجی)،
 ۲. پیشگیری از اقدامات موازی و پراکنده مراجع تصمیم‌گیری و جلوگیری از افزایش کسری بودجه از طریق مصوبات مختلف،
 ۳. پیشگیری از رشد پایه پولی از محل استقراض از بانک مرکزی ناشی از تأمین ارز ترجیحی (به‌عنوان یک ضرورت نه انتخاب)،
 ۴. ایجاد منابع پایدار غیرتورمی بسته معیشتی (که برخی پیشنهادها در بخش قبل ارائه گردید).



با توجه به محدودیت‌های بودجه و کسری بودجه بالغ بر ۴۰ درصدی که از روش‌های مختلفی مانند انتشار اوراق و استقراض از صندوق توسعه ملی در حال تأمین شدن است یکی از اصلی‌ترین معیارهایی که باید در تمام تصمیمات دولت و مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار گیرد مدیریت کسری بودجه دولت در سال جاری و سال‌های آینده است. بدین منظور منابع مورد نیاز برای کمک به تأمین کالاهای اساسی اقشار کم‌درآمد، به‌خصوص با توجه به احتمال بالای تکرار این سیاست در سال‌های بعد، منابع پیش‌بینی شده دارای ویژگی‌های زیر باشد:

۱. واقعی بوده و در شرایط فعلی به کسری بودجه بیشتر دامن نزند،
۲. از جنس فروش دارایی نبوده و امکان تداوم در سال‌های بعد را داشته باشد،
۳. بار تأمین آن تا حد ممکن بر دوش افراد با درآمد بالاتر باشد (نوعی سیاست بازتوزیعی و کاهش فاصله طبقاتی)،
۴. در سال جاری قابل حصول باشد (نیازمند ایجاد زیرساخت‌های جدید و زمانبر نباشد)،
۵. ترجیحاً متناسب با نرخ تورم و افزایش نیاز برای تأمین مالی سیاست‌های حمایتی، این منابع نیز افزایش یابد.

بررسی مصوبه کمیسیون نشان‌دهنده این است که منابع در نظر گرفته شده در این مصوبه از ویژگی‌های مطلوب ذکر شده برخوردار نیستند.

اولاً استفاده مجدد از منابع هدفمندی و افزایش ۱۵ هزار میلیارد تومان به مصارف آن در شرایطی که در ۶ ماه اول سال، منابع هدفمندی با عدم تحقق بالایی همراه بوده، موجب تعمیق کسری بودجه در منابع و مصارف هدفمندی خواهد شد.

ثانیاً افزایش ۳۵ هزار میلیارد تومانی سقف مجاز رد دیون موضوع بند «و» تبصره

«۲» قانون بودجه با ابهامات و ملاحظات زیر همراه خواهد بود:

۱. نامشخص بودن مخاطب رد دیون به منظور ایجاد منابع،

۲. چگونگی تبدیل رد دیون به منبع درآمدی،

۳. نامشخص بودن امکان نقدشوندگی دیون واگذار شده (مجموعاً ۸۵ هزار میلیارد

تومان سقف در نظر گرفته شده برای بند «و» تبصره «۲») که با توجه به هزینه‌های در نظر گرفته شده باعث کسری نقدینگی می‌شود،

۴. نامناسب بودن رویکرد فروش دارایی برای تأمین هزینه‌های جاری،

۵. نامشخص بودن نحوه تأمین منابع در صورت تداوم طرح و...

با توجه به موارد مطرح شده، لازم است که جزء «۳» بند «الف» مصوبه کمیسیون

اصلاح و با برخی از منابعی که بدون تشدید کسری بودجه می‌توانند به موضوع حمایت از معیشت خانواده‌های کم‌درآمد اختصاص یابند جایگزین شود. در این راستا موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. دریافت درصد بسیار کمی از برخی تراکنش‌های بانکی به‌عنوان عوارض (مالیات)

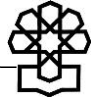
تراکنش‌های بانکی بین مشتری (به‌عنوان مثال با وضع مالیات ۵ هزار تومان برای تراکنش ده میلیون تومانی، در یک سال از این محل ۱۲ هزار میلیارد تومان قابل حصول است)،

۲. اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی (با فرض کاهش ۲۰ درصدی واردات در

نیمه‌دوم سال ۱۳۹۹ و کاهش برخی تعرفه‌های کالایی به‌منظور کاهش آثار تورمی، حداقل منابع قابل حصول در نیمه‌دوم سال ۱۳۹۹ حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود)،

۳. افزایش یک واحد درصدی نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده، البته با در نظر گرفتن

معافیت‌های مربوط به سبد مصرفی اقشار آسیب‌پذیر (حدود ۱۳ هزار میلیارد تومان برای یک سال از این محل قابل حصول است).



علاوه بر موارد مذکور، در جزء «۲» و «۳» بند «ب» متن مصوبه کمیسیون نیز مصارفی در نظر گرفته شده است که ضمن غیرمرتبط بودن با موضوع طرح، از جوانب مختلفی مانند افزایش کسری بودجه، نامشخص بودن نحوه ارتباط رد دیون به تأمین اعتبار جهت تکمیل طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای و اصول بودجه‌ریزی، محل ایراد بوده و پیشنهاد می‌شود که این موارد از مصوبه کمیسیون حذف گردد.

از آنجا که عدم توجه مناسب به موارد ذکر شده، می‌تواند سیاست‌های حمایتی اتخاذ شده را به ضد خود تبدیل کند و با دامن زدن به کسری بودجه، موجبات استقراض بیشتر دولت از بانک مرکزی و افزایش تورم در سال‌های آینده را فراهم آورد که در عمل کاهش قدرت خرید مضاعف اقشار آسیب‌پذیر را در پی خواهد داشت. لذا ضمن تأکید بر ضرورت توجه به معیشت خانوارهای کم‌برخوردار، پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، این مصوبه جهت رفع ایرادهای کارشناسی ذکر شده در متن گزارش و به‌طور خاص بخش مربوط به منابع مالی اجرای این طرح، جهت اصلاح به کمیسیون عودت داده شود.

همچنین باید توجه داشت که بر مبنای نظر تفسیری شورای محترم نگهبان، بودجه سالیانه کل کشور و اصلاحات بعدی مربوط، در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه و همچنین متمم بودجه باید به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس شود.

مقدمه

طرح حاضر با عنوان طرح تأمین کالاهای اساسی با شماره ثبت ۷۲ مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۹ به صورت یک فوریتی اعلام وصول گردید. با این حال مصوبه کمیسیون برنامه و بودجه در این خصوص با عنوان طرح «اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور و الزام دولت به پرداخت یارانه برای کالاهای اساسی» مورخ ۱۳۹۹/۷/۶ تقدیم هیئت رئیسه گردید که در این گزارش به اختصار به بررسی مصوبه مزبور پرداخته می‌شود.

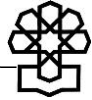
۱. متن مصوبه کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ماده واحد: بند «و» تبصره «۲» و جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور به شرح ذیل اصلاح می‌گردد:

الف) دولت مکلف است به منظور تأمین بخشی از نیازهای معیشتی خانوارهای کشور به ویژه خانوارهای کم‌برخوردار، در ۶ ماهه دوم سال ۱۳۹۹ و به صورت ماهیانه نسبت به تأمین و پرداخت یارانه اعتبار خرید به هر فرد ایرانی شناسایی شده در طرح معیشت خانوار (موضوع ردیف (۳۱) جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور) از طریق واریز اعتبار به کارت یارانه نقدی سرپرست خانوار اقدام کند.

۱. این اعتبار صرفاً برای تأمین کالاهای اساسی و ضروری در نظر گرفته شده و وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است امکان تخفیف در خرید این کالاها را برای مشمولان فراهم کند.

۲. خانوارهایی که سطح درآمد آنها کمتر از مبلغ حداقل دستمزد است از دوبرابر یارانه سایر خانوارهای مشمول بهره‌مند می‌شوند. شناسایی این خانوارها برعهده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است.



۳. منابع مورد نیاز برای اجرای این بند تا سقف سیصد هزار میلیارد (۳۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به نسبت مساوی از محل افزایش اعتبار بند «و» تبصره «۲» و مصارف جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور به استثنای ردیف‌های (۹) - (۱۰) - (۱۱) - (۲۳) - (۲۴) - (۲۵) - (۲۶) - (۲۷) - (۲۸) - (۲۹) - (۳۱) تأمین می‌شود.

۴. آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر مبلغ یارانه سرانه و مصادیق کالاهای اساسی به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت؛ جهاد کشاورزی، بانک مرکزی و سازمان برنامه و بودجه حداکثر ظرف دو هفته پس از ابلاغ این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ب) مبلغ سیصدوپنجاه هزار میلیارد (۳۵۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به سقف مجاز پیش‌بینی شده در بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ اضافه و به شرح زیر هزینه می‌شود:

۱. تا مبلغ یکصدوپنجاه هزار میلیارد (۱۵۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال جهت ایفای تعهدات بند «الف» این قانون،

۲. تا مبلغ یکصد هزار میلیارد (۱۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال صرف تکمیل طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام،

۳. تا مبلغ یکصد هزار میلیارد (۱۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال جهت همسان‌سازی حقوق بازنشستگان تحت پوشش صندوق‌های تأمین اجتماعی، لشکری و کشوری تخصیص می‌یابد.

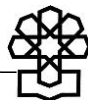
ج) دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط مکلفند گزارش عملکرد این قانون را هر دو ماه یک‌بار به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات، عمران و اجتماعی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

۲. اظهار نظر کارشناسی در خصوص مصوبه

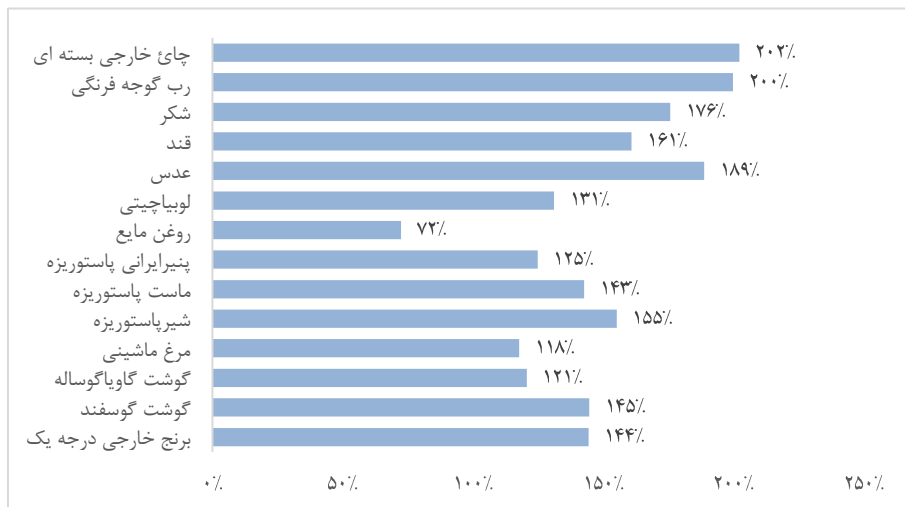
به‌طور کلی براساس بند «الف» این مصوبه به‌منظور جبران بخشی از نیازهای معیشتی خانوارهای کشور به‌ویژه خانوارهای کم‌برخوردار دولت مکلف شده تا نسبت به پرداخت یارانه اعتبار خرید به هر فرد ایرانی شناسایی شده در طرح معیشت خانوار از طریق واریز اعتبار به کارت یارانه نقدی سرپرست خانوار اقدام کند. منابع این طرح تا سقف ۳۰ هزار میلیارد تومان از محل بند «و» تبصره «۲» و مصارف جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه در نظر گرفته شده است. هرچند این طرح به‌درستی بر حمایت از اقشار ضعیف جامعه در جهت تأمین بخشی از کالاهای اساسی خود تأکید دارد با این حال به‌دلیل نداشتن منابع قابل اتکا در صورتی که اصلاح جدی در منابع طرح انجام نشود می‌تواند به ضد خود تبدیل شده و با اعمال تورم بر اقشار مختلف سفره آنها را کوچک‌تر نماید. در ادامه برخی نکات در خصوص این مصوبه ارائه شده است.

۱-۲. لزوم حمایت از اقشار ضعیف جامعه

همان‌طور که در نمودار ۱ مشاهده می‌شود قیمت کالاهای اساسی در دو سال گذشته افزایش قابل توجهی داشته است به‌طوری که حتی کالاهایی مثل گوشت مرغ که ارز ترجیحی نیز دریافت می‌نمایند رشد قیمت بالای ۱۰۰ درصدی را تجربه نموده‌اند.



نمودار ۱. رشد قیمت کالاهای اساسی در مردادماه ۱۳۹۹ نسبت به فروردین ماه ۱۳۹۷



مأخذ: متوسط های قیمتی، مرکز آمار ایران.

همچنین همان طور که در جدول ۱ مشاهده می شود متوسط مصرف کالاهای اساسی در سال های اخیر کاهش قابل توجهی یافته است. برای مثال مصرف برنج خارجی ۸ درصد، گوشت گوساله ۲۰ درصد، گوشت گوسفند ۲۹ درصد، روغن نباتی ۶ درصد و قند و شکر ۴ درصد در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۵ کاهش یافته است. این کاهش ها برای دهک های پایین درآمدی به مراتب بیشتر نیز بوده است. برای نمونه میزان کاهش مصرف دهک سوم درآمدی در جدول ۱ آورده شده است.

جدول ۱. متوسط مصرف کالاهای اساسی در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۸ (گرم در ماه به ازای هر فرد)

نسبت ۱۳۹۸ به ۱۳۹۵		۱۳۹۸		۱۳۹۵		سال
دهک	متوسط	متوسط دهک	متوسط	متوسط دهک	متوسط	گروه
سوم	کشوری	سوم	کشوری	سوم	کشوری	
۰/۸۲	۰/۹۲	۱۰۸۶	۱۴۵۱	۱۳۲۹	۱۵۸۴	برنج خارجی
۰/۶۴	۰/۸۰	۸۴	۱۵۵	۱۳۱	۱۹۳	گوشت گوساله
۰/۷۶	۰/۷۱	۱۱۴	۲۳۴	۱۴۹	۳۳۰	گوشت گوسفند
۰/۹۸	۱/۰۲	۱۱۳۴	۱۵۹۱	۱۱۶۳	۱۵۵۵	مرغ ماشینی
۰/۸۱	۰/۹۴	۷۹۰	۱۰۸۴	۹۷۱	۱۱۵۴	روغن نباتی
۰/۹۲	۰/۹۶	۶۸۶	۹۶۷	۷۴۹	۱۰۰۶	قند و شکر

مأخذ: طرح هزینه درآمد خانوار مرکز آمار ایران.

مجموعه موارد فوق نشان می‌دهد اتخاذ سیاستی در راستای تأمین بخشی از نیازهای معیشتی خانوارهای کشور به‌ویژه خانوارهای کم‌برخوردار بسیار ضروری است. با این حال بسته به میزان منابع در دسترس، جامعه هدف می‌تواند متفاوت باشد. در صورتی که ۳۰ هزار میلیارد تومان منابع در نظر گرفته شده در طرح، قابل دسترس باشد، پیشنهاد پرداخت اعتبار خرید به ۶۰ میلیون نفر قابل دفاع است. با این حال در صورتی که این منابع در دسترس نباشد، می‌توان در اختصاص منابع اولویت‌بندی کرد برای مثال وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با استفاده از اطلاعات پایگاه رفاه ایرانیان حدود ۷ میلیون خانوار (معادل حدود ۲۰ میلیون نفر) را شناسایی کرده که ضرورت دارد مورد حمایت قرار گیرند. این خانوارها دارای ویژگی‌های زیر هستند:

- حدود ۳ میلیون و ۱۵۶ هزار خانوار نیازمند و تحت پوشش نهادهای حمایتی (کمیته امداد و بهزیستی)،

- حدود ۴ میلیون و ۴۷۶ هزار خانوار نیازمند دارای ویژگی‌های زیر:



- یارانه‌بگیر هستند،

- هیچ‌یک از اعضای خانوار تحت پوشش نهادهای حمایتی نیستند،

- هیچ‌یک از اعضای خانوار تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی (به غیر از صندوق

روستاییان و عشایر) نیستند،

- خانوارهای مستمری‌بگیر که مجموع مستمری ماهیانه آنها کمتر از ۱ میلیون و

۸۰۰ هزار تومان باشد،

- هیچ‌یک از اعضای خانوار سفر خارجی نداشته‌اند،

- ارزش خودروی خانوار (به ارزش دی‌ماه ۱۳۹۸) کمتر از ۵۰ میلیون تومان است،

- میانگین خرید بانکی خانوار در ۱۳۹۸ کمتر از ۲ میلیون و ۳۰۰ هزار تومان است،

- میانگین واریز به حساب خانوار در سال‌های ۱۳۹۵، ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ کمتر از ۶۰

میلیون تومان است.

علاوه بر موارد فوق، نتایج برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان‌دهنده افزایش

نرخ فقر در دو سال گذشته است. در این راستا تصمیم کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

مبنی بر اتخاذ سیاستی در راستای تأمین بخشی از نیازهای معیشتی خانوارهای کشور

به‌ویژه خانوارهای کم‌برخوردار، دال بر تشخیص صحیح ضرورت و فوریت موضوع است و

مطلوب ارزیابی می‌شود.

۲-۲ پیامدهای سیاست تخصیص ارز ترجیحی به واردات کالاهای اساسی

یکی از سیاست‌هایی که از ابتدای سال ۱۳۹۷ با هدف تأمین کالاهای اساسی مورد نیاز

مردم با قیمت مناسب توسط دولت اتخاذ شد، سیاست تخصیص ارز ترجیحی به واردات

کالاهای اساسی بود که تأثیر زیادی در کیفیت مدیریت منابع و مصارف دولت در

بودجه داشت. در رابطه با ارز ترجیحی، در ۵ ماهه اول سال ۱۳۹۹ حدود ۴ میلیارد دلار با نرخ ترجیحی، کالا وارد کشور شده است. این در حالی است که درآمد ارزی دولت از محل صادرات نفت براساس آمار اعلام شده توسط بانک مرکزی ۷۰۰ میلیون دلار بوده و به بیان دیگر به نظر می‌رسد حدود ۳/۳ میلیارد دلار از ارز ترجیحی (۴۲۰۰ تومانی) از محل ذخایر بانک مرکزی تأمین شده است. در صورتی که بانک مرکزی برای تأمین ذخایر ارزی خود اقدام به تأمین ارز از دست رفته بکند، برای تأمین این ارز مجبور به خرید ارز از بازار نیما و در نتیجه افزایش ۱۵ درصدی پایه پولی به میزان حدود ۵۰ هزار میلیارد تومان می‌باشد. به بیان صریح‌تر، سیاستی که با هدف تثبیت قیمت کالاهای اساسی اجرا می‌شود، صرف‌نظر از میزان تحقق اهداف، منجر به افزایش قابل توجه پایه پولی، نقدینگی و در نهایت تورم شده است. در این راستا پیشنهاد می‌شود هرگونه برداشت از ذخایر بانک مرکزی در جهت تأمین ارز ترجیحی ممنوع شود.

۲-۳. روش حمایت

روش حمایت از خانوارها در مصوبه مذکور تا حد زیادی برگرفته از نظرات کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس است. در این روش براساس سبد مصرفی خانوارهای دهک سوم کشور در سال ۱۳۹۵ و با قیمت‌های تیرماه ۱۳۹۹ هزینه سبد برای هر فرد در ماه حدود ۱۲۰ هزار تومان محاسبه شده است. در این مصوبه به حدود ۲۰ میلیون نفر (دهک‌های کم‌برخوردار) کل مبلغ و حدود ۴۰ میلیون نفر (دهک‌های میانی جامعه) نصف هزینه سبد در قالب اعتبار خرید کالاهای اساسی پرداخت خواهد شد.



۲-۴. اصول انتخاب و ایجاد منابع لازم جهت اجرای سیاست حمایتی تأمین

کالاهای اساسی

شواهد موجود حاکی از آن است که کشور از لحاظ منابع و مصارف بودجه در سال ۱۳۹۹ و سال‌های بعد در شرایط مطلوبی قرار ندارد. براساس برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس، کسری بودجه کشور در سال ۱۳۹۹ بالغ بر ۴۰ درصد بوده که از روش‌های مختلفی مانند انتشار اوراق و استقراض از صندوق توسعه ملی در حال تأمین شدن است. علاوه بر این قانون بودجه سال ۱۳۹۹ با کسری احتمالی مربوط به منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها، همسان‌سازی حقوق بازنشستگان و تأمین ارز ترجیحی برای واردات کالاهای اساسی، مواجه است و ممکن است این کسری بودجه در سال ۱۴۰۰ تشدید شود. لذا می‌توان گفت یکی از اصلی‌ترین معیارهایی که باید در تمام تصمیمات دولت و مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار گیرد مدیریت کسری بودجه دولت در سال جاری و سال‌های آینده است. به عبارت بهتر در درجه اول پیشگیری از تشدید کسری بودجه و در درجه دوم اتخاذ تدابیری در جهت کاهش آن باید در اولویت قرار گیرد.

با توجه به ملاحظات مهم در رابطه با منابع مورد نیاز برای کمک به تأمین کالاهای اساسی اقشار کم‌درآمد، به خصوص با توجه به احتمال بالای تکرار این سیاست در سال‌های بعد، باید در نظر داشت که منابع پیش‌بینی شده دارای ویژگی‌های زیر باشد:

۱. واقعی بوده و در شرایط فعلی به کسری بودجه بیشتر دامن نزند (مواردی مانند پرداخت از سرجمع بودجه، صرفاً به کسری بودجه دامن زده و اصولاً به‌عنوان منبع قابل طرح نیستند).

۲. از جنس فروش دارایی نبوده و امکان تداوم در سال‌های بعد را داشته باشد (به

کسری بودجه در سال‌های بعد دامن نزند).

۳. بار تأمین آن تا حد ممکن بر دوش افراد با درآمد بالاتر باشد (نوعی سیاست بازتوزیعی و کاهش فاصله طبقاتی).

۴. در سال جاری قابل حصول باشد (نیازمند ایجاد زیرساخت‌های جدید و زمانبر نباشد و به کسری بودجه و کسری نقدینگی دولت در سال جاری دامن نزند).

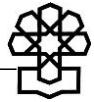
۵. ترجیحاً متناسب با نرخ تورم و افزایش نیاز برای تأمین مالی سیاست‌های حمایتی، این منابع نیز افزایش یابد.

۲-۵. شیوه تأمین منابع در مصوبه کمیسیون

در متن مصوبه در نظر گرفته شده است که منابع ۳۰ هزار میلیارد تومانی مورد نیاز برای این سیاست حمایتی در نیمه دوم سال ۱۳۹۹ از دو محل مصارف جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور به استثنای ردیف‌های (۹)-(۱۰)-(۱۱)-(۲۳)-(۲۴)-(۲۵)-(۲۶)-(۲۷)-(۲۸)-(۲۹)-(۳۱) و افزایش ۳۵ هزار میلیارد تومانی سقف بند «و» تبصره «۲۳» قانون بودجه و اختصاص ۱۵ هزار میلیارد تومان آن به بسته معیشتی تأمین شود که در ادامه توضیحات مرتبط با این دو محور ارائه شده است.

• ایجاد مصرف جدید برای هدفمندی یارانه‌ها

در رابطه با مورد اول (تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۹) همان گونه که مشخص است منبع جدیدی ایجاد نشده و صرفاً بخشی از منابع اختصاص یافته به ردیف‌های مختلف هدفمندی یارانه‌ها، مانند عوارض مالیات بر ارزش افزوده (منعکس شده در منابع عمومی بودجه)، بازپرداخت بدهی‌ها و تعهدات دولت، هزینه‌های تولید، انتقال و توزیع، فروش و



خرید آب، برق و گاز، هزینه حمل و نقل و توزیع فراورده‌های نفتی، سهم شرکت‌های ملی نفت و گاز از هدفمندی یارانه‌ها و سایر مصارف هدفمندی (ردیف ۳۰ جدول هدفمندی) (شامل سازمان بیمه سلامت، کمیته امداد، سازمان بهزیستی، بنیاد شهید، مواد اولیه دارو، واکسن و شیر خشک، برنامه پزشک خانواده، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، سازمان تأمین اجتماعی و...) به صورت سرجمع کسر شده و به سیاست پرداخت یارانه نقدی به کالاهای اساسی اختصاص یافته است. در شرایطی که براساس عملکرد ۶ ماهه، منابع هدفمندی حدود ۵۰ هزار میلیارد تومان عدم تحقق (کسری) داشته است.^۱ این نوع تأمین اعتبار صرفاً موجب افزایش عمق کسری بودجه خواهد شد.

• افزایش سقف رد دیون موضوع بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹

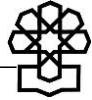
براساس بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ «در اجرای ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه و با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، دولت مکلف است جهت رد بدهی خود به سازمان‌های تأمین اجتماعی و تأمین اجتماعی نیروهای مسلح پس از اقدام لازم در اجرای جزء «۱-۲» بند «و» تبصره «۵» این قانون،^۲ نسبت به تأدیه بدهی‌ها در سقف پانصد هزار میلیارد ریال با احتساب عملکرد جزء مذکور^۳ در مقاطع سه‌ماهه، از طرق مختلف از جمله روش‌های زیر اقدام کند به نحوی که تا پایان سال ۱۳۹۹ این مطالبات تأدیه شود:

۱. البته بخشی از عدم تحقق منابع هدفمندی مربوط به ماه‌های ابتدایی سال بوده که به‌خاطر شرایط ویژه ایجاد شده ناشی از شیوع کرونا به‌شدت کاهش یافته است و لزوماً نمی‌توان همین میزان کسری را در ۶ ماه دوم سال نیز انتظار داشت، اما به هر حال منابع هدفمندی با محدودیت جدی مواجه شده است.

۲. موضوع این بند، تهاوت زنجیره‌ای بدهی‌های نهادهای عمومی غیردولتی، بانک‌ها و شرکت‌های دولتی تابعه برخی وزارتخانه‌ها و سازمان تأمین اجتماعی است.

۳. جزء «۱-۲» بند «و» تبصره «۵».

۱. ارائه حق‌الامتياز و واگذاري سهام و حقوق مالکانه ناشی از آن که به تأييد هيئت وزيران می‌رسد در چارچوب قوانين و مقررات پس از محاسبات دقيق کارشناسی توسط کارشناسان خبره و مورد وثوق،
 ۲. تأمين خوراک و انرژی با قيمت ترجیحی برای مصرف جاری کلیه واحدهای توليدي مرتبط با سازمان تأمين اجتماعی،
 ۳. واگذاري طرح‌ها و زیرطرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و طرح‌های سرمایه‌گذاري متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی،
 ۴. واگذاري خانه‌های سازمانی دولتی که باید مطابق قوانين و مقررات واگذار شود.
- سازمان‌های تأمين اجتماعی و تأمين اجتماعی نیروهای مسلح مکلفند سی درصد (۳۰٪) از منابع ناشی از این بند را در جهت متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران در سال ۱۳۹۹ مطابق با مقررات مربوطه هزینه و به‌صورت سه‌ماهه به آنها پرداخت و در حساب‌های فی‌مابین منظور نمایند.»
- هيئت وزيران در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۴/۱۸ به استناد بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، سهام دولت در شرکت‌های دخانيات (۱۶/۴ درصد)، آلومينيم جنوب (۱۷ درصد)، پتروشیمی دماوند (۲۲ درصد)، هپکو (۵۵ درصد)، پالایشگاه نفت امام خمینی (۱۷ درصد)، آلومينای ايران (۱۷ درصد)، طلای زرشوران (۱۷ درصد)، ماشين‌سازی تبريز (۳۵ درصد) را با ارزش ۳۲ هزار ميليارد تومان بابت رد ديون به سازمان تأمين اجتماعی واگذار کرد. ازسوی دیگر با اجرای همسان‌سازی حقوق بازنشستگان، با توجه به شروع همسان‌سازی از مردادماه، حدود ۱۲ هزار ميليارد تومان در سال ۱۳۹۹ به هزینه‌های این سازمان افزوده شد. همچنين هيئت وزيران در مصوبه مورخ ۱۳۹۹/۶/۳۰، به استناد بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، ۱۸ هزار ميليارد تومان برای رد ديون صندوق



بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح در نظر گرفت. در این مصوبه دولت این صندوق‌ها را مکلف کرد که از محل منابع داخلی و سایر منابع حاصل از سرمایه‌گذاری‌های خود و منابع حاصل از بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، نسبت به برقراری عدالت در نظام پرداخت و متناسب سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران تحت پوشش خود با ۹۰ درصد میانگین حقوق مشمول کسور بازنشستگی شاغلان، اقدام نمایند. بنابراین سقف مجاز بند «و» تبصره «۲» با مصوبات هیئت وزیران تکمیل شد و در مقابل ۵۰ هزار میلیارد تومان رد دیون صندوق‌های بازنشستگی (که با هدف کاهش مطالبات این صندوق‌ها از دولت صورت گرفته بود)، به صورت سالیانه بالغ بر ۶۰ هزار میلیارد تومان بر هزینه‌های مستمر صندوق‌های بازنشستگی افزوده شد (با توجه به شروع همسان‌سازی در نیمه دوم سال در صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری و آغاز همسان‌سازی در مردادماه توسط سازمان تأمین اجتماعی، میزان هزینه افزوده شده در سال ۱۳۹۹، ۳۵ هزار میلیارد تومان خواهد بود). با توجه به اینکه قبل از این اقدام صندوق‌های بازنشستگی مجموعاً بیش از ۹۰ هزار میلیارد تومان از هزینه‌های خود را از محل کمک‌های بودجه تأمین می‌کردند، این مصوبات هیئت وزیران بدون تأمین منابع پایدار، موجب وابستگی بیشتر صندوق‌های بازنشستگی به کمک دولت و تشدید کسری بودجه شد.

با توجه به پر شدن سقف مجوز در نظر گرفته شده در بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، در متن مصوبه پیشنهاد شده است که به منظور تأمین منابع مورد نیاز اجرای طرح تأمین کالاهای اساسی «مبلغ سیصد و پنجاه هزار میلیارد (۳۵۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به سقف مجاز پیش‌بینی شده در بند «و» تبصره «۲»

قانون بودجه سال ۱۳۹۹ اضافه و به شرح زیر هزینه می‌شود» همان‌طور که در صدر متن بند «و» تبصره «۲» آمده است واگذاری دارایی‌های موضوع این بند صرفاً به سازمان تأمین اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح به منظور رد دیون این سازمان‌ها بوده است. با توجه این مسئله در رابطه با پیشنهاد جدید مطرح شده در طرح حاضر، ابهام‌های زیر وجود دارد:

۱. آیا با افزایش سقف مجوز بند «و» تبصره «۲» همچنان واگذاری در قالب رد دیون انجام خواهد شد؟ در رابطه با استفاده از منابع در نظر گرفته شده از این محل برای سیاست تأمین کالاهای اساسی، بناست به چه کسی رد دیون انجام شود؟

۲. رد دیون و دادن بدهی، چگونه باعث ایجاد منبع درآمدی خواهد شد؟

۳. اگر بناست که واگذاری به نهادهایی غیر از سازمان تأمین اجتماعی و سازمان

تأمین اجتماعی نیروهای مسلح انجام شود قیمتگذاری به چه صورت خواهد بود؟

۴. با توجه به مشکلات ایجاد شده در فرایند خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های

اقتصادی، قانونگذار در بند چهارم ماده (۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، تسویه، تهاتر و تأدیه بدهی‌های قانونی دولت به اشخاص حقوقی بند «۱»^۱ این ماده و شرکت‌های تابعه و وابسته به آنها و بانک‌ها و شرکت‌های وابسته به آنها از طریق واگذاری سهام بنگاه‌ها، اموال و دارایی‌های دولت و شرکت‌های

۱. اشخاص حقوقی: مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی، نهادهای نظامی و انتظامی کشور، سازمان‌ها و مؤسسات خیریه کشور، نهادها و سازمان‌های وقفی و بقاع متبرکه، کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و لشکری، نظیر صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی و وابسته به دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است و نهادهای انقلاب اسلامی و کلیه شرکت‌های تابعه و وابسته آنها که قانوناً مجوز فعالیت اقتصادی را دارند، می‌توانند در بازار تولید کالا و خدمات فعالیت داشته باشند مگر آنکه فعالیت آنها موجب اختلال در رقابت گردد. این اشخاص موظفند گزارش مجموع مالکیت مستقیم و غیرمستقیم کلیه شرکت‌های تابعه و وابسته خود را در هر بازار تولید کالا و خدمات هر ۶ ماه یکبار به شورای رقابت ارسال کنند. عدم ارائه اطلاعات و یا خلاف واقع بودن آن توسط نهادها و مؤسسات مذکور مشمول حکم ماده (۷۲) این قانون است.



دولتی را ممنوع کرده است و به دولت اجازه داده است که از طریق فروش سهام بنگاه‌ها و اموال و دارایی‌های خود و شرکت‌های دولتی و تبدیل به وجوه نقد، در چارچوب بودجه‌های سنواتی بدهی‌های خویش را تأدیه نماید. با توجه به این توضیحات مشخص نیست که چه تدبیری در نظر گرفته شده است که واگذاری دارایی‌های دولت در این ابعاد گسترده با مشکلات مربوط به رد دیون که منجر به ممنوعیت این اقدام توسط قانونگذار شد همراه نباشد؟

۵. افزایش سقف بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه و در نظر گرفتن هزینه‌های جاری برای آن، بدون انعکاس این موارد در منابع و مصارف قانون بودجه از لحاظ سازوکارهای بودجه‌ای و نظارت مالی چگونه انجام خواهد شد؟ به عبارتی آیا مراد قانونگذار این است که این سیاست به صورت فرابودجه‌ای اجرا شود؟

علاوه بر ابهامات مذکور، مغایرت‌های حقوقی و نامناسب بودن رویکرد فروش دارایی برای تأمین هزینه‌های جاری، با توجه به وضعیت بورس و محدودیت‌های مربوط به واگذاری دارایی‌ها، امکان ایجاد درآمد نقد از محل این واگذاری‌ها (ایجاد منابع نقد از محل واگذاری ۸۵ هزار میلیارد تومان دارایی‌های موضوع بند «و» تبصره «۲») در شرایط کنونی دور از انتظار است و این مسئله موجب کسری نقدی دولت در سال ۱۳۹۹ خواهد شد که در صورت تبدیل آن به استقراض از بانک مرکزی آثار تورمی به دنبال خواهد داشت.

۲-۶. سایر مصارف در نظر گرفته شده در متن مصوبه

در جزء «۲» و «۳» بند «ب» متن طرح از محل افزایش سقف مجاز اعتبار در نظر گرفته

شده برای رد دیون به سازمان تأمین اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح علاوه بر ۱۵ هزار میلیارد تومان منابع مورد نیاز جهت سیاست تأمین کالاهای اساسی تا مبلغ ۱۰ هزار میلیارد تومان به تکمیل طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام و تا مبلغ ده هزار میلیارد تومان به همسان‌سازی حقوق بازنشستگان تحت پوشش صندوق‌های تأمین اجتماعی، لشکری و کشوری اختصاص یافته است. **در رابطه با این پیشنهاد نکات زیر قابل توجه است:**

۱. مشخص نیست که رد دیون همچنان به سازمان تأمین اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح خواهد بود یا مخاطب رد دیون موضوع این احکام اشخاص دیگری هستند. این موضوع به‌خصوص در رابطه با تأمین منابع مورد نیاز جهت تکمیلی طرح‌های نیمه‌تمام محل ابهام است.

۲. همان‌گونه که در بخش قبل عنوان شد، رد دیون و پرداخت بدهی موجب ایجاد منبع جدیدی نخواهد شد که بتوان برای آن مصارف مختلف در نظر گرفت.

۳. در مورد همسان‌سازی حقوق بازنشستگان، دولت بدون داشتن مصوبه مجلس و بدون رعایت اصل پنجاه‌ودوم (۵۲) و پنجاه‌وسوم (۵۳) قانون اساسی اقدام به رد دیون صندوق بازنشستگی کشوری کرده است که این اقدام بر خلاف حکم بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه بوده و دولت براساس این بند مجوزی برای رد دیون به این صندوق نداشته است. حتی با تصویب این حکم مصوبه قبلی هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۹۹/۶/۳۰ در زمان تصویب مخالف قانون بودجه سال ۱۳۹۹ بوده است.

۴. افزایش سقف واگذاری دارایی‌ها که در بند «ب» این طرح به‌منظور تأمین منابع جزء «۲» و «۳» صورت گرفته در شرایط فعلی بورس می‌تواند موجب کاهش میزان نقدشوندگی دارایی‌های واگذار شده و در نتیجه افزایش کسری نقدی در اجرای سیاست



همسان‌سازی و بسته تأمین کالاهای اساسی شود.

۵. از منظر اصول بودجه‌ریزی و واگذاری دارایی بدون انعکاس منابع حاصل از واگذاری در ردیف‌های مشخص منابع و مصارف بودجه برخلاف اصول بودجه‌ریزی خواهد بود و موجب کاهش شفافیت و انضباط مالی دولت می‌شود.

۶. از لحاظ موضوعی موارد مطرح شده در جزء «۲» و «۳» همراستا با عنوان طرح یعنی الزام دولت به پرداخت یارانه کالاهای اساسی نیست.

۲-۷. ملاحظات حقوقی

۲-۷-۱. ملاحظات کلان

با توجه به اینکه مصوبه کمیسیون موجب افزایش سقف بودجه خواهد شد، این حکم متمم بودجه بوده و براساس اصل پنجاه‌ودوم (۵۲) قانون اساسی لازم است که متمم بودجه در قالب لایحه توسط دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود و بررسی آن در قالب طرح با ایراد شورای محترم نگهبان همراه خواهد بود.

۱. براساس بند «۱» نظریه شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ شورای نگهبان، بودجه سالیانه کل کشور و اصلاحات بعدی مربوط، در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه، باید به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس شود؛ لذا بخشی از مفاد این مصوبه به جهت اینکه مشتمل بر احکام بودجه‌ای است، می‌تواند مغایر با نظر تفسیری مزبور باشد.

۲. این مصوبه موجب افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود که باید محل تأمین بار مالی آن مشخص شود. براساس بند «۱» نظریه تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورای نگهبان، درج عبارت‌های «از محل اعتبارات مصوب مربوط»، اگر مستلزم

بار مالی جدید بوده، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید مذکور در اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی محسوب نمی‌گردد. طریق تأمین منابع در مصوبه پیشنهادی از همین روش بوده لذا به نظر می‌رسد که با ایراد شورای نگهبان مواجه خواهد شد.

۲-۷-۲. سایر ملاحظات حقوقی

۱. حکم بند «الف» ماده‌واحدده از حیث تعیین مالکیت اعتبار، که برای فرد مشمول است یا در مالکیت سرپرست خانوار، ابهام دارد.

۲. در جزء «۱» بند «الف» ماده‌واحدده، در جهت همسان سازی اصطلاحات و «استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی» موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری)، باید به جای واژه «تأمین» از واژه «خرید» استفاده کرد.

۳. در جزء «۱» بند «الف» ماده‌واحدده، عبارت «کالای اساسی و ضروری» به جهت نداشتن تعریف قانونی و بلکه تعدد تعاریف قانونی (قانون تأمین کالاهای اساسی برای اقشار آسیب‌پذیر مصوب ۱۳۹۲ و تبصره ماده (۲۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲ مصوب ۱۳۹۳) ابهام داشته و مغایر با اصل شفافیت قوانین (موضوع بند «۹» سیاست کلی قانونگذاری) است.

۴. در جزء «۲» بند «الف» ماده‌واحدده، در جهت همسان سازی اصطلاحات و «استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی» موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری)، باید به جای عبارت «حداقل دستمزد» از عبارت «حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار» استفاده شود.

۵. در جزء «۴» بند «الف» ماده‌واحدده، مشخص نیست که مهلت ۲ هفته‌ای، ناظر بر تهیه آیین‌نامه اجرایی است یا تصویب آن یا هر دو. این ابهام باید رفع شود. در صورتی که مهلت



مزبور، ناظر بر مجموعه تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرایی باشد، از مصادیق تکلیف مالایطاق بوده و مغایر با شرع و اصول حقوقی به‌نظر می‌رسد.

۶. با توجه به مفاد این مصوبه که ناظر بر طرح حمایت معیشتی خانوارهاست، صرفاً خانوارهای مشمول آن طرح را شامل می‌شود و شامل تمامی خانوارها (موضوع طرح یارانه نقدی موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) نمی‌شود. در نتیجه، عبارت صدر بند «الف» ماده‌واحد یعنی عبارت «نیازهای معیشتی خانوارهای کشور به‌ویژه خانوارهای کم‌برخوردار» نادرست بوده و باید به عبارت «نیازهای معیشتی خانوارهای کم‌برخوردار موضوع طرح حمایت معیشتی خانوارها» تغییر یابد.

۳. پیشنهادهایی جهت تأمین منابع پایدار غیر تورمی

با توجه به ضرورت حمایت از معیشت خانوارهای کم‌درآمد و به منظور پیشگیری از تشدید کسری بودجه و تأمین مالی تورم‌زا، برخی از منابعی که بدون تشدید کسری بودجه می‌توانند به موضوع حمایت از معیشت خانواده‌های کم‌درآمد اختصاص یابند به ترتیب اولویت به شرح ذیل ارائه می‌گردد:

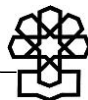
۳-۱. دریافت درصد بسیار کمی از برخی تراکنش‌های بانکی به‌عنوان عوارض (مالیات) تراکنش

در حال حاضر از تراکنش‌های کارت به کارت و خرد (زیر ۵ میلیون تومان)، کارمزد دریافت می‌شود اما بابت تراکنش‌های صورت گرفته در ساتنا، پایا، تراکنش‌های درون بانکی و چک، هزینه‌ای از طرفین تراکنش دریافت نمی‌شود. یکی از منابعی که می‌توان برای تأمین

مالی غیرتورمی این طرح در شرایط فعلی از آن استفاده کرد، وضع عوارض بر این تراکنش‌های بانکی است که در حال حاضر هزینه‌ای برای مشتریان ندارد. در صورت وضع عوارض بسیار پایین بر این تراکنش‌ها، هزینه قابل توجهی به‌ویژه برای اقشار کم‌درآمد بار نمی‌شود و از سوی دیگر بخشی از هزینه‌های طرح معیشتی به‌صورت غیرتورمی تأمین مالی خواهد شد. مطابق بررسی‌های انجام شده و با فروض بدبینانه در صورت دریافت یک ده هزارم (۰,۰۰۰۱) این تراکنش‌ها به عنوان عوارض (هزار تومان برای تراکنش ده میلیون تومانی) در طول یک سال ۲/۴ هزار میلیارد تومان منابع قابل حصول هست. با تعیین پنج در ده هزار (۵ هزار تومان برای تراکنش ده میلیون تومانی) به عنوان عوارض تراکنش، در یک سال ۱۲ هزار میلیارد تومان قابل حصول است.

۲-۳. اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی

با وجود آنکه از اواسط سال ۱۳۹۷ نرخ ارز ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی صرفاً به واردات کالاهای اساسی اختصاص می‌یابد با این حال همچنان نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی در گمرکات کشور برای همه کالاها حتی کالاهایی که با نرخ نیمایی وارد می‌شوند، با نرخ ۴۲۰۰ تومان می‌باشد و در صورت اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی کالاها، درآمد نسبتاً زیادی از محل حقوق ورودی و مالیات بر ارزش‌افزوده قابل حصول است. نتایج برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد در صورتی که حقوق ورودی همه کالاها بر مبنای نرخ ارز نیمایی محاسبه می‌شود، با در نظر گرفتن الگوی واردات سال ۱۳۹۸ و با احتساب ۲۰ هزار تومان برای هر دلار، ۱۶۰ هزار میلیارد تومان درآمد ناشی از حقوق ورودی گمرکی



(۱۰۰ ه.م.ت) و مالیات بر ارزش افزوده (۶۰ ه.م.ت) می‌باشد.^۱ همچنین نتایج محاسبات نشان می‌دهد با فرض کاهش ۲۰ درصدی واردات در نیمه دوم سال ۱۳۹۹ و کاهش برخی تعرفه‌های کالایی به منظور کاهش اثرات تورمی، حداقل منابع در دسترس در نیمه دوم سال ۱۳۹۹ از این محل، حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود.

۳-۳. مالیات بر ارزش افزوده

منبع قابل حصول دیگر، افزایش یک واحد درصدی نرخ مالیات بر ارزش افزوده (با در نظر گرفتن معافیت‌های مربوط به سبد مصرفی اقشار آسیب‌پذیر) است. در قانون بودجه سال ۱۳۹۹، برای هر یک واحد درصد مالیات بر ارزش افزوده، ۱۳ هزار میلیارد تومان منابع قابل حصول پیش‌بینی شده است. افزایش این نرخ نیز با توجه به اینکه بسیاری از کالاهای اساسی و مایحتاج عمومی مانند آرد، نان، گوشت، قند، شکر، برنج، حبوبات و سویا، شیر، پنیر، روغن نباتی و شیرخشک مخصوص تغذیه کودکان و... از این مالیات معاف هستند، فشاری متوجه افراد کم‌درآمد جامعه نخواهد کرد.

شایسته ذکر است که تعیین سازوکار شفاف و حساب مشخص برای تجمیع این منابع و اختصاص آن به بسته حمایتی (تأمین کالاهای اساسی)، می‌تواند به همراهی بیشتر فضای عمومی با این تصمیم منجر گردد.

۱. روش محاسبه و برآورد آثار تورمی و رکودی این سیاست در گزارش اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل ۱۶۸۶۴ آورده شده است.

جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد

براساس مصوبه کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی به منظور جبران بخشی از نیازهای معیشتی خانوارهای کشور به ویژه خانوارهای کم‌برخوردار، دولت مکلف شده تا نسبت به پرداخت یارانه اعتبار خرید به هر فرد ایرانی شناسایی شده در طرح معیشت خانوار از طریق واریز اعتبار به کارت یارانه نقدی سرپرست خانوار اقدام کند. منابع این طرح تا سقف ۳۰ هزار میلیارد تومان از محل بند «و» تبصره «۲» و مصارف جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه در نظر گرفته شده است. با در نظر داشتن محدودیت‌های حقوقی که برای موضوعات قابل طرح در مجلس از منظر قانون اساسی وجود دارد (اصول هفتادوپنجم (۷۵)، پنجاه‌ودوم (۵۲) و پنجاه‌وسوم (۵۳)) و نیازمند چاره‌اندیشی است، از منظر محتوایی و ابعاد کارشناسی، نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد هرچند این طرح به درستی بر حمایت از اقشار ضعیف جامعه در جهت تأمین بخشی از کالاهای اساسی خود تأکید دارد با این حال به دلیل نداشتن منابع قابل اتکا در صورتی که اصلاح جدی در منابع طرح انجام نشود، می‌تواند به ضد خود تبدیل شده و با اعمال تورم بر اقشار مختلف سفره آنها را کوچک‌تر نماید. ضمن اینکه در حال حاضر دولت با اختصاص ارز ترجیحی به برخی کالاهای اساسی به دنبال تثبیت قیمت این کالاهاست که شواهد موجود حاکی از عدم موفقیت این هدف می‌باشد.

با توجه به موارد مذکور و به خصوص عدم موفقیت سیاست اختصاص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی، و با در نظر گرفتن وضعیت معیشتی اقشار آسیب‌پذیر، اجرای همزمان ۴ اقدام ضروری است:

۱. کمک به تأمین کالاهای اساسی اقشار کم‌درآمد (براساس معیارهای استحقاق‌سنجی)،



۲. پیشگیری از اقدامات موازی و پراکنده مراجع تصمیم‌گیری و جلوگیری از افزایش کسری بودجه از طریق مصوبات مختلف،
۳. پیشگیری از رشد پایه پولی از محل استقراض از بانک مرکزی ناشی از تأمین ارز ترجیحی (به عنوان یک ضرورت نه انتخاب)،
۴. ایجاد منابع پایدار غیر تورمی بسته معیشتی (که برخی پیشنهادها در بخش قبل ارائه گردید).

عدم توجه مناسب به موارد ذکر شده، می‌تواند سیاست‌های حمایتی اتخاذ شده را به ضد خود تبدیل کند. در واقع هرگونه سیاست حمایتی که منابع قابل تحقق و پایدار برای آن در نظر گرفته نشده باشد، می‌تواند با دامن زدن به کسری بودجه، موجبات استقراض بیشتر دولت از بانک مرکزی و افزایش تورم را فراهم آورد که در عمل کاهش قدرت خرید مضاعف اقشار محروم را در پی خواهد داشت. بر همین اساس ضمن تأکید بر ضرورت توجه به معیشت خانوارهای کم‌برخوردار پیشنهاد می‌گردد با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، این مصوبه جهت رفع ایرادات کارشناسی ذکر شده در متن گزارش و به طور خاص بخش مربوط به منابع مالی اجرای این طرح، جهت اصلاح به کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات عودت داده شود.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۱۷۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تأمین کالاهای اساسی» (اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور و الزام دولت به پرداخت یارانه برای کالاهای اساسی) (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی

تهیه و تدوین کنندگان: محمدرضا عبداللهی (مطالعات اقتصادی)، سیدعباس پرهیزکاری (دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت)

همکاران: محمد برزگر خسروی (دفتر مطالعات حقوقی)، سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی (دفتر مطالعات اقتصادی)

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، موسی شهبازی غیائی

واژه‌های کلیدی:

۱. تأمین کالاهای اساسی
۲. سیاست حمایتی
۳. سیاست‌های بازتوزیعی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۷/۷