

به نام خدا

اظهار نظر کاشناسی درباره:
« طرح حمایت معیشتی از خانوارهای نیازمند »



مقدمه

با توجه به تشدید مشکلات معیشتی مردم در سال‌های اخیر « طرح حمایت معیشتی از خانوارهای نیازمند » در صد حمایت از اقشار کم‌درآمد به منظور بهبود وضعیت معیشتی ایشان است. به طور خلاصه این طرح دولت را مکلف به ارائه چهار نوع یارانه به افراد پنج دهک پایین جامعه می‌کند:

• ارائه سبد کالا شامل گوشت، روغن، مرغ و تخم مرغ از محل اعتبارات تبصره « ۱۴ » قانون بودجه و مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز.

• معافیت کامل یا تخفیف بهای مصرفی آب، برق و گاز از طریق افزایش تعرفه‌های آنها برای پنج دهک بالای جامعه.
• تأمین ودیعه مسکن به مبلغ ۱۰۰ میلیون تومان در کلان‌شهرها و ۵۰ میلیون تومان در شهرهای دیگر از محل منابع داخلی بانک‌ها یا تخصیص خط اعتباری توسط بانک مرکزی.

• پرداخت یارانه دارو به بیماران خاص جهت تهیه داروهای تخصصی از محل منابع مذکور در مواد (۳۷) و (۴۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) موضوع ردیف ۲۵ تبصره « ۱۴ » قانون بودجه ۱۳۹۹

بررسی کارشناسی طرح

در این بخش برخی ملاحظات در مورد روش‌های حمایتی پیشنهاد شده در طرح و همچنین منابع در نظر گرفته شده، ارائه خواهد شد.

۱. جامعه هدف

در طرح پیشنهادی جامعه هدف، پنج دهک (درآمدی) پایین جامعه قرار داده شده است. در این رابطه باید توجه داشت:

• در حال حاضر دولت توان شناسایی دهک‌های درآمدی را به صورت دقیق ندارد. در واقع برای شناسایی دهک‌های درآمدی از شاخص‌هایی مانند میزان پرداخت حق بیمه افراد یا تراکنش‌های بانکی آنها استفاده می‌شود که هر یک دارای نقایص خاص خود می‌باشد. بنابراین استفاده از معیار دهک درآمدی برای ارائه یارانه با خطا همراه است و ممکن است برخی افراد مستحق از دریافت یارانه بازمانده و برخی افراد که در واقع نیازمند نیستند آن را دریافت کنند. یک روش پیشنهادی برای رفع این مشکل اتصال نظام حمایتی به نظام مالیاتی در قالب پیاده‌سازی نظام مالیات بر مجموع درآمد است که نیازمند انجام اصلاحاتی در قانون مالیات‌های مستقیم است.

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۵۵

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

۱۳۹۹/۵/۲۵

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

سایر دفاتر:

مطالعات بخش عمومی

مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۷۸۳۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۸/۱۶



• در ایران دهک‌های متوالی درآمدی بسیار به یکدیگر نزدیک هستند. به‌عنوان مثال دهک چهارم و پنجم از منظر درآمد تفاوت چندانی با یکدیگر ندارند. در چنین شرایطی از یک‌سو تفکیک این دهک‌ها از یکدیگر مشکل می‌شود و ازسوی دیگر ارائه یارانه به یک فرد در دهک چهارم ممکن است موجب جابه‌جایی او به دهک‌های بالاتر شود. به بیان دیگر، اگر یک فرد متعلق به دهک پنج و دیگری متعلق به دهک شش باشد، این احتمال وجود دارد که با ارائه یارانه به فرد اول، وضعیت رفاه او از فرد دوم پیشی بگیرد.

• عموماً برای تشخیص فقر دو نوع معیار قابل استفاده است. معیارهای نسبی، که در آنها با مقایسه وضعیت رفاهی افراد با یکدیگر به برخی فقیر گفته می‌شود و معیارهای مطلق، که وضعیت زندگی فرد را با یکسری معیار واقعی (مانند حداقل نیازهای خوراکی زندگی) مقایسه می‌کنند. دهک‌های درآمدی نوعی معیار نسبی هستند. به‌صورت کلی استفاده از معیارهای مطلق ترجیح دارد. زیرا زمانی که از معیارهای نسبی استفاده می‌شود، فارغ از وضعیت رفاهی افراد، همیشه به کسر ثابتی از جمعیت، حمایت تعلق می‌گیرد. در حالی که لزوماً همه آنها به این حمایت نیاز ندارند. به‌عنوان مثال اگر وضع رفاه تمام افراد کشور دو برابر شود طبق معیار پنج دهک پایین، باز هم نیمی از جمعیت مشمول حمایت می‌شوند. بنابراین چنین معیاری مخصوصاً برای یک قانون دائمی قابل توصیه نبوده و بهتر است از معیارهای مطلق استفاده شود. یک معیار مطلق متداول در دنیا این است که افراد ضریبی (مثلاً ۱/۵ برابر) از مخارج لازم برای تأمین حداقل کالری مورد نیاز (مطابق استانداردها) را دریافت می‌کنند.

۲. ارائه یارانه به‌صورت سبد کالا

در بند «۱» ماده‌واحد دولت به ارائه سبد کالا (برنج، گوشت و...) به پنج دهک پایین جامعه مکلف شده است. ابتدا لازم است یک مقدمه کوتاه در مورد یارانه کالایی (یا شبه‌نقدی) بیان شود.

یارانه شبه‌نقدی یعنی یارانه‌ای که به‌صورت کالا یا خدمات و یا پولی که تنها می‌توان صرف آن کالا و خدمات کرد، به افراد داده شود. به‌عنوان مثال کارت اعتباری که فقط می‌توان با آن برنج خرید نوعی یارانه شبه‌نقدی است. هدف اصلی از ارائه چنین یارانه‌ای این است که دولت می‌خواهد فرد حتماً یک کالای خاص را مصرف کند. اگر هدف این نباشد و دولت تنها به‌طور کلی قصد کمک به فرد را داشته باشد نیازی به استفاده از یارانه شبه‌نقدی نیست، چون می‌توان به فرد پول داد تا خودش در هر زمینه‌ای که می‌داند هزینه کند. بنابراین یارانه شبه‌نقدی به‌طور کلی تنها زمانی معنا می‌دهد که دولت بخواهد مطمئن شود که فرد یک کالای خاص را مصرف خواهد کرد (مانند شیر یارانه‌ای در مدرسه).

با این مقدمه، سبد کالا مشکلات اجرایی متعددی به‌وجود می‌آورد. با بازبینی مشکلات اجرایی برنامه کالای کوپنی می‌توان گفت که کالای سبد کالا عموماً کیفیت مطلوبی ندارد. زنجیره تأمین و توزیع این کالا نیز بسیار مستعد فساد است و مقداری از کالا به دست مصرف‌کننده هدف نمی‌رسد. این مشکلات در یارانه نقدی وجود ندارند. ازسوی دیگر، یک مشخصه کلیدی یارانه کالایی این است که نباید قابلیت فروش مجدد داشته باشد، چراکه در این صورت گویا با چند واسطه به فرد پول داده شده است و تلاش بیهوده انجام گرفته است. در نظام کوپنی فروش مجدد کالای کوپنی بسیار آسان بود و به‌طور کلی جلوگیری از فروش مجدد آسان نیست. مشکل سوم یارانه شبه‌نقدی این است که اساساً اجرای یارانه نقدی بسیار آسان‌تر از یارانه شبه‌نقدی است: فقط کافی است دولت پول را به حساب فرد واریز کند و هیچ نگرانی از فساد در ارائه یارانه یا کیفیت کالای یارانه‌ای وجود ندارد (چون خود فرد با پول یارانه آن را تهیه می‌کند).

مهم‌ترین دلیل استفاده از یارانه شبه‌نقدی به صورت اعتبار این است که دولت می‌خواهد از مصرف یک کالای خاص توسط افراد اطمینان یابد، به همین دلیل مشاهده می‌شود که در بسیاری از کشورها یارانه تغذیه افراد به صورت کارت اعتباری است و فرد می‌تواند با مراجعه به مغازه‌های طرف قرارداد دولت با استفاده از این کارت اعتباری خرید کند. این کارت اعتباری فقط برای خرید غذا معتبر است. یک کاربرد دیگر یارانه به صورت کارت اعتباری این است که نوعی حمایت از سازنده محصولات مورد حمایت یارانه است. به عنوان مثال اگر یارانه محدود به برنج شود، گویا از برنجکاران نیز حمایت به عمل آمده است.^۱

با توجه به معایب یارانه به صورت سبد کالا که در ابتدای این بخش توضیح داده شد (احتمال فساد در توزیع، کیفیت نامطلوب کالاها، احتمال فروش مجدد کالا و بوروکراسی زیاد در اجرا)، استفاده از یارانه به صورت سبد کالا صرفاً در شرایط خاصی مانند موارد زیر مناسب است:

- زمانی که افراد مورد هدف یارانه در محلی دورافتاده باشند، به نحوی که اگر به آنها یارانه نقدی پرداخت شود باز هم نتوانند کالاهای مدنظر را تهیه کنند. در این صورت دولت باید ورود کرده و آن کالا را برای آنها تأمین کند.
- زمانی که افراد هدف در محلی دورافتاده باشند، بعضاً در صورتی که یارانه به صورت نقدی یا حتی شبه‌نقدی به صورت کارت اعتباری به آنها پرداخت شود، یک مشکل به وجود می‌آید: اگر کسر قابل توجهی از اهالی از این یارانه بهره‌مند شوند، تقاضا برای کالا در آن محل افزایش می‌یابد. چون منطقه دورافتاده است و مقدار مشخصی از کالا در آن وجود دارد، قیمت کالا افزایش می‌یابد. به نحوی که بعضاً افرادی که یارانه دریافت نمی‌کنند (و در واقع قبل از ارائه یارانه وضع رفاهی بهتری داشته‌اند) به شدت ضرر می‌کنند. در این حالت بهتر است که یارانه به صورت سبد کالا به افراد ارائه شود تا این مشکل به وجود نیاید.

۳. ارائه یارانه به صورت کنترل قیمت

در بند «۲» ماده واحده، دولت به معافیت کامل یا تخفیف بهای مصرفی آب، برق و گاز برای پنج دهک پایین مکلف شده است. به طور کلی کمک به افراد از طریق کنترل قیمت توصیه نمی‌شود. علت این است که زمانی که قیمت کاهش یابد، در نحوه تصمیم فرد به مصرف اثر می‌گذارد. به عنوان مثال زمانی که آب برای خانوار مجانی باشد، آن خانوار تمایل بسیار کمتری به صرفه‌جویی خواهد داشت. لذا معافیت بهای این خدمات موجب افزایش شدید مصرف آنها خواهد شد و به کل نظام تولید و توزیع این خدمات فشار وارد خواهد کرد. حتی در صورتی که بنا باشد یارانه به صورت قیمت داده شود تعیین سقف مجاز مصرف ضروری خواهد بود. شایسته ذکر است که حتی در صورت تعیین سقف مجاز مصرف، خانوار مشمولی که به میزان کمتر از حد مجاز مصرف کرده، از حمایت کمتری برخوردار می‌شود و این ابزار در مواردی قابل استفاده است که مصرف هرچه بیشتر آن کالا یا خدمات جزو اهداف سیاستگذار باشد.

یک جایگزین مناسب برای کنترل قیمت، پرداخت یارانه نقدی به خانوار است. در این حالت خانوار توان تأمین برق و آب و گاز مورد نیازش را کسب می‌کند و در مقابل چون با قیمت واقعی این خدمات روبه‌رو است، اعوجاجی در تصمیم خانوار برای مصرف آنها به وجود نمی‌آید.

۱. برای توضیحات مفصل‌تر در مورد جایگاه استفاده از یارانه شبه‌نقدی، به گزارش مرکز پژوهش‌ها در مورد این نوع یارانه مراجعه شود (شماره مسلسل ۱۷۷۳۶).

۴. یارانه نقدی برای دارو

در بند «۴» ماده واحد، دولت به پرداخت یارانه دارو به بیماران خاص پنج دهک پایین جهت تهیه داروهای تخصصی مکلف شده است. پرداخت یارانه نقدی به افراد برای کمک به تهیه داروی خاص یک یارانه مناسب است. استفاده از این نوع یارانه بسیار بهتر از کاهش قیمت دارو است، چراکه کنترل قیمت موجب ایجاد فساد و بازار ثانویه می‌شود. این ابزار می‌تواند از طریق مکانیسم بیمه نیز دنبال شود.

۵. منابع مورد استفاده در طرح

منابع ذکر شده برای اجرای بند «۱» ماده واحد اعتبارات تبصره «۱۴» قانون بودجه ۱۴۰۰ و مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز در سامانه نیما عنوان شده است. استفاده از اعتبارات تبصره «۱۴» قانون بودجه برای تأمین منابع این بند قابل اجرا نیست، چراکه برای همه این منابع، مصارفی هم مشخص شده است.

محل تأمین منابع بند «۲» ماده واحد «افزایش بهای آب، برق و گاز برای خانوارهای پنج دهک بالا» عنوان شده است. تأمین منابع از این طریق باعث بروز اعتراض می‌شود، چراکه همان‌طور که در بخش شناسایی عنوان شد، دولت در حال حاضر توان شناسایی دهک‌ها را به صورت دقیق ندارد و افزایش بها موجب اعتراض افرادی که به اشتباه در پنج دهک بالا قرار می‌گیرند خواهد شد. در صورتی که دولت بخواهد از این روش استفاده کند، یک روش جایگزین، افزایش پلکانی بهای آب، برق و گاز برای مشترکین پرمصرف است به نحوی که مشترکین پرمصرف بهای بیشتری بپردازند و منابع قابل توجهی از این طریق جمع‌آوری شوند. این روش برخی ایرادهای روش قبل را حل می‌کند: شناسایی آسان‌تر است و معیار مورد استفاده یک معیار مطلق است. یک مزیت دیگر این روش این است که موجب افزایش صرفه‌جویی افراد پرمصرف می‌شود و به حفظ منابع کشور کمک می‌کند.

در بند «۳» ماده واحد دولت مکلف به تأمین ودیعه مسکن برای افراد پنج دهک پایین به مبلغ ۱۰۰ میلیون تومان در کلان‌شهرها و ۵۰ میلیون تومان در دیگر شهرها شده است. این امر از منابع داخلی بانک‌ها و یا تخصیص خط اعتبار توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تأمین می‌شود. تأمین منابع با پشتوانه خط اعتباری بانک مرکزی به معنای خلق پول است و موجب تورم می‌شود. تورم موجب خسارات به تمامی اقشار جامعه می‌شود و به‌طور خاص به اقشار ضعیف‌تر که دارایی چندانی ندارند آسیب وارد می‌کند. بنابراین تأمین منابع یارانه از طریق تورم می‌شود در بلندمدت مزایای آن یارانه را از بین می‌برد و حتی موجب ضرر به قشر هدف می‌شود.

از سوی دیگر، این بند مقداری ابهام دارد و مشخص نیست که این ودیعه به صورت تسهیلات با نرخ ترجیحی ارائه خواهد شد یا تسهیلات با نرخ عادی. با توجه به شرایط مالی افراد پنج دهک پایین، احتمالاً منظور نرخ ترجیحی خواهد بود. در این صورت، با توجه به بند «الف» ماده (۱۷) قانون برنامه ششم، دولت مکلف است مابه‌التفاوت نرخ سود را از محل بودجه تأمین کند. بنابراین، این بند با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی در تناقض است. در همین راستا، این بند به نوع ضمانت این تسهیلات نیز اشاره نکرده است. با توجه به توان مالی افراد پنج دهک پایین، احتمالاً ضمانت این تسهیلات برعهده آنها نخواهد بود. در صورتی که دولت این تسهیلات را تضمین کند، بدهی دولت به بانک‌ها افزایش خواهد یافت. به صورت مشابه اگر خود بانک‌ها مکلف به تضمین این تسهیلات شوند، مطالبات غیرجاری آنها افزایش خواهند یافت. لذا در مجموع این بند از جهت تضمین تسهیلات نیز اشکال دارد.

در بند «۴» ماده واحد، دولت به پرداخت یارانه دارو به بیماران خاص پنج دهک پایین جهت تهیه داروهای تخصصی مکلف شده است. سه منبع برای این امر پیش‌بینی شده‌اند: منابع تبصره «۱۴» قانون بودجه ۱۳۹۹، منابع ماده (۳۷) قانون الحاق برخی مواد به

قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و ماده (۴۶) همان قانون. باید توجه داشت که همه منابع ذکر شده در حال حاضر دارای مصارف مشخصی هستند که در صورت تمایل به استفاده از آن منابع در این طرح باید برای مصارف پیشین تصمیم‌گیری نمود. در غیر این صورت نمی‌توان در راستای این طرح از آنها استفاده کرد. بنابراین می‌توان گفت، این طرح از جهات مختلف با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی در تعارض است.

جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد

طرح حمایت معیشتی از خانوارهای نیازمند به منظور حمایت از پنج دهک پایین جامعه دولت را مکلف به ارائه چند نوع یارانه به این قشر می‌کند. سبد کالا، معافیت از پرداخت بهای آب و برق و گاز، دریافت یارانه برای ودیعه مسکن و یارانه برای خرید داروهای تخصصی، یارانه‌های مطرح در این طرح هستند. این طرح مشکلات مختلفی دارد که در ادامه به اختصار توضیح داده شده‌اند:

- استفاده از دهک درآمدی افراد به عنوان معیار شناسایی روش مناسبی نیست، چون از یک سو دولت در حال حاضر دقت لازم را برای تفکیک دهک‌ها ندارد. از سوی دیگر نیز دهک یک معیار نسبی است و معیارهای نسبی (خصوصاً در قوانینی که به صورت بلندمدت استفاده می‌شوند) کارایی مناسبی ندارد. استفاده از یک معیار مطلق برای شناسایی بسیار بهتر از معیار نسبی است.

- با توجه به مشکلات استفاده از سبد کالا برای حمایت از افراد نیازمند، استفاده از یارانه نقدی یا کارت اعتباری روش‌های مناسب‌تری به نظر می‌رسند. تنها شرایطی که ارائه یارانه به صورت سبد کالا در آن مرجح است، مکان‌های دورافتاده است. با توجه به اینکه به نظر می‌رسد هدف بند «۱» طرح تنها کمک به محرومین است و اصراری بر مصرف این کالاهای خاص وجود ندارد بهتر است در بند «۱» یارانه نقدی ارائه شود.

- پرداخت یارانه نقدی به افراد برای خرید داروهای تخصصی یک امر پسندیده است. برای اطمینان بیشتر از مصرف یارانه برای تهیه دارو می‌توان سازمان‌های بیمه‌گر را واسطه پرداخت این نوع یارانه قرار داد.

- منابع مورد استفاده در طرح ایرادات متعددی دارند. منابع تبصره «۱۴» قانون بودجه برای موارد دیگری در حال استفاده هستند. از سوی دیگر، ارائه تسهیلات ترجیحی با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی در تعارض است. در صورتی که ضمانت تسهیلات از دوش افراد دریافت‌کننده برداشته شود نیز طرح دچار مشکل می‌شود. استفاده از منابع بانک مرکزی نیز باعث افزایش تورم خواهد شد. با توجه به نکات ذکر شده به دلیل عدم تأمین منابع مورد نیاز، این طرح می‌تواند به نتیجه‌ای کاملاً مغایر اهداف طرح منجر شود و از منظر قانون اساسی نیز بندهای این طرح با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی در تعارض است.

در مجموع با توجه به مسائل مطرح شده در مورد این طرح، پیشنهاد می‌شود:

اولاً، اشکالات مطرح شده در طرح با رویکردهای پیشنهادی اصلاح شود و این طرح با سایر طرح‌هایی که در حوزه سیاست‌های حمایتی اعلام وصول شده، ادغام شود.

ثانیاً، ضمن اصلاح طرح بر مبنای نکات فوق، لازم است منابع لازم برای اجرای این طرح در لایحه بودجه ۱۴۰۱ پیش‌بینی و این پیشنهادها در قالب قانون بودجه ۱۴۰۱ تصویب گردد.