

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

۷. هدفمند کردن یارانه‌ها

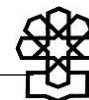
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۴۷۰۶
بهمن‌ماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۲.....	چکیده
۳.....	مقدمه
۳.....	بررسی خلاصه عملکرد اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۴.....
۱۰.....	تفاوت بین منابع جمع شده از مصرف‌کننده‌های انرژی و منابع واریزی به سازمان هدفمندکردن یارانه‌ها.....
۱۲.....	هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۵ کل کشور.....
۱۴.....	نتیجه‌گیری و پیشنهادات.....
۱۵.....	منابع و مآخذ.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۷. هدفمند کردن یارانه‌ها

راهبردهای پیشنهادی برای بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در مجلس شورای اسلامی

در راستای ارتقای کارآیی و اثربخشی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به سال‌های گذشته پیشنهاد می‌شود که نمایندگان و کمیسیون‌های محترم به موارد زیر تمرکز نمایند:
- **مبانی قانونی:** بررسی شود مبنای قانونی برآورد منابع و مصارف در بودجه در هر یک از امور بخشی و فرابخشی چیست؟

- **تغییر هزینه‌ها:** آیا مجموعه اعتباراتی که در هر یک از بخش‌های تخصصی (مانند مسکن، حمل‌ونقل، آموزش، بهداشت و...) پیش‌بینی شده است برای انجام وظایف آن حوزه (نه دستگاه) کافی است؟ دلیل تغییرات اعتبارات نسبت به سال قبل در هر یک از بخش‌ها چیست؟

- **عدم قانونگذاری جدید:** در بررسی احکام بودجه، احکامی که در صدد قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین دائمی در لایحه هستند حذف شوند و همچنین مجلس از ارائه پیشنهادهای جدید از این دست اجتناب کند تا مانع از درهم‌ریختگی نظام قانونی و حقوقی کشور شود.

- **عدم ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای:** مجلس از ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای به خصوص ردیف‌های ذیل قوه مجریه اجتناب کند که این امر ناقض صلاحیت نظارتی مجلس و نقض تفکیک قواست.

- **اعمال اصلاحات بودجه‌ای توسط دولت:** در نهایت اینکه، مجلس به جای اینکه خودش برای اصلاح لایحه بودجه دست به کار شود، با بررسی راهبردهای بودجه در هر یک از امور بخشی و فرابخشی، ظرفیت سیاسی و حقوقی لازم را برای اصلاح بودجه توسط دولت فراهم نماید.^۱

۱. برای اطلاعات بیشتر در این مورد به گزارش‌های «قواعد ناظر بر ارائه پیشنهادهای بودجه‌ای» به شماره مسلسل ۲۳۰۱۴۶۶۱ و «مجلس و بودجه: راهبردها و رویکردها» شماره مسلسل ۲۳۰۱۲۸۷۲ مراجعه شود.

چکیده

طبق قانون برنامه پنجم توسعه، پایان سال ۱۳۹۴، سال پایانی اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌هاست. در طول ۵ سال اجرای این قانون (۱۳۸۹-۱۳۹۴)، دولت حدود ۶۵ درصد از منابع هدفمندسازی یارانه‌ها را از محل اصلاح قیمت حامل‌های انرژی کسب کرده و حدود ۲۳ درصد از منابع از محل ردیف‌های بودجه‌ای مرتبط با یارانه‌ها به‌دست آمده است.^۱

ترکیب مقرر در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها برای مصارف آن قانون (۵۰ درصد برای کمک به خانوارها، ۳۰ درصد برای کمک به تولید و ۲۰ درصد برای جبران هزینه‌های دولت)، در هیچیک از سال‌های اجرای قانون مذکور رعایت نشده است. به نحوی که در عمل، مصارف مربوط به کمک به خانوارها-که بخش عمده آن شامل پرداخت یارانه‌های نقدی می‌باشد- طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۴، حدود ۸۷ درصد از کل مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها را به‌خود اختصاص داده است. به‌علاوه در عمل حدود ۲ درصد از منابع، طی سال‌های مورد نظر صرف کمک به تولید شده است.

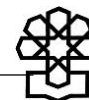
موضوع دیگر آنکه، در سال ۱۳۹۴، سرجمع منابعی که از مصرف‌کنندگان داخلی بابت فروش حامل‌ها جمع شده است، حدود ۶۹۷ هزار میلیارد ریال است. پس از کسر مالیات بر ارزش‌افزوده و هزینه شرکت‌ها از مبلغ مذکور، انتظار می‌رود، حدود ۳۶۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۴ به سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها جهت پرداخت یارانه نقدی واریز گردد.

مهمترین نکته درخصوص تبصره هدفمندی در لایحه پیشنهادی برای سال ۱۳۹۵، ابهام در ترکیب مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها در سال آتی است. به‌علاوه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، هیچگونه اشاره‌ای به تدوین آیین‌نامه‌های ذیربط نیز نشده است. این در حالی است که هرچه ارقام مربوط به هزینه‌ها در قانون بودجه دقیق‌تر اعلام شود، احتمال بروز رویکردهای سلیقه‌ای در اجرا و نتیجتاً انحراف عملکرد مجریان در آن حوزه کاهش یافته و امکان نظارت بر حسن اجرای آن برای نهادهای نظارتی با دقت بیشتری فراهم خواهد شد.

موضوع مورد توجه دیگر آنکه، در تبصره هدفمندی در لایحه بودجه ۱۳۹۵ 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 لایحه بودجه ۱۳۹۵ لحاظ نشده است و مشخص نیست

۱. سایر منابع، مربوط به استقراض از بانک مرکزی و خزانه، منابع مربوط به پرداخت عیدانه، منابع مربوط به کمک به حوزه سلامت و مانده وجوه پایان دوره در هر سال می‌باشد که جمعاً حدود ۱۲ درصد از کل منابع سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۴ را تشکیل می‌دهد.



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 می‌خواهد تأمین نماید.

مقدمه

به استناد مواد (۱) و (۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵) مقرر شده است که دولت تا پایان برنامه پنجم توسعه نسبت به اصلاح قیمت حامل‌های انرژی به شرح مقرر در مواد قانونی مذکور اقدام نماید. اکنون در سال پایانی برنامه پنجم توسعه، دولت به دلیل عدم تحقق کامل اهداف مقرر در آن قانون، در ماده (۹) لایحه احکام مورد نیاز برای اجرای برنامه ششم توسعه، موضوع اصلاح تدریجی قیمت حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای تا پایان سال ۱۳۹۹ و استفاده از منابع حاصله جهت پرداخت یارانه مستقیم و حمایت‌های اجتماعی از خانوارهای نیازمند در چارچوب بودجه‌های سالیانه را مجاز دانسته است و تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ را به موضوع هدفمندسازی یارانه‌ها اختصاص داده است.

در این گزارش تلاش بر این است که ضمن بررسی میزان تحقق اهداف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها طی ۵ سال گذشته، مقوله هدفمندسازی یارانه‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۵ کل کشور مورد واکاوی قرار گیرد.

بررسی خلاصه عملکرد اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۴

بنابر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مقرر شده است که دولت قیمت حامل‌های انرژی را به تدریج به گونه‌ای اصلاح نماید که تا پایان برنامه پنجم توسعه، قیمت فرآورده‌های نفتی حداکثر معادل ۹۰ درصد فوب خلیج فارس، قیمت فروش داخلی گاز طبیعی معادل حداقل ۷۵ درصد و حداکثر معادل متوسط قیمت گاز طبیعی صادراتی (پس از کسر هزینه‌های انتقال، مالیات و عوارض) و قیمت برق و آب معادل قیمت تمام‌شده آنها بشود. همچنین به منظور جبران افزایش هزینه‌های ناشی از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی برای خانوارها، تولیدکنندگان و بودجه عمومی دولت، تمهیداتی نیز جهت بازتوزیع منابع حاصله بین خانوارها، تولیدکنندگان و دولت در نظر گرفته شده است. بر این اساس، جزئیات منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها به استناد قانون فوق‌الذکر در جدول ۱ نشان داده شده است.

جدول ۱. منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها به استناد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

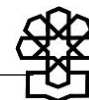
منابع	مصارف
خالص وجوه حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی (موضوع مواد (۱) و (۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها)	<p>ماده (۷) - حداکثر ۵۰ درصد از خالص منابع حاصله جهت:</p> <p>الف) پرداخت نقدی و غیرنقدی به خانوارها</p> <p>ب) اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی برای جامعه هدف</p> <p>ماده (۸) - ۳۰ درصد از خالص منابع حاصله جهت کمک به تولید</p> <p>ماده (۱۱) - ۲۰ درصد از خالص منابع حاصله جهت جبران آثار اجرای هدفمندی یارانه‌ها بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه دولت</p>

چنانکه در جدول فوق‌الذکر نیز مشاهده می‌شود به استناد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها دولت صرفاً مجاز به بکارگیری منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی جهت انجام مصارف تعیین‌شده در قانون مزبور می‌باشد. اما با توجه به مشکلاتی که از همان ابتدای اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در تأمین منابع مورد نیاز آن قانون به وجود آمد، دولت ناگزیر به استفاده از منابع حاصل از ردیف‌های بودجه‌ای مرتبط با یارانه‌ها (ردیف‌های متفرقه ۵۲۰۰۰۰) در قوانین بودجه سنواتی جهت انجام تکالیف قانونی خود در هدفمندسازی یارانه‌ها شد.

درواقع دولت به دلیل بیش‌برآوردی منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و به تبع آن بیش‌برآوردی مبلغ یارانه نقدی سرانه، همواره طی سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با کسری منابع جهت اجرای قانون مذکور مواجه بوده است. به نحوی که پس از کسر کردن انواع کسورات قانونی (مانند مالیات بر ارزش افزوده سهم دولت، سهم شرکت‌ها و شهرداری‌ها) صد درصد منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی هم جهت پرداخت یارانه‌های نقدی به کل متقاضیان کفایت نمی‌کند. بنابراین با توجه به ماهیت قطعی هزینه‌های پرداخت نقدی یارانه‌ها در مقابل ماهیت برآوردی درآمدهای حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، دولت ناگزیر به استفاده از ردیف‌های بودجه‌ای فوق‌الذکر از سال ۱۳۹۰ تاکنون شده است.

جدول ۲ نشان‌دهنده میزان و سهم اجزای اصلی منابع هدفمندسازی یارانه‌ها طی سنوات اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها است. چنانکه در جدول ۲ ملاحظه می‌شود، طی سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (۱۳۸۹-۱۳۹۴) دولت حدود ۶۵ درصد از منابع هدفمندسازی یارانه‌ها را از محل اصلاح قیمت حامل‌های انرژی کسب کرده و حدود ۲۳ درصد از منابع از محل ردیف‌های بودجه‌ای مرتبط با یارانه‌ها به دست آمده است.^۲ نکته قابل ملاحظه دیگر در این خصوص اینکه طی کل سال‌های اجرای

۲. سایر منابع مربوط به استقراض از بانک مرکزی و خزانه (در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰)، منابع مربوط به پرداخت عیدانه (سال ۱۳۹۱)، منابع مربوط به کمک به حوزه سلامت (سال ۱۳۹۲) و مانده وجوه پایان دوره در هر سال می‌باشد که جمعاً حدود ۱۲ درصد از کل منابع سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۴ را تشکیل می‌دهد (برای مشاهده جزئیات کامل منابع به گزارش‌های ادواری عملکرد سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها مراجعه شود).



قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در کشور حدود ۸۳ درصد از منابع پیش‌بینی شده برای هدفمندسازی یارانه‌ها در بودجه‌های سنواتی، در واقعیت محقق شده است. این شاخص (نسبت عملکرد بودجه به مصوب)، درخصوص منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در طی سنوات اجرای هدفمندی، به‌طور متوسط معادل ۶۳ درصد می‌باشد که این امر نشان از بیش‌برآوردی دولت در محاسبه منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در سال‌های مورد نظر دارد.

جدول ۲. مقایسه بودجه مصوب و عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از بُعد منابع (۱۳۸۹ لغایت پایان ۸ ماهه سال ۱۳۹۴)

سال‌های لغایت ۸ ماهه سال ۱۳۹۴ ^(۲)	منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی			منابع حاصل از ردیف‌های بودجه‌ای مرتبط				جمع کل منابع					
	(۱)	(۲)	(۳)	(۴)	(۵)	(۶)	(۷)	(۸)	(۹)	(۱۰)	(۱۱)	(۱۲)	(۱۳)
مصوب بودجه (میلیارد ریال)	عملکرد (میلیارد ریال)	نسبت عملکرد به مصوب (درصد)	سهم از کل منابع (درصد)	سهم از کل مصوب بودجه (میلیارد ریال)	عملکرد (میلیارد ریال)	نسبت عملکرد به مصوب (درصد)	سهم از کل منابع (درصد)	سهم از کل مصوب بودجه (میلیارد ریال)	عملکرد (میلیارد ریال)	نسبت عملکرد به مصوب (درصد)	مصوب بودجه (میلیارد ریال)	عملکرد (میلیارد ریال) ^(۱)	نسبت عملکرد به مصوب (درصد)
نحوه محاسبه: ستون (۲) تقسیم بر ستون (۱)	نحوه محاسبه: ستون (۳) تقسیم بر ستون (۲)	نحوه محاسبه: ستون (۴) تقسیم بر ستون (۳)	نحوه محاسبه: ستون (۵) تقسیم بر ستون (۴)	نحوه محاسبه: ستون (۶) تقسیم بر ستون (۵)	نحوه محاسبه: ستون (۷) تقسیم بر ستون (۶)	نحوه محاسبه: ستون (۸) تقسیم بر ستون (۷)	نحوه محاسبه: ستون (۹) تقسیم بر ستون (۸)	نحوه محاسبه: ستون (۱۰) تقسیم بر ستون (۹)	نحوه محاسبه: ستون (۱۱) تقسیم بر ستون (۱۰)	نحوه محاسبه: ستون (۱۲) تقسیم بر ستون (۱۱)	---	---	نحوه محاسبه: ستون (۱۳) تقسیم بر ستون (۱۲)
۲,۴۴۸,۰۰۰	۱,۵۳۸,۳۶۲	۶۳	۸۶	۶۵	۴۰۷,۰۰۰	۵۴۶,۳۰۰	۱۳۴	۱۴	۲۳	۲,۸۵۵,۰۰۰	۲,۳۶۳,۶۱۲	۸۳	

مآخذ: قوانین بودجه سنواتی، گزارش‌های ادواری سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها و دیوان محاسبات کشور و محاسبات تحقیق.

(۱) اختلاف در جمع کل منابع با مجموع منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و منابع حاصل از ردیف‌های بودجه‌ای، به دلیل وجود منابعی چون استقراض از بانک مرکزی و خزانه (معادل ۸۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۹ از بانک مرکزی و ۴۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۰ از خزانه)، منابع مربوط به پرداخت عیدانه (معادل ۶۶,۰۰۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۱)، منابع مربوط به کمک به حوزه سلامت (معادل ۲۵,۵۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۲) و مانده وجوه پایان دوره در هر سال (جمعاً معادل ۶۷,۴۴۴ میلیارد ریال برای کلیه سال‌های اجرای قانون تاکنون) می‌باشد.

(۲) برای سال ۱۳۹۴ با توجه به اینکه آخرین اطلاعات در دسترس مربوط به عملکرد ۸ ماهه سال مزبور می‌باشد، بودجه مصوب مربوطه نیز به صورت هشت‌دوازدهم در نظر گرفته شده است.



جدول ۳ ترکیب مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را از دو بُعد مصارف مندرج در قوانین بودجه سنواتی و نیز عملکرد واقعی مصارف در طی سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نشان می‌دهد. نکاتی که از جدول مزبور به دست می‌آید به شرح ذیل می‌باشد:

۱. ترکیب مقرر در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها برای مصارف آن قانون (۵۰ درصد برای کمک به خانوارها، ۳۰ درصد برای کمک به تولید و ۲۰ درصد برای جبران هزینه‌های دولت)، در هیچیک از سال‌های اجرای قانون مذکور رعایت نشده است. به نحوی که در عمل، مصارف مربوط به کمک به خانوارها-که بخش عمده آن شامل پرداخت یارانه‌های نقدی می‌باشد- طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۴ حدود ۸۷ درصد از کل مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها را به خود اختصاص داده است.

۲. علیرغم اینکه دولت طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۴ به‌طور متوسط سهمی معادل ۱۵ درصد از منابع هدفمندسازی یارانه‌ها را در قوانین بودجه سنواتی برای کمک به تولید (موضوع ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) پیش‌بینی کرده است، در واقعیت حدود ۲ درصد از منابع مزبور در طی سال‌های مورد نظر به این موضوع اختصاص یافته است.

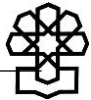
۳. علیرغم مفاد بند «ب» تبصره «۳۴» قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر اختصاص ۱۰ درصد از کل منابع هدفمندسازی یارانه‌ها به حوزه سلامت، در طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۴ حدود ۳ درصد از منابع مزبور به این بخش اختصاص یافته است که البته این مقدار از پرداخت‌ها صرفاً از سال ۱۳۹۲ به بعد صورت گرفته و در سال‌های پیش از آن دولت علیرغم حکم مقرر در قانون برنامه پنجم توسعه، هیچ سهمی برای این موضوع در قوانین بودجه سنواتی در نظر نگرفته است.^۱

۴. با توجه به مطالب فوق‌الذکر، موارد عدم تطابق عملکرد واقعی اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با مندرجات قانون مزبور، اهمیت تدوین دقیق‌تر و شفاف‌تر تبصره‌های مرتبط با این مقوله را در لایحه بودجه سنوات آتی بیش از پیش روشن می‌سازد. لذا به نظر می‌رسد اکنون که در آستانه بررسی لایحه برنامه ششم توسعه و نیز لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور در مجلس شورای اسلامی قرار داریم، اعمال تغییرات مبتنی بر واقعیت‌های اجرایی هدفمندسازی یارانه‌ها در قانون مذکور و آیین‌نامه‌های آن و به تبع آن تبصره مربوطه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ و سال‌های بعد ضروری به نظر می‌رسد.

واقعیت آن است که موضوع اصلاح بازار انرژی در کشور که هدف اصلی آن اصلاح نحوه تولید، توزیع و مصرف انرژی در ایران بود در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به موضوع اصلاح مصرف انرژی تقلیل یافت که این هدف نیز در سایه موضوع پرداخت یارانه نقدی قرار گرفت. به‌رغم مذاکرات مکرر این مرکز هم

۱. مابقی مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها شامل بازپرداخت بدهی بانک مرکزی، خزانه و بازرگانی (جمعاً معادل ۶۱,۲۶۰ میلیارد ریال برای کلیه سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تاکنون)، پرداخت ۱۷۰۰ میلیارد ریال در وجه وزارت آموزش و پرورش بابت هدیه ماه مبارک رمضان به فرهنگیان در سال ۱۳۹۴، پرداخت مبلغ ۲۰۰ میلیارد ریال در وجه وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح بابت بند «ز» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ (موضوع پرداخت مستمری به رزمندگان معسر) و نیز مانده پایان دوره در هر سال (جمعاً معادل ۶۷,۴۵۲ میلیارد ریال برای کلیه سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تاکنون) می‌باشد که در اینجا با توجه به ماهیت بحث که صرفاً بررسی نسبت عملکرد به مصوب مصارف مقرر در قانون هدفمند کردن یارانه‌هاست، ارقام مربوط به سایر مصارف درج نشده است (برای مشاهده جزئیات کامل مصارف به گزارش‌های ادواری عملکرد سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها مراجعه شود).

به هنگام بررسی بودجه‌های سنواتی در مجلس شورای اسلامی و هم به شکل گزارش‌های کارشناسی مستقل، نه دولت دهم و نه دولت فعلی اراده‌ای بر اصلاح این رویه ندارند. بدیهی است موفقیت دولت در اصلاح بازار انرژی در ایران در سال‌های پیش رو، در گرو طراحی مکانیسم صریح و زمان‌بندی شده آن در برنامه ششم توسعه و همچنین قانون بودجه سال‌های مورد نظر و اصلاح جدی قانون هدفمند کردن یارانه است.



جدول ۳. مقایسه بودجه مصوب و عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از بُعد مصارف (۱۳۸۹ لغایت پایان ۸ ماهه سال ۱۳۹۴)

سال‌های لغایت ماهه سال ۱۳۹۴ ^۳	مصارف موضوع ماده (۷) (کمک به خانوارها)							مصارف موضوع ماده (۸) (کمک به تولید)							کمک به حوزه سلامت			جمع کل مصارف	
	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	۱۱	۱۲	۱۳	۱۴	۱۵	۱۶	۱۷	۱۸	
بودجه مصوب (میلیارد ریال)	عملکرد (میلیارد ریال)	نسبت عملکرد به مصوب (درصد)	سهام از کل مصارف مصوب (درصد)	سهام از کل مصارف عملکردی* (درصد)	بودجه مصوب (میلیارد ریال)	عملکرد (میلیارد ریال)	نسبت عملکرد به مصوب (درصد)	سهام از کل مصارف مصوب (درصد)	سهام از کل مصارف عملکردی (درصد)	بودجه مصوب (میلیارد ریال)	عملکرد (میلیارد ریال)	نسبت عملکرد به مصوب (درصد)	سهام از کل مصارف مصوب (درصد)	سهام از کل مصارف عملکردی* (درصد)	بودجه مصوب (میلیارد ریال)	عملکرد (میلیارد ریال)	نسبت عملکرد به مصوب (درصد)	عملکرد (میلیارد ریال)	نسبت عملکرد به مصوب (درصد)
---	---	نحوه محاسبه: ستون (۱) تقسیم بر ستون (۲)	نحوه محاسبه: ستون (۱) تقسیم بر ستون (۱۶)	نحوه محاسبه: ستون (۲) تقسیم بر ستون (۱۷)	---	---	نحوه محاسبه: ستون (۶) تقسیم بر ستون (۷)	نحوه محاسبه: ستون (۶) تقسیم بر ستون (۱۶)	نحوه محاسبه: ستون (۷) تقسیم بر ستون (۱۷)	---	---	نحوه محاسبه: ستون (۱۱) تقسیم بر ستون (۱۲)	نحوه محاسبه: ستون (۱۱) تقسیم بر ستون (۱۶)	نحوه محاسبه: ستون (۱۲) تقسیم بر ستون (۱۷)	---	---	نحوه محاسبه: ستون (۱۲) تقسیم بر ستون (۱۷)	---	نحوه محاسبه: ستون (۱۲) تقسیم بر ستون (۱۷)
۲,۱۰۷,۰۰۰	۲,۰۵۰,۹۸۰	۹۷	۷۴	۸۷	۴۲۲,۶۶۷	۵۴,۷۴۳	۱۳	۱۵	۲	۱۹۰,۰۰۰	۶۲,۶۰۰	۲۳	۶	۳	۲,۸۵۵,۰۰۰	۲,۳۶۳,۶۱۲	۸۳	۸۳	۸۳

مآخذ: قوانین بودجه سنواتی، گزارش‌های ادواری سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها و گزارش‌های دیوان محاسبات کشور و محاسبات تحقیق.

* توضیح: با توجه به عدم اختصاص منابع به سه مقوله بیمه بیکاری، یارانه سود تسهیلات مسکن اقشار آسیب‌پذیر و جریان هزینه‌های دولت (موضوع ماده (۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) طی سال‌های مورد نظر، از درج موارد مزبور در این جدول صرف‌نظر شده است.

(۱) با توجه به اینکه ارقام مربوط به مابه‌التفاوت اختصاص سهمیه فرآورده‌های نفتی،^۱ پرداختی به آبقا و خرید تضمینی گندم (که در نیمه نخست هر سال پرداخت و در نیمه دوم همان سال بازپرداخت می‌شد) در دولت قبل ذیل مصارف ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها لحاظ می‌شد، اما در دولت یازدهم این سه مورد از مجموعه مصارف ماده (۸) حذف شده است. در این جدول به منظور یکسان‌سازی رویه محاسباتی، مصارف ماده (۸) برای کلیه سال‌های مورد نظر بدون سه بند فوق‌الذکر محاسبه شده است.

(۲) اختلاف در سرجمع کل مصارف سال‌های مختلف با جمع مصارف مواد (۷) و (۸) و کمک به حوزه سلامت، به دلیل بازپرداخت بدهی بانک مرکزی، خزانه و بازرگانی (جمعاً معادل ۶۱,۲۶۰ میلیارد ریال برای کلیه سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تاکنون)، پرداخت ۱۷۰۰ میلیارد ریال در وجه وزارت آموزش و پرورش بابت هدیه ماه مبارک رمضان به فرهنگیان در سال ۱۳۹۴، پرداخت مبلغ ۳۰۰ میلیارد ریال در وجه وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح بابت بند «ز» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ (موضوع پرداخت مستمری به رزمندگان معسر) و نیز مانده پایان دوره در هر سال (جمعاً معادل ۶۷,۴۵۲ میلیارد ریال برای کلیه سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تاکنون) است، که در اینجا با توجه به ماهیت جدول حاضر که صرفاً بررسی نسبت عملکرد به مصوب مواد قانونی مصارف است، اعداد مربوطه درج نشده است (برای مشاهده جزئیات کامل به گزارش‌های ادواری عملکرد سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها مراجعه شود). در ضمن یادآوری می‌شود علاوه بر موارد فوق‌الذکر، مبلغ ۶۵۴۵۶ میلیارد ریال عیدانه‌ای که در پایان سال ۱۳۹۱ به مردم پرداخت شد نیز در این جدول درج نشده و مبلغ مربوطه صرفاً در سرجمع کل مصارف لحاظ شده است.

(۳) برای سال ۱۳۹۴ با توجه به اینکه آخرین اطلاعات در دسترس مربوط به عملکرد ۸ ماهه سال مزبور می‌باشد، بودجه مصوب مربوطه نیز برای هشت‌دوازدهم در نظر گرفته شده است.

۱. منظور از مابه‌التفاوت اختصاص سهمیه فرآورده‌های نفتی و محصولات، میزان مابه‌التفاوت ارزش ریالی سهمیه‌های اختصاص یافته به بخش‌های اقتصادی بر مبنای تفاوت قیمت‌های سهمیه‌ای و غیرسهمیه‌ای آن فرآورده‌ها و محصولات می‌باشد (صص ۲۳-۲۲ گزارش عملکرد سال ۱۳۸۹ سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها). جهت اطلاع از بخش‌های اقتصادی استفاده‌کننده از فرآورده‌ها و محصولات مزبور به گزارش‌های ادواری عملکرد سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها مراجعه شود.

تفاوت بین منابع جمع شده از مصرف‌کننده‌های انرژی و منابع واریزی به سازمان هدفمندکردن یارانه‌ها

یکی از مسائل پرچالش اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مفهوم عبارت «خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون» مندرج در مواد (۷)، (۸) و (۱۱) قانون مذکور بوده است. همانطور که پیشتر بیان شد، طبق قانون دولت اجازه داشت خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را به صورت (۵۰ درصد برای کمک به خانوارها، ۳۰ درصد برای کمک به تولید و ۲۰ درصد برای جبران هزینه‌های دولت) مصرف نماید.

تعابیر متعددی از خالص وجوه وجود داشت. دولت دهم مدعی بود که به وجوه حاصل از فروش حامل‌های انرژی در داخل کشور نباید مالیات بر ارزش افزوده تعلق گیرد، اما مجلس (به سبب تلاش برای تقویت بودجه شهرداری‌ها) معتقد بود، فروش حامل‌های انرژی در کشور نیز مشمول مالیات بر ارزش افزوده بوده و پس از کسر مالیات، وجوه باقی مانده به حساب سازمان هدفمندی واریز می‌شود.

اختلاف بعدی بر سر هزینه‌های شرکت‌های تولیدکننده انرژی مانند شرکت پالایش و پخش، شرکت گاز و توانیر بود. بعد از اجرای قانون هدفمندی و افزایش حدوداً ۵ برابری قیمت انرژی در کشور در سال ۱۳۸۹، دولت وقت مدعی بود که هزینه‌های این شرکت‌ها باید براساس قیمت‌های قبلی محاسبه شود و منابع جدید متعلق به سازمان هدفمند کردن یارانه‌هاست. به تدریج در سال‌های بعد با افزایش تورم و در نتیجه افزایش هزینه‌های شرکت‌ها، مطالبه آنها برای افزایش سهم خود از منابع حاصل از فروش حامل‌های انرژی بیشتر شده و هر کدام تا آنجا که توانستند سعی در بزرگ کردن سهم خود از منابع حاصل نمودند. در سال‌های اجرای قانون هدفمندی سهم شرکت‌ها از این منابع معمولاً توسط معاون اول رئیس‌جمهور تعیین شده است در حالی که به نظر می‌رسد لازم است مجلس شورای اسلامی برای تعیین سهم شرکت‌ها از منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌ها، قواعد و معیارهایی در نظر بگیرد.

در نتیجه **خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون** اینگونه تعریف شد که از سرجمع منابع حاصل از فروش حامل‌های انرژی در داخل کشور، مالیات بر ارزش افزوده و هزینه‌های شرکت‌ها کسر و مابقی به حساب سازمان هدفمندی واریز شود.

جدول ۴ سر جمع تقریبی منابع حاصل از فروش حامل‌ها در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ را نمایش می‌دهد. سرجمع منابعی که از مصرف‌کنندگان داخلی بابت فروش حامل‌ها در سال ۱۳۹۴ جمع شده است حدود ۶۹۷ هزار میلیارد ریال است. این میزان در سال ۱۳۹۳ حدود ۵۹۰ هزار میلیارد ریال بود. پس از کسر مالیات بر ارزش افزوده و هزینه شرکت‌ها از مبلغ مذکور، حدود ۳۶۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۴ به سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها واریز شده است. این مبلغ در سال ۱۳۹۳ حدود ۳۵۷ هزار میلیارد ریال بود. به بیان دیگر برآورد می‌شود در سال ۱۳۹۴، تنها نیمی از پول پرداختی مردم بابت حامل‌ها، صرف بازپرداخت نقدی میان آنها شده است.



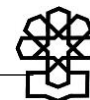
جدول ۴. منابع حاصل از فروش حامل‌های انرژی در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴

مجموع درآمد سال ۱۳۹۴ (میلیارد ریال)	میزان تقریبی مصرف روزانه ۱۳۹۴		مجموع درآمد سال ۱۳۹۳ (میلیارد ریال)	میزان مصرف روزانه ۱۳۹۳		درصد رشد قیمت با احتساب نسبت مصرف هر کدام	قیمت سال ۱۳۹۴ (ریال - واحد)		قیمت سال ۱۳۹۳ (ریال - واحد)		اقلام
	آزاد	سهمی‌های		آزاد	سهمی‌های		آزاد	سهمی‌های	آزاد	سهمی‌های	
۲۳۳,۹۲۹	۶۴	۰	۱۸۲,۴۷۴	۱۷	۴۷	۳۱	۱۰,۰۰۰	۰	۱۰,۰۰۰	۷,۰۰۰	بنزین معمولی (میلیون لیتر)
۱۳,۴۴۷	۳	۰	۹,۹۳۹	۱	۲	۳۸	۱۲,۰۰۰	۰	۱۱,۰۰۰	۸,۰۰۰	بنزین سوپر (میلیون لیتر)
۸۴,۶۹۸	۷۷	۰	۷۷,۲۸۹	۷	۷۰	۱۴	۳,۰۰۰	۰	۵,۰۰۰	۲,۵۰۰	نفت گاز (میلیون لیتر) به غیر از سوخت نیروگاه‌ها
۱۰,۹۵۰	۱۰	۰	۹,۱۲۵	۸	۳	۲۰	۳,۰۰۰	۰	۲,۵۰۰	۲,۵۰۰	نفت کوره (میلیون لیتر) به غیر از سوخت نیروگاه‌ها
۶,۰۲۳	۱۱	۰	۶,۰۲۳	۱۱	۰	-	۱,۵۰۰	۰	۱,۵۰۰	۰	نفت سفید (میلیون لیتر)
۴,۷۵۹	۵/۶۷	۰	۴,۳۴۵	۵/۶۷	۰	۱۰	۲,۳۰۰	۰	۲,۱۰۰	۰	گاز مایع ال پی جی سیلندر ۱۱ کیلویی (میلیون کیلو)
۱۱۸	۰/۱۴	۰	۳۳۲	۰/۱۴	۰	-۶۵	۲,۳۰۰	۰	۶,۵۰۰	۰	گاز مایع ال پی جی سیلندر بیش از ۱۱ کیلو (میلیون کیلو)
۲۴,۰۰۰	۲۱/۹۲	۰	۳۰,۲۲۲	۲۰/۰۰	۰	-۲۸	۳,۰۰۰	۰	۴,۱۴۰	۰	سی ان جی (میلیون مترمکعب)
۱۷,۲۲۵	۱۳/۷۰	۰	۱۷,۲۲۵	۱۳/۷۰	۰	-	۳,۴۴۵	۰	۳,۴۴۵	۰	گاز طبیعی خوراک پتروشیمی (میلیون متر مکعب)
۹۷,۶۵۲	۲۱۶/۷	۰	۱۳۴,۱۳۸	۳۳۳	۰	۱۲	۱,۲۳۴/۵	۰	۱,۱۰۲/۲	۰	گاز طبیعی (میلیون مترمکعب) به غیر از سوخت نیروگاه‌ها
۱۳۳,۲۸۶	۶۳۷	۰	۱۰۴,۷۷۰	۵۸۰/۸	۰	۱۶	۵۷۳/۲۷	۰	۴۹۴/۲	۰	سرجمع برق (میلیون کیلووات ساعت)
۱۴,۱۶۰	۱۱	۰	۱۴,۱۶۰	۱۱	۰	-	۳,۵۰۹/۳	۰	۳,۵۰۹/۳	۰	سرجمع آب (میلیون مترمکعب)
۶۹۶,۷۰۵			۵۹۰,۰۴۲								جمع کل (میلیارد ریال) تقریبی
۳۷,۹۳۸			۲۹,۷۳۱								کسر می‌شود مالیات بر ارزش افزوده سهم دولت (میلیارد ریال) مطابق ارقام قانون بودجه ردیف ۱۱۰۵۰۱
۲۹۹,۱۰۱			۲۰۳,۵۶۲								کسر می‌شود سهم شرکت‌ها و شهرداری‌ها (میلیارد ریال) تقریبی
۳۵۹,۶۶۶			۳۵۶,۷۴۹								سهم سازمان هدفمندی از فروش نقدی حامل‌ها (میلیارد ریال) تقریبی

هدفمند کردن یارانه‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۵ کل کشور

با توجه به عدم تحقق اهداف مقرر در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در خصوص اصلاح قیمت حامل‌های انرژی طی پنج سال گذشته، دولت علیرغم حکم مقرر در قانون مذکور مبنی بر اجرای کامل آن قانون تا پایان برنامه پنجم توسعه، اقدام به تنفیذ اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در لایحه برنامه ششم توسعه نموده است (ماده (۹) لایحه برنامه ششم توسعه). در همین راستا تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نیز به موضوع هدفمندسازی یارانه‌ها اختصاص یافته است. نکاتی که به نظر می‌رسد در خصوص مفاد این تبصره می‌بایست مورد امعان نظر جدی قرار گیرد، به شرح ذیل می‌باشد:

۱. مهمترین نکته در خصوص تبصره مذکور در لایحه پیشنهادی برای سال ۱۳۹۵، ابهام در ترکیب مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها در سال آتی می‌باشد. 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 لایحه پیشنهادی صرفاً به اعلام سقف در آمد قابل انتظار برای هدفمندسازی یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ بسنده کرده و از اعلام ترکیب مصارف مربوطه (تکالیف مندرج در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) اجتناب نموده است. علاوه بر این علیرغم اینکه دولت در سال ۱۳۹۴ جزئیات اجرای تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ را به آیین‌نامه مربوطه محول کرده بود، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، هیچگونه اشاره‌ای به تدوین آیین‌نامه ذیربط نیز نداشته است. پرواضح است که این موضوع با اصول بودجه (از جمله اصل تفصیل) مغایرت دارد. از این رو هرچه ارقام مربوط به هزینه‌های آن در قانون بودجه دقیق‌تر اعلام شود، احتمال بروز رویکردهای سلیقه‌ای در اجرا و نتیجتاً انحراف عملکرد مجریان در آن حوزه کاهش یافته و امکان نظارت بر حسن اجرای آن برای نهادهای نظارتی با دقت بیشتری فراهم خواهد شد. در این راستا تذکر این نکته ضروری است که وفق ماده (۹) لایحه برنامه ششم مقرر شده است که دولت با اصلاح تدریجی قیمت آب، حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای تا سال ۱۳۹۹، منابع حاصل را به صورت 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 به عمل آورد. لذا چنانکه از مفاد ماده مذکور استنباط می‌شود، دولت به استناد لایحه برنامه ششم نیز می‌بایست چارچوب هزینه‌ها در هریک از مصارف مقرر در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ مشخصاً اعلام نماید.



۲. با 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 هدفمندی در لایحه بودجه ۱۳۹۵ 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. البته هرچند که جمعیت افراد حذف شده از پرداخت یارانه‌های نقدی در ۸ ماهه طی شده از سال جاری، چندان امیدوارکننده نیست،^۱ اما با نگاهی به تبصره «۱۴» لایحه بودجه ۱۳۹۵ مشخص نیست که آیا همین روند کند همچنان ادامه خواهد داشت یا دولت روند دیگری را در پیش خواهد گرفت. بدیهی است در صورتی که دولت هدف سوق دادن پرداخت‌های نقدی به سمت پرداخت‌های هدفمند را دنبال می‌کند، می‌بایست برنامه‌ای دقیق و مدون برای این موضوع تنظیم نماید.

۳. مقوله کمک به حوزه سلامت از محل ۱۰ درصد منابع هدفمندسازی یارانه‌ها (موضوع بند «ب» تبصره «۳۴» برنامه پنجم توسعه) که طی سال‌های ۱۳۹۲ تاکنون به صورت محدود به اجرا درآمده است، در لایحه برنامه ششم توسعه و نیز لایحه بودجه ۱۳۹۵ لحاظ نشده است 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 می‌خواهد تأمین نماید.

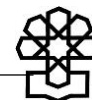
۴. در سال جاری علیرغم آنکه دولت می‌توانست تا سقف ۴۸ هزار میلیارد تومان درآمد از محل افزایش قیمت‌ها به دست آورد، ولی در ۸ ماهه سال جاری حدود ۲۹ هزار میلیارد (حدود ۵۴ درصد از منابع مصوب) از این محل به دست آورده است. در خوش‌بینانه‌ترین حالت و براساس پیش‌بینی مقامات دولتی تا انتهای سال رقمی بالغ بر ۳۵ هزار میلیارد تومان از این محل به دست خواهد آمد. به بیان دیگر دولت می‌تواند فاصله ۱۳ هزار میلیارد تومانی میان ۳۵ تا ۴۸ هزار میلیارد تومان را با افزایش قیمت‌ها در سال آینده جبران کند.

۱. به استناد گزارش دیوان محاسبات کشور درخصوص عملکرد ۸ ماهه سال ۱۳۹۴ هدفمندسازی یارانه‌ها، در جریان غربالگری ۷۶ میلیون نفر یارانه‌بگیر تا پایان ۸ ماهه سال ۱۳۹۴، تعداد ۳,۴۰۹,۵۷۴ نفر حذف شده‌اند. ضمن اینکه تعداد ۵۴۲,۲۰۸ نفر از حذف‌شدگان مزبور براساس رأی دیوان عدالت اداری، تصمیم کمیسیون موضوع ماده (۱۰) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و همچنین قبول اعتراض توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مجدداً به لیست یارانه‌بگیران اضافه شده است. لذا همانگونه که ملاحظه می‌شود این روند حذف خانوارهای پردرآمد تاکنون نتوانسته تأثیر قابل توجهی در کاهش هزینه‌های دولت در پرداخت ماهیانه ۲۴۰۰ میلیارد تومان به کل یارانه‌بگیران داشته باشد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

به استناد گزارش‌های ادواری عملکرد سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها، اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها طی بازه زمانی ۱۳۸۹/۹/۲۸ لغایت ۱۳۹۴/۸/۳۱ منجر به تحمیل هزینه‌ای بالغ بر ۲۳۶ هزار میلیارد تومان در کشور شده است. اما علیرغم این هزینه قابل ملاحظه که طی سال‌های مورد نظر به اقتصاد کشور تحمیل شده، متأسفانه آثار و نتایج اجرای آن تا حدود زیادی با اهداف مدنظر قانونگذار فاصله دارد. از این رو اکنون علیرغم مشکلات به وجود آمده در اجرای هدفمندی‌سازی یارانه‌ها در کشور، به نظر می‌رسد با توجه به هزینه‌ای که اقتصاد ایران تاکنون برای اجرای این قانون پرداخته است، به سختی می‌توان به عقب‌گرد از مسیر طی شده فکر کرد و بر همین اساس اقدام دولت جهت تمدید برنامه زمان‌بندی هدفمندی‌سازی یارانه‌ها در لایحه برنامه ششم توسعه و نیز لایحه بودجه ۱۳۹۵ کل کشور در همین مسیر ارزیابی می‌شود. اما نکته مهم و اساسی در این خصوص برنامه دولت برای ادامه این فرآیند در ۵ سال آینده است، چراکه در صورت فقدان برنامه مدون و مشخص در این رابطه، پس از گذشت ۵ سال آتی نیز نتیجه‌ای جز آنچه اکنون مبتلابه قانون مزبور است به دست نخواهد آمد. از این رو انجام اقداماتی به شرح ذیل ضروری به نظر می‌رسد:

۱. به نظر می‌رسد دولت با توجه به تجربه ۵ ساله اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در کشور می‌بایست در تبصره «۱۴» بودجه سال ۱۳۹۵ ابعاد دقیق‌تری از اجرای قانون مزبور را تبیین نماید. از جمله اینکه مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با توجه به ملاحظات اقتصادی و اجتماعی کشور در دوران پساتحریم و در چارچوب اقتصاد مقاومتی 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 می‌بایست صراحتاً در لایحه برنامه ششم توسعه و نیز لایحه بودجه ۱۳۹۵ کل کشور به آنها اشاره شود.
۳. با عنایت به اینکه طی سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها صرفاً معادل ۲ درصد از کل منابع در جهت حمایت از تولید هزینه شده است و با توجه به اهمیت بخش تولید در دستیابی به رشد اقتصادی مقرر در برنامه ششم توسعه، ضرورت دارد که دولت برنامه منسجم‌تری در راستای کمک به بخش تولید برای کاهش مصرف انرژی از منابع هدفمندی‌سازی یارانه‌ها در لایحه برنامه ششم توسعه طراحی و ارائه نماید.
۴. تبیین جایگاه حوزه سلامت در بکارگیری منابع هدفمند کردن یارانه‌ها، با توجه به تعهدی که دولت طی دو سال گذشته در این بخش از محل منابع هدفمندی‌سازی یارانه‌ها ایجاد نموده، ضروری به نظر می‌رسد. در واقع حتی اگر دولت بنا به هر دلیلی نمی‌تواند در برنامه ششم توسعه کمکی از محل



منابع هدفمند کردن یارانه‌ها به مقوله سلامت داشته باشد، ضروری است که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ سایر منابع درآمدی مورد نیاز جهت انجام تعهدات از پیش تعریف شده در آن حوزه را دقیقاً مشخص نماید.

۵. توصیه می‌شود که به منظور تحقق حداکثری اهداف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، دولت در تعریف مصارف مربوطه در لایحه بودجه ۱۳۹۵، بازتوزیع منابع پیش‌بینی شده را بر مبنای تکالیف مقرر در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها لحاظ نماید و حتی المقدور از درج مصارفی که کمک‌های مقطعی در طول سال محسوب می‌شود خودداری کند.

منابع و مأخذ

۱. دیوان محاسبات کشور، گزارش عملکرد ۸ ماهه ۱۳۹۴ هدفمندسازی یارانه‌ها.
۲. سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، گزارش‌های ادواری عملکرد هدفمندسازی یارانه‌ها (۱۳۸۹-۱۳۹۳).
۳. قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵.
۴. قوانین بودجه سنواتی (۱۳۸۹-۱۳۹۴).
۵. لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۶. لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۷۰۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۷. هدفمند کردن یارانه‌ها

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه مالیه عمومی)

تهیه و تدوین: سیدمحمد هادی سبحانیان

همکار: میثم پیله‌فروش

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. هدفمند کردن یارانه‌ها

۲. لایحه برنامه ششم توسعه

۳. لایحه بودجه سال ۱۳۹۵



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۱/۲۱