

هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۳

سعیده احمدی^۱

چکیده

اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها که با هدف توزیع بهتر و عادلانه‌تر منابع خصوصاً برای دهک‌های کمتر برخوردار به مرحله اجرا رسید از همان ابتدا به دلیل عدم شناخت صحیح گروه‌های هدف بار مالی زیادی را به دولت تحمیل نمود. هرچند در مراحل ابتدایی اجرا برخی خانوارهای موجود در دهک‌های پایین درآمدی را منتفع نمود و وضعیت رفاهی آنان را بهبود بخشید، اما دولت همواره در پرداخت سهم بخش تولید از محل اجرای هدفمندی یارانه ناتوان بوده و شاهد کسری بودجه ناشی از اجرای این قانون در کشور بوده‌ایم. در لایحه پیشنهادی دولت در بخش یارانه‌ها افزون‌بر کلی‌گویی و همچنین، نگاه خوش‌بینانه به تأمین منابع مالی در اجرای این قانون، همچنان سهم بخش تولید از محل اجرای این قانون نادیده گرفته شده است که این موضوع می‌تواند روند سرمایه‌گذاری و اشتغال کشور را با مشکلات جدی مواجه کند. لازم به توضیح است که در این لایحه به ناکارآمدی زنجیره تولید، توزیع و انتقال انرژی در کشور و تخصیص اعتبارات ویژه به آن از محل اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها اشاره‌ای نشده که این موضوع یکی از نقاط ضعف این لایحه است. از این رو، به منظور بهبود وضعیت موجود برخی راهکارها از جمله: تعیین معیار دقیق برای شناسایی مشمولان قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، اصلاح ناکارآمدی زنجیره تولید، توزیع و انتقال انرژی در کشور، برنامه‌ریزی مجدد در راستای مدیریت منابع و مصارف هدفمندی، تمرکز دولت بر حمایت‌های فنی و مالی از بخش تولید کشور، اولویت‌بخشی به قوانین مکمل و... پیشنهاد می‌گردد.

واژگان کلیدی: هدفمندی، یارانه‌ها، انرژی، دهک، توزیع، عادلانه.

مقدمه

نمایندگان مجلس شورای اسلامی بررسی شد و تمام بندهای مدنظر دولت مورد تصویب قرار گرفت. یکی از بندهای مهم مورد تأکید این تبصره، الزام سازمان هدفمندی یارانه‌ها به حذف یارانه خانوارهای غیرمشمول و همچنین تجدیدنظر در خصوص افرادی است که یارانه آن‌ها قطع شده است. مانند سال‌های گذشته، منبع اصلی پرداخت هدفمندی یارانه‌ها، منابع حاصل از فروش داخلی و صادرات شش فراورده اصلی بنزین، نفت گاز، نفت

هدفمندی یارانه‌ها از جمله طرح‌های مهم و کلیدی در راستای اصلاح ساختار اقتصادی کشور به شمار می‌آید. این طرح در قانون برنامه سوم توسعه مطرح و از سال ۱۳۸۹ اجرایی شد و همچنان بخش جداناپذیر بودجه‌های سالانه در ۱۳ سال اخیر بوده است. موضوع هدفمندی یارانه‌ها در تبصره ۱۰ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در قالب بندهای الف، ب، پ و ت مورد توجه قرار گرفت. این تبصره از سوی

قانون، متأسفانه شاهد تحقق اهداف تعیین شده در آن نبوده‌ایم.

بر اساس آخرین مستندات موجود در حوزه هدفمندسازی یارانه‌ها، مشاهده می‌شود کل منابع هدفمندی قانون بودجه سال 1401، 636/5 هزار میلیارد تومان بود که به استناد گزارش سازمان برنامه و بودجه کشور، مبلغ 340 هزار میلیارد تومان آن (معادل 71 درصد) از سهم مصوب 10 ماهه تحقق یافت. خاطر نشان می‌شود که منابع هدفمندی یارانه‌ها در قانون بودجه سال 1402، 659 هزار میلیارد تومان برآورد شد که نسبت به سال 1401، حدود 3/7 درصد رشد داشت. در بررسی عملکرد هریک از اجزای چندگانه منابع هدفمندی یارانه‌ها در قانون بودجه سال 1401 به نتایج زیر می‌رسیم.

الف- عملکرد منابع حاصل از فروش داخلی و فروش صادراتی فراورده‌های نفتی

مطابق با مفاد جدول منابع تبصره 14 قانون بودجه سال 1401، منابع مقرر از محل فروش داخلی فراورده‌های نفتی با تشکیل سهم 12 درصدی از کل منابع تبصره یادشده، 77/4 هزار میلیارد تومان بود که به استناد گزارش سازمان برنامه و بودجه تا پایان آذر، 123 درصد از سهم مصوب 9 ماهه آن محقق شد. در قانون بودجه سال 1402 کل کشور، منابع برآوردشده از این محل با 20/2 درصد رشد، به 93 هزار میلیارد تومان افزایش یافت.

به استناد مفاد جدول منابع تبصره 14 قانون بودجه سال 1401، منابع حاصل از فروش صادراتی فراورده‌های نفتی، 260/2 هزار میلیارد تومان بود که سهم تقریبی 41 درصدی از کل منابع این تبصره را به

سفید، نفت کوره، گاز مایع و سوخت هوایی است. در ادامه، وضعیت کنونی هدفمندی یارانه‌ها و ابعاد مختلف تبصره 10 لایحه در این خصوص بررسی شده است.

1- تحلیل وضعیت موجود

طرح تحول اقتصادی و در رأس آن اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، در سال 1389 با هدف اجرای بهتر عدالت و جلوگیری از انتقال‌های ناکارآمد به مرحله اجرا رسید. درحقیقت، آنچه موجب ترغیب سیاست‌گذاران اقتصادی کشور به هدفمند کردن یارانه پرداختی به افراد شد، روش نادرست پرداخت یارانه به کالاهای مصرفی و تأثیر آن در گسترش بی‌عدالتی، افزایش مصرف سوخت، قاچاق و آلودگی محیط‌زیست بود. از این رو، تصمیم به حذف یارانه‌های پرداختی به کالاهای مصرفی، یکی از راهکارهایی بود که می‌توانست به کاهش دخالت دولت در اقتصاد و گسترش سازوکار بازار در تخصیص منابع منجر شود. از سوی دیگر، اجرای درست هدفمندسازی یارانه‌ها، به کاهش هزینه‌های دولت تا مقدار شایان توجهی منجر می‌شد. بنابراین، در صورتی که دولت می‌توانست با اجرای این قانون، یارانه‌های پنهان را به یارانه‌های آشکار تبدیل و مصارف آن را به‌گونه‌ای تعیین کند که به افزایش کارایی در اقتصاد منجر شود، می‌توان گفت دولت در اجرای این قانون به بهترین شکل ممکن عمل کرده بود، اما در بررسی‌های صورت گرفته تاکنون، می‌توان دریافت به‌رغم تلاش دولت برای اجرای بهتر این

از صادرات ال پی جی مربوط به پالایشگاه های شرکت ملی پخش و پالایش فرآورده های نفتی ایران تعیین شد که باید از محل صرفه جویی مصرف داخلی با استفاده از سازوکارهایی مانند طرح کارت الکترونیک سامانه سد ف تخصیص می یافت. به استناد گزارش وزارت نفت، تا پایان آذر سال ۱۴۰۱، ۷۸ درصد از سهم منابع مصوب ۱۰ ماهه از این محل تحقق یافت (سازمان برنامه و بودجه عملکرد را صفر گزارش کرده است!). این در حالی است که به رغم عملکرد مناسب ۱۰ ماهه، در تبصره ۱۴ قانون بودجه سال ۱۴۰۲، پیش بینی درآمد لحاظ نشده که این موضوع با ابهام مواجه است.

ت- عملکرد منابع حاصل از فروش و صادرات

اتان، ال پی جی و گوگرد توسط شرکت گاز

مطابق با بررسی های صورت گرفته، ردیف درآمدی مذکور تا پیش از قانون بودجه سال ۱۴۰۱، در جدول منابع تبصره ۱۴ درج نمی شد. از این رو، با تدبیر نمایندگان مجلس شورای اسلامی با هدف ایجاد شفافیت در درآمدها و مخارج شرکت ملی گاز، ردیف درآمدی منابع حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی و صادرات اتان، ال پی جی و گوگرد توسط شرکت گاز به جدول منابع تبصره ۱۴ افزوده و در بخش مصارف به همین میزان اعتبار برای طرح های سرمایه گذاری شرکت گاز در نظر گرفته شد. به استناد گزارش وزارت نفت، از ۲۶۰۰۰ میلیارد تومان منابع مقرر در این ردیف درآمدی، نسبت به سهم مصوب ۹ ماهه، حدود ۸۹ درصد تحقق یافته است. گفتنی است که به رغم تحقق مناسب منابع پیش بینی شده از

خود اختصاص داد. مطابق با گزارش سازمان برنامه و بودجه، تا پایان آذر، ۷۰ درصد از سهم مصوب ۱۰ ماهه از این محل درآمدی محقق شد. در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، منابع برآوردی از محل فروش صادراتی فرآورده های نفتی با رشد ۲/۲ درصدی مواجه شد.

ب- عملکرد منابع دریافتی حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی و اصلاح نرخ گاز خوراک پتروشیمی ها، پالایشگاه ها، صنایع پایین دستی پالایشگاهی، مجتمع های احیای فولاد و مصارف تأسیسات عمومی

مطابق با مفاد جدول منابع تبصره ۱۴ قانون بودجه سال ۱۴۰۱، دریافتی حاصل از محل فروش گاز طبیعی و منابع حاصل از اصلاح نرخ خوراک پتروشیمی ها، پالایشگاه ها و صنایع پایین دستی پالایشگاهی با اعمال سقف نرخ صادراتی ۵۰۰۰ ریال به ازای هر مترمکعب، در مجموع، ۱۷۹/۵ هزار میلیارد تومان بود که از این میزان به استناد گزارش سازمان برنامه و بودجه نسبت به سهم مصوب ۱۰ ماهه، ۸۵ درصد وصول شد. در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، مجموع منابع این دو ردیف درآمدی با لحاظ سقف قیمتی ۷۰۰۰ ریال به ازای هر مترمکعب برای نرخ خوراک پتروشیمی ها، با رشد حدود ۵۳ درصد نسبت به تبصره ۱۴ سال ۱۴۰۱، ۲۷۵ هزار میلیارد تومان برآورد شد.

پ- عملکرد منابع حاصل از صادرات ال پی جی مرتبط با شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی ایران

مطابق با جدول منابع تبصره ۱۴ قانون بودجه سال ۱۴۰۱، ۷ هزار میلیارد تومان از محل دریافتی حاصل

بودجه سال 1402، مجموع اعتبارات مصوب برای شرکت‌های نفتی با احتساب عوارض و مالیات بر ارزش افزوده، 126/4 هزار میلیارد تومان برآورد شد که نسبت به ردیف مشابه در قانون بودجه سال 1401، 21/1 درصد کاهش داشت.

چ- عملکرد مهم‌ترین مصارف یارانه‌ای در جدول

پرداختی‌های تبصره 14 قانون بودجه سال 1401 مطابق با مفاد جدول مصارف تبصره 14 قانون بودجه سال 1401، از مجموع اعتبارات مقرر برای مصارف تبصره 14 قانون بودجه سال 1401، مبلغ 476/3 هزار میلیارد تومان برای پرداخت مصارف یارانه‌ای مقرر در تبصره یادشده مصوب شد که سهمی معادل 75 درصد کل اعتبارات را شامل می‌شود. مطابق با بررسی‌های صورت گرفته در تبصره 14 قانون بودجه سال 1402، سهم اعتبارات یارانه‌ای به 72 درصد از کل اعتبارات مصوب افزایش یافته است.

برخی از مهم‌ترین اجزای مصارف یارانه‌ای تبصره 14 قانون بودجه سال 1401 به شرح زیر است.

1- پرداخت یارانه نقدی و معیشتی

در تبصره 14 قانون بودجه سال 1401، 165/8 هزار میلیارد تومان برای پرداخت یارانه نقدی و معیشتی تعیین شد که به استناد گزارش 10 ماهه سازمان برنامه و بودجه، حدود 95/6 هزار میلیارد تومان بیشتر از سهم اعتبارات مصوب 10 ماهه پرداخت شده است. خاطر نشان می‌شود مبلغ اعتبارات در نظر گرفته شده برای پرداخت یارانه نقدی و معیشتی در قانون بودجه سال 1402، با 90 درصد رشد، 315 هزار میلیارد تومان بود. این ردیف پرداختی

محل درآمدی مورد اشاره، در قانون بودجه سال 1402، به تبعیت از روال سال‌های پیشین، ردیف درآمدی حاصل از فروش و صادرات اتان، الپی جی و گوگرد توسط شرکت گاز به صورت مجزا درج نشده که چرایی این موضوع با ابهام جدی همراه است.

ث- عملکرد منابع دریافتی حاصل از محل درآمدی معوقات و مطالبات سنواتی از پتروشیمی‌ها و پالایشگاه‌ها

مطابق با مفاد جدول منابع تبصره 14 قانون بودجه سال 1401، مبلغ 25800 میلیارد تومان برای این محل درآمدی تعیین شد که تا پایان آذر سال 1401، به رغم تحقق منابع در فرایند غیرنقدی حاصل از تهاتر مطالبات معوق از پتروشیمی‌ها با برش سنگین و ریفورمیت دریافتی از صنایع یادشده، از سوی وزارت نفت میزان تحقق درآمد صفر اعلام شده است. گفتنی است که منابع ردیف درآمدی یادشده در قانون بودجه سال 1402 لحاظ نشده است.

ج- عملکرد اقلام مربوط به مصارف شرکت‌های نفتی بابت تولید، انتقال و توزیع

مطابق با مفاد جدول مصارف تبصره 14 قانون بودجه سال 1401، مجموع اعتبارات مصوب برای پرداختی‌های مرتبط با شرکت‌های نفتی بابت عملیات تولید، انتقال و توزیع، 128634 میلیارد تومان بود که مستند به گزارش دریافتی از وزارت نفت، از سهم مصوب 10 ماهه، تنها 49 درصد اعتبارات مصوب به شرکت‌های نفتی برای مصارف مقرر در جدول تبصره 14 پرداخت شد. گفتنی است در تبصره 14 قانون

۱۴ قانون بودجه سال ۱۴۰۲، در مجموع مبلغ ۴۵ هزار میلیارد تومان اعتبار برای دو نهاد حمایتی یادشده در نظر گرفته شد. همچنین برخلاف جدول مصارف تبصره ۱۴ سال ۱۴۰۱، ردیف اعتباری مجزایی برای هزینه کرد در حوزه کاهش فقر مطلق درج نشد. از این رو به نظر می رسد کم و کیف اعتبارات پیش بینی شده برای مصارف نهادهای حمایتی یادشده به ویژه در حوزه افزایش رفاه اجتماعی و کاهش فقر مطلق از جانب دولت نیازمند شفاف سازی در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ است^۱.

به استناد گزارش های واصله به کمیسیون و مطابق با بررسی های صورت گرفته، به رغم آنکه تحقق منابع پیش بینی شده در تبصره ۱۴ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت به سهم مصوب ۱۰ ماهه از وضعیت مناسبی برخوردار بود، به علت افزایش مصارف مربوط به پرداخت های حمایتی مردمی سازی یارانه ها توسط دولت با عدم تخصیص یا تخصیص پایین اعتبارات پیش بینی شده برای بسیاری از مصارف مقرر در تبصره یادشده به ویژه در حوزه هایی مانند حمایت از تولید در بخش انرژی و بهینه سازی مصرف سوخت، تأمین اجتماعی و تولید و اشتغال مواجه هستیم که بیان کننده این واقعیت است که اصل شفافیت و انضباط مالی در هزینه کرد منابع رعایت نشده است. نگاهی به سابقه بیش از یک دهه اجرای هدفمندسازی یارانه ها نشان می دهد دولت همواره

حدود ۴۸ درصد از کل منابع هدفمندی در جدول تبصره ۱۴ را به خود اختصاص داده است.

۲- مابه التفاوت واردات و خرید تضمینی گندم و یارانه نان

اعتبار مقرر برای این موضوع، ۷۱ هزار میلیارد تومان بود که معادل تقریبی ۹۷ درصد سهم ۱۰ ماهه عملکرد داشت.

۳- مابه التفاوت نرخ ارز کالاهای اساسی، دارو و

تجهیزات پزشکی موضوع جزء ۱ بند س تبصره ۱ مطابق با مفاد جدول مصارف تبصره ۱۴ قانون بودجه سال ۱۴۰۱، اعتباری به مبلغ ۱۶۱ هزار میلیارد تومان برای پرداخت مابه التفاوت نرخ ارز کالاهای اساسی، دارو و تجهیزات پزشکی منظور شد که از این میزان اعتبار، ۶۹ هزار میلیارد تومان برای دارو در نظر گرفته شد. به استناد گزارش سازمان برنامه و بودجه تا پایان آذر تنها ۷/۶ درصد از سهم اعتبارات دارو پرداخت شد که این گواه وجود مشکلات در حوزه تأمین دارو و تجهیزات پزشکی است.

۴- اعتبارات مصوب نهادهای حمایتی (کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کل کشور)

مطابق با گزارش سازمان برنامه و بودجه، سهم اعتبارات مصوب ۱۰ ماهه کمیته امداد امام خمینی (ره) ۱۰۰ درصد، سازمان بهزیستی ۹۲ درصد و نیز سهم ۱۰ ماهه اعتبارات مرتبط با کاهش فقر مطلق خانوارهای تحت پوشش این دو نهاد حمایتی ۱۰۰ درصد پرداخت شد. لازم به اشاره است در تبصره

۱. گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۱/۷/۱۱)، دوره یازدهم، سال سوم، گزارش ۱۵۶.

هزینه‌ای آن‌ها خواهد داشت. از این رو اگر حذف یارانه کالاها بر اساس مطالعات عمیق نباشد، امنیت غذایی کشور را با مشکل مواجه می‌کند. این در حالی است که در ماه‌های اخیر دولت توانسته است با اجرای طرح کالا برگ الکترونیک برای خانوارهای دهک‌های اول تا هفتم و پرداخت یارانه تشویقی به شرط خرید اقلام در نظر گرفته شده در این طرح، تا حدی از کاهش قدرت خرید این اقشار به دلیل تورم ناشی از حذف یارانه اقلام اساسی جلوگیری کند. آنچه در این میان دارای اهمیت است، شناخت دقیق افراد موجود در دهک‌های درآمدی است؛ زیرا اعطای یارانه بدون شناخت دقیق گروه‌های مشمول این قانون، اثری جز تحمیل بار مالی بر دوش دولت نخواهد داشت.

یکی دیگر از نتایج بارز اجرای این طرح، افزایش قیمت کالاها و خدماتی است که پیش از اجرای این طرح مشمول دریافت یارانه بودند. افزایش مداوم قیمت که در نهایت، تورم را به دنبال خواهد داشت، دریافت‌کنندگان درآمدهای ثابت را بیش از همه تحت تأثیر قرار می‌دهد. این گروه که اغلب کارمندان یا بازنشستگان هستند، قدرت چانه‌زنی کمتری برای افزایش درآمد خود دارند و با افزایش تورم بیشترین آسیب را خواهند دید. این موضوع موجب افزایش شکاف طبقاتی و نابرابری درآمدی در اجتماع خواهد شد. افزون بر نابرابری درآمدی حقیقی صورت گرفته، احساس تبعیض در خانوارهای فقیر شدت بیشتری می‌یابد که منجر به

در پرداخت سهم بخش تولید از محل اجرای هدفمندسازی یارانه ناتوان بوده و اجرای این طرح هرچند با هدف کمک به اقشار آسیب‌پذیر و استفاده بیشتر آن‌ها از یارانه‌های پرداختی دولت بوده است، به دلیل عدم شناخت دقیق گروه‌های هدف، شاهد عدم تحقق کامل اهداف اجرای این قانون در کشور بوده‌ایم که نتیجه‌ای جز کسری بودجه و افزایش هزینه‌های دولت با خود به همراه نداشته است.

۲- آسیب‌شناسی

اجرای هر طرح اقتصادی در کشور افزون بر پیامدهای مثبت، دربرگیرنده برخی اثرات منفی نیز هست. اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها نیز از این موضوع مستثنا نیست. در این بخش به برخی آثار مثبت و منفی اجرای این قانون و آسیب‌شناسی آن می‌پردازیم.

با توجه به اینکه کالاهای مشمول یارانه از نوع کالاهای اساسی هستند، هر نوع تغییری در میزان یارانه تعلق گرفته به آن‌ها، در سبد هزینه‌ای خانوارها آثار به مراتب بیشتری خواهد گذاشت. این آثار در خانوارهای با درآمد کمتر به مراتب بیشتر از خانوارهای ثروتمند و با درآمد بالاست. به همین دلیل، کاهش در یارانه کالاهای اساسی باید با احتیاط بیشتری صورت گیرد. برای مثال، به دلیل اینکه اقشار کم درآمد بیشتر از نان در سبد غذایی خود استفاده می‌کنند، افزایش قیمت نان آثار شدیدتری در مقایسه با افراد ثروتمند بر سبد

اجرای درست هدفمندی یارانه‌ها، به کاهش هزینه‌های دولت تا مقدار شایان توجهی منجر می‌شود. بنابراین، در صورتی که دولت می‌توانست با اجرای این قانون، یارانه‌های پنهان را به یارانه‌های آشکار تبدیل و مصارف آن را به گونه‌ای تعیین کند که به افزایش کارایی در اقتصاد منجر شود، می‌توان گفت دولت در اجرای این قانون به بهترین شکل ممکن عمل کرده بود، اما در بررسی‌های صورت گرفته تاکنون، می‌توان دریافت به‌رغم تلاش دولت برای اجرای بهتر این قانون، متأسفانه شاهد تحقق اهداف تعیین شده در آن نبوده‌ایم.

۳- تحلیل لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در بخش هدفمندی یارانه‌ها

در بررسی مفاد نگارش شده در تبصره ۱۰ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور که مربوط به چگونگی تأمین منابع و مصارف حاصل از اجرای قانون هدفمندی یارانه‌هاست، می‌توان به نکات زیر اشاره کرد.

همان‌طور که در بخش ۱ بند الف تبصره ۱۰ لایحه آمده، میزان منابع تخصیص داده به اجرای این قانون، در سال ۱۴۰۳ با رشد ۱۵ درصدی مواجه است. در این تبصره اجازه تأمین منابع از دیگر ردیف‌های منابع هدفمندی و بودجه عمومی کشور به‌منظور تأمین منابع مالی برای اجرای این قانون داده شده است. در

پیامدهای اجتماعی و امنیتی برای کشور می‌شود. همچنین، رشد مداوم قیمت‌ها با افزایش در هزینه‌های تولید منجر به تعطیلی بسیاری از واحدهای تولیدی می‌شود که بیکاری کارگران را با خود به همراه می‌آورد. افزایش بیکاری منجر به تبعات اجتماعی از جمله بزهکاری و ارتکاب انحرافات و افزایش هزینه‌های دولت و اتلاف منابع می‌شود. افزایش بیکاری به‌خصوص در روستاها باعث می‌شود تا افراد جویای کار با مهاجرت به کلان‌شهرها به‌منظور یافتن شغل مناسب، موجبات گسترش حاشیه‌نشینی را در کشور فراهم آورند که این موضوع پیامدهای اجتماعی زیادی از جمله شکل‌گیری مافیاهای، افزایش جرم و جنایت و... را با خود به همراه می‌آورد.

از دیگر آسیب‌های کاهش یا حذف یارانه‌ها بر افراد، روند نزولی سطح سلامت در جامعه است. افزایش هزینه‌های درمان با توجه به افزایش تورم در جامعه موجب می‌شود تا اقشار ضعیف نتوانند هزینه‌های بهداشتی، پیشگیری، تفریح و ورزش خود را تأمین کنند که در بلندمدت باعث افزایش هزینه‌های دولت و تبعات اجتماعی نامطلوب برای کشور می‌شود. از آثار پرداخت یارانه‌های نقدی تضعیف فرهنگ کار در میان برخی افراد جامعه است؛ به‌گونه‌ای که برخی از خانوارها به دلیل داشتن درآمد ثابت ماهیانه که بدون کار و تلاش به دست می‌آورند، به تن‌پروری و تنبلی عادت می‌کنند. رواج این امر در اجتماع آثار ناخوشایندی به لحاظ فرهنگی و اجتماعی خواهد داشت.

اضافه شدن این قید را در مقایسه با قانون بودجه سال 1402 می‌توان یکی از نقاط مثبت این لایحه در سال آینده دانست.

در بخش 7 بند الف این تبصره، سازمان هدفمندی یارانه‌ها با کمک وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ملزم به شناخت دقیق گروه‌های هدف شده است، اما به دلیل نبود ضمانت اجرای دقیق در این حوزه، به نظر می‌رسد در سال آتی نیز روند طی شده مانند سال‌های پیش سپری شود. لازم به توضیح است که بند ب این تبصره نیز بدون تغییر با قانون بودجه سال 1402، مشترک است و تفاوتی ندارد.

با توجه به موارد یادشده باید گفت افزون‌بر کلی‌گویی و همچنین، نگاه خوش‌بینانه به تأمین منابع مالی در اجرای این قانون در لایحه بودجه سال آتی، همچنان سهم بخش تولید از محل اجرای این قانون نادیده گرفته شده است که این موضوع می‌تواند روند سرمایه‌گذاری و اشتغال کشور را با مشکلات جدی مواجه کند. لازم به توضیح است که در این لایحه به ناکارآمدی زنجیره تولید، توزیع و انتقال انرژی در کشور و تخصیص اعتبارات ویژه به آن از محل اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها اشاره‌ای نشده که این موضوع یکی از نقاط ضعف این لایحه است.

پیشنهادها

- تعیین معیار دقیق برای شناسایی مشمولان قانون هدفمند کردن یارانه‌ها: با توجه به پرداخت همگانی یارانه‌های نقدی به افراد

بررسی صورت‌گرفته مشاهده می‌شود که هرچند بند الف این تبصره مانند قانون بودجه سال 1402 است، اما در لایحه بودجه سال آتی سهم هریک از بخش‌ها به تفکیک از محل اجرای این قانون تعیین نشده است. ذکر این نکته نیز لازم است که با وجود اعمال تحریم‌ها و محدودیت در فروش نفت و همچنین، ارائه قیمت نفت صادراتی برحسب یورو در لایحه بودجه درحالی‌که نرخ محاسبات در اقتصاد داخلی بیشتر بر پایه دلار است، آیا تحقق رشد 15 درصدی منابع هدفمندی دست‌یافتنی است و آیا این میزان افزایش تا حد زیادی خوش‌بینانه نیست؟ به نظر می‌رسد تفویض برخی اختیارات به دولت در تأمین مصارف هدفمندی از دیگر ردیف‌های بودجه عمومی در لایحه بودجه 1403، نوعی بی‌نظمی و در نتیجه کسری بودجه را در برنامه‌ریزی‌های مالی دولت به همراه خواهد داشت.

در بخش 4 بند الف این تبصره نیز شاهد تغییر افزایش نرخ احتیاطی مصارف هدفمندی به 3 درصد هستیم که این نرخ در مقایسه با قانون بودجه سال 1402 که نرخ 1 درصد را داشت از روند افزایشی برخوردار شده است. این موضوع اجرای این قانون را با کسری در منابع هدفمندی مواجه نمی‌کند، اما موجب تحمیل هزینه‌های مالی برای دولت و بانک مرکزی خواهد شد.

در بخش 6 بند الف این تبصره نیز بر تأمین اعتبار یارانه نان و دارو از محل منابع حاصل از عوارض و مالیات بر ارزش‌افزوده فروش فراورده‌های نفتی و گاز طبیعی تأکید شده است که

با توجه به اینکه کالاهای مشمول یارانه از نوع کالاهای اساسی هستند، هر نوع تغییری در میزان یارانه تعلق گرفته به آنها، در سبد هزینه‌ای خانوارها آثار به مراتب بیشتری خواهد گذاشت. این آثار در خانوارهای با درآمد کمتر به مراتب بیشتر از خانوارهای ثروتمند و با درآمد بالاست.

- برنامه‌ریزی مجدد در راستای مدیریت منابع و مصارف هدفمندی: تجربه بیش از ۱۴ سال اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها نشان می‌دهد که دولت با عدم مدیریت صحیح در منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها، از رسیدن به اهداف تعیین شده در قانون باز مانده است. پیشنهاد می‌شود دولت با بازبینی در منابع تأمین‌کننده اجرای قانون و نیز مدیریت این منابع، از کسری بودجه سالانه ناشی از اجرای آن پیشگیری کند. مدیریت منابع اجرای قانون جز با واقعی‌سازی قیمت حامل‌های انرژی حاصل نمی‌شود. از سوی دیگر نیز کنترل مصارف هدفمندی جز با شناخت دقیق گروه‌های هدف و صرف منابع در راستای گسترش تولید و پرداخت سهم دیگر بخش‌های اقتصادی طبق قانون امکان‌پذیر نیست.
- تمرکز دولت بر حمایت‌های فنی و مالی از بخش تولید کشور: چنانچه دولت نتواند

جامعه که نه تنها اهداف اجرای قانون را برآورده نکرده، بلکه موجب تحمیل بار مالی فراوان بر دوش دولت شده است، پیشنهاد می‌شود دولت با تعیین معیارهای دقیق و شناسایی افراد مشمول این قانون و بدون رعایت ملاحظات سیاسی، افزون‌بر تحقق اهداف اجرای این قانون از کسری بودجه‌های مکرر دولت ناشی از اجرای هدفمندی یارانه‌ها جلوگیری کند تا منابع حاصل از اجرای آن در حوزه‌های ضروری صرف شود.

- اصلاح ناکارآمدی زنجیره تولید، توزیع و انتقال انرژی در کشور: با توجه به هدررفت بالای انرژی در زنجیره تولید، توزیع و انتقال و نه در بخش مصرف، لازم است تا برنامه‌ریزان کشور به منظور جلوگیری از اتلاف این منابع، با تخصیص اعتبارات لازم این حجم از هدررفت را کنترل کنند؛ زیرا زیان این موضوع با توجه به حجم بالای آن، چه بسا کمتر از زیان ناشی از مصرف افراطی مردم نباشد. پیشنهاد می‌شود به جای اصلاح الگوی مصرف از طریق افزایش قیمت حامل‌های انرژی، بر از بین بردن ناکارآمدی زنجیره تولید تا مصرف تمرکز بیشتری صورت گیرد. هدف اصلی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها کاهش شدت مصرف انرژی است. بنابراین، لازم است تا بخش زیادی از منابع آزاد شده صرف اصلاح ناکارآمدی زنجیره تولید، مصرف و توسعه انرژی‌های پاک‌تر شود.

منابع

- لایحه بودجه 1403
- گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (1401/7/11)، دوره یازدهم، سال سوم، گزارش 156.

سیاست‌های غیرقیمتی مانند سیاست‌های مالی و حمایتی از بخش‌های تولیدی کشور داشته باشد، صرف اتخاذ سیاست قیمتی، سیاستی شکست‌خورده خواهد بود. برای مثال، آزادسازی ورود ماشین‌آلات پیشرفته و مورد نیاز در بخش تولید، اعمال معافیت‌های مالیاتی و بیمه‌ای تا مدت مشخص، تأمین اعتبار مالی بنگاه‌ها با کارمزد بسیار پایین، صرف بخشی از منابع هدفمندسازی به منظور افزایش نظارت بر بنگاه‌های اقتصادی برای گسترش بخش‌های تحقیق و توسعه در آن‌ها، حمایت از فعالیت شرکت‌های دانش‌بنیان و کاهش وابستگی به ورود فناوری خارجی و... می‌تواند به عنوان برخی راهکارهای عملیاتی مورد استفاده واقع شود.

- اولویت‌بخشی به قوانین مکمل: یکی دیگر از عواملی که موجب شده است قانون هدفمندسازی یارانه‌ها به نتایج مطلوب خویش دست نیابد، عدم اولویت‌بخشی دولت به قوانین مکمل از جمله قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی، قانون رفع موانع تولید و اجرای سیاست‌های کلی اصل 44 است. پیشنهاد می‌شود دولت با عدم تخصیص بخش اعظم درآمد حاصل از اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها به یارانه نقدی، سهم دیگر بخش‌های اقتصادی را از محل درآمد ناشی از اجرای این قانون با اولویت‌بخشی به قوانین مکمل، پردازد.