

قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

دکتر زهرا خوشنود*

قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در حقیقت به پشتوانه ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه تنظیم شده است. در این ماده، به منظور حداکثرسازی بهره‌وری منابع تجدیدناپذیر انرژی، شکل‌دهی مازاد اقتصادی، انجام اصلاحات اقتصادی، بهینه‌سازی و ارتقای فناوری در تولید، مصرف و نیز تجهیزات و تأسیسات مصرف‌کننده انرژی و برقراری عدالت اجتماعی، دولت مکلف گردید ضمن فراهم ساختن مقدماتی از جمله گسترش حمل‌ونقل عمومی و عملیاتی کردن سیاست‌های مستقیم جبرانی، نسبت به قیمت‌گذاری نفت کوره، نفت گاز و بنزین بر مبنای قیمت‌های عمده‌فروشی خلیج فارس اقدام نموده و درآمد حاصل از این کار را صرف اموری از جمله کمک مستقیم و جبرانی از طریق نظام تأمین اجتماعی به اقشار آسیب‌پذیر نماید.

به این ترتیب در گام اول، دولت جهت نیل به این هدف، در تبصره (۱۳) قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور مواردی از جمله توسعه حمل‌ونقل عمومی، اصلاح ساختار حمل‌ونقل، خارج کردن خودروهای فرسوده از چرخه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت را مورد توجه قرار داد. با گذر زمان، رویکرد غیرقیمتی این تبصره در بهینه‌سازی و اصلاح الگوی مصرف انرژی در کشور، با اجرای طرح سهمیه‌بندی حامل‌های انرژی در همان سال، به سمت الگوی قیمت‌گذاری حرکت نمود.

از این رو در راستای تکمیل رویکرد فوق و عملیاتی نمودن ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه، لایحه‌ای جهت هدفمندسازی یارانه با محوریت اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، آب و برق در دی ماه سال ۱۳۸۷، توسط دولت تنظیم و به مجلس تقدیم شد. این لایحه، مشتمل بر ۱۶ ماده و ۱۶ تبصره، پس از انتقالات و مخالفت‌های فراوان سرانجام در ۱۳۸۸/۱۰/۲۳ به تأیید شورای نگهبان رسید و جهت اجرا به نهادهای ذی‌ربط ابلاغ گردید. این قانون، که مواد اولیه آن به اصلاح شیوه قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی و آب می‌پردازد، رویکرد مندرج در جدول زیر را در قیمت‌گذاری این گروه از کالاها مورد توجه قرار داده است. شایان ذکر است بر اساس مواد مندرج در قانون، این رویکرد می‌باید به تدریج و تا پایان برنامه پنج ساله پنجم توسعه اعمال گردد، به نحوی که در سال پایانی برنامه پنجم، قیمت این محصولات به محدوده قیمت‌های هدف برسد.

جدول (۱) محدوده قیمت هدف محصولات مورد توجه قانون هدفمندسازی یارانه‌ها

محدوده قیمت هدف ^۱	نوع قیمت	محصول
۹۰٪ قیمت تحویل روی کشتی در خلیج فارس یا بیشتر	قیمت فروش داخلی	بنزین، نفت گاز، نفت کوره، نفت سفید، گاز مایع و سایر مشتقات نفت
۹۵٪ قیمت تحویل روی کشتی در خلیج فارس	قیمت فروش به پالایشگاه‌های داخلی	نفت خام و میعانات گازی
۷۵٪ متوسط قیمت گاز طبیعی صادراتی	میانگین قیمت فروش داخلی	گاز طبیعی ^۲
معادل قیمت تمام شده	قیمت فروش داخلی	برق
معادل قیمت تمام شده	برای مصارف مختلف	آب ^۳

مأخذ: مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۸). قانون هدفمند کردن یارانه‌ها.

- ۱ - محدوده قیمت هدف تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مورد نظر است و دولت باید به تدریج در قیمت‌گذاری به این سقف‌های قیمتی برسد.
- ۲ - بر اساس تبصره بند (ب) ماده (۱) این قانون، جهت تشویق سرمایه‌گذاری، قیمت خوراک واحدهای صنعتی، پالایشی و پتروشیمی برای مدت حداقل ده سال پس از تصویب این قانون، هر متر مکعب حداکثر ۶۵ درصد قیمت سبب صادراتی در مبدأ خلیج فارس خواهد بود.
- ۳ - کارمزد خدمات جمع‌آوری و دفع فاضلاب نیز بر اساس مجموع هزینه‌های نگهداری و بهره‌برداری شبکه، پس از کسر ارزش ذاتی فاضلاب تحویلی و کمک‌های دولت در بودجه سنواتی، تعیین می‌گردد.

به این ترتیب، مشاهده می‌شود که قیمت بخش اعظمی از حامل‌های انرژی توسط قیمت‌های صادراتی تعیین خواهد شد. در حقیقت، این نوع محصولات داخلی از طریق عرضه و تقاضای خارجی، قیمت‌گذاری خواهند شد، این مسئله‌ای است که انتقادات زیادی را در عرصه اقتصادی به دنبال داشته است. علاوه بر این، عرضه آب و برق برای کلیه مصارف داخلی، بر اساس قیمت تمام‌شده، مشکلات زیادی را برای تولیدکنندگان به دنبال خواهد داشت. هرچند افزایش قیمت کلیه این محصولات عموماً از منظر ضرورت کاهش و یا بهینه‌سازی مصرف مطرح شده است، اما به دلیل افزایش هزینه تولیدکنندگان داخلی به شدت مورد انتقاد قرار گرفته است. البته شایان ذکر است که در این زمینه، در تبصره (۱) ماده (۱) این قانون، امکان اعمال قیمت‌های ترجیحی در خصوص قیمت‌های برق و گاز طبیعی با لحاظ مناطق جغرافیایی، نوع، میزان و زمان مصرف، توسط دولت در نظر گرفته شده است. در این راستا، در تبصره (۲)

ماده (۲) این قانون نیز، امکان اعمال قیمت‌های ترجیحی و پلکانی برای مصارف مختلف آب با توجه به مناطق جغرافیایی، نوع و میزان مصرف، در نظر گرفته شده است.

همچنین، با وجودی که تنظیم قیمت حامل‌های انرژی بر اساس قیمت‌های صادراتی، فشار زیادی را بر دوش مصرف‌کنندگان تحمیل

میزان مصرف داخلی انرژی در ایران در مقایسه با استانداردهای بین‌المللی بسیار بالا می‌باشد و نهایتاً رشد تقاضای انرژی بسیار فراتر از نرخ رشد درآمد سرانه در اکثر کشورهای با درآمد پایین و یا درآمد بالا می‌باشد

خواهد نمود، اما جهت مدیریت آثار نوسان قیمت این محصولات بر اقتصاد ملی، دولت موظف گردیده در صورتی که قیمت این محصولات تا ۲۵ درصد قیمت تحویل روی کشتی در خلیج فارس نوسان نماید، با اخذ مابه‌التفاوت و یا پرداخت یارانه، قیمت مصرف‌کننده را تغییر ندهد و صرفاً در صورتی که نوسان قیمت‌ها بیش از ۲۵ درصد گردید، به تجدیدنظر در قیمت بپردازد. در ارتباط با قیمت‌گذاری این محصولات نیز شایان ذکر است که قیمت آنها پس از سال پایه بر اساس قیمت ارز منظور شده در بودجه سالانه تعیین خواهد شد. علاوه بر این، در ماده (۱۶) این قانون نیز، جهت حمایت اقشار آسیب‌پذیر، دولت مجاز گردیده از ابتدای سال ۱۳۸۹ معافیت مالیاتی موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم را سالانه افزایش داده و متناسب با تغییر قیمت‌های موضوع این قانون، طی پنج سال این فعالیت‌ها را حداکثر تا دو برابر افزایش دهد.

البته علاوه بر محصولات فوق، بر اساس ماده (۴) این قانون، دولت موظف گردیده، به تدریج، تا پایان برنامه پنجم توسعه، به هدفمند کردن یارانه گندم، برنج، روغن، شیر، شکر، خدمات پستی، خدمات هواپیمایی و خدمات ریلی (مسافری) نیز بپردازد. در این زمینه صرفاً بر اساس ماده (۶) این قانون، دولت موظف به اعمال سیاست‌های تشویقی و حمایتی در ایجاد و گسترش واحدهای تولید نان صنعتی و کمک به جبران خسارت واحدهای تولید آرد و نان گردیده است و راهکاری جهت دیگر مشکلات منتج از ماده (۴) برای دیگر تولیدکنندگان در نظر گرفته نشده است.

در کوتاه‌مدت رساندن بهای انرژی به سطح هزینه‌های فرصت آن می‌تواند باعث تقویت تراز جاری، بهبود وضعیت ذخایر ارزی و کاهش هدر رفتن مخارج سرمایه‌ای دولت گردد

در ارتباط با نحوه مصرف نمودن وجوه حاصل از این سیاست‌های قیمت‌گذاری نیز در مواد (۷)، (۸) و (۱۱)، رویکرد خاصی در نظر گرفته شده است. در این راستا، بر اساس ماده (۷) این قانون، دولت مجاز است حداکثر تا ۵۰ درصد خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را، جهت پرداخت یارانه در قالب پرداخت نقدی و غیرنقدی^۲ و اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی هزینه نماید. در اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی نیز، گسترش و تأمین بیمه‌های اجتماعی، خدمات درمانی، ارتقای سلامت جامعه و پوشش دارویی و درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج؛ کمک به تأمین هزینه مسکن، مقاوم‌سازی مسکن و اشتغال؛ توانمندسازی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی، مورد توجه قرار گرفته است.

بر اساس ماده (۸) این قانون نیز، ۳۰ درصد خالص وجوه حاصل از اجرای قانون، جهت پرداخت کمک‌های بلاعوض یا یارانه سود تسهیلات و یا وجوه اداره شده در ارتباط با مواردی از جمله موارد زیر هزینه خواهد شد: بهینه‌سازی مصرف انرژی؛ اصلاح ساختار فناوری واحدهای تولیدی؛ جبران بخشی از زیان شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات آب و فاضلاب، برق، گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، که از اجرای این قانون متضرر شده‌اند؛ گسترش و بهبود حمل‌ونقل عمومی؛ حمایت از تولیدکنندگان بخش کشاورزی و صنعتی؛ حمایت از تولید نان صنعتی؛ حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی و توسعه خدمات الکترونیکی تعاملی، با هدف حذف و یا کاهش رفت و آمدهای غیرضروری.^۲

در ارتباط با ۲۰ درصد باقیمانده خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون نیز امکان هزینه نمودن این وجه به منظور جبران آثار اجرای قانون بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، در نظر گرفته شده است. به این ترتیب دولت جهت مدیریت درآمدهای عظیم حاصل از این قانون، که می‌باید در حساب خاصی

تحت عنوان حساب هدفمندسازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل واریز شود، ملزم به تأسیس سازمانی با ماهیت شرکت دولتی به نام سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها گردیده است. این سازمان که می‌باید به صورت متمرکز اداره شود، صرفاً مجاز به داشتن واحدهای ستادی، برنامه‌ریزی و نظارت در مرکز گردیده است. مجمع عمومی این سازمان نیز از وزرای رفاه و تأمین اجتماعی، امور اقتصادی و دارایی، بازرگانی، راه و ترابری، جهاد کشاورزی، صنایع و معادن، نفت، نیرو و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تشکیل خواهد شد. این سازمان مکلف گردیده گزارش عملکرد و دریافت و پرداخت منابع حاصل از هدفمندسازی یارانه‌ها را، در پایان هر شش ماه، در اختیار کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات، و سایر کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس شورای اسلامی قرار دهد. در این راستا، دیوان محاسبات کشور نیز مکلف گردیده، در مقاطع شش ماهه، گزارش عملیات انجام شده توسط سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

هرچند اجرایی شدن کامل قانون هدفمند کردن یارانه‌ها منوط به تنظیم ۴ آیین‌نامه اجرایی می‌باشد، اما رویکرد کلی تنظیم شده این قانون، در قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی و آب، به صراحت، افق تورمی را در پیش رو به تصویر می‌کشد. تورمی که در بخش خصوصی منجر به کاهش سرمایه‌گذاری و در بخش دولتی، منجر به عدم تحقق اجرای پروژه‌های عمرانی توسط درآمد حاصل از افزایش قیمت محصولات مندرج در این قانون خواهد شد. به این ترتیب، افزایش تورم و هزینه تولید، توجیه اقتصادی بسیاری از طرح‌های اقتصادی، حتی طرح‌های ملی را، با سؤال مواجه خواهد ساخت و می‌تواند زمینه را برای واردات بسیاری از محصولات تولیدی داخل مهیا سازد. از این رو، انتظار بر آن است که دولت، توسط بسته اقتصادی خود، تمهیدات خاصی را جهت کاهش شدت اثرات نامطلوب تورمی این قانون در پیش بگیرد، تا هدفمند کردن یارانه‌ها در راستای اهداف اولیه خود، نقش سازنده‌ای را در اقتصاد ایفا نماید.

پانوشته‌ها:

- * عضو هیئت علمی پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی ج.ا.ا.
- ۱- بر اساس بند (الف) این ماده، پرداخت یارانه‌ها بر اساس میزان درآمد خانوار نسبت به کلیه خانوارهای کشور، به سرپرست خانوار صورت خواهد پذیرفت.
 - ۲- بر اساس ماده (۱۰) این قانون، دریافت کمک‌ها و یارانه‌های مورد توجه مواد (۷) و (۸) قانون، صرفاً منوط به ارائه اطلاعات صحیح به دولت می‌باشد. و بر اساس تبصره (۲) ماده (۱۲) قانون، این کمک‌ها و یارانه‌های ارائه شده به اشخاص حقیقی و حقوقی، از پرداخت مالیات بر درآمد معاف می‌باشد.

منابع و مآخذ

- ۱- جهانگیر، منصور. (۱۳۸۵). قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور. تهران: نشر دوران.
- ۲- جامعه خبری تحلیلی الف. (۱۳۸۸). واقعیت‌های هدفمند کردن یارانه‌ها. مصاحبه خبری با دکتر بیژن عبدی ساوجیان. از سایت <http://alef.ir/1388/content/view/55766>
- ۳- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. (۱۳۸۳). قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۸). تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. معاونت امور اداری، مالی و منابع انسانی. مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات.
- ۴- افسون یارانه‌ها و آیین براهه‌ها. (۲۲ دی ۱۳۸۷). روزنامه جمهوری اسلامی ایران، صفحه ۱۶.
- ۵- مجلس شورای اسلامی ایران. (۱۳۸۸). قانون هدفمند کردن یارانه‌ها. تهران: مجلس شورای اسلامی ایران.