

سال‌نمای امنیت ملی
جمهوری اسلامی ایران
تحولات راهبردی ۱۳۹۳
چشم‌انداز ۱۳۹۴

زیر نظر شورای نویسندگان



هدفمندی سازی یارانه‌ها

مقدمه

هدفمندی سازی یارانه‌ها با توجه به مشکلاتی نظیر مصرف بالا و بهره‌وری پایین انرژی، قاچاق مقادیر زیاد سوخت از مرزهای کشور و فشار مالی پرداخت یارانه حامل‌های انرژی برای دولت مطرح شد. از سوی دیگر، عادلانه‌تر کردن توزیع یارانه‌ها و افزایش سهم اقشار ضعیف از یارانه‌های دولتی نیز از سوی دولت به عنوان یکی از اهداف اجرای این طرح بیان می‌شد. بر این اساس، هدفمندی سازی یارانه‌ها در مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار گرفت و قانون هدفمندی سازی یارانه‌ها در دی‌ماه ۱۳۸۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

بر اساس قانون هدفمندی سازی یارانه‌ها، دولت باید به تدریج و تا پایان برنامه پنجم توسعه (انتهای سال ۱۳۹۴) قیمت حامل‌های انرژی را به ۹۰ درصد قیمت فوب خلیج فارس برساند. همچنین، می‌بایست قیمت آب، برق، نان و کالاهای اساسی معادل قیمت تمام‌شده آنها باشد و دولت از محل‌های ذکرشده، منابع لازم برای اجرای هدفمندی سازی یارانه‌ها را کسب نماید. بر اساس قانون مصوب، دولت باید حداکثر ۵۰ درصد از درآمد حاصل از اجرای طرح هدفمندی سازی یارانه‌ها را در قالب یارانه نقدی و غیر نقدی به خانوارها و اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی شامل گسترش و تأمین بیمه‌های اجتماعی و تأمین و ارتقاء سلامت جامعه، کمک به تأمین هزینه مسکن و اشتغال، توانمندی سازی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی صرف کند و حداقل ۳۰ درصد از درآمد حاصل را صرف بهینه‌سازی مصرف سوخت در بخش‌های تولیدی، خدماتی و مسکونی، گسترش و بهبود حمل و نقل عمومی، حمایت از تولیدکنندگان بخش کشاورزی و صنعتی و همچنین، حمایت از توسعه صادرات غیر نفتی نماید و ۲۰ درصد باقی‌مانده را برای



جبران آثار این قانون بر اعتبارات هزینه‌ای دولت هزینه کند. تا کنون، دو مرحله از طرح هدفمندسازی یارانه‌ها، در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۳ به اجرا درآمده و اکنون نیز صحبت‌هایی در خصوص احتمال اجرای مرحله سوم این طرح در سال آینده مطرح می‌شود. در ادامه، ابتدا به بررسی نحوه اجرا و پیامدهای فازهای اول و دوم این طرح پرداخته می‌شود و سپس چشم‌انداز هدفمندسازی یارانه‌ها در سال ۱۳۹۴ مورد بررسی قرار می‌گیرد.

اجرای فاز اول هدفمندسازی یارانه‌ها و اثرات آن

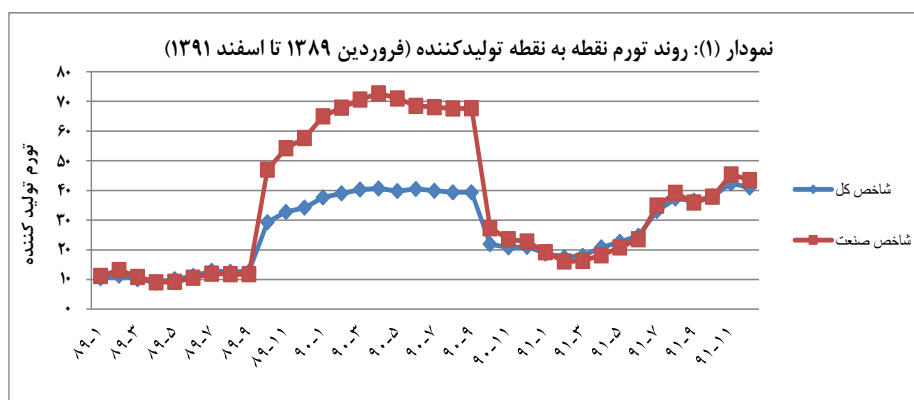
فاز نخست هدفمندسازی یارانه‌ها از ۲۸ آذرماه ۱۳۸۹ آغاز شد، اما آنچه در عمل اجرا شد با قانون مصوب مجلس تفاوت زیادی داشت. مجموع یارانه نقدی پرداختی به خانوارها از مجموع منابع حاصل از اجرای قانون بیشتر بود و نه تنها پولی برای پرداخت به بخش صنعت و تولید باقی نماند، بلکه طبق گزارش کمیسیون اصل نود مجلس، دولت کسری موجود برای پرداخت یارانه نقدی خانوارها را از منابعی چون بانک مرکزی، خزانه‌داری کل و بودجه عمومی دولت (ردیف‌ها) تأمین کرد. اجرای فاز اول هدفمندسازی به این شکل نه تنها به تحقق اهداف اولیه طرح کمک چندانی نکرد، بلکه منجر به تشدید کسری بودجه دولت و تورم گردید و فرآیند اجرای فاز دوم را نیز به صورت محسوسی تحت تأثیر قرار داد.

با گذشت ۴ سال از زمان اجرای فاز اول طرح هدفمندسازی یارانه‌ها و با انتشار اغلب شاخص‌های کلان اقتصادی کشور پس از اجرای این طرح، اکنون به نحو مناسب‌تری می‌توان در مورد پیامدهای اجرای این فاز قضاوت کرد. اجرای فاز اول در مراحل ابتدایی و قبل از آنکه آثار منفی اجرای آن به ویژه در بعد افزایش قیمت‌ها نمایان شود آثار مثبتی نظیر بهبود رفاه طبقات پایین درآمدی و کاهش مصرف انرژی در برخی بخش‌های اقتصادی را به همراه داشت، اما در ادامه آثار منفی اجرای این طرح با شدت بسیار بیشتری نسبت به آثار مثبت نمایان شد.

در پی اجرای این فاز تورم از دو ناحیه افزایش یافت، نخست از ناحیه افزایش هزینه‌های تولید و سپس از ناحیه افزایش نقدینگی ناشی از کسری منابع دولت برای پرداخت یارانه نقدی به خانوارها. برای بررسی اثر افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر هزینه تولیدکننده و افزایش تورم از این ناحیه در نمودار (۱) تغییرات شاخص بهای تولیدکننده برای دوره فروردین ۱۳۸۹ تا اسفند ۱۳۹۱ آورده شده است. در این نمودار، علاوه بر شاخص کل تولیدکننده، شاخص تورم تولیدکننده‌های بخش صنعت نیز آورده شده، زیرا انتظار بر این است که افزایش قیمت انرژی هزینه‌های بخش صنعت را بیشتر از سایر بخش‌ها تحت تأثیر قرار دهد. همان‌طور که در این نمودار مشخص است، در اوایل سال ۱۳۸۹ و تا پیش از افزایش قیمت حامل‌های انرژی تورم

بر اساس قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، دولت باید به تدریج و تا پایان برنامه پنجم توسعه (انتهای سال ۱۳۹۴) قیمت حامل‌های انرژی را به ۹۰ درصد قیمت فوب خلیج فارس برساند. همچنین، می‌بایست قیمت آب، برق، نان و کالاهای اساسی معادل قیمت تمام‌شده آنها باشد و دولت از محل‌های ذکرشده، منابع لازم برای اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها را کسب نماید

تولیدکننده در سطح ۱۰-۱۲ درصد قرار داشته است. با اجرای فاز اول هفتمندسازی یارانه‌ها که افزایش به طور متوسط ۵۵۰ درصدی قیمت حامل‌های انرژی را در بر داشت، تورم تولیدکننده ابتدا تا حوالی ۳۰ درصد و در ماه‌های ابتدایی سال ۱۳۹۰ تا ۴۰ درصد افزایش یافت. همچنین، شاخص قیمت تولیدکننده در بخش صنعت واکنش شدیدتری از شاخص کل به افزایش قیمت حامل‌های انرژی نشان داد، به طوری که در تیرماه ۱۳۹۰ به ۷۲ درصد رسید؛ اما پس از تخلیه تدریجی اثر افزایش قیمت انرژی تورم تولیدکننده در نیمه دوم ۱۳۹۰ شروع به کاهش کرده ولی با افزایش فشارهای ناشی از تحریم و افزایش نرخ ارز، از ابتدای سال ۱۳۹۱ تورم تولیدکننده چه به صورت کلی و چه در بخش صنعت، مجدداً روند صعودی به خود می‌گیرد.



مأخذ: آمارهای بانک مرکزی

افزایش شدید تورم که ناشی از اجرای فاز اول و همین‌طور تشدید تحریم‌ها و افزایش نرخ ارز بود، باعث شد یکی از اهداف طرح که بهبود وضعیت رفاهی خانوارهای کم‌درآمد با استفاده از توزیع عادلانه‌تر یارانه‌ها بود با چالش مواجه شود و پس از مدتی نه تنها وضعیت رفاهی اقشار کم‌درآمد بهتر نشد، بلکه در سایه تورم شدید و تعطیلی واحدهای تولیدی (که در کنار مسائلی نظیر تحریم‌ها مقداری از آن نیز ناشی از افزایش هزینه‌های تولید بود)، وضعیت بسیاری از آنها بدتر نیز شد. در جدول (۱)، رشد هزینه‌ها برای دهک‌های مختلف خانوارهای شهری در فاصله سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲ آورده شده است. همان‌طوری که در این جدول مشخص است، رشد هزینه‌های زندگی برای تمامی دهک‌ها (از جمله دهک‌های کم‌درآمد) پس از اجرای فاز اول افزایش یافته و این رشد در سال اول بعد از اجرای فاز اول برای دهک‌های پایین به مراتب بیشتر از دهک‌های بالاست.

با اجرای فاز اول هفتمندسازی یارانه‌ها که افزایش به طور متوسط ۵۵۰ درصدی قیمت حامل‌های انرژی را در بر داشت، تورم تولیدکننده ابتدا تا حوالی ۳۰ درصد و در ماه‌های ابتدایی سال ۱۳۹۰ تا ۴۰ درصد افزایش یافت

جدول (۱): رشد هزینه‌ها برای دهک‌های مختلف خانوارهای شهری

دهک‌ها	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲
اول	۷/۹۴	۱۵/۰۰	۳۱/۲۷	۲۰/۵۶	۱۳/۳۰
دوم	۸/۵۹	۱۳/۹۶	۲۸/۲۹	۲۱/۶۰	۲۸/۱۳
سوم	۷/۶۷	۱۴/۸۲	۲۵/۰۴	۲۳/۱۰	۲۷/۶۱
چهارم	۷/۱۳	۱۵/۳۵	۲۴/۰۸	۲۲/۱۹	۲۹/۰۰
پنجم	۷/۳۲	۱۵/۵۶	۲۳/۴۴	۲۱/۰۰	۲۹/۳۱
ششم	۸/۹۴	۱۴/۶۵	۲۱/۹۳	۲۱/۳۷	۲۹/۱۹
هفتم	۹/۲۵	۱۴/۱۸	۲۱/۶۲	۲۲/۴۰	۲۸/۷۲
هشتم	۱۰/۲۳	۱۲/۶۷	۲۱/۷۷	۲۲/۹۸	۲۸/۳۹
نهم	۹/۶۹	۱۲/۴۳	۲۱/۵۲	۲۲/۶۱	۳۰/۹۴
دهم	۱۳/۰۲	۵/۷۶	۲۲/۳۸	۳۰/۳۶	۳۶/۳۶

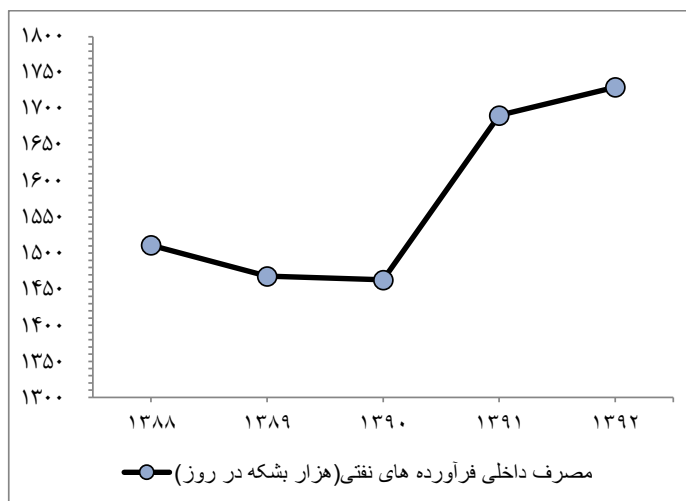
مأخذ: مرکز آمار ایران

علاوه بر بهبود نیافتن وضعیت رفاهی خانوارهای کم‌درآمد، فاز اول طرح هدفمندسازی یارانه‌ها در رسیدن به اهداف اصلی دیگر خود نیز چندان موفق نبود. پس از اجرای این فاز نه تنها کسری بودجه و مخارج دولت کاهش نیافت، بلکه به دلیل بیشتر بودن مبلغ یارانه نقدی پرداختی به خانوارها از مجموع درآمد حاصل از اجرای طرح، کسری بودجه دولت تشدید نیز گردید. همچنین، هدف عمده دیگر مطرح شده برای طرح که اصلاح الگوی مصرف انرژی بود نیز به دلایل مختلف تحقق نیافت. دلیل نخست آنکه دولت سهم در نظر گرفته شده برای حمایت از بخش تولید را به طور کامل به پرداخت نقدی به خانوارها اختصاص داد. بنابراین، گروهی از بنگاه‌ها که شرایط مناسب اقتصادی نداشتند نتوانستند منابع کافی برای تغییر تکنولوژی و بهبود آن را تأمین کنند. این ناتوانی بنگاه‌ها با افزایش تحریم‌ها و در پی آن رکود اقتصادی تشدید نیز شد. دلیل دوم را می‌توان مربوط به تحریم‌ها دانست، زیرا برخی از بنگاه‌هایی که منابع و انگیزه کافی برای بهبود تکنولوژی داشتند به دلیل تحریم‌های بانکی و همچنین، خودداری شرکت‌ها و کشورهای خارجی از فروش برخی تجهیزات به بنگاه‌های ایرانی موفق به این کار نشدند. دلیل دیگر این موضوع را می‌توان در ساختار غیر رقابتی برخی از صنایع جستجو کرد. این صنایع که در رقابت با همتایان خارجی

یا داخلی نیستند، انگیزه‌ای برای بهبود تکنولوژی نداشته و افزایش هزینه انرژی را به راحتی به مصرف‌کننده منتقل می‌کنند. البته، نباید از نقش نظام بانکی در عدم تغییر تکنولوژی نیز غافل شد. بیشتر منابع بانک‌ها در سال‌های اخیر روانه بخش‌های خدماتی و بازرگانی شده و نظام بانکی نتوانسته حمایت لازم را از بخش تولید برای تغییر تکنولوژی به عمل آورد.

در نمودار (۲)، روند میزان مصرف فرآورده‌های نفتی از زمان آغاز اجرای قانون هفتمندسازی یارانه‌ها تا پایان ۱۳۹۲ نشان داده شده است. همان‌طور که در این نمودار مشخص است، با اجرای طرح هفتمندسازی یارانه‌ها در سه‌ماهه پایانی ۱۳۸۹، میزان مصرف داخلی فرآورده‌های نفتی (نفت گاز، نفت کوره، بنزین موتور، نفت سفید، گاز مایع و سایر فرآورده‌ها) کاهش یافت، به نحوی که با استناد به داده‌های بانک مرکزی میزان مصرف این فرآورده‌ها در سال ۱۳۸۹ نسبت به سال ۱۳۸۸، $\frac{2}{8}$ درصد کاهش نشان می‌دهد. این روند، البته ادامه نداشت و به دلیل بهبودنیافتن تکنولوژی‌های تولیدی، افزایش تعداد خودروها و کاهش تدریجی قیمت حقیقی حامل‌های انرژی (با توجه به ثابت بودن قیمت اسمی و نرخ تورم بالای کشور) میزان مصرف فرآورده‌های نفتی در سال‌های بعدی به شدت افزایش می‌یابد، به نحوی که در سال ۱۳۹۱ نسبت به ۱۳۹۰، $\frac{15}{5}$ درصد افزایش و همچنین در سال ۱۳۹۲ نسبت به ۱۳۹۱، $\frac{2}{3}$ درصد رشد مواجه می‌شود. این روند افزایشی مصرف فرآورده‌های نفتی در شرایطی اتفاق افتاده که کشور در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ در رکود اقتصادی قرار داشته و رشد تولید ناخالص داخلی نیز منفی بوده است. بنابراین، میزان مصرف از ناحیه رشد اقتصاد افزایش نیافته است.

نمودار (۲): روند مصرف داخلی فرآورده‌های نفتی (بر حسب هزار بشکه در روز)



مأخذ: خلاصه تحولات اقتصادی کشور سال ۱۳۹۲، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران



در مجموع، می‌توان گفت فاز اول هدفمندسازی یارانه‌ها به دلیل طراحی نامناسب و پایبند نبودن دولت به رعایت سهم بخش‌های مختلف چنان‌که در قانون هدفمندسازی تعیین شده بود، به صورت موفق‌ی اجرا نشد و در رسیدن به اهداف عمده مطرح‌شده برای طرح ناکام ماند.

اجرای فاز دوم هدفمندسازی یارانه‌ها و اثرات آن

هرچند دولت دهم در مقطعی بر لزوم اجرای فاز دوم هدفمندسازی تأکید می‌کرد، اما با بروز پیامدهای اجرای فاز اول هدفمندسازی یارانه‌ها و با توجه به شرایط تورمی حاکم بر اقتصاد کشور، اجرای فاز دوم به تعویق افتاد. بعد از روی کار آمدن دولت یازدهم، با توجه به کسری منابع ناشی از اجرای قانون هدفمندسازی نسبت به مبلغ یارانه نقدی پرداختی به خانوارها و همچنین، افزایش فاصله قیمت انرژی در کشور از قیمت جهانی آن به دلیل افزایش شدید قیمت ارز، دولت تصمیم گرفت فاز دوم این قانون را به اجرا در بیاورد. تبصره مربوط به قانون هدفمندسازی یارانه‌ها در بهمن‌ماه ۱۳۹۲ به مجلس فرستاده شد و در ۲۸ بهمن‌ماه در قالب تبصره ۲۱ قانون بودجه با اعمال برخی اصلاحات توسط مجلس به تصویب رسید و اجرای آن به فروردین ۱۳۹۳ موکول شد.

پیش از اجرای فاز دوم هدفمندسازی یارانه‌ها، دولت با بیان اینکه قرار است در اجرای فاز جدید افراد پردرآمد و دهک‌های بالای درآمدی از لیست گروه دریافت‌کننده یارانه نقدی حذف شوند، از افرادی که نیازی به این یارانه ندارند خواست به صورت داوطلبانه از دریافت آن انصراف دهند. به این ترتیب، مرحله دوم طرح هدفمندسازی یارانه‌ها از ۲۰ فروردین ۱۳۹۳ و با ثبت نام از متقاضیان این مرحله آغاز شد. با وجود اینکه تبلیغات فراوانی در خصوص انصراف داوطلبانه افراد پردرآمد از دریافت یارانه نقدی و امتیازهای در نظر گرفته شده برای این افراد توسط دولت انجام گرفت و همین‌طور در خصوص جریمه افرادی که در فرم خوداظهاری برای دریافت یارانه اطلاعات نادرست ارائه کنند صحبت‌هایی بیان شد، اما در نهایت، طبق اعلام دولت تنها دو میلیون و ۴۰۰ هزار نفر از دریافت یارانه نقدی انصراف دادند و دولت توانست از این محل در طول یک سال نزدیک به ۱۳۰۰ میلیارد تومان در پرداخت یارانه نقدی صرفه‌جویی کند. بنابراین، بار مالی پرداخت یارانه نقدی برای دولت کاهش چندانی نداشت و دولت تنها با افزایش قیمت حامل‌های انرژی در فاز جدید توانست کسری خود در این زمینه را کاهش دهد. از سوی دیگر، دولت در نظر داشت میزان شیب

می‌توان مهم‌ترین برتری‌های اجرای فاز دوم هدفمندسازی نسبت به فاز اول آن را در کسری بودجه اندک دولت در این فاز و همین‌طور پرداخت صورت‌گرفته به بخش درمان و بیمه سلامت از محل درآمدهای آن دانست، اما سایر مشکلات عمده‌ای که در فاز اول وجود داشت در این فاز نیز همچنان باقی مانده است

افزایش قیمت‌های سوخت را بر اساس میزان انصراف‌دهندگان تعیین کند که اگر این رقم قابل توجه باشد، افزایش قیمت حامل‌های انرژی را با شیب ملایم‌تر تغییر دهد. با توجه به اینکه قیمت برق، آب و گاز پیش از شروع رسمی فاز دوم هدفمندسازی یارانه‌ها افزایش یافته بود و میزان انصراف‌دهنده‌ها چندان قابل توجه نبود، میانگین افزایش قیمت ۵۰ درصدی برای حامل‌های انرژی در آغاز این فاز در نظر گرفته شد.

بر اساس قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کشور، منابع درآمدی ناشی از اجرای قانون هدفمندسازی در این سال به میزان ۵۹ هزار و ۳۰۰ میلیارد تومان در نظر گرفته شد که ۴۸ هزار میلیارد تومان آن از محل اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و ۱۱ هزار و ۳۰۰ میلیارد تومان منابع ناشی از یارانه نان، برق و سایر کالا و خدمات بود. این منابع درآمدی باید در چهار بخش هزینه می‌شد که عبارت بودند از کمک به بخش تولید، بهبود حمل و نقل عمومی و بهینه‌سازی مصرف انرژی ۱۰ هزار میلیارد تومان، درمان و سلامت ۴ هزار و ۸۰۰ میلیارد تومان، پرداخت نقدی و غیر نقدی و تأمین اجتماعی و غیره، ۴۲ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان و بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران ۲ هزار میلیارد تومان؛ اما طبق گزارش کمیسیون برنامه و بودجه مجلس، در حالی که طبق برنامه فوق در ۹ ماهه ابتدایی سال دولت باید از محل اجرای این قانون ۴۴ هزار و ۴۷۵ میلیارد تومان کسب می‌کرد (۳۶ هزار میلیارد تومان از محل اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و ۸ هزار و ۴۷۵ میلیارد تومان از اصلاح قیمت نان و سایر کالاها)، ولی دولت تنها توانست در مجموع حدود ۳۴ هزار و ۴۹۲ میلیارد تومان درآمد کسب کند. به دلیل عدم تحقق کامل درآمدها، در قسمت مصارف طرح نیز دولت تنها بخش پرداخت نقدی به خانوارها را به طور کامل انجام داده و در بقیه بخش‌ها تنها قسمتی از مصارف انجام شده است. در سال جاری، بهترین عملکرد در سایر مصارف طرح مربوط به بخش درمان بوده که از ۳ هزار و ۶۰۰ میلیارد تومان سهم این بخش در ۹ ماهه اول، ۲ هزار و ۸۰۰ میلیارد تومان پرداخت شد؛ یعنی ۵۸ درصد مبلغ در نظر گرفته شده؛ اما در سایر مصارف پرداخت چندان صورت نگرفته است، به طوری که از میزان ۷ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان سهم بخش تولید در ۹ ماهه اول، دولت تنها ۲۲۵ میلیارد تومان به این بخش اختصاص داد؛ یعنی فقط ۳ درصد از میزان پیش‌بینی شده قانونی به تولید کمک کرد و در خصوص بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران که سهم ۹ ماهه آن ۱۵۰۰ میلیارد تومان می‌شد، فقط ۴۴۰ میلیارد تومان پرداخت شد و دولت در این بخش فقط حدود ۳۰ درصد توانست به قانون عمل کند. در جدول (۲)، خلاصه‌ای از مقادیر مصوب و عملکرد ۹ ماهه منابع و مصارف هدفمندسازی در سال ۱۳۹۳ آورده شده است.

با توجه به کاهش شدید
قیمت نفت و افزایش
احتمال کسری بودجه
دولت در سال ۱۳۹۴،
طرح هدفمندسازی در
سال ۱۳۹۴ نیز با کسری
مواجه است

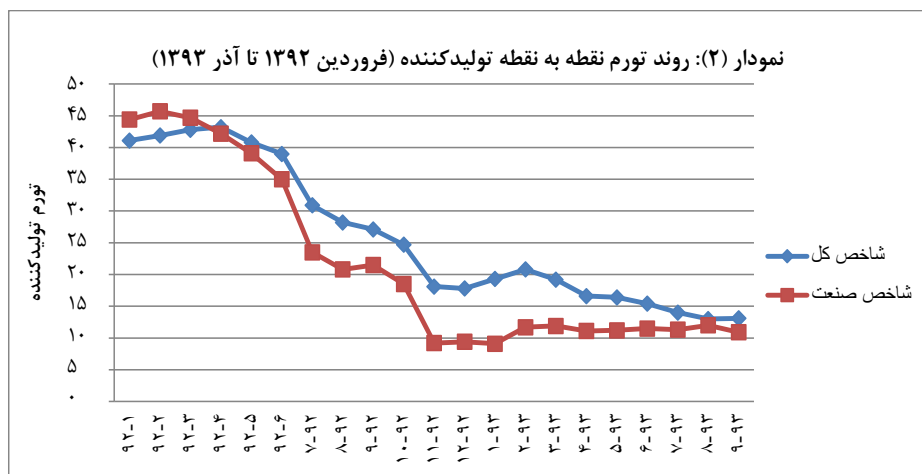
جدول (۲): مقادیر مصوب و عملکرد ۹ ماهه منابع و مصارف هدفمندسازی در سال ۱۳۹۳
(هزار میلیارد تومان)

بخش	عنوان	مصوب سال ۱۳۹۳	سهم ۹ ماه نخست از میزان مصوب	عملکرد ۹ ماه نخست سال
منابع	از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی	۴۸	۳۶	۲۶/۵۵۹
	از محل بودجه عمومی	۱۱/۳	۸/۴۷۵	۷/۹۳۳
	جمع	۵۹/۳	۴۴/۴۷۵	۳۴/۴۹۲
مصارف	توزیع نقدی و غیر نقدی خانوار	۴۲/۵	۳۱/۸۷۵	۳۱/۵۲۴
	حمایت از تولید، بهبود حمل و نقل عمومی و بهینه‌سازی مصرف انرژی	۱۰	۷/۵	۰/۲۲۵
	بخش سلامت	۴/۸	۳/۶	۲/۰۸
	بیمه بیکاری	۲	۱/۵	۰/۴۴
	جمع	۵۹/۳	۴۴/۴۷۵	۳۴/۲۶۹

منبع: قانون بودجه سال ۱۳۹۴ و گزارش کمیسیون برنامه و بودجه مجلس

در اجرای فاز دوم هدفمندسازی یارانه‌ها، میزان پرداخت‌های نقدی به خانوارها ثابت ماند، ولی درآمد دولت از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی افزایش داشت. بنابراین، کسری بودجه دولت در اجرای قانون کاهش یافت. از سوی دیگر، با تنظیم مصارف طرح با منابع حاصل از طرح، دولت مجبور به تأمین منابع از طریق بانک مرکزی (که باعث تشدید تورم می‌شد) نیز نشد. با توجه به اینکه زمان زیادی از اجرای فاز دوم هدفمندسازی در اردیبهشت ۱۳۹۳ نگذشته، قضاوت در مورد پیامدهای اجرای این فاز در بعد کلان هنوز زود است، اما به نظر می‌رسد با توجه به اینکه در این فاز میانگین افزایش قیمت حامل‌های انرژی در حدود ۵۰ درصد بود (که بسیار کمتر از میانگین ۵۵۰ درصدی فاز اول است) و دولت نیز برای اجرای این فاز به منابع بانک مرکزی متوسل نشده، اجرای این فاز پیامدهای تورمی کمتری به همراه داشته است. در نمودار (۲)، تغییرات شاخص بهای تولیدکننده برای دوره فروردین ۱۳۹۲ تا آذر ۱۳۹۳ آورده شده است. همان‌طور که در این نمودار مشخص است، تورم تولیدکننده که در فروردین‌ماه برابر ۱۹/۳ درصد بود با اجرای فاز دوم در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۳ به ۲۰/۸ افزایش یافته، اما در خردادماه به سطح

۱۹/۲ باز می‌گردد. همچنین، رشد شاخص قیمت تولیدکننده در بخش صنعت که در سه‌ماهه پایانی سال ۱۳۹۲ زیر ۱۰ درصد بود، با اجرای فاز دوم از ۹/۱ در فروردین به ۱۱/۷ در اردیبهشت و ۱۱/۱ در خردادماه افزایش یافت. بنابراین، همان‌طور که بیان شد، به نظر می‌رسد اجرای فاز دوم پیامدهای تورمی بسیار کمتری نسبت به فاز اول داشته است. همچنان که انتظار می‌رود، در این فاز نیز شاخص قیمت تولیدکننده در بخش صنعت واکنش شدیدتری از شاخص کل به افزایش قیمت حامل‌های انرژی نشان داد، به طوری که با افزایش قیمت حامل‌های انرژی در اردیبهشت‌ماه، شاخص کل تولیدکننده در این ماه به میزان ۳/۳ درصد افزایش یافت، اما نرخ رشد شاخص تولیدکننده بخش صنعت در این ماه ۴/۷ درصد بود.



مأخذ: آمارهای بانک مرکزی

با توجه به مجموعه موارد فوق می‌توان مهم‌ترین برتری‌های اجرای فاز دوم هفتمندسازی نسبت به فاز اول آن را در کسری بودجه اندک دولت در این فاز و همین‌طور پرداخت صورت‌گرفته به بخش درمان و بیمه سلامت از محل درآمدهای آن دانست، اما سایر مشکلات عمده‌ای که در فاز اول وجود داشت در این فاز نیز همچنان باقی مانده است. کسری کلی طرح یعنی کم‌بودن مجموع درآمدهای تحقق‌یافته حاصل از اجرای قانون نسبت به مجموع مصارف تعریف‌شده در قانون، در این فاز نیز ادامه داشته است. همچنین، در این فاز نیز سهم در نظر گرفته شده برای بخش تولید و بهینه‌سازی انرژی تقریباً پرداخت نشده و الگوهای مصرف انرژی نیز تغییر چندانی



نکرده‌اند. هرچند در ابتدای فاز دوم دو میلیون و ۴۰۰ هزار نفر از دریافت یارانه نقدی انصراف دادند، اما پرداخت نقدی یکسان به بقیه اقشار جامعه اعم از نیازمند و غیر نیازمند در این فاز نیز ادامه یافته و بنابراین، مشکل توزیع غیر هدفمند یارانه‌ها همچنان برقرار است.

چشم‌انداز ۱۳۹۴

در لایحه بودجه پیشنهادی دولت به مجلس برای سال ۱۳۹۴، میزان منابع و مصارف این طرح نسبت به سال ۱۳۹۳، با کاهش ۸/۴ درصدی مواجه شده است. در این لایحه، منابع اجرای طرح از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی تغییر نکرده و همانند سال گذشته، مبلغ ۴۸ هزار میلیارد تومان برآورد شده، در حالی که منابع اجرای طرح از محل بودجه عمومی کشور به میزان ۵ هزار میلیارد تومان کاهش یافته و ۶/۳ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است.

اگر فرض کنیم تحقق درآمدهای دولت از محل منابع این طرح در سال ۱۳۹۴ نیز شبیه سال ۱۳۹۳ باشد، آنگاه با توجه به عملکرد ۹ ماهه نخست ۱۳۹۳ می‌توانیم چشم‌انداز کلی طرح در سال بعد را نیز ترسیم کنیم. دولت در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۳، در مجموع حدود ۳۴ هزار و ۴۹۲ میلیارد و ۹۰۰ میلیون تومان از محل اجرای این طرح کسب کرده است (از محل افزایش قیمت انرژی ۲۶ هزار و ۵۵۹ میلیارد تومان و از محل حذف سایر یارانه‌ها ۷ هزار و ۹۳۳ میلیارد تومان). بر این اساس، تخمین منابع حاصل از طرح برای کل سال تقریباً ۴۶ هزار میلیارد تومان خواهد بود و طرح در حدود ۱۳ هزار میلیارد تومان کسری خواهد داشت. همچنین، درآمد تخمینی دولت از محل افزایش قیمت انرژی در کل سال نیز در حدود ۳۵ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان است که ۱۲ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان کمتر از مقدار پیش‌بینی شده است. با توجه به این وضعیت، با قیمت‌های فعلی حامل‌های انرژی درآمد ۴۸ هزار میلیارد تومانی از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی در سال بعد نیز تحقق نخواهد یافت و طرح از این ناحیه مجدداً با کسری مواجه خواهد شد.

از طرف دیگر، با توجه به کاهش شدید قیمت نفت و افزایش احتمال کسری بودجه دولت در سال ۱۳۹۴، احتمال اینکه منابع در نظر گرفته شده برای اجرای طرح از محل بودجه عمومی کشور نیز به طور کامل تخصیص داده نشود، بالاست. بنابراین، می‌توان گفت طرح هدفمندسازی در سال ۱۳۹۴ نیز با کسری مواجه است و دولت در مواجهه با این کسری می‌تواند چند رویه زیر یا ترکیبی از آنها را در پیش بگیرد:

ادامه رویه سال ۱۳۹۳ به این صورت که پرداخت نقدی به تمامی متقاضیان صورت بگیرد و قسمتی از منابع نیز صرف بخش سلامت شود، ولی برای بقیه مصارف از جمله بخش تولید

پرداخت قابل توجهی صورت نگیرد.

افزایش قیمت حامل‌های انرژی به منظور افزایش درآمد حاصل از این محل و کاهش کسری طرح. این روش اگرچه به کاهش کسری طرح کمک می‌کند، ولی نرخ تورم را نیز افزایش می‌دهد. حذف دهک‌های بالای درآمدی از بین دریافت‌کنندگان یارانه نقدی که اجرای دقیق آن نیازمند تشکیل پایگاه اطلاعاتی جامعی در خصوص وضعیت درآمدی و ثروت تمامی افراد جامعه است. این روش از لحاظ نزدیک‌شدن به یکی از اهداف مهم طرح که توزیع هدفمندتر یارانه‌هاست، بهترین روش است، اما دولت به دلیل نبود اطلاعات جامع و پیامدهای سیاسی و اجتماعی، تاکنون از اجرای این روش خودداری کرده است.

استقراض از بانک مرکزی یا استفاده از منابع بودجه عمومی برای پرداخت کامل به تمامی مصارف تعیین‌شده در طرح. با توجه به رویه چند سال اخیر در خصوص پرداختن سهم بخش تولید و رویکرد کلی دولت برای متوسل‌نشدن به منابع بانک مرکزی، بعید است دولت از این روش استفاده کند.

بهترین راه‌کار که منافع ملی کشور را تأمین می‌کند، حذف دهک‌های بالای درآمدی است. هر راه‌کاری غیر از این، تبعات تورمی خواهد داشت که به هیچ وجه به نفع تولید و رشد اقتصادی نیست. بنابراین، اگر دولت گزینه‌هایی سوای از گزینه سه را انتخاب کند، در سال ۱۳۹۴ شاهد بروز تورم از این ناحیه خواهیم بود.