

تحلیل وضعیت یارانه در بودجه سالانه

فرزانه نوبری^۱

چکیده

یارانه‌ها از ابزارهای مهم اقتصادی جهت حمایت از اقشار آسیب‌پذیر جامعه به‌شمار می‌آید. اقتصاد ایران طی چند دهه اخیر با افزایش سطح یارانه‌های پنهان و اختلال در کارکرد قیمت‌های نسبی مواجه بوده است. طبق یافته‌های گزارش، مجموع یارانه بودجه‌ای و فرابودجه‌ای ۳۲۵ همت تخمین زده شده است. توزیع نامناسب این حجم از یارانه میان دهک‌های مختلف درآمدی باعث شده است تا یارانه دریافتی دهک‌های پایین درآمدی کمتر باشد. بنابراین لازم است با تغییر سیاست‌های حمایتی و اصلاح نظام یارانه‌ای، نقش بازتوزیعی این منابع، [به‌خصوص برای دهک‌های پایین درآمدی که هدف اصلی نظام یارانه می‌باشد] محسوس گردد. از این‌رو، شفافیت یارانه‌های پرداختی، حذف کارشناسی‌شده یارانه انرژی، اصلاح فرایند استحقاق‌سنجی دریافت یارانه، بهبود پایگاه‌های داده‌ای، اجماع در نحوه تأمین منابع مالی یارانه، کاهش سهم یارانه حامل‌هایی با کمترین واکنش اجتماعی، کاهش شکاف درآمدی، به‌عنوان راهکارهای پیشنهادی ارائه می‌شوند.

واژگان کلیدی: یارانه، تبصره ۱۴، هدفمندی یارانه، امنیت اقتصادی.

مقدمه

اتلاف منابع ممانعت می‌کند. در مقابل، پرداخت عمومی به‌لحاظ عدم شناسایی دقیق اقشار آسیب‌پذیر، منجر به فزونی هزینه سیستم توزیع یارانه، محرومیت طیف وسیعی از خانوارهای فقیر (به‌ویژه در مناطق روستایی) از یارانه‌ها می‌شود.

اقتصاد ایران طی دهه اخیر با افزایش سطح یارانه‌های پنهان و اختلال در کارکرد قیمت‌های نسبی مواجه بوده است. ابعاد اثرگذاری معیشتی و تولیدی این موضوع در کنار محدودیت‌های درآمدی دولت در شرایط تحریم و کرونا، سبب شده توجه به منابعی که در قالب یارانه‌های فرابودجه‌ای، بودجه‌ای و غیرهدفمند تخصیص می‌یابد و لزوماً به هدف اصابت

دو وظیفه عمده دولت‌ها ارائه کالای عمومی و اجرای سیاست‌های بازتوزیعی جهت حمایت از اقشار هدف است. تأمین زمینه‌های لازم برای حصول عدالت اجتماعی و توزیع مجدد ثروت به نفع طبقات کم‌برخوردار از وظایف اصلی دولت‌ها به‌شمار می‌آید. در این راستا، یارانه‌ها از ابزارهای مهم اقتصادی جهت حمایت از اقشار آسیب‌پذیر است. با این حال، پرداخت یارانه تا هنگامی که هدفمند نباشد، نمی‌تواند سیاست‌گذاران را به مقصود برساند. در واقع، هدفمند کردن یارانه‌ها و اختصاص آن به گروه‌های هدف، با حصول عدالت اجتماعی، از



هزینه‌های آن برابر با ۹۱۸ همت است. علاوه بر این، منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در بودجه سال ۱۴۰۰ برابر با ۱۵۷۱ همت است.

از بین اجزای درآمدهای دولت در بودجه سال ۱۴۰۰، درآمدهای مالیاتی با مبلغ ۳۲۵ همت، بیشترین سهم (۷۱ درصد) را در میان درآمدهای دولت دارد. از سوی دیگر در ترکیب هزینه‌های دولت در بودجه سال ۱۴۰۰، هزینه‌های رفاه اجتماعی با مبلغ ۳۲۹ همت، بیشترین سهم (۳۵٫۸ درصد) را در بین سایر اجزای هزینه دارد. هزینه استفاده از کالاها و خدمات توسط دولت و همچنین هزینه اعطای یارانه توسط دولت در بودجه سال ۱۴۰۰ به ترتیب برابر ۷۳ همت و ۳۰ همت و سهم آن‌ها در سایر اجزای هزینه‌های دولت، به ترتیب برابر ۷٫۹ درصد و ۳٫۲ درصد است. علاوه بر این، در ترکیب هزینه‌های دولت در بودجه سال ۱۴۰۰، جبران خدمات کارکنان دولت با رقم ۲۰۳ همت، سهم ۲۲ درصدی را در بین هزینه‌ها دارد. مجموع یارانه‌ها در بودجه سال ۱۴۰۰ بالغ بر ۱۳۷ همت پیش‌بینی شده، که حدود ۱۸ درصد کل منابع بودجه را به خود اختصاص داده است. به منظور بررسی هزینه‌های عمومی با ماهیت یارانه‌ای، ابتدا تصویر کلان هزینه‌های عمومی بیان می‌شود. جدول (۱) ترکیب اعتبارات هزینه‌ای دولت در قانون بودجه طی سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۰ و میزان رشد آن‌ها در قانون بودجه ۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد.

نمی‌کند، بیشتر شود. تخصیص بی‌رویه یارانه به منزله هدررفت حجم بسیاری از منابع می‌باشد که می‌توانست در مسیر کاهش فشار بدهی‌ها و در راستای بهبود عملکرد و تأمین منابع بخش‌های اساسی مورد استفاده قرار گیرد. قرارگیری دولت در تنگنای مالی، همواره سیاست‌های تأمین منابع را به سمت سوی رویکردهای تورم‌زا می‌برد. بررسی رفتارهای حمایتی دولت نشان‌دهنده وجود مسیرهایی برای پوشش معیشت و تولید است: بخشی از آن در قالب ردیف‌های بودجه‌ای احصا و با توجه به عملکرد بودجه در هر سال تحقق می‌یابد. بخشی دیگر با توجه به این‌که در قالب رابطه مالی دولت و سایر فعالان اقتصادی طرح می‌شوند، اما لزوماً در بودجه سالانه ردیف مشخص ندارند. در ادامه ارقام تقریبی آن‌ها تخمین زده شده است.

در این راستا، گزارش پیش‌رو در پنج بخش تهیه شده است. بخش اول و دوم به بررسی ارقام یارانه بودجه‌ای و فرابودجه‌ای [که ذیل جزئیات مصارف و منابع تبصره ۱۴ می‌باشد] می‌پردازد. در بخش سوم به ارزیابی اصلاحات نظام یارانه و در نهایت با در نظر گرفتن ملاحظات امنیت اقتصادی در راستای عملکرد بهینه نظام یارانه در بودجه، راهکارهایی ارائه خواهد شد.

۱. یارانه در بودجه

بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور از حیث منابع و مصارف بالغ بر ۲۸۸۲ همت است. در بودجه این سال، میزان درآمدهای عمومی دولت برابر ۴۵۴ همت و میزان



جدول ۱: ترکیب اعتبارات هزینه‌ای دولت در قانون بودجه ۱۳۹۶-۱۴۰۰ (هزار میلیارد ریال)

عنوان هزینه	قانون بودجه ۱۳۹۶	قانون بودجه ۱۳۹۷	قانون بودجه ۱۳۹۸	قانون بودجه ۱۳۹۹	قانون بودجه ۱۴۰۰	رشد قانون ۱۴۰۰ نسبت به قانون ۱۳۹۹
جبران خدمات کارکنان	۹۷۳	۷۳۷	۹۷۵	۱۱۸۶	۲۰۳۵	۷۱.۴
استفاده از کالاها و خدمات	۳۸۰	۲۶۴	۲۵۳	۳۱۹	۷۳۸	۱۳۱.۱
هزینه‌های اموال و دارایی	۲۴	۱	۱	۰.۰۶	۰.۰۶	۰
یارانه	۲۰۶	۹۳	۱۱۶	۳۲	۳۰۷	۸۳۷.۳
کمک‌های بلاعوض	۵۱	۷۶	۷۲	۱۵۲	۱۹۱	۲۵.۹
رفاه اجتماعی	۷۹۲	۱۰۲۱	۱۲۷۹	۱۳۶۱	۳۳۹۱	۱۴۱.۸
سایر هزینه‌ها	۱۰۹	۷۴۴	۸۲۵	۱۳۰۷	۲۶۲۴	۱۰۰.۷
جمع اعتبارات هزینه‌ای	۲۵۳۵	۲۹۳۹	۳۵۲۳	۴۳۶۰	۹۱۸۹	۱۱۰.۷

منبع: قانون بودجه ۱۳۹۶-۱۴۰۰ و محاسبات تحقیق

معادل میزان سال جاری، اعتبارات این ردیف از رشد قابل قبولی برخوردار می‌باشد. برآورد اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی ملی از جدول شماره ۶ قانون بودجه ۱۴۰۰، در جدول (۲) برای سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ طبق امور ارائه شده است.

کل مصارف تبصره ۱۴ قانون مذکور (۱۴۰۰) ۳۳۴ همت است که نسبت به قانون بودجه سال گذشته (۱۳۹۹) ۸۳ همت یا حدود ۳۳.۴ درصد رشد داشته است. سهم رشد مصارف غیرهدفمندی در قانون بودجه ۱۴۰۰ از کل مصارف تبصره ۱۴، معادل ۲۳.۹ درصد و سهم مصارف هدفمند ۵۲.۸ درصد است. دو بخش دیگر نیز ۲۳.۲۸ درصد از سهم کل مصارف را به خود اختصاص می‌دهد.

در قانون بودجه ۱۴۰۰ سهم فصل چهارم که بخشی از یارانه‌های اعطایی دولت به بنگاه‌های اقتصادی ذیل آن طبقه‌بندی شده‌اند، ۸۳۷ درصد افزایش یافته است. ۱۳۷ همت یارانه بودجه‌ای احصاشده بر اساس قانون بودجه ۱۴۰۰ کشور در این گزارش شامل ۷۶ همت ذیل جدول ۷-۲ یا عنوان اعتبارات فصل چهارم یارانه و شرکت‌های دولتی و ۶۰ همت اعتبارات با ماهیت یارانه‌ای است که از جداول پیوست چهار مصارف دستگاه‌های اجرایی قانون بودجه ۱۴۰۰ استخراج شده است.

در ترکیب اعتبارات هزینه‌ای دولت، جبران خدمات کارکنان نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ رشدی معادل ۷۲ درصد نشان می‌دهد. با توجه به عملکرد اعتبار این بخش از بودجه در سال ۱۳۹۹ کسری در این ردیف حتمی می‌باشد. اگر تورم را ۳۸ درصد در نظر بگیریم برای جبران سطح خرید افراد

جدول ۲: اعتبارات هزینه‌ای برحسب امور ۱۳۹۹ - ۱۴۰۰ (میلیارد ریال)

رشد یارانه (درصد)	قانون بودجه ۱۴۰۰		قانون بودجه ۱۳۹۹		عنوان
	یارانه	جمع	یارانه	جمع	
۵۱۱۸.۹	۷۱۵۰	۲۳۶۱۰۵	۱۳۷	۱۷۱۸۴۶	امور خدمات عمومی
-	۶۵۵۰۰	۲۰۲۴۶۷۲	-	۱۱۹۳۵۱۳	امور دفاعی و امنیتی
-	۶۰۰۰	۲۵۲۵۶۲	-	۱۶۵۸۱۰	امور قضایی
۹۴.۴	۲۲۹۲۵	۱۴۲۷۱۵	۱۱۷۹۰	۸۴۱۴۱	امور اقتصادی
-	-	۱۲۳۸۶	-	۶۴۷۲	امور محیط‌زیست
-	-	۲۸۸۴	-	۲۱۲۹	امور مسکن، عمران و شهری و روستایی
۳۷.۸	۵۴۱۲۹	۶۸۱۱۳۸	۳۹۲۵۵	۶۶۵۲۵۶	امور سلامت
۹۶۱.۱	۳۳۳۲۰	۱۶۴۰۰۵	۳۱۴۰	۸۲۰۸۳	امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری
۱۵۶۵	۱۶۶۵۰	۱۵۴۶۱۳۱	۱۰۰۰	۸۹۱۹۴۳	امور آموزش و پژوهش
۱۲۰.۹	۵۶۲۰۲۶	۱۶۷۳۵۵۴	۲۵۴۳۲۹	۱۱۱۷۰۱۹	امور رفاه اجتماعی
۱۴۷.۹	۷۶۵۷۱۰	۷۰۳۹۱۵۹	۳۰۹۶۵۲	۴۳۸۰۲۰۶	جمع دستگاه‌های اجرایی ملی

منبع: قانون بودجه ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰.

نمودار زیر سهم اعتبارات یارانه‌ای در حوزه‌های مختلف را نشان می‌دهد. مطابق قانون بودجه ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰، حوزه رفاه اجتماعی از سهم ۸۲.۱۳ درصد به ۷۳.۴ درصد کاهش یافته است. پس از آن حوزه سلامت در سال ۱۳۹۹ و حوزه دفاعی امنیتی در سال ۱۴۰۰ به ترتیب با سهم ۱۲.۶ درصد و ۸.۵ درصد بیشترین سهم را به خود اختصاص داده‌اند.

نمودار ۱: نسبت اعتبارات یارانه‌ای امور مختلف ۱۳۹۹-۱۴۰۰



منبع: محاسبات تحقیق

۲. یارانه فرابودجه‌ای

بار مالی این نوع از یارانه در سقف قانون بودجه دیده نشده، اما دولت به اتکای منابع موجود در بخش عمومی مانند منابع صندوق‌های فعال در بخش عمومی و شرکت‌های دولتی اقدام به اعطای این نوع از یارانه می‌کند. طبق برآورد انجام شده مجموع یارانه‌های فرابودجه‌ای در بودجه ۱۴۰۰، ۱۸۸۹ هزار میلیارد ریال تخمین زده شده است. منابع یارانه‌های اعطایی به شرح ذیل در نظر گرفته شده است:

۱. یارانه اعطایی از محل تبصره ۱۳: ۱.۶۶۲ میلیارد تومان.
۲. یارانه اعطایی از محل تبصره ۸: ۱۰.۵۰۰ میلیارد تومان.
۳. یارانه‌های اعطایی از محل حساب هدفمندی یارانه‌ها از محل تبصره ۱۴، که در ادامه به تفصیل پرداخته خواهد شد (۱۷۶۸۰۶ میلیارد تومان)

۲-۱. هدفمندی یارانه در قانون برنامه ششم توسعه
در سال ۱۳۸۸ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به تصویب رسید. این قانون باهدف تحقق عدالت، کاهش فقر مطلق و توسعه بهداشت و سلامت مردم، با معطوف نمودن پرداخت یارانه نقدی به خانوارهای نیازمند تصویب شده است. از سال ۱۳۸۹، دولت تلاش کرده است منابع و مصارف قانون فوق‌الذکر را در یکی از تبصره‌های قانون بودجه سنواتی ارائه دهد. (تبصره ۱۴) به موضوع هدفمندی یارانه‌ها اختصاص دارد.

با تصویب برنامه ششم توسعه مبلغ مصارف هدفمندی از قالب کلی آن خارج شده و به‌منظور ایجاد شفافیت در قانون، دولت را مکلف کرد منابع و مصارف موضوع قانون هدفمندسازی یارانه‌ها را همراه با بودجه سنواتی به مجلس تقدیم کند. جدول

(۳) طبق قانون برنامه ششم توسعه درج دریافتی‌ها و پرداختی‌ها را ارائه می‌دهد.

جدول ۳: منابع و مصارف قانون هدفمندسازی یارانه‌ها بر اساس بند «ب» ماده (۳۵) قانون برنامه ششم توسعه

دریافتی‌ها (منابع)	پرداختی‌ها (مصارف)
کلیه دریافتی‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها	مالیات بر ارزش افزوده
	سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی (به تفکیک شرکت‌ها)
	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها
	کمک به بخش سلامت
	حمایت از تولید و اشتغال از طریق تأمین اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹ و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶
	حداقل مستمری خانوارهای مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی موضوع ماده ۷۹ این قانون

منبع: قانون برنامه ششم توسعه.

طی سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۴۰۰ منابع هدفمندی یارانه‌ها عموماً ردیف‌های ثابتی را شامل می‌شود، اما بخش مصارف بسته به شرایط اقتصادی کشور ردیف‌هایی اضافه و گاهی کسر می‌شود. در ادامه به جزئیات منابع و مصارف قانون هدفمندی یارانه‌ها، در قوانین بودجه سنوات با تأکید بر قانون بودجه ۱۴۰۰ می‌پردازیم.

۲-۲. هدفمندی یارانه‌ها در تبصره ۱۴

در خصوص یارانه در نظر گرفته شده دستگاه‌های اجرایی، طبق قانون بودجه ۱۳۹۹ مبلغ ۳۰۹.۶۵۲ میلیارد ریال برای ۲۰ عنوان در نظر گرفته شده است، بیشترین سهم‌ها متعلق به سازمان بیمه سلامت و کمیته امداد امام خمینی (ره) به ترتیب مبلغ ۱۳.۵۰۰ میلیارد تومان و

بیشترین سهم هم همانند قانون ۱۳۹۹ متعلق به سازمان بیمه سلامت و کمیته امداد امام خمینی به مبلغ ۱۹۵.۵۶۸ میلیارد ریال (رشد ۴۴.۸ درصد) و ۱۵۴.۰۰۰ میلیارد ریال (رشد ۳۴۸.۶ درصد) است.

۳.۴۳۲ میلیارد تومان است. طبق قانون بودجه ۱۴۰۰ سهم یارانه در نظر گرفته شده دستگاه‌های اجرایی کشور مبلغ ۷.۶۵۷۱ میلیارد تومان برای ۶۷ عنوان در نظر گرفته شده است که از این تعداد ۴۷ مورد جدید می‌باشد.

جدول ۴: یارانه اعطایی دستگاه‌های اجرایی (۱۳۹۹-۱۴۰۰) (میلیارد ریال)

قانون ۱۴۰۰	قانون ۱۳۹۹	عنوان
۱۲۰۰۰	۸۱	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۴۷۷۰	۳۱۴۰	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی؛ حمایت از نشر کتاب و مطبوعات
۸۰۴۵	۳۹۵۶	مرکز خدمات حوزه‌های علمیه؛ حق بیمه طلاب و روحانیون غیرشاغل
۱۰۰	۱۰۰۰	سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی
۲۲۷	۹۸۱	هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران؛ کمک
۱۱۸۰۰	۱۰۸۵۰	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی؛ اجرای برنامه پزشک خانواده (از محل ۱ درصد مالیات سلامت)
۱۴۷۳۰	۵۴۵۰	یارانه دارو و شیرخشک
۲۰۱۰	۱۸۵۹	درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج
-	۲۱۸۰	کمک به سیاست‌های جمعیتی کشور
۱۷۴۸۰	۱۷۳۷۱	کاهش نرخ داروهای ساخته شده، مواد اولیه دارو، واکسن، شیرخشک، کیت، کیسه خون و مواد مصرفی پزشکی
۱۵۴۰۰۰	۳۴۳۲۸	کمیته امداد امام خمینی
۹۵۰۰۰	۲۶۰۰۰	سازمان بهزیستی کشور
۵۶۷۲۰	۲۳۵۴۶	بنیاد شهید و امور ایثارگران
۸۷۵۰	۷۰۰۰	سازمان تأمین اجتماعی
۱۸۸۰۰	۱۱۲۰۰	وزارت نیرو؛ خرید تضمینی آب استحصالی و پساب تصویه شده از بخش غیردولتی
۶۲۵	۳۰۰	شرکت توانیر؛ تأمین و خرید برق جزایر جنوب کشور
-	۲۹۰	وزارت جهاد کشاورزی
۱۰۷۰۰	۸۵۵۰	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر
-	۱۶۵۶۸	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
۱۹۵۵۶۸	۱۳۵۰۰۰	سازمان بیمه سلامت ایران
۵۰۰۰		وزارت کشور
۱۹۸۰۰		نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران
۵۰۰۰		سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور
۱۰۰۰		طرح شهید نوری
۳۰۰		سازمان اوقاف و امور خیریه؛ حمایت از مدارس علوم دینی اهل سنت کمک به معیشت روحانیون
۱۱۲۰		وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح
۲۰۰۰		وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح؛ طرح حکمت
۵۰۰۰		سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح
۳۰۰		ستاد مشترک ارتش جمهوری اسلامی ایران
۳۰		دانشگاه افسری ارتش

قانون ۱۴۰۰	قانون ۱۳۹۹	عنوان
۷۰		دانشگاه علوم پزشکی ارتش جمهوری اسلامی ایران
۸۷۰۰		ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی
۲۵۰۰		سازمان بسیج
۸۰۰		دانشگاه افسری و تربیت پاسداری امام حسین (ع)
۶۴۴۰		ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی؛ تور ربیع
۱۱۰۰		ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی؛ شهید اثری نژاد
۵۶۰		ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران
۵۰۰		نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاهها
۲۰۰		دفتر تبلیغات حوزه علمیه قم
۳۳۰۰		شورای عالی حوزههای علمیه
۵۵۰		شورای برنامه ریزی مدیریت حوزههای علمیه خراسان
۸۵۰		سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی
۲۰۰		مجمع جهانی تقریب مذاهب اسلامی
۲۰۰		مجمع جهانی اهل بیت
۴۹۰۰		مرکز خدمات حوزههای علمیه
۲۵۰		مؤسسه آموزش و پژوهشی امام خمینی (ره)
۱۰۰۰		سازمان تبلیغات اسلامی
۱۵۰		مرکز رسیدگی به امور مساجد
۱۲۵۰		شورای سیاست گذاری حوزههای علمیه خواهران
۵۰		بنیاد سعدی
۷۰۰		جامعه المصطفی العالمیه
۲۰۰		دانشگاه مذاهب اسلامی
۵۰۰		حوزه هنری سازمان تبلیغات اسلامی
۱۰۰۰		نهاد کتابخانههای عمومی کشور
۸۵۰		وزارت آموزش و پرورش
۲۵۰۰		سازمان پژوهش و برنامه ریزی آموزشی
۴۰۰		وزارت آموزش و پرورش؛ کمک به تأمین سرانه دانش آموزی
۳۸۰۰		وزارت آموزش و پرورش؛ طرح جامع حمایت و ارتقای پوشش تحصیلی مناطق محروم
۶۸۰۰		وزارت آموزش و پرورش؛ فعالیت های پرورشی و امور تربیتی دانش آموزان
۲۵۰		دانشگاه شهید رجایی
۴۰۰۰		وزارت آموزش و پرورش؛ فعالیت های تربیت بدنی و ارتقای سلامت دانش آموزان
۵۰۰		سازمان آموزش و پرورش استثنایی
۴۰۰۰		سازمان اورژانس کشور
۲۱۸۵		وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی؛ حمایت از هزینه های درمان ناباروری
۳۵۰۰		سازمان دامپزشکی کشور؛ خرید واکسن و واکسیناسیون دام
۶۰۰۰		سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران
۷۶۵۷۱۰	۳۰۹۶۵۲	جمع دستگاه های اجرایی ملی

منبع: قانون بودجه و یافته های تحقیق

است. جدول (۵) اجرای دریافتی‌های تبصره هدفمندسازی یارانه‌ها را برای دوره ۱۳۹۶-۱۴۰۰ نشان می‌دهد. ستون آخر به رشد اجرای مذکور در قانون ۱۴۰۰ نسبت به بودجه مصوب ۱۳۹۹ نشان می‌دهد.

۲-۲-۱. منابع تبصره ۱۴ قوانین بودجه سنواتی ۱۳۹۶-۱۴۰۰
میزان کل منابع در سال ۱۴۰۰، معادل ۳۳۴ همت پیش‌بینی شده است که تمامی ردیف‌های آن مربوط به درآمدهای حاصل از فروش حامل‌های انرژی

جدول ۵: اجرای منابع تبصره ۱۴ و سهم آن‌ها برای سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۰ (میلیارد ریال)

ردیف	منبع	قانون ۱۳۹۶	قانون ۱۳۹۷	قانون ۱۳۹۸	قانون ۱۳۹۹	قانون ۱۴۰۰	رشد قانون ۱۴۰۰ نسبت به ۱۳۹۹ (درصد)
۱	دریافتی حاصل از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی	-	۵۷۲۴۰۷	۴۵۵۹۶۹	۷۷۰۷۳۷	۷۷۰۰۰۰	-۰.۰۹
۲	دریافتی حاصل از فروش صادراتی فرآورده‌های نفتی پس از کسر مابه‌التفاوت خوراک تحویلی و فرآورده‌های دریافتی از پالایشگاه‌ها	-	-	۴۳۵۱۳۵	۸۸۱۰۰۰	۱۴۰۲۴۰۰	۵۷.۹
۳	دریافتی‌های حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی با احتساب عوارض گازرسانی و مالیات بر ارزش افزوده	-	۱۷۵۹۸۱	۲۴۵۶۸۰	۳۰۹۵۹۳	۴۰۱۱۰۰	۲۹.۵
۴	دریافتی حاصل از فروش برق به مشترکان با احتساب عوارض و مالیات بر ارزش افزوده	-	۲۱۷۷۸۵	۲۱۹۳۹۰	۲۴۳۷۶۶	-	-
۵	دریافتی‌های حاصل از فروش آب	-	۲۲۱۶۳	۳۳۴۲۰	۳۱۰۰۰	۳۳۰۰۰	۶.۴
۶	سوخت نیروگاه‌ها	-	-	۱۷۸۱۰	۴۲۵۸	-	-
۷	خوراک میعانات گازی و پتروشیمی	-	-	-	۲۵۹۹۰۶	۳۲۳۰۰۰	۲۴.۲۷
۸	طلب دولت از پتروشیمی‌ها بابت خوراک میعانات گازی سنوات گذشته	-	-	-	-	۱۶۳۵۰۰	-
۹	فروش داخلی و صادراتی اتان، ال پی جی و گوگرد	-	-	-	-	۷۰۰۰۰	-
۱۰	افزایش قیمت گاز مایع فروش داخلی	-	-	-	-	۱۵۰۰۰	-
۱۱	مازاد درآمد	-	-	-	-	۲۰۰۰۰۰	-
۱۲	موارد حجمی - خرجی منعکس شده در تبصره (۱۴) که نیازمند واریز به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها نیستند و صرفاً به حساب شرکت دولتی ذیربط نزد بانک مرکزی و ارز می‌شوند.	-	-	-	-	۷۴۶۰۰۰	-
۱۳	برق مشترکان	-	-	-	-	۳۱۳۰۰۰	-
۱۴	فروش داخلی و صادراتی اتان، پروپان، بوتان، ال پی جی و گوگرد در اختیار وزارت نفت - شرکت تابعه ذیربط گاز	-	-	-	-	۴۰۰۰۰۰	-
۱۵	جمع منابع	۴۸۰۰۰۰	۹۸۸۳۴۰	۱۴۰۷۴۰۴	۲۵۰۷۲۶۰	۳۳۴۵۰۰۰	۳۳.۴

منبع: قوانین سنواتی بودجه سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ و محاسبات تحقیق.

است. قسمت مصارف غیرهدفمندی به ۴ زیربخش: «خزانه‌داری کل کشور و سایر بخش‌ها»، «بخش پالایش و پخش فراورده‌های نفتی»، «شرکت ملی نفت ایران» و «وزارت نفت - شرکت تابعه ذریبط گاز» تقسیم شده است. کل مصارف تبصره ۱۴ قانون مذکور (۱۴۰۰) ۳۳۴ همت است که نسبت به قانون بودجه سال گذشته (۱۳۹۹) ۸۳ همت یا حدود ۳۳.۴ درصد رشد داشته است. سهم رشد مصارف غیرهدفمندی در قانون بودجه ۱۴۰۰ از کل مصارف تبصره ۱۴، معادل ۲۳.۹ درصد و سهم مصارف هدفمند ۵۲.۸ درصد است. دو بخش دیگر نیز ۲۳.۲۸ درصد از سهم کل مصارف را به خود اختصاص می‌دهد. در ادامه به بررسی جزئیات هر یک پرداخته می‌شود.

۱-۲-۲-۱. مصارف هدفمندی

هدفمندی‌سازی یارانه‌ها با سه هدف اصلی شامل اصلاح ساختارهای اقتصادی، مدیریت مصرف انرژی و غیرانرژی و توزیع عادلانه یارانه‌ها به تصویب رسید.^۱ بعد از اجرای ماه ۳۹ قانون برنامه ششم توسعه که دولت مکلف به شفاف‌سازی منابع و مصارف هدفمندی‌سازی یارانه‌ها شده بود، جدول مصارف در تبصره ۱۴ بودجه به چهار بخش اصلی مصارف هدفمندی، مصارف غیرهدفمندی، حمایت از تولید و اشتغال و اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه ۱۴۰۰ تقسیم شد. در جدول (۶) آمار رشد مصارف هدفمندی از سال ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹ ارائه شده است.

به‌طور کلی منابع موضوع قانون هدفمندی‌سازی یارانه‌ها در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹، رشد قریب به ۳۴ درصدی داشته است. به بیانی از حدود ۲۵۰ همت به ۳۳۴ همت رسیده است. در میان اجزای منابع، دریافتی حاصل از فروش فراورده‌های نفتی در داخل و خارج به ترتیب با رشد ۰.۰۹ منفی و ۵۷.۹ درصد مواجه بوده‌اند. در حدود ۵۴ درصد از کل منابع هدفمندی در سال ۱۴۰۰ دریافتی‌های حاصل از محل فروش داخلی فراورده‌های نفتی حدود ۷۷ همت، فروش صادراتی فراورده‌های نفتی نزدیک به ۱۴۰ همت، فروش گاز طبیعی ۳۳ همت و درنهایت دریافتی حاصل از محل خوراک تحویلی به پتروشیمی‌ها ۳۲ همت است. پس از ردیف‌های ۲ و ۱۲ ردیف ۳ بخش عمده‌ای از مابقی افزایش منابع تبصره ۱۴ را به خود اختصاص داده است. همان‌گونه که جدول (۵) نشان می‌دهد، تقریباً تمامی اجزای منابع تبصره ۱۴ در قانون بودجه ۱۴۰۰ با افزایش روبه‌رو بوده است، که البته ۷ مورد آن‌هم جدید می‌باشد.

۲-۲-۲. مصارف تبصره ۱۴ قوانین بودجه سنواتی

۱۳۹۶-۱۴۰۰

مصارف قانون هدفمندی‌سازی یارانه‌ها برای اولین بار در قانون بودجه ۱۴۰۰ از چهار قسمت اصلی شامل مصارف غیرهدفمندی (عمومی)، مصارف هدفمندی، حمایت از تولید و اشتغال و اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تشکیل شده

۱. مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه‌بودجه کشور، ۱۳۹۸، ۱۰۲.

سال	قانون ۱۳۹۶	قانون ۱۳۹۷	قانون ۱۳۹۸	قانون ۱۳۹۹	قانون ۱۴۰۰
مصارف هدفمندی (میلیارد تومان)	۴۸۰۰۰	۴۴۰۰۰	۶۲۶۶۱	۱۵۲۰۲۶	۱۷۶۸۰۶
رشد نسبت به سال قبل (درصد)	-	-۸.۳	۴۲.۴	۱۴۲.۶	۱۶.۲

منبع: قوانین بودجه ۱۳۹۶-۱۴۰۰.

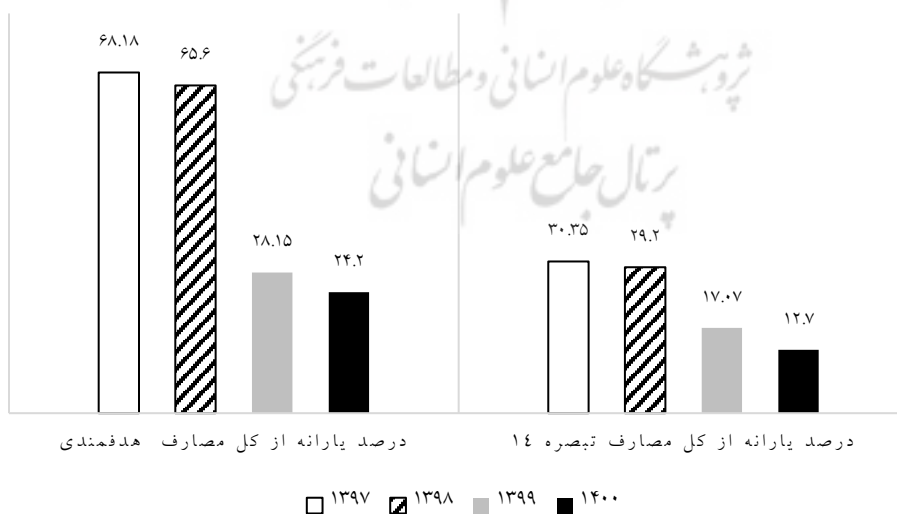
۱-۱-۲-۲-۲. پرداخت یارانه نقدی، غیرنقدی و

طرح حمایت معیشتی خانوارها

طبق قانون هدفمندی یارانه‌ها، دولت موظف است تا ۵۰ درصد از خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را به پرداخت نقدی و غیرنقدی به خانوارها اختصاص دهد. اعتبار مربوط به اعطای یارانه نقدی و غیرنقدی بدون رشد در قانون بودجه ۱۴۰۰ نسبت به سال گذشته همواره اعتبار ۴۲۸ هزار میلیارد ریال برای آن در نظر گرفته شده است.

در سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ مطابق ماده ۳۹ قانون برنامه ششم توسعه، کلیه مصارف هدفمندی یارانه‌ها در جدول تبصره مربوطه ارائه شده است. رشد مصارف هدفمندی در سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ نسبت به سال‌های گذشته به علت رشد در قسمت طرح حمایت معیشتی خانوارها و بخشی هم شامل مصارف یارانه‌ای و موارد مصارف جداول ۷ و ۹ در قانون بودجه ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ است.^۲ در کل سهم مصارف هدفمندی بیش از ۵۲ درصد از کل مصارف تبصره ۱۴ قانون ۱۴۰۰ است که تقریباً معادل میزان پیش‌بینی شده در قانون برنامه ششم توسعه (۵۰ درصد) است.

نمودار ۲: درصد یارانه نقدی و غیرنقدی از کل مصارف هدفمندی و کل مصارف تبصره ۱۴



منبع: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷-۱۴۰۰.

۲. در قانون بودجه برای اولین بار به منزله شفافیت بیشتر قانون زیربخش‌های بیشتری مطرح شده است.

۱. موارد مصارف جداول ۷ و ۹ قانون بودجه ۱۴۰۰ به ترتیب مربوط به بودجه دستگاه‌های سیاست‌گذار و برآورد اعتبارات ردیف‌های منفرقه است.

خدمات رسانی به ایثارگران تعلق گرفته است. این درحالی است که در سال‌های قبل سهم جانبازان و معلولین جزء ردیف سایر اهداف مندرج در ماده (۳۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم بود. در کل، بار مالی این ردیف بالغ بر ۱۵۵.۵۰۰ میلیارد ریال است؛ در قانون بودجه ۱۴۰۰ نیز سهم یارانه تسهیلات مسکن دو معلول به بالا، کمک به مابه‌التفاوت سود تسهیلات رزمندگان و کمک به مستمری رزمندگان معسر اضافه گردیده است. که در کل مبلغ ۱۶۴.۶۸۰ میلیارد ریال برای این قسمت پیش‌بینی شده است.

جدول (۷) اعتبار تخصیص‌یافته به این ردیف بودجه‌ای را طی سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۰ نشان می‌دهد. لازم به ذکر است که در آیین‌نامه اجرایی سال ۱۳۹۶ ردیف مربوط به پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی با ردیف مربوط به کاهش فقر مطلق ادغام شده است. همچنین، با توجه به این‌که اجزای این ردیف در سال‌های مورد بررسی متفاوت است، امکان مقایسه و محاسبه نرخ رشد آن وجود ندارد.^۲

طبق قانون بودجه ۱۴۰۰ سهم یارانه در نظر گرفته شده دستگاه‌های اجرایی کشور مبلغ ۷۶۵۷۱ میلیارد تومان برای ۶۷ عنوان در نظر گرفته شده است که از این تعداد ۴۷ مورد جدید می‌باشد.

با توجه به سهم یارانه نقدی و غیرنقدی از کل مصارف هدفمندی و نیز کل مصارف تبصره ۱۴ سالانه در نمودار بالا به نظر می‌رسد با وجود تصریح و حذف سه دهک بالای درآمدی از فهرست یارانه‌بگیران در قانون بودجه ۱۴۰۰، به نظر می‌رسد، امکان پرداخت یارانه به مبلغی بیش از نرخ گذشته وجود خواهد داشت.

از سال ۱۳۹۹ ردیف جدیدی به قانون بودجه اضافه شد که در قانون ۱۴۰۰ نیز شاهد آن هستیم، و آن طرح حمایت معیشتی خانوارها است. این طرح در ردیف بودجه‌ای جداگانه در قانون بودجه ارائه شده است. ارزش طرح فوق معادل ۳۱۰ هزار میلیارد ریال است.^۱ همچنین، در حدود ۱۷.۵ درصد از کل مصارف هدفمندی و ۹.۲ درصد از کل مصارف تبصره ۱۴ را دربر می‌گیرد. با اضافه شدن طرح حمایت معیشتی خانوارها به مصارف یارانه نقدی و غیرنقدی، مبلغ ۷۳۸ هزار میلیارد ریال (۴۱.۷ درصد) از کل مصارف هدفمندی را برای حمایت از خانوارها در قالب ردیف شماره ۱۰ ارائه شده است. درحالی‌که طبق قانون هدفمندی باید ۵۰ درصد به آن اختصاص یابد.

۲-۱-۲-۲. سایر مصارف هدفمندی

طبق قانون بودجه ۱۳۹۹، ردیف مربوط به کاهش فقر مطلق با سال‌های قبل آن متفاوت است، به جای آن‌که سهمی از این اعتبار به زنان سرپرست خانوار یا بدسرپرست تعلق گیرد، به قانون حمایت از معلولین و قانون جامع

۱. رقم این طرح نسبت به سال ۱۳۹۹ تغییری نداشته است.

۲. مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری؛ ۱۳۹۹، ۱۰۲.

جدول ۷: اجزای ردیف کاهش فقر مطلق در بودجه‌های سنواتی و اعتبار تخصیص یافته به آنها

سال	عنوان ردیف	مبلغ (میلیارد ریال)
۱۳۹۶	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی و افزایش حداقل مستمری خانواده‌های مددجویان تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور موضوع ردیف (۱) و (۲) جدول سقف منابع و مصارف تبصره ۱۴.	۴۴۲۰۰۰
۱۳۹۷	کاهش فقر مطلق خانوارهای هدف از طریق افزایش پرداخت به خانوارهایی که درآمد آنها کمتر از خط حمایتی کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور است (طبق ماده ۷۹ قانون برنامه ششم توسعه اقدام گردد).	۷۰۰۰۰
۱۳۹۸	کاهش فقر مطلق خانوارهای هدف از طریق افزایش پرداخت به خانوارهایی که درآمد آنها کمتر از خط حمایتی مددجویان و پشت نوبتی‌های کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور است. بیمه زنان سرپرست خانوار ۳۰۰۰ میلیارد ریال از اعتبار این ردیف برای بیمه زنان سرپرست خانوار و بدسرپرست اختصاص می‌یابد (از ابتدای سال ۱۳۹۸).	۸۴۰۰۰
۱۳۹۹	کاهش فقر مطلق خانوارهای تحت حمایت کمیته امداد و سازمان بهزیستی کشور، اجرای قانون حمایت از معلولین، اجرای ماده ۶ قانون حمایت از حقوق افراد دارای معلولیت، اجرای تبصره ذیل ماده (۳۸) قانون جامع خدمات‌رسانی ایثارگران.	۱۵۵۵۰۰
۱۴۰۰	کاهش فقر مطلق خانوارهای تحت حمایت کمیته امداد و سازمان بهزیستی کشور (۱۱۶۰۰۰)، اجرای قانون حمایت از معلولین (۱۷۰۰۰)، یارانه سود تسهیلات مسکن دو معلول به بالای بهزیستی (۵۰۰۰)، اجرای تبصره ذیل ماده ۳۸ قانون جامع خدمات‌رسانی ایثارگران (۵۰۰۰)، کمک به مابه‌التفاوت سود تسهیلات رزمندگان موضوع بند الف ماده ۸۹ قانون برنامه ششم توسعه (۵۰۰۰)، کمک به مستمری رزمندگان معسر (۱۶۶۸۰)	۱۶۴۶۸۰

منبع: آیین‌نامه اجرایی بودجه سال ۱۳۹۶، قوانین بودجه ۱۳۹۷-۱۴۰۰.

*در راستای اجرای بند (الف) ماده ۷۰ قانون برنامه ششم توسعه در خصوص اهمیت هزینه سلامت، در جدول (۸) به اعتبارات این ردیف و یارانه نان و خرید تضمینی گندم طی سال‌های برنامه ششم توسعه می‌پردازیم.

جدول ۸: هزینه‌های سلامت و یارانه نان و خرید تضمینی گندم به همراه نرخ رشد هر یک (میلیارد تومان)

ردیف	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
هزینه‌های مستقیم سلامت	۳۷۰۰۰	۴۹۸۰۰۰	۵۲۰۰۰	۵۲۰۰۰
نرخ رشد	۲۳.۳	۳۲.۴	۶.۱	۰
یارانه نان و خرید تضمینی گندم	۳۳۰۰۰	۶۱۴۵۰	۱۲۱۰۰۰	۲۲۰۰۰۰
نرخ رشد	-	۸۶	۹۶	۸۱.۸

منبع: قانون بودجه ۱۳۹۷-۱۴۰۰.

رزمندگان معسر است. این ردیف از مصارف هدفمندی در قانون بودجه ۱۴۰۰ شامل اجزای دیگری هم می‌شود، از جمله: زنبورداران و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار و زنان سرپرست خانوار و بدسرپرست، راهنمایان گردشگری، صیادان شمال و جنوب، باربران و خادمین مسجد است.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ ردیفی به نام اجرای سایر اهداف مندرج در ماده ۳۹ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه وجود دارد که اجزائی از آن عبارتند از اجرای ماده ۸ قانون هدفمندی یارانه‌ها، حق بیمه سهم دولت اقشار خاص شامل قالیبافان و رانندگان درون و برون‌شهری و کمک به

م ر؛ بنیاد شهید و امور ایثارگران، بیمه تکمیلی درمان ایثارگران (۵۱۲۴۰ م ر)؛ فعالیت‌های اجتماعی و تقویت بنیه فرهنگی (۱۳۰۰۰ م ر)؛ تأمین کسری خوراک زندانیان (۵۰۰۰۰ م ر) و کمک به خانواده نیروهای مسلح (طرح حکمت) (۲۰۰۰۰ م ر) است.

* در قانون بودجه ۱۴۰۰، علاوه بر ردیف‌های هدفمندسازی و غیرهدفمندسازی برای اولین بار ۲ بخش دیگر به ردیف تبصره ۱۴ افزوده شده است. در جدول (۹) به جزئیات و اعتبارات هر یک از بخش‌های «حمایت از تولید و اشتغال» و «اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» پرداخته شده است.

رشد مصارف هدفمندی در سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ نسبت به سال‌های گذشته به‌علت رشد در قسمت طرح حمایت معیشتی خانوارها و بخشی هم شامل مصارف یارانه‌ای و موارد مصارف جداول ۷ و ۹ در قانون بودجه ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ است.^۱ در کل سهم مصارف هدفمندی بیش از ۵۲ درصد از کل مصارف تبصره ۱۴ قانون ۱۴۰۰ است که تقریباً معادل میزان پیش‌بینی شده در قانون برنامه ششم توسعه (۵۰ درصد) است.

اعتبار کل این ردیف در قانون بودجه ۱۴۰۰ معادل ۶۰.۰۰۰ میلیارد ریال است که تقریباً ۸.۵ درصد نسبت به اعتبار سال ۱۳۹۹ که مبلغ ۵۵.۲۵۰ میلیارد بوده، افزایش یافته است. افزوده شدن زیربخش‌های جدید در قانون بودجه ۱۴۰۰ را می‌توان یکی از دلایل همین رشد ۸.۵ درصدی دانست.

بند (الف) تبصره ۱۸ قانون بودجه کل کشور در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ به تولید و اشتغال، اختصاص داشت، که بخشی از منابع اعتبارات مربوط به آن در مصارف هدفمندی ذیل تبصره ۱۴ آمده است. در قانون بودجه ۱۴۰۰ این بخش از ردیف هدفمندی یارانه‌ها حذف و به‌عنوان ردیفی مستقل آورده شده است. در عوض ردیف‌هایی به آن افزوده شده است که شامل: کمیته امداد امام خمینی (ره)؛ پرداخت مستمری و پشت‌نوبتی‌ها؛ سایر خدمات حمایتی مددجویان (۱۱۵۰۰۰ م ر)؛ حوزه‌های علمی و مرکز خدمات (۱۹۶۴۵ م ر)؛ سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی؛ یارانه کاغذ کتب درسی (۲۵۰۰ م ر)؛ وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، بیمه سلامت پزشک خانواده، یارانه دارو و شیرخشک، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج، سیاست جمعیتی کشور، هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران و خرید و تولید واکسن کرونا (۲۵۰۰۰۰ م ر)، سازمان بهزیستی کشور؛ پرداخت مستمری و پشت‌نوبتی‌ها؛ سایر خدمات حمایتی مددجویان (۷۵۰۰۰۰ م ر).

۱. م ر: میلیارد ریال.

جدول ۹: جزئیات اعتبارات هر یک از بخش‌های «حمایت از تولید و اشتغال» و «اعتبارات هزینه‌ای و تملک

دارایی‌های سرمایه‌ای» (۱۴۰۰) (میلیارد ریال)

مبلغ	عنوان	ردیف	بخش
۳۴۵۰۰	پرداخت یارانه نهاده‌ها، عوامل تولید، خرید تضمینی محصولات بخش کشاورزی از جمله زعفران	۱	حمایت از تولید و اشتغال
۲۰۰۰	خرید تضمین چای	۲	
۴۵۰۰۰	مسکن محرومین، کمیته امداد امام خمینی (ره) (۳۰۰۰۰) مسکن محرومین، سازمان بهزیستی کشور (۱۰۰۰۰) مسکن شهدای مقاومت (۵۰۰۰)	۳	
۹۰۰۰	امور رفاهی و تغذیه دانشجویان	۴	
۳۲۰۰۰۰	تولید و اشتغال (بند «الف» تبصره (۱۸)) و بر اساس احکام	۵	
۱۸۸۰۰	خرید تضمینی آب استحصالی و پساب تصفیه‌شده از بخش غیردولتی و تأمین و خرید برق جزایر جنوب کشور	۶	
۱۰۷۰۰	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	۷	
۴۴۰۰۰۰			مجموع
۸۵۰۰	تنظیم بازار کالاهای اساسی و ضروری و تأدیه تعهدات مربوطه (۳۵۰۰) و یارانه شیر مدارس (۷۵۰۰)	۸	اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۵۱۸۰	خرید واکسن برای مایه کوبی دام (۳۵۰۰) و یارانه سود تسهیلات سرمایه در گردش واحدهای پرورش نژاد آرین (۱۶۸۰)	۹	
۴۷۷۰	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی؛ حمایت از نشر کتاب و مطبوعات	۱۰	
۱۹۳۰۵۵	رفع محرومیت از منابع کم برخوردار؛ مطابق جدول (۱۷) و بر اساس احکام (موضوع جدول ۳-۱۰ تبصره (۱۴) ماده واحده)	۱۱	
۳۰۰۰۰	حقوق سربازان؛ سربازان مجرد برابر ۶۰ درصد حداقل حقوق پایور و سربازان متأهل برابر ۸۰ درصد حداقل حقوق پایور	۱۲	
۲۶۸۱۶	غذا، البسه و ایاب و ذهاب سربازان	۱۳	
۵۰۰۰	پیش‌بینی و پیشگیری از حوادث غیرمترقبه	۱۴	
۲۰۰۰۰	آموزش و پرورش	۱۵	
۳۲۰۰۰	کاهش آسیب‌های فرهنگی و اجتماعی	۱۶	
۵۰۰۰	حمایت از زنان سرپرست خانوار	۱۷	
۴۰۰۰	حمایت از خانواده زندانیان	۱۸	
۵۰۰۰	کمک به تأمین سوخت ناجا و نهاجا (به‌ازای هر خودرو ۲۰ لیتر در روز در کارت سوخت خودروهای ناجا به‌صورت یارانه‌ای لحاظ گردد)	۱۹	
۳۳۹۳۲۱			مجموع

منبع: منابع و مصارف تبصره (۱۴) قانون بودجه ۱۴۰۰.

بودجه ۱۴۰۰ تلاش کرده تا مصارف هدفمندی را نسبت به سایر سال‌ها شفاف‌تر کند. حال آن‌که، میزان

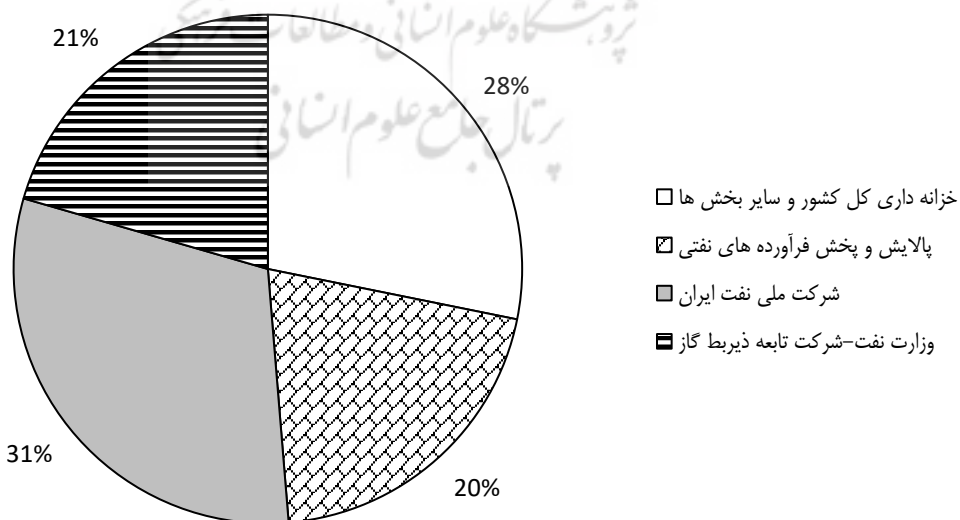
بررسی تمام این تفاسیر در خصوص سهم یارانه‌ها و محل هزینه‌کرد آن به‌نظر می‌رسد دولت در قانون



در حالی که این سهم در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به ۲۳.۸۲ درصد کاهش یافته است. بنابراین می‌توان اذعان داشت که تفاوت عمده قانون بودجه ۱۴۰۰ با قانون سال قبل از آن، سهم سنگین‌تر مصارف هدفمندی است. در این صورت سهم مصرف‌کننده از کل مصارف تبصره ۱۴ افزایش و سهم دولت و تولیدکننده کاهش یافته است. در ادامه این بخش تلاش می‌شود تا بر اساس طبقه‌بندی ارائه شده در قانون بودجه ۱۴۰۰ به بررسی سهم مصارف غیرهدفمندی بپردازیم.

نمودار زیر سهم اجزای مصارف غیرهدفمندی از کل مصارف غیرهدفمندی را نشان می‌دهد. همان‌گونه که از نمودار پیداست پرداختی به شرکت ملی نفت ایران بیشترین سهم را از کل مصارف غیرهدفمندی به خود اختصاص می‌دهد.

نمودار ۳: سهم مصارف غیرهدفمندی از کل مصارف غیرهدفمندی (۱۴۰۰)



عملکرد و تخطی از یارانه‌های مطرح شده به چه صورت بوده است و دولت چقدر توانسته است نظارت دقیقی در این باره داشته باشد، موضوعی است که در چارچوب این گزارش نمی‌گنجد.

۲-۲-۲-۲. مصارف غیرهدفمندی

در بخش مصارف تبصره ۱۴ علاوه بر مصارف مربوط به هدفمندسازی، مصارف دیگری هم وجود دارد که طبق جدول شماره ۱۴ قانون بودجه ۱۴۰۰، به ۴ بخش دسته‌بندی می‌شود:

۱. خزانه‌داری کل کشور و سایر بخش‌ها
 ۲. پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی
 ۳. شرکت ملی نفت ایران
 ۴. وزارت نفت - شرکت تابعه ذیربط گاز
- سهم این مصارف از کل مصارف تبصره ۱۴ در قانون بودجه ۱۳۹۹ برابر ۳۹.۳۲ درصد است.



طبق مطالعاتی که تا به امروز صورت گرفته است درمی‌یابیم؛ بعد اقتصادی اجرای قانون طرح هدفمندی یارانه‌ها در قدرت خرید خانوارها تأثیر منفی داشته است و خانوارها با اجرای این طرح به میزان کمی توانستند برای اعضای خانواده خود مواد غذایی بهتری تهیه نمایند. همچنین این طرح در کاهش احساس نابرابری اجتماعی تاحدودی تأثیر منفی داشته و پرداخت نقدی یارانه‌ها به مقدار کمی باعث کم شدن فاصله طبقات فقیر و ثروتمند جامعه شده است (سلطانی، ۱۳۹۹). موارد این‌چنینی بدنه اصلی امنیت اقتصادی کشور را دچار تزلزل می‌گرداند، به همین خاطر در بخش بعد به تفصیل خواهیم پرداخت.

میزان کل منابع در سال ۱۴۰۰، معادل ۳۳۴ همت پیش‌بینی شده است که تمامی ردیف‌های آن مربوط به درآمدهای حاصل از فروش حامل‌های انرژی است.

۴. ملاحظات امنیت اقتصادی

پایداری نظام تخصیص و توزیع یارانه در گرو پایداری منابع تأمین مالی یارانه‌ها است. بر این اساس لازم است میزان پرداخت یارانه در هر سال مالی به اندازه‌ای تعیین شود که منابع مالی پایدار برای آن وجود داشته باشد و دولت برای تأمین آن مجبور به استقراض (یا ایجاد بدهی) نشود. ازاین‌رو حوزه اعطای یارانه انرژی به‌منزله

لازم به‌ذکر است به‌علت آن‌که دسته‌بندی و سهم در نظر گرفته‌شده در بودجه ۱۴۰۰ با سال‌های قبل از آن متفاوت است، ازاین‌رو امکان مقایسه با سال‌های قبل وجود ندارد.

۳. اصلاح نظام یارانه

در رأس برنامه‌های تحول اقتصادی دولت طی سال‌های اخیر، طرح هدفمندسازی یارانه‌ها قرار گرفته است. ازاین‌رو، در چارچوب اصلاح ساختاری بودجه، مبحث یارانه‌ها در دو رویکرد «هزینه‌کارا» و «درآمدزایی پایدار» ارائه شده است. طبق ارزیابی‌های صورت گرفته در خصوص صحت و میزان اجرایی‌شدن هر یک از زیربخش‌های این حوزه درمی‌یابیم؛ تأمین حداقل معیشت به‌صورت کل بیان شده است که برای دستیابی به ارزیابی درست باید به‌صورت جزء بیان شود. در محور درآمدزایی پایدار هم پرداخت یارانه کالاهای اساسی برای حمایت از اقشار ضعیف جامعه، مورد توجه قرار گرفته است، اما استمرار پرداخت یارانه برای سالیان دراز، سبب‌شده است تا قیمت‌های نسبی به‌طور گسترده‌ای تحریف‌شده، از یک‌سو مانع تخصیص بهینه منابع شود و از سوی دیگر با ایجاد کسری بودجه و افزایش هزینه‌های دولت، آثار سوئی را بر اقتصاد ملی برجای بگذارد (نوفرستی، ۱۳۸۹). لذا چگونگی اجرا بسیار حائز اهمیت می‌باشد. برای کالاهای اساسی پیشنهاد حذف ارز ترجیحی و دادن کالابرگ اعتباری به مصرف‌کننده مطرح شده است که دارای ابهامات بسیاری است.



اصابت را به قشر هدف داشته است. از این رو بستر نارضایتی و هرج و مرج را فراهم آورده است. از سوی، استمرار پرداخت یارانه برای سالیان دراز، سبب شده است تا قیمت‌های نسبی نیز به طور گسترده‌ای تحریف شده، از یک سو مانع تخصیص بهینه منابع شوند و از سوی دیگر با ایجاد کسری بودجه افزایش هزینه‌های دولت، آثار سویی را بر امنیت اقتصادی کشور برجای گذارد. تأمین منابع بودجه امری است که طی سال‌های متمادی با چالش‌های گوناگون دست‌وپنجه نرم کرده است. سهم عظیم منابع ناپایدار نفتی و کاهش بی‌سابقه سهم مالیات‌ها و منابع پایدار در بودجه ۱۴۰۰، گویای کسری بودجه عظیمی است که دولت را در تأمین اولویت‌های اقتصادی ناتوان نموده است. تخصیص بی‌رویه یارانه به منزله هدررفت حجم بسیاری از منابع می‌باشد که می‌توانست در مسیر کاهش فشار بدهی‌ها و در راستای بهبود عملکرد و تأمین منابع بخش‌های اساسی مورد استفاده قرار گیرد. لذا، قرارگیری دولت در تنگنای مالی همواره سیاست‌های تأمین منابع را به سمت وسوی رویکردهای تورم‌زا می‌برد، نارضایتی و هرج و مرج حاصله تنها یکی از زمینه‌های تهدیدکننده امنیت اقتصادی کشور است.

همان‌طور که تا به اینجا کمابیش در خصوص اصلاح نظام یارانه صحبت شد؛ سازوکارهای فعلی تخصیص سبب شده، یارانه لزوماً به اقشار هدف

علامت‌دهی جهت مصرف هرچه بیشتر محصولات است و اثرات جانبی منفی مانند آلودگی محیط‌زیست به‌همراه داشته است. از این رو در یک اقتصاد کارا، اساساً نباید یارانه‌ای در این خصوص تعلق گیرد.^۱

در کشور دولت همواره با اتکا به منابع نفت‌وگاز، قیمت حامل‌های انرژی را پایین نگه داشته است تا به‌زعم خود موجبات رفاه و رشد بیشتری را فراهم آورد، اما پیامدهایی که شاهد آن بوده‌ایم از جمله اختلال نظام انگیزشی و ترغیب بنگاه‌ها به حرکت به سمت صنایع انرژی‌بر به‌جای سرمایه‌گذاری در فناوری‌های پیشرفته، تهدید تأمین امنیت انرژی و افزایش نابرابری با توجه به شرایط مزمن تورمی کشور و افزایش روزافزون قیمت کالاها و خدمات، پایین ماندن قیمت انرژی، تقاضا را افزایش و تأمین آن را دچار مشکل می‌گرداند، همچنین به سبب بهره‌مندی دهک‌های بالای جامعه و شهرنشینان از انرژی بیشتر، تخصیص یارانه به این حوزه نابرابری را تشدید می‌کند. تمامی این موارد تنها بخشی از آثار سوء یارانه‌های ناکارا است که تهدیدکننده امنیت اقتصادی کشور است.

از سوی، حذف یارانه نیز رویکردی اشتباه‌تر است. چراکه یارانه با هدف حمایت از اقشار آسیب‌پذیر جامعه مطرح شده و باید وجود داشته باشد. اما متأسفانه به سبب ناکارآمدی نظام یارانه - ای در کشور و ضعف اطلاعات، این مهم کمترین

۱. فصلنامه علمی مطالعات راهبردی، ۱۳۹۹.

عدالت اجتماعی، با چالش‌های عدیده‌ای مواجه شده است. دستیابی به اهداف کلان اقتصادی ذکر شده در اسناد بالادستی نیازمند شفافیت است که در طرح هدفمندی یارانه نیازمند توزیع منطقی اعتبارات این بخش است. می‌توان حذف یارانه‌های پرداختی ثروتمندان و پیگیری دقیق یارانه‌های اعطایی (خصوصاً کالاهای اساسی) را به‌عنوان مهم‌ترین راهکار در پیشبرد اهداف کلان اقتصادی برشمرد.

۲- حذف کارشناسی شده یارانه انرژی: با توجه به این‌که حذف یارانه حامل‌های انرژی اثر تورمی شدیدی را بر اقتصاد کشور وارد می‌آورد، لذا بررسی دقیق آن و جبران آثار ناشی از آن بسیار حائز اهمیت است. از این رو باید پیش‌بینی دقیق‌تری از تورم و آثار ناشی از آن صورت گیرد.

با اضافه شدن طرح حمایت معیشتی خانوارها به مصارف یارانه نقدی و غیرنقدی، مبلغ ۷۳۸ هزار میلیارد ریال (۴۱.۷ درصد) از کل مصارف هدفمندی را برای حمایت از خانوارها در قالب ردیف شماره ۱۰ ارائه شده است. درحالی‌که طبق قانون هدفمندی باید ۵۰ درصد به آن اختصاص یابد.

طرح یعنی تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان نهایی نرسد و بخشی از آن در اختیار گروه‌های دیگر زنجیره توزیع قرار بگیرد و یا در طول زنجیره به هدر برود. بنابراین در این شرایط به‌رغم تلاش‌های دولت برای دستیابی به عدالت اجتماعی و فراهم آوردن فرصت‌های برابر برای همه اقشار جامعه، ضریب اصابت کاهش و اختلاف طبقاتی و نابرابری افزایش می‌یابد. موارد ذکر شده تماماً گویای نابسامانی و تزلزل امنیت اقتصادی کشور است. از این رو، در بخش بعد به ارائه راهکارهایی جهت برون‌رفت از تبعات نابسامانی نظام یارانه پرداخت شده است.

جمع‌بندی و راهکارهای پیشنهادی

مجموع یارانه بودجه‌ای و فرابودجه‌ای ۳۲۵ همت تخمین زده شده است. توزیع نامناسب این حجم از یارانه میان دهک‌های مختلف درآمدی باعث شده یارانه دریافتی دهک‌های پایین درآمدی کمتر باشد. بنابراین لازم است با تغییر سیاست‌های حمایتی و اصلاح نظام یارانه‌ای، نقش بازتوزیعی این منابع را خصوصاً برای دهک‌های پایین درآمدی که هدف اصلی نظام یارانه می‌باشد، محسوس گردد. از این رو در ادامه راهکارهایی در جهت بهبود عملکرد نظام یارانه‌ای ارائه می‌شود:

۱- شفافیت یارانه‌های پرداختی: به سبب بهره‌مندی بیشتر دهک‌های بالای درآمدی از یارانه‌های اعطایی از جانب دولت؛ مسیرهای تولید، اشتغال، بهره‌وری و ارتقای شاخص‌های

۷- کاهش شکاف درآمدی: به واسطه تغییرات عظیم مؤلفه‌های کلان اقتصادی طی سال‌های اخیر و تشدید تحریم‌ها و فشارهای ساختاری و هزینه‌ای ناشی از بیماری کرونا، امروزه شاهد شکاف درآمدی عمیقی در سطح جامعه هستیم. از این رو پرداخت یارانه در شرایط ناعادلانه حاکم بر جامعه امری ضروری است و باید به کسانی تعلق گیرد که توانایی تأمین سبب معیشت خود و پرداخت مالیات را ندارند و به میزانی هم باید پرداخت شود که بتوان آن را از ثروتمندان دریافت نمود.

منابع

- نوفرستی، م (۱۳۸۹)، «بررسی اثر حذف یارانه کالاهای اساسی بر متغیرهای عمده اقتصاد کلان در چارچوب یک الگوی اقتصادسنجی کلان ساختاری»، نشریه اقتصاد و الگوسازی.
- اصفهانی، س. م (۱۳۹۹)، «اعطای سهمیه قابل مبادله به افراد؛ راهکار پیشنهادی اصلاح نظام یارانه‌های انرژی»، فصلنامه علمی مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی.
- درباره یارانه انرژی در ایران، یارانه پنهان و آشکار (۱۳۹۸)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۶۶۵۲.
- سلطانی، ع (۱۳۹۹)، «بررسی آثار اقتصادی و اجتماعی طرح هدفمندی یارانه‌ها بر سطح رفاه

۳- اصلاح فرایند استحقاق‌سنجی دریافت یارانه: شناسایی و تحت پوشش قرار دادن نیازمندان در نهادهای حمایتی حاکی از وجود دو نوع خطا است. به‌طور خلاصه بیش از ۶۰ درصد نیازمندان در دهک اول درآمدی مشمول طرح مستمری‌بگیری نیستند و نزدیک به ۲۲ درصد مستمری‌بگیران فعلی در ۶ دهک بالای درآمدی هستند.^۱

۴- بهبود پایگاه‌های داده‌ای: ضعف اطلاعات درآمدی و رفاهی خانوارها دلیل اصلی خطا در اصابت یارانه‌ها به جامعه هدف است. با بهبود اشراف اطلاعاتی و تشخیص درست اقشار مشمول می‌توان عدم انطباق یارانه گیرنده با گروه هدف حمایتی را به حداقل رساند.

۵- اجماع در نحوه تأمین منابع مالی یارانه: لازم است میزان یارانه پرداختی در هر سال به‌اندازه‌ای در نظر گرفته شود که منابع مالی مورد نیاز برای آن وجود داشته باشد، تا نیازی به استقراض و یا افزایش بدهی دولت نباشد.

۶- کاهش سهم یارانه حامل‌هایی با کمترین واکنش اجتماعی: با توجه به حساسیت شدید اجتماعی در خصوص قیمت بنزین پیشنهاد می‌شود تغییرات قیمت یارانه را از حامل‌هایی که کمترین واکنش اجتماعی را به‌همراه دارد، شروع کنیم. (گاز مایع و نفت سفید)

۱. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۷.

در قانون بودجه ۱۴۰۰، علاوه بر ردیف‌های هدفمندی و غیرهدفمندی برای اولین بار ۲ بخش دیگر به ردیف تبصره ۱۴ افزوده شده است. در جدول (۹) به جزئیات و اعتبارات هر یک از بخش‌های «حمایت از تولید و اشتغال» و «اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» پرداخته شده است.

خانوارها (نمونه موردی شهر تبریز)»، جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه، شماره ۲.

- سیف، ا.م (۱۳۹۸)، «ارزیابی طرح پیشنهادی چارچوب اصلاح ساختاری بودجه»، amseif.ir - «تخمین ابعاد کمی یارانه‌های آشکار و پنهان در نظام یارانه‌ای ایران»، سازمان برنامه و بودجه، سال ۱۳۹۷.

- «بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور هدفمند کردن یارانه‌ها (تبصره ۱۴ لایحه)»، معاونت پژوهش‌های زیر بنایی و امور تولیدی دفاتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت، ۱۳۹۷/۱۱/۲۴، شماره مسلسل: ۳۱۰۱۶۳۳۹.

- «درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور ۱۲، بررسی یارانه‌های آشکار بودجه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل: ۲۲۰۹۵۱۱، ۱۳۸۷.

- «بررسی منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در تبصره ۱۴ لایحه بودجه ۱۳۹۹»، سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، شماره ۱۰۲، ۱۳۹۸.

- قانون بودجه کل کشور، ۱۳۹۹.

- قانون بودجه ۱۴۰۰.

پیوست چهار قانون بودجه ۱۴۰۰ کل کشور (بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی برحسب برنامه، خروجی و بهای تمام‌شده)، قسمت اول و دوم، ۱۳۹۹.