

بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۷):
تحلیلی بر منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در لایحه
بودجه سال ۱۴۰۴



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۴۲۵

کد موضوعی: ۲۳۰

دوره دوازدهم - سال اول

ثبت: ۲۶۰

عنوان گزارش: بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۷): تحلیلی بر منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

نوع گزارش: طرح/لایحه ■ ، نظارتی □ ، راهبردی □

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی

تهیه و تدوین کننده: محمدمهدی جعفری (گروه بودجه)

مدیر مطالعه: مرتضی کیانی

ناظران علمی: سیدعباس پرهیزکاری، سید محمدحسین فاطمی

اظهار نظر کنندگان: مرتضی نیکخواه، محمد برزگر خسروی

صفحه آرا: منیره حاجی محمدی

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. هدفمندی یارانه‌ها

۲. منابع و مصارف

۳. لایحه بودجه ۱۴۰۴

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۱۱/۱۵

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۱/۲۷

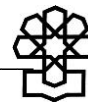
به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	خلاصه مدیریتی
۳	۱. مقدمه
۴	۲. پیشینه
۴	۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز
۴	۳. منابع هدفمندی
۵	۱-۳. نمای کلی منابع
۷	۲-۳. جزئیات فروش منابع
۱۱	۴. تحلیل مصارف هدفمندی
۱۴	۵. پیش‌بینی کسری بودجه هدفمندی
۱۴	۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۸	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۴	جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی
۴	جدول ۲. تغییرات بودجه هدفمندی یارانه‌ها، از لایحه تا قانون بخش اول بودجه ۱۴۰۴ [۱]
۵	جدول ۳. کلیات منابع هدفمندی یارانه‌ها [۱]
۶	جدول ۴. مقایسه منابع هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۴ یا قانون بودجه ۱۴۰۳ و عملکرد آن [۱] و [۲]
۸	جدول ۵. فروش منابع حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ [۱]
۹	جدول ۶. خلاصه فروش منابع حاصل از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ [۱]
۱۱	جدول ۷. فروش منابع حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ [۱]
۱۱	جدول ۸. مقایسه مصارف هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۴ با قانون بودجه ۱۴۰۳ و عملکرد آن [۱] و [۲]
۱۲	جدول ۹. برآورد هزینه‌های یارانه نقدی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ [۱]
۱۴	جدول ۱۰. پیش‌بینی کسری بودجه هدفمندی یارانه‌ها در سال ۱۴۰۴



بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۷):
تحلیلی بر منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

چکیده

گزارش حاضر به تحلیل منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ پرداخته است. منابع هدفمندی یارانه‌ها در این لایحه بالغ بر ۱۰۰۰ هزار میلیارد تومان برآورد شده است که شامل درآمدهای حاصل از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی، گاز طبیعی، صادرات فرآورده‌های نفتی و فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها می‌شود. همچنین، کمک‌زبان از بودجه عمومی به میزان ۲۰۰ هزار میلیارد تومان برای پوشش کسری بودجه هدفمندی در نظر گرفته شده است. از سوی دیگر، مصارف هدفمندی شامل یارانه نقدی و کالا، مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی، یارانه نان و دارو، و هزینه‌های مرتبط با واردات فرآورده‌های نفتی است. با وجود تلاش دولت برای واقعی‌تر کردن برآورد منابع و مصارف، همچنان تردیدهایی در خصوص تحقق برخی از درآمدها وجود دارد. به ویژه، درآمدهای حاصل از وصول مطالبات شرکت ملی گاز و مطالبات سنواتی از پالایشگاه با ابهاماتی جدی همراه است. در بخش مصارف نیز کم‌برآوردی قابل توجهی در خصوص هزینه‌های واردات فرآورده‌های نفتی و هزینه‌های سرمایه‌گذاری شرکت‌های تابعه وزارت نفت مشاهده می‌شود که خود تشدیدکننده عدم تحقق منابع است. پیش‌بینی می‌شود که کسری بودجه هدفمندی در سال ۱۴۰۴ به حدود ۲۲۰ هزار میلیارد تومان برسد که احتمالاً با عدم تخصیص برخی ردیف‌های مصارف پوشش داده خواهد شد. پیشنهاد می‌شود برای کاهش کسری بودجه، ضمن واقعی کردن منابع و مصارف جدول هدفمندی، نسبت به درج مصارف صرفاً مرتبط با موضوع هدفمندی اقدام شده و اصلاحاتی در سیاست‌های قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی و رونق بهینه‌سازی مصرف انرژی از طریق توسعه بازار بهینه‌سازی مصرف انرژی با فعال کردن دو بازوی سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی و تأمین منابع حساب بهینه‌سازی مصرف انرژی انجام شود.

خلاصه مدیریتی

بیان/شرح مسئله

منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۴ بالغ بر ۱۰۰۰ هزار میلیارد تومان است. از آنجا که کسری بودجه هدفمندی یارانه‌ها در سال‌های اخیر مشکلات متعددی ایجاد کرده است، برآورد دقیق و تحلیل درست از منابع و مصارف هدفمندی ضروری است. در این راستا، گزارش حاضر به تحلیل اجزا و ارقام منابع و مصارف جدول شماره (۱۴) لایحه بودجه ۱۴۰۱ می‌پردازد. بودجه هدفمندی یارانه‌ها از یک سو در سمت منابع به سیاست‌های دولت در حوزه‌ی انرژی گره خورده است. و از سوی دیگر، در بخش مصارف به سیاست‌های حمایتی مهمی مانند، خرید تضمینی گندم (یارانه نان)، یارانه نقدی و کالا برگ و یارانه دارو ارتباط دارد. اولین پیامد عدم برقراری تعادل میان منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها، آسیب‌رسانی به حوزه‌های مذکور است. کما اینکه در سال‌های اخیر، تامین منابع هدفمندی یارانه‌ها در طول سال به یک چالش جدی تبدیل شده و به انضباط مالی دولت، بهینه‌سازی انرژی و سرمایه‌گذاری در حوزه نفت و گاز آسیب‌های قابل توجهی وارد کرده است.

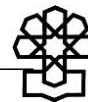
نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تلاش برای واقعی‌تر کردن برآورد منابع و هزینه‌های هدفمندی یارانه‌ها از نقاط قوت لایحه ارسالی دولت است. با این وجود، همچنان تردیدهایی در خصوص امکان تحقق و وصول برخی از درآمدها وجود دارد. به طور خاص، درآمد حاصل از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی مشروط به اصلاحاتی است که عملیاتی شدن آن با ابهام روبرو است. قسمتی از منابع منوط به وصول مطالبات دولت بوده که تا کنون عملکرد مطلوبی نداشته است.

پیشنهاد راهکار تقنینی / نظارتی یا سیاستی

برای اینکه کسری بودجه هدفمندی یارانه‌ها قابل مدیریت باشد و کمترین آسیب را به بخش‌های مختلف اقتصاد وارد کند، منابع هدفمندی می‌بایست تقویت شده و افزایش یابد. از سوی دیگر یکی از هزینه‌های فزاینده در سمت مصارف هدفمندی، هزینه واردات فرآورده‌های نفتی است و باید با سیاست‌های صحیح مدیریت شود. در این راستا اقدامات ذیل جهت تقویت منابع و کنترل مصارف هدفمندی پیشنهاد می‌شود:

- اقدامات اساسی در خصوص وصول مطالبات معوق ناشی از فروش سوخت و خوراک پتروشیمی‌های داخلی و جلوگیری از انباشت مطالبات با استفاده از اختیارات قانونی مانند الزام به اخذ ال.سی یا برات الکترونیک جهت تسویه حساب‌های فیما بین شرکت‌های تابعه وزارت نفت و پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌ها
- اجرایی کردن اصلاحات قیمتی که تکالیف قانونی دولت است؛ مانند افزایش نرخ گازوئیل معادن و طرح‌های بالادستی نفت و گاز، افزایش نرخ سوخت هوایی، افزایش نرخ گاز مایع و نفت سفید خارج از سامانه سد
- اجرایی‌سازی تکالیف قانونی در خصوص بهینه‌سازی انرژی به ویژه توسعه توسعه بازار بهینه‌سازی مصرف انرژی با



۱. مقدمه

بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در حالی به مجلس ارسال شد که یکی از تغییرات آن نسبت به سالهای گذشته، ادغام و یکپارچه‌سازی بودجه سازمان هدفمندی یارانه‌ها با بودجه عمومی بود. با این وجود، در جریان بررسی احکام و جداول کلیات بخش اول لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی، منابع و مصارف هدفمندی از بودجه عمومی جدا شد و به سیاق سابق بازگشت. بر اساس حکم ذیل بند (ت) تبصره (۱۳) احکام قانون بودجه ۱۴۰۴، منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها مطابق احکام مرتبط در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور وصول و مصرف و در ردیف‌های جداگانه به تفکیک و به صورت نشاندار ثبت می‌گردد. منابع موضوع هدفمندی یارانه‌ها، به مصارف هدفمندی یارانه‌ها اختصاص می‌یابد. در صورت عدم کفاف منابع مذکور برای پوشش مصارف مربوطه، دولت می‌تواند نسبت به اختصاص کمک‌زیان به سازمان هدفمندی یارانه‌ها تا سقف رقم ردیف مربوط اقدام نماید. هم‌چنین سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است جدول منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها را به صورت جداگانه در بخش دوم لایحه بودجه درج نماید. در این راستا، جزئیات منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در جدول شماره (۱۴) بخش دوم لایحه بودجه ۱۴۰۴ توسط دولت تهیه و به مجلس ارسال شده است. تلاش برای واقعی‌تر کردن برآورد منابع و هزینه‌های هدفمندی یارانه‌ها از نقاط قوت لایحه ارسالی دولت است. با این وجود، همچنان تردیدهایی در خصوص امکان تحقق و وصول برخی از درآمدها وجود دارد. به طور خاص، درآمد حاصل از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی مشروط به اصلاحاتی است که عملیاتی شدن آن با ابهام روبرو است. قسمتی از منابع منوط به وصول مطالبات دولت بوده که تا کنون عملکرد مطلوبی نداشته است. در بخش مصارف نیز به نظر می‌رسد علاوه بر آنکه مبلغ مورد نیاز برای واردات فرآورده‌های نفتی با کم‌برآوردی قابل توجه همراه است، لحاظ مصارف غیر مرتبط با هدفمندی مشکلاتی را در تأمین منابع آنها و نیز مصارف مرتبط با هدفمندی ایجاد کند. در این گزارش ضمن بررسی فروض منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در لایحه دولت، پیش‌بینی از کسری آن در سال ۱۴۰۴ ارائه می‌شود.

۲. پیشینه

۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/انهاد	توضیحات
۱	عملکرد هدفمندی یارانه‌ها (تبصره ۱۴) قانون بودجه سال ۱۴۰۲	۱۴۰۳	۲۰۰۲۰	دفتر مطالعات بخش عمومی	-
۲	بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: منابع و مصارف هدفمندی	۱۴۰۳	۱۹۷۱۶	دفتر مطالعات بخش عمومی	-
۳	تحلیلی بر منابع تبصره (۱۴) در لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۲	۱۴۰۲	۱۸۹۵۹	دفتر مطالعات بخش عمومی	-
۴	تحلیلی بر تغییرات منابع تبصره (۱۴) از لایحه تا قانون سال ۱۴۰۱ (هدفمندی سازی یارانه‌ها)	۱۴۰۱	۱۸۳۱۰	دفتر مطالعات بخش عمومی	-

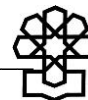
۳. منابع هدفمندی

طبق فروض اعلامی دولت در بخش اول لایحه بودجه ۱۴۰۴ [۱]، منابع هدفمندی یارانه‌ها ابتدا معادل ۹۲۳ هزار میلیارد تومان بود که با تصویب احکام مختلف در مجلس، سقف بودجه هدفمندی ۱۲۳ هزار میلیارد تومان افزایش یافت و به ۱۰۴۶ هزار میلیارد تومان رسید. تغییرات منابع و مصارف هدفمندی از لایحه تا قانون در بخش اول بودجه ۱۴۰۴ در جدول (۱) ارائه شده است.

جدول ۲. تغییرات بودجه هدفمندی یارانه‌ها، از لایحه تا قانون بخش اول بودجه ۱۴۰۴ [۱]

مجموع	مصارف هدفمندی			مجموع	منابع هدفمندی		
	مصارف قانون هدفمندی	لایحه	مجموع		از محل منابع قانون هدفمندی	از محل کمک‌زیان	مجموع
۹۲۳	۹۲۳	۹۲۳	۹۲۳	۹۲۳	۸۴۶	۷۷	۹۲۳
۱۰۴۶	۹۲۳	۱۰۳+۲۰	۱۰۴۶	۱۰۴۶	۸۴۶	۱۲۳+۷۷	۱۰۴۶

افزایش ۱۲۳ هزار میلیارد تومانی سقف هدفمندی یارانه‌ها در مجلس، مشخصاً ناظر به دو حکم در تبصره‌های (۵) و (۱۲) است. در بند (چ) تبصره (۵) دولت مکلف شد مابه‌التفاوت افزایش نرخ ارز کالاهای اساسی را صرف جبران رفاهی خانوارها کند که از این محل ۱۰۳ هزار میلیارد تومان به سقف منابع و مصارف اضافه می‌شود. هم‌چنین در بند (پ)



تبصره (۱۲) احکام بودجه ۱۴۰۴، مستمری مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور به میزان چهل درصد (۴۰٪) افزایش یافت و از این بابت ۲۰ هزار میلیارد تومان به سقف هدفمندی یارانه‌ها افزوده شد.

در مجموع سقف بودجه هدفمندی یارانه‌ها بالغ بر ۱۰۰۰ هزار میلیارد تومان است که از این مبلغ حدود ۸۰۰ هزار میلیارد تومان از منابع سازمان هدفمندی بوده و ۲۰۰ هزار میلیارد تومان کمک زیان از بودجه عمومی به سازمان هدفمندی است. گفتنی است خود منابع سازمان هدفمندی نیز متشکل از دو قسم است. یک بخش درآمدهایی که هر ساله جزء منابع هدفمندی درج می‌شده است از جمله منابع موضوع ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها^۱ و یک بخش منابع حاصل از فروش داخلی میعانات گازی است که سابقاً در بودجه عمومی مندرج بود و در لایحه سال ۱۴۰۴ به منابع هدفمندی منتقل شده است. در جدول (۲) منابع هدفمندی یارانه‌ها، جدول شماره (۱۴) لایحه بودجه ۱۴۰۴، ارائه شده است.

۱-۳. نمای کلی منابع

جدول ۳. کلیات منابع هدفمندی یارانه‌ها [۱] (هزار میلیارد تومان)

ردیف	عنوان درآمد	مبلغ ۱۴۰۴
۱	منابع هدفمندی موضوع ماده	۱۴۱
۲	(۱) قانون هدفمند کردن	۳۳۰
۳	یارانه‌ها	۴۰
۴	انتقال از بودجه عمومی	صادرات فرآورده‌های نفتی
۵		فروش داخلی میعانات گازی به پتروشیمی‌ها
	جمع منابع هدفمندی	۸۴۶
۶	کمک زیان از بودجه عمومی	۲۰۰
	منابع	۱۰۴۶

در جدول (۳) ارقام منابع هدفمندی یارانه‌ها در قانون بودجه ۱۴۰۳ [۲] و عملکرد آن در ۸ ماهه نخست سال با ارقام لایحه ۱۴۰۴ مقایسه شده است. همانطور که جدول (۳) نشان می‌دهد، منابع هدفمندی یارانه‌ها در سال ۱۴۰۳ عملکرد مطلوبی نداشته و تنها ۵۵ درصد منابع در نظر گرفته شده در قانون محقق شده است. از محل فروش داخلی فرآورده‌های نفتی در قانون بودجه ۱۴۰۳ معادل ۱۲۱ هزار میلیارد تومان منابع دیده شده که در هشت ماهه ابتدای سال ۷۸ هزار میلیارد تومان معادل ۹۷ درصد رقم مصوب هشت‌ماهه تحقق یافته است. عملکرد بالای فروش داخلی فرآورده‌ها ناشی

۱. ماده ۱- دولت مکلف است با رعایت این قانون قیمت حامل‌های انرژی را اصلاح کند:
الف- قیمت فروش داخلی بنزین، نفت گاز، نفت کوره، نفت سفید و گاز مایع و سایر مشتقات نفت، با لحاظ کیفیت حاملها و با احتساب هزینه‌های مترتب (شامل حمل و نقل، توزیع، مالیات و عوارض قانونی) به تدریج تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران کمتر از نود درصد (۹۰٪) قیمت تحویل روی کشتی (فوب) درخلیج فارس نباشد.
ب- میانگین قیمت فروش داخلی گاز طبیعی به گونه ای تعیین شود که به تدریج تا پایان برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، معادل حداقل هفتاد و پنج درصد (۷۵٪) متوسط قیمت گاز طبیعی صادراتی پس از کسر هزینه‌های انتقال، مالیات و عوارض شود.
ج- میانگین قیمت فروش داخلی برق به گونه ای تعیین شود که به تدریج تا پایان برنامه پنج ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران معادل قیمت تمام شده آن باشد.

از رشد مصرف داخلی بنزین و گازوئیل است و پیش‌بینی می‌شود این رشد در سال آینده نیز ادامه داشته باشد. با این وجود تحقق رقم پیشنهادی دولت در لایحه سال ۱۴۰۴ معادل ۱۴۱ هزار میلیارد تومان از محل فروش داخلی فرآورده‌های نفتی و دریافت مطالبات سنواتی است که با ابهاماتی همراه بوده و در ادامه گزارش بیشتر به توضیح آن پرداخته می‌شود.

جدول ۴. مقایسه منابع هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۴ یا قانون بودجه ۱۴۰۳ و عملکرد آن [۱] و [۲]

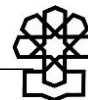
عنوان	قانون بودجه ۱۴۰۳	عملکرد ۸ ماهه ۱۴۰۳	درصد عملکرد نسبت به ۸/۱۲	لایحه ۱۴۰۴
فروش داخلی فرآورده‌های نفتی و مطالبات سنوات گذشته	۱۲۱	۷۸	۹۷٪	۱۴۱
فروش داخلی گاز طبیعی	۲۷۵	۱۰۵	۵۷٪	۳۳۰
مطالبات گاز	-	-	-	۴۰
ناخالص صادرات فرآورده	۳۰۰	امار موجود نیست	-	۲۶۴
خالص صادرات فرآورده	۲۲۰	۹۰	۶۱٪	۱۹۹
فروش داخلی میعانات گازی به پتروشیمی‌ها	-	-	-	۷۱
سایر منابع شرکت‌های تابعه نفت	۶۳	۶	۱۴٪	۰
جمع منابع هدفمندی	۷۵۹	۲۷۹	۵۵٪	۸۴۶
سایر منابع ^۱	-	۲۶۴	-	۲۰۰
کل منابع	۷۵۹	۵۴۳	-	۱,۰۴۶

فروش داخلی گاز طبیعی در لایحه ۱۴۰۴ مبلغ ۳۳۰ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. این رقم در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ معادل ۲۷۵ هزار میلیارد تومان است که در هشت ماه نخست سال تنها ۱۰۵ هزار میلیارد تومان عملکرد داشته است. علاوه بر آن، ۴۰ هزار میلیارد تومان هم از محل وصول مطالبات شرکت ملی گاز پیش‌بینی شده است. با توجه به وجود مشکلات جدی در وصول قبوض صادر در سال جاری، وصول مبلغ بزرگی از مطالبات سنوات گذشته بعید به نظر می‌رسد.

پیش‌بینی دولت از ناخالص صادرات فرآورده‌های نفتی (بدون کسر واردات)، برای سال ۱۴۰۴ برابر ۲۶۴ هزار میلیارد تومان است. این مبلغ در قانون بودجه ۱۴۰۳ معادل ۳۰۰ هزار میلیارد تومان بوده که به دلیل رشد سالانه مصرف داخلی فرآورده‌های نفتی، انتظار می‌رود کاهش یابد. از میزان عملکرد صادرات ناخالص فرآورده‌های نفتی در سال ۱۴۰۳ آماری در دسترس نیست؛ اما خالص وجوه واریزی توسط شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نفت به حساب هدفمندی یارانه‌ها بابت صادرات فرآورده‌های نفتی در هشت ماهه نخست سال ۹۰ هزار میلیارد تومان بوده که تنها ۶۱ درصد رقم مصوب قانونی است.

منابع حاصل از فروش داخلی میعانات گازی به پتروشیمی‌ها در بودجه سنوات گذشته جزء منابع عمومی طبقه‌بندی می‌شد و در جدول شماره (۵) جداول بودجه انعکاس می‌یافت. اما در لایحه بودجه ۱۴۰۴ این منابع به درآمدهای

۱. در سال ۱۴۰۳ منظور از سایر منابع، کمک‌زبان از محل بودجه عمومی و منابع دیگر مانند تنخواه‌گردان خزانه‌داری است. در سال ۱۴۰۴ منظور از سایر منابع، کمک‌زبان در نظر گرفته شده در بودجه عمومی است.



هدفمندی اضافه شده و ۷۱ هزار میلیارد تومان از این محل در لایحه دولت برآورد شده است. در نهایت برای پوشش هزینه‌های هدفمندی یارانه‌ها ۲۰۰ هزار میلیارد تومان کمک زیان از بودجه عمومی به سازمان هدفمندی در نظر گرفته شده است. شایان ذکر است اگرچه پرداخت کمک زیان از بودجه عمومی به هدفمندی در قوانین بودجه سال‌های گذشته نبوده، اما در سال‌های اخیر در عمل، به دلیل کسری بودجه هدفمندی، مبالغی تحت عنوان تنخواه از خزانه‌داری به سازمان هدفمندی واریز می‌شود که با توجه به عدم بازپرداخت آن توسط سازمان هدفمندی همان ماهیت کمک‌زیان از منابع عمومی را دارد. برای مثال تا پایان ماه هشتم سال جاری همان‌طور که در جدول ۱ مشخص است، حدود ۲۶۴ هزار میلیارد تومان جهت کمک‌زیان هدفمندی از محل منابعی غیر از منابع خود هدفمندی اختصاص یافته است. بنابراین، کمک‌زیان هدفمندی در لایحه ۱۴۰۴ جهت ایجاد شفافیت بیشتر و تسهیل در پرداخت اعتبارات مصارف مربوطه است.

۲-۳. جزئیات فروض منابع

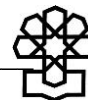
در این بخش به تفکیک ردیف‌های درآمدی، جزئیات بیشتری از فروض ارقام تشکیل دهنده منابع هدفمندی ارائه می‌شود. فروض مربوط به سهم سازمان هدفمندی یارانه‌ها از فروش داخلی گاز طبیعی در جدول (۴) نشان داده شده است. عمده درآمدهای فروش داخلی گاز طبیعی از صنایع بزرگ حاصل می‌شود که تعرفه آن تابعی از نرخ ارز و قیمت‌های منطقه‌ای گاز طبیعی است. توضیح بیشتر آنکه قیمت گاز خوراک پتروشیمی‌ها بر مبنای فرمول مشخصی از میانگین قیمت گاز داخلی و قیمت گاز در هاب‌های گازی اروپا و آمریکا است و قیمت سوخت گاز سایر صنایع نیز به صورت درصدی از نرخ خوراک گاز پتروشیمی‌ها تعیین می‌شود. روش محاسبه نرخ خوراک گاز پتروشیمی‌ها و این نسبت‌های درصدی سوخت گاز صنایع در سال ۱۴۰۴ تغییری نیافته‌اند و مشابه با سال ۱۴۰۳ در هر صنعت است. اما نرخ ارز مبنای محاسبه افزایش یافته است. در لایحه بودجه ۱۴۰۴ میانگین نرخ خوراک پتروشیمی‌ها طبق فرمول در سال ۱۴۰۴ معادل ۱۵ سنت دلار فرض شده و نرخ ارز ۵۵ هزار تومان پیش‌بینی شده است. فروض مربوط به نرخ ۱۵ سنتی خوراک پتروشیمی‌ها و برآورد از نرخ ارز سال ۱۴۰۴ قابل تحقق به نظر می‌رسد.^۱ نرخ ارز مبنای هم نرخ بازار توافقی مرکز مبادله طلا و ارز است که هم خوراک و هم محصولات شرکت‌ها با این نرخ به فروش می‌رسد. شایان ذکر است نرخ ارز مبنای محاسبات، همان نرخ بازار توافقی مرکز مبادله طلا و ارز است که ارز حاصل از فروش پتروشیمی‌ها نیز در همین بازار عرضه شده و ارتباطی با نرخ ارز کالاهای اساسی ندارد.

۱. در حال حاضر نرخ خوراک پتروشیمی‌ها بر مبنای فرمول حدود ۲۰ سنت دلار است. قیمت گازهای جهانی در فصول سرد سال بیشترین مقدار و در فصول گرم کمترین است. در نتیجه میانگین قیمت ۱۵ سنت در کل سال منطقی است.

جدول ۵. فروش منابع حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ [۱]

درآمد حاصل از فروش (میلیارد تومان)	پیش‌بینی مصرف سالانه (میلیارد مترمکعب)	تعرفه با احتساب عوارض و مالیات ارزش افزوده (۱۵٪)	تعرفه (تومان)	نوع مصرف
۱۱،۱۷۰	۸۸،۳	۱۲۷	۱۱۰	گاز طبیعی (خانگی، تجاری و عمومی)
۴،۹۴۹	۹،۵	۵۲۱	۴۵۳	سی ان جی
۹۰،۱۳۱	۹،۵	۹،۴۸۸	۸،۲۵۰	گاز خوراک پتروشیمی
۷۰،۵۸۷	۱۲،۴	۵،۶۹۳	۴،۹۵۰	گاز سوخت (۶۰ درصد خوراک پتروشیمی)
۷۰،۵۸۷	۱۲،۴	۵،۶۹۳	۴،۹۵۰	فولاد و سایر فلزات (۶۰ درصد خوراک پتروشیمی)
۴۷،۸۱۷	۸،۴	۵،۶۹۳	۴،۹۵۰	پالایشگاه‌ها و تلمبه‌خانه‌ها و صنایع پایین‌دستی (۶۰ درصد خوراک پتروشیمی)
۱۱،۲۴۳	۷،۹	۱،۴۲۳	۱،۲۳۸	سیمان (۱۵ درصد خوراک پتروشیمی)
۴،۲۶۹	۴،۵	۹۴۹	۸۲۵	آجر (۱۰ درصد خوراک پتروشیمی)
۱،۲۳۳	۱،۳	۹۴۹	۸۲۵	قند و شکر (۱۰ درصد خوراک پتروشیمی)
۱،۱۳۹	۱،۲	۹۴۹	۸۲۵	شیشه بلور (۱۰ درصد خوراک پتروشیمی)
۱،۹۹۲	۲،۱	۹۴۹	۸۲۵	کاشی سرامیک (۱۰ درصد خوراک پتروشیمی)
۶،۵۲۲	۱،۵۳	۴،۲۶۹	۳،۷۱۳	آلومینیوم مس (۴۵ درصد خوراک پتروشیمی)
۱۵،۱۸۰	۱۶	۹۴۹	۸۲۵	صنایع غیر عمده (۱۰ درصد خوراک پتروشیمی)
۱،۳۸۰	۸۰	۱۷	۱۵	گاز نیروگاه‌ها
۳۳۸،۲۱۰	۲۵۵،۰۳	—	—	جمع
۸،۲۰۰	کسر می‌شود کارمزد جایگاه‌داران ببتا			
۳۳۰،۰۱۰	خالص درآمدهای فروش داخلی گاز طبیعی			

علاوه بر فروش گاز طبیعی در سال ۱۴۰۴، لایحه دولت ۴۰ هزار میلیارد تومان از محل وصول مطالبات شرکت ملی گاز هم در نظر گرفته است که تحقق کامل آن امکان‌پذیر بنظر نمی‌رسد. بطور کلی صنایع بزرگ کشور، به خصوص شرکت‌های پتروشیمی در پرداخت صورتحساب‌های گاز تاخیر بسیار فراوانی دارند و هر ساله مطالبات قابل توجهی انباشت می‌شود. در پی رفع همین مسئله، جزء (۱-۴) بند (ب) تبصره (۳) احکام قانون بودجه ۱۴۰۴ به تصویب رسید. مطابق این حکم، برای معوقات گازبها ناشی از پرداخت پس از موعد به هر دلیل، مشابه نرخ جریمه ماده (۱۹۰) قانون مالیات‌های مستقیم اصلاحی مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ محاسبه و از بدهکاران اخذ می‌گردد. قبلتر در صورت عدم پرداخت قبوض گاز توسط مشترکین هیچ جریمه‌ای اخذ نمی‌شد و با توجه به نرخ تورم بالا، بدهکاران به شرکت ملی گاز همواره



انگیزه داشتند تا آخرین زمان ممکن پرداخت صورتحساب خود را به تاخیر اندازند. در خصوص منابع ناشی از فروش داخلی گاز این نکته قابل ذکر است که ۱۵ درصد از سرجمع منابع معادل ۵۰ هزار میلیارد تومان مربوط به عوارض مالیات بر ارزش افزوده مصرف گاز طبیعی است. پیشنهاد می‌شود جهت شفافیت بیشتر، تحت ردیفی مجزا و با عنوان مالیات و عوارض ارزش افزوده ناشی از فروش داخلی گاز طبیعی با مبلغ ۵۰ هزار میلیارد تومان در جدول منابع هدفمندی جداسازی و ثبت شود.

منبع دیگر هدفمندی یارانه‌ها فروش داخلی فراورده‌های نفتی شامل بنزین، گازوئیل، نفت سفید، نفت کوره، گاز مایع، سوخت هوایی و JP4 است. خلاصه فروض مربوط به فروش داخلی فراورده‌های نفتی در جدول (۵) ارائه شده است. دو اصلاح اساسی قیمتی در فروض درآمد حاصل از فروش داخلی فراورده‌های نفتی وجود دارد که شامل اصلاح قیمت سوخت هوایی و قیمت گازوئیل معادن و طرح‌های بالادستی نفت و گاز است.

نرخ سوخت هوایی بر اساس حکم جزء (۱-۲) بند (ب) تبصره (۳) می‌بایست حداقل معادل ۳۰ درصد نرخ خرید سوخت از پالایشگاه‌ها تعیین شود. نرخ خرید سوخت هوایی از پالایشگاه‌های کشور نیز بر مبنای قیمت‌های فوب خلیج فارس است. اصلاح قیمت گازوئیل معادن و طرح‌های بالادست نفت و گاز نیز تکلیف بند (پ) ماده (۱۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت است. بر اساس این بند، دولت مکلف است نسبت به کاهش یارانه نفت گاز (گازوئیل) در معادن عمده کشور و صنایع بالادستی نفت و گاز کشور، اقدام نماید به نحوی که یارانه تخصیص یافته در هر دو مرحله تولید و فروش، نسبت به سال پایه ۱۴۰۲ در سال آغاز اجرای برنامه ده درصد (۱۰٪) و تا انتهای برنامه حداقل به پنجاه درصد (۵۰٪) کاهش یابد. شایان ذکر است نرخ ارز مفروض در محاسبات قیمت‌های اصلاحی برابر ۵۵ هزار تومان است.

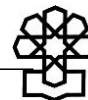
جدول ۶. خلاصه فروض منابع حاصل از فروش داخلی فراورده‌های نفتی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ [۱]

فرآورده	قیمت فروش پس از کسر حق‌العمل جایگاه (تومان)	درآمد فروش (میلیارد تومان)
بنزین سهمیه‌ای	۹۱۰	۱۶,۶۰۸
بنزین آزاد	۲۴۱۰	۶۵,۹۷۴
بنزین سوپر	۲۹۱۰	۱,۰۶۲
جمع	-	۸۳,۶۴۳
نفتگاز	سهمیه‌ای حمل و نقل	۰
	غیرسهمیه‌ای حمل و نقل	۲۴۳
	صنایع	۷۷۳
	معادن و نفت	۵۵۰۰
	نیروگاهی	۰
	جمع	-
نفت کوره	غیرنیروگاهی	۷۷۳
	نیروگاهی	۰
	جمع	-
گاز مایع	سدف	۱۲۶
	آزاد	۴,۰۳۲
	جمع	-
	جمع	۹۹۳

فرآورده	قیمت فروش پس از کسر حق‌العمل جایگاه (تومان)	درآمد فروش (میلیارد تومان)
سوخت هوایی	۵,۴۸۰	۷,۹۴۰
۴تپ	۱,۲۰۰	۴۴
نفت سفید	.	.
جمع		۱۱۰,۳۲۱

به نظر می‌رسد مابه‌التفاوت رقم ۱۴۱ هزار میلیارد تومان که در لایحه ۱۴۰۴ در نظر گرفته شده است تا رقم ۱۱۰ هزار میلیارد تومان، مربوط به وصول مطالبات سنوات گذشته از پالایشگاه‌ها است. مشابه با وصول مطالبات گاز، تحقق‌پذیری مطالبات خوراک نفت خام و میعانات از پالایشگاه‌ها نیز در حاله‌ای از ابهام و تردید قرار دارد و به احتمال زیاد محقق نمی‌شود. شایان ذکر است بخشی از این شکاف ممکن است با توجه به افزایش نرخ ارز جبران شود؛ زیرا برخی اقلام مانند سوخت هوایی از نرخ ارز متأثر می‌شود. با این وجود سقف عملکرد فروش داخلی فراورده‌های نفتی و مطالبات سنوات گذشته در سال ۱۴۰۴ حدود ۱۲۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. شایان ذکر است مالیات و عوارض ارزش افزوده فراورده‌های نفتی فروش داخلی نیز در رقم ۱۴۱ هزار تومانی لایحه بودجه ۱۴۰۴ لحاظ شده است. این در حالی است که بر اساس حکم صدر بند (ب) تبصره (۳)، مالیات بر ارزش افزوده می‌بایست از رقم برآورد منابع فروش داخلی فراورده‌ها کسر شود. با این وجود، به دلیل قیمت بسیار پایین نرخ‌های فراورده‌های نفتی فروش داخل، رقم مالیات بر ارزش افزوده ناشی از آن قابل توجه نیست.

ناخالص صادرات فراورده‌های نفتی در لایحه ۱۴۰۴ معادل ۲۶۴ هزار میلیارد تومان برآورده شده است که از محل صادرات ۴ محصول شامل نفت کوره، گاز مایع، سوخت هوایی و نفت سفید حاصل می‌شود. جزئیات فروش ناخالص صادرات فراورده‌های نفتی در جدول (۶) قابل مشاهده است. در مجموع حدود ۴,۸ میلیارد دلار مجموع صادرات فراورده‌های نفتی است که با نرخ ارز ۵۵ هزار تومانی برابر ۲۶۴ هزار میلیارد تومان می‌باشد. به نظر می‌رسد رقم ناخالص صادرات فراورده‌های نفتی قابل قبول برآورد شده است. نکته قابل تامل در این خصوص کم‌برآوردی واردات فراورده‌های نفتی است که در بخش تحلیل مصارف هدفمندی به توضیح آن پرداخته می‌شود. به عبارتی بنظر می‌رسد در صورت عدم اعمال سیاست‌های مدیریت مصرف، جهت تأمین بنزین مورد نیاز کشور، از طریق تهاتر فراورده‌های نفتی همنام و غیرهمنام اقدام به واردات بنزین با رقمی بیشتر از رقم در نظر گرفته شده نموده و به این ترتیب رقم در نظر گرفته شده برای خالص صادرات فراورده‌های نفتی با تحقق پایینی روبرو شود. به بیان دیگر، هزینه‌های ناشی از واردات فراورده‌های نفتی از محل درآمدهای حاصل از صادرات فراورده‌ها تأمین شده و به همین دلیل عملکرد صادرات فراورده‌های نفتی کاهش پیدا خواهد کرد.



جدول ۷. فروش منابع حاصل از صادرات فراورده‌های نفتی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ [۱]

فرآورده	نرخ صادراتی (دلار)	درآمد صادراتی (میلیارد دلار)	درآمد صادراتی (میلیارد تومان)
نفت کوره	۰.۳۶	۴	۲۱۶,۸۱۰
گاز مایع	۰.۳۲	۰.۶۳	۳۴,۶۹۰
سوخت هوایی	۰.۵۶	۰.۰۸	۴,۴۹۵
نفت سفید	۰.۵۶	۰.۱	۷,۸۶۶
جمع		۴.۸	۲۶۳,۸۶۰

آخرین ردیف منابع هدفمندی یارانه‌ها درآمد حاصل از فروش داخلی میعانات گازی به پتروشیمی‌ها است. سالانه حدود ۱۴۵ هزار بشکه میعانات گازی به پتروشیمی‌های داخل کشور با قیمت ۹۵ درصد صادراتی به فروش می‌رسد. از این مبلغ، جهت تامین بنزین و گازوئیل مورد نیاز مصرف داخلی کشور، معادل حدود ۷۰ هزار بشکه میعانات گازی محصولات پتروشیمی‌ها توسط دولت دریافت شده و با خوراک تهاتر می‌شود. در نتیجه به طور خالص از حدود ۷۵ هزار بشکه میعانات گازی درآمد حاصل می‌شود که با فرض قیمت نفت ۶۵ دلاری و نرخ تسعیر ۵۵ هزار تومان، رقم ۷۱ هزار میلیارد تومان درج شده در جدول شماره (۱۴) قابل تحقق است. لحاظ منابع غیر از موضوع هدفمندی مانند فروش داخلی میعانات گازی و صادرات فراورده‌های نفتی با وجود لحاظ ردیفی تحت عنوان کمک زیان از بودجه عمومی، برای مصارف متعدد و نامربوط به موضوع هدفمندی، امری نامناسب تلقی می‌شود. لازم به ذکر است مطابق جزء ۴-۲ بند الف تبصره ۳ بخش اول قانون بودجه ۱۴۰۴، تهاتر نفت خام صادراتی با فراورده‌های نفتی وارداتی ممنوع اعلام شده است.

۴. تحلیل مصارف هدفمندی

مصارف هدفمندی در لایحه ۱۴۰۴ شامل اقلام جدیدی علاوه بر ردیف‌های سال‌های گذشته است. اعتبارات موضوع ماده (۴۶) قانون الحاق (۲) برای تحقق شاخص عدالت و هزینه‌های اجرای تکالیف برنامه هفتم در ردیف ۹ و ۱۰ جدول شماره (۱۴) از جمله مصارف جدید سازمان هدفمندی است که در لایحه ۱۴۰۴ اضافه شده است.^۱ جزئیات مصارف هدفمندی و مقایسه عملکرد ردیف‌ها با قانون بودجه سال ۱۴۰۳ در جدول (۷) ارائه شده است.

جدول ۸. مقایسه مصارف هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۴ با قانون بودجه ۱۴۰۳ و عملکرد آن [۱] و [۲]

ردیف	عنوان مصرف	قانون بودجه سال ۱۴۰۳	عملکرد ۸ ماهه ۱۴۰۳	درصد عملکرد نسبت به ۸/۱۲	لایحه ۱۴۰۴
۱	هزینه سرمایه‌گذاری و کمک به شرکت ملی نفت	۵	۰	۰٪	۵
۲	هزینه سرمایه‌گذاری و کمک به شرکت ملی گاز	۸	۰	۰٪	۸
۳	مصارف سازمان هدفمندی	۰.۲	۰.۰۷	۵۳٪	۰.۲
۴	یارانه نقدی و کالا برگ	۳۱۵	۲۲۹	۱۰۹٪	۳۲۴
۵	مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره)	۴۲	۲۹	۱۰۳٪	۶۳

۱. جزئیات بیشتر مصارف ردیف ۹ و ۱۰ جدول شماره (۱۴) در پیوست این گزارش ارائه شده است.

ردیف	عنوان مصرف	قانون بودجه سال ۱۴۰۳	عملکرد ۸ ماهه ۱۴۰۳	درصد عملکرد نسبت به ۸/۱۲	لایحه ۱۴۰۴
۶	مستمری خانوارهای تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور	۲۳	۱۷	۱۰۹٪	۳۷
۷	یارانه آرد و نان (خرید تضمینی گندم)	۱۶۱	۲۱۱	۱۹۷٪	۲۵۰
۸	دارویار	۷۵	۲۹	۵۸٪	۸۵
۹	اعتبارات موضوع ماده ۴۶ الحاق ۲ برای تحقق شاخص عدالت در سلامت (به شرح جدول ۱-۱۴)	-	-	-	۵۱
۱۰	حمایت از تولید و اشتغال در اجرای تکالیف برنامه هفتم پیشرفت موضوع ماده (۸) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها (به شرح جدول ۱-۱۴)	-	-	-	۶۵
۱۱	خرید فرآورده داخلی و خارجی	۸۰	امار موجود نیست	-	۶۵
۱۲	هزینه شرکت پالایش و پخش	۴۳	۲۳	۸۰٪	۷۰
۱۳	اعتبارات موضوع بند (چ) تبصره ۵ قانون	-	-	-	۲۳
جمع					۱,۰۴۶

مصارف اجتناب‌ناپذیر سازمان هدفمندی که در صورت کم‌برآوری، بودجه هدفمندی را با چالش جدی مواجه می‌کند عبارتند از یارانه نقدی و کالابری، مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و سازمان بهزیستی، یارانه نان، و یارانه دارو. رقم برآوردی مصارف این اقلام در لایحه ۱۴۰۴ قابل قبول به نظر می‌رسد و کم‌برآوردی قابل توجهی ندارد. یارانه نقدی و کالابری به صورت پرداخت ۳۰۰ هزار تومان و ۴۰۰ هزار تومان به سادگی قابل محاسبه است. تقریباً به ۹ دهک از کل جمعیت کشور، ماهانه میانگین ۳۵۰ هزار میلیارد تومان پرداخت می‌شود که برابر است با پرداخت ماهانه ۲۶ هزار میلیارد تومان یارانه نقدی. در نتیجه رقم سالانه مورد نیاز برای تامین یارانه نقدی حدود ۳۱۵ هزار تومان خواهد بود.

جدول ۹. برآورد هزینه‌های یارانه نقدی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ [۱]

تعداد کل خانوارهای کشور	تعداد مشمولین دریافت یارانه	میانگین رقم یارانه نقدی (تومان)	یارانه نقدی ماهانه کل کشور (ه.م.ت)	یارانه نقدی سالانه کل کشور (ه.م.ت)
۸۵,۰۰۰,۰۰۰	۷۶,۰۰۰,۰۰۰	۳۵۰,۰۰۰	۲۶	۳۱۵

مطابق با حکم بند (پ) تبصره (۱۲) بخش اول قانون بودجه ۱۴۰۴، مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۳ حداقل به میزان ۴۰ درصد رشد کرده است و رقم کافی برای آن در مصارف هدفمندی دیده شده است.

یکی از چالش‌های کسری بودجه هدفمندی یارانه‌ها در سال‌های اخیر تامین یارانه نان (خرید تضمینی گندم) بوده زیرا در قانون بودجه اعتبارات کافی برای پرداخت طلب گندمکاران دیده نمی‌شد. اما در لایحه بودجه ۱۴۰۴ معادل ۲۵۰ هزار میلیارد تومان جهت تامین منابع خرید تضمینی گندم لحاظ شده است. نیاز مصرفی گندم داخل کشور سالانه حدود ۱۲ میلیون تن گندم بوده و نرخ خرید تضمینی گندم سال زراعی ۱۴۰۳-۱۴۰۴، ۲۰ هزار و ۵۰۰ تومان برای



گندم معمولی و ۲۱ هزار تومان برای گندم دوروم، توسط شورای قیمتگذاری محصولات اساسی کشاورزی تعیین شده است. در نتیجه رقم پیش‌بینی شده برای خرید تضمینی گندم در لایحه بودجه ۱۴۰۴ به اندازه کافی خواهد بود. کم‌برآوردی قابل توجه در بخش مصارف هدفمندی، به خرید یا واردات فراورده‌های نفتی مربوط می‌شود. دولت برای تامین نیاز بنزین و گازوئیل مصرف داخلی کشور، سالانه مقادیر قابل توجهی فراورده نفتی از خارج از کشور وارد کرده و از اختلاط محصولات مرتبط داخلی با بنزین تولیدی استفاده می‌کند. با توجه به ظرفیت تولید داخل کشور و پیش‌بینی از رشد مصرف داخلی فراورده‌ها، چنانچه اصلاح قابل توجهی در مسیر مبارزه با قاچاق یا بهینه‌سازی در بنزین و گازوئیل انجام نشود، برآورد می‌شود حدود ۵ میلیارد دلار به واردات فراورده‌های نفتی نیاز خواهد بود. از این مبلغ حدودا نیمی از طریق پتروشیمی‌های داخلی و نیمی دیگر با واردات مستقیم تامین می‌شود. با این وجود، مجموع اعتبارات در نظر گرفته شده جهت واردات فراورده‌های نفتی در بودجه ۱۴۰۴ برابر ۱۳۰ هزار میلیارد تومان یعنی معادل ۲,۳ میلیارد دلار است. از این مبلغ، ۶۵ هزار میلیارد تومان اعتبار در جدول (۹) بودجه عمومی دیده شده و ۶۵ هزار میلیارد تومان دیگر نیز در اعتبارات هدفمندی یارانه لحاظ شده است. در نتیجه صرفا ۲,۳ میلیارد دلار از هزینه‌های واردات فراورده در لایحه ۱۴۰۴ تامین شده و همچنان ۲,۷ میلیارد دلار (معادل ۱۴۹ هزار میلیارد تومان) کسری ناشی از واردات فراورده‌ها وجود دارد.

ردیف ۹ و ۱۰ جدول مصارف هدفمندی یارانه‌ها در مقایسه با سال‌های گذشته ردیف‌های جدیدی محسوب می‌شوند که سابقا جزء مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌ها نبوده است. ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) بیان می‌دارد که به منظور تحقق شاخص عدالت در سلامت و کاهش سهم هزینه‌های مستقیم مردم، ایجاد دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی و درمانی، ده درصد (۱۰٪) خالص کل وجوه حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها علاوه بر اعتبارات بخش سلامت افزوده و به حساب درآمد اختصاصی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی واریز شود. در راستای اجرای حکم مذکور، ۵۱ هزار میلیارد تومان اعتبار (معادل ۱۰ درصد منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) در ردیف ۹ مصارف جدول شماره (۱۴) لایحه بودجه ۱۴۰۴ منظور شده است. جزئیات توزیع اعتبارات جهت تحقق شاخص‌های عدالت در سلامت و بهداشت در جدول (۱-۱۴) لایحه بودجه ارائه شده است که شامل مواردی از قبیل کاهش فرانشیز در قالب برنامه پزشک خانواده و نظام ارجاع، تامین و تربیت نیروی انسانی تخصصی حوزه سلامت، کمک به خدمات توانبخشی طولانی مدت، هزینه‌های مددکاری بستری بیمارستانی افراد بی‌بضاعت و سایر اقدامات مشابه است.

ردیف ۱۰ مصارف هدفمندی نیز مجموعه‌ای از احکام مختلف برنامه هفتم پیشرفت در حوزه‌های گوناگون فرهنگی، اشتغال‌زایی، زیرساختی، تولید انرژی و غیره است. به عنوان نمونه قطار سریع‌السریر تهران-مشهد، طرح‌های پیشران طراحی و ساخت هواپیما، انجام آزمایش غربالگری، اعتلای سبک زندگی ایرانی-اسلامی، راهبری و ارتقاء دیپلماسی فرهنگی، توسعه زنجیره اکتشافات و استخراج نفت و گاز و صنایع پالایشی و پتروشیمی، و منابع حساب بهینه‌سازی مصرف انرژی از جمله مصادیقی است که در جدول (۱-۱۴) برای آنها اعتباراتی در نظر گرفته شده است. در این خصوص ۶۵ هزار میلیارد تومان اعتبار جهت اجرای احکام پراکنده از برنامه هفتم پیشرفت در نظر گرفته شده است.

۵. پیش‌بینی کسری بودجه هدفمندی

با توجه به توضیحات ارائه شده در بخش‌های قبلی گزارش، در مجموع پیش‌بینی می‌شود ۲۲۰ هزار میلیارد تومان کسری بودجه هدفمندی یارانه‌ها خواهد بود و احتمالاً با عدم تخصیص و پرداخت برخی ردیف‌های مصارف پوشش داده می‌شود. جزئیات برآوردی کسری بودجه هدفمندی یارانه‌ها در جدول (۹) ارائه شده است.

جدول ۱۰. پیش‌بینی کسری بودجه هدفمندی یارانه‌ها در سال ۱۴۰۴

عنوان	لایحه ۱۴۰۴	پیش‌بینی از تحقق	اختلاف رقم پیش‌بینی نسبت به لایحه
منابع			
فروش داخلی فرآورده‌های نفتی و مطالبات سنوات گذشته	۱۴۱	۱۲۰	۲۱
فروش داخلی گاز طبیعی	۳۳۰	۳۰۰	۳۰
مطالبات گاز	۴۰	۲۰	۲۰
صادرات فرآورده‌های نفتی	۲۶۴	۲۶۴	۰
فروش داخلی میعانات گازی به پتروشیمی‌ها	۷۱	۷۱	۰
مصارف			
خرید فرآورده‌های نفتی داخلی و خارجی	۶۵	۲۱۴	۱۴۹
مجموع کسری پیش‌بینی شده		۲۲۰	

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

گزارش حاضر به بررسی دقیق منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ پرداخته است. منابع هدفمندی یارانه‌ها در این لایحه بالغ بر ۱۰۰۰ هزار میلیارد تومان برآورد شده است که شامل درآمدهای حاصل از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی، گاز طبیعی، صادرات فرآورده‌های نفتی و فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها می‌شود. همچنین، کمک‌زیان از بودجه عمومی به میزان ۲۰۰ هزار میلیارد تومان برای پوشش کسری بودجه هدفمندی در نظر گرفته شده است. این منابع به مصارفی مانند یارانه نقدی و کالا برگ، مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی، یارانه نان و دارو، و هزینه‌های مرتبط با واردات فرآورده‌های نفتی اختصاص می‌یابد.

با وجود تلاش دولت برای واقعی‌تر کردن برآورد منابع و مصارف، همچنان تردیدهایی در خصوص تحقق برخی از درآمدها وجود دارد. به ویژه، درآمدهای حاصل از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی و وصول مطالبات سنواتی با ابهاماتی همراه است. در بخش مصارف نیز کم‌برآوردی قابل توجهی در خصوص هزینه‌های واردات فرآورده‌های نفتی و هزینه سرمایه‌گذاری شرکت‌های تابعه وزارت نفت مشاهده می‌شود. پیش‌بینی می‌شود که کسری بودجه هدفمندی در سال ۱۴۰۴ به حدود ۲۲۰ هزار میلیارد تومان برسد که احتمالاً با عدم تخصیص برخی ردیف‌های مصارف پوشش داده خواهد شد.



یکی از چالش‌های اصلی در لایحه بودجه ۱۴۰۴، کم‌برآوردی هزینه‌های واردات فرآورده‌های نفتی است. با توجه به رشد مصرف داخلی فرآورده‌های نفتی، پیش‌بینی می‌شود که حدود ۵ میلیارد دلار به واردات این فرآورده‌ها نیاز باشد، در حالی که تنها ۲,۳ میلیارد دلار در بودجه در نظر گرفته شده است. این کم‌برآوردی می‌تواند منجر به افزایش کسری بودجه و فشار بیشتر بر منابع عمومی شود.

همچنین، در بخش منابع، درآمدهای حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی و مطالبات گاز با چالش‌هایی مواجه است. به ویژه، وصول مطالبات گاز از صنایع بزرگ کشور با تاخیرهای فراوانی همراه است و پیش‌بینی می‌شود که بخش قابل توجهی از این مطالبات محقق نشود. این موضوع می‌تواند بر تحقق منابع هدفمندی تأثیر منفی بگذارد.

در بخش مصارف، یارانه نقدی و کالا برگ، مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی، و یارانه نان از جمله مصارف اجتناب‌ناپذیر هستند که در صورت کم‌برآوری، بودجه هدفمندی را با چالش جدی مواجه خواهند کرد. با این حال، رقم برآوردی این مصارف در لایحه ۱۴۰۴ قابل قبول به نظر می‌رسد و کم‌برآوردی قابل توجهی ندارد.

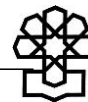
در لایحه بودجه ۱۴۰۴، ردیف‌های ۹ و ۱۰ به مصارف جدید هدفمندی یارانه‌ها اختصاص یافته‌اند. ردیف ۹ شامل ۵۱ هزار میلیارد تومان برای بهبود عدالت در سلامت و کاهش هزینه‌های مستقیم مردم از طریق برنامه‌هایی مانند پزشک خانواده و خدمات توانبخشی است. در ردیف ۱۰ نیز ۶۵ هزار میلیارد تومان اعتبار به پروژه‌های مختلفی در حوزه‌های فرهنگی، اشتغال‌زایی، زیرساختی و انرژی مانند قطار سریع‌السیر تهران-مشهد، توسعه صنایع نفت و گاز، و بهینه‌سازی مصرف انرژی اختصاص یافته است.

پیشنهاد می‌شود که برای کاهش کسری بودجه هدفمندی، با رعایت ملاحظات اجتماعی اصلاحاتی در سیاست‌های قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی و بهبود مدیریت مصرف انرژی از جمله عمل به تکالیف احکام برنامه هفتم پیشرفت انجام شود.

۷. پیوست‌ها

جدول ۱ پیوست. مصارف جدول (۱۴-۱) در اجرای تکالیف برنامه هفتم پیشرفت [۱]

مبلغ ۱۴۰۴	عنوان	آدرس قانونی برنامه هفتم		ردیف
		ماده	بند/جزء	
۶۵۰,۰۰۰	الف) اعتبارات حمایت از تولید و اشتغال در اجرای تکالیف برنامه هفتم پیشرفت موضوع ماده (۸) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها - بند «۹» جدول ۱۴			
۴۰,۰۰۰	حمایت از صندوق توسعه صنایع دریایی	۵۸	الف	۱
		۱۱۹	۳-۲۵ و ۲۱	
۳۰,۰۰۰	حمایت از صندوق حمایت از سرمایه گذاری صنایع کوچک	۴۸	ح	۲
۲۰,۰۰۰	حمایت از برنامه ملی توسعه هوش مصنوعی	۶۵	ج	۳
۲۰,۰۰۰	حمایت از طرح‌های هوش مصنوعی با اولویت در بخش سلامت و آموزش			۴
۵۰,۰۰۰	حمایت از طرح‌های پیشران بویژه ریزالکترونیک	۴۸	ت	۵
		۱۱۹	۱۹	
۵۰,۰۰۰	توسعه زنجیره اکتشافات و استخراج نفت و گاز و پتروپالایشگاه‌ها و صنایع پایین دستی پتروشیمی	۴۸	جزء (۷) بند (الف)	۶
۳۰,۰۰۰	کمک فنی و اعتباری برای ایجاد و توسعه مجتمع‌های تولیدی صادرات گرا در سواحل جاسک-گواتر	۴۸	جزء ۶ بند (الف)	۷
۳۰,۰۰۰	توسعه زیرساخت‌های بنگاه‌های صادراتی و صنایع در سواحل مکران	۴۸	جزء ۴ بند (الف)	۸
۱۴۰,۰۰۰	منابع حساب بهینه سازی مصرف انرژی موضوع جزء(۱-۲) بند الف ماده (۴۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت	۴۶	الف	۹
۱۴,۷۰۰	اعتلای سبک زندگی ایرانی-اسلامی و ارتقا فرهنگ و هنر	۷۴	ج	۱۰
		۷۶	پ	
۵,۰۰۰	ارائه خدمات و تولیدات رسانه‌ای	۷۷	الف	۱۱
۱,۰۰۰	تحکیم نهاد خانواده، جوانی جمعیت، توانمندسازی بانوان و امور جوانان	۷۹	ج	۱۲
		۸۰	ج	
۱,۰۰۰	راهبری و ارتقاء دیپلماسی فرهنگی	۸۰	بند "ب" تبصره ۲	۱۳
۱۱,۸۰۰	صیانت از میراث فرهنگی و توسعه گردشگری و صنایع دستی	۸۲	ج	۱۴
		۸۳	ج	
۱۶,۵۰۰	گفتمان‌سازی، تبیین و تبلیغ معارف دینی	۷۵	ت	۱۵
		۷۴	ج	
		۷۶	ت	
۲۰,۰۰۰	شیر رایگان در مدارس ابتدایی دولتی با اولویت مناطق محروم	۷۱	د	۱۶
۱۰,۰۰۰	توانمند سازی، استعدادیابی و توسعه ورزش قهرمانی	۷۸	پ	۱۷
۱۰,۰۰۰	حمایت از تاسیس، توسعه و فعالیت آب شیرین کن سواحل جنوبی	۶۰	ب	۱۸
۱۵,۰۰۰	تامین و نصب کنتور هوشمند	۳۹	الف	۱۹
۲۶,۰۰۰	طرح‌های پیشران-حمایت از حمل و نقل هوایی	۱۱۹	۱-۲۵	۲۰
۵,۰۰۰	توسعه و ارتقای دانش اقتصاد رقومی و رشته‌های پویانمایی	۶۴	ج	۲۱
		۷۴	ج	
۱,۰۰۰	بازسازی زیستگاه‌های حساس آبی دارای گونه‌های در معرض خطر	۶۰	ت	۲۲
۳۰,۰۰۰	آبیاری زیرسطحی (طرح نهاد پیشران)	۳۳	جز ۳ بند	۲۳



مبلغ ۱۴۰۴	عنوان	آدرس قانونی برنامه هفتم		ردیف
		ماده	بند/جزء	
۶۵۰,۰۰۰	الف) اعتبارات حمایت از تولید و اشتغال در اجرای تکالیف برنامه هفتم پیشرفت موضوع ماده (۸) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها - بند «۹» جدول ۱۴			
		(ت)		
۵۰۰	انجام تحقیقات و پژوهش آزمایشگاهی و گلخانه ای بر روی محصولات تراریخته	ب	۳۵	۲۴
۱۰۰,۰۰۰	کیفیت و پوشش آموزش‌های مهارتی سطح دوم متوسطه	ت	۶۶	۲۵
		۲۲	۱۱۹	
۱,۵۰۰	ردیابی، رهگیری و اصالت سنجی دارو، تجهیزات و ملزومات پزشکی (جلوگیری از قاچاق)	پ	۷۱	۲۶
۴,۰۰۰	انجام آزمایش غربالگری مایزاد (مولکول) (ان.ای.تی) و پادتن (آنتی بادی) و آزمایش سازگاری بافتی (اچ.اچ.ای)	د	۷۰	۲۷
۵,۰۰۰	استقرار سامانه ردیابی باقیمانده سموم و فلزات سنگین در جهت ایمنی غذایی و کنترل کیفیت کالاهای سلامت پس از ورود به بازار	خ	۷۱	۲۸
۷,۰۰۰	حمایت از پیشران‌های حوزه سلامت و اقلام سلامت و نوسازی و توسعه صنعت در قالب یارانه سود و وجوه اداره شده	ج	۷۱	۲۹
۲۵,۰۰۰	قطار سریع‌السیر تهران - مشهد	جز ۲ بند (الف)	۴۸	۳۰
۲۰,۰۰۰	طرح‌های پیشران_طراحی و ساخت هواپیماهای مسافربری و ترابری	۲۵-۲	۱۱۹	۳۱

جدول پیوست ۲. مصارف جدول (۱۴-۱)، اعتبارات تحقق شاخص عدالت در سلامت [۱]

۵۱۱,۰۰۰	ب) اعتبارات موضوع ماده ۴۶ الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) برای تحقق شاخص عدالت در سلامت (به شرح جدول ۱-۱۴)			
۳۲۰,۰۰۰	کاهش فرانشیز در قالب برنامه پزشک خانواده و نظام ارجاع از طریق سازوکار بیمه و هزینه ثبت و بازخورد در نظام ارجاع	ج	۷۰	۱
۲۰,۰۰۰	تامین، تربیت و پایداری نیروی انسانی تخصصی حوزه سلامت در قالب برنامه پزشک خانواده و نظام ارجاع	پ	۶۹	۲
۷,۰۰۰	کمک به خدمات توانبخشی طولانی مدت	چ	۷۰	۳
۳,۰۰۰	کاهش فرانشیز زایمان طبیعی در مراکز درمانی دانشگاهی	ث	۷۰ ۷۳	۴
۵۵,۰۰۰	تقلیل وابستگی گردش امور مراکز درمانی به درآمد اختصاصی-مراکز زیان ده، سوختگی و روانی	ث	۷۱	۵
۱۱,۰۰۰	هزینه‌های مددکاری بستری بیمارستانی افراد بی بضاعت و فاقد بیمه	ث	۷۱	۶
۷۰,۰۰۰	مابه التفاوت نرخ ارز کالاهای سلامت محور در دانشگاههای علوم پزشکی	□	۷۱	۷
۱۰,۰۰۰	کمک به تأمین هزینه‌های مراکز جامع خدمات سلامت شبانه‌روزی	ح	۷۰	۸
۴,۰۰۰	حمایت از برنامه‌های اهداء عضو	□	۶۹	۹
۱,۰۰۰	آموزش، مشاوره پزشکی و پیشگیری از بیماری‌های رفتاری پرخطر (آمیزی، ایدز و ...)	پ	۷۰	۱۰
۱۰,۰۰۰	کمک به هزینه‌های پیشگیری از بیماری‌های نوپدید و بازپدید (کرونا، ایدز، هپاتیت، سالک، سل، هاری، مالاریا، وبا، تیفوئید، تب کریمه کنگو، تب دنگی و سایر)	پ	۷۰	۱۱

منابع و مأخذ

[۱] لایحه بودجه سال ۱۴۰۴.

[۲] قانون بودجه سال ۱۴۰۳.

گزیده سیاستی

سقف منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها بالغ بر ۱۰۰۰ هز میلیارد تومان بوده و پیش‌بینی می‌شود ۲۲۰ هزار میلیارد تومان کسری ایجاد شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir