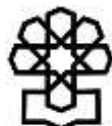


بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۴۵):
اعتبارات حمایتی (بودجه حامی فقرا)



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۵۶۷

کد موضوعی: ۲۳۰

دوره دوازدهم - سال اول

ثبت: ۲۶۰

عنوان گزارش: بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۴۵): اعتبارات حمایتی (بودجه حامی فقرا)

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

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (سیاست‌های حمایتی و مقابله با فقر)

مدیر مطالعه: سیدهادی موسوی نیک

تهیه و تدوین‌کننده: سیدمجتبی میرپنجی

ناظر علمی: سید محمد حسین فاطمی

اظهار نظر کنندگان: محمد مهدی جعفری، امین اله پاک‌نژاد، محمدرضا مالکی

صفحه آرا: سمیرا صادقی

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. اعتبارات حمایتی

۲. یارانه نقدی

۳. کالبرگ الکترونیکی

۴. یارانه نان

۵. یارانه دارو

۶. نهادهای حمایتی

۷. بودجه حمایتی

۸. فقر



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۱۰/۰۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	خلاصه مدیریتی
۴	۱. مقدمه
۶	۲. پیشینه پژوهش
۶	۲-۱. سوابق پژوهشی در مرکز
۶	۳. کلان تصویر اعتبارات حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۴
۹	۴. یارانه‌ها و برنامه‌های حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۴
۱۱	۴-۱. یارانه نقدی
۱۴	۴-۱-۱. طرح کالابرگ الکترونیکی
۱۵	۴-۲. یارانه نان
۱۹	۴-۲-۱. طرح هوشمندسازی یارانه آرد و نان
۲۲	۴-۳. یارانه دارو
۲۴	۴-۳-۱. طرح دارویار
۲۶	۴-۴. مستمری مددجویان نهادهای حمایتی
۲۸	۵. بودجه نهادهای حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۴
۲۸	۵-۱. کمیته امداد امام خمینی (ره)
۲۹	۵-۲. سازمان بهزیستی کل کشور
۳۰	۶. جمع‌بندی و پیشنهادات
۳۱	منابع و مأخذ

فهرست جداول

۶	جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی
۷	جدول ۲. مجموع اعتبارات حمایتی مصوب در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴ (میلیون تومان)
۸	جدول ۳. محل تامین اعتبارات حمایتی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴ (میلیون تومان)
۱۰	جدول ۴. اعتبارات مصوب یارانه‌ها و برنامه‌های خاص حمایتی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه ۱۴۰۴ (میلیون تومان)
۱۳	جدول ۵. میزان اعتبار مصوب یارانه نقدی و همچنین عملکردهای مربوطه در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه ۱۴۰۴ (میلیون تومان)
۱۶	جدول ۶. میزان اعتبار مصوب جهت خرید تضمینی گندم و یارانه نان و همچنین عملکردهای مربوطه در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه ۱۴۰۴ (میلیون تومان)
۲۳	جدول ۷. میزان اعتبار مصوب یارانه دارو و تجهیزات پزشکی و همچنین عملکردهای مربوطه در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه ۱۴۰۴ (میلیون تومان)
۲۵	جدول ۸. اعتبارات مصوب و عملکرد طرح دارویار به همراه میزان مطالبات سازمان‌های بیمه‌گر در طرح دارویار در سال ۱۴۰۲ و ده ماهه ۱۴۰۳ (میلیون تومان)

جدول ۹. میزان اعتبار مستمری خانوارهای مددجویان نهادهای حمایتی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه ۱۴۰۴ (میلیون تومان) ۲۷

جدول ۱۰. اعتبارات بودجه‌ای مصوب کمیته امداد امام خمینی (ره) از محل منابع عمومی و هدفمندسازی یارانه‌ها در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴ (میلیون تومان) ۲۹

جدول ۱۱. اعتبارات بودجه‌ای مصوب سازمان بهزیستی کل کشور از محل بودجه عمومی و منابع هدفمندسازی یارانه‌ها در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴ (میلیون تومان) ۳۰

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. سازوکارهای اثرگذاری بودجه عمومی بر فقر ۵

شکل ۲. نسبت بودجه حمایتی و بودجه عمرانی به بودجه عمومی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه ۱۴۰۴ ۸

شکل ۳. سهم یارانه‌ها و برنامه‌های حمایتی از کل اعتبارات حمایتی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه ۱۴۰۴ ۱۱

شکل ۴. درصد جمعیت مشمول یارانه نقدی به تفکیک دهک‌های درآمدی تا بهمن ماه ۱۴۰۳ ۱۲

شکل ۵. میزان گندم خریداری شده (میلیون تن) توسط شرکت بازرگانی دولتی از سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۴۰۳ ۱۷

شکل ۶. میزان گندم فروخته شده (میلیون تن) توسط شرکت بازرگانی دولتی از سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۴۰۲ ۱۸

شکل ۷. نرخ خرید تضمینی و انواع نرخ فروش گندم توسط شرکت بازرگانی دولتی از سال‌های ۱۳۹۸ الی ۱۴۰۳ ۱۹

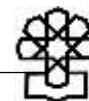
شکل ۸. میزان گندم فروخته شده (میلیون تن) برای مصارف خانواری از سال ۱۳۹۰ الی ۱۴۰۲ و پیش‌بینی سال ۱۴۰۳ ۲۰

شکل ۹. مقایسه منابع مصوب برای یارانه نان با عملکرد مالی دولت (اعم از اعتبارات بودجه‌ای و فرابودجه‌ای) برای تامین نان یارانه‌ای در سال‌های ۱۳۹۹ الی ۱۴۰۳ ۲۱

شکل ۱۰. ارزش دارو، مواد اولیه دارویی و اقلام مصرفی پزشکی (میلیارد دلار) از سال ۱۳۹۰ الی ۱۴۰۲ و پیش‌بینی سال ۱۴۰۳ ۲۴

شکل ۱۱. تعداد افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی (هزار نفر) در بهمن ماه ۱۴۰۳ ۲۶

شکل ۱۲. اعتبارات نهادهای حمایتی در قوانین بودجه سنواتی از سال ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ ۲۸



بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۴۵): اعتبارات حمایتی (بودجه حامی فقرا)

چکیده

مجموع کل اعتبارات حمایتی (شامل کمک‌های نقدی، شبه نقدی و یارانه قیمتی) در لایحه بودجه ۱۴۰۴ بالغ بر ۹۲۳ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود که رشد ۴۱ درصدی نسبت به میزان مصوب سال قبل را نشان می‌دهد^۱. نسبت رقم بودجه حمایتی به بودجه عمومی می‌تواند ظرفیت نظام حمایتی کشور را نیز نشان دهد. این نسبت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ حدود ۱۷ درصد است که نسبت قابل توجهی محسوب می‌شود. بر خلاف سنوات پیشین علاوه بر منابع هدفمندی یارانه‌ها از بودجه عمومی نیز برای تامین اعتبارات حمایتی کمک گرفته شده است و از سال ۱۴۰۲ به بعد، سهم اعتبارات حمایتی تامین شده از محل بودجه عمومی افزایش قابل توجهی پیدا نموده و در لایحه بودجه ۱۴۰۴ حدود ۱۵ درصد از کل اعتبارات حمایتی از محل بودجه عمومی تامین می‌شود. بررسی اجزاء اعتبارات حمایتی نیز نشان می‌دهد که با توجه به آنکه اعتباراتی همچون یارانه‌های نقدی، نان و دارو به نوعی برنامه‌های حمایتی همگانی هستند و جزو جدایی‌ناپذیر بودجه حمایتی به حساب می‌آیند (که ۸۳ درصد از اعتبارات حمایتی را به خود اختصاص می‌دهند)؛ در عمل ظرفیت بالقوه بودجه سال ۱۴۰۴ برای اجرای برنامه‌های حمایتی هدفمند (مانند پرداخت مستمری به مددجویان نهادهای حمایتی یا رفع سوء تغذیه کودکان) تنها ۱۷ درصد از کل اعتبارات حمایتی است. بر همین اساس و با هدف استفاده از ظرفیت بودجه‌ای موجود برای اجرای یک برنامه حمایتی هدفمند در کنار سایر برنامه‌های حمایتی، پیشنهاد می‌شود که حمایت‌های نقدی و شبه نقدی (کالابریگ الکترونیکی) به صورتی سطح‌بندی شود که با کمترین تغییرات در بهره‌مندی خانوارهای فعلی مشمول، حمایت از خانوارهای نیازمند تقویت شود. در این راستا، با توجه به شرایط کشور و امکانات موجود، اختصاص هدفمند منابع جدید (از جمله کالابریگ الکترونیکی) به گروه‌های آسیب‌پذیرتر نظیر خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی، فقرای شدید و خانوارهای دارای کودک زیر ۶ سال پیشنهاد می‌شود. در این صورت می‌توان، شروطی نظیر تحصیل کودکان و مشارکت فعال در برنامه‌های واکسیناسیون و پایش‌های دوره‌ای سلامت را برای خانوارهای مشمول در نظر گرفت.

۱. در محاسبات بودجه حمایتی، بودجه‌های مرتبط با محرومیت زدایی که رقم آن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ حدود ۱۶۵ همت بوده است، لحاظ نشده است.

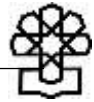
خلاصه مدیریتی

شرح / بیان مسئله

میزان توجه بودجه به فقرا و مسئله کاهش فقر در چند سال گذشته جزو اصلی‌ترین دغدغه‌های سیاست‌گذاران قرار گرفته است. به بیان دیگر یکی از سوالات مهم سیاست‌گذاران این است که بودجه تنظیم شده چه مقدار و به چه نحوی از فقرا قرار است حمایت نماید و چه ظرفیت‌هایی برای فقرزدایی در بودجه لحاظ شده است؟ پاسخ به این سوال به تنهایی با بررسی مجموع اعتبارات فصل حمایتی بودجه مشخص نمی‌گردد. گزارش بودجه حامی فقرا پاسخی است به دغدغه اشاره شده که در آن تلاش شده است با بررسی کلیه ردیف‌های اعتباری حمایتی قوانین بودجه در چند سال گذشته به همراه لایحه بودجه ۱۴۰۴ و ضمن ارائه برآوردی از کل اعتبارات حمایتی بودجه، اجزاء و انواع این اعتبارات مورد تحلیل قرار گیرد.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

- اعتبارات حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ بالغ بر ۹۲۳ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود که نسبت به مقدار مصوب سال قبل ۴۱ درصد رشد داشته است.
- نسبت بودجه حمایتی به بودجه عمومی می‌تواند به عنوان نشانگری برای ظرفیت‌سنجی نظام حمایتی کشور مورد تحلیل قرار گیرد. این نسبت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ حدود ۱۷ درصد است که نسبت قابل توجهی محسوب می‌شود.
- بررسی سهم دو محل تامین اعتبارات (یعنی بودجه عمومی و منابع هدفمندسازی یارانه‌ها) برای سیاست‌های حمایتی نشان می‌دهد که از سال ۱۴۰۲ به بعد، سهم اعتبارات حمایتی تامین شده از محل بودجه عمومی افزایش قابل توجهی پیدا نموده و رقم آن در لایحه بودجه ۱۴۰۴ به حدود ۱۵ درصد رسیده است که علت آن عدم تکافوی منابع هدفمندسازی یارانه‌ها برای نیازهای حمایتی است. فشار مصارف فزاینده هدفمندی یارانه‌ها بر منابع حاصل از آن موجب گردیده تا برای تامین اعتبارات حمایتی از بودجه عمومی نیز کمک گرفته شود که روند موجود هشدار دهنده است.
- به طور کلی می‌توان اعتبارات حمایتی بودجه را از نظر سطح شمولیت، به دو گروه حمایت‌های همگانی و حمایت‌های هدفمند از گروه‌های نیازمند (به ویژه فقرا) تقسیم نمود. در حمایت‌های همگانی اگرچه گروه‌های نیازمند نیز شامل می‌شوند؛ اما به دلیل کثرت مشمولین، سهم هر یک از خانوارها محدود شده و انتظار نمی‌رود اثر قابل توجهی بر وضعیت رفاهی آن‌ها (به ویژه برای خانوارهای فقیر) مشاهده شود. لذا در عمل سهم برنامه‌های حمایتی هدفمند از کل بودجه حمایتی نشان‌دهنده توجه ویژه بودجه به گروه‌های نیازمند است.
- سهم حمایت‌های همگانی از کل اعتبارات حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ حدود ۸۳ درصد است. از این میان «یارانه نقدی» (با سهم ۳۵ درصدی از کل اعتبارات حمایتی)، «یارانه نان» (با سهم ۲۷ درصدی)، «مستمری مددجویان نهادهای حمایتی» (با سهم ۱۱ درصدی) و «یارانه دارو» (با سهم ۹ درصدی) بزرگترین برنامه‌های حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ هستند که عمدتاً به صورت همگانی و غیرهدفمند توزیع می‌گردند.



- در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ سهم حمایت‌های هدفمند (از جمله پرداخت مستمری به مددجویان نهادهای حمایتی یا رفع سوء تغذیه کودکان) از کل اعتبارات حمایتی نیز ۱۷ درصد است که نشان می‌دهد تلاش‌های صورت گرفته برای هدفمندسازی یارانه‌ها و حمایت‌های اجتماعی در دو دهه اخیر توفیق چندانی نداشته است.
- اعتبارات یارانه نقدی به عنوان بزرگترین برنامه حمایتی کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ بیش از ۳۲۴ هزار میلیارد تومان (رشد ۲ درصدی نسبت به سال گذشته) در نظر گرفته شده است.
- اعتبارات یارانه نان در لایحه بودجه ۱۴۰۴ با رشد ۷۴ درصدی به عدد ۲۵۰ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است. رشد بی‌سابقه اعتبارات یارانه نان در چند سال گذشته که موجب تشدید چالش کسری بودجه هدفمندی یارانه‌ها در چند سال اخیر نیز گردیده، ضرورت آسیب‌شناسی و بازنگری در رویکردهای کنونی برای جلوگیری از هدررفت منابع مذکور را بیش از پیش هشدار می‌دهد.
- اعتبارات پیش‌بینی شده در لایحه بودجه ۱۴۰۴ برای پرداخت یارانه دارو (طرح دارویار) ۸۵ هزار میلیارد تومان است. نکته حائز اهمیت آن است که برآورد مذکور تنها مربوط به اعتبارات لازم برای یارانه دارو و اقلام پزشکی در سال آتی است و بدهی دولت به سازمان‌های بیمه‌گر بابت مطالبات عقب‌افتاده در آن لحاظ نشده است. لازم بذکر است اخیراً با موافقت مقام معظم رهبری و به دلیل روند فزاینده حجم بدهی‌ها و مطالبات حوزه درمان و دارو در دو سال اخیر، دولت اجازه پیدا نمود تا یک میلیارد دلار از منابع صندوق توسعه ملی برای تأمین ذخایر پایدار دارویی، لوازم مصرفی و تجهیزات پزشکی برداشت نماید که بخشی از این اعتبارات صرف مطالبات حوزه دارو می‌گردد.
- اعتبارات مستمری مددجویان نهادهای حمایتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است که نسبت به سال گذشته رشد ۵۲ درصدی داشته است.
- بودجه کمیته امداد امام خمینی (ره) (شامل مستمری مددجویان و سایر هزینه‌ها) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ بیش از ۸۷ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که نسبت به سال گذشته رشد ۴۰ درصدی داشته است. این رقم برای سازمان بهزیستی کشور بیش از ۸۳ هزار میلیارد تومان است که رشد ۶۳ درصدی را نسبت به میزان مصوب سال گذشته نشان می‌دهد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- با هدف استفاده از ظرفیت بودجه‌ای موجود برای اجرای یک برنامه حمایتی هدفمند در کنار سایر برنامه‌های حمایتی، پیشنهاد می‌شود که حمایت‌های نقدی و شبه نقدی (کالابریگ الکترونیکی) به صورتی سطح‌بندی شود که با کمترین تغییرات در بهره‌مندی خانوارهای فعلی مشمول، حمایت از خانوارهای نیازمند تقویت شود. به این معنا که سیاست‌گذار در سطح پایه و همگانی اجرای برنامه یارانه نقدی را همانند گذشته ادامه دهد و در سطح تکمیلی حمایت‌های شبه‌نقدی مکمل و هدفمند را تنها برای گروه‌های نیازمند حمایت به اجرا درآورد. به طور مشخص پیشنهاد می‌شود طرح کالابریگ الکترونیکی در سال آتی تنها برای خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی، فقرای شدید و خانوارهای دارای کودک

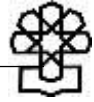
زیر ۶ سال اجرا گردد. در این صورت می‌توان شروطی نظیر تحصیل کودکان و مشارکت فعال در برنامه‌های واکسیناسیون و پایش‌های دوره‌ای سلامت را برای خانوارهای مشمول در نظر گرفت.

۱. مقدمه

هرساله در قوانین بودجه سنواتی مجموع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت به تفکیک هر یک از امور ده‌گانه و فصول ذیل آن‌ها مشخص شده و در جدول ۶ بودجه ارائه می‌گردد. امور رفاه اجتماعی به عنوان یکی از این امور ده‌گانه تعریف شده که ذیل آن نیز فصل امداد و نجات، بیمه‌های اجتماعی، حمایتی، توانبخشی و تحقیق و توسعه در امور رفاه اجتماعی قرار می‌گیرد. فصل حمایتی در بودجه مجموع کلیه اعتباراتی است که دولت تحت عنوان آن به حمایت مستقیم یا غیرمستقیم از خانوارها اقدام می‌نماید. اگرچه مجموع اعتبارات فصل حمایتی نیز حاوی نکاتی است؛ اما سیاست‌گذاران برای تحلیل تغییرات اعتبارات مذکور، نیازمند اطلاعاتی از اجزاء و انواع حمایت‌ها هستند. متأسفانه تفکیک اعتبارات فصل حمایتی به طور مشخص در اسناد بودجه مشخص نمی‌شود. از سوی دیگر یکی از دغدغه‌های اصلی سیاست‌گذاران به ویژه در چند سال گذشته میزان توجه بودجه به فقر است. به بیان دیگر یکی از سوالات مهم سیاست‌گذاران این است که بودجه تنظیم شده چه مقدار و به چه نحوی از فقرا قرار است حمایت نماید و چه ظرفیت‌هایی برای فقرزدایی در بودجه لحاظ شده است؟ که پاسخ به این سوال به تنهایی از بررسی کل اعتبارات فصل حمایتی مشخص نمی‌گردد. گزارش بودجه حامی فقرا پاسخی است به دغدغه‌های مطرح شده که در آن تلاش شده است با بررسی کلیه ردیف‌های اعتباری حمایتی قوانین بودجه در چند سال گذشته به همراه لایحه بودجه ۱۴۰۴ و ضمن ارائه برآوردی از کل اعتبارات حمایتی بودجه، اجزاء و انواع این اعتبارات مورد تحلیل قرار گیرد.

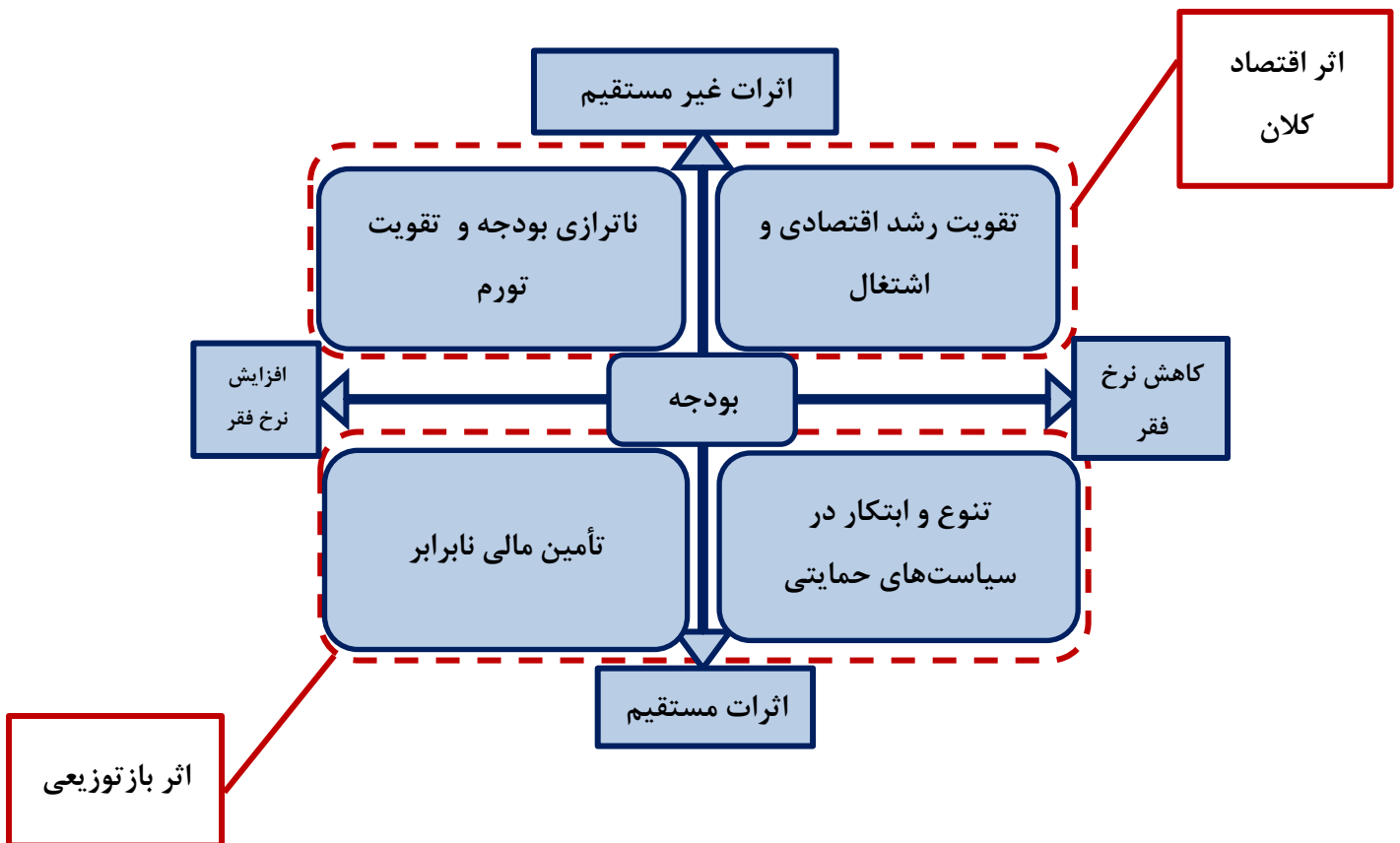
باید توجه داشت که سازوکارهای اثرگذاری بودجه بر روی فقر تنها محدود به اعتبارات حمایتی نمی‌شود و به طور کلی می‌توان اثرگذاری بودجه بر فقر را به دو دسته اثرگذاری مستقیم و غیرمستقیم تقسیم‌بندی نمود. سازوکارهای مستقیم و غیرمستقیم تعاملات متقابل دارند و بر یکدیگر نیز مؤثرند و موجب تقویت و تضعیف سایر مولفه‌ها می‌گردند. سازوکارهای غیرمستقیم از طریق اثرگذاری بر روی رشد اقتصادی و تورم منجر به تغییرات نرخ فقر می‌شوند و سازوکارهای مستقیم با استفاده از سیاست‌های حمایتی ممکن است نرخ فقر را تحت تأثیر قرار دهند.

شکل ۱ به روشنی منطبق و شیوه اثرگذاری بودجه بر روی نرخ فقر از دو مجرای مستقیم و غیر مستقیم را نشان می‌دهد. هر چه به سمت بالای شکل حرکت کنیم نمایانگر اثرگذاری غیرمستقیم بودجه بر نرخ فقر است و حرکت به سمت پایین این شکل به معنی اثرگذاری مستقیم بودجه عمومی در کیفیت زندگی فقرا را نشان می‌دهد. در نیمه بالایی شکل، سمت راست (تقویت رشد اقتصادی و اشتغال) منعکس کننده اثرات مطلوب بودجه بر وضعیت فقر است، یعنی بودجه از طریق ایجاد رشد اقتصادی منجر به کاهش فقر می‌شود. سمت دیگر نیمه بالایی (ناترازی بودجه و تقویت تورم) اثرگذاری نامطلوب بودجه عمومی بر نرخ فقر (افزایش نرخ فقر) را نشان می‌دهد که به واسطه ناترازی بودجه و تورم اتفاق می‌افتد. در نیمه پایینی شکل که اثرگذاری مستقیم بودجه بر فقر را نشان می‌دهد، سمت راست (تنوع و ابتکار در سیاست‌های



حمایتی) نشان می‌دهد که بودجه از طریق سیاست‌های حمایتی و پرداخت‌های انتقالی باعث افزایش درآمد قابل تصرف فقرا و کاهش نرخ فقر می‌شود. از طرف دیگر، سمت دیگر شکل (تأمین مالی نابرابر) نشان می‌دهد که تأمین مالی نامطلوب و ناعادلانه ممکن است با فشار بر طبقات متوسط درآمدی و فقر، منجر به تولید یا تشدید فقر در جامعه شود.

شکل ۱. سازوکارهای اثرگذاری بودجه عمومی بر فقر



۱. منظور کلیه سازوکارهایی است که موجب می‌شود دهک‌های مختلف متناسب با توان رفاهی خود در تأمین مالی اعتبارات سهیم نباشند.

گزارش حاضر سه بخش اصلی را شامل می‌شود. پس از مرور پیشینه مطالعه، کلان تصویر اعتبارات حمایتی در قوانین بودجه چند سال گذشته و لایحه بودجه ۱۴۰۴ ارائه می‌گردد. سپس اجزاء اصلی اعتبارات حمایتی و سهم هر یک از اعتبارات مرور گشته و در همان بخش اعتبارات سه سیاست حمایتی یعنی یارانه نقدی (و ذیل آن طرح کالا برگ الکترونیکی)، یارانه نان (و ذیل آن طرح هوشمندسازی یارانه آرد و نان)، یارانه دارو (و ذیل آن طرح دارویار) و مستمری مددجویان نهادهای حمایتی و ارزیابی و آسیب‌شناسی اجرای آن‌ها مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در انتها نیز وضعیت بودجه نهادهای حمایتی در چند سال گذشته مرور خواهد شد. [۱]

۲. پیشینه پژوهش

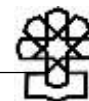
۱-۲. سوابق پژوهشی در مرکز

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/انهاد	توضیحات
۱	بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۹. سیاست های حمایتی و مقابله با فقر	۱۴۰۰	۱۸۱۴۱	مطالعات بخش عمومی	-
۲	بررسی اعتبارات یارانه نان در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲	۱۴۰۱	۱۸۸۹۰	مطالعات بخش عمومی	-
۳	بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۵): منابع و مصارف هدفمندی	۱۴۰۳	۱۹۷۱۶	مطالعات بخش عمومی	-
۴	بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۱۰): بودجه حامی فقرا (ظرفیت های فقرزدایی لایحه بودجه)	۱۴۰۳	۱۹۷۳۱	مطالعات بخش عمومی	-
۵	بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۵): اظهار نظر کارشناسی در مورد احکام تبصره «۱۳» (حمایت های اجتماعی)	۱۴۰۳	۲۰۱۷۸	مطالعات بخش عمومی	-
۶	بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۷): تحلیلی بر منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها	۱۴۰۳	۲۰۴۲۵	مطالعات بخش عمومی	-

۳. کلان تصویر اعتبارات حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۴

تحولات کلان اقتصادی در چند سال گذشته، تامین مخارج زندگی به ویژه هزینه‌های معیشتی خانوارها را با سختی‌هایی مواجه ساخته است. در چنین شرایطی انتظار می‌رود دولت‌ها نیز برای حمایت از خانوارها به ویژه خانوارهای نیازمند تمهیداتی بیاندیشند. از همین رو در بخش‌های مختلفی از قوانین بودجه سنواتی اعتباراتی برای انواع حمایت‌ها مشاهده می‌شود که این گزارش تلاش دارد تحلیلی از مجموع این اعتبارات ارائه نماید. بر همین اساس در این گزارش کلیه



ردیف‌های اعتباری که مرتبط با حمایت نقدی، شبه نقدی^۱ و قیمتی^۲ از خانوار است به عنوان ردیف‌های حمایتی بودجه شناسایی شده و مجموع آن اعتبارات، «اعتبارات حمایتی بودجه» در نظر گرفته شده است. جدول ۲ مجموع اعتبارات حمایتی مصوب را در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و همچنین لایحه ۱۴۰۴ به همراه رشد سالانه آن‌ها نشان می‌دهد. بر همین اساس اعتبارات حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ بالغ بر ۹۲۳ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود که این رقم نسبت به سال قبل رشد ۴۱ درصدی را نشان می‌دهد.^۳ بررسی روند مقادیر مصوب این اعتبارات نیز نشان می‌دهد در چند سال گذشته این اعتبارات با نرخ رشدهای نسبتاً بالایی افزایش یافته است.^۴

جدول ۲. مجموع اعتبارات حمایتی مصوب در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴ (میلیون تومان) [۲] و [۳]

عنوان	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	لایحه ۱۴۰۴
میزان اعتبارات مصوب (درصد رشد نسبت به سال گذشته)	۱۵۶,۱۶۲,۷۶۶	۳۴۹,۰۹۸,۸۹۳	۵۶۴,۹۷۸,۳۶۸	۶۵۵,۶۱۳,۷۰۳	۹۲۳,۱۱۶,۰۹۰ (۴۱)
میزان عملکرد (درصد تحقق)	۱۵۶,۲۵۳,۷۷۱	۴۱۱,۷۹۹,۹۳۰	۵۶۴,۸۲۰,۷۲۴	-	-

برای درک اهمیت حجم اعتبارات حوزه حمایتی باید توجه داشت که تامین اعتبارات نظام حمایتی اگرچه ضروری است؛ اما با هزینه‌هایی همراه است. به بیان دیگر در شرایطی که دولت با محدودیت منابع روبروست؛ اختصاص این حجم از اعتبارات (جدای از سایر اعتبارات رفاهی) به حوزه حمایتی به قیمت فشار بر سایر ردیف‌های اعتباری است که تداوم آن در سال‌های پیاپی پیامدهای بلندمدت خواهد داشت. این واقعیت بایستی توجه سیاست‌گذاران را به کارآمدسازی سیاست‌های حمایتی دوچندان نماید. به عنوان مثال کافی است نسبت بودجه حمایتی و بودجه عمرانی به منابع عمومی در چند سال گذشته با یکدیگر مقایسه شود که در شکل ۲ آورده شده است. مقایسه این نسبت می‌تواند به عنوان نشانگری برای ظرفیت‌سنجی نظام حمایتی کشور در نظر گرفته شود. این نسبت برای بودجه حمایتی در چند سال گذشته به حدود ۲۵ درصد هم در سال ۱۴۰۲ افزایش داشته است. در حالیکه نسبت بودجه عمرانی به منابع عمومی به طور پیوسته کاهش یافته است و حجم آن نیز کمتر از اعتبارات حمایتی است. بر اساس تعریف اعتبارات حمایتی و توجه به این نکته که در تعریف مذکور سایر اعتبارات حوزه رفاهی لحاظ نگردیده، مشاهده می‌شود که نظام حمایتی از نظر حجم اعتبارات ظرفیت قابل توجهی دارد و انتظار می‌رود که این ظرفیت بتواند برخی از اهداف حمایتی را محقق سازد. دستیابی به این اهداف نشان‌دهنده کارآمدی نظام حمایتی و عدم تحقق آن موید آن است که از این ظرفیت در راستای تحقق اهدافی همچون کاهش فقر به درستی استفاده نمی‌شود.

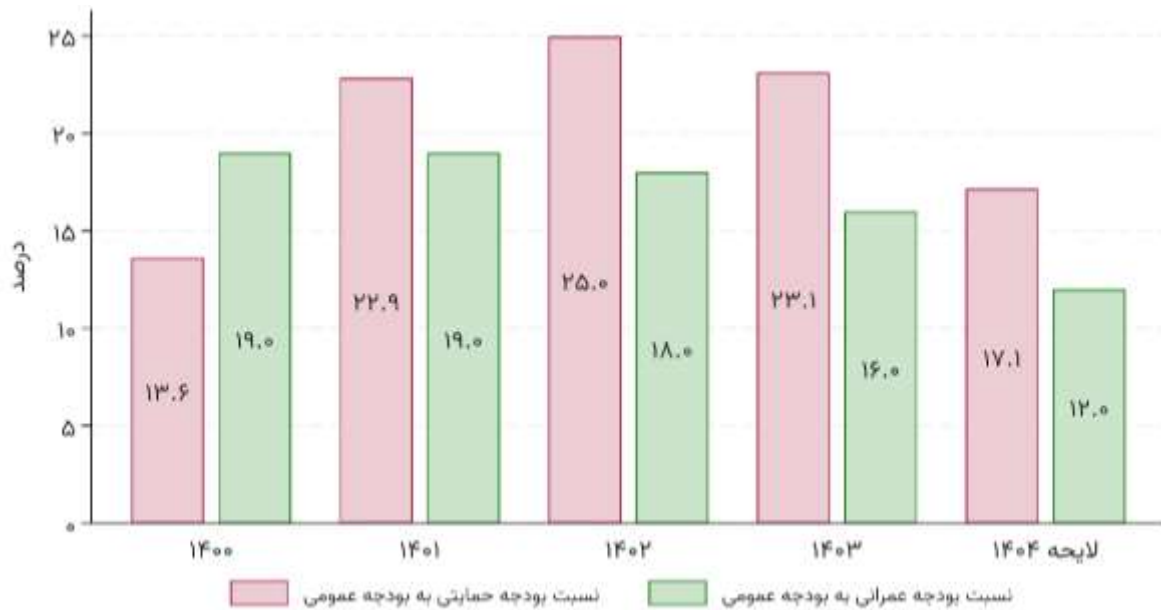
۱. مانند اعطای اعتبار در طرح کالابری الکترونیکی

۲. مانند یارانه نان که دولت تلاش می‌کند با اختصاص اعتباراتی قیمت نان مصرفی را ارزان نگه دارد

۳. در محاسبات بودجه حمایتی، بودجه‌های مرتبط با محرومیت زدایی که رقم آن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ حدود ۱۶۵ همت بوده است، لحاظ نشده است.

۴. رشد ۱۲۲ درصدی اعتبارات حمایتی در سال ۱۴۰۱ به دنبال افزایش نرخ ارز برای کالاهای اساسی و متعاقباً افزایش قابل توجه یارانه نقدی رقم خورده است که البته ملاحظه می‌شود با وجود رشد قابل توجه اعتبارات، عملکرد آن نیز ۱۸ درصد بیشتر از مقدار مصوب محقق گردید.

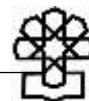
شکل ۲. نسبت بودجه حمایتی و بودجه عمرانی به بودجه عمومی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه ۱۴۰۴ [۲] و [۳]



از سوی دیگر، بررسی سهم هر کدام از منابع دولت (بودجه عمومی و بودجه هدفمندسازی یارانه‌ها) در تامین منابع موردنیاز اعتبارات حمایتی حاوی دلالت‌هایی است. جدول ۳ منابع بودجه حمایتی را از دو محل بودجه عمومی و بودجه هدفمندسازی یارانه‌ها در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و همچنین لایحه ۱۴۰۴ نشان می‌دهد. همانطور که ملاحظه می‌گردد در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ و قبل تر از آن، تقریباً کل اعتبارات حمایتی از محل منابع حاصل از هدفمندسازی یارانه‌ها تامین می‌گردید. اما از سال ۱۴۰۲ به بعد، سهم اعتبارات حمایتی از بودجه عمومی افزایش قابل توجهی داشته است و رقم آن در لایحه بودجه ۱۴۰۴ به حدود ۱۵ درصد رسیده است که علت آن عدم تکافوی منابع هدفمندسازی یارانه‌ها برای نیازهای حمایتی است. فشار مصارف فزاینده هدفمندی یارانه‌ها بر منابع حاصل از آن موجب گردیده تا برای تامین اعتبارات حمایتی از بودجه عمومی نیز کمک گرفته شود که روند موجود هشدار دهنده است.

جدول ۳. محل تامین اعتبارات حمایتی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴ [۲] و [۳] (میلیون تومان)

محل تامین	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	لایحه ۱۴۰۴
بودجه عمومی (سهم از کل اعتبارات)	۴۱۲,۷۶۶ (۰.۳%)	۳۱۹,۸۹۳ (۰.۱%)	۳۰,۶۴۹,۳۶۸ (۵.۴%)	۳۹,۲۱۳,۷۰۳ (۶%)	۱۳۸,۱۱۶,۰۹۰ (۱۵%)
منابع هدفمندسازی یارانه‌ها (سهم از کل اعتبارات)	۱۴۹,۶۲۵,۰۰۰ (۹۹.۷%)	۳۳۳,۹۸۰,۰۰۰ (۹۹.۹%)	۵۳۴,۳۲۹,۰۰۰ (۹۴.۶%)	۶۱۶,۴۰۰,۰۰۰ (۹۴%)	۷۸۵,۰۰۰,۰۰۰ (۸۵%)
مجموع کل	۱۵۰,۰۳۷,۷۶۶	۳۳۴,۲۹۹,۸۹۳	۵۶۴,۹۷۸,۳۶۸	۶۵۵,۶۱۳,۷۰۳	۹۲۳,۱۱۶,۰۹۰



بررسی مجموع اعتبارات حمایتی در چند سال گذشته و همچنین لایحه بودجه ۱۴۰۴ نشان می‌دهد حجم این اعتبارات دست کم از تورم‌های سالیانه جانمانده و رشد نسبتاً مطلوبی پیدا کرده است. این درحالی است که برخی اعتبارات بودجه‌ای همچون اعتبارات عمرانی در چند سال گذشته رشد محدودتری را تجربه کرده‌اند. همانطور که عنوان شد، با تشدید چالش‌های منبع اصلی بودجه حمایتی (یعنی منابع هدفمندی یارانه‌ها) در دو سال گذشته، برای تامین منابع لازم بخشی از این اعتبارات از محل بودجه عمومی تامین شده است که روند هشداردهنده‌ای است. در چنین شرایطی حجم اعتبارات لازم برای نظام حمایتی کافی به نظر می‌رسد و اگر نظام حمایتی در دستیابی به اهداف خود در چند سال گذشته موفقیت چشمگیری نداشته است؛ بایستی رویکردهای حمایتی و هزینه‌کرد این اعتبارات از سوی سیاست‌گذاران مورد بازنگری قرار گیرد.

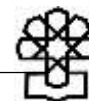
۴. یارانه‌ها و برنامه‌های حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۴

در بخش قبل کلان‌تصویری از اعتبارات حمایتی ارائه گردید تا ظرفیت کلی نظام حمایتی و تغییرات آن در چند سال گذشته بررسی شود. در این بخش اعتبارات حمایتی به تفکیک انواع یارانه و برنامه‌های خاص حمایتی مورد تحلیل قرار خواهد گرفت. «یارانه نقدی»، «یارانه نان»، «یارانه دارو» و «مستمری مددجویان نهادهای حمایتی» مهم‌ترین برنامه‌های حمایتی هستند که بخش عمده‌ای از اعتبارات حمایتی در بودجه را به خود اختصاص می‌دهند. جدول ۴ میزان اعتبار مصوب هر یک از آن‌ها را در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و همچنین لایحه بودجه ۱۴۰۴ نشان می‌دهد.

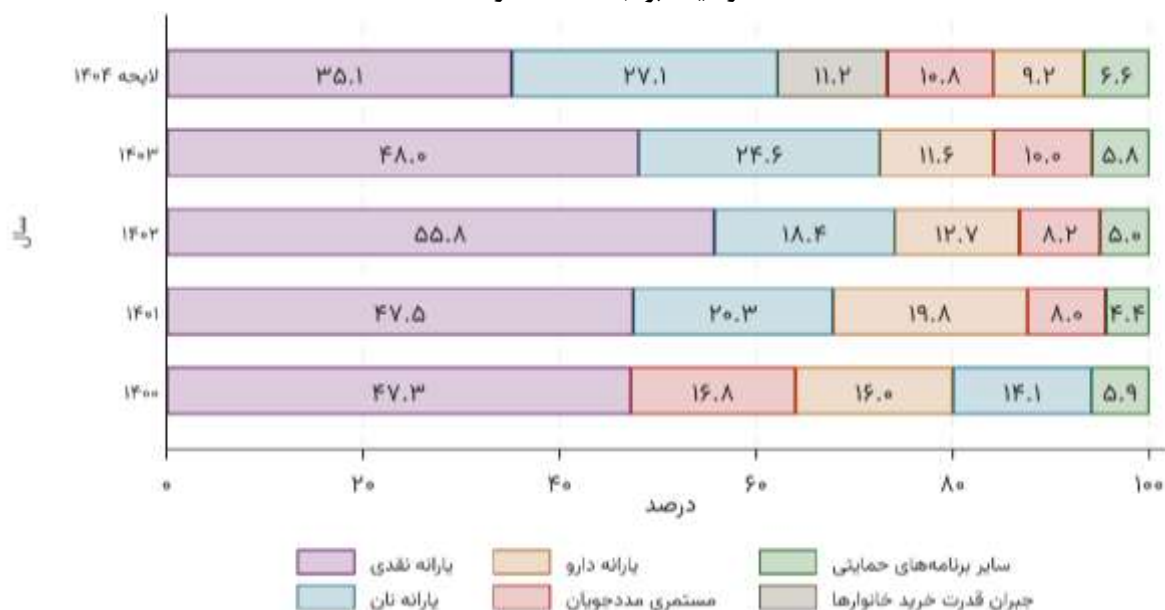
جدول ۴. اعتبارات مصوب یارانه‌ها و برنامه‌های خاص حمایتی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه ۱۴۰۴ (میلیون تومان) [۲] و [۳]

عنوان یارانه یا برنامه حمایتی (ارقام داخل پرانتز سهم از کل اعتبارات حمایتی آن سال به درصد است)	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	لایحه ۱۴۰۴
یارانه نقدی (و طرح کالابریگ الکترونیکی)	۷۳,۸۰۰,۰۰۰ (۴۷.۳)	۱۶۵,۸۰۰,۰۰۰ (۴۷.۵)	۳۱۵,۰۰۰,۰۰۰ (۵۵.۸)	۳۱۵,۰۰۰,۰۰۰ (۴۸)	۳۲۴,۲۲۰,۰۰۰ (۳۵.۱)
یارانه نان	۲۲,۰۰۰,۰۰۰ (۱۴.۱)	۷۱,۰۰۰,۰۰۰ (۲۰.۳)	۱۰۳,۷۲۹,۰۰۰ (۱۸.۴)	۱۶۱,۰۰۰,۰۰۰ (۲۴.۶)	۲۵۰,۰۰۰,۰۰۰ (۲۷.۱)
یارانه دارو (طرح دارویار)	۲۵,۰۰۰,۰۰۰ (۱۶)	۶۹,۰۰۰,۰۰۰ (۱۹.۸)	۷۱,۵۰۰,۰۰۰ (۱۲.۷)	۷۵,۹۴۲,۸۹۰ (۱۱.۶)	۸۵,۰۰۰,۰۰۰ (۹.۲)
مستمری خانوارهای مددجویان نهادهای حمایتی	۲۶,۱۷۵,۰۰۰ (۱۶.۸)	۲۷,۸۸۰,۰۰۰ (۸)	۴۶,۶۰۰,۰۰۰ (۸.۲)	۶۵,۵۰۰,۰۰۰ (۱۰)	۹۹,۶۸۰,۰۰۰ (۱۰.۸)
اعتبارات بند (چ) تبصره (۵) بودجه ۱۴۰۴ (جبران قدرت خرید خانوارها متناسب با اصلاح نرخ ارز ترجیحی در سال ۱۴۰۴)	-	-	-	-	۱۰۳,۰۰۰,۰۰۰ (۱۱.۲)
برنامه شیر رایگان مدارس	۷۵۰,۰۰۰	۱,۱۵۰,۰۰۰	نامشخص	نامشخص	۸,۰۰۰,۰۰۰
برنامه رفع سوء تغذیه کودکان	-	-	۱,۴۰۰,۰۰۰	نامشخص	۳,۰۱۶,۴۰۰
سایر اعتبارات حمایتی	۶,۷۳۷,۷۶۶	۱۱,۳۹۸,۸۹۳	۲۶,۷۴۹,۳۶۸	۲۴,۹۷۰,۸۱۳	۲۶,۳۴۹,۸۸۸
مجموع کل	۱۵۶,۱۶۲,۷۶۶ (۱۰۰)	۳۴۹,۰۹۸,۸۹۳ (۱۰۰)	۵۶۴,۹۷۸,۳۶۸ (۱۰۰)	۶۵۵,۶۱۳,۷۰۳ (۱۰۰)	۹۲۳,۱۱۶,۰۹۰ (۱۰۰)

شکل ۳ نیز سهم یارانه‌ها و برنامه‌های خاص حمایتی را از اعتبارات حمایتی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه ۱۴۰۴ نشان می‌دهد. از نظر حجم اعتبارات، یارانه نقدی همواره به عنوان بزرگترین برنامه حمایتی در کشور در چند سال گذشته به اجرا درآمده و در لایحه بودجه ۱۴۰۴، سهم ۳۵.۱ از بودجه حمایتی را به خود اختصاص داده است. رشد اعتبارات یارانه نان در این مدت بی‌سابقه بوده است و در حالیکه سهم آن از اعتبارات حمایتی در سال ۱۴۰۰ حدود ۱۴ درصد بوده، این مقدار در لایحه بودجه ۱۴۰۴ به حدود ۲۷ درصد افزایش یافته است. در مقابل اعتبارات یارانه دارو نسبت به سایر برنامه‌ها با رشد محدودی افزایش یافته است. سایر برنامه‌های حمایتی موجود در قوانین بودجه (همانند برنامه شیر رایگان مدارس و برنامه رفع سوء تغذیه کودکان) سهم اندکی از اعتبارات حمایتی را در هر سال تشکیل می‌دهند. در قسمت‌های بعدی این بخش، اعتبارات اجزاء اصلی بودجه حمایتی به تفکیک مورد بررسی و تحلیل قرار خواهد گرفت.



شکل ۳. سهم یارانه‌ها و برنامه‌های حمایتی از کل اعتبارات حمایتی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه ۱۴۰۴ [۲] و [۳]



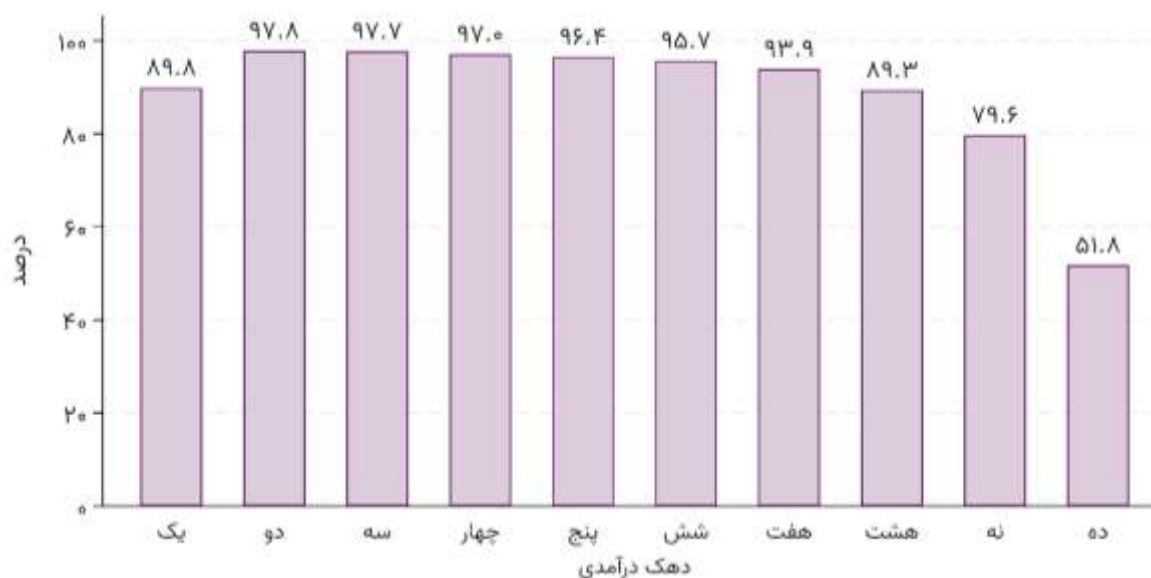
نکته حائز اهمیت در خصوص بودجه حمایتی، سهم برنامه‌های حمایتی هدفمند از کل اعتبارات است. از آنجاییکه اعتبارات یارانه‌های نقدی، نان و دارو به نوعی برنامه‌های حمایتی همگانی است و جزو جدایی‌ناپذیر بودجه حمایتی به حساب می‌آید؛ در عمل می‌توان گفت ظرفیت بالقوه بودجه سال ۱۴۰۴ برای اجرای برنامه‌های هدفمند (مانند پرداخت مستمری به مددجویان نهادهای حمایتی یا رفع سوء تغذیه کودکان) تنها ۱۷ درصد از کل اعتبارات حمایتی است که همین اعتبارات نیز لزوماً به درستی هزینه نمی‌شود. درحالی‌که نظام‌های حمایتی موفق در دنیا با تمرکز بر فقرا و گروه‌های در معرض فقر (به جای حمایت همگانی) از طریق متنوع‌سازی و مشروط‌سازی برنامه‌های حمایتی (و نه محدود کردن حمایت به کمک‌های نقدی) و همچنین ارزیابی مستمر اثربخشی برنامه‌های حمایتی، کارآمدی سیاست‌های خود را ارتقاء می‌دهند.

۴-۱. یارانه نقدی

پرداخت همگانی یارانه نقدی به خانوار در کشور از سال ۱۳۸۹ و همزمان با اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها به اجرا درآمد و تاکنون نیز ادامه دارد. یارانه نقدی به عنوان بزرگترین برنامه حمایتی کشور شناخته می‌شود و در بازه سال‌های ۱۳۸۹ تاکنون به صورت محدود تغییراتی داشته است. از نظر میزان پرداخت نقدی به افراد در این بازه زمانی، می‌توان به سه دوره اشاره کرد: اول) مبلغ سرانه یارانه نقدی ۴۵,۵۰۰ تومانی از سال ۱۳۸۹ الی ۱۳۹۸، دوم) مبلغ سرانه یارانه نقدی ۴۵,۵۰۰ تومانی به علاوه یارانه کمک معیشتی سرانه تقریباً ۵۰,۰۰۰ تومانی از سال ۱۳۹۸ الی ۱۴۰۰ و سوم) مبلغ سرانه یارانه نقدی ۴۰۰,۰۰۰ تومانی برای سه دهک اول درآمدی و ۳۰۰,۰۰۰ تومانی برای سایر مشمولین از سال ۱۴۰۱ تاکنون. از حیث مشمولین یارانه نقدی، می‌توان گفت این سیاست تقریباً به صورت همگانی در این مدت اجرا

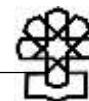
گردیده است. البته بخش بسیار محدودی از خانوارهای کشور در این مدت یارانه دریافت نکرده‌اند که برخی از آن‌ها از ابتدا برای دریافت یارانه ثبت نام نکرده، برخی دیگر به صورت داوطلبانه انصراف داده یا جزو معدود خانوارهایی بودند که در چند سال گذشته و پس از انجام دهک‌بندی، جزو خانوارهای پردرآمد شناسایی شده و از فهرست مشمولین دریافت یارانه حذف گردیده‌اند. تعداد دریافت‌کنندگان یارانه نقدی در بهمن ماه ۱۴۰۳، ۷۸ میلیون و ۵۲۹ هزار و ۶۱۸ نفر (۸۶ درصد از جمعیت کشور) گزارش شده است که شکل ۴ آخرین وضعیت از درصد جمعیت دریافت‌کننده یارانه نقدی را به تفکیک دهک درآمدی نشان می‌دهد. هم‌اکنون بخش قابل توجهی از دهک‌های بالای درآمدی نیز یارانه نقدی را دریافت می‌کنند. علت عدم پوشش کامل جمعیتی در دهک‌های پایین درآمدی عمدتاً نقص اطلاعاتی و عدم امکان شناسایی افراد است.

شکل ۴. درصد جمعیت مشمول یارانه نقدی به تفکیک دهک‌های درآمدی تا بهمن ماه ۱۴۰۳



ماخذ: پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان-وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

جدول ۵ میزان اعتبارات مصوب و عملکرد یارانه نقدی را در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه ۱۴۰۴ نشان می‌دهد. اعتبارات مصوب یارانه نقدی در سال ۱۴۰۱ با اجرای طرح «مردمی‌سازی و توزیع عادلانه یارانه‌ها» به میزان ۱۲۴ درصد رشد پیدا نمود که به دلیل عدم تغییر در شیوه حمایت در نهایت دولت سیزدهم اعتباراتی تقریباً دو برابر مقدار مصوب به این موضوع اختصاص داد. از آن سال تاکنون اگرچه میزان یارانه پرداختی هر نفر تغییر نیافته است؛ عملکرد این ردیف روند افزایشی داشته که بخشی از این اعتبارات مربوط به اجرای همزمان طرح کالبرگ الکترونیکی می‌باشد. در لایحه بودجه ۱۴۰۴ نیز اعتبارات یارانه نقدی به ۳۲۴ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است.



جدول ۵. میزان اعتبار مصوب یارانه نقدی و همچنین عملکردهای مربوطه در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه ۱۴۰۴ (میلیون تومان) [۲] و [۳]

عنوان	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	لایحه ۱۴۰۴
اعتبارات مصوب (درصد رشد نسبت به سال گذشته)	۷۳,۸۰۰,۰۰۰	۱۶۵,۸۰۰,۰۰۰ (۱۲۴)	۳۱۵,۰۰۰,۰۰۰ (۹۰)	۳۱۵,۰۰۰,۰۰۰ (۰)	۳۲۴,۲۲۰,۰۰۰ (۰)
عملکرد (درصد تحقق)	۸۶,۳۷۴,۸۵۹ (۱۱۷)	۳۰۰,۱۶۱,۳۳۷ (۱۸۱)	۱۳۳۵,۷۶۰,۴۰۰ (۱۰۷)	۲۲۲۹,۰۰۰,۰۰۰ عملکرد ۸ ماهه نسبت به ۸/۱۲ (۱۰۹)	-

ماخذ: سازمان هدفمندی یارانه‌ها

عدم امکان شناسایی خانوارهای نیازمند یکی از اصلی‌ترین چالش‌های نظام حمایتی در کشور و به ویژه سیاست پرداخت یارانه نقدی در همه این سال‌ها بوده که موجب شده است این منابع بین تقریباً کلیه خانوارهای کشور تقسیم شده و سهم هر خانوار محدود شود و اثرگذاری آن بر وضعیت رفاهی خانوارها محسوس نباشد.^۳ طبیعی است اگر برنامه پرداخت نقدی تنها برای خانوارهای نیازمند و به ویژه فقرا به اجرا در می‌آید، این امکان فراهم بود که با استفاده از بخش کوچکی از منابع فعلی و با روش‌ها و سازوکارهای اجرایی مشخص، سیاست‌هایی برای توانمندسازی خانوارهای فقیر به اجرا درآید و در یک مدت زمان معین، آن‌ها را از چرخه حمایت خارج نمود. چالش اصلی شناسایی در میان خانوارهای نیازمند، شناسایی خانوارهای فقیر است که با پیچیدگی‌های همراه است. آزمون وسع^۴ راهکار حل این چالش در نظام‌های حمایتی کارآمد است که متأسفانه علی‌رغم پیشرفت‌های قابل توجه پایگاه‌های اطلاعاتی در چند سال گذشته، هنوز امکان اجرای آن به طور دقیق در کشور وجود ندارد و سیاست‌گذار تاکنون تنها توانسته است معدودی از خانوارهای ثروتمند را شناسایی نماید. به بیان ساده آزمون وسع از یک سو با استفاده از تجمیع اطلاعات درآمدی و وضعیت دارایی افراد و خانوارها و از سوی دیگر بر اساس اطلاعات هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر و ضروری خانوار، مشخص می‌نماید که کدام خانوارها در وضعیت فقر یا آستانه آن به سر می‌برند. مهم‌ترین مانع برای اجرای آزمون وسع در کشور عدم پیاده‌سازی نظام مالیات بر مجموع درآمد^۵ است که این امکان را فراهم می‌کند تا بوسیله آن کلیه اطلاعات درآمدی افراد و خانوارها از سوی سازمان امور مالیاتی کشور به صورت یکپارچه جمع‌آوری گردد و به صورت برخط در اختیار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی جهت اجرای آزمون وسع و شناسایی فقرا قرار گیرد. چابکی نظام حمایتی به طور ویژه در شرایط خاص اقتصادی که لازم است چتر حمایتی برای اقشار نیازمند فراهم شود، اهمیت خود را به سیاست‌گذاران نشان می‌دهد. باید توجه داشت که تداوم سیاست‌های حمایتی همگانی ناشی از عدم امکان شناسایی خانوارهای فقیر، اجازه هرگونه

۱ از کل این مبلغ، معادل ۲۸,۷ هزار میلیارد تومان به صورت اعتبار تشویقی طرح کالابریگ الکترونیکی به مشمولین آن اختصاص یافته است.
۲ از کل این مبلغ، معادل ۱۲,۲ هزار میلیارد تومان به صورت اعتبار تشویقی طرح کالابریگ الکترونیکی به مشمولین آن اختصاص یافته است.

۳ شایان ذکر است که مبلغ سرانه یارانه پرداختی نیز در گذر زمان کم ارزش‌تر می‌شود که همان اثرگذاری محدود آن را نیز کاهش خواهد داد.

4 Means Test

5 Personal Income Tax (PIT)

اقدام حمایتی فوری و فعالانه را در شرایط نابسامانی اقتصادی از نظام حمایتی سلب می‌نماید.

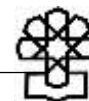
۱-۴. طرح کالابریگ الکترونیکی

طرح هوشمندسازی یارانه کالاهای اساسی (یا کالابریگ الکترونیکی) یکی از مجموعه سیاست‌های هوشمندسازی یارانه‌ها در دولت سیزدهم بود که قصد داشت با انتقال یارانه اعطایی از ابتدای زنجیره تامین و تولید کالاهای اساسی به انتهای آن، ضمن جلوگیری از هدررفت منابع، بهره‌مندی خانوارها را از یارانه پرداختی افزایش دهد به نحوی که مصرف‌کننده با تغییرات قیمتی در هنگام خرید اقلام نیز مواجه نگردد. علی‌رغم فراهم‌شدن مقدمات قانونی اجرای این طرح در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، زیرساخت اجرایی طرح کالابریگ الکترونیکی همزمان با اجرای طرح «مردمی سازی و توزیع عادلانه یارانه‌ها» در اردیبهشت ماه سال ۱۴۰۱ آماده نگردید و به همین دلیل جبران رفاهی خانوارها از طریق افزایش مبلغ یارانه نقدی در دستور کار دولت قرار گرفت. با این حال دولت پس از چند ماه و به موازات پرداخت یارانه نقدی، از اواخر سال ۱۴۰۱ اجرای طرح کالابریگ الکترونیکی را نیز آغاز نمود.

در این طرح یازده قلم کالای اساسی^۱ در قالب سبدهی مشخص که توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تعیین گردید، مشمول یارانه قرار گرفته و مابه‌التفاوت قیمت روز سبد با قیمت مبنا، از سوی دولت پرداخت گردید. یارانه اعطایی به خانوار در ابتدای اجرای این طرح همان یارانه نقدی خانوار بوده که می‌توانست از آن یارانه برای خرید کالاهای اساسی استفاده نماید، اما پس از چهار ماه با اعطای یارانه تشویقی به سه دهک اول درآمدی و به‌مرور با افزایش تعداد مشمولین و افزایش میزان یارانه تشویقی، مزیتی نسبت به یارانه نقدی پیدا نمود که موجب شد تعداد مشارکت‌کنندگان طرح نیز افزایش یابد. در پایان سال ۱۴۰۲ نیز دولت با اجرای طرح فجرانه ضمن افزایش مبلغ یارانه تشویقی، شرایط استفاده از طرح را نیز آسان‌تر نمود که در نتیجه، میزان مشارکت تقریباً به صددرصد مشمولین (هفت دهک اول درآمدی) رسید.

طرح کالابریگ الکترونیکی از نظر اجرا به سه مرحله از مرداد سال ۱۴۰۲ و از مهر تا بهمن‌ماه و بعد از بهمن‌ماه ۱۴۰۲ تا انتهای فرایند (اردیبهشت ۱۴۰۳) قابل تقسیم‌بندی است. طرح تا قبل از شهریور سال ۱۴۰۲ که جامعه هدف محدود و میزان یارانه تشویقی نیز کمتر بوده، با توجه به استقبال اندک جامعه هدف، حدود یک هزار میلیارد تومان هزینه داشته است. با افزایش جامعه هدف به پنج و سپس هفت دهک تا بهمن‌ماه، سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها حدود ۹ هزار میلیارد تومان به حساب شرکت فارا^۲ پرداخت کرده، اما با افزایش یارانه تشویقی از بهمن‌ماه در قالب طرح فجرانه، برای چهار ماه پایانی اجرای طرح حدود ۳۲ هزار میلیارد تومان پرداخت شده است. در مجموع طرح کالابریگ الکترونیک ۴۲.۳ هزار میلیارد تومان منابع مالی دریافت کرده که حدود ۷۶ درصد آن بابت اجرای طرح فجرانه برای تقریباً نیمه بهمن به بعد است. با شروع طرح فجرانه به دلیل افزایش یارانه تشویقی و افزایش استقبال جامعه هدف، میزان اعتبار مورد نیاز افزایش قابل توجهی داشت و طبیعی بود که دولت با وجود محدودیت‌های مالی، امکان تأمین به موقع منابع مالی مورد نیاز را نداشته باشد. طرح در اردیبهشت سال ۱۴۰۳ متوقف شده، اما برخی از مطالبات فروشگاه‌ها که توسط شرکت فارا پرداخت نشده بود در شش‌ماهه اول سال ۱۴۰۳ از طریق سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها به حساب شرکت

۱. شیر، پنیر، ماست، تخم مرغ، گوشت مرغ، روغن مایع، ماکارونی، برنج، قند و شکر، حبوبات و گوشت منجمد گوساله.
۲. فناوری اطلاعات و رفاه ایرانیان، مجری طرح کالابریگ الکترونیکی



فارا نزد بانک رفاه کارگران پرداخت شده است. درحقیقت برخی از مطالبات فروشگاه‌ها تا حدود مرداد و شهریور سال ۱۴۰۳ معوق مانده بود و دولت با تأخیر مطالبات آنها را پرداخت کرد. [4]

به طور کلی می‌توان گفت هدف از اجرای طرح کالا برگ الکترونیکی (به جای روش‌های سنتی همچون اعطای سبد کالا) این است که سیاست‌گذار با استفاده از زیرساخت فناوری، بتواند دسترسی خانوارها را به برخی از اقلام (به عنوان مثال کالاهای اساسی) در سطح قیمت مشخص تضمین نماید به نحوی که خانوارها بتوانند این اقلام را با کمترین دشواری خریداری کنند. مزیت اجرای چنین طرح‌هایی که تحت عنوان یارانه شبه‌نقدی^۱ از آن یاد می‌شود در این است که ضمن متنوع‌سازی گزینه‌های انتخابی مصرف‌کننده برای خرید، یارانه را به صورت هدفمند به سمت کالاهای هدف هدایت کرده تا هدف سیاست‌گذار را مبنی بر تضمین مصرف استاندارد از اقلام موردنظر محقق سازد. تذکر این نکته ضروری است که موفقیت اجرای چنین طرح‌هایی در گرو فراهم‌سازی زیرساخت لازم و پوشش مناسب در سرتاسر کشور و همچنین طراحی مناسب سازوکارهای اجرایی و مالی آن است.

اجرای طرح کالا برگ الکترونیکی با چالش‌هایی نظیر فقدان منابع مالی پایدار، خروج بخشی از منابع و عدم اصابت آن به کالاهای اساسی و پیچیدگی در تعیین سبد حمایتی همراه بوده است که ضروری است این چالش‌ها برای اجرای مجدد این سیاست مرتفع گردد. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ حدود ۱۰۳ هزار میلیارد تومان برای جبران قدرت خرید خانوارها در صورت افزایش نرخ ارز ترجیحی در نظر گرفته شده است که پیش‌بینی می‌شود بخش مهمی از آن به کالا برگ الکترونیکی اختصاص یابد.

۲-۴. یارانه نان

یارانه نان یکی از مهم‌ترین سیاست‌های حمایتی دولت برای تأمین امنیت غذایی اقشار مختلف جامعه محسوب می‌شود. دولت با تخصیص یارانه به گندم و آرد مصرفی (که در مجموع به آن «یارانه نان» اطلاق می‌گردد)، قیمت نان را در سطحی پایین‌تر از نرخ آزاد نگه می‌دارد تا دسترسی عموم مردم، به‌ویژه اقشار کم‌درآمد، به آن تضمین شود. پس از اجرای [قانون هدفمندکردن یارانه‌ها](#) و به موجب ماده (۵) این قانون، دولت مکلف گردید یارانه نان را به میزانی که در لایحه بودجه سالیانه مشخص می‌شود با روش‌های مناسب در اختیار مصرف‌کنندگان متقاضی قرار دهد. بر همین اساس هر ساله اعتبارات مربوطه به طور مشخص و در ردیفی جداگانه در قانون بودجه تعیین می‌گردد. در بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، ۲۵۰ هزار میلیارد تومان اعتبار تحت عنوان «یارانه آرد و نان (خرید تضمینی گندم)» به این موضوع اختصاص یافته که نسبت به مقدار مصوب در سال ۱۴۰۳، رشد ۷۴ درصدی داشته است. جدول ۶ اعتبارات مصوب جهت خرید تضمینی گندم و یارانه نان و همچنین عملکردهای مربوطه را در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و همچنین لایحه بودجه ۱۴۰۴ نشان می‌دهد. همانطور که ملاحظه می‌شود این اعتبارات در چند سال گذشته

1 Near cash transfer

به میزان قابل توجهی رشد پیدا نموده و حدود یک سوم از کل اعتبارات حمایتی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ را به خود اختصاص داده است.

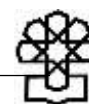
جدول ۶. میزان اعتبار مصوب جهت خرید تضمینی گندم و یارانه نان و همچنین عملکردهای مربوطه در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه ۱۴۰۴ (میلیون تومان) [۲] و [۳]

عنوان	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	لایحه ۱۴۰۴
اعتبارات مصوب (درصد رشد نسبت به سال گذشته)	۲۲,۰۰۰,۰۰۰	۷۱,۰۰۰,۰۰۰ (۲۲۲)	۲۱۰۳,۷۲۹,۰۰۰ (۴۶)	۳۱۶۱,۰۰۰,۰۰۰ (۳۸)	۲۵۰,۰۰۰,۰۰۰ (۷۵)
عملکرد (درصد تحقق)	۱۳,۳۴۵,۰۰۰ (۶۱)	۵۲,۰۰۰,۰۰۰ (۷۳)	۱۱۶,۸۹۸,۴۰۰ (۱۱۳)	۲۱۱,۰۰۰,۰۰۰ عملکرد ۸ ماهه نسبت به ۸/۱۲ (۱۹۷)	-

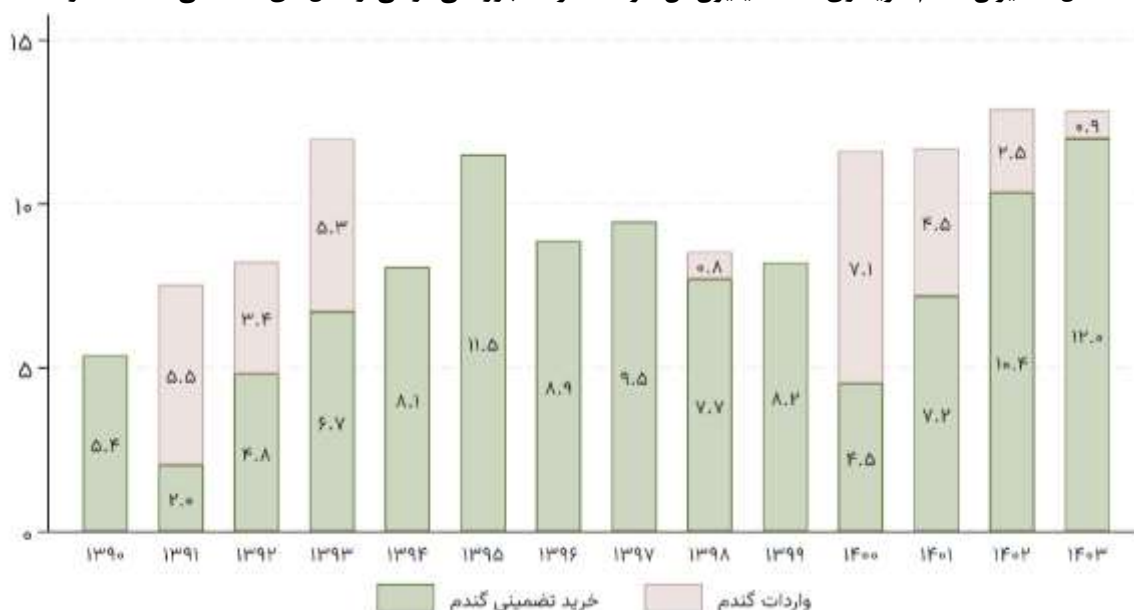
ماخذ: سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها

رشد ۱۰ برابری و بی‌سابقه اعتبارات مصوب یارانه نان در مدت چهار سال که چالش کسری بودجه هدفمندی یارانه‌ها را در چند سال اخیر نیز تشدید نموده است، [۵] ضرورت آسیب‌شناسی و بازنگری در رویکردهای حمایتی کنونی را بیش از پیش نشان می‌دهد. به همین منظور و جهت ارائه تصویری از نظام پرداخت یارانه نان در کشور، آمار و اطلاعات وضعیت تامین و عرضه گندم و عملکرد مالی آن از ابتدای دهه ۱۳۹۰ مورد بررسی واقع خواهد شد. تامین گندم موردنیاز کشور یکی از مسائل راهبردی در تامین امنیت غذایی است و از حساسیت بالایی برخوردار است. شکل ۵ میزان گندم خریداری شده (خرید تضمینی گندم و واردات) توسط شرکت بازرگانی دولتی را از سال ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۳ نشان می‌دهد. ملاحظه می‌شود که خرید گندم از حدود ۵ میلیون تن در سال ۱۳۹۰ به حدود ۱۳ میلیون تن در سال ۱۴۰۳ رسیده است. البته در این بازه زمانی میزان خرید گندم با نوساناتی همراه بوده که در برخی سال‌ها ذخایر راهبردی گندم کشور را با چالش مواجه ساخته است.

۱. سهم اعتبارات یارانه نان از کل اعتبارات حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۴، حدود ۲۷ درصد است.
 ۲. ۴۷,۷۲۹,۰۰۰ میلیون تومان از محل عوارض و مالیات بر ارزش افزوده فرآورده های نفتی فروش داخلی و گاز طبیعی (به موجب جزء ۶ بند الف تبصره ۱۴) و ۵۲,۰۰۰,۰۰۰ میلیون تومان از محل ردیف یارانه نان
 ۳. ۱۸,۰۰۰,۰۰۰ میلیون تومان از محل مالیات بر ارزش افزوده (موضوع جزء ۵ بند الف تبصره ۸ قانون بودجه ۱۴۰۳ کل کشور) و ۱۴۳,۰۰۰,۰۰۰ میلیون تومان از محل ردیف یارانه نان



شکل ۵. میزان گندم خریداری شده (میلیون تن) توسط شرکت بازرگانی دولتی از سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۴۰۳ [۶] و [۷]



ماخذ: خلاصه گزارش عملکرد سال ۱۳۹۹ و صورت‌های مالی سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۲ - شرکت بازرگانی دولتی

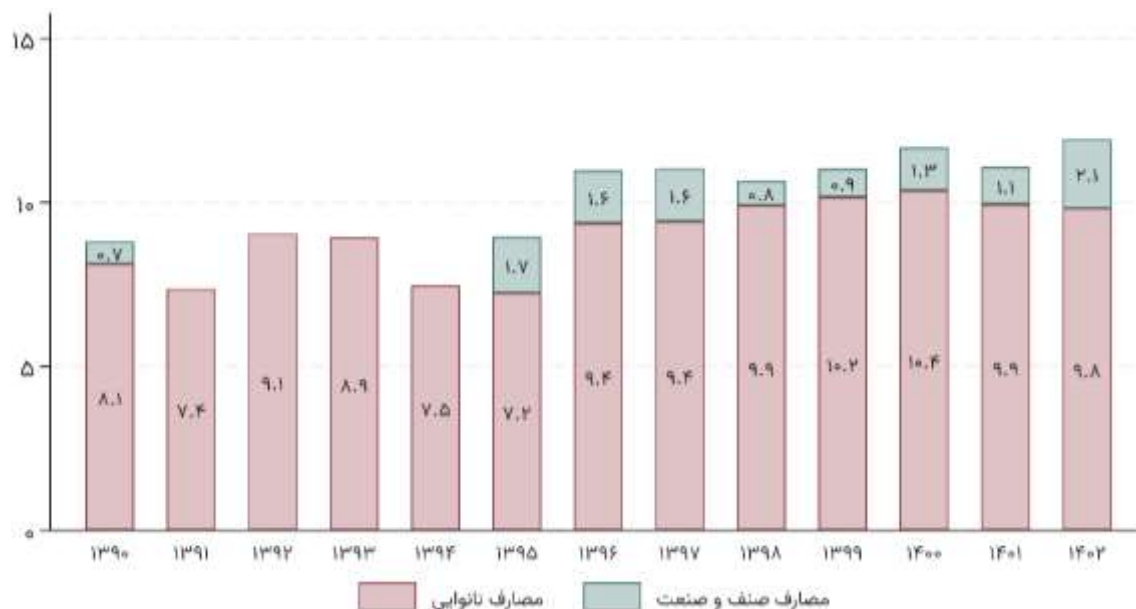
علاوه بر این، فراز و نشیب‌های میزان خرید تضمینی گندم در سال‌های گذشته نیز موضوع حائز اهمیتی است. مهم‌ترین عامل تاثیرگذار بر میزان تولید داخلی گندم، قیمتی است که هر ساله دولت به عنوان «نرخ خرید تضمینی گندم» اعلام می‌نماید. روند گذشته نشان می‌دهد که افزایش قابل توجه نرخ خرید تضمینی در یک سال با تاخیر و به مرور بر میزان تولید گندم و متعاقباً خرید تضمینی گندم کشور اثر می‌گذارد. رشد ۹۰ درصدی نرخ خرید تضمینی گندم در سال ۱۳۹۲، رشد ۱۰۰ درصدی در سال ۱۴۰۰ و ۱۳۰ درصدی در سال ۱۴۰۱ بیشترین میزان افزایش نرخ خرید تضمینی گندم در بازه سال‌های ۱۳۹۰ تا سال ۱۴۰۳ بوده که می‌توان اثر آن را بر افزایش خرید داخلی گندم در سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۵ و همچنین سال‌های ۱۴۰۰ تاکنون در شکل ۵ (بخش سبز رنگ) مشاهده نمود. [6]

از سوی دیگر، لازم است میزان فروش گندم در نرخ‌های مختلف در چند سال گذشته مورد تحلیل قرار گیرد. به طور کلی چهار نرخ برای فروش گندم در سال‌های اخیر رایج بوده است. دو نرخ مربوط به **مصارف نانوائی** (گندم واحدهای نانوائی دولتی با نرخ ۶۶۵ تومان و گندم واحدهای نانوائی آزادپز با نرخ ۹۰۰ تومان)، نرخ مربوط به **مصارف صنف و صنعت**^۱ و نرخ مربوط به سایر مصارف که سهم بسیار اندکی از فروش گندم در هر سال را دارند. شکل ۶ میزان فروش گندم (به تفکیک مصارف نانوائی و مصارف صنف و صنعت) را در بازه زمانی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۴۰۲ نشان می‌دهد. میزان فروش گندم در مجموع در این بازه زمانی روند صعودی داشته است. از آنجاییکه بخش قابل توجهی از اعتبارات یارانه نان برای تامین مصارف نانوائی اختصاص می‌یابد؛ لذا بررسی میزان فروش گندم به نانوائی‌ها از اهمیت بالایی

۱. نرخ گندم برای مصارف صنف و صنعت از اواسط دهه ۱۳۹۰ با نرخ گندم برای مصارف نانوائی فاصله گرفته و تا قبل از سال ۱۴۰۰ تقریباً همواره بالاتر از نرخ خرید تضمینی گندم تعیین می‌گردید. نرخ گندم برای مصارف صنف و صنعت در سال ۱۴۰۰، ۲۷۰۰ تومان، در سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲، ۱۲۰۰۰ تومان و در سال ۱۴۰۳، ۱۲۵۰۰ تومان مصوب شده است.

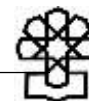
برخوردار است. در شکل ۶ مشاهده می‌شود که مقدار فروش گندم به واحدهای خبازی (بخش قرمز رنگ) از اوایل دهه ۱۳۹۰ و از متوسط ۸ میلیون تن به بیش از ۱۰ میلیون تن در ابتدای دهه ۱۴۰۰ افزایش یافته است.

شکل ۶. میزان گندم فروخته‌شده (میلیون تن) توسط شرکت بازرگانی دولتی از سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۴۰۲ [۶] و [۷]

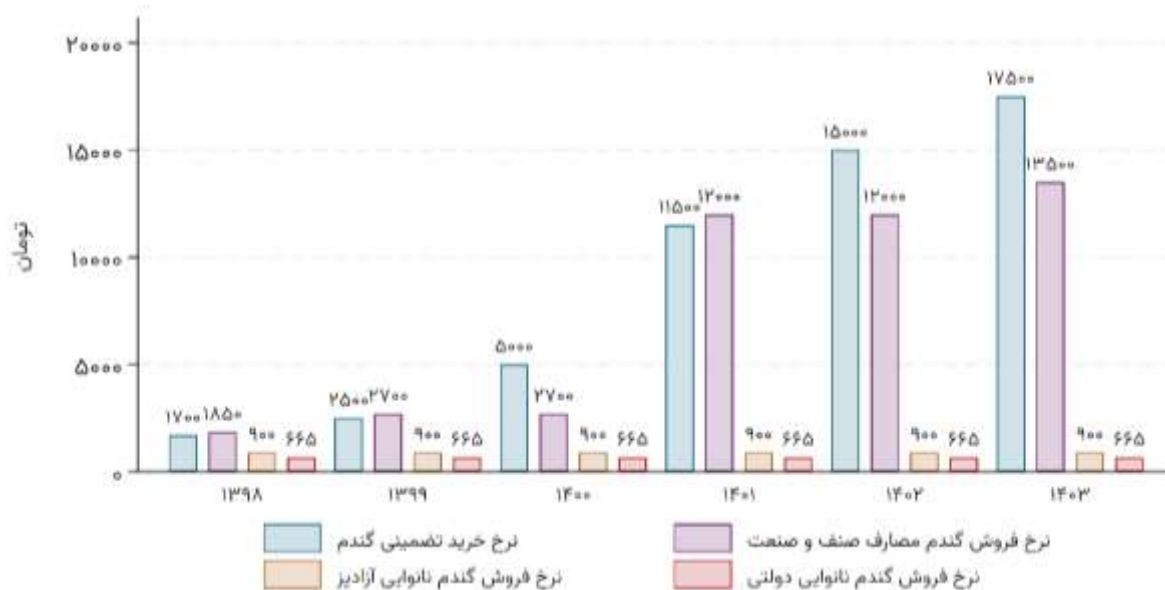


ماخذ: خلاصه گزارش عملکرد سال ۱۳۹۹ و صورت‌های مالی سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۲ - شرکت بازرگانی دولتی

بخشی از این افزایش فروش به افزایش مصرف نان (ناشی از افزایش جمعیت) و همچنین افزایش سرانه مصرف نان در سال‌های گذشته مربوط می‌شود. با این حال نمی‌توان انگیزه‌های خروج گندم و آرد یارانه‌ای از شبکه توزیع را نادیده گرفت. شکل ۷ نرخ خرید تضمینی گندم و همچنین انواع نرخ فروش گندم را در سال‌های ۱۳۹۸ الی ۱۴۰۳ نشان می‌دهد. مشاهده می‌شود که علی‌رغم افزایش قابل توجه نرخ خرید تضمینی گندم در چند سال گذشته، نرخ فروش گندم برای نانوبی‌های دولتی و آزادپز همچنان به ترتیب در قیمت‌های ۶۶۵ و ۹۰۰ تومان تثبیت گردیده است و این فاصله قیمتی فاحش طبیعتاً انگیزه توزیع خارج از شبکه را تقویت می‌نماید. علاوه بر این، نرخ فروش گندم برای مصارف صنّف و صنعت نیز که همواره با نرخی بالاتر از نرخ خرید تضمینی گندم تعیین می‌گردید، در سال‌های ۱۴۰۰، ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ ارزان‌تر از نرخ خرید تصویب شده و به آن یارانه اختصاص یافته است. افزایش حجم یارانه اعطایی به مصارف مختلف گندم در کشور همزمان با افزایش قیمت جهانی گندم در سال‌های اخیر، قاچاق آرد گندم به کشورهای همسایه را نیز موجب شده است.



شکل ۷. نرخ خرید تضمینی و انواع نرخ فروش گندم توسط شرکت بازرگانی دولتی از سال‌های ۱۳۹۸ الی ۱۴۰۳ [۷]



ماخذ: صورت‌های مالی سال‌های ۱۳۹۸ الی ۱۴۰۲ - شرکت بازرگانی دولتی

علی‌رغم کاهش محدود فروش گندم مصارف نانوايي در دو سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲، بدیهی است در چند سال گذشته انگیزه توزیع خارج از شبکه و قاچاق آرد گندم به خارج از کشور تقویت شده و به سختی بتوان تنها با راهکارهای نظارتی جذابیت‌های اقتصادی فساد در زنجیره تامین آرد و نان کشور را به طور قابل توجهی کاهش داد.

۱-۲-۴. طرح هوشمندسازی یارانه آرد و نان

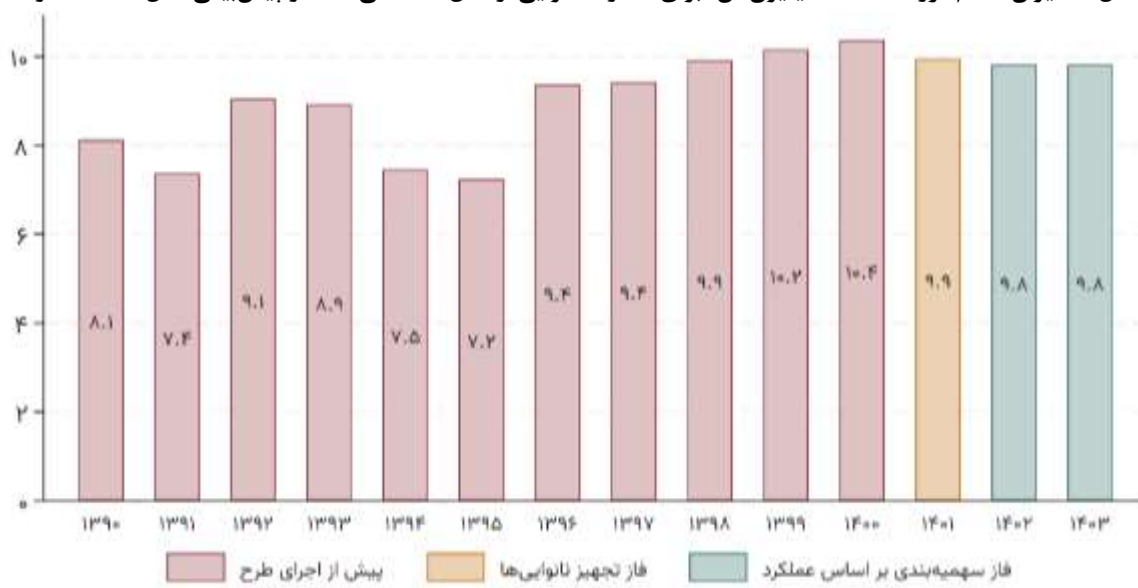
ضرورت اصلاح نظام یارانه‌ای نان در کشور بر کسی پوشیده نیست. اما شیوه اصلاح و اثربخشی راهکارهای پیشنهادی همواره محل بحث است. از آنجاییکه عمده چالش‌ها در این حوزه ناشی از تفاوت قیمتی قابل توجه آرد یارانه‌ای و آرد نرخ آزاد می‌باشد، اصلاح نرخ‌های فروش گندم همواره به عنوان یک راهکار قیمتی پیش‌روی سیاستگذار مطرح است. با این حال با توجه به تحولات کلان اقتصادی در چند سال گذشته و اهمیت معیشت مردم، راهکارهای غیرقیمتی در فضای سیاست‌گذاری بیش از گذشته مورد توجه قرار گرفته است. دولت سیزدهم در سال ۱۴۰۱ با مجوز مجلس شورای اسلامی مصرح در جزء (۱) بند «ص» تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و در قالب طرح مردمی‌سازی و توزیع عادلانه یارانه‌ها، اصلاح نظام پرداخت یارانه نان در کشور را به شیوه‌ای غیرقیمتی آغاز نمود. بر همین اساس «طرح هوشمندسازی یارانه آرد و نان» از اردیبهشت ماه سال ۱۴۰۱ آغاز گردید. مجریان طرح، اهدافی همچون جلوگیری از هدررفت منابع دولت، از بین رفتن فساد و بهره‌مندی عموم مردم از یارانه، جلوگیری از مصرف نان به عنوان خوراک غیرانسانی، کاهش میزان ضایعات نان، ایجاد رقابت در بین نان‌پایان و کارخانجات آرد و افزایش کیفیت نان و رصد دقیق مشکلات از طریق دسترسی به داده دستگاه‌های کارت‌خوان هوشمند را بر شمرده‌اند. [۸]

اجرای این طرح به صورت تدریجی و در چند فاز انجام گرفته است. بنابر اظهارات مجریان طرح، در فاز اول (اردیبهشت ماه ۱۴۰۱) کارت‌خوان‌های هوشمند در بیش از ۷۸ هزار نانوايي در سراسر کشور در مدت چهار ماه نصب شده و به

دلیل عدم افزایش قیمت نان، کمک هزینه ۱۵ درصدی (متناسب با میزان نان فروخته شده ثبتی از طریق کارتخوان‌های هوشمند) به نانوایان پرداخت گردید. در فاز دوم (۱۷ بهمن ۱۴۰۱)، تخصیص سهمیه آرد یارانه‌ای به نانوایان، مبتنی بر عملکرد دوره قبل آنها به‌علاوه درصدی بیشتر صورت گرفت. همچنین نرخ کمک هزینه به نانوایان در فاز دوم از ۱۵ درصد به ۳۰ درصد افزایش یافت. در خلال اجرای فاز دوم نرخ کمک هزینه به نانوایان در تیرماه ۱۴۰۲ از ۳۰ درصد به ۴۰ درصد افزایش پیدا نمود و اجرای این مرحله از طرح همچنان ادامه دارد. [۹]

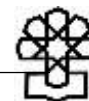
با توجه به در دسترس نبودن آمارهای دقیقی از طرح هوشمندسازی یارانه آرد و نان، تلاش شده است بر اساس سایر آمارهای رسمی موجود برآوردی از عملکرد کلی طرح در این قسمت ارائه گردد. شکل ۸ وضعیت فروش گندم برای مصارف نانوایی (آرد یارانه‌ای) را در سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۴۰۲ و همچنین پیش‌بینی سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد. مشاهده می‌شود که پس از اجرای این طرح، روند صعودی فروش گندم نانوایی‌ها متوقف شده و حتی به صورت محدود کاهش یافته است. علی‌رغم کاهش میزان فروش، سوالات و ابهاماتی در خصوص همین عملکرد نیز مطرح است. طبق زمانبندی اعلامی مجریان طرح، در فاز نخست طرح صرفاً نانوایی‌ها به کارتخوان‌های هوشمند تجهیز شده و طرح به صورت آزمایشی در استان زنجان به اجرا درآمده است. در حالیکه فاز اصلی طرح (یعنی سهمیه‌بندی آرد یارانه‌ای نانوایان بر اساس عملکرد ماه قبل) از آذر ماه ۱۴۰۱ به صورت آزمایشی در استان قزوین و از ۱۷ بهمن ماه ۱۴۰۱ به صورت تدریجی در سایر استان‌ها آغاز گردیده و در نهایت به صورت سراسری ادامه یافته است. به بیان دیگر فاز دوم طرح در عمل از ابتدای سال ۱۴۰۲ به صورت سراسری در کشور آغاز گردید. لذا نسبت دادن کاهش مصرف آرد یارانه‌ای در سال ۱۴۰۱ به اجرای فاز نخست طرح هوشمندسازی محل تامل و نیازمند ارزیابی بیشتر کارشناسی است.

شکل ۸. میزان گندم فروخته شده (میلیون تن) برای مصارف نانوایی از سال ۱۳۹۰ الی ۱۴۰۲ و پیش‌بینی سال ۱۴۰۳ [۶] و [۷]



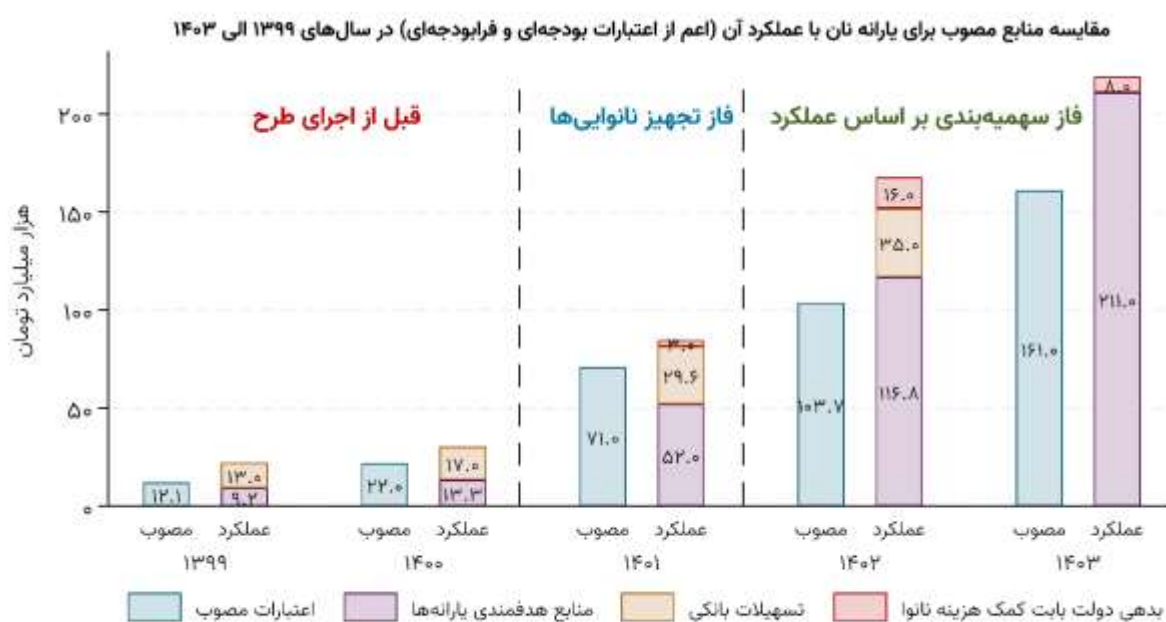
* طبق اظهارات مجریان طرح پیش‌بینی می‌شود میزان گندم فروخته شده برای مصارف نانوایی در سال ۱۴۰۳ در سطح فروش سال ۱۴۰۲ تثبیت شود

ماخذ: خلاصه گزارش عملکرد سال ۱۳۹۹ و صورت‌های مالی سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۲ - شرکت بازرگانی دولتی



پیش‌تر اشاره گردید که اعتبارات یارانه نان در لایحه بودجه ۱۴۰۴ نسبت به سال ۱۴۰۰ رشد ۱۰ برابری داشته و این در حالی است که در چند سال گذشته عملکرد اعتبارات از مقدار مصوب نیز بیشتر بوده است. شکل ۹ میزان منابع مصوب برای یارانه نان در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹ الی ۱۴۰۳ را در مقایسه با عملکرد آن (اعم از اعتبارات بودجه‌ای و فرابودجه‌ای) نشان می‌دهد. مشاهده می‌شود که علاوه بر اعتباراتی که دولت از محل منابع هدفمندی به این موضوع اختصاص داده است، شرکت بازرگانی دولتی برای تامین بخش دیگری از منابع مورد نیاز برای تسویه مطالبات گندمکاران و یا بازپرداخت اقساط تسهیلات گذشته، به دریافت تسهیلات بانکی اقدام نموده است. شایان ذکر است اعتبارات مربوط به پرداخت کمک هزینه به نانوایان از ابتدای طرح تا آبان ماه سال ۱۴۰۳، بالغ بر ۲۷ هزار میلیارد تومان اعلام گردیده که دلیل اصلی آن تصمیم دولت بر عدم افزایش نرخ فروش نان از سال ۱۴۰۱ به جهت مصون ماندن مردم از شوک افزایش قیمت می‌باشد. اعتبارات مذکور با عاملیت بانک سپه به حساب نانوایان واریز می‌گردد که به عنوان بدهی دولت به بانک سپه به حساب می‌آید.

شکل ۹. مقایسه منابع مصوب برای یارانه نان با عملکرد مالی دولت (اعم از اعتبارات بودجه‌ای و فرابودجه‌ای) برای تامین نان یارانه‌ای در سال‌های ۱۳۹۹ الی ۱۴۰۳ [۲] و [۳]



*میزان کمک هزینه پرداختی به نانوایان تا پایان آبان ۱۴۰۳ بالغ بر ۲۷ هزار میلیارد تومان بوده است که توزیع آن در سه سال اخیر برآوردی است منبع: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹ الی ۱۴۰۳ و عملکرد آن به همراه عملکرد شرکت بازرگانی دولتی

ماخذ: مقادیر مصوب و عملکرد قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و اطلاعات دریافتی از شرکت بازرگانی دولتی

با بررسی آسیب‌شناسانه سازوکار اجرایی طرح، حداقل دو دلیل برای توضیح وضعیت فعلی طرح می‌توان عنوان کرد که به نظر می‌رسد تاثیر قابل توجهی بر عملکرد طرح داشته است:

اول. تداوم سیاست اعطای آرد یارانه‌ای به واحدهای نانوائی همانند پیش از اجرای طرح. به طور کلی دولت به سه طریق می‌تواند دسترسی خانوارها به نان ارزان قیمت را تسهیل نماید. اول) فروش آرد یارانه‌ای به نانوائی‌ها (یا به تعبیری اختصاص یارانه به ابتدای زنجیره) که تاکنون این شیوه اجرا گردیده و چالش‌های کنونی زنجیره تامین آرد و نان کشور را می‌توان نتیجه اجرای این روش دانست. دوم) پرداخت ما به التفاوت نرخ آزاد نان با نرخ نان یارانه‌ای به نانوا که در این روش قیمت آرد در طول زنجیره آزاد محاسبه شده و تنها معادل آرد تبدیلی به نان فروش رفته، به نانوا پرداخت صورت می‌گیرد. سوم) اعطای اعتبار به مصرف‌کننده از طریق یکی از کارت‌های بانکی که در این روش کلیه یارانه‌های موجود در زنجیره تامین آرد و نان حذف شده و مصرف‌کننده به هنگام خرید نان با استفاده از اعتبار موجود، مبلغی کمتر از نرخ آزاد نان می‌پردازد. در میان این سه روش، در روش اول بیشترین انگیزه برای فساد و همزمان عدم بهره‌مندی کامل مصرف‌کننده نهایی از این یارانه وجود دارد.^۱ روش دوم نسبت به روش اول مزیت داشته و ناکارایی‌های روش اول را کاهش خواهد داد. اما چالش اصلی آن شیوه اجرای آن است که با دشواری‌هایی همراه است. در روش سوم که به کلی زمینه سوء استفاده از یارانه اعطایی حذف می‌شود، تنها مصرف‌کننده نهایی از یارانه اعطایی برخوردار خواهد شد. اما با توجه به حساسیت تامین نان موردنیاز و اطمینان از دسترسی همگانی به نان ارزان قیمت، بکارگیری روش سوم در شرایط خاص اقتصادی نیازمند بررسی جوانب بسیاری است. با توجه به توضیحات ارائه شده، مزیت اصلی طرح هوشمندسازی یارانه آرد و نان در تغییر شیوه اعطای یارانه نان از روش اول به روش دوم بوده است؛ لیکن در اجرای طرح در عمل تحویل آرد یارانه‌ای به واحدهای نانوائی در طول اجرای طرح نیز ادامه یافت.^[۸]

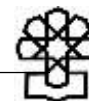
دوم. **عدم اتخاذ تصمیمات اصلاحی در بستر طرح هوشمندسازی یارانه آرد و نان از سوی سیاست‌گذاران.** طبق اظهارات مجریان طرح، اطلاعات قابل توجهی از میزان مصرف افراد در بستر این طرح جمع‌آوری شده است که در برخی موارد وقوع تخلف از سوی برخی خریداران محرز است. با این حال تاکنون تصمیمی برای برخورد با متخلفین و جلوگیری از خرید آن‌ها صورت نگرفته است.

طرح هوشمندسازی یارانه آرد و نان در مقایسه با سایر روش‌ها دارای چالش‌ها و در عین حال امتیازاتی است که در بین آن‌ها استفاده از بستر فناوری اطلاعات و داده محوری را می‌توان متمایزترین ویژگی آن برشمرد. طبیعی است هر طرحی در مراحل ابتدایی با چالش‌هایی مواجه خواهد شد و لذا نقاط ضعف آن بایستی در کنار نقاط قوت آن دیده شود.

۳-۴. یارانه دارو

یکی دیگر از مصادیق سیاست‌های حمایتی، تسهیل دسترسی مردم به خدمات درمانی و ارقام دارویی ارزان قیمت است. اگرچه بخش عمده‌ای از مصرف دارویی کشور (۸۵ درصد) تولید داخلی است؛ اما بخش عمده‌ای از مواد اولیه دارویی^۲ (حدود ۷۷ درصد) وارداتی است. بنابراین قیمت ارقام دارویی و همچنین تجهیزات پزشکی به طور مستقیم و غیرمستقیم با نوسانات نرخ ارز تحت تاثیر قرار گرفته و از همین رو حمایت‌های قیمتی آن اهمیت دوچندان دارد. تا پیش از سال

۱. در حال حاضر نیز علی‌رغم حجم بالای یارانه نان، از مواردی همچون کم‌فروشی (کاهش وزن خمیر هر واحد نان) و فروش اجباری نان‌های ویژه به عنوان مصادیقی برای عدم بهره‌مندی کامل مصرف‌کنندگان از یارانه نان می‌توان نام برد.
۲. ماده موثره



۱۴۰۱ دولت عمدتاً از طریق تخصیص ارز ترجیحی به واردات دارو، مواد اولیه دارویی و تجهیزات پزشکی سعی در پوشش بخشی از هزینه‌های درمان داشت، اما با حذف ارز ترجیحی از اردیبهشت سال ۱۴۰۱، دولت تصمیم گرفت تا یارانه دارو را از طریق طرح دارویار به انتهای زنجیره مصرف پرداخت کند. از این رو در چند سال گذشته اعتبار مجزایی برای این موضوع در قوانین بودجه در نظر گرفته می‌شود که در این بخش به آن پرداخته خواهد شد. جدول ۷ اعتبارات مصوب یارانه دارو و تجهیزات پزشکی را در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه ۱۴۰۴ به همراه عملکرد آن‌ها نشان می‌دهد.

جدول ۷. میزان اعتبار مصوب یارانه دارو و تجهیزات پزشکی و همچنین عملکردهای مربوطه در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه ۱۴۰۴ (میلیون تومان) [۲] و [۳]

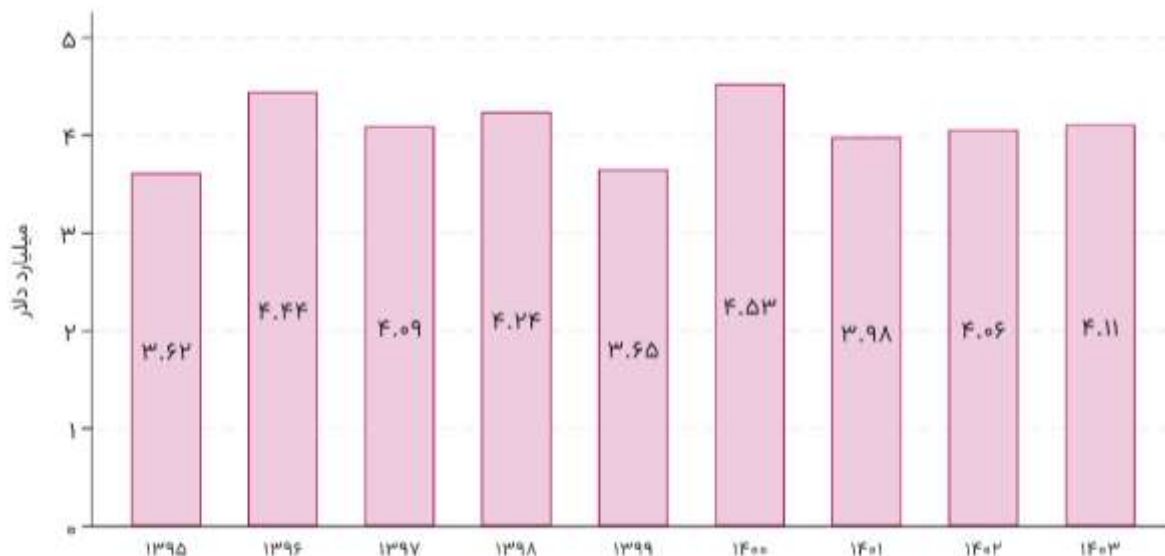
عنوان	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	لایحه ۱۴۰۴
اعتبارات مصوب (درصد رشد نسبت به سال گذشته)	۲۵,۰۰۰,۰۰۰	۶۹,۰۰۰,۰۰۰ (۱۷۶)	۱۷۱,۵۰۰,۰۰۰ (۳.۶)	۲۷۵,۹۴۲,۸۹۰ (۶.۲)	۸۵,۰۰۰,۰۰۰ (۱۱.۹)
عملکرد (درصد تحقق)	۲۲,۶۹۲,۱۳۷ (۹۱)	۳۱۳,۴۲۱,۵۰۰ (۱۹)	۳۵,۰۱۹,۰۰۰ (۴۹)	۴۳,۸۵۰,۰۰۰ عملکرد ۱۰ ماهه نسبت به ۱۰/۱۲ (۶۹)	-

ماخذ: قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ و سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها

شکل ۱۰ حجم واردات دارو (شامل موارد اولیه دارویی)، شیرخشک، تجهیزات پزشکی مصرفی و دستگاہی را از سال ۱۳۹۵ الی ۱۴۰۳ نشان می‌دهد. ارزش واردات سالانه این اقلام در ده سال گذشته به طور متوسط حدود ۴ میلیارد دلار است که البته افزایش در سال‌هایی همانند سال ۱۴۰۰ مقطعی بوده و به دوره کرونا مربوط می‌شود.

۱. ۲,۵ هزار میلیارد تومان از اعتبارات مصوب در سال ۱۴۰۲ برای یارانه دارو از محل بودجه عمومی در نظر گرفته شده است.
 ۲. ۱,۰۴ هزار میلیارد تومان از اعتبارات مصوب در سال ۱۴۰۳ برای یارانه دارو از محل بودجه عمومی در نظر گرفته شده است.
 ۳. شایان ذکر است یکی از دلایل عملکرد ضعیف اعتبارات یارانه دارو در سال ۱۴۰۱، ادامه پیدا کردن تخصیص ارز ترجیحی (۴۲۰۰ تومانی) به این اقلام تا تیرماه سال ۱۴۰۱ می‌باشد.

شکل ۱۰. ارزش دارو، مواد اولیه دارویی و اقلام مصرفی پزشکی (میلیارد دلار) از سال ۱۳۹۰ الی ۱۴۰۲ و پیش‌بینی سال ۱۴۰۳



*میزان واردات دارو و اقلام پزشکی برای سال ۱۴۰۳ برحسب واردات ۱۰ ماهه ابتدایی سال برآورد شده است.

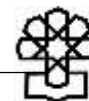
ماخذ: آمارهای مربوط به واردات گمرک جمهوری اسلامی ایران

با توجه به رشد اندک حجم واردات در سه سال گذشته، ارزش کل واردات دارو و تجهیزات پزشکی برای سال ۱۴۰۴ همانند امسال حدود ۴.۱۱ میلیارد دلار برآورد می‌شود. به نظر می‌رسد اعتبارات پیش‌بینی شده در لایحه بودجه ۱۴۰۴ برای پرداخت سهم دولت از قیمت دارو و اقلام پزشکی مصرفی در سال ۱۴۰۴ کافی به نظر می‌رسد. اما نکته حائز اهمیت این است که برآورد مذکور تنها مربوط به اعتبارات لازم برای یارانه دارو و اقلام پزشکی در سال آتی است و بدهی دولت به سازمان‌های بیمه‌گر بابت مطالبات عقب‌افتاده در آن لحاظ نشده است که در بخش بعد به آن پرداخته خواهد شد.

۱-۳-۴. طرح دارویار

پس از حذف ارزش ترجیحی دارو و اقلام مصرفی پزشکی در تیرماه سال ۱۴۰۱، اعتبارات یارانه دارو در قالب طرح «دارویار» به مصرف‌کنندگان تعلق گرفت. با اجرای این طرح، در واقع یارانه دارو از ابتدای زنجیره به انتهای زنجیره و از طریق سازمان‌های بیمه‌گر به مصرف‌کننده نهایی دارو انتقال یافت. در نتیجه پس از اجرای دارویار، هزینه دارو به سه بخش تقسیم شد: سهم بیمار (پرداخت از جیب)، سهم سازمان بیمه‌گر و سهم دولت (یارانه دارو).

جدول ۸ اعتبارات مصوب، عملکرد و وضعیت مطالبات سازمان‌های بیمه‌گر را برای سال ۱۴۰۲ و ده ماهه ابتدایی سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد. از ۶۹ هزار میلیارد تومان اعتبارات مصوب برای دارویار در سال ۱۴۰۲، ۴۰.۳ هزار میلیارد تومان تخصیص صورت گرفته است که از این میزان در مجموع ۳۴ هزار میلیارد تومان به سازمان‌های بیمه‌گر پرداخت شده که سهم هریک از آن‌ها در جدول ۸ نشان داده شده است. حجم مطالبات بیمه‌ها (بر اساس اسناد دریافتی سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها) تا ابتدای بهمن ماه سال ۱۴۰۳، بالغ بر ۴۲ هزار میلیارد تومان اعلام گردیده که از این میان



۱۵.۵ هزار میلیارد تومان مربوط به مطالبات باقی مانده آن‌ها از سال ۱۴۰۲ است. از مجموع حدود ۶۲ هزار میلیارد تومان اعتبارات مصوب ده ماهه سال ۱۴۰۳، ۳۴ هزار میلیارد تومان پرداخت شده است که عملکرد ۵۴ درصدی اعتبارات را نشان می‌دهد. این نکته نیز حائز اهمیت است که اسناد مربوط به مطالبات بیمه‌ها معمولاً با تاخیر چند ماهه برای سازمان هدفمندی ارسال می‌شود که بر همین اساس می‌توان گفت رقم ۴۲ هزار میلیارد تومان، احتمالاً مجموع مطالبات داروخانه‌ها از دولت تا اواسط سال ۱۴۰۳ باشد.

جدول ۸. اعتبارات مصوب و عملکرد طرح دارویار به همراه میزان مطالبات سازمان‌های بیمه‌گر در طرح دارویار

در سال ۱۴۰۲ و ده ماهه ۱۴۰۳ (میلیون تومان)

ده ماهه ابتدایی سال ۱۴۰۳				سال ۱۴۰۲		سازمان‌های بیمه‌گر
درصد تحقق نسبت به اسناد دریافتی	پرداختی	اسناد دریافتی از مطالبات بیمه‌ها	مصوب (ده ماهه)	پرداختی	مصوب	
۷۸ درصد	۱۱,۴۳۵,۱۰۰	۱۴,۶۹۰,۴۰۰	-	۱۱,۰۰۸,۴۰۰	-	بیمه سلامت ایران
۸۷ درصد	۲۱,۶۸۶,۱۰۰	۲۵,۰۵۳,۱۰۰		۱۹,۷۲۷,۱۰۰		تامین اجتماعی
۷۵ درصد	۱,۸۰۲,۷۰۰	۳,۴۱۴,۰۰۰		۳,۲۸۹,۷۰۰		خدمات درمانی نیروی مسلح ج.ا.
۸۳ درصد	۳۴,۹۲۳,۹۰۰	۴۲,۱۵۷,۵۰۰	۶۲,۴۱۶,۶۰۰	۳۴,۰۲۵,۲۰۰	۶۹,۰۰۰,۰۰۰	مجموع

ماخذ: سازمان هدفمندی یارانه‌ها

طرح دارویار با اهدافی همچون «توزیع یارانه دارو متناسب با نیاز بیماران»، «تغییر نکردن پرداخت از جیب بیماران»، «اصلاح الگوی مصرف دارو و کاهش تقاضای القایی» و «کنترل قاچاق معکوس و رشد صادرات رسمی دارو» از تیرماه سال ۱۴۰۱ اجرا گردید. اکنون پس از گذشت بیش از دو سال از اجرای طرح، بازار دارویی کشور با چالش‌هایی مواجه شده است که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

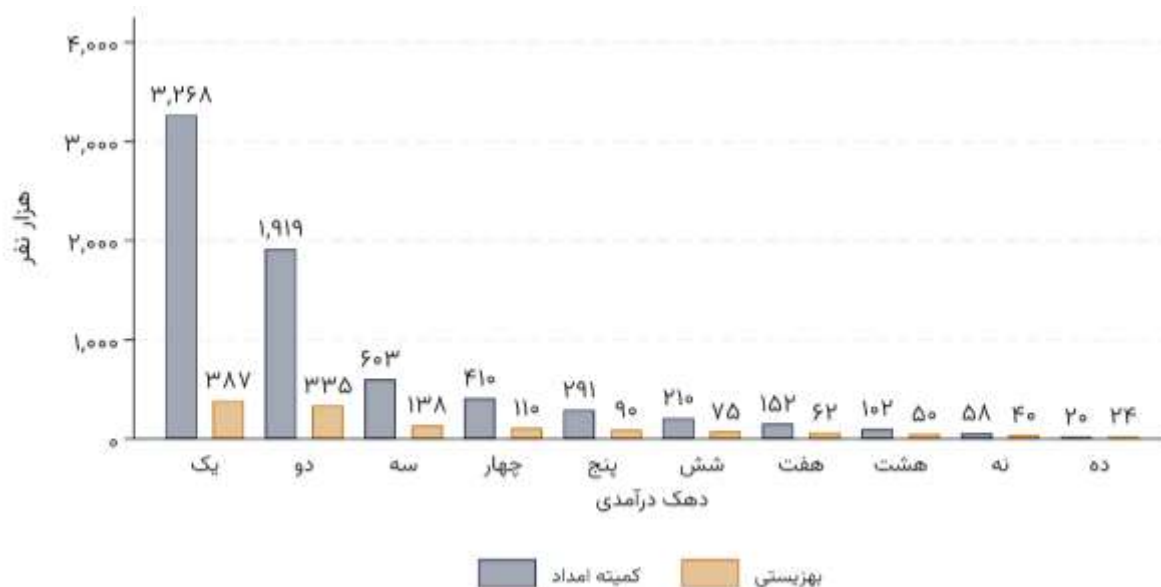
• **کمبود شدید نقدینگی در زنجیره تامین و توزیع دارو.** کمبود شدید نقدینگی ناشی از تاخیرهای طولانی در پرداخت مطالبات از سوی بیمه‌ها و سازمان هدفمندی یارانه‌ها به عنوان مهم‌ترین چالش بازار دارویی کشور عنوان می‌شود. در ابتدای اجرای طرح، اعتبارات دارویار در اختیار سازمان‌های بیمه‌گر قرار می‌گرفت و به طور کلی مطالبات داروخانه‌ها از سوی آن‌ها پرداخت می‌گردید. به دلیل تاخیر در پرداخت‌ها از سوی بیمه‌ها، پس از مدتی پرداخت سهم دولت از قیمت دارو (بدهی دولت به داروخانه‌ها) به سازمان هدفمندی یارانه‌ها سپرده شد. با این حال این اقدام نیز نتوانسته مشکل تاخیر در پرداخت مطالبات را به طور کامل مرتفع کند. بنابر اظهارات رئیس سازمان غذا و دارو کشور، در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۴۰۳، از ۲ میلیارد و ۸۰۰ میلیون دلار ارز تخصیص داده شده به دارو، تنها ۲ میلیارد و ۲۰۰ میلیون دلار جذب شده و ۶۰۰ میلیون دلار باقی مانده به دلیل نبود نقدینگی توسط شرکت‌های داروساز جذب نگردیده است.

● **فقدان متولی و هماهنگ‌کننده طرح.** سازمان‌های بیمه‌گر، سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، سازمان غذا و دارو و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نهادهای فعال در این طرح هستند که عمدتاً به صورت جزیره‌ای عمل کرده و متأسفانه به دلیل عدم هماهنگی حتی آمار و اطلاعات در رابطه با موضوعات اصلی همچون میزان مطالبات و بدهی‌های دولت و سازمان‌های بیمه‌گر و به تبع آن اعتبارات موردنیاز طرح نیز محل اختلاف این دستگاه‌ها است. اخیراً با موافقت مقام معظم رهبری و به دلیل روند فزاینده حجم بدهی‌ها و مطالبات حوزه درمان و دارو در دو سال اخیر، دولت اجازه پیدا نمود تا یک میلیارد دلار از منابع صندوق توسعه ملی برای تأمین ذخایر پایدار دارویی، لوازم مصرفی و تجهیزات پزشکی برداشت نماید. همچنین با اخذ مجوز از شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا اجازه انتشار اوراق تا سقف ۲۵ همت، جهت پرداخت بخشی از تعهدات سازمان تأمین اجتماعی، برنامه‌ریزی شده است که بخشی از آن مربوط به مطالبات و بدهی‌های حوزه داروست. با این حال به نظر می‌رسد سازوکار فعلی اجرای طرح دارویار و به ویژه جریان مالی آن دارای اشکالاتی است که نتوانسته است چالش‌های به وجود آمده را مرتفع سازد.

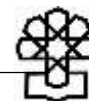
۴-۴. مستمری مددجویان نهادهای حمایتی

طبق آخرین آمار رسمی از تعداد مددجویان نهادهای حمایتی، در حال حاضر ۲ میلیون و ۷۹۱ هزار و ۴۶۵ خانوار تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) قرار دارند که جمعیتی بالغ بر ۷ میلیون نفر را تشکیل می‌دهند. همچنین ۴۹۶ هزار و ۹۲۶ خانوار نیز تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور قرار گرفته که جمعیتی حدود ۱ میلیون و ۳۱۴ هزار نفری را شامل می‌شوند. شکل ۱۱ توزیع جمعیت مددجویان تحت پوشش نهادهای حمایتی را در دهک‌های درآمدی نشان می‌دهد.

شکل ۱۱. تعداد افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی (هزار نفر) در بهمن ماه ۱۴۰۳ [۱۰]



ماخذ: پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان-وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی



به موجب ماده (۷۹) قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف گردید در طول اجرای قانون برنامه علاوه بر پرداخت یارانه نقدی، هر سال حداقل مستمری خانوارهای مددجویان تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی را متناسب با سطح محرومیت بر مبنای متوسط بیست درصد (۲۰٪) حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار، در چهارچوب بودجه سنواتی و از محل درآمد قانون هدفمندکردن یارانه‌ها با حذف خانوارهای پردرآمد و درج ردیف مستقل در جدول موضوع ماده (۳۹) این قانون، از طریق دستگاههای مذکور پرداخت نماید.^۱ بر همین اساس هر ساله در جدول مربوط به مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها اعتباراتی تحت عنوان «مستمری مددجویان نهادهای حمایتی» به کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی اختصاص می‌یابد. جدول ۹ میزان اعتبار مستمری خانوارهای مددجویان نهادهای حمایتی را در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و همچنین لایحه بودجه ۱۴۰۴ نشان می‌دهد. تا قبل از سال ۱۴۰۲، دو ردیف اعتباری مجزا تحت عناوین «کاهش فقر مطلق خانوارها» و «پرداخت مستمری و پشت نوبتی‌ها» از محل هدفمندسازی یارانه‌ها به دو نهاد حمایتی اختصاص می‌یافت. اما همانطور که پیش‌تر اشاره گردید از سال ۱۴۰۲ به دلیل کسری منابع، تنها اعتبارات مستمری مددجویان از منابع هدفمندی یارانه‌ها تامین شده و سایر خدمات حمایتی از محل بودجه عمومی پرداخت می‌گردد. اعتبارات مستمری مددجویان نهادهای حمایتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است که نسبت به سال گذشته رشد ۵۲ درصدی داشته است. شایان ذکر است که عملکرد این ردیف در سال‌های گذشته همواره بالاتر از میزان مصوب تحقق یافته است.

جدول ۹. میزان اعتبار مستمری خانوارهای مددجویان نهادهای حمایتی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه ۱۴۰۴ (میلیون تومان) [۲] و [۳]

عنوان	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	لایحه ۱۴۰۴
اعتبارات مصوب (درصد رشد نسبت به سال گذشته)	۲۶,۱۷۵,۰۰۰	۲۷,۸۸۰,۰۰۰	۴۶,۶۰۰,۰۰۰	۶۵,۵۰۰,۰۰۰	۹۹,۶۸۰,۰۰۰ (۵۲.۲)
عملکرد (درصد تحقق)	۲۸,۱۰۹,۴۹۵ (۱۰۷)	۳۲,۴۲۱,۰۰۰ (۱۱۶)	۴۸,۵۷۶,۸۰۰ (۱۰۴)	-	-

ماخذ: سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها

کمک نقدی به نیازمندان از روش‌های مرسوم حمایتی است و تامین حداقل‌های معیشتی نیازمندان وظیفه نظام حمایتی است. اما نباید فراموش کرد که **ماموریت اصلی نظام حمایتی، توانمندسازی نیازمندان** است.^۳ این یعنی در نظام حمایتی بایستی سیاست‌هایی را دنبال نمود تا افراد نیازمند پس از گذراندن یک دوره حمایتی مشخص، از فقر خارج

۱. این حکم در قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز عیناً تنفیذ گردید.

۲. افزایش محدود مستمری در سال ۱۴۰۱، به دلیل افزایش قابل ملاحظه یارانه نقدی در آن سال می‌باشد که جبران کننده کاهش محدود مستمری مددجویان بوده است.

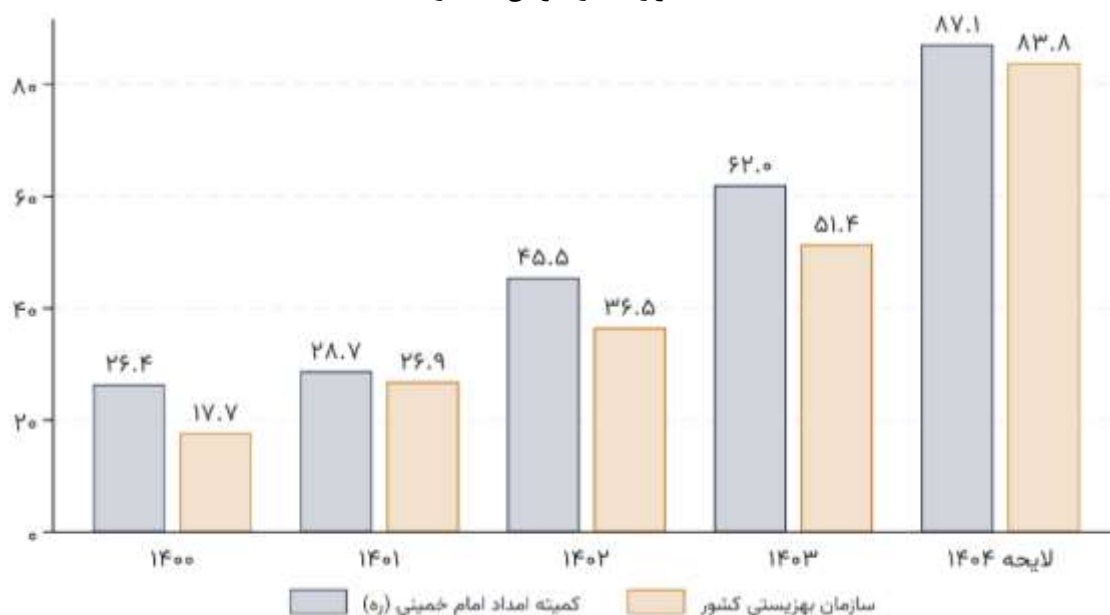
۳. البته توجه به این نکته ضروری است که ممکن است امکان توانمندسازی و اشتغال برای برخی از گروه‌های هدف (مانند سالمندان) فراهم نباشد.

شده و عملاً از حمایت بی‌نیاز شوند. در نظام‌های حمایتی کارآمد، مطالعات گسترده‌ای به موضوع طراحی برنامه‌های حمایتی اختصاص می‌یابد و پس از اجرای آزمایشی و ارزیابی اثربخش بودن برنامه موردنظر بر کاهش فقر، تصمیم بر ادامه اجرای آن برنامه گرفته می‌شود.

۵. بودجه نهادهای حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۴

نهادهای دولتی و عمومی غیردولتی متعددی در حوزه حمایتی در کشور فعالیت می‌کنند. اما در این میان کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور به طور مشخص به عنوان نهادهای حمایتی در کشور شناخته می‌شوند. شکل ۱۲ کل بودجه نهادهای حمایتی^۱ (کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور) را در سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و همچنین لایحه بودجه ۱۴۰۴ نشان می‌دهد. رشد محدود ۹ درصدی بودجه کمیته امداد امام خمینی در سال ۱۴۰۱، به دلیل افزایش قابل ملاحظه یارانه نقدی در آن سال می‌باشد که جبران کننده کاهش محدود مستمری مددجویان بوده است. در ادامه این بخش بودجه این دو نهاد حمایتی مورد تحلیل قرار خواهد گرفت.

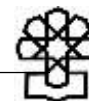
شکل ۱۲. اعتبارات نهادهای حمایتی در قوانین بودجه سنواتی از سال ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان) [۲] و [۳]



۵-۱. کمیته امداد امام خمینی (ره)

در میان نهادهای حمایتی، کمیته امداد امام خمینی (ره) بزرگترین نهاد حمایتی کشور محسوب می‌شود. منابع موردنیاز کمیته امداد امام خمینی (ره) تنها متکی به منابع دولتی نمی‌باشد و بخش قابل توجهی از آن بایستی از طرق مختلف

۱. شامل کلیه اعتباراتی است که بابت کلیه خدمات حمایتی (اعم از مستمری) و سایر هزینه‌ها در اختیار نهادهای حمایتی قرار می‌گیرد.



از جمله دریافت کمک‌های مردمی تامین شود. بخشی از منابع مالی این نهاد هر ساله در قانون بودجه و از محل منابع عمومی و هدفمندسازی یارانه‌ها تامین می‌شود. جدول ۱۰ اعتبارات مصوب کمیته امداد امام خمینی (ره) را به همراه سهم هر یک از دو منبع مذکور در تامین اعتبارات این دستگاه برای سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و همچنین لایحه بودجه ۱۴۰۴ نشان می‌دهد. میزان اعتبارات مصوب این دستگاه در لایحه ۱۴۰۴ بیش از ۸۷ هزار میلیارد تومان است که نسبت به سال گذشته رشد ۴۰ درصدی داشته است. این در حالی است که کمیته امداد امام خمینی جزو معدود دستگاههایی است که عملکرد بودجه آن معمولاً بیشتر از مقدار مصوب است. یکی از نکات قابل توجه در تحلیل بودجه کمیته امداد امام خمینی، افزایش سهم بودجه عمومی از این اعتبارات از سال ۱۴۰۲ است. به نظر می‌رسد افزایش این سهم در چند سال گذشته به دلیل جبران کسری منابع هدفمندسازی یارانه‌ها باشد.

جدول ۱۰. اعتبارات بودجه‌ای مصوب کمیته امداد امام خمینی (ره) از محل منابع عمومی و هدفمندسازی یارانه‌ها در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴ (میلیون تومان) [۲] و [۳]

محل تامین	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	لایحه ۱۴۰۴
بودجه عمومی (سهم از کل بودجه به درصد)	۲,۹۵۷,۴۰۲ (۱۱.۲)	۳,۲۴۸,۷۰۶ (۱۱.۳)	۱۵,۳۲۱,۳۴۵ (۳۳.۷)	۱۹,۸۸۴,۷۳۲ (۳۲.۱)	۲۴,۱۳۷,۳۶۰ (۲۷.۷)
منابع هدفمندسازی یارانه‌ها (سهم از کل بودجه به درصد)	۲۳,۴۷۵,۰۰۰ (۸۸.۸)	۲۵,۴۸۲,۰۰۰ (۸۸.۷)	۳۰,۱۵۰,۰۰۰ (۶۶.۳)	۴۲,۱۰۰,۰۰۰ (۶۷.۹)	۶۲,۹۳۰,۰۰۰ (۷۲.۳)
مجموع کل بودجه مصوب (درصد رشد نسبت به سال گذشته)	۲۶,۴۳۲,۴۰۲	۲۸,۷۳۰,۷۰۶ (۹)	۴۵,۴۷۱,۳۴۵ (۵۸)	۶۱,۹۸۴,۷۳۲ (۳۶)	۸۷,۰۶۷,۳۶۰ (۴۰)
عملکرد کل بودجه (درصد تحقق)	۲۶,۹۷۸,۱۱۸ (۱۰۲)	۳۰,۰۵۶,۶۸۰ (۱۰۵)	۴۶,۰۰۷,۸۳۸ (۱۰۱)	-	-

ماخذ: سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها

۲-۵. سازمان بهزیستی کل کشور

سازمان بهزیستی کشور دیگر نهاد حمایتی است که موظف است با اتخاذ تدابیر و ارائه خدمات و حمایت‌های غیربیمه‌ای و تکیه بر مشارکت‌های مردم و همکاری نزدیک سازمان‌های ذیربط، در جهت گسترش خدمات توان بخشی، حمایتی، بازپروری و پیشگیری از معلولیت‌ها و آسیب‌های اجتماعی و کمک به تأمین حداقل نیازهای اساسی گروه‌های کم درآمد، اقدام نماید. کلیه منابع مالی این سازمان نیز در قانون سنواتی بودجه لحاظ می‌گردد. جدول ۱۱ اعتبارات این سازمان را به تفکیک محل تامین منابع در قوانین بودجه ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳، عملکرد آن‌ها و میزان اعتبارات منظور شده در لایحه بودجه ۱۴۰۴ نشان می‌دهد.

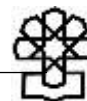
جدول ۱۱. اعتبارات بودجه‌ای مصوب سازمان بهزیستی کل کشور از محل بودجه عمومی و منابع هدفمندسازی یارانه‌ها در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴ (میلیون تومان) [۲] و [۳]

محل تامین	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	لایحه ۱۴۰۴
منابع عمومی (سهم از کل بودجه به درصد)	۱,۲۸۷,۹۷۹	۱,۶۵۷,۱۶۶	۲۰,۰۱۶,۲۴۲	۲۷,۹۳۸,۷۰۳	۴۳,۴۵۵,۸۴۱ (۵۲)
منابع هدفمندسازی یارانه‌ها (سهم از کل بودجه به درصد)	۱۶,۴۲۵,۰۰۰	۲۲,۳۴۸,۵۰۰	۱۶,۴۵۰,۰۰۰	۲۳,۴۰۰,۰۰۰	۳۶,۷۵۰,۰۰۰ (۴۴)
منابع اختصاصی	۰	۲,۸۸۰,۰۰۰ (۱۰)	۵۰,۰۰۰	۶۰,۰۰۰	۳,۵۵۹,۳۱۴
مجموع کل بودجه مصوب (درصد رشد نسبت به سال گذشته)	۱۷,۷۱۲,۹۷۹	۲۶,۸۸۵,۶۶۶ (۵۲)	۳۶,۵۱۶,۲۴۲ (۳۶)	۵۱,۳۹۸,۷۰۳ (۴۱)	۸۳,۷۶۵,۱۵۵ (۶۳)
عملکرد کل بودجه (درصد تحقق)	۱۵,۵۷۲,۷۳۹ (۸۸)	۲۴,۸۱۵,۲۷۹ (۹۲)	۳۶,۶۳۷,۴۱۸ (۱۰۱)	-	-

ماخذ: سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها

۶. جمع‌بندی و پیشنهادات

مجموع اعتبارات حمایتی، اجزاء آن و انواع برنامه‌های حمایتی در قوانین بودجه سنواتی نشان‌دهنده توجه بودجه به اقشار نیازمند و به ویژه فقراست. بر همین اساس گزارش بودجه حامی فقرا تلاش نمود ضمن ارائه برآوردی از مجموع این اعتبارات، تصویری از اجزاء و انواع برنامه‌های حمایتی منعکس نماید. اعتبارات حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ بالغ بر ۹۲۳ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود که نسبت به مقدار مصوب سال قبل ۴۱ درصد رشد داشته است. به طور کلی می‌توان اعتبارات حمایتی بودجه را از نظر سطح شمولیت، به دو گروه حمایت‌های همگانی و حمایت از گروه‌های نیازمند (به ویژه فقرا) تقسیم نمود. در حمایت‌های همگانی اگرچه گروه‌های نیازمند نیز شامل می‌شوند؛ اما به دلیل کثرت مشمولین، سهم هر یک از خانوارها محدود شده و انتظار نمی‌رود که اثر قابل توجهی بر وضعیت رفاهی آن‌ها (به ویژه برای خانوارهای فقیر) مشاهده شود. لذا در عمل سهم برنامه‌های حمایتی هدفمند از کل بودجه حمایتی نشان‌دهنده توجه ویژه بودجه به گروه‌های نیازمند است. «یارانه نقدی» (با سهم ۳۵ درصدی از کل اعتبارات حمایتی)، «یارانه نان» (با سهم ۲۷ درصدی)، «مستمری مددجویان نهادهای حمایتی» (با سهم ۱۱ درصدی) و «یارانه دارو» (با سهم ۹ درصدی) بزرگترین برنامه‌های حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ هستند. از آنجاییکه اعتبارات یارانه‌های نقدی، نان و دارو به نوعی برنامه‌های حمایتی همگانی است و جزو جدایی‌ناپذیر بودجه حمایتی به حساب می‌آید؛ در عمل می‌توان گفت ظرفیت بالقوه بودجه سال ۱۴۰۴ برای اجرای برنامه‌های حمایتی هدفمند تنها ۱۷ درصد از کل اعتبارات حمایتی است.



یکی از آسیب‌های نظام حمایتی کشور آن است که سازوکار نظام‌مندی برای ارزیابی اثربخشی برنامه‌های حمایتی و میزان تأثیر آن‌ها بر کاهش فقر یا بهبود وضعیت رفاهی گروه‌های هدف وجود ندارد. در فقدان چنین سازوکاری، بودجه‌ریزی سالانه اعتبارات حمایتی به جای آنکه برآمده از اصلاح رویکردهای حمایتی ناکارآمد در سال‌های گذشته یا تقویت برنامه‌های موفق باشد، به یک فرمول تکراری افزایش اعتبارات ردیف‌های حمایتی متناسب با پیش‌بینی تورم تبدیل شده است.

مدت‌هاست در نظام‌های حمایتی کارآمد، حمایت‌های هدفمند (حمایت از فقرا و گروه‌های در معرض فقر) و مشروط (به معنی حمایت در قبال اجرای شروطی همچون حضور کودک خانوار در مدرسه یا مراجعه مستمر خانوار به مراکز بهداشتی) جایگزین پرداخت‌های نقدی همگانی و غیرمشروط شده‌اند. چراکه اجرای این سیاست‌ها در عین حال که منابع مالی عظیمی نیاز دارد؛ معمولاً اثرگذاری قابل توجهی بر وضعیت رفاهی افراد ندارد. با این حال باید توجه داشت که یارانه نقدی در شرایط فعلی اقتصادی به عنوان کمک‌هزینه‌ای برای خانوارها به حساب می‌آید.

بر همین اساس و با هدف استفاده از ظرفیت بودجه‌ای موجود برای اجرای یک برنامه حمایتی هدفمند در کنار سایر برنامه‌های حمایتی، پیشنهاد می‌شود که حمایت‌های نقدی و شبه نقدی (کالابریگ الکترونیکی) به صورتی سطح‌بندی شود که با کمترین تغییرات در بهره‌مندی خانوارهای فعلی مشمول، حمایت از خانوارهای نیازمند تقویت شود. به این معنا که سیاست‌گذار در سطح پایه و همگانی اجرای برنامه یارانه نقدی را همانند گذشته ادامه دهد و در سطح تکمیلی حمایت‌های شبه‌نقدی مکمل و هدفمند را تنها برای گروه‌های نیازمند حمایت به اجرا درآورد. به طور مشخص پیشنهاد می‌شود طرح کالابریگ الکترونیکی در سال آتی تنها برای خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی، فقرای شدید و خانوارهای دارای کودک زیر ۶ سال اجرا گردد. در این صورت می‌توان، شروطی نظیر تحصیل کودکان و مشارکت فعال در برنامه‌های واکسیناسیون و پایش‌های دوره‌ای سلامت را برای خانوارهای مشمول در نظر گرفت.

منابع و مأخذ

- [۱] موسوی‌نیک، سیدهادی؛ فولادی مقدم، شهاب‌الدین، ۱۴۰۳، «بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۱۰): بودجه حامی فقرا (ظرفیت‌های فقرزدایی لایحه بودجه)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره مسلسل: ۱۹۷۳۱
- [۲] قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ الی ۱۴۰۳
- [۳] بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴
- [۴] فولادی مقدم، شهاب‌الدین، ۱۴۰۳، «گزارش نظارتی ارزیابی طرح کالابریگ الکترونیکی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره مسلسل: ۲۰۴۱۸
- [۵] جعفری، محمدمهدی، ۱۴۰۳، «بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۷): تحلیلی بر منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره مسلسل: ۲۰۴۲۵
- [۶] «خلاصه گزارش عملکرد سال ۱۳۹۹، با رویکردی بر آمارهای عملکردی ۱۰ سال گذشته»، شرکت بازرگانی دولتی ایران، ۱۴۰۰
- [۷] اطلاعات و صورت‌های مالی پایان دوره به همراه گزارش حسابرس و بازرس قانونی سال‌های ملی ۱۳۹۸ الی ۱۴۰۲، سامانه جامع اطلاع‌رسانی ناشران (کدال)

- [۸] روستایی، سجاد، ۱۴۰۱، «بررسی طرح اصلاح نظام پرداخت یارانه نان از سوی دولت سیزدهم در سال ۱۴۰۱»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره مسلسل: ۱۸۶۰۶
- [۹] «موفقیت‌های چشمگیر در طرح هوشمندسازی یارانه آرد و نان (خبر ویژه)»، روزنامه کیهان، کد خبر: ۲۶۸۰۴۹
- [۱۰] پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

گزیده سیاستی

اعتبارات حمایتی (شامل کمک‌های نقدی، شبه نقدی و یارانه قیمتی) در لایحه بودجه ۱۴۰۴ بالغ بر ۹۲۳ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود که نسبت به مقدار مصوب سال قبل ۴۱ درصد رشد داشته است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان باسداران، روبروی پارک بناوران (ضلع جنوبی، بلاک ۸۰۲)

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

وبسایت: rc.majlis.ir