

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۱۰): اعتبارات حمایتی (بودجه حامی فقرا)



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۲۸۷

دوره دوازدهم - سال دوم

ثبت: ۳۸۱

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۱۰): اعتبارات حمایتی (بودجه حامی فقرا)

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

نوع گزارش: طرح/لایحه ■، نظارتی □، راهبردی □، پیش نویس قانونی □

تهیه و تدوین: شهاب‌الدین فولادی مقدم

مدیر مطالعه: سیدمحمد مجتبی میرپنجی

ناظر علمی: سیدمحمد حسین فاطمی

اظهار نظر کنندگان داخل مرکز: آقای علی فهیمی (دفتر مطالعات اجتماعی)، آقای محمد برزگر

خسروی (دفتر مطالعات حقوقی)

همکار: محمدصادق بیرجندی

صفحه آرا: سمیرا صادقی عسکری

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۵

۲. اعتبارات حمایتی

۳. هدفمندی یارانه‌ها

۴. یارانه نقدی

۵. کالابرگ الکترونیکی

۶. کارت امید مهر مادران



تاریخ شروع مطالعه: آذرماه ۱۴۰۴

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۱/۶

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|----|---|
| ۱ | چکیده..... |
| ۲ | خلاصه مدیریتی..... |
| ۴ | ۱. مقدمه..... |
| ۴ | ۲. پیشینه پژوهش..... |
| ۵ | ۳. بودجه و سیاست‌های فقرزدایی..... |
| ۷ | ۴. سیاست‌های بازتوزیعی و کاهش فقر..... |
| ۹ | ۵. کلیات اعتبارات حمایتی لایحه بودجه ۱۴۰۵..... |
| ۱۳ | ۶. اجزاء اعتبارات حمایتی لایحه بودجه ۱۴۰۵..... |
| ۱۸ | ۶-۱. یارانه نقدی..... |
| ۲۰ | ۶-۲. طرح کالا برگ الکترونیکی..... |
| ۲۱ | ۶-۳. یارانه گندم..... |
| ۲۲ | ۶-۴. یارانه دارو..... |
| ۲۳ | ۶-۵. مستمری نهادهای حمایتی..... |
| ۲۶ | ۷. بودجه نهادهای حمایتی..... |
| ۲۷ | ۷-۱. اعتبارات کمیته امداد امام خمینی (ره)..... |
| ۲۷ | ۷-۲. اعتبارات سازمان بهزیستی..... |
| ۲۸ | ۸. ظرفیت‌های بالقوه اصلاح سیاست‌های حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۵..... |
| ۳۰ | ۹. پرداختی‌های حمایتی به خانوار در سال ۱۴۰۵..... |
| ۳۴ | ۱۰. جمع‌بندی..... |
| ۳۶ | منابع و مأخذ..... |

فهرست جداول

| | |
|----|--|
| ۵ | جدول ۱. پیشینه مطالعات در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی..... |
| ۹ | جدول ۲. تفکیک فقر برای دوره‌های مختلف..... |
| ۱۵ | جدول ۳. اعتبارات حمایتی در قوانین بودجه و لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ - هزار میلیارد تومان..... |
| ۲۲ | جدول ۴. اعتبارات مصوب و عملکرد یارانه نان - هزار میلیارد تومان..... |
| ۲۳ | جدول ۵. اعتبارات مصوب و عملکرد یارانه دارو - هزار میلیارد تومان..... |
| ۲۵ | جدول ۶. سناریوی‌های افزایش مستمر مددجویان نهادهای حمایتی - هزار میلیارد تومان..... |
| ۲۷ | جدول ۷. کل اعتبارات کمیته امداد امام خمینی (ره) - هزار میلیارد تومان..... |
| ۲۸ | جدول ۸ - کل اعتبارات سازمان بهزیستی کشور - هزار میلیارد تومان..... |
| ۲۹ | جدول ۹. اعتبارات جمعی - خرجی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ - هزار میلیارد تومان..... |

جدول ۱۰. دریافتی‌های حمایتی یک خانوار سه نفره در سال ۱۴۰۵..... ۳۳
جدول ۱۱. پیشنهاد تفکیک منابع موضوع ماده (۴۵) مالیات بر ارزش افزوده و مصارف مربوطه در جداول درآمدی و هزینه‌ای..... ۳۵

فهرست نمودارها

شکل ۱. سازوکارهای اثرگذاری بودجه عمومی بر فقر..... ۶
شکل ۲. تفکیک فقر برای سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۳..... ۸
شکل ۳. نمودار نسبت اعتبارات حمایتی به بودجه عمومی - درصد..... ۱۰
شکل ۴. ترکیب منابع اعتبارات حمایتی در قوانین بودجه سنواتی و لایحه سال ۱۴۰۵..... ۱۱
شکل ۵. نمودار اعتبارات حمایتی به تفکیک نوع حمایت (فراگیر، هدفمند) - درصد..... ۱۳
شکل ۶. نمودار سهم برنامه‌های حمایتی از کل اعتبارات حمایتی - درصد..... ۱۸
شکل ۷. نمودار عملکرد یارانه نقدی - هزار میلیارد تومان..... ۱۹
شکل ۸. نمودار هزینه اجرای طرح کالابریگ در هر مرحله - هزار میلیارد تومان..... ۲۱
شکل ۹. نمودار اعتبارات نهادهای حمایتی - هزار میلیارد تومان..... ۲۴
شکل ۱۰. تصویر کلی از اعتبارات حمایتی..... ۲۶
شکل ۱۱. منابع حاصل از اصلاح نرخ ارز ترجیحی در سال ۱۴۰۱ و سال‌های بعد از آن به همراه اعتبارات یارانه نقدی و طرح کالابریگ الکترونیکی در سال‌های مربوطه (واحد: هزار میلیارد تومان)..... ۳۰
شکل ۱۲. حداقل پرداختی‌های حمایتی ماهانه به خانوار (به ازای هر فرد) در سال ۱۴۰۵ - تومان..... ۳۱



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۱۰):
اعتبارات حمایتی (بودجه حامی فقرا)

Doi: [10.22034/mrc.report.21287](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21287)

چکیده

کل اعتبارات حمایتی پیش‌بینی‌شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، شامل انواع حمایت‌های نقدی، شبه‌نقدی و قیمتی از خانوارها، حدود ۱۰۹۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود که معادل ۱۸.۵ درصد از بودجه عمومی کشور است و نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴ رشدی حدود ۱۸ درصد را نشان می‌دهد. بررسی ترکیب این اعتبارات حاکی از آن است که بخش عمده حمایت‌ها همچنان ماهیتی فراگیر دارد، به‌گونه‌ای که حدود ۶۵ درصد کل اعتبارات حمایتی به صورت همگانی توزیع شده و تنها ۳۵ درصد آن به حمایت‌های هدفمند اختصاص یافته است. در صورت تحقق سناریوی انتقال ارز ترجیحی کالاهای اساسی به انتهای زنجیره و جایگزینی آن با پرداخت یارانه کالا برگ به شکل فراگیر (که در زمستان سال جاری و در حین بررسی لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی انجام پذیرفت)، حجم اعتبارات حمایتی به حدود ۱۹۶۴ هزار میلیارد تومان افزایش می‌یابد که معادل نزدیک به ۳۳ درصد از بودجه عمومی خواهد بود. در این سناریو، تمرکز حمایت‌ها بر پرداخت‌های همگانی تشدید شده و حدود ۸۸ درصد اعتبارات به صورت فراگیر توزیع می‌شود، در حالی که سهم اعتبارات هدفمند به حدود ۱۲ درصد کاهش می‌یابد. با وجود این تغییرات، با توجه به اصلاح ارز ترجیحی در انتهای سال ۱۴۰۴ و اجرای یارانه کالا برگ همگانی، خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی، با اتکا به مجموعه یارانه‌ها و حمایت‌های دولتی، در معرض فقر شدید نیستند، به‌طوری‌که نرخ فقر شدید برای این گروه از خانوارها در انتهای سال ۱۴۰۴ به صفر رسیده است. در میان برنامه‌های حمایتی، به استثنای یارانه همگانی کالا برگ الکترونیک، بیشترین رشد اعتبارات مربوط به مستمری مددجویان نهادهای حمایتی با افزایشی معادل ۳۶ درصد بوده و پس از آن، برنامه تغذیه کودکان و یارانه گندم به ترتیب با رشد ۲۸ و ۲۰ درصدی قرار دارند. در چنین شرایطی، به نظر می‌رسد تمرکز سیاستی بر متنوع‌سازی ابزارهای حمایت و افزایش درجه هدفمندی اعتبارات حمایتی موجود، می‌تواند بدون لزوماً افزایش منابع، کارایی فقرزدایی اعتبارات حمایتی پیش‌بینی‌شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ را به‌طور معناداری ارتقا دهد.

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

افزایش فشارهای اقتصادی بر خانوارها و به ویژه معیشت آن‌ها در یک دهه گذشته بیشتر از پیش توجه سیاست‌گذاران را به برنامه‌های حمایتی دولت جلب نموده است. اگرچه تحولات کلان اقتصادی وضعیت رفاهی کلیه خانوارهای کشور را تحت تاثیر قرار داده، اما مأموریت اصلی سیاست‌ها و طرح‌های حمایتی توجه به گروه‌های آسیب‌پذیر و به ویژه فقراست و از این منظر یکی از سوالات مهم سیاست‌گذاران این است که بودجه تنظیم شده چه مقدار و به چه نحوی قرار است از فقرا حمایت نماید و چه ظرفیت‌هایی برای فقرزدایی در بودجه لحاظ شده است؟ گزارش اعتبارات حمایتی (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 ۱۴۰۵ و ضمن ارائه برآوردی از کل اعتبارات حمایتی بودجه، اجزاء و انواع این اعتبارات مورد تحلیل قرار گیرد.

نقاط قوت و ضعف طرح

- کل اعتبارات حمایتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ حدود ۱۰۹۰ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴ حدود ۱۸ درصد رشد داشته و رقمی به اندازه حدود ۱۸.۵ درصد کل بودجه عمومی به حساب می‌آید.
- با احتساب تغییرات لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ و انتقال ارز ترجیحی کالاهای اساسی به انتهای زنجیره و پرداخت یارانه کالابرگ همگانی (که در زمستان سال جاری و در حین بررسی لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی انجام پذیرفت)، اعتبارات حمایتی به حدود ۱۹۶۴ هزار میلیارد تومان خواهد رسید که معادل ۳۳ درصد از کل بودجه عمومی است.
- بررسی روند اعتبارات حمایتی نشان می‌دهد که از سال ۱۴۰۰ تا کنون عمده اعتبارات حمایتی در قوانین بودجه به صورت فراگیر توزیع شده و سهم اعتبارات هدفمند اندک بوده است. این تفکیک برای لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ تا اندازه‌ای بهبود یافته به طوری که ۶۴ درصد اعتبارات به صورت فراگیر و ۳۶ درصد به صورت هدفمند توزیع شده است. اما با فرض یارانه کالابرگ فراگیر این ترکیب به نفع اعتبارات فراگیر تغییر خواهد کرد.
- در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، هرچند از منظر سیاست‌گذاری نشانه‌هایی از تلاش برای بهبود هدف‌گیری و متنوع‌سازی منابع حمایتی دیده می‌شود.
- پرداخت‌های حمایتی مستقیم به خانوارها در سال ۱۴۰۵ در قالب ۶ طرح کالابرگ الکترونیکی، یارانه نقدی، مستمری مددجویان نهادهای حمایتی، طرح یسنا، کارت امید مهر مادران و طرح رفع سوء تغذیه کودکان انجام می‌پذیرد که نشان از جهت‌گیری طرح‌های حمایتی به حمایت‌های هدفمند دارد.



- از این منظر می‌توان گفت نظام حمایتی ایران در سال ۱۴۰۴ تقریباً برای حدود ۴ میلیون خانوار تحت پوشش نهادهای حمایتی، عملاً نرخ فقر گرسنگی را به صفر رسانده (با در نظر گرفت بُعد معادل خانوار) و حتی برای بخشی از جمعیتی که تحت پوشش مستقیم این نهادها نیستند نیز توانسته درصدهای خط فقر شدید را جبران کند.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

- نظام حمایتی کشور مدت‌هاست از مشکلاتی همچون حمایت‌های فراگیر و غیرهدفمند رنج می‌برد و شرایط نامطلوب اقتصادی در یک دهه گذشته نیز موجب گردیده تفکیک سیاست‌های حمایتی از سیاست‌های رفاهی به تعویق افتاده و نظام حمایتی از مأموریت اصلی خود فاصله بگیرد. در شرایط فعلی که اصلاحات بنیادین در نظام حمایتی به یکباره قابل اجرا نیست، لازم است اصلاحات تدریجی در مجموعه سیاست‌های حمایتی در دستور کار قرار گیرد. بر همین اساس اصلاحات تدریجی با جهت‌گیری هدفمندسازی (یعنی طراحی سیاست‌های حمایتی به منظور رفع نیازهای مشخص گروه‌های آسیب‌پذیر مانند نیازهای تغذیه‌ای، بهداشتی و آموزشی) و به طور همزمان متنوع‌سازی (پوشش فراگیر نیازمندی‌های اقشار مختلف) برنامه‌های حمایتی می‌تواند به کارآمدسازی نظام حمایتی کمک نماید. در همین راستا و با توجه به ظرفیت‌های موجود در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ پیشنهاد می‌شود:
- ضمن اجرای منظم و ماهانه برنامه‌های حمایتی هدفمند و کودک‌محور بودجه سال ۱۴۰۵ (طرح رفع سوء تغذیه کودکان، طرح یسنا و کارت امید مهر مادران) در سال آتی، دایره مشمولیت طرح یسنا به خانوارهای دارای کودک زیر پنج سال (مطابق با ماده (۲۴) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت) گسترش پیدا نماید.
 - به منظور تامین منابع پایدار جهت تقویت حمایت‌های هدفمند، منابع موضوع ماده (۴۵) قانون مالیات بر ارزش افزوده در ردیفی مجزا در جدول درآمدها (جدول ۵ لایحه بودجه سال ۱۴۰۵) از سرجمع سهم دولت از مالیات بر ارزش افزوده تفکیک گردیده و مصارف مربوطه در جدول ۹ جهت تامین اعتبارات مستمری‌بگیران جدید (پشت نوبتی‌ها) نهادهای حمایتی تمهید گردد.

۱. مقدمه

اعتبارات حمایتی در بودجه‌های سالانه، صرفاً مجموعه‌ای از ردیف‌های هزینه‌ای نیستند، بلکه بازتابی از نحوه مواجهه سیاست‌گذار با فقر و نابرابری در بستر شرایط نامطلوب اقتصادی به شمار می‌آیند. طی سال‌های گذشته، قوانین بودجه از طریق ابزارهایی نظیر یارانه‌های نقدی (مانند یارانه نقدی عمومی و مستمری نهادهای حمایتی)، یارانه‌های غیرنقدی (مانند یارانه نان و دارو) و یارانه‌های شبه‌نقدی (مانند کالابریگ الکترونیکی) تلاش کرده‌اند با گسترش فقر از نیمه دوم دهه ۱۳۹۰ مقابله کنند، با این حال، این تلاش‌ها به دلیل تداوم شرایط نامطلوب اقتصادی و محدودیت‌های ناشی از آن، به موفقیت پایدار در کاهش فقر منجر نشده است. از این‌رو، نوع طراحی، ابتکارات و نوآوری‌های سیاستی در حوزه اعتبارات حمایتی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. ارزیابی میزان رشد اعتبارات حمایتی، نحوه هدف‌گیری گروه‌های مشمول، ترکیب ابزارهای حمایتی و پیش‌بینی منابع جدید، می‌تواند رویکرد کلی بودجه سال آینده در مواجهه با فقر را روشن سازد. بر این اساس، گزارش «بودجه حامی فقرا» تلاش دارد ضمن معرفی سیاست‌ها و اعتبارات حمایتی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، این اعتبارات را بر اساس معیارهای مذکور مورد بررسی قرار داده و در نهایت، با شناسایی نقاط قوت و ضعف لایحه، پیشنهادهایی برای بهبود کارایی و اثربخشی سیاست‌های حمایتی ارائه کند.

۲. پیشینه پژوهش

بررسی اعتبارات حمایتی و سیاست‌های مرتبط با فقر در لوایح بودجه در مرکز پژوهش‌های مجلس سابقه‌ای چندساله دارد که نقطه آغاز آن به سال ۱۴۰۰ بازمی‌گردد. در این مقطع، اعتبارات حمایتی و محرومیت‌زدایی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ به‌صورت یکجا و در قالب گزارشی با عنوان «سیاست‌های حمایتی و مقابله با فقر» مورد واکاوی قرار گرفت و برای نخستین‌بار تصویری نسبتاً جامع از رویکرد بودجه‌ای دولت در حوزه حمایت اجتماعی ارائه شد. در ادامه این مسیر، از سال ۱۴۰۳ سلسله گزارش‌های نظارتی مرتبط با طرح کالابریگ الکترونیک آغاز شد که تاکنون دو مرحله از آن به انتشار رسیده است؛ گزارش‌هایی که به‌طور مشخص بر اعتبارات تخصیص‌یافته و محتوای اجرایی این طرح تمرکز داشته و تلاش کرده‌اند ضمن تبیین سازوکار کالابریگ الکترونیک، مزایا، محدودیت‌ها و چالش‌های اجرایی آن را نیز به‌صورت نظام‌مند بررسی کنند. هم‌زمان با این روند، از سال ۱۴۰۲ رویکرد بررسی اعتبارات حمایتی در لوایح بودجه وارد مرحله‌ای منسجم‌تر شد و این اعتبارات در قالب گزارشی مستقل با عنوان «بودجه حامی فقرا» مورد ارزیابی قرار گرفت؛ قالبی تحلیلی که تاکنون در دو نوبت منتشر شده و لوایح بودجه سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ را پوشش داده است. گزارش حاضر در امتداد همین چارچوب تحلیلی و به‌عنوان ادامه مجموعه گزارش‌های «بودجه حامی فقرا» تهیه شده و با تکیه بر همان منطقی و رویکرد، اعتبارات حمایتی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ را مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌دهد.



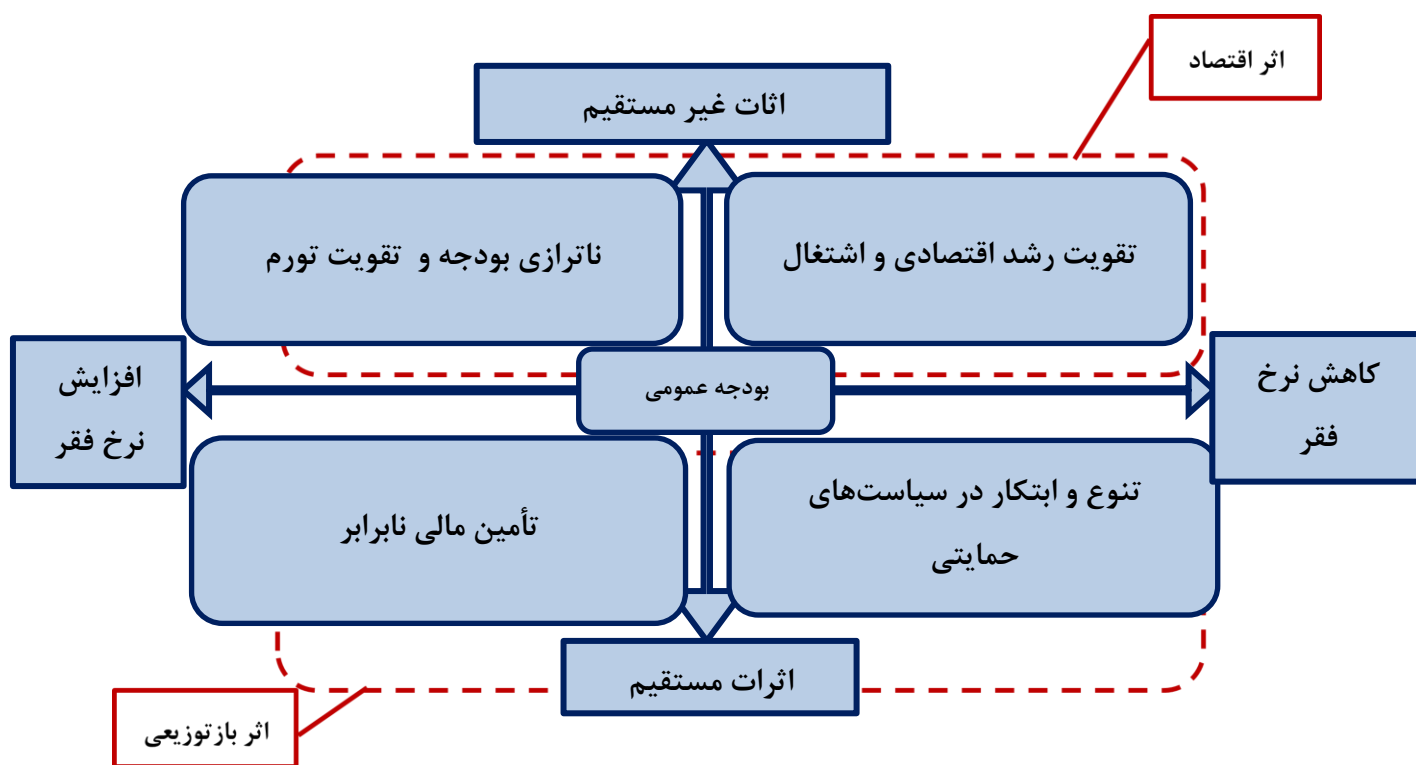
جدول ۱. پیشینه مطالعات در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

| شماره مسلسل | سال | نویسندگان | مطالعه |
|-------------|------|---|--|
| ۲۱۱۴۸ | ۱۴۰۴ | سید هادی موسوی‌نیک، شهاب‌الدین فولادی مقدم | گزارش نظارتی طرح کالابریگ الکترونیک (۲): عملکرد طرح از منظر تطبیق با قوانین، رضایت عمومی و چالش‌های اجرایی |
| ۲۰۵۶۷ | ۱۴۰۳ | سید محمد مجتبی میرپنجی | بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۴۵): اعتبارات حمایتی (بودجه حامی فقرا) |
| ۲۰۴۱۸ | ۱۴۰۳ | شهاب‌الدین فولادی مقدم | گزارش نظارتی ارزیابی طرح کالابریگ الکترونیک (۱) |
| ۱۹۷۳۱ | ۱۴۰۲ | سید هادی موسوی‌نیک، شهاب‌الدین فولادی مقدم | بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۱۰): بودجه حامی فقرا (ظرفیت‌های فقرزدایی لایحه بودجه) |
| ۱۸۱۴۱ | ۱۴۰۰ | عباس یزدانی، سید محمد مجتبی میرپنجی، علیرضا قادری | بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۹. سیاست‌های حمایتی و مقابله با فقر |

۳. بودجه و سیاست‌های فقرزدایی

پیش از ورود به بررسی ارقام و ردیف‌های بودجه‌ای، ضروری است رابطه میان بودجه و فقر به‌طور مفهومی روشن شود، این‌که بودجه از چه مجراهایی بر فقر اثر می‌گذارد و چگونه می‌تواند به بهبود وضعیت فقرا یا در مقابل، به تضعیف رفاه آنان منجر شود، پرسش‌هایی است که پاسخ به آن‌ها پیش‌نیاز هرگونه ارزیابی عددی و سیاستی به شمار می‌آید. به‌طور کلی، مکانیزم‌های اثرگذاری بودجه بر فقر را می‌توان به دو دسته اثرگذاری‌های مستقیم و غیرمستقیم تقسیم کرد، دو مسیری که در عمل از یکدیگر مستقل نیستند و با تعامل متقابل، می‌توانند یکدیگر را تقویت یا تضعیف کنند و بر سایر مؤلفه‌های اقتصادی و اجتماعی نیز اثر بگذارند. اثرگذاری‌های غیرمستقیم عمدتاً از طریق تأثیر بودجه بر متغیرهایی نظیر رشد اقتصادی، اشتغال و تورم شکل می‌گیرند و از این مسیر، نرخ فقر را دستخوش تغییر می‌کنند، در حالی که اثرگذاری‌های مستقیم، از رهگذر سیاست‌های حمایتی نظیر پرداخت‌های انتقالی و همچنین شیوه تأمین مالی این سیاست‌ها، از جمله نظام مالیاتی، به‌طور مستقیم بر درآمد قابل تصرف خانوارها و در نتیجه بر نرخ فقر اثر می‌گذارند. شکل شماره (۱) منطق و شیوه اثرگذاری بودجه بر نرخ فقر را از طریق این دو مجرای مستقیم و غیرمستقیم به‌روشنی نشان می‌دهد، به‌گونه‌ای که حرکت به سمت بخش‌های بالایی شکل، بیانگر اثرگذاری غیرمستقیم بودجه بر فقر و حرکت به سمت بخش‌های پایینی آن، ناظر بر اثرگذاری مستقیم بودجه عمومی بر کیفیت زندگی فقراست. در نیمه بالایی

شکل، سمت راست که به تقویت رشد اقتصادی و اشتغال اختصاص دارد، بازتاب‌دهنده اثرات مطلوب بودجه بر وضعیت فقر است، بدین معنا که بودجه از مسیر رشد اقتصادی می‌تواند به کاهش فقر منجر شود. در مقابل، سمت دیگر این نیمه که به ناترازی بودجه و تقویت تورم اشاره دارد، اثرگذاری نامطلوب بودجه عمومی بر نرخ فقر را نشان می‌دهد، اثری که در نتیجه کسری‌های بودجه‌ای و پیامدهای تورمی آن، به افزایش نرخ فقر منتهی می‌شود. در نیمه پایینی شکل که اثرگذاری مستقیم بودجه بر فقر را منعکس می‌کند، سمت راست با تأکید بر تنوع و ابتکار در سیاست‌های حمایتی، بیانگر آن است که بودجه از طریق پرداخت‌های انتقالی و سیاست‌های حمایتی می‌تواند درآمد قابل تصرف فقرا را افزایش داده و نرخ فقر را کاهش دهد. در مقابل، سمت دیگر این بخش که به تأمین مالی نابرابر اشاره دارد، نشان می‌دهد که شیوه‌های نامطلوب و ناعادلانه تأمین مالی، از طریق وارد آوردن فشار بر طبقات متوسط و پایین درآمدی، نه تنها می‌تواند به کاهش فقر منجر نشود، بلکه زمینه تولید یا تشدید فقر در جامعه را نیز فراهم کند.



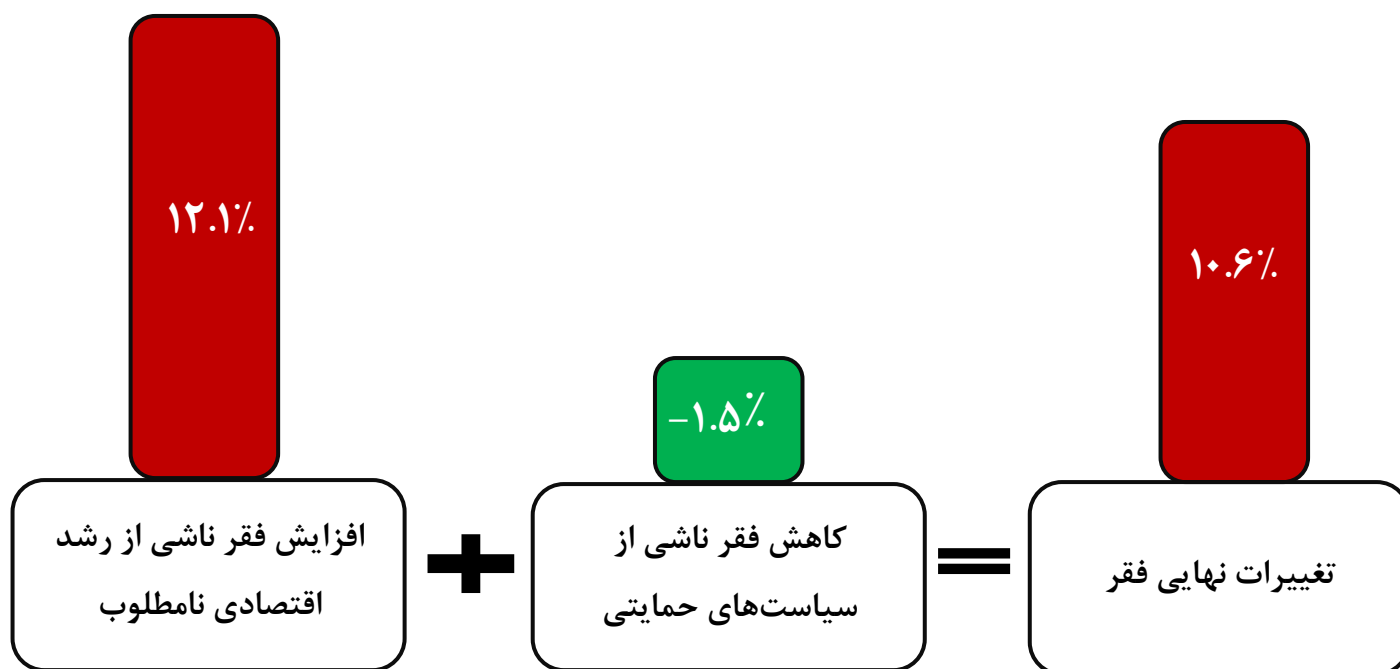
شکل ۱. سازوکارهای اثرگذاری بودجه عمومی بر فقر [۱]



۴. سیاست‌های بازتوزیعی و کاهش فقر

تحولات درآمدی خانوارهای کشور و همچنین نحوه توزیع درآمد بین آن‌ها مستقیماً بر شاخص‌های فقر و نابرابری تاثیر گذار است. به طور کلی این اثرات در دو سطح قابل بررسی اند: اثر تغییرات درآمدی خانوار که در نتیجه رشد اقتصادی مثبت (منفی) می‌تواند به بهبود (کاهش) درآمد و خروج از (ورود به) فقر منجر شود و اثر سیاست‌های بازتوزیعی که می‌تواند ضمن کاهش نابرابری، جمعیت فقرا را نیز کاهش دهد. لذا برای درک بهتر از کارایی نظام حمایتی لازم است سهم سیاست‌های کلان اقتصادی از کاهش (افزایش) فقر در طول زمان از سیاست‌های بازتوزیعی و حمایتی تفکیک گردیده و هر یک جداگانه مورد تحلیل قرار گیرد. برای اندازه‌گیری این آثار عمدتاً روش دات و راولیون (۱۹۹۲) [۷] مورد استفاده قرار گرفته و همچنین داده‌های هزینه و درآمد خانوار بکار گرفته می‌شود. روش کار نیز به این صورت است که برای اندازه‌گیری تغییرات نرخ فقر ناشی از رشد اقتصادی بین دو سال موردنظر، توزیع درآمد در سال متاخر مشابه توزیع درآمد در سال پایه در نظر گرفته شده و با این فرض و همچنین مبنی بر خط فقر، تغییرات نرخ فقر محاسبه می‌گردد. به منظور اندازه‌گیری تغییرات نرخ فقر ناشی از توزیع درآمد نیز این بار سطح درآمد در سال متاخر با نسبتی مشابه سطح درآمد در سال پایه لحاظ گردیده و نرخ فقر نیز بر اساس خط فقر سال پایه محاسبه می‌گردد. تغییرات نرخ فقر در این حالت ناشی از توزیع درآمد به حساب می‌آید. از مجموع تغییرات نرخ فقر از دو محل مذکور، تغییرات کل فقر به دست خواهد آمد. در ادامه و بر همین مبنا، تغییرات نرخ فقر مورد بررسی و تحلیل قرار خواهد گرفت.

در شکل ۲ تفکیک تغییرات نرخ فقر از سال ۱۳۹۷ تا سال ۱۴۰۳ ارائه شده است. تغییر در نتیجه تغییر سطح درآمد نشان‌دهنده آن است که افزایش یا کاهش سطح عمومی درآمدها چه تاثیری بر نرخ فقر گذاشته است و تغییر فقر در نتیجه تغییر توزیع درآمد نشان‌دهنده آن است که چه اندازه از تغییرات نرخ فقر مربوط به تغییر توزیع درآمد در جامعه بوده است و تغییر کل نیز، تغییر کل نرخ فقر را میان دو سال نشان می‌دهد. تحلیل این نمودار برای تغییرات میان سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۴۰۳ به این صورت است که در سال ۱۴۰۳ سطح عمومی درآمد به گونه‌ای تغییر کرده است که در صورتی که در این سال توزیع درآمد مانند سال ۱۳۹۷ بود، نرخ فقر ۱۲.۱ واحد درصد افزایش می‌یافت. از سوی دیگر در صورتی که سطح عمومی درآمد در سال ۱۴۰۳ مانند سال ۱۳۹۷ می‌بود، تغییر در توزیع درآمد باعث کاهش ۱.۵ واحد درصدی نرخ فقر می‌شد. در نهایت تغییر کل نرخ فقر در این بازه زمانی ۱۰.۶+ واحد درصد بوده است. به این ترتیب دیده می‌شود از سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۳، آن‌چه باعث افزایش فقر در کشور بوده کاهش سطح عمومی درآمد خانوارها است. اما تغییرات توزیع درآمد در کشور به گونه‌ای بوده که در زمینه فقر، بخش اندکی از فقر ناشی از کاهش درآمد عمومی را جبران کرده و اجازه نداده نرخ فقر بالاتر برود (۱.۵ واحد درصد از افزایش نرخ فقر کاسته است).



شکل ۲. تفکیک فقر برای سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۳

منبع: محاسبات تحقیق

تجزیه فقر در سایر دوره‌های مورد بررسی که در جدول (۲) گزارش شده است نیز نشان می‌دهد که تغییرات نرخ فقر در تمامی دوره‌های مورد بررسی از ناحیه کاهش درآمد کل و کاهش قدرت خرید خانوار بوده است که نتیجه اصلی رشد نامطلوب اقتصادی است. جدول (۲) نشان می‌دهد سیاست‌های حمایتی در دوره‌های مورد بررسی کاهنده فقر بوده اما این اثرگذاری اندک است. در دو سال پایانی منتهی به سال ۱۴۰۳ نرخ فقر از ناحیه کاهش درآمد حدود ۵.۸ واحد درصد افزایش پیدا کرده، اما سیاست حمایتی (بازتوزیع درآمد) با اثرگذاری اندک، کمتر از ۰.۵ واحد درصد نرخ افزایش یافته را محدود کرده است. اثرگذاری سیاست‌های که منجر به بازتوزیع درآمد شده در دوره ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ اندکی بیشتر از دو دوره دیگر بوده به گونه‌ای که این سیاست‌ها نرخ فقر را به اندازه ۱.۴۴ واحد درصد کاهش داده است در حالی که افزایش نرخ فقر در این دوره به اندازه ۷.۵ واحد درصد بوده است.



جدول ۲. تفکیک فقر برای دوره‌های مختلف

| تغییر کل | تغییر فقر در نتیجه تغییر توزیع درآمد | تغییر فقر در نتیجه تغییر سطح درآمد | سال هدف | سال پایه | دوره مورد بررسی |
|----------|--------------------------------------|------------------------------------|---------|----------|--|
| ۵.۶ | -۰.۲۴۴ | ۵.۸ | ۱۴۰۳ | ۱۴۰۲ | دو سال متوالی نهایی |
| ۶.۱ | -۱.۴۴ | ۷.۵ | ۱۴۰۳ | ۱۴۰۰ | دوره ابتدایی شروع دهه جدید |
| ۷ | -۱.۳۷ | ۸.۴ | ۱۴۰۳ | ۱۴۰۱ | دوره افزایش نرخ ارز ترجیحی کالای اساسی |

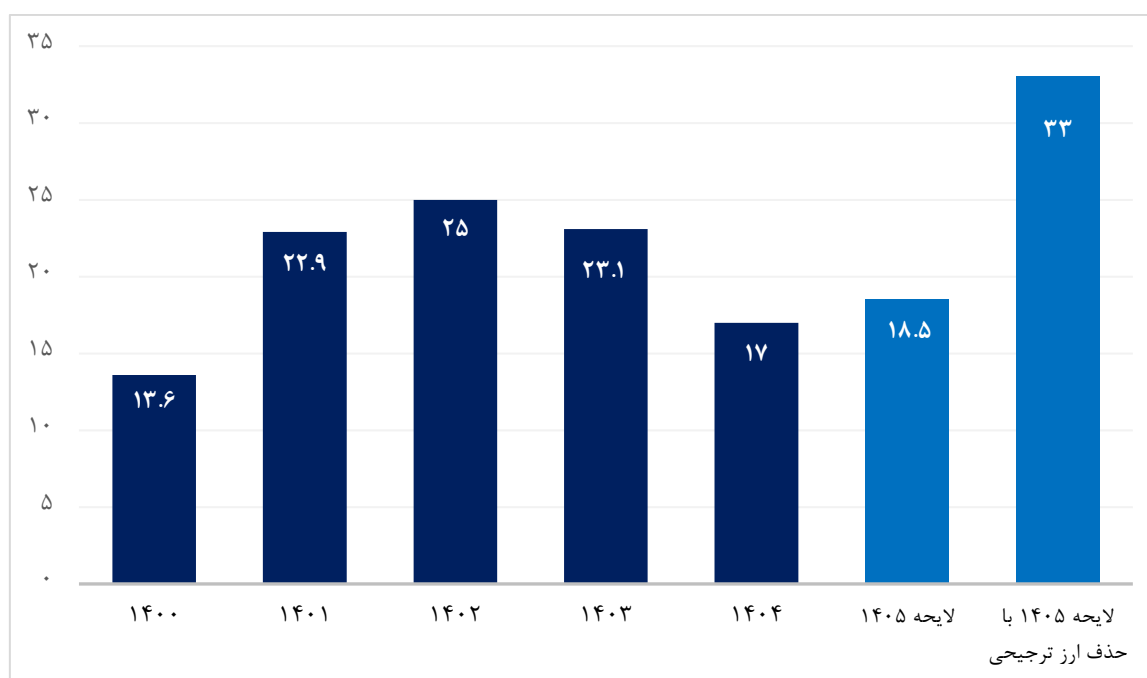
منبع: محاسبات تحقیق

در طولانی‌ترین دوره مورد بررسی یعنی ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۳ که رشد اقتصادی به واسطه تحریم‌ها و همه‌گیری کرونا و سایر عوامل، روند نامطلوبی داشته، نقش اصلی در تغییر نرخ فقر در کشور را تغییر سطح عمومی درآمد خانوارهای جامعه بازی کرده و نقش تغییر توزیع درآمد نسبت به آن اندک بوده است. این موضوع اهمیت توجه به رشد اقتصادی و عوامل مبتنی بر اقتصاد کلان در کشور در تأثیرگذاری بر کاهش فقر را نمایان می‌سازد. در زمینه سیاست‌های حمایتی در دوره‌های بررسی شده می‌توان گفت که به‌صورت کلی این سیاست‌ها در زمینه کاهش نرخ فقر کمک‌کننده بوده‌اند. به بیان دیگر این سیاست‌ها عموماً توزیع درآمد در جامعه را به شیوه‌ای تغییر داده است که افراد کم‌تری زیر خط فقر قرار بگیرند اما افزایش نرخ فقر در این سال‌ها نتیجه کاهش سطح عمومی درآمدها بوده است. در نتیجه هر چند سیاست‌های حمایتی و نظام توزیع درآمد، نیازمند بهبود در کارایی هستند اما همچنان کارکرد فقرزدایی را حفظ کرده‌اند و افزایش نرخ فقر در دوره‌های مورد بررسی مستقیماً حاصل کاهش سطح عمومی درآمد خانوارها و به بیان دیگر رشد اقتصادی است.

۵. کلیات اعتبارات حمایتی لایحه بودجه ۱۴۰۵

تحولات کلان اقتصادی در سال‌های اخیر، تأمین هزینه‌های معیشتی خانوارها را با دشواری‌های قابل توجهی مواجه کرده است. افزایش سطح عمومی قیمت‌ها و کاهش قدرت خرید، به‌ویژه برای دهک‌های پایین درآمدی، ضرورت مداخله و حمایت دولت از خانوارها را بیش از پیش برجسته کرده است. در چنین شرایطی، انتظار می‌رود سیاست‌های مالی و بودجه‌ای کشور به‌گونه‌ای تنظیم شود که ضمن رعایت محدودیت‌های منابع، از ظرفیت‌های موجود برای حمایت هدفمند از خانوارهای نیازمند استفاده شود. از این رو، در قوانین بودجه سنواتی، ردیف‌های متعددی با ماهیت حمایتی پیش‌بینی می‌شود که بررسی میزان و ترکیب این اعتبارات می‌تواند تصویر روشنی از جهت‌گیری حمایتی بودجه ارائه دهد. بر همین اساس، در این گزارش تمامی ردیف‌های اعتباری مرتبط با حمایت‌های نقدی، شبه‌نقدی و قیمتی از خانوارها شناسایی و تحت عنوان «اعتبارات حمایتی بودجه» جمع شده است. بر مبنای این تعریف، اعتبارات حمایتی در

لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ حدود ۱۰۹۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود.^۱ نسبت اعتبارات حمایتی به کل بودجه عمومی (حدود ۵۹۰۰ هزار میلیارد تومان)، به نوعی حجم این اعتبارات و ظرفیت نظام حمایتی را نشان می‌دهد.^۲ همان‌گونه که در نمودار شماره (۳) نشان داده شده، اعتبارات حمایتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ حدود ۱۸.۵ درصد از بودجه عمومی را به خود اختصاص می‌دهد. این نسبت می‌تواند بیانگر میزان توجه بودجه به موضوعات حمایتی و فقرزدایی باشد و امکان مقایسه جهت‌گیری بودجه در سال‌های مختلف را فراهم می‌کند. مقایسه این شاخص با سال گذشته نشان می‌دهد که نسبت اعتبارات حمایتی به بودجه عمومی در مقایسه با سال گذشته تغییر قابل توجهی نداشته است. با توجه به انتقال ارز ترجیحی کالاهای اساسی به انتهای زنجیره در سال جاری و پرداخت یارانه کالابرگ الکترونیک مستقیم به ذی‌نفع نهایی، با محاسبه منابع مورد نیاز برای اجرای این سیاست در سال ۱۴۰۵، منابع حمایتی به حدود ۳۳ درصد از کل بودجه عمومی خواهد رسید که به عنوان یک سناریو در نمودار شماره (۳) نمایش داده شده است.

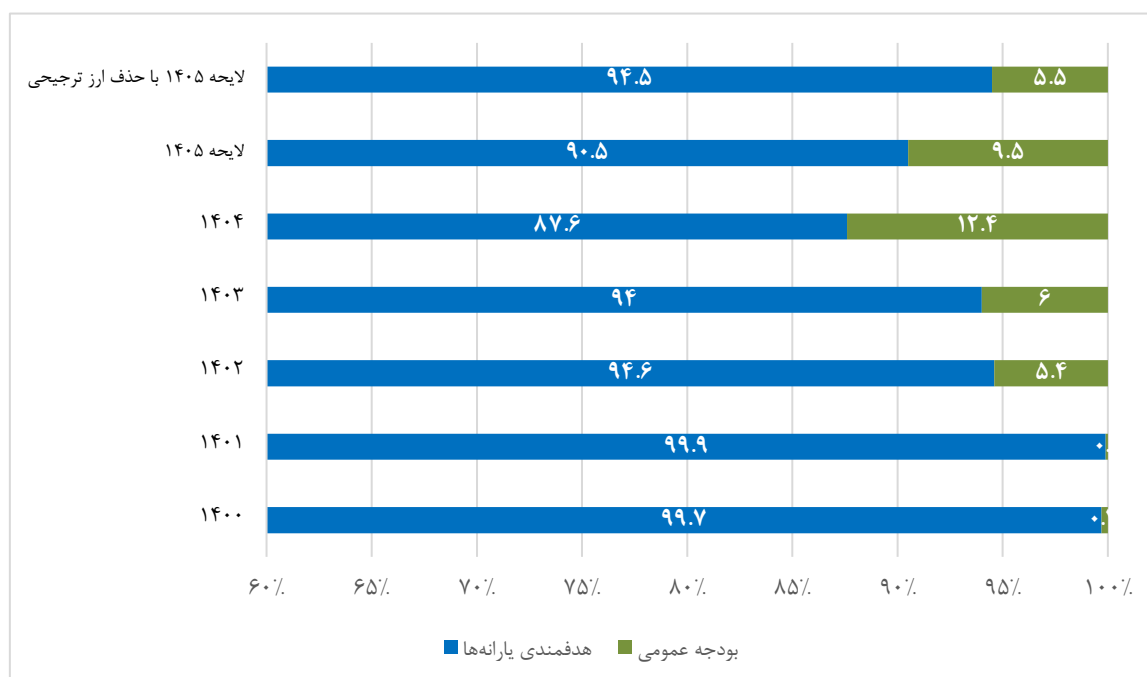


شکل ۳. نمودار نسبت اعتبارات حمایتی به بودجه عمومی - درصد [۳]

۱ شایان ذکر است که این رقم بدون احتساب اعتبارات جمعی - خرجی مربوط به گندم، بنزین و ارز ترجیحی در جدول هدفمندی یارانه‌ها محاسبه شده و از این رو، صرفاً ناظر بر حمایت‌های مستقیم و قابل انتساب به گروه‌های هدف است.
 ۲ هرچند اشاره به این نکته اهمیت دارد که بخش عمده اعتبارات حمایتی از محل منابع هدفمندی یارانه‌ها تأمین می‌شود که در سقف بودجه عمومی دیده نمی‌شود.



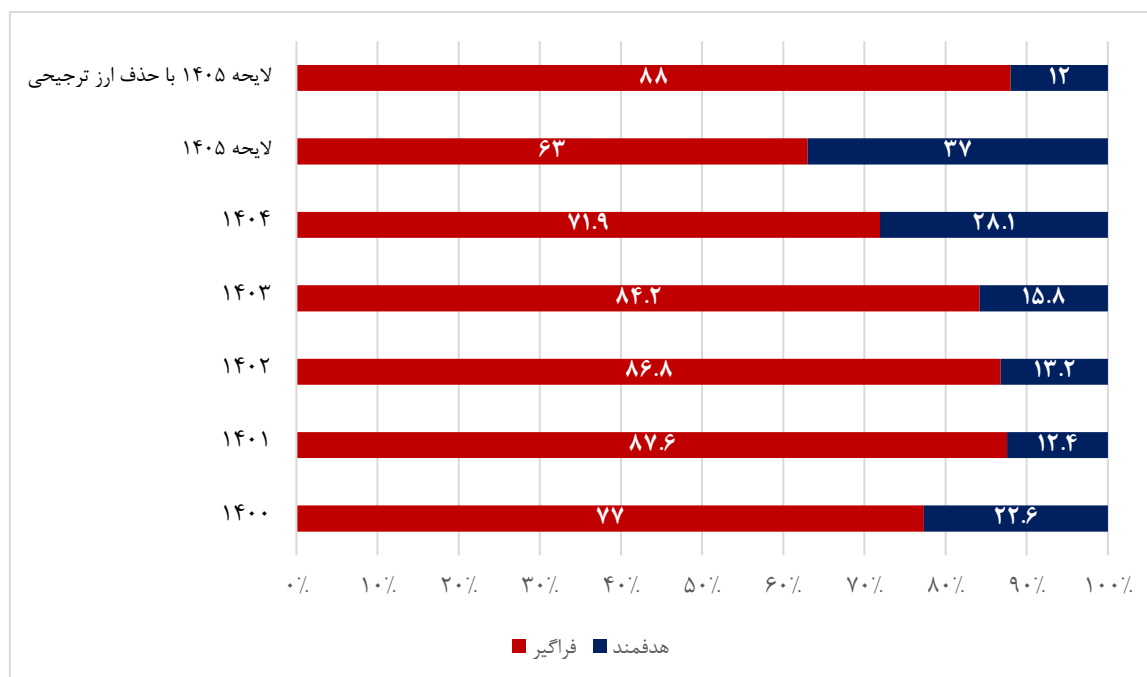
سیاست‌های حمایتی در کشور عمدتاً بر پایه یارانه‌های غیرمستقیم و همگانی طراحی شده‌اند، الگویی که به‌ویژه از طریق قیمت‌گذاری انرژی و برخی کالاهای اساسی، حمایت را به‌صورت فراگیر اما غیرهدفمند اعمال می‌کرد. تعلق در اصلاح ساختار نظام حمایتی در چند دهه گذشته نیز موجب گردید با گذشت زمان این اصلاح با هزینه‌های سیاسی و اقتصادی بالایی همراه باشد. با اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹ بخشی از این یارانه‌ها اصلاح گردید و منابع حاصل از آن به منبع اصلی نظام حمایتی تبدیل شد. در سال‌های پس از هدفمندی یارانه‌ها، همواره اعتبارات حمایتی از محل اعتبارات این قانون تأمین می‌گردید و همانطور که در نمودار ۹ مشاهده می‌شود تا سال ۱۴۰۱ نیز این رویه ادامه داشته است. اما از سال ۱۴۰۲ به دلیل رشد فزاینده مصارف هدفمندی یارانه‌ها و عدم تکافوی منابع مذکور، بخشی از اعتبارات موردنیاز از محل منابع عمومی تأمین می‌گردد. در ادامه این روند، در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ حدود ۸۷ درصد از هزینه‌های حمایتی از محل منابع هدفمندی و حدود ۱۲ درصد از طریق منابع عمومی دولت تأمین شده است. این نسبت در سال ۱۴۰۵ نیز بر اساس لایحه اولیه دولت با اندکی تغییر، به حدود ۹۰/۵ درصد از محل هدفمندی و ۹/۵ درصد از محل منابع عمومی رسیده است. در سناریوی انتقال ارز ترجیحی کالاهای اساسی به انتهای زنجیره و پرداخت یارانه کالابریگ سهم هدفمندی یارانه‌ها از اعتبارات حمایتی به ۹۴.۵ درصد رسیده و سهم منابع عمومی به ۵.۵ درصد کاهش می‌یابد.



شکل ۴. ترکیب منابع اعتبارات حمایتی در قوانین بودجه سنواتی و لایحه سال ۱۴۰۵ [۳]

کاهش فقر و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر مأموریت اصلی نظام حمایتی است و اولین گام برای تحقق این مأموریت نیز وجود سازوکار شناسایی این اقشار به حساب می‌آید. از همین رو، اعتبارات حمایتی در بودجه به دو دسته «فراگیر» و

«هدفمند» تفکیک شده‌اند (نمودار ۵). اعتبارات حمایتی فراگیر به آن دسته از اعتبارات اطلاق می‌شود که بدون اعمال معیارهای هدف‌گیری، به‌صورت همگانی به کل جامعه اصابت می‌کند، در حالی که اعتبارات حمایتی هدفمند معطوف به حمایت از گروه‌های مشخصی از جامعه است که به‌عنوان گروه هدف شناسایی شده‌اند. بررسی روند تغییرات این دو دسته اعتبارات نشان می‌دهد که سهم اعتبارات حمایتی فراگیر از سال ۱۴۰۱ به بعد روندی کاهشی را تجربه کرده است. دلیل اصلی این روند کاهشی آن است که بخش عمده اعتبارات فراگیر را یارانه نقدی تشکیل می‌دهد که مبلغ آن از سال ۱۴۰۱ تاکنون بدون تغییر باقی مانده، در حالی که سایر اجزای اعتبارات حمایتی طی این دوره افزایش یافته‌اند. در نتیجه، با رشد سایر ردیف‌های حمایتی، سهم نسبی اعتبارات فراگیر در ترکیب کل اعتبارات حمایتی کاهش یافته است. این روند در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نیز تداوم یافته است، به‌گونه‌ای که سهم اعتبارات حمایتی فراگیر از کل اعتبارات حمایتی از حدود ۷۲ درصد در سال گذشته به حدود ۶۳ درصد کاهش یافته و در مقابل، سهم اعتبارات حمایتی هدفمند به ۳۷ درصد افزایش پیدا کرده است. افزایش سهم اعتبارات هدفمند در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ عمدتاً ناشی از پیش‌بینی اعتبار مورد نیاز برای اجرای طرح کالابرگ الکترونیکی در نسخه اولیه لایحه بوده است، با توجه به آنکه طرح کالابرگ تاکنون سه دهک پایین درآمدی و چهار دهک متوسط درآمدی را به‌عنوان گروه‌های کم‌درآمد و در معرض فقر جامعه را هدف قرار داده است (حمایت غذایی)، می‌توان آن را در زمره سیاست‌های حمایتی هدفمند تلقی کرد. با این حال، در جریان بررسی و اعمال تغییرات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در مجلس شورای اسلامی، منابع پیش‌بینی شده برای اجرای طرح کالابرگ که قرار بود از محل افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده تأمین شود، حذف گردید. از سوی دیگر، با توجه به اجرای همگانی طرح کالابرگ در سه‌ماهه پایانی سال ۱۴۰۴، تداوم اجرای این طرح در سال ۱۴۰۵ به منابع حاصل از انتقال ارز ترجیحی کالاهای اساسی به انتهای زنجیره متصل شده است. با لحاظ این تغییر در منبع تأمین مالی، می‌توان نتیجه گرفت که در عمل حدود ۸۸ درصد از منابع حمایتی در سال ۱۴۰۵ به‌صورت همگانی توزیع می‌شود و ۱۲ درصد از کل اعتبارات حمایتی را می‌توان به‌عنوان حمایت هدفمند تلقی کرد.



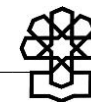
شکل ۵. نمودار اعتبارات حمایتی به تفکیک نوع حمایت (فراگیر، هدفمند) - درصد [۳]

۶. اجزاء اعتبارات حمایتی لایحه بودجه ۱۴۰۵

در این بخش از گزارش، با هدف تکمیل تصویر ارائه شده از جهت‌گیری حمایتی بودجه، ابتدا نمایی کلی از انواع سیاست‌های حمایتی بودجه و سهم هر یک از آن‌ها از کل اعتبارات حمایتی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ ارائه می‌شود. در ادامه، هر یک از سیاست‌های حمایتی به‌طور جداگانه و با تمرکز بر اهداف، گروه‌های هدف، سازوکار اجرا و جایگاه آن‌ها در ترکیب کل اعتبارات حمایتی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

جدول شماره (۳) روند تاریخی اعتبارات حمایتی را از سال ۱۴۰۰ بر اساس قوانین بودجه سنواتی گزارش کرده و برای سال ۱۴۰۵ نیز ارقام پیش‌بینی شده در لایحه بودجه این سال را ارائه می‌کند. بررسی این جدول نشان می‌دهد که مجموع اعتبارات حمایتی با رشدی حدود ۱۸ درصدی، از رقم ۹۱۱ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۴ به حدود ۱۰۹۰ هزار میلیارد تومان در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ افزایش یافته است. این افزایش بیانگر رشد اسمی اعتبارات حمایتی در سال آینده است. در میان برنامه‌های حمایتی، بیشترین رشد به مستمری نهادهای حمایتی اختصاص دارد که با افزایشی حدود ۳۶ درصدی در صدر برنامه‌های دارای رشد قرار گرفته است. پس از آن، اعتبارات مربوط به تغذیه کودکان و یارانه نان به‌ترتیب با رشد حدود ۲۸ درصد و ۱۹/۵ درصدی قرار دارند که نشان‌دهنده تمرکز نسبی بودجه بر حمایت‌های معطوف به امنیت غذایی و گروه‌های آسیب‌پذیر است. در مقابل، اعتبار یارانه نقدی با ثبت رشدی منفی در حدود ۶ درصد، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به حدود ۳۰۰ هزار میلیارد تومان کاهش یافته است. نکته قابل توجه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ آن است که برای نخستین بار منابع بودجه‌ای مورد نیاز برای اجرای طرح کالابریگ الکترونیکی

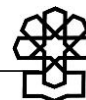
به صورت مشخص و با رقمی در حدود ۱۷۰ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده بود، امری که از تلاش برای پایداری سازی منابع این سیاست حمایتی در چارچوب بودجه سالانه حکایت داشت. با این حال، در مرحله بررسی کلیات لایحه بودجه در صحن مجلس شورای اسلامی، این منابع حذف گردید. این در حالی است که در پی اجرای سیاست اصلاح ارز ترجیحی در انتهای سال ۱۴۰۴ و اعطای کالبرگ به تمامی مردم، طرح کالبرگ در مقیاسی به مراتب گسترده‌تر و به صورت همگانی به اجرا درآمد و شواهد موجود نشان می‌دهد که این شیوه اجرا در سال ۱۴۰۵ نیز تداوم خواهد یافت. بر این اساس، می‌توان گفت با توجه به تغییر ماهیت و دامنه اجرای طرح کالبرگ و اتصال آن به منابع حاصل از اصلاح ارز ترجیحی، اعتبار پیش‌بینی شده در نسخه اولیه لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ عملاً موضوعیت خود را از دست داده است. برآورد اولیه از منابع مالی مورد نیاز برای اجرای طرح کالبرگ در سال ۱۴۰۵، با فرض ادامه روند فعلی (میزان یارانه و جامعه هدف)، حدود ۱۰۴۴ هزار میلیارد تومان است، در نتیجه با اعمال این تغییرات کل اعتبارات حمایتی در سال ۱۴۰۵ به حدود ۱۹۶۴ هزار میلیارد تومان خواهد رسید.



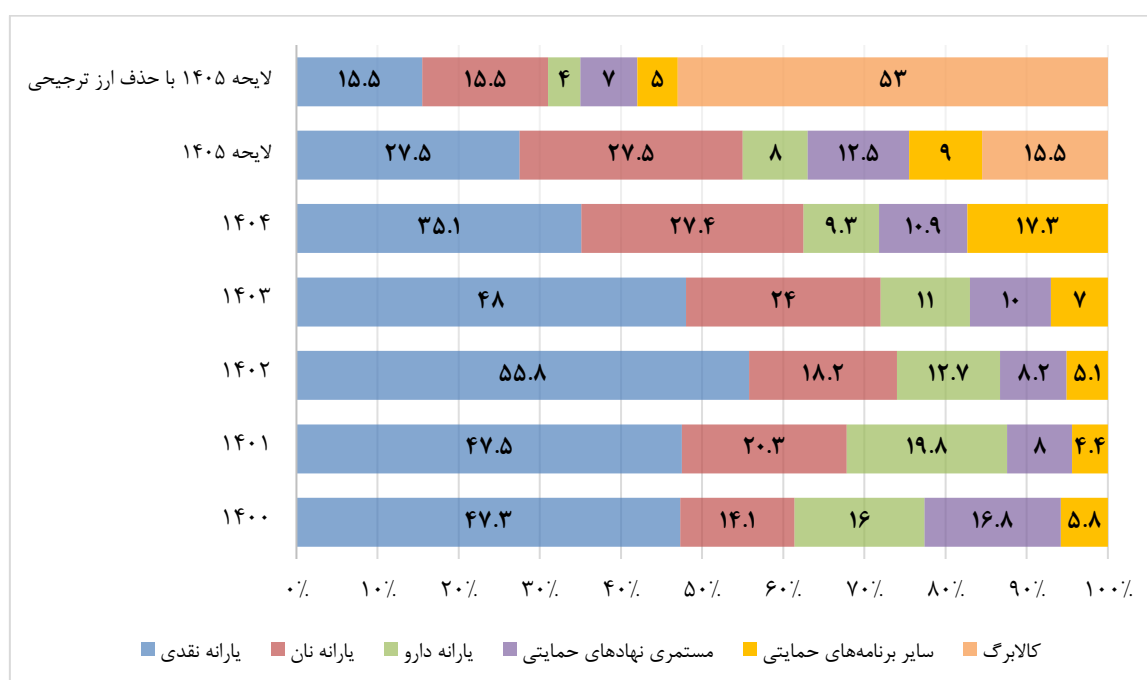
جدول ۳. اعتبارات حمایتی در قوانین بودجه و لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ - هزار میلیارد تومان [۳]

| عنوان یارانه یا برنامه حمایتی (ارقام داخل پرانتز رشد سال آخر نسبت به سال قبل است) | ۱۴۰۰ | ۱۴۰۱ | ۱۴۰۲ | ۱۴۰۳ | ۱۴۰۴ | لایحه ۱۴۰۵ |
|---|-------|-------|-------|--------|-------|-----------------|
| یارانه نقدی | ۷۳.۸ | ۱۶۵.۸ | ۳۱۵ | ۳۱۵ | ۳۲۰ | ۳۰۰ (%-۶.۳) |
| یارانه نان | ۲۲ | ۷۱ | ۱۰۳.۷ | ۱۶۱ | ۲۵۰ | ۲۹۸ (%۱۹.۵) |
| یارانه دارو (طرح دارویار) | ۲۵ | ۶۹ | ۷۱.۵ | ۷۵.۹ | ۸۵ | ۸۵.۲ (%۰.۲) |
| مستمری خانوارهای مددجویان نهادهای حمایتی | ۲۶.۱ | ۲۷.۹ | ۴۶.۶ | ۶۵.۵ | ۹۹.۷ | ۱۳۶ (%۳۶) |
| تغذیه کودکان (جمع برنامه رفیع سوء تغذیه کودکان و برنامه شیر رایگان مدارس) | ۰.۷۵ | ۱.۱۵ | ۱.۴ | نامشخص | ۱۱ | ۱۴.۱ (%۲۸) |
| کالابریگ | - | - | - | - | - | ۱۷۰ |
| سایر اعتبارات حمایتی | ۸.۴۵ | ۱۴.۱ | ۲۶.۷ | ۳۸.۲ | ۱۵۷.۳ | ۸۶.۲ |
| مجموع کل | ۱۵۶.۱ | ۳۴۹ | ۵۶۴.۹ | ۶۵۵.۶ | ۹۲۳ | ۱۰۹۰ (%۱۸.۱) |
| برآورد اعتبارات مورد نیاز برای اجرای یارانه کالابریگ همگانی ناشی از انتقال ارز ترجیحی کالاهای اساسی به انتهای زنجیره در سه ماهه | - | - | - | - | - | ۱۰۴۴ |

| عنوان یارانه یا برنامه حمایتی (ارقام داخل پرانتز رشد سال آخر نسبت به سال قبل است) | ۱۴۰۰ | ۱۴۰۱ | ۱۴۰۲ | ۱۴۰۳ | ۱۴۰۴ | لایحه ۱۴۰۵ |
|---|------|------|------|------|------|------------|
| پایانی سال ۱۴۰۴ (جایگزین شدن با کالا برگ موجود در لایحه بودجه) | | | | | | |
| مجموع کل | - | - | - | - | - | ۱۹۶۴ |



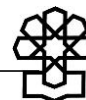
رشد اسمی اعتبارات حمایتی به‌تنهایی تصویر کاملی از جهت‌گیری لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ ارائه نمی‌دهد و برای درک بهتر اولویت‌های حمایتی، بررسی ترکیب و سهم هر یک از برنامه‌ها از کل اعتبارات حمایتی ضروری است. بر همین اساس، در نمودار (۶) سهم برنامه‌های مختلف حمایتی از مجموع اعتبارات حمایتی طی سال‌های مورد بررسی ارائه شده است. بررسی این نمودار نشان می‌دهد که در این دوره، سهم یارانه نقدی از کل اعتبارات حمایتی روندی کاهشی داشته، در حالی که سهم یارانه نان به‌طور تدریجی در حال افزایش بوده است، موضوعی که حاکی از تغییر نسبی ترکیب حمایت‌ها از پرداخت‌های نقدی به سمت حمایت‌های قیمتی مرتبط با کالاهای اساسی است. منابع منظور شده برای یارانه نقدی و یارانه نان به عنوان بزرگترین برنامه‌های حمایتی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در مجموع حدود ۵۵ درصد از کل اعتبارات حمایتی را تشکیل می‌دهد. طرح کالابریگ الکترونیکی که برای اولین بار در جدول هدفمندی ردیف مستقل پیدا کرد در لایحه بودجه ۱۵.۵ درصد از اعتبارات حمایتی را به خود اختصاص داده است. این عدد با توجه به تغییرات لایحه بودجه در مرحله بررسی کلیات در مجلس شورای اسلامی و همچنین اجرای انتقال ارز ترجیحی کالاهای اساسی به انتهای زنجیره و اعطای کالابریگ همگانی در سه ماهه پایانی سال ۱۴۰۴، به بیش از نیمی از کل اعتبارات حمایتی خواهد رسید. مستمری نهادهای حمایتی نیز با سهمی معادل ۱۲.۵ درصد در جایگاه بعدی قرار دارد. مقایسه سهم هر برنامه از کل اعتبارات حمایتی با نرخ رشد اعتبارات آن‌ها نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که در لایحه اولیه برنامه‌هایی نظیر مستمری نهادهای حمایتی و یارانه نان، که در سال ۱۴۰۵ رشد قابل توجهی را تجربه کرده‌اند، همزمان سهم بالایی نیز از کل اعتبارات حمایتی دارند اما با تغییر و تحولات شکل گرفته در جدول هدفمندی یارانه‌ها و انتقال منابع حاصل از انتقال ارز ترجیحی کالاهای اساسی به انتهای زنجیره به سمت کالابریگ الکترونیک، ترکیب و رویکرد بودجه به نفع کالابریگ به میزان قابل توجهی تغییر خواهد کرد.



شکل ۶. نمودار سهم برنامه‌های حمایتی از کل اعتبارات حمایتی - درصد [۳]

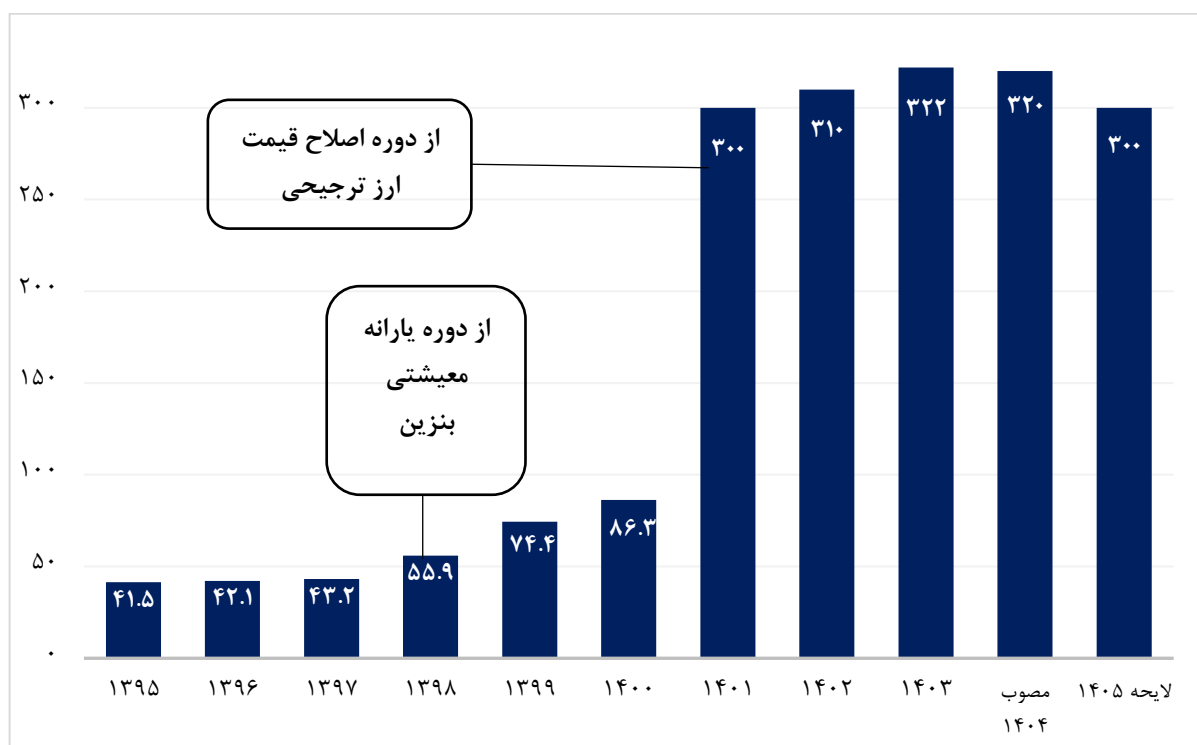
۱-۶. یارانه نقدی

پرداخت همگانی یارانه نقدی به خانوارها در ایران از سال ۱۳۸۹ و هم‌زمان با اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها آغاز شد و تا امروز به عنوان یکی از مهم‌ترین سیاست‌های پرداخت نقدی حمایتی تداوم یافته است. این سیاست اگرچه از حیث دامنه شمول، در اغلب سال‌ها ماهیتی تقریباً همگانی داشته، اما از نظر میزان پرداخت نقدی به افراد، تحولات محدودی را تجربه کرده و می‌توان آن را به سه دوره متمایز تقسیم کرد: در دوره نخست، از سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۸، مبلغ سرانه یارانه نقدی به صورت ثابت ۴۵ هزار و ۵۰۰ تومان پرداخت می‌شد، در دوره دوم، از سال ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰، این مبلغ بدون تغییر باقی ماند اما در کنار آن یارانه کمک معیشتی با سرانه‌ای در حدود ۵۰ هزار تومان به مشمولان افزوده شد، و در دوره سوم، از سال ۱۴۰۱ تاکنون، ساختار پرداخت یارانه تغییر کرد و مبلغ سرانه برای سه دهک اول درآمدی به ۴۰۰ هزار تومان و برای سایر مشمولان به ۳۰۰ هزار تومان افزایش یافت. از منظر شمول خانوارها، اگرچه اصل سیاست در این سال‌ها تقریباً همگانی بوده، اما همواره گروه محدودی از خانوارها یارانه نقدی دریافت نکرده‌اند. بخشی از این خانوارها از ابتدا برای دریافت یارانه ثبت‌نام نکرده‌اند، بخشی به صورت داوطلبانه انصراف داده‌اند و بخشی دیگر نیز در سال‌های اخیر و پس از اجرای دهک‌بندی درآمدی، به عنوان خانوارهای پردرآمد شناسایی شده و از فهرست مشمولان حذف شده‌اند. در همین راستا، قانون بودجه سال ۱۴۰۴ در بند «ت» تبصره (۱۳)، حکم به حذف یارانه نقدی سه دهک بالای درآمدی داده و منابع حاصل از آن را به حمایت معیشتی حدود ۴۰۰ هزار خانوار دچار فقر شدید اختصاص داده است. بر مبنای این حکم، دولت از مردادماه ۱۴۰۴ تلاش نمود معیار مشخصی برای شناسایی و حذف سه دهک بالای درآمدی تعیین کند که یکی از شاخص‌های عملیاتی آن، حذف خانوارهایی با میزان خرید کارت سرانه بیش از ۱۰ میلیون تومان (در ماه) بود، معیاری که بر اساس آن، تا آبان‌ماه ۱۴۰۴ حدود ۲.۵ میلیون خانوار، معادل جمعیتی نزدیک



به یک دهک درآمدی، از شمول دریافت یارانه نقدی خارج شده‌اند. با توجه به تداوم این سیاست، در کنار عواملی نظیر تولد مضمولان جدید در سال ۱۴۰۵ و تغییرات در ساختار خانوار که می‌تواند به افزایش تعداد یارانه‌بگیران منجر شود، لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ رقم حدود ۳۰۰ هزار میلیارد تومان را برای پرداخت یارانه نقدی پیش‌بینی کرده است، رقمی که نسبت به سال ۱۴۰۴ حدود ۶ درصد کاهش نشان می‌دهد و این کاهش را می‌توان بازتاب مستقیم پیگیری سیاست حذف یارانه سه دهک بالای درآمدی و هدفمندتر شدن نظام حمایت نقدی در کشور دانست.

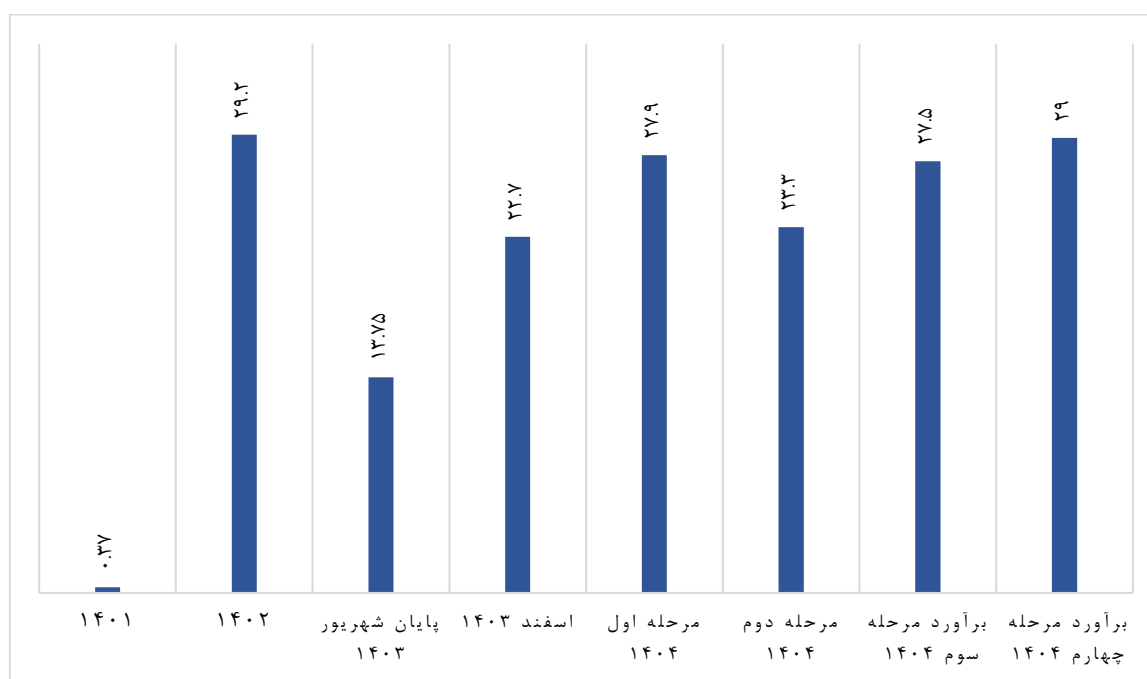
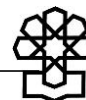
عملکرد یارانه نقدی ذیل جدول هدفمندی یارانه‌ها از سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۳، به همراه ارقام مصوب برای سال‌های ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵، در نمودار (۷) ارائه شده و تصویری نسبتاً روشن از روند تحولات این برنامه حمایتی در بودجه عمومی کشور ترسیم می‌کند. در سال ۱۴۰۴ و هم‌زمان با اجرای سیاست حذف بخشی از جمعیت یارانه‌بگیر، انتظار می‌رود در صورتی که رقم مصوب این سال با کسری منابع مواجه نشود، عملکرد واقعی یارانه نقدی اندکی پایین‌تر از رقم پیش‌بینی شده در قانون بودجه باشد، موضوعی که ناشی از کاهش تعداد مضمولان و هدفمندتر شدن پرداخت‌هاست. در نهایت، ارقام مصوب برای سال ۱۴۰۵ نیز در امتداد همین رویکرد قابل تفسیر است و نشان می‌دهد سیاست‌گذار در تلاش است ضمن کنترل رشد هزینه‌های یارانه‌ای، از طریق اصلاح دامنه شمول، تعادلی میان پایداری مالی هدفمندی و تداوم حمایت نقدی از گروه‌های هدف برقرار کند.



شکل ۷. نمودار عملکرد یارانه نقدی - هزار میلیارد تومان [۶]

۲-۶. طرح کالابریگ الکترونیکی

چالش اصلی طرح کالابریگ الکترونیکی از همان ابتدای آغاز اجرا، به مسئله تأمین منابع پایدار بازمی‌گردد، تا پیش از شهریورماه ۱۴۰۲، که جامعه هدف طرح محدود و میزان یارانه تشویقی ناچیز بود، کالابریگ الکترونیکی به دلیل استقبال کم‌رنگ خانوارهای مشمول، هزینه قابل توجهی برای دولت ایجاد نکرد، اما با اجرای طرح «فجرانه» از انتهای سال ۱۴۰۲ تا ابتدای سال ۱۴۰۳، و در پی گسترش جامعه هدف به هفت دهک درآمدی و افزایش یارانه به ۲۲۰ هزار تومان برای هر نفر، هزینه‌های طرح به‌طور چشمگیری افزایش یافت. به‌طوری که در مجموع تا شهریورماه ۱۴۰۳ (با احتساب مطالبات فروشگاه‌ها تا اردیبهشت همان سال)، اجرای طرح کالابریگ حدود ۴۳.۳ هزار میلیارد تومان هزینه در بر داشته که بخش عمده آن از محل فروش یا صادرات محصولات شرکت ملی گاز تأمین شده است. با استقرار دولت جدید در سال ۱۴۰۳، اجرای طرح در انتهای همان سال وارد مرحله تازه‌ای شد. در مرحله نخست، با افزایش یارانه اعتباری سرانه به ۵۰۰ هزار تومان برای سه دهک پایین درآمدی و ۳۵۰ هزار تومان برای چهار دهک بعدی، و با استقبال کمتر مردم نسبت به مراحل بعدی، حدود ۲۲.۷ هزار میلیارد تومان هزینه به دولت تحمیل شد. این رقم در مرحله دوم به ۲۷.۹ هزار میلیارد تومان افزایش یافت و در مرحله سوم با هزینه‌ای معادل ۲۳.۳ هزار میلیارد تومان در پایان تابستان سال ۱۴۰۴ به پایان رسید که منابع هر سه مرحله از صندوق توسعه ملی تأمین شده است. افزون بر این، یک مرحله دیگر از طرح با همان میزان یارانه و با ثبات در جامعه هدف در شهریور سال جاری اجرا شد که برآورد می‌شود حدود ۲۷.۵ هزار میلیارد تومان هزینه در پی داشته است. در ادامه، یک مرحله دیگر در آبان‌ماه سال ۱۴۰۴ آغاز شد، به‌طوری‌که یارانه سرانه سه دهک اول درآمدی به ۶۲۰ هزار تومان افزایش یافت، در حالی که یارانه سایر گروه‌های مشمول بدون تغییر باقی ماند. بر این اساس پیش‌بینی می‌شود اجرای این مرحله نیز حدود ۲۹ هزار میلیارد تومان منابع مالی مصرف کرده باشد. از انتهای دی ماه یارانه کالابریگ الکترونیک به صورت همگانی برای تمامی ایرانیان با یارانه یک میلیون تومانی برای جبران زیان رفاهی ناشی از سیاست انتقال ارز ترجیحی کالاهای اساسی به انتهای زنجیره به اجرا درآمده که برخلاف رویه گذشته هر ماه ادامه خواهد یافت. نمودار (۸) میزان هزینه‌های هر مرحله اجرای کالابریگ را نشان می‌دهد، مطابق این نمودار تا پیش از اجرای طرح کالابریگ همگانی، در مجموع از ابتدای اجرای طرح کالابریگ الکترونیکی تا آذر ماه سال ۱۴۰۴ حدود ۱۷۴ هزار میلیارد تومان هزینه شده که عمدتاً از محل منابع ناپایدار، موقتی و بعضاً خارج از چارچوب‌های پایدار بودجه‌ای تأمین شده است. منابع پایدار برای اجرای این طرح در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ (۱۷۰ هزار میلیارد تومان) از محل افزایش دو واحد درصدی مالیات بر ارزش افزوده پیش‌بینی شده بود که در مرحله بررسی کلیات لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی حذف گردید و همزمان طرح جدید کالابریگ همگانی توسط دولت برای تمامی ایرانیان به اجرا درآمد. بر این اساس در صورتی که جامعه هدف این طرح همگانی حدود ۸۷ میلیون نفر باشد، طرح ماهانه ۸۷ هزار میلیارد تومان هزینه خواهد داشته که از محل انتقال ارز ترجیحی کالاهای اساسی به انتهای زنجیره تأمین می‌گردد.



شکل ۸. نمودار هزینه اجرای طرح کالابرج در هر مرحله - هزار میلیارد تومان [۶]

۳-۶. یارانه گندم

یارانه نان به عنوان یکی از مهم ترین ابزارهای حمایتی دولت، نقشی کلیدی در تأمین امنیت غذایی اقشار مختلف جامعه ایفا می کند؛ به طوری که دولت با تخصیص یارانه به گندم و آرد مصرفی (که در مجموع تحت عنوان «یارانه نان» شناخته می شود) قیمت نان را در سطحی پایین تر از نرخ آزاد نگه می دارد تا دسترسی عموم مردم، به ویژه خانوارهای کم درآمد، به این کالای اساسی تضمین شود. پس از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه ها و به موجب ماده (۵) این قانون، دولت مکلف شد یارانه نان را در چارچوب اعتبارات پیش بینی شده در لوایح بودجه سنواتی و با استفاده از روش های مناسب، در اختیار مصرف کنندگان متقاضی قرار دهد، بر همین اساس، هر ساله اعتبارات مربوط به یارانه نان به صورت مشخص و در ردیفی جداگانه در جدول هدفمندی یارانه ها در قانون بودجه درج می شود. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، اعتبار مورد نیاز برای یارانه نان حدود ۲۹۸ هزار میلیارد تومان تعیین شده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴ رشدی در حدود ۲۰ درصد را نشان می دهد. بررسی روند تاریخی این ردیف، که در جدول شماره (۴) اعتبارات مصوب و عملکرد یارانه نان از سال ۱۴۰۰ به بعد آن گزارش شده است، حاکی از آن است که در تمامی این سال ها، عملکرد واقعی یارانه نان به طور معناداری بیش از مقادیر پیش بینی شده در بودجه بوده است. تا پایان آذرماه سال ۱۴۰۴ حدود ۱۶۰ هزار میلیارد تومان اعتبارات جهت خرید تضمینی ۸ میلیون تن گندم مصرف گردیده که فاصله حدود ۴ میلیون تنی با نیاز سالیانه دارد و مابقی نیاز بایستی از طریق واردات تامین شود که به طور تقریبی به ۱.۲ میلیارد دلار منابع ارزی نیاز

۱ دو مرحله آخر به صورت محاسبات محقق برآورد شده است.

دارد. اعتبارات لازم جهت تامین ارز ترجیحی موردنیاز برای واردات گندم در ماه‌های پایانی سال حدود ۱۲۳ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود که عملکرد ردیف مذکور را به حدود ۲۸۰ هزار میلیارد تومان (۱۱۲ درصد تحقق) می‌رساند.

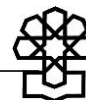
جدول ۴. اعتبارات مصوب و عملکرد یارانه نان - هزار میلیارد تومان [۳] و [۶]

| عنوان | ۱۴۰۰ | ۱۴۰۱ | ۱۴۰۲ | ۱۴۰۳ | ۱۴۰۴ | لایحه ۱۴۰۵ |
|---|--------------|-------------|----------------|----------------|-----------------|---------------|
| اعتبارات مصوب (درصد رشد نسبت به سال گذشته) | ۲۲ | ۷۱ (۲۲۲) | ۱۰۳.۷ (۴۶) | ۱۶۱ (۵۵) | ۲۵۰ (۵۵) | ۲۹۸ (۱۹.۵) |
| عملکرد (درصد تحقق) | ۱۳.۳ (۶۱) | ۵۲ (۷۳) | ۱۱۶.۸ (۱۱۳) | ۲۱۱.۲ (۱۳۱) | ۱۶۰ (۹ ماهه) | - |

علیرغم اجرای سیاست انتقال ارز ترجیحی کالاهای اساسی به انتهای زنجیره و حرکت به سمت یکسان‌سازی نرخ ارز در اقتصاد، یارانه گندم همچنان بر اساس روال گذشته تداوم یافته و تغییری در سازوکار کلی آن اعمال نشده است. با این حال، نمی‌توان آثار غیرمستقیم اصلاحات ارزی را بر منابع و مصارف این یارانه نادیده گرفت. در لایحه، برای خرید تضمینی گندم رقمی در حدود ۲۹۰ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است، اما این برآورد به‌طور ضمنی متکی بر مفروضاتی درباره میزان تولید داخلی و نحوه تامین گندم مورد نیاز کشور است. در صورتی که بخشی از نیاز گندم از محل واردات تامین شود، افزایش نرخ ارز به‌طور مستقیم موجب افزایش منابع ریالی مورد نیاز برای این بخش خواهد شد و در نتیجه، فشار مضاعفی بر اعتبارات یارانه گندم وارد می‌کند. همچنین توجه به قیمت نسبی گندم و جو (از جهت امکان استفاده برای خوراک دام) در این زمینه مهم و شایسته توجه است. امری که ضرورت پیش‌بینی منابع بیشتری را در این حوزه مطرح می‌سازد. هرچند این تحولات در حال حاضر در حد سناریوها و پیش‌بینی مبتنی بر شرایط بازار ارز و تجارت خارجی است، اما از آنجا که آثار مالی بالقوه قابل توجهی بر بودجه دارد، لازم است در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به‌صورت پیش‌نگرانه مورد توجه قرار گرفته و انعکاس یابد.

۴-۶. یارانه دارو

یکی دیگر از مصادیق مهم سیاست‌های حمایتی دولت، تسهیل دسترسی عموم مردم به خدمات درمانی و اقلام دارویی با قیمت مناسب است، حوزه‌ای که به دلیل ماهیت حیاتی آن، از حساسیت بالایی در برابر نوسانات اقتصادی، به‌ویژه تغییرات نرخ ارز، برخوردار است. اگرچه حدود ۸۵ درصد از مصرف دارویی کشور از طریق تولیدات داخلی تامین می‌شود، اما نزدیک به ۷۷ درصد مواد اولیه مورد استفاده در این تولیدات، وارداتی است و علاوه بر آن، بخشی از تجهیزات پزشکی نیز از خارج کشور تامین می‌شود. بنابراین قیمت نهایی دارو و تجهیزات پزشکی، به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم، تحت تأثیر تحولات بازار ارز قرار دارد و همین مسئله ضرورت مداخله حمایتی دولت در این بخش را دوچندان می‌کند. تا پیش از سال ۱۴۰۱، دولت عمدتاً از طریق تخصیص ارز ترجیحی به واردات دارو، مواد اولیه دارویی و تجهیزات پزشکی



تلاش می‌کرد بخشی از هزینه‌های درمانی خانوارها را پوشش دهد؛ اما با افزایش نرخ ارز ترجیحی کالاهای اساسی از اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۱، رویکرد سیاست‌گذار تغییر کرد و پرداخت یارانه دارو از ابتدای زنجیره تأمین به انتهای زنجیره مصرف منتقل شد. در همین چارچوب، طرح «دارویار» به اجرا درآمد تا یارانه به‌طور مستقیم از طریق بیمه تخصیص یابد و از بروز اختلال در دسترسی بیماران به دارو جلوگیری شود. از آن زمان به بعد، اعتبار مستقلی برای یارانه دارو و تجهیزات پزشکی در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی شده که روند آن در جدول (۵)، شامل اعتبارات مصوب در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، به‌همراه عملکرد مربوطه، منعکس شده است. بررسی این جدول نشان می‌دهد که اعتبار پیش‌بینی‌شده برای یارانه دارو در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نسبت به سال قبل تقریباً بدون تغییر باقی مانده است. این در حالی است که یارانه دارو نیز از اصلاحات تخصیص نرخ ارز ترجیحی در سال ۱۴۰۵ به دلیل اهمیت و حساسیت این کالاها مستثنی شده و همچنان بر روال گذشته ارز ترجیحی دریافت خواهد کرد.

جدول ۵. اعتبارات مصوب و عملکرد یارانه دارو - هزار میلیارد تومان [۳] و [۶]

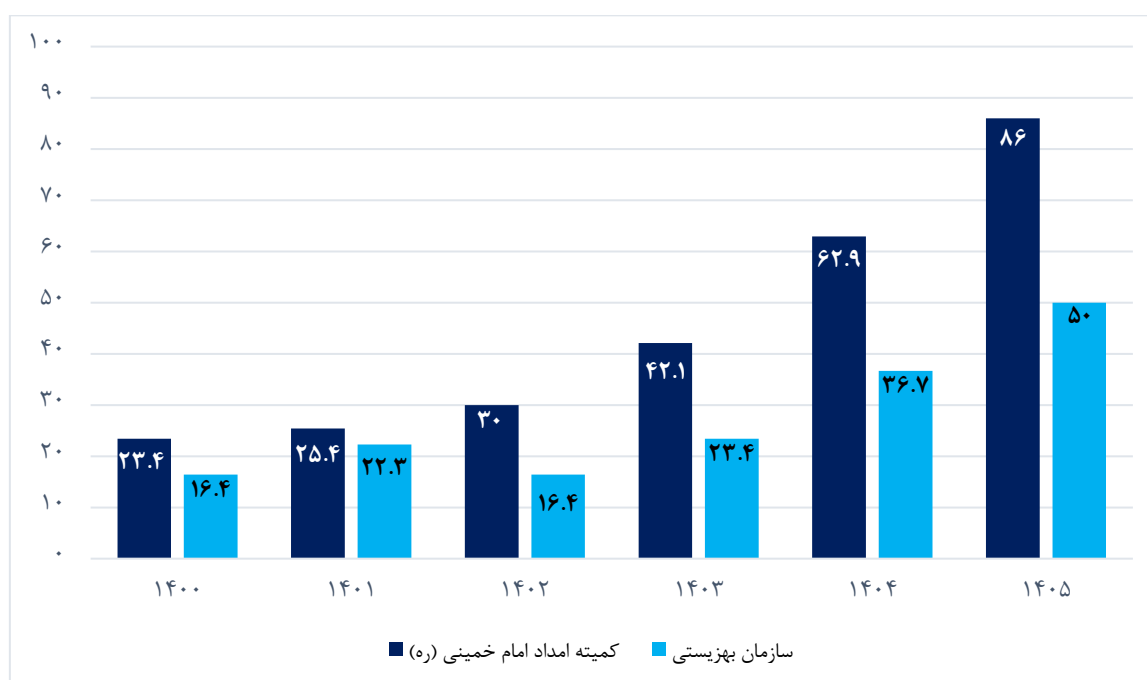
| عنوان | ۱۴۰۰ | ۱۴۰۱ | ۱۴۰۲ | ۱۴۰۳ | ۱۴۰۴ | لایحه ۱۴۰۵ |
|---|--------------|---------------|---------------|---------------|------------------|----------------|
| اعتبارات مصوب (درصد رشد نسبت به سال گذشته) | ۲۵ | ۶۹ (۱۷۶) | ۷۱.۵ (۳.۶) | ۷۵.۹ (۶.۲) | ۸۵ (۱۱.۹) | ۸۵.۲ (۰.۲٪) |
| عملکرد (درصد تحقق) | ۲۲.۶ (۹۱) | ۱۱۳.۴ (۱۹) | ۳۵ (۴۹) | ۴۷.۵ (۶۲) | ۲۳.۷ (۵ ماهه) | - |

۵-۶. مستمری نهادهای حمایتی

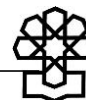
بر اساس ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، یکی از مهم‌ترین محل‌های مصرف منابع حاصل از این قانون، اجرای برنامه‌های توانمندسازی و ارائه حمایت‌های اجتماعی است و در واقع این بخش از قانون، مبنای اصلی پرداخت‌های حمایتی از محل منابع هدفمندی یارانه‌ها به شمار می‌آید. در ادامه همین رویکرد حمایتی، ماده (۷۹) قانون برنامه ششم توسعه دولت را مکلف کرد که در طول اجرای برنامه، علاوه بر پرداخت یارانه نقدی، حداقل مستمری خانوارهای مددجوی تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور را هر ساله متناسب با سطح محرومیت و بر مبنای متوسط ۲۰ درصد حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار افزایش دهد. این افزایش باید در چارچوب بودجه‌های سنواتی و از محل درآمدهای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، با تأکید بر حذف خانوارهای پردرآمد و از طریق درج ردیف مستقل در جدول هدفمندی یارانه‌ها، توسط نهادهای حمایتی پرداخت شود. برای حفظ رویکرد حمایتی برای فقرزدایی در قوانین برنامه‌های توسعه، این حکم در برنامه هفتم پیشرفت نیز در ماده (۳۱) مجدداً تکرار شده است. بر همین اساس، هر ساله در جدول مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها، اعتبارات مشخصی تحت عنوان «مستمری

۱ 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.

مددجویان نهادهای حمایتی» برای کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی کشور پیش‌بینی و اختصاص می‌یابد. همان‌گونه که در نمودار شماره (۹) مشاهده می‌شود، روند این اعتبارات در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ و همچنین لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ منعکس شده و بیانگر آن است که تا پیش از سال ۱۴۰۲، دو ردیف اعتباری مجزا تحت عناوین «کاهش فقر مطلق خانوارها» و «پرداخت مستمری و پشت‌نوبتی‌ها» از محل منابع هدفمندی یارانه‌ها به این دو نهاد حمایتی تخصیص می‌یافت. با این حال، از سال ۱۴۰۲ و در پی تشدید کسری منابع هدفمندی یارانه‌ها، تأمین مالی از این محل عملاً به پرداخت مستمری مددجویان محدود شده و سایر خدمات و حمایت‌های اجتماعی نهادهای حمایتی از طریق منابع عمومی کشور پوشش داده می‌شود. در این چارچوب، اعتبارات مستمری مددجویان هر دو نهاد حمایتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ رشدی در حدود ۳۶ درصد را تجربه کرده است که با فرض تحقق میانگین مستمری معادل ۲۰ درصد حداقل دستمزد در سال ۱۴۰۴، می‌توان آن را نشانه‌ای از پیش‌بینی دولت نسبت به افزایش حداقل دستمزد در حدود ۳۰ درصد تلقی نمود. چرا که از مجموع درصد افزایش در اعتبارات نهادهای حمایتی ۳۰ واحد درصد (۱۲۹.۴ هزار میلیارد تومان) برای مستمری‌بگیران موجود و ۶ واحد درصد (۶.۶ هزار میلیارد تومان) برای پشت‌نوبتی‌ها در نظر گرفته شده است. برآوردها از ترکیب این اعتبارات نشان می‌دهد که از مجموع حدود ۱۳۶ هزار میلیارد تومان مستمری پیش‌بینی‌شده در جدول هدفمندی یارانه‌ها، سهم کمیته امداد امام خمینی(ره) حدود ۸۶ هزار میلیارد تومان و سهم سازمان بهزیستی کشور حدود ۵۰ هزار میلیارد تومان است.



شکل ۹. نمودار اعتبارات نهادهای حمایتی - هزار میلیارد تومان [۳]



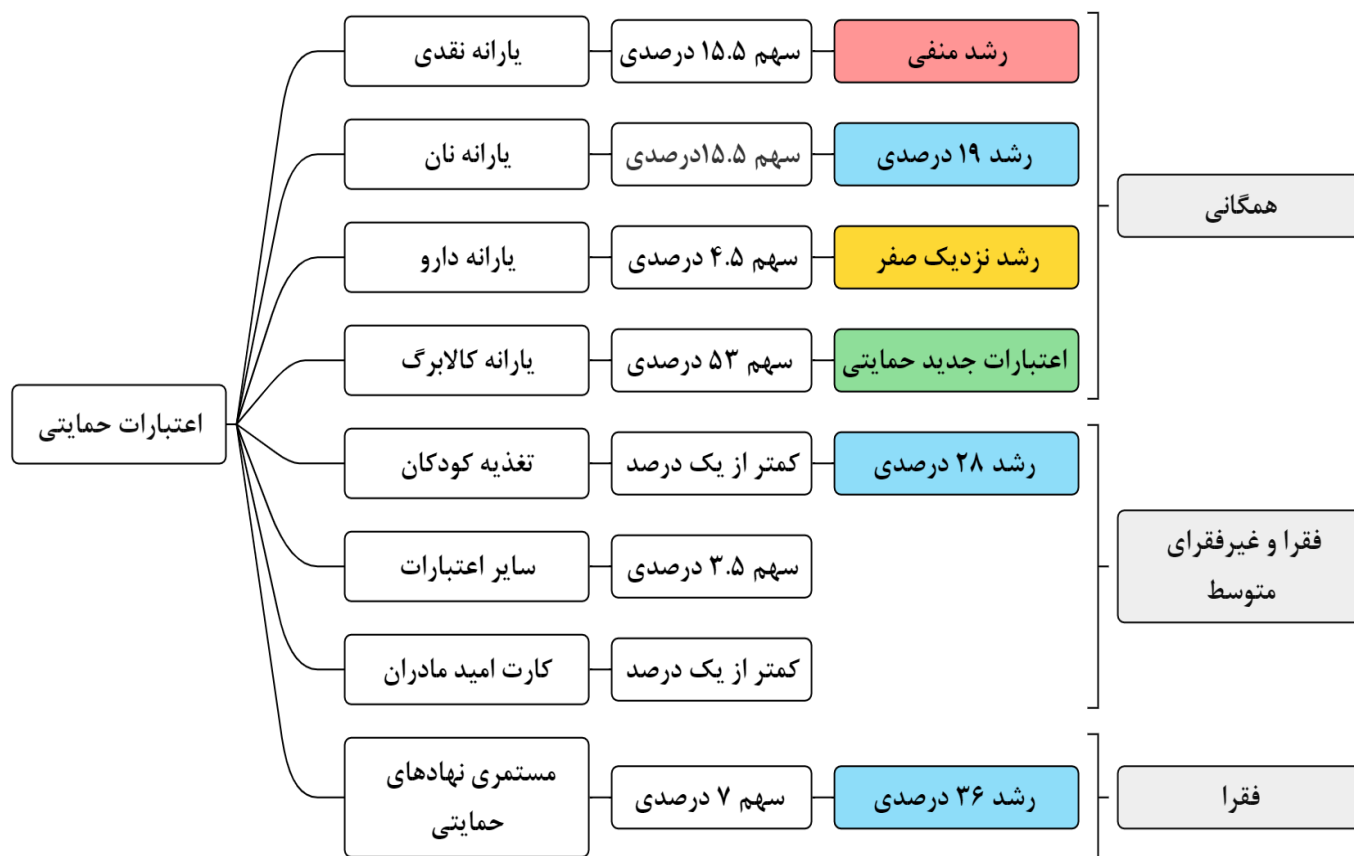
در کنار سناریوی مبنای دولت، می‌توان سناریوهای افزایش ۳۵ درصدی و ۴۰ درصدی و ۴۵ درصدی حداقل دستمزد را نیز به‌عنوان گزینه‌های محتمل در نظر گرفت. چرا که افزایش حداقل دستمزد که هر سال حدود اسفند ماه توسط شورای عالی دستمزد تعیین می‌گردد عموماً نسبت نزدیکی با تورم خواهد داشت. بر اساس محاسبات ارائه‌شده در جدول شماره (۶)، با کسر مقدار اعتباری که برای پشت نوبتی نهادهای حمایتی در نظر گرفته (۶.۶ هزار میلیارد تومان)، لایحه حدود ۱۲۹.۴ هزار میلیارد تومان اعتبار برای کل مستمری مددجویان موجود نهادهای حمایتی پیش‌بینی کرده است. در سناریوی نخست که افزایش ۳۵ درصدی حداقل دستمزد مفروض شده است، اعتبار مورد نیاز برای پرداخت مستمری نهادهای حمایتی حدود ۱۳۴.۴ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود، در حالی که در سناریوی دوم، با فرض افزایش ۴۰ درصدی حداقل دستمزد، این رقم به حدود ۱۳۹.۴ هزار میلیارد تومان و در سناریوی افزایش ۴۵ درصدی به ۱۴۴.۴ افزایش می‌یابد. این برآوردها ضرورت هماهنگی میان سیاست‌های دستمزدی، شرایط تورمی و ظرفیت‌های مالی دولت را برجسته می‌سازد.

جدول ۶. سناریوی‌های افزایش مستمر مددجویان نهادهای حمایتی - هزار میلیارد تومان

| حالت | تعریف | اعتبار نهادهای حمایتی |
|-------------|--------------------------|-----------------------|
| لایحه ۱۴۰۵ | عدد مصوب لایحه | ۱۲۹.۴ |
| سناریوی یکم | رشد حداقل دستمزد ۳۵ درصد | ۱۳۴.۴ |
| سناریوی دوم | رشد حداقل دستمزد ۴۰ درصد | ۱۳۹.۴ |
| سناریوی سوم | رشد حداقل دستمزد ۴۵ درصد | ۱۴۴.۳ |

منبع - محاسبات تحقیق

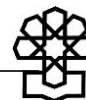
ترکیب اعتبارات حمایتی لایحه بودجه در شکل ۱۰ برای حالت پرداخت یارانه کالابریگ همگانی ناشی از اصلاح ارز ترجیحی کالای اساسی در سال جاری ارائه شده است. این شکل علاوه بر نمایش تغییرات، نرخ رشد و سهم هر یک از سیاست‌های حمایتی از کل اعتبارات، جامعه هدف هر سیاست را نیز مشخص می‌کند. بر اساس این شکل، در سال ۱۴۰۵ یارانه نقدی، یارانه دارو، یارانه نان و کالابریگ الکترونیک که به‌صورت فراگیر و برای کل جمعیت فقرا و غیرفقرا پرداخت می‌شوند، در مجموع حدود ۸۸.۵ درصد از کل اعتبارات حمایتی لایحه را به خود اختصاص داده‌اند. در مقابل، مستمری نهادهای حمایتی که متمرکز بر فقرا است، با سهم ۷ درصدی از کل اعتبارات حمایتی، حدود ۳۶ درصد رشد داشته است. در حالت میانی طرح‌های حمایت از تغذیه کودکان و یارانه مادران (کارت امید) که با توجه به نیاز و ویژگی خانوارها طراحی شده و ممکن است فقرا و غیرفقرا را مورد هدف قرار دهد حدود یک درصد از کل اعتبارات حمایتی را شامل می‌شوند. سایر اعتبارات حمایتی نیز عمدتاً برنامه‌هایی با هدف بهبود وضعیت فقرا و غیرفقرا را دربر می‌گیرد، اما به دلیل نبود یک روند منطقی و منسجم در تخصیص بودجه و فقدان چارچوب مشخص در سیاست‌گذاری حمایتی، تحلیل رشد آن‌ها از منظر اثربخشی چندان معنادار نیست.



شکل ۱۰. تصویر کلی از اعتبارات حمایتی [۳]

۷. بودجه نهادهای حمایتی

نهادهای حمایتی برای انجام مأموریت‌های خود از دو منبع اصلی تأمین اعتبار می‌شوند، بخشی از منابع این نهادها از محل اعتبارات حاصل از قانون هدفمندی یارانه‌ها تأمین می‌شود که کارکرد اصلی آن پرداخت مستمری و حمایت‌های نقدی مستقیم از مددجویان است، و بخش دیگر از طریق بودجه عمومی کشور در اختیار آنها قرار می‌گیرد. اعتبارات دریافتی از بودجه عمومی، علاوه بر تکمیل پوشش‌های حمایتی، عمدتاً صرف ارائه سایر خدمات حمایتی غیرمستقیم و همچنین تأمین هزینه‌های اداری، اجرایی و مالی این نهادها می‌شود. از این‌رو، بررسی مجموع منابع دریافتی نهادهای حمایتی مستلزم توجه همزمان به هر دو منبع تأمین اعتبار است تا تصویر دقیق‌تری از سطح حمایت بودجه‌ای دولت از این نهادها به دست آید. بر همین اساس، در این بخش از گزارش، کل دریافتی نهادهای حمایتی از محل بودجه عمومی تجمیع و سهم هر یک از نهادها به‌طور جداگانه گزارش شده است تا مشخص شود هر یک از این دو نهاد، در



مجموع، چه میزان اعتبار از بودجه عمومی کشور دریافت کرده‌اند و مقایسه‌ای شفاف از سطح برخورداری آن‌ها از منابع بودجه‌ای فراهم شود.

۱-۷. اعتبارات کمیته امداد امام خمینی (ره)

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نشان می‌دهد که کل اعتبارات کمیته امداد امام خمینی (ره) به حدود ۱۱۷ هزار میلیارد تومان رسیده است که در مقایسه با سال گذشته رشد حدود ۳۴ درصدی را تجربه می‌کند. ترکیب منابع این اعتبار بیانگر آن است که همچنان بخش عمده بودجه این نهاد از محل اعتبارات هدفمندی یارانه‌ها تأمین می‌شود، به‌گونه‌ای که حدود ۷۳ درصد از کل بودجه را به خود اختصاص داده، در حالی که سهم بودجه عمومی نزدیک به ۲۷ درصد است. با این حال، مرور روند اعتبارات در سال‌های اخیر حاکی از آن است که به تدریج سهم بودجه عمومی در حال افزایش بوده و در مقابل، سهم اعتبارات حمایتی مبتنی بر هدفمندی یارانه‌ها روندی کاهشی را طی کرده است.

جدول ۷. کل اعتبارات کمیته امداد امام خمینی (ره) - هزار میلیارد تومان [۳]

| محل تأمین | ۱۴۰۰ | ۱۴۰۱ | ۱۴۰۲ | ۱۴۰۳ | ۱۴۰۴ | لایحه ۱۴۰۵ |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| بودجه عمومی (سهم از کل بودجه به درصد) | ۲.۹ (۱۱.۲) | ۳.۲ (۱۱.۳) | ۱۵.۳ (۳۳.۷) | ۱۹.۸ (۳۲.۱) | ۲۴.۱ (۲۷.۷) | ۳۱.۱ (۲۶.۶) |
| منابع هدفمندی‌سازی یارانه‌ها (سهم از کل بودجه به درصد) | ۲۳.۴ (۸۸.۸) | ۲۵.۴ (۸۸.۷) | ۳۰ (۶۶.۳) | ۴۲.۱ (۶۷.۹) | ۶۲.۹ (۷۲.۳) | ۸۶ (۷۳.۴) |
| مجموع کل بودجه مصوب (درصد رشد نسبت به سال گذشته) | ۲۶.۴ | ۲۸.۷ (۹) | ۴۵.۴ (۵۸) | ۶۱.۹ (۳۶) | ۸۷ (۴۰) | ۱۱۷ (۳۴) |

۲-۷. اعتبارات سازمان بهزیستی

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نشان می‌دهد که کل اعتبارات سازمان بهزیستی کشور به حدود ۱۰۹ هزار میلیارد تومان رسیده است که در مقایسه با قانون بودجه سال جاری رشد اسمی نزدیک به ۳۰ درصد را نشان می‌دهد. ترکیب منابع این اعتبارات حاکی از آن است که حدود ۴۶ درصد از بودجه سازمان از محل منابع حاصل از هدفمندی یارانه‌ها تأمین می‌شود، در حالی که ۵۴ درصد آن از ردیف‌های دستگاهی و بودجه عمومی کشور اختصاص می‌یابد و سهم منابع اختصاصی در این میان بسیار ناچیز است. بررسی روند تأمین مالی سازمان بهزیستی در سال‌های ابتدایی دوره مورد بررسی نشان می‌دهد که بخش عمده منابع این سازمان از طریق هدفمندی یارانه‌ها تأمین می‌شده و بودجه عمومی نقش محدودتری داشته است، اما به تدریج و در طول زمان، سهم این دو منبع به یکدیگر نزدیک شده و در وضعیت کنونی تقریباً به توازن رسیده است. با این حال، هرچند اعتبارات سازمان بهزیستی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ از نظر اسمی افزایش یافته، اما میزان رشد آن کمتر از تورم احتمالی سال جاری و تورم پیش‌بینی شده برای سال آینده است.

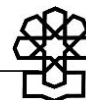
جدول ۸- کل اعتبارات سازمان بهزیستی کشور - هزار میلیارد تومان [۳]

| محل تامین | ۱۴۰۰ | ۱۴۰۱ | ۱۴۰۲ | ۱۴۰۳ | ۱۴۰۴ | لایحه ۱۴۰۵ |
|---|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|
| منابع عمومی (سهم از کل بودجه به درصد) | ۱.۲ (۷) | ۱.۶ (۶.۲) | ۲۰ (۵۴.۸) | ۲۷.۹ (۵۴.۴) | ۴۳.۴ (۵۲) | ۵۸.۹ (۵۴.۱) |
| منابع هدفمندسازی یارانه‌ها (سهم از کل بودجه به درصد) | ۱۶.۵ (۹۳) | ۲۲.۳ (۸۳.۱) | ۱۶.۵ (۴۵) | ۲۳.۴ (۴۵.۵) | ۳۶.۷ (۴۴) | ۵۰ (۴۵.۸) |
| منابع اختصاصی | ۰ | ۲.۸ (۱۰) | ۰.۰۵ | ۰.۰۶ | ۳.۶ | ۰.۰۹ |
| مجموع کل بودجه مصوب (درصد رشد نسبت به سال گذشته) | ۱۷.۷ | ۲۶.۸ (۵۲) | ۳۶.۵ (۳۶) | ۵۱.۳ (۴۱) | ۸۳.۷ (۶۳) | ۱۰۹ (۳۰) |

۸. ظرفیت‌های بالقوه اصلاح سیاست‌های حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۵

چندین دهه است که سیاست‌های حمایتی در کشور به دو شکل حمایت‌های غیرمستقیم و غیرهدفمند محدود شده است. تعویق اصلاحات مربوطه یا اجرای ناقص آن‌ها موجب تعمیق ناکارآمدی‌ها در نظام حمایتی گردیده و در عوض سیاست‌گذار برای جبران آن مجبور شده است تا اعتبارات اختصاص یافته به این حوزه را افزایش دهد. بر همین اساس ظرفیت‌هایی در نسخه اولیه لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ از سوی دولت تمهید گردیده که نشان از عزم دولت بر اجرای بخشی از اصلاحات سیاست‌های حمایتی دارد. در جدول هدفمندی یارانه‌ها، در بخش منابع، سه ردیف جدید با عنوان «جمع-خرجی» در نظر گرفته شده که معادل آن در سمت مصارف، تحت عنوان پرداخت به ذی‌نفع نهایی نیز تمهید شده است. مجموع اعتبارات پیش‌بینی شده (جدول ۹) برای این سه ردیف ۱۴۱۰ هزار میلیارد تومان است و منابع حاصل از اصلاح یارانه گندم، بنزین و نرخ ارز ترجیحی کالاهای اساسی به شکل یارانه به ذی‌نفع نهایی پرداخت خواهد شد. ردیف‌های جمع-خرجی در لوایح بودجه، به زبان ساده، به این معناست که هر میزان منابعی که از این محل‌ها تحقق یابد، بدون سقف از پیش تعیین شده و متناسب با وصولی، صرف مصارف مشخص شده خواهد شد. به همین دلیل این ردیف‌ها در سرجمع بودجه عمومی یا سرجمع بودجه هدفمندی یارانه‌ها منعکس نشده و ماهیتی خارج از جمع کل‌های مرسوم بودجه‌ای دارند.

پیش از آن که لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ مسیر قانونی بررسی و تصویب خود را در مجلس شورای اسلامی طی کند، دولت عملاً بخشی از جداول جمع-خرجی این لایحه را در ماه‌های پایانی سال ۱۴۰۴ به اجرا درآورد. به این معنا که سیاست تخصیص ارز ترجیحی کالای اساسی در انتهای سال ۱۴۰۴ (به جز ارز ترجیحی دارو) حذف شد و هم‌زمان، برای جبران زیان رفاهی ناشی از افزایش قیمت کالاهای اساسی حاصل از اجرای این سیاست، پرداخت یارانه کالا برگ به صورت سرانه و همگانی در دستور کار قرار گرفت، به گونه‌ای که به همه افراد جامعه ماهانه یک میلیون تومان یارانه کالا برگ پرداخت شد. بدیهی است چنین تغییری، که ماهیتاً یک تصمیم بودجه‌ای با آثار گسترده مالی و رفاهی است،



الزاماً باید در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ منعکس شود و منابع مالی لازم برای تداوم پرداخت یارانه کالابریگ همگانی در سال آینده به طور شفاف پیش‌بینی گردد. برآوردها نشان می‌دهد که دولت برای پرداخت این یارانه به حدود ۸۷ میلیون نفر، نیازمند تأمین منابعی معادل ۱۰۴۴ هزار میلیارد تومان در سال است، رقمی بسیار قابل توجه که باید در سرجمع منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها درج و لحاظ شود. از این منظر، می‌توان گفت یکی از مهم‌ترین ردیف‌های جمعی-خرجی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ عملاً پیشاپیش و پیش از تصویب رسمی لایحه، به مرحله اجرا درآمده و اکنون لازم است چارچوب مالی و بودجه‌ای آن به صورت منسجم در متن لایحه منعکس شود چرا که در حال حاضر رقم درج شده در ردیف جمعی-خرجی مربوط به انتقال ارز ترجیحی کالاهای اساسی به انتهای زنجیره با مبلغ مورد نیاز برای اجرای یارانه کالابریگ همگانی فاصله دارد.

جدول ۹. اعتبارات جمعی - خرجی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ - هزار میلیارد تومان [۳]

| نوع مصارف | عنوان مصارف | مبلغ |
|-------------|---|------|
| جمعی - خرجی | پرداخت یارانه نان به ذینفع نهایی (جمعی - خرجی) | ۲۹۰ |
| | پرداخت یارانه انرژی به ذینفع نهایی (جمعی - خرجی) | ۵۴۸ |
| | پرداخت بابت مابه التفاوت نرخ ارز ترجیحی (جمعی - خرجی) | ۵۷۲ |
| | جمع | ۱۴۱۰ |

در خصوص اجرای سیاست‌های اصلاحی مذکور در سال آتی دو نکته حائز اهمیت است:

۱. سیاست‌های اصلاح قیمتی همواره با اجرای سیاست‌های جبرانی همراه است که به موجب آن پیامدهای رفاهی منفی برای فقرا و سایر اقشار آسیب‌پذیر خنثی‌گریده و ضمن اجرای اصلاحات اقتصادی، وضعیت معیشتی گروه‌های خاص نیز بهبود می‌یابد. به نظر می‌رسد در شرایط کنونی سیاست‌گذار ترجیح داده است این اصلاحات را با انتقال حمایت‌های غیرمستقیم (ابتدای زنجیره تولید و توزیع) به انتهای آن (یعنی پرداخت به ذی‌نفع نهایی) اجرا نماید. لذا اصلاحات با مختصات توضیح داده شده بیشتر به اصلاح ناکارآمدی‌های سیاست‌های رفاهی کمک نموده و به کارآمدسازی سیاست‌های حمایتی کمک قابل توجهی نخواهد نمود.

۲. با توجه به اینکه بخشی از این اصلاحات با هدف رفع ناکارآمدی‌های سیاست‌های اقتصادی در سال جاری به اجرا درآمده و در سال آتی نیز ادامه می‌یابد؛ باید به این نکته توجه داشت که یکی از اهداف بلندمدت این اصلاحات، کمک به برقراری ثبات اقتصادی و متعاقباً جلوگیری از نوسانات قیمتی است که عدم تحقق آن منافع اصلاحات اقتصادی را در نظر آحاد جامعه مخدوش می‌نماید. عملکرد مالی منابع و مصارف اجرای طرح مردمی‌سازی یارانه‌ها در سال ۱۴۰۱ و سال‌های بعد از آن در شکل ۱۱ نشان داده است. همانطور که مشاهده می‌شود مصارف این طرح بجز سال اول از منابع حاصله بیشتر بوده و بیم آن می‌رود که اصلاحات سیاستی در سال آتی نیز به سرنوشت مشابهی دچار شود.



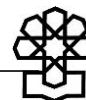
شکل ۱۱. منابع حاصل از اصلاح نرخ ارز ترجیحی در سال ۱۴۰۱ و سال‌های بعد از آن به همراه اعتبارات یارانه نقدی و طرح کالا برگ الکترونیکی در سال‌های مربوطه (واحد: هزار میلیارد تومان)

۳. فارغ از صحیح یا غلط بودن، بر اساس سیاست اعلامی دولت برای بیش از ۸۵ میلیون نفر اعتبار خرید کالا برگ به میزان یک میلیون تومان در نظر گرفته شده است. اگر این موضوع به عنوان تعهد حاکمیت در نظر گرفته شود این عدد به عنوان عدد پایه اعتبار کالا برگ که بسته به افزایش نرخ ارز و افزایش هزینه‌های معیشت در طول سال افزایش می‌یابد باید در بودجه منعکس شود. معادل ریالی این عدد برای یک سال ۱۰۴۴ همت است که متناسب با افزایش احتمالی نرخ ارز به بالاتر از نرخ فعلی، می‌بایست این اعتبار نیز افزایش یابد تا پوشش دهنده افزایش نرخ کالاهای اساسی باشد.^۱

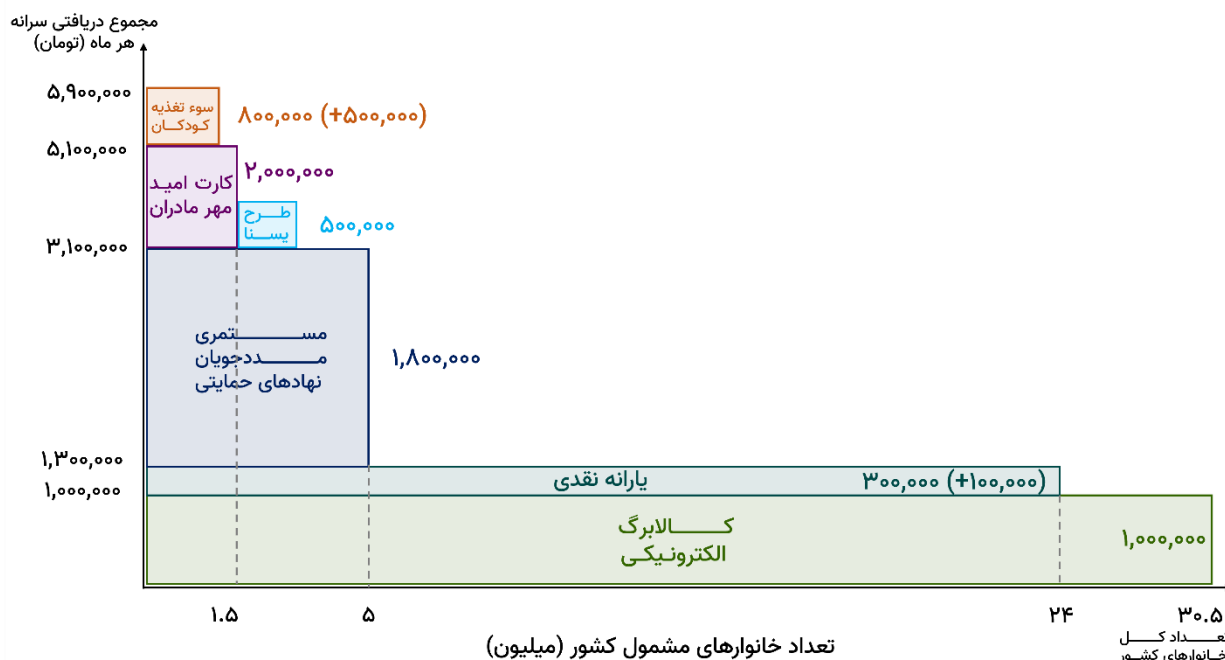
۹. پرداختی‌های حمایتی به خانوار در سال ۱۴۰۵

در بخش‌های قبل اشاره گردید که در یک روایت بالغ بر ۱۰۹۰ هزار میلیارد تومان و در روایتی دیگر ۱۹۶۴ هزار میلیارد تومان اعتبارات حمایتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در نظر گرفته شده است که بخش عمده آن برای حمایت‌های غیرمستقیم مصرف می‌گردد. با این حال بخشی از این اعتبارات در سال آینده نیز به صورت نقدی یا اعتباری مستقیماً در اختیار خانوارها قرار می‌گیرد که در این قسمت تلاش می‌شود کلان‌تصویری از پرداختی‌های حمایتی مستقیم

۱. با توجه به الزام ماده (۳) آیین‌نامه تضمین امنیت غذایی و حمایت معیشتی خانوارها مبنی بر «افزایش هزینه ناشی از تغییر قیمت اقلام سبد کالای موضوع این آئین‌نامه به صورت فصلی ارزیابی و از محل منابع موجود در حساب پشتیبان از طریق افزایش اعتبار کالا برگ» می‌بایست منابع آن در لایحه بودجه برای سال آینده پیش‌بینی شود.



و ماهانه به خانوار در سال آینده (شکل ۱۲) و وضعیت شمولیت خانوارهای کشور در برنامه‌های مربوطه و جهت‌گیری این حمایت‌ها ارائه گردد.



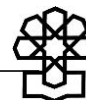
شکل ۱۲. حداقل پرداختی‌های حمایتی ماهانه به خانوار (به ازای هر فرد) در سال ۱۴۰۵-تومان

منبع: یافته‌های پژوهش

پرداختی‌های حمایتی نقدی و اعتباری سال آتی در قالب طرح‌های مختلفی انجام می‌پذیرد که در ادامه به ترتیب از طرح‌های فراگیر تا هدفمند توضیح داده خواهد شد. طرح کالابرگ الکترونیکی فراگیرترین برنامه حمایتی سال آتی خواهد بود که با تغییراتی نسبت به دوره‌های قبلی اجرا خواهد گردید. بر اساس ماده ۱ آیین‌نامه تضمین امنیت غذایی و بهبود معیشت مردم (مصوب هیئت وزیران در تاریخ ۱۴۰۴/۱۰/۱۰)، ماهانه مبلغ ۱ میلیون تومان اعتبار به ازای هر نفر از دی ماه ۱۴۰۴ به حساب سرپرستان خانوار واریز می‌گردد. تا قبل از تصویب این آیین‌نامه، صرفاً خانوارهای هفت دهک اول درآمدی مشمول این طرح بوده که مطابق این آیین‌نامه جامعه هدف طرح کالابرگ گسترده شد و در نهایت در مرحله اجرا، تمامی دهک‌های درآمدی را شامل شد. لذا می‌توان گفت این طرح از این پس به صورت فراگیر و با شمولیت تقریباً همه خانوارهای کشور اجرا می‌گردد. پرداخت یارانه نقدی بدون تغییر (سه دهک اول سرانه هر ماه ۴۰۰ هزار تومان و مابقی مشمولین سرانه هر ماه ۳۰۰ هزار تومان) ادامه پیدا خواهد نمود و حدود ۷۸ درصد از خانوارهای کشور دریافت می‌نمایند. سایر پرداخت‌های حمایتی به صورت هدفمند و به گروه‌های خاص انجام می‌پذیرد. در طرح کاهش فقر مطلق حدود ۴ میلیون خانوار تحت پوشش نهادهای حمایتی در سال آینده به طور متوسط سرانه ۱ میلیون و ۸۰۰ هزار تومان مستمری دریافت می‌نمایند. خوشبختانه در سال‌های اخیر تنوع برنامه‌های حمایتی افزایش

یافته و هم‌راستا با سیاست‌های جوانی جمعیت و تکلیف قانونی مربوطه (ماده (۲۴) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت مصوب سال ۱۴۰۰^۱)، طرح‌های حمایتی خانواده‌محور و کودک‌محور تقویت شده است. رفع سوء تغذیه کودکان و یسنا دو طرحی هستند که با تغییرات مثبتی در سال‌های اخیر به اجرا درآمده است و در سال ۱۴۰۵ نیز ادامه خواهد داشت. در طرح رفع سوء تغذیه کودکان در سال ۱۴۰۴ به ازای هر کودک زیر ۵ سال دارای سوء تغذیه (معرفی شده از سوی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی) در دهک‌های اول تا پنجم مبلغ ۱ میلیون و ۳۰۰ هزار تومان و در دهک‌های ششم و هفتم مبلغ ۸۰۰ هزار تومان اعتبار به سرپرست خانوار تعلق گرفت. این طرح همانطور که از نام آن پیداست مشابه طرح کالابریگ الکترونیکی به منظور افزایش مصرف اقلام خوراکی این گروه خاص اجرا می‌گردد. لذا خانوارهای مشمول می‌توانند در این طرح از سبدهای متنوع‌تر از سبد کالابریگ الکترونیکی خریداری نمایند. طرح یسنا که از سال ۱۴۰۲ آغاز گردید دیگر طرح حمایتی هدفمند است که البته تاکنون اجرای آن به صورت غیرمنظم انجام گرفته است. در مراحل اخیر از اجرای این طرح (آذر و دی ماه ۱۴۰۴) به خانوارهای دارای مادر باردار یا دارای کودک زیر دو سال (حدود ۱ میلیون و ۲۰۰ هزار خانوار) در سه دهک اول درآمدی مبلغ ۶۵۰ هزار تومان و دهک‌های چهارم و پنجم مبلغ ۵۰۰ هزار تومان اعتبار تعلق گرفت. در این طرح اقلام غذایی (علاوه بر اقلام مجاز در طرح کالابریگ الکترونیکی، مغزیجات، میوه‌جات و سبزیجات) و همچنین اقلام بهداشتی (شامل پوشک بچه، شامپو، صابون و شوینده‌های بهداشتی) به عنوان سبد حمایتی در نظر گرفته شده است. یکی از چالش‌های اصلی اجرای نامنظم طرح یسنا در سال‌های اخیر (علی‌رغم تکلیف قانونی مبنی بر حمایت ماهانه از مادران باردار، شیرده و دارای کودک زیر پنج سال) ناپایداری منابع این طرح است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، ردیف مشخصی تحت عنوان کارت امید مهر مادران منظور گردیده است که به واسطه آن به کلیه متولدین سال ۱۴۰۵ از زمان بدو تولد مبلغ ۲ میلیون تومان به صورت ماهانه تعلق خواهد گرفت که این اعتبار از طریق این کارت در اختیار مادران قرار می‌گیرد. سبد حمایتی در این طرح مشابه طرح یسنا خواهد بود. با توجه به برآورد اعتبارات کافی (۱۴ هزار میلیارد تومان) برای اجرای این طرح و همچنین ادامه طرح یسنا در لایحه بودجه سال آتی، به نظر می‌رسد ۶ طرح مذکور در سال آینده به صورت ماهانه و منظم اجرا گردیده و خانوارهای کشور (به ویژه اقشار کم‌درآمد و خانوارهای دارای کودک) علاوه بر حمایت‌های غیرمستقیم از حمایت‌های نقدی و اعتباری مذکور نیز در هر ماه بهره‌مند گردند. جدول (۱۰) به عنوان نمونه دریافتی‌های حمایتی یک خانوار سه نفره را در سال ۱۴۰۵ نشان می‌دهد.

^۱ به منظور تحقق بند «ث» ماده (۱۰۲) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با معرفی وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی و همکاری کمیته امداد امام خمینی (ره)، ستاد اجرائی فرمان حضرت امام خمینی (ره) و بنیاد مستضعفان، مادران باردار، شیرده و دارای کودک زیر پنج سال را که بر اساس آزمون وسیع، نیازمند حمایت می‌باشند، شناسایی کرده و خدمات سبد تغذیه رایگان و بسته بهداشتی رایگان را به آنها به صورت ماهانه اختصاص دهد.



جدول ۱۰. دریافتی‌های حمایتی یک خانوار سه نفره در سال ۱۴۰۵

| مبلغ دریافتی ماهانه (تومان) | گروه هدف |
|-----------------------------|---|
| ۳,۰۰۰,۰۰۰ | کلیه خانوارها |
| ۳,۹۰۰,۰۰۰ | کلیه خانوارهای یارانه بگیر (غیر از سه دهک اول) |
| ۴,۲۰۰,۰۰۰ | کلیه خانوارهای یارانه بگیر (سه دهک اول) |
| ۵,۹۰۰,۰۰۰ | کلیه خانوارهای یارانه بگیر و دارای نوزاد متولد سال ۱۴۰۵ |
| ۷,۸۴۰,۰۰۰ | کلیه خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی |
| ۹,۸۴۰,۰۰۰ | کلیه خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی و دارای نوزاد متولد سال ۱۴۰۵ |

منبع: محاسبات پژوهش

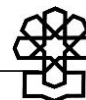
نهادهای حمایتی در ایران در حال حاضر حدود ۴ میلیون خانوار را تحت پوشش مستمری خود قرار داده‌اند که این رقم معادل نزدیک به ۸ میلیون نفر از جمعیت کشور است. این خانوارها علاوه بر دریافت مستمری از نهادهای حمایتی، از یارانه نقدی و طرح جدید یارانه کالابری نیز بهره‌مند می‌شوند. با در نظر گرفتن مستمری نهادهای حمایتی برای خانوار یک نفره، مبلغ یارانه نقدی پرداختی به سه دهک پایین درآمدی و همچنین یارانه کالابری، مجموع دریافتی حمایتی هر فرد با این ویژگی‌ها در سال ۱۴۰۴ حداقل به ۲ میلیون و ۸۰۰ هزار تومان می‌رسد، رقمی که از خط فقر شدید (فقر غذایی) در سال ۱۴۰۴ بالاتر است. به بیان دیگر، خانوار یک نفره‌ای که تحت پوشش نهادهای حمایتی قرار دارد، با اتکا به مجموعه یارانه‌ها و حمایت‌های دولتی، در معرض فقر غذایی قرار نمی‌گیرد. از این منظر می‌توان گفت نظام حمایتی ایران در سال ۱۴۰۴ تقریباً برای حدود ۴ میلیون خانوار تحت پوشش نهادهای حمایتی، عملاً نرخ فقر گرسنگی را به صفر رسانده (با در نظر گرفتن بعد معادل خانوار) و حتی برای بخشی از جمعیتی که تحت پوشش مستقیم این نهادها نیستند نیز توانسته درصدی از خط فقر شدید را جبران کند. با فرض ثبات مبلغ یارانه کالابری و اعمال ارقام رشد مستمری نهادهای حمایتی مطابق لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، این میزان حمایت سرانه در سال آینده به حدود ۳ میلیون و ۲۰۰ هزار تومان خواهد رسید که همچنان بخش قابل توجهی از خط فقر گرسنگی را پوشش می‌دهد و نشان‌دهنده تداوم نقش حفاظتی نظام حمایتی در برابر فقر شدید است.

۱۰. جمع‌بندی

کل اعتبارات حمایتی در لایحه بودجه حدود ۱۰۹۰ هزار میلیارد تومان برآورد شده که رشدی حدود ۱۸ درصدی نسبت به قانون سال جاری دارد و نزدیک به ۱۸.۵ درصد از منابع عمومی را به خود اختصاص می‌دهد. این اعتبارات با در نظر گرفتن سناریوی انتقال ارز ترجیحی کالاهای اساسی به انتهای زنجیره و اعطای کالا برگ همگانی که از سال جاری آغاز شده دست کم به حدود ۱۹۶۴ هزار میلیارد تومان می‌رسد. با توجه به این که پرداخت یارانه کالا برگ همگانی از ماه‌های انتهایی سال ۱۴۰۴ آغاز گردید، خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی با اتکا به مجموعه یارانه‌ها و حمایت‌های دولتی، در معرض فقر غذایی قرار نمی‌گیرد در نتیجه نظام حمایتی ایران در ماه‌های پایانی سال ۱۴۰۴ تقریباً برای حدود ۴ میلیون خانوار تحت پوشش نهادهای حمایتی، عملاً نرخ فقر گرسنگی را به صفر رسانده است. با اینحال چالش اصلی نظام حمایتی در ایران کارا نبودن اعتبارات حمایتی به دلیل سطح پایین هدفمندی و تنوع در این اعتبارات است. در شرایط کنونی که اصلاحات ساختاری و بنیادین حمایت اجتماعی به یکباره میسر نیست، کارآمدسازی نظام حمایتی در گرو اصلاحات تدریجی با جهت‌گیری هدفمندسازی (یعنی طراحی سیاست‌های حمایتی به منظور رفع نیازهای مشخص گروه‌های آسیب‌پذیر مانند نیازهای تغذیه‌ای، بهداشتی و آموزشی) و به طور همزمان متنوع‌سازی (پوشش فراگیر نیازمندی‌های اقشار مختلف) برنامه‌های حمایتی است. در همین راستا و با توجه به ظرفیت‌های موجود در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ پیشنهاد می‌شود:

- ضمن اجرای منظم و ماهانه برنامه‌های حمایتی هدفمند و کودک‌محور بودجه سال ۱۴۰۵ (طرح رفع سوء تغذیه کودکان، طرح یسنا و کارت امید مهر مادران) در سال آتی، دایره مشمولیت طرح یسنا به خانوارهای دارای کودک زیر پنج سال (مطابق با ماده (۲۴) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت) گسترش پیدا نماید.
- به منظور تامین منابع پایدار جهت تقویت حمایت‌های هدفمند، منابع موضوع ماده (۴۵) قانون مالیات بر ارزش افزوده در ردیفی مجزا در جدول درآمدها (جدول ۵ لایحه بودجه سال ۱۴۰۵) از سرجمع سهم دولت از مالیات بر ارزش افزوده تفکیک گردیده و مصارف مربوطه در جدول ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ جهت تامین اعتبارات مستمری‌بگیران جدید (پشت نوبتی‌ها) نهادهای حمایتی (پیشنهادی در جدول ۱۱) تمهید گردد.^۱

۱ - منابع حاصله از این محل و میزان تخصیص آن به نهادهای حمایتی می‌تواند از طریق نظارت کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی پیگیری شود.



جدول ۱۱. پیشنهاد تفکیک منابع موضوع ماده (۴۵) مالیات بر ارزش افزوده و مصارف مربوطه در جداول درآمدی و هزینه‌ای

| منابع - جدول (۵) درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای | | |
|--|---|------------|
| مبلغ (هزار میلیارد تومان) | موضوع | ردیف |
| ۵ | منابع موضوع ماده (۴۵) مالیات بر ارزش افزوده | ۱۱۰۵۲۴ |
| مصارف - جدول (۹)، اعتبارات ردیف اعتبارات متفرقه - بخش اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت) | | |
| مبلغ (هزار میلیارد تومان) | موضوع | ردیف |
| ۵ | اعتبارات مستمری بگیران جدید (پشت نوبتی‌ها نیازمند مستمری) کمیته امداد امام خمینی (۶۰ درصد) و سازمان بهزیستی (۴۰ درصد) | ۵۵۰۰۰۰-۲۰۳ |

منابع و مآخذ

[۱] شهاب‌الدین فولادی مقدم، سید هادی موسوی نیک (۱۴۰۳) بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۱۰): بودجه حامی فقرا (ظرفیت‌های فقرزدایی لایحه بودجه)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۷۳۱.

[۲] سیدمحمد مجتبی میربنجی (۱۴۰۳) بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۴۵): اعتبارات حمایتی (بودجه حامی فقرا)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۰۵۶۷.

[۳] قوانین بودجه سنواتی.

[۴] داده‌های نرخ تورم و شاخص قیمت مصرف‌کننده مرکز آمار ایران.

[۵] جزئیات مصوبات شورای عالی دستمزد، شناسنامه قانون.

[۶] گزارش عملکرد هدفمندی یارانه‌ها.

[۷] Datt, G., & Ravallion, M. (1992). Growth and redistribution components of changes in poverty measures: A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s. *Journal of Development Economics*, 38(2), 275–295. [https://doi.org/10.1016/0304-3878\(92\)90001-P](https://doi.org/10.1016/0304-3878(92)90001-P)

گزیده سیاستی

اعتبارات حمایتی در نسخه اولیه لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ حدود ۱۰۹۰ هزار میلیارد تومان است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴ حدود ۱۸ درصد رشد داشته این اعتبارات با انتقال ارز ترجیحی کالاهای اساسی به انتهای زنجیره و اجرای طرح یارانه کالا برگ همگانی به حدود ۱۹۶۴ هزار میلیارد تومان می‌رسد.



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