

بررسی منابع و مصارف هدمندی پارانه‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۰



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مجموعه گزارش شماره ۲۲۸

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	بررسی منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۰
کد شناسه	۹۹-۹-۱۰۲۷۶
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
پدیدآورنده	افسانه شرکت
همکار	محمد کیانی ده کیانی
ناظر علمی	محمدجواد محسنی‌نیا
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	دی ۱۳۹۹
طراح جلد	پدرام حاجی‌اسمعیلی
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران- خیابان نجات‌اللهی- خیابان سپند شرقی- پلاک ۱۶ شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
https://www.dfrc.ir/	

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
خلاصه مدیریتی.....	أ
مقدمه	۱
۱- ضرورت و تاریخچه پرداخت یارانه در کشور.....	۳
۲- انواع یارانه در ایران	۵
۲-۱- یارانه آشکار نقدی.....	۶
۲-۲- یارانه پنهان انرژی.....	۹
۳- روند منابع و مصارف تبصره ۱۴ بودجه سنواتی طی ۴ سال گذشته.....	۱۲
۳-۱- منابع تبصره ۱۴ موضوع هدفمندی یارانه‌ها.....	۱۳
۳-۲- مصارف تبصره ۱۴ موضوع هدفمندی یارانه‌ها.....	۱۴
۳-۲-۱- مصارف هدفمندی.....	۱۵
۳-۲-۲- مصارف غیرهدفمندی.....	۲۱
۴- خلاصه و نتیجه‌گیری	۲۴
منابع	۲۷

فهرست جداول

صفحه

عنوان

- جدول ۱: سهم یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها به کل مصارف هدفمندی یارانه‌ها و تبصره ۱۴ (۱۳۹۷-۱۴۰۰)..... ۸
- جدول ۲: اجزای منابع تبصره ۱۴ و رشد کل منابع برای سالهای ۱۳۹۷-۱۴۰۰ (میلیارد تومان / درصد)..... ۱۳
- جدول ۳: مصارف قانون هدفمندی یارانه‌ها بر اساس قوانین بودجه سنواتی و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰- میلیارد تومان..... ۱۵
- جدول ۴: مصارف هدفمندی به تفکیک اجزا و تغییرات آن نسبت به سال ۱۳۹۹- میلیارد ریال/درصد..... ۱۶
- جدول ۵: عنوان، ارزش و سهم اجزای ردیفهای ۱۷ تا ۲۱ و ۲۴ لایحه بودجه ۱۴۰۰ از کل مصارف هدفمندی..... ۱۸
- جدول ۶: عناوین، ارزش و سهم اجزای ردیف کاهش فقر مطلق تبصره ۱۴..... ۱۹
- جدول ۷: اجزای ردیف سایر مصارف هدفمندی به شرح اقدام مرتبط در جدول ۷ این قانون در سال ۱۴۰۰..... ۲۰
- جدول ۸: اعتبارات و نرخ رشد ردیفهای بخش خزانه‌داری کل کشور در سالهای ۱۳۹۸-۱۴۰۰..... ۲۲
- جدول ۹: اعتبارات تخصیص یافته به ردیفهای بخش پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی گاز ایران و برق و آب و نرخ رشد آنها..... ۲۳

فهرست نمودار

صفحه	عنوان
۳	نمودار ۱: روند ضریب جینی کل کشور ۹۸-۱۳۸۰.....
۴	نمودار ۲: تفاوت دهک‌های درآمدی طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۸۰.....
۹	نمودار ۳: سهم یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها به کل مصارف هدفمندی یارانه‌ها و تبصره ۱۴.....
۱۱	نمودار ۴: یارانه حامل‌های انرژی (میلیارد ریال) و درصد آن از GDP.....
۱۲	نمودار ۵: یارانه محصولات انرژی طی سالهای ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۹.....
۱۷	نمودار ۶: اعتبار ردیف‌های هدفمندی تبصره ۱۴، سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰.....

خلاصه مدیریتی

بودجه نشان‌دهنده دخل و خرج دولت است یعنی باید همه درآمدها و هزینه‌های دولت در سند بودجه جمع شود. یکی از هزینه‌های حاکمیتی دولت پرداخت یارانه است. پرداخت یارانه جهت حمایت از اقشار آسیب‌پذیر یا اجرای برخی از برنامه‌های خاص مانند حمایت از تولید و اشتغال یکی از شیوه‌های مرسوم در دنیا است. دولت‌ها برای حمایت از گروه‌های کم‌برخوردار، منابعی را اختصاص می‌دهند که از طرق مختلفی قابل پرداخت است بخشی از این حمایت‌ها از مسیر بودجه و قوانین مربوطه مانند قانون هدفمندی یارانه‌ها پرداخت می‌شود و بخشی دیگر نیز به صورت پنهان بوده که بررسی و برآورد آن‌ها بسیار دشوار است. یارانه یک برنامه دولتی و توزیعی است که منبع اصلی آن در کشورهای دیگر از محل مالیات‌ها است اما در ایران بخش عمده‌ای از این یارانه‌ها از منابع حاصل از صادرات فراورده‌های نفتی تأمین می‌شود. بخش پالایش و پخش فراورده‌های نفتی شامل فروش داخلی و فروش صادراتی نفت سالانه به طور متوسط حدود ۶۵ درصد از کل منابع تبصره ۱۴ بودجه سنواتی کشور را تشکیل می‌دهد.

هدف اصلی گزارش فوق بررسی منابع و مصارف تبصره ۱۴ لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ است و تلاش شده تا منابع و مصارف این تبصره را با سال‌های قبل آن مقایسه شود. چند نکته اساسی در لایحه بودجه ۱۴۰۰ وجود دارد که آن را از سال‌های قبل متمایز کرده است: یک) افزایش قابل توجه منابع پیش‌بینی شده حاصل از صادرات فراورده‌های نفتی، دو) حذف منابع حاصل از سوخت نیروگاه‌ها، دریافتی حاصل از فروش برق به مشترکین و فروش آب از منابع جدول هدفمندی یارانه‌ها و مصارف مربوط به این دو بخش، سه) اعطای مجوز انتشار اوراق مالی-اسلامی برای پوشش کسری سازمان هدفمندی، چهار) شفاف‌سازی بودجه دستگاه‌های اجرایی که از یارانه استفاده می‌کنند به تفکیک ذیل جدول مصارف هدفمندی تبصره ۱۴. هرچند سالانه ممکن است بر اساس شرایط موجود برخی از ردیف‌های این تبصره تغییر کند اما این موضوع که یارانه‌ها بار مالی زیادی برای دولت در پی دارد و لذا میزان اصابت آن به گروه‌های هدف به شدت در جلوگیری از اتلاف منابع نقش دارد همواره مورد توجه سیاست‌گذاران و پژوهشگران اقتصادی و اجتماعی بوده و خواهد بود.

یکی از اصلی‌ترین راهکارهای جلوگیری از اتلاف منابع و افزایش ضریب اثرگذاری سیاست‌ها شفاف‌سازی بودجه است. هدف اصلاح ساختار بودجه که بر پایه دو رویکرد هزینه‌کرد کارا و درآمدزایی پایدار بنا شده است نیز همین موضوع است. سهم بالای یارانه‌های پنهان به طور خاص یارانه سوخت از مجموع یارانه‌ها در ایران در زمره یارانه بودجه‌ای قرار ندارد که برای شفاف‌سازی مصارف بودجه بهتر است در سند بودجه منعکس شود.

مقدمه

بودجه‌ریزی در بخش عمومی ناظر بر پیش‌بینی منابع و مصارف مالی دولت برای انجام مأموریت‌ها و وظایفش در یک سال مالی است. بودجه پیش از آن که یک سند مالی باشد، تعیین‌کننده و تنظیم‌کننده روابط میان حاکمیت و دولت است. بنابراین لازم است منابع و مصارف بودجه به عنوان چارچوب حکمرانی دولت‌ها در سال پیش‌رو به دقت مورد بررسی و تأمل قرار گیرد. هرگونه کسری یا مازاد بودجه به طور مستقیم بر زندگی مردم تأثیرگذار بوده و دولت می‌تواند با افزایش کارایی نحوه توزیع منابع، معیشت بخش بزرگی از جامعه را بهبود بخشد.

یکی از وظایف اصلی حکمرانی دولت‌ها در تمامی کشورها چه کشورهای توسعه یافته و چه کشورهای در حال توسعه تأمین حداقل معاش برای افراد یا همان سیاست‌های حمایتی است. یارانه از ابزارهای اساسی دولت برای مداخله در اقتصاد و توزیع درآمد در قالب سیاست‌های حمایتی است. منطق حاکم بر پرداخت یارانه حمایت از اقشار فقیر، کاهش بحران‌های اجتماعی، کمک به توسعه زیربنای بخش‌های تولیدی، کاهش شکاف اقتصادی میان دهک‌های درآمدی و جلوگیری از نوسان قیمت‌ها و توزیع عادلانه درآمدهاست. سالانه منابع بسیاری تحت عنوان یارانه در کشور هزینه می‌شود.

با گذشت زمان مشخص شد که تداوم خط‌مشی پرداخت یارانه در کشور نه تنها خود عاملی برای افزایش شکاف و نابرابری شده بلکه به رشد سریع تقاضای انرژی و کاهش کارایی مصرف آن نیز دامن زده است. از همین روی از اوایل دهه ۸۰ شمسی بحث هدفمندسازی یارانه‌ها بسیار مورد توجه سیاست‌گذاران کشور قرار گرفت تا آنکه نهایتاً در اواخر سال ۱۳۸۹، قانون هدفمندسازی یارانه‌ها با هدف اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در جهت اصلاح مصرف آن و نیز اختصاص بخشی از درآمدهای حاصل از آن به اقشار نیازمند و حمایت از تولید در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. پس از تصویب طرح فوق، سالانه دولت موظف گردید منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها را در قالب ردیفی مجزا در لایحه بودجه به مجلس تقدیم کند.

طرح فوق به دلایل مختلفی از جمله پرداخت یکسان یارانه نقدی به مردم و نیز عدم افزایش قیمت حامل‌های انرژی طبق قانون نتوانست به اهداف خود دست یابد. با افزایش تحریم‌ها و کاهش درآمدهای نفتی از قدرت خرید یارانه اقشار آسیب‌پذیر به شدت کاسته و آن‌ها را تحت فشار قرار داد. در این شرایط تداوم پرداخت یارانه به اقشار پردرآمد و عدم توانایی ساختارهای موجود در شناسایی و حذف اقشار پردرآمد موجب نارضایتی مردم گردید. بنابراین دولت تصمیم گرفت تا با تشکیل پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان، اطلاعات دقیقی از خانوارها جمع‌آوری کرده و به پایش زنجیره تأمین خدمات رفاهی از شناسایی تا سنجش اثربخشی خدمات ارائه شده

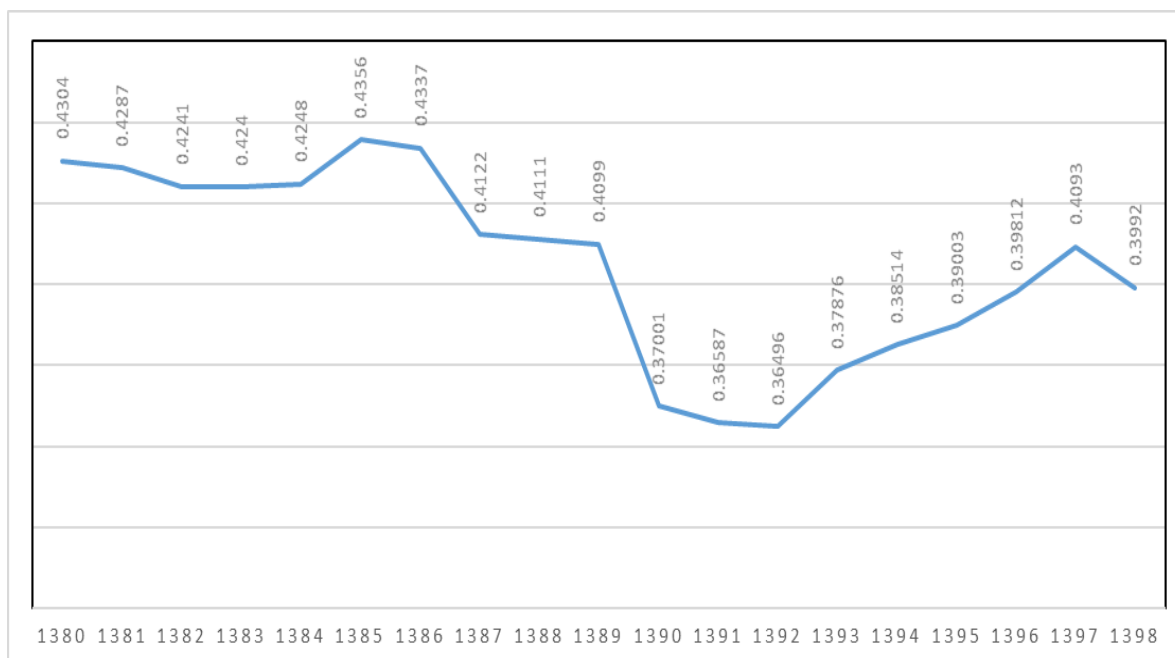
بپردازد. همچنین دولت طبق قوانین بودجه‌ای از سال ۱۳۹۵ موظف به شناسایی و حذف یارانه نقدی خانوارهای پردرآمد گردید. این وظیفه هر ساله ذیل جدول تبصره ۱۴ قوانین بودجه به آن تأکید شده است.

یکی دیگر از راهکارهای تخصیص هدفمند یارانه‌ها در بودجه‌های سنواتی شفاف‌سازی و اصلاحات ساختاری بودجه است که مقام معظم رهبری نیز بدان تأکید کرده‌اند. هدف اصلاح ساختار بودجه که بر پایه دو رویکرد هزینه‌کرد کارا و درآمدزایی پایدار بنا شده است، حمایت از تولید و اشتغال، ایجاد ثبات در اقتصاد کلان، ارتقای عدالت و بهبود معیشت عمومی است. به‌طوری که در بخش درآمدزایی پایدار به اصلاح نظام یارانه انرژی و اصلاح یارانه کالاهای اساسی تأکید شده و در بخش هزینه‌کرد کارا نیز اصلاح نظام یارانه‌ها و بیمه‌ها و نیز تأمین حداقل‌های معیشتی برای عموم مردم و اقشار آسیب‌پذیر و اصلاح یارانه‌های نقدی مورد توجه قرار گرفته است.

با توجه به اهمیت هدفمندسازی یارانه‌ها، هدف گزارش پیش‌رو بررسی تبصره ۱۴ قوانین بودجه سنواتی و لایحه بودجه ۱۴۰۰ است. تبصره ۱۴ بودجه به منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها اختصاص دارد. به همین منظور گزارش حاضر در چهار بخش سازماندهی شده است. در بخش اول به ضرورت پرداخت یارانه در کشور می‌پردازیم. انواع یارانه در ایران شامل یارانه آشکار نقدی و یارانه پنهان انرژی در بخش دوم گزارش و روند منابع و مصارف تبصره ۱۴ لایحه بودجه ۱۴۰۰ و قوانین بودجه‌های سال‌های گذشته بخش سوم گزارش را تشکیل می‌دهد. در این بخش تلاش شده تا تک تک ردیف‌های تبصره ۱۴ چه در سمت منابع و چه در سمت مصارف مورد بررسی و مقایسه قرار گیرد. بخش چهارم یا بخش پایانی گزارش نیز به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری اختصاص یافته است.

۱- ضرورت و تاریخچه پرداخت یارانه در کشور

نابرابری در توزیع درآمدها، به نابرابری در ثروت، مصرف و رفاه اقتصادی می‌انجامد. توزیع عادلانه درآمدها یکی از اهداف اجتماعی دولت‌های در حال توسعه و توسعه‌یافته است. بر مبنای روش «توزیع درآمد برحسب اندازه»، هر چه سهم طبقات با درآمد بالا از درآمد ملی، کمتر و سهم طبقات با درآمد پایین بیشتر باشد، توزیع درآمد متعادل‌تر خواهد بود. یکی دیگر از شاخص‌هایی که به‌طور گسترده برای تحلیل توزیع درآمد جامعه استفاده می‌شود ضریب جینی است. بر اساس این شاخص هر چه ضریب جینی به یک نزدیک‌تر باشد، نشان‌دهنده عدم تساوی بیشتر و هر چه به صفر نزدیک‌تر، نشان‌دهنده توزیع درآمد بهتر است. نمودار زیر روند تغییرات ضریب جینی را در کشور طی سال‌های ۹۸-۱۳۸۰ نشان می‌دهد.



نمودار ۱: روند ضریب جینی کل کشور ۹۸-۱۳۸۰ (دهک وزنی)

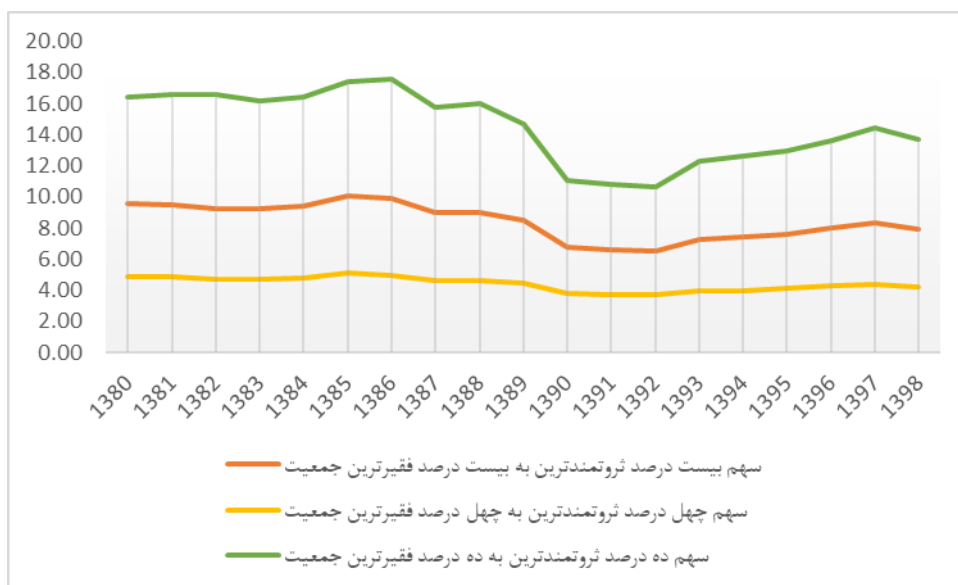
منبع: مرکز آمار ایران

همان‌طور که از نمودار پیداست ضریب جینی در کشور به‌جز در سال ۱۳۹۰^۱ در بقیه سال‌ها روند تقریباً ثابت یا افزایشی داشته است؛ بنابراین توزیع درآمد در کشور از روندی عادلانه برخوردار نبوده و نیست. نابرابری درآمدی، لزوم مداخله دولت و استفاده از سیاست‌های حمایتی را بیش از پیش آشکار می‌کند. یارانه یکی از

۱. کاهش ضریب جینی در سال ۱۳۹۰ به توزیع برابر یارانه نقدی و شروع طرح هدفمندسازی یارانه‌ها نسبت داده می‌شود.

سیاست‌های حمایتی و ابزارهای اقتصادی است که کشورهای مختلف برای حمایت از اقشار کم‌درآمد، توزیع بهتر درآمد، هدفمند نمودن منابع کمیاب و کاهش شکاف دهک‌های درآمدی استفاده می‌شود.

نمودار شماره ۲، تفاوت دهک‌های درآمدی را بر اساس تفاوت ۱۰، ۲۰ و ۴۰ درصد از ثروتمندترین به فقیرترین جمعیت نشان می‌دهد. همان‌گونه که از نمودار پیداست همانند روند ضریب جینی به‌جز در بین سال‌های ۹۰-۱۳۸۸ روند سهم ۱۰ درصد ثروتمندترین به ده درصد فقیرترین جمعیت در حال افزایش بوده است. سهم ۲۰ و ۴۰ درصد از ثروتمندترین به فقیرترین جامعه نیز از روندی همانند سهم ده درصد برخوردار است. نتیجه آنکه طی ۸ سال گذشته یا فاصله درآمدی میان دهک‌های ثروتمند و فقیر زیاد شده یا ثابت مانده است.



نمودار ۲: تفاوت دهک‌های درآمدی طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۸۰

منبع: مرکز آمار ایران

تعاریف متفاوتی از یارانه در ادبیات اقتصادی وجود دارد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۰) یارانه را این‌گونه تعریف می‌کند: «یارانه به هرگونه پرداخت انتقالی اطلاق می‌شود که به‌منظور حمایت از اقشار کم‌درآمد و بهبود توزیع درآمد از محل خزانه دولت صورت گرفته و قابل واریز به خزانه بوده و یا به‌صورت نقدی یا کالایی به خانوارها یا تولیدکنندگان کالا یا خدمات تعلق می‌گیرد». ایران به‌عنوان یک کشور نفت‌خیز، بخش قابل توجهی از ثروت خود را به شکل انواع یارانه‌های آشکار و پنهان بر کالاهای و خدمات اساسی به مصرف‌رسانده است.

پرداخت یارانه در اقتصاد ایران سابقه طولانی دارد. نخستین حمایت‌های دولتی به دوره صفویه بازمی‌گردد. در این دوره نوعی تخفیف مالیاتی برای بخش کشاورزی در نظر گرفته شد پس آن در دوران قاجار سیاست‌هایی در جهت اعطای بذر و مساعده کشاورزان اتخاذ گردید. انواع حمایت‌ها در دوران قبل از انقلاب اسلامی برای

بخش کشاورزی (بخصوص یارانه گندم و غله) ادامه یافت. اولین سیاست‌های حمایتی پس از انقلاب در سال ۱۳۶۰، به اجرای طرح سهمیه‌بندی کالاهای اساسی و پرداخت یارانه و نظارت بر توزیع و قیمت کالاها بازمی‌گردد. در سال ۱۳۶۸ دولت برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر پرداخت یارانه را در دستور کار قرار داد. بین سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ (برنامه اول توسعه) میزان پرداخت یارانه دولت برحسب قیمت اسمی به طور متوسط ۸۶/۷ درصد رشد داشت (سایت سازمان هذفمندسازی یارانه‌ها، ۱۳۹۹).

پس از آن در برنامه‌های توسعه‌ای دیگر نیز این سیاست‌ها در پیش گرفته شد، برای مثال در تبصره‌های ۳۶، ۴۶، ۴۷، ۱۹۷، ۱۹۶ و ماده واحده اصلاحیه مواد ۴۶ و ۴۷ برنامه سوم توسعه به هذفمند کردن یارانه‌ها و سوق دادن این حمایت‌ها به سمت گروه‌های هذف و مستحق تأکید شده است. در نیمه دوم سال ۱۳۸۹ طرح هذفمندی یارانه‌ها اجرا گردید که طبق آن یارانه مستقیم به بازار و صنایع به پرداخت نقدی تغییر شکل داد.

پس از آن در سال ۱۳۹۵ دولت به‌منظور هذفمندسازی بیشتر پرداخت یارانه‌ها تصمیم به حذف دهک‌های درآمدی بالا از دریافت یارانه کرد. این مهم برای اولین بار در ذیل جدول تبصره ۱۴ بودجه سال ۱۳۹۵ و بعد از آن آورده شده است. اما با وجود تأکیدات زیاد کارشناسان دولت نتوانست به دلایل مختلف در انجام این امر توفیق چندانی به دست آورد. نهایتاً در سال ۱۳۹۹ با افزایش قیمت بنزین و پس از آن شیوع ویروس کرونا در کشور دولت تصمیم گرفت برای حمایت از اقشار آسیب‌دیده علاوه بر یارانه نقدی ۴۵۵۰۰ تومان، یارانه معیشتی و پرداخت‌های بلاعوض یا به صورت وام در نظر بگیرد. در این حالت اعتبارات در نظر گرفته شده برای پرداخت به صورت یارانه در لایحه بودجه ۱۴۰۰ نسبت به سال‌های قبل از آن افزایش بیشتری یافته است. در بخش یارانه نقدی آشکار این موضوع به تفصیل بررسی خواهد شد.

۲- انواع یارانه در ایران

یارانه‌ها را بر اساس اهداف و جامعه هذفشان به انواع مختلفی می‌توان تقسیم کرد:

- بر اساس اهداف دولت در پرداخت آن‌ها شامل پنج دسته اقتصادی، اجتماعی، توسعه‌ای، سیاسی و فرهنگی؛
- بر اساس مرحله‌ای که کالا یا خدمات مشمول یارانه می‌شوند شامل مصرفی، تولیدی، توزیعی، صادراتی و خدماتی؛
- بر اساس حساب‌های ملی به دو دسته یارانه مستقیم و یارانه غیرمستقیم؛
- بر اساس انعکاس یا عدم انعکاس هزینه‌های آن در بودجه به آشکار و پنهان و
- بر اساس موضوع مورد کمک (مثلاً یارانه گندم، برنج، کود و غیره) ... تقسیم می‌شوند.

بر مبنای اهداف این گزارش که بررسی یارانه‌ها در نظام بودجه‌ریزی کشور است، یارانه‌ها را بر اساس شفافیت انعکاس آن‌ها در بودجه‌های سالانه کل کشور به دو گروه یارانه‌های آشکار و یارانه‌های پنهان تقسیم‌بندی می‌کنیم.

یارانه آشکار جزء هزینه‌های دولت بشمار می‌آید و از آنجایی که در این نوع یارانه کمک‌های بلاعوض به شکل انتقال وجه از دولت به جامعه هدف صورت می‌گیرد باید در بودجه دولت منعکس گردد. یارانه‌های نقدی در طرح هدفمندسازی یارانه‌ها و نیز یارانه معیشتی به دلیل شیوع ویروس کرونا از این نوع هستند.

یارانه پنهان به صورت فروش ارزان‌تر محصولات (عمدتاً کالاهای تولید شده توسط دولت) گفته می‌شود. از آنجایی که در این نوع یارانه وجهی جابه‌جا نمی‌شود، مقدار آن در حساب‌ها پرداخت یارانه یا بودجه دولت منعکس نمی‌شود. قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی مانند بنزین، گازوئیل و ... برای مصرف عموم یا فروش ارزان‌تر گاز به نیروگاه‌های برق و همچنین فروش ارزان‌تر آرد به نان‌فروشی‌ها همگی از نوع یارانه پنهان تلقی می‌شوند. برآوردهای انجام شده در گزارش سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۷) نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۸، مجموع هزینه‌های ریالی و غیر ریالی که دولت برای پرداخت یارانه آشکار (شامل بودجه‌ای و فرا بودجه‌ای) و یارانه پنهان محتمل می‌شود برابر ۸۹۰ هزار میلیارد تومان است که این رقم حدود ۲/۲ برابر بودجه سالانه است. پرواضح است این تمامی این رقم در اختیار اқشار هدف سیاست‌گذار قرار نمی‌گیرد، بخشی از این منابع در فرآیند توزیع تلف شده و بخشی از منابع نیز با ضریب اصابت^۱ نامناسب به گروهی غیر از گروه هدف دولت می‌رسد. در ادامه این بخش از گزارش به تفکیک به بررسی هر دو نوع یارانه آشکار و پنهان و روند تغییرات آن‌ها می‌پردازیم.

۲-۱- یارانه آشکار نقدی

یارانه‌ها یکی از سیاست‌های حمایتی دولت از خانوارها و فعالیتهای تولیدی است. در این بین هدف اصلی دولت از پرداخت یارانه نقدی کمک به اқشار مستضعف جامعه است. اما در بسیاری از کشورها افزایش یارانه‌های نقدی و فشار هزینه‌ای آن بر بودجه، دولت‌ها را به سمت کاهش و هدفمند کردن آن سوق داد. بطوریکه بیشتر کشورهای در حال توسعه از جمله ایران اصلاح یارانه‌ها را در پیش گرفتند.

قانون هدفمندی یارانه‌ها نیز با همین هدف یعنی بازتوزیع درآمدها به نفع افراد کم‌درآمد به تصویب رسید. همان‌طور که در متن این قانون به آن تصریح شده سهم مردم از درآمدهای حاصل از کاهش یارانه‌های انرژی، به‌ویژه حامل‌های انرژی ۵۰ درصد و سهم تولید ۳۰ درصد است. اما از آنجایی که هزینه پرداخت یارانه مستقیم

۱. ضریب اصابت یک شاخص به‌صورت درصد بهره‌مندی هر دهک از مجموع یارانه برآوردی هر شاخص تعریف می‌شود.

به خانوارها (به ازای هر نفر ۴۵۵۰۰ تومان)، اغلب درآمدهای کسب شده از محل کاهش یارانه‌های اختصاص داده شده به حامل‌های انرژی را به خود اختصاص می‌داد دولت تصمیم گرفت تا سهم تولیدکننده را در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ به ۲۰ درصد کاهش دهد.

با وجود آنکه منبع اصلی تأمین یارانه‌های نقدی در قانون هدمندسازی یارانه‌ها، افزایش قیمت حامل‌های انرژی تعیین شده بود اما به دلیل کمبود منابع و عدم پابندی کامل به قانون، دولت مجبور شد تا منابع مورد نیاز برای پرداخت یارانه‌ها را از درآمد صادرات نفتی تأمین نماید (مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، ۱۳۹۸). با گذشت زمان، شروع تحریم‌ها و رکود تورمی سال ۱۳۹۳، پرداخت یارانه نقدی به کلیه گروه‌های جامعه دولت را با کمبود منابع برای پرداخت یارانه نقدی و هزینه‌های عمرانی و کسری بودجه مواجه کرد، لذا دولت تصمیم به حذف دهک‌های پردرآمد گرفت. در سال ۱۳۹۵ دولت برای نخستین بار طرح حذف یارانه سه دهک درآمدی بالا و صاحبان بعضی از مشاغل را در قانون بودجه مطرح کرد. اما آنچه در واقعیت رخ داد دولت تا سال ۱۳۹۸ همچنان همانند قبل به حدود ۷۵ میلیون نفر یارانه نقدی پرداخت کرد.

در آیین‌نامه اجرائی تبصره ۱۴ قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور دستگاه‌های اجرائی موظف به شناسایی سه دهک بالای درآمدی شدند. به همین منظور وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از شهریورماه ۱۳۹۸ اقدام به قطع یارانه حدود ۲۰۰ هزار خانوار کرد^۱؛ اما با وجود تأکید بر حذف دهک‌های بالای درآمدی دولت همچنان مقدار یارانه نقدی در قانون بودجه ۱۳۹۹ را بر اساس پرداخت به ۷۸ میلیون نفر تنظیم کرد. ضمن آنکه با اضافه شدن طرح حمایت معیشتی خانوار^۲ به پرداخت‌های مستقیم دولت به مردم، این رقم افزایش نیز یافته است.

با افزایش قیمت بنزین در آبان ماه سال ۱۳۹۸، دولت تصمیم گرفت از محل درآمد ناشی از آن هر ماه مبلغی تحت عنوان کمک معیشتی بین ۶۰ میلیون نفر یا ۱۷ میلیون و ۷۰۰ هزار خانوار از یارانه‌بگیران توزیع نماید. پرداخت کمک معیشتی به تناسب بعد خانوارها است به طوری که برای خانوارهای تک‌نفره ۵۵ هزار تومان، دو نفره ۱۰۳ هزار تومان، سه نفره ۱۳۸ هزار تومان، چهارنفره ۱۷۲ هزار تومان و پنج نفره و بیشتر ۲۰۵ هزار

۱. برای حذف افراد یارانه‌بگیر غیرمستحق چهار معیار ترکیبی به شرح زیر در نظر گرفته شد: ۱- خریدهای صورت گرفته از کارت سرپرست خانوار، ۲- ارزش خودرو، ۳- مجموع ارقام واریز شده به حساب سرپرست خانوار و ۴- میانگین مانده و واریز سه سال آخر.

۲. بر اساس تصمیم اتخاذ شده در شورای هماهنگی سران سه قوه، مقرر گردید پس از افزایش قیمت بنزین در آبان ماه سال ۹۸، از محل مابه‌التفاوت قیمت بنزین، به ۶۰ میلیون ایرانی، کمک حمایت معیشتی پرداخت شود.

تومان واریز انجام می‌شود. حال با اضافه شدن کمک‌های معیشتی به یارانه نقدی به عنوان پرداخت‌های نقدی، دولت در هر ماه بیش از ۶۰۰۰ میلیارد تومان بابت این دو یارانه هزینه می‌کند.

از اسفندماه سال ۱۳۹۸ بحران همه‌گیری کرونا وارد ایران شد و دولت برای قطع زنجیره سرایت آن مجبور به تعطیلی بسیاری از بنگاه‌ها و فعالیتهای تولیدی شد. بر همین اساس دولت بار دیگر تصمیم گرفت تا برنامه‌های حمایتی را از خانوارهای آسیب‌دیده از بحران در پیش گیرد. بر این اساس، برای حدود ۳۰ میلیون نفر^۱ ماهانه و طی چهار ماه ابتدایی سال ۱۳۹۹، هر ماه ۱۰۰ هزار تومان یارانه بلاعوض پرداخت و برای ۱۰ میلیون خانواده نیز وام یک میلیون تومانی در نظر گرفته شد. البته افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی به جای ۱۰۰ هزار تومان هر نفر ماهیانه ۱۲۰ هزار تومان دریافت کردند. حال اگر خانواری ۴ نفره مشمول هر سه یارانه باشد در ماه مبلغی برابر ۵۷۲ هزار تومان بلاعوض یارانه دریافت می‌کند و اگر این خانوار تحت پوشش نهادهای حمایتی باشد ۸۰ هزار تومان بیش از این مبلغ دریافت خواهد کرد.

جدول ۱: سهم یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها به کل مصارف هدفمندی یارانه‌ها و تبصره ۱۴ (۱۳۹۷-۱۴۰۰)

ردیف	سال	یارانه نقدی و غیرنقدی	طرح حمایت معیشتی خانوار	جمع	سهم از کل مصارف هدفمندی	سهم از کل مصارف تبصره ۱۴
		میلیارد ریال	میلیارد ریال	میلیارد ریال	درصد	درصد
۱	۱۳۹۷	۳۰۰۰۰۰	۰	۳۰۰۰۰۰	۶۷/۹	۳۰/۴
۲	۱۳۹۸	۴۱۱۰۰۰	۰	۴۱۱۰۰۰	۶۵/۶	۲۹/۲
۳	۱۳۹۹	۴۲۸۰۰۰	۳۱۰۰۰۰	۷۳۸۰۰۰	۴۸/۵	۲۹/۴
۴	۱۴۰۰	۴۲۸۰۰۰	۳۱۰۰۰۰	۷۳۸۰۰۰	۳۹/۳	۲۷/۶

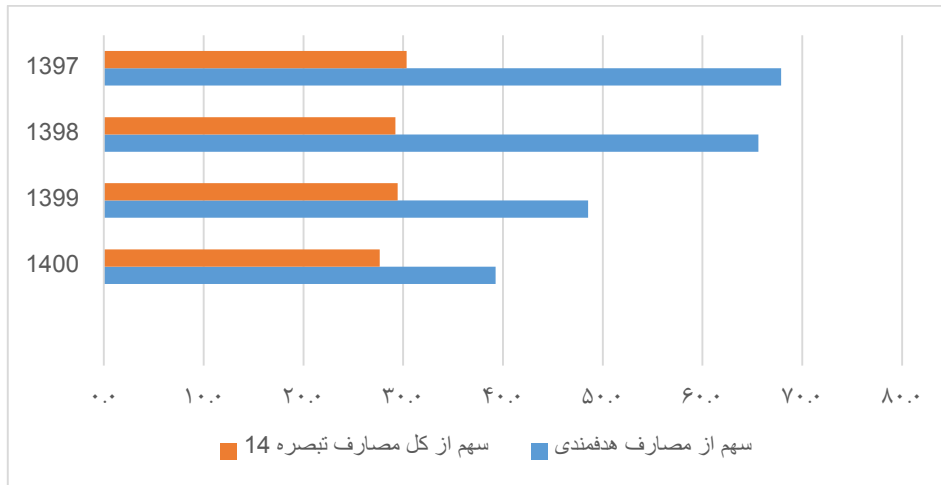
منبع: قوانین بودجه ۹۹-۱۳۹۷ و لایحه بودجه ۱۴۰۰

هرچند طبق قانون، پرداخت یارانه نقدی از محل هدفمند کردن یارانه‌ها با اصلاح قیمت سوخت و حامل‌های انرژی پیش‌بینی شده بود، اما به دلایل مختلف سالانه بخش عمده‌ای از این درآمد (بیش از ۵۰ درصد) برای توزیع نقدی خرج شده و طی سال‌های اخیر اغلب دولت برای تأمین این یارانه‌ها با کسری منابع مواجه بوده است. نمودار شماره ۳ سهم یارانه نقدی و غیرنقدی و طرح حمایت معیشتی خانوار را از کل مصارف هدفمندی

۱. افرادی مشمول یارانه فوق هستند که دارای یکی از شرایط زیر باشند:

- ۱- خانوارهایی که هیچ یک از اعضای آنها حقوق ماهیانه دریافت نمی‌کنند.
- ۲- خانوارهایی که هیچ یک از اعضای آنها بیمه‌پرداز نباشند.
- ۳- خانوارهایی که طبق شاخص‌های بانکی از درآمد حداقلی برخوردار نباشند.

طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۷ نشان می‌دهد. بر اساس نمودار فوق در لایحه بودجه ۱۴۰۰، پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها و اجرای طرح حمایت معیشتی خانوارها نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۹ تغییر نکرده است.



نمودار ۳: سهم یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها به کل مصارف هدفمندی یارانه‌ها و تبصره ۱۴ (۱۳۹۷-۱۴۰۰) - درصد

منبع: قوانین بودجه سال‌های ۹۹-۱۳۹۷ و لایحه بودجه ۱۴۰۰ کل کشور

*مبلغ یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ شامل مصارف طرح حمایت معیشتی خانوارها نیز می‌شود.

روند پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها نسبت به کل مصارف هدفمندسازی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ به ترتیب برابر با ۶۸، ۶۶، ۴۹ و ۳۹ درصد بوده است. به استثنای سال ۱۴۰۰، همواره این سهم بیشتر از آنچه در قانون هدفمندسازی پیش‌بینی شده است، بوده ضمن آنکه افزایش قیمت حامل‌های انرژی نیز همان‌طور که در بخش بعدی توضیح خواهیم داد به عنوان اصلی‌ترین منبع تأمین یارانه‌ها از قیمت‌های پیش‌بینی شده فاصله زیادی دارد.

۲-۲- یارانه پنهان انرژی

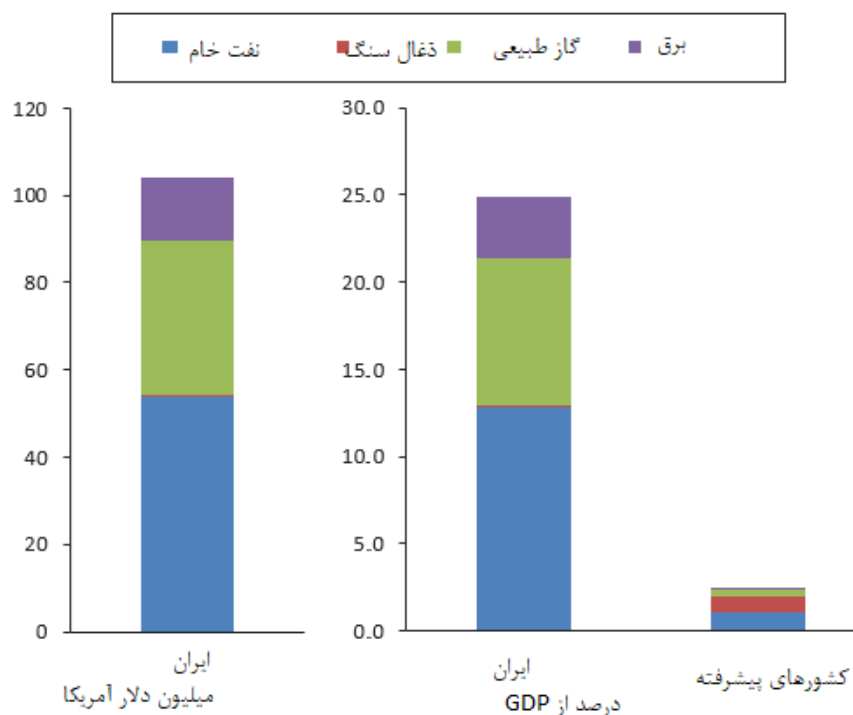
یارانه‌های آشکار تنها قسمت اندکی از هزینه یارانه‌های پرداختی دولت هستند که مقدار آن‌ها را سالانه می‌توان در بودجه‌های سنواتی کشور و میزان واقعی تخصیص آن را در گزارش‌های تفریق بودجه پیگیری کرد؛ اما همان‌طور که گفتیم یارانه‌های پنهان هیچ‌گاه در بودجه دولت منعکس نمی‌شوند.

به عنوان نمونه پرداخت یارانه پنهان به حامل‌های انرژی به طور مستقیم در بودجه دولت با عنوان یارانه قید نمی‌شود، بلکه به صورت پرداخت زیان‌کرد شرکت‌های دولتی در اثر اعمال سیاست سقف قیمت بیان می‌شود. بیشترین مقدار یارانه غیرنقدی در حال حاضر در بخش یارانه‌های پنهان به حامل‌های انرژی، برق و گاز داده می‌شود. یارانه واقعی انرژی از دو بخش تشکیل شده است: اول، مبالغی که از حساب ذخیره ارزی به شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی بابت ارزان‌فروشی انرژی پرداخت شده است. دوم، مبالغی که برای واردات فرآورده‌های

نفتی (و یا گاز طبیعی) و توزیع آنها در داخل کشور (به قیمت‌های تکلیفی) چه از طریق بودجه سالیانه و چه خارج از آن اختصاص می‌یابد (اقتصاد و پیمانه فروش، ۱۳۹۸). به‌طور کلی برای برآورد یارانه حامل‌های انرژی می‌توان مابه‌التفاوت قیمت‌های داخلی و مرزی را به عنوان یارانه هر واحد از حامل‌های انرژی تلقی کرده و سپس با ضرب آن در کل مصرف مجموع یارانه پرداختی برای هر حامل را محاسبه کرد (پرمه، ۱۳۸۳).

نمودار (۴)، یارانه محصولات انرژی و درصد آن از GDP کشور را نشان می‌دهد. بر اساس این جدول بیشترین یارانه انرژی پرداختی در سال ۲۰۱۰^۱ به ترتیب به محصولات نفتی (۵۳/۸۵ میلیارد دلار)، گاز طبیعی (۳۵/۵۱ میلیارد دلار)، برق (۱۴/۴۳ میلیارد دلار) و زغال سنگ (۰/۳۷ میلیارد دلار) تعلق گرفته است^۲ (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۸). بر اساس گزارش آژانس بین‌المللی انرژی، ایران پس از چین رتبه دوم یارانه انرژی در جهان را در سال ۲۰۱۶ (در سال ۲۰۱۵ رتبه نخست) دارا بوده است، به‌طوری که در سال ۲۰۱۶ تقریباً ۳۵ میلیارد دلار (در سال ۲۰۱۵ حدود ۴۷ میلیارد دلار) به عنوان یارانه انرژی در ایران منظور شده است (مرکز پژوهش‌ها مجلس، ۱۳۹۸). این رقم در سال ۲۰۱۹ برای نفت ۷۴، گاز طبیعی ۴۴، الکتریسیته ۱۳ و در مجموع برای کل حامل‌های انرژی به ۱۳۲ میلیارد دلار رسید که معادل ۲۷ درصد تولید ناخالص داخلی ایران است (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۲۰). این ارقام بیانگر حجم زیاد یارانه انرژی در سیستم اقتصادی ایران است که لزوم اصلاح آن را تأکید می‌کند.

۱. سال ۲۰۱۰ میلادی معادل سال ۱۳۸۹ هجری شمسی بوده که در این سال قانون هدفمندسازی یارانه تصویب شد.
۲. تبدیل ارقام دلاری به ریالی با توجه به نرخ ارز دولتی، نیمایی و آزاد و تغییر آن در طی سالیان مختلف به‌درستی قابل تبدیل نیست.



نمودار ۱: یارانه حامل‌های انرژی (میلیارد ریال) و درصد آن از GDP - ۲۰۱۰

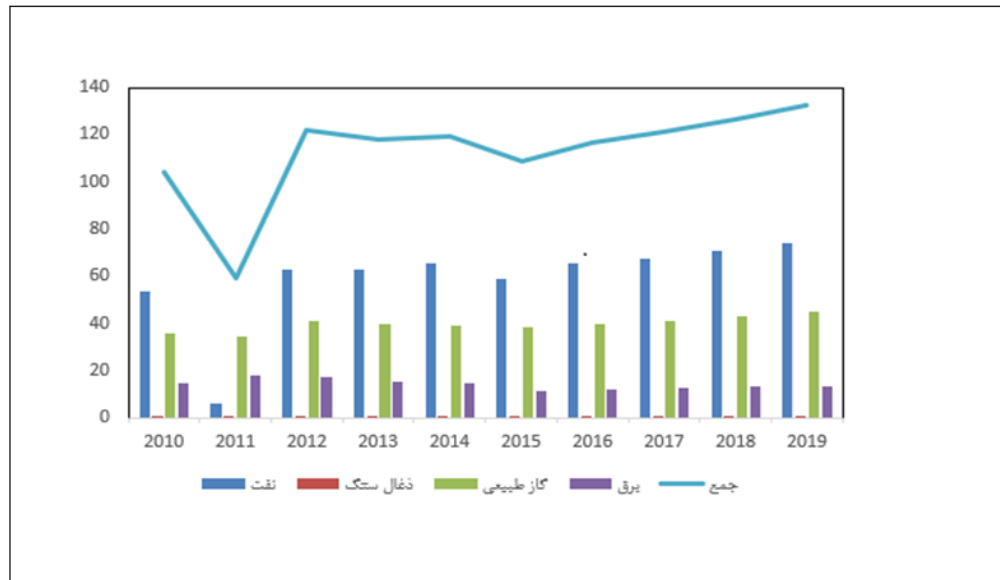
منبع: صندوق بین‌المللی پول

نمودار سمت راست، درصد یارانه پرداختی به انرژی را برحسب GDP کشور در سال ۲۰۱۰ نشان می‌دهد. بر این اساس محصولات نفتی با یارانه‌ای معادل ۱۲/۸۵ درصد از GDP و پس از آن گاز طبیعی با ۸/۴۷ درصد از GDP بیشترین سهم از یارانه تعلق گرفته به انرژی در کشور دارند این در حالی است که در کشورهای پیشرفته یارانه این محصولات به ترتیب ۱/۰۸ و ۰/۳۵ درصد بوده است که نشان‌دهنده سهم بالای یارانه این محصولات از GDP کشورمان نسبت به سایر کشورهای پیشرفته جهان است.

میزان یارانه پنهان حامل‌های انرژی هر ساله نسبت به سال قبل افزایش می‌یافت و تداوم این وضعیت لطمه‌های جبران‌ناپذیری به توسعه اقتصادی و محیط‌زیست وارد می‌کرد. به همین دلیل در اواخر سال ۱۳۸۹، قانون هدفمندسازی یارانه‌ها در چارچوب مرحله اول طرح تحول اقتصادی دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در این قانون دولت مکلف شد به تدریج تا پایان برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور قیمت حامل‌های انرژی را اصلاح کرده بطوریکه کمتر از ۹۰ درصد قیمت تحویل روی کشتی (فوب) در خلیج فارس نباشد. بر همین اساس فاز اول طرح هدفمندسازی با افزایش حدود ۵۵۰ درصدی قیمت حامل‌های انرژی به اجرا درآمد.

در سال ۱۳۹۱ علی‌رغم کاهش قیمت‌های منطقه‌ای حامل‌های انرژی پس از گذشت دو سال از اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها و همچنین افزایش شدید نرخ تسعیر ارز، شکاف بین قیمت‌های داخلی و منطقه‌ای به طوری افزایش یافت که تقریباً به میزان شکاف قیمتی قبل از اجرای قانون نزدیک شده بود. بالاخره پس از مطرح

شدن سناریوهای مختلف جهت اجرای فاز دوم هدفمندی، در اردیبهشت ۱۳۹۳ بار دیگر افزایش قیمت حامل‌های انرژی، البته با شیئی ملایم‌تر نسبت به فاز اول، به اجرا درآمد (محمدیان امیری، ۱۳۹۳).



نمودار ۲: یارانه محصولات انرژی طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۹ (میلیارد دلار)

منبع: صندوق بین‌المللی پول

نمودار ۵، روند تخصیص یارانه انرژی برحسب اجزای آن و مجموع یارانه پرداختی را طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۹ نشان می‌دهد. همان‌طور که از نمودار پیداست، تنها در سال ۲۰۱۱ یعنی یک سال پس از اجرای قانون هدفمندی، یارانه پرداختی به حامل‌های انرژی کاهش یافته و پس از آن دوباره روند افزایشی خود را ادامه داده است.

نتایج به دست آمده از تعدادی مطالعات نشان می‌دهد که یارانه‌های انرژی نابرابری‌های موجود را بیشتر تقویت می‌کنند. به عنوان مثال یک بررسی اخیر صندوق بین‌المللی پول نشان می‌دهد که ۲۰ درصد ثروتمندترین خانواده‌ها شش برابر بیشتر از ۲۰ درصد فقیرترین خانوارها یارانه دریافت می‌کنند. یکی از دلایل آن است که مصرف‌کننده قیمت واقعی کالای یارانه‌ای را پرداخت نمی‌کند، این روند برخلاف هدف اصلی از هدفمندی یارانه‌ها یعنی تحقق عدالت، کاهش فقر مطلق و معطوف شدن یارانه به خانوارهای نیازمند است.

۳- روند منابع و مصارف تبصره ۱۴ بودجه سنواتی طی ۴ سال گذشته

تا قبل از تصویب برنامه ششم توسعه منابع و مصارف تبصره ۱۴ هدفمندی یارانه‌ها در قالب یک عدد کلی در قوانین بودجه منظور می‌شد، اما از سال ۱۳۹۶ بند ب ماده ۳۹ قانون برنامه ششم توسعه دولت را مکلف کرد تا به منظور ایجاد شفافیت در قانون منابع و مصارف موضوع قانون هدفمندی یارانه‌ها را همراه با بودجه سنواتی به مجلس ارائه کند (مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، ۱۳۹۸). طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰

منابع هیدروکربنی یارانه‌ها تقریباً شامل ردیف‌های ثابتی بوده است اما به مصارف هیدروکربنی یارانه‌ها بسته به شرایط اقتصادی ردیف‌هایی اضافه یا کسر شده است.

منابع و مصارفی تبصره ۱۴ در قوانین بودجه جزو منابع بودجه عمومی دولت به حساب نیامده و ذیل بودجه شرکت‌های دولتی^۱ آورده می‌شوند. بودجه شرکت‌های دولتی از بودجه عمومی به دلیل تفاوت ماهوی که دارند جدا هستند. منابع در نظر گرفته شده در این تبصره حدود ۲۶۷ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. این مقدار به دو قسمت مصارف هیدروکربنی و مصارف غیرهیدروکربنی تقسیم می‌شود. اجزای مصارف هیدروکربنی شامل یارانه به خانوارها، کالاهای اساسی، کاهش فقر، تولید و اشتغال است. اجزای مصارف غیرهیدروکربنی به ۶ بخش تعلق می‌گیرد که عبارتند از: خزانه‌داری کل کشور، پخش و پالایش فراورده‌های نفتی، نفت، گاز، برق و آب. سهم مصارف سازمان هیدروکربنی یارانه‌ها ۱۸۸ هزار میلیارد تومان است و بقیه از ۲۶۷ میلیارد تومان (۷۹۰۶۱۵ میلیارد ریال) سهم مصارف غیرهیدروکربنی است.

۳-۱- منابع تبصره ۱۴ موضوع هیدروکربنی یارانه‌ها

در لایحه بودجه ۱۴۰۰، میزان کل منابع پیش‌بینی شده تبصره ۱۴ معادل ۲۶۷۰۶۷۲ میلیارد تومان است که نسبت به سال قبل رشدی معادل ۶/۵ درصد داشته است. جدول شماره ۲ اجزای دریافتی‌های تبصره هیدروکربنی یارانه در دوره ۱۳۹۷-۱۴۰۰ را نشان می‌دهد.

جدول ۲: اجزای منابع تبصره ۱۴ و رشد کل منابع برای سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۷ (میلیارد تومان/ درصد)

ردیف	عنوان	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
۱	دریافتی حاصل از فروش داخلی فراورده‌های نفتی	۵۷۲۴۰۷	۴۵۵۹۶۹	۷۷۰۷۳۷	۶۶۲۵۹۹
۲	دریافتی حاصل از فروش صادراتی فراورده‌های نفتی	-	۴۳۵۱۳۵	۸۸۸۰۰۰	۱۲۰۰۳۷۰
۳	دریافتی حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی با احتساب عوارض و مالیات ارزش افزوده	۱۷۵۹۸۱	۲۴۵۶۸۰	۳۰۹۵۹۳	۳۲۱۱۷۱
۴	سوخت نیروگاه‌ها	-	۱۷۸۱۰	۴۲۵۸	-
۵	دریافتی‌های حاصل از فروش برق به مشترکان با احتساب عوارض و مالیات بر ارزش افزوده	۲۱۷۷۸۵	۲۱۹۳۹۰	۲۴۳۷۶۹	-
۶	دریافتی‌های حاصل از فروش آب	۲۲۱۶۳	۳۳۴۲۰	۳۹۰۰۰	-
۷	خوراک میعانات گازی و پتروشیمی‌ها	-	-	۲۵۹۹۰۶	۳۲۳۰۳۲
۸	طلب سهم دولت از پتروشیمی‌ها بابت خوراک میعانات گازی سنوات گذشته	-	-	-	۱۶۳۵۰۰
۹	جمع منابع	۹۸۸۳۴۰	۱۴۰۷۴۰۴	۲۵۰۷۲۶۰	۲۶۷۰۶۷۲

۱. در لایحه بودجه ۱۴۰۰ اطلاعات بودجه‌ای ۳۸۲ شرکت شامل ۳۷۱ شرکت دولتی، ۹ بانک و ۲ مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت درج شده است. از این میان ۳۲۳ شرکت سودده و سربه‌سر و ۵۹ شرکت زیان‌ده هستند.

۶/۵	۷۸/۱	۴۲/۴	۵۱/۴	رشد منابع %	۱۰
-----	------	------	------	-------------	----

منبع: قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۹۹-۱۳۹۷ و لایحه بودجه ۱۴۰۰ کل کشور

*علامت خط تیره حاکی از عدم وجود ردیف فوق در قانون یا لایحه بودجه است.

ردیف دریافتی‌های حاصل از فروش داخلی و صادراتی نفت و فراورده‌های نفتی در قوانین بودجه‌ای سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ به ترتیب با ۵۵/۷ و ۸۶/۱ درصد افزایش بیشترین درصد رشد را نسبت به سال قبل خود داشته است. این در حالی است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ منابع این بخش تنها ۱۲/۳ رشد داشته است. دو ردیف فوق سالانه به‌طور متوسط حدود ۶۵ درصد از کل منابع تبصره ۱۴ بودجه سنواتی کشور را تشکیل می‌دهد. دریافتی حاصل از فروش داخلی فراورده‌های نفتی که در بودجه ۱۳۹۹، ۳۰ درصد از منابع تبصره ۱۴ را تشکیل می‌داد، در لایحه بودجه ۱۴۰۰ با کاهش شش درصدی، ۲۴/۸ درصد از منابع را شامل می‌شود. سهم دریافتی از فروش داخلی گاز طبیعی نسبت به بودجه سال گذشته، ثابت (۱۲ درصد از منابع) و سهم خوراک میعانات گازی (۱۲ درصد از منابع) کمی افزایش یافته است.

بیشترین رشد بعد از فروش صادراتی فراورده‌های نفتی متعلق به ردیف خوراک میعانات گازی پتروشیمی‌ها با ۲۴/۳ درصد است. حدود ۴۵ درصد از کل افزایش منابع هدفمندی در سال ۱۴۰۰ نسبت به سال قبل آن مربوط به ردیف دوم جدول شماره ۲ یعنی دریافتی حاصل از فروش صادراتی فراورده‌های نفتی است. رشد این ردیف در قانون بودجه سال ۱۳۹۹، معادل ۳۵ درصد بوده است. دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۰ قیمت هر بشکه نفت را با ۱۰ دلار کاهش نسبت به سال ۱۳۹۹ معادل ۴۰ دلار پیش‌بینی کرده است، بنابراین به نظر می‌رسد دولت انتظار افزایش صادرات نفت در سال آتی را دارد.

ردیف آخر (ردیف ۸) برای اولین بار در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ آورده شده است و برخلاف سال‌های قبل ردیف‌های دریافتی حاصل از فروش برق، دریافتی حاصل از فروش آب و سوخت نیروگاه‌ها از ردیف‌های مربوط به منابع تبصره ۱۴ حذف شده است درحالی‌که منابع حاصل از موارد مذکور در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ حدود ۲۸ هزار میلیارد تومان لحاظ شده بود.

در انتهای تبصره ۱۴، دولت به سازمان هدفمندی‌ساز یارانه‌ها اجازه داده است در صورت محقق نشدن منابع پیش‌بینی شده، معادل کسری منابع، اوراق مالی اسلامی با تضمین خود منتشر کند تا مصارف موضوع یارانه نقدی، کمک حمایت معیشتی خانوارها و برنامه کاهش فقر مطلق دچار وقفه نشود.

۳-۲- مصارف تبصره ۱۴ موضوع هدفمندی یارانه‌ها

مصارف موضوع تبصره ۱۴ بودجه سنواتی از دو قسمت اصلی تشکیل شده است: مصارف غیرهدفمندی و مصارف هدفمندی. سهم رشد مصارف غیرهدفمندی از کل مصارف تبصره ۱۴ معادل ۲۹/۶ درصد و سهم

مصارف هدفمندی ۷۰/۴ درصد است. در ادامه مطالب این بخش گزارش اجزای هر دو بخش به تفکیک مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۳-۲-۱- مصارف هدفمندی

جمع مصارف هدفمندی یارانه‌ها ۱۸۸۰۰۵۷ میلیارد تومان است که در ۱۵ محور پرداخت می‌شود. سهم مصارف هدفمندی از کل مصارف تبصره ۱۴ طبق جدول شماره ۳ با حدود ۷ درصد کاهش به ۵۳/۵ درصد رسیده است. در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به طور خاص به دلیل اضافه شدن یارانه معیشتی این سهم نسبت سال گذشته افزایش چشمگیری داشته است اما سهم یارانه نقدی و معیشتی در لایحه ۱۴۰۰ (همان‌طور که در ادامه توضیح خواهیم داد) تغییری نکرده است.

مصارف هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۰ با تغییرات محسوسی روبرو شده است. از آن جمله می‌توان به کاهش رشد مبلغ اختصاص یافته به مصارف هدفمندی نسبت به سال گذشته اشاره کرد. ضمن آنکه مصارف ردیف‌های مندرج در جدول ۷ لایحه که در سال‌های قبل مجموع آن‌ها آورده می‌شد در لایحه ۱۴۰۰، به تفکیک دستگاه دریافت‌کننده یارانه و موضوع آن آورده شده است. جدول شماره ۳ مصارف قانون هدفمندی یارانه‌ها را در بودجه‌های سنواتی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ و لایحه بودجه ۱۴۰۰ نشان می‌دهد.

جدول ۳: مصارف قانون هدفمندی یارانه‌ها بر اساس قوانین بودجه سنواتی و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ (میلیارد تومان)

ردیف	سال	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
۱	مصارف هدفمندی (میلیارد تومان)	۴۴۰۰۰۰	۶۲۶۶۱۵	۱۵۲۰۲۶۳	۱۸۸۰۰۵۷
۲	کل مصارف تبصره ۱۴	۹۸۸۳۴۰	۱۴۰۷۴۰۴	۲۵۰۷۲۶۰	۲۶۷۰۶۷۲
۳	درصد رشد مصارف هدفمندی نسبت به سال قبل	-۸/۳	۴۲/۴	۱۴۲/۶	۲۳/۷
۴	سهم مصارف هدفمندی از کل مصارف تبصره ۱۴	۴۴/۷	۴۴/۵	۶۰/۶	۵۳/۵

منبع: قوانین بودجه سال‌های ۹۹-۱۳۹۷ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور

آنچه در جدول ۳ بسیار چشمگیر است رشد مصارف هدفمندی در سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ نسبت به سال قبل آن است. بخشی از رشد ۱۴۲/۶ درصدی مصارف هدفمندی در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به دلیل طرح حمایت معیشتی خانوارها و بخشی نیز ناشی از مصارف یارانه‌ای و مواد مصارف جداول ۷ و ۹ بودجه است که دولت با رویکرد تجمیع یارانه‌ها به این بخش منتقل کرده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸)؛ اما مصارف هدفمندی در لایحه بودجه ۱۴۰۰ رشدی معادل ۵۳/۵ درصد داشته است. لازم به ذکر است که اعتبار اختصاص یافته به تمامی ردیف‌های مرتبط با مصارف هدفمندی به جز ردیف‌های مربوط کاهش فقر مطلق خانوارها و اجزای آن و تولید و اشتغال افزایش یافته یا ثابت مانده است.

جدول ۴: مصارف هدفمندی به تفکیک اجزا و تغییرات آن نسبت به سال ۱۳۹۹ - میلیارد ریال/درصد

ردیف	عنوان	۱۳۹۹	۱۴۰۰	تغییرات %	سهم از کل مصارف هدفمندی ۱۴۰۰ %
۱	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها	۴۲۸۰۰۰	۴۲۸۰۰۰	۰	۲۲/۷۷
۲	اجرای طرح حمایت معیشتی خانوارها	۳۱۰۰۰۰	۳۱۰۰۰۰	۰	۱۶/۴۹
۳	کاهش فقر مطلق خانوارها و اجزای آن*	۱۵۵۵۰۰	۱۵۴۰۰۰	-۰/۹۶	۸/۱۹
۴	ماده ۴۶ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) ^۱	۵۲۰۰۰	۵۲۰۰۰	۰	۲/۷۷
۵	اجرای سایر اهداف مندرج در ماده (۳۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، اجرای مواد ۸ تا ۱۱ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، حق بیمه سهم دولت اقشار خاص	۵۵۵۲۰	۶۵۰۰۰	۱۷/۶۵	۳/۴۶
۶	یارانه نان و خرید گندم	۱۲۱۰۰۰	۲۲۰۰۰۰	۸۱/۸۲	۱۱/۷۰
۷	پرداخت یارانه نهاده‌ها، عوامل تولید، خرید تضمینی محصولات کشاورزی	-	۲۴۸۰۰	۰	۱/۳
۸	ساماندهی تولید و خرید تضمینی چای کشور	-	۲۰۰۰	۰	۰/۱
۹	تنظیم بازار کالاهای اساسی و ضروری و تأدیه تعهدات مربوطه و یارانه شیر مدارس	-	۸۵۰۰	۰	۰/۵
۱۰	خرید واکسن واکسیناسیون دام، یارانه سود تسهیلات سرمایه در گردش واحدهای پرورش نژاد آرین	-	۵۱۸۰	۰	۰/۳
۱۱	مسکن محرومین و مسکن رزمندگان معسر	-	۵۰۰۰۰	۰	۲/۷
۱۲	امور رفاهی دانشجویان	۴۰۰۰	۴۰۰۰	۰	۰/۲۱
۱۳	تولید و اشتغال (بند الف تبصره ۱۸)، حمایت از کسب و کارهای آسیب‌دیده از بحران کرونا و حمل و نقل ریلی	۱۰۲۰۰۰	۷۰۰۰۰	-۳۱/۳۷	۳/۷۲
۱۴	بازپرداخت اصل و سود اوراق منتشره سال ۱۳۹۹	-	۳۶۵۷۷	۰	۱/۹
۱۵	ردیف‌های مندرج در جدول ۷ ^۲	۲۹۲۵۱۳	۴۵۰۰۰۰	۵۳/۸۴	۲۳/۹۴
	جمع کل	۱۵۲۰۲۶۳	۱۸۸۰۰۵۷	۲۳/۶۷	۱

منبع: قانون بودجه ۱۳۹۹ و لایحه بودجه ۱۴۰۰

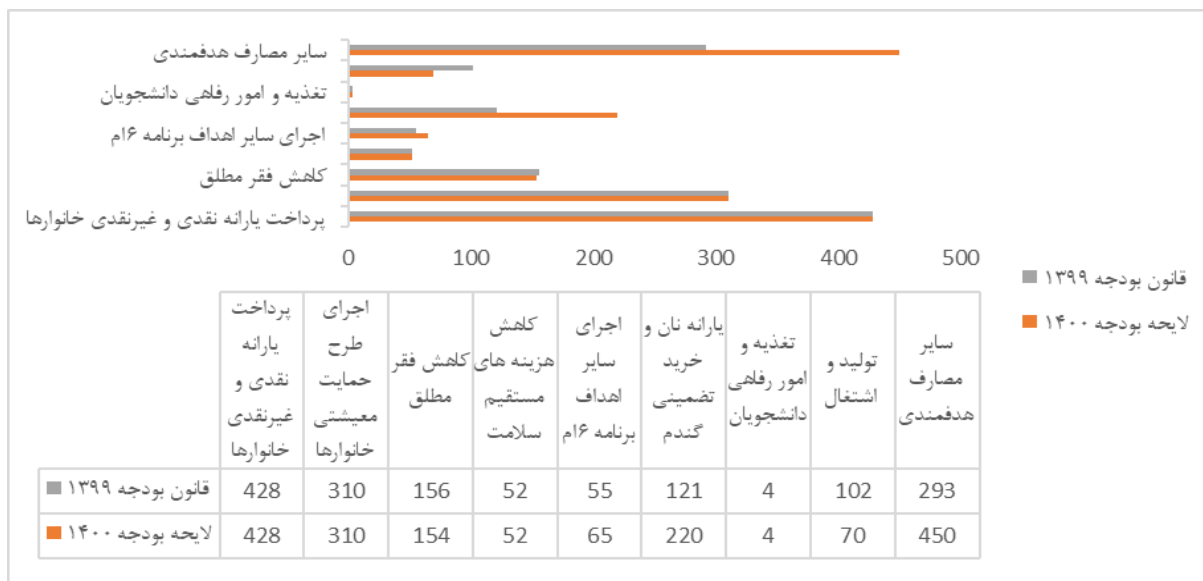
*اجزای این ردیف در جدول شماره ۶ به تفصیل آمده است.

**اجزا و ماهیت این ردیف در جدول شماره ۸ به تفصیل آمده است.

به طور خاص دولت در لایحه بودجه سال آینده پرداخت ۴۲۸ هزار میلیارد ریال یارانه نقدی و غیرنقدی خانوار و ۳۱۰ هزار میلیارد ریال برای طرح حمایت معیشتی خانوار پیش‌بینی کرده که مقدار آن نسبت به سال قبل هیچ رشدی نداشته است؛ اما ردیف یارانه نان و خرید تضمینی گندم ۸۲ درصد رشد مثبت نسبت به سال قبل

۱. طبق این ماده دولت مکلف است به منظور تحقق شاخص عدالت در سلامت و کاهش سهم هزینه‌های مستقیم مردم به حداکثر معادل ۳۰ درصد هزینه‌های سلامت، ایجاد دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی و درمانی، کمک به تأمین هزینه‌های تحمل‌ناپذیر درمان، پوشش دارو، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج، کاهش وابستگی گردش امور واحدهای بهداشتی و درمانی به درآمد اختصاصی و کمک به تربیت، تأمین و پایداری نیروی انسانی متخصص مورد نیاز، ده درصد خالص وجوه حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها علاوه بر اعتبارات بخش سلامت افزوده و به حساب درآمد اختصاصی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی واریز می‌شود.

داشته به طوری که مقدار آن از ۱۲۱ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۹ به ۲۲۰ هزار میلیارد ریال رسیده است. نمودار ۶ اعتبار در نظر گرفته شده برای ردیف‌های هدفمندی (به جز ردیف‌های جدید لایحه ۱۴۰۰) را با هم مقایسه کرده است. همان‌گونه که از نمودار مشخص است بیشترین اعتبار به ردیف‌های سایر مصارف هدفمندی و پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها اختصاص یافته است.



نمودار ۳: اعتبار ردیف‌های هدفمندی تبصره ۱۴، سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ (میلیارد تومان)

منبع: قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد ریال)

* در نمودار ردیف‌هایی آورده شده است که در هر دو سال مورد بررسی، اعتبارات به آن‌ها تعلق گرفته است (ردیف‌های مشترک)

ردیف‌های مربوط به اجرای سایر اهداف مندرج در ماده (۳۹) قانون پنج‌ساله ششم توسعه و سایر مصارف هدفمندی به شرح اقدام مرتبط مندرج در جدول ۷ و ۹ نیز حدوداً به ترتیب ۱۸ و ۵۴ درصد رشد را تجربه کرده‌اند. سایر ردیف‌های مصارف هدفمندی یا ثابت مانده یا کاهش یافته‌اند. به طور خاص اعتبار ردیف مربوط به تولید و اشتغال با وجود افزایش بیکاری ناشی از تعطیلی‌های قرنطینه کرونا حدود ۳۱ درصد کاهش یافته است.

در لایحه بودجه ۱۴۰۰ شش ردیف جدید به شرح جدول ۵ به مصارف هدفمندی اضافه شده است. ردیف‌های اضافه شده در مجموع ۶/۸ درصد از کل اعتبار مصارف هدفمندی را به خود اختصاص داده‌اند. عناوین این ردیف و اعتبار اختصاص یافته به آن‌ها در جدول زیر آورده شده است.

جدول ۵: عنوان، ارزش و سهم اجزای ردیف‌های ۱۷ تا ۲۱ و ۲۴ لایحه بودجه ۱۴۰۰ از کل مصارف هدفمندی

ردیف	عنوان اجزای ردیف‌های ۱۷ تا ۲۱ و ۲۴	میلیارد ریال	درصد از کل مصارف هدفمندی
۱	پرداخت یارانه نهاده‌ها، عوامل تولید، خرید تضمینی محصولات بخش کشاورزی	۲۴۸۰۰	۱/۳
۲	ساماندهی تولید و خرید تضمینی چای کشور	۲۰۰۰	۰/۱
۳	تنظیم بازار کالاهای اساسی و ضروری و تأدیه تعهدات مربوطه و یارانه شیر مدارس	۸۵۰۰	۰/۵
۴	خرید واکسیناسیون دام و یارانه سود تسهیلات سرمایه در گردش واحدهای پرورش نژاد آرین	۵۱۸۰	۰/۳
۵	مسکن محرومین و مسکن رزمندگان معسر	۵۰۰۰۰	۲/۷
۶	بازپرداخت اصل و سود اوراق منتشره سال ۱۳۹۹	۳۶۵۷۷	۱/۹
	مجموع	۱۲۷۰۵۷	۶/۸

منبع: تبصره ۱۴ لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

در میان اجزای ردیف فوق، مسکن محرومین و رزمندگان معسر با سهمی حدود ۲/۷ درصد از کل مصارف هدفمندی این ردیف بیشترین سهم را به خود اختصاص داده و ساماندهی تولید و خرید تضمینی چای کشور کمترین سهم را داراست.

نکته بعدی در خصوص ردیف ۲۳ یعنی «تولید و اشتغال (بند الف تبصره ۱۸)، حمایت از کسب و کارهای آسیب‌دیده از بحران کرونا و حمل و نقل ریلی» است. نه تنها موضوع ردیف فوق در لایحه ۱۴۰۰ از سال‌های قبلی متفاوت است بلکه این ردیف نسبت به سال قبل با رشدی منفی معادل ۳۱/۳۷ درصد روبرو بوده است. در بند الف تبصره ۱۸ به دولت اجازه داده می‌شود اعتبارات مندرج در جدول تبصره ۱۴ این قانون را در قالب وجوه اداره شده، یارانه سود، کمک بلاعوض و همچنین تسهیلات بانکی ترکیب و برای اجرای برنامه‌های جهش تولید، ایجاد اشتغال مولد، تثبیت اشتغال موجود، کمک به کسب و کارهای آسیب‌دیده از بیماری کووید ۱۹، اجرای سیاست‌های بازار کار و تکمیل اجرای برنامه‌های بند الف تبصره ۱۸ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷، ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ کل کشور هزینه کند.

در قانون بودجه ۱۳۹۹، مصارف این بند به حمل و نقل ریلی، مسکن، نهاده‌های کشاورزی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر تخصیص داده شده بود در حالیکه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ به حمایت از کسب و کارهای آسیب‌دیده از بحران کرونا و حمل و نقل ریلی اختصاص یافته است.

بر اساس ماده ۷۹ قانون برنامه ششم توسعه^۱ جهت کاهش فقر مطلق برای نخستین بار در سال ۱۳۹۶ از محل منابع هدفمندی یارانه‌ها، اعتباری به خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کل کشور اختصاص یافت. در قانون بودجه سال ۱۳۹۹، ردیف مربوط به کاهش فقر مطلق به حمایت از معلولین و قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران تعلق گرفت بطوریکه ۹۵ درصد از ارزش ردیف فقر مطلق به خانوارهای تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی و ۵ درصد باقیمانده نیز حق معلولان و ایثارگران است. این در حالی است که در لایحه بودجه ۱۴۰۰، سهم هر دو مورد تغییر یافته و به ترتیب به ۸۷/۳ و ۱۲/۶ درصد رسیده است. جدول شماره ۶ عناوین، ارزش و سهم اجزای این ردیف را در قانون بودجه ۱۳۹۹ و لایحه ۱۴۰۰ نشان می‌دهد.

جدول ۶: عناوین، ارزش و سهم اجزای ردیف کاهش فقر مطلق تبصره ۱۴

ردیف	عنوان	ارزش - میلیارد ریال		سهم از کل اعتبار ردیف - درصد
		۱۳۹۹	۱۴۰۰	
۱	کاهش فقر مطلق خانوارهای تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی	۱۳۴۰۰۰	۱۳۹۹	۸۷
۲	یارانه سود تسهیلات مسکن دو معلول به بالای بهزیستی	۵۰۰	۱۳۹۹	۰/۳
۳	اجرای قانون حمایت از معلولین	۱۷۰۰۰	۱۳۹۹	۱۱
۴	اجرای تبصره ذیل ماده ۳۸ قانون جامع خدمات‌رسانی ایثارگران	۵۰۰	۱۳۹۹	۰/۳
۵	مابه‌التفاوت سود تسهیلات رزمندگان موضوع بند الف ماده ۸۹ قانون برنامه ششم توسعه ^۲	۲۰۰۰	۱۳۹۹	۱/۳
	جمع	۱۵۵۵۰۰	۱۴۰۰	۱۰۰

منبع: قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و لایحه بودجه ۱۴۰۰

آخرین ردیف مورد بررسی در این بخش مربوط به ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت موضوع کاهش هزینه‌های مستقیم سلامت مردم، ایجاد دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی و درمانی، کمک به تأمین هزینه‌های تحمل‌ناپذیر درمان، پوشش دارو، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج است که از سال ۱۳۹۷ در مصارف هدفمندی گنجانده شده است. اعتبار این ردیف در قانون بودجه

۱. دولت موظف است در طول اجرای قانون برنامه علاوه بر پرداخت یارانه فعلی، 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 هدفمند کردن یارانه‌ها با حذف خانوارهای پردرآمد و درج ردیف مستقل در جدول موضوع ماده (۳۹) این قانون، از طریق دستگاه‌های مذکور پرداخت نماید.

۲. دولت موظف است اقدامات لازم برای اجرای صحیح و به‌موقع قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران را به عمل آورد و اعتبار کافی را در بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید و کلیه آیین‌نامه‌های اجرائی آن را حداکثر تا شش ماهه سال اول اجرای قانون برنامه تصویب و ابلاغ نماید.

۱۳۹۹ معادل ۵۲ هزار میلیارد ریال است که رشد آن نسبت به سال قبل حدود ۶ درصد است (مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، ۱۳۹۸)، اعتبار این ردیف در لایحه بودجه ۱۴۰۰ تغییری نکرده است.

در بند (ت) ماده ۶۵ قانون برنامه پنج‌ساله ششم دولت موظف گردیده است تا با رعایت قانون صندوق رفاه دانشجویان به منظور هدفمندسازی یارانه‌ها نسبت به پیش‌بینی و تأمین اعتبار مورد نیاز یارانه غذای دانشجویی از محل درآمدهای عمومی اقدام نماید. برای اولین بار در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ ردیفی مجزا به این موضوع اختصاص یافت که بر اساس آن مبلغ ۴ هزار میلیارد ریال از مصارف هدفمندسازی به تأمین تغذیه و امور رفاهی دانشجویان تخصیص داده شده (همان)، رقم این اعتبار برای سال ۱۴۰۰ ثابت باقی‌مانده و رشد نداشته است.

همان‌طور که در ابتدای این بخش هم به آن اشاره شد برای اولین بار در تبصره ۱۴ لایحه بودجه ۱۴۰۰، بودجه دستگاه‌های اجرائی که از یارانه استفاده می‌کنند به تفکیک هر دستگاه آورده شده است. این در حالی است که در سال‌های قبل مجموع این اعتبارات در ردیف «سایر مصارف هدفمندی به شرح اقدام مرتبط مندرج در جداول ۷ و ۹ این قانون» و اجزای آن نیز ذیل جداول ۷ و ۹ لایحه بودجه آورده می‌شد. اعتبارات اختصاص یافته به این ۱۱ دستگاه اجرایی در سال ۱۴۰۰ معادل ۴۵۰ هزار میلیارد ریال است که نسبت به سال قبل ۵۴ درصد رشد داشته است. دستگاه‌های اجرائی و اقدامات مرتبط به هر یک در جدول ۷ آورده شده است.

جدول ۷: اجزای ردیف سایر مصارف هدفمندی به شرح اقدام مرتبط در جدول ۷ این قانون در سال ۱۴۰۰

ردیف	نام دستگاه	اقدام مرتبط	۱۴۰۰- میلیارد ریال	سهم از کل ردیف %
۱	کمیته امداد امام خمینی (ره)	پرداخت مستمری	۴۵۰۰۰	۱۰
۲	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	حمایت از نشر، کتاب و مطبوعات	۳۷۷۰	۰/۸
۳	مرکز خدمات حوزه‌های علمیه	حق بیمه طلاب و روحانیون غیرشاغل	۴۹۴۵	۱/۱
۴	سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی	یارانه کاغذ و کتب درسی	۱۲۰۰	۰/۳
۵	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	بیمه سلامت، پزشک خانواده، یارانه دارو و شیرخشک، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج، سیاست‌های جمعیتی کشور، هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران و خرید و تولید واکسن کرونا و ...	۲۶۳۱۴۰	۵۸/۵
۶	سازمان بهزیستی کشور	پرداخت مستمری	۳۲۵۰۰	۷/۲
۷	بنیاد شهید و امور ایثارگران	بیمه تکمیلی درمان ایثارگران	۴۰۹۲۰	۹/۱
۸	سازمان تأمین اجتماعی	-	۸۷۵۰	۱/۹
۹	خرید تضمینی آب استحصالی و پساب تصفیه شده از بخش غیردولتی و تأمین و خرید برق جزایر جنوب کشور	-	۱۸۸۷۵	۴/۲
۱۰	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر	-	۱۰۷۰۰	۲/۴

۴/۶	۲۰۷۰۰	بیمه باربران، خادمین مساجد و ...	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۱۱
۱۰۰	۴۵۰۰۰۰	-	جمع کل	

منبع: لایحه بودجه ۱۴۰۰

بر اساس جدول ۷، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با تخصیص بیش از ۵۸ درصد از اعتبارات پیش‌بینی شده بودجه دستگاه‌های اجرائی از ردیف مربوط به سایر مصارف هدفمندی در رتبه نخست قرار گرفته است بعد از آن کمیته امداد امام خمینی (ره) و در آخرین رتبه نیز سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی با سهمی معادل ۰/۳ درصد قرار دارد.

۳-۲-۲- مصارف غیر هدفمندی

مصارف غیر هدفمندی لایحه بودجه ۱۴۰۰ به ۴ بخش کلی و در قالب ۱۰ ردیف دسته‌بندی شده‌اند. این ۴ بخش عبارتند از بخش خزانه‌داری کل کشور و سایر بخش‌ها، بخش پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی گاز ایران. سهم این مصارف از کل مصارف تبصره ۱۴ در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ تقریباً ثابت و برابر ۵۵/۵ درصد است. این سهم در قانون بودجه ۱۳۹۹ به ۳۹/۴ درصد کاهش یافته و در لایحه ۱۴۰۰ بیشتر کاهش یافته و به ۳۰ درصد رسیده است.

در بخش مصارف غیر هدفمندی تبصره ۱۴ اعتباری که سال‌های قبل به بخش برق و آب^۱ داده می‌شد حذف گردیده است. ضمن آنکه از سه ردیف مربوط به معافیت مدارس از پرداخت هزینه‌های انرژی نیز تنها ردیف اجرای معافیت مدارس از پرداخت هزینه‌های گاز مصرفی باقی مانده و به هزینه‌های برق و آب مصرفی مدارس یارانه‌ای تعلق نگرفته است. همچنین یارانه پرداختی جهت عوارض و مالیات بر ارزش افزوده برق و یارانه پرداختی جهت عوارض و مالیات بر ارزش افزوده سوخت نیروگاه‌ها نیز حذف شده است؛ بنابراین می‌توان گفت مصارف غیر هدفمندی تبصره ۱۴ نسبت به سال‌های گذشته محدودتر شده است، رشد منفی ۲۰ درصدی این بخش نیز گواهی دیگر بر این ادعاست.

جدول ۸ به مقایسه اعتبارات و نرخ رشد ردیف‌های بخش خزانه‌داری کل کشور در سال‌های ۱۳۹۸-۱۴۰۰ می‌پردازد. بر اساس اعتبارات اختصاص یافته ردیف بازپرداخت تعهدات طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی، حمایت از حمل و نقل عمومی، گازرسانی و جمع‌آوری گازهای همراه و مشعل موضوع ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور با ۲۵ درصد افزایش نسبت به سال قبل به ۱۰۰ هزار میلیارد ریال

۱. بخش برق شامل ردیف هزینه تولید، انتقال و توزیع، فروش و خرید برق از نیروگاه‌های بخش خصوصی و بخش آب شامل ردیف هزینه تولید، انتقال، توزیع و فروش آب است.

رسیده است. رشد ردیف مذکور در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸، حدود ۹۵ درصد بوده است بنابراین هرچند سالانه اعتبارات ردیف فوق افزایش یافته اما در لایحه ۱۴۰۰ این افزایش کمتر از سال‌های گذشته بوده است.

جدول ۸: اعتبارات و نرخ رشد ردیف‌های بخش خزانه‌داری کل کشور در سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۸

ردیف	عنوان	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
		میلیارد ریال	میلیارد ریال	میلیارد ریال / نرخ رشد %
۱	عوارض و مالیات بر ارزش افزوده فراورده‌های نفتی فروش داخلی	۹۶۳۷۵	۱۰۰۹۱۸	۹۱۶۰۷ / -۹/۲
۲	عوارض و مالیات بر ارزش افزوده گاز طبیعی	۱۵۲۴۰	۲۳۶۸۲	۲۷۹۹۷ / ۱۸/۲
۳	عوارض و مالیات بر ارزش افزوده برق	۱۸۰۹۰	۱۸۴۳۶	-
۴	عوارض و مالیات بر ارزش افزوده سوخت نیروگاه‌ها	۲۸۱۰	۳۵۱	-
۵	بازپرداخت تعهدات طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی، حمایت از حمل و نقل عمومی، گازرسانی و جمع‌آوری گازهای همراه و مشعل ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	۴۱۰۰۰	۸۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰ / ۲۵
۶	عوارض گازرسانی موضوع ماده ۶۵ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و بند ه تبصره ۱ این قانون از گاز- سهم ۵۰ درصدی بابت گرمایش مدارس	-	۱۳۰۰۸	-
۷	عوارض گازرسانی موضوع ماده ۶۵ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و بند ه تبصره ۱ این قانون از سوخت نیروگاه‌ها- سهم ۵۰ درصدی بابت گرمایش مدارس	-	۱۷۹	-
۸	اجرای طرح ایمن‌سازی و هوشمندسازی جایگاه‌های CNG	۱۱۰۴۰	۳۵۲۸	۳۷۰۵ / ۵/۰۲
۹	اجرای معافیت مدارس از پرداخت هزینه‌های گاز مصرفی	۶۰۰	۶۰۰	۶۰۰ / ۰
۱۰	اجرای معافیت مدارس از پرداخت هزینه‌های برق مصرفی	۳۰۰	۳۰۰	-
۱۱	اجرای معافیت مدارس از پرداخت هزینه‌های آب مصرفی	۱۰۰	۱۰۰	-
۱۲	بازپرداخت تعهدات وزارت نیرو بابت نیروگاه‌های سیکل ترکیبی	۱۵۰۰۰	۳۶۲۰	-
	جمع کل	۲۰۰۵۵۵	۲۴۴۷۲۲	۲۲۳۹۰۹ / -۸/۵

منبع: قوانین بودجه سال ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ و لایحه بودجه ۱۴۰۰

ردیف مربوط به اجرای طرح ایمن‌سازی و هوشمندسازی جایگاه‌های سی ان جی که در سال ۱۳۹۹ رشد منفی معادل ۶۸ درصد داشت در لایحه ۱۴۰۰ رشد آن مثبت و به ۵ درصد رسیده است هرچند اعتبار پیش‌بینی شده برای آن همچنان نسبت به سال ۱۳۹۸ کمتر است. اعتبار ردیف اجرای معافیت مدارس از پرداخت هزینه‌های گاز مصرفی نیز طی سه سال مورد بررسی ثابت و معادل ۶۰۰ میلیارد ریال است. البته همان‌طور که در ابتدای این بخش نیز به آن اشاره شده دو ردیف دیگر که مربوط به معافیت مدارس از پرداخت هزینه‌های برق و آب مصرفی بود از مصارف بخش خزانه‌داری کل کشور حذف شده است. به طور کلی رشد مصارف بخش خزانه‌داری کل کشور نسبت به سال ۱۳۹۹ کاهش یافته و به منفی ۸/۵ درصد رسیده است.

جدول ۹: اعتبارات تخصیص یافته به ردیف‌های بخش پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی گاز ایران و برق و آب و نرخ رشد آن‌ها

نام بخش	ردیف	عنوان	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
			میلیارد ریال	میلیارد ریال	میلیارد ریال / نرخ رشد %
فراورده‌های نفتی پالایش و پخش	۱	هزینه حمل و نقل و توزیع فراورده‌های نفتی	۱۱۰۶۱۳	۱۰۴۵۹۶	۱۴۰۴۳۴ / ۴۳/۳
	۲	عوارض توسعه، نگهداشت و نوسازی شبکه خطوط لوله انتقال نفت خام، میعانات گازی و فراورده‌های نفتی، تأسیسات و انبارهای فراورده‌های نفتی و پالایشگاه‌های دولتی (با نرخ محاسباتی مالیاتی صفر)	۱۵۰۰۰	۲۰۰۰۰	۲۰۰۰۰ / .
شرکت ملی نفت ایران	۱	سهام ۱۴/۵ درصد شرکت ملی نفت ایران از نفت خام و میعانات گازی تحویلی به پالایشگاه‌ها از محل فروش داخلی فراورده‌های نفتی	-	۵۳۸۲۰	۱۹۹۹۷۲ / ۹/۵
	۲	سهام ۱۴/۵ درصد شرکت ملی نفت ایران از نفت خام و میعانات گازی تحویلی به پالایشگاه‌ها از محل فروش صادراتی فراورده‌های نفتی	-	۱۲۸۷۶۰	
	۳	سهام ۱۴/۵ درصد شرکت ملی نفت ایران از میعانات گازی تحویلی به پتروشیمی‌ها	۱۰۹۲۰۷	۳۷۶۸۶	۴۶۸۴۰ / ۲۴/۳
شرکت ملی گاز ایران	۱	هزینه‌های تولید، انتقال، توزیع و فروش گاز طبیعی	۹۴۰۵۰	۱۲۸۲۹۶	۱۵۹۴۶۰ / ۲۴/۳
	۲	عوارض گازرسانی موضوع ماده ۶۵ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲ از گاز - سهم ۵۰ درصدی شرکت ملی گاز ایران	۱۷۰۴۴	۱۳۰۰۸	- / -
	۳	عوارض گازرسانی موضوع ماده ۶۵ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲ از سوخت نیروگاه‌ها - سهم ۵۰ درصدی شرکت ملی گاز ایران	۰	۱۷۹	- / -
برق		هزینه تولید، انتقال و توزیع، فروش و خرید برق از نیروگاه‌های بخش خصوصی	۲۰۱۰۰۰	۲۲۵۰۳۰	- / -

-	-	۳۰۹۰۰	۳۳۳۲۰	هزینه تولید، انتقال، توزیع و فروش آب	ج
-۲۳/۶۵	۵۶۶۷۰۶	۷۴۲۲۷۵	۵۸۰۲۳۴	جمع کل	

منبع: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ و لایحه بودجه ۱۴۰۰

بر اساس جدول ۹ دولت پیش‌بینی کرده است که در مجموع مبلغ ۱۶۰۴۳۴ میلیارد ریال طی دو ردیف یارانه به بخش پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی پرداخت کند. ردیف هزینه حمل و نقل و توزیع فرآورده‌های نفتی که در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ رشدی معادل منفی ۵/۴ درصد داشت در لایحه ۱۴۰۰، ۴۳ درصد رشد مثبت دارد.

در بخش شرکت ملی نفت ایران سهم ۱۴/۵ درصد شرکت ملی نفت ایران از نفت خام و میعانات گازی تحویلی به پالایشگاه‌ها از محل فروش داخلی و صادراتی فرآورده‌های نفتی که در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به دو بخش فروش داخلی و صادراتی تقسیم شده است در لایحه ۱۴۰۰ تجمیع شده که در کل رقمی معادل ۱۹۹۹۷۲ میلیارد ریال است. اگر برای مقایسه‌پذیری فروش داخل و صادراتی این ردیف را در سال ۱۳۹۹ جمع کنیم، رشد ردیف فوق در لایحه ۱۴۰۰ معادل ۹/۵ درصد خواهد بود. ردیف مربوط به سهم ۱۴/۵ درصد شرکت ملی نفت ایران از میعانات گازی تحویلی به پتروشیمی‌ها ۲۴/۳ درصد در لایحه بودجه ۱۴۰۰ رشد داشته است.

شرکت ملی گاز ایران در سال ۱۳۹۸ بابت هزینه‌های تولید، انتقال، توزیع و فروش گاز طبیعی معادل ۹۴۰۵۰ میلیارد ریال از دولت دریافت می‌کند که این رقم با ۳۶/۴ درصد افزایش معادل ۱۲۸۲۹۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۹ رسیده است که معادل ۵۸۵ ریال به ازای هر مترمکعب می‌باشد. اعتبار اختصاص یافته به این ردیف بودجه در سال ۱۴۰۰ با ۲۴/۳ درصد رشد به رقم ۱۵۹۴۶۰ میلیارد ریال افزایش یافته است.

همچنین بر اساس جدول ۹ دولت پیش‌بینی کرده مبلغ ۲۴۶۸۱۲ میلیارد ریال بابت سهم ۱۴/۵ درصد شرکت ملی نفت ایران از نفت خام و میعانات گازی تحویلی به پالایشگاه‌ها از محل فروش داخلی و صادراتی فرآورده‌های نفتی و میعانات گازی تحویلی به پتروشیمی‌ها یارانه پرداخت کند که این رقم نیز نسبت به سال گذشته ۱۲ درصد رشد داشته است. در لایحه بودجه ۱۴۰۰ برخلاف سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۳۹۸ اعتباری به ردیف‌های برق و آب اختصاص داده نشده است.

خلاصه و نتیجه‌گیری

این گزارش، تبصره ۱۴ قوانین بودجه‌های سنواتی و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ که موضوع منابع و مصارف قانون هدفمندی یارانه‌هاست را برای سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ مورد بررسی قرار داده است. در ابتدای گزارش به

بحث ضرورت پرداخت یارانه و پس از آن به انواع یارانه در ایران اشاره کردیم. به طور کلی پرداخت یارانه‌های نقدی و غیرنقدی در کشور برخلاف آنچه در قانون هدفمندسازی یارانه‌ها پیش‌بینی شده است سالانه در حال افزایش بوده در حالی که قیمت یارانه پنهان که همان یارانه سوخت است افزایش قابل توجهی را تجربه نکرده است.

در واژه هدفمندی دو موضوع مهم قرار دارد: یکی کمک به بخش تولید از محل درآمدهای حاصل از حذف یارانه‌ها و دیگری حذف یارانه ثروتمندان و کمک به دهک‌های پایین جامعه؛ اما طبق نظر کارشناسان بعد از گذشت چند سال از اجرای این برنامه، هیچ یک از این اهداف، آن گونه که باید تحقق پیدا نکرده است. هرچند دولت در تابستان سال ۱۳۹۸، یارانه بخشی از افراد ثروتمند را قطع کرد و در آبان ماه نیز قیمت حامل‌های انرژی را افزایش داد اما دوباره منابع حاصل از آن به خانوارها و نه تولید اختصاص یافت. نتیجه آنکه با اقدامات مقطعی نمی‌توان امیدوار به تحقق اهداف قانون هدفمندسازی داشت.

یارانه‌ها به طور کلی بار مالی زیادی برای دولت در پی دارند، بنابراین هدفمند پرداخت کردن آن‌ها یکی از ضروریات کاهش فاصله درآمدی در کشور است. هرچند در قانون هدفمندسازی پیش‌بینی شده یارانه‌ها از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی پرداخت شوند اما روند سال‌های گذشته نشان از آن دارد که محل اصلی تأمین یارانه‌ها منابع حاصل از صادرات فراورده‌های نفتی است که منبعی ناپایدار بشمار می‌رود. همان‌طور که در سال گذشته تجربه شد تحریم‌ها یا کاهش شدید قیمت نفت (به دلیل شیوع ویروس کرونا)، منابع حاصله از فروش نفت را به شدت محدود می‌کند و دولت را با کسری شدید بودجه مواجه خواهد ساخت که نتیجه آن هم تورم افسارگسیخته سال جاری است. بنابراین پیشنهاد می‌شود نه تنها منابع تأمین این مصارف از محل اصلی آن که پایدار است تأمین شود بلکه شفاف‌سازی هر چه بیشتر آن در دستور کار دولت قرار گیرد.

به طور کلی با بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۰ و مقایسه آن با سال‌های گذشته نکات زیر قابل بیان است:

- در لایحه بودجه ۱۴۰۰، میزان کل منابع پیش‌بینی شده تبصره هدفمندسازی با رشدی معادل ۶/۵ درصد نسبت به سال قبل به رقم ۲۶۷۰۶۷۲ میلیارد ریال افزایش یافته است.

- در بخش منابع تبصره ۱۴ برخلاف دو سال قبل آن بخش پتروشیمی با ۸۷/۲ درصد بیشترین رشد را نسبت به سال ۱۳۹۹ داشته است.

- در لایحه بودجه ۱۴۰۰، ردیف «طلب سهم دولت از پتروشیمی‌ها بابت خوراک میعانات گازی سنوات گذشته» برای اولین بار به منابع هدفمندسازی اضافه شده است و ردیف مربوط به دریافتی حاصل از فروش برق و دریافتی حاصل از فروش آب و سوخت نیروگاه‌ها حذف شده است.

-
- دولت به سازمان هدفمندی‌سازی اجازه داده است در صورت محقق نشدن منابع پیش‌بینی شده اوراق اسلامی با تضمین خود سازمان منتشر کند.
- جمع مصارف هدفمندی‌سازی یارانه‌ها یک میلیون و ۸۸۰ هزار میلیارد ریال است که در ۱۴ محور پرداخت می‌شود. رشد این مصارف نسبت به سال گذشته کاهشی و معادل ۲۳/۷ درصد است.
- دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۰، پرداخت ۴۲۸ هزار میلیارد ریال یارانه نقدی و غیرنقدی و ۲۱۰ هزار میلیارد ریال برای طرح حمایت معیشتی خانوار پیش‌بینی کرده که مقدار آن نسبت به سال قبل هیچ رشدی نداشته است.
- ردیف تولید و اشتغال (بند الف تبصره ۱۸) در لایحه بودجه ۱۴۰۰ به حمایت از کسب و کارهای آسیب‌دیده از بحران کرونا و حمل و نقل ریلی تخصیص یافته است. رشد ردیف فوق نسبت به سال قبل معادل منفی ۳۱/۳۷ درصد است.
- برای اولین بار بودجه دستگاه‌های اجرایی که از یارانه استفاده می‌کنند به تفکیک ذیل جدول تبصره ۱۴ آورده شده است. اعتبار اختصاص یافته به این ۱۱ دستگاه که عموماً جزو دستگاه‌های حمایتی هستند معادل ۴۵۰ هزار میلیارد ریال است.
- مصارف غیرهدفمندی تبصره ۱۴ در ۴ بخش کلی و ۱۰ ردیف دسته‌بندی می‌شوند که در مجموع معادل ۷۹۰ هزار میلیارد ریال است. مصارف فوق ۳۰ درصد نسبت به سال قبل رشد داشته است.

منابع

پرمه، زورار (۱۳۸۳)، «بررسی یارانه‌های آشکار و برآورد یارانه‌های پنهان در اقتصاد ایران». فصلنامه بررسی‌های بازرگانی، شماره ۴، ۶.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۹۷)، «تخمین ابعاد کمی یارانه‌های آشکار و پنهان در نظام یارانه‌ای کشور»، دفتر اقتصاد کلان.

سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها، تاریخچه، <http://www.hadafmandi.ir>

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، نظام هدفمندی یارانه‌ها (۱۳۸۰)، «هدفمند ساختن یارانه‌ها»

صندوق بین‌المللی پول، <https://www.imf.org>

قانون بودجه کل کشور (۱۳۹۶)، سازمان برنامه و بودجه کشور

قانون بودجه کل کشور (۱۳۹۷)، سازمان برنامه و بودجه کشور

قانون بودجه کل کشور (۱۳۹۸)، سازمان برنامه و بودجه کشور

قانون بودجه کل کشور (۱۳۹۹)، سازمان برنامه و بودجه کشور

لایحه بودجه کل کشور (۱۴۰۰)، سازمان برنامه و بودجه کشور

محمدیان امیری، رضا (۱۳۸۳)، «ارزیابی سیاست‌های تغییر در یارانه پنهان انرژی: سیاست قیمت‌گذاری برونزا در مقابل قیمت‌گذاری درونزا: مطالعه موردی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبائی.

مرکز آمار ایران، داده‌ها و اطلاعات آماری <https://www.amar.org.ir>

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری (۱۳۹۸)، «بررسی منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در تبصره ۱۴ لایحه بودجه ۱۳۹۹»، گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی»، شماره گزارش ۱۰۲.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸)، «درباره یارانه انرژی در ایران؛ ارزیابی عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها»، معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل: ۱۶۷۳

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸)، «درباره یارانه انرژی در ایران: یارانه پنهان و ملاحظات آن»، معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل: ۱۶۶۵۲

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸)، «درباره یارانه انرژی در ایران؛ تصویر مصرف انرژی در بخش صنعت، معدن و پتروشیمی»، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل: ۱۶۶۵۷

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸)، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور؛ هدفمند کردن یارانه‌ها (تبصره ۱۴ لایحه)»، معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل: ۱۶۸۱۸