



بررسی ظرفیت‌های بودجه ۱۴۰۴ برای تقویت منابع طرح‌های حمایتی

۱۳۰

مؤسسه راهبردهای بازآفرینی صبا

۱۴۰۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



بررسی ظرفیت‌های بودجه ۱۴۰۴ برای تقویت منابع طرح‌های حمایتی

تهیه و تدوین

محمدحسین معماریان

فرید کاظمی

مؤسسه راهبردهای بازنگشتگی صبا

شهریور ۱۴۰۴

بررسی ظرفیت‌های بودجه ۱۴۰۴ برای تقویت منابع طرح‌های حمایتی

تهیه و تدوین: محمدحسین معماریان، فرید کاظمی

مدیر پژوهش: حسین رجب‌پور

ناظر پژوهش: فرشاد کرمی

گرافیک و صفحه‌آرایی: امید طاهری

چاپ و صحافی: هفت مهر

تیراژ: ۱۰۰۰

نوبت چاپ: اول - ۱۴۰۴

نشانی مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا: تهران، خیابان سید جمال الدین

اسدآبادی (یوسف آباد)، روبروی خیابان پنجاه و هشتم، پلاک ۴۴۳

تلفن نشر: ۰۲۱-۸۸۰۶۵۰۱۴

وبسایت: www.saba-psi.ir



فهرست

چکیده.....	۸
مقدمه	۱۰
چالش فقر فزاینده و نیاز به تقویت بودجه‌های حمایتی	۱۲
ظرفیت‌های حمایتی موجود در قانون بودجه ۱۴۰۴	۱۵
اعتبارات بند «ت» تبصره (۱۳)	۱۹
منابع حاصل از افزایش نرخ تسعیر	۲۲
اعتبارات محرومیت‌زدایی:	۲۵
مازاد منابع حاصل از سود اوراق مالی	۲۵
ظرفیت جابجایی ردیف‌های متفرقه	۲۶
استفاده از منابع صندوق توسعه ملی	۳۵
چالش‌های بیمه درمانی صندوق بازنشستگی کشوری در ارتباط با ماده ۸۵	
قانون مدیریت خدمات کشوری	۳۷
زمینه تاریخی بیمه درمانی بازنشستگان و شکل‌گیری چالش‌ها	۳۸

- تشریح ماده ۸۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و چالش‌ها ۳۹
- نحیف شدن بیمه پایه و افزایش بار بر دوش بیمه تکمیلی ۳۹
- نابسامانی نظام ارجاع و تعارض منافع حوزه درمان ۴۰
- چالش‌های اجرایی و سیاستی پیش‌روی صندوق ۴۱
- جارب بین‌المللی و پیشنهادهای اصلاحی ۴۳
- جمع‌بندی چالش‌ها ۴۳
- جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی ۴۵
- منابع و مآخذ ۴۸

چکیده

این گزارش با هدف بررسی ظرفیت‌های بودجه ۱۴۰۴ برای تقویت منابع طرح‌های حمایتی تدوین شده است. مسئله اصلی، گسترش فقر و شکاف معیشتی در دهه اخیر و محدودیت‌های بودجه‌ای دولت برای پاسخ به این نیازها است. با تحلیل لایحه و قانون بودجه ۱۴۰۴، ظرفیت‌های مالی جدیدی برای تامین منابع حمایتی شناسایی شده است. از جمله:

- منابع بند «ت» تبصره (۱۳) که می‌تواند حداقل ۶۰۵ هزار میلیارد تومان به کمیته امداد و بهزیستی تخصیص دهد و در صورت حذف یارانه سه دهک بالای درآمدی تا حدود ۶۸ هزار میلیارد تومان منابع آزاد کند.
- اعتبارات ناشی از افزایش نرخ تسعیر ارز که حدود ۹۵ هزار میلیارد تومان منابع جدید برای جبران قدرت خرید دهک‌های پایین فراهم می‌کند.
- ردیف ۱۸ هزار میلیارد تومانی محرومیت‌زدایی در بودجه استانی و حدود ۷ هزار میلیارد تومان مازاد پیش‌بینی شده در ردیف سود اوراق مالی.
- امکان جابجایی و تخصیص مجدد حدود ۳۵ هزار میلیارد تومان از ردیف‌های متفرقه غیرضروری.

- استفاده از منابع صندوق توسعه ملی که در سال ۱۴۰۴ حدود ۲ میلیارد دلار ظرفیت قابل مدیریت برای اقدامات حمایتی دارد.

علاوه بر این، چالش جدی بیمه درمانی بازنشستگان کشوری ذیل ماده ۸۵ قانون مدیریت خدمات کشوری بررسی شده است؛ چالشی که ناشی از عدم اجرای آیین‌نامه اجرایی، ضعف بیمه پایه، نبود نظام ارجاع و تعارض منافع ساختاری در حوزه درمان است. گزارش تأکید می‌کند لازم است ردیف مستقلی برای تأمین بیمه تکمیلی بازنشستگان در بودجه پیش‌بینی شود تا بار مالی آن بر صندوق بازنشستگی تحمیل نگردد.

به طور کلی، گزارش نشان می‌دهد با بهره‌گیری هوشمندانه از ظرفیت‌های مغفول در قانون بودجه و صندوق توسعه ملی، امکان افزایش معنادار منابع حمایتی در سال ۱۴۰۴ وجود دارد، هرچند تحقق این امر نیازمند اصلاحات نهادی و سیاستی در نظام رفاه و تأمین اجتماعی است.

مقدمه

زدودن فقر از چهره جامعه یکی از اهداف متعالی سیاست‌گذاری رفاهی است که ریشه در هنجارها و ارزش‌های حاکم بر جامعه ایرانی دارد و از این رو است که سیاست‌های حمایتی و فقرزدایی قرابت‌های نزدیکی با آرمان‌های انقلاب اسلامی پیدا کرده است. به همین دلیل قوانین برنامه‌های توسعه و قوانین بودجه سنواتی تلاشهایی در جهت ریشه کن کردن فقر و محرومیت در ایران داشته‌اند. اقدامات مقابله با فقر در ایران تنها محدود به قوانین رسمی و بودجه‌ای نمی‌شود و علاوه بر نهادهای دولتی بسیاری از فعالیت‌های فرابودجه‌ای از طریق نهادهای عمومی غیر دولتی و نهادهای خصوصی در چارچوب اهداف نظام حمایتی و محرومیت‌زدایی در کشور در حال خدمات‌رسانی به جامعه هدف هستند.

سیاست‌های مقابله با فقر دو گونه از فقر را مورد هدف قرار می‌دهند؛ اول فقر ناشی از کمبود درآمد خانوار که به فقر درآمدی معروف است و دیگری فقر ناشی از کمبود امکانات و خدمات که معادل محرومیت شناخته می‌شود. از یک سو وسعت فقر درآمدی به دلیل شرایط نامطلوب اقتصادی در نیمه دوم دهه ۹۰ فشار بسیار زیادی را بر نظام حمایتی کشور وارد کرده به گونه‌ای که نرخ فقر در سال ۱۳۹۶ افزایش داشته و از سال ۱۳۹۸ به بعد در حدود ۳۰ درصد تثبیت شده است.

از سوی دیگر با وجود دستاوردهای ارزشمند در محرومیت زدایی در چهار دهه گذشته همچنان کشور از نقطه مطلوب فاصله دارد.

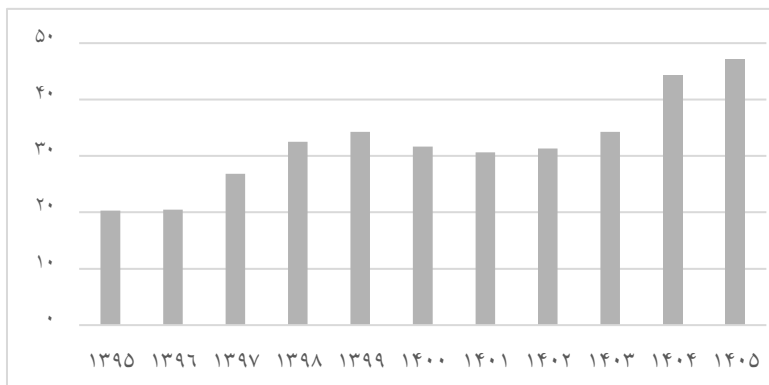
در دهه اخیر اقتصاد ایران تغییرات قابل توجهی در درآمد سرانه و ضریب جینی ثبت کرده است. در بازه سالهای ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰ درآمد ملی سرانه ایرانیان بیش از ۳۶ درصد کاهش یافته است در حالی که در همین بازه ضریب جینی که نشان دهنده توزیع درآمدها در جامعه است از ۰٫۳۷ به ۰٫۳۹ افزایش یافته است. به بیان ساده می توان گفت در این بازه به طور متوسط درآمد هر ایرانی بیش از ۳۰ درصد کاهش یافته در عین آنکه توزیع درآمد نیز نابرابرتر شده است یعنی علاوه بر آنکه به طور میانگین درآمد حقیقی تمام افراد جامعه کمتر شده است دهک های کم درآمد و فقیر کاهش درآمد شدیدی را تجربه کرده اند. گسترش فقر پیامد ناگزیر چنین تغییری در سطح و توزیع درآمد سرانه خواهد بود. آمارها نشان می دهد نرخ فقر از حدود ۱۹ درصد در سال ۱۳۹۰ به بیش از ۳۰ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده است. [۵]

در سال های اخیر علاوه بر آنکه نرخ فقر افزایش یافته است شکاف فقر نیز بیشتر شده است. شکاف فقر شاخصی است که میزان فاصله خانوارهای فقیر از خط فقر را نشان می دهد. هر چه این شاخص بزرگ تر باشد، یعنی شدت فقر خانوارهای فقیر بیشتر است. شکاف فقر از ۲۴ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۲۷ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده است. این شواهد نشان می دهد در این بازه نه تنها فقر افزایش یافته بلکه عمیق تر شده است یعنی نه تنها افراد بیشتری به زیر خط فقر رفته اند، بلکه فقرا فقیرتر هم شده اند. این موضوع اهمیت افزایش بودجه های حمایتی و رفاهی را در شرایط کنونی بیشتر می کند.

چالش فقر فزاینده و نیاز به تقویت بودجه‌های حمایتی

یکی از مهم‌ترین ماموریت‌های دولت، ایجاد چتر پوششی برای حمایت از اقشار نیازمند است. علی‌رغم آنکه در قوانین بودجه سنواتی، اعتباراتی برای این موضوع در ردیف‌های مختلف لحاظ می‌شود، اما میزان این اعتبارات با نیازهای واقعی حوزه‌های حمایتی تطابق کامل نداشته و همواره کمبود منابع احساس می‌شود. لذا تأمین منابع مورد نیاز مازاد بر اعتبارات مصوب از سوی دستگاه‌های متولی موضوعات حمایتی، یکی از کارویژه‌های این دستگاه‌هاست. هر ساله در قانون بودجه می‌توان منابعی را از محل‌های مختلف مازاد بر ردیف‌های موجود، پیش‌بینی و برای موضوعات حمایتی پیشنهاد داد. در این مطالعه، با تبیین وضعیت فقر در ایران در طی سنوات اخیر، برخی از ظرفیت‌های موجود در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ شناسایی و پیشنهاد شده است.

روند فزاینده نرخ فقر در کشور در دهه ۱۳۹۰ (از حدود ۲۰ درصد تا ۳۵ درصد) و تداوم آن در دهه ۱۴۰۰ در نمودار ۱ نمایش داده شده است.



نمودار ۱ - نرخ فقر کل کشور (درصد)

ماخذ: مرکز آمار ایران

همانطور که مشاهده می‌شود نرخ فقر در سال ۱۴۰۲ حدود ۳۰ درصد بوده و مطابق بر آورد مرکز پژوهش‌های مجلس در سال‌های آتی نیز افزایشی خواهد بود به طوری که پیش بینی می‌شود در سال ۱۴۰۵ حدود ۴۵ درصد از جمعیت کشور زیر خط فقر قرار گیرند [۱]. این موضوع در کنار لزوم تقویت رشد اقتصادی و خروج کشور از وضعیت درآمد سرانه کم، اهمیت سیاست‌های حمایتی را دو چندان می‌نماید.

متأسفانه بودجه دولت به دلیل کسری قابل توجه در سال‌های اخیر توان زیادی برای تأمین نیازهای سیاست‌های حمایتی نداشته است. از سویی منابع درآمدی دولت در سال‌های اخیر با عدم تحقق کامل مواجه بوده و از میزان مصوب کمتر محقق شده است (به طور ویژه درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای با مشکل عدم تحقق کامل مواجه بوده است). از سویی دیگر نیز برخی سیاست‌های مالی همچون متناسب‌سازی حقوق

بازنشستگان، افزایش نیاز به واردات فرآورده‌های نفتی، افزایش قیمت برخی اقلام همچون گندم (که به طور مستقیم از منابع بودجه تأمین می‌شود) منجر به افزایش مصارف بودجه شده است. لذا آنچه که به عنوان منابع حمایتی می‌تواند تعیین و تخصیص یابد، محدود شده است. آخرین پرداخت حمایتی جدید و قابل توجه دولت به سال ۱۴۰۱ و حمایت نقدی جایگزین ارز ترجیحی باز می‌گردد. در سال ۱۴۰۴ هم به نظر می‌رسد دولت از محل عایدی افزایش نرخ ارز ترجیحی قصد حمایت‌های جدیدی به سقف ۹۵ هزار میلیارد تومان را دارد. اگرچه برخی حمایت‌های موردی در طی دو سال اخیر از طریق اختصاص کالابرگ صورت گرفته است ولی باید توجه داشت که منابع این حمایت‌ها از خارج بودجه (نظیر صندوق توسعه ملی در سال ۱۴۰۳) تأمین شده است.

علی‌رغم این موضوع با نگاه دقیق‌تر به عملکرد بودجه سال‌های قبل و رویه اجرایی سازمان برنامه می‌توان دریافت که اگرچه تأمین ارقام قابل توجه از طریق بودجه دشوار است ولی با جابجایی ردیف‌ها و صرفه‌جویی در برخی هزینه‌ها امکان تأمین مقادیر کوچک‌تر وجود دارد. در ادامه گزارش ظرفیت‌های قابل استفاده برای تقویت منابع حمایتی در قانون بودجه ۱۴۰۴ ارائه خواهد شد.

ظرفیت‌های حمایتی موجود در قانون بودجه ۱۴۰۴

در لایحه بودجه دولت منابعی برای سیاست‌های حمایتی و فقر زدایی اختصاص می‌یابد. اصلی‌ترین این منابع از جدول هدفمندسازی یارانه‌ها است. مصارف هدفمندی در لایحه ۱۴۰۴ شامل اقلام جدیدی علاوه بر ردیف‌های سال‌های گذشته است. اعتبارات موضوع ماده (۴۶) قانون الحاق (۲) برای تحقق شاخص عدالت و هزینه‌های اجرای تکالیف برنامه هفتم در ردیف ۹ و ۱۰ جدول شماره (۱۴) از جمله مصارف جدید سازمان هدفمندی است که در لایحه ۱۴۰۴ اضافه شده است. جزئیات مصارف هدفمندی و مقایسه عملکرد ردیف‌ها با قانون بودجه سال ۱۴۰۳ در جدول (۱) ارائه شده است.

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

ردیف	عنوان مصرف	قانون بودجه ۱۴۰۳	عملکرد ۸ ماهه ۱۴۰۳	درصد عملکرد نسبت به ۸/۱۲	لایحه ۱۴۰۴
۱	هزینه سرمایه‌گذاری و کمک به شرکت ملی نفت	۵	۰	۰٪	۵
۲	هزینه سرمایه‌گذاری و کمک به شرکت ملی گاز	۸	۰	۰٪	۸

ردیف	عنوان مصرف	قانون بودجه ۱۴۰۳	عملکرد ۸ ماهه ۱۴۰۳	درصد عملکرد نسبت به ۸/۱۲	لایحه ۱۴۰۴
۳	مصارف سازمان هدفمندی	۰.۲	۰.۰۷	۵۳٪	۰.۲
۴	یارانه نقدی و کالا برگ	۳۱۵	۲۲۹	۱۰۹٪	۳۲۴
۵	مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره)	۴۲	۲۹	۱۰۳٪	۶۳
۶	مستمری خانوارهای تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور	۲۳	۱۷	۱۰۹٪	۳۷
۷	یارانه آرد و نان (خرید تضمینی گندم)	۱۶۱	۲۱۱	۱۹۷٪	۲۵۰
۸	دارو یار	۷۵	۲۹	۵۸٪	۸۵
۹	اعتبارات موضوع ماده ۴۶ الحاق ۲ برای تحقق شاخص عدالت در سلامت (به شرح جدول ۱-۱۴)	-	-	-	۵۱
۱۰	حمایت از تولید و اشتغال در اجرای تکالیف برنامه هفتم پیشرفت موضوع ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (به شرح جدول ۱-۱۴)	-	-	-	۶۵
۱۱	خرید فرآورده داخلی و خارجی	۸۰	امار موجود نیست	-	۶۵

ردیف	عنوان مصرف	قانون بودجه ۱۴۰۳	عملکرد ۸ ماهه ۱۴۰۳	درصد عملکرد نسبت به ۸/۱۲	لایحه ۱۴۰۴
۱۲	هزینه شرکت پالایش و پخش	۴۳	۲۳	۸۰٪	۷۰
۱۳	اعتبارات موضوع بند (ج) تبصره ۵ قانون	-	-	-	۲۳
جمع		۱۰۴۶			

ماخذ: [۲]

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

جدول ۲ برآورد هزینه‌های یارانه نقدی در لایحه بودجه ۱۴۰۴

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

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

مطابق با حکم بند چ تبصره ۵ بخش اول قانون بودجه سال ۱۴۰۴ دولت مکلف است اعتبار لازم برای جبران قدرت خرید خانوارهای طبقات متوسط و پایین درآمدی جامعه، متناسب با اصلاح نرخ ارز ترجیحی در سال ۱۴۰۴ را در ردیف مستقل پیش بینی کند و اعتبار مزبور را حسب مورد به دستگاه‌های اجرایی مرتبط و یا مصرف کننده نهائی پرداخت کند. بخشی از منابع لازم برای اجرای این حکم در ردیف ۱۳ جدول هدفمندی (جدول ۱) و بخش دیگر آن در ردیف ۱۲۷-۵۵۰۰۰ جدول (۹) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ درج شده است (۸۰ هزار میلیارد تومان).

در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ علاوه بر ظرفیت‌های موجود برای موضوعات حمایتی همچون اعتبارات مستقیم دستگاه‌های حمایتی، ظرفیت‌های مالی دیگری نیز برای افزایش اعتبارات حمایتی وجود دارد که در ادامه این بخش به موارد مذکور پرداخته می‌شود.

۱- اعتبارات بند «ت» تبصره (۱۳)

در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ در بند «ت» تبصره ۱۳^۱ دو محل برای تأمین اعتبارات حمایتی ذکر شده است:

۱. محل اول حذف یارانه سه دهک بالای درآمدی است. بر اساس محاسبات تقریبی اندازه جمعیتی هردهک معادل ۸.۶ میلیون نفر^۲ است. با توجه به اینکه یارانه پرداختی به سه دهک بالا به ازای هر نفر معادل ۳۰۰ هزار تومان در ماه است، می‌توان استنباط نمود به طور تقریبی بیش از ۹۰ هزار میلیارد تومان در کل سال (در هر ماه معادل ۷.۵ هزار میلیارد تومان) برای یارانه نقدی دهک‌های بالا تخصیص می‌یابد. که البته با لحاظ حذف شدگان (حدود ۷ میلیون نفر)^۳ پیش از این رقم همچنان حدود ۶۸ هزار میلیارد تومان خواهد بود. در صورت اجرایی شدن حذف یارانه سه دهک

^۱ «ت - در جهت اجرای اهداف برنامه هفتم مبنی بر کاهش فقر مطلق، دولت مکلف است از محل منابع حاصل از حذف یارانه نقدی دهک‌های هشتم، نهم و دهم، ماده (۴۵) قانون مالیات بر ارزش افزوده و بازنگری در سیاست‌های حمایتی نقدی و غیر نقدی حداقل به میزان چهارصد هزار میلیارد (۴۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال بسته حمایت از معیشت محرومان از جمله حمایت از حداقل ۴۰۰ هزار خانوار دچار فقر شدید به تشخیص وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی که تحت پوشش نهادهای حمایتی نیستند و بر اساس نیازمندیابی فعال با مشارکت خیرین و سازمان‌های مردم نهاد در قالب سامانه پنجره واحد خدمات حمایتی (موضوع بند «ب» ماده (۳۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت) شناسایی می‌شوند و همچنین افزایش اعتبار کالابریک برای خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی و یا عضو سه دهک پایین درآمدی را از خرداد ماه سال ۱۴۰۴ اجرائی نماید.»

^۲ مرکز آمار ایران، amar.org

^۳ این آمار بر اساس برخی اخبار و مصاحبه‌ها محاسبه شده است. در واقع میزان یارانه‌بگیران سه دهک بالای جمعیتی معادل ۱۸ میلیون نفر برآورد می‌شود.

بالای درامدی، معادل این میزان منابع از این محل آزاد خواهد شد که قابلیت استفاده در راستای حکم مورد اشاره در تبصره و سایر موضوعات حمایتی دارد. با توجه به اینکه این منابع در ضمن اعتبارات یارانه نقدی مندرج در جدول ۱۴ (اعتبارات هدفمندی) لحاظ شده است، لذا استفاده از این منابع در راستای حمایت از معیشت محرومان در راستای حکم است.

۲. محل دومی که در این بند به عنوان منابع بسته حمایت از محرومان قید شده است، منابع ماده ۴۵ قانون مالیات بر ارزش افزوده است. در این ماده اشاره شده است که: «دولت موظف است از محل منابع حاصل از مالیات دریافتی سهم خود موضوع ماده (۷) این قانون، سالانه مجموع کمک‌های نقدی پرداختی به هر فرد تحت پوشش نهادهای حمایتی را علاوه بر سایر افزایش‌های سنواتی، حداقل معادل نرخ مالیات بر ارزش افزوده افزایش داده و به منظور جبران مالیات دریافتی به افراد مذکور پرداخت نماید.»

بر اساس این حکم، دولت مکلف است هر سال میزان کمک به افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی را علاوه بر میزان افزایش سنواتی، معادل نرخ مالیات بر ارزش افزوده (یعنی ۱۰ درصد) رشد دهد. منابع این افزایش از محل سهم دولت از مالیات بر ارزش افزوده خواهد بود. در این حکم به صراحت به این موضوع اشاره نشده است که این منابع می‌بایست معادل مالیات پرداختی افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی باشد، بلکه در مقام بیان هدف حکم اشاره شده است که این منابع به منظور جبران مالیات دریافتی از

^۴ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰.

افراد مذکور است. لذا دو نوع برداشت می‌توان از این حکم داشت: (الف) یک تفسیر می‌تواند این باشد که دولت می‌بایست معادل تمامی مالیات بر ارزش افزوده دریافتی از گروه‌های هدف را به این گروه‌ها بازپرداخت نماید. (ب) تفسیر دوم می‌تواند این باشد که دولت معادل مالیات ارزش افزوده دریافتی از محل اعتبارات حمایتی نهادهای حمایتی را به این گروه‌ها بازپرداخت نماید. در صورتی که تفسیر نخست را بپذیریم، در این صورت سازمان امور مالیاتی باید تمام مالیات دریافتی از گروه‌های هدف را تخصیص دهد و از طریق قانون بودجه این منابع برای گروه‌های هدف تخصیص یابد. با توجه به شرایط فعلی بنظر نمی‌رسد سازمان امور مالیاتی چنین ظرفیتی را داشته باشد. اما در صورتی که تفسیر دوم را بپذیریم بدین معنا خواهد بود که دولت معادل مالیات ارزش افزوده دریافتی از گروه‌های هدف که از محل اعتبارات حمایتی در قانون بودجه تأمین می‌شود را به این گروه‌ها بازپرداخت نماید. لذا بر این مبنا اگر فرض نماییم محل درآمدی خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی صرفاً از محل پرداختی نهادهای حمایتی باشد و به تمامی این منابع مالیات بر ارزش افزوده تعلق گیرد، لذا می‌توان اینگونه استنباط نمود که برای سال ۱۴۰۴ دولت مکلف است معادل ۱۰ درصد پرداختی به نهادهای حمایتی در سال ۱۴۰۳ را به عنوان جبران مالیات بر ارزش افزوده به این نهادها پرداخت نماید. میزان پرداختی دولت در سال ۱۴۰۳ به کمیته امداد امام خمینی (ره) معادل ۴۲ هزار میلیارد تومان و سازمان بهزیستی معادل ۲۳ هزار میلیارد تومان بوده است. بر اساس حکم فوق می‌توان نتیجه‌گیری نمود دولت در سال ۱۴۰۴ علاوه بر افزایش سنواتی لحاظ شده در قانون بودجه ۱۴۰۴، به میزان ۴۰۲ هزار میلیارد تومان به کمیته امداد امام

خیمینی و ۲.۳ هزار میلیارد تومان به سازمان بهزیستی پرداخت نماید. لذا بر اساس بند «ت» دولت مکلف است در مجموع معادل ۶.۵ هزار میلیارد تومان بر اساس ماده ۴۵ قانون مالیات بر ارزش افزوده به نهادهای حمایتی پرداخت نماید. البته باید توجه کرد که این رقم حداقلی بوده و در صورت پذیرش تفسیر اول رقم به میزان قابل توجهی (تا ۲۰ هزار میلیارد تومان افزایش خواهد یافت).

به منظور رفع ابهام ماده فوق و نیز سهولت بخشی به فرایند اجرایی آن پیشنهاد می‌شود دولت لایحه اصلاح ماده فوق را ارائه دهد یا از مجلس شورای اسلامی درخواست استفساریه نماید به نحوی که ابهام فوق برطرف گردد. لایحه اصلاح این ماده می‌بایست در مقام تبیین پوشش و شمول و نیز سازوکار اجرایی دقت نظر کافی را داشته باشد تا از بروز تفاسیر متعدد جلوگیری نماید و نیز در بیان تکالیف دستگاه‌های اجرایی نیز روشن باشد. همچنین ناظر به سازوکار اجرایی این ماده می‌توان پیشنهاداتی را لحاظ نمود. به عنوان مثال علیرغم آنکه امکان برآورد دقیق از میزان مالیات ارزش افزوده پرداختی این دهک‌ها وجود ندارد، اما با توجه به وزن سبد مصرفی هریک از طبقات کالایی و نیز شمول و عدم شمول مالیات ارزش افزوده بر آن گروه‌های کالایی می‌توان برآوردی از ظرفیت این ماده محاسبه نمود.

۲- منابع حاصل از افزایش نرخ تسعیر:

در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ مجموع منابع ارزی در اختیار دولت از محل صادرات نفت، گاز طبیعی و میعانات گازی معادل ۱۳.۱ میلیارد دلار لحاظ

شده است. همچنین در قانون بودجه مصوب شده است که دولت ۲۸ واحد درصد از سهم ۴۸ درصدی صندوق توسعه ملی را در قالب استقراض از صندوق برداشت نماید. این استقراض معادل ۹۰۸ میلیارد دلار است. از سوی دیگر در قانون بودجه به دولت تکلیف شده است معادل ۱۲ میلیارد دلار از منابع ارزی در اختیار خود را به نرخ ترجیحی (۲۸۵۰۰ تومان) برای واردات اقلام اساسی و دارو اختصاص دهد. همچنین به دولت اجازه داده شده است که نرخ ترجیحی ارز تخصیصی را به میزان تورم افزایش دهد و در صورت اجرای این حکم، منابع ریالی حاصل را برای جبران قدرت خرید دهک‌های پایین تخصیص دهد. این تکلیف در بند چ تبصره ۵ تغییر نرخ ارز ترجیحی و استفاده از منابع آن برای حمایت اشاره شده است.^۵

در این راستا با توجه به اینکه برآورد نرخ تورم سال ۱۴۰۳ در زمان تصویب قانون بودجه معادل ۳۰ درصد لحاظ شده بود، لذا نرخ ترجیحی افزایش یافته معادل ۳۷ هزار تومان تعیین شد و مقرر شد به میزان ۱۰۲ هزار میلیارد تومان

^۵. «چ- دولت مکلف است اعتبار لازم برای جبران قدرت خرید خانوارهای طبقات متوسط و پایین درآمدی جامعه، متناسب با اصلاح نرخ ارز ترجیحی در سال ۱۴۰۴ را در ردیف مستقل پیشبینی کند و اعتبار مزبور را حسب مورد به دستگاههای اجرایی مرتبط و یا مصرف کننده نهائی پرداخت کند. اعتبار این ردیف تخصیص یافته تلقی می‌شود و دستگاه اجرایی ذیربط مکلف به مصرف اعتبار دریافتی به منظور جبران قدرت خرید خانوارهای مزبور خواهد بود. آیین نامه اجرایی این بند شامل نحوه تعیین خانوارهای مشمول با اولویت پنج دهک پایین درآمدی به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور (مسئول)، وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی حداکثر تا پایان اردیبهشتماه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. خزانه داری کل کشور مکلف است منابع و مصارف ریالی ارز ترجیحی را به تفکیک در ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای ثبت و گزارش آن را هر سه ماه یکبار به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارسال کند».

منابع حاصل یافته با کسر سهم ۳ واحد درصدی مناطق محروم از درآمدهای نفتی (۷ هزار میلیارد تومان) معادل ۹۵ هزار میلیارد تومان برای جبران قدرت خرید خانوارها اختصاص یابد. در نتیجه در قانون بودجه در دو ردیف منابع این حکم لحاظ شده است:

جدول ۳. ردیف‌های موضوع جبران معیشت خانوار در قانون بودجه ۱۴۰۴

ردیف ۱۲۷ جدول شماره ۹	اعتبارات بند چ تبصره ۵	۵۴.۵ هزار میلیارد تومان
ردیف ۱۳ جدول شماره ۱۴	اعتبارات موضوع بند (چ) تبصره (۵) قانون بودجه	۴۱ هزار میلیارد تومان
مجموع اعتبارات		۹۵.۵ هزار میلیارد تومان

ماخذ: قانون بودجه ۱۴۰۴

بر این اساس و بر مبنای این حکم دولت مکلف است در صورتی که نرخ ارز ترجیحی اقلام اساسی، کشاورزی و دارو را به میزان ۳۰ درصد (به نرخ ۳۷ هزار تومان) افزایش دهد، ۹۵ هزار میلیارد تومان منابع حاصل را برای جبران قدرت خرید دهک‌های متوسط و پایین درآمدی تخصیص دهد.

نکته دوم: در قانون بودجه نرخ ارز پیش‌فرض برای تسعیر سایر منابع ارزی دولت، معادل ۶۰ هزار تومان به ازای هر یورو (۵۵ هزار تومان به ازای هر دلار) لحاظ شده است، در حالیکه به دولت مجوز داده شده است که مازاد منابع ارزی خود را به نرخ بازار توافقی عرضه کند. در صورتی که دولت صرفاً ۱۲ میلیارد دلار از منابع خود به نرخ ترجیحی تخصیص دهد و منابع نفتی بر مبنای مفروضات قانون بودجه محقق شود، در این صورت مازاد منابع در اختیار دولت معادل ۱۰.۹ میلیارد دلار خواهد بود. با توجه به اینکه نرخ حواله دلار حدوداً ۷۰ هزار تومان است، با فرض ثبات این نرخ تا انتهای سال، مازاد منابع ریالی دولت از عرضه ارزهای خود به این نرخ معادل ۱۶۳

هزار میلیارد تومان خواهد بود. در واقع بر اساس قانون بودجه منابع حاصل از عرضه ارزهای دولت به نرخ غیر ترجیحی، در صورتی که به نرخ روز مرکز مبادله عرضه شود بالغ بر این میزان مازاد منابع ریالی برای دولت حاصل خواهد شد. با توجه به متن قانون بودجه، این منابع در صورت تحقق در اختیار سازمان برنامه و بودجه خواهد بود تا برای پوشش کسری سایر دریف‌های درآمدی اختصاص یابد، اما با این وجود قابلیت این را دارد که به موضوعات حمایتی نیز تخصیص یابد.

۳- اعتبارات محرومیت‌زدایی:

در جدول بودجه استانی (جدول ۱۰-ج) در یک ردیف با عنوان «فعالیت‌های رفع فقر و طرح‌های محرومیت‌زدایی و توسعه روستایی» به میزان ۱۸ هزار میلیارد تومان لحاظ شده است. این ردیف در سال‌های اخیر سابقه نداشته است. با توجه به اینکه معادل این ردیف حکمی در تبصره‌های بودجه وجود نداشته و نیز در خصوص نحوه توزیع این منابع بین «فعالیت‌های رفع فقر» و «طرح‌های محرومیت‌زدایی و توسعه روستایی» قیدی وجود ندارد، لذا بخشی از این منابع می‌تواند به طور جداگانه و برای رفع فقر در استان‌ها تحت نظارت وزارت رفاه تخصیص یابد.

۴- مازاد منابع حاصل از سود اوراق مالی

در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ معادل ۱۹۲ هزار میلیارد تومان برای تسویه سود اوراق مالی پیش‌بینی شده است. محاسبات نشان می‌دهد برای تسویه سود اوراق مالی منتشره تا پیش از سال ۱۴۰۴ معادل ۱۵۲ هزار میلیارد تومان

منابع مورد نیاز است. همچنین در صورتی که در شش ماهه اول سال نیمی از اوراق مالی پیش‌بینی شده در قانون بودجه عرضه شود (در حالی که معمولاً درصد بیشتر اوراق دولتی در نیمه دوم سال عرضه می‌گردد) به نحوی که پرداخت یک قسط از سود آنها (کوپن شش‌ماهه) در سال جاری قرار بگیرد، در این صورت در حدود ۳۵ هزار میلیارد تومان سود اوراق در سال جاری نیز باید پرداخت شود. لذا حدود ۷ هزار میلیارد تومان منابع مازاد این ردیف می‌تواند برای امور حمایتی مورد استفاده قرار گیرد.

۵- ظرفیت جابجایی ردیف‌های متفرقه

اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی متفرقه (مندرج در جدول ۹)، بخشی از مصارف عمومی هستند که سازمان برنامه و بودجه می‌بایست در طی سال مالی دستگاه‌های دریافت‌کننده اعتبارات این ردیف‌ها را تعیین کند. مصارف در پنج طبقه‌بندی شامل اعتبارات خاص پیش‌بینی نشده، اعتبارات یارانه‌ای، اعتبارات متمرکز هزینه-درآمدی (خرجی)، اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت) و سود و کارمزد وام و اوراق بهادار می‌شود. در جدول ۴ مهم‌ترین ردیف‌های اعتبارات متفرقه ارائه شده است که نسبت به بودجه سال گذشته حدود ۴ برابر شده که بسیار قابل توجه است.

جدول ۴. اعتبارات متفرقه مندرج در جدول (۹)

اعتبارات قانون بودجه ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان)	ردیف
۶,۱	۱. اعتبارات خاص و پیش‌بینی نشده
۲۲۸	۲. اعتبارات یارانه‌ها

۲۰۰	کمک زیان دولت به سازمان هدفمندی یارانه‌ها
۲۸	سایر
۱۲۶	۳. اعتبارات متمرکز هزینه-درآمد
۶۵	تهاتر فرآورده نفتی با نفت و خوراک
۲۳	اجرای بند (پ) ماده ۹۹ قانون برنامه هفتم پیشرفت
۶	کمک به تأمین مسکن محرومین، صندوق ملی مسکن
۴.۵	صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی
۲۷,۵	سایر
۴۹۲	۴. اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)
۸۵	پاداش پایان خدمت بازنشستگان
۱۸۵	متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان
۱۵	مطالبات پرداختی کارکنان نظام سلامت
۱۰	مطالبات بازنشستگان فرهنگی ناشی از اجرای قانون رتبه‌بندی معلمان
۸	بند (ت) ماده (۹۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت
۳۰	اعتبارات موضوع تبصره ۱۵
۵۴	اعتبارات موضوع بند چ تبصره (۵) قانون بودجه
۱۱	حق عضویت مجامع بین‌المللی و سازمان ملل متحد
۸	اعتبارات حمایت از خانواده و جوانی جمعیت
۶	یارانه شیر مدارس در مناطق کم‌برخوردار
۸۰	سایر
۱۹۲	۵. سود و کارمزد اوراق بهادار
۱۰۶۱	مجموع

ماخذ: قانون بودجه ۱۴۰۴

همانگونه که مشاهده می‌شود اصلی‌ترین ردیف‌های اعتبارات متفرقه در قانون بودجه ۱۴۰۴ مربوط به اعتبارات در نظر گرفته شده برای کمک زیان دولت به سازمان هدفمندی یارانه‌ها (۲۰۰ هزار میلیارد تومان)، تهاتر فرآورده با خوراک (۶۵ هزار میلیارد تومان)، اعتبارات موضوع بند «ج» تبصره (۵) جهت حمایت از معیشت عمومی (۵۴ هزار میلیارد تومان)، پاداش پایان خدمت بازنشستگان (۸۵ هزار میلیارد تومان)، متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان (۱۸۵ هزار میلیارد تومان) و سود و کارمزد اوراق مالی اسلامی (۱۹۲ هزار میلیارد تومان)، اجرای بند (پ) ماده ۹۹ قانون برنامه هفتم پیشرفت (۲۳ هزار میلیارد تومان) و مطالبات پرداختی کارکنان نظام سلامت (۱۵ هزار میلیارد تومان) است که در مجموع معادل ۸۲۰ هزار میلیارد تومان (۷۷ درصد از اعتبارات جدول متفرقه) را به خود اختصاص داده‌اند.

اهمیت اعتبارات متفرقه از آن جهت است که به صورت معمول در سندهای بودجه سنواتی این اعتبارات با جابجایی زیاد در تخصیص همراه بوده و بسیاری از ردیف‌های آن تخصیص کمتر از رقم مصوب یا صفر دریافت می‌کنند زیرا بسیاری از ردیف‌های درج شده در این جدول ضروری نبوده و حتی دارای اولویت نیستند و تنها به دلیل چانه‌زنی دستگاه‌های مختلف به جدول اضافه شده‌اند. با آگاهی از این موضوع می‌توان در راستای چانه زنی برای جایگزینی تخصیص ردیف‌های با اولویت بالاتر و عدم تخصیص ردیف‌های بدون اولویت اقدام کرد.

مطابق حکم بند چ تبصره ۵ قانون بودجه «دولت مکلف است اعتبار لازم برای جبران قدرت خرید خانوارهای طبقات متوسط و پایین درآمدی جامعه، متناسب با اصلاح نرخ ارز ترجیحی در سال ۱۴۰۴ را در ردیف مستقل پیش

بینی کند و اعتبار مزبور را حسب مورد به دستگاه‌های اجرائی مرتبط و یا مصرف کننده نهائی پرداخت کند. اعتبار این ردیف تخصیص یافته تلقی می‌شود و دستگاه اجرائی ذی ربط مکلف به مصرف اعتبار دریافتی به منظور جبران قدرت خرید خانوارهای مزبور خواهد بود.»

منابع پرداخت‌های حمایتی این حکم قرار بود از اصلاح نرخ ارز ترجیحی در اجرای بودجه ۱۴۰۴ حاصل شود. در وضعیت کنونی که به نظر می‌رسد این سیاست در اولویت‌های دولت نیست می‌توان از طریق جابجایی اعتبار و تخصیص کمتر ردیف‌های متفرقه جدول ۹ بخشی از اعتبار لازم برای این ردیف (۱۲۷-۵۵۰۰۰۰) را تأمین کرد.

در جدول ۵ ذیل ۷۸ ردیف با اعتباری معادل ۳۵ هزار میلیارد تومان به عنوان ردیف‌هایی که نسبت به تقویت اعتبارات حمایتی در سال ۱۴۰۴ اولویت کمتری دارند ارائه شده است.

جدول ۵. ردیف‌های متفرقه دارای ظرفیت جابجایی (میلیون ریال)

ردیف	عنوان ردیف	هزینه‌ای	عمرانی	جمع اعتبار
۹۳	برگزاری همایش مدیریت پایدار جنگل‌های زاگرس	۳۵۰'۰۰۰	۰	۳۵۰'۰۰۰
۹۴	طرح شهید چمران- طرح (پروژه) کوثر	۳'۰۰۰'۰۰۰	۰	۳'۰۰۰'۰۰۰
۹۵	راهبری، کمک، و نظارت در پیشبرد اقدامات توسعه‌ای سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان‌ها	۴'۰۸۴'۰۰۰	۰	۴'۰۸۴'۰۰۰
۹۹	دیوان محاسبات کشور- فعالیت‌های توسعه‌ای	۰	۰	۰
۱۰۰	جهاد دانشگاهی - طرح‌های نوآورانه	۱۵۰'۰۰۰	۰	۱۵۰'۰۰۰

ردیف	عنوان ردیف	هزینه‌ای	عمرانی	جمع اعتبار
۱۰۱	طرح شهید متوسلیان	۰	۰	۰
۱۰۲	حمایت از طرح‌های پیشرو فرهنگی و توسعه علوم انسانی و بزرگداشت مفاخر ذیربط	۳۴۰'۰۰۰	۰	۳۴۰'۰۰۰
۱۰۳	سازمان برنامه و بودجه کشور - کمک به تولید آثار فرهنگی و افزایش آگاهی عمومی از جمله شبکه ملی کشاورزی- معادل یک درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۰۰۰/۰۰۰/۳۰) میلیون ریال از طریق سازمان صدا و سیما)	۲۷'۴۵۵'۰۰۰	۲۲'۵۴۵'۰۰۰	۵۰'۰۰۰'۰۰۰
۱۰۴	توسعه سیستان و بلوچستان و بهبود شاخص‌های عدالت اجتماعی	۰	۹'۰۰۰'۰۰۰	۹'۰۰۰'۰۰۰
۱۰۵	توسعه زیرساخت‌های منطقه اروند	۰	۵'۰۰۰'۰۰۰	۵'۰۰۰'۰۰۰
۱۰۶	توسعه و عمران شهرهای آبادان و خرمشهر	۰	۵'۰۰۰'۰۰۰	۵'۰۰۰'۰۰۰
۱۰۸	تکمیل محور میناب - نیکشهر	۰	۵'۰۰۰'۰۰۰	۵'۰۰۰'۰۰۰
۱۰۹	ساماندهی و مرمت بقعه شیخ صفی الدین اردبیلی	۰	۱'۵۰۰'۰۰۰	۱'۵۰۰'۰۰۰
۱۱۰	سازمان برنامه و بودجه کشور - کمک به اجرای طرح‌های ویژه پدافند غیرعامل	۰	۱'۵۰۰'۰۰۰	۱'۵۰۰'۰۰۰
۱۱۲	جذب نخبگان حوزه برنامه ریزی و پیشرفت	۱'۴۰۰'۰۰۰	۰	۱'۴۰۰'۰۰۰
۱۱۳	کمک به احداث رصدخانه خواجه نصیرالدین طوسی	۰	۱۰۰'۰۰۰	۱۰۰'۰۰۰
۱۱۴	احداث، تکمیل و راه اندازی بازارچه‌های صنایع دستی	۰	۱'۰۰۰'۰۰۰	۱'۰۰۰'۰۰۰
۱۱۵	حمایت از توسعه و ارتقا مطالعات جغرافیای سیاسی	۰	۰	۰
۱۱۷	کمک به تکمیل و تجهیز موزه بزرگ کرمانشاه	۰	۱'۵۰۰'۰۰۰	۱'۵۰۰'۰۰۰

ردیف	عنوان ردیف	هزینه‌ای	عمرانی	جمع اعتبار
۱۱۸	اعتبارات طرح‌های مطالعاتی و اجرایی موضوع جداول شماره (۶) و (۵-۱) پیوست (۱)	۰	۱۵'۰۰۰'۰۰۰	۱۵'۰۰۰'۰۰۰
۱۱۹	کمک به صندوق ذخیره بسیجیان	۱'۱۰۰'۰۰۰	۰	۱'۱۰۰'۰۰۰
۱۲۱	ایجاد و توسعه سامانه‌های ملی برنامه ریزی، بودجه ریزی و نظارت	۰	۳'۰۰۰'۰۰۰	۳'۰۰۰'۰۰۰
۱۲۲	موسسه فرهنگ علوم اسلامی قم	۲۰۰'۰۰۰	۰	۲۰۰'۰۰۰
۱۲۳	کمیته ملی المپیک و پارالمپیک - کمک به شرکت در بازی‌های آسیایی	۳'۰۰۰'۰۰۰	۰	۳'۰۰۰'۰۰۰
۱۲۵	کمک به ایفای تعهدات سازمان هدفمندی یارانه‌ها بابت تأمین و تجمیع ساختمان	۰	۷'۰۰۰'۰۰۰	۷'۰۰۰'۰۰۰
۱۲۶	دادگستری جمهوری اسلامی ایران- طرح شهید نوروزی	۰	۲'۰۰۰'۰۰۰	۲'۰۰۰'۰۰۰
۱۲۸	کمک به زیرساخت مجتمع فرش نائین	۵۰۰'۰۰۰	۰	۵۰۰'۰۰۰
۱۳۰	کمک به فعالیت‌های زیارتگاه شهید مدرس	۵۰'۰۰۰	۱۰۰'۰۰۰	۱۵۰'۰۰۰
۱۳۳	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی - کمک به انجمن سینمای جوانان ایران	۳۰۰'۰۰۰	۰	۳۰۰'۰۰۰
۱۳۴	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی - کمک به خانه هنرمندان ایران	۲۵۰'۰۰۰	۰	۲۵۰'۰۰۰
۱۳۵	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی - حمایت از فعالیت‌های موزه موسیقی ایران	۱۰۰'۰۰۰	۰	۱۰۰'۰۰۰
۱۳۶	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری - کمک به پژوهشکده هنر، معماری و شهرسازی نظر	۱۰۰'۰۰۰	۰	۱۰۰'۰۰۰
۱۳۷	کمک به مدرسه خان شیراز	۳۰۰'۰۰۰	۰	۳۰۰'۰۰۰
۱۳۸	کمک به احداث و مستحقات حرم حضرت بی بی حکیمه (س)	۵۰۰'۰۰۰	۰	۵۰۰'۰۰۰
۱۳۹	کمک به بنیاد غیردولتی انصار الانصار	۲۰۰'۰۰۰	۲۰۰'۰۰۰	۴۰۰'۰۰۰

ردیف	عنوان ردیف	هزینه‌ای	عمرانی	جمع اعتبار
۱۴۰	بازسازی مستحقات و زمین مجموعه گلف ورزشگاه انقلاب	۰	۸۰۰'۰۰۰	۸۰۰'۰۰۰
۱۴۱	بازنگری در حرایم و محوطه‌های تاریخی سراسر کشور با ظرفیت مشاوران	۰	۵۰۰'۰۰۰	۵۰۰'۰۰۰
۱۴۲	پوشش بیمه‌ای تأسیسات زیربنایی و اموال منقول و غیرمنقول میراثی	۵۰۰'۰۰۰	۰	۵۰۰'۰۰۰
۱۴۳	نهاد کتابخانه جمهوری اسلامی ایران - طرح ایجاد کتابخانه‌های سیار روستایی و محلات	۰	۱'۰۰۰'۰۰۰	۱'۰۰۰'۰۰۰
۱۴۵	صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران - تکتا	۷۰۰'۰۰۰	۰	۷۰۰'۰۰۰
۱۴۶	دفتر تبلیغات اسلامی - دانشگاه باقر العلوم	۲۰۰'۰۰۰	۰	۲۰۰'۰۰۰
۱۴۷	جهاد دانشگاهی - مرکز تولید آفت‌های گیاهی و آنتی بیوتیک دامی - شهرک صنعتی چهاربیشه	۰	۳۰۰'۰۰۰	۳۰۰'۰۰۰
۱۴۸	وزارت ورزش و جوانان - فدراسیون دو و میدانی - کمک به تعمیر، تجهیز و نگهداری مجموعه بزرگ تخصصی دو و میدانی آفتاب انقلاب تهران	۰	۲۰۰'۰۰۰	۲۰۰'۰۰۰
۱۴۹	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - کمک به احداث مرکز جامع اتیسم ایران	۰	۱'۰۰۰'۰۰۰	۱'۰۰۰'۰۰۰
۱۵۰	سازمان شهرداری‌ها و دهیازی‌های کشور - کمک به احداث و تکمیل ساختمان نمایشگاهی باغ موزه دفاع مقدس خراسان رضوی	۰	۳۰۰'۰۰۰	۳۰۰'۰۰۰
۱۵۱	پژوهشگاه رویان - توسعه مرکز نخستی سانان	۰	۰	۰
۱۵۲	بنیاد تاریخ پژوهی و دانشنامه انقلاب اسلامی	۵۰۰'۰۰۰	۰	۵۰۰'۰۰۰

ردیف	عنوان ردیف	هزینه‌ای	عمرانی	جمع اعتبار
۱۵۳	ساخت زائرسرا برای زائران شهید سلیمانی و کمک به ایجاد زیرساخت‌های مراسم سالگرد	۰	۰	۰
۱۵۴	سازمان تبلیغات اسلامی - هیئت رزمندگان	۰	۰	۰
۱۵۵	خانه اندیشه و ورزش	۱'۰۰۰'۰۰۰	۰	۱'۰۰۰'۰۰۰
۱۵۶	سازمان سرمایه گذاری خارجی	۲۰۰'۰۰۰	۰	۲۰۰'۰۰۰
۱۵۷	بنیاد کرامت	۲'۰۰۰'۰۰۰	۰	۲'۰۰۰'۰۰۰
۱۵۹	کمک به مؤسسه فرهنگی مذهبی حضرت علی اکبر (ع)	۲۰۰'۰۰۰	۰	۲۰۰'۰۰۰
۱۶۰	طرح‌های مربوط به راه‌های روستایی - تخصیص یافته	۰	۵۸'۰۰۰'۰۰۰	۵۸'۰۰۰'۰۰۰
۱۶۱	طرح‌های مربوط به آب روستایی و تنش آبی - تخصیص یافته	۰	۳۸'۰۰۰'۰۰۰	۳۸'۰۰۰'۰۰۰
۱۶۲	طرح‌های هادی روستایی و منظومه‌های روستایی و محلات	۰	۴۰'۰۰۰'۰۰۰	۴۰'۰۰۰'۰۰۰
۱۶۳	کمک به طرح‌های اولویت‌دار پیوست شماره یک	۰	۳۱'۷۲۰'۹۹۰	۳۱'۷۲۰'۹۹۰
۱۶۴	نهاد پیشران - کمک به اجرای طرح‌های پیشران	۱'۷۰۰'۰۰۰	۰	۱'۷۰۰'۰۰۰
۱۶۶	وزارت کشور - الکترونیکی کردن برگزاری انتخابات	۴۴'۳۶۲'۰۱۵	۵'۶۳۷'۹۸۵	۵۰'۰۰۰'۰۰۰
۱۶۷	کمک به احیاء هویت ربع رشیدی	۱'۰۰۰'۰۰۰	۰	۱'۰۰۰'۰۰۰
۱۶۸	دبیرخانه دائمی جشنواره بین‌المللی فیلم مقاومت	۳۰۰'۰۰۰	۰	۳۰۰'۰۰۰
۱۶۹	وزارت امور خارجه - کمک به فعالیت‌های فرهنگی و تبلیغی سفارت ایران در اتیوپی، جیبوتی و اتحادیه آفریقایی	۵۰۰'۰۰۰	۰	۵۰۰'۰۰۰

ردیف	عنوان ردیف	هزینه‌ای	عمرانی	جمع اعتبار
۱۷۰	مصلای نماز جمعه پردیسان قم	۰	۴۰۰'۰۰۰	۴۰۰'۰۰۰
۱۷۱	وزارت آموزش و پرورش - مؤسسه منادی تربیت	۳۰۰'۰۰۰	۰	۳۰۰'۰۰۰
۱۷۳	رادیو میبد	۱۰۰'۰۰۰	۰	۱۰۰'۰۰۰
۱۷۴	دانشکده علوم پزشکی میبد - احداث و توسعه خوابگاه دانشجویی و سالن غذاخوری	۰	۲۰۰'۰۰۰	۲۰۰'۰۰۰
۱۷۵	دانشگاه فرهنگیان میبد	۲۰۰'۰۰۰	۰	۲۰۰'۰۰۰
۱۷۶	اجرای طرح‌های هادی روستایی بابلسر و فریدونکنار	۰	۵۰۰'۰۰۰	۵۰۰'۰۰۰
۱۷۷	مرکز مطالعات تمدنی هگمتانه	۱۰۰'۰۰۰	۲۰۰'۰۰۰	۳۰۰'۰۰۰
۱۷۸	برنامه تجلیل معلمان پیشکسوت	۱۰۰'۰۰۰	۰	۱۰۰'۰۰۰
۱۷۹	تکمیل پروژه پمپاژ آب روستای خامسان کردستان	۰	۴۰۰'۰۰۰	۴۰۰'۰۰۰
۱۸۰	کمک به تکمیل ساختمان دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس	۰	۲۵۰'۰۰۰	۲۵۰'۰۰۰
۱۸۱	یادمان شهدای قراویز در منطقه سرپل ذهاب	۰	۱۵۰'۰۰۰	۱۵۰'۰۰۰
۱۸۳	مؤسسه بین‌المللی تاسماهیان	۱۰۰'۰۰۰	۰	۱۰۰'۰۰۰
۱۸۴	مؤسسه اخلاق و تربیت	۱۵۰'۰۰۰	۰	۱۵۰'۰۰۰
۱۸۵	شبکه ولایت	۱۵۰'۰۰۰	۰	۱۵۰'۰۰۰
۱۸۶	بازسازی بلاد شاپور	۰	۵۰۰'۰۰۰	۵۰۰'۰۰۰
۱۸۷	اندیشکده اقتصاد مقاومتی	۳۰۰'۰۰۰	۰	۳۰۰'۰۰۰

ماخذ: قانون بودجه ۱۴۰۴

استفاده از منابع صندوق توسعه ملی

در قانون بودجه ۱۴۰۴ از محل صادرات نقدی نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی مجموعاً ۳۵ میلیارد دلار درآمد دیده شده است که از این مقدار ۳۷,۵ درصد آن سهم دولت، ۴۸ درصد سهم صندوق توسعه و ۱۴,۵ درصد سهم شرکت‌های ملی نفت و گاز است. همچنین دولت در قانون بودجه ۱۴۰۴ از ورودی منابع صندوق توسعه استقراض می‌کند به طوری که از سهم ۴۸ درصدی صندوق توسعه، ۲۸ واحد درصد استقراض دولت در بودجه بوده و ۲۰ واحد درصد باقیمانده به صندوق توسعه واریز می‌شود. جزئیات فروض درآمدهای نفتی و ارزیابی از تحقق فروض و درآمدهای نفتی در جدول ۶ ارائه شده است.

جدول ۶. مفروضات درآمدهای نفتی در قانون بودجه ۱۴۰۴

۶۳	قیمت نفت و میعانات گازی (دلار بر بشکه)
۱,۳	صادرات نفت خام و میعانات گازی (میلیون بشکه در روز) حجم
۲۹,۸	صادرات نفت (میلیارد دلار) درآمد
۱۶	خالص صادرات گاز (میلیارد متر مکعب در سال) حجم
۳۳,۵	گاز (سنت بر متر مکعب) قیمت
۵,۲	خالص صادرات گاز (میلیارد دلار) درآمد
۱۳,۱	درآمد سهم دولت (د.م) مجموع
۹,۶	درصد استقراض از صندوق توسعه (د.م) واحد ۲۸
۶,۸	صندوق ۲۰ واحد درصد (د.م) سهم

ماخذ: محاسبات پژوهش

همانطور که مشخص است سهم ارزی صندوق توسعه ملی در قانون بودجه ۱۴۰۴ حدود ۱۶,۴ میلیارد دلار تعیین شده است که پس از کسر ۲۸ واحد درصد استقراض دولت از صندوق معادل رقم ۹ میلیارد و ۶۰۰ میلیون دلار از آن کسر و مانده سهم صندوق برابر ۶ میلیارد و ۸۰۰ میلیون دلار خواهد بود. اگرچه آمار صادرات نفت دولت محرمانه است ولی با توجه به داده‌های مراجع خارجی نظیر کیلر که صادرات نفت ماهانه ایران را رصد می‌کنند می‌توان درباره پیش بینی عملکرد صادرات نفت تا انتهای سال ۱۴۰۴ قضاوت کرد. مطابق با گزارش‌های موجود صادرات نفت ایران در ابتدای سال ۱۴۰۴ در بازه ۱,۵ تا ۱,۶ میلیون بشکه در روز و سپس با کاهش اندکی همراه بوده است. همچنین گزارش‌های جدیدتر حاکی از جبران کاهش صادرات ماه سوم سال را در ماه چهارم دارند. در این راستا به نظر می‌رسد در نظر گرفتن متوسط ۱,۵ میلیون بشکه صادرات نفت در مقایسه با ۱,۸ میلیون بشکه (فرض قانون بودجه) مناسب به نظر می‌رسد.

در کنار مساله فوق حداقل دو مجوز استقراض از صندوق توسعه ملی در سه ماهه ابتدایی سال برای موضوع انرژی‌های تجدیدپذیر و ترمیم بودجه دولت مصوب شده است. لذا با احتساب این دو موضوع میزان منابع ورودی قابل مدیریت صندوق در سال ۱۴۰۴ را می‌توان حدود ۲ میلیارد دلار برآورد کرد که ظرفیتی برای استفاده به عنوان منابع حمایتی (نظیر آنچه در سال ۱۴۰۳ رخ داد) وجود دارد.

چالش‌های بیمه درمانی صندوق بازنشستگی کشوری

در ارتباط با ماده ۸۵ قانون مدیریت خدمات کشوری

در دهه‌های اخیر، ساختار سنی جمعیت ایران به سمت سالمندی حرکت کرده و سهم سالمندان در کل جمعیت کشور به طور محسوسی رو به افزایش است. طبق پیش‌بینی‌های آماری، جمعیت سالمندان کشور در چند دهه آینده تا سه برابر میزان فعلی افزایش خواهد یافت. این روند، آثار قابل توجهی بر ساختار هزینه‌های خانوار و همچنین نظام تأمین اجتماعی و بازنشستگی خواهد داشت. یکی از مهم‌ترین ابعاد این تحول، افزایش شدید سهم هزینه‌های بهداشت و درمان در سبد هزینه خانوارها به ویژه در میان خانوارهای دارای عضو سالمند است. بر اساس پژوهش‌های انجام شده، متوسط سهم هزینه‌های بهداشت و درمان در خانوارهای سالمند بیش از دو برابر خانوارهای فاقد سالمند است و انتظار می‌رود با افزایش جمعیت سالمند، این سهم همچنان روندی صعودی داشته باشد.

با افزایش سن، ریسک ابتلا به بیماری‌های مزمن و نیاز به مراقبت‌های درمانی و توانبخشی نیز به شکل چشمگیری بالا می‌رود. به همین دلیل، بازنشستگان و سالمندان به طور طبیعی بزرگ‌ترین گروه مصرف‌کننده خدمات درمانی در هر نظام سلامت هستند. در ایران، بار عمده تأمین مالی این هزینه‌ها بر دوش صندوق بازنشستگی کشوری قرار دارد که متکفل پوشش درمانی بیش از یک میلیون نفر بازنشسته کشوری و خانواده‌های آنان است.

۱- زمینه تاریخی بیمه درمانی بازنشستگان و شکل‌گیری چالش‌ها

از اواخر دهه ۱۳۷۰، با افزایش هزینه‌های درمانی و ناتوانی بیمه خدمات درمانی در تأمین کامل این هزینه‌ها برای بازنشستگان و خانواده‌های آنان، صندوق بازنشستگی کشوری به صورت داوطلبانه وارد حوزه بیمه تکمیلی درمان شد. در این قالب، اولین قرارداد بیمه تکمیلی با شرکت بیمه دانا منعقد شد و تمامی بازنشستگان، به طور خودکار تحت پوشش بیمه تکمیلی قرار گرفتند. این رویه تا زمان تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) ادامه یافت و هرساله در بودجه صندوق نیز منظور می‌شد.

با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶، موضوع بیمه تکمیلی بازنشستگان وارد فاز جدیدی شد. طبق ماده ۸۵ این قانون، دستگاه‌های اجرایی موظف شدند با مشارکت کارمندان، بازنشستگان و افراد تحت تکفل آنان را علاوه بر بیمه پایه درمان، تحت پوشش بیمه تکمیلی قرار دهند. به همین دلیل، ردیف بودجه مربوط به بیمه تکمیلی در صندوق بازنشستگی کشوری حذف شد و اجرای ماده ۸۵ منوط به تدوین و تصویب آیین‌نامه اجرایی گردید. اما با گذشت حدود دو دهه، این آیین‌نامه همچنان تصویب نشده است و در عمل، صندوق به دلیل نیاز و فشار جامعه بازنشستگان، بیمه تکمیلی را از محل منابع خود ادامه داده است. این روند، سالانه بار مالی سنگینی بر صندوق تحمیل کرده و طبق برآوردها، بالغ بر ۸ هزار میلیارد تومان از منابع صندوق صرف این بخش می‌شود که با توجه به روند سالمندی جمعیت، این رقم همواره در حال افزایش است.

۲- تشریح ماده ۸۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و چالش‌های اجرایی آن

در ماده ۸۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، تاکید شده است که تمامی دستگاه‌های اجرایی باید کارکنان و بازنشستگان و افراد تحت تکفل آنان را با مشارکت ایشان، علاوه بر بیمه پایه درمان، به طور هماهنگ و یکپارچه تحت پوشش بیمه تکمیلی قرار دهند. این الزام قانونی، به وضوح وظیفه تأمین بیمه تکمیلی را از صندوق بازنشستگی به دستگاه‌های اجرایی منتقل کرده است. اما تحقق این هدف منوط به تصویب آیین‌نامه اجرایی بوده که متأسفانه تاکنون نهایی نشده و همین خلأ اجرایی، موجب شده بار مالی تأمین بیمه تکمیلی همچنان بر صندوق بازنشستگی تحمیل شود.

در واقع، ریشه بخشی از چالش‌های ساختاری صندوق بازنشستگی کشوری در همین تعلل و تأخیر دولت در تصویب و اجرای آیین‌نامه ماده ۸۵ نهفته است. صندوق، به دلیل فشار ذی‌نفعان و حساسیت اجتماعی نسبت به سلامت بازنشستگان، ناگزیر شده هزینه بیمه تکمیلی را به طور کامل از منابع داخلی خود تأمین کند. این در حالی است که فلسفه قانون‌گذار، واگذاری این مسئولیت به دستگاه‌های اجرایی بوده است تا بار مالی صندوق کاهش یافته و پایداری آن تقویت شود.

۳- نحیف شدن بیمه پایه و افزایش بار بر دوش بیمه تکمیلی

از دیگر چالش‌های مهم، روند نزولی کیفیت و دامنه خدمات بیمه پایه طی سال‌های گذشته است. به عبارت دیگر، کاهش پوشش و کیفیت بیمه پایه

درمانی برای بازنشستگان موجب شده بخش قابل توجهی از هزینه‌های درمانی که باید توسط بیمه پایه پرداخت شود، به بیمه تکمیلی منتقل شود. مطابق قانون بیمه همگانی سلامت، بیمه‌های تکمیلی صرفاً مجاز به پوشش خدماتی هستند که در بسته بیمه پایه وجود ندارد. اما به دلیل افت کیفیت خدمات بیمه پایه، بیمه‌های تکمیلی به تدریج مجبور به پوشش هزینه‌های فزاینده‌ای شده‌اند که در واقع در تعهد بیمه پایه است.

این روند، نه تنها منجر به افزایش سرسام‌آور هزینه‌های بیمه تکمیلی برای صندوق شده، بلکه خلاف فلسفه و هدف‌گذاری نظام بیمه سلامت است و ریشه در عدم پایداری به قوانین و ضعف سیاست‌گذاری سلامت در کشور دارد. ضعف بیمه پایه همچنین فشار روانی و اقتصادی مضاعفی بر بازنشستگان و سالمندان وارد می‌کند که عمدتاً از توان تأمین هزینه‌های درمانی آزاد برخوردار نیستند.

۴- نابسامانی نظام ارجاع و تعارض منافع حوزه درمان

ساختار نظام سلامت کشور در عمل بر "درمان‌محوری" به جای "سلامت‌محوری" استوار شده است. بازنشستگان و سالمندان به جای آن‌که سرمایه انسانی ارزشمند و محور سیاست‌گذاری سلامت باشند، عملاً به عنوان "مشتری" نظام درمانی دیده می‌شوند. بیمارستان‌ها و مراکز درمانی، که اغلب تحت نظر وزارت بهداشت فعالیت می‌کنند، برای افزایش درآمد خود به ارائه هرچه بیشتر خدمات تشخیصی و درمانی گرایش دارند.

وجود تعارض منافع میان پزشکان، مدیران بیمارستان‌ها و شرکت‌های دارویی و تجهیزات پزشکی با منافع بازنشستگان، به تکرار و تحمیل

هزینه‌های غیرضروری مانند آزمایشات و تصویربرداری‌های گران‌قیمت (نظیر MRI) منجر می‌شود. برآوردها نشان می‌دهد بخش زیادی از این خدمات القایی و غیرضروری است و صرفاً هزینه‌های بیمه تکمیلی صندوق را افزایش می‌دهد. در کنار این موضوع، بنگاه‌داری صنعت بیمه تکمیلی توسط وزارت بهداشت و مدیریت همزمان شرکت بیمه‌گر و بیمارستان‌ها، مشکل تعارض منافع را چندین برابر تشدید می‌کند.

در عمل، بازنشستگان پس از مراجعه به مراکز درمانی با انواع نسخه‌ها و آزمایشات مواجه می‌شوند که بخش عمده‌ای از آن‌ها قابل پیشگیری بوده و به دلیل نبود نظام ارجاع و پزشکی خانواده، مدیریت نمی‌شود. اجرای ناقص یا غیرفعال بودن نظام ارجاع، سبب شده افراد بدون غربال‌گری و هدایت اولیه، مستقیماً به متخصصان مراجعه کنند که این روند هزینه‌های درمانی را به شکل غیرمنطقی افزایش داده است.

۵- چالش‌های اجرایی و سیاستی پیش‌روی صندوق

- عدم تصویب آیین‌نامه اجرایی ماده ۸۵: با گذشت حدود دو دهه از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، آیین‌نامه اجرایی ماده ۸۵ همچنان نهایی نشده و همین امر باعث استمرار بار مالی بیمه تکمیلی بر صندوق بازنشستگی کشوری شده است.
- ضعف بیمه پایه: بود ردیف بودجه کافی و ضعف در دامنه خدمات بیمه پایه موجب شده بخش عمده هزینه‌های درمانی بازنشستگان به صندوق تحمیل شود. این امر، پایداری مالی صندوق را به خطر انداخته و کارایی پوشش بیمه‌ای را کاهش داده است.

- عدم استقرار نظام پرونده سلامت الکترونیک: نبود نظام پرونده الکترونیک سلامت و سیستم ارجاع هوشمند، موجب افزایش استفاده بی‌رویه از خدمات تخصصی، تکرار آزمایشات و نبود شفافیت در فرآیند ارائه خدمات درمانی به بازنشتگان و سالمندان شده است.
- نبود تفاهم‌نامه‌های بلندمدت با بیمه‌های تکمیلی دوران اشتغال: پس از بازنشتگی، رابطه استخدامی فرد با سازمان متبوع قطع می‌شود و بازنشتگان ناگزیرند برای ادامه بیمه تکمیلی به صندوق بازنشتگی کشوری مراجعه کنند. نبود تفاهم‌نامه‌های همکاری با بیمه‌های تکمیلی دوران اشتغال، پیوستگی و کیفیت خدمات را دچار آسیب کرده است.
- نبود سازوکارهای نظارتی مؤثر بر شرکت‌های واسطه بیمه: ضعف نظارت بر شرکت‌های واسطه بیمه‌ای و نبود حسابرسی مستمر و حرفه‌ای، زمینه را برای کاهش کیفیت خدمات و افزایش هزینه‌ها فراهم ساخته است.
- وجود تعارض منافع ساختاری: مدیریت همزمان ارائه خدمات درمانی و بیمه‌گری توسط وزارت بهداشت، زمینه تعارض منافع میان درآمدزایی بیمارستان‌ها و پرداخت‌کننده نهایی یعنی صندوق بازنشتگی را تقویت می‌کند و این تضاد، سیاست‌گذاری سلامت را در عمل ناکارآمد ساخته است.

۶- تجارب بین‌المللی و پیشنهادهای اصلاحی

مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد در کشورهای توسعه‌یافته، سیاست‌گذاران سلامت به منظور کاهش تعارض منافع و ارتقای سلامت بازنشستگان، خدمات بیمه تکمیلی را به بخش خصوصی واقعی واگذار می‌کنند. منافع شرکت‌های بیمه خصوصی در گرو کاهش بار بیماری و افزایش سلامت بیمه‌شدگان است، چرا که هزینه‌های پایین‌تر درمانی منجر به سودآوری بیشتر برای بیمه‌گر می‌شود، در حالی که در ساختارهای دولتی، افزایش هزینه‌ها غالباً درآمدزاست. همچنین در بسیاری از کشورها، برنامه پزشک خانواده و نظام ارجاع الکترونیک به عنوان راهکاری کارآمد برای مدیریت و کاهش هزینه‌های درمانی سالمندان اجرا می‌شود.

۷- جمع‌بندی چالش‌ها

- روند سالمندی جمعیت و افزایش هزینه‌های درمانی بازنشستگان به چالشی اساسی برای پایداری صندوق بازنشستگی کشوری تبدیل شده است.
- عدم اجرای ماده ۸۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و تعلل در تصویب آیین‌نامه اجرایی آن، باعث شده مسئولیت مالی بیمه تکمیلی به طور کامل بر دوش صندوق باقی بماند.
- ضعف بیمه پایه و انتقال تدریجی بار هزینه‌ای به بیمه تکمیلی، سبب افزایش هزینه‌ها و تضعیف کارایی سیستم حمایت درمانی بازنشستگان شده است.

- نابسامانی نظام ارجاع، نبود پرونده الکترونیک سلامت و وجود تعارض منافع ساختاری، منجر به تکرار هزینه‌ها و هدررفت منابع صندوق گردیده است.
 - نبود تفاهم‌نامه‌های پایدار با بیمه‌های دوران اشتغال و ضعف نظارت بر شرکت‌های واسطه بیمه، چالش‌های اجرایی دیگری است که پایداری و کیفیت خدمات درمانی بازنشستگان را تهدید می‌کند.
- نظر به نکات طرح شده لازم است منابع کافی در ردیفی جداگانه برای پوشش بیمه تکمیلی بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری درج شده تا بار مالی آن به صندوق منتقل نشود.

جمع بندی و پیشنهاد های سیاستی

فقر و مشکلات معیشتی در دهه اخیر به طور جدی افزایش یافته است. نرخ فقر از حدود ۲۰ درصد در سال ۱۳۹۰ به بیش از ۳۰ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده و پیش بینی می شود در سال ۱۴۰۵ به حدود ۴۵ درصد برسد. علاوه بر گسترش فقر، شکاف فقر نیز عمیق تر شده است. این شرایط، لزوم تقویت سیاست های حمایتی را دوچندان کرده است. بودجه دولت اما با کسری مزمن روبه روست و منابع حمایتی به سختی تأمین می شوند. بنابراین باید ظرفیت های پنهان و مغفول در بودجه شناسایی و به کار گرفته شوند. در گزارش حاضر، ظرفیت های مالی بودجه ۱۴۰۴ بررسی شد. نتایج گزارش حاضر نشان می دهد که در بخش های زیر ظرفیت های مالی برای استفاده در حوزه های حمایتی وجود دارد:

۱. حذف یارانه دهک های بالای درآمدی: در صورت حذف یارانه سه دهک بالای درآمدی، حدود ۶۸ هزار میلیارد تومان منابع آزاد خواهد شد. این رقم می تواند صرف حمایت مستقیم از اقشار ضعیف شود.
۲. افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده: براساس قانون، باید معادل ۱۰ درصد افزایش سالانه به کمک های کمیته امداد و بهزیستی افزوده شود، در صورت افزایش یک درصدی در مالیات بر ارزش افزوده، حداقل ۶,۵ هزار میلیارد تومان (و در برخی تفسیرها حتی تا ۲۰ هزار میلیارد تومان) منابع جدید قابل تخصیص به این بخش ایجاد می شود.

۳. افزایش نرخ تسعیر ارز: افزایش نرخ ارز ترجیحی از ۲۸۵۰۰ به ۳۷۰۰۰ تومان در سال ۱۴۰۴ می‌تواند حدود ۹۵ هزار میلیارد تومان منابع ایجاد کند. منابعی که می‌تواند برای جبران قدرت خرید خانوارهای متوسط و کم‌درآمد تخصیص یابد. (البته باید توجه داشت که این اقدام می‌تواند آثار تورمی و رکودی جدی داشته و از این طریق آثار رفاهی آن خنثی شود).
 ۴. استفاده از اعتبارات محرومیت زدایی در بودجه استانی: یک ردیف جدید ۱۸ هزار میلیارد تومانی در بودجه استانی در بودجه ۱۴۰۴ برای رفع فقر و توسعه روستایی پیش‌بینی شده است. بخشی از این مبلغ می‌تواند مستقیماً صرف فقرزدایی در استان‌ها شود.
 ۵. استفاده از سود اوراق مالی: در ردیف تسویه سود اوراق مالی حدود ۷ هزار میلیارد تومان منابع مازاد قابل استفاده برای امور حمایتی وجود دارد.
 ۶. استفاده از امکان جابجایی منابع ردیف‌های متفرقه: در جدول ردیف‌های متفرقه حدود ۳۵ هزار میلیارد تومان منابع در پروژه‌های کم‌اولویت دیده شده است. با مدیریت تخصیص، این مبلغ می‌تواند به ردیف‌های حمایتی منتقل شود.
 ۷. استفاده از منابع صندوق توسعه ملی: ورودی قابل مدیریت صندوق در سال ۱۴۰۴ در حدود ۲ میلیارد دلار برآورد می‌شود. تجربه سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد می‌توان بخشی از این منابع را برای حمایت‌های معیشتی به‌کار گرفت.
- در کل، استفاده از ظرفیت‌های مالی بالا، می‌تواند بیش از ۱۷۰ هزار میلیارد تومان منابع برای اختصاص به امور حمایتی فراهم کند.

علاوه بر این در بودجه ۱۴۰۴، منابع گسترده‌ای برای امور حمایتی اختصاص یافته است که تغییر نحوه اختصاص منابع می‌تواند بخشی از بار بودجه‌ای امور حمایتی را کاهش دهد. در صدر این موضوعات می‌تواند چالش بیمه درمانی بازنشستگان صندوق کشوری را برشمرد. طبق ماده ۸۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، تامین بیمه تکمیلی بازنشستگان باید برعهده دستگاه‌های اجرایی باشد اما به دلیل نبود آیین‌نامه اجرایی، این بار مالی بر صندوق بازنشستگی تحمیل شده است. این موضوع با سه چالش جدی برای این نهاد و در کل امور حمایتی بودجه همراه است:

- سالانه بیش از ۸ هزار میلیارد تومان از منابع صندوق صرف بیمه تکمیلی می‌شود. (برای سال جاری، برآوردی در حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان برای این بخش وجود دارد).
- روند سالمندی جمعیت و افزایش هزینه‌های درمانی فشار مضاعفی بر بودجه رفاهی از این منظر ایجاد خواهد کرد.
- ضعف بیمه پایه و نبود نظام ارجاع، هزینه‌ها را تشدید کرده است.

در این حوزه نیز ایجاد یک ردیف مستقل برای بیمه درمان بازنشستگان، می‌تواند بار مالی آن را از دوش صندوق بردارد.

در مجموع با وجود محدودیت‌های جدی بودجه، اگر ظرفیت‌های پنهان به‌درستی شناسایی و اولویت‌بندی شوند، امکان افزایش معنادار حمایت‌های معیشتی در سال ۱۴۰۴ وجود دارد. این امر نیازمند تصمیم‌گیری شجاعانه در حذف هزینه‌های کم‌اولویت و اصلاح ساختار حمایتی است.

منابع و مآخذ

۱. بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۳۱): اعتبارات دستگاه‌های رفاه و تأمین اجتماعی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ - شماره مسلسل: ۲۰۴۵۶- مرکز پژوهش‌های مجلس - ۱۴۰۳
۲. بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۷): تحلیلی بر منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۴ - شماره مسلسل: ۲۰۴۲۵- مرکز پژوهش‌های مجلس - ۱۴۰۳
۳. قانون بودجه سال ۱۴۰۴
۴. قانون بودجه سال ۱۴۰۳
۵. مرکز آمار ایران: amar.org



تهران، خیابان سید جمال الدین اسد آبادی (یوسف آباد)، روبروی خیابان پنجاه و هشتم، ۴۴۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۰۶۵۰۱۶	دورنگان: ۰۲۱-۸۸۰۶۵۲۹۶
Info@Saba-Psi.ir	www.Saba-Psi.ir