

حمایت بودجه‌ای به نفع پردرآمدها

به گزارش صدای تجارت از دنیای اقتصاد، مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی با بررسی سیاست‌های حمایتی و مقابله با فقر در لایحه بودجه 1401 به نکات جالبی اشاره کرده است. یکی از مهم‌ترین نکات این گزارش اشاره به کاهش پرداخت‌های حمایتی مستقیم و هدایت منابع دولت به سمت کارکنان و بازنشستگان بوده است. داده‌های مربوط به هزینه‌های مصرفی خانوار موید آن است که مصرف کالاهای مشمول ارز ترجیحی در دهک‌های بالای درآمدی جامعه چند برابر دهک‌های پایین درآمدی بوده است. برای مثال برآوردهای آماری نشان می‌دهد دهک دهم حدود 27 برابر بیشتر از دهک‌های اول از یارانه گوشت گوسفندی بهره‌مند می‌شود. در نهایت نیز، بر اساس داده‌های بودجه خانوار در سال 95، تنها 15 درصد از خانوارها به تسهیلات دسترسی داشته‌اند و تعداد خانوارهایی که تسهیلات دریافت کرده‌اند، در دهک دهم 9 برابر دهک اول است. در آخر نیز این پژوهش به حذف ارز ترجیحی اشاره دارد که محققان آن تاکید دارند رویکرد دولت در اصلاح این سیاست در بودجه سال 1401، مشروط به طراحی شیوه اجرای مناسب مانند یکپارچگی در تصمیم‌گیری، تدوین برنامه مستقل برای تولید داخل، برنامه مشخص برای مدیریت بازار ارز، هماهنگی در اجرا، انتخاب برنامه زمانی مناسب و در نظر گرفتن سیاست حمایتی جایگزین گامی موثر و مفید خواهد بود.

مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی به بررسی لایحه بودجه 1401 با رویکرد سیاست‌های حمایتی و مقابله با فقر پرداخته است. این گزارش از 5 بخش تشکیل شده است که بخش اول، اعتبارات نقدی حمایتی در لایحه بودجه مورد بررسی واقع شده است. اصلاح سیاست ارز ترجیحی و اعتبارات حمایتی جبرانی آن که از تغییرات جدی لایحه بودجه سال 1401 است، در بخش دوم آمده است. بخش سوم و چهارم به ترتیب به شفافیت در پرداخت‌های حمایتی و تسهیلات تکلیفی در لایحه بودجه 1401 اختصاص یافته و در نهایت در بخش پنجم اعتبارات محرومیت‌زدایی و توسعه متوازن پرداخته شده است.

هدایت منابع به سمت کارمندان؟

یکی از موارد مورد بررسی در گزارش بازوی پژوهشی مجلس، روند اعتبارات حمایتی نقدی در دهه 90 است. محققان این پژوهش معتقدند که بهرغم گسترش نرخ فقر در دهه اخیر، نسبت اعتبارات مربوط به پرداخت‌های مستقیم حمایتی به کل بودجه کاهش یافته است. سهم مجموع این اعتبارات از 28 درصد منابع عمومی بودجه در سال 91 به 11 درصد در قانون بودجه سال 1400 و 8 درصد در لایحه بودجه پیشنهادی سال 1401 رسیده است. از سوی دیگر، در همین بازه زمانی حجم منابع عمومی بودجه رشد قابل توجهی داشته که عمدتاً ناشی از افزایش هزینه‌های جاری دولت بوده است. به این معنی که سهم جبران خدمات کارکنان دولت و حمایت دولت از صندوق‌های بازنشستگی از کل منابع عمومی بودجه افزایش داشته و نسبت بالاتری به خود اختصاص داده است. سهم این دو ردیف از منابع بودجه عمومی از 27 درصد در سال 91 به 32 درصد در لایحه سال 1401 رسیده است. این سهم در سال گذشته 45 درصد منابع عمومی دولت بوده است.

در بررسی‌های انجام شده در این پژوهش، مقایسه‌ای بین منابع حقیقی اختصاص یافته به کارکنان و بازنشستگان و پرداخت‌های حمایتی مستقیم انجام شده است. به دلیل تورم در سال‌های اخیر، مصارف اسمی بودجه همواره در حال افزایش بوده است. در صورتی که ارزش حقیقی این اعتبارات با حذف اثر تورم، ممکن است کاهش یافته باشد. بررسی بودجه‌ای این دو ردیف یعنی کارکنان و بازنشستگان و پرداخت‌های حمایتی مستقیم که به نسبت سال پایه 95 تعدیل شده است، نشان می‌دهد که در سال 91، ارزش حقیقی اعتبارات مربوط به پرداخت‌های نقدی به حقوق کارمندان و کمک به صندوق‌های بازنشستگی تقریباً برابر بوده است، اما در سال‌های بعد ارزش حقیقی بودجه حمایتی کاهش یافته، در حالی که ارزش حقیقی بودجه کارکنان دولت و بازنشستگان به طور متوسط در حال افزایش بوده است. به بیان دیگر، دولت منابع خود را بیشتر به سمت کارکنان و بازنشستگان هدایت کرده است. به نظر می‌رسد این نکته بسیار قابل توجه است. زیرا اگرچه تورم را به عنوان یک عامل مهم باید در نظر گرفت، اما در سال‌های اخیر بهرغم کمبود منابع در بودجه دولت، حقوق کارمندان و بازنشستگان با افزایش قابل توجهی مواجه بوده است.

اصلاح سیاست ارز ترجیحی

یکی از مهم‌ترین تغییرات لایحه بودجه سال 1401 نسبت به سال‌های گذشته حذف سیاست تخصیص ارز 4200 تومانی برای واردات کالاهای اساسی است که البته شیوه اجرا و زمان پیاده‌سازی آن در لایحه بودجه نامشخص است. در این گزارش به این نکته اشاره شده است که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از سال 97 در گزارش‌های متعددی به پیامدهای منفی اقتصادی سیاست اختصاص ارز ترجیحی پرداخته است. یارانه کالاهای اساسی از نوع یارانه قیمتی است و یارانه‌های قیمتی متناسب با مصرف بیشتر، بهره‌مندی بیشتر از یارانه را به همراه دارد. داده‌های مربوط به هزینه‌های مصرفی خانوار موید آن است که مصرف کالاهای مشمول ارز ترجیحی در دهک‌های بالای درآمدی جامعه چند برابر دهک‌های پایین درآمدی بوده است. برای مثال برآوردهای آماری نشان می‌دهد دهک دهم حدود 27 برابر بیشتر از دهک‌های اول از یارانه گوشت گوسفندی بهره‌مند می‌شود. البته نسبت برخورداری دهک دهم به دهک اول از این یارانه در برخی کالاها مانند روغن نباتی 1/7 است.

بنابراین محققان این مطالعه تاکید دارند رویکرد دولت در اصلاح این سیاست در لایحه بودجه سال 1401، مشروط به طراحی شیوه اجرای مناسب مانند یکپارچگی در تصمیم‌گیری، تدوین برنامه مستقل برای تولید داخل، برنامه مشخص برای مدیریت بازار ارز، هماهنگی در اجرا، انتخاب برنامه زمانی مناسب و در نظر گرفتن سیاست حمایتی جایگزین گامی موثر و مفید ارزیابی می‌شود.

از سوی دیگر، همان‌طور که مشخص است عدم تخصیص ارز ترجیحی به کالاهای مشمول آن، موجب افزایش قیمت این اقلام خواهد شد. بنابراین لازم است دولت برای جبران افزایش هزینه‌های مصرفی خانوارها به‌خصوص خانوارهای کم‌درآمد، سیاست حمایتی مناسبی پیشنهاد دهد که در لایحه بودجه سال 1401 به صورت مناسبی به این موضوع پرداخته نشده است. در جدول تبصره 14 لایحه بودجه سال 1401، دولت 106 هزار میلیارد تومان جهت جبران اصلاح نرخ کالاهای اساسی، دارو، یارانه نان و خرید تضمینی گندم پیشنهاد داده است، در ردیف 24 مصارف هدفمندی نیز 66 هزار میلیارد تومان تحت عنوان یارانه حمایت مطرح شده است که در نسخه اول لایحه به صندوق پیشرفت و عدالت موضوع تبصره 18 اختصاص یافته بود و در نسخه اصلاحی به صورت عام تحت عنوان یارانه حمایت مطرح شده است. البته در نسخه اصلاحی جدید متناظر با کاهش 17 هزار میلیارد تومانی منابع حاصل از نرخ گاز پتروشیمی‌ها، 17 هزار

میلیارد تومان از این ردیف کسر شد و اعتبار آن به 39 هزار میلیارد تومان کاهش یافت. در این راستا اولاً ضروری است مصارف این ردیفها به تفکیک بخشهای خرید تضمینی گندم، دارو، یارانه نان و سیاست حمایتی جبران ذکر شوند تا تخصیص و عملکرد آنها قابل بررسی باشد. ثانياً با توجه به سایر هزینه‌های مربوط به سلامت و خرید تضمینی گندم، اعتبار در نظر گرفته شده برای حمایت جبرانی، ناکافی است؛ زیرا آمار مربوط به واردات دارو و خرید گندم در سالهای اخیر نشان می‌دهد 106 هزار میلیارد تومان منابع در نظر گرفته شده در ردیف 17 تنها صرف تامین این دو قلم کالای اساسی خواهد شد و منابعی برای حمایت جبرانی ارز ترجیحی باقی نخواهد ماند.

در این گزارش آمده است که حداقل 7 / 99 هزار میلیارد تومان از کل 106 هزار میلیارد تومان اعتبار اختصاص یافته در لایحه بودجه سال 1401 تحت عنوان جبران اصلاح نرخ کالاهای اساسی، دارو، یارانه نان و خرید تضمینی تنها صرف خرید تضمینی گندم و دارو خواهد شد و منابع قابل‌توجهی برای حمایت از نیازمندان و اقشار ضعیف جامعه باقی نخواهد ماند. بنابراین بدیهی است اعتبار در نظر گرفته شده برای سیاست‌های حمایتی جبرانی کافی نخواهد بود و ضروری است منابع بیشتری برای حمایت جبرانی در بودجه در نظر گرفته شود. بخشی از این کسری در اصلاحیه لایحه بودجه از محل تغییر محل مصرف ردیف 24 تبصره 14 لایحه بودجه از صندوق پیشرفت و عدالت به یارانه حمایت، پوشش داده شده است که مجدداً نیازمند تکمیل است.

5 ملاحظه برای تسهیلات ترجیحی

از دسترسی به تسهیلات بانکی به عنوان یکی از ابزارهای توانمندسازی ایجاد اشتغال و هموارسازی مصرف خانوارهای کم‌درآمد یاد می‌شود. مطالعات بسیاری در زمینه اثر بخشی وام‌های خرد صورت گرفته که نشان می‌دهد افرادی که از این تسهیلات برخوردار می‌شوند امکان بهبود وضعیت معیشتی خود را داشته‌اند و در مواردی این تسهیلات به توانمندسازی خانوارهای کم‌درآمد و ایجاد اشتغال انجامیده است. بررسی‌های انجام شده در این مطالعه نشان می‌دهد منابع مالی در اقتصاد ایران توزیع عادلانه‌ای نداشته و با وجود تورم، این نابرابری به صورت فزاینده‌ای تشدید شده است. بر اساس داده‌های بودجه خانوار در سال 95، تنها 15 درصد از خانوارها به تسهیلات دسترسی داشته‌اند، یعنی در حال بازپرداخت اقساط تسهیلات بوده‌اند. از سوی دیگر، تعداد خانوارهایی که تسهیلات دریافت کرده‌اند، در دهک 9 برابر دهک اول است. در

تبصره 16 قانون بودجه 1400، مجموعاً 5/25 هزار میلیارد تومان تسهیلات خرد و اشتغالزایی برای خانوارهای کم‌درآمد و تحت پوشش نهادهای حمایتی در نظر گرفته شده بود که در تبصره 16 لایحه امسال، جزئیات هیچ یک از تسهیلات ذکر نشده و تصمیم‌گیری در مورد آنها به مصوبه هیات وزیران واگذار شده است. به صورت کلی عدم تعیین ضوابط موضوعات مندرج در آیین‌نامه موضوع این تبصره مغایر با اصل 85 قانون اساسی است. این رویکرد لایحه به دلایلی همچون تمرکز بخشی تصمیمات محرومیت‌زدایی در دولت و پاسخگو کردن دولت در حوزه‌های اشتغالزایی و حمایتی مشروط به انجام 5 اصلاح قابل دفاع است. اولاً؛ الزام دولت به شفافیت و ارائه گزارش‌های منظم نسبت به عملکرد شبکه بانکی در خصوص تکالیف این تبصره. دوماً؛ الزام دولت به ارائه گزارش‌های منظم نسبت به اثر بخشی تسهیلات اشتغالزایی و حمایتی. سوماً؛ توسعه دامنه مصارف تسهیلات این بند به موارد مرتبط با تسهیلات اشتغالزایی و مصارف جدیدی که توسط دولت برای پشتیبانی از برنامه‌های حمایتی و اشتغالزایی لازم است. چهارم؛ تعیین تکالیفی برای دولت برای تسهیل دسترسی به اعتبار و گذار از روش‌های سنتی ضمانت شخص ثالث از طریق توسعه دامنه وثایق به سهام و دارایی‌ها و تشکیل نهادهای ضمانت و در نهایت، رفع ابهام از نوع تسهیلات تکلیف شده در قوانین از طریق تفکیک این تسهیلات به قرض‌الحسنه و غیرقرض‌الحسنه.

سیاست‌های محرومیت‌زدایی و توسعه متوازن

هر ساله در قانون بودجه اعتباراتی جهت رفع محرومیت از مناطق کم‌برخوردار در نظر گرفته می‌شود. این اعتبارات در جدول مربوط به هزینه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها در چند عنوان آورده می‌شود. طبق قانون حداقل دو ردیف بودجه برای توسعه مناطق کم‌برخوردار در نظر گرفته می‌شود. اولاً، 3 درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی طبق تبصره 4 ماده 32 قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، که یک‌سوم آن به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز بر اساس سهم هر استان در ارزش صادرات نفت خام و گاز طبیعی تخصیص می‌یابد و دو سوم آن نیز به مناطق کمتر توسعه‌یافته که بر اساس شاخص‌های توسعه نیافتگی توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، تعیین می‌شود اختصاص می‌یابد. ثانیاً، 3 درصد از کل اعتبارات بودجه عمومی طبق قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع

عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت که سهم هر استان بر اساس شاخصهای نرخ بیکاری، آب شرب شهری و روستایی، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، بهسازی روستاها، راه و زیرساختهای جاده‌ای، سرانه‌های عمران شهری و درآمد شهرداری‌ها مشخص می‌شود. بر اساس بررسی‌های گزارش منتشر شده، در بودجه سال 1401، مجموع اعتبارات محرومیت‌زدایی با احتساب طرح هادی روستایی به حدود 45 هزار میلیارد تومان رسیده است. مجموع این اعتبارات در سال 1400 بالغ بر 70 هزار میلیارد تومان بوده که کاهش محسوسی را نشان می‌دهد. در نهایت محققان این پژوهش معتقدند که لازم است رویکرد بودجه نسبت به سیاست‌های حمایتی و محرومیت‌زدایی در 4 محور اصلی حجم اعتبارات حمایتی، سازوکار سیاست‌های حمایتی جایگزین ارز ترجیحی، الگوی تخصیص اعتبارات محرومیت‌زدایی و شفافیت بخشی در سیاست‌های حمایتی، مورد بازنگری قرار بگیرد.