

بررسی حجم یارانه‌های آشکار و پنهان در ج.ا.ایران؛ ابعاد اقتصادی و امنیتی آن

سید عباس کاظمی^۱

حسین جلیلی بوالحسنی^۲

تاریخ ارسال: ۱۴۰۱/۰۲/۱۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۶/۰۵

چکیده

یکی از جنجال برانگیزترین سیاست‌های اقتصادی در سال‌های پس از جنگ دوم جهانی و به ویژه از دهه ۱۹۷۰ میلادی به بعد پرداخت یارانه و ابعاد اقتصادی و امنیتی ناشی از آن بوده است. یارانه‌ها باید هدفمند باشند تا علاوه بر بهره مندی مستقیم و غیرمستقیم اقشار مختلف و حمایت اصولی از بخش مربوطه، از هدر رفتن منابع و سرمایه‌های ملی و ایجاد نارضایتی اجتماعی جلوگیری کرده و موجبات توسعه پایدار کشور را فراهم سازد.

هدف این پژوهش محاسبه حجم یارانه‌های آشکار و پنهان کشور در سال ۱۳۹۹ می باشد که در این پژوهش برای محاسبه حجم یارانه بودجه‌ای از محل جدول تبصره ۱۴ بودجه؛ حجم یارانه پنهان از طریق اختلاف قیمت صادراتی و قیمت فروش داخلی فرآورده‌های نفتی به علاوه اختلاف قیمت تمام شده برق و آب با قیمت فروش داخلی؛ حجم یارانه کالاهای اساسی از طریق اختلاف نرخ ارز تخصیص یافته و میانگین نرخ ارز در سال ۹۹ ضرب در حجم واردات، حجم یارانه فرابودجه ای به صورت پیش‌بینی سازمان برنامه و بودجه و برای تخمین معافیت‌های مالیاتی از گزارش سازمان امور مالیاتی استفاده شده است.

مطابق نتایج پژوهش، میزان حجم یارانه‌های آشکار در کشور ۲۴۲ هزار میلیارد تومان می باشد. به علاوه، مجموع یارانه‌های پنهان معادل ۱۹۳۰ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. در مجموع ۲۱۷۲ هزار میلیارد تومان یارانه پنهان، بودجه‌ای و فرابودجه‌ای در این گزارش برای کشور احصا شده که حدود ۴ برابر بودجه دولت در سال ۱۳۹۹ است.

واژگان کلیدی: یارانه پنهان، یارانه آشکار، یارانه بودجه‌ای، یارانه فرابودجه‌ای.

^۱ استاد، گروه مدیریت، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران. (abbaskazemi57@gmail.com)

^۲ کارشناسی ارشد اقتصاد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران، تهران، ایران. نویسنده مسئول.

(Jalili.hossein91@gmail.com)

۱. مقدمه

در ایران مسئله یارانه‌ها همواره یکی از چالش برانگیزترین موضوعات در سیاست‌گذاری کشور می باشد که ابعاد اقتصادی و امنیتی آن بسیار حائز اهمیت می باشد. وجود منابع عظیم انرژی در کشور و حصول درآمد قابل توجه از فروش این منابع امکان مداخله اقتصادی دولت از جمله به شکل پرداخت یارانه را فراهم کرده و از سوی دیگر این پتانسیل تا حدی زمینه مطالبه عمومی در خصوص این پرداخت‌ها را به وجود آورده است. ضرورت‌هایی مانند وضعیت خاص کشور در دوره انقلاب و جنگ تحمیلی و پیگیری اهداف حمایتی از سوی دولت نیز بر توسعه این نگرش مؤثر بود. با وجود اختصاص یارانه به کالاها و بخش‌های مختلف اقتصادی، بحث حامل‌های انرژی در بین کالاهای مشمول یارانه همواره دارای بیش‌ترین اهمیت بوده است. این اهمیت ناشی از وسعت یارانه‌های پرداختی به حامل‌های انرژی و ماهیت ویژه آن‌هاست که علاوه بر کالای مصرفی، نهاده تولید نیز محسوب می‌شوند (سبحانیان و سبحانی، ۱۳۹۴).

در ایران و بیش‌تر کشورهای در حال توسعه، پرداخت یارانه به صورت عام و فراگیر بوده و در بین عموم خانوارها توزیع می‌شود و این امر موجب اختلال در اهداف حمایتی یارانه‌ها شده است؛ زیرا میزان بهره‌مندی خانوارهای فقیر در مجموع از برنامه‌های حمایتی دولت‌ها کم و به دلیل قدرت خرید بیش‌تر خانوارهای ثروتمند، میزان انتفاع آنها از یارانه بیش‌تر است. در اجرای سیاست‌های هدفمندسازی یارانه، شناسایی اقشار آسیب‌پذیر و هدایت منافع به لحاظ تاریخی سابقه پرداخت یارانه در ایران نیز به دوره صفویه با اعمال تخفیف‌های مالیاتی و دوران قاجاریه با اعطای بذر و مساعده به کشاورزان مستاجر دولت برمی‌گردد و با دخالت مستقیم دولت در عرضه و تقاضا از سال ۱۳۱۲ با تصویب قانونی جهت تأسیس سیلو در تهران به منظور خرید و ذخیره گندم توسط سازمان غله به منظور مقابله با کمبودهای احتمالی استمرار یافت (اسماعیلی و صمصامی، ۱۳۹۵).

دو وظیفه اصلی دولت‌ها ارائه کالای عمومی و اجرای سیاست‌های بازتوزیعی برای حصول عدالت اجتماعی است. دولت جمهوری اسلامی ایران نیز بر اساس اصل سوم قانون اساسی ملزم به انجام این وظایف شده است. یارانه‌ها از ابزارهای مهم اقتصادی جهت حمایت از اقشار آسیب‌پذیر است. در واقع دولت‌ها باید از طریق دریافت مالیات کالاهای عمومی را فراهم کنند و با استفاده از سیاست‌های حمایتی نسبت به رفع فقر و کاهش بی‌عدالتی و همچنین جلوگیری از نارضایتی و به تبع آن ناامنی اقدام نمایند. در اقتصاد ایران یارانه قیمتی، یارانه مستقیم و معافیت‌های مالیاتی مهم‌ترین سیاست‌های اجرا شده جهت بازتوزیع و حمایت از مردم است (ترکمانی و دینی، ۱۳۸۹).

وجود درآمدهای نفتی و ارز حاصل از این درآمدها موجب شده که بخش زیادی از یارانه‌ها در اقتصاد ایران به شکل های اعطای یارانه آشکار، یارانه پنهان و قیمتی باشند. یارانه قیمتی، منجر به پایین نگه داشته شدن قیمت کالا برای تمامی آحاد جامعه می‌شود و افراد متناسب با میزان مصرف خود از یارانه بهره‌مند می‌شوند و در نتیجه در مورد برخی یارانه‌ها از جمله یارانه سوخت و حامل‌های انرژی دهک‌های هزینه‌ای بالاتر از این یارانه‌ها بیشتر بهره‌مند می‌شوند. از سوی دیگر، در یارانه‌های مستقیم نیز وجود خطای شناسایی موجب شده بخشی از منابع پرداختی توسط سازمان‌های حمایتی به صورت بهینه استفاده نشود. وجود معافیت‌های مالیاتی گسترده نیز موجب کوچک شدن منابع درآمدی دولت جهت بازتوزیع شده است. مجموع این عوامل موجب

شده تا عملکرد فعلی با هدف تعیین شده در سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه ششم توسعه (دستیابی به ضریب جینی ۰/۳۴) فاصله داشته باشد و نظام حمایتی و رفاهی کشور نیازمند اصلاح باشد.

با اعلام بدعهدی آمریکا و خروج این کشور از برجام در سال ۱۳۹۷، فنر فشرده شده تورم انباشته ناشی از رشد نقدینگی در سال‌های اخیر آزاد شد. از سوی دیگر تحریم‌های ظالمانه آمریکا از طریق کاهش صادرات کشور و همچنین کاهش واردات برخی کالاهای اولیه و سرمایه‌ای که منجر به کاهش تولید در کشور گردید، منجر به تضعیف فضای رشد اقتصادی شد و آسیب‌های انباشته تاریخی در اقتصاد کشور را بیش از پیش آشکار کرد، تا جایی که رشد اقتصادی کشور در این سال منفی شد. فشار ناشی از رشد اقتصادی منفی و تورم‌های بالا شرایط معیشتی را برای بخش قابل توجهی از مردم کشور دشوار نموده است. ابعاد اثرگذاری معیشتی و تولیدی این موضوع در کنار محدودیت‌های درآمدی دولت در شرایط تحریم، سبب شده توجه به منابعی که در قالب یارانه‌های پنهان، فرابودجه‌ای، بودجه‌ای و معافیت‌های مالیاتی تخصیص می‌یابند و لزوماً به هدف اصابت نمی‌کنند بیشتر شود. در این راستا، هدفمندسازی یارانه‌ها و اصلاح قیمت‌های نسبی از راهکارهای خروج از وضعیت موجود و یکی از ارکان اصلی اصلاحات ساختاری اقتصاد ایران به شمار می‌رود.

دولت‌ها در سالیان اخیر برای بهبود عدالت و وضعیت معیشتی مردم، سه سیاست اعطای یارانه‌های نقدی، اعطای یارانه‌های قیمتی و سیاست‌های مالیاتی حمایتی را اتخاذ کرده‌اند. یارانه‌های مستقیم در قالب پرداخت از ردیف‌های بودجه و پرداخت از صندوق‌های فرابودجه‌ای مانند منابع هدفمندی یارانه‌ها انجام شده است. یارانه‌های قیمتی عمدتاً در قالب یارانه‌های پنهان و فرابودجه‌ای به مردم ارائه می‌شود و معافیت‌های مالیاتی به عنوان یکی از انواع یارانه‌های اختصاص یافته به بخش تولید کشور به تولیدکنندگان و فعالین اقتصادی اعطاء می‌شود. در ادامه ابعاد کمی این یارانه‌ها برای سال ۱۳۹۹ محاسبه شده است تا با شناخت از وضعیت کشور، سیاستگذاری صحیحی در این حوزه با لحاظ ابعاد اقتصادی و امنیتی آن صورت پذیرد.

در ادامه، ابتدا تعاریف مختلف یارانه و طبقه بندی آن بررسی خواهد شد، سپس انواع یارانه بودجه‌ای، فرابودجه‌ای، یارانه پنهان، معافیت‌های مالیاتی و تسهیلات و تضامین دولت در سال ۱۳۹۹ بررسی خواهد شد. در پایان نیز نتیجه گیری و پیشنهادات لازم ارائه خواهد شد.

۲. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

۲-۱. مبانی نظری پژوهش

۲-۱-۱. مفاهیم و تعاریف یارانه

در کتب و مقاله‌های اقتصادی تعاریف متعددی پیرامون مبحث یارانه وجود دارد. به عنوان مثال در یک تعریف ساده، یارانه مبلغ پرداخت شده برای هر واحد از کالا یا خدمت است که یا به صورت مقدار پول مشخص برای هر واحد از کالا و خدمت یا به صورت درصد مشخصی از قیمت هر واحد در نظر گرفته شده است. در تعریفی دیگر آمده است: یارانه یا سوبسید، شکلی از کمک مالی است که به یک تجارت و بخش خصوصی پرداخت می‌شود. بخش عمده یارانه‌ها توسط دولت برای تولید کنندگان یا توزیع کنندگان در یک صنعت، جلوگیری از رکود آن صنعت، ممانعت از افزایش قیمت تولیدات آن و یا برای ترغیب استخدام نیروی کار بیشتر اعطا می‌شود. مثال

آن یارانه‌هایی است که برای حمایت از صادرات، یا به منظور پایین نگه داشتن هزینه‌های زندگی برای برخی خوردنی‌ها و یا برای افزایش تولید مزارع و رسیدن به خودکفایی در تولید غذا پرداخت می‌شوند. یارانه‌ها می‌توانند با رقابتی ساختن مصنوعي کالاها و خدمات داخلی در مقابل واردات، به عنوان شکلی از حمایت گرایي یا محدودیت تجاری باشند (ابريشمی و همکاران، ۱۳۹۳).

همچنين یارانه‌ها می‌توانند در بازارها اختلال ایجاد کرده و هزینه‌های بزرگی را بر اقتصاد تحميل کنند. تعريف مناسب از یارانه دارای برخی از ارکان ضروری همچون نوع پرداخت، اعم از مستقیم یا غیر مستقیم، بلاعوض یا معوض، نقدی و غیر نقدی بودن، دوره پرداخت و اهداف مختلفی همچون پایین نگه داشتن سطح قیمت‌ها، افزایش قدرت خرید واقعی (حمایت از اقشار کم درآمد و توزیع درآمد) توزیع بهینه، تأمین رفاه اجتماعی و یا حتی جبران هزینه‌های ناشی از سیاست‌های دولت و ... برای یارانه‌ها قابل تصور است. در تعريف یارانه آمده است: یارانه هرگونه پرداخت انتقالی را گویند که به منظور حمایت از اقشار کم درآمد و بهبود توزیع درآمد، از محل خزانه دولت و هرآنچه که می‌تواند به خزانه دولت واریز گردد به صورت نقدی و یا جنسی به خانوارها و تولیدکنندگان کالا و خدمات تعلق می‌گیرد. به طور کلی بسته به گستردگی یا محدودیت وظایف دولت در اقتصاد و نوع مداخلات آن یارانه‌ها را می‌توان در طبقه بندی‌های گوناگون جای داد. در این زمینه کلی ترین دسته بندی یارانه‌ها شامل یارانه کالای مصرفی، یارانه خدمات اجتماعی و یارانه کالاهای واسطه‌ای برای تولیدکنندگان می باشد (همايون و همکاران، ۱۳۹۳).

۲-۱-۲. اهداف پرداخت یارانه

یارانه‌ها برای ایجاد درآمد و تعدیل در توزیع آن، کاهش آثار ناشی از فشار بازار بر مصرف کنندگان و همچنین کاهش هزینه‌های تولید و حمایت از تولیدکننده ارائه می‌شوند. هدف از پرداخت یارانه‌ها تخصیص بهینه منابع، ثبات قیمت‌ها، ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضا و توزیع مجدد درآمدها می‌تواند باشد. بنابراین یارانه جزء سیاست‌های حمایتی دولت در راستای تصحیح و هدایت امور اقتصادی می‌باشد. زیرا عوامل متعددی سبب ایجاد عدم تعادل میان بخش‌های مختلف تولید، توزیع، مصرف و تجارت می‌گردند (پاندي، ۲۰۰۵).

در دهه ۱۹۵۰ با مطرح شدن تفکر دولت رفاه، توجه به شاخص‌های رفاه اجتماعی و کاهش فقر، دخالت دولت‌ها در این زمینه‌ها گسترش یافت. این نقش را اقتصاددانان قبول نداشتند؛ چرا که هرگونه دخالت دولت در اقتصاد انحراف از تعادل بازار را در پی داشت. از دهه ۱۹۷۰ با شکل‌گیری تفکر محوریت انسان در توسعه، این آگاهی ایجاد شد که برای مواجهه با مسائل مبتلابه توسعه نیافتگی کشورها سرمایه فیزیکی کافی نیست و حداقل به اندازه سرمایه فیزیکی، مسایل و سیاست‌های اجتماعی و شکل‌گیری سرمایه انسانی هم ضرورت دارند. بنابراین حمایت‌های اجتماعی در قالب دولت‌های رفاه، سیاست‌های یارانه‌ای و... در دستور برنامه‌های توسعه کشورها قرار گرفت. آنچه در زمینه پرداخت یارانه‌ها مورد غفلت قرار گرفت، هدف‌گیری صحیح این سیاست‌ها بود. در دهه ۱۹۸۰ به دنبال بحران بدهی‌ها و رکود جهانی و تقابل تجربه کشورهای شرق آسیا، آمریکای لاتین، جنوب آسیا و صحرای آفریقا، تأکید راهبردهای توسعه به سمت بهبود مدیریت اقتصاد و پذیرفتن

نقش بیشتر نیروهای بازار تغییر کرد که در چارچوب این رویکرد جدید اکثر کشورها نسبت به تغییر در اجرای برنامه یارانه‌ها اقدام کردند (پاندی، ۲۰۰۵).

دلیل عمده این کشورها جهت تغییر در اجرای برنامه، پرهزینه بودن یارانه عمومی به جهت فراگیر بودن آن بود. با توجه به افزایش جمعیت و افزایش قیمت کالاها و خدمات در بازارهای جهانی بار مالی دولت افزایش قابل توجهی یافته بود. علاوه بر این ناکارایی نظام توزیع دولتی و اثرات منفی کنترل قیمت محصولات بر تولید کنندگان از دلایل دیگر انجام اصلاحات بوده است.

۲-۲. پیشینه پژوهش

مطالعات مختلفی در خصوص بحث هدفمندی یارانه‌ها در داخل کشور انجام شده است، در این قسمت به چند مورد اشاره می‌شود.

صادقی و همکاران (۱۳۹۳) در مقاله‌ای با عنوان «بررسی اثرات هدفمندی یارانه‌ها در بهبود رفاه اجتماعی روستائیان؛ مطالعه موردی: بخش دهدز شهرستان ایذه» با هدف بررسی اثرات هدفمندسازی یارانه‌ها در بهبود رفاه اجتماعی جامعه روستایی، بصورت یک مطالعه موردی در بخش دهدز شهرستان ایذه پرداختند. تکنیک مورد استفاده در این تحقیق پرسشنامه و مصاحبه بوده است. نتایج کلی تحقیق نشان داد که بر اساس نتایج هدفمندسازی یارانه‌ها، در افزایش سطح درآمدها، افزایش قدرت خرید، سطح کیفی زندگی مردم موثر بوده است، اما هدفمندی سازی، در زمینه بهبود دسترسی به امکانات بهداشتی، تغییر روند در مصرف منابع انرژی (آب، گاز و...)، بهبود تغذیه و الگوی مصرف، کمتر تا متوسط تأثیر داشته است. لذا با توجه به مدت کوتاه اجرای طرح، تأثیرات مطلوب است و انتظار می‌رود که در آینده، موارد اجتماعی دیگر نیز، روند بهبود به خود بگیرند.

قربانی و همکاران (۱۳۹۶) در پژوهشی با عنوان «تأثیر متغیرهای کلان اقتصادی بر توزیع درآمد در ایران (با تأکید بر هدفمندی یارانه‌ها)» تأثیر متغیرهای مستقل نرخ تورم، مخارج دولت، درآمدهای نفتی، درآمدهای مالیاتی و نیز متغیر مجازی هدفمند کردن یارانه‌ها، بر توزیع درآمد در ایران بین سال‌های ۱۳۹۴-۱۳۶۵ در یک مدل لگاریتمی، با استفاده از نرم افزار Eviews و به روش OLS مورد بررسی قرار دادند. نتایج به دست آمده، نشان می‌دهد تمامی متغیرهای مستقل و مجازی معرفی شده در این تحقیق، به لحاظ آماری، دارای تأثیر معنادار روی ضریب جینی هستند. متغیرهای نرخ تورم و مخارج دولت، تأثیر معنادار و مثبت و متغیرهای درآمدهای نفتی، درآمدهای مالیاتی و هدفمند کردن یارانه‌ها، تأثیر معنادار و منفی بر روی متغیر وابسته (ضریب جینی) دارند.

عزیزی و فروغی رودسری (۱۳۹۶) در پژوهشی با عنوان «بررسی اثرات اجرای سیاست هدفمندی یارانه‌ها بر خودکفایی جو در ایران» اثر افزایش قیمت سوخت در پی اجرای سیاست هدفمندی یارانه‌ها بر خودکفایی محصول جو از طریق بررسی شکاف بین میزان تولید داخل و واردات را بررسی کردند. نتایج مطالعه نشان داد که با اجرای سیاست هدفمندی یارانه‌ها، در اثر یک درصد افزایش قیمت سوخت، مقدار واردات جو ۰/۰۹۹ درصد افزایش و مقدار تولید ۰/۱۸۳ کاهش یافته است.

یوسفی و همکاران (۱۳۹۷) در مقاله‌ای با عنوان «توزیع عادلانه انفال و منابع عمومی (مطالعه موردی هدفمندی یارانه‌ها)» به بررسی روش توزیع یارانه‌ها در اقتصاد ایران با توجه به اقتضانات عدالت در رویکرد اسلامی پرداختند. سؤال اصلی تحقیق عبارت است از اینکه ملاک توزیع عادلانه انفال و منابع عمومی کشور به ویژه در شرایط فقر و شکاف طبقاتی چیست؟ بنا به فرضیه تحقیق، در شرایط وجود فقر و شکاف طبقاتی، می‌توان در توزیع منابع عمومی کشور و از جمله در امر توزیع یارانه‌ها، حکم به جواز توزیع نابرابر به سود فقرا داد؛ تا با کاهش فاصله طبقاتی، نیل به عدالت سریع‌تر محقق گردد. این مقاله با روش توصیفی و تحلیلی با استفاده از آموزه‌های اسلامی و فقهی از یک سو، و بررسی تجربیات توزیع فعلی یارانه‌ها در ایران از سوی دیگر، درصدد اثبات این فرضیه و ضرورت اجرای آن در مورد توزیع یارانه‌ها در ایران می‌باشد.

رضاییپور و آقایی خوندابی (۱۳۹۰) در مقاله‌ای تحت عنوان «اثر شوک‌های مخارج یارانه‌های دولت بر مصرف واقعی بخش خصوصی ایران» به بررسی روابط بلندمدت و کوتاه مدت بین مصرف واقعی بخش خصوصی و شوک‌های یارانه‌های موجود می‌پردازند. با توجه به نتایج به دست آمده آن‌ها اظهار می‌دارند که در شرایط رکود تورمی حال حاضر اقتصاد ایران ایجاد شوک‌های یارانه‌های منفی به طور قطع مصرف واقعی بخش خصوصی را در کوتاه مدت به شدت کاهش می‌دهد، زیرا میزان درآمد حقیقی افراد کاهش می‌یابد و باعث کاهش مصرف واقعی بخش خصوصی می‌شود، اما با توجه به سرعت تعدیل نسبتاً بالای به دست آمده از مدل جاری امیدواری است که اثر این شوک‌ها در میان مدت رفع شود و مصرف واقعی بخش خصوصی به وضعیت تعادلی خود در بلندمدت نزدیک شود.

رجایی و همکاران (۱۳۹۶) در پژوهشی با عنوان «بررسی اجرای هدفمندی یارانه‌ها و سودآوری بانک‌ها» پرداختند. نتایج نشان داد اجرای هدفمندی یارانه‌ها به عنوان تحول بزرگ اقتصادی بازارهای مختلف اقتصادی را به صورت مستقیم و غیر مستقیم تحت تأثیر قرار داده است. بازار بانکی به عنوان وزنه سنگینی در بازار پول و بازوی اصلی اجرای هدفمندی یارانه‌ها در معرض اثرپذیری اجرای هدفمندی یارانه‌ها قرار دارد. دانشمند و همکاران (۱۳۹۸) در مقاله‌ای با عنوان «اثرات طرح هدفمندی یارانه‌ها بر معیشت مردم»، اثرات طرح هدفمندی را مطالعه نمودند. آن‌ها به روش فراتحلیل دریافته‌اند که به دلیل فاصله از توزیع یارانه هدفمند شاهد وجود رانت، کاهش رشد اقتصادی، تحریف قیمت‌ها و اتلاف منابع هستیم و در صورت حذف یارانه‌ها، مقدار نسبی ضرر و زیان برای دهک‌های فقیر بسیار شدیدتر است.

سید شمس الدین حسینی، محمدرضا فرزین و علی موحدنژاد (۱۳۹۱) کتابی با عنوان «مبانی طرح تحولات اقتصادی با تأکید بر هدفمند کردن یارانه‌ها» منتشر کردند. هدف از تدوین کتاب «مبانی طرح تحولات اقتصادی با تأکید بر هدفمند کردن یارانه‌ها» ارائه تصویری جامع از طرح تحولات اقتصادی شامل مطالعات و بررسی‌های انجام شده توسط کارشناسان و صاحب نظران اقتصادی، دیدگاه دولت و مجلس، فرایند طراحی و اجرای برنامه‌های اصلاحی به تفکیک محورهای هفت‌گانه (با تفصیل بیشتر در خصوص هدفمند کردن یارانه‌ها) می‌باشد.

۳. روش‌شناسی پژوهش

برای محاسبه حجم یارانه‌ها در کشور، ابتدا یارانه‌ها به تفکیک یارانه بودجه‌ای، یارانه پنهان، یارانه کالاهای اساسی، یارانه فرابودجه‌ای و معافیت مالیاتی تفکیک شده است. یارانه بودجه‌ای از محل جدول تبصره ۱۴ بودجه و سایر جداول بودجه‌ای محاسبه شده است. برای محاسبه یارانه پنهان، اختلاف قیمت صادراتی و قیمت فروش داخلی فرآورده‌های نفتی به علاوه اختلاف قیمت تمام شده برق و آب با قیمت فروش داخلی لحاظ شده است. یارانه کالاهای اساسی از طریق اختلاف نرخ ارز تخصیص یافته و میانگین نرخ ارز در سال ۹۹ ضرب در حجم واردات محاسبه شده است. یارانه فرابودجه‌ای به صورت پیشبینی سازمان برنامه و بودجه آورده شده است و برای تخمین معافیت‌های مالیاتی از گزارش سازمان امور مالیاتی استفاده شده است.

۴. تجزیه و تحلیل داده‌ها و یافته‌های پژوهش

۴-۱. حجم یارانه بودجه‌ای

بر اساس انعکاس یا عدم انعکاس یارانه‌ها در بودجه، یارانه‌ها به دو دسته یارانه آشکار و پنهان تقسیم می‌شوند. یارانه آشکار یارانه‌ای است که جز هزینه‌های دولت به حساب آمده و کمک‌های بلاعوض نیز نامیده می‌شود. معمولاً یک سازمان مسئول پرداخت این نوع یارانه‌ها می‌باشد و پرداخت‌های مستقیم دولت را در قالب برنامه‌های ارائه شده، هزینه می‌کند. کلیه یارانه‌هایی که جزء هزینه‌های دولت به حساب می‌آید و کمک‌های بلاعوض نامیده می‌شوند، یارانه آشکار هستند. بر اساس قانون بودجه سال ۱۳۹۹، سقف منابع عمومی در سال ۱۳۹۹ معادل ۵۷۱۰۰۰ میلیارد است. مجموع منابع تبصره ۱۴ قانون بودجه موضوع هدفمندی یارانه‌ها نیز در این سال به ترتیب برابر ۱۵۲۰۲۶ میلیارد تومان برآورد شده است. جدول شماره (۱) یارانه‌های ذکر شده در جدول تبصره ۱۴ قوانین بودجه سنواتی که مربوط به عملکرد قانون هدفمندی یارانه‌هاست، می‌باشد.

جدول شماره (۱) مصارف هدفمندی در جدول مربوط به تبصره ۱۴ قانون بودجه سنواتی ۱۳۹۹ (میلیارد تومان)

۱۳۹۹	مصارف هدفمندی یارانه‌ها (میلیارد تومان)
۴۲۸۰۰	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها
۳۱۰۰۰	اجرای طرح معیشتی خانوارها
۱۵۵۵۰	کاهش فقرمطلق خانوارهای تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی
۵۲۰۰	ماده (۴۶) قانون الحاق (۲) موضوع کاهش هزینه‌های مستقیم سلامت مردم
۵۵۲۵	اجرای سایر اهداف مندرج در ماده (۳۹) قانون برنامه ششم، اجرای مواد (۸ تا ۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، حق بیمه سهم دولت اقشار خاص
۱۲۱۰۰	یارانه نان و خرید تضمینی گندم
۴۰۰	امور رفاهی و تغذیه دانشجویان
۱۰۲۰۰	تولید و اشتغال، بند الف تبصره هجده
۲۹۲۵۱	سایر مصارف هدفمندی
۱۵۲۰۲۶	جمع

منبع: قانون بودجه سال ۹۹ کشور

۴-۲. حجم سایر یارانه‌های بودجه ای

علاوه بر یارانه‌های مربوط در جدول تبصره ۱۴ قوانین بودجه، در بقیه جداول بودجه نیز بخش‌های مختلف مشمول دریافت یارانه هستند، جدول شماره (۲) سایر یارانه‌های بودجه ای درج شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ آورده شده است.

جدول شماره (۲) سایر یارانه‌های بودجه ای در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ (میلیارد تومان)

ردیف	شماره	عنوان	مبلغ
۱	۵۲۰۰۰۲	تامین زیرساخت و یارانه سود تسهیلات مسکن مهر و روستایی	۴۲۰
۲	۵۲۰۰۰۴	کمک زیان شرکتهای آب منطقه‌ای	۱۲۵
۳	۵۲۰۰۰۸	یارانه و کمک زیان حمل و نقل عمومی (ریلی، قطار شهری و ...)	۴۴۰
۴	۱۳۰۶۰۱۲۰۰۰ ۱۳۰۷۰۰۰۰۰۰	سهم دولت جهت توسعه روش‌های آبیاری نوین، قنات، سد	۷۳۲
۵	۱۸۰۵۰۰۵۰۱۴	حمایت از برگزاری نمایشگاه تجهیزات و مواد آزمایشگاهی ساخت داخل	۱۵
۶	جمع ردیف‌های مرتبط	برنامه حمایت از شرکت‌های دانش بنیان	۳۷
۷	جمع ردیف‌های مرتبط	حمایت از طرح‌های منتخب علم و فناوری	۲۷۶
۸	۱۸۰۱۰۰۵۰۰۰	وزارت آموزش و پرورش- طرح جامع حمایت و ارتقا پوشش تحصیلی مناطق محروم	۵۳۸
۹	۱۱۲۶۰۰	یارانه آموزشی اقشار محروم- سازمان فنی و حرفه‌ای	۵
۱۰	۱۲۷۵۰۰	یارانه سود مسکن فرهنگیان- وزارت آموزش و پرورش	۲۹
۱۱	۱۲۷۵۴۱	وزارت آموزش و پرورش - کمک به صندوق ذخیره فرهنگیان/ برنامه حمایت از فرهنگیان	۶۰
۱۲	۱۲۷۵۰۴	سازمان پژوهش و برنامه ریزی آموزشی/ برنامه تأمین کتاب‌های درسی، مواد آموزشی و کمک آموزشی/ فعالیت توزیع کتب درسی نیم بها و رایگان در مناطق محروم	۲۲
۱۳	۱۲۷۵۱۵	سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی- کمک به صندوق حمایت از توسعه مدارس غیردولتی/ برنامه راهبری توسعه مدارس غیردولتی و مشارکت‌های مردمی / فعالیت حمایت از مؤسسان مدارس غیردولتی	۱۰
۱۴	۱۲۷۸۰۰	سازمان آموزش و پرورش استثنایی/ برنامه آموزش استثنایی/ فعالیت‌های ارائه خدمات رفاهی و حمایتی به دانش آموزان و تأمین ایاب و ذهاب دانش آموزان	۶۶
۱۵	۱۱۱۱۲۰	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح- حق بیمه درمان	۴۱۰۰
۱۶	۱۱۴۰۸۴	مرکز خدمات حوزه علمیه- مستمری به طلبه و معمرین	۸۰۰
۱۷	جمع ردیف‌های مرتبط	برنامه کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان کشوری و لشگری و صندوق وزارت اطلاعات	۸۸۵

ردیف	شماره	عنوان	مبلغ
۱۸	۱۹۰۳۰۲۱۰۰۰	وزارت دادگستری - حمایت از محکومین معسر، خسارت دیدگان ناشی از قصور قاضی و بزه دیدگان	۶۰
۱۹	۵۵۰۰۲۵	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی - کمک به پرداخت مستمری بازنشستگان صندوق بازنشستگی فولاد	۳۶۰۰
۲۰	۲۰۰۱۰۰	سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران	۱۷۰
۲۱	۲۸۶۸۰۰	شرکت مادر تخصصی خدمات کشاورزی	۲۸
۲۲	۲۸۲۵۰۰	سازمان خبرگزاری جمهوری اسلامی	۱۲۰
۲۳	۲۸۳۵۰۰	سازمان صدا و سیما	۱۷۴۵
۲۴	۲۸۴۰۰۰	شرکت سهامی کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان	۱۹۷
۲۵	---	مجموع سایر یارانه‌های بودجه ای	۱۴۴۸۰

منبع: قانون بودجه سال ۱۳۹۹

بنابراین مجموع یارانه‌های بودجه ای به شرح زیر است:

جدول شماره (۳) مجموع یارانه‌های بودجه ای در سال ۱۳۹۹

۱۵۲۰۲۶	مجموع یارانه‌های هدفمندی (میلیارد تومان)
۱۴۴۸۰	مجموع سایر یارانه‌های بودجه ای (میلیارد تومان)
۱۶۶۵۰۶	مجموع یارانه‌های بودجه ای (میلیارد تومان)

منبع: قانون بودجه سال ۱۳۹۹

۴-۳. حجم یارانه پنهان

در برخی موارد کالا یا خدمتی از سوی دولت مورد حمایت قرار می‌گیرد، اما هزینه‌های این حمایت در حساب‌های پرداخت یارانه انعکاس ندارد و به همین جهت آن را یارانه پنهان می‌نامند. تفاوت آن با یارانه غیرمستقیم در این است که یارانه غیرمستقیم قابل محاسبه است و در حساب‌های ملی ظاهر می‌شود؛ اما روش محاسبه آن دشوار است در صورتی که یارانه پنهان عملاً به عنوان یارانه یا زیانکرد عملیاتی به حساب نمی‌آید، بلکه نوعی امتیاز است که دولت برای بخش‌ها به وجود می‌آورد. این نوع یارانه در اقتصاد ایران بخصوص از زمانی که تفاوت زیادی بین نرخ ارز رسمی با قیمت واقعی آن ایجاد شد، ابعاد گسترده ای یافت (موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۰).

تفاوت این یارانه با یارانه آشکار در این است که یارانه آشکار قابل محاسبه است و در حساب‌های ملی انعکاس می‌یابد، اما یارانه پنهان عملاً به عنوان یارانه یا زیانکرد عملیاتی محسوب نمی‌شود، بلکه نوعی امتیاز است که دولت برای بخش‌هایی خاص در نظر می‌گیرد. این بخش از یارانه‌ها در واقع عدم النفع دولت به دلیل فروش کالاها در داخل کشور با قیمت پایین تر از قیمت صادراتی است. بعد از جهش ارزی در سال ۱۳۹۷، این نوع یارانه در اقتصاد ایران ابعاد گسترده ای یافته است. در جدول شماره (۴) یارانه پنهان فرآورده‌های نفتی در سال ۱۳۹۹ محاسبه شده است. در این محاسبه نرخ ارز ۲۳۰۰۰ تومان لحاظ شده است.

جدول شماره (۴) یارانه پنهان فرآورده‌های نفتی در سال ۱۳۹۹ در کشور

یارانه پنهان (میلیارد تومان)	ارزش فوب (میلیارد تومان)	ارزش داخلی (میلیارد تومان)	میانگین قیمت فوب (تومان/ لیتر)	میانگین قیمت داخلی (تومان/ لیتر)	میزان مصرف (میلیون لیتر/ روز)	فرآورده نفتی
۲۰۹۵۱۰	۲۴۷۸۳۵	۳۸۳۲۵	۹۷۰۰	۱۵۰۰	۷۰	بنزین سهمیه ای
۳۶۶۸۲/۵	۵۳۱۰۷/۵	۱۶۴۲۵	۹۷۰۰	۳۰۰۰	۱۵	بنزین غیر سهمیه ای
۹۴۹۰	۱۴۶۰۰	۵۱۱۰	۱۰۰۰۰	۳۵۰۰۰	۴	بنزین سوپر
۱۶۸۸۱/۲۵	۱۷۱۵۵	۲۷۳/۷۵	۹۴۰۰	۱۵۰	۵	نفت سفید
۲۳۵۰۶۰	۲۴۲۷۲۵	۷۶۶۵	۹۵۰۰	۳۰۰	۷۰	نفت گاز غیر نیروگاهی
۸۶۶۴۱/۸۷۵	۸۶۶۸۷/۵	۴۵/۶۲۵	۹۵۰۰	۵	۲۵	نفت گاز نیروگاهی
۱۳۵۷۸	۱۴۰۱۶	۴۳۸	۹۶۰۰	۳۰۰	۴	نفت کوره غیر نیروگاهی
۵۲۵۳۲/۶۲۵	۵۲۵۶۰	۲۷/۳۷۵	۹۶۰۰	۵	۱۵	نفت کوره نیروگاهی
۲۲۹۷۳/۸۳	۲۳۴۸۷/۷۵	۵۱۳/۹۲	۵۸۵۰	۱۲۸	۱۱	گاز مایع (LPG)
۱۹۹۸۳/۷۵	۲۱۰۷۸/۷۵	۱۰۹۵	۱۱۵۵۰	۶۰۰	۵	سوخت هوایی (ATK)
۷۵۵/۵۵	۸۴۳/۱۵	۸۷/۶	۱۱۵۵۰	۱۲۰۰	۰/۲	سوخت جت (۴JP)
۷۰۴۰۸۹	۷۷۴۰۹۵	۷۰۰۰۶				مجموع

منبع: محاسبات نگارندگان پژوهش بر اساس آمارهای وزارت نفت و شرکت ملی گاز ایران

علاوه بر فرآورده‌های نفتی، قیمت گاز طبیعی نیز اختلاف قابل توجهی با قیمت صادراتی دارد. جدول شماره (۵) یارانه پنهان مربوط به مصرف گاز طبیعی را در سال ۱۳۹۹ در کشور نشان می‌دهد.

جدول شماره (۵) یارانه پنهان مربوط به مصرف گاز طبیعی در سال ۱۳۹۹ در کشور

بخش مصرفی	میزان مصرف (میلیارد متر مکعب در سال)	میانگین قیمت داخلی (تومان/متر مکعب)	میانگین قیمت صادراتی (تومان/متر مکعب)	ارزش داخلی (میلیارد تومان)	ارزش صادراتی (میلیارد تومان)	یارانه پنهان (میلیارد تومان)
خانگی	۷۰	۲۴۰	۴۶۰۰	۱۶۸۰۰	۳۲۲۰۰۰	۳۰۵۲۰۰
تجاری و صنایع غیر عمده	۵۰	۱۰۰	۴۶۰۰	۵۰۰۰	۲۳۰۰۰۰	۲۲۵۰۰۰
حمل و نقل	۷	۴۵۰	۴۶۰۰	۳۱۵۰	۳۲۲۰۰	۲۹۰۵۰
سیمان	۶	۳۰۰	۴۶۰۰	۱۸۰۰	۲۷۶۰۰	۲۵۸۰۰
پالایشگاهها و صنایع فولادی	۱۶	۹۰۰	۴۶۰۰	۱۴۴۰۰	۷۳۶۰۰	۵۹۲۰۰
سوخت نیروگاهها	۶۶	۵	۴۶۰۰	۳۳۰	۳۰۳۶۰۰	۳۰۳۲۷۰
سوخت پتروشیمی	۸	۹۰۰	۴۶۰۰	۷۲۰۰	۳۶۸۰۰	۲۹۶۰۰
خوراک پتروشیمی	۱۴	۳۰۰۰	۴۶۰۰	۴۲۰۰۰	۶۴۴۰۰	۲۲۴۰۰
جمع	۲۳۷	-	-	۹۰۶۸۰	۱۰۹۰۲۰۰	۹۹۹۵۲۰

منبع: محاسبات نگارندگان پژوهش بر اساس آمارهای وزارت نفت و شرکت ملی گاز ایران

علاوه بر فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی، در صنعت برق و آب نیز یارانه پنهان انرژی گسترده ای وجود دارد. به دلیل مشکلات صادرات برق و آب، یارانه پنهان مربوط در این دو صنعت به صورت اختلاف بین قیمت فروش داخلی و قیمت تمام شده محاسبه شده است. جداول شماره (۶) و (۷) یارانه پنهان مربوط به صنعت برق و آب را در کشور در سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد.

جدول شماره (۶) یارانه پنهان مربوط به صنعت برق در ایران در سال ۱۳۹۹

یارانه پنهان (میلیارد تومان)	ارزش تمام شده (میلیارد تومان)	ارزش فروش (میلیارد تومان)	قیمت تمام شده (تومان / کیلووات ساعت)	میانگین قیمت داخلی (تومان / کیلووات ساعت)	میزان مصرف (تراوات ساعت / سال)
۲۳۲۸۰	۴۶۵۶۰	۲۳۲۸۰	۱۶۰	۸۰	۲۹۱

منبع: محاسبات نگارندگان پژوهش بر اساس داده‌های وزارت نیرو

جدول شماره (۷) یارانه پنهان مربوط به صنعت آب در ایران در سال ۱۳۹۹

یارانه پنهان (میلیارد تومان)	ارزش تمام شده (میلیارد تومان)	ارزش فروش (میلیارد تومان)	قیمت تمام شده (تومان / مترمکعب)	میانگین قیمت داخلی (تومان / مترمکعب)	میزان مصرف (میلیارد مترمکعب / سال)
۷۲۶۰	۱۲۰۰۰	۴۷۴۰	۲۰۰۰	۷۹۰	۶

منبع: محاسبات نگارندگان پژوهش بر اساس داده‌های وزارت نیرو

۴-۴. حجم یارانه کالاهای اساسی

علاوه بر یارانه‌های انرژی، دولت در سال ۱۳۹۹ با اختصاص ارز ترجیحی به برخی کالاها، یارانه پنهان پرداخت کرده است. با توجه به قیمت نرخ ارز ترجیحی (۴۲۰۰ تومان)، اختلاف نرخ ارز نیمایی و ارز ترجیحی در سال ۱۳۹۹، ۱۸۸۰۰ تومان لحاظ شده است. جدول شماره (۸) محاسبات مربوط به یارانه کالاهای اساسی را در سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد.

جدول شماره (۸) یارانه پنهان کالاهای اساسی در سال ۱۳۹۹ در ایران

عنوان	مقدار (میلیارد دلار / سال)	یارانه پنهان (میلیارد تومان)
ذرت	۲/۴۴	۴۵۸۲۷
دارو	۱/۶	۳۰۰۸۰
روغن خام	۱/۲۳	۲۳۱۲۴
دانه‌های روغنی	۱/۲۲	۲۲۹۳۶
کنجاله	۱/۱۴	۲۱۴۳۲
تجهیزات پزشکی	۰/۹۹	۱۸۶۱۲
گندم	۰/۸۵	۱۵۹۸۰
جو	۰/۵۲	۹۷۷۶
روغن پالم	۰/۴۵	۸۴۶۰
سایر	۰/۰۶	۱۱۲۸
جمع	۱۰/۵	۱۹۷۴۰۰

منبع: محاسبات نگارندگان پژوهش بر اساس آمارهای بانک مرکزی و سامانه جامع تجارت

با توجه به آنچه که در بخش های قبل محاسبه گردید در مجموع یارانه های پنهان انرژی و یارانه کالاهای اساسی در سال ۱۳۹۹ به شرح جدول شماره (۹) می باشد.

جدول شماره (۹) مجموع یارانه پنهان در ایران در سال ۱۳۹۹

بخش	مبلغ (هزار میلیارد تومان)
فرآورده های نفتی	۷۰۴
گاز طبیعی	۹۹۹
برق	۲۳
آب	۷
کالاهای اساسی	۱۹۷
مجموع	۱۹۳۰

منبع: محاسبات نگارندگان پژوهش

مجموع یارانه پنهان در سال ۱۳۹۹ در ایران طبق محاسبات فوق برابر با ۱۹۳۰ هزار میلیارد تومان می باشد. این وضعیت ناشی از یارانه های قیمتی است که باعث می شود قیمت کالاهای حمایتی برای همه افراد جامعه پایین نگه داشته شود و در این شرایط افرادی که مصرف بیشتری داشته باشند، از یارانه بیشتری هم برخوردار خواهند شد.

۴-۵. یارانه فرابودجه ای

هنگام تدوین و تصویب بودجه منابع بودجه ای و مصارف آن به صورت کمی و دقیق در جداول بودجه درج می شود. احکام بودجه ای نیز نحوه مصارف این ارقام را تعیین می کند. لیکن گاهی قانون گذار احکامی را تصویب می کند که مابه ازاء ریالی آن در جداول درج نمی شود. دولت ناگزیر است این احکام را اجرا نماید اما چون هزینه آن در جداول بودجه ای درج نشده و لذا منابعی برای آنها دیده نشده است، اجرای آن احکام باعث می شود دولت به نهادهایی مانند بانک ها، سازمان تامین اجتماعی و یا شهرداری ها بدهکار شود. عمده بدهکاری دولت به این نهادها از این بابت است. این احکام و عملیات مالی را عملیات فرابودجه ای نام گذاری کرده ایم، چرا که در جداول بودجه انعکاسی نداشته اند. به عنوان مثال قانون گذار گروه هایی را مشمول دریافت خدمات رایگان تأمین اجتماعی کرده، ولی بار مالی این اقدام را در جداول بودجه درج نکرده است. در مثالی دیگر، اعطای تسهیلات ارزان قیمتی را تکلیف و دولت را موظف به تأمین مابه التفاوت سود آن کرده، اما هزینه این مابه التفاوت را در جدول بودجه ای درج نکرده است. از آنجا که هزینه هایی که منجر به عملیات فرابودجه ای می شوند عمدتاً ماهیت یارانه ای دارند، در این بخش احصا شده اند.

طبق برآوردهای انجام شده بیشترین حجم عملیات فرابودجه ای دولت نخست از مسیر منابع مالی شبکه بانکی انجام می شود. پس از آن، انجام عملیات فرابودجه ای از مسیر شرکت های دولتی به عنوان نهادهایی که اقدام به ارائه کالا در قیمت پایین تر از قیمت بازاری می کنند، سهمی از عملیات فرابودجه ای را به خود اختصاص داده

و سوم انجام عملیات فرابودجه‌ای به کمک منابع سازمان تأمین اجتماعی صورت می‌پذیرد (گزارش سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۸)

اگرچه این روش تأمین مالی در اقتصاد سیاسی ایران نهادینه شده، اما به نظر می‌رسد دو اشکال عمده در این مورد وجود دارد: اول اینکه این مسیرها برای دولت هزینه پنهان ایجاد کرده که در بیشتر موارد عدم شفافیت موجود، موجب افزایش هزینه‌های مترتب بر آن برای دولت می‌شود؛ دوم آنکه عدم گزارش این هزینه‌ها در بودجه و عدم پایش دائمی آن‌ها موجب تجمیع مشکلات در نهادهای مالی شده که به صورت غیرمنتظره آسیب‌های ناشی از آن به بودجه یا سایر منابع مالی موجود در بخش عمومی تحمیل می‌شود و ریسک مالی را در اقتصاد بالا می‌برد.

دو مسیر اصلی انجام عملیات فرابودجه‌ای از طریق نهادهای عمومی وجود دارد: در مسیر اول کم برآوردی منابع مورد نیاز برای تکالیف محوله به نهاد عمومی غیردولتی در ردیف‌های بودجه منجر به ایجاد بدهی دولت به نهاد عمومی غیردولتی شده و این بدهی پس از تأیید حسابرس قطعی شده و دولت نسبت به تعیین تکلیف آن اقدام می‌کند. در سال‌های گذشته، هر چند سال یکبار دولت ظرفیتی برای تسویه غیرنقد، تهاتر، تسویه یا انتقال بدهی ایجاد کرده است. مسیر دوم، دریافت تسهیلات به ضمانت دولت از بانک مرکزی یا شبکه بانکی است. چنانچه نهاد عمومی غیردولتی اقدام به دریافت تسهیلات به ضمانت دولت از بانک مرکزی یا شبکه بانکی کند و در سررسید از بازپرداخت تسهیلات امتناع ورزد، از آنجاکه تسهیلات به ضمانت دولت است پس از مدتی بدهی ناشی از این تسهیلات به سرفصل بدهی دولت منتقل می‌شود.

یکی از مسیرهای مهم عملیات فرابودجه‌ای دولت استقراض از شبکه بانکی است. همه ساله بخشی از سیاست‌های حمایتی و یارانه‌ای دولت که ذیل تبصره‌های بودجه سنواتی به تصویب مجلس می‌رسد یا ذیل دستورالعمل‌های اجرایی به تصویب هیأت وزیران و شورای اقتصاد می‌رسد، از محل دریافت تسهیلات به ضمانت دولت از شبکه بانکی تأمین مالی می‌شود. بالا بودن حجم تعهدات دولت و عدم کفایت منابع برای بازپرداخت تعهدات در سررسید موجب می‌شود، دولت عملاً امکان بازپرداخت تسهیلات را نداشته باشد. از سوی دیگر عدم شفافیت بار مالی این هزینه‌ها موجب شده بانک‌ها در ثبت این بدهی‌ها به حساب دولت بیش برآوردی داشته باشد که طبق ارقام سال ۱۳۹۶ این میزان دوبرابر مقدار حسابرسی شده بوده است. (گزارش سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۸).

در بیشتر موارد در این مسیر، شرکت‌های دولتی و اشخاص حقیقی یا حقوقی و پیمانکاران طرح‌های عمرانی (به استناد ماده ۵۶ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴ به ضمانت دولت اقدام به دریافت تسهیلات از شبکه بانکی می‌کنند، البته در موارد خاصی ممکن است دولت نیز مستقیماً به دریافت تسهیلات از شبکه بانکی اقدام نماید. در این موارد، از آنجاکه ضمانت بازپرداخت اصل و فرع تسهیلات بر عهده دولت است، کژمنشی در رفتار تسهیلات گیرنده به وجود می‌آید و در سررسید از بازپرداخت تسهیلات امتناع می‌ورزند و در نهایت این تسهیلات و هزینه‌های مالی مترتب بر آن پس از سررسید به سرفصل بدهی دولت منتقل می‌شوند. از سوی دیگر دولت و پیمانکاران در برخی موارد برای اجرای طرح‌های عمرانی اقدام به انتشار اوراق مشارکت (به تضمین دولت و در مواردی به تضمین شرکت دولتی) می‌کنند؛ این

اوراق مشارکت نیز یکی از مسیرهای مهم عملیات فرابودجه‌ای است که در برخی موارد موجب افزایش بدهی دولت به بانک می‌شود. علاوه بر این موارد، گاهی اوقات جهت اجرای مصوبات ستاد تنظیم بازار و تأمین مابه التفاوت قیمت تکلیفی کالا و قیمت بازاری دولت اقدام به دریافت تسهیلات از شبکه بانکی می‌کند که مانند مسیرهای پیشین موجب انباشت بدهی در ترازنامه شبکه بانکی می‌شود.

یکی دیگر از مسیرهای مهم عملیات فرابودجه‌ای که منجر به افزایش توام بدهی دولت به بانک‌ها و بانک مرکزی می‌شود، اعطای تضامین به استناد ماده ۶۲ قانون محاسبات عمومی به دستگاه‌های اجرایی است. طبق این ماده وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی می‌توانند برای خدمات و کالاهای وارداتی مورد نیاز خود اقدام به افتتاح اعتبار اسنادی نمایند. بانک مرکزی می‌تواند در صورتی که قرار است بهای این کالاها و خدمات در سال‌های آتی پرداخت شود بدون دریافت پیش‌پرداخت اقدام به افتتاح اعتبار اسنادی کند. چنانچه در زمان ایفای تعهد به میزان تعهد ایجاد شده از منابع عمومی به بانک مرکزی پرداخت نشود، در سررسید بدهی دولت به بانک مرکزی افزایش می‌یابد. به رغم توقف استقراض مستقیم دولت از بانک مرکزی از برنامه سوم توسعه این مسیر همچنان فعال است و به موجب قانون محاسبات عمومی یکی از موتورهای ایجاد بدهی دولت به بانک مرکزی است.

بنابراین این مسیرهای فرابودجه‌ای تأمین مالی همگی بدون انعکاس در جدول عملکرد بودجه منجر به افزایش بدهی دولت می‌شود. در صورت ادامه وضعیت موجود، چنانچه چشم اندازی در جهت ایجاد مازاد درآمد نسبت به مصارف جهت پوشش این هزینه‌های فرابودجه‌ای وجود نداشته باشد، در نهایت آثار عملیات مالی فرابودجه‌ای در تمام نهادهای مالی و عمومی (شرکت‌های دولتی و تأمین اجتماعی) با تأخیر زمانی چند ساله، در نهایت در ترازنامه بانک مرکزی منعکس می‌شود. جدول شماره (۱۰) برآوردی از میزان یارانه‌های فرابودجه‌ای را در سال ۱۳۹۹، طبق گزارش سازمان برنامه و بودجه ارائه می‌دهد.

جدول شماره (۱۰) یارانه‌های فرابودجه‌ای سال ۹۹ (میلیارد تومان)

ردیف	مستند قانونی	شرح	پیشینی ۱۳۹۹
۱	موضع تبصره ۲ ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی مصوب سال ۵۴	۳ درصد حق بیمه سهم دولت موضوع بند ۱ ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی	۱۲۴۸۸
۲	قانون معافیت از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما تا میزان ۵ نفر و آئین نامه اجرایی آن مصوب سال ۶۱	معافیت پرداخت سهم حق بیمه کارفرمایان کارگاه‌های فنی کوچک (حداکثر تا ۵ نفر کارگر)	۳۸۴۵
۳	ماده ۴ و ۸ قانون تأمین اجتماعی و آئین نامه‌های اجرایی مربوطه مصوب سال ۶۵ و اصلاحات بعدی آن	۲ درصد حق بیمه حرف و مشاغل آزاد	۳۲۱

ردیف	مستند قانونی	شرح	پیشینی ۱۳۹۹
۴	ماده واحده و تبصره ۳ قانون بیمه بازنشستگی، فوت و از کارافتادگی قالی و قالیچه، گلیم و زیلو	سهم دولت بابت بافندگان قالی و قالیچه و ...	۵۵۱
۵	ماده ۱۰ قانون نوسازی صنایع کشور مصوب ۱۳۸۲/۵/۲۶	پنجاه درصد مابه التفاوت کسور حق بیمه سهم دولت موضوع ماده ۱۰ نوسازی صنایع	۲
۶	ماده ۱۰ قانون نوسازی صنایع کشور مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸	مستمری تا احراز شرایط قانونی موضوع سنوات ارفاقی ماده ۱۰ قانون نوسازی صنایع	۲۳
۷	قانون حمایت از آزادگان مصوب ۱۳۶۸/۹/۱۳ مجلس شورای اسلامی	حق بیمه ایام اسارت آزادگان و محکومین سیاسی	۵
۸	قوانین مربوط به جانبازان	قوانین مربوط به جانبازان	۵۷۰
۹	تبصره ماده ۱۴ قانون کار و الحاق تبصره مصوب ۲۵/۴/۸۴	۲۳ درصد حق بیمه سربازی و حق حضور داوطلبانه در جبهه	۱۵۵۳
۱۰	بند "ص" تبصره ۱۴ قانون بودجه سال ۸۶	سهم دولت بابت حق بیمه رانندگان، خادمین، باربران و بند "ب" ماده ۱۱ آیین نامه اجرایی ماده ۷ قانون هدفمندسازی یارانه‌ها	۷۰۷
۱۱	قوانین بودجه سنواتی	حق بیمه کارگزاران مراکز مخابرات روستایی	۶
۱۲	ماده ۷ قانون هدفمندسازی یارانه‌ها و آئین نامه اجرایی ماده ۷	تعهد دولت بابت اqtشار خاص	۲۴۱۶
۱۳	تبصره ۲ ماده واحده قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده مصوب ۹۲/۳/۲۰ مجلس	افزایش مدت مرخصی ایام بارداری	۹۵

ردیف	مستند قانونی	شرح	پیشینی ۱۳۹۹
۱۴	تبصره ماده ۹ قانون بیمه همگانی ۸۷/۸/۲۷	حق سرانه درمان موضوع تبصره ذیل ماده ۹ قانون بیمه همگانی	۳۳۱۴
۱۵	قانون بیمه همگانی - ماده ۷۰ قانون برنامه ششم توسعه - بند الف ماده ۹ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه	پیشینی زبان سازمان بیمه سلامت	۱۲۰
۱۶	مصوبات هیات وزیران و کارگروه تنظیم بازار	یارانه نهاده و عوامل تولید کشاورزی (وزارت جهاد کشاورزی و شرکت خدمات حمایتی کشاورزی) - کود و بذر	۱۶۵۰
۱۷	مصوبات هیات وزیران و کارگروه تنظیم بازار	خرید تضمینی دانه‌های روغنی (شرکت بازرگانی دولتی ایران)	
۱۸	قانون خرید تضمینی محصولات کشاورزی، مصوبات هیات وزیران و کارگروه تنظیم بازار	خرید تضمینی و توافقی سایر محصولات کشاورزی و تنظیم بازار میوه (سازمان تعاون روستایی ایران)	
۱۹	مصوبات هیات وزیران و کارگروه تنظیم بازار	خرید تضمینی و تنظیم بازار محصولات و نهاده‌های دامی (شرکت پشتیبانی امور دام کشور)	
۲۰	تبصره (۲) ماده ۱۰۱ قانون برنامه پنجم توسعه (در برنامه ششم توسعه بندی درج نشده است)	زیان ناشی از قیمت تکلیفی برای آب روستایی	۶۰۰
۲۱	به استناد ماده ۹۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی	زیان ناشی از قیمت تکلیفی برای آب شهری	۳۱۰۰
۲۲	قانون تعیین تکلیف آب بهای زراعی	زیان ناشی از قیمت تکلیفی برای آب بهای سطحی و زیرزمینی کشاورزی	۵۵۰

ردیف	مستند قانونی	شرح	پیشینی ۱۳۹۹
۲۳	حذف حق نظاره از چاه‌های کشاورزی	حذف آب بها برای جبران خسارت ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی و طرح احیاء و تعادل بخشی	۵۰۰
۲۴	مجموعه قوانین موضوعه	هزینه‌های مالی شبکه بانکی شامل امهال تسهیلات بانکی و تعهدات ناشی از حوادث غیرمترقبه	۳۸۱۸۹
۲۵	ماده ۶۲ قانون محاسبات عمومی	افزایش تعهدات دولت ناشی از تسهیلات سررسید شده دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۶۲ قانون محاسبات عمومی	۵۴۳۶
		مجموع یارانه‌های فرابودجه ای	۷۶۰۴۱

منبع: گزارش سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۸

طبق برآورد انجام شده مجموع یارانه‌های فرابودجه‌ای بالغ بر ۷۶ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۹ پیشینی شده است.

۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

میزان یارانه‌های بودجه‌ای احصا شده در این گزارش، از محل ردیف‌های بودجه عمومی و هدفمندی بالغ بر ۱۶۶ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۹ برآورد می‌شود. مجموع یارانه‌های فرابودجه ای نیز بالغ بر ۷۶ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. این بخش از یارانه‌ها به دلیل کمبود منابع درآمدی دولت نسبت به تعهدات مطرح قانونی از طریق ایجاد بدهی به شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و شبکه بانکی تامین مالی می‌شود.

در نتیجه، مجموع یارانه‌های آشکار به ۲۴۲ هزار میلیارد تومان می‌رسد. به علاوه، مجموع یارانه‌های پنهان معادل ۱۹۳۰ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. در مجموع ۲۱۷۲ هزار میلیارد تومان یارانه پنهان، بودجه‌ای و فرابودجه‌ای در این گزارش احصا شده که حدود ۴ برابر بودجه دولت در سال ۱۳۹۹ است. جدول شماره (۱۲) انواع یارانه‌ها را در سال ۱۳۹۹ به تفکیک نشان می‌دهد.

جدول شماره (۱۲) حجم یارانه‌ها در ایران در سال ۱۳۹۹

انواع یارانه‌ها	مبلغ (هزار میلیارد تومان)
یارانه‌های بودجه ای و هدفمندی	۱۶۶
یارانه فرابودجه ای	۷۶
یارانه پنهان	۱۹۳۰
جمع کل یارانه‌ها	۲۱۷۲

منبع: محاسبات نگارندگان پژوهش

بدون شک وضعیت نامناسب برخی شاخص‌ها و متغیرهای کلان اقتصادی یکی از ضروریات اصلاح نظام یارانه‌ها در کشور است. به بیان دیگر چنین استدلال می‌شود که وضعیت نگران کننده برخی شاخص‌های اقتصادی، نشأت گرفته از ناکارآمدی نظام توزیع یارانه‌ها در کشور است که با اصلاح آن، وضعیت بسیاری از شاخص‌ها بهبود خواهد یافت و به تبع آن نارضایتی و ناامنی‌های اجتماعی کاهش خواهد یافت.

یکی از مهم ترین دلایل ضرورت اصلاح نظام توزیع یارانه‌ها، بهره مندی بیش تر ثروتمندان از یارانه انرژی نسبت به فقرا بوده است. زیرا زمانی که قیمت حامل‌های انرژی به صورت کنترل شده به صورت ارزان تر از قیمت‌های واقعی توزیع گردد، کسانی که ثروت و به عبارت دیگر درآمد بیش تری دارند از کالاهای یارانه‌ای به نسبت بیش تری استفاده می‌کنند و در نتیجه بهره مندی آن‌ها از یارانه‌ها بیش تر خواهد بود. علی رغم اینکه رفع فقر و نابرابری همواره به عنوان یکی از مهمترین اهداف کشور مطرح بوده است، اما عملکرد فعلی با نقطه مطلوب و اهداف مصرح در اسناد بالادستی فاصله دارد. به نظر می‌رسد سیاست‌های بازتوزیعی که باید منجر به بهبود شاخص‌های رفاهی شوند، کارایی زیادی نداشته‌اند. اصلی ترین دلیل آن را باید در سازوکار توزیع یارانه جستجو کرد. سازوکارهای فعلی تخصیص یارانه سبب شده یارانه لزوماً به اقشار هدف یعنی تولیدکنندگان و مصرف کنندگان نهایی نرسد و بخشی از آن در اختیار گروه‌های دیگر زنجیره توزیع قرار بگیرد و یا در طول زنجیره به هدر برود.

توزیع مصرف در دهک‌های مختلف حاکی از این است که دهک‌های هزینه‌ای بالاتر از نظر مصرف فاصله بسیار زیادی با دهک‌های پایین دارند به طوری که دهک اول تنها ۳ درصد کل مصرف را به خود اختصاص داده است و دهک دهم تقریباً به اندازه مجموع نه دهک دیگر هزینه می‌کند. این شاخص نشان می‌دهد که مصرف دهک دهم ۱۶ برابر دهک اول است و دهک دهم از کل مصرف ۴۷ درصد را به خود اختصاص داده است. در خانوارهای شهری این تفاوت بیشتر است به طوری که نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول در خانوارهای شهری برابر ۱۴ و در خانوارهای روستایی برابر ۱۲ است. (داده‌های هزینه درآمد خانوار، ۱۳۹۸)

بهره‌وری بنگاه‌ها در استفاده از انرژی در کشور پایین است. این موضوع را با استفاده از شاخصی به نام شدت انرژی می‌توان مشاهده کرد. شدت مصرف انرژی در ایران در سال ۲۰۱۸ تقریباً برابر ۱/۶۳ برابر میانگین جهانی بوده است. هر چند مقایسه عدد مطلق این شاخص بین کشورهای مختلف به دلیل عواملی چون شرایط آب و هوایی (مثل سرمای شدید)، تفاوت‌های جغرافیایی و همچنین ساختارهای اقتصادی و نوع صنایع کشور دارای

با نقیصه‌هایی روبرو است، اما در مقایسه با کشورهای با شرایط مشابه مانند ترکیه نیز، ایران شدت انرژی بالایی دارد.

قبل از اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها هر ساله بخش زیادی از بودجه کشور به پرداخت یارانه انرژی و کالاها و خدمات اساسی اختصاص می‌یافت و این موضوع مانع بزرگی برای تخصیص بودجه‌های عمرانی و استفاده از درآمدهای کشور برای افزایش رشد و توسعه اقتصادی قلمداد می‌شد. این در حالی است که بودجه عمرانی می‌تواند صرف اجرای طرح‌های عمرانی و زیربنایی شده و آثار ماندگاری در اقتصاد کشور داشته باشد و یارانه‌های اختصاص یافته به انرژی به علت دامن زدن به مصرف بی‌رویه انرژی به هدر رفته و دیگر به چرخه اقتصادی کشور باز نمی‌گردد. محاسبات این گزارش نشان می‌دهد، در سال ۱۳۹۹ حجم یارانه‌ها در کشور نزدیک به ۴ برابر بودجه عمومی دولت بوده است.

با توجه به اینکه قیمت انرژی در داخل کشور کم‌تر از قیمت‌های منطقه‌ای در کشورهای همسایه است، زمانی که قیمت‌ها آزاد و در حدود قیمت‌های منطقه‌ای باشد، انگیزه قاچاق کاهش می‌یابد و ریسک پذیری قاچاقچیان کاهش می‌یابد.



منابع و مأخذ

منابع فارسی

- ابریشمی، حمید، درودیان، حسین و نوری، مهدی (۱۳۹۳). *چالش‌های اقتصاد ایران؛ تقابلی دیدگاه‌های رقیب*، تهران: نورعلم.
- اسماعیلی، فروغ و صمصامی، حسین (۱۳۹۵). بررسی اثر گام دوم هدفمندی یارانه‌ها بر توزیع درآمد در اقتصاد ایران با استفاده از روش داده کاوی، *فصلنامه اقتصاد مقداری*، دوره ۱۳، شماره ۱، ص ۳۱-۴۷.
- آمارهای شرکت ملی گاز ایران.
- آمارهای وزارت نیرو.
- ترکمانی، دینی (۱۳۸۹). یارانه‌ها؛ اختلال‌های قیمتی یا ناکارایی‌های نهادی - ساختاری، *فصلنامه رفاه اجتماعی*، دوره ۱۰، شماره ۳۸، ص ۲۹۳-۳۲۸.
- حسینی، سید شمس الدین؛ فرزین، محمدرضا و موحدنژاد، علی (۱۳۹۱). *مبانی طرح تحولات اقتصادی با تأکید بر هدفمند کردن یارانه‌ها*، تهران: انتشارات وزارت اقتصاد.
- دانشمند، پروانه (۱۳۹۸). *بررسی اثرات طرح هدفمندی یارانه‌ها بر معیشت مردم*، ششمین کنفرانس بین‌المللی یافته‌های نوین علوم و تکنولوژی با محوریت علم در خدمت توسعه، تهران.
- رجایی باغ‌سیابی، محمد؛ دارابی، بهمن و پالار، علی (۱۳۹۶). اجرای هدفمندی یارانه‌ها و سودآوری بانک‌ها، *فصلنامه پژوهش‌های جدید در مدیریت و حسابداری*، دوره ۴، شماره ۹، ص ۲۱-۴۹.
- رنجبر، همایون؛ فطرس، محمد حسن و کبیریان، مه‌ری (۱۳۹۳). تأثیر هدفمندی یارانه‌ها بر تغییرات معادل رفاه مصرف‌کننده در ایران، *فصلنامه علمی پژوهشی مطالعات اقتصادی کاربردی ایران*، دوره ۳، شماره ۹، ص ۱۳۳-۱۴۹.
- سازمان امور مالیاتی (۱۳۹۹). *طرح بررسی حجم معافیت‌های مالیاتی*.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۸). *پروژه اصلاح ساختاری بودجه*.
- سبحانیان، سیدمحمدهادی و سبحانی، محمود (۱۳۹۴). *نکاتی در مورد ضرورت هدفمند کردن یارانه‌ها*، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۷۵۰.
- صادقی، حجت؛ تقدیسی، احمد و کاووسی، الهه (۱۳۹۳). بررسی اثرات هدفمندی یارانه‌ها در بهبود رفاه اجتماعی روستائیان؛ مطالعه موردی: بخش دهدز شهرستان ایذه، *مطالعات و پژوهش‌های شهری منطقه ای*، دوره ۲۱، شماره ۲، ص ۱۲۷-۱۴۸.
- عزیزی، جعفر و فروغی رودسری، مجتبی (۱۳۹۶). بررسی اثرات اجرای سیاست هدفمندی یارانه‌ها بر خودکفایی جو در ایران، *تحقیقات اقتصاد کشاورزی*، دوره ۹، شماره ۳۶، ص ۱۰۹-۱۲۴.
- قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کشور.

- قربانی، حسین و غفاری، هادی (۱۳۹۶). تاثیر متغیرهای کلان اقتصادی بر توزیع درآمد در ایران با تاکید بر هدفمندی یارانه‌ها، سیاست‌های راهبردی و کلان، دوره ۳، شماره ۱۸، ص ۱۴۳-۱۵۸.
- یوسفی، احمدعلی؛ کریمی، علی اکبر و فراهانی فرد، سعید (۱۳۹۷). توزیع عادلانه انقال و منابع عمومی (مطالعه موردی هدفمندی یارانه ها)، معرفت اقتصاد اسلامی، دوره ۱۰، شماره ۱۹، ص ۶۵-۸۲.

منابع لاتین

- Pandey, I. M. (2005). Financial management. 9th edition. India; vikas Irish Publication



Investigating the volume of subsidies in Iran; Its economic and security dimensions

Seyed Abbas Kazemi¹
Hossein Jalili Bolhassani^{2*}

Abstract

One of the most controversial economic policies in the years after the Second World War, and especially since the 1970s, has been the payment of subsidies and their consequences. Subsidies should be targeted in order to prevent the waste of national resources and capital in addition to the direct and indirect benefits of different groups and the principled support of the relevant sector, and to provide the conditions for the sustainable development of the country.

The purpose of this study was to calculate the volume of subsidies in the country in 1399. Subsidies have different classifications. In this study, subsidies were calculated separately from budget subsidies, extra-budgetary and hidden, and their volume was calculated. Budget subsidies refer to the subsidies in the budget table, extra-budgetary subsidies are government duties that are not reflected in the budget laws, and hidden subsidies are included in the difference between the domestic and export prices of products.

According to the research results, the total of obvious subsidies reaches 242 thousand billion tomans. In addition, the total of hidden subsidies is estimated at 1930 thousand billion tomans. A total of 2172 thousand billion tomans of hidden subsidies, budgets and extra-budgets are included in this report, which is about 4 times the government budget in 1399.

Keywords: Hidden subsidy, obvious subsidy, budgetary subsidy, extra-budgetary subsidy.

¹ professor, Department of Management, Payam Nour University, Tehran, Iran.
(abbaskazemi57@gmail.com)

² M.A. of Economics, Faculty of Economics, University of Tehran, Tehran, Iran. Corresponding Author. (Jalili.hossein91@gmail.com)