

۵ سال تا آزادی قیمت‌ها

گفت‌وگوی ماهنامه «اقتصاد ایران» با دکتر اسحاق صلاحی کجور، معاون هدفمند نمودن

یارانه‌ها و رفاه اجتماعی وزارت رفاه و تأمین اجتماعی



هدف فرعی مورد توجه قرار گرفت. در برنامه عمرانی چهارم نیز تا حدی به فقر و راهکارهای کاهش آن توجه شد. اما برنامه عمرانی پنجم شامل ۱۶ مورد کالای یارانه‌ای بود که رشد فزاینده‌ای نسبت به سال‌های قبل از آن داشت.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، برنامه اول توسعه سیاست تعدیل قیمت را در پیش گرفت، اما تورم ۲۷/۵ درصدی، پاسخگوی اختصاص رشد ۱۷/۵ درصدی برای یارانه‌ها نبود. سپس در برنامه دوم، اصلاح ناموفق یارانه نقدی، تجربه شد. اما در برنامه سوم توسعه، بیشتر یارانه‌ها به شکل کالا برگ و یارانه‌های قیمتی برای تولیداتی چون گندم در نظر گرفته شد. با این حال، دلایل اصلی ناکارآمدی پرداخت یارانه‌ها در ایران، وجود دستگاه‌های اجرایی متعدد و موازی و به تبع آن تداخل در وظایف و قلمروها، کارکردهای پراکنده، فعالیت‌های ناهماهنگ و مواردی از این قبیل می‌باشند. فلسفه وجود نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نیز برای حل چنین معضلاتی است.

اقتصاد ایران: آقای دکتر، روند و میزان یارانه‌ها از کل بودجه کشور در سال‌های اخیر چگونه بوده است؟

رشد یارانه‌های اسمی و نیز سهم آنها در بودجه دولت در سه برنامه توسعه را می‌توان در جدول همراه خلاصه نمود. به طور کلی، کل یارانه‌های ایران ۲ تا ۲/۹ درصد محصول ناخالص داخلی کشور را تشکیل می‌دهد که در مقایسه با کشورهای با درآمد پایین که تقریباً معادل ۵/۵ درصد است، بسیار ناچیز می‌باشد.

اقتصاد ایران: توزیع یارانه‌ها میان دهک‌های مختلف درآمدی در کشورمان چگونه بوده است؟

اولین هدف پرداخت یارانه‌ها، حمایت از اقشار آسیب‌پذیر است. لذا توزیع عادلانه یارانه‌ها، ابتدایی‌ترین مسأله در پرداخت یارانه‌ها به حساب می‌آید. از جمله شاخص‌های اندازه‌گیری نحوه توزیع یارانه‌ها، میزان برخورداری دهک‌های پایین درآمدی نسبت به دهک‌های بالای درآمدی است. ولی در کشورمان میزان برخورداری مصرف ۱۰ درصد پردرآمدترین افراد نسبت به ۱۰ درصد کمترین اقشار جامعه از یارانه‌های

سرانه مانند کالا برگ کالاهای اساسی و یارانه هدفمند که همان یارانه‌های اعطاء شده به گروه‌های هدف هستند. بررسی‌های آماری نشان می‌دهد که در سال ۸۴، بالغ بر ۵۱ هزار و ۶۱۰ میلیارد ریال بابت یارانه کالاهای اساسی و خدمات اختصاص یافته است. در این میان، حدود ۶۸ درصد یارانه‌های پرداختی سال گذشته به کالاهای مصرفی، ۲۸ درصد به کالاهای تولیدی و ۴ درصد بابت خدمات پرداخت شده است. کل یارانه پرداختی سال گذشته بابت یارانه گندم و آرد نیز معادل ۲۲ هزار و ۵۲۴/۸ میلیارد ریال بوده است که ۴۳ درصد کل یارانه‌های پرداختی دولت و ۶۴ درصد کل یارانه کالاهای مصرفی را به خود اختصاص داده است.

در سال جاری نیز جمع کل یارانه‌های پرداختی به ۵۷ هزار و ۸۲۵ میلیارد ریال بالغ می‌شود. در این میان، یارانه گندم با افزایش ۳۹/۶۸ درصدی نسبت به سال گذشته، به ۲۵۰۸۷۰ میلیارد ریال رسیده است. در واقع، یارانه گندم بیشترین میزان افزایش در هزینه یارانه‌های پرداختی را در سال جاری به خود اختصاص داده است.

اقتصاد ایران: چرا ابزار یارانه در اقتصاد ایران از کارایی لازم برخوردار نیست؟ دلایل ناکارایی این ابزار را چه می‌دانید؟

از یک سو، نگرش پرداخت یارانه در ایران به نظام حمایت و پرداخت یارانه در تحولات جهانی توجه داشته و از سوی دیگر، با معیارهای معرفی شده فاصله دارد. بنابراین نقطه عزیمت ما باید ارزیابی اثربخشی اصلاحات جایگزین بر مبنای معیارهای معرفی شده باشد، زیرا یارانه یک ابزار اقتصادی است، نه یک پدیده اقتصادی. نگاه فقر درآمدی، فقیرپرور است، نه فقرزدا و لذا موجب توزیع نامناسب درآمد، ناکارآمدی نظام مالیاتی، تورم و بیکاری بالا و ناکارآمدی یارانه‌ها خواهد شد. لازم به ذکر است، برنامه‌های عمرانی اول و دوم پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، فاقد راهبرد مشخص توسعه‌ای در خصوص کاهش فقر بودند. در برنامه عمرانی سوم هم کاهش فقر به عنوان یک

اقتصاد ایران: آقای دکتر! لطفاً در ابتدا تعریفی کلی از یارانه ارایه دهید و اهداف عمده از پرداخت یارانه در ایران و جهان را بیان نمایید؟

یارانه به هرگونه پرداخت انتقالی از محل خزانه دولت که به منظور حمایت از اقشار کم درآمد و بهبود توزیع درآمد صورت می‌گیرد، اطلاق می‌گردد که به صورت نقدی یا کالایی به خانوارها و تولیدکنندگان کالا و خدمات تعلق می‌گیرد. اهداف کلی پرداخت یارانه، هدفمند نمودن بکارگیری منابع کمیاب، تثبیت قیمت‌ها، توزیع بهتر درآمد و کاهش شکاف دهک‌های درآمدی می‌باشد. در واقع، پرداخت یارانه یک سیاست حمایتی و ابزار اقتصادی محسوب می‌شود.

از دلایل اصلی ورود یارانه‌ها به اقتصاد ایران، می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

(۱) از گذشته‌های دور جامعه ایران دچار محرومیت‌های وسیع بوده است.
(۲) ساختارهای حکومتی گذشته ایران از پایگاه قدرتمندی برخوردار نبوده و در راستای جذب مردم به طرق مختلف از جمله توزیع یارانه‌ها گام برداشته شده است.

(۳) اقتصاد ایران طی دهه‌های متمادی، متکی به نفت و درآمدهای هنگفت بوده است. لذا این امکان همواره فراهم بوده که یارانه‌ها از طریق درآمدهای نفتی تأمین شده و حتی افزایش یابد.

(۴) با پیروزی انقلاب اسلامی، ریشه‌کنی فقر و محرومیت یکی از مبنای اصلی دولت و جامعه اسلامی بوده و در این رهگذر، نگرش پرداخت یارانه به محرومان، تقویت گردیده است.

اقتصاد ایران: انواع و اقسام یارانه‌های پرداختی در ایران کدامند و سهم هریک از کل بودجه یارانه‌ها چقدر است؟

به طور معمول، یارانه‌ها را در چهار گروه می‌توان تقسیم‌بندی نمود.

الف- تقسیم‌بندی بر اساس اهداف دولت در پرداخت یارانه‌ها: اقتصادی، توسعه‌ای، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی.

ب- تقسیم‌بندی بر اساس گیرنده کالا و خدمات یارانه‌ای: مصرفی، تولیدی، توزیعی، خدماتی، صادراتی و وارداتی.

ج- تقسیم‌بندی بر اساس نحوه طبقه‌بندی یارانه‌ها در حساب‌های مالی: مستقیم و غیرمستقیم.

د- تقسیم‌بندی بر اساس انعکاس و یا عدم انعکاس یارانه‌ها در بودجه: آشکار و پنهان.

ه- تقسیم‌بندی بر اساس نحوه توزیع یارانه‌ها: یارانه باز مانند حامل‌های انرژی و شیر، یارانه

میزان رشد یارانه اسمی و سهم آن در بودجه

برنامه توسعه	متوسط رشد یارانه اسمی	متوسط رشد بودجه عمومی	متوسط سهم یارانه اسمی در بودجه دولت
اول (۱۳۶۸-۷۲)	۸۶/۷	۴۶/۹	۲۷/۰
دوم (۱۳۷۴-۷۸)	۷/۰۴	۲۳/۹	-۱۲/۳
سوم (۱۳۷۹-۸۳)	۲۷/۰*	۴۶/۲	۹/۷

* با احتساب میزان ما به التفاوت نرخ ارز، رشد یارانه اسمی در برنامه سوم توسعه به طور متوسط ۶۵ درصد خواهد بود.

آشکار و پنهان، بدین شرح بوده است: بنزین ۴۱ برابر، گازوییل ۳۳ برابر، نفت سفید ۱/۸ برابر، گاز ۴/۵ برابر، برق ۳/۷ برابر، روغن نباتی ۲/۱ برابر، قند و شکر ۱/۷ برابر، دارو ۴/۵ برابر و در مجموع، کل یارانه‌ها ۵/۳۹ برابر. با توجه به اهداف یاد شده و وضع موجود توزیع یارانه‌ها در کشور، می‌توان گفت که توزیع یارانه کالاهای اساسی میان دهک‌های درآمدی، نسبتاً برابر بوده است، اما توزیع یارانه‌های انرژی هدفمند نبوده و از این منظر حتی ناعادلانه می‌باشد. در خصوص برخورداری دهک‌های بالا از سهم عمده یارانه‌های بنزین و گازوییل نیز می‌توان گفت که دخالت دولت در قیمت‌گذاری پایین‌تر از قیمت‌های منطقه‌ای این فرآورده‌ها، منجر به حمایت از اقشار آسیب‌پذیر نشده است.

اقتصاد ایران: آقای دکتر! لطفاً برای خوانندگان ماهنامه توضیح دهید که اصولاً به چه دلایلی باید یارانه‌ها را هدفمند کنیم؟

تقریباً در تمامی نظام‌های اقتصادی شناخته شده، فراهم نمودن زمینه‌های لازم برای حصول عدالت اجتماعی و توزیع مجدد ثروت به نفع طبقات فقیر، یکی از وظایف اصلی دولت‌ها به شمار آمده و در این راستا، یارانه یکی از ابزارهای مهم اقتصادی جهت حمایت از اقشار آسیب‌پذیر محسوب می‌شود. هدفمند نمودن یارانه‌ها و اختصاص آن به گروه‌های هدف، دستیابی به عدالت اجتماعی را در پی داشته و از اتلاف منابع جلوگیری می‌کند. این در حالی است که به دلیل عدم شناسایی دقیق اقشار آسیب‌پذیر، یارانه‌ها به شکل عام پرداخت شده و نه تنها اختلال در نظام قیمت‌ها و برهم خوردن نظم طبیعی اقتصاد را در پی داشته است، بلکه موجب اتلاف منابع نیز شده است. به طور کلی، پیامدهای منفی یارانه‌های غیرهدفمند عبارتند از:

- ۱) اثرات مصرفی: تغییر الگوی مصرف و معرفی کالاهای جانشین.
- ۲) اثرات توزیعی: توزیع نامناسب میان دهک‌های مختلف درآمدی.
- ۳) اثرات تکنولوژیکی: تولید نامناسب و مصرف بالای سوخت (برای مثال، کارخانه‌های سیمان، فولاد و آهن داخلی ۴۰ تا ۶۰ برابر بیش از کارخانه‌های مشابه در ژاپن مصرف سوخت دارند).
- ۴) اثرات اخلاقی: گسترش شبکه فساد و قاچاق (دارو، انرژی و آرد).

اقتصاد ایران: سیاست‌ها و راهکارهای مناسب برای هدفمندسازی یارانه‌ها کدامند؟

راهبردهای عمده هدفمندسازی یارانه‌ها را می‌توان به شرح ذیل بیان نمود:

- الف- اصلاح ساختار پرداخت یارانه و شفاف‌سازی تمامی یارانه‌ها.
- ب- جهت‌دهی یارانه‌ها به سمت اقشار آسیب‌پذیر و همچنین نقاط محروم.
- ج- جهت‌دهی یارانه‌ها از کالاهای خصوصی به سمت کالاهای عمومی.

د- جهت‌دهی یارانه‌ها از کالاهای مصرفی به سمت حفظ سلامت، امنیت تغذیه و حفظ محیط زیست. ه- جایگزین نمودن طرح‌های رفاه اجتماعی به جای پرداخت یارانه.

و- طراحی و استقرار پایگاه جامع اطلاعاتی جهت پایش گروه‌های هدف.

با توجه به سؤال قبلی شما و راهبردهای یاد شده، دلایل اصلی هدفمندسازی یارانه‌ها را می‌توان در موارد زیر خلاصه نمود:

- شفاف‌سازی تمامی یارانه‌ها.
- اصابت یارانه به گروه‌های هدف و کاهش شکاف میان دهک‌های درآمدی.
- اولویت دادن به کالاهای و خدمات عمومی.
- جایگزینی طرح‌های رفاه اجتماعی به جای پرداخت یارانه.

اقتصاد ایران: با توجه به شناخت راهبردها و اهداف، پس چرا برنامه‌های انجام شده برای هدفمندکردن یارانه‌ها در کشورمان، تاکنون موفق نبوده است؟

به طور کلی، دلایل عدم موفقیت طرح‌های هدفمند نمودن یارانه‌ها را می‌توان فقدان پایگاه اطلاعاتی اقشار آسیب‌پذیر، وجود سیاست‌های مالی و پولی مختلف در طول دوران اجرای برنامه‌ها و اجرایی نشدن شیوه‌های پرداخت یارانه برشمرد. از سوی دیگر و علاوه بر ویژگی‌های خاص هر یک از روش‌های پرداخت (یارانه نقدی، یارانه کالایی، یارانه عمومی قیمتی و یارانه کالابریگی) و نقاط ضعف و قوت هر کدام، موفقیت هر روش منوط به در نظر گرفتن پیش شرط‌های لازم نظیر وجود پایگاه اطلاعاتی، شفافیت، توان مدیریت و اجراء، ملاحظات طراحی و نظارت می‌باشد.

اقتصاد ایران: طرح‌ها و برنامه‌های مربوط به شناسایی دقیق افراد مشمول یارانه برای تهیه یک جامعه آماری دقیق به چه سرانجامی رسیده است؟

از آنجا که شناسایی اقشار آسیب‌پذیر و تهیه یک بانک اطلاعاتی جامع، مهم‌ترین گام در جهت اجرای موفق برنامه‌های چتر ایمنی رفاه اجتماعی و هدفمند کردن یارانه‌ها تلقی می‌شود، لذا این معاونت پس از انجام مطالعات تفصیلی و مقایسه انواع روش‌های هدفگیری جهت انتخاب بهترین روش برای شناسایی اقشار آسیب‌پذیر در ایران و پس از مطالعه و گردآوری شاخص‌های موجود جهت شناسایی این اقشار در دستگاه‌های حمایتی از جمله کمیته امداد امام (ره)، سازمان بهزیستی، مرکز آمار، وزارت بهداشت و برخی از مؤسسات خیریه، فرم درخواست استفاده از کمک‌های چتر ایمنی رفاه اجتماعی را جهت شناسایی اقشار آسیب‌پذیر در قالب پرسشنامه تدوین نموده است. لیکن با توجه به سیاست‌های وزارتخانه، وظیفه طراحی و استقرار بانک اطلاعاتی این عزیزان بر عهده دفتر دیگری در وزارت رفاه گذارده شده است.

با وجود این، با عنایت به بند «د» مصوبه شماره

۲۰۰۱/۱۸۷۲ مورخ ۱۳۸۵/۷/۲۲ شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، کمیته امداد و سازمان بهزیستی کشور موظفند اطلاعات افراد تحت پوشش و یا شناسایی شده خود را با کد ملی حداکثر تا پایان اسفند ماه سال جاری از طریق سامانه یارانه‌ای در اختیار وزارت رفاه و تأمین اجتماعی قرار دهند. به موازات، بانک جامع بیمه‌ای با کد ملی برای رفع همپوشانی در وزارت رفاه در حال پیگیری است؛ ضمن این که با تمام اقدامات انجام گرفته در خصوص سهام عدالت که در مرحله اول تمامی مددجویان را شامل می‌شود، تقریباً ۸۰ درصد افراد تعیین تکلیف خواهند شد.

اقتصاد ایران: آیا در دولت و بالاخص وزارت رفاه، برنامه‌های خاصی برای نقدی کردن یارانه‌ها در نظر گرفته شده است؟

بحث نقدی کردن یارانه چند سالی است که در مراکز پژوهشی و دانشگاه‌ها در حال بررسی است و اکنون هم شورای راهبردی هدفمند نمودن یارانه‌ها در حال بررسی این موضوع می‌باشد. اما جمع‌بندی این معاونت با مطالعات انجام گرفته و اخذ نظرات کارشناسی صاحب‌نظران، به این نتیجه منتهی شده است که نمی‌توان به یکباره تمامی یارانه‌ها را نقدی نمود، زیرا:

- ۱) میزان تمامی منابع یارانه‌ها (آشکار و پنهان) مشخص نیست.
- ۲) ساز و کار اجرایی آن فراهم نشده است.
- ۳) موجب افزایش نقدینگی و در نتیجه تورم خواهد شد که معمولاً فشار بیشتری را متحمل دهک‌های پایین درآمدی خواهد نمود. به عنوان مثال، حذف یارانه انرژی موجب افزایش ۷۰ درصدی هزینه حمل و نقل و مصالح ساختمانی و افزایش ۳۲ درصدی تورم خواهد شد. مطالعات نشان می‌دهند که با ۱۰ درصد کاهش قدرت خرید، ۲۵ درصد فقر افزایش می‌یابد.
- ۴) افزایش تورم موجب رکود و رشد بیکاری خواهد شد.

- ۵) سلامت گروه‌های آسیب‌پذیر به مخاطره می‌افتد.
- ۶) بر صنایع کارآمد تأثیری ناگوار وارد می‌شود. البته نقدی کردن یارانه، ساده‌ترین روش است، اما معلوم نیست بهترین روش باشد. هدف از نقدی کردن یارانه باید هدفمند نمودن آن باشد و هدفمندی نیز چیزی جز اصابت یارانه به گروه‌های هدف نیست و این امر تنها با شناسایی این گروه‌ها محقق می‌شود. لذا نقدی کردن یارانه‌ها به صورت ناگهانی، ممکن است عدالت اجتماعی را زیر سوال برده و فشار بر قشر آسیب‌پذیر جامعه را افزایش دهد. پیشنهاد وزارت رفاه در این زمینه، تعدیل قیمت‌ها در طی ۳ الی ۵ سال است تا به قیمت‌های مرزی دست یافته و گام به گام به سوی آزادسازی قیمت‌ها حرکت نماییم.

اقتصاد ایران: متشکریم.