

سهم یارانہ‌ها در بودجه دولت طی نخستین برنامه توسعه اقتصادی کشور افزایش یافت

اشاره:

با توجه به نقشی که دولت‌ها در امور سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشورها دارند، سیاست‌های حمایتی همواره برای پشتیبانی از گروه‌های خاص اتخاذ و اجرا شده است. اگرچه به عقیده شماری از کارشناسان مداخله دولت در امور اقتصادی مانع از حرکت آزاد اقتصاد بازار می‌باشد، با این وصف دولت‌ها به منظور فقرزدایی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر در قالب پرداخت‌های انتقالی به سیاست‌های حمایتی روی آورده‌اند. در ایران نیز پس از پیروزی انقلاب اسلامی و بروز جنگ تحمیلی و به دنبال آن در برنامه‌های اقتصادی سیاست‌های حمایتی همچنان تداوم داشته و اغلب کارشناسان اقتصادی بر تداوم آن به لحاظ گسترش عدالت اجتماعی و فقرزدایی صحه گذاشته‌اند. هر چند که در نحوه توزیع یارانہ‌ها اختلاف نظر دارند. در این مقاله به بررسی سیاست‌های حمایتی در اقتصاد ایران می‌پردازیم.

صاحب‌نظران اقتصادی با آن موافقت دارند، هرچند که در خصوص میزان و نحوه اجرای سیاست‌های حمایتی اختلاف نظرهایی وجود دارد. اما اینکه دامنه سیاست‌های حمایتی تا کجا می‌تواند باشد، موضوع حساسی است، زیرا که اقتصاد آزاد، دخالت دولت را مانعی در حرکت آزادانه سیستم اقتصادی قلمداد می‌کند و آن را عاملی برای بروز عدم تعادل می‌داند. در ایران نیز حوزه دخالت دولت در امور اقتصادی و سیاست‌های حمایتی همواره مورد پرسش بوده است، با این وجود اغلب

تأمین هزینه‌های معیشتی روبه‌رو ساخته است. به طور کلی سیاست‌های حمایتی با توجه به هدفمندی شرایط خاص هر اجتماعی می‌تواند شکل‌های گوناگونی داشته باشد و در ابعاد اقتصادی و غیراقتصادی با محور حمایت از قشرهای خاص، عقیده خاص و یا ایدئولوژی حاکم بر نظام اقتصادی برای رسیدن به عدالت یا افزایش کارایی، شکل می‌گیرد. عادی‌ترین شکل سیاست‌های حمایتی، حمایت‌های اقتصادی برای ایجاد رفاه بیشتر می‌باشد که اغلب

یکی از مباحثی که دولت را مجاز به دخالت در امور اقتصادی و اجتماعی می‌کند، مسأله حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و سیاست‌های حمایتی است این حمایت به منظور بهبود وضعیت رفاهی و معیشتی عموم مردم و به ویژه اقشار کم‌درآمد، ضرورتی غیرقابل انکار است، به ویژه آنکه در جامعه ایران به ویژه در سال‌های اخیر (پس از خاتمه جنگ تحمیلی) فاصله طبقاتی تا حدودی افزایش یافته و فشارهای تورمی صاحبان درآمدک را با مشکل

کارشناسان و به ویژه نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی بر حفظ سیاست‌های حمایتی و تداوم آن با هدف حمایت از اقشار کم‌درآمد، اصرار دارند.

شرایط گذار و بحران‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی، به ویژه جنگ تحمیلی از دلایلی است که اتخاذ و استمرار سیاست‌های حمایتی در بخش‌های تولید و مصرف را توجیه‌پذیر ساخته است. در سه برنامه توسعه اقتصادی که پس از خاتمه جنگ تحمیلی تصویب شده و به اجرا درآمده است، سیاست‌های حمایتی و سیستم توزیع کالاهای اساسی یارانه‌ای جزو رهنمودهای کلی و اساسی برنامه‌ها پذیرفته شد. حتی در سومین برنامه پنجساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، مجموعه اقدامات حمایتی دولت در جهت مقابله با فقر و حفظ قدرت خرید اقشار کم‌درآمد پذیرفته شده و دربرگیرنده یارانه‌ها و دیگر کمک‌های اقتصادی دولت بر اساس معیارهای هدفمند بودن و شفافیت در قالب نظام تأمین اجتماعی می‌باشد. بر اساس این سیاست‌های کلی، یارانه‌ها به سه گروه تقسیم شده است که به دسته اول یارانه‌هایی است که به منظور حفظ قدرت خرید مردم به طور مستقیم یا غیرمستقیم پرداخت می‌شود. دسته دوم یارانه‌هایی است

که برای توسعه فعالیت‌های اجتماعی به صورت کمک‌های انتقالی به شکل مستقیم پرداخت می‌شود و دسته سوم یارانه‌هایی است که به فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی پرداخت می‌شود.

البته حمایت‌ها و کمک‌هایی که دولت‌ها انجام می‌دهند، معمولاً با توجه به ماهیت و نوع هدفمندی اقتصادی که دارند و بودجه و اعتباراتی را که به خود اختصاص می‌دهند، قابل تفکیک است. برای مثال کمک‌های تولیدی، کمک‌های توزیعی و کمک‌های مصرفی.

کمک‌های تولیدی در واقع نوعی حمایت است که دولت به طور مستقیم یا غیرمستقیم به تولیدکنندگان اعطا می‌کند و هدف آن تقویت بنیه تولید ملی است. حمایت‌های تولیدی در ایران به خصوص از تولیدکنندگان محصولات کشاورزی در خور توجه است. زیرا نهاده‌های کشاورزی با یارانه میان کشاورزان توزیع می‌شود و در ضمن دولت قیمت خرید تضمینی شماری از محصولات کشاورزی را تعیین می‌کند. حمایت از تولیدکنندگان در مناطق محروم از طریق اعطای اعتبارات یارانه‌ای و ... نیز در مجموع کمک‌های تولیدی جای دارد.

اما کمک‌های توزیعی اغلب با هدف کاهش هزینه توزیع یا قیمت

تمام شده برای مصرف‌کننده نهایی اختصاص می‌یابد. این نوع کمک‌ها نه تنها توزیع کالاهای اساسی با کالایرگ به قیمت یارانه‌ای را دربرمی‌گیرد، بلکه در تعاونی‌های دولتی و ... نیز محصولات با قیمت ارزان‌تر از بازار عرضه می‌شوند. اختلاف قیمت کالاهای عرضه شده در تعاونی‌ها و بازار آزاد در سال‌های گذشته به مراتب بیشتر بود که ناشی از اعطای کمک‌های توزیعی برای محصولات عرضه شده در تعاونی‌ها بوده است.

کمک‌های مصرفی نیز کمک‌هایی هستند که دولت به منظور حمایت از مصرف‌کنندگان پرداخت می‌کند. البته این مصرف‌کنندگان ممکن است تمام یا قشرهای خاصی از جامعه را در برگیرد و به شیوه‌های گوناگونی نیز اعطا می‌شود تا هدف دولت را تأمین کند. همانند کمک‌های غذایی به دانش‌آموزان از طریق دادن مواد خوراکی رایگان با قیمت نازل به آنها. سیاست‌های حمایتی اقتصادی در ایران و توزیع یارانه‌ها به اشکال گوناگون از سال ۱۳۱۱ در ایران متداول شد. پیش از این تاریخ، از آنها که بیش از ۹۰ درصد جمعیت ایران در روستاها ساکن بودند و در تأمین مواد غذایی مورد نیازشان با مشکلات زیادی مواجه نبودند، ضروری نبود و در عین حال دولت‌ها

نیز دیدگاهی در جهت رفاه و تأمین امنیت اقتصاد مردم نداشتند و ضرورتی از این جهت احساس نمی‌کردند.

از سال ۱۳۰۰ به بعد که بتدریج شهرنشینی در ایران رایج شد و فعالیت‌های صنعتی و بازرگانی رونق گرفت، و به لحاظ فقدان سیستم مناسب حمل و نقل و نیز خشکسالی‌هایی که به فاصله زمانی رخ می‌داد، موضوع تأمین غذا و به ویژه نان در شهرها، اهمیت بیشتری یافت. در سال ۱۳۱۱ قانونی در جهت تأسیس سیلو در تهران تصویب شد و دولت اقدام به خرید گندم و انبار کردن آن به منظور عرضه در دوران قحطی و خشکسالی نمود و این آغاز طرح موضوع یارانه و اجرای آن در ایران بود.

در سال ۱۳۱۵ دولت به خرید مازاد تولید گندم کشاورزان به قیمت تضمینی نمود و از سال ۱۳۲۱ حمایت از مصرف‌کنندگان شهرنشین با تثبیت قیمت نان جایگزین حمایت از تولیدکنندگان گردید.

از سال ۱۳۴۰ به بعد با افزایش قیمت نفت در بازارهای جهانی و رشد درآمدهای ارزی ایران، پیروی دولت از اجرای سیاست‌های تأمین اجتماعی و حمایتی خاص که در کشورهای غربی متداول شده بود، سبب شد که پرداخت یارانه در ایران

از سوی دولت آغاز شود و بتدریج سیاست‌های حمایتی استحکام و جامعیت بیشتری یافت. تنها به لحاظ محدودیت فشارهای تورمی در دهه ۱۳۳۰، آثار سیاست‌های حمایتی دولت چندان به وضوح قابل مشاهده نبود، اما در دهه ۱۳۵۰ که تقاضای کل تحت تأثیر افزایش درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت بر عرضه کل فزونی یافت و فشارهای تورمی بروز کرد، تأثیر سیاست‌های حمایتی دولت بیش از پیش ملموس گردید. با دورقمی شدن تورم در اقتصاد ایران از سال ۱۳۵۲ به بعد، دولت به تأسیس صندوق حمایت از مصرف‌کننده در سال ۱۳۵۳ روی آورد و در تیرماه سال ۱۳۵۴ تأسیس این صندوق را به تصویب مجلس رساند. صندوق حمایت از مصرف‌کننده با وظایفی چون حمایت از مصرف‌کننده در برابر نوسانات قیمت‌ها، هزینه‌های تولید در بازارهای جهانی و داخلی و نیز حمایت از تولیدکننده تأسیس شد و به همراه آن مرکز بررسی قیمت‌ها ایجاد شد که وظیفه کنترل و نظارت بر قیمت‌ها و جلوگیری از نوسانات آن را به عهده داشت.

در سال ۱۳۵۶ سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان تأسیس شد و وظایف صندوق حمایت از مصرف‌کننده به آن واگذار

گردید و پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، مرکز بررسی قیمت‌ها نیز به سازمان مذکور ملحق گردید. در دوران پس از پیروزی انقلاب اسلامی به لحاظ بحران‌های خاص همانند محاصره اقتصادی، مسدود شدن ذخایر ارزی ایران و جنگ تحمیلی، کاهش تولیدات کشور، کمبود سوخت، خالی شدن ذخایر کالاهای اساسی و ... فشارهای تورمی افزایش یافت و گرانی و احتکار و ایجاد بازار سیاه کالاها آغاز شد. این مسایل که زندگی اقشار مختلف مردم به ویژه صاحبان درآمد اندک را تحت فشار قرار می‌داد، سبب شد که دولت دخالت مستقیم در عرضه کالاها (تهیه و توزیع عادلانه کالاهای اساسی) را در پیش گیرد. دخالت دولت در این زمینه نه تنها ابعاد اقتصادی را دربرمی‌گرفت، بلکه جنبه سیاسی داشت. برای مقابله با بحران‌های ایجاد شده با توجه به شرایط دوران جنگ و ضرورت کنترل امور اقتصادی، دولت در مهرماه سال ۱۳۵۹، ستاد بسیج اقتصادی کشور را تأسیس کرد. این ستاد در بدو فعالیت، توزیع کالاهای اساسی با کالابریگ را آغاز کرد و کالاهایی مانند بتزین، نفت، گازوئیل، روغن موتور، قند و شکر، روغن نباتی، صابون، پودر لباسشویی، گوشت قرمز

و گوشت مرغ، پتیر، کره، تخم مرغ و برنج را شامل شد.

در طرح سهمیه بندی کالاهای اساسی که از سوی ستاد بسیج اقتصادی کشور تدوین و اجرا شد، یک سهمیه حداقل برای هر نفر منظور شد که در فروشگاه های خرده فروشی

یا تعاونی ها با قیمت ثابت در طول سال های اجرای طرح به مصرف کنندگان اعم از شهری یا گروه روستایی - عشایری عرضه می شد. این

ستاد از سال ۱۳۷۰ زیر پوشش وزارت بازرگانی قرار گرفت.

آنچه مسلم است، پرداخت یارانه به اقشار مختلف یا گروه های گوناگون، می بایست از بودجه عمومی دولت صورت گیرد. لذا نقش هزینه ای یارانه ها در بودجه دولت و آثار و پیامدهای آن در حمایت از اقشار هدف حایز اهمیت است.

طبق آمارهای موجود مجموع یارانه های پرداختی دولت از ۱۵۹/۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۸ به ۴۰۲/۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۹ و سپس به ۵۱۴/۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۰ افزایش یافت. در سال ۱۳۷۱ هزینه های دولت از بابت پرداخت یارانه ها به شدت افزایش یافت و به

۱۰۶۲/۹ میلیارد ریال بالغ شد. این رقم در سال ۱۳۷۲ به ۲۱۲۴/۶ میلیارد ریال رسید.

در سال های اجرای برنامه اول میزان اعطای یارانه تولید به بخش کشاورزی از ۴۱/۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۸ به ۱۰۲/۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۹، سپس ۱۱۶/۹ میلیارد

مجموع یارانه های پرداختی دولت از ۱۵۹/۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۸ به ۳۶۸۶/۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۳ رسید. سهم یارانه ها در بودجه دولت در همین مدت از کمتر از ۲ درصد به ۵/۳۸ درصد افزایش یافت.

ریال در سال ۱۳۷۰ و ۱۶۲/۳ میلیارد ریال، در سال ۱۳۷۱ افزایش یافت. در سال ۱۳۷۲ یارانه پرداختی به این بخش به ۲۶۸/۴ میلیارد ریال و در سال ۱۳۷۳ به ۵۵۳/۲ میلیارد ریال بالغ شد. این ارقام نشان می دهد که تولید محصولات کشاورزی در برنامه اول مورد حمایت قرار گرفته است. در حالی که یارانه تولید محصولات صنعتی از ۲۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۸ به ۱۱/۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۹ و همین میزان در سال ۱۳۷۰ رسید و پس از آن قطع شد.

یارانه های مصرفی در برنامه اول، رو به افزایش نهاد و از ۵۹/۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۸ به ۹۲/۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۹ و سپس به ۲۵۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۰ افزایش

یافت. در سال ۱۳۷۰ یارانه های مصرفی به ۳۶۱/۲ میلیارد ریال، در سال ۱۳۷۱ به ۷۹۶/۲ میلیارد ریال و در سال ۱۳۷۲ به ۱۵۶۲/۲ میلیارد ریال افزایش یافت. اما در سال ۱۳۷۳ به ۲۹۱۷/۴ میلیارد ریال رسید.

طبق آمارهای موجود، سهم یارانه ها در بودجه دولت در سال های

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، سیر صعودی داشت و از یک درصد کل بودجه دولت در سال ۱۳۵۷ به ۵/۳ درصد بودجه دولت در سال ۱۳۶۱ افزایش یافت، و سپس سیر

نزولی طی کرد و تا سال ۱۳۶۸ به کمتر از ۲ درصد بودجه دولت رسید. از سال ۱۳۶۹ یارانه دوباره سهم بیشتری در بودجه دولت پیدا کرد و به ۳ درصد بودجه رسید و این روند تداوم یافت، تا آنکه در سال ۱۳۷۳ به ۵/۳۸ درصد بودجه دولت رسید.

به عبارت دیگر در سال های پس از پیروزی انقلاب اسلامی تا پایان نخستین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور سهم یارانه ها در بودجه دولت در حد قابل توجهی افزایش یافت و اقشار مختلف مردم و نیز بخش کشاورزی از آن برخوردار گردید.