

سر به فلک

به دلیل گستردگی و حجم بالای یارانه‌های پنهان و آشکار در اقتصاد ایران، ارقام آنها نجومی شده‌اند.



سابقه پرداخت یارانه در ایران به دوران سلسله قاجار برمی‌گردد که عمدتاً به صورت یارانه‌های تولیدی به اعطای بذر و مساعده به کشاورزان اختصاص داشت. پس از آن، در سال ۱۳۱۱ دولت پهلوی با تصویب قانونی، تأسیس سیلو در تهران به منظور ذخیره گندم و خرید غله از کشاورزان با هدف مقابله با کمبودهای احتمالی را آغاز نمود که تا سال ۱۳۲۱ ادامه داشت. اما سابقه پرداخت یارانه مصرفی به مفهوم کنونی، به سال‌های دهه ۱۳۴۰ برمی‌گردد که به گوشت و گندم اختصاص یافته بود. میزان این یارانه‌ها تا پیش از افزایش قیمت نفت خام، بسیار اندک بود. برای مثال، کل پرداخت‌های یارانه توسط دولت تا سال ۱۳۵۱ تنها ۱،۶۶۸ میلیون ریال بود که این میزان یارانه تنها ۱/۴ درصد یارانه‌های پرداختی سال ۱۳۵۴ را در بر می‌گرفت. تصویب قانون تأسیس سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان نیز یکی از آخرین اقدامات دولت پیش از انقلاب به حساب می‌آید.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و با شروع تحریم‌های اقتصادی و جنگ تحمیلی عراق علیه ایران، عرضه کالا و خدمات در کشور دچار نوسانات و مشکلات عمده‌ای شد. دولت برای مبارزه با این نوسانات، نظام قیمت‌گذاری کالاها را از سال ۱۳۶۰ به مرحله اجرا گذاشت. همچنین طرح سهمیه‌بندی کالاهای اساسی و پرداخت یارانه و نظارت بر توزیع و قیمت کالاها با هدف مهار شتاب تورم، به اجرا گذاشته شد.

با پایان جنگ و شروع برنامه اول توسعه (۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲)، دولت در کنار اجرای برنامه‌های بازسازی، به حمایت از اقشار آسیب‌پذیر جامعه در قالب پرداخت یارانه برای کالاهای اساسی ادامه داد. بر اساس آمارهای موجود، در طول برنامه اول توسعه یارانه پرداختی دولت بر حسب قیمت اسمی به طور متوسط ۸۶/۷ درصد رشد داشته است که این میزان رشد، بیشتر از رشد بودجه عمومی دولت (با معادل ۴۶/۹ درصد) در همین دوره بوده است. در واقع، سهم پرداخت یارانه در بودجه عمومی دولت در طی سال‌های برنامه اول افزایش یافته و به طور متوسط ۲۷ درصد رشد داشته است. اما گرانش به سیاست‌های تعدیل اقتصادی در برنامه اول توسعه، منجر به مطرح شدن مباحث مربوط به کاهش و حذف یارانه‌ها در ابتدای دهه ۱۳۷۰ گردید که این امر در برنامه دوم توسعه (تبصره‌های ۱۶، ۱۷، ۱۹ و ۲۹) ملموس تر است.

در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸) به رغم افزایش ۲۳/۹ درصدی بودجه عمومی دولت، میزان یارانه‌های اسمی از یک رشد ۹ درصدی برخوردار

بوده و به طور متوسط ۹ درصد از بودجه عمومی را به خود اختصاص داده است. البته سهم یارانه‌ها از بودجه عمومی دولت روند کاهنده‌ای داشته است، به طوری که به طور متوسط با نرخ رشد سالانه ۱۲/۳- درصد، به ۶/۷ درصد در سال ۱۳۷۸ رسیده است.

در این دوره با وجودی که در عمل نگاه کاهش یا حذف یارانه‌ها در نظر گرفته شد، ولی این نگاه در مورد برخی از کالاهای اساسی با فشارهای اجتماعی و سیاسی و مخالفت‌های کارشناسی مواجه شد، به طوری که سهم یارانه کالاهای مصرفی در برنامه دوم از کل یارانه‌های پرداختی از ۸۶/۲ درصد در سال ۷۴ به ۹۰/۶ درصد در سال ۷۸ رسید. در مقابل در همین مدت، سهم یارانه‌های تولیدی از کل یارانه‌ها از ۱۳/۴ درصد به ۸/۸ درصد تقلیل یافت. به موازات، یارانه‌های خدماتی به کمتر از یک درصد مجموع یارانه‌های پرداختی دولت رسید. در واقع، سهم عمده یارانه‌های توزیعی دولت در برنامه دوم توسعه، در بخش مصرف و با هدف حمایت از اقشار آسیب‌پذیر تمرکز یافت.

در اواخر دهه ۱۳۷۰، نگاه کاهش یا حذف یارانه‌ها تعدیل و سیاست هدفمند کردن یارانه‌ها مطرح گردید. در واقع، سیاست‌گذاران به منظور اجتناب از نادیده انگاشتن آثار حذف یارانه‌ها بر گروه‌های هدف، تلاش کردند تا یارانه‌ها را به سوی گروه‌های هدف یا مستحق سوق دهند.

یارانه‌ها در برنامه سوم

در برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳)، همچنان بحث سیاست‌های حمایتی و پرداخت یارانه از موضوعات محوری و کلیدی کارشناسان و دولت بود، به طوری که سیاست‌گذاران توجه خود به این مسأله را در قالب پنج ماده از مواد قانون برنامه سوم توسعه (مواد ۳۶، ۴۶، ۴۷، ۱۹۷ و ۱۹۶ و ماده واحده اصلاحیه مواد ۴۶ و ۴۷) آشکار ساختند. لازم به ذکر

است، نظام پرداخت یارانه‌ها که در قالب برنامه سوم توسعه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، با لایحه تقدیمی دولت به مجلس که با هدف اصلاح و هدفمند ساختن نظام یارانه‌ها تنظیم شده بود، تفاوت داشت. در ماده ۴۷ لایحه دولت به مجلس که در راستای تغییر نظام توزیع یارانه‌ها تنظیم شده بود، تبصره‌ای منظور گردید مبنی بر این که تا استقرار نظام شناسایی خانوارها و میزان درآمد آنها، یارانه کالاهای اساسی در طول برنامه سوم با رعایت برخی از ملاحظات پرداخت گردد. هدف اصلی این لایحه این بود که یارانه‌ها صرفاً به مصارف خانوار تعلق گرفته و اصناف و صنایع از شمول دریافت آن خارج شوند. لذا مقرر شد ساز و کارهای لازم به گونه‌ای طراحی شود که در سقف اعتبارات ارزی و ریالی تعیین شده همراه با اعطای کالا، سهم خانوارهای محروم و تحت پوشش سازمان‌های حمایتی از یارانه کالاهای اساسی، بیش از سایر اقشار گردد. به علاوه، دولت در برنامه سوم پیشنهاد کرده بود که طی مدت دو سال از تاریخ تصویب قانون برنامه سوم، خانوارهای متقاضی دریافت یارانه در گروه‌های خانوارهای کم درآمد، با درآمد متوسط و با درآمد بالا طبقه‌بندی شده و تمهیدات لازم جهت افزایش یارانه خانوارهای کم درآمد از طریق استفاده از روش‌های درآمدی و حذف انتقال یارانه به خانوارهای با درآمد بالا فراهم گردد. اما این پیشنهاد دولت با وجود تصویب در کمیسیون اصلی، در جلسه علنی مجلس رد شد. در مقابل، در مجلس سیاست پرداخت یارانه کالاهای اساسی بر اساس برنامه سوم توسعه (ماده ۴۶) شامل گندم، برنج، روغن نباتی، قند و شکر، پنیر، دارو و شیرخشک و با حفظ کالا، برگ از نظر تعداد، مقدار وزنی و قیمت همانند برنامه دوم، مصوب گردید.

البته مجلس در سال ۸۰ به منظور اصلاح ساختار نظام پرداخت یارانه و هدفمند نمودن آن، ماده ۴۶ برنامه سوم را اصلاح نمود. بر اساس ماده واحده اصلاحیه مواد ۴۶ و ۴۷ قانون برنامه سوم توسعه که در تاریخ ۱۶ مرداد ماه ۱۳۸۰ به تصویب مجلس رسید، دولت مکلف شد با انجام مطالعات و بررسی‌های کارشناسی، اقدامات قانونی به منظور هدفمند نمودن پرداخت یارانه کالاهای اساسی و حامل‌های انرژی را انجام دهد، به طوری که از سال سوم برنامه نظام پرداخت یارانه با کمیت مشخص و در راستای تحقق اهداف ذیل، متحول شده و تغییر یابد:

- (۱) منطقی کردن مصرف کالاهای یارانه‌ای و جلوگیری از قاچاق این نوع کالاها.
- (۲) تشویق و توسعه سرمایه‌گذاری و حمایت از تولید داخلی کالاهای یارانه‌ای.
- (۳) کاهش سهم طبقات با درآمد بالا و افزایش سهم طبقات با درآمد پایین از یارانه‌ها.
- (۴) جایگزین نمودن تدریجی طرح‌های رفاه اجتماعی به جای پرداخت یارانه.
- (۵) تأمین منابع برای سرمایه‌گذاری زیربنایی و محرومیت‌زدایی کشور و توسعه اشتغال.
- (۶) توسعه اشتغال مولد با اعطای وام از محل

میلیارد ریال بابت تأمین کسری یارانه مورد نیاز برای خرید گندم از کشاورزان و در متمم دوم بودجه این سال حدود ۱۰,۹۷۳ میلیارد ریال بابت تأمین کسری یارانه کالاهای اساسی در نظر گرفته شده است.

سیمای واقعی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۵ نیز به مراتب بیش از رقم ۵۷/۸ هزار میلیارد ریال مندرج در جدول مربوطه می‌باشد، زیرا علاوه بر یارانه‌های مندرج در این جدول، یارانه‌های آشکار و پنهان دیگری در قوانین بودجه و حتی خارج از فضای قوانین بودجه وجود دارند که عبارتند از:

- کمک زیان شرکت‌های دولتی.
- کمک زیان مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت.
- پرداخت انتقالی غیر سرمایه‌ای به شرکت‌های دولتی.

- مابه‌التفاوت نرخ سود بانکی تعیین شده و تکلیف شده در بخش‌های حمایتی و پرداخت آن به سیستم بانکی.

- انواع کمک‌هایی که تحت عنوان مابه‌التفاوت قیمت‌های تعیین شده و تکلیف شده به کارکنان دولت پرداخت می‌شود، مانند کمک هزینه غذای روزانه کارکنان، کمک هزینه تحصیلی کارکنان و فرزندان آنها و کمک هزینه ایاب و ذهاب کارکنان.

- انواع یارانه‌هایی که به افرادی غیر از کارکنان و کارگران دولت پرداخت می‌شود مانند انواع یارانه‌های پرداختی به دانشجویان.

- پرداخت‌هایی که هرچند ارتباطی به تفاوت قیمت‌های تعیین شده و تکلیف شده ندارند، مع‌الوصف همانند یارانه‌ها در زمره پرداخت‌های انتقالی محسوب می‌شوند، مانند پرداخت‌هایی که در نظام جدید GFS بودجه‌نویسی دولت در طبقه‌بندی سه‌گانه پرداخت‌های انتقالی (یارانه‌ها، کمک‌های اجتماعی و سایر پرداخت‌های انتقالی) قرار می‌گیرند.

- و مهم‌تر از همه، یارانه‌های حامل‌های انرژی که انعکاس شفافیت در بودجه‌های سالانه دولت ندارند و اهم آنها عبارتند از:

□ مابه‌التفاوت هزینه خرید بنزین وارداتی و درآمد فروش بنزین وارداتی.

□ یارانه مجموعه بنزین و دیگر فرآورده‌های نفتی ناشی از تولید داخلی که متأثر از قیمت ذاتی نفت خام ارسالی به پالایشگاه‌های داخلی است (هزینه فرصت) که با توجه به قیمت‌های فوب خلیج فارس در مورد این نوع کالاها، احتمالاً یارانه (هزینه فرصت) بنزین و سایر مجموعه فرآورده‌های نفتی به حدود ۳۵ میلیارد دلار بالغ می‌گردد.

در نهایت، می‌توان گفت که سیمای واقعی یارانه‌های شفاف و غیرشفاف (اعم از فضای درونی بودجه‌های سالانه یا خارج از فضای بودجه‌های سالانه دولت) در اقتصاد ایران، فوق‌العاده وسیع بوده و سهم و درصد قابل توجهی از محصول ناخالص داخلی کشور را به خود اختصاص داده است.

عدالت و ثبات اجتماعی، کاهش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی، کاهش فاصله دهک‌های درآمدی و توزیع عادلانه درآمد در کشور و نیز کاهش فقر و محرومیت و توانمندسازی فقرا، از طریق تخصیص کارآمد و هدفمند منابع تأمین اجتماعی و یارانه‌های پرداختی، برنامه‌های جامع فقرزدایی و عدالت اجتماعی را به اجرا بگذارد.

یکی از محورهای اصلی ماده ۹۵ قانون برنامه چهارم توسعه، تعیین خط فقر و تبیین برنامه‌های توانمندسازی متناسب و سامان‌دهی نظام حمایت‌های اجتماعی برای پوشش کامل جمعیت زیر خط فقر مطلق و نظام تأمین اجتماعی برای پوشش جمعیت بین خط فقر مطلق و خط فقر نسبی و پیگیری و ثبت مستمر آثار برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی بر وضعیت خط فقر و جمعیت زیر خط فقر و همچنین میزان درآمد سه دهک پایین درآمدی و جبران آثار برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی به سه دهک پایین درآمدی از طریق افزایش قدرت خرید آنان می‌باشد.

در راستای این اهداف، دولت موظف شده کلیه خانوارهای زیر خط فقر مطلق را حداقل تا پایان سال دوم برنامه چهارم توسعه به صورت کامل توسط دستگاه‌ها و نهادهای متولی نظام تأمین اجتماعی، شناسایی و تحت پوشش قرار دهد. به استناد این ماده و بر اساس ماده ۱۵۵ قانون برنامه چهارم، تهیه سند فرابخشی "کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها" بر عهده وزارت رفاه و تأمین اجتماعی قرار گرفته است.

به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، کل ارقام یارانه در سال‌های ۸۴ و ۸۵ به ترتیب به ۲۳,۲۳۷/۲ و ۵۷,۸۲۴/۵ میلیارد ریال رسیده است. در جدول همراه، مصارف مختلف یارانه‌های سال‌های ۸۴ و ۸۵ آمده است. این در حالی است که علاوه بر ارقام ذکر شده در جدول، در متمم اول بودجه سال ۸۴ بالغ بر ۲۳,۵۶۴ میلیارد ریال بابت یارانه واردات بنزین، ۳,۱۸۰ میلیارد ریال برای تأمین سود تسهیلات مقاوم‌سازی مسکن روستایی و ۵,۷۰۰

درآمدهای حاصل (به صورت وجوه اداره شده). اما عملاً به دلیل مشکلاتی از قبیل عدم شناسایی اقشار آسیب‌پذیر، عدم آمارهای دقیق در دهک‌های مختلف درآمدی و دیگر موارد، تاکنون دولت در تهیه طرح هدفمند کردن یارانه‌ها موفق نبوده است. با وجود این، با توجه به تکلیف ماده ۴۶ برنامه سوم توسعه جهت هدفمند کردن یارانه کالاهای اساسی، مطالعاتی از قبیل طرح سامان‌دهی بازار گندم، آرد و نان انجام پذیرفت. همچنین اقدامات مقدماتی دیگری در سال‌های اخیر به شرح زیر انجام شده است:

- افزایش سهم اقشار آسیب‌پذیر از طریق افزایش جمعیت اقشار مشمول از ۱۰ میلیون نفر به ۱۵ میلیون نفر و اختصاص کالابرگ ویژه اقشار آسیب‌پذیر در مورد کالاهای برنج، روغن و شکر به افراد مشمول.
- برای اولین بار در سال ۸۲ سهمیه‌ای از اقلام اساسی شامل برنج، روغن، قند و شکر و پنیر جهت تأمین بخشی از نیاز مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام (ره) و سازمان بهزیستی کشور در قالب کالابرگ در اختیار مددجویان مربوطه قرار گرفت.

- افزایش سهمیه توزیع شیر خانوار (از ۵۵۸ هزار تن در سال ۸۰ به ۱۱۵۰ هزار تن در سال ۸۳).
- نقدی کردن یارانه دانشجویان و مراکز آموزشی برای کالاهای قند، شکر و پنیر.

- تخصیص اقلام اساسی (برنج، روغن و شکر) از محل سهمیه تنظیم بازار به اقشار خاص نظیر نیروهای مسلح و اتحادیه‌های کارگری و کارمندی. به طور کلی، در طی برنامه سوم توسعه سهم یارانه‌ها از بودجه عمومی دولت (با رقمی معادل ۸,۴۴۴/۶ میلیارد ریال) از ۶/۲ درصد سال ۷۹ به ۸/۱ درصد (معادل ۲۸,۸۷۵/۲ میلیارد ریال) در سال ۸۲ رسید. کل ارقام یارانه در سال ۸۳ نیز رقمی معادل ۳۹,۶۷۶/۲۸ میلیارد ریال برآورد شده است.

یارانه چهارم

بر اساس ماده ۹۵ برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸)، دولت مکلف شده تا به منظور استقرار

عنوان	عملکرد ۱۳۸۴	قانون بودجه ۱۳۸۵	هشت ماهه نخست ۸۵
یارانه گندم	۱۸,۹۲۷/۸	۲۵,۸۷۰	۲۵,۸۷۰
کالابرگ مردم و حمایت از اقشار محروم	۷,۷۱۱/۹	۱۲,۲۶۷/۹	۸,۶۵۲
یارانه نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی	۵,۹۶۳/۹	۹,۵۰۰	۹,۵۰۰
یارانه دارو و شیرخشک	۲,۲۴۴	۲,۲۴۴	-
یارانه مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان مشمول	۱,۸۷۸/۸	۲,۳۵۵/۴	۱,۴۹۰
یارانه مابه‌التفاوت قیمت کالاهای تعیین شده و تکلیف شده	۱,۶۰۵	۲,۳۲۰	۵۱۲
یارانه تنظیم بازار و ایفای تعهدات خاص	۱,۹۰۵/۸	۳,۲۶۷/۲	-
جمع	۴۰,۲۳۷/۲	۵۷,۸۲۴/۵	-

* به استثنای متمم بودجه

استخراج: ماهنامه «اقتصاد ایران» از گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس و قوانین بودجه سال‌های ۸۴ و ۸۵ کل کشور.