

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

اصلاح نظام پرداخت یارانه کالاهای
اساسی در ایران
(با تأکید بر هدفمندی)

شماره ثبت مرکز اسناد مؤسسه: ۱۸۰۰ مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۶



مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی

عنوان و پدیدآور	اصلاح نظام پرداخت یارانه کالاهای اساسی در ایران (با تأکید بر هدفمندی)/پدیدآورندگان معاونت پژوهش و آموزش گروه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی داخلی : تهیه کنندگان خلیل حدیری ... [و دیگران].
مشخصات نشر	تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی؛ شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۸۵.
مشخصات ظاهری	ط، ۱۱۵ ص.: جدول، نمودار.
شابک	964-469-234-9 :
وضعیت فهرست‌بوسی	فیا :
موضوع	یارانه -- ایران.
موضوع	ایران -- سیاست اقتصادی -- قرن ۱۴.
شناسه افزوده	حدیری، خلیل :
شناسه افزوده	موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی. بخش پژوهش‌های بازرگانی داخلی. معاونت پژوهشی.
شناسه افزوده	شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
رده بندی کنگره	۴۶۱/۵۳۷۹ HC :
رده بندی دیویی	۳۳۸/۹۵۵۰۳ :
سماره کتابخانه ملی	۸۵۰۷۸۸-۵۸ :

شابک: ۹-۲۳۴-۳۶۹-۹۶۴

نام کتاب: اصلاح نظام پرداخت یارانه کالاهای اساسی در ایران
(با تأکید بر هدفمندی)

شناسنامه پدیدآورندگان:

معاونت پژوهش و آموزش
گروه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی داخلی
تهیه کنندگان: خلیل حدیری، زورار پرمه، داود چراغی، سعید غلامی نتاج امیری، محمد راستی
ویرایش ادبی: فهیمه شالباف

صفحه‌آرایی: سارا محسن‌پور
نسخه‌برداری و اصلاح نهایی: مریم شاه‌مرد
طراحی جلد: مریم دارابی

شناسنامه کتاب

چاپ اول: اسفند ماه ۱۳۸۵
تیراژ: ۵۰۰ نسخه

لیتوگرافی، چاپ و صحافی: شرکت چاپ و نشر بازرگانی
ناشر: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

نشانی: تهران، خیابان کارگر شمالی، بالاتر از بلوار کشاورز، شماره ۲۴۰، تلفن: ۶۶۹۳۹۳۲۹

پیشگفتار

امروزه دولت‌ها در تمامی کشورها، به خصوص کشورهای جهان سوم با سیاست‌گذاری‌های اقتصادی نقش اساسی در روند رشد و توسعه اقتصادی ایفا می‌کنند. اما پیوستگی زنجیروار عوامل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و تأثیرپذیری عناصر این عوامل از یکدیگر فرایند سیاست‌گذاری اقتصادی را با پیچیدگی‌های ویژه‌ای مواجه می‌سازد. از سوی دیگر در اتخاذ هر یک از سیاست‌های مهم و راهبردی اقتصادی و اجتماعی، انبوهی از روش‌ها و شیوه‌های مختلف در مقاطع خاص زمانی وجود دارد که حاصل تجارب دیگر کشورها است. از این روی سیاست‌گذاران اقتصادی مواجه با این مشکل هستند که کدام یک از راه‌های پیشنهادی، به رشد و توسعه اقتصادی کشور منجر می‌گردد. در این راستا دو شیوه تصمیم‌گیری وجود دارد. شیوه نخست روش سنتی یعنی روش آزمون و خطاست. در این روش ابتدا یک سیاست اتخاذ و به مرحله اجرا گذارده می‌شود و در فرایند عمل ارزیابی و تعدیل می‌گردد. شیوه دوم، روش علمی است. در این روش قبل از اتخاذ هر گونه سیاستی سعی می‌شود با تکنیک‌های موجود آثار آن تصمیم بر سایر متغیرهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پیش‌بینی گردد و سیاست‌های متخذه منطبق

بر اصول و قانون‌مندی‌های اقتصادی و اجتماعی باشد. همچنین از تجربه سایر کشورها استفاده شود، زیرا امروزه زمان یکی از ارزشمندترین مولفه‌ها در تصمیم‌گیری است و از دست‌دادن فرصت‌های مناسب گاه سبب می‌گردد تا سالیان درازی یک جامعه از گردونه پر شتاب توسعه در جهان کنونی خارج شود. برای مثال یکی از تصمیم‌های مهم اقتصادی دولت، اتخاذ سیاست‌های حمایتی مناسب برای ایجاد تعادل بین بخش‌های مختلف تولید، توزیع، مصرف، تجارت خارجی و ... است؛ در این ارتباط پرداخت یارانه یکی از ابزارهایی است که جهت حمایت از قشرها و بخش‌های مختلف اقتصادی به کار می‌رود. یارانه علاوه بر جنبه‌های اقتصادی، به دلیل بهره‌مندی قشرهای وسیع جامعه از مواهب آن و ملموس بودن این پرداخت‌ها برای آحاد جامعه، دارای ریشه‌های سیاسی و اجتماعی عمیقی نیز می‌باشد. از طرف دیگر در دهه‌های اخیر، با توصیه‌های اکید بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، سازمان تجارت جهانی (WTO) و غیره مبنی بر حذف یارانه برای تسریع رشد اقتصادی در جهان سوم، بحث پیرامون آن بالا گرفته است. با این حال پرداخت یارانه به دلایل گوناگون سیاسی و اقتصادی در کشورهای مختلف، از جمله ایران، متداول است. اگر قرار باشد از شیوه تصمیم‌گیری سنتی که روش آزمون و خطاست در این سیاست‌گذاری مهم اقتصادی اجتناب شود، قطعاً باید علاوه بر استفاده از تجارب دیگر کشورها در این زمینه، به تبیین آثار و تبعات حذف یارانه‌ها بر متغیرهای مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور پرداخت. بر این اساس کتاب حاضر در چهار فصل شامل بررسی وضعیت موجود نظام یارانه کالاهای اساسی در ایران، چالش‌های این نظام یارانه‌ای؛ آثار اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی تغییر نظام یارانه کشور و در نهایت جمع‌بندی و ارائه راه کارهای کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت برای اصلاح این نظام یارانه‌ای می‌باشد. در پایان لازم است، از تهیه‌کنندگان این اثر آقایان خلیل حیدری، زورار پرمه، داود چراغی، سعید غلامی و محمد راستی و همچنین همکاران شرکت چاپ و نشر بازرگانی که موجب انتشار این اثر را فراهم نموده‌اند، تشکر و قدردانی به عمل آید.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
ز	مقدمه.....
۱	فصل اول : بررسی و تحلیل آماری یارانه کالاهای اساسی در ایران.....
۱	۱-۱- بررسی وضعیت پرداخت یارانه‌ها در ایران.....
۲	۱-۱-۱- بررسی روندهای پرداختی در ایران به قیمت جاری.....
۳	۱-۲- بررسی روند یارانه‌های مصرفی در ایران.....
۳	۱-۳- بررسی سهم یارانه‌های مصرفی، تولیدی و خدماتی از کل یارانه‌های پرداختی.....
۵	۱-۴- بررسی روند سهم یارانه‌های مصرفی از کل بودجه، تولید ناخالص داخلی و کسری بودجه کشور.....
۶	۱-۵- تجربه کشورها در زمینه پرداخت یارانه.....
۱۲	۱-۶- جمع بندی.....
۱۱	فصل دوم : بررسی چالش‌های نظام توزیع یارانه در ایران.....

- ۲-۱- بررسی چالش‌های موجود نظام پرداخت یارانه کالاهای اساسی در ایران ۱۱
- ۲-۱-۱- چالش اول: بررسی تعاریف یارانه و ارائه تعریف مناسب ۱۲
- ۲-۱-۲- بررسی تعاریف موجود یارانه در منابع مختلف ۱۵
- ۲-۱-۳- تعاریف پیشنهادی ۱۵
- ۲-۲- چالش دوم: ضرورت حذف یا ادامه پرداخت یارانه‌ها ۲۳
- ۲-۲-۱- ارائه عمده‌ترین دلایل مدافعان حذف یا کاهش یارانه‌ها و پاسخ مخالفین ۲۴
- ۲-۲-۲- آیا ادامه پرداخت یارانه‌ها ضرورت دارد؟ ۲۷
- ۲-۳- چالش سوم: روش پرداخت یارانه مستقیم و نقدی یا غیر مستقیم و کالایی ۳۳
- ۲-۳-۱- دلایل موافقین نقدی کردن یارانه‌ها ۳۴
- ۲-۳-۲- دلایل مخالفین نقدی کردن یارانه‌ها ۳۵
- ۲-۳-۳- جمع بندی ۳۹
- ۲-۴- چالش چهارم: هدفمند کردن یارانه‌ها یا شناسایی و شیوه‌های حمایت از اقشار آسیب پذیر ۳۹
- ۲-۴-۱- شناسایی خانوارهای لازم الحمايه ۴۱
- ۲-۴-۲- شناسایی محتویات سبد حمایتی ۴۳
- ۲-۴-۳- بررسی روش‌های هدفمند کردن یارانه کالاهای اساسی و ارائه راه کارهایی برای ایران ۴۷
- ۲-۴-۴- جمع بندی و پیشنهادات ۸۰

فصل سوم: بررسی آثار اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی

- هدفمند سازی یارانه‌ها ۸۳

۳-۱- بررسی آثار اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی هدفمندسازی	
یارانه‌ها در ایران.....	۸۳
۳-۱-۱- بررسی آثار تورمی هدفمند نمودن یارانه‌ها در ایران.....	۸۴
۳-۲- آثار اجتماعی، سیاسی و فرهنگی هدفمند سازی یارانه کالاهای	
اساسی در ایران.....	۹۲
۳-۲-۱- یارانه، مبحثی ریشه‌دار و عمیق.....	۹۳
۳-۲-۲- فرایند منطقی سیاست‌گذاری جهت ساماندهی یارانه‌ها.....	۹۴
۳-۲-۳- ریشه‌یابی خارج‌شدن بحث یارانه از دستور کار مقامات.....	۹۵
۳-۲-۴- نقصان مطالعاتی پیرامون یارانه‌ها.....	۹۹
۳-۲-۵- آثار اجتماعی، سیاسی و فرهنگی اصلاح نظام یارانه.....	۱۰۰
فصل چهارم: جمع‌بندی و پیشنهادها.....	۱۰۳
۴-۱- جمع‌بندی و پیشنهادات.....	۱۰۳
۴-۲- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۱۰۳
۴-۳- پیشنهادها.....	۱۱۱
منابع و ماخذ.....	۱۱۳

مقدمه

پرداخت یارانه به برخی از کالاهای اساسی و ضروری یکی از سیاست‌های اقتصادی رایج در کشورهای در حال توسعه و حتی کشورهای توسعه یافته است. اجرای درست این سیاست تامین‌کننده اهدافی مانند حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، توزیع عادلانه تر درآمد، تثبیت قیمت‌ها و غیره می‌باشد. در مقابل اجرای نادرست و غیر هدفمند این سیاست منجر به هدر رفتن بودجه دولت و ایجاد ناکارایی در تولید خواهد شد. بر این اساس اتخاذ این سیاست در نظر جوامع دارای اقتصاد آزاد و مجامع مالی بین‌المللی حرکتی برای انشعاب از اقتصاد بازار و عدول از ضوابط و روش قیمت‌گذاری کالاها و خدمات براساس عرضه و تقاضا در بازار آزاد تلقی می‌شود.

پرداخت یارانه اگر چه یک سیاست اقتصادی است؛ اما آثار اجتماعی و سیاسی قابل‌ملاحظه‌ای دارد. برای مثال پرداخت یارانه به موازات افزایش نقش دولت در اقتصاد افزایش می‌یابد. به عبارت دیگر کارگزاران حکومتی از این ابزار جهت افزایش وجهه دولت نزد مصرف‌کنندگان، به ویژه مصرف‌کنندگان کم درآمد استفاده می‌کنند تا همواره

بتوانند گروه رقیب را شکست دهند. از سوی دیگر در کشورهای دارای منابع و مواهب طبیعی، معمولاً هنگامی که درآمد آن‌ها از محل فروش این منابع بیش‌تر می‌شود، جهت تقویت رفاه عمومی، یارانه‌ها را افزایش می‌دهند و زمانی که درآمد آن‌ها کم و دولت با کسری بودجه روبه‌رو می‌شود، یارانه‌ها را کاهش می‌دهند. این امر همواره زمینه ساز بحران‌های سیاسی و اجتماعی است.

در ایران سابقه پرداخت یارانه به قحطی ناشی از جنگ جهانی دوم و مسئولیت دولت در تأمین غله و نان مردم برمی‌گردد. این یارانه‌ها از طریق حمایت‌های دولتی و به‌صورت غیرآشکار در آن زمان پرداخت شده است. پرداخت علنی یارانه در قالب هزینه‌ها، به اوایل دهه ۵۰ شمسی برمی‌گردد، که با افزایش درآمدهای نفتی در سال ۱۳۵۳ پشتیبانی و تقویت شد.

زمان زیادی از پیروزی انقلاب اسلامی نگذشته بود که جنگ تحمیلی شروع شد. اقتضای آن، افزایش نقش دولت در تمامی شئون اقتصادی و اجتماعی از جمله نظارت و کنترل شبکه توزیع، قیمت‌گذاری کالاها و حمایت از گروه‌های کم درآمد و آسیب پذیر در مقابله با فشار تورم و جبران کمبودها بود. پس از خاتمه جنگ و شروع دوران بازسازی در برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۶۸-۱۳۷۲) ادامه پرداخت یارانه برای دولت به آن شیوه، قابل توجیه نبود. با افزایش شدید جمعیت و تنگناهای منابع ارزی و ریالی ادامه وضعیت فوق برای دولت سخت و دشوارتر شد؛ بنابراین به همراه اجرای سیاست آزادسازی و تعدیل اقتصادی، بررسی حذف یارانه‌ها و جانشین ساختن آن با نظامی که حتی المقدور بار مالی کم‌تر و رفاه بیشتری را ایجاد کند، مطرح گردید. ایجاد جو امنیت اقتصادی، تأمین سرمایه لازم، افزایش علاقه بخش خصوصی به تولید و تجارت، کاهش فشار تورم و حمایت از رفاه مصرف‌کننده، بهبود در تخصیص منابع داخلی، کاهش فشار بر تراز بازرگانی غیرنفتی و تراز پرداخت‌ها، همگی برای بازسازی اقتصادی و بهبود وجهه اقتصادی کشور در خارج، به صورت سیاست‌های لازم و هماهنگ در سال‌های بعد از جنگ از طرف دولت مدنظر قرار گرفت. این سیاست‌ها در برنامه دوم توسعه نیز ادامه

یافت، تا در سال ۱۳۷۴ با توجه به افزایش نرخ تورم به حدود ۵۰ درصد، دولت مجبور به عدول از سیاست‌های تعدیل گردید، به طوری که در تدوین برنامه سوم و چهارم توسعه و برنامه چشم انداز ۲۰ ساله کشور نگاه عدالت محور، جایگزین برنامه‌های تعدیل اقتصادی شد. در حال حاضر برنامه چهارم توسعه با ادامه سیاست‌های حمایتی برنامه سوم در دستور کار دولت جدید قرار گرفته است. در این دستور کار، از چالش‌های اساسی پیش روی، چگونگی حمایت‌های یارانه‌ای است. این پرداخت‌ها باید به شکلی باشد که در تعارض با پیوستن ایران به WTO، کارایی تخصیص منابع، فشار کسری بودجه و ... قرار نگیرد، در عین حال امنیت غذایی خانوارها، کاهش فقر و سایر اهداف را نیز تأمین کند.

با توجه به آن چه گفته شد اصلاح نظام پرداخت یارانه‌ها در ایران مستلزم شناخت وضعیت فعلی آن و بررسی چالش‌های به وجود آمده از این نظام است. تا بتوان با بررسی تجربه سایر کشورها در زمینه هدفمند کردن یارانه‌ها و شناخت دقیق آثار سیاسی و اجتماعی راه کارهای اصلاحی را ارائه نمود. کتاب حاضر بر این اساس طرح‌ریزی شده است.

فصل اول مروری بر روند یارانه‌های پرداختی در ایران از سال ۱۳۵۰ تاکنون دارد. این بررسی بر پایه قیمت‌های جاری و ثابت سال ۱۳۷۴ انجام شده است. در ادامه مقایسه‌ای بین یارانه‌های پرداختی چند کشور صورت گرفته است. فصل دوم چالش‌های اساسی اصلاح نظام یارانه‌ها را با تأکید بر ارائه یک تعریف جامع از یارانه، روش پرداخت نقدی یا غیرنقدی، روش‌های هدفمند کردن یارانه‌ها و روش‌های شناسایی خانوارهای فقیر از غیرفقیر مورد توجه قرار داده است. فصل سوم به بررسی آثار و تبعات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اصلاح نظام یارانه‌ها اختصاص داده شده است. در پایان نیز اصلاحات کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت پیشنهاد شده است. تأکید می‌گردد، نظر به نقش وزارت بازرگانی در تهیه، تدارک و تأمین کالاهای اساسی؛ ارقام و تحلیل‌های ارائه شده در این گزارش تنها به یارانه کالاهای اساسی اختصاصی دارد و شامل سایر یارانه‌ها به خصوص انرژی و سوخت نمی‌شود.