

یارانه‌ها در ایران از ابعاد اقتصادی و فقهی

بیژن بیدآباد^۱

مقدمه

در اکثر قریب به اتفاق کشورهای جهان، دولت‌ها برای حمایت از گروه‌های خاص اجتماعی، اقتصادی و سیاسی مزایایی قائل می‌شوند که با توسل به این مزایا آن گروه‌ها بتوانند موجبات رشد و توسعه خود را فراهم بیاورند. طبقه وسیعی از این حمایت‌ها یارانه‌ها می‌باشند که می‌توانند به صورت آشکار و پنهان و یا مستقیم و غیرمستقیم به گروه‌های مورد نظر انتقال یابند یارانه‌های مستقیم به آن گروه از پرداخت‌های انتقالی گفته می‌شود که بطور مستقیم جهت حمایت از افراد مورد نظر به آنها پرداخت می‌شود. انواع و اقسام پرداخت‌های حمایتی درآمدی، کمک هزینه‌ها، کالا برگ‌ها (کوپن ارزاق) که عملاً طیف وسیعی از پوشش‌های یارانه‌ای را شامل می‌شوند در گروه یارانه‌های مستقیم قرار می‌گیرند. یارانه‌های غیرمستقیم به انحاء مختلف دیده می‌شوند و غالباً از طریق پایین نگاه داشتن قیمت کالاها و خدمات مورد نظر به گروه‌های مختلف اجتماعی یا اقتصادی انتقال می‌یابند. بدین ترتیب دولت‌ها با پایین آوردن قیمت برخی از کالاها، مصرف‌کنندگان آن کالاها را در مصرف آنها یاری می‌نمایند. یارانه‌های مستقیم غالباً از جمله یارانه‌های آشکار می‌باشند و یارانه‌های غیرمستقیم در زمره یارانه‌های پنهان طبقه بندی می‌شوند. از لحاظ اقتصادی یارانه‌ها به طور عمده دو گروه بزرگ تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان را در بر می‌گیرند. یارانه‌های تولیدی با این هدف وضع و پرداخت می‌شوند که تولیدکننده را از سمت هزینه‌هایش یاری نموده و عملاً باعث شود که هزینه تولید کالا یا خدمت نازلتر و اجرای این سیاست حمایتی خود سبب تشویق تولیدکنندگان در زمینه مورد نظر گردد. یارانه‌های مصرفی با این هدف وضع و پرداخت می‌شوند که با پایین آوردن قیمت کالاها و خدمات و یا افزایش درآمد مصرف‌کننده وی را در درجه بالاتری از برخورداری از کالاها مصرفی قرار دهد. در کنار این دو گروه عمده از یارانه‌ها می‌توان به یارانه‌های اجتماعی نیز اشاره نمود که به نحوی در دو گروه عمده یارانه‌های تولیدی و مصرفی جای می‌گیرند ولی ماهیت آن با تفاوت کمی در جهت بسط و توسعه فعالیت‌های اجتماعی می‌باشد. پرداخت یارانه‌هایی در زمینه درمان، آموزش در سطوح مختلف، اشتغال، تربیت بدنی و امثالهم همه را می‌توان در این طبقه دسته بندی نمود. گرچه از لحاظ

کلی اینگونه یارانه‌ها بیشتر در دسته یارانه‌های مصرفی جای دارند زیرا مصرف کننده را در ابتیاع این گونه کالاها و خدمات یاری می‌نماید.

یارانه‌های عمده در ایران

عمده یارانه‌ها در ایران در قالب یارانه‌های انرژی، یارانه‌های کالاهای اساسی و برخی یارانه‌هایی در زمینه مواد واسطه‌ای نظیر کود شیمیایی و بذر طبقه‌بندی می‌شوند. گرچه این طبقه‌بندی جزء بسیار کمی از یارانه‌ها می‌باشد اغلب مورد استناد تحلیلگران اقتصادی در این زمینه واقع می‌شود. بطور کلی باید گفت پائین نگاه داشتن نرخ ارز یا به عبارت اقتصادی آن بیش از ارزش بودن پول ملی (Overvaluation) به مثابه یارانه عظیمی است که از طریق بخش تجارت خارجی و ارزی کشور به آحاد مختلف مصرف کنندگان و تولید کنندگان تعلق می‌گیرد، تخصیص ارز به نرخهایی پائین تر از نرخ بازار آزاد ارز به بخش‌های دولتی و غیردولتی خود نیز یارانه بسیار عظیمی را تشکیل می‌دهد که غالباً مورد احتساب واقع نمی‌شود و برآوردی در این زمینه ارائه نشده است. در شرایطی که اقتصاد کشور از قیمت‌گذاری دولتی برخوردار باشد و مکانیسم عرضه و تقاضا در تعیین قیمت کالاها و خدمات نقش تعیین کننده‌ای نداشته باشد و انواع و اقسام قیمت‌گذاری‌های دولتی و قیمت‌های سایه‌ای و نرخ‌های ترجیحی و برنامه‌ای در آن گسترش یافته باشد حجم یارانه‌های پنهان بشدت زیاد خواهد بود که حتی براحتی نمی‌توان میزان آن را برآورد نمود. علت این مشکل در این است که قیمت مبنایی کالاها و خدمات در هنگامی که اقتصاد می‌توانست در شرایط رقابت آزاد و قیمت‌گذاری آزاد عمل نماید مجهول می‌باشد. قیمت‌گذاری کالاها و خدمات، مبارزه با گرانی، نرخ‌های ارز غیرواقعی، نرخهای سود بانکی تعیینی که همگی با توجه به ملاحظات مختلف تعیین و مورد استفاده واقع می‌شوند همگی از مصادیق این موضوع می‌باشند که حجم عظیم آنها برآورد نگردیده است.

ارقام موجود در مورد میزان یارانه‌ها در بخش‌های انرژی و کالاهای اساسی و دارو به عنوان برآوردهای جزئی از کل رقم یارانه‌های پرداختی خود حکایت از بزرگی حجم یارانه‌ها در ایران است. براساس برآورد سازمان برنامه و بودجه میزان یارانه پرداختی فقط در بخش‌های انرژی و کالاهای اساسی و دارو در سال ۱۳۷۷ با احتساب نرخ ارز واریزنامه‌ای در همان سال (۵۸۰۰ ریال به ازاء هر دلار آمریکا) از کل بودجه عمومی کشور تجاوز می‌نماید. جدول شماره (۱) اجزاء این یارانه‌ها را نشان می‌دهد. جمع کل پرداختهای بودجه عمومی کشور در سال ۱۳۷۷ برابر با رقم ۷۹۹۰۱ میلیارد ریال بود که حدود ۷۰۰۰ میلیارد ریال از میزان یارانه برآورد شده در جدول (۱) بابت انرژی و کالاهای اساسی و دارو کمتر می‌باشد. بزرگی رقم یارانه پرداختی در سال ۱۳۷۷ فقط با احتساب نرخ ارز واقعی تر مشهود شد. حال اینکه چنانچه بجای قیمت‌های داخلی قیمت‌های بین‌المللی و به جای نرخ ارز واریزنامه‌ای نرخ ارز بازار آزاد را در فرآیند محاسبات بکار بریم و مابه‌التفاوت رقم مربوط به سود کلیه تسهیلات

اعتباری سیستم بانکی از نرخ بهره بازار غیرمتشکل پولی را بر سر جمع محاسبات اضافه کنیم و مابه‌التفاوت نرخ‌گذاری کالاها و خدمات دولتی و غیر دولتی را از نرخ بازار آزاد آنها محاسبه و بر سر جمع اخیر اضافه نمائیم عظمت رقم یارانه پرداخت شده بروز خواهد کرد. گرچه بسیاری از خدمات دولتی از قبیل خدمات آموزشی در کلیه سطوح مقدماتی تا عالی، بهداشت و درمان و بسیاری خدمات مشابه که رقم عمده‌ای را تشکیل می‌دهند همه می‌توانند به نحوی در کمک‌های رایانه احتساب شوند که جمع و درج همه آنها نشان خواهد داد که فعالیت اقتصادی در ایران از بعد مکانیسم‌های اقتصادی کاملاً دور و بشدت وابسته به یارانه‌هایی است که در جمیع جهات اقتصاد رسوخ دارد.

جدول (۱) برخی یارانه‌ها در سال ۱۳۷۷ با احتساب نرخ ارز واریزنامه‌ای

یارانه انرژی	یارانه با نرخ ارز واریزنامه‌ای میلیارد ریال	سهم %	
بنزین موتور	۱۰۴۱۴	۱۱/۹٪	
نفت سفید	۱۰۳۶۴	۱۱/۹٪	
نفت گاز	۲۰۰۷۳	۲۳/۰٪	
نفت کوره	۳۶۶۱	۴/۲٪	
گاز مایع	۳۲۳۲	۳/۷٪	
گاز طبیعی	۷۴۰۰	۸/۵٪	
برق	۱۶۴۹۰	۱۸/۹٪	
جمع	۷۱۶۳۴	۸۲/۱٪	
یارانه کالاهای اساسی و کود شیمیایی	گندم	۷۴۲۸	۸/۵٪
برنج	۷۱۴	۰/۸٪	
شکر و قند	۱۵۳۱	۱/۷٪	
روغن	۱۱۳۲	۱/۳٪	
گوشت	۴۲۲	۰/۴٪	
شیر	۲۷۹	۰/۳٪	
بذر و واکسن دامی	۷۳۳	۰/۸٪	
چای	۳۰	۰/۰٪	
خدمات	۳۶	۰/۰٪	
کود شیمیایی	۱۲۲۴	۱/۴٪	
جمع	۱۳۵۲۹	۱۵/۲٪	
یارانه دارو	دارو	۱۸۱۹	۲/۱٪
جمع	۸۶۹۸۲	۱۰۰٪	

مأخذ: برنامه سوم، پیوست شماره ۲، جداول صفحه ۱۱۲ سازمان برنامه و بودجه

هدفمندی یارانه

یکی از مهمترین مسائل در سیاست‌گذاری‌های یارانه‌ها هدفمند نمودن آنهاست و غالباً این کار به سختی و با ناکارایی زیاد صورت می‌گیرد. بطوریکه همیشه گروه‌هایی ناخواسته از یارانه‌ها بهره‌مند می‌شوند که گاه بهره‌مندی آنان بسیار بیشتر از گروه‌های هدف می‌باشد. در یکی از بررسی‌هایی که در مورد سهم برخورداران دهک‌های مختلف درآمدی از یارانه برخی کالاهای منتخب مشمول یارانه

انجام شده حاکی از آن است که میزان استفاده دهک‌های پردرآمد جامعه در ایران بیشتر و گاه‌آ تا چندین برابر از دهک‌های کم درآمد و فقیر می‌باشد. جدول (۲) سهم دهک‌های درآمدی دهگانه از یارانه کالاهای منتخب در سال ۱۳۷۵ را نشان می‌دهد.

جدول (۲) سهم دهک‌های درآمدی از یارانه کالاهای منتخب در سال ۱۳۷۵

سهم از یارانه بنزین	سهم از یارانه نفت سفید	سهم از یارانه دارو	سهم از یارانه نان	
دهک اول	۱/۳	۴/۴	۳/۸	۶/۲
دهک دوم	۱/۲	۶/۷	۶/۸	۸/۴
دهک سوم	۳/۲	۸/۷	۷/۶	۸/۵
دهک چهارم	۳/۹	۸/۶	۸/۹	۹/۹
دهک پنجم	۴/۷	۱۰/۱	۹/۰	۹/۷
دهک ششم	۶/۴	۱۱/۳	۱۰/۶	۱۰/۶
دهک هفتم	۸/۲	۱۱/۶	۱۰/۷	۱۱/۰
دهک هشتم	۱۰/۳	۱۲/۱	۱۲/۸	۱۱/۳
دهک نهم	۱۸/۰	۱۲/۷	۱۲/۹	۱۱/۸
دهک دهم	۴۱/۸	۱۶/۱	۱۷/۵	۱۲/۵
جمع	%۱۰۰	%۱۰۰	%۱۰۰	%۱۰۰

مأخذ: برنامه سوم، پیوست شماره ۲، جلد اول صفحه ۱۱۵، سازمان برنامه و بودجه.

مستحقین دریافت یارانه از بعد فقهی

با ملاحظاتی شاید بتوان یارانه را در ردیف مفاهیم صدقه لاقبل از بعد دریافت کنندگان آن دانست. چنانچه این تطبیق نزدیک به صحت تلقی شود می‌توان موضوع هدفمندی یارانه را از آن استنباط نمود. در آیه ۶۰ سوره توبه در قرآن کریم آمده است: «انما الصدقات للفقراء والمساكين و العاملين علیها و المولفه قلوبهم و فی الرقاب و الغارمین و فی سبیل الله و ابن السبیل فریضة من الله و الله علیم حکیم» (جز این نیست که صدقات برای بینوایان و مسکینان و کارگزاران بر آنها و دل بدست آوردگان و آزاد کردن بردگان و وامداران و در راه خدا و راه ماندگان واجب است از خدا و خدا دانای حکیم است).

در آیه فوق هشت گروه را مستحق دریافت صدقات دانسته است. به عبارت دیگر این طبقه‌بندی شامل موارد زیر است که شرح آن در کتب فقهی آورده شده است.

- ۱- فقیر: کسی که قادر نیست بالفعل یا بالقوه قوت سالیانه خود را تامین نماید. (نگاه کنید به ذیل آیه ۶۰ سوره توبه تفسیر بیان السعاده فی مقامات العبادہ تالیف جناب ملا سلطانمحمد گنابادی سلطانعلیشاه).
 - ۲- مسکین: کسی که قادر نیست حرکت کند و نیازهای خود را برآورده نماید (نگاه کنید به ذیل آیه ۸۳ سوره بقره همان تفسیر).
 - ۳- کارگزاران بر آنها: کسانی که در امر صدقات استخدام می‌شوند و برای این عمل اجرت می‌گیرند.
 - ۴- مؤلفه قلوبهم: دوستی و دلجویی دلها برای حفظ ثغور مسلمین یا استماع آیات قرآن و احکام توسط مسلمین تا به ایشان شناسانده شود که محمد رسول خداست.
 - ۵- بردگان: برده‌ای که تحت فشار است یا شخصی که قراردادی دارد و عاجز از پرداخت آن است و همچنین آن چیزهایی که الزام پرداخت آنها از کفارات برای مسلمین وجود دارد ولی قادر به پرداخت آن نیستند.
 - ۶- بدهکاران: کسانی هستند که استطاعت پرداخت دین خود را در چیزهایی که خداوند در آنها اجازه نداده است ندارند.
 - ۷- در راه خدا: کوشش و تلاش در کل راههای خیر.
 - ۸- راه ماندگان: مسافری که در سفر مباح بالفعل و نه بالقوه حتی اگر قادر به قرض برای تهیه مؤنه سفر خود باشد نمی‌تواند به وطن خود بازگردد (نگاه کنید به ذیل آیه ۶۰ سوره توبه همان تفسیر).
- فقها شروط ویژه‌ای نیز در مورد مستحقین دریافت زکات تعیین کرده‌اند که وجود این شروط خود مانع از پرداخت یارانه‌ها به صورت عمومی می‌باشد. این امر به معنای استثنائات پرداخت صدقه به هشت گروه فوق است. جزئیات این موارد در کتب فقهی آورده شده و با توجه به اینکه هر کدام از آنها بر اساس تعریفات مختلف می‌تواند قابل تغییر و تفسیر باشد بطوریکه حدود و وسعت مثنیات را اضافه و کم نماید از ذکر و بحث در مورد آنها بدلیل اینکه خارج از حوصله این مقاله است خودداری می‌شود. ولی همه موارد مزبور بر این امر دلالت خواهند داشت که حکومت اسلامی به طور عمومی مجاز به پرداخت یارانه به همه افراد جامعه یا گروههای افراد نیست و پرداخت عمومی یارانه‌ها حتی به گروههای هشتگانه فوق سبب می‌شود که افرادی که مثنی هستند از یارانه بهره‌مند گردند.
- همچنین فارغ از اینکه منابع مالی یارانه از کجا تأمین شود در آیه ۴۱ سوره انفال در قرآن کریم به گروه دیگری از دریافت کنندگان اشاره می‌شود: «و اعلموا انما غنیمتم من شیء فان لله خمسہ و للرسول ولذی القربی والیتای و المساکین و ابن السبیل ان کنتم امنتم بالله» (و بدانید آنچه که بدست آورده‌اید از

چیزی همانا برای خداست پنج یک آن و برای رسول و برای نزدیکان و یتیمان و مساکین و راه ماندگان اگر ایمان بیاورند به خدا). که محل‌هایی برای پرداختهای انتقالی که شامل یارانه نیز می‌شود را معین می‌نماید. در تفسیر شریف بیان السعاده فی مقامات العباده تالیف جناب حاج ملا سلطانمحمد بیدختی گنابادی اشاره به معانی غنیمت شده و نهایتاً می‌توان این استنباط را به فایده یا ثمر روز به روز معنی نمود. که خمس آن برای موارد زیر به مصرف می‌رسد:

۱- رسول: شخصی که از طرف خداوند رسالت دارد.

۲- ذوی القربی: امام از آل محمد (ص) که نزدیکان حقیقی می‌باشند.

۳- یتیمان و مساکین و راه ماندگان (از نزدیکان رسول که این غنیمت برای ایشان بدل از زکات در نظر گرفته شده و آن هم به شرطی که ایمان (که درجه بالاتری از اسلام قرار دارد) بیاورند به خدا.

چنانچه این تلقی از یارانه و تطبیق آن با موارد دریافت کنندگان صدقات قریب به صحت تلقی شود، از لحاظ فقهی پرداخت انواع یارانه‌ها موجود چه مستقیم و آشکار و چه غیرمستقیم و پنهان محل بحث قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر با محدود نمودن پرداخت صدقات به هشت گروه فوق بطور کلی پرداخت یارانه‌های عمومی در کالاهای مصرفی و تولیدی چه بصورت مستقیم و چه غیرمستقیم حتی در مورد کالاهای اساسی دچار اشکال است. زیرا از لحاظ فقهی مجوزی نمی‌توان مقرر داشت که پرداخت یارانه به صورت عمومی بر کالاها تعلق گیرد و فقط پرداخت یارانه قابل پرداخت به افراد مشخص در گروه‌های هشتگانه فوق قابل استدلال می‌باشد. نتیجه کلی این بحث در تفاوت دریافت کنندگان یارانه است. مبنای پرداخت یارانه از لحاظ فقهی فرد می‌باشد و نه کالا و نه بخش‌های اقتصادی و هدف گذاری یارانه الزاماً باید بر فرد وضع شود زیرا صدقات همگی به این نحو هدفمند تعریف شده‌اند.

تحلیل اقتصادی هدف گذاری بر فرد یا بر کالا می‌تواند بسیار مفصل باشد. از بعد کلان اقتصاد به راحتی می‌توان حسن هدف گذاری یارانه بر فرد را بر هدف گذاری یارانه بر کالا اثبات نمود. چون یارانه‌ها به طور کلی اثرات تخصیص مجدد در منابع دارند و بر اساس «اصل پارتو» و نظریه «بهترین دومین» نمی‌توان تخصیص منابعی بهتر از شرایط رقابت کامل در اقتصاد با فروض مختلف آن بدست آورد. به عبارت دیگر با پرداخت یارانه به کالاها عمل تخصیص مجدد منابع اتفاق افتاده و محققاً از لحاظ کارایی اقتصاد در شرایط نازلتری از لحاظ رشد و اشتغال و درآمد و باقی متغیرهای کلان قرار می‌گیرد. اصولاً پرداخت یارانه به مصرف کنندگان کالاها به معنی حمایت از خریداران کالاها و مصرف کالاها می‌باشد و این به معنی رسانیدن زیان به تولید کنندگان است. زیرا هزینه تولید کنندگان را مصرف کنندگان تأمین می‌کنند و در اقتصادی که به بخش تولید بی‌اهمیتی شود باید توقع داشت که

در آینده با عدم جلب سرمایه و سرمایه‌گذاری مواجه شده و نهایتاً بخش عرضه ضعیف خواهد شد و رشد اقتصادی کشور متحقق نخواهد شد. از طرف دیگر باید دانست که افزایش سود تولیدکنندگان به مثابه افزایش اشتغال و افزایش پرداخت‌ها به عوامل تولید است که خود صاحبان عوامل تولید مصرف‌کنندگان در اقتصاد می‌باشند. چنانچه سود تولیدکنندگان به دلیل تخصیص مجدد منابع از طریق که ذکر شد کاهش یابد دقیقاً این کاهش درآمد صاحبان عوامل تولید که همان مصرف‌کنندگان کالاها و خدمات هستند به آنها منتقل می‌شود و این زیان را مصرف‌کنندگان از سوی دیگر متحمل خواهند شد. پرداخت یارانه به تولیدکنندگان نیز اثرات مشابهی دارد زیرا این پرداخت به معنی کاهش هزینه تولیدکنندگان به صورت تصنعی می‌باشد و این کاهش از یک طرف خود به معنی قابل رقابت کردن تولید برخی از کالاها و خدمات است که از لحاظ اقتصادی به صرفه نمی‌باشند. از طرفی خود این امر سبب کاهش قیمت آن کالاها و خدمات شده که خود اثر دیگری بر کاهش عمومی درآمد صاحبان عوامل تولید خواهد داشت. بدین معنی که باز مجدداً اثر منفی آن به سمت مصرف‌کنندگان کالاها و خدمات بازگشت خواهد کرد. نتیجه این بحث به این شکل جمع‌بندی می‌شود که یارانه‌های عمومی چه تولیدی و چه مصرفی به دلیل تخصیص مجدد منابع هم به تولید و هم به مصرف زیان رسان هستند و حذف یارانه‌ها از لحاظ اقتصادی بسیار باصرفه‌تر از وضع آنهاست. این موضوع چه در مورد یارانه‌های مستقیم و چه غیرمستقیم صادق است. ولی بعد انسانی و اجتماعی قضیه را نمی‌توان فراموش نمود. به هر حال در هر کشوری افرادی هستند که نیازمند کمک‌هایی می‌باشند که بدون این کمک‌ها و یاری‌ها توان بقا و ادامه حیات و تأمین حداقل معیشت را ندارند و بصورت بالقوه یا بالفعل محروم از توانایی‌های کافی هستند مسلماً این افراد باید به نحوی مورد حمایت قرار گیرند. اینجاست که گروه‌های هشتگانه فوق می‌تواند ملاک عمل قرار گیرد و مجوز فقهی نیز در مورد آن صادر شده است. یا بعضی سیاست‌گذاری‌هایی را در قالب موارد هشتگانه فوق می‌توان یافت که از بعد اجتماعی حمایت دولتها را می‌طلبد و می‌تواند مشمول یارانه باشد، لذا با توجه به مباحث فوق هدفمندی یارانه چه از لحاظ اقتصادی و چه از لحاظ فقهی فقط و فقط بر افراد مشخص قابل توجیه و دفاع است و هرگونه یارانه عمومی دیگر اثرات مضر دیگری دارد که شرح کوتاه آن آمد.