



● موضوع هدفمندی یارانه‌ها، به‌عنوان یکی از محورهای طرح تحول از چه سالی وارد ادبیات اقتصادی کشور شد؟

از لحاظ نظری این موضوع از دهه ۷۰ وارد ادبیات اقتصادی و برنامه‌ریزی ایران شد. در آن سال‌ها من دانشجوی دکترای اقتصاد بودم.

دکتر جمشید پژویان در این خصوص مطالعات و نظرانی داشت که در کلاس‌های اقتصاد بخش عمومی به آنها اشاره می‌کرد. البته یارانه، دهه‌های طولانی بود که به‌عنوان یک روش حمایتی، نقشی اساسی در برنامه‌های حمایتی دولت داشت و پرداخت آن هم از سال ۱۳۵۲ با افزایش قیمت نفت و افزایش تورم در دستور کار دولت قرار گرفته بود. اما بحث اصلی ما در خصوص معایب روش پرداخت یارانه در آن سال‌ها بود. مثلاً در آن سال‌ها دولت صندوق حمایت از مصرف‌کنندگان را تأسیس کرد که در سال ۱۳۵۶ منجر به تأسیس سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان شد.

ابزار حمایتی دولت نیز عموماً کنترل و نظارت بر قیمت کالا و خدمات بود. اما در دهه ۶۰ به‌دلیل جنگ تحمیلی عرضه کالاها و خدمات با نوسان قابل توجهی مواجه شد و دولت کالاها را

سه‌میه‌بندی کرد و توزیع آن از طریق کالا برگ و یارانه در دستور کار قرار گرفت. پس از پایان جنگ و شروع اولین برنامه توسعه اقتصادی کشور در سال ۶۸ یارانه سهم بیشتری در سیاست‌های حمایتی دولت ایفا کرد به طوری که پرداخت یارانه‌ها تا سال ۷۲ حدوداً ۱۴ برابر شد.

● بله، در برنامه اول درآمد‌های نفتی از پیش‌بینی‌ها پیشی گرفت و شاید همین موضوع منجر به افزایش حمایت‌های یارانه‌ای دولت شد. اما به نظر می‌رسد نقش یارانه‌ها بر اساس سیاست‌های دولت وقت در برنامه دوم توسعه کم‌رنگ‌تر شده باشد؟

بله، برنامه دوم در فضای تعدیل اقتصادی بود و سیاست و راهبرد غالب آن برنامه هم آزادسازی اقتصادی بود. این نگاه منجر به گنجاندن مفاد برای کاهش و حذف یارانه‌ها شد. به همین دلیل در این سال‌ها یارانه‌ها هم‌پای بودجه دولت رشد نداشت. البته باید به یک نکته توجه کرد که در تمام این سال‌ها میزان یارانه انرژی به‌دلیل نوع اعمال آن از طریق تثبیت قیمت نفت در بازار جهانی افزایش می‌یافت. چون قیمت داخلی حامل‌های آن مانند بنزین، گازوئیل و سایر حامل‌ها

تقریباً تثبیت شده بود. بنابراین ارقام یارانه‌ای که در بودجه منظور می‌شد بیشتر به کالاهای اساسی پیوسته گندم اختصاص داشت.

● به نظرتان چرا دولت در برنامه سوم توسعه صریحاً به اجرای هدفمندی یارانه‌ها مکلف شده بود؟

ورود بحث هدفمندسازی یارانه‌ها در قوانین برنامه توسعه از برنامه سوم یعنی سال ۷۹ بود. در این دوران از لحاظ نظری، مشاوران بانک جهانی از جمله دکتر حبیب فتینی در کتابی که منتشر کرد به موضوع هدفمندی یارانه‌های انرژی در ایران پرداخت. داوود دانش جعفری هم در جلساتی که در دانشگاه امام صادق (ع) برگزار می‌شد به موضوع نقدی کردن یارانه‌ها و محاسن آن می‌پرداخت. اگرچه ماده ۴۷ برنامه سوم توسعه به هدفمندسازی یارانه‌ها اختصاص داشت اما هنوز این ماده وارد موضوع یارانه انرژی نشده بود. همان‌طور که گفتیم در طول این سال‌ها مباحث نظری توجه سیاست‌گذاران را به حامل‌های انرژی جلب کرده بود که در نهایت منجر به تدوین ماده ۳ برنامه چهارم شد. در واقع ماده ۴۷ برنامه سوم از این نظر که در کنار کالابرج به یارانه نقدی نیز اشاره کرده بود و از طرف دیگر از دولت می‌خواست تا سازگاری محروم و تحت پوشش خانوارهای محروم و تحت پوشش نهادهای حمایتی از یارانه کالاهای اساسی باشد. پیش‌رفتی در حوزه سیاست‌گذاری از یارانه کالاهای اساسی بود. مشاوران بانک جهانی از جمله دکتر حبیب فتینی در کتابی که منتشر کرد به موضوع نقدی کردن یارانه‌های انرژی در ایران پرداخت. داوود دانش جعفری هم در جلساتی که در دانشگاه امام صادق (ع) برگزار می‌شد به موضوع نقدی کردن یارانه‌ها و محاسن آن می‌پرداخت. اگرچه ماده ۴۷ برنامه سوم توسعه به هدفمندسازی یارانه‌ها اختصاص داشت اما هنوز این ماده وارد موضوع یارانه انرژی نشده بود. همان‌طور که گفتیم در طول این سال‌ها مباحث نظری توجه سیاست‌گذاران را به حامل‌های انرژی جلب کرده بود که در نهایت منجر به تدوین ماده ۳ برنامه چهارم شد. در واقع ماده ۴۷ برنامه سوم از این نظر که در کنار کالابرج به یارانه نقدی نیز اشاره کرده بود و از طرف دیگر از دولت می‌خواست تا سازگاری محروم و تحت پوشش خانوارهای محروم و تحت پوشش نهادهای حمایتی از یارانه کالاهای اساسی باشد. پیش‌رفتی در حوزه سیاست‌گذاری از یارانه‌ها بود.

شروع زرمه‌های هدفمندی یارانه‌ها از سال ۷۹

ورود بحث هدفمندسازی یارانه‌ها در قوانین برنامه توسعه از برنامه سوم یعنی سال ۷۹ بود. در این دوران از لحاظ نظری، مشاوران بانک جهانی از جمله دکتر حبیب فتینی در کتابی که منتشر کرد به موضوع نقدی کردن یارانه‌های انرژی در ایران پرداخت. داوود دانش جعفری هم در جلساتی که در دانشگاه امام صادق (ع) برگزار می‌شد به موضوع نقدی کردن یارانه‌ها و محاسن آن می‌پرداخت. اگرچه ماده ۴۷ برنامه سوم توسعه به هدفمندسازی یارانه‌ها اختصاص داشت اما هنوز این ماده وارد موضوع یارانه انرژی نشده بود. همان‌طور که گفتیم در طول این سال‌ها مباحث نظری توجه سیاست‌گذاران را به حامل‌های انرژی جلب کرده بود که در نهایت منجر به تدوین ماده ۳ برنامه چهارم شد. در واقع ماده ۴۷ برنامه سوم از این نظر که در کنار کالابرج به یارانه نقدی نیز اشاره کرده بود و از طرف دیگر از دولت می‌خواست تا سازگاری فراهم کند که سهم خانوارهای محروم و تحت پوشش نهادهای حمایتی از یارانه کالاهای اساسی بیش از سایر اقشار شود، پیش‌رفتی در حوزه سیاست‌گذاری از یارانه‌ها بود.

سرانه به کالاهای اساسی رشد چشمگیری داشت و با قیمت جاری سالانه حدود ۴۸ درصد رشد یافت. به نظر دلیل اصلی این مسأله این بود که یارانه‌های انرژی در بودجه کشور منعکس نمی‌شدند. از آنجا که نفت تولیدی کشور در اختیار پالایشگاه‌های داخلی قرار می‌گرفت و آنها حامل‌هایی مانند بنزین و گازوئیل را به قیمت دستوری به فروش می‌رساندند و از طرفی هزینه استخراج نفت نیز توسط دولت به شرکت نفت پرداخت می‌شد، بنابراین یارانه انرژی که همان مابه التفاوت قیمت انرژی صادراتی و قیمت محصولات داخلی بود در بودجه منعکس نمی‌شد. البته در آن دهه‌ها در تمام کشورهای نفتی و حتی بسیاری از کشورهای غیرنفتی نیز قیمت بنزین و گازوئیل ارزان‌تر از قیمت خرید آنها بود و ارزانی انرژی تقریباً موضوعی همگانی بود.

برنامه چهارم توسعه مصادف با شروع به کار دولت محمود احمدی‌نژاد بود. همان‌طور که می‌دانیم هدفمندسازی یارانه‌ها صراحتاً در برنامه چهارم آمده بود اما باز اجرا نشد.

بله، برنامه چهارم توسعه توجه و تمرکز بیشتری بر هدفمندسازی یارانه‌ها داشت. در ماده سوم برنامه چهارم دولت مکلف شده بود تا نفت کوره، نفت گاز و بنزین را بر مبنای قیمت فوب خلیج فارس قیمت‌گذاری کند. از طرف دیگر در ماده ۹۵ قانون برنامه دولت مکلف شده بود تا نظام اطلاعاتی جامع کشور را تهیه و براساس آن پرداخت یارانه به خانوارهای پردرآمد را کاهش داده و یا حذف کند و در مقابل میزان پرداخت یارانه به خانوارهای کم‌درآمد را افزایش دهد. در آن سال‌ها قیمت بنزین هر ساله و با شروع فروردین ۲۰ درصد رشد می‌کرد تا اینکه با اعتراض برخی از نمایندگان مجلس جلوی افزایش قیمت بنزین گرفته می‌شود.

● باز هم هدفمندی اجرا نمی‌شود، چرا؟

اجازه بدهید ابتدا توضیح دهم که بسیاری از قوانین برنامه‌های توسعه در کشور یا در قوانین بودجه تغییر می‌کند و ماهیت آن به صورت کلی تغییر می‌یابد و یا اصلاً اجرا نمی‌شود. در سال ۹۰ که برای توضیح طرح هدفمندی یارانه‌ها به مجمع تشخیص مصلحت نظام رفتم، آقای هاشمی رفسنجانی در آن جلسه رو به یکی از وزرائی که در جلسه حضور داشت، گفت: «خیلی علاقه موضوعی تا این کار در دولت من انجام می‌شد.» این کار در دولت من انجام می‌شد. کلیات هدفمندسازی یارانه‌ها در آن سال‌ها تقریباً مورد قبول عموم سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کشور بود ولی در خصوص جزئیات و نحوه اجرای آن دیدگاه مشخصی وجود نداشت.

● به نظرتان این گزاره که اجرای هدفمندی یارانه‌ها در دولت‌های مختلف متولی خاصی نداشت، درست است؟

در برنامه چهارم متولی مشخص نبود. در آن سال‌ها به تازگی وزارت رفاه تشکیل شده بود و اتفاقاً بر اساس برنامه چهارم یکی از وظایف وزارت رفاه همین موضوع هدفمندی یارانه‌ها بود. اما مسأله این بود که هدفمندی یارانه‌ها آنقدر در اجرا گسترده بود که یک وزارتخانه قادر به اجرای آن نبود. مثلاً بحث قیمت‌گذاری حامل‌ها باید در سازمان برنامه بودجه و وزارت نفت طراحی می‌شد. پرداخت یارانه و شکل پرداخت آن به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت بازرگانی مرتبط بود، مدیریت بودجه و به سازمان برنامه بودجه و وزارت اقتصاد مربوط می‌شد، همچنین هماهنگی سیاست‌های پولی و مالی آن نیز از وظایف سازمان برنامه و بانک مرکزی بود. بنابراین متولی آن نباید یک



سال ۸۶ بود. آن روزها

شمس‌الدین حسینی

که قبلاً هم دانشگاهی

و در وزارت بازرگانی با

هم همکار بودیم دبیر

طرح تحول اقتصادی

دولت بود. با من

تماس گرفت و گفت:

«با آقای احمدی‌نژاد

صحبت کرده‌ام و تو را

به‌عنوان سخنگوی طرح

تحول اقتصادی دولت

پیشنهاد داده‌ام. قرار

شده جلسه‌ای حضوری

با رئیس جمهور داشته

باشیم و در این خصوص

صحبت کنیم.»



تشکیل کمیته اطلاع‌رسانی طرح تحول اقتصادی

بعدها یک کارگروه اطلاع‌رسانی نیز تشکیل شد. طبیعتاً وقتی موضوعی با این اهمیت در دولت در سطح وزرا، معاونان وزرا و مدیران کل و همین‌طور صاحب‌نظران بیرونی تشکیل می‌شود مورد توجه رسانه‌ها و خبرنگاران قرار می‌گیرد. بنابراین هر یک از اعضا ممکن بود در خصوص موضوعات هر کمیته از منظر خودشان با رسانه‌ها صحبت کنند که این موضوع باعث تشتت اطلاع‌رسانی و گاهی بیان صحبت‌های ضد و نقیض می‌شد. موضوعی که می‌توانست باعث تحریک افکار عمومی شود. به‌دلیل حساسیتی که این کار داشت قرار شد تا وزرای دیگر درباره مصوبات و تصمیمات کارگروه یا رسانه‌ها مصاحبه نکنند و موضوعات کارگروه‌ها صرفاً توسط سخنگوی طرح به اطلاع افکار عمومی برسد. در همین راستا آیین‌نامه‌ای برای اطلاع‌رسانی نوشته شد که براساس آن اطلاع‌رسانی طرح تحول اقتصادی باید با توسط شخص رئیس جمهور یا دکتر حسینی که در آن زمان دبیر ستاد طرح تحول بود و یا من به‌عنوان سخنگوی طرح صورت بگیرد.

بش

وزارتخانه مشخص باشد بلکه باید نهاد دولت و در رأس آن رئیس جمهور این وظیفه را برعهده می‌گرفت و البته مجلس و سایر قوا نیز در این

میان طبیعتاً نقش بالایی داشتند.

● اجرای این کار را از کجا و چگونه شروع کردید؟

اقدامات اولیه این کار در قالب جلساتی که رئیس جمهور با وزرا و افراد صاحب‌نظر برگزار می‌کرد شروع شد. البته من در سال اول هنوز وارد دولت نشده بودم ولی زمانی که وارد شدم تمام مستندات و موضوعات آن جلسات را مطالعه کردم. دولت کار را با طرح تحول اقتصادی شروع کرد. این طرح در واقع نقدی از وضعیت آن زمان اقتصاد کشور در تمام حوزه‌های اصلی اقتصاد یعنی یارانه، مالیات، گمرک، نظام بانکی، نظام توزیع و حتی نظام برنامه‌ریزی کشور بود. هدفمندی یارانه‌ها یکی از ۷ محور اصلاحی دولت بود که باید برای آن برنامه‌ریزی و سازماندهی لازم صورت می‌گرفت. پس از جلسات همفکری اولیه در سطح رئیس جمهور و وزرا، ۶ کارگروه تخصصی با عناوین یارانه، مالیات، گمرک، اصلاح پولی، نظام بانکی و نظام توزیع تشکیل شد. در خلال تشکیل این کارگروه‌ها، آقای مسعود میرکاظمی وزیر بازرگانی وقت، محوری تحت عنوان بهره‌وری

را نیز پیشنهاد دادند که به این ۶ محور اضافه شد و در نهایت ۷ کمیته تخصصی برای اجرای طرح تحول اقتصادی ایجاد شد. هر کمیته یک دبیر داشت و از افراد صاحب‌نظر بیرون از دولت و معاونان وزرا مربوطه در دولت دعوت می‌شد تا جمع‌بندی اولیه برنامه‌های اصلاحی صورت پذیرد. البته بعدها یک کارگروه اطلاع‌رسانی نیز تشکیل شد. طبیعتاً وقتی موضوعی با این اهمیت در دولت در سطح وزرا، معاونان وزرا و مدیران کل و همین‌طور صاحب‌نظران بیرونی تشکیل می‌شود مورد توجه رسانه‌ها و خبرنگاران قرار می‌گیرد. بنابراین هر یک از اعضا ممکن بود در خصوص موضوعات هر کمیته از منظر خودشان با رسانه‌ها صحبت کنند که این موضوع باعث تشتت اطلاع‌رسانی و گاهی بیان صحبت‌های ضد و نقیض می‌شد. موضوعی که می‌توانست باعث تحریک افکار عمومی شود. به‌دلیل حساسیتی که این کار داشت قرار شد تا وزرای دیگر درباره مصوبات و تصمیمات کارگروه یا رسانه‌ها مصاحبه نکنند و موضوعات کارگروه‌ها صرفاً توسط سخنگوی طرح به اطلاع افکار عمومی برسد. در همین راستا آیین‌نامه‌ای برای اطلاع‌رسانی نوشته شد که براساس آن اطلاع‌رسانی طرح تحول اقتصادی باید با توسط شخص رئیس جمهور یا دکتر حسینی که در آن زمان دبیر ستاد طرح تحول بود و یا من به‌عنوان سخنگوی طرح صورت بگیرد.

● چرا کار دولت با طرح تحول اقتصادی شروع شد؟

در آن سال‌ها برنامه چهارم توسعه را داشتیم. لذا برنامه چهارم می‌توانست محور اصلاحات دولت باشد. اما به نظر می‌رسید دولت نمی‌خواست در چهارچوب برنامه چهارم عمل کند. به‌طور کلی در آن سال‌ها دولت نقد اساسی به نظام برنامه‌ریزی جامع کشور داشت. تجربه برنامه‌های توسعه نشان می‌داد که این برنامه‌ها نمی‌توانند محور تحول باشند. بنابراین طرح تحول اقتصادی با رویکرد برنامه‌ریزی هسته‌ای محور کار دولت قرار گرفت. همان‌طور که قبلاً عرض کردم هدفمندی یارانه‌ها در برنامه چهارم توسعه به دو ماده ۳ و ۹۵ محدود می‌شد که بسیار کلی بود، در حالی که ما به برنامه عمل مشخص همراه با جزئیات دقیق آن نیاز داشتیم. در واقع ما به یک نقشه راه و مجموعه‌ای از اقداماتی که باید با توالی و زمانبندی مشخص در کشور اجرا می‌شدند واز همه مهم‌تر به سازماندهی یکپارچه برای اجرای برنامه‌ها نیاز داشتیم که تمام این کارها در قالب طرح تحول اقتصادی به خوبی صورت پذیرفت. طرح تحول اقتصادی یک بسته سیاست‌های اقتصادی بود که دارای پویایی زمانی بود و مجموعه‌ای از اهداف و سیاست‌های سازگار و محقق‌کننده سند چشم‌انداز و قوانین برنامه در آن وجود داشت. به عبارت دیگر نسبت طرح تحول اقتصادی با برنامه چهارم را می‌توان نسبت هسته‌های یک برنامه با بیکره کلی آن تعبیر کرد. از مهم‌ترین ویژگی‌های طرح تحول اقتصادی، رویکرد پروژه‌محوری آن بود. به این معنا که زیر‌عنوان یا موضوع هفت‌گانه، پروژه‌های معینی تعریف شده بود و هر پروژه دارای جدول زمانی یا CPM معین بود.

● افراد شاخصی که در این کارگروه‌ها حضور داشتند چه کسانی بودند؟

در کارگروه اصلی ۴ نفر از معاونان رئیس جمهور، ۹ نفر از وزرا به همراه

رئیس بانک مرکزی و سه اقتصاددان به انتخاب رئیس جمهور عضو بودند. ۳ اقتصاددان منتخب رئیس جمهور آقایان فرهاد رهبر، شرافت جهری و مهدی رضوی بودند که در جلسات اولیه کارگروه شرکت می‌کردند. البته به‌عنوان سخنگوی طرح و پرویز داوودی که آن زمان معاون اول رئیس جمهور بود نیز در این جلسات شرکت می‌کردیم. اما هر کدام از کارگروه‌های تخصصی یک دستگاه مسئول داشت و یک دبیر برای آنها انتخاب شده بود. من دبیر کارگروه توزیع و اطلاع‌رسانی بودم، آقای علی خرسندیان دبیر کارگروه اصلاح پولی، آقای محمد پاریزی دبیر کارگروه مالیات، آقای محسن حاجی میرزایی دبیر کارگروه بهره‌وری، آقای عباس معمارنژاد دبیر کارگروه گمرک و اگر اشتباه نکنم آقای سیدرضا عظیمی دبیر کارگروه یارانه‌ها بودند.

بعد از اینکه شمس‌الدین حسینی وزیر اقتصاد شد و من مسئولیت معاونت اقتصادی وزارتخانه را به عهده گرفتم دبیرخانه طرح تحول عملاً به معاونت اقتصادی منتقل شد و همه امور طرح تحول در معاونت اقتصادی پیگیری و طراحی می‌شد. پس از چند ماه هم کارگروه اجتماعی تشکیل دادیم و موضوعات اجتماعی در این کارگروه بحث می‌شد.

● چرا کار دولت با طرح تحول اقتصادی شروع شد؟

در آن سال‌ها برنامه چهارم توسعه را داشتیم. لذا برنامه چهارم می‌توانست محور اصلاحات دولت باشد. اما به نظر می‌رسید دولت نمی‌خواست در چهارچوب برنامه چهارم عمل کند. به‌طور کلی در آن سال‌ها دولت نقد اساسی به نظام برنامه‌ریزی جامع کشور داشت. تجربه برنامه‌های توسعه نشان می‌داد که این برنامه‌ها نمی‌توانند محور تحول باشند. بنابراین طرح تحول اقتصادی با رویکرد برنامه‌ریزی هسته‌ای محور کار دولت قرار گرفت. همان‌طور که قبلاً عرض کردم هدفمندی یارانه‌ها در برنامه چهارم توسعه به دو ماده ۳ و ۹۵ محدود می‌شد که بسیار کلی بود، در حالی که ما به برنامه عمل مشخص همراه با جزئیات دقیق آن نیاز داشتیم. در واقع ما به یک نقشه راه و مجموعه‌ای از اقداماتی که باید با توالی و زمانبندی مشخص در کشور اجرا می‌شدند واز همه مهم‌تر به سازماندهی یکپارچه برای اجرای برنامه‌ها نیاز داشتیم که تمام این کارها در قالب طرح تحول اقتصادی به خوبی صورت پذیرفت. طرح تحول اقتصادی یک بسته سیاست‌های اقتصادی بود که دارای پویایی زمانی بود و مجموعه‌ای از اهداف و سیاست‌های سازگار و محقق‌کننده سند چشم‌انداز و قوانین برنامه در آن وجود داشت. به عبارت دیگر نسبت طرح تحول اقتصادی با برنامه چهارم را می‌توان نسبت هسته‌های یک برنامه با بیکره کلی آن تعبیر کرد. از مهم‌ترین ویژگی‌های طرح تحول اقتصادی، رویکرد پروژه‌محوری آن بود. به این معنا که زیر‌عنوان یا موضوع هفت‌گانه، پروژه‌های معینی تعریف شده بود و هر پروژه دارای جدول زمانی یا CPM معین بود.