

## بررسی یارانه فرهنگی و تأثیر آن بر اقتصاد ایران

### فهیمة ستاره

کارشناس ارشد مدیریت دولتی  
ramadainstitute@gmail.com

### چکیده

یارانه یکی از عام‌ترین و بحث‌انگیزترین مفاهیم اقتصادی است که با سرنوشت معیشتی اقشار وسیعی از مردم، ارتباطی نزدیک دارد و در مباحث اقتصادی نقطه‌نظرهای گوناگونی در مورد آن ابراز شده است. با دقت به این نظریات به وضوح مشاهده می‌گردد که اغلب آنها پایه‌های مناسب علمی ندارند، به همین دلیل بررسی دقیق‌تر این مبحث اقتصادی ضرورت می‌یابد. در این مقاله ضمن تبیین مفهوم یارانه در اقتصاد، نخست زمینه‌ها و تاریخچه پیدایش یارانه در ایران مطرح و سپس انواع یارانه معرفی و یارانه فرهنگی توصیف گردیده و اهمیت و ضرورت آن و نیز جنبه‌های مثبت و جایگاه یارانه در کشور مورد بررسی قرار گرفته است. در ادامه سهم هر یک از یارانه‌ها در بودجه کشور مشخص و ضمن تشریح سیاست فرهنگی کشور به مقوله یارانه‌های فرهنگی پرداخته شده و عملکرد بخش فرهنگ در کشور مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

**واژگان کلیدی:** یارانه فرهنگی، سیاست فرهنگی و عملکرد بخش فرهنگ.

## ۱. مقدمه

یارانه را به طور کلی می‌توان یک ابزار اقتصادی دانست، که هم‌چون سایر ابزارهای اقتصادی قبل از مطالعه چگونگی به کارگیری آن نمی‌توان آثار مثبت و منفی آن را مورد داوری قرار داد، برخلاف پنداشت عده زیادی که یارانه را تنها یک سیاست و نه ضرورت اقتصادی می‌پندارند، یارانه یکی از ابزارهای مهم سیاست مالی دولت است، سیاست مالی به این مفهوم نیست که یارانه جنبه سیاسی داشته باشد، بلکه بدین معنی است که هم‌چون نرخ مالیات و هزینه‌های دولت، ابزاری قابل انعطاف است که با نوسان آن دولت می‌تواند در جهت اهداف اقتصادی خود یعنی کارآیی مطلوب اقتصادی گام بردارد.

از زاویه دیگر می‌توان گفت: یارانه پدیده اقتصادی نیست بلکه ابزاری اقتصادی است. پدیده‌های اقتصادی که بر اثر فعل و انفعالات درونی بازارهای مختلف کالا، کار و سرمایه در اقتصاد به وجود می‌آیند، می‌توانند دارای خصلت‌های مثبت و یا منفی باشند. برای مثال بیکاری و تورم را می‌توان پدیده‌های منفی و رشد اقتصادی را پدیده مثبت ارزیابی نمود. اما یارانه از سنخ بیکاری و تورم و رشد اقتصادی نیست بلکه می‌توان آن را نوعی مالیات منفی نیز نامید. هرگاه در ذهن کارشناسان اقتصادی حذف یارانه به طور قطعی مطرح باشد، مانند این است که ما اقتصاد خود را از دریافت مالیات منفی محروم نماییم.

در اقتصاد کلان و در معادلات اساسی درآمد ملی، یارانه تحت سرفصل کلی تر پرداخت‌های انتقالی مطرح می‌باشد که در تابع مصرف به درآمد خانوارها افزوده می‌گردد، اما یارانه به دلیل پیچیدگی‌های محاسبات آن در حسابداری ملی و انعطاف‌پذیری، در مباحث اقتصادی جایگاه ویژه خود را باز نیافته است.

## ۲. مبانی نظری

### زمینه‌ها و تايخچه پيدایش یارانه در ایران

همان‌گونه که اشاره شد یارانه یکی از ابزارهای مهم دولت در جهت تحقق اهداف اقتصادی می‌باشد. به‌همین جهت وجود دولت مرکزی مقتدر که قدرت مالی آن علاوه بر مخارج عمومی حاکمیت، توان صرف هزینه‌های عمران و آبادانی کشور را دارا باشد، یکی از شروط لازم برای پیدایش انگیزه‌های نوعی پرداخت‌های انتقالی می‌باشد. بدین ترتیب بخش مهمی از تاریخ ایران که دارای حکومت‌های ناپایدار و ملوک‌الطوایفی بوده و یا این‌که دولت از اخذ خراج مالیات، تنها ایجاد امنیت را وظیفه خود می‌دانسته، به‌طور طبیعی نمی‌تواند در حیطه پژوهش باشد.

«در دوران صفویه نوعی تخفیف‌های مالیاتی و در دوران قاجار سیاست‌هایی در جهت توسعه زراعت که در آن دادن بذر و مساعد به مستاجر پیش‌بینی شده بود» را می‌توان از نخستین جهت‌گیری‌های حمایتی دولتی دانست.

دخالست مستقیم دولت در عرضه و تقاضا (تولید)، از سال ۱۳۱۱ و با تصویب قانونی جهت تاسیس سیلو در تهران به‌منظور خرید و ذخیره گندم توسط سازمان غله به جهت مقابله با کمبودهای احتمالی، آغاز شد. در سال ۱۳۱۵ به‌سبب بارندگی به موقع، افزایش قابل ملاحظه‌ای در عرضه گندم به بازار پدید آمد و افزایش عرضه بر میزان تقاضا، سبب کاهش شدید قیمت گردید. در سال مزبور دولت به‌منظور حمایت از کشاورزان از طریق سازمان غله، گندم را با قیمتی بالاتر از قیمت‌های بازار خریداری کرد. تا سال ۱۳۲۱ هدف از دخالت دولت در کار غلات، حمایت از کشاورزان و هم‌چنین تهیه و ذخیره گندم و تاکید آن بر تهیه نان ارزان برای مصرف کنندگان کم‌درآمد شهری بود. پیروی از چنین سیاستی قیمت

گندم را غالباً در سطوحی پائین تر از قیمت بازار تعیین و تثبیت می‌کرد و موجب می‌گردد که مالکین (قسمت عمده عرضه کنندگان را مالکین تشکیل می‌دادند که با جمع‌آوری سهم ارباب گندم را تقریباً به صورت عمده به دولت عرضه می‌کردند)، بدترین نوع گندم را به دولت و نوع مرغوب آن را در بازار آزاد به فروش برسانند. ایران اولین سهمیه‌بندی همراه با یارانه را در زمان جنگ جهانی تجربه نموده است که نان به‌عنوان مهم‌ترین کالای این سهمیه‌بندی بوده است.

سابقهٔ پرداخت یارانه به مفهوم کنونی آن به دهه ۴۰ می‌رسد که این یارانه‌ها بر روی گوشت و گندم پرداخت می‌شد. اما رقم آن قابل توجه نبوده و تا قبل از افزایش درآمد نفت به دلیل وجود رشد اقتصادی متعادل و نرخ تورم این یارانه‌ها اندک بوده است.

### انواع یارانه

با توجه به تنوع و پیچیدگی محاسبات و کاربردهای گوناگون یارانه و هم‌چنین تاثرات و نتایج گوناگونی که روش پرداخت یارانه می‌تواند داشته باشد، ضرورت طبقه‌بندی و تفکیک آن بیش‌تر می‌گردد. به نسبت گستردگی وظائف دولت در اقتصاد، یارانه‌ها نیز از تنوع بیش‌تری برخوردار می‌شوند. به‌طور کلی یارانه‌ها را می‌توان در طبقه‌بندی پنج‌گانه زیر دسته‌بندی نمود:

براساس اهداف دولت در پرداخت یارانه‌ها، می‌توان آن‌ها را به شرح زیر دسته‌بندی نمود:

✓ یارانه اقتصادی؛

✓ یارانه اجتماعی؛

✓ یارانه توسعه‌ای؛

✓ یارانه سیاسی؛

✓ یارانه فرهنگی؛

### یارانه اقتصادی

پرداخت‌هایی است که دولت برای نیل به برخی از اهداف اقتصادی خود از جمله، تخصیص بهینه منابع، ثبات اقتصادی و عادلانه‌تر نمودن توزیع درآمد، انجام می‌دهد. به‌عبارت دیگر، یارانه اقتصادی عبارت است از کمکی که دولت مرکزی به هزینه سایر قسمت‌های اقتصاد به تولیدکنندگان بخش خصوصی و یا به مصرف‌کنندگان یک کالای بخصوص و یا استفاده‌کنندگان از یک سرویس خدماتی و یا به یک عامل تولیدی می‌دهد. ولی دولت پاداش یا عوض مالی متقابل دریافت نمی‌کند. تنها شرط دولت این است که دریافت‌کننده کمک، نحوه عمل خود را تغییر و یا تعدیل کند و از این راه تولید و یا عرضه و یا مصرف کالاهای مورد نظر و یا فعالیت‌های اقتصادی را تشویق کند و یا از توسعه آن با این روش از طریق غیرمستقیم جلوگیری نماید. با این تعاریف کلی، اکثر یارانه‌های پرداختی را می‌توان جزء یارانه‌های اقتصادی دانست.

### یارانه اجتماعی

نوع دیگری از کمک‌های دولت، «کمک‌های اجتماعی» است. کمک‌های اجتماعی را دولت بیش‌تر به‌منظور تامین هدف‌های اجتماعی انجام می‌دهد، گرچه این نوع کمک‌ها می‌تواند در بردارنده هدف‌های اقتصادی نیز باشد، ولی تکیه دولت در این دسته از کمک‌ها بیش‌تر روی هدف‌های اجتماعی است.

این نوع یارانه‌ها که تحت عنوان یارانه‌های مستقیم در قسمت پیش‌گیری از خسارات احتمالی جای می‌گیرد، شامل کمک‌های وسیع مالی در جهت مطالعات در کشف امور جنائی، نحوه رشد جمعیت، اوقات فراغت جوانان، غیره و چاره‌اندیشی در مورد این مشکلات می‌باشد. البته می‌توان یارانه‌های مصرفی که سبب کاهش هزینه خانوار و «رضامندی نسبی» خانوارها می‌گردد را نیز نوعی یارانه اجتماعی نامید.

### **یارانه توسعه‌ای**

این نوع کمک‌های دولت که در جهت شتاب بخشیدن به روند توسعه اقتصادی می‌باشد، در کشورهای در حال توسعه کاربرد بیش‌تری دارد. کمک‌های دولتی به‌منظور تقویت زیربنای اقتصادی و اجتماعی کشور در جهت تعادل بخشیدن به سیستم تولید، مصرف و هزینه نمودن درآمدهای عمومی، هم‌چنین ایجاد موسسات تحقیقاتی و انتقال تکنولوژی و علوم، مراکز اطلاعات پایه‌ای، کمک به هزینه تحصیلی دانشجویان داخلی و خارج کشور، به‌منظور تقویت نیروی انسانی کارآمد و حتی کمک‌هایی که در بودجه دولت، برای تربیت تکنسین‌ها، مهندسی‌ن و کارگران حرفه‌ای می‌شود را می‌توان نوعی کمک‌های توسعه‌ای نامید.

### **یارانه سیاسی**

یارانه سیاسی نوعی از کمک‌های دولت است که هدف اصلی آن سیاسی می‌باشد و قلمرو عمل آن می‌تواند هم در داخل، جهت هماهنگ نمودن اکثریت جامعه با مواضع سیاسی و اقتصادی دولت در راستای تحکیم امنیت ملی، و هم کمک‌های بلاعوض به دیگر کشورها، در جهت تحکیم مبانی سیاسی دولت را شامل شود. این کمک‌ها که گاه ارقام چشم‌گیری را در بودجه برخی از کشورهای مقتدر به خود اختصاص می‌دهد، صرف‌گسترش مبانی سیاسی و گاه ایدئولوژیک نظام‌های سیاسی این کشورها می‌گردد.

### **یارانه فرهنگی**

از آن‌جایی که در اغلب مجامع اقتصادی، بخش خصوصی قادر به حمایت از امور هنری، علمی، انسانی و مذهبی، هماهنگ با سیاست عمومی نمی‌باشد، دولت می‌باید بر این امور یارانه تعیین کند. این مسئله شامل کمک‌های پولی و غیره به افراد محلی جهت دستیابی به اهداف موردتوجه حکومت مرکزی می‌باشد. در ایران پرداخت‌هایی که توسط سازمان حمایت از مصرف‌کننده جهت کاهش قیمت کاغذ روزنامه در سال‌های ۱۳۶۷ و ۱۳۶۸ انجام گرفته را می‌توان از این نوع یارانه دانست.

## **۳. اهمیت و ضرورت مسئله**

یکی از مواردی که وجه تمایز نظام‌های اقتصادی است و حتی عقاید مختلف اقتصادی را در یک نظام از یکدیگر تفکیک می‌نماید، همانا شیوه نگرستن آن‌ها به محدوده وظایف دولت در اقتصاد می‌باشد. نظام‌های سوسیالیستی مشخصاً جهت‌گیری‌شان نسبت به دولت روشن می‌باشد. آن‌ها دولت را به‌عنوان برنامه‌ریز و کارفرمای بخش‌های اقتصادی و تولیدکننده کلیه کالاها دانسته و روش برنامه‌ریزی متمرکز را به‌عنوان کاراترین روش در تخصیص منابع به حساب می‌آورند، البته در سال‌های اخیر تجدیدنظر و گرایش به سوی اقتصاد مبتنی بر بازار در غالب کشورهای سوسیالیستی به‌وجود آمده است. در نظام اقتصاد آزاد با پذیرش این اصل که دولت تا حد امکان می‌باید کلیه فعالیت‌های اقتصادی را به بخش خصوصی واگذار نماید، مواردی وجود دارد که دولت به ناچار بایستی نقش مهمی را در فعالیت اقتصادی ایفا کند.

«آدام اسمیت» که او را می‌توان از بنیانگذاران اقتصاد آزاد نامید با آن که مبنای نظریاتش بر هر چه محدودتر نمودن نقش دولت در فعالیت‌های بازار و بنگاه‌های خصوصی قرار دارد، در عین حال وظیفه حمایت از اهالی و اموال به‌وسیله ارتش، دفاع از منافع اهالی در داخل شهرها با نیروهای انتظامی و ایجاد موسسات و ارائه خدمات عمومی را از وظائف دولت می‌داند. با تحول و تکامل تئوری‌های اقتصاد در غرب دیدگاه نسبت به دولت نیز متحول گردیده است.

پیگو اقتصاددان انگلیسی در کتاب مشهور خود «اقتصاد رفاه» گامی اساسی در جهت تبیین جایگاه دولت در اقتصاد برداشت. او با طرح هزینه‌ها و فایده‌های اجتماعی در کنار بخش خصوصی، دولت را نیز به عنوان عاملی در جهت ایجاد کارایی تولید مطرح کرد. او معتقد است: هرگاه تولیدات، فایده خارجی ایجاد نماید، سطح تولید کم‌تر از تولید مطلوب خواهد بود و در این جا دولت می‌تواند با یارانه افزایش تولید را تا رسیدن به سطح تولید کارآمد تضمین نماید. در این جا پیگو به موارد یارانه کامل نیز اشاره می‌کند که دولت هزینه تولید و ارائه کالاها را به عهده می‌گیرد.

پل ساموئلسن اقتصاددان مشهور آمریکایی در معرفی کامل بخش عمومی و کالای عمومی، در نظریه تولید و مصرف کالاهای عمومی در سال ۱۹۵۴ گام نهایی را برداشت. می‌توان گفت براساس نظریه‌های اقتصادی او، اینک در تمامی کشورهای توسعه یافته غربی، بخش عمومی با هویت مستقل و فعال در کنار بخش خصوصی عمل می‌نماید.

با توجه به نظریه‌های اقتصادی که سبب گسترش و فعالیت بخش عمومی شده است، دولت‌ها دیگر به نقش کوچکی که اقتصاددانان کلاسیک برای آنها قائل بوده‌اند اکتفا نکرده و به صورت یکی از ارکان اقتصادی جامعه عمل می‌نمایند. با توجه به نقش دولت در اقتصادهای آزاد کنونی، هدف‌های عمده دولت را در سه حوزه و یا سه تابع زیر می‌توان مشخص کرد:

✓ تخصیص بهینه منابع؛

✓ ثبات اقتصادی؛

✓ توزیع مناسب درآمد یا توزیع عادلانه درآمد.

#### ۴. جنبه‌های مثبت یارانه

##### سهولت تخصیص یارانه به افراد

در پرداخت‌های انتقالی، شناسایی و اختصاص میزان پرداخت‌های انتقالی مشکل و تشکیلات وسیعی برای تشخیص افراد نیازمند واقعی جامعه، لازم است. در حالی که در یارانه با تعیین میزان مشخصی از مصرف برای افراد، می‌توان مطمئن بود تمامی افراد نیازمند از یارانه برخوردار هستند، وجود دارد.

##### جهت دادن دولت به مصرف کالاهای مشخص

در پرداخت‌های انتقالی، مصرف‌کننده با آزادی انتخاب و ترجیحات خود کالا را انتخاب می‌کند و احتمال اینکه افراد مبالغ دریافتی را به کالاهای ضروری اختصاص ندهند وجود دارد. مثلاً این امکان وجود دارد که پدری تهیه سیگار برای خود را به خرید شیر برای فرزند دبستانیش ترجیح دهد. اما ارائه مستقیم کالای یارانه شده می‌تواند هدف دولت در مصرف کالای خاصی را تحقق بخشد. هم‌چنین یارانه می‌تواند به منظور تصحیح مسیر مصرفی کشور به‌سوی تشویق مصرف کالاهایی که امکانات تولیدی آن در کشور بیش‌تر فراهم است، به کار رود و از توسعه مصرف کاذب بعضی از کالاها با یارانه نمودن کالایی که مورد توجه نیست جلوگیری نماید و بر الگوی مصرف جامعه اثر گذارد.

## ۵. جایگاه یارانه در حساب‌های مالی

در غالب کشورها، پرداخت‌های دولت به سه دسته تقسیم می‌شود که پرداخت‌های جاری یکی از آنها می‌باشد. پرداخت‌های جاری نیز به هزینه‌های مصرفی، هزینه‌های سرمایه‌ای و پرداخت‌های انتقالی، تفکیک می‌گردد. پرداخت‌های انتقالی نیز به ۳ قسمت، یعنی کمک‌های بلاعوض، جاری، سرمایه‌ای، قابل دسته‌بندی است و یارانه‌ها که جزء پرداخت‌های انتقالی است، به شکل زیر دسته‌بندی می‌گردند:

### کمک‌های بلاعوض دولتی

#### یارانه‌های مستقیم

الف: جهت تامین مالی منافع؛

ب: پیش‌گیری از خسارات احتمالی؛

ج: جبران خسارات احتمالی؛

د: کمک به سایر کشورها.

#### یارانه‌های غیرمستقیم

الف: برنامه حمایت از قیمت؛

۱- یارانه‌های تولیدی؛

۲- یارانه‌های مصرفی؛

ب: خدمات مجانی؛

ج: تعرفه‌ها؛

د: امتیازات مالیاتی.

## ۶. تفاوت بین یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم

به‌علت شباهت نزدیک مکانیزم مالیات با یارانه، یارانه را نوعی مالیات منفی نیز می‌توان نامید. از جمله این تشابه در تقسیم‌بندی یارانه به مستقیم و غیرمستقیم است.

همان‌گونه که مالیات‌ها را براساس روش دریافت، و این که بر کالا باشد یا بر درآمد، به غیرمستقیم و مستقیم تقسیم می‌نمایند و همواره مالیات غیرمستقیم یا کالایی ساده‌تر و قابل وصل‌تر می‌باشد، در یارانه، این موارد بالعکس عمل می‌نمایند. یعنی یارانه را براساس پرداخت و این که این پرداخت پولی باشد یا کالایی، به مستقیم و غیرمستقیم تفکیک می‌نمایند. یارانه مستقیم، به‌علت این که اولاً پولی است و ثانیاً سازمان یا شرکت دریافت‌کننده مشخص می‌باشد، محاسبات آن ساده‌تر و سوءاستفاده از آن کم‌تر می‌باشد. برخلاف آن یارانه غیرمستقیم، اغلب بر کالا یا کالاهایی است و گیرندگان آن نیز متعدد می‌باشند. اما منافع عمومی یارانه مستقیم، هرگاه صرف مابه‌التفاوت عملیاتی و زیربنایی تاسیساتی که جنبه ملی و دارای منافع عمومی باشد، گردد، بر یارانه غیرمستقیم دارای مزیت می‌باشد.

در اقتصاد ایران، یارانه مستقیم، براساس زیانکرد شرکت‌های دولتی پرداخت می‌شود که اغلب تولید کالاهای مصرفی و خدماتی را به‌عهده دارند. قسمت عمده این زیانکردها به علت عدم نظام قیمت‌گذاری صحیح و پائین بودن کارایی مدیریت در این شرکت‌ها می‌باشد و به‌هیچ وجه این یارانه‌ها نسبت به یارانه کالاهای اساسی که یارانه‌ای غیرمستقیم بوده

و دارای اثرات مهم توزیع درآمد و ثبات اقتصادی است، ترجیح ندارد. گاهی یارانه‌های غیرمستقیم با یارانه پنهان، مترادف انگاشته می‌شود، که این برداشت درستی نیست و در ادامه به تفاوت آن‌ها می‌پردازیم.

## ۷. طبقه‌بندی یارانه براساس انعکاس یا عدم انعکاس این هزینه‌ها در حساب‌های مالی

### یارانه پنهان

گاهی اوقات، کالا یا خدماتی از سوی دولت مورد حمایت قرار می‌گیرد اما هزینه‌های این حمایت در حساب‌های پرداخت یارانه منعکس نمی‌گردد و بر این اساس می‌توان آن را یارانه پنهان نامید. تفاوت آن با یارانه غیرمستقیم در این است که یارانه غیرمستقیم را می‌توان محاسبه کرد و در حساب‌های ملی ظاهر می‌شوند، اما روش محاسبه آن دشوار است، در صورتی که یارانه پنهان عملاً به‌عنوان یارانه یا زیانکرد عملیاتی به حساب نمی‌آید، بلکه نوعی امتیاز است که دولت برای بخش‌هایی به وجود می‌آورد، این نوع یارانه در اقتصاد ایران بخصوص از زمانی که تفاوت زیادی بین نرخ ارز رسمی با قیمت واقعی آن ایجاد شده، ابعاد گسترده‌ای پیدا نموده است.

### یارانه‌های آشکار

کلیه یارانه‌هایی که جزء هزینه‌های دولت به حساب می‌آید و تحت عنوان کمک‌های بلاعوض نامیده می‌شوند، یارانه آشکار می‌باشد. بنابراین کلیه یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم نیز نوعی یارانه آشکار می‌باشند.

## ۸. سهم هر یک از انواع یارانه در کل یارانه‌های اعطایی

با تنوع و تعددی که از تعاریف و انواع یارانه در این مقاله ارائه نمودیم، مشخصاً نمی‌توان برای همه این موارد، میزان یارانه پرداختی در اقتصاد را مشخص نمود. در اکثر مواقع، مقدار مشخصی یارانه از دیدگاه‌های مختلف در چند طبقه‌بندی جای می‌گیرند، پس به این ترتیب می‌باید به یارانه‌هایی که از نظر هزینه در حساب‌های ملی منعکس شده و دستیابی به آن‌ها امکان‌پذیر باشد، اشاره نمائیم.

به همین سبب از میان آن‌ها به یارانه‌های تولیدی، مصرفی و خدماتی که در محدوده وظائف سازمان حمایت از مصرف کننده (سازمان مسئول پرداخت یارانه در ایران)، می‌باشد می‌پردازیم. زیرا امکانات آمار و اطلاعاتی موجود ما، اجازه فرا رفتن از آن را ممکن نمی‌سازد.

### سهم یارانه‌های تولیدی

کلیه یارانه‌هایی که به نحوی به بخش تولید مربوط می‌گردد، دامنه وسیعی دارد. از پرداخت زیانکرد عملیاتی به بخش‌های تولید تا تامین ارز دولتی و یا تعیین نرخ‌های تضمینی و کلیه تسهیلات گمرکی و یا صادراتی همگی نوعی یارانه به بخش تولید محسوب می‌شوند.

اما چون این بررسی بیش‌تر بر محور کالاهای اساسی که تمرکز آن در حوزه وظایف سازمان حمایت از مصرف کننده می‌باشد، قرار دارد پس به یارانه‌های تولیدی که به کالاهای اساسی از جمله گندم، دانه‌های روغنی، چغندر قند، علوفه و غیره تعلق می‌گیرد، می‌پردازیم و می‌توان آن را یارانه تولیدی به کالاهای اساسی نامید.

اما یارانه‌هایی که دولت، جهت تثبیت قیمت کالاهای اساسی می‌پردازد را نمی‌توان یارانه تولیدی نامید، زیرا دولت قسمت عمده توزیع بار را در بازار در انحصار دارد و این قیمت تثبیتی در جهت ثبات قیمت این‌گونه کالاها و در جهت

منافع مصرف کنندگان می‌باشد. مانند بازارهای گندم، روغن و قند و شکر، لیکن هرگاه قیمت گذاری تضمینی یعنی در جهت حمایت از تولیدکنندگان باشد یارانه پرداختی تولیدی می‌باشد.

در بعد از انقلاب، موارد متعددی به شمار اقلام یارانه‌های تولیدی افزوده گردید و هم‌زمان با افزایش هزینه‌های کل یارانه به قیمت جاری، سهم یارانه‌های تولیدی افزوده شد که به‌طور متوسط این نوع یارانه ۲۵/۲ درصد از کل یارانه تا سال ۱۳۶۸ را تشکیل می‌دادند. یعنی حدود ۲ برابر سهم قبل از انقلاب.

### **سهم یارانه‌های مصرفی**

عمده‌ترین یارانه پرداختی و از جمله بحث‌انگیزترین آن، یارانه‌های مصرفی می‌باشد. آغاز پیدایش یارانه در اقتصاد ایران به مفهوم کنونی آن، برای پایین نگه‌داشتن قیمت مواد مصرفی و غذایی شکل گرفت. در قبل از انقلاب به‌طور متوسط ۸۵/۵ از این پرداخت‌ها به یارانه مصرفی جهت تثبیت قیمت‌ها، اختصاص یافت.

شاید کم‌تر انتقادی به یارانه‌های تولیدی کالاهای اساسی، آن هم در جوامعی که از کمبود تولید و بهره‌وری و بالا بودن هزینه‌های تولید، رنج می‌برند، وجود داشته باشد. اما جهت اصلی این انتقادها به سمت یارانه‌های مصرفی متمرکز است و دلایل اقتصادی متعددی وجود دارد که این پرداخت‌ها را غیرموجه می‌دانند و خواهان حذف آنان می‌گردند. از جمله این دلایل، ایجاد تقاضای کاذب، افزایش هزینه‌های دولت، مصرف مسرفانه و ثبات قیمت کالاهای اساسی است که در نتیجه منجر به کاهش تولیدات کالاهای اساسی می‌گردد. اما عدالت اجتماعی و توزیع عادلانه‌تر در آمد مهم‌ترین عامل توجیه‌کننده پرداخت یارانه‌های مصرفی است و هرچه جامعه دارای تراکم و تکاثر ثروت در گروه و طبقات محدودتری باشد، این ضرورت برای دولت‌ها در جهت زدودن چهره سیاه فقر که عاملی در جهت کندشدن حرکت موتور توسعه کشور می‌باشد، بیش‌تر احساس می‌گردد. با پذیرش چنین نقشی برای یارانه مصرفی که هماهنگ با آرمان‌های اسلامی و انسانی می‌باشد، مسئله اساسی این خواهد بود که این یارانه‌ها به چه کالایی و به چه افرادی تخصیص یابد تا بیش‌ترین کارایی را در جهت تحقق این هدف داشته باشد.

### **سهم یارانه‌های خدماتی**

بخش خدمات، یکی از بخش‌های اقتصادی است که در ایران از سایر بخش‌های اقتصادی رشد سریع‌تری داشته است و وظیفه تامین رفاه و خدمات‌رسانی به جامعه شهری را بر عهده دارد. حمل و نقل به‌عنوان یکی از مهم‌ترین زیر بخش‌های خدمات است که دولت در جهت کاهش هزینه مصرف‌کننده یارانه‌هایی را به آن پرداخت می‌نماید. مابه‌التفاوت قیمت بنزین تا کسی‌ها طی سال‌های ۶۴-۱۳۶۱ در جهت کاهش هزینه حمل و نقل پرداخت می‌گردید که ارقام قابل توجهی را در هزینه‌های یارانه تشکیل می‌داد. برای مثال در سال ۱۳۶۱ حدود ۱۳/۵ میلیارد ریال صرف مابه‌التفاوت قیمت بنزین تا کسی‌ها شد. در سال‌های اخیر مواردی از جمله تغذیه رایگان در مدارس، هزینه حمل کالاهای اساسی به روستاها، سازمان زندان‌ها، مابه‌التفاوت قیمت آرد، روغن و شکر مصرفی و مابه‌التفاوت ارز کاغذ روزنامه و هم‌چنین شرکت واحد اتوبوسرانی را می‌توان به آن افزود.

### **سهم یارانه فرهنگی**

بخش فرهنگ یکی از بخش‌های مهم کشور می‌باشد که در ایران نسبت به بخش‌های اقتصادی و سیاسی از رشد کم‌تری برخوردار بوده است. زمانی که در حساب‌های ملی به جستجو یارانه‌های مربوط به این بخش می‌پردازیم جایگاهی برای



آن پیدا نمی‌کنیم، اما در حساب‌های ملی شاهد مواردی چون یارانه بر واردات و سایر یارانه‌ها هستیم. این در حالی است که در سایر کشورها مانند اتریش و کره جنوبی یارانه بخش فرهنگ جایگاه ویژه‌ای در تولید ناخالص ملی آن‌ها دارد.

## ۹. سیاست فرهنگی در ایران

### رشد اقتصادی یا عدالت اقتصادی

دولت‌ها از طریق انواع سیاست‌های اقتصادی سعی می‌کنند بر روند حرکت در بخش‌های مختلف اثرگذار باشند. اما در این فرصت صرفاً به تأثیر این سیاست‌ها بر بخش فرهنگ و هنر پرداخته می‌شود و نتایج سیاست اقتصادی دولت در زمینه حمایت‌های مالی از قلمرو فرهنگ و هنر بررسی می‌گردد. به‌طور کلی، سیاست‌های اقتصادی به سه دسته تقسیم می‌شوند: مالی، پولی و سیاست‌های تنظیم بازار. سیاست‌های مورد نظر ما در این مبحث، سیاست‌های مالی دولت‌ها است. به‌صورت ساده، سیاست‌های مالی دولت همان دخل و خرج دولت در اقتصاد است و طبیعتاً، ما در این جا درباره دخل و خرج دولت در بخش فرهنگ و هنر صحبت می‌کنیم؛ منظورمان از بخش فرهنگ و هنر نیز بخش تولید کالاها و خدمات فرهنگی و هنری است. دخل دولت یا درآمد دولت از این بخش به معنی مالیاتی است که از تولیدکنندگان کالاها و خدمات فرهنگی و هنری دریافت می‌کند. برای مثال، سینماگران به‌عنوان یک گروه شغلی در پایان هر سال درآمدی دارند که بسته به سطح درآمد آن‌ها و نرخ مالیاتی که دولت برای این نوع فعالیت تعیین کرده است، مالیاتی را از آن‌ها مطالبه می‌کند. این روش در مورد سایر بخش‌ها هم صدق می‌کند، البته امکان کاهش یا معافیت مالیاتی هم در برخی موارد بر اساس مصوبه‌های قانونی وجود دارد. برای نمونه، لایحه‌ای در هیئت وزیران مبنی بر معافیت ناشران از پرداخت مالیات تصویب شده است. اما توضیح مربوط به خرج دولت شاید روشن‌تر باشد، زیرا هدف اصلی این گفتار آن است که به‌طور مشخص به موضوع یارانه‌های دولتی در بخش فرهنگ و هنر پردازد. منظور از یارانه، وجوهی است که دولت به تولیدکنندگان خصوصی می‌پردازد، نه وجوهی که برای تولیدات فرهنگی - هنری مؤسسات دولتی خرج می‌شود. برای مثال، صدا و سیما بخشی از تولیدات خود را به بخش خصوصی سفارش می‌دهد، ولی اصل تأمین مالی صدا و سیما توسط دولت انجام می‌گیرد. از این رو، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران را به‌عنوان یک مؤسسه دولتی می‌شناسیم. ما در این گفتار با تصدی دولتی در امور فرهنگی و هنری کاری نداریم، بلکه به عواقب حمایت‌های مالی دولت در این قلمرو می‌پردازیم. گاهی این حمایت‌های مالی به‌صورت یارانه نقدی و برخی مواقع به‌صورت یارانه غیرنقدی پرداخت می‌شود. یارانه‌های پرداختی دولت‌ها به دو دسته تولیدکننده و مصرف‌کننده پرداخت می‌شود. برای مثال، از یارانه‌هایی که توسط دولت به مصرف‌کنندگان این بخش پرداخت می‌شود، می‌توان از بن‌های کتاب نام برد.

تا این جا از سیاست‌های مالی به‌عنوان یک عامل رشد تولید کالاها و خدمات فرهنگی و هنری بحث کردیم. در ادامه، یک سیاست غیراقتصادی را که برای رونق‌بخشیدن به تولیدات فرهنگی - هنری قابل اجرا است، طراحی می‌کنیم. این سیاست را «سیاست فرهنگی» در بخش فرهنگ نام‌گذاری می‌کنیم که در مقابل آن «سیاست اقتصادی» قرار می‌گیرد. به‌طور کلی، سیاست‌های اقتصادی دولت در این قلمرو دو هدف را تعقیب می‌کند: رشد و رونق تولید در بخش فرهنگ و هنر، یا ایجاد عدالت اقتصادی در این بخش. یکی از دو سیاست مالی که متوجه رشد است، سعی می‌کند ارزش افزوده تولید کالاها و خدمات فرهنگی - هنری را افزایش دهد. به فرض، اگر ارزش کالا در اول سال ۱۰۰ واحد است، آخر سال ارزش آن ۱۱۰ واحد می‌شود. این سیاست متوجه رشد اقتصادی و افزایش تولید است، اما سیاستی که متوجه عدالت

اقتصادی باشد، دسترسی گروه‌های مختلف را به کالاها و خدمات فرهنگی و هنری عادلانه‌تر و منصفانه‌تر برآورده می‌کند. برای نمونه، دولت از طریق بُن کتاب سعی می‌کند امکان خرید کتاب را برای طبقات کم‌درآمد جامعه فراهم کند.

در بخش‌های دیگر جامعه هم دولت به‌همین شکل عمل می‌کند. برای مثال، اگر دولت در بخش آموزش و پرورش، آموزش را رایگان اعلام کرده با این هدف بوده است که اقشار کم‌درآمد از آموزش محروم نشوند؛ چون در غیر این صورت آموزش طبقاتی می‌شود و کسانی که امکان مالی ندارند، از تحصیل محروم می‌شوند. این مثال به‌خوبی سیاست ایجاد عدالت اقتصادی را نشان می‌دهد. اما همین مثال را می‌توان با دیدگاه رشد اقتصادی نیز بررسی کرد؛ به این معنا که دولت به آموزش عالی یارانه می‌دهد، چون می‌داند متخصصانی که از طریق آموزش عالی تربیت شوند وارد بازار کار شده، سطح تولید ملی را افزایش می‌دهند.

در سطح کلان اقتصاد هم می‌توانیم دولت‌ها را از لحاظ انتخاب دو گزینه رشد اقتصادی یا عدالت اقتصادی به سه دسته تقسیم کنیم:

(الف) دولت‌هایی که اولویت را به رشد اقتصادی می‌دهند.

(ب) دولت‌هایی که اولویت را به عدالت اقتصادی می‌دهند.

(پ) دولت‌هایی که از ترکیب دو گزینه الف و ب استفاده می‌کنند. در این حالت دولت‌ها با دخل و خرجشان هم در پی رشد و هم به دنبال عدالت اقتصادی هستند.

در بعضی از جوامع، رشد اقتصادی بیش‌تر مورد تأکید دولت‌ها است و در بعضی از جوامع کم‌تر. در حال حاضر، نمی‌توانیم جامعه‌ای را پیدا کنیم که فقط رشد اقتصادی یا فقط عدالت اقتصادی را در سیاست‌های مالی خود مدنظر داشته باشد. حتی در آمریکا که سرمایه‌داری‌اش به سرمایه‌داری خالص مورد نظر اقتصاددانان نزدیک است، در مخارج دولتی هزینه‌هایی برای بیمه بیکاری در نظر گرفته شده و برای حمایت از افراد مسن نیز هزینه‌های درمانی پرداخت می‌شود.

پس می‌توانیم سیاست‌های مالی دولت را از دو زاویه مورد پرسش قرار و ارزیابی قرار دهیم. اول این که دولت با سیاست‌های خود تا چه میزان به بخش فرهنگ و هنر رونق داده و تولید کالاها و خدمات فرهنگی و هنری چقدر افزایش یافته است؟ برای مثال، افزایش تعداد فیلم‌های سینمایی تولیدشده از تعدادی انگشت‌شمار به حدود ۷۰، یا افزایش شمارگان کتاب از ۲ هزار به ۵ هزار. زاویه دیگر پرسش و ارزیابی سیاست‌های مالی این است که دولت تا چه میزان به عدالت اقتصادی در زمینه فرهنگ دست یافته است؟

بحث اصلی در این بخش بررسی عواقب حمایت‌های مالی دولت از تولیدهای فرهنگی و هنری است. برخی این عواقب را منفی می‌دانند و این‌گونه بیان می‌دارند که اولین ثمره منفی این سیاست‌ها این است که باید تشکیلاتی برای توزیع یارانه‌ها ایجاد کرد؛ زیرا نمی‌توان به هر کسی که درخواست یارانه کرد، جواب مثبت داد. پس باید تشکیلاتی ایجاد شود و ضوابطی را تعیین نمود که توزیع یارانه‌ها بر آن مبنا صورت بگیرد. در حال حاضر، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی این تشکیلات را در حوزه‌های مختلف ایجاد کرده و دولت مجبور شده است تعدادی نیروی انسانی را استخدام کند و ساختمانی را به این تشکیلات اختصاص دهد و به‌ناچار انواع و اقسام وسایل اداری را برای آن خریدار کند. بنابراین، پرداخت یارانه‌ها، هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیمی را به دولت تحمیل می‌کند که دولت را مجبور می‌سازد آن‌ها را از طریق دریافت مالیات‌هایی از مردم جبران کند.

مسئله دوم این است که مشخص نیست این یارانه‌ها به افراد شایسته تعلق گیرد. چون وقتی قرار است یارانه پرداخت شود، با توجه به این که میزان تقاضا نسبت به عرضه بیش تر است، این سؤال پیش می‌آید که این یارانه‌ها باید به چه کسانی تعلق گیرد؟ منطق حکم می‌کند به کسانی تعلق گیرد که شایستگی بیش تری دارند، ولی افرادی که در مطبوعات، سینما، تئاتر و یا نشر کتاب کار می‌کنند، می‌گویند این یارانه‌ها به افراد شایسته تعلق نمی‌گیرد. در بعضی موارد نیز یارانه‌ها را برحسب تقسیم‌بندی دو گروه «خودی» و «غیرخودی» توزیع می‌کنند، آن‌ها را به افراد «خودی» می‌دهند و به «غیر خودی‌ها» نمی‌دهند. گاهی اوقات هم به دلایل دیگر، شایسته‌سالاری در نظر گرفته نمی‌شود. برای مثال، چندین سال است در بخش آموزش و پرورش اجازه تأسیس مدارس غیرانتفاعی صادر شده است؛ یعنی قانونی در مجلس تصویب شده است که مدارس خصوصی هم بتوانند در کنار مدارس دولتی فعالیت کنند. طبق آمار، بسیاری از مدیران ستادی آموزش و پرورش مجوز گرفته‌اند، زیرا وام‌های کلانی با بهره بسیار پایین (بهره ۶ درصد)، برای ساخت مدارس پرداخت شده است. پس وقتی صفی برای گرفتن یارانه تشکیل می‌شود، آن‌هایی که نزدیک‌ترند به‌طور طبیعی زودتر به یارانه‌ها می‌رسند و این افراد هم ممکن است افراد شایسته‌ای نباشند.

مشکل دیگر این است که یارانه‌های بخش فرهنگ و هنر به‌طور معمول به تولیدکنندگان اندیشه تعلق نمی‌گیرد. در بخش فرهنگ و هنر، تولید کالا و خدمات فرهنگی - هنری دو مرحله دارد: مرحله خلق اندیشه و دوم مرحله انتقال آن. برای مثال، نوشتن یک رمان مرحله خلق اندیشه است، ولی زمانی که این رمان به فیلم سینمایی تبدیل شود، مرحله دوم یعنی انتقال آن اندیشه انجام می‌گیرد. از طریق یک رسانه این اندیشه به جامعه انتقال می‌یابد و در اصطلاح اقتصادی به بازار عرضه می‌شود. با دقت در روند پرداخت یارانه‌ها در می‌یابیم که یارانه به تولیدکننده اندیشه پرداخت نمی‌شود. برای مثال، در حوزه کتاب، نویسنده باید اثر خود را به یک ناشر عرضه کند تا اگر ناشر آن را پسندید و چاپ کرد، بعد یارانه به ناشر تعلق گیرد. پس می‌بینیم یارانه به تولیدکننده اندیشه پرداخت نمی‌شود، بلکه به کسانی که این اندیشه را از طریق رسانه‌هایی مثل کتاب، فیلم و تئاتر به جامعه منتقل می‌کنند، تعلق می‌گیرد.

پیامد منفی دیگر این نوع حمایت‌های مالی دولت از بخش فرهنگ و هنر - که شاید بتوان گفت از بقیه پیامدها مهم‌تر است، این است که جرأت ابراز اندیشه‌های جدید را از اندیشمندان می‌گیرد؛ به‌خصوص اندیشمندانی که در حوزه سیاست و یا مسائل اجتماعی اظهارنظر می‌کنند. اگر خود دولت هم به‌طور مستقیم اعمال نظر نکند، به تدریج کسانی که یارانه‌ها را دریافت می‌کنند، دچار نوعی خودسانسوری می‌شوند و به این ترتیب کیفیت اندیشه‌هایی که تولید می‌کنند، نازل می‌شود. به فرض، یک مدیر مطبوعاتی با خود می‌اندیشد حرفی نزند که یارانه‌هایش را قطع یا مجوز فعالیتش را باطل کنند. پس بزرگ‌ترین پیامد منفی پرداخت یارانه این است که به تدریج تولیدکنندگان اندیشه به ابزارهای بی‌اختیاری در دست قدرت تبدیل می‌شوند و کسانی که جرأت طرح مسائل اجتماعی - سیاسی را داشته باشند، منزوی می‌شوند. به این ترتیب، مخارج دولت در بخش فرهنگ و هنر که به قصد توسعه فرهنگی صرف شده است، به هدر می‌رود. وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی هم باید پاسخ‌گوی منافع گروه ذی‌ربط خود باشند. مثلاً وزارت آموزش و پرورش باید پاسخ‌گوی آموزگاران باشد و در بخش فرهنگ و هنر هم سینماگران و ناشران انتظار دارند یارانه بیش تری بگیرند. بنابراین، همه متوجه نفع گروه ذی‌ربط خود هستند زیرا هر کس به منافع خود فکر می‌کند.

دولت‌ها سعی می‌کنند از امکانات رسانه‌ای که در قرن اخیر و در دنیای امروز ایجاد شده است، استفاده کنند و سیاست‌های گروه خود را موجه جلوه دهند.. به‌راستی آیا وظیفه هنرمند و نویسنده طرح پیشرفت‌ها است؟ پیشرفت‌ها را

افراد جامعه تشخیص می‌دهند، در حالی که موضوع مهم‌تر آن است که امکانات جامعه باید صرف بیان مسائل و مشکلات شود. بنابراین، دولت‌ها گرایش دارند از امکانات رسانه‌ای استفاده کنند تا لایه خوبی بر سیاست‌های موجود بکشند و بخش فرهنگ و هنر را هم موظف می‌کنند تا با امکانات سینما، تئاتر، کتاب و غیره توجیه‌کننده رفتار دستگاه باشند. متأسفانه، در کشورهای در حال توسعه این اتفاق افتاده است و بسیاری از نویسندگان و سینماگران در این مسیر حرکت کرده‌اند که این بزرگ‌ترین پیامد منفی حمایت دولت از بخش فرهنگ و هنر است. پس چه باید کرد؟ آیا دولت بخش فرهنگ و هنر را حمایت نکند؟ با توجه به نظریه‌هایی که درباره تأثیر بخش فرهنگ و هنر در پیشبرد فرآیند توسعه مطرح است، پاسخ سؤال فوق مؤید حمایت دولت است. ولی به جای حمایت مالی مستقیم، حمایت از طریق اعطای معافیت‌های مالیاتی را مطرح می‌کنیم؛ مثل لایحه معافیت مالیاتی درآمد ناشران که توسط هیئت دولت به مجلس ارائه شد.

وقتی مخارج فرهنگی-هنری را در کشورهای فرانسه و آمریکا مقایسه کنید، می‌بینید فرانسه در بخش فرهنگ و هنر بیش‌تر هزینه می‌کند و پیرو همان عقیده سنتی، حمایت‌های مستقیم را به کار می‌گیرد؛ ولی در آمریکا این هزینه‌ها خیلی کم‌تر صرف می‌شود. در عوض، دولت آمریکا به مؤسساتی که کار فرهنگی و هنری انجام می‌دهند یا به اشخاصی که به این مؤسسات کمک کنند، معافیت‌های مالیاتی اعطا می‌کند. در زیر، به برخی از آثار مثبت این نوع حمایت‌ها اشاره می‌کنیم.

نکته اول این که اجرای این سیاست‌ها به تشکیلات عریض و عوامل اجرایی متعدد برای توزیع یارانه نیازمند نیست. از طرف دیگر، چون منبع مالی پرداخت یارانه‌ها درآمدهای مالیاتی دولت است، اگر معافیت‌های مالیاتی اعطا شود، هم تشکیلات مالیاتی کوچک‌تر خواهد شد و هم در هزینه‌های دولت صرفه‌جویی می‌شود. در حال حاضر، در کشور ما، حدود ۱۰ تا ۱۲ درصد از مالیات دریافتی دولت، صرف هزینه اداره همان تشکیلات دریافت‌کننده مالیات می‌شود (هزینه‌هایی از قبیل ساختمان، استخدام کارمند و...). در شرایطی که دولت با تنگناهای بودجه‌ای روبه‌رو است، حذف مخارج مربوط به تشکیلات مالیاتی و تشکیلاتی که قرار است یارانه‌ها را توزیع کند، کمکی مهم به دولت خواهد بود.

دومین مزیت این روش، آن است که شایسته‌ها از این سیاست منتفع می‌شوند. دلیل آن هم روشن است چون شایسته‌ها کسانی‌اند که تولید بیش‌تری داشته و توانسته‌اند سهم بیش‌تری از بازار تقاضا را به دست آورند و از این رو درآمدشان بیش‌تر شده است. بنابراین، کسی که توانسته بازار را بهتر شناسایی کند و تولیدهای او تقاضای بیش‌تری داشته است، مسلم است که جزء شایسته‌ها است و به حتم لیاقت دارد از سیاست حمایتی دولت بهره بیش‌تری ببرد.

نکته دیگری که شاید خیلی‌ها به آن توجه نکرده باشند، این است که حمایت مالی دولت باعث می‌شود به تدریج جامعه به کمک‌های مالی دولت وابسته شده، به آن عادت کند و به تدریج مردم خود را از کمک به بخش فرهنگ و هنر و مشارکت مالی در این بخش کنار بکشند. در کشوری مثل آمریکا یا کانادا، بخش عمده‌ای از امکانات فرهنگی و هنری را خود مردم ایجاد می‌کنند (چه به صورت اشخاص حقیقی، چه به صورت اشخاص حقوقی).

در نظریه‌های اقتصادی، مبحثی تحت عنوان سرمایه انسانی نیز مطرح است. بعضی اقتصاددان‌ها نظریه‌ای را مطرح کرده‌اند که دولت به جای سرمایه‌گذاری در صنایع سنگین و مادی مثل ساختن سد، نیروگاه و پالایشگاه، در سرمایه‌های انسانی سرمایه‌گذاری کند و به‌طور مشخص به سرمایه‌گذاری در آموزش نیروی انسانی و سرمایه‌گذاری در بهداشت نیروی انسانی اهمیت دهد. براساس مشاهدات این اقتصاددان‌ها در کشورهای توسعه‌یافته، مهم‌ترین عامل در رشد اقتصادی، سرمایه انسانی بوده است.

با مقایسه این دو نوع سیاست مالی برای حمایت از تولیدات فرهنگی و هنری، می‌بینیم سیاست دوم هم پیامدهای ناخواسته کم‌تری دارد و هم آثار مثبت بیش‌تری در رشد و رونق تولید کالاها و خدمات فرهنگی-هنری ایجاد می‌کند.

### سیاست فرهنگی

در این بخش، به تأثیر سیاست‌های غیراقتصادی در رشد و رونق تولید کالاها و خدمات فرهنگی - هنری می‌پردازیم. اصطلاح «سیاست غیراقتصادی» را با عنوان «سیاست فرهنگی» نام می‌بریم تا با اصطلاح سیاست اقتصادی که در مورد آن بحث کردیم، قابل مقایسه باشد. منظور از سیاست فرهنگی در بخش فرهنگ به عبارت خیلی ساده این است که امکان ابراز اندیشه‌ها و افکار مختلف در جامعه گسترش پیدا کند. در ادامه، توضیح خواهیم داد که آثار این سیاست نسبت به سیاست حمایت مالی مستقیم از بخش فرهنگ و هنر برای رشد و رونق تولیدات فرهنگی و هنری بسیار بیش‌تر خواهد بود و مصادیق آن را هم خواهیم دید. مشکل این سیاست به تلقی موجود برمی‌گردد. خیلی‌ها این اشکال را مطرح می‌کنند که اعمال این سیاست ممکن است به بنیان نظام جمهوری اسلامی ایران لطمه بزند و یا در تداوم حرکت نظام شبهه ایجاد کند. لازم به توضیح است که بحث ما درباره ضرورت ایجاد فضای بازتر برای بروز خلاقیت‌های فکری، فرهنگی و هنری است و به معنای آزادی مطلق و بدون قید و شرط نیست؛ زیرا لزوم اعمال نظارت، بدیهی و قطعی است. در کشورهای توسعه‌یافته هم نظارت‌های عرفی و قانونی وجود دارد، برای مثال، در انگلستان قانون مفصلی درباره فعالیت شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی اجرا می‌شود که آن‌ها را به رعایت اصول اخلاقی ملزم می‌کند. به این ترتیب، می‌بینیم در کشورهای توسعه‌یافته هم تولیدکنندگان آثار فرهنگی-هنری نمی‌توانند از ارزش‌های اجتماعی تخطی کنند، پس نظارت باید وجود داشته باشد، اما نه در حدی که امکان بروز خلاقیت‌های فکری، فرهنگی و هنری را از بین ببرد.

بهترین مثالی که می‌تواند نشان‌دهنده آثار منفی محدود کردن ابراز اندیشه‌های نو باشد، مقایسه برخورد نظام سرمایه‌داری و سوسیالیستی با ظهور اندیشه‌های جدید است. نظام سرمایه‌داری تا دهه ۱۹۳۰ میلادی، به‌طور کامل در چارچوب نظریه اقتصاد بازار فعالیت می‌کرد؛ یعنی حداکثر نقش دولت این بود که امنیت داخلی و خارجی را تأمین و مجموعه خدماتی که از گذشته بر عهده دولت گذاشته شده بود، را عرضه کند. اما وقتی بحران بزرگ سال ۱۹۲۹ در آمریکا در نتیجه رکود اقتصادی اتفاق افتاد، نظر بعضی از اقتصاددانان نسبت به صحت عملکرد نظام بازار تغییر پیدا کرد. کم‌کم این بحث مطرح شد که نمی‌شود همه امور را به دست بازار سپرد و دولت باید در نظام عرضه و تقاضا دخالت کند. بعضی از اهل نظر پیش‌بینی کردند که اگر سرمایه‌داری به‌همین ترتیب پیش رود، «گور خود را می‌کند». کشورهایایی که نظام سرمایه‌داری بر آن‌ها حاکم بود، راه‌کارها و پیشنهاد‌های اهل نظر را پذیرفتند و دست به اصلاحات زدند. سرمایه‌داری به تدریج انتقادهای وارده را که متعرض به عملکرد سیستم بازار بود و از استثمار طبقه کارگر سخن می‌گفت، پذیرفت و خود را اصلاح کرد و چهره‌ای انسانی به خود گرفت. به همین دلیل، در حال حاضر در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته دولت‌ها متکفل تأمین اجتماعی هستند و آموزش رایگان را ارائه می‌کنند. سهم دولت در اقتصاد نیز افزایش پیدا کرده است و شاهد رشد و رونق اقتصاد سرمایه‌داری از دهه ۱۹۳۰ میلادی به بعد هستیم. به این ترتیب، اقتصادی که فروپاشی آن محتمل بود، به دلیل پذیرش انتقادات و اصلاحات نه تنها از بین نرفت، بلکه تا اکنون به رشد خود ادامه داده است. در مقابل، کشورهای سوسیالیستی قرار دارند که در ابتدا به‌ظاهر وضعیت اقتصادی خوبی داشتند و از شرایط مطلوبی صحبت می‌کردند و می‌خواستند برابری اقتصادی-اجتماعی را ایجاد کنند، اما از درون متلاشی شدند. علت اصلی اضمحلال آن‌ها این بود که در عمل راه هرگونه ابراز اندیشه را بستند و امکان انتقاد از عملکرد نظام را به هیچ کس ندادند. بنابراین، اگر

راه ابراز عقیده با استفاده از رسانه‌های فرهنگی و هنری برای طرح مسائل اجتماعی بسته شود، در نهایت پایداری نظام مورد تردید قرار می‌گیرد.

مثال دیگری که جنبه مثبت فضای باز را برای ابراز آرا و نظرات به‌خوبی نشان می‌دهد، جامعه امروز ایران است. در چند سال اخیر که فضای آزادتری در جامعه برای بیان اندیشه‌ها و آراء مختلف ایجاد شده، شمارگان مطبوعات افزایش چشم‌گیری پیدا کرده است. طبق آماري که کارشناسان ارائه کرده‌اند، شمارگان مطبوعات فقط در دو سال ۱۳۷۶-۷۸ شمسی، از ۱ میلیون و ۳۰۰ هزار به ۲ میلیون و ۷۰۰ هزار رسید و به بیش‌تر از دو برابر افزایش یافت. به این ترتیب، مصرف‌کنندگان کالاها و خدمات فرهنگی و هنری این امکان را پیدا کردند که به جای مصرف کالاهای فرهنگی سطحی و مبتذل و یا کالاهای فرهنگی وارداتی که با ارزش‌های اخلاقی و اجتماعی ما مغایر است، وقت خود را صرف مطالعه مطبوعات داخلی کنند که ثمره آن آگاهی از مسائل اجتماعی و اقتصادی است.

نکته دیگری که ضرورت اتخاذ سیاست فرهنگی یا همان سیاست غیراقتصادی را توجیه می‌کند، این است که محصولات فرهنگی و هنری مؤثر و جدی بیش‌تر در شرایطی تولید می‌شوند که افکار مختلفی در چالش با یکدیگر باشند. نتیجه‌ای که از این مطلب گرفته می‌شود این است که تولیدات فرهنگی و هنری برخلاف تولیدات صنعتی و کشاورزی تا حد زیادی به انگیزه‌های غیرمادی بستگی دارند. اگر چالش فکری در جامعه وجود نداشته باشد، تولیدات فرهنگی - هنری اصیل هرگز عرضه نخواهند شد. در مجموع، اشخاصی که فکر می‌کنند ایجاد فضای باز برای ابراز آرا و نظرات مشکلاتی را برای نظام ما ایجاد می‌کند، زمینه‌ساز کاهش رشد و توسعه تولیدات فرهنگی و هنری خلاقانه محسوب می‌شوند. اما وجه اقتصادی فضای باز این سیاست فرهنگی نسبت به سیاست حمایت مالی مستقیم، آثار مثبت بیش‌تری در رشد و رونق تولیدات فرهنگی - هنری دارد. بهترین مثال این است که در فاصله سال‌های ۱۳۷۶-۷۸ به استناد شاخص‌های اقتصادی که بانک مرکزی و مراکز آمار ایران ارائه کرده‌اند، وضعیت اقتصادی جامعه ما بهبود پیدا نکرده است. دلیل آن هم پایین آمدن قیمت نفت و در نتیجه کاهش فعالیت‌های دولت، به‌خصوص در برنامه‌های عمرانی بوده است که آثار سوء آن به‌صورت یک موج به سایر بخش‌های اقتصادی کشور منتقل شده است. با وجود این رکود اقتصادی، بخش فرهنگ و هنر در دو سال مذکور پر رونق بوده است.

نتیجه‌ای که گرفته می‌شود این است که در کشورهای در حال توسعه، سیاست فرهنگی برای رونق‌بخشیدن به تولید کالاها و خدمات فرهنگی و هنری در کشورهای در حال توسعه مؤثرتر است. دلیل آن هم ناشی از ویژگی‌های خاص بخش فرهنگ و هنر است که به اختصار توضیح داده می‌شود. یکی از این ویژگی‌ها این است که تولیدکنندگان بخش فرهنگ و هنر برخلاف تولیدکنندگان سایر بخش‌ها صرفاً به دلیل انگیزه‌های مادی کار نمی‌کنند و بنا بر یکی از نظریه‌ها، انگیزه‌های غیرمادی آن‌ها پررنگ‌تر است. در این بررسی‌ها مشخص شده است درآمد اکثر هنرمندان از طریق کار فرهنگی و هنری تأمین نمی‌شود و اکثر آن‌ها دارای دو یا چند شغل هستند. از این رو، آن‌ها عشق و علاقه‌شان را صرف بخش فرهنگ و هنر می‌کنند و حاضرند با درآمد کم فعالیت کنند. برای مثال، یک نویسنده وقت زیادی را برای خلق یک اثر - به فرض رمان - صرف می‌کند و در انتها فقط ۱۰٪ قیمت پشت جلد کتاب نصیب او می‌شود. مسلم است که زندگی او از این طریق تأمین نمی‌شود و با کارهای غیرفرهنگی و جانبی، به‌عنوان شغل دوم و سوم، زندگی‌اش می‌گذرد. از طرف دیگر، وقتی به رفتار مصرف‌کنندگان هم نگاه می‌کنیم، می‌بینیم آن‌ها نیز با انگیزه‌های مادی کالاهای فرهنگی و

هنری را مصرف نمی‌کنند. بنابراین، به‌طور کلی، مصرف کالاها و فرهنگی و هنری ویژگی‌های خاصی نسبت به کالاها و خدمات غیرفرهنگی و هنری دارد.

نکته دیگر این است که بخش فرهنگ و هنر می‌تواند نسبت به سایر بخش‌ها از یک منبع مالی سوم هم استفاده کند. یعنی علاوه بر دو بخش دولتی و خصوصی، می‌تواند از امکانات دیگری که همان مصرف‌کنندگان کالاها و خدمات فرهنگی - هنری هستند، استفاده کند. مصرف‌کنندگان این کالاها به دلیل عشق و علاقه‌ای که به محصولات فکری، فرهنگی و هنری دارند، حاضر به این فعالیت‌ها کمک‌های مالی کنند. به‌طوری که در بعضی از کشورها سهم عمده امکانات مالی بخش فرهنگ و هنر از طریق همین منبع مالی سوم تأمین می‌شود. در ایران نیز گاهی این حالت اتفاق می‌افتد. برای مثال، شخصی حاضر می‌شود خانه‌اش را به عنوان کتابخانه هدیه کند؛ یا خیلی از اشخاص کتابخانه خود را به مراکز فرهنگی - هنری تقدیم می‌کنند. همه این‌ها شاهدی بر این ادعا است که استعدادهای اقتصادی مردمی برای رونق‌بخشیدن به تولیدات فرهنگی و هنری وجود دارد. مدیریت مؤثر و مثبت دولت این است که امکان مشارکت‌های مردمی را برای رونق‌بخشیدن به تولیدات فکری و فرهنگی از طریق ایجاد فضایی که افکار و آراء مختلف بتوانند با هم دیگر چالش پیدا کنند، فراهم سازد تا در قالب رسانه‌های مختلفی مثل کتاب، مطبوعات، فیلم و نمایش، ارزش‌های مثبت برگرفته از فرهنگ دینی و ملی به جامعه منتقل گردد. نتیجه‌ای که از این بحث گرفته می‌شود این است که دولت به جای اعمال حمایت‌های مالی مستقیم، در درجه اول باید سیاست معافیت‌های مالیاتی را پیش گیرد و در درجه دوم، فضای مطرح‌شدن اندیشه‌های مختلف و در نتیجه آن تولید کالاها و خدمات فرهنگی و هنری را گسترش دهد تا از سوی دیگر، رونق مصرف‌این کالاها، تولیدکنندگان و ارائه‌کنندگان خدمات فرهنگی و هنری را در جامعه به توسعه فعالیت‌هایشان دلگرم سازد. شاید بتوان گفت این سیاست مهم‌تر از سیاست اقتصادی است.

## ۱۰. نتیجه‌گیری

- باتوجه به مطالب عنوان‌شده در رابطه با یارانه فرهنگی کشور می‌توان موارد ذیل را به‌عنوان نتایج تحقیق مطرح نمود:
- ✓ با دقت در شاخص‌های بخش فرهنگ در عملکرد بودجه مشاهده می‌گردد که فقط شاخص‌های عملکرد به صورت کمی آورده شده و اگر در کنار این شاخص‌ها جزئیات مربوط به اعتبارات هر کدام از این فعالیت‌های فرهنگی بیان می‌شد، می‌توانست به مقایسه عملکرد بودجه در این بخش کمک شایانی انجام دهد.
  - ✓ با بررسی عملکرد بودجه، طی برخی سال‌ها متوجه می‌شویم اعتبارات مربوط به بخش فرهنگ به‌صورت کلی عنوان شده و این در صورتی است که برای نتیجه‌گیری از این ارقام باید بودجه مربوط به بخش فرهنگ به صورت جزئی بوده و تمام فعالیت‌ها همراه با اعتبارات آن‌ها را به ما نشان دهد.
  - ✓ تعدد نهادهای سیاست‌گذار و متولی این بخش و نبود هماهنگی در اجرای اقدامات.
  - ✓ وجود سازمان‌های غیر پاسخگوی فعال در بخش فرهنگ.
  - ✓ اشتغال نهادهای ستادی به امر تصدی‌گری و اجرایی که اغلب مستلزم ورود به حیطه فعالیت بخش خصوصی و پیدایش موسساتی است که با استفاده از یارانه‌ها و کمک‌های دولت عرصه را بر بخش خصوصی تنگ نموده و در نتیجه موجب فرار سرمایه‌ها از بخش خصوصی می‌شوند.
  - ✓ فعالیت‌های موازی، تداخل وظایف و پراکندگی امور در حوزه سازماندهی بخش فرهنگی.

- ✓ عدم رغبت بخش خصوصی و مردمی برای مشارکت مالی در اجرای برنامه‌های فرهنگی.
  - ✓ وضعیت نامطلوب منابع انسانی و کارکنان سازمان‌ها و مراکز متولی امور فرهنگی کشور از حیث تجربه، تخصص و عدم توانایی جذب نیروی متخصص.
  - ✓ عدم شفافیت در شرح وظایف نهادهای متولی و وجود چالش‌های اساسی در حوزه عملکرد این بخش.
  - ✓ ناهماهنگی و نبود ارتباطات ارگانیک بین بخش فرهنگی کشور و سایر بخش‌های اقتصادی و اجتماعی و تاثیر شدید تحولات سایر بخش‌ها بر روند فعالیت‌های این بخش.
  - ✓ فقر مطالعات مستمر و کم توجهی به امر پژوهش‌های کاربردی برای شناخت نارسایی‌ها.
  - ✓ تنوع روزافزون تقاضاهای فرهنگی به لحاظ سنی، جنسی در کنار نبود ظرفیت‌های لازم برای تحقق تقاضاها و نیازها.
  - ✓ تحقق نیافتن سازوکار عرضه و تقاضا برای کالاها و خدمات فرهنگی به دلیل نبود مراکز عرضه در سطح کشور.
  - ✓ نبود آمار و اطلاعات کافی از ظرفیت‌های بخش خصوصی.
  - ✓ کمبود زیرساخت‌های مربوط به صنایع و تولیدات فرهنگی.
  - ✓ خلاء قانونی و روزآمد نبودن قوانین.
- حل برخی از این مسائل، نیاز به برنامه‌ریزی بلندمدت و اقدامات همه‌جانبه در سطح کلان و ملی دارد و لازم است با تلاش و برنامه‌ریزی دقیق، شرایط را برای بهبود وضعیت در بخش خصوصی و مبتنی بر اصول توسعه فرهنگ فراهم نمود.

## منابع

۱. سالنامه آماری ۱۳۸۸، مرکز آمار ایران، ۱۳۸۸.
۲. سیف، احمد، یارانه فرهنگی و نقش دولت در حمایت از صنایع داخل.
۳. گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۰، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، جلد دوم، ۱۳۸۱.
۴. گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۱، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، جلد دوم، ۱۳۸۲.
۵. گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، جلد دوم، ۱۳۸۴.