

سازمان جهانی تجارت و یارانه^۱ (مطالعه موردی جمهوری اسلامی ایران)

محمد باغانی *

چکیده: در پی طرح و توسعه پدیده موسوم به جهانی شدن، شاهد تعریف استانداردهایی یکسان برای نوع رفتار بازیگران در عرصه‌های مختلف می‌باشیم که در حوزه اقتصاد «سازمان تجارت جهانی» تجلی یافته است. از جمله مهمترین کارکردهای این سازمان، پرداختن به نحوه محاسبه قیمت کالاها و خدمات می‌باشد که نتیجه آن تأکید بر ضرورت حذف یارانه‌ها در کلیه کشورهای عضو طی مکانیزمی خاص می‌باشد. این مصوبه آثار متعددی در حوزه اقتصاد کشورهای در حال توسعه دارد که لازم می‌آید به آنها پرداخته شود.

مقاله بدنبال تبیین دیدگاه سازمان جهانی تجارت درباره انواع یارانه‌ها از سویی و بررسی وضعیت یارانه‌ها در کشور از سوی دیگر و تطبیق یارانه‌های کشور بر مقررات سازمان جهانی تجارت است. در این مقاله به خلأهای قانونی و فرصت‌هایی که در قوانین سازمان برای حذف یارانه‌های ممنوع در نظر گرفته شده است اشاره می‌شود.

کلیدواژه‌ها: سازمان جهانی تجارت - یارانه - ایران.

* دانش‌آموخته کارشناسی ارشد رشته معارف اسلامی و اقتصاد دانشگاه امام صادق U

فصلنامه اندیشه صادق، مرکز تحقیقات دانشگاه امام صادق U

شماره ۲۲ (بهار ۱۳۸۵)

مقدمه

سازمان جهانی تجارت سازمانی است بین‌المللی که در سال ۱۹۹۵ تاسیس شد تا جایگزین توافقنامه عمومی تعرفه و تجارت (گات) که در سال ۱۹۴۸ مورد توافق قرار گرفته بود، شود. مقر این سازمان شهر ژنو سوئیس می‌باشد و تعداد اعضای آن ۱۴۹ عضو دائم و ۳۰ عضو ناظر است که ایران هم اکنون عضو ناظر این سازمان می‌باشد. وظیفه این سازمان مطابق با اساسنامه آن "ایجاد چارچوب نهادی مشترک برای انجام شدن روابط تجاری بین اعضا" می‌باشد. در واقع این سازمان وظیفه تسهیل تجارت جهانی و نظارت بر روند آن را بر عهده دارد.

یکی از موضوع‌های مطرح در قوانین سازمان، موضوع یارانه است. هدف اصلی این تحقیق، شناخت قوانین مربوط به یارانه‌ها در سازمان جهانی تجارت و از سویی دریافت تصویری کلی از یارانه‌ها و انواع آن در اقتصاد کشور و تطبیق این دو بر یکدیگر است تا مشخص شود که کشور بعد از الحاق به سازمان کدام یارانه‌ها را می‌تواند حفظ کند و کدام یک با قوانین آن، ناسازگارند و باید حذف گردند و در صورت لزوم حذف بعضی از یارانه‌ها، روش حذف چگونه است.

در واقع با شناخت وضعیت کشور در زمینه یارانه و همچنین شناخت قوانین سازمان، در زمان مذاکره‌های الحاق تعهداتی فراتر از قوانین برای کشور ایجاد نمی‌شود و می‌توان از تمام ظرفیت‌های ممکن قانونی و خلأهای موجود در قوانین، که کم و بیش تمام کشورها علی‌الخصوص کشورهای توسعه یافته عضو سازمان در جهت تأمین منافع ملی خود از آن بهره می‌گیرند و به حمایت‌ها از صنایع و بخش‌های استراتژیک نظیر کشاورزی ادامه می‌دهند، استفاده کرد و در بخش‌هایی که تأمین کننده منافع ملی است به این حمایت‌ها ادامه داد.

۱- فرایند الحاق به سازمان جهانی تجارت

پیوستن کشورها به این سازمان بر خلاف سایر سازمان‌های بین‌المللی، فرایندی پیچیده و زمان‌بر است.

در ابتدا دولت متقاضی با برقراری تماس با دبیرکل سازمان از طریق ارسال تقاضانامه مکتوب، تمایل خود را برای الحاق ابراز می‌کند. بعد از این اقدام عملاً دولت متقاضی به عنوان عضو ناظر پذیرفته می‌شود. سپس شورای عمومی سازمان مبادرت به تأسیس گروه کاری^۲ می‌کند که عضویت در آن برای اعضای سازمان اختیاری است و وظیفه اصلی آن بررسی تقاضای دولت متقاضی الحاق است.

با تشکیل گروه کاری، دولت متقاضی الحاق، با تسلیم اظهارنامه‌ای^۳ رژیم تجاری خود را با جزئیات آن شرح می‌دهد. بر مبنای این اظهارنامه اعضای گروه کاری با بحث و تبادل نظر، زوایای مختلف رژیم تجاری متقاضی را مورد بررسی و شفاف‌سازی قرار می‌دهند. یکی از راه‌های شفاف‌سازی، پرسش‌هایی است که اعضای گروه کاری از دولت متمایل به عضویت می‌پرسند و با دریافت پاسخ به دنبال کشف میزان انطباق رژیم تجاری با قوانین سازمان جهانی تجارت هستند.

در طی این فرآیند دولت متقاضی باید ناسازگاری‌های رژیم تجاری خود را با مقررات سازمان جهانی تجارت برطرف سازد و دسترسی به بازار خود را برای اعضا سازمان آزاد کند و در واقع تعرفه‌های وارداتی خود را با انجام مذاکره به درصد مورد توافق طرفین کاهش دهد.

با نهای شدن مذاکره‌های مربوط به تعرفه‌ها، گزارش گروه کاری به شورای عمومی داده می‌شود که پیش‌نویس پروتکل الحاقی به همراه جدول تعرفه‌های مورد توافق ضمیمه آن است. در نهایت الحاق کشور متمایل به عضویت باید به تصویب^۴ اعضای سازمان برسد و بعد از آن کشور مذکور می‌تواند با امضای پروتکل الحاقی رسماً به عضویت سازمان در آید.

۲- دیدگاه سازمان جهانی تجارت درباره یارانه

سیاست استفاده از یارانه یکی از سیاست‌هایی است که تمام دولت‌ها از آن به نحوی استفاده می‌کنند. در واقع تمام دولت‌ها به نحوی در اقتصاد بومی خود مداخله می‌کنند تا به یکسری اهداف اجتماعی و اقتصادی دست یابند. در کلی‌ترین وجه، پرداخت یارانه توسط دولت‌ها شامل همه چیز از ایجاد پلیس و خدمات امنیتی، خدمات بهداشتی، اقدام‌های مربوط به عدالت اجتماعی و برنامه برای افراد کم درآمد و بیکار تا ایجاد انگیزه‌های اقتصادی و مالی برای بخش‌های کمتر توسعه یافته کشور و اعطای امتیازهای مالی به بعضی صنایع برای اهداف خاص را شامل می‌شود. با توجه به این اهمیت و گستردگی کاربرد، این موضوع مورد توجه سازمان جهانی تجارت قرار گرفته و به آن پرداخته شده و در مورد آن قوانین متعددی در سازمان وجود دارد.

یارانه در قوانین سازمان در دو بخش مورد بررسی قرار گرفته است: بخش اول یارانه کالاهای صنعتی و بخش دوم یارانه کالاهای کشاورزی است. موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، قوانین سازمان در مورد کالاهای صنعتی را بیان می‌کند و قوانین سازمان در مورد یارانه کالاهای کشاورزی در موافقتنامه کشاورزی دور اروگوئه بیان شده است. نکته مهم درباره دیدگاه سازمان نسبت به یارانه‌ها این است که اساساً نفت و فرآورده‌های نفتی مثل بنزین از ابتدا مورد بحث واقع نشده‌اند و راجع به آن هیچ نوع قانون‌گذاری نشده است، لذا این موضوع از بحث ما خارج است. ابتدا به بررسی موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی می‌پردازیم.

۲-۱- یارانه‌ها در موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی

۲-۱-۱- تعریف یارانه

ماده اول موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی به تعریف یارانه پرداخته است.

دو عنصر اساسی در این تعریف وجود دارد که در کنار هم یارانه را معنا می‌بخشند. عنصر اول "کمک مالی"^۴ است و عنصر دوم مفهوم "نفع"^۵ است. مطابق ماده یکم اگر دولت یا یک رکن عمومی درون قلمرو یکی از اعضا، اقدام به پرداخت کمک مالی به صنعتی کند به نحوی که موجب نفع بردن صنعت از آن کمک مالی شود، یارانه اعطا شده است.

برای توضیح بیشتر در مورد مفهوم نفع، بایستی به نظر تفسیری رکن تجدید نظر سازمان جهانی تجارت در این باره اشاره کرد. طبق این نظر برای سنجش اینکه آیا نفعی به دریافت کننده کمک مالی رسیده است یا خیر باید شرایط را با شرایط بازار مقایسه کرد. این بدین معناست که باید در نظر گرفت اگر دریافت کننده کمک مالی این کمک را از دولت دریافت نمی‌کرد و برای دریافت آن به بازار رجوع و تحت شرایط بازار اقدام به دریافت کمک مالی می‌کرد به چه میزان منتفع می‌شد.

۲-۱-۲- یارانه‌های ممنوع

موافقتنامه، به این نکته اذعان دارد که دولت‌ها از یارانه برای دستیابی به اهداف سیاستی^۶ مختلفی استفاده می‌کنند. با این وجود این موافقتنامه حق دولت‌ها برای اعطای یارانه‌هایی را که آثار مختل کننده بر تجارت بین‌الملل دارند، محدود می‌کند. این موافقتنامه، یارانه‌ها را به دو دسته کلی ممنوع و مجاز تقسیم می‌کند. یارانه‌های ممنوع عمدتاً یارانه‌های صادراتی هستند. ماده سوم از این توافقنامه یارانه‌های ممنوع را مشخص می‌کند. مطابق این ماده از توافقنامه یارانه‌های ممنوع را به طور کلی در دو دسته می‌توان تقسیم‌بندی کرد:

- یارانه‌های صادراتی یعنی یارانه‌هایی که در مورد صادرات اعمال می‌شود. (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی^۷، ماده سوم بند ۱)
- یارانه‌هایی که در مورد استفاده از کالاهای داخلی نسبت به کالاهای

وارداتی اعمال می‌گردد (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ماده سوم بند ۲)

در ابتدای بند سوم بر عدم شمول کالاهای کشاورزی در قوانین این توافقنامه تصریح شده است.

مطابق این موافقتنامه موارد زیر فهرست مفصل‌تری از موارد یارانه‌های صادراتی است که همگی مشمول ممنوعیت هستند:

- یارانه مستقیم پرداختی به یک بنگاه یا صنعت مبتنی بر عملکرد صادراتی (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ضمیمه ۱، بند ۱).
- جوایز صادراتی (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ضمیمه ۱، بند ۲).
- فراهم کردن حمل و نقل ارزان قیمت نسبت به قیمت‌های داخلی برای صادرکنندگان کالا توسط دولت (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ضمیمه ۱، بند ۳).
- فراهم آوردن نهاده تولیدی یارانه‌ای برای تولید کالای صادراتی (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ضمیمه ۱، بند ۴).
- معافیت‌های کلی یا جزئی از مالیات‌های مستقیم (مثل معافیت سود صادرات) (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ضمیمه ۱، بند ۵).
- معافیت از مالیات‌های غیرمستقیم (مثل معافیت از مالیات بر ارزش افزوده) (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ضمیمه ۱، بند ۶).
- معافیت‌های مالیاتی بر نهادهای استفاده شده در تولید کالاهای صادراتی (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ضمیمه ۱، بند ۷).
- برنامه‌های ضمانت صادرات یا بیمه‌های صادراتی در مقابل نوسانات نرخ ارز (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ضمیمه ۱، بند ۸).

- اعطای اعتبارهای صادراتی با نرخ کمی کمتر از نرخ بازار (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ضمیمه ۱، بند ۹).

۲-۱-۳- شرایط ویژه مخصوص کشورهای در حال توسعه

ماده بیست و هفتم از موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی به استثناءهایی در زمینه استفاده از یارانه‌های ممنوع اشاره می‌کند. چنانکه در این ماده آمده است قانون ممنوعیت یارانه‌های صادراتی تنها بعد از یک دوره انتقالی هشت ساله در مورد کشورهای در حال توسعه اعمال می‌شود (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ماده ۲۷، بند ۲) هر چند از این کشورها خواسته شده است که یارانه‌های خود را در این دوره به صورت تدریجی و ترجیحاً در روندی تصاعدی حذف کنند و ضمناً مجاز نیستند که سطح یارانه‌های صادراتی را در این دوره افزایش دهند. دوره انتقالی در صورت تقاضای کشور در حال توسعه ممکن است برای دو سال تمدید شود (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ماده ۲۷، بند ۴).

از سوی دیگر اگر هر یک از این کشورها در صادرات محصولی قدرت رقابت به دست آورند باید طی دو سال یارانه‌های آن محصول را حذف نمایند (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ماده ۲۷، بند ۵) - معیار کسب قدرت رقابت این است که کشور مورد نظر طی دو سال متوالی سهمی معادل ۳/۲۵٪ صادرات آن محصول را در بازار جهانی به خود اختصاص دهد (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ماده ۲۷، بند ۶).

از سوی دیگر کشورهای کمتر توسعه یافته و در حال توسعه با درآمد سرانه پایین یعنی کشورهایی که تولید ناخالص ملی سرانه آنها کمتر از هزار دلار آمریکاست، به طور کلی از اجرای ممنوعیت یارانه صادراتی معافند (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ضمیمه ۷). هر چند اگر این گونه کشورها در محصولی قدرت رقابت به دست

آورند بایستی ظرف هشت سال یارانه آن محصول را حذف نمایند (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ماده ۲۷، بند ۵) با تمام این تفصیلات، یارانه‌های صادراتی کشورهای در حال توسعه همچنان در گروه یارانه‌های قابل تعقیب - که نوعی از یارانه مجاز است - از طریق عوارض جبرانی، باقی می‌ماند.

قانون منع یارانه در جهت تشویق مصرف کالای داخلی نسبت به کالای وارداتی، در مورد کشورهای در حال توسعه نیز بعد از دوره انتقالی پنج ساله و در مورد کشورهای کمتر توسعه یافته بعد از دوره هشت ساله قابل اجراست (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ماده ۲۷، بند ۳).

۲-۱-۴- یارانه‌های مجاز

تمام یارانه‌هایی که ممنوعیت شامل آنها نیست مجازند. یارانه‌های مجاز خود به دو بخش تقسیم می‌شوند یارانه‌های قابل تعقیب^۸ و یارانه‌های غیرقابل تعقیب^۹.

الف) یارانه‌های مجاز قابل تعقیب

به طور کلی موافقتنامه جهت مشخص کردن یارانه‌های قابل تعقیب از مفهوم "ویژه بودن"^{۱۰} استفاده می‌کند.

مفهوم "ویژه بودن" در ماده دوم از موافقتنامه تشریح شده است.

مطابق این بند شاخص‌هایی برای ویژه بودن یک یارانه در نظر گرفته شده است.

یارانه‌ای ویژه محسوب می‌شود که محدود به یکی از شروط زیر باشد:

- پرداخت یارانه تنها به یک بنگاه یا گروهی از بنگاه‌ها، به یک بخش

صنعتی یا گروهی از صنایع منحصر شود (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های

جبرانی، ماده ۲، بند ۱).

- محدود به مکان جغرافیایی خاصی در داخل قلمرو کشور عضو باشد

(موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ماده ۲، بند ۲).

- یارانه‌های ممنوع که در ماده سوم به آنها اشاره شد، ویژه هستند

(موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ماده ۲، بند ۳).

به عبارت دیگر اگر یارانه‌ای غیر از یارانه‌های ممنوع به همه صنایع یا کل جغرافیای کشور عضو پرداخت شود اخلاص^{۱۱} حاصل از آن چون به همه تعلق گرفته، در نظر گرفته نمی‌شود.

از نظر موافقتنامه یارانه‌هایی که در قلمرو یکی از اعضا، برای دسترسی به آنها، قوانین روشن و مشخصی وجود داشته باشد که به روشنی قابلیت ارزیابی داشته و از معیارهایی عینی برای دسترسی به یارانه‌ها استفاده شده باشد، ویژه محسوب نمی‌شوند (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ماده ۲، بند ۱).

یارانه‌هایی که ویژه هستند به غیر از یارانه‌های ممنوع که به آنها اشاره شد، در صورتی که باعث وارد آمدن "آثار زیانبار"^{۱۲} به منافع سایر اعضا شوند قابل تعقیب هستند. وقتی این آثار منفی به صورتی ملموس و قابل مشاهده بر صنایع داخلی کشور واردکننده کالا، خود را ظاهر کند، موافقتنامه به کشور صدمه دیده اجازه می‌دهد با وضع عوارض گمرکی جبرانی بر واردات، به جبران این خسارت‌ها بپردازد. هرچند این عوارض تنها وقتی قابل اعمال است که بعد از انجام تحقیق‌ها، مقام‌های تحقیق‌کننده متقاعد شوند که میان واردات یارانه‌ای و صدمه به صنایع داخلی رابطه‌ی علی برقرار است. به علاوه این تحقیق‌ها به طور طبیعی تنها در صورتی قابل انجام است که از سوی صنایع زیان‌دیده شکایتی با این ادعا که واردات یارانه‌ای به آنها صدمه وارد کرده تسلیم سازمان شود.

ب) یارانه‌های مجاز غیر قابل تعقیب

دسته دوم یارانه‌های مجاز، یارانه‌های غیر قابل تعقیب هستند. شروط و معیارهای یارانه‌های غیر قابل تعقیب در بند اول از ماده هشتم موافقتنامه بیان شده است.

مطابق این بند تمام یارانه‌هایی که ویژه و خاص^{۱۳} نیستند، غیرقابل تعقیب هستند. به عنوان مثال یارانه‌هایی که دولتها به تمام بنگاه‌های کوچک یا متوسطی پرداخت می‌کنند که ملاک آن معیارهای واضح و روشنی است که قبلاً به آنها اشاره شد، از قبیل اندازه و تعداد کارکنان بنگاه، غیرقابل تعقیب می‌باشند.

به علاوه برخی از یارانه‌های خاص، مشروط بر تطابق شرایط حاکم بر پرداخت آنها با قواعد موافقتنامه غیرقابل تعقیب می‌باشند که این یارانه‌ها شامل موارد زیر است:

- یارانه جهت فعالیت‌های تحقیقاتی شرکت‌ها یا تحقیق‌های تحت شرایطی خاص (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ماده ۸، بند ۲a).

- جهت کمک به توسعه صنایع در مناطق بدون مزیت نسبی مشروط به اینکه پرداخت آن محدود به صنایع معینی در آن مناطق نشود (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ماده ۸، بند b۲).

- جهت تطبیق تأسیسات تولیدی با الزامات زیست محیطی جدید مشروط بر اینکه یارانه فقط برای یکبار و غیرقابل تجدید بوده و محدود به ۲۰ درصد هزینه تطبیق باشد (موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، ماده ۸، بند c۲).

مطابق با قوانین موافقتنامه، کشورهای واردکننده حق وضع عوارض جبرانی بر محصولات برخوردار از یارانه‌های غیرقابل تعقیب را ندارند.

۲-۲- یارانه‌ها در موافقتنامه کشاورزی

چنانکه اشاره شد موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی مقرراتی است که بر یارانه‌های مربوط به محصولات صنعتی اعمال می‌شود، اما بحث محصولات کشاورزی کاملاً جدا از این توافقنامه است و قواعد خاص مربوط به خود را دارد. بر خلاف یارانه کالاهای صنعتی در مورد محصولات کشاورزی هیچ‌گونه یارانه قرمز یا ممنوعی وجود ندارد، بلکه تمام یارانه‌ها مجازند، منتهی رویکرد موافقتنامه و جهت‌گیری آن تلاش

برای کاهش یارانه‌هاست. در این موافقتنامه یارانه‌ها به دو دسته تقسیم می‌شوند: یارانه‌هایی که استفاده از آنها مجاز است و مشمول کاهش نمی‌شوند و دسته دوم یارانه‌هایی که تعهدات کاهش، نسبت به آنها اعمال می‌شود.

۲-۲-۱- یارانه‌های سبز

مطابق با توافقنامه کشاورزی دور اروگوئه^{۱۴}، بطور کلی تمامی اقدام‌های حمایتی، که فاقد آثار مختل کننده یا حداقل آثار بر تجارت و تولید باشند از تعهدات مربوط به کاهش معافند. همچنین این اقدام‌های باید از طریق دولت انجام شده و باعث انتقال وجوه از مصرف‌کنندگان نشود و فاقد اثر حمایت قیمتی از تولیدکنندگان باشد تا به عنوان اقدام‌های حمایتی معاف از تعهدات کاهش قلمداد شوند (توافقنامه کشاورزی دور اروگوئه، ضمیمه ۲، بند ۱).

معاهده راجع به محصولات کشاورزی، در ادامه طی ۱۲ بند، به سایر انواع اقدام‌های حمایتی معاف از تعهدات کاهش می‌پردازد. در بند دوم از ضمیمه دوم موافقتنامه کشاورزی دور اروگوئه، با توجه به شرایط کلی مندرج در بند اول که به آنها اشاره شد، فهرست یارانه‌های مجاز را تحت عنوان خدمات عمومی به این شرح اعلام می‌کند.

- مخارج دولت در مورد تحقیقات بطور عام و مرتبط با کشاورزی، یا تحقیقات زیست محیطی بطور خاص.
- کنترل و مبارزه با آفات.
- خدمات آموزشی در زمینه کشاورزی.
- بازرسی و درجه‌بندی محصولات با اهداف استاندارد کردن.
- بازاریابی و خدمات ترویجی.
- تهیه خدمات زیر بنایی مانند برق، جاده و سایر وسایل حمل و نقل، امکانات

بندری، ساخت سد و راه‌های آبیاری.

مطابق با این بخش از موافقتنامه این اقدام‌ها نباید شامل پرداخت مستقیم وجوه به فعالان بخش کشاورزی باشد. همچنین اقدام‌های حمایتی معاف از تعهدات کاهش، منحصر به موارد ذکر شده نیست و هر اقدامی به شرط برآورده کردن شروط ذکر شده از تعهدات کاهش معاف است.

سایر اقدام‌های حمایتی معاف از تعهدات کاهش که در ادامه ضمیمه دوم این موافقتنامه به آن اشاره شده است به شرح زیر است.

- مخارج دولت جهت تجمیع و نگهداری محصولات کشاورزی در جهت تأمین امنیت غذایی.

- کمک غذایی به افراد نیازمند مثل فروش یارانه‌ای محصولات کشاورزی.

- مشارکت مالی دولت در برنامه‌های بیمه درآمد کشاورزان.

- پرداخت جهت جبران خسارات‌های بلایای طبیعی.

- پرداخت برای برنامه‌های حفاظت از محیط زیست.

- پرداخت به کشاورزان مناطق محروم.

۲-۲-۲- یارانه‌های زرد

الف) حمایت‌های داخلی

یارانه‌های حمایتی داخلی که شرایط گفته شده در قسمت قبل در مورد اقدام‌های معاف از کاهش را برآورده نکنند مانند تضمین قیمت خرید محصولات از کشاورزان، مشمول تعهدات کاهش خواهند بود (توافقنامه کشاورزی ماده هفتم). موافقتنامه برای قانون‌گذاری در مورد این نوع حمایت‌ها، از شاخصی بنام "میزان کل حمایت"^{۱۵} استفاده می‌کند. این شاخص بیانگر سطح سالانه حمایت‌های مشمول تعهدات کاهش است، که در واحد پولی بیان می‌شود. طریقه محاسبه این شاخص به سادگی از حاصل ضرب تفاوت

قیمت مرجع خارجی برای هر محصول و قیمت مدیریت شده داخلی آن ضرب در مقدار تولید به دست می‌آید و از جمع این شاخص برای هر محصول کل میزان حمایت بدست می‌آید.

سال پایه محاسبه این شاخص دوره بین ۱۹۸۶ تا ۱۹۸۸ می‌باشد. مطابق با توافقنامه کشاورزی که در دور اروگوئه به تصویب رسید کشورهای توسعه یافته متعهد به کاهش ۲۰٪ از حمایت‌های داخلی در طول ۶ سال و کشورهای در حال توسعه عضو سازمان، تعهد کردند که ۱۳٪ از حمایت داخلی را طی ۱۰ سال - از اول ژانویه ۱۹۹۵ تاریخ تأسیس سازمان جهانی تجارت - کاهش دهند.

نکته مهم در رابطه با این مسئله این است که تعهدات مربوط به کاهش حمایت داخلی، نسبت به کل بخش کشاورزی در نظر گرفته می‌شود و هر عضو باید بعد از محاسبه میزان کلی حمایت برای هر کالا و سپس جمع همه آنها، تعهدات خود را بر شاخص نهایی اعمال کند (توافقنامه کشاورزی، ضمیمه ۳)، لذا حمایت از تولید، بر حسب کالاهای مختلف قابل جابجایی است و در واقع می‌توان حمایت از محصولات مهم و استراتژیک را حفظ کرد و حمایت از محصولات کم اهمیت‌تر را کاست.

ب) یارانه‌های صادراتی

رکن سوم موافقتنامه کشاورزی که در دور اروگوئه به تصویب رسید، کاهش یارانه‌های صادراتی است. مطابق با ماده نهم از موافقتنامه کشاورزی، یارانه‌های صادراتی که شامل موارد زیر هستند ممنوع هستند.

- پرداخت یارانه مستقیم شامل یارانه‌های کالایی و خدماتی بسته به عملکرد صادراتی به بنگاه‌ها، صنایع و تولید کنندگان کالای کشاورزی.
- عرضه و فروش کالاهای کشاورزی جهت صادرات به قیمتی کمتر از قیمت آن در بازار داخلی.

- پرداخت یارانه در جهت کاهش هزینه بازاریابی صادرات کالای کشاورزی، شامل هزینه حمل و نقل.

- کاهش هزینه‌های حمل و نقل کالای صادراتی در داخل کشور نسبت به کالاهای مشابه دیگر که برای مصرف داخلی عرضه می‌شود.

تا پیش از اجلاس ششم وزرای سازمان جهانی تجارت که در آخرین ماه سال ۲۰۰۵ میلادی در هنگ کنگ برگزار گردید، تعهدات اعضا به این صورت بود که کشورهای توسعه یافته می‌بایست ظرف ۶ سال ۳۶٪ از میزان یارانه‌های صادراتی و ۲۱٪ از ارزش کالاهای یارانه‌ای را می‌کاستند. همچنین کشورهای در حال توسعه نیز باید ظرف ۱۰ سال ۲۴٪ از میزان یارانه صادراتی و ۱۴٪ از ارزش کالاهای یارانه‌ای صادراتی خود را کاهش می‌دادند، اما با توجه به تصمیم‌های اتخاذ شده در نشست هنگ‌کنگ مقرر شد تمام انواع یارانه‌های صادراتی اعضا در بخش کشاورزی تا پایان سال ۲۰۱۳ حذف شود.

۳- وضعیت ایران در زمینه یارانه‌ها

به طور کلی یارانه‌ها را در کشور می‌توان به دو گروه کلی یارانه‌های تولیدی و مصرفی تقسیم کرد. گروه اول یارانه‌های تولیدی است که شامل تولید کالا و خدمات است و دامنه وسیعی دارد. یارانه‌های تولیدی به دو گروه کلی یارانه‌های کالاهای کشاورزی و صنعتی تقسیم می‌شود. علاوه بر مبالغی که در بودجه به عنوان یارانه نهاده‌های کشاورزی مثل کود، بذر، سم و ماشین‌آلات کشاورزی در نظر گرفته می‌شود، یارانه‌های صنعتی یارانه‌هایی است که معمولاً در قالب امتیازهای به صنعت تعلق می‌گیرد؛ مانند پرداخت زیانکرد عملیاتی به بخش‌های تولیدی، تأمین ارز دولتی برای صنایع، تعیین نرخ‌های تضمینی و کلیه تسهیلات گمرکی یا صادراتی، سیاست‌های حمایتی دولت از قبیل تحدید کالاهای وارداتی مشابه، معافیت سود بازرگانی و حقوق

گمرکی، امتیازهای مالیاتی یا تعیین نرخ‌های تضمینی، تأمین نهاده‌های تولیدی با قیمت‌های یارانه‌ای و یارانه‌های پرداختی برای تولید خدمات مانند یارانه حمل و نقل کالا و مسافر مترو و مواردی از این قبیل است (سیف‌الله اسلامی، ۱۳۸۲).

۳-۱- یارانه کالای کشاورزی

در بخش کشاورزی، مطابق با قوانین موافقتنامه کشاورزی، دولت در بخش حمایت‌های داخلی که شامل سیاست‌هایی مثل تضمین خرید محصولات کشاورزی یا تعیین نرخ‌های تضمینی است، باید ظرف ۱۰ سال، ۱۳٪ از حمایت‌های داخلی خود را کاهش دهد.

این کاهش در صورت اثبات وجود آن، بصورت کلی بر بخش کشاورزی اعمال شده و بصورت کالا به کالا اعمال نمی‌گردد، لذا دولت می‌تواند حمایت خود را از محصولات استراتژیک ادامه داده و از حمایت محصولات کم اهمیت بکاهد.

همچنین مطابق با آخرین توافقی که در اجلاس ششم وزرای سازمان در هنگ کنگ بدست آمد، اعضا موظفند تا سال ۲۰۱۳ یارانه‌های صادراتی خود را حذف کنند.

نکته حایز اهمیت در مورد اجرای تعهدات کشاورزی، اشکالاتی است که این قوانین که در دور اروگوئه به تصویب رسید، دارد و خلأهای موجود در آن به کشورها اجازه می‌دهد به طور واقعی تعهدات خود را انجام ندهند. در واقع به عقیده اقتصاددان‌ها موفقیت کشورها علی‌الخصوص توسعه یافته‌ها مثل آمریکا و اتحادیه اروپا در انجام اسمی تعهداتشان در مورد کاهش یارانه‌های صادراتی و حمایت‌های داخلی راه‌های گریزی است که با استفاده از آن می‌توانند کاهش‌های انجام داده را جبران کنند. استفاده از انواع پرداخت‌های حمایتی معاف از قوانین سازمان مثل اشکال دیگری از حمایت‌های داخلی و انواع دیگری از یارانه که موافقتنامه کشاورزی دور اروگوئه در مورد استفاده از آنها ساکت است و به آنها اشاره نکرده است از جمله این راه‌ها و

خلاف‌های قانونی است که کشورهای توسعه یافته، تعهدات خود در زمینه کاهش یارانه‌های صادراتی و حمایت‌های داخلی آشکار را جبران می‌کنند.

۳-۲- یارانه کالاها صنعتی

یکی از مهمترین بخش‌های اقتصادی که توافقنامه‌ای جامع راجع به یارانه‌های آن وضع شده، بخش صنعت است. در واقع توافقنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی^{۱۶} به یارانه کالاها صنعتی اختصاص دارد. در این قسمت به اجمال به صنایع کشور و حمایت‌هایی که از آنها به عمل می‌آید اشاره کرده و در مورد انطباق آن با قوانین این موافقنامه اشاره می‌شود.

بخش صنعت در کشور دامنه وسیعی داشته و صنایع مختلفی را شامل می‌شود. این صنایع شامل صنایع دخانیات، صنایع نساجی، صنایع کاغذ و محصولات کاغذی، محصولات لاستیکی و پلاستیکی، صنایع الکترونیک، صنایع مواد غذایی و آشامیدنی، صنعت چرم و مصنوعات چرمی، تولید محصولات شیمیایی، صنایع محصولات فلزی، صنایع تولید ماشین‌آلات تولید و انتقال نیروی برق، صنایع ذوب و تولید فلزات، شامل فولاد، مس، آلومینیوم، صنایع خودروسازی و قطعه‌سازی، صنعت آهنگری و ریخته‌گری، صنعت مواد شوینده، صنعت سیمان، صنایع شیشه‌سازی، صنعت تولید کاشی، صنایع تولید لوازم خانگی، صنایع دستی و صنعت پتروشیمی می‌شود (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱).

از این صنایع متنوع، حمایت‌های گوناگونی در اقتصاد کشور به عمل می‌آید و این حمایت‌ها دامنه وسیعی داشته و موارد متعددی را شامل می‌شود. پرداخت مستقیم به صنایع، بخشودگی مالیاتی، تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز صنایع، تخصیص ارز ارزان قیمت برای تأمین نهاده‌ها، تسهیلات بانکی، جبران زیانکرد عملیاتی شرکت‌های صنعتی، معافیت از سود بازرگانی و حقوق گمرکی و پرداخت جوایز صادراتی انواعی

از این حمایت‌ها می‌باشد.

با توجه به بندهای دوم، سوم و هشتم و بیست و هفتم از این موافقتنامه و وضعیت صنایع کشور به نظر می‌رسد کلیه یارانه‌ها و حمایت‌هایی که بر صادرات تاثیر مثبت داشته و به نحوی مرتبط با آن است یا به کالای داخلی مشابه کالای وارداتی برای تشویق مصرف کالای داخلی، پرداخت می‌شود، بعد از الحاق باید طی دوره مشخص شده، حذف شوند.

نکته‌ای که بعضاً صاحب‌نظران در مورد موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی به آن اشاره کرده‌اند ابهام‌هایی است که در آن وجود دارد و این موافقتنامه را محتاج تفسیر ساخته است.

به این مشکل در گزارش دبیر کل سابق گات اشاره شده و آمده است: "مشکل اصلی در مورد [تشخیص] یارانه‌های ممنوع این است که آیا واقعاً یارانه‌هایی که در قلمرو اقتصاد یک کشور پرداخت می‌شود دارای اهداف معتبر و صحیح اقتصادی و اجتماعی است یا اینکه ماهیت اخلاص‌کننده در تجارت جهانی دارد" (گزارش دبیرکل گات، ۱۹۷۹).

در واقع مهمترین چالش در مورد یارانه‌های صنعتی تشخیص و تفسیر این موضوع است که آیا یارانه‌های پرداختی توسط دولت در جهت تعقیب اهداف و سیاست‌های معتبر و صحیح اقتصادی و اجتماعی است یا اینکه این یارانه‌ها از انواع مختل‌کننده تجارت جهانی هستند.

۳-۳- یارانه خدمات

گاهی دولت‌ها برای افزایش ارائه بعضی از خدمات و یا برای کاهش قیمت مصرف‌کنندگان به بخشی از خدمات یارانه پرداخت می‌کنند.

در کشور ما یارانه‌ها و حمایت‌های مختلفی از بخش خدمات با هدف تقویت

این بخش در راستای عمل به وظیفه آن یعنی تأمین رفاه و خدمت‌رسانی به جامعه شهری و روستایی به عمل می‌آید. حمایت از حمل و نقل به عنوان یکی از مهمترین زیربخش‌های خدمات، از این موارد است. در بخش حمل و نقل زمینی، حمل و نقل شهری و بین شهری و جاده‌ای مهمترین بخش‌ها هستند. در قسمت حمل و نقل شهری یارانه به شرکت واحد و مترو، مابه‌التفاوت قیمت بنزین تاکسی‌ها طی سالهای ۱۳۶۴-۱۳۶۱ در جهت کاهش هزینه، یارانه به اتوبوسرانی بین شهری و حمل و نقل ریلی از یارانه‌های پرداختی به بخش خدمات است.

در بخش حمل و نقل هوایی و دریایی نیز دولت با اقدام‌های حمایتی سعی در کاهش هزینه مصرف کنندگان و افزایش سطح رفاه آنها دارد.

موارد دیگری در بخش خدمات مانند تغذیه رایگان در مدارس، تغذیه کارمندان دولت به صورت ایجاد غذاخوری‌های دولتی در محل کار و فروش غذا به قیمتی کمتر از قیمت تمام شده را می‌توان از کمک‌های خدماتی در کشور به حساب آورد. پرداخت زیانکرد به شرکت برق و آب و پست و تلگراف و تلفن نیز نوعی یارانه خدماتی محسوب می‌شود.

مرجع بررسی خدمات در سازمان تجارت جهانی موافقتنامه عمومی تجارت خدمات^{۱۷} است. با توجه به این موافقتنامه هیچ منعی برای پرداخت یارانه در این بخش وجود ندارد و دولت‌ها در این زمینه محدودیتی ندارند.

۳-۴- یارانه‌های مصرفی

شامل یارانه‌های کالاهای اساسی مثل گندم جهت تأمین نان مصرفی برنج، روغن، قند و شکر، شیر، پنیر، گوشت، چای، مواد شوینده، دارو و حامل‌های انرژی که به مصرف می‌رسد می‌باشد. این نوع یارانه با هدف پایین نگه داشتن قیمت این کالاها در راستای حمایت از اقشار محروم و کاهش فاصله طبقاتی و افزایش رفاه عمومی

است. هر چند روش پرداخت آن بگونه‌ای است که تمام دهک‌های درآمدی می‌توانند از آن استفاده کنند که این مسئله با هدف آن در تضاد است.

با توجه به مباحث مطرح شده در مورد قوانین سازمان درباره یارانه‌ها اصولاً پرداخت یارانه مصرفی هیچ منعی ندارد لذا گروه یارانه‌های مصرفی مشمول حذف نخواهد بود و موردی مثل یارانه پنهان حامل‌های انرژی با توجه به عدم مطرح شدن نفت و مشتقات آن در مباحث تجارت جهانی می‌تواند ادامه داشته باشد. نکته جالب توجه اینکه در ضمیمه دوم از موافقتنامه کشاورزی به معافیت از تعهدات کاهش در مورد کمک‌های غذایی به افراد نیازمند تصریح شده است.

نتیجه‌گیری

یارانه‌ها در اقتصاد ایران را می‌توان به دو گروه یارانه‌های تولیدی و یارانه‌های مصرفی تقسیم کرد که یارانه‌های تولیدی نیز به نوبه خود به یارانه‌های تولید کالا و یارانه تولید خدمات تقسیم می‌شوند.

یارانه‌های اصلی مصرفی شامل یارانه‌های کالاهای اساسی مثل گندم جهت تأمین نان مصرفی، برنج، روغن، قند و شکر، شیر، پنیر، گوشت، چای، مواد شوینده، دارو و حامل‌های انرژی است. یارانه‌های تولیدی نیز شامل گروه یارانه نهاده‌های کشاورزی نظیر سم، بذر کود، ماشین‌آلات کشاورزی و یارانه بخش صنعت در قالب امتیازهایی است که به صنعت تعلق می‌گیرد و یارانه خدمات مواردی مثل یارانه حمل و نقل، را شامل می‌شود. این موضوع در سازمان جهانی تجارت در قالب دو موافقتنامه از موافقتنامه‌های سازمان مورد بررسی و وضع قانون قرار گرفته‌اند. موافقتنامه اول موافقتنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی است که به طور مستقل به موضوع یارانه کالاهای صنعتی پرداخته است و موافقتنامه دوم موافقتنامه کشاورزی است که در کنار پرداختن به کل بخش کشاورزی یارانه‌های کشاورزی را نیز به طور مجزا مورد بررسی قرار داده است.

موافقتنامه یارانه و اقدام‌های جبرانی ضمن ارائه تعریفی از یارانه، آن را در سه دسته طبقه‌بندی کرده است. مطابق با این موافقتنامه یارانه‌هایی که پرداخت آن مشروط به عملکرد صادراتی است یا به کالای داخلی برای جایگزینی مصرف مشابه وارداتی پرداخت شود ممنوع است. گروه دوم یارانه‌های مجازی هستند که قابل تعقیب هستند بدین معنا که اگر پرداخت آنها موجب وارد آمدن صدمه شدید به منابع یک عضو دیگر شود آن عضو، مجاز به وضع تدابیر جبرانی علیه آنهاست و دسته سوم یارانه‌های مجاز غیرقابل تعقیب هستند که یارانه‌هایی مثل کمک به مناطق محروم، فعالیت‌های پژوهشی و غیره است و نمی‌توان در قبال آن تدابیر جبرانی وضع کرد.

مشکل اصلی در بحث یارانه‌های صنعتی ممنوع، تفسیر از قوانین موجود است. در واقع قوانین موجود در معاهده یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی دارای ابهام‌ها و خلأهایی است و کشورهای عضو خصوصاً توسعه یافته با استفاده از این خلأها و ابهام‌ها به حمایت‌های خود از صنایع مهمشان ادامه می‌دهند که نمونه‌های فراوانی از آن موجود است.

یارانه‌ها علاوه بر اینکه در توافقنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی به صورت مستقل در مورد کالاهای صنعتی مطرح شده‌اند در توافقنامه کشاورزی دور اروگوئه نیز به طور مستقل در مورد بخش کشاورزی مطرح شده‌اند. این معاهده دارای سه رکن است و دو رکن آن به یارانه صادراتی و حمایت‌های داخلی نظیر تضمین‌های قیمت خرید اختصاص یافته است. در این معاهده در بخش کشاورزی یارانه صادراتی تا سال ۲۰۱۳ باید حذف شود و سطح حمایت‌های داخلی طبق فرمولی بایستی کاهش یابد.

در بحث عمل به تعهدات کشاورزی کشورهای توسعه یافته که در واقع بیشترین استفاده از یارانه‌ها و حمایت‌ها را از بخش کشاورزی خود به عمل می‌آورند با استفاده از خلأهای موجود در توافقنامه کشاورزی دور اروگوئه، از انواع دیگری از حمایت از محصولات کشاورزی خود استفاده می‌کنند که در مورد آنها در این موافقتنامه اظهار نظری نشده است. به عنوان مثال آمریکا از اعتبارات صادراتی و یا کمک‌های غذایی در

عوض کاهش در یارانه‌های مستقیم صادراتی خود استفاده می‌کند که نوعی یارانه صادراتی غیرمستقیم است.

پیشنهاد

مطابق با ماده بیست و هفتم از توافقنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی، کشورهای در حال توسعه برای حذف یارانه‌های صادراتی و یارانه‌های مشابه کالای وارداتی که گروه یارانه‌های ممنوع را تشکیل می‌دهد، به ترتیب هشت و پنج سال فرصت دارند. در زمینه حمایت‌های داخلی^{۱۸} بخش کشاورزی نیز تعهد کشورهای در حال توسعه برای کاهش تنها ۱۳٪ از مجموع حمایت‌ها از بخش کشاورزی طی ۱۰ سال و آن هم بر حسب کل بخش کشاورزی نه تک تک کالاهای این بخش می‌باشد. در زمینه یارانه‌های صادراتی^{۱۹} این کشورها بایستی تا سال ۲۰۱۳ یارانه‌های صادراتی خود را حذف کنند. لذا مسئولان مذاکره کننده بایستی با توجه به این مواد قانونی در مذاکرات مربوط به الحاق، از این ظرفیت استفاده کرده و حتما در پروتکل الحاق این موضوع درج شود. نکته مهم دیگر استفاده از راه‌های گریز و خلأهای قانونی است که کلیه کشورها از آن کم و بیش استفاده می‌کنند. در بخش کشاورزی، یارانه مستقیم صادراتی و حمایت‌های مستقیم داخلی مشمول کاهشند و انواع اشکال غیرمستقیم مثل اعتبارهای صادراتی و بعضی از اقسام حمایت‌های داخلی از این توافقنامه معاف هستند و مشمول کاهش نیستند ضمن اینکه قوانین توافقنامه یارانه‌ها و اقدام‌های جبرانی به دلیل کلی بودن و نیاز به تفسیر داشتن مفاد آن باعث شده تا بسیاری از کشورها خصوصاً کشورهای توسعه یافته انواع حمایت‌ها و یارانه‌ها را از بخش صنعت خود به عمل آورند. لذا مسئولان می‌توانند با شناسایی این ابهام‌ها و اشکال‌ها و بهره‌گیری از آنها به نفع کشور در موارد لازم به حمایت‌های خود از کشاورزی و صنعت ادامه دهند.

پی‌نوشت‌ها:

- برگرفته شده از پایان‌نامه کارشناسی ارشد: «دیدگاه سازمان جهانی تجارت درباره یارانه و ارائه راهکارهایی برای جمهوری اسلامی ایران در شرایط الحاق»، استا راهنما محمد هادی زاهدی‌وفا، دانشجو: محمد باغانی، تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۸۴.

- 2- working party
- 3- memorandum
- 4- financial contribution
- 5- benefit
- 6- policy objectives.
- 7- Subsidies and Countervailing Measures:SCM
- 8- actionable
- 9- non-actionable
- 10- specificity
- 11- distortion
- 12- adverse effect
- 13- specific
- 14- Uruguay Round Agreement of Agriculture.
- 15- Aggregate Measurement of Support:AMS
- 16- Subsidies and Countervailing Measures agreement
- 17- General Agreement of Trade in Services
- 18- domestic support
- 19- export subsidies

منابع و مأخذ:

۱. اسلامی، سیف‌الله (۱۳۸۲)، چگونگی بهبود و توزیع یارانه‌های پرداختی کشور در راستای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی.
۲. ترجمه جمعی از فارغ‌التحصیلان دوره عالی مذاکرات سازمان جهانی تجارت (۱۳۸۱)، چگونگی الحاق به سازمان جهانی تجارت، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی.

۳. ترجمه گروه کارشناسان مذاکرات تجاری (۱۳۸۱)، آشنایی با قواعد سازمان جهانی تجارت، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی.
۴. رحیمی، عباس (۱۳۷۱)، بررسی اقتصادی یارانه، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۵. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۱)، گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد سال دوم برنامه سوم توسعه، سال ۱۳۸۰، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.

