

به نام خدا

## درباره لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها ۶. بررسی مبانی، ملاحظات و محورهای لایحه

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۳.....	۱. هدفمند کردن یارانه‌ها
۵.....	۲. مبانی نظری ارائه شده از سوی دولت درخصوص لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها
۷.....	۳. محورهای لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها
۱۱.....	۴. ارزیابی مبانی نظری و محورهای لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها
۱۸.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۹.....	منابع و مأخذ



## درباره لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها ۶. بررسی مبانی، ملاحظات و محورهای لایحه

### چکیده

در این گزارش ضمن مروری بر هدفمندکردن یارانه‌ها، مبانی نظری و محورهای لایحه هدفمندکردن یارانه‌ها مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج حاصل نشان می‌دهد که دولت می‌باید در راستای اصلاح نظام یارانه‌ها، ضمن در نظر گرفتن ملاحظات مالی و همچنین تهیه ابزارهای مناسب تأمین اجتماعی، زمان‌بندی مناسبی برای کاهش یارانه انتخاب کند. مضافاً اینکه از سیاست‌های مکمل نیز در اجرای برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها استفاده نماید.

### مقدمه

دولت‌ها با استفاده از ابزارهای مختلف، سعی دارند از خانوارهای فقیر حمایت کنند و پرداخت یارانه یکی از این سیاست‌ها به‌شمار می‌رود. به‌عبارت دیگر، یارانه یکی از ابزارهای مهم اقتصادی دولت برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و بخش‌های خاص تولیدی است. براساس تعریفی که در گزارش صندوق بین‌المللی پول در سال ۱۹۹۵



ارائه شده است، هر نوع کمک دولتی به تولیدکنندگان بخش غیردولتی، به شکل پولی یا غیرپولی، به‌صورتی که دولت هیچ جبرانی را دریافت نکند، یارانه نامیده می‌شود. این کمک‌ها شامل حجم وسیعی از عملیات دولتی است که در آن تولیدکنندگان، بازگشت بیشتری از نتایج بازار رقابتی به‌دست می‌آورند و مصرف‌کنندگان، کالاها و خدمات را به قیمت کمتر از قیمت اقتصادی آن دریافت می‌کنند.

از ویژگی‌های مهم پرداخت یارانه‌ها، هدفمند بودن آنهاست. در صورتی که این پرداخت‌ها در اختیار گروه‌های هدف قرار گیرد، هدف دولت به‌خوبی تأمین شده و رفاه و امنیت اجتماعی نیز تقویت می‌شود. در غیر این‌صورت علاوه بر اختلال در نظام قیمت‌ها منجر به برهم خوردن توزیع عادلانه درآمدها نیز می‌شود.

**شواهد تجربی نشان می‌دهد که در بیشتر موارد، پرداخت همگانی و غیرهدفمند یارانه‌ها، نه‌تنها در ارتقای درآمد و رفاه اقشار آسیب‌پذیر اثری ندارد، بلکه منافع آن، بیشتر نصیب گروه‌های بالای درآمدی می‌شود.** این امر به‌ویژه در خصوص حامل‌های انرژی که میزان بهره‌مندی افراد از یارانه با مصرف ارتباط مستقیم دارد، مشهود است. بدیهی است، چنانچه پرداخت هزینه از سوی دولت به‌صورت یارانه، با اهداف مورد نظر در تعارض باشد، به هیچ وجه قابل توجیه نبوده، لذا هدفمند کردن یارانه‌ها ضرورتی امکان‌ناپذیر است. البته در رابطه با هدفمند کردن یارانه‌ها نیز، شیوه و نحوه پرداخت یارانه‌ها بسیار حائز اهمیت است.

در ایران و در بیشتر کشورهای در حال توسعه، پرداخت یارانه به‌صورت عام و فراگیر بوده و در بین عموم خانوارها توزیع می‌شود و این امر موجب اختلال در اهداف حمایتی یارانه‌ها شده است، زیرا میزان بهره‌مندی خانوارهای فقیر در مجموع



از برنامه‌های حمایتی دولت‌ها کم و حتی می‌توان گفت به دلیل قدرت خرید بیشتر خانوارهای ثروتمند، میزان انتفاع آنها از یارانه‌ها بیشتر می‌باشد. در این رابطه در کشور ما در دهه‌های اخیر دولت‌ها هدفمند کردن یارانه‌ها را در دستور کار خود قرار داده‌اند. هم‌اکنون نیز تلاش‌های جدی از سوی دولت نهم برای این کار آغاز شده است. به همین منظور این گزارش به بررسی مبانی نظری، ملاحظات و محورهای لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها می‌پردازد.

### ۱. هدفمند کردن یارانه‌ها

یارانه عبارت است از پرداخت‌های انتقالی بلاعوض نقدی و غیرنقدی دولت (به صورت مابه‌التفاوت هزینه بهره‌مندی و هزینه تمام‌شده) که به صورت مستقیم و غیرمستقیم برای افزایش قدرت خرید واقعی مصرف‌کنندگان یا افزایش قدرت فروش تولیدکنندگان، عادلانه‌تر کردن توزیع درآمد، ثبات اقتصادی و جبران آثار ناشی از سیاست‌های دولت به منظور حفظ یا ارتقای رفاه اجتماعی اعطا می‌شود. بنابراین تعریف فوق یک تعریف کامل و همه‌جانبه از یارانه است، زیرا همه ارکان یارانه از جمله، نوع پرداخت، دوره پرداخت، نهاد پرداخت‌کننده، حوزه پرداخت و هدف از پرداخت یارانه در آن مشخص شده است.

برنامه هدفمندی یارانه‌ها به معنای افزایش سطح برخورداری گروه‌های آسیب‌پذیر از حمایت‌ها، یکی از نوین‌ترین مباحث در خصوص اندیشه دخالت و سیاست‌های حمایتی دولت و افزایش کارایی نظام تأمین اجتماعی را شکل می‌دهد. در



واقع رویکرد هدفمندی در عرصه سیاست‌های تأمین اجتماعی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، به معنای کاهش سهم طبقات بالای درآمدی و افزایش سهم طبقات پایین درآمدی از حمایت‌هاست.

از سوی دیگر در حیطه سیاست‌های فقرزدایی، بهترین راه‌حلی که اغلب مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد، شناسایی اقشار فقیر جامعه و سپس هدایت منافع حاصل از برنامه هدفمندی به سمت این قشر است. بر این اساس، هدفمند کردن یارانه‌ها به تعیین کسانی که واجد شرایط دریافت برنامه‌ها یا کمک‌های اجتماعی هستند یا نیستند، اطلاق می‌شود. هدفمند کردن بر این ایده استوار است که بعضی از گروه‌ها باید برای دریافت برنامه‌های اجتماعی از سایر گروه‌ها جدا شوند. البته انتخاب و تعیین افراد واجد شرایط در گروه‌های هدف، شرط لازم هدفمند کردن است و شرط کافی از طریق تحویل خدمات و منابع برنامه به آنها مشخص می‌شود. لذا هدفمند کردن به معنی افزایش منافع برنامه‌های حمایتی، متناسب با کاهش درآمد است.

در واقع هدفمند کردن یارانه‌ها نیازمند شرایط خاصی است و این شرایط عبارت‌اند از:

**شرط اول:** شناسایی خانوارهای لازم‌الحمايه،

**شرط دوم:** شناسایی محتویات سبد حمایتی،

**شرط سوم:** انتخاب ابزارهای حمایتی و روش‌های هدفمند کردن یارانه‌ها.

درخصوص اینکه در برنامه هدفمند کردن یارانه‌ها، چه کسی هدف قرار می‌گیرد؟ باید گفت که جمعیت مورد هدف براساس اهداف برنامه مشخص می‌شود. به هر حال



باید معیارهای خاصی درخصوص چگونگی تعیین جمعیت هدف و استحقاق یا عدم استحقاق آنها در دریافت یارانه‌ها تدوین شود. بنابراین درک معیارهای استحقاق یا عدم استحقاق به وسیله جمعیت هدف و غیرهدف و جریان طرح هدفمندی ضروری بوده و باید با توجه به بازخوردهای برنامه اصلاح شود. این نماگرها در صورت امکان، باید پیش از عملی شدن، مورد نقد و بررسی قرار گیرند. گروهی از معیارهای هدفمندی، گروه‌های خاص جمعیت را براساس مشخصه‌های سنی، جنسی، شرایط تغذیه‌ای و بهداشتی، بنیان اقتصادی، اجتماعی یا منطقه جغرافیایی مدنظر قرار می‌دهند یا اینکه تمامی جمعیت را لحاظ می‌کنند. در این رابطه این معیارها باید به درستی انتخاب شده و به شکل صحیحی به وسیله برنامه‌ریزان به کار گرفته شود. علاوه بر این درخصوص، انتخاب شیوه هدفمندی باید گفت که این شیوه باید با وزندهی به مؤلفه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، مالی و سازمانی مرتبط با هر یک از سیستم‌های هدفمندی انتخاب شود.

## ۲. مبانی نظری ارائه شده از سوی دولت درخصوص لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها

فلسفه پرداخت یارانه‌ها، کمک به افراد و گروه‌های فقیر جامعه (به‌ویژه دهک‌های پایین درآمدی) از یک طرف و منطقی کردن فاصله بین دهک‌های درآمدی از طرف دیگر است. یارانه یک ابزار بسیار مهم اقتصادی است و اگرچه ضرورت‌هایی چون حمایت از تولید ملی، اشتغال، رفع فقر و محرومیت و کاهش نابرابری‌های درآمدی، پذیرش بالایی را برای یارانه‌ها فراهم آورده است، اما چگونگی استفاده از این ابزارها بسیار



مهم است. در واقع در بحث هدفمند کردن یارانه‌ها، دغدغه اصلی این است که نوع و روش پرداخت یارانه‌ها، به چه میزان در جهت رشد یا پیشرفت یا عدالت است؟ در حال حاضر نظام فعلی پرداخت یارانه‌ها در کشور، فاقد اثربخشی بوده و دارای ایرادات اساسی است. اهم این ایرادات عبارت‌اند از:

- کالاهای و خدمات مشمول یارانه‌ها درست انتخاب نشده‌اند.

- یارانه‌ها به اهداف مورد نظر اصابت نمی‌کنند.

- نظام فعلی پرداخت یارانه، مصرف، تولید و سرمایه‌گذاری را مختل و ناکارای ساخته است.

- نظام فعلی پرداخت یارانه، موجبات قاچاق کالاهای یارانه‌ای را فراهم آورده است.

- نظام فعلی پرداخت یارانه، آلودگی‌های زیست‌محیطی را افزایش داده است.

- هدفمند کردن یارانه‌ها از الزامات تحقق چشم‌انداز و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است.

بنابراین، موارد فوق از ضرورت‌های انجام طرح تحول اقتصادی در حوزه یارانه‌ها برای رسیدن به اهداف چشم‌انداز ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی دولت عنوان شده است.

علاوه بر این، عنوان شده است که درخصوص هدفمند کردن یارانه‌ها، اصلاح قیمت‌ها اجتناب‌ناپذیر است. همچنین مطرح شده که هدفمند کردن یارانه‌های همگانی و قیمتی، مستلزم اصلاح قیمت‌های نسبی است. ضمناً تأکید شده که اصلاح قیمتی در اقتصاد ایران با توجه به اینکه کانون آن بخش انرژی است، تنها با جهش قیمت این محصول امکان‌پذیر است و این جهش قیمت، خانوارها، بنگاه‌ها و دولت را



تحت تأثیر قرار خواهد داد.

از سوی دیگر دولت در ارائه مبانی نظری لایحه هدفمندکردن یارانه‌ها، این نکته را متذکر شده که هدفمند کردن یارانه‌ها دارای دو اثر واقعی و انتظاری است. اثر واقعی افزایش قیمت‌های انرژی همراه با فشار هزینه نمایان می‌شود و اثر انتظاری آن در بین آحاد مردم، در قالب تورم انتظاری و سایر مشکلات مربوط به آن ظاهر خواهد شد.

علاوه بر این، از نظر دولت اجرای برنامه هدفمند کردن یارانه‌ها، نیازمند اجرای سیاست‌های غیرقیمتی مکمل است، به طوری که داشتن برنامه‌های تنظیم بازارهای کالاهای اساسی - همگانی، نظارت بر حمل و نقل درون‌شهری و برون‌شهری، دسته‌بندی و حمایت هدفمند و هوشمند از فعالیت‌های تولیدی و صادراتی و سرانجام اجرای برنامه‌های سیاسی - امنیتی برای پیش‌بینی، پیشگیری و واکنش سریع در مقابل برخی سوءاستفاده‌ها را در کنار اجرای برنامه هدفمندسازی، اجتناب‌ناپذیر می‌داند.

### ۳. محورهای لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها

با توجه به اینکه از نظر دولت اصلاح قیمت‌ها در راستای هدفمند کردن یارانه‌ها اجتناب‌ناپذیر است، لذا دولت جهت‌گیری‌هایی را در لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها در خصوص اصلاح قیمت‌ها مدنظر قرار داده است. این جهت‌گیری‌ها و محورها عبارت‌اند از:

### محور اول - اصلاح قیمت‌ها

همان‌گونه که بیان شد، اصلاح قیمت‌ها برای هدفمند کردن یارانه‌ها اجتناب‌ناپذیر است. جهت‌گیری‌های اصلی، مبنی بر اصلاح قیمت در لایحه هدفمندکردن یارانه‌ها عبارت‌اند از:

- بهای فروش داخلی حامل‌های انرژی که به سهولت قابل تجارت هستند (مانند بنزین، نفت گاز، نفت کوره، نفت سفید و گاز مایع) حداکثر ظرف سه سال باید به حداقل ۹۰ درصد قیمت فوب خلیج فارس برسند. برای حاملی چون بنزین، این امر حتی ظرف یک سال و برای نفت گاز با شیب کندتری عملیاتی می‌شود.

- بهای فروش داخلی گاز طبیعی حداکثر ظرف سه سال به حداقل ۷۵ درصد متوسط قیمت گاز طبیعی صادراتی می‌رسد، در نظر گرفتن این فاصله به دلیل استفاده از مزیت نسبی گاز طبیعی در تولید است.

- بهای فروش داخلی برق حداکثر ظرف سه سال به قیمت تمام شده البته با در نظر گرفتن ۳۸ درصد راندمان متوسط نیروگاه‌ها (به‌منظور پرهیز از مشکلات روش قیمت‌گذاری مبتنی بر هزینه) رسانده می‌شود.

- برای برق و گاز طبیعی چون امکان تبعیض قیمت وجود دارد، امکان اعمال قیمت ترجیحی برای موارد خاص (به‌طور مثال مناطق گرمسیری و سردسیری ویژه و تولیدات خاص) پیش‌بینی شده است.

- به‌منظور پرهیز از آثار نوسان‌های بین‌المللی قیمت انرژی، اجتناب از اتکا به قیمت‌های مرزی انرژی و سرانجام احیای پایه مالیات بر انرژی، اجازه وضع، اخذ و یا پرداخت عوارض و مابه‌التفاوت بر انرژی پیشنهاد شده است. به بیانی واضح‌تر، می‌توان قیمتی را برای فروش فراورده‌ها در داخل هدف‌گذاری کرد و مسیر با ثباتی



را برای رسیدن به آن طی سه سال پیمود. در این مسیر اگر قیمت مرزی (خارجی) از قیمت هدف‌گذاری عرضه محصول فرآورده‌ها در داخل کمتر باشد، می‌توان از سازوکار عوارض و یا مابه‌التفاوت استفاده کرد.

- جهت اصلاح قیمت سایر کالاها و خدمات همگانی و اساسی غیرحاکمیتی نیز، قیمت تمام شده، البته با لحاظ کارایی و راندمان، در طول حداکثر سه سال است.

در مجموع از نظر دولت اصلاح قیمت‌ها در لایحه، با جهت‌گیری حذف اختلالات قیمتی، توجه به ماهیت کالاها و خدمات، افزایش کارایی و بهره‌وری و در عین حال تضمین یک مسیر باثبات و کاهش اثرپذیری از نوسانات بین‌المللی انرژی پیش‌بینی شده است. در عین حال در لایحه دولت و آنچه که امروز از طرف دولت به عنوان پیشنهاد مطرح می‌شود تناقض‌هایی وجود دارد. به عبارت دیگر از آنجا که در لایحه دولت سقف قیمت برای هر سال مشخص نشده، دولت در پیشنهادات خود می‌خواهد راه سه ساله را یک‌باره طی کند و قیمت‌ها را یک‌باره افزایش دهد.

### محور دوم - جبران و توانمندسازی خانوارهای آسیب‌پذیر و گسترش و تعمیق تأمین اجتماعی

در این رابطه از سوی دولت پیشنهاد شده است، ۶۰ درصد منابع حاصل از اصلاح قیمت‌ها و یا دریافت عوارض، صرف موارد زیر شود:

- کمک مستقیم (اعم از نقدی، غیرنقدی و سهام) به خانوارهای آسیب‌پذیر.
- اجرای برنامه‌های تأمین اجتماعی (بیمه‌ها، تأمین مسکن و اشتغال و توانمندسازی چون آموزش مهارت‌ها).



در این رابطه باید گفت چنانچه دولت درصدد باشد براساس مفاد لایحه، طی سه سال قیمت‌ها را آزاد و واقعی کند، میزان مبلغ عاید شده از محل این تغییر قیمت‌ها مشخص نیست و نمی‌توان رقم دقیقی برای توزیع بین آحاد جامعه متصور شد، گرچه نفس پرداخت مستقیم یارانه‌ها به دلیل تبعات منفی آن، که در اینجا به آن پرداخته نمی‌شود، مورد سؤال است.

### محور سوم - حمایت هدفمند از بنگاه‌ها

در این راستا با توجه به پیشنهاد دولت، ۱۵ درصد منابع صرف موارد زیر خواهد شد:

- بهینه‌سازی مصرف انرژی در واحدهای تولیدی، خدماتی و مسکونی،
- اصلاح فناوری‌های تولید در جهت افزایش بهره‌وری انرژی،
- گسترش حمل‌ونقل عمومی،
- حمایت از تولیدکنندگان کشاورزی، صنعتی، صادرات غیرنفتی، تولید نان صنعتی انبوه،
- جبران زیان بنگاه‌های عرضه‌کننده خدمات آب، برق، گاز و فرآورده‌های نفتی در دوره گذر.

### محور چهارم - جبران دولت با تأکید بر طرح‌های عمرانی

در این خصوص، دولت پیشنهاد داده است، ۲۵ درصد وجوه خالص از اصلاح قیمت‌ها، برای جبران آثار هدفمند کردن یارانه‌ها بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌داری‌های سرمایه‌ای دولت اختصاص یابد.



### محور پنجم - تشکیل صندوق هدفمندسازی یارانه‌ها

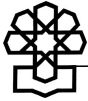
در این رابطه دولت به منظور شفاف‌سازی گردش مالی، عدم اختلاط منابع حاصل از اصلاح قیمت‌ها با بودجه‌های سنواتی و زمینه‌سازی برای تشکیل صندوق توسعه‌ای، ایجاد صندوق هدفمندسازی یارانه‌ها به صورت مؤسسه عمومی غیردولتی و با قید عدم ایجاد شعبه را در دستور کار قرار داده است. اعتبارات و کارکنان مورد نیاز این صندوق از محل کاهش اعتبارات و کارکنان دستگاه‌های اجرایی تأمین می‌گردد. این صندوق دارای هیئت امنایی با مسئولیت رئیس‌جمهور و چند تن از وزرا و عضویت دو نماینده مجلس به صورت ناظر خواهد بود.

### محور ششم - سایر موارد

در لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها، موارد دیگری چون ضمانت‌های اجرایی و حقوقی جمع‌آوری اطلاعات اقتصادی خانوارها، افزایش آستانه معافیت‌های مالیاتی، توقف احکام افزایش دستمزدهای ناشی از جهش قیمت‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی در بردارنده شناسایی اقشار، افتتاح حساب‌های هدفمندسازی یارانه‌ها و ... از سوی دولت پیش‌بینی شده است.

### ۴. ارزیابی مبانی نظری و محورهای لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها

دولت در این لایحه، ایرادات شیوه کنونی توزیع یارانه در کشور را، انتخاب نادرست کالاها و خدمات مشمول یارانه، اصابت نکردن یارانه‌ها به گروه‌های هدف، مختل و



ناکارآمد کردن مصرف، تولید و سرمایه‌گذاری در کشور، قاچاق کالاهای یارانه‌ای در کشور، آلودگی‌های زیست‌محیطی و تحقق اهداف چشم‌انداز و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی عنوان کرده است، در حالی‌که همان‌گونه که گفته شد و از عنوان لایحه نیز پیداست<sup>۱</sup> هدفمند کردن یارانه‌ها، تنها و به‌طور مستقیم، اصابت یارانه به گروه‌های هدف را مدنظر قرار می‌دهد و سایر مشکلاتی (ناکارآمدی مصرف، تولید و سرمایه‌گذاری و آلودگی‌های زیست‌محیطی و...) را که دولت به‌عنوان مبنای نظری ارائه لایحه مطرح کرده است، تنها متأثر از هدفمند نبودن یارانه‌ها نمی‌داند.

یعنی به‌طور قطع، مشکلات مربوط به ناکارآمدی مصرف، تولید و سرمایه‌گذاری و همچنین آلودگی‌های زیست‌محیطی و حتی قاچاق کالاهای یارانه‌ای با هدفمند کردن یارانه‌ها به‌طور کامل از بین نروند.

از سوی دیگر می‌توان گفت که دولت تا حدودی پیش از آنکه به دنبال افزایش رفاه گروه‌های هدف باشد، با نگاه کسب درآمد و جبران کسری بودجه خود، بحث هدفمند کردن یارانه‌ها را دنبال می‌کند. برای مثال به دنبال این بحث که کالاها و خدمات مشمول یارانه در کشور درست انتخاب نشده‌اند، بلافاصله جنبه درآمدی (و آن هم درآمد مالیاتی) آن برای دولت را مطرح می‌سازد. همچنین در خصوص مطرح کردن هدفمند کردن یارانه‌ها به‌عنوان یکی از الزامات تحقق اهداف چشم‌انداز و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تا حدودی، هدف مورد نظر دولت، افزایش ظرفیت درآمدی پایه و کاهش هزینه‌هاست. نکته قابل توجه اینکه در خصوص هدفمند کردن یارانه‌ها جدای از بحث ایجاد درآمد، آنچه مهم و شرط اول

۱. لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها.



هدفمند کردن یارانه‌هاست، شناسایی اقشار فقیر جامعه و سپس هدایت منابع حاصل از برنامه هدفمندی به سمت این قشر است. این در حالی است که دولت اولین قدم در راستای هدفمند کردن یارانه‌ها را با شناسایی اقشار هدف از طریق ارائه پرسش‌نامه‌ای آغاز نمود که نتایج ارزیابی به‌عمل آمده از این پرسش‌نامه، حاکی از آن است که این شیوه شناسایی، علاوه بر ایرادات بسیاری که بر آن وارد است از درصد خطای بسیار بالایی نیز برخوردار می‌باشد.<sup>۱</sup>

**بنابراین دولت در این زمینه، اولین قدم در راه اصلاح نظام یارانه‌ها که اولین قدم اساسی می‌باشد را با تردید و خطا برداشته است.**

از سوی دیگر، یکی از نگرانی‌هایی که در مورد سیاست نقدی کردن یارانه‌ها وجود دارد، تورم احتمالی حاصل از اجرای یکباره آن است. کارشناسان معتقدند که اجرای یکباره سیاست نقدی کردن یارانه‌ها به افزایش نقدینگی و در نتیجه تورم در کشور دامن می‌زند و در این رابطه، بررسی‌ها نشان می‌دهد که در اثر افزایش قیمت حامل‌های انرژی، علاوه بر آنکه هزینه‌های تولید در بخش صنعت و معدن بیش از ۶۰ درصد افزایش می‌یابد، سطح عمومی قیمت‌ها نیز حدود ۲ برابر زیاد می‌شود.<sup>۲</sup> علاوه بر این، مطالعات غیررسمی مرکز نشان می‌دهد که پرداخت مستقیم یارانه حامل‌های انرژی تبعات دیگری چون افزایش هزینه حمل‌ونقل، افزایش هزینه زندگی کشاورزان، افزایش تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی، افزایش هزینه‌های

۱. ارزیابی پرسشنامه جمع‌آوری اطلاعات اقتصادی خانوار، مرکز پژوهش‌های، مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۲۲۵، ۱۳۸۷.

۲. آثار طرح تحول اقتصادی بر بخش صنعت، انجمن مدیران صنایع، ۱۳۸۷، ص ۱۶.



غیرمستقیم خدمات ارائه شده به روستاییان، افزایش هزینه‌های تولید، تعمیر و نگهداری را نیز در بر خواهد داشت.

هر چند که گفته می‌شود، اجرای سیاست نقدی کردن یارانه‌ها توسط دولت، دو نوع تورم بر جامعه تحمیل خواهد کرد: یکی تورم حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی و دیگری تورم حاصل از افزایش تقاضای ناشی از پرداخت نقدی یارانه‌ها، که البته در این رابطه دولت درخصوص آثار تورمی ناشی از نقدی کردن یارانه‌ها نه تنها کمی اغماض کرده، بلکه آن را نیز مفید ارزیابی کرده است.

در رابطه با آثار انتظاری ناشی از هدفمند کردن یارانه‌ها نیز دولت آن را نیازمند اطلاع‌رسانی و تبعات فرهنگی دانسته است که البته تاکنون در این زمینه اقدامی از سوی دولت صورت نگرفته است.

در رابطه با ارزیابی محورهای لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها نیز نکات قابل توجهی مطرح است که در ادامه آمده است:

**محور اول لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها، اصلاح قیمت‌هاست.** همان‌گونه در قبل بیان شد، تورم احتمالی ناشی از اجرای یکباره سیاست نقدی کردن یارانه‌ها، یکی از آثار غیرقابل اجتناب اجرای این سیاست است.

نکته‌ای که در این رابطه باید متذکر شد این است که در حال حاضر مشکل اصلی در کشور ما، مصرف بیش از حد انرژی از یک طرف و ناکارایی در تولید انرژی از طرف دیگر است، زیرا در حال حاضر، ایران از جنبه مصرف سرانه، در میان بیشتر کشورها پیشتاز است و از جنبه تولید انرژی دارای راندمان بسیار پایینی است،



به‌گونه‌ای که راندمان استحصال فرآورده‌های نفتی و ... از نفت خام در سایر کشورها حداقل دو برابر ایران است. بنابراین، این امر باعث شده تا هزینه تولید فرآورده‌های نفتی و برق در ایران بسیار بیشتر از سایر کشورها باشد. لذا ما انرژی را در بخش تولید، گران تولید می‌کنیم و در بخش مصرف آن را ارزان مصرف می‌کنیم. با این ترتیب مشخص است که در بخش تولید و مصرف انرژی در کشور غیرکارا عمل می‌شود. علاوه بر این، در بحث هدفمند کردن یارانه‌ها، صرفاً شاهد یک سیاست قیمتی برای بخش انرژی هستیم. به‌طوری که این سیاست، یارانه‌ها را از بخش انرژی خارج و آن را در بخش دیگری به‌صورت نقدی پرداخت می‌کند. در حالی که این امر فقط باعث جابه‌جایی عدم کارایی می‌شود و عدم کارایی در بخش انرژی را نیز از بین نخواهد برد. زیرا از بین بردن عدم کارایی در مصرف و تولید انرژی، نیاز به همراهی سیاست‌های غیرقیمتی جهت بهبود مصرف و تولید انرژی دارد.

از سوی دیگر در نظر گرفتن قیمت‌های جهانی یا فوب خلیج فارس، نمی‌تواند مبنای مناسبی برای قیمت‌گذاری داخلی فرآورده‌های نفتی باشد، زیرا قیمت‌های جهانی، کاملاً وابسته به قیمت نفت خام هستند. در حالی که تولید فرآورده‌های نفتی در کشور ما کاملاً وابسته به هزینه تولید داخلی است و از آنجا که هزینه‌های تولید در کشور ما با سایر کشورها به‌شدت اختلاف دارد، راندمان استحصال فرآورده‌های نفتی از نفت خام در ایران، بسیار پایین‌تر از کشورهای دیگر است و لذا نمی‌توان قیمت‌های جهانی را مبنای مناسبی برای قیمت‌گذاری داخلی فرآورده‌های نفتی قرار داد.



محور دوم لایحه درخصوص بحث جبران و توانمندسازی خانوارهای آسیب‌پذیر و گسترش و تعمیق تأمین اجتماعی است. در این رابطه از سوی دولت، پیشنهاد شده است ۶۰ درصد منابع حاصل از اصلاح قیمت‌ها یا دریافت عوارض، صرف مواردی از جمله کمک مستقیم نقدی و غیرنقدی به خانوارهای آسیب‌پذیر و همچنین اجرای برنامه‌های تأمین اجتماعی مانند بیمه‌ها، تأمین مسکن و اشتغال و توانمندسازی در آموزش مهارت‌ها شود.

در این رابطه از یک‌سو قرار است دولت ۶۰ درصد درآمد حاصل از اصلاح قیمت‌ها را صرف جبران و توانمندسازی خانوارهای آسیب‌پذیر و گسترش و تعمیق تأمین اجتماعی کند. از سوی دیگر دولت شناسایی اقشار آسیب‌پذیر جامعه را تنها از طریق پرسش‌نامه‌ای که قبلاً عنوان گردید انجام داده است و این پرسش‌نامه نیز با توجه به ایرادات فراوانی که به آن وارد است نمی‌تواند معیار مناسبی برای جبران خسارت‌های خانواده‌های آسیب‌پذیر باشد. به این ترتیب، احتمال اتلاف بخشی از این بازتوزیع درآمد و غیرهدفمند توزیع شدن مجدد آن وجود خواهد داشت. البته هر چند، دولت هنوز برنامه مشخصی در رابطه با نحوه گسترش و تعمیق تأمین اجتماعی ارائه نکرده است.

محور سوم لایحه درخصوص نحوه حمایت هدفمند از بنگاه‌هاست. در این رابطه نیز باید گفت که با توجه به اینکه دولت قرار است ۱۵ درصد از منابع حاصل از اصلاح قیمت‌ها را صرف حمایت هدفمند از بنگاه‌ها نماید، اما تاکنون هنوز دولت هیچ برنامه خاصی درخصوص نحوه، نوع و میزان حمایت خود از بنگاه‌های مزبور ارائه نکرده



است. به عنوان مثال، مشخص نیست که دولت بهینه‌سازی مصرف انرژی در واحدهای تولیدی، خدماتی و مسکونی را به چه شکلی و در طول چه مدتی انجام خواهد داد؟ ضمن اینکه این اقدام علی‌القاعده زمان‌بر خواهد بود و در کوتاه‌مدت فشارهای تورمی را از تولیدکننده به مصرف‌کننده نهایی منتقل خواهد کرد.

همچنین اصلاح فناوری‌های تولید در جهت افزایش بهره‌وری انرژی را از چه زمانی و در کدام بخش‌ها اعمال خواهد کرد؟ اقدامات آتی دولت برای گسترش حمل‌ونقل عمومی چیست و چه میزان اعتبار در این رابطه قرار است صرف کند؟ حمایت از تولیدکنندگان بخش‌های کشاورزی، صنعتی، صادرات غیرنفتی و ... را به چه نحوه و به چه میزانی انجام خواهد داد؟ از همه مهم‌تر، دولت براساس چه مبنایی می‌خواهد برای جبران حمایت هدفمند از بنگاه‌ها، میزان ۱۵ درصد از منابع حاصل از اصلاح قیمت‌ها را به این بنگاه‌ها اختصاص دهد و این میزان تخصیص اعتبار براساس چه محاسباتی صورت گرفته است؟

**محور چهارم لایحه بر جبران دولت از طریق طرح‌های عمرانی تأکید دارد.** پیشنهاد محور چهارم در رابطه با اختصاص ۲۵ درصد از منابع حاصل از اصلاح قیمت‌ها برای جبران آثار هدفمند کردن یارانه‌ها به اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت، براساس چه مبنایی است؟



در محور پنجم، تشکیل صندوق هدفمندسازی یارانه‌ها از سوی دولت پیشنهاد شده است، به طوری که این صندوق دارای هیئت امنایی با مسئولیت رئیس‌جمهور و چند تن از وزرا و عضویت دو نماینده مجلس به عنوان ناظر خواهد بود. در حالی که اهداف تشکیل این صندوق و نحوه دریافت و پرداخت‌های آن مشخص نیست و این نگرانی هم وجود دارد که سرنوشت این صندوق به صندوق ذخیره ارزی دچار گردد.

در محور ششم لایحه، درخصوص ضمانت‌نامه‌های اجرایی و حقوقی جمع‌آوری اطلاعات اقتصادی خانوارها، توقف احکام افزایش دستمزدها ناشی از جهش قیمت‌ها و ... پیش‌بینی‌هایی صورت گرفته است که درخصوص این‌گونه موارد نیز دولت هیچ برنامه مشخص و شفاف‌ی ارائه نکرده است. البته ذکر این نکته قابل توجه است که توقف در افزایش دستمزدها، ملتهب شدن بازار کار و احتمال بروز آشوب‌های اجتماعی و مقاومت‌های کارگری را در پی خواهد داشت. همچنین نمی‌توان با وجود تورم موجود در کشور و نیز تورم حاصل از اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها، انتظار داشت هزینه‌های افراد بدون افزایش درآمد آنها، افزایش یابد.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

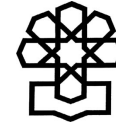
در این گزارش به بررسی مبانی و محورهای لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها پرداخته شد. در مجموع، نتایج بررسی به عمل آمده نشان می‌دهد که دولت در راستای اصلاح نظام یارانه‌ها در کشور باید ضمن در نظر گرفتن ملاحظات مالی، با تهیه ابزارهای مناسب تأمین اجتماعی و حمایت سیاسی مبادرت به اصلاح سیستم پرداخت یارانه‌ها کند و در



این زمینه استفاده از تجربه کشورهای موفق بسیار مهم است. انتخاب زمان‌بندی مناسب کاهش یارانه‌ها، بهبود هدفمندی و استفاده مناسب‌تر از سیاست‌های مکمل و پس‌اندازهای ایجاد شده در اثر کاهش یارانه‌ها در بخش‌هایی که با بیشترین آسیب‌پذیری مواجه هستند، می‌تواند در موفقیت برنامه اصلاح قیمت‌ها بسیار مؤثر باشد. در این زمینه اجرای برنامه زمان‌بندی شفاف که بتواند توسط کارشناسان مورد ارزیابی قرار گیرد، لازم و ضروری است. علاوه بر این، برای اجتناب از تورم ناشی از اصلاح یکباره قیمت کالاهای یارانه‌ای نیز بهتر است دولت با اجرای یک برنامه زمانی ۳ الی ۵ ساله (بسته به نوع استفاده آن در حوزه‌های مصرف یا تولید) و در یک فرایند تدریجی در صدد کاهش یارانه‌ها و افزایش قیمت کالاهای یارانه‌ای برآید.

### منابع و مأخذ

۱. آثار طرح تحول اقتصادی بر بخش صنعت، انجمن مدیران صنایع، ۱۳۸۷.
۲. پرمه، زورار. بررسی سیاست‌های اقتصادی بر رفاه خانوارها؛ مطالعه کاهش یارانه حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۲.
۳. خضری، محمد. سیاست نقدی کردن یارانه‌ها؛ الزامات و چالش‌های پیش‌رو، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۷.
۴. ارزیابی پرسشنامه جمع‌آوری اطلاعات اقتصادی خانوار، مرکز پژوهش‌ها، مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۲۲۵، ۱۳۸۷.
۶. لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها، دبیرخانه طرح تحول اقتصادی، ۱۳۸۷.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۴۴۹

عنوان گزارش: درباره لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها ۶. بررسی میانی، ملاحظات و محورهای لایحه

**Report Title:** A brief Study about: Basic Remarkables and axis's of Subsidies targeting Bill

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بخش عمومی)

تهیه و تدوین: امید عطائی

ناظر علمی: اسدالله جلال آبادی

منتقزی: کمیسیون اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. یارانه (Subsidy)

۲. هدفمندسازی (Targeting)

۳. پرداخت نقدی (Pay Down)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۱/۵