

نکاتی درباره ضرورت اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۴۷۵۰
اسفندماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
۱. مسئله یارانه‌ها و اصلاحات مرتبط با آن پس از پیروزی انقلاب اسلامی	۳
۲. تصویر برخی از شاخص‌ها و متغیرهای اقتصادی قبل از اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها	۵
۱-۲. سهم بالای یارانه‌ها در بودجه کشور	۵
۲-۲. مصرف و شدت بالای انرژی	۸
۲-۳. میزان بالای قاچاق سوخت به خاطر شکاف وسیع بین قیمت‌های داخلی و بین‌المللی	۱۱
۲-۴. سهم پایین دهک‌های کم‌درآمد از یارانه‌های دولت و توزیع ناعادلانه یارانه‌ها	۱۲
۲-۵. آلودگی بالای محیط زیست	۱۳
۳. دلایل و منطق‌های نظری دولت در ارائه لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها و اجرای قانون مذکور	۱۵
۱-۳. عادلانه کردن نظام توزیع یارانه‌ها	۱۵
۲-۳. افزایش کارایی	۱۵
۳-۳. بالاتر بودن آثار رفاهی پرداخت نقدی نسبت به یارانه باز	۱۷
۳-۴. کاهش هزینه‌های دولت	۱۷
۳-۵. شفافیت یارانه نقدی	۱۷
۳-۶. رفع زمینه قاچاق به‌ویژه سوخت	۱۷
۳-۷. منافع زیست‌محیطی	۱۸
۳-۸. مواجهه با گسترش شهرنشینی	۱۸
۳-۹. افزایش هزینه‌های اصلاح در صورت تأخیر در اجرا	۱۸
۴. ابهامات و اشکالات منطق و قانون مصوب «هدفمند کردن یارانه‌ها»	۱۹
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری	۲۵
منابع و مأخذ	۲۶



نکاتی درباره ضرورت اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

چکیده

موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها، بدون شک یکی از بحث‌برانگیزترین و چالشی‌ترین موضوعات اقتصاد ایران طی دهه گذشته بوده است. در این برهه، با پایان یافتن مهلت قانونی اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها، تجربه پنج سال اجرای آن و آشکار شدن دستاوردهای آن ضرورت دارد، ضمن بازخوانی اهداف سیاستگذاران از پیگیری قانونی با عنوان هدفمند کردن یارانه‌ها، میزان تحقق آن خواسته‌ها مورد ارزیابی قرار گرفته و از دستاوردهای این تجربه بزرگ و البته پرهزینه، در سامان بخشیدن به مدیریت امور از جمله مدیریت بازار انرژی کشور در برنامه ششم استفاده شود.

در این گزارش تلاش شده است ضمن به تصویر کشیدن روند برخی از شاخص‌ها و متغیرها قبل از اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها، به تشریح برخی دلایل مطرح شدن موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها پرداخته شود. به علاوه استدلال شده است که با توجه به ابهامات و اشکالات متعدد وارد بر منطق قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، دستیابی آن به بسیاری از اهداف مورد نظر قانونگذار از ابتدا با تردید جدی روبه‌رو بوده است. موضوعی که امروز در عمل نیز به اثبات رسیده است.

در انتها نیز ضمن تأکید بر لزوم بازنگری جامع در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها پیشنهاد شده است به منظور سامان بخشیدن به مدیریت بازار انرژی در کشور، نقشه راه دستیابی به وضعیت بهینه انرژی در بلندمدت تدوین گردد. مسیری که حافظ منافع ملی بلندمدت کشور در زمینه انرژی بوده و در عین حال این منافع را با دقت و شفافیت بیان کرده و راه‌های دستیابی به آنها را مشخص کرده باشد.

مرکز پژوهش‌های مجلس، با تهیه سندی با عنوان «سند ملی منظر آرمائی انرژی» اقدام به تهیه و تدوین این چارچوب نظری کرده است که به زودی در اختیار نمایندگان محترم مجلس و سایر کارشناسان قرار خواهد گرفت.

مقدمه

در سال‌های آغازین دهه ۸۰ یک اتفاق نظر عمومی در میان مسئولین و برخی کارشناسان شکل گرفت مبنی بر اینکه علیرغم سپری شدن بیش از سه دهه از انقلاب اسلامی و تلاش‌های فراوان سیاستگذاران کشور در عرصه اقتصاد، همچنان فاصله زیادی بین واقعیت‌های اقتصادی ایران و اهداف و آرمان‌های انقلاب در چارچوب برنامه‌های اقتصادی وجود دارد. به علاوه چنین بیان می‌شد که تلاش برنامه‌ریزان

اقتصادی کشور طی چهار برنامه توسعه نتوانسته است به‌طور کامل رضایت توده مردم به‌ویژه طبقات محروم و گروه‌های اجتماعی کم‌درآمد جامعه را حاصل نماید. بر این اساس دولت نهم که در سال ۱۳۸۴ با شعارهایی همچون عدالت و استقرار آن در تمام حوزه‌های اقتصاد آغاز به کار کرده بود، در نخستین اقدام‌های خود جلساتی را به‌منظور آسیب‌شناسی اقتصاد کشور ترتیب داد که خروجی آن جلسات طرح تحولات اقتصادی بود. چنین عنوان می‌شد که این طرح زاینده آرمان‌های دولت و مطالعات و بررسی‌های دقیق و تفصیلی جلسات مذکور بوده است. به‌علاوه چنین بیان شد که برنامه تحولات اقتصادی با یادآوری فاصله واقعیت‌های سال ۱۳۸۴ از سند چشم‌انداز بیست‌ساله و با شناخت و اتکا به ظرفیت‌های یاد شده، اصلاح ساختارهای اقتصادی را بر مبنای جهت‌گیری سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی دنبال می‌کند. به‌طوری که طرح تحولات اقتصادی با تأکید بر حوزه‌های کلیدی برنامه‌ها و قوانین اقتصادی گذشته، سعی در تسریع و اجرایی نمودن اهداف مورد نظر را دارد.^۱

چنین ادعا گردید که مبانی طرح تحولات اقتصادی بر پایه پیشرفت و عدالت و مبتنی بر اسناد بالادستی و سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و همچنین سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴ جهت‌گیری، هدفگذاری و تدوین شده است.^۲ به‌علاوه بیان شد در انتخاب محورهای طرح تحولات اقتصادی، اصلاح بخش‌های کلیدی اقتصاد که بتواند محرک‌ها و مشوق‌های جدی را در کل اقتصاد ایجاد نماید و یا موانع اساسی را از پیش‌روی بردارد جایگزین اصلاح ساختار کلیه بخش‌ها شده است. از این‌رو، با در نظر گرفتن قوانین و آسیب‌شناسی اقتصاد ایران محورهای هفت‌گانه یارانه، مالیات، گمرک، بانکداری، ارزشگذاری پول ملی، نظام توزیع کالا و خدمات و بهره‌وری در طرح تحولات اقتصادی انتخاب گردید.

از همان ابتدا، نظام پرداخت یارانه در کشور از اساسی‌ترین محورهای هفت‌گانه طرح تحولات اقتصادی در نظر گرفته شد. اصلاح نظام پرداخت یارانه‌های همگانی سیاستی شناخته شده و در عرصه سیاستگذاری اقتصادی مسبوق به سابقه است. حذف یارانه‌های همگانی جزئی از برنامه تعدیل ساختاری و کاهش مداخله دولت در اقتصاد بوده است که از اواخر دهه ۱۹۸۰ و دهه ۱۹۹۰ میلادی مقارن با تضعیف و فروپاشی نظام‌های سوسیالیستی در بسیاری از کشورهای جهان اجرا شد. در حقیقت حذف یارانه‌های همگانی یکی از راهکارهای کاهش نقش دولت و وسعت بخشیدن به کارکرد مکانیسم بازار در تخصیص منابع بود. همچنین حذف این نوع یارانه از جهت کمک به کاهش هزینه‌های دولت و ثبات بخشی به اقتصاد - که یکی دیگر از اجزای بسته اصلاحی تعدیل ساختاری بود - نیز مورد توصیه سیاست‌های سنتی اصلاحات اقتصادی بوده است. در همین راستا در ایران نیز اصلاح نظام یارانه‌ها در اولویت قرار گرفت. علت این امر به‌طور خلاصه چنین بیان می‌شد که نظام قبلی پرداخت یارانه به‌دلیل روش ناکارآمد پرداخت یارانه به مصرف، منجر به بی‌عدالتی، افزایش مصرف انرژی، قاچاق و تخریب محیط زیست شده

۱. مبانی طرح تحولات اقتصادی با تأکید بر هدفمند کردن یارانه‌ها، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۹۱.

۲. همان.



است و سرمنشأ بسیاری از عدم کارآیی‌ها در تولید بوده است. چنین بیان می‌شد که با اصلاح نظام یارانه‌ها در کشور در قالب طرح هدفمند کردن یارانه‌ها، مشکلات پیش‌گفته برطرف خواهد شد. اینکه آیا در عمل قانون هدفمند کردن یارانه‌ها طی پنج سال اجرای آن در مسیر دستیابی به اهداف و آرمان‌های اصلاح نظام یارانه‌ها در کشور بوده است یا خیر، موضوع بسیار مهمی است که لازم است به آن به صورت مستقل پرداخته شود.^۱ اما به نظر می‌رسد قبل از آن، مرور و بازخوانی خواستگاه‌ها و دلایل تدوین و اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به‌ویژه در مقطع فعلی که در آستانه تدوین برنامه ششم، قرار داریم خالی از فایده نباشد. به‌علاوه لازم است بررسی شود که آیا قانون موجود هدفمند کردن یارانه‌ها فارغ از مسائل متعدد مرتبط با نحوه اجرای آن در این سال‌ها، قابلیت و پتانسیل دستیابی به اهداف آن را داشته است یا خیر؟

گزارش حاضر به‌منظور پرداختن به دو موضوع اخیر به رشته تحریر درآمده است. در این گزارش به‌طور مبسوط به این موضوع پرداخته شده است که چه عواملی سیاستگذاران را به فکر اصلاح نظام یارانه‌ها در کشور انداخت؟ به بیان دیگر منطق ارائه لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها از سوی دولت چه بود؟ به‌علاوه تلاش شده است به این سؤال اساسی پاسخ داده شود که اساساً قانون مصوب موسوم به قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از منظر منطقی و اصول کارشناسی دارای چه اشکالات و نقایصی بوده و هست که دستیابی به اهداف آن را با مشکل مواجه ساخته است.^۲

۱. مسئله یارانه‌ها و اصلاحات مرتبط با آن پس از پیروزی انقلاب اسلامی

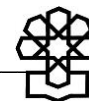
در ایران مسئله یارانه‌ها همواره یکی از مهمترین و چالش‌برانگیزترین موضوعات در سیاستگذاری اقتصادی بوده است. وجود منابع عظیم انرژی در کشور و حصول درآمد قابل توجه از فروش این منابع امکان مداخله اقتصادی دولت ازجمله به شکل پرداخت یارانه را فراهم کرده و ازسوی دیگر این پتانسیل تا حدی زمینه مطالبه عمومی درخصوص این پرداخت‌ها را به‌وجود آورده است. ضرورت‌هایی مانند وضعیت خاص کشور در دوره انقلاب و جنگ تحمیلی و پیگیری اهداف حمایتی ازسوی دولت نیز بر توسعه این نگرش مؤثر بود. با وجود اختصاص یارانه به کالاها و بخش‌های مختلف اقتصادی، بحث حامل‌های انرژی در بین کالاهای مشمول یارانه همواره دارای بیشترین اهمیت بوده است. این اهمیت ناشی از وسعت یارانه‌های پرداختی به حامل‌های انرژی و ماهیت ویژه آنهاست که علاوه بر کالای مصرفی، نهاده تولید نیز محسوب می‌شوند.

۱. البته شواهد موجود و برخی مطالعات پراکنده نشان می‌دهد که قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در دستیابی به بسیاری از اهداف خود ناموفق بوده است، ولی در عین حال لازم است در رابطه با میزان تحقق‌پذیری این اهداف مطالعات منسجم‌تری به‌ویژه ازسوی دستگاه‌های ذیربط دولتی مبتنی بر آمار و اطلاعات عملکردی انجام پذیرد.
۲. همانطور که پیشتر بیان شد، اینکه آیا در عمل، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها موفق به دستیابی به اهداف خود شده است یا خیر، موضوع گزارش مستقل دیگری است که در مرکز پژوهش‌های مجلس در حال انجام است.

اولین گرایش‌ها در جهت اصلاح نظام پرداخت یارانه‌ها در کشور پس از اتمام جنگ تحمیلی در اوایل دهه ۷۰ شکل گرفت. پس از آن به تدریج تأکید بر ضرورت اصلاح نظام پرداخت یارانه‌ها در فضای دانشگاهی و سیاستگذاری کشور گسترش یافته و در قوانین بالادستی کشور نیز منعکس شد. در برنامه دوم توسعه اشاراتی به اصلاح نظام یارانه‌ها شده و علنی کردن بخشی از یارانه‌های پنهان و همزمان با آن تقویت نظام تأمین اجتماعی، بیمه، امداد و برقراری کمک‌های مستقیم در موارد لازم تأکید شده بود. در برنامه سوم دولت مکلف شد با انجام مطالعات و بررسی‌های کارشناسی اقدامات قانونی برای هدفمند کردن پرداخت یارانه کالاهای اساسی شامل گندم، برنج، روغن نباتی، قند، شکر، پنیر، شیر، دارو، شیر خشک، کود، بذر، سم، حامل‌های انرژی و سایر موارد را انجام دهد.

در برنامه چهارم براساس ماده (۳) این برنامه مقرر شد تا پایان این برنامه قیمت فرآورده‌های نفتی طی پنج سال به سطح قیمت‌های فوب خلیج فارس افزایش یافته و در کنار آن بر توزیع عادلانه درآمد در کشور و کاهش فقر و محرومیت و توانمندسازی فقرا از طریق تخصیص کارآمد و هدفمند منابع تأمین اجتماعی و یارانه‌ای تأکید شد. این ماده که در متن اولیه برنامه مورد تصویب قرار گرفته بود، موجب بروز چالش‌ها و مجادلات جدی در فضای سیاستگذاری کشور شد. در نهایت مجلس هفتم با این استدلال که تعدیل قیمت حامل‌های انرژی با توجه به ساختار ناکارآمد تولید و توزیع حامل‌های مذکور در ایران، به لحاظ اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ثمربخش و امکان‌پذیر نیست، حکم به تغییر این ماده داده و مقرر کرد قیمت فروش حامل‌های انرژی، برق و خدمات زیربنایی (آب، فاضلاب، پست و تلفن) در سال اول برنامه چهارم، ثابت بوده و برای سال‌های بعدی برنامه نیز تغییر در قیمت کالاها و خدمات مذکور طی لویحی پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد که پیشنهاد هر قیمتی باید همراه با توجیه اقتصادی - اجتماعی باشد. در کنار این مسئله توصیه‌هایی به اصلاح ساختار مصرف انرژی، توسعه حمل‌ونقل عمومی و تأمین انرژی از محل تولید داخل انجام گرفت. در نهایت طی سال‌های بعد همانطور که در مقدمه گزارش به آن پرداخته شد، دولت نهم و دهم در قالب طرح موسوم به هدفمندسازی یارانه‌ها به‌طور جدی در مسیر اصلاح اساسی وضعیت پرداخت یارانه‌ها در کشور گام گذاشت. ایده کلی این طرح عبارت بود از: افزایش قیمت محصولات مشمول یارانه و توزیع درآمدهای حاصله به‌صورت نقدی بین گروه‌های هدف.

در ادامه به تشریح شرایط و مختصات حاکم بر کشور قبل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از منظر برخی شاخص‌های کلان اقتصادی پرداخته شده است. مواردی که دلایل اصلی طراحان و مدافعان تصویب و اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را تبیین می‌کند.



۲. تصویر برخی از شاخص‌ها و متغیرهای اقتصادی قبل از اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها

بدون شک وضعیت نامناسب برخی شاخص‌ها و متغیرهای کلان اقتصادی یکی از دلایل اصلی تدوین و اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در کشور بوده است. به بیان دیگر چنین استدلال می‌شد که وضعیت نگران‌کننده برخی شاخص‌های اقتصادی، نشئت گرفته از ناکارآمدی نظام توزیع یارانه‌ها در کشور است که با اصلاح آن، وضعیت بسیاری از شاخص‌ها بهبود خواهد یافت. در ادامه به بررسی وضعیت برخی از مهمترین این شاخص‌ها تا قبل از اجرای هدفمندی، پرداخته شده است.

۲-۱. سهم بالای یارانه‌ها در بودجه کشور

از مؤلفه‌های مهمی که قبل از اجرای هدفمندی از آن به‌عنوان یکی از پاشنه‌های آشیل اقتصاد ایران یاد می‌شد، سهم یارانه‌ها در بودجه عمومی کشور بود. به بیان دیگر چنین استدلال می‌شد که هر ساله بخش زیادی از بودجه کشور به پرداخت یارانه انرژی و کالاها و خدمات اساسی اختصاص می‌یابد و این موضوع مانع بزرگی برای تخصیص بودجه‌های عمرانی و استفاده از درآمدهای کشور برای افزایش رشد و توسعه اقتصادی قلمداد می‌شد. این در حالی است که بودجه عمرانی می‌تواند صرف اجرای طرح‌های عمرانی و زیربنایی شده و آثار ماندگاری در اقتصاد کشور داشته باشد و یارانه‌های اختصاص یافته به انرژی به علت دامن زدن به مصرف بی‌رویه انرژی به هدر رفته و دیگر به چرخه اقتصادی کشور باز نمی‌گردد. در جدول ۱ حجم یارانه‌ها و نسبت آن به بودجه عمومی و بودجه عمرانی کشور طی سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۸ آورده شده است.^۱

براساس اطلاعات جدول مذکور حجم یارانه انرژی و یارانه کالاها و خدمات اساسی از سال ۱۳۷۹ تا سال ۱۳۸۸، ۴/۷ برابر شده به طوری که از رقم ۱۳۶,۵۵۲ میلیارد ریال به رقمی بالغ بر ۶۴۹,۲۲۲ میلیارد ریال رسیده است.

۱. در محاسبه میزان یارانه انرژی از جمع جبری تفاوت میان قیمت‌های داخلی با قیمت‌های جهانی به‌علاوه تمام پرداخت‌های مالی مستقیم به مصرف‌کننده که قیمت پرداختی برای مصرف داخلی را کاهش می‌دهند، استفاده شده است. در این محاسبات از فروضی استفاده می‌گردد. مهمترین این مفروضات در محاسبه یارانه حامل‌های انرژی عبارتند از:
- نرخ ارز محاسباتی برابر متوسط نرخ تبدیل ارز (به‌عنوان دلار) اعلام شده توسط بانک مرکزی،
- ارزش اقتصادی فرآورده‌های نفتی معادل قیمت فوب آنها در خلیج فارس
- ارزش اقتصادی گاز طبیعی معادل قیمت صادراتی آن به ترکیه برای دوره (۱۳۸۸-۱۳۸۴) و برای دوره (۱۳۸۳-۱۳۷۹) معادل قیمت گاز وارداتی،
- هزینه تمام شده برق با توجه به هزینه‌های صنعت برق و با در نظر گرفتن ارزش اقتصادی سوخت مصرفی نیروگاه‌ها (سوخت غیریارانه‌ای).

جدول ۱. حجم یارانه‌ها و مقایسه آن با بودجه عمومی و عمرانی کشور در سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۸

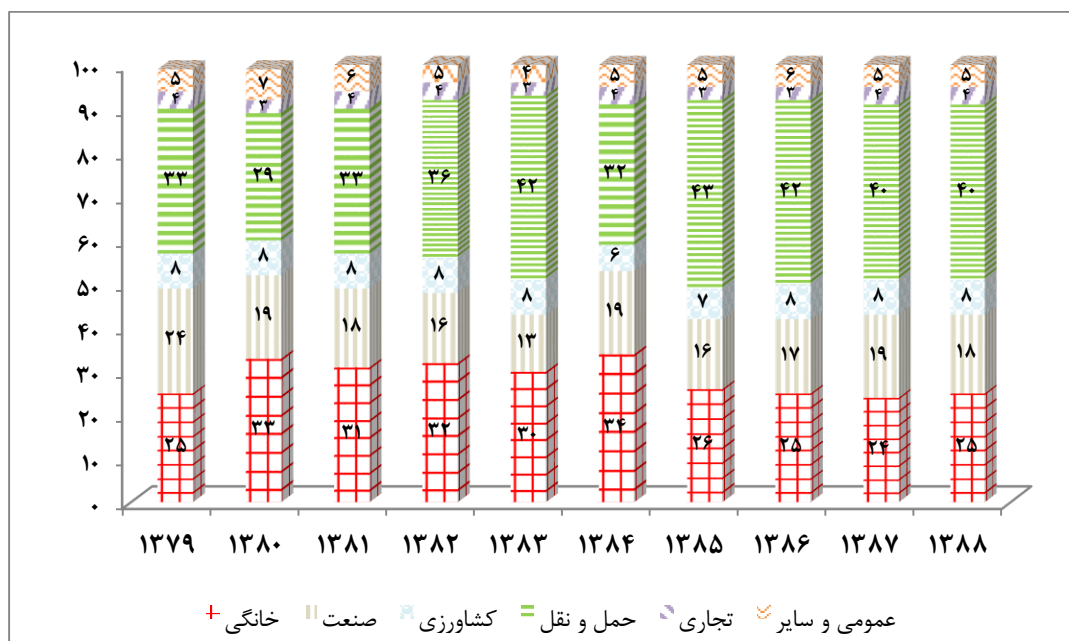
سال	یارانه انرژی و کالاها و خدمات اساسی (میلیارد ریال)	یارانه انرژی (میلیارد ریال)	بودجه عمومی (میلیارد ریال)	بودجه عمرانی (میلیارد ریال)	نسبت یارانه‌ها به بودجه عمومی (درصد)	نسبت یارانه‌ها به بودجه عمرانی (درصد)
۱۳۷۹	۱۳۶,۵۲۲/۲	۱۲۷,۶۲۴/۱	۱۰۸,۳۱۶	۲۲,۴۴۳/۴	۱۲۶	۶۰۸
۱۳۸۰	۱۲۴,۴۴۸	۱۱۴,۴۳۶/۱	۱۳۱,۸۸۳	۲۴,۳۷۹/۵	۹۴	۵۱۰
۱۳۸۱	۱۴۷,۲۹۸/۳	۱۲۰,۵۷۳/۶	۲۲۹,۹۶۳	۵۴,۷۵۳	۶۴	۲۶۹
۱۳۸۲	۱۵۹,۴۸۰/۴	۱۲۶,۴۳۹/۳	۲۶۳,۳۷۵	۷۳,۷۹۹/۷	۶۱	۲۱۶
۱۳۸۳	۲۱۴,۲۷۷/۴	۱۷۲,۷۴۹/۳	۳۲۷,۳۱۸	۷۲,۳۰۶/۳	۶۵	۲۹۶
۱۳۸۴	۴۵۳,۵۸۴/۱	۴۰۱,۷۵۴/۱	۴۶۸,۶۲۳	۱۱۷,۶۳۸/۷	۹۷	۳۸۶
۱۳۸۵	۵۹۰,۵۴۳/۳	۵۳۳,۰۸۵/۳	۵۷۴,۹۸۹	۱۴۵,۵۷۱	۱۰۳	۴۰۶
۱۳۸۶	۷۳۲,۹۴۰	۶۷۵,۷۴۲	۶۱۹,۰۱۱	۱۴۷,۷۵۱/۹	۱۱۸	۴۹۶
۱۳۸۷	۷۲۶,۸۵۵/۴	۶۶۸,۱۹۲	۷۸۸,۹۹۳	۲۲۳,۰۱۸/۷	۹۲	۳۲۶
۱۳۸۸	۶۴۹,۲۲۲/۷	۵۸۰,۰۶۹/۹	۸۴۵,۲۷۳	۱۹۸,۱۷۳/۱	۷۷	۳۲۸

مأخذ: مبنای طرح تحولات اقتصادی با تأکید بر هدفمند کردن یارانه‌ها، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۹۱ و ترازنامه انرژی وزارت نیرو، از سال ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۸.

محاسبات نشان می‌دهد در این دوره ده‌ساله، سهم یارانه انرژی از مجموع یارانه انرژی و کالاها و خدمات اساسی به‌طور متوسط ۸۸ درصد بوده است. میزان یارانه انرژی در سال ۱۳۸۸ نسبت به سال ۱۳۷۹، ۴/۵ برابر شده و از ۱۲۷,۶۲۴ میلیارد ریال به ۵۸۰,۰۶۹ میلیارد ریال رسیده بود. چنین استدلال می‌شد که یارانه مشوقی برای مصرف بیشتر محسوب شده و اختصاص یارانه به حامل‌های انرژی، مردم را به مصرف بیشتر و بی‌ملاحظه آنها تشویق می‌کند. این امر خود منجر به هدررفت منابع ملی، کاهش بهره‌وری و آلودگی محیط زیست می‌شود. لذا چنین نتیجه گرفته شد که اعطای فراگیر یارانه توجیه اقتصادی ندارد. در ادامه سهم یارانه‌های انرژی طی سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۸ به تفکیک بخش‌های مختلف اقتصادی (نمودار ۱) و به تفکیک حامل‌های انرژی (نمودار ۲) نشان داده است. همانطور که مشاهده می‌شود، در این دوره زمانی، بیشترین یارانه انرژی کشور به بخش حمل‌ونقل و پس از آن به بخش خانگی اختصاص پیدا کرده است. این دو بخش به‌طور متوسط حدود ۳۷ و ۲۸/۵ درصد از یارانه انرژی اعطا شده به بخش‌های اقتصادی را به خود اختصاص دادند. به‌علاوه طی سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ برق و گازوئیل بیشترین میزان یارانه حامل‌های انرژی را به خود اختصاص دادند، ولی در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ گاز طبیعی بیشترین سهم را در دریافت یارانه پیدا کرده بود.

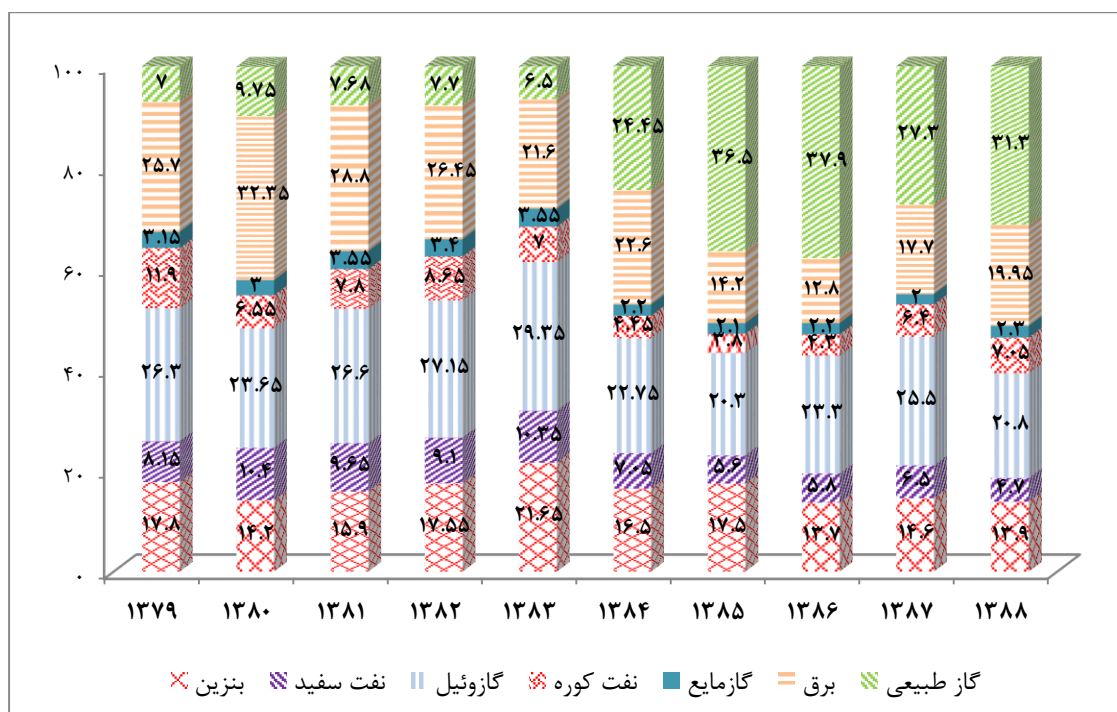


نمودار ۱. سهم انرژی به تفکیک بخش‌های اقتصادی در سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۸ (درصد)



مأخذ: ترازنامه انرژی وزارت نیرو، از سال ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۸ و مبنای طرح تحولات اقتصادی با تأکید بر هدفمند کردن یارانه‌ها، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۹۱.

نمودار ۲. سهم یارانه انرژی به تفکیک حامل‌ها در سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۸ (درصد)



مأخذ: همان.

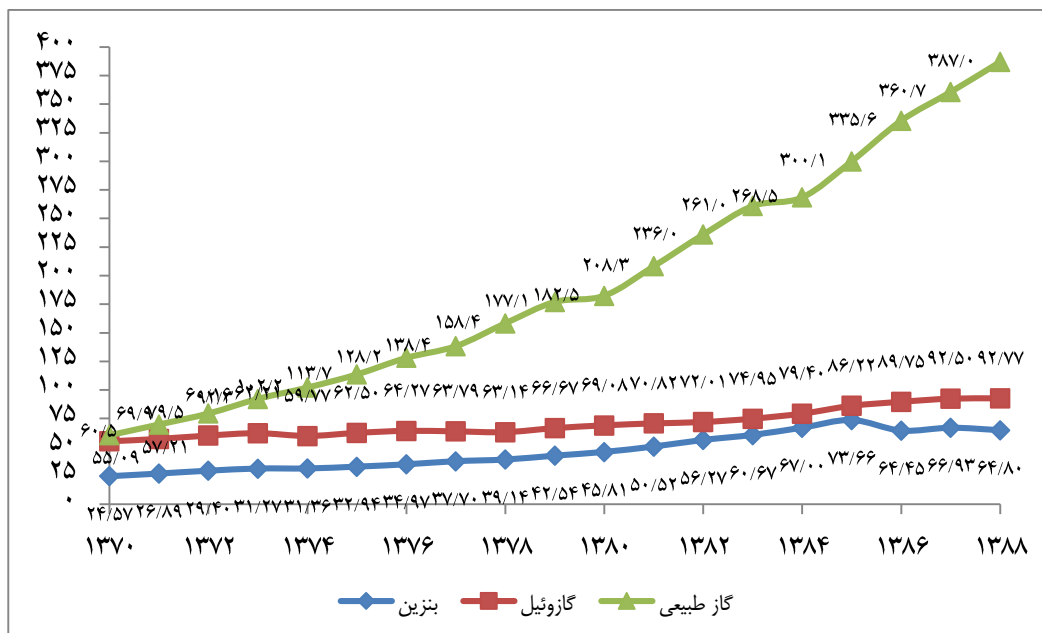
۲-۲. مصرف و شدت بالای انرژی

چنین ادعا می‌شود که اعطای یارانه‌های گسترده به بخش انرژی طی سال‌های متمادی منجر به پایین نگه داشته شدن قیمت انرژی در ایران شده است و این امر به افزایش فزاینده مصرف انرژی و عدم تمایل بخش خانگی و تولید به استفاده از فناوری‌های با راندمان بالای انرژی دامن زده است، به طوری که تأمین تقاضای بالای انرژی در کشور را برای مسئولان انرژی کشور دشوار ساخته است. همه‌ساله در فصل گرما با افزایش مصرف برق شاهد خاموشی در سطح کشور بودیم. همچنین با ورود به فصل زمستان و افزایش شدید تقاضای بخش خانگی برای مصرف گاز، دولت به سختی این حامل انرژی را برای تأمین گرمایش مردم در سطح کشور تأمین می‌کرد. در سال‌های ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۸، میزان رشد سالیانه مصرف بنزین، گازوئیل، گاز طبیعی، گاز مایع و نفت کوره به ترتیب ۸/۶ درصد، ۳/۶ درصد، ۲۸/۴ درصد، ۳/۶ درصد و ۱/۵ درصد بوده است.

چنین استدلال می‌شود که قیمت‌های پایین انرژی انگیزه لازم را در واحدهای اقتصادی اعم از تولیدی و خانوار برای استفاده از فناوری‌های نوین ایجاد نخواهد کرد. لذا در شرایطی که در بسیاری از کشورها استفاده از فناوری‌های نوین و پربازده (کم‌مصرف) به سرعت در حال توسعه بودند در ایران تقاضایی برای این فناوری‌ها به خاطر قیمت پایین انرژی وجود نداشت.

نمودار ۳. میزان مصرف بنزین، گازوئیل و گاز طبیعی در سال‌های ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۸

(واحد برای بنزین و گازوئیل: میلیون لیتر در روز/ واحد برای گاز طبیعی: میلیون مترمکعب در روز)



مأخذ: آمارنامه مصرف فرآورده‌های نفتی انرژی‌زا، سال ۱۳۹۲، شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران.

۱. برخی از کارشناسان معتقدند روند نزولی مصرف بنزین در سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۸۸ به خاطر اجرای طرح سهمیه‌بندی بنزین در این دوره زمانی بوده است.



به‌طور خلاصه برخی از پیامدهای پایین بودن قیمت انرژی و افزایش فزاینده مصرف انرژی چنین بیان می‌شد:

- با وجود این‌که ایران دومین کشور دارنده منابع گازی جهان بود، ولی تراز گازی ایران (تفاضل صادرات گاز نسبت به واردات گاز) منفی بود.^۱ پس از انعقاد قراردادهای صادرات و واردات گاز کشور در اواسط دهه هفتاد،^۲ ایران نه‌تنها حضور پررنگی در بازار صادرات گاز جهان نداشت، بلکه میزان واردات گاز ایران از ترکمنستان بیشتر از صادرات گاز ایران به ترکیه بود. ازسوی دیگر کشور در فصل سرما برای تأمین گاز مورد نیاز بخش خانگی دچار مشکل می‌شد و وزارت نفت مجبور به قطع یا ایجاد محدودیت در گاز مصرفی نیروگاه‌ها و صنایع می‌شد که این موضوع توقف فعالیت برخی از این صنایع یا اجبار برخی دیگر به استفاده از سوخت مایع به‌جای سوخت گاز را در پی داشت و هزینه‌های سنگین اقتصادی به کشور تحمیل می‌کرد.

- با وجود این‌که ایران چهارمین کشور دارنده منابع نفتی جهان و یکی از صادرکنندگان بزرگ نفت در بازارهای جهانی بوده، ولی واردات بنزین کشور در اواسط دهه هشتاد (سال ۱۳۸۵) به حدود ۲۷ میلیون لیتر در روز رسیده بود،^۳ ایران تبدیل به دومین کشور واردکننده بنزین در جهان شده و سهم واردات در تأمین بنزین مورد نیاز کشور به ۳۷ درصد رسیده بود. وابستگی به واردات بنزین، هزینه‌های سنگین اقتصادی و ریسک بالای اجتماعی-سیاسی برای کشور داشت و زمینه‌ای برای اجرای طرح تحریم صادرات بنزین به ایران ازسوی آمریکا را فراهم کرده بود.

- حجم تلفات انرژی هم در بخش تولید، انتقال و توزیع که عموماً دست دولت بود و هم در بخش مصرف، بسیار بالا بود. به‌عنوان مثال، طبق آمارهای اواخر دهه هشتاد (سال ۱۳۸۸):^۴

۱. در این سال، حدود ۲۸ درصد خوراک پالایشگاه‌های نفت تبدیل به نفت کوره می‌شد (دو برابر متوسط جهانی) که ارزشی به‌مراتب کمتر از نفت خام داشت.

۲. بیش از ۴۱ میلیون مترمکعب گازهای همراه نفت تولیدی کشور (معادل گاز تولیدی ۱/۵ فاز پارس جنوبی)^۵ در میادین نفتی خشکی و دریایی سوزانده می‌شد و ایران سومین کشور بزرگ سوزاننده گاز در جهان بود.

۳. همچنین تلفات شبکه انتقال و توزیع برق کشور حدود ۲۰ درصد و متوسط راندمان نیروگاه‌های کشور حدود ۳۷ درصد بود که منجر به هدررفت حجم عظیمی از سوخت مصرفی در نیروگاه‌ها و برق تولیدی توسط این واحدها می‌شد و تفاوت چشمگیری با متوسط جهانی داشت.

- صنایع به‌شدت انرژی‌بر در کشور به‌سرعت و بدون توجه به فناوری‌های کم‌مصرف روز در حال

۱. ترازنامه هیدروکربوری کشور، سال ۱۳۹۲، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت بر منابع هیدروکربوری وزارت نفت.
۲. قرارداد صادرات گاز به ترکیه در سال ۱۳۷۵ و قرارداد واردات گاز از ترکمنستان در سال ۱۳۷۴ به امضا رسیدند.
۳. آمارنامه مصرف فرآورده‌های نفتی انرژی‌زا، سال ۱۳۹۲، شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران.
۴. ترازنامه هیدروکربوری کشور، سال ۱۳۹۲، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت بر منابع هیدروکربوری وزارت نفت.
۵. تولید گاز هر فاز استاندارد پارس جنوبی برابر ۲۵ میلیون مترمکعب در روز است.

توسعه بودند. به‌عنوان مثال، در حالی که در کارخانه‌های فولاد جهان از کوره‌های بلند استفاده می‌شد همچنان در کارخانه‌های فولاد داخلی از روش احیای مستقیم استفاده می‌شد که مصرف انرژی به‌مراتب بیشتری داشت. صنایع آلومینیومی پرمصرف با تکنولوژی بسیار قدیمی نیز مثال دیگری است که شاید دلیل آن پایین بودن قیمت برق در کشور است.

- پایین بودن قیمت انرژی باعث افزایش مصرف نهایی انرژی^۱ به‌دلیل گسترش فزآینده و پرشتاب مصرف انرژی هم در بخش خانوار و هم در بخش‌های تولیدی گردیده بود. به‌طوری‌که مصرف نهایی انرژی با متوسط رشد ۸/۴ درصد طی سال‌های ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۸ به ۱,۰۴۲ میلیون بشکه معادل نفت خام در سال ۱۳۸۸ افزایش یافته بود. به‌علاوه در دوره مذکور سرانه مصرف نهایی انرژی از ۷/۱۶ به ۱۴/۱۵ بشکه معادل نفت خام افزایش یافته بود. (جدول ۲)

ازسوی دیگر چنین استدلال می‌شد که بررسی قیمت‌های نسبی عوامل تولید در ایران بیانگر آن است که این قیمت‌ها در طول زمان به نفع سرمایه و نیروی کار تغییر کرده که عمده‌ترین دلیل آن قیمتگذاری نادرست حامل‌های انرژی بیان می‌شد. لذا چنین نتیجه گرفته می‌شد که قیمت‌های نسبی پایین انرژی در طول زمان به جایگزینی این نهاده با سایر نهاده‌های تولید منجر شده است که ازجمله تبعات اصلی این امر افزایش شدت انرژی (افت شدید بهره‌وری انرژی) در مقایسه با بسیاری از کشورها می‌باشد. شاخص شدت نهایی انرژی از تقسیم میزان مصرف نهایی انرژی بر تولید ناخالص داخلی به‌دست می‌آید و نشانگر میزان انرژی به‌کار رفته در تولید مقدار معینی از کالاها و خدمات است. شاخص شدت نهایی انرژی از ۱/۶۳ بشکه معادل نفت خام به‌ازای هر یک میلیون ریال تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۷۰ به ۲/۰۴ بشکه معادل نفت خام به‌ازای هر یک میلیون ریال تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۸۸ افزایش یافته بود. این در حالی بود که شدت انرژی در جهان در این دوره زمانی روندی کاهشی داشت یا به‌عبارت بهتر، بهره‌وری انرژی افزایش یافته بود. در سال ۱۳۸۷ (۲۰۰۸ میلادی)، شدت مصرف نهایی انرژی کشور معادل ۸۶۴ تن معادل نفت خام به میلیون دلار بود که حدود ۴/۵ برابر متوسط جهانی آن (۱۹۰ تن معادل نفت خام به میلیون دلار) بوده است.^۲

۱. مصرف نهایی انرژی برابر است با عرضه کل انرژی اولیه منهای میزان تلفات، انرژی خودمصرفی در بخش انرژی و انتقال و توزیع.
۲. ترازنامه انرژی وزارت نیرو، ۱۳۸۸.



جدول ۲. مصرف نهایی، سرانه و شدت نهایی انرژی در کشور در سال‌های ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۸

سال	مصرف نهایی انرژی (میلیون بشکه معادل نفت خام)	سرانه انرژی (بشکه معادل نفت خام)	GDP (میلیارد ریال ثابت ۱۳۷۶)	GDP سرانه (هزار ریال)	شدت نهایی انرژی (بشکه معادل نفت خام به میلیون ریال)	شدت انرژی اولیه (بشکه معادل نفت خام به میلیون ریال)
۱۳۷۰	۳۹۹/۶	۷/۱۶	۲۴۵,۰۳۶/۴	۴,۳۸۸/۴۲	۱/۶۳	۲/۳۳
۱۳۷۵	۵۲۷/۱	۸/۷۸	۲۸۳,۸۰۶/۶	۴,۷۲۵/۷	۱/۸۶	۲/۶۹
۱۳۸۰	۶۳۹/۷	۹/۸	۳۳۰,۵۶۵/۱	۵,۰۶۲/۱۵	۱/۹۴	۲/۸۲
۱۳۸۱	۶۹۱/۶	۱۰/۴۳	۳۵۷,۶۷۱	۵,۳۹۴/۷	۱/۹۳	۲/۷۹
۱۳۸۲	۷۲۴/۶	۱۰/۷۶	۳۸۵,۶۳۰	۵,۷۲۸/۷۵	۱/۸۸	۲/۷۴
۱۳۸۳	۷۷۶/۴	۱۱/۳۶	۴۱۰,۴۲۸/۸	۶,۰۰۵/۲۷	۱/۸۹	۲/۷۷
۱۳۸۴	۸۴۰/۱	۱۲/۱	۴۳۸,۸۹۹/۹	۶,۳۲۵/۰۸	۱/۹۱	۲/۸۳
۱۳۸۵	۹۱۴/۷	۱۲/۹۸	۴۶۷,۹۳۰	۶,۶۳۷/۷	۱/۹۵	۲/۸۹
۱۳۸۶	۹۷۹/۴	۱۳/۶۹	۴۹۱,۳۳۵	۶,۸۷۱/۸	۱/۹۹	۲/۹۲
۱۳۸۷	۹۹۳/۷	۱۳/۶۹	۴۹۵,۲۶۶	۶,۸۲۳/۷	۲	۳/۰۳
۱۳۸۸	۱,۰۴۲	۱۴/۱۵	۵۰۹,۸۹۵	۶,۹۲۳/۲	۲/۰۴	۳/۰۴

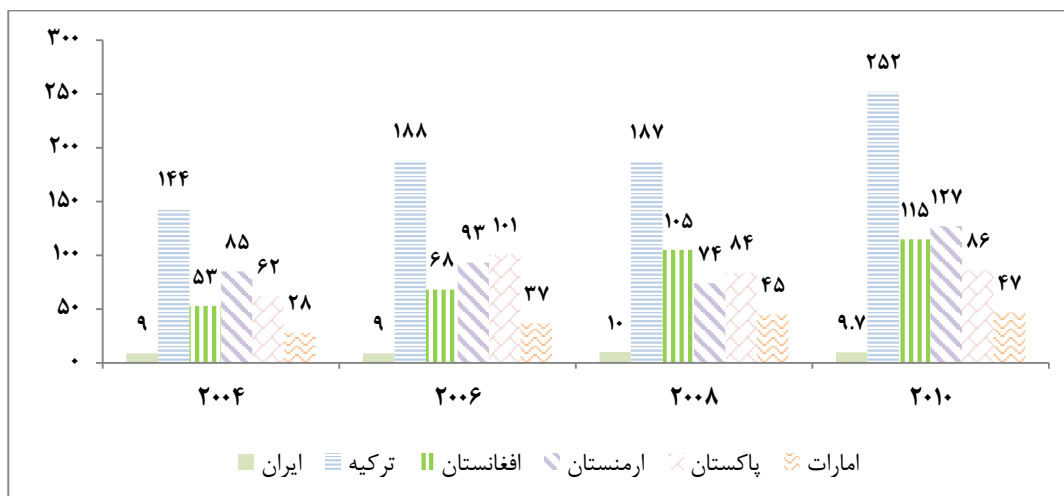
مأخذ: ترازنامه انرژی وزارت نیرو، سال ۱۳۸۸ و گزارش تحولات اقتصادی ایران در بخش واقعی سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹، بانک مرکزی.

۲-۳. میزان بالای قاچاق سوخت به خاطر شکاف وسیع بین قیمت‌های داخلی و بین‌المللی

فاصله زیاد قیمت حامل‌های انرژی از جمله بنزین و گازوئیل در کشور با قیمت آنها در کشورهای همسایه، زمینه قاچاق سوخت و هدررفت منابع ملی کشور را ایجاد کرده بود (نمودارهای ۴ و ۵).

نمودار ۴. مقایسه قیمت بنزین در ایران و کشورهای همسایه در سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۰

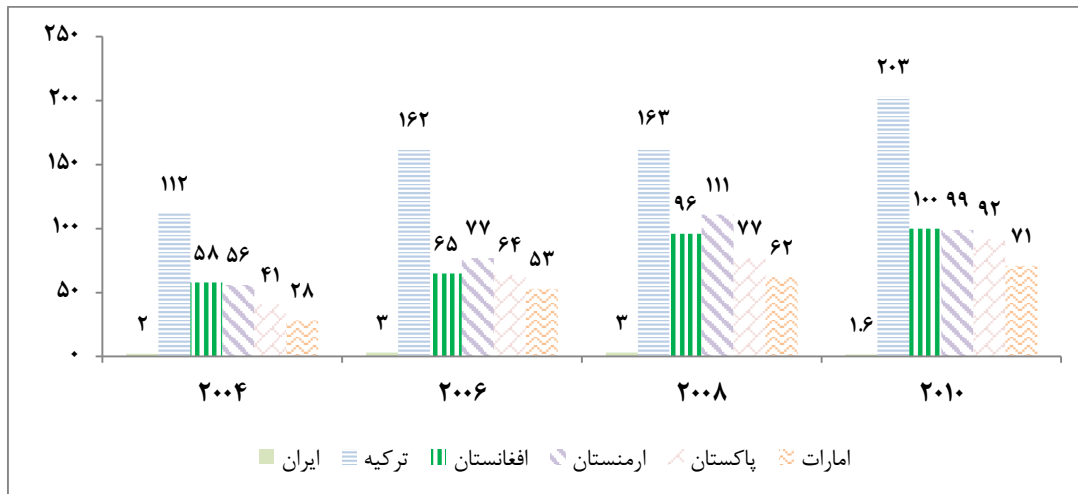
(سنت دلار به‌ازای هر لیتر)



Source: GTZ, International Fuel Prices, 2010/2011.

نمودار ۵. مقایسه قیمت گازوئیل در ایران و کشورهای همسایه در سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۰

(سنت دلار به ازای هر لیتر)



Source: Ibid.

این تفاوت قیمت، سودآوری بالای قاچاق و خروج غیرقانونی و غیررسمی بخش زیادی از فرآورده‌های نفتی توزیع شده در کشور به کشورهای همسایه را به همراه داشته است. به عبارت دیگر، در این شرایط قاچاق فرآورده‌های نفتی به معنای انتقال حجم بالایی از یارانه این فرآورده‌ها به مصرف‌کنندگان خارجی بود.^۱ با عنایت به موقعیت جغرافیایی کشور و نرخ بیکاری بالا در مناطق مرزی، قطع کامل قاچاق فرآورده‌های نفتی بدون اصلاح قیمت‌های داخلی این فرآورده‌ها امکان‌پذیر تلقی نمی‌شد.

هرچند درباره میزان قاچاق فرآورده‌های نفتی تا قبل از اجرای هدفمندی و حتی دوره بعد از آن، آمارهای دقیق و رسمی وجود ندارد، ولی مطابق با آمارهای اعلامی توسط مسئولین ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، این میزان در اواسط دهه ۸۰ (قبل از اجرای طرح سهمیه‌بندی بنزین) بین ۱۰ تا ۳۰ میلیون لیتر در روز برآورد می‌گردید (خبرگزاری مهر/ خبر شماره ۱۳۷۶۹۵۸/۱۸/۵/۱۳۹۰ به نقل از معاون پیشگیری و هماهنگی ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز).

۴-۲. سهم پایین دهک‌های کم‌درآمد از یارانه‌های دولت و توزیع ناعادلانه یارانه‌ها

یکی از اهداف اصلی پرداخت یارانه‌ها، کمک به توزیع عادلانه درآمد و افزایش رفاه اقشار کم‌درآمد در جامعه است. با این حال چنین عنوان می‌شد که نظام یارانه‌ای حاکم در کشور به گونه‌ای است که با توجه به مصرف بیشتر افراد پردرآمد نسبت به افراد کم‌درآمد، این افراد بیشتر از خانوارهای کم‌درآمد از یارانه

۱. البته با اجرای طرح سهمیه‌بندی بنزین با استفاده از کارت سوخت از تیرماه سال ۱۳۸۶، قاچاق این فرآورده نفتی به شدت کاهش یافت، زیرا بازار عرضه و تقاضای بنزین شفاف شده بود.



بهره می‌برند. بنابراین چنین استدلال می‌شد که این شیوه توزیع یارانه نه تنها از اقبال کم‌درآمد حمایت نمی‌کند، بلکه نابرابری و بی‌عدالتی را در جامعه تشدید کرده است. همچنین این شیوه پایین نگه داشتن قیمت حامل‌های انرژی نوعی مشوق برای مصرف بیشتر آنها توسط افراد پردرآمد است. آمارهای وزارت نیرو^۱ حاکی از آن است که در سال ۱۳۸۸، سهم خانوارهای سه دهک بالای درآمدی شهری و روستایی از یارانه بنزین معادل ۶۱ درصد و سهم خانوارهای سه دهک پایین درآمدی شهری و روستایی از این یارانه تنها ۸/۲ درصد بوده است. همچنین در این سال، پردرآمدترین خانوارهای شهری و روستایی (دهک دهم) ۲۲/۷ برابر کم‌درآمدترین خانوارهای شهری و روستایی از یارانه بنزین استفاده کرده بودند.

جدول ۳. سهم خانوارها از یارانه فرآورده‌های نفتی به تفکیک دهک‌های هزینه در سال ۱۳۸۸ (درصد)

جمع	۱۰	۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱	حامل‌ها/دهک‌ها	
۶۰/۸	۱۷/۳	۱۰/۳	۸/۹	۷	۵/۵	۳/۹	۲/۹	۲/۳	۱/۷	۰/۹	شهری	بنزین
۳۹/۲	۱۲/۲	۶/۷	۵/۲	۴	۳/۴	۲/۵	۲/۱	۱/۸	۱	۰/۴	روستایی	
۱۰۰	۲۹/۵	۱۷	۱۴/۱	۱۱	۸/۹	۶/۳	۵	۴/۱	۲/۸	۱/۳	جمع*	
۵	۰/۶	۱	۰/۴	۰/۲	۰/۴	۰/۶	۰/۷	-	۰/۵	۰/۶	شهری	نفت گاز
۹۵	۳۴/۴	۳۴/۴	۱۰/۳	۵/۳	۶/۴	۲/۳	۱/۶	۰/۳	۰/۱	-	روستایی	
۱۰۰	۳۵	۳۵/۴	۱۰/۷	۵/۵	۶/۷	۲/۹	۲/۳	۰/۳	۰/۵	۰/۶	جمع	
۱۱/۴	۱/۱	۰/۸	۰/۸	۱	۱/۱	۱/۱	۱/۲	۱/۳	۱/۶	۱/۳	شهری	گاز مایع
۸۸/۶	۱۳/۵	۱۱/۷	۹/۶	۹/۸	۸/۸	۸/۵	۸/۲	۷/۵	۶/۷	۴/۳	روستایی	
۱۰۰	۱۴/۶	۱۲/۵	۱۰/۴	۱۰/۸	۹/۹	۹/۷	۹/۴	۸/۸	۸/۳	۵/۶	جمع	
۵/۲	۰/۵	۰/۵	۰/۴	۰/۳	۰/۷	۰/۵	۰/۳	۰/۷	۰/۸	۰/۶	شهری	نفت سفید
۹۴/۸	۱۵/۶	۱۵/۵	۱۲/۱	۱۳/۶	۹/۱	۷/۸	۷	۶/۳	۵/۲	۲/۶	روستایی	
۱۰۰	۱۶/۱	۱۵/۹	۱۲/۴	۱۳/۹	۹/۸	۸/۳	۷/۳	۷	۶	۳/۲	جمع	
۳/۸	۱/۸	-	۱/۳	-						۰/۶	شهری	نفت کوره
۹۶/۲	۳۰/۴	۱۳/۳	-	۴۷/۵	-	۳/۱	۱/۸	-	۰/۱	۰/۱	روستایی	
۱۰۰	۳۲/۲	۱۳/۳	۱/۳	۴۷/۵	-	۳/۱	۱/۸	-	۰/۷	۰/۷	جمع	

مأخذ: ترازنامه انرژی وزارت نیرو، ۱۳۸۸.

* اختلاف در مجموع با عدد ۱۰۰ به‌خاطر گرد کردن اعداد است

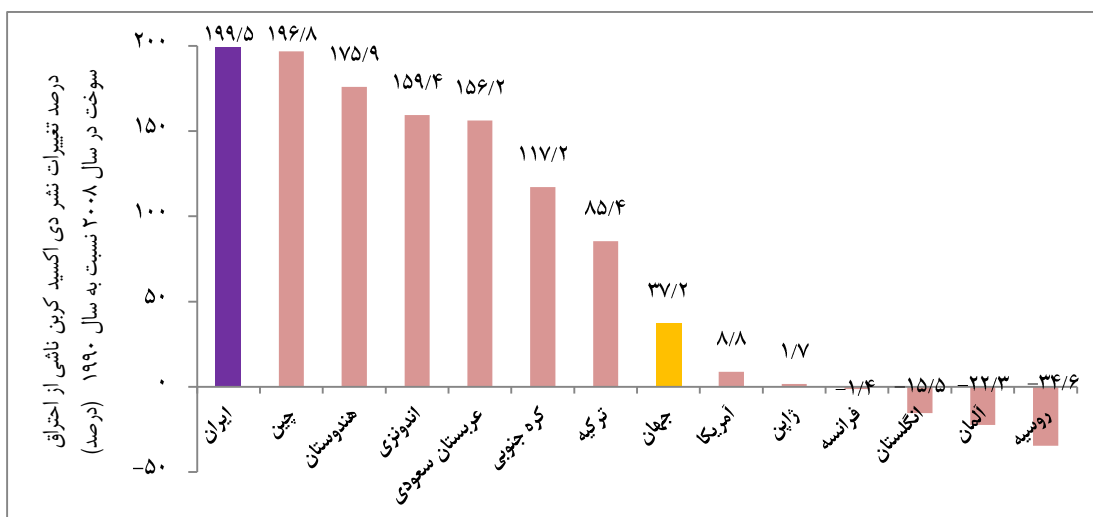
۲-۵. آلودگی بالای محیط زیست

مصرف بی‌رویه انرژی در کشور علاوه بر اتلاف منابع مالی، آلودگی زیست‌محیطی قابل توجهی نیز به همراه داشت. آمارهای وزارت نیرو حاکی از آن بود که انتشار گاز آلاینده دی‌اکسیدکربن ناشی از احتراق سوخت در کشور در سال ۲۰۰۹ (۱۳۸۸ شمسی) در مقایسه با سال ۱۹۹۰، حدود ۲۰۰ درصد افزایش

۱. منبع: ترازنامه انرژی وزارت نیرو، ۱۳۸۸.

داشته است. این در حالی است که میزان متوسط افزایش انتشار این گاز آلاینده در جهان در این دوره زمانی، حدود ۳۷ درصد بود. (نمودار ۶)

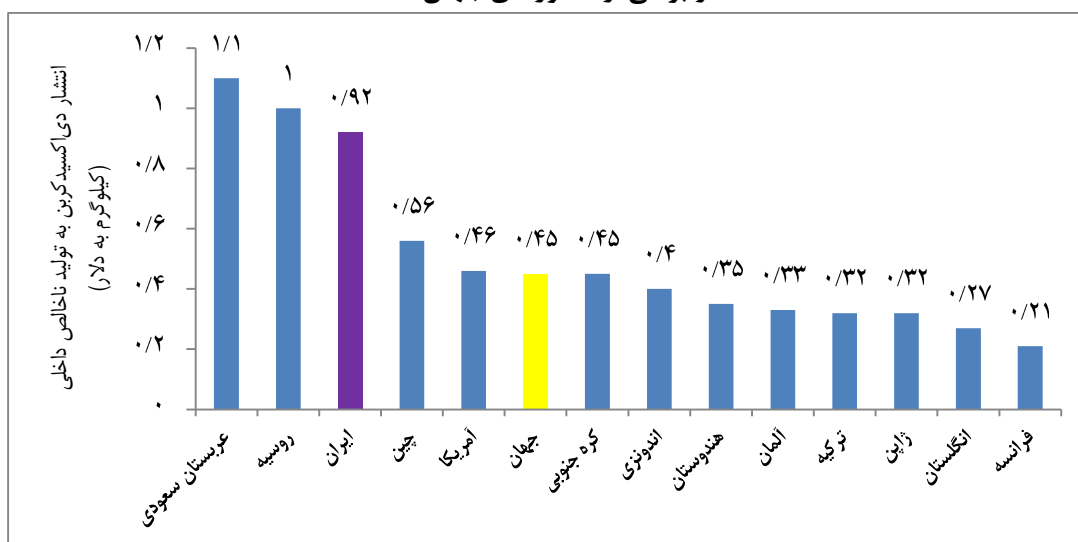
نمودار ۶. درصد تغییرات نشر دی‌اکسید کربن ناشی از احتراق سوخت در سال ۲۰۰۹ نسبت به سال ۱۹۹۰ در برخی از کشورهای جهان



مأخذ: آمار و نمودارهای انرژی ایران و جهان، وزارت نیرو، ۱۳۸۹.

همچنین شاخص انتشار دی‌اکسید کربن به تولید ناخالص داخلی (GDP) در کشور در سال ۲۰۰۹ برابر ۰/۹۲ کیلوگرم به دلار بود، در حالی که این میزان در جهان در همان سال برابر ۰/۴۵ بود (نمودار ۷).

نمودار ۷. شاخص انتشار دی‌اکسید کربن به تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۹ در ایران و برخی از کشورهای جهان



مأخذ: همان.



۳. دلایل و منطق‌های نظری دولت در ارائه لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها و اجرای قانون مذکور

در قسمت قبل، شرایط حاکم بر کشور قبل از اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها از منظر برخی از مهمترین متغیرهای مورد استناد تشریح شد. به‌طور کلی اصلاح وضعیت این مؤلفه‌ها و شاخص‌های مذکور و نیز برخی اهداف بودجه‌ای، شاکله محوری منطق دولت در اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها را تشکیل می‌داد. به‌منظور تبیین بیشتر در ادامه به اختصار برخی از منطق‌های ارائه لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها و اجرای آن تشریح شده است.

۳-۱. عادلانه کردن نظام توزیع یارانه‌ها

همانطور که پیشتر بیان شد، استدلال می‌شد که اعطای یارانه‌های فراگیر به‌ویژه در بخش انرژی اگرچه اغلب برای استفاده افراد فقیر در نظر گرفته می‌شود، ولی به‌طور وسیعی توسط ثروتمندان مورد استفاده قرار می‌گیرد و دولت را از پولی که می‌توانست در برنامه‌های رفاهی مورد استفاده قرار گیرد، محروم می‌کند. یارانه‌های فراگیر معمولاً منجر به حمایت مؤثر از اقشاری که نیازمند آن هستند نمی‌شود. علت آن نیز روشن است. توزیع یارانه به شکل کنترل قیمت زیر قیمت بازاری به معنای برقرار کردن یک رابطه مستقیم بین میزان مصرف و بهره‌مندی از یارانه است. به این ترتیب که هر قدر میزان مصرف فرد از کالاهای مشمول یارانه بیشتر باشد، میزان مطلق بهره‌مندی وی از یارانه نیز بیشتر خواهد بود. از آنجا که سطح درآمد و ثروت عامل اصلی مؤثر بر مصرف است، لذا طبیعی خواهد بود که اقشار پردرآمد و ثروتمند با توان مصرفی بالاتر بیش از اقشار کم‌درآمد از یارانه بهره‌مند شوند. چنین استدلال می‌شد که این وضعیت با فلسفه پرداخت یارانه یعنی حمایت از اقشار فقیر و کم‌درآمد در تعارض است. در مقابل یارانه نقدی چنانچه به‌صورت هدفمند پرداخت شود از منظر توزیع درآمد بهتر بوده و توزیع درآمد را به سود خانوارهای فقیر تغییر می‌دهد.

۳-۲. افزایش کارایی

کارایی یکی از محوری‌ترین اهداف سیاستگذاری اقتصادی است. معیار کارایی در مکاتب مرسوم و مسلط اقتصادی مهمترین عامل تعیین بهینگی وضعیت اقتصادی و سنجش مطلوب بودن سیاست‌های اقتصادی است. چنین استدلال می‌شد که پرداخت یارانه باز (همگانی) سیاستی با کارایی پایین بوده و در نتیجه حذف آن در راستای ارتقای کارایی ارزیابی می‌شود. بهبود مورد ادعا در کارایی هم در کارایی فنی و هم در کارایی تخصیصی مدنظر و مورد تأکید بود.

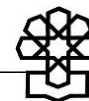
در توضیح این مطلب بیان می‌شد که قیمت‌ها نقش مهم علامت‌دهی به فعالان اقتصادی را به عهده داشته و سطح آن نمایانگر درجه کمیابی و ارزشمندی محصول است. لذا مخدوش کردن قیمت‌ها به‌منزله

علامت‌دهی ناصحیح به عواملان اقتصادی و ناکارآمد ساختن بازار در تخصیص منابع است. پرداخت یارانه‌های همگانی با کاهش مصنوعی قیمت محصول در بازار، نقش مخبره پیام کمیابی و ارزشمندی منابع از سوی قیمت‌ها را مختل کرده که این مسئله انگیزه‌های تولیدی و مصرفی را دچار انحراف می‌کند. براساس تئوری‌های متعارف اقتصادی، اگر قیمت‌ها از نقطه تعادل منحرف شوند، تخصیص منابع به لحاظ اقتصادی ناکارآمد خواهد بود. از جمله آثار اختلال در تخصیص منابع در اثر اختلال قیمتی، تضعیف انگیزه‌های تولیدی و انحراف در شیوه تولید است.

پرداخت یارانه همگانی با کاهش قیمت دریافتی عرضه‌کنندگان آن محصول و تضعیف سودآوری تولید آن، انگیزه سرمایه‌گذاری و رقابت در بخش‌های مشمول یارانه را کاهش می‌دهد. همچنین اعطای یارانه به یک محصول موجب حمایت از یک تکنولوژی خاص و کاهش نرخ توسعه تکنولوژی‌های رقیبی می‌شود که ممکن است در بلندمدت اقتصادی‌تر باشند. چنانچه محصول مشمول یارانه یکی از نهاده‌های تولید (مانند انرژی) باشد، وابستگی ساختار تولید به مصرف آن و عدم نوآوری در شیوه‌های تولید از نتایج قابل پیش‌بینی است. نتیجه غیرقابل اجتناب این سیاست در بلندمدت ناکارآمدی تولید و اتلاف منابع و امکانات تولیدی در جامعه است.

همچنین استدلال می‌شد که ساختار تولید در ایران بر پایه انرژی ارزان بنیانگذاری شده و بهره‌وری انرژی در ایران یک‌سوم متوسط بهره‌وری انرژی در جهان و یک‌ششم اروپاست. هر بشکه نفت خام در کشور معادل ۲۳۸ دلار درآمد خالص ایجاد می‌کند در حالی که میانگین جهانی این رقم ۷۳۶ دلار است.^۱ استفاده از ماشین‌آلات فرسوده و واردات ماشین‌آلات مستعمل با مصرف بالای انرژی، استفاده از وسایل حمل و نقل پرمصرف، تضعیف ساختار تولید انرژی و فقدان انگیزه سرمایه‌گذاری در انرژی‌های نو همگی برخاسته از ارزان‌فروشی و اعمال یارانه همگانی انرژی در کشور است. چنین استدلال می‌شد که اصلاح نظام قیمت‌ها و مشخصاً واقعی کردن آنها پیش‌شرط اصلی افزایش تولید، سرمایه‌گذاری و رقابت در تولید محصولات مشمول یارانه و اصلاح ساختار مصرف انرژی در بخش تولید و افزایش بهره‌وری انرژی در کشور است.

همچنین بیان می‌شد که اختلال در قیمت‌ها بر انگیزه‌های مصرفی نیز به‌طور نامطلوبی تأثیر می‌گذارد. پایین نگه‌داشتن قیمت برخی محصولات در شرایطی که سطح عمومی قیمت‌ها به‌طور پیوسته در حال افزایش است، به معنای کاهش قیمت نسبی این محصولات و سرریز تقاضا بر روی آنهاست. افزایش مصرف و در نتیجه اتلاف پیوسته و رو به رشد منابع در کنار لزوم افزایش واردات این محصولات پیامد طبیعی پرداخت یارانه‌های باز خواهد بود که رفع آن مستلزم اصلاح قیمت و حذف این نوع یارانه‌هاست.



۳-۳. بالاتر بودن آثار رفاهی پرداخت نقدی نسبت به یارانه باز

در نظریات اقتصادی اثبات می‌شود که پرداخت مبلغی مشخص به صورت نقدی به افراد، با فرض ثبات سایر شرایط، آثار مثبت رفاهی بیشتری نسبت به پرداخت همان میزان یارانه از طریق کنترل قیمت دارد. این مسئله به این علت است که پرداخت نقدی موجب آزادی انتخاب مصرف‌کننده در بین کالاها و خدمات گوناگون شده و قدرت خرید وی را روی همه محصولات افزایش می‌دهد. در این شرایط مصرف‌کننده قادر است افزایش قدرت خرید خود را در جهت خرید هر محصول دلخواه اعمال کند. رفاه اضافی به وجود آمده در حالت پرداخت نقدی، ناشی از آزادی عمل بیشتر افراد در انتخاب کالاهای مصرفی دلخواه است. در حالی که در یارانه فراگیر، فرد مجبور است برای بهره‌مندی از یارانه، از دسته معدودی از کالاها که مشمول یارانه هستند استفاده کند.

۳-۴. کاهش هزینه‌های دولت

همواره یکی از انگیزه‌های دولت در حذف یارانه‌ها، کاهش فشار مالی بر بودجه دولت است. بر هم زدن نظام قیمتی در اثر پرداخت یارانه و قرار دادن قیمت‌ها کمتر از مقدار واقعی، به مرور تقاضای این کالا و خدمات را افزایش می‌دهد. در این میان دولت به عنوان متولی پرداخت یارانه ناچار است برای تداوم وضع موجود در هر دوره مبلغی بیش از گذشته صرف پرداخت یارانه کند. این مسئله به معنای وارد آمدن فشاری دائمی و فزاینده بر بودجه دولت است که در نهایت دولت را به لحاظ مالی با عدم توان پرداخت مواجه می‌کند.

۳-۵. شفافیت یارانه نقدی

استدلال می‌شد که یارانه پنهان در حساب‌های ملی و بودجه دولت انعکاس نمی‌یابد که این امر موجب می‌شود دولت در مدیریت آن با مشکل مواجه شود. در مقابل پرداخت یارانه به شکل پرداخت نقدی به تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان شفاف‌ترین روش پرداخت یارانه محسوب می‌شود. با تبدیل یارانه همگانی به یارانه نقدی قسمت بزرگی از یارانه پنهان در مورد انرژی شکل شفاف به خود خواهد گرفت. شفافیت در قیمت‌ها و یارانه‌های پرداختی به نوبه خود احتمال سوءاستفاده و فساد در توزیع و بهره‌مندی از یارانه‌ها را نیز کاهش می‌دهد.

۳-۶. رفع زمینه قاچاق به ویژه سوخت

به طور کلی عرضه یک کالا در قیمتی پایین‌تر از قیمت‌های واقعی آن زمینه‌ساز آربیتراژ و ایجاد رانت و بروز فساد اقتصادی است. انتقال فرآورده‌های نفتی به صورت قاچاق به خارج از کشور جهت فروش با

قیمت بالاتر از آن نمونه‌ای از این پدیده است. با توجه به آنکه قیمت‌های انرژی در کشورهای همسایه عموماً مشمول یارانه نیست، این مسئله موجب شده قاچاق سوخت به این کشورها تبدیل به فعالیتی پرسود گردد. بنابراین از این منظر نیز ادعا می‌شد که با افزایش قیمت این محصولات در کشور و نزدیک کردن قیمت‌های داخل به قیمت‌های جهانی این مشکل مرتفع خواهد شد.

۷-۳. منافع زیست‌محیطی

سوخت‌های فسیلی علت اصلی تغییرات آب و هوایی در جهان است.^۱ چنین بیان می‌شد که یکی از آثار اعطای یارانه‌های باز (پرداخت یارانه به‌منظور کاهش قیمت برخی از کالاها) و همگانی در بخش انرژی، رشد پسماندهای مصرفی و آلودگی ناشی از گسترش استفاده از سوخت‌های فسیلی توسط بنگاه‌های تولیدی یا خانوار است. تقاضای کمتر منابع پایان‌پذیر اطمینان می‌دهد که موجودی منابع طبیعی با سرعت کمتری به اتمام خواهد رسید. کاهش در تولید و مصرف انرژی از طریق حذف یارانه‌های اختصاص یافته به این بخش نیز میزان انتشار آلاینده‌ها از فرآیند احتراق را کاهش می‌دهد.

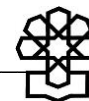
۸-۳. مواجهه با گسترش شهرنشینی

چنین استدلال می‌شد که ساختار یارانه‌های همگانی (پرداخت همگانی یارانه نقدی یا غیرنقدی) به شکلی است که طبقات شهری بیش از خانوارهای روستایی از این نوع یارانه برخوردار می‌شوند. همانطور که پیشتر بیان شد، یارانه‌های همگانی نوعی از یارانه به مصرف‌کننده است که میزان بهره‌مندی از آن با سطح مصرف رابطه مستقیم دارد. چنین ادعا می‌شد که امروزه ساختار تقسیم کار بین شهر و روستا به شکلی است که جوامع شهری از ساختار مصرفی برخوردار بوده (به این معنا که نسبت مصرف به تولید در آنها نسبتاً بالا بوده) و در مقابل، جوامع روستایی با مقیاس دارایی و ثروت خود، به‌طور وسیع‌تری به تولید محصول اشتغال دارند. در این شرایط اعطای یارانه‌های همگانی که میزان بهره‌مندی از یارانه را به میزان مصرف گره می‌زند، موجب می‌شود شهرنشینان بیش از روستائیان از یارانه‌ها برخوردار شده که این مسئله صرفنظر از تعارض آن با اهداف عدالت‌جویانه، ناخواسته موجب ارتقای سطح زندگی در شهرها نسبت به روستا و تشویق مهاجرت می‌شد.

۹-۳. افزایش هزینه‌های اصلاح در صورت تأخیر در اجرا

براساس استدلال‌های فوق‌الذکر، چنین نتیجه‌گیری شد که اصلاح قیمت محصولات مشمول یارانه دیگر یک انتخاب نبوده، بلکه سیاستی ناگزیر و الزامی است. لذا ادعا گردید که تعلل در اجرای این طرح و

1. United Nations, 2008.



تأخیر در افزایش قیمت‌های انرژی، شدت وابستگی اقتصاد به مسیر طی شده را افزایش داده و سیستم اقتصادی و اجزای آن به تدریج در برابر تغییر شرایط موجود مقاومت بیشتری از خود نشان خواهند داد. لذا تداوم وضع موجود علاوه بر معایب پیش‌گفته، احتمال توفیق سیاست‌های اصلاحی در آینده را نیز کاهش خواهد داد.

۴. ابهامات و اشکالات منطق و قانون مصوب «هدفمند کردن یارانه‌ها»

با توجه به شرایط کشور از منظر برخی از متغیرها و شاخص‌های اقتصادی (که در بخش ۲ به آن پرداخته شد) و استدلال‌های دولت و برخی کارشناسان مبنی بر لزوم افزایش قیمت حامل‌های انرژی (بخش ۳ گزارش حاضر)، لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها با قید یک فوریت در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۸/۵ هیئت وزیران به تصویب رسید. این لایحه در دهم دی‌ماه ۱۳۸۷ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و یک فوریت آن در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۱۰ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. کلیات و جزئیات مفاد لایحه پس از بررسی در کمیسیون ویژه طرح تحول مجلس شورای اسلامی و صحن علنی، به تصویب نهایی مجلس شورای اسلامی رسید و سپس این لایحه در روز سه‌شنبه مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ برای تأیید نهایی به شورای نگهبان ارسال شد. در همان مقطع عنوان شد که به نظر می‌رسد روح کلی حاکم بر مصوبات مجلس با آنچه دولت در قالب لایحه به مجلس ارائه داده بود، اختلاف اساسی ندارد و صرفاً در برخی از موارد، اصل لایحه و مصوبه نهایی مجلس تفاوت‌هایی جزئی با یکدیگر دارند (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۰۰۰۴). مهمترین این تفاوت‌ها افزایش دوره اجرای لایحه از سه به پنج سال، تعیین حداقل و حداکثر درآمد حاصل از هدفمندسازی یارانه‌ها برای منظم و شفاف‌تر کردن اجرای لایحه، حذف تأسیس صندوق هدفمندسازی یارانه‌ها و ایجاد حساب هدفمندسازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل بجای آن به منظور افزایش قدرت نظارت مجلس بر اجرای لایحه و حذف دارو از زمره کالاهای اساسی مشمول هدفمندسازی یارانه‌ها بود.

اما به اعتقاد بسیاری از کارشناسان، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از همان زمان تصویب تا به امروز با برخی نواقص و کاستی‌ها در ساحت نظر و قابلیت اجرا مواجه بوده است. مرکز پژوهش‌های مجلس نیز با توجه به اهمیت موضوع و آثار کلان موضوع یارانه‌ها در عرصه‌های گوناگون اقتصادی و اجتماعی در گزارش‌های متعددی به آسیب‌شناسی مفاد قانون و ارائه راهکارهای عملی برای خروج از مشکلات آن پرداخت.^۱ بر همین اساس به جرئت می‌توان گفت که به‌رغم وجود اشکالات فراوان در نحوه اجرای قانون، یکی از دلایل اصلی عدم تحقق اهداف و آرمان‌های این قانون پس از گذشت پنج سال از اجرای آن، «ضعف‌ها و ابهامات

۱. با توجه به گستره وسیع گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس در موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها، به منظور جمع‌بندی نظرات کارشناسی مرکز در خصوص موضوع یاد شده، در گزارش مستقلی محورهای کلیدی مورد اشاره در گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها در موضوع هدفمندی ارائه خواهد شد.

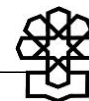
موجود در متن قانون» از منظر منطق علم اقتصاد بوده است. در ادامه به برخی از مهمترین این نواقص با رعایت اختصار و به صورت فهرست‌وار اشاره شده است.^۱

۱. قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با این فرض ضمنی نوشته شده است که تعریف مشخصی از یارانه وجود دارد که براساس آن انتقال‌هایی ناکارآمد در جامعه انجام می‌شود. لذا در صورتی که دولت با شکل گفته شده در قانون این یارانه‌های غیرمشهود را به منابع مشهود مبدل و به مصارف ذکر شده برساند، کارایی اقتصاد افزایش خواهد یافت. بنابراین قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تصویری را ایجاد می‌کند که حاصل آن گران کردن قیمت برخی از اقلام کلیدی اثرگذار بر توسعه اقتصادی و تخصیص منابع حاصل از آن به گروه‌های خاص است. در شکل مدون شده، قانون مبانی اصلی مربوط به بخش انرژی را که زمینه مطلوب برای دستیابی به توسعه پایدار و سلامت اقتصادی را فراهم می‌سازد، نادیده گرفته است. امروزه منطق نگرش به یارانه بخش انرژی، به‌ویژه نگرش به یارانه در مورد انرژی‌های فسیلی، بسیار متحول شده است و اولویت‌های کلان متعددی که باید مدنظر سیاستگذاران قرار گیرند تا اقتصاد و کشور در مسیر مطلوب حرکت کند، در چارچوب جدیدی تعریف شده‌اند که بر توسعه پایدار تکیه دارد و در آن توسعه سرمایه انسانی، توسعه سرمایه طبیعی (شامل محیط زیست)، بهینه‌سازی نقش انرژی در توسعه اقتصادی کشور و حصول اطمینان از تداوم عرضه انرژی از اولویت برخوردار شده است. اما این نارسایی (یعنی عدم در نظر گرفتن مبانی اصلی) سبب شده است که منافع احتمالی برخاسته از اجرای قانون، به حدی محدود شود که تلاش گسترده برای رسیدن به خواسته‌های قانون را از اولویت بیاندازد. در جریان انجام اصلاحات مورد نظر قانون، انواع یارانه‌ها و مداخله‌ها هم بر وضعیت موجود افزوده شده است که این موارد نیز در نفس خود دامنه گسترده‌ای از اختلالات را به‌وجود آورده است.

۲. در منطق قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، یارانه‌های موجود در کشور، یا نادرست است و باید حذف شود یا شیوه پرداخت یارانه باید از اساس تغییر یابد. نکته مهم اینکه عمل حذف یارانه‌های ذکر شده، در قانون هدفمندی با پرداخت یارانه جدید یا با توزیع منابع نقدی به صورت سرانه و با درخواست متقاضی، انجام شده است. توزیع منابعی که در کلام قانون از محل یارانه آزاد می‌شود، بین دریافت‌کنندگان جدید، بدون ارائه منطق این توزیع و دلیل اولویت آن انجام شده است.

۳. قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، تنها و به‌طور مستقیم، اصابت یارانه به گروه‌های هدف را مدنظر قرار داده و اساساً توجهی به عوامل مؤثر بر عرضه و تقاضای بازار انرژی و فرصت‌ها و محدودیت‌های آن در اقتصاد ایران نداشته است. به این ترتیب مشکلات مربوط به ناکارآمدی فرآیندهای تولید، توزیع، مصرف و سرمایه‌گذاری و همچنین آلودگی‌های زیست‌محیطی و حتی قاچاق کالاهای یارانه‌ای با هدفمند کردن یارانه‌ها به‌طور کامل از بین نروانند رفت.

۱. مطالب این بخش عمدتاً از کتاب چالش‌های اقتصاد ایران؛ تقابل دیدگاه‌های رقیب، اقتباس شده است.



۴. در نظر گرفتن قیمت‌های جهانی یا فوب خلیج فارس به‌عنوان پایه‌ای برای قیمتگذاری داخلی فرآورده‌های نفتی جای تأمل دارد. اولاً قیمت‌های جهانی، کاملاً وابسته به قیمت نفت خام است که خود این پارامتر نیز از عوامل متعددی تأثیر می‌پذیرد. در حالی که تولید فرآورده‌های نفتی در ایران کاملاً وابسته به هزینه تولید داخلی است و راندمان فرآیندهای استحصال فرآورده‌های نفتی از نفت خام و توزیع آنها و همچنین کیفیت محصولات تولید و عرضه شده در ایران بسیار متفاوت از کشورهای دیگر است. ثانیاً با مینا قرار گرفتن قیمت‌های فوب، قیمت‌های داخلی فرآورده‌ها تحت تأثیر نرخ ارز و نوسانات آن نیز قرار می‌گیرد. این امر به‌ویژه با در نظر گرفتن مختصات اقتصاد ایران، نوسانات در قیمت فرآورده‌ها را بیشتر خواهد کرد.

۵. بررسی دقیق جوانب مختلف هزینه‌ای و درآمدی برنامه به‌دلیل وابستگی عواید درآمدی برنامه به قیمت‌های جهانی حامل‌های انرژی که معمولاً با نوسانات زیادی همراه است، عملاً ناممکن است. به‌علاوه عمده‌ترین مورد استفاده از قیمت‌های مفروض، قیمت داخلی حامل‌های انرژی است که براساس قانون تا پایان برنامه پنجم توسعه اقتصادی، قیمت داخلی این حامل‌ها باید دست‌کم معادل ۹۰ درصد قیمت فوب آنها در خلیج فارس باشد. این منطق قیمتگذاری که در آن عملاً کف قیمت مشخص می‌شود و در هر صورت بازاری هم برای تعیین رابطه عرضه و تقاضا و ایجاد رقابت به‌وجود نمی‌آورد، می‌تواند به‌صورت یک روند مداوم افزایش قیمت داخلی انواع حامل‌های انرژی تداوم یابد. این روند افزایش قیمت، به‌ویژه زمانی بیشتر مشهود می‌شود که تغییرات ارزش پول ملی هم با عنایت به نیاز دولت، انجام شود.

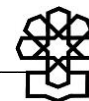
۶. توفیق در اجرای سیاست نقدی کردن یارانه‌ها نیازمند رتبه‌بندی اقشار جامعه به‌لحاظ استحقاق بهره‌مندی از یارانه و شناسایی گروه‌های هدف است. به میزان عدم تحقق این پیش‌شرط از درجه توفیق این سیاست کاسته خواهد شد. آنچه در عمل جهت نیل به شناسایی اقشار مختلف مورد توجه قرار گرفت، دهک‌بندی افراد براساس میزان درآمد بود. در حالی که موضوع طبقه‌بندی خانوارها در ایران براساس دهک، علاوه بر مشکلات اجرایی متعدد، به‌لحاظ نظری نیز قابل دفاع نیست. دهک‌ها هدف‌های متغیرند، زیرا به محض اعطای یارانه به هر دهک، گروه‌های حاضر در دهک‌ها تغییر مکان می‌دهند. بحث در مورد اعطای یارانه به دهک‌های خانوارها بحثی ناکارآمد و غیرقابل ردیابی است. بنابراین وقتی گفته شود که به چند دهک بالای درآمدی یارانه پرداخت نشود، درواقع سیاستگذاران خود را در جایی قرار داده‌اند که نتوانند گروه‌های مشمول دریافت یارانه را ردیابی کنند.

۷. شرایط فعلی تولید در کشور حاکی از وابستگی شدید به انرژی است که تا حد زیادی به سبب پایین بودن هزینه انرژی نسبت به سایر هزینه‌های تولید است. انرژی بر بودن ساختار تولید در کشور موجب می‌شود با افزایش قیمت‌های انرژی، به‌دلیل چسبندگی و انعطاف‌ناپذیری ساختار تولیدی و قدرت تطبیق پایین ساختارهای چسبنده به‌ویژه در کوتاه‌مدت به‌ناچار بهای تمام شده کالاها و خدمات افزایش یابد. در چنین شرایطی، هزینه تمام شده بسیاری از محصولات، قدرت رقابت کالاهای داخلی را در برابر

کالاهای خارجی بیش از پیش کاهش می‌دهد. از طرف دیگر افزایش قیمت انرژی، بنگاه‌های تولیدی را تا حدی وادار به کاهش مصرف انرژی می‌کند که با توجه به وابستگی شدید بخش تولید به مصرف انرژی، کاهش مصرف انرژی از سوی بنگاه‌های تولیدی عموماً به معنای کاهش سطح تولید خواهد بود. آنچه در قانون کمتر مورد توجه قرار گرفته است آن است که اصلاح ساختار تولیدی به جهت افزایش راندمان استفاده از انرژی، رخدادی سریع، خودکار و قطعی نبوده و تحقق آن نیازمند مدیریت صحیح دوره گذار از جمله اعطای منابع مالی لازم و فراهم‌سازی تسهیلات لازم جهت تغییر ساختار تکنولوژیک بنگاه‌های تولیدی است.

۸. همانطور که پیشتر ذکر شد یکی از مهمترین توجیهات کلاسیک در حذف یارانه‌های فراگیر مربوط به کاهش در هزینه‌های عمومی و انقباض بودجه دولت است. اما کاهش مخارج عمومی از طریق حذف یارانه‌های فراگیر زمانی امکان‌پذیر است که پرداخت‌های جبرانی اساساً انجام نگرفته یا محدود به گروه‌هایی اندک به‌عنوان اقشار هدف گردد. چنانچه به‌علت مشکل در شناسایی گروه‌های آسیب‌پذیر و عدم تقارن اطلاعاتی بین دولت و مردم، دولت ناچار به پرداخت یارانه به بخش عظیمی از مردم شود، کاهش هزینه‌های عمومی منتفی خواهد بود. به‌علاوه، هزینه‌های دولت از جنبه‌های دیگر نیز با اصلاح قیمت‌های انرژی افزایش خواهد یافت. دولت بزرگ‌ترین مصرف‌کننده انرژی در کشور است. از این زاویه افزایش قیمت‌های انرژی بر هزینه‌های جاری دولت می‌افزاید. اضافه بر این، هزینه تمام شده فعالیت‌های عمرانی دولت نیز متناسب با افزایش سطح عمومی قیمت‌ها افزایش خواهد یافت.

۹. یکی از واقعیت‌های تقاضای انرژی که در مباحث اقتصاد انرژی مورد بحث قرار گرفته است، پایین بودن کشش قیمتی مصرف انرژی است. این به معنای آن است که در قیمت‌های نسبتاً پایین واکنش مصرف‌کنندگان به تغییرات انرژی در کوتاه‌مدت اندک بوده و صرفاً افزایش بسیار شدید قیمت می‌تواند کاهش معناداری در میزان مصرف به‌وجود آورد. این امر به‌دلیل آن است که انرژی دارای تقاضای مشتقه است به این معنا که انرژی به‌عنوان کالای نهایی مورد تقاضا قرار نگرفته، بلکه واسطه‌ای جهت بهره‌برداری از خدمات سایر کالاهاست. دلالت این واقعیت این است که میزان تقاضا و مصرف انرژی در درجه اول وابسته به ساختار مصرف انرژی در کالاهایی است که تقاضای انرژی برای بهره‌گیری از خدمات آنها انجام می‌گیرد. مهمترین مصداق در این موضوع وضعیت ساختاری مصرف سوخت در کشور است. مصرف سوخت خودروهای تولید داخل معادل ۲/۲ برابر خودروهای خارجی است. بر این اساس نیمی از بالا بودن مصرف انرژی در کشور به ساختار تولید خودروهای داخلی بازگشته و ربطی به پرمصرفی از سوی مصرف‌کنندگان ندارد. با افزایش قیمت انرژی نیز ساختار مصرفی این خودروها تغییر نخواهد کرد. همچنین محدودیت‌های حمل‌ونقل عمومی نیز از جمله عوامل ساختاری مؤثر بر پایین بودن کشش قیمتی سوخت است. به‌دلیل محدودیت حمل‌ونقل عمومی افزایش قیمت سوخت موجب ازدحام و افزایش



هزینه زمانی استفاده از حمل و نقل عمومی می‌شود. افزایش هزینه سوخت، هزینه تمام شده و در نتیجه قیمت خدمات حمل و نقل عمومی را نیز افزایش می‌دهد. لذا در نهایت قیمت نسبی استفاده از خدمات اتومبیل شخصی نسبت به هزینه استفاده از حمل و نقل عمومی تغییر جدی نداشته که این امر اثر جانشینی حمل و نقل عمومی به جای استفاده از خودروی شخصی را محدود می‌کند. تغییر تمامی این ساختارها نیازمند صرف زمان و سرمایه‌گذاری قابل توجه بوده و سیاستگذاری در جهت اصلاح آنها مؤثرتر از اصلاح قیمت سوخت و مقدم بر آن است. لذا به صرف افزایش قیمت حامل‌های انرژی نمی‌توان امیدوار به واکنش جدی مصرف‌کنندگان و کاهش معنادار تقاضای ایشان بود.

۱۰. سیاست حذف یارانه‌های قیمتی و شفاف‌سازی قیمت‌ها یکی از اجزای سیاست‌های تعدیل و آزادسازی اقتصادی است که گفتمان حاکم بر آن، کاهش مداخله دولت در اقتصاد و سپردن امور به مکانیسم قیمت و بازار آزاد است. اتخاذ این منطق در موضوع یارانه‌ها با سیاست‌های مداخله‌گرایانه دولت در حوزه‌هایی نظیر تجارت و یا وجود شرایط انحصاری در برخی صنایع کشور مطابقت و همسویی ندارد. این مسئله در عمل موجب بروز بی‌عدالتی‌هایی به زیان مصرف‌کنندگان شده و حتی تحقق اهداف مورد نظر دولت در بُعد کارآیی را نیز دچار چالش خواهد کرد. در این شرایط قیمتگذاری کالاها نیز باید با لحاظ همه جوانب انجام گرفته و استناد به قیمت‌های انرژی در سایر کشورها و مقایسه آن با داخل به این علت که شرط برابری سایر شرایط در چنین مقایسه‌ای رعایت نمی‌شود، قابل انتقاد است. به عنوان نمونه در مورد قیمت بنزین چنانچه قیمت این محصول بر مبنای متوسط مصرف هر اتومبیل تعدیل شود، قیمتگذاری اقتضای دیگری خواهد داشت. از آنجا که متوسط مصرف خودروهای داخلی بیش از دو برابر متوسط جهانی است، در نهایت قیمت تمام شده سوخت برای مصرف‌کننده خودرو داخلی در یک مسافت معین بیش از دو برابر متوسط جهانی است. در این صورت چنانچه قیمت بنزین در داخل کمتر از نصف متوسط قیمت جهانی باشد، آنگاه هزینه سوخت در داخل و خارج برابر خواهد بود. صرف نظر از مصرف سوخت، شرط برابری سایر شرایط در دیگر جنبه‌های بازار خودرو نیز برقرار است. چراکه دولت با مداخله در تجارت خارجی و وضع تعرفه بالا مصرف‌کنندگان را وادار به خرید خودروهایی کرده که به لحاظ قیمت و کیفیت نسبت به مشابه خارجی پایین‌تر هستند. توجه به قیمت جهانی سوخت و مقایسه آن با قیمت‌های داخلی بدون توجه به سایر جوانب مقایسه‌ای نادرست و ناقص است.

۱۱. همانطور که پیشتر بیان شد، تقاضای انرژی اصطلاحاً تقاضای مشتقه است. به این معنا که آحاد اقتصادی کالای انرژی را به طور مستقیم تقاضا نمی‌کنند، بلکه به منظور تقاضای سایر کالاها که مصرف‌کننده انرژی هستند، انرژی نیز مورد تقاضا قرار می‌گیرد. به بیان دیگر میزان استفاده از سایر کالاها و خدمات و نیز کیفیت کالاهاست که به طور معناداری، میزان مصرف انرژی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در چنین شرایطی، اثربخشی اصلاح قیمت‌ها بر ساختار تولید کالاها و خدمات همچون خودرو از حیث مصرف انرژی یا سوخت منوط به وجود شرایط رقابتی در تولید محصولات است. به این ترتیب

که در شرایطی که تولیدکننده تحت فشارهای رقابتی قرار دارد، افزایش قیمت انرژی مصرف‌کننده را متمایل به خرید محصولات کم‌مصرف می‌کند. در چنین شرایطی با کاهش تقاضای محصولات پرمصرف، تولیدکننده به منظور بقا در فضای رقابتی، وادار به اصلاح شیوه تولید در جهت کاهش مصرف سوخت خواهد شد. از این رو اقتصاد به طور خودکار به سمت اصلاح رویه‌های گذشته خود جهت کاهش مصرف انرژی گام برمی‌دارد. اما در شرایط وجود انحصار مکانیسم خودکاری جهت الزام تولیدکنندگان محصولات پرمصرف به اصلاح شیوه تولید وجود ندارد، چرا که مصرف‌کننده دامنه وسیعی پیش‌روی خود ندارد.

۱۲. در برخی از کالاها و خدمات دولتی مانند آب، برق و گاز که میزان مصرف هر یک از مشترکین قابل شناسایی است، امکان تبعیض قیمت و برقراری قیمت‌های پلکانی وجود دارد. به عبارت دیگر می‌توان از اقلار مختلف با توجه به میزان مصرف، قیمت متفاوتی اخذ کرد تا از این طریق پرداخت یارانه به صورت هدفمند و با در نظر گرفتن میزان مصرف انجام گیرد. همچنین با توجه به وجود سیستم کارت سوخت، می‌توان این تبعیض قیمت را در مورد کالاهایی نظیر بنزین و گازوئیل نیز به کار برد. در حالی که در مورد حامل‌های انرژی موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها این ابتکار (استفاده از ابزارهای سیاستی مختلف و کارآمد در مورد حامل‌های انرژی) تصریح نشده و با یک روش سیاستی برای همه انواع حامل‌های انرژی تصمیم‌گیری شده است.

۱۳. با وجود اینکه یارانه‌ها می‌توانند موجب بروز ناکارایی شوند، اما مواردی وجود دارد که یارانه می‌تواند کارآمدترین راه حل موجود در بازار باشد. در ادبیات اقتصادی مواردی مورد بحث قرار می‌گیرد که به دلیل وجود خصیصه‌های ماهوی یک بازار یا یک محصول خاص و یا به سبب وجود نواقصی در بازار، مکانیسم قیمت‌ها قادر به برقراری کارایی در تخصیص منابع نیست (شکست بازار). کالاهای عمومی، کالاهای شایسته^۱ انحصارات طبیعی و پیامدهای جانبی از مهمترین مصادیق شکست بازار به شمار می‌روند. در این موارد سیاستگذاران می‌توانند با استفاده از ابزارهایی نظیر تصدیگری و تولید مستقیم، مالیات و یارانه، بازار را به نقطه بهینه هدایت کنند. به طور مثال در انحصارات طبیعی یا همان صنایع دارای بازدهی فرآیندها به مقیاس، به دلیل کاهش پیوسته هزینه‌های متوسط و پایین‌تر بودن هزینه‌های نهایی از هزینه‌های متوسط در دامنه وسیعی از مقیاس تولید، قیمت بهینه اجتماعی (برابری قیمت بازار با هزینه نهایی) الزاماً زیر هزینه متوسط قرار دارد. این بدان معناست که برقراری کارایی در تخصیص منابع مستلزم عدم اخذ بخشی از هزینه متوسط محصول از مصرف‌کننده و پرداخت یارانه از سوی دولت به شکل تقبل بخشی از هزینه متوسط تولید است. صنایعی نظیر راه‌آهن، تولید برق، آب و فاضلاب و ... از مصادیق انحصارات طبیعی‌اند.

در مورد کالاهای شایسته نیز که دارای پیامد جنبی بزرگ بوده و منافع حقیقی آنها توسط عموم

۱. کالاهای شایسته به کالاهایی اطلاق می‌گردد که فرد یا جامعه می‌بایست براساس نیاز به آن دسترسی داشته باشد و نه براساس توانایی پرداخت.



به‌درستی تشخیص داده نمی‌شود نیز میزان تولید تعادلی بازار کمتر از بهینه اجتماعی بوده و اعطای یارانه توسط دولت از منظر کارآیی دارای توجیه است. کالاهایی نظیر بهداشت، آموزش و شیر خوراکی از جمله مصادیق کالاهای شایسته محسوب می‌شوند. این موارد مثال‌هایی از کارآیی سیاست اعطای یارانه به برخی کالاها و خدمات در اقتصاد است که نشان می‌دهد یارانه‌های فراگیر را نمی‌توان همواره تهدیدی برای کارآیی برشمرد، بلکه در مواردی بهترین راه‌حل برقراری کارآیی، اعطای یارانه است. البته از منظر معیار عدالت نیز اعطای یارانه به کالاهای ضروری و پست قابل دفاع دانسته می‌شود، زیرا اعطای یارانه فراگیر به این کالاها موجب حمایت از اقشار فقیر می‌شود. این به ماهیت کالای پست باز می‌گردد که به شکلی است که با کاهش درآمد میزان مصرف آن افزایش یافته و انتظار می‌رود با حرکت به سمت سطوح پایین درآمدی سهم کالاهای پست در سبد خرید افزایش یابد.

علاوه بر ایرادات و ابهامات فوق‌الشاره در منطق قانون، مسائلی نیز در خود مواد قانون تصویب شده وجود دارد، که ابهاماتی را در اجرای قانون ایجاد کرده است. در ادامه تنها به دو مورد از این موارد اشاره شده است.

۱۴. در مواد مربوط به اصلاح قیمت‌ها در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (مواد ۱، ۳ و ۴)، زمان نهایی انجام اصلاحات به تدریج و حداکثر تا پایان برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تعیین شده است، اما در مواد مربوط به مصرف درآمدهای حاصل از هدفمندسازی یارانه‌ها (مواد ۵، ۸، ۹ و ۱۲) به صورت شفاف زمان خاتمه حمایت‌ها بیان نشده است. به عبارت دیگر تکلیف سایر بخش‌ها و سیاست‌های قیمتی و یارانه‌ای برای سال‌های بعد از اتمام پنج سال مشخص نشده است.

۱۵. براساس تبصره «۳» ماده (۱) مشخص شده است که هر ساله حداقل یک درصد (۱٪) به راندمان نیروگاه‌های کشور افزوده شود. در ادامه تبصره مذکور دولت مکلف شده است که با تشکیل کارگروهی مرکب از کارشناسان دولتی و غیردولتی نسبت به رتبه‌بندی تولیدکنندگان از نظر راندمان و توزیع‌کنندگان از نظر میزان تلفات اقدام کند، اما در این تبصره راهکاری برای اندازه‌گیری راندمان نیروگاه‌های تولیدکننده برق ارائه نشده و تنها رتبه‌بندی تولیدکنندگان مدنظر قرار گرفته است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

همانطور که ملاحظه شد اشکالات و ابهامات در منطق قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، فارغ از سایر شرایط پیش‌آمده در زمان اجرای قانون، نظیر عملکرد خلاف قانون دولت، جهش نرخ ارز، اعمال تحریم‌های ظالمانه اقتصادی بر کشور و ... به خودی خود، می‌تواند دستیابی به اهداف مورد نظر دولت با اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را ناممکن و یا حداقل دشوار سازد. لذا می‌توان گفت قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از لحاظ ماهوی به بازنگری جدی و سازگار با مبانی رایج پذیرفته شده در جهان نیاز دارد. امروزه منطق نگرش به

یارانه بخش انرژی، به‌ویژه نگرش به یارانه در مورد انرژی‌های فسیلی، بسیار متحول شده است و اولویت‌های کلان متعددی که باید مدنظر سیاستگذاران قرار گیرند تا اقتصاد و کشور در مسیر مطلوب حرکت کند، در چارچوب جدیدی تعریف شده‌اند که بر توسعه پایدار تکیه دارد و در آن توسعه سرمایه انسانی، توسعه سرمایه طبیعی (شامل محیط زیست)، بهینه‌سازی نقش انرژی در توسعه اقتصادی کشور و حصول اطمینان از تداوم عرضه انرژی از اولویت برخوردار شده است. در چنین وضعیتی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در شکل کنونی، کارکرد خود را از دست می‌دهد و بازنگری همه‌جانبه در این قانون الزامی می‌شود. بازنگری جدی قانون از الزامات اجتناب‌ناپذیر برای گذر از وضعیت نابسامان کنونی و تلاش برای قرار گرفتن در مسیر مناسب، محسوب می‌شود. لذا انجام این بازنگری برای دستیابی به وضعیت مطلوب توسعه‌ای و همساز کردن روندهای اقتصادی کشور با الزامات جهان امروز، ضروری شمرده می‌شود.

در همین راستا مرکز پژوهش‌های مجلس، با تهیه سندی با عنوان «سند ملی منظر آرمانی انرژی» اقدام به تدوین یک چارچوب نظری برنامه‌ریزی بهینه برای انرژی در یک مسیر بلندمدت کرده است. در این چارچوب نقشه راه دستیابی به وضعیت بهینه انرژی در بلندمدت نشان داده شده و ویژگی‌های مسیری که می‌باید طی شود، مشخص شده است. سند ملی منظر آرمانی انرژی، سندی است که حافظ منافع ملی بلندمدت در زمینه انرژی است و در عین حال این منافع را با دقت و شفافیت بیان کرده و راه‌های دستیابی به آنها را مشخص می‌کند. این سند می‌تواند زمینه‌ساز تدوین قانونی در زمینه انرژی در کشور محسوب گردد. این سند به‌زودی از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر و در اختیار نمایندگان محترم و کارشناسان قرار خواهد گرفت.

منابع و مأخذ

۱. ابریشمی، حمید و حسین درودیان و مهدی نوری، چالش‌های اقتصاد ایران، تقابل دیدگاه‌های رقیب، نور علم، ۱۳۹۳.
۲. آمار و نمودارهای انرژی ایران و جهان، وزارت نیرو، ۱۳۸۹.
۳. آمارنامه مصرف فرآورده‌های نفتی انرژی‌زا، سال ۱۳۹۲، شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران.
۴. ترازنامه انرژی وزارت نیرو، از سال ۱۳۷۹ تا سال ۱۳۸۸.
۵. ترازنامه هیدروکربوری کشور، سال ۱۳۹۲، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت بر منابع هیدروکربوری وزارت نفت.
۶. خبرگزاری مهر/ خبر شماره ۱۳۷۶۹۵۸/۱۸/۵/۱۳۹۰.
۷. گزارش تحولات اقتصادی ایران در بخش واقعی سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹، بانک مرکزی.
۸. مبانی طرح تحولات اقتصادی با تأکید بر هدفمند کردن یارانه‌ها، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۹۱.
۹. موسوی‌نیک، سیدهادی و سعید توتونچی ملکی، بررسی مصوبه نهایی لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها و برخی آثار آن بر اقتصاد کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۰۰۴، آذر ۱۳۸۸.
10. United Nations Environment Programme (UNEP), "Reforming Energy Subsidies: Opportunities to Contribute to the Climate Change Agenda", 2008.



شماره مسلسل: ۱۴۷۵۰

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نکاتی درباره ضرورت اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه مالیه عمومی)

تهیه و تدوین کنندگان: سید محمدهادی سبحانیان، محمود سبحانی

همکار: سجاد حسین‌نیا

ناظران علمی: سعید توتونچی ملکی، ابوالفضل پاسبانی صومعه

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

هدفمند کردن یارانه‌ها



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۲/۱۷