

# درباره یارانه انرژی در ایران

## ۸. ارزیابی عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی  
دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

کد موضوعی: ۳۱۰  
شماره مسلسل: ۱۶۷۳۲  
آذرماه ۱۳۹۸

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده مدیریتی.....
۲	مقدمه .....
۲	۱. مروری بر قانون هدفمندکردن یارانه‌ها و ملحقات آن.....
۵	۲. دلایل توجیهی قانون هدفمندکردن یارانه‌ها.....
۶	۳. دلایل مخالفت با اتکای صرف به سیاست قیمتی برای اصلاح بازار انرژی.....
۸	۴. عملکرد قانون هدفمندکردن یارانه‌ها.....
۱۶	جمع‌بندی.....
۱۸	منابع و مآخذ.....



## درباره یارانه انرژی در ایران ۸. ارزیابی عملکرد قانون هدفمندکردن یارانه‌ها

### چکیده مدیریتی

- قانون هدفمندکردن یارانه‌ها به‌عنوان قانون اصلی در زمینه یارانه انرژی، در پی توزیع عادلانه یارانه‌ها، افزایش کارایی اقتصادی، افزایش رفاه خانوارها با نقدی کردن یارانه‌ها، کاهش زمینه قاچاق سوخت، کاهش هزینه‌های دولت، شفافیت بیشتر با پرداخت یارانه نقدی و حفظ محیط زیست بود.

در سال‌های اجرای قانون هدفمندی، کل منابع حاصل از افزایش قیمت‌های موضوع قانون هدفمندکردن یارانه‌ها به سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها اختصاص پیدا نکرد، بخشی از این منابع بابت مالیات بر ارزش افزوده حامل‌های انرژی به دولت و شهرداری‌ها پرداخت شد، بخش دیگری از منابع میان شرکت‌های تولیدکننده این حامل‌ها (نظیر شرکت‌های پالایش و پخش، گاز، توانیر و آبفا) بابت هزینه فرآورش، توزیع، انتقال و فروش براساس بودجه مصوب شرکت‌ها توزیع شد. همچنین بخشی نیز بابت تکالیف قانونی مصرف شده و باقی‌مانده وجوه به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها جهت اجرای اهداف و تکالیف مقرر در مواد (۷) و (۸) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها واریز شد. به‌عبارت دیگر، طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۶ در مجموع حدود ۲۳۱ هزار میلیارد تومان از ۴۶۲ هزار میلیارد تومان (کل منابع حاصل از فروش برق و فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی) به سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها اختصاص یافت. با تصویب ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، توزیع منابع حاصل از اجرای قانون شفاف شد و در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ در جدول تبصره «۱۴» به این موضوع پرداخته شد. در سال ۱۳۹۸ فقط ۴۵ درصد از کل منابع حاصل از اجرای قانون به سازمان هدفمندسازی یارانه‌های اختصاص خواهد یافت.

قصور در نحوه اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، بی‌توجهی اساسی به سایر قوانین مکمل (ازجمله قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی و قانون رفع موانع تولید و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم)، توزیع منابع حاصل از اجرای قانون در میان اهداف متعدد و نامرتبط با حوزه انرژی و بی‌توجهی به ریشه‌های اصلی ناکارآمدی حوزه انرژی ازجمله عوامل عدم دستیابی به اهداف قانون هدفمندکردن یارانه‌ها بوده است.

- طبق مفاد قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها موظف شده بود تا سقف ۵۰ درصد از منابع را صرف پرداخت یارانه (نقدی و غیرنقدی)، اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی، تأمین سلامت، مسکن، اشتغال و برنامه‌های حمایت اجتماعی نماید، اما طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۷ حدود ۹۰ درصد از مصارف

سازمان به پرداخت یارانه نقدی به خانوارها اختصاص یافت و عملاً اجرای ماده (۸) قانون عمدتاً با رویکرد اصلاح فرایندها و بهینه‌سازی مصرف سوخت در واحدهای تولیدی نادیده گرفته شد.

- با توجه به ابهام‌ها و مشکلات متعدد در قانون، در مجموع قانون هدفمندکردن یارانه‌ها نتوانسته است به اهداف از پیش تعیین شده خود دست یافته و اصلاح موردی آن گره‌گشا نخواهد بود و نیاز به بازنگری اساسی دارد.

## مقدمه

قانون هدفمندکردن یارانه‌ها به نوعی مبنای قیمتگذاری انرژی در کشور قلمداد شده و لازم است در بحث یارانه انرژی ابتدا تصویر روشنی از سوابق قانونگذاری در این موضوع ارائه شده و اجماعی درباره ارزیابی نتایج قانون مذکور حاصل شود.

هدف این گزارش تحلیل مهم‌ترین نقدهای مطرح شده در مورد قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، عملکرد آن طی سال‌های پس از تصویب، منابع و مصارف حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی و دلایل عدم دستیابی به اهداف مصوب است.

با توجه به عدم تحقق اهداف قانون هدفمندکردن یارانه‌ها و چالش‌هایی که پس از تصویب و اجرای آن به وجود آمده است، اهمیت تجدیدنظر و معماری مجدد سیاستگذاری درباره یارانه انرژی به شکلی جامع و با در نظر گرفتن همه ابعاد آن، امری بسیار مهم و فاز صفر مطالعات و برنامه‌ریزی‌های بعدی محسوب می‌شود.

## ۱. مروری بر قانون هدفمندکردن یارانه‌ها و ملحقات آن

- قیمت فروش داخلی بنزین، نفت گاز، نفت کوره، نفت سفید و گاز مایع و سایر مشتقات نفت، حداقل نود درصد (۹۰٪) و حداکثر معادل قیمت فوب شود<sup>۱</sup> (بند «الف» ماده (۱) و قانون اصلاح ماده (۱))؛
- میانگین قیمت فروش داخلی گاز طبیعی، حداقل هفتادوپنج درصد (۷۵٪) و حداکثر معادل متوسط قیمت گاز طبیعی صادراتی شود<sup>۲</sup> (بند «ب» ماده (۱) و قانون اصلاح ماده (۱))؛

۱. با لحاظ کیفیت حامل‌ها و با احتساب هزینه‌های مترتب (شامل حمل‌ونقل، توزیع، مالیات و عوارض قانونی) (ماده (۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها)) و با توجه به اینکه قیمت فروش نفت خام و میعانات گازی به پالایشگاه‌های داخلی نود و پنج درصد (۹۵٪) قیمت تحویل روی کشتی (فوب) خلیج فارس تعیین شده و قیمت خرید فرآورده‌ها متناسب با قیمت مذکور تعیین می‌شود (تبصره ماده (۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها)).

به‌علاوه، نرخ ارز مبنای محاسبه قیمت حامل‌های انرژی براساس قیمت ارز منظور شده در بودجه سالانه تعیین می‌گردد (تبصره «۲» بند «ج» ماده (۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها)).

۲. پس از کسر هزینه‌های انتقال، مالیات و عوارض (بند «ب» ماده (۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها)) و با لحاظ مناطق جغرافیایی، نوع، میزان و زمان مصرف قیمت‌های ترجیحی (تبصره «۱» ماده (۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها)) و با توجه به اینکه قیمت خوراک گاز و خوراک مایع تحویلی به واحدهای صنعتی، پالایشی و پتروشیمی‌ها با رعایت معیارهای زیر تعیین می‌شود:

- متناسب با معدل وزنی درآمد حاصل از فروش گاز و یا مایع تحویلی برای سایر مصارف داخلی، صادراتی و وارداتی، قیمت محصول با حفظ قابلیت رقابت‌پذیری محصولات تولیدی در بازارهای بین‌المللی و بهبود متغیرهای کلان اقتصادی



- میانگین قیمت فروش داخلی برق معادل قیمت تمام شده آن شود<sup>۱</sup> (بند «ج» ماده (۱))؛
  - میانگین قیمت آب معادل قیمت تمام شده آن شود<sup>۲</sup> (بند «الف» ماده (۳))؛
  - هدفمندکردن یارانه گندم، برنج، روغن، شیر، شکر، خدمات پستی، خدمات هواپیمایی و خدمات ریلی (مسافری)<sup>۳</sup> (ماده (۴)).
- با اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها و افزایش قیمت اقلام مذکور، منابعی محقق شده که قانونگذار اهداف زیر را برای مصارف آن مد نظر قرار داده است:
- مدیریت آثار نوسان قیمت‌های حامل‌های انرژی بر اقتصاد ملی (ماده (۲))؛
  - بهینه‌سازی مصرف انرژی در واحدهای تولیدی، خدماتی و مسکونی و تشویق به صرفه‌جویی و رعایت الگوی مصرف که توسط دستگاه اجرایی ذی‌ربط معرفی می‌شود (ماده (۸))؛
  - اعمال مشوق‌های مالی جهت رعایت الگوی مصرف و بهینه‌سازی مصرف انرژی، تولید محصولات کم‌مصرف و با استاندارد بالا (ماده (۱۳۴)) برنامه پنجم توسعه؛
  - گسترش و بهبود حمل‌ونقل عمومی در چارچوب قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت (ماده (۸))؛
  - جبران بخشی از زیان شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات آب و فاضلاب، برق، گاز طبیعی و فراورده‌های نفتی و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ناشی از اجرای این قانون (ماده (۸))؛
  - اصلاح ساختار فناوری واحدهای تولیدی در جهت افزایش بهره‌وری انرژی، آب و توسعه تولید برق از منابع

- 
- ایجاد انگیزش و امکان جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی
- اعمال تخفیف پلکانی تا سی درصد (۳۰٪) با انعقاد قرارداد بلندمدت برای واحدهایی که بتوانند جهت تأمین مواد اولیه واحدهای پتروشیمی داخلی که محصولات میانی و نهایی تولید می‌کنند و زنجیره ارزش افزوده را افزایش دهند. در این قرارداد بنگاه‌هایی که در مناطق کمتر توسعه‌یافته راه‌اندازی می‌شوند، از تخفیف بیشتری برخوردار می‌گردند.
- در صورت قطع یا کاهش خوراک گاز و خوراک مایع واحدهای مشمول این تبصره خارج از قرارداد و با اراده دولت، وزارت نفت مکلف است برابر ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ خسارت وارده را از محل خوراک تحویلی در مراحل بعدی جبران کند.
- در خرید محصولات پتروشیمی توسط یا به دستور دولت، قیمت بورس مبنای عمل است و یارانه مورد نظر دولت برای مصرف‌کنندگان داخلی در اختیار دستگاه ذی‌ربط قرار می‌گیرد (بند «ع» ماده (۱) قانون الحاق مقررات مالی دولت (۲)).
۱. قیمت تمام شده برق با توجه به نکات زیر تعیین می‌شود:
- هر ساله حداقل یک درصد (۱٪) به بازده نیروگاه‌های کشور افزوده شود به طوری که تا پنج‌سال از زمان اجرای این قانون به بازده چهل و پنج درصد (۴۵٪) برسد؛
  - تلفات شبکه‌ها یا انتقال و توزیع تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه به چهارده درصد (۱۴٪) کاهش‌یابد (تبصره بند «ج» ماده (۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها)؛
  - با لحاظ مناطق جغرافیایی، نوع، میزان و زمان مصرف قیمت‌های ترجیحی (تبصره «۱» ماده (۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها)؛
  - قیمت فروش سوخت به نیروگاه‌های با بازده متوسط سالانه برق و حرارت سی درصد (۳۰٪) و کمتر، با بیست درصد (۲۰٪) افزایش نسبت به قیمت تعیین شده در (قانون هدفمندکردن یارانه‌ها) و قیمت فروش سوخت به نیروگاه‌های با بازده متوسط سالانه تولید برق و حرارت هفتاد درصد (۷۰٪) و بیشتر، با بیست درصد (۲۰٪) تخفیف نسبت به قیمت تعیین شده در (قانون هدفمندکردن یارانه‌ها) تعیین می‌گردد؛ (ماده (۵۰) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی)؛
  - قیمت سوخت لازم جهت تولیدکنندگان انرژی برق اعم از واحدهای صنعتی یا تولیدکنندگان محلی به قیمتی که برای وزارت نیرو محاسبه می‌شود، خواهد بود (ماده (۵۶) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی).
۲. قیمت تمام شده با توجه به نکات زیر تعیین می‌شود:
- با توجه به کیفیت و نحوه استحصال آب؛
  - با در نظر گرفتن هزینه‌های تأمین، انتقال و توزیع با رعایت بازده آب (تبصره بند «الف» ماده (۲) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها)؛
  - ۳. یارانه پرداختی به تولیدکنندگان بخش کشاورزی نباید در هر سال کمتر از سال قبل باشد (تبصره ماده (۴) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها) و یارانه آرد و نان به میزانی که در لایحه بودجه سالیانه مشخص می‌شود با روش‌های مناسب در اختیار مصرف‌کنندگان متقاضی قرار می‌گیرد (تبصره ماده (۴) و ماده (۵) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها).

تجدیدپذیر (ماده (۸))؛

- حمایت از تولیدکنندگان بخش کشاورزی و صنعتی (ماده (۸) و تبصره بند «پ» ماده (۳۳) برنامه ششم توسعه)؛
  - گسترش واحدهای تولید نان صنعتی و نیز کمک به جبران خسارت واحدهای تولید آرد و نان (ماده (۶))؛
  - حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی (ماده (۸))؛
  - توسعه خدمات الکترونیکی تعاملی با هدف حذف و یا کاهش رفت‌وآمدهای غیرضرور (ماده (۸))؛
  - پرداخت نقدی و غیرنقدی یارانه<sup>۱</sup>؛ (ماده (۷))؛
  - اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی برای جامعه هدف<sup>۲</sup> (ماده (۷))؛
  - مشخص کردن جامعه هدف برای دریافت یارانه و حذف دهک‌های بالا از دریافت یارانه‌ها به‌منظور بسط و گسترش عدالت اجتماعی و کاهش فقر و نابرابری. (تبصره «۱» ماده (۷) و بند «الف» ماده (۵۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه)؛
  - افزایش حداقل مستمری خانوارهای مددجویان تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی متناسب با سطح محرومیت بر مبنای متوسط بیست درصد (۲۰٪) حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار (ماده (۷۹) برنامه ششم توسعه)؛
  - تحقق شاخص عدالت در سلامت و کاهش سهم هزینه‌های مستقیم مردم (بند «ب» ماده (۳۴) برنامه پنجم توسعه) و (ماده (۴۶) قانون الحاق مقررات مالی دولت (۲)).
- پس از کشمکش‌های فراوان در خصوص نحوه تخصیص منابع حاصل شده از قانون در نهایت این گونه مقرر شد که از منابع به‌دست آمده ابتدا سهم دولت و شهرداری‌ها بر اساس قانون مالیات بر ارزش‌افزوده به آنها تخصیص داده شود، بخش دیگر میان شرکت‌های تولیدکننده از جمله شرکت پالایش و پخش، گاز، توانیر و آبفا توزیع شود و باقی منابع به حساب سازمان هدفمندی یارانه‌ها واریز گردد.
- طبق مفاد قانون قرار بر این بود که تا سقف ۵۰ درصد از «خالص و جوه حاصل از اجرای این قانون» (یعنی منابعی که به سازمان هدفمندی یارانه‌ها اختصاص می‌یابد) صرف پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی، اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی، تأمین سلامت، مسکن و اشتغال و برنامه‌های حمایت اجتماعی شود. ۳۰ درصد خالص و جوه نیز صرف پرداخت کمک‌های بلاعوض و سود تسهیلات شود و ۲۰ درصد نیز به‌منظور جبران آثار آن بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هزینه شود.
- شایان ذکر است که مجلس شورای اسلامی قوانین متعددی برای اختصاص منابع حاصل از فروش حامل‌های

۱. با لحاظ میزان درآمد خانوار نسبت به کلیه خانوارهای کشور به سرپرست خانوار پرداخت شود.

۲. گسترش و تأمین بیمه‌های اجتماعی، خدمات درمانی، تأمین و ارتقای سلامت جامعه و پوشش دارویی و درمانی بیماران خاص و صعب‌العلاج؛ کمک به تأمین هزینه مسکن، مقاوم‌سازی مسکن و اشتغال؛ توانمندسازی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی.



انرژی به امور مختلف وضع کرده است، از جمله ۵ درصد از فروش فراورده‌های نفتی بابت نوسازی خطوط لوله (بند «د» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۹۶)، قیر رایگان برای مدارس و راه‌های روستایی (بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۹۶)، ۱۰ درصد از فروش گاز طبیعی بابت گازرسانی به روستاها و استاندارسازی سامانه سرمایه‌گذاری و گرمایشی مدارس (ماده (۶۵) قانون الحاق (۲))، ۱۰ درصد از منابع حاصل از افزایش قیمت‌های انرژی بابت کاهش سهم هزینه‌های مستقیم سلامت مردم (ماده (۴۶) قانون الحاق (۲))، ۲۰ درصد از فروش گازوئیل بابت بهسازی ناوگان حمل‌ونقل ریلی برون‌شهری و نگهداری راه‌های کشور (ماده (۷۰) قانون الحاق (۲)) و همچنین تکالیف مربوط به بهینه‌سازی مصرف انرژی (ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید). این مصوبات، عملاً هدف اصلی قانون هدفمندکردن یارانه‌ها که ساماندهی بازار انرژی، کاهش شدت انرژی، بهینه‌سازی و نیز کمک به بخش تولید بود را با اختلال همراه کرده است. هرچند که بدون در نظر گرفتن این موارد نیز، همان‌طور که در ادامه با عدد و رقم ذکر می‌گردد، قانون هدفمندی یارانه‌ها اجرا نشده است.

## ۲. دلایل توجیهی قانون هدفمندکردن یارانه‌ها

در تصویب قانون هدفمندی یارانه‌ها، اهداف و دلایل توجیهی متعددی مطرح گردید که در ادامه به‌طور مختصر به آنها اشاره می‌شود.

- **عادلانگی کردن نظام توزیع یارانه‌ها:** یکی از مهم‌ترین دلایل وضع قانون هدفمندی یارانه‌ها، بهره‌مندی بیشتر ثروتمندان از یارانه انرژی نسبت به فقرا بوده است. زیرا زمانی که قیمت حامل‌های انرژی به‌صورت کنترل شده به‌صورت ارزان‌تر از قیمت‌های واقعی توزیع گردد، کسانی که ثروت و به‌عبارت دیگر درآمد بیشتری دارند از کالاهای یارانه‌ای به نسبت بیشتری استفاده می‌کنند و در نتیجه بهره‌مندی آنها از یارانه‌ها بیشتر خواهد بود.
- **افزایش کارایی اقتصادی:** پرداخت یارانه به‌صورت همگانی و کاهش قیمت کالاها به‌طور تصنعی، انگیزه تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران را در تولید محصول با کیفیت بالاتر و مصرف انرژی کمتر کاهش می‌دهد. در واقع زمانی که تولیدکنندگان دریافته‌اند که حتی در صورت ناکارآمدی و پایین بودن راندمان سیستم‌های مصرف‌کننده انرژی خود، کماکان می‌توانند سود داشته باشند، رغبتی نسبت به بهینه‌سازی و نوسازی سیستم‌های خود ندارند.
- **آثار رفاهی بیشتر پرداخت نقدی نسبت به کاهش قیمت حامل‌ها:** پرداخت نقدی، با فرض ثابت بودن سایر عوامل، باعث می‌شود مصرف‌کننده به انتخاب خود کالای مد نظر را خریداری کند در حالی که با پایین نگه‌داشتن قیمت کالاها، مصرف‌کننده سعی می‌کند کالاهای مشمول یارانه را هر چند مناسب نباشد، انتخاب کند و آثار رفاهی برای مصرف‌کننده کاهش می‌یابد. بنابراین با نقدی پرداخت کردن یارانه‌ها، مصرف‌کننده، خود می‌تواند از اینکه چه کالایی را تا چه اندازه‌ای مصرف کند، آزادی عمل داشته باشد.
- **کاهش زمینه قاچاق به‌ویژه سوخت:** با توجه به اینکه قیمت انرژی در داخل کشور کمتر از قیمت‌های

منطقه‌ای در کشورهای همسایه است، زمانی که قیمت‌ها آزاد و در حدود قیمت‌های منطقه‌ای باشد، انگیزه قاچاق کاهش می‌یابد و ریسک‌پذیری قاچاقچیان کاهش می‌یابد.

● **کاهش هزینه‌های دولت:** کمتر بودن قیمت‌ها از قیمت‌های واقعی و تمام شده، باعث می‌شود که هزینه‌هایی که دولت انجام داده بیشتر از بازگشت هزینه به سبب نیاز مصرف‌کنندگان باشد و رفته رفته با افزایش تقاضا و رشد جمعیت، فشار بیشتری بر بودجه دولت وارد می‌شود.

● **شفافیت پرداخت یارانه نقدی:** یارانه نقدی منجر به ایجاد شفافیت در بودجه کشور می‌شود در حالی که یارانه ضمنی در بودجه دولت منعکس نمی‌شود که این امر به این معنی است که دولت به اشتباه تصور می‌کند سرمایه بیشتری برای انجام طرح‌های خود دارد، در حالی که در اجرای طرح‌های خود، سرمایه کافی را ندارد.

● **حفظ محیط زیست:** افزایش قیمت حامل‌های انرژی منجر به تحریک تولیدکنندگان و صنایع به استفاده از تکنولوژی‌های بهینه با مصرف انرژی کمتر و راندمان بیشتر می‌شود. برای مثال، در حالی که متوسط نسبت کل رانت منابع طبیعی به تولید ناخالص داخلی<sup>۱</sup> در پانزده سال اخیر، برای ترکیه کمتر از یک درصد (حدود چهاردهم درصد) و برای ژاپن، نزدیک به صفر (حدود یک‌صدم درصد) بوده است، این شاخص برای ایران حداقل بالای ۲۴ درصد بوده است<sup>۲</sup>. این یعنی اینکه هر واحد منبع طبیعی در ایران برای تولید حدود ۴ واحد محصول، در ترکیه برای تولید ۲۳۶ واحد محصول و در ژاپن برای تولید ۵۶۳۳ واحد محصول مورد استفاده قرار گرفته است. این شاخص، عمق اتلاف منابع را نشان می‌دهد.

### ۳. دلایل مخالفت با اتکای صرف به سیاست قیمتی برای اصلاح بازار انرژی

● **عدم امکان‌پذیری مالی ارتقای کیفیت محصولات تولیدی:** تغییر خطوط تولید و کاهش شدت انرژی، نیاز به سرمایه اولیه زیاد داشته و معمولاً تولیدکننده‌ها فاقد نقدینگی لازم برای ارتقای بهره‌وری هستند. موفقیت راهبردهای قیمتی مستلزم تأمین منابع مالی مورد نیاز برای بهبود مصرف انرژی است.

● **عدم امکان‌پذیری فنی ارتقای کیفیت محصولات تولیدی:** تغییر خطوط تولید و کاهش شدت انرژی نیازمند برنامه مدون و مشخص ارتقای تکنولوژی است. موفقیت راهبردهای قیمتی مستلزم شرایط انتقال فناوری و یا ایجاد فناوری در داخل کشور است.

● **عدم امکان‌پذیری اقتصادی ارتقای کیفیت محصولات تولیدی:** تولیدکنندگان پس از مواجه شدن با افزایش قیمت سوخت، در اولین اقدام، بین ادامه تولید با تجهیزات فعلی که افزایش ملایم و مداوم هزینه‌های تولید را به همراه دارد و تغییر تجهیزات فعلی که با افزایش یکباره هزینه‌های تولید همراه است، هزینه - فایده

1. Total Natural Resources Rents (% of GDP)

2. <http://api.worldbank.org/v2/en/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS?downloadformat=excel>



خواهند کرد. در این شرایط ممکن است بسیاری از تولیدکنندگان نتوانند هزینه‌های یکباره تغییر تکنولوژی را تحمل کنند و در میان مدت هزینه‌های افزایش یافته ناشی از افزایش سوخت را بر محصولات خود اعمال کنند و حاصل سیاست افزایش قیمت حامل‌های انرژی نتیجه‌ای جز افزایش نسبی سطح قیمت محصولات تولیدی نداشته باشد. بنابراین اگر دولت نتواند بجز اصلاحات قیمتی در قالب حمایت‌های فنی و مالی برای تهیه تجهیزات جدید به تولیدکنندگان کمک کند، سیاست صرف قیمتی سیاستی شکست‌خورده خواهد بود.

#### • **بالا بودن تلفات در عرضه انحصاری دولتی انرژی:** یکی از ویژگی‌های بخش انرژی در کشور عرضه

انحصاری دولتی انرژی است. براساس ترازنامه هیدروکربوری، مجموع عرضه انرژی در سال ۱۳۹۰ و سال ۱۳۹۵ به ترتیب برابر با ۱۷۹۳/۲ و ۲۰۵۷/۴۵ میلیون بشکه معادل نفت خام بوده و در سال ۱۳۹۰ مجموع تلفات انرژی در کل ۴۷۱/۱۲ میلیون بشکه معادل نفت خام بوده است که در سال ۱۳۹۵ برابر با ۵۰۸/۶۹ میلیون بشکه معادل نفت خام گزارش شده است. یعنی طی این بازه زمانی پنج‌ساله، علی‌رغم آنکه نسبت تلفات به کل عرضه از ۲۶/۲ درصد به ۲۴/۷ درصد کاهش داشته است، کماکان حجم زیادی از عرضه اولیه انرژی تلف می‌شود.

یکی از راه‌های کاهش تلفات انرژی، توجه به پتانسیل کشور برای افزایش تزریق مجدد گاز به میادین نفتی از طریق جمع‌آوری، فشرده‌سازی و عملیات مربوط به گاز فلر است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که به‌طور متوسط ۴۰ درصد (۴۲ میلیون مترمکعب در روز) از گازهای همراه نفت تولیدی، سوزانده می‌شود. وضعیت بین‌المللی ایران به لحاظ سوزاندن این نوع از گازها در سال ۲۰۱۵ حاکی از آن است که ایران بعد از روسیه و عراق در رده سوم قرار دارد (مهدوی و طاهری‌فرد، ۱۳۹۷). همچنین پس از تخلیه مخازن نفتی، می‌توان تا حدی گاز تزریق شده را مجدداً بازیابی کرد. بنابراین از این طریق نیز می‌توان میزان تلفات را تا مقدار قابل توجهی کاهش داد.

مثال دیگر در این زمینه راندمان نیروگاه‌هاست. براساس ترازنامه انرژی سال ۱۳۹۵، میانگین راندمان کل نیروگاه‌ها ۴۱/۱ درصد و میانگین راندمان نیروگاه‌های حرارتی ۳۷/۸ درصد بوده است. علاوه بر این، در سال ۱۳۹۵، راندمان نیروگاه‌های حرارتی وزارت نیرو: ۳۷/۱، بخش خصوصی: ۳۸/۸ و صنایع بزرگ ۲۸/۵ درصد بوده است. درحالی‌که با توجه به تبصره بند «ج» ماده (۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، باید بازده نیروگاه‌ها تا پایان سال ۱۳۹۴ (۵ سال پس از اجرای قانون) به ۴۵ درصد می‌رسید. بنابراین بهبود راندمان در بخش برق تأثیر زیادی در قیمت تمام‌شده برق و در نتیجه کاهش یارانه ضمنی دارد.

#### ۴. عملکرد قانون هدفمندکردن یارانه‌ها

##### ۴-۱. منابع حاصل از افزایش قیمت‌ها پس از اجرای هدفمندی یارانه‌ها

طبق اطلاعات جدول ۱ مجموع درآمد حاصل از فروش داخلی و صادرات فراورده‌های نفتی و برق در سال ۱۳۹۰ حدود ۴۳ هزار میلیارد تومان بوده که این رقم در سال ۱۳۹۶ به حدود ۹۶ هزار میلیارد تومان رسیده است. در تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ پیش‌بینی شد مجموع منابع حاصل از اجرای قانون حدود ۹۹ هزار میلیارد تومان و در سال ۱۳۹۸ حدود ۱۴۱ هزار میلیارد تومان خواهد بود.

جدول ۱. درآمد حاصل از فروش حامل‌های انرژی و آب در داخل کشور از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸ (میلیارد ریال)

سال	بنزین موتور	نفت گاز بدون نیروگاه	نفت کوره بدون نیروگاه	نفت سفید	گاز مایع	گاز طبیعی	برق	جمع درآمد حاصل از فروش داخلی	صادرات فراورده و مانده قابل دریافت از پالایشگاه‌ها	صادرات برق	جمع کل درآمد حاصل از فروش داخلی و صادرات
۱۳۹۰	۹۳،۷۳۳	۵۴،۳۱۴	۸،۴۹۱	۴،۶۰۹	۴۰،۴۸	۸۱،۴۲۰	۷۵،۷۸۲	۳۲۸،۴۸۱	۸۹،۰۵۱	۸،۳۹۶	۴۲۵،۹۲۸
۱۳۹۱	۱۱۲،۲۸۹	۵۵،۱۲۰	۸،۱۹۸	۴،۵۰۲	۳،۹۷۵	۷۷،۵۱۳	۷۹،۰۵۸	۳۴۵،۱۶۲	۸۶،۲۸۶	۱۹،۵۹۴	۴۵۱،۰۴۲
۱۳۹۲	۱۲۲،۵۳۷	۵۵،۶۹۸	۷،۲۴۷	۴،۳۵۶	۳،۷۲۴	۸۱،۷۸۰	۸۴،۸۸۳	۳۷۳،۰۸۴	۹۱،۸۷۸	۲۸،۲۲۶	۴۹۳،۱۸۸
۱۳۹۳	۱۹۱،۴۲۵	۶۷،۰۱۳	۱۲،۵۹۳	۴،۹۶۲	۲،۸۰۷	۱۳۸،۲۱۲	۱۱۴،۵۶۱	۵۳۷،۷۷۸	۱۲۵،۰۵۱	۲۲،۸۱۳	۶۸۵،۶۴۲
۱۳۹۴	۲۵۷،۲۹۸	۷۵،۵۵۵	۹،۴۱۷	۳،۲۸۵	۳،۴۴۹	۱۵۱،۵۹۴	۱۳۹،۷۲۱	۶۴۹،۱۲۱	۹۴،۰۰۶	۲۵،۳۳۳	۷۶۸،۴۶۰
۱۳۹۵	۲۶۷،۹۸۵	۷۴،۶۶۴	۵،۴۹۰	۲،۸۵۵	۴،۳۳۵	۱۵۴،۵۳۷	۱۶۳،۶۸۰	۶۸۶،۸۵۴	۱۳۸،۳۴۱	۱۶،۴۹۲	۸۴۱،۶۸۷
۱۳۹۶	۲۹۰،۵۳۱	۷۳،۵۵۰	۳،۲۸۵	۲،۴۶۴	۴،۷۳۷	۱۶۵،۲۸۳	۱۷۸،۳۹۸	۷۳۲،۶۵۲	۱۹۵،۴۳۲	۲۸،۶۷۵	۹۵۶،۷۵۹
جمع ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۶								۳،۶۵۳،۱۳۲			۴،۶۲۲،۷۰۶
قانون ۱۳۹۷			۵۷۲،۴۰۷ <sup>(۱)</sup>			۱۷۵،۹۸۵	۲۱۷،۷۸۵ <sup>(۲)</sup>	-	-	-	۹۸۸،۳۴۰ <sup>(۳)</sup>
قانون ۱۳۹۸			۴۵۵،۹۶۹			۲۴۵،۶۸۰	۲۳۷،۲۰۰ <sup>(۴)</sup>	۹۷۲،۲۶۹ <sup>(۵)</sup>	۴۳۵،۱۳۵	-	۱،۴۰۷،۴۰۴

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه.

(۱) شامل صادرات فراورده‌ها.

(۲) شامل صادرات برق.

(۳) مبلغ ۲۲۱۶۳ میلیارد ریال بابت فروش آب در نظر گرفته شده است.

(۴) مبلغ ۱۷۸۱۰ میلیارد ریال بابت سوخت نیروگاه‌ها در نظر گرفته شده است.

(۵) مبلغ ۳۳۴۲۰ میلیارد ریال بابت فروش آب در نظر گرفته شده است.



## ۲-۴. نحوه توزیع منابع حاصل از افزایش قیمت‌ها

یکی از مسائل پرچالش اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مفهوم عبارت «خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون» مندرج در مواد (۷)، (۸) و (۱۱) قانون مذکور بوده است. طبق قانون، دولت اجازه داشت خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را به صورت ۵۰ درصد برای کمک به خانوارها، ۳۰ درصد برای کمک به تولید و ۲۰ درصد برای جبران هزینه‌های دولت مصرف نماید.

تعبیر متعددی از خالص وجوه وجود داشت. دولت دهم مدعی بود که به وجوه حاصل از فروش حامل‌های انرژی در داخل کشور نباید مالیات بر ارزش افزوده تعلق گیرد، اما مجلس (به سبب تلاش برای تقویت بودجه شهرداری‌ها) معتقد بود، فروش حامل‌های انرژی در کشور نیز مشمول مالیات بر ارزش افزوده بوده و پس از کسر مالیات، وجوه باقی مانده به حساب سازمان هدفمندی واریز می‌شود.

اختلاف بعدی بر سر هزینه‌های شرکت‌های تولیدکننده انرژی مانند شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، شرکت ملی گاز، توانیر و آبفا بود. بعد از اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها و افزایش حدوداً ۵ برابر قیمت انرژی در کشور در زمستان سال ۱۳۸۹، دولت وقت مدعی بود که هزینه‌های این شرکت‌ها باید براساس قیمت‌های قبلی محاسبه شود و منابع جدید متعلق به سازمان هدفمندسازی یارانه‌هاست. به تدریج در سال‌های بعد با افزایش تورم و در نتیجه افزایش هزینه‌های شرکت‌ها، مطالبه آنها برای افزایش سهم خود از منابع حاصل از فروش حامل‌های انرژی بیشتر شده و هر کدام تا آنجا که توانستند سعی در بزرگ کردن سهم خود از منابع حاصل نمودند. در سال‌های اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، سهم شرکت‌ها از این منابع معمولاً توسط معاون اول رئیس جمهور تعیین شده است در حالی که به نظر می‌رسد لازم است مجلس شورای اسلامی برای تعیین سهم شرکت‌ها از منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌ها، قواعد و معیارهایی در نظر بگیرد.

در نتیجه، در مورد خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون این گونه مقرر شد که از سرجمع منابع حاصل از فروش حامل‌های انرژی در داخل کشور، مالیات بر ارزش افزوده و هزینه‌های شرکت‌ها کسر گردد و مابقی به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها واریز شود. میزان سهم هر یک از این بخش‌ها در طول سال‌های گذشته نیز عمدتاً از طریق چانه‌زنی در دولت تعیین شده است.

همان‌طور که در جدول ۲ درج شده است، از سال ۱۳۹۳ بخش دیگری از منابع حاصل از فروش انرژی به جای اختصاص به سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها به تکالیفی که قانونگذار تعیین کرده از جمله: ۱۴/۵ درصد سهم شرکت نفت از فروش نفت، ۵ درصد سهم بازسازی خطوط لوله انتقال نفت، قیر رایگان به پروژه‌های راه روستایی و... سهم صندوق توسعه ملی از صادرات فراورده، ۱۰ درصد سهم گازرسانی و طرح‌های بهینه‌سازی انرژی، اختصاص یافت.

به عبارت دیگر، در سال‌های اجرای قانون، کل منابع حاصل از افزایش قیمت‌های موضوع قانون

هدفمند کردن یارانه‌ها به سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها اختصاص پیدا نکرد. بخشی از این منابع (براساس قانون مالیات بر ارزش افزوده) بابت مالیات بر ارزش افزوده حامل‌های انرژی به دولت و شهرداری‌ها پرداخت شد. بخش دیگری از منابع میان شرکت‌های تولیدکننده این حامل‌ها (نظیر شرکت‌های پالایش و پخش، گاز، توانیر و آبفا) بابت هزینه فراورش، انتقال، توزیع و فروش براساس بودجه مصوب شرکت‌ها توزیع شد. بخشی نیز بابت تکالیف قانونی مصرف شده و باقی‌مانده وجوه به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها جهت اجرای اهداف و تکالیف مقرر در مواد (۷) و (۸) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها واریز شد.

نکته مهم دیگر آن است که تعیین سهم هریک از بخش‌ها (به‌غیر از مالیات بر ارزش افزوده) براساس یک رویه مشخص و مدونی که در قانون مشخص شده باشد صورت نمی‌پذیرد و می‌توان گفت چانه‌زنی بخش‌های مختلف و اضطرارهای پیش‌روی دولت، تعیین‌کننده‌های اصلی سهم هر یک از بخش‌هاست. البته از سال ۱۳۹۳ دولت برای اجرای تبصره‌های مرتبط با قانون هدفمندکردن یارانه‌ها در بودجه‌های سنواتی آیین‌نامه‌های اجرایی تهیه و ابلاغ کرده است که نسبت به گذشته تا حدودی به شفافیت نحوه توزیع منابع میان بخش‌های سه‌گانه فوق کمک می‌کند.

نکته قابل توجه در توزیع منابع این است که همان‌طور که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، سهم سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها از کل منابع، کاهشی و از ۶۷ درصد کل منابع در سال ۱۳۹۰ به ۳۶ درصد کل منابع در سال ۱۳۹۵ نزول کرده است. البته با اعتراض مجلس به این روند، سهم سازمان هدفمندسازی در سال ۱۳۹۶ به ۴۴ درصد رسیده است. در مجموع می‌توان گفت، تنها ۵۰ درصد از کل منابع حاصل از فروش برق و فراورده‌های نفتی و گاز طبیعی به سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها اختصاص یافته است. به‌عبارت دیگر، در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۶ حدود ۲۳۱ هزار میلیارد تومان از ۴۶۲ هزار میلیارد تومان از کل منابع حاصل از فروش برق و فراورده‌های نفتی و گاز طبیعی به سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها اختصاص یافته است.

سهم مالیات‌ها از منابع حدود ۹ درصد ثابت مانده است. تکالیف قانونی<sup>۱</sup> نیز ۱۹ درصد منابع را در سال ۱۳۹۵ به خود اختصاص داده است. ولی در سال ۱۳۹۶ سهم این بخش به ۱۱ درصد منابع کاهش یافته است. سهم سایر مصارف هدفمندی که شامل هزینه‌های شرکت‌های عرضه‌کننده انرژی است، طی سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۶ از ۲۴ درصد به ۳۶ درصد افزایش داشته است.

با تصویب ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، توزیع منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها شفاف شد و در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ در جدول تبصره «۱۴» به این موضوع پرداخته شد. همان‌طور که در جدول ۲ نیز درج شده است، براساس قانون بودجه سال ۱۳۹۸ فقط ۴۵ درصد از کل منابع حاصل از اجرای قانون به سازمان هدفمندسازی یارانه‌های اختصاص می‌یابد.

۱. از جمله: ۵ درصد از فروش فراورده‌های نفتی بابت نوسازی خطوط لوله، قیر رایگان برای مدارس و راه‌های روستایی، ۱۰ درصد از فروش گاز طبیعی بابت گازرسانی به روستاها و استانداردهای سامانه سرمایشی و گرمایشی مدارس، ۱۰ درصد از منابع حاصل از افزایش قیمت‌های انرژی بابت، ۲۰ درصد از فروش گازوئیل بابت بهسازی ناوگان حمل‌ونقل ریلی برون‌شهری و نگهداری راه‌های کشور و بهینه‌سازی مصرف انرژی.



**جدول ۲. توزیع منابع حاصل از فروش برق و فراورده‌های نفتی و گاز طبیعی از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۶**

(میلیارد ریال)

سال	کل منابع حاصل از فروش برق و فراورده‌های نفتی و گاز طبیعی	پرداختی به سازمان هدفمندی یارانه‌ها	سهم هدفمندی یارانه‌ها از کل منابع (درصد)	مالیات بر ارزش افزوده، عوارض شهرداری‌ها و عوارض آلاینده‌ها	سهم مالیات و عوارض از کل منابع (درصد)	تکالیف قانونی	سهم تکالیف قانونی از کل منابع (درصد)	سهم سایر (شامل هزینه‌های شرکت‌ها) (درصد)
۱۳۹۰	۴۲۵،۹۲۸	۲۸۶،۵۴۶	۶۷	۳۷،۳۱۸	۹	۰	۰	۲۴
۱۳۹۱	۴۵۱،۰۴۲	۲۹۸،۵۵۷	۶۶	۴۵،۴۰۸	۱۰	۰	۰	۲۴
۱۳۹۲	۴۹۳،۱۸۸	۳۱۳،۸۵۰	۶۴	۴۶،۴۲۶	۹	۰	۰	۲۷
۱۳۹۳	۶۸۵،۶۴۲	۳۵۵،۵۰۵	۵۲	۵۸،۱۲۱	۸	۵۸،۴۵۸	۹	۳۱
۱۳۹۴	۷۶۸،۴۶۰	۳۳۴،۴۵۲	۴۴	۷۴،۰۷۲	۱۰	۸۰،۷۵۶	۱۱	۳۵
۱۳۹۵	۸۴۱،۶۸۷	۳۰۰،۲۰۸	۳۶	۷۸،۸۶۹	۹	۱۶۳،۰۴۷	۱۹	۳۶
۱۳۹۶	۹۵۶،۷۵۹	۴۱۶،۵۴۵	۴۴	۸۳،۱۹۱	۹	۱۰۱،۷۸۹	۱۱	۳۶
جمع	۴،۶۲۲،۷۰۶	۲،۳۰۵،۶۶۳	۵۰					
۱۳۹۷	*۸۶۹،۶۹۷	۵۶۱،۱۳۸	۶۵					
قانون ۱۳۹۸	۱،۴۰۷،۴۰۴	۶۲۶،۶۱۵	۴۵	۱۳۲،۵۱۵	۹	۷۴،۰۴۴	۵	۴۱

مأخذ: همان.

\* این رقم به گزارش سازمان هدفمندی یارانه‌ها درج شده است.

**۳-۴. سهم سازمان هدفمندی یارانه‌ها از منابع حاصل از افزایش قیمت‌ها**

براساس گزارش‌های دریافتی از دیوان محاسبات و سازمان هدفمندی یارانه‌ها، پرداختی به سازمان هدفمندی یارانه‌ها از محل منابع حاصل از افزایش قیمت‌ها طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۶ حدود ۲۳۴ هزار میلیارد تومان بوده است (جدول ۳).

علاوه بر منابعی که در نتیجه افزایش قیمت حامل‌های انرژی به سازمان هدفمندی یارانه‌ها اختصاص پیدا کرده، همواره مبالغی در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵ از بودجه عمومی کشور از محل منابع مربوط به یارانه نان، برق و سایر کالا و خدمات (نظیر ردیف‌های ۵۲۰۰۰۰-۱۲ و ۵۲۰۰۰۰-۱) در اختیار سازمان هدفمندی یارانه‌ها قرار گرفته است. در نتیجه، حدود ۷۶ هزار میلیارد تومان از محل بودجه عمومی (و ۸ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۸۹ از منابع بانک مرکزی) به سازمان هدفمندی یارانه‌ها پرداخت شده است.

در مجموع، در سال‌های مذکور حدود ۳۱۰ هزار میلیارد تومان به سازمان پرداخت شده است که ۷۶ درصد این منابع از محل افزایش قیمت‌ها و بقیه از محل بودجه عمومی (و ۸ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۸۹ از منابع بانک مرکزی) بوده است. این در حالی است که براساس قوانین بودجه سنواتی منابع سازمان می‌توانست تا بیش از ۳۹۱ هزار میلیارد تومان (از محل افزایش قیمت‌ها و بودجه عمومی) افزایش یابد. به بیان دیگر درصد تحقق منابع پیش‌بینی شده برای سازمان در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۶ حدود ۷۹ درصد بوده است (جدول ۳).

جدول ۳. منابع سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها (میلیارد ریال)

سال	مصوب قانون بودجه	پرداختی به سازمان از منابع حاصل از افزایش قیمت‌ها	پرداختی به سازمان از منابع بودجه عمومی	مجموع تحقق منابع	نسبت تحقق به مصوب (درصد)
سه‌ماه آخر ۱۳۸۹	۱۱۵،۰۸۴	۳۵،۰۸۴	*۸۰،۰۰۰	۱۱۵،۰۸۴	**_
۱۳۹۰	۵۴۰،۰۰۰	۲۸۶،۵۴۶	۱۱۰،۲۳۱	۳۹۶،۷۷۷	۷۳
۱۳۹۱	۶۶۰،۰۰۰	۲۹۸،۵۵۷	۱۰۴،۸۸۱	۴۰۳،۴۳۸	۶۱
۱۳۹۲	۵۰۰،۰۰۰	۳۱۳،۸۵۰	۱۳۷،۵۰۰	۴۵۱،۳۵۰	۹۰
۱۳۹۳	۵۹۳،۰۰۰	۳۵۵،۵۰۵	۱۱۳،۰۰۰	۴۶۸،۵۰۵	۷۹
۱۳۹۴	۵۴۳،۰۰۰	۳۳۴،۴۵۲	۱۰۱،۵۲۶	۴۳۵،۹۷۸	۸۰
۱۳۹۵	۴۸۰،۰۰۰	۳۰۰،۲۰۸	۱۱۱،۷۲۲	۴۱۱،۹۳۰	۸۶
۱۳۹۶	۴۸۰،۰۰۰	۴۱۶،۵۴۵	-	۴۱۶،۵۴۵	۸۷
جمع کل	۳،۹۱۱،۰۸۴	۲،۳۴۰،۷۴۷	۷۵۸،۸۶۰	۳،۰۹۹،۶۰۷	۷۹
۱۳۹۷	۴۴۰،۰۰۰	۵۶۱،۱۳۸	-	۵۶۱،۱۳۸	۱۲۸
قانون ۱۳۹۸	۶۲۶،۶۱۵	---	-	-	-

مأخذ: گزارش‌های سازمان برنامه و بودجه، دیوان محاسبات و سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها.

\*\*توسط بانک مرکزی پرداخت شده است.

\*\*سه‌ماه آخر مصوب نداشت.

همان‌طور که در جدول ۳ مشاهده می‌شود، تحقق منابع سازمان در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۶ بسیار متفاوت بوده است. کمترین میزان تحقق منابع در سال ۱۳۹۰ (۷۳ درصد) با حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان و بیشترین تحقق منابع در سال ۱۳۹۷ (۱۲۸ درصد) با حدود ۵۶ هزار میلیارد تومان صورت گرفته است.

به‌علاوه، سرجمع تحقق منابع سازمان نیز روند متغیری داشته است. سرجمع منابع تحقق‌یافته سازمان در سال ۱۳۹۰ حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان بوده و با روند افزایشی به حدود ۴۷ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۳ رسیده است. اما از سال ۱۳۹۴ سازمان هدفمندسازی با کاهش تحقق منابع مواجه شده، به‌طوری که در سال ۱۳۹۶ منابع تحقق‌یافته سازمان کمتر از ۴۲ هزار میلیارد تومان بوده است. البته همان‌طور که در قسمت قبل توضیح داده شد، این کاهش منابع سازمان با وجود افزایش درآمدهای حاصل از سرجمع فروش فراورده‌ها، به‌دلیل افزایش هزینه‌های شرکت‌ها و پرداخت بابت تکالیف قانونی بوده است.



#### ۴-۴. ترکیب منابع و مصارف قانون هدفمندکردن یارانه‌ها طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۷

جدول ۴ ترکیب منابع قانون هدفمندکردن یارانه‌ها را در طی سال‌های اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها نشان می‌دهد.

(میلیارد ریال)

#### جدول ۴. منابع سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۷

درصد	از آذر ۱۳۸۹ تا انتهای ۱۳۹۷	سال ۱۳۹۷	سال ۱۳۹۶	سال ۱۳۹۵	سال ۱۳۹۴	سال ۱۳۹۳	سال ۱۳۹۲	سال ۱۳۹۱	سال ۱۳۹۰	سال ۱۳۸۹	
۲,۰	۸۰,۰۰۰									۸۰,۰۰۰	استقراض از بانک مرکزی
۷۳,۳	۲,۸۶۰,۸۴۹	۵۶۱,۱۳۸	۳۴۵,۵۵۸	۳۱۳,۶۶۶	۳۳۴,۰۱۷	۳۵۵,۷۶۴	۳۱۷,۰۵۳	۳۰۲,۸۲۹	۲۹۵,۸۲۵	۳۵,۰۰۰	افزایش قیمت کالاها و خدمات مشمول قانون هدفمندسازی
۲۰,۸	۸۱۳,۱۱۶		۱۳۶,۴۸۴	۱۱۱,۷۲۲	۱۰۱,۵۲۶	۱۱۳,۰۰۰	۱۱۲,۰۰۰	۱۰۸,۱۵۴	۱۱۰,۲۳۱	۲۰,۰۰۰	از محل ردیف‌های یارانه‌ای بودجه عمومی
۲,۲	۸۵,۱۰۰						۲۵,۵۰۰		۴۰,۰۰۰	۱۹,۶۰۰	از محل سایر ردیف‌های بودجه عمومی
۱,۷	۶۶,۰۲۵				۰		۱۷	۶۶,۰۰۷			سایر (شامل برداشت از صندوق توسعه ملی)
		۷۲۹	۲۸۱	۴۴	۷۴	۳۸۸	۲,۰۶۵	۳۷,۵۴۹	۲۰,۰۴۷		مانده وجوه مصرف نشده از سال قبل
۱۰۰	۳,۹۰۵,۰۹۰	۵۶۱,۸۶۷	۴۸۲,۳۲۳	۴۲۵,۴۳۱	۴۳۵,۶۱۷	۴۶۹,۱۵۲	۴۵۶,۶۳۵	۵۱۴,۵۳۸	۴۶۶,۱۰۳	۱۵۴,۶۰۰	جمع

مأخذ: سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها.

همان‌طور که مشاهده می‌شود، در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۷، از سرجمع منابع ۳۹۰ هزار میلیارد تومانی سازمان، ۷۳/۳ درصد آن از محل تعیین شده در قانون هدفمندکردن یارانه‌ها تأمین و مابقی آن از بودجه عمومی (۲۳ درصد) و استقراض (۳/۷ درصد) تأمین شده است.

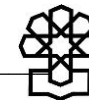
جدول ۵ ترکیب مصارف قانون هدفمندکردن یارانه‌ها را در طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۷ نشان می‌دهد. نکاتی که از جدول ۵ به دست می‌آید، به شرح ذیل است:

• ترکیب مقرر در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها برای مصارف آن قانون (۵۰ درصد برای کمک به خانوارها، ۳۰ درصد برای کمک به تولید و ۲۰ درصد برای جبران هزینه‌های دولت)، در هیچ یک از سال‌های اجرای قانون مذکور رعایت نشده است. به نحوی که در عمل، پرداخت یارانه‌های نقدی، حدود ۹۰ درصد از کل مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها را به خود اختصاص داده است.

• علی‌رغم اینکه مجلس شورای اسلامی در قوانین بودجه سنواتی، همواره بر اختصاص درصدی از منابع هدفمندسازی برای کمک به تولید (موضوع ماده (۸) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها) تأکید کرده است، در عمل طی این سال‌ها فقط ۱/۸ درصد مصارف به تولید اختصاص یافته است.

• علی‌رغم مفاد بند «ب» تبصره «۳۴» قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر اختصاص ۱۰ درصد از کل منابع هدفمندسازی یارانه‌ها به حوزه سلامت،<sup>۱</sup> ۲/۴ درصد به این بخش اختصاص یافته است که البته این مقدار از پرداخت‌ها صرفاً از سال ۱۳۹۲ به بعد صورت گرفته و در سال‌های پیش از آن علی‌رغم حکم مقرر در قانون برنامه پنجم توسعه، هیچ سهمی برای این موضوع اختصاص نیافته است.

۱. در سال ۱۳۹۳ با تصویب ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، این حکم برنامه دائمی شد.



جدول ۵. مصارف سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۷ (میلیارد ریال)

درصد	جمع	سال ۱۳۹۷	سال ۱۳۹۶	سال ۱۳۹۵	سال ۱۳۹۴	سال ۱۳۹۳	سال ۱۳۹۲	سال ۱۳۹۱	سال ۱۳۹۰	سال ۱۳۸۹	
۸۹/۵	۳۰۴۸۳۰۰۵۰	۴۲۱۰۷۸۲	۴۱۵۶۶۱	۴۱۰۲۴۹	۴۱۲۰۹۰۶	۴۱۶۰۱۹۰	۴۲۰۰۰۷۵	۴۷۸۰۶۶۰	۳۹۲۰۵۷۴	۱۱۴۰۹۵۳	پرداخت یارانه نقدی (ماده (۷))
۰/۸	۳۰۰۶۷۰	۱۰۰۶۰۰	۴۰۷۹۰	۴۸۰۰	۵۰۳۰۰	۵۰۱۸۰					سبد کالا (ماده (۷))
۲/۴	۹۳۰۷۵۰	۱۷۰۵۰۰	۸۰۶۵۰	۵۰۰۰۰	۸۰۷۰۰	۲۸۰۴۰۰	۲۵۰۵۰۰				کمک به بخش سلامت
۳/۰	۱۱۷۰۹۳۸	۶۶۰۹۲۹	۴۳۰۲۸۴		۳۲۵	۶۰۴۰۰		۰	۱۰۰۰۰		حق بیمه اقشار آسیب‌پذیر و پرداخت به بهزیستی و کمیته امداد امام خمینی (ره)
۱/۸	۶۹۰۸۶۵		۹۰۲۰۸	۴۰۷۳۹	۵۰۷۷۰	۵۰۵۸۵	۱۸۰	۸۰۹۱۳	۱۵۰۸۷۰	۱۹۰۶۰۰	کمک به تولید (ماده (۸))
۰/۸	۳۳۰۰۰۰	۳۳۰۰۰۰									یارانه نان و خرید تضمینی گندم
۰/۶	۲۳۰۰۰۰							۵۰۰۰۰	۱۸۰۰۰۰		باز پرداخت استقراض از بانک مرکزی
۱/۱	۴۱۰۱۱۰			۲۶۳	۲۰۵۷۳	۶۰۷۷۲	۱۰۰۴۹۱	۱۹۰۹۰۰	۱۰۱۱۰		تسویه علی‌الحساب دریافتی از خزانه
۰/۰۲	۶۵۱			۱۰۰		۵۵۱					بازپرداخت استقراض از صندوق توسعه ملی
۱۰۰	۳۰۸۹۳۰۰۳۴	۵۴۹۰۸۱۱	۴۸۱۰۵۹۳	۴۲۵۰۱۵۱	۴۳۵۰۵۷۴	۴۶۹۰۰۷۸	۴۵۶۰۲۴۷	۵۱۲۰۴۷۴	۴۲۸۰۵۵۴	۱۳۴۰۵۵۳	جمع

مأخذ: همان.

## جمع‌بندی

قانون هدفمندکردن یارانه‌ها به اهداف مورد نظر خود شامل عادلانه کردن نظام توزیع یارانه‌ها، افزایش کارایی اقتصادی، افزایش رفاه با پرداخت نقدی، کاهش زمینه قاچاق سوخت، کاهش هزینه‌های دولت، شفافیت پرداخت یارانه نقدی و حفظ محیط زیست به دلایل زیر دست پیدا نکرد:

### ۱. تخلفات فراوان در نحوه اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها

ترکیب مقرر در قانون هدفمندکردن یارانه‌ها برای مصارف آن قانون (۵۰ درصد برای کمک به خانوارها، ۳۰ درصد برای کمک به تولید و ۲۰ درصد برای جبران هزینه‌های دولت)، در هیچ‌یک از سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۷ رعایت نشده است؛ به نحوی که در عمل، پرداخت یارانه‌های نقدی، حدود ۹۰ درصد از کل مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها را به خود اختصاص داده و حدود ۲ درصد مصارف نیز صرف تولید شده است. به علاوه، حدود ۲ درصد مصارف نیز به حوزه سلامت تخصیص داده شده است.

در مجموع، اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها در خصوص توزیع یارانه نقدی مسیر صحیحی را طی نکرد. توفیق در اجرای سیاست نقدی کردن یارانه‌ها نیازمند شناخت اقشار جامعه از لحاظ درآمدی بود که محقق نشد. در ضمن، پرداخت هدفمند یارانه نقدی مستلزم اتصال سامانه‌های مالیاتی و یارانه‌ای بوده به گونه‌ای که اطلاعات این سامانه‌ها در بازه زمانی مشخص به روز شود.

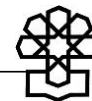
### ۲. بی‌توجهی اساسی به سایر قوانین مکمل (از جمله قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی، قانون رفع موانع تولید و قانون اجرای سیاست‌های اصل چهارم قانون اساسی)

استفاده صرف از ابزارهای قیمتی برای مدیریت تقاضای انرژی یا بهینه‌سازی مصرف سوخت ناکافی بوده و لازم است از ابزارهای غیرقیمتی نیز استفاده شود. قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی مصوب سال ۱۳۸۶ و قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب سال ۱۳۹۰ زمینه‌ساز به کارگیری ابزارهای غیرقیمتی برای تحقق اهداف قانون هدفمندکردن یارانه‌ها بودند که به درستی اجرا نشدند.

### ۳. توزیع منابع حاصل از اجرای قانون در میان اهداف متعدد و نامرتب با حوزه انرژی

یکی از مهم‌ترین نقاط ضعف قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، توزیع منابع حاصل از افزایش قیمت انرژی بین مصارف متعدد از جمله کمک به حوزه سلامت، کمک به اشتغال جوانان، افزایش مستمری و... است به گونه‌ای که عملاً منابعی برای تحقق اهداف اصلی قانون که کاهش شدت انرژی بود، نمانده است.

به علاوه، با اصرار مجلس شورای اسلامی در تبصره «۱۴» بودجه سال ۱۳۹۷، برای اجرای ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، برای اولین بار از زمان اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، همه منابع حاصل از اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مد نظر قرار گرفت و ضروری است این روند شفاف‌سازی ادامه یابد.



#### ۴. بی توجهی به ریشه‌های اصلی ناکارآمدی حوزه انرژی

ایراد مهم قانون، در نظر نگرفتن نقش عرضه انحصاری دولتی انرژی در مصرف بالای انرژی در کشور بوده است. به گونه‌ای که قانون هدفمندکردن یارانه‌ها فقط اشاره مختصری به ضرورت ارتقای راندمان نیروگاه‌ها و کاهش اتلاف شبکه توزیع داشته، اما توجه جدی به اصلاح تلفات زنجیره عرضه انرژی ندارد. این درحالی است که بخش عمده‌ای از انرژی کشور در پالایشگاه‌های نفت و گاز و نیروگاه‌های برق به هدر می‌رود. تلفات بخش عرضه انرژی قبل از اینکه به دست مصرف‌کننده نهایی برسد، تقریباً سالیانه معادل ۵۰۰ میلیون بشکه نفت خام (یا روزانه ۱/۳ میلیون بشکه نفت) است. کاهش میزان تلفات در زنجیره تولید تا مصرف انرژی خود می‌تواند گامی بسیار مهم در راستای هدفمندکردن یارانه‌ها باشد که عمده آن نیز در اختیار بخش دولتی است.

#### ۵. بی توجهی به زمینه‌های تغییر تکنولوژی‌های انرژی‌بر

اصولاً در صورت نبود دسترسی به امکان تغییر تکنولوژی انرژی‌بر، افزایش قیمت انرژی یا تماماً به مصرف‌کننده منتقل شده و یا موجب توقف تولید خواهد شد. به عبارت دیگر، افزایش قیمت حامل‌های انرژی اگر با تغییر تکنولوژی همساز نباشد، اثر معناداری بر رشد تولید، افزایش اشتغال و سایر متغیرهای حقیقی اقتصاد ندارد. در وضعیت کنونی که دسترسی به تکنولوژی‌های مدرن با بازدهی بالا دشوار است و بنگاه‌ها نیز به دلیل افزایش نرخ ارز، دارای توان مالی کافی برای تغییر تکنولوژی نیستند، افزایش قیمت حامل‌های انرژی ممکن است موجب کاهش مصرف در بخش خانگی شود، اما بنگاه‌ها فقط از طریق کاهش تولید می‌توانند به آن واکنش نشان دهند.

در مجموع، ضروری است که قانون هدفمندی یارانه‌ها براساس بازخوردهای به دست آمده در حین اجرا بازنگری شود و در رویکرد جدید علاوه بر سیاست‌های قیمتی، سیاست‌های غیرقیمتی با ملاحظه امکان‌پذیری سه‌گانه مالی، فنی و اقتصادی به طور جدی مورد توجه قرار گیرد.

## منابع و مأخذ

۱. سبحانیان سیدمحمدهادی، میثم، پیله فروش. «درباره گام سوم هدفمند کردن یارانه‌ها: دلایل اجرا و کسری احتمالی منابع»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۳۵۲.
۲. سبحانیان سیدمحمدهادی، میثم، پیله فروش و توحید، آتشبار. «درباره لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)، رویکردهای پیشنهادی درباره هدفمند کردن یارانه‌ها»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۵۱۵۳.
۳. سبحانیان سیدمحمدهادی، احسان، آقاجانی‌معمار و داریوش، ابوحمزه. «آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبانی نظری و اجرای آن»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست‌وپنجم، ش ۹۴، تابستان ۱۳۹۷.
۴. تأثیر اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بر تولید، مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش مسلسل ۱۲۶۲۶، ۱۳۹۱.
۵. مهدوی، روح ا...، علی، طاهری فرد. «تبیین لوازم و ابزارهای اجرایی طرح‌های جمع‌آوری گازهای همراه نفت و محدودیت‌های سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در این طرح‌ها»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۳۹۷، ۱۵۹۰۴.
۶. نیلی، مسعود و دیگران. ارزیابی پیامدهای اصلاح نظام یارانه انرژی، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن تهران، تیر ۱۳۸۹.
۷. هادی زنوز، بهروز و دیگران. مطالعه پیامدهای اقتصادی هدفمند کردن یارانه‌ها، جامعه مهندسان مشاور ایران، بهمن ۱۳۹۰.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۶۷۳۲

عنوان گزارش: درباره یارانه انرژی در ایران ۸. ارزیابی عملکرد قانون هدفمندکردن یارانه‌ها

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه انرژی)

تهیه و تدوین کنندگان: میثم پیله‌فروش، امیر سامان اقتصاد

اظهار نظر کننده: سیده مریم موسوی

ناظران علمی: حسین افشین، علی اصغر اژدری و فریدون اسعدی

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. یارانه انرژی

۲. قانون هدفمندکردن یارانه‌ها



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۹/۵