



مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی

اقتصاد به زبان ساده

(شماره ۳۵)

هدفمندی یارانه‌ها

تهیه شده در:

معاونت اقتصادی

مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی

۲۵ آذر ماه ۱۳۹۷

پیشگفتار

به‌منظور آشنایی هرچه بیشتر علاقمندان با مفاهیم اقتصادی و به‌کارگیری صحیح این موارد در تحلیل‌های اقتصادی، ایده تهیه و ارائه بروشورهایی با عنوان "اقتصاد به زبان ساده" در معاونت اقتصادی اتاق ایران طرح گردید و توسط مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی به اجرا درآمد. نسخه پیش‌رو، سی‌وپنجمین خروجی این ایده می‌باشد. به‌منظور بهبود نسخه‌های بعدی، در انتها یک فرم ارزیابی تهیه و تنظیم گردیده است که خواهشمندیم فرم مذکور را تکمیل و از طریق دبیر کمیسیون خود یا آدرس ایمیل research-center@iccim.ir مرکز تحقیقات را از نظرات ارزشمند خود آگاه سازید.

مفهوم یارانه و هدفمندی یارانه‌ها

مفهوم یارانه در یک سطح بسیار کلی، به هر کمک بلاعوض دولت، که به شکل نقد یا هر شکل دیگر، به تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان داخل کشور تعلق می‌گیرد، اطلاق می‌شود. بر اساس تعریف سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)^۱ هر معیاری که قیمت مصرف‌کننده را کمتر از قیمت بازاری و قیمت تولیدکننده را بالاتر از قیمت‌های بازار تعیین کند و نیز هزینه‌های تولید و مصرف را کاهش دهد، یارانه نام دارد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود آنچه در میان تعاریف مختلف از یارانه‌ها مشترک است، مسئله «دخالتهای دولت» در بازار یک کالا است، به‌نحوی که نفعی را برای تولیدکننده یا مصرف‌کننده یک کالا در پی داشته باشد.

در این میان هدفمندی به‌عنوان جهت دادن حمایت‌ها و یارانه‌ها تنها به سمت گروه هدف، در جهت حداکثر کردن منافع حاصل از دخالت دولت و حداقل ساختن هزینه‌های آن و همچنین به‌عنوان راهکار عملی در جهت شناسایی و دستیابی به افراد نیازمند به دریافت یارانه تعریف می‌شود. درواقع، هدفمندی‌سازی یارانه‌ها تلاشی است در جهت کسب اطمینان از این که نیازمندترین افراد در اولویت دریافت یارانه قرار گرفته‌اند. بر این اساس، می‌توان نتیجه گرفت در

^۱ Organisation for Economic Co-operation and Development

صورتی برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها موفق خواهد بود که کل یارانه یا بخش قابل توجهی از آن به افراد آسیب‌پذیر تعلق گیرد.

با عنایت به اینکه در اقتصاد کشور یارانه حامل‌های انرژی سهم بالایی از کل یارانه‌ها را به خود اختصاص داده است و در هشت سال گذشته شاهد اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها در حوزه انرژی بوده‌ایم، لذا در این مطالعه به‌طور ویژه، به‌مفهوم یارانه انرژی و انواع آن، اهداف دولت‌ها از پرداخت یارانه‌های انرژی و مجموع دلایلی که دولت‌ها به‌واسطه آن بر هدفمندسازی یارانه انرژی تأکید می‌کنند، پرداخته می‌شود و درنهایت تجربه کشور در زمینه هدفمندی یارانه‌های انرژی مورد واکاوی قرار می‌گیرد.

تعریف یارانه انرژی و انواع آن

اداره اطلاعات انرژی آمریکا (EIA)^۱ یارانه انرژی را به هر عمل تأثیرگذار دولت بر درآمدهای بازار انرژی تعریف می‌کند. این تأثیر می‌تواند از طریق مشوق‌های مالی، تحقیق و توسعه یا تصدی‌های دولتی صورت گیرد. آژانس بین‌المللی انرژی (IEA)^۲ نیز یارانه انرژی را به هر عمل دولت که باعث کاهش هزینه تولید انرژی، افزایش قیمت دریافتی تولیدکنندگان یا کاهش قیمت پرداختی مصرف‌کنندگان می‌گردد، تعریف می‌کند.

بر این اساس، یارانه‌های انرژی برحسب گروه ذی‌نفع از پرداخت آن‌ها و نحوه ورود به بودجه عمومی به دو دسته طبقه‌بندی می‌شوند. یارانه‌ها برحسب گروه‌های ذی‌نفع، آن نوع از یارانه‌ها را شامل می‌شود که دولت‌ها بابت حمایت از تولیدکننده و مصرف‌کننده پرداخت می‌کند. یارانه‌هایی که به‌صورت اعمال کف قیمتی یا خرید تضمینی برای حمایت از تولیدکننده برقرار می‌شوند باعث بیشتر شدن قیمت نسبت به قیمت بازار آزاد می‌گردند. یارانه‌هایی که به‌صورت معافیت مالیاتی یا وام‌های ویژه اعمال می‌شوند، موجب کاهش هزینه تولید می‌گردند و به کاهش قیمت‌های نهایی

¹ U.S. Energy Information Administration

² International Energy Agency

نیز منتهی می‌شوند. اما یارانه‌هایی که به مصرف‌کنندگان انرژی پرداخت می‌شوند، همواره به‌صورت کاهش قیمت مؤثر انرژی برای مصرف‌کننده پدیدار می‌گردند.

طبقه بندی یارانه‌ها بر اساس نحوه ورود به بودجه عمومی، شامل یارانه های صریح (بودجه‌ای) و ضمنی (شبه بودجه‌ای) است. یارانه‌های صریح مستقیماً در ردیف هزینه‌های بودجه دولت منعکس می‌شوند. اندازه‌گیری این نوع از یارانه‌ها به دلیل منعکس شدن آن‌ها در بودجه آسان بوده و حذف آن‌ها نیز ساده است. چراکه بار مالی این نوع از یارانه‌ها در بودجه دولت کاملاً مشخص است. یارانه‌های ضمنی، شامل آن نوع از یارانه‌ها می‌شوند که دولت مستقیماً بابت آن‌ها پرداختی انجام نمی‌دهد (همچون کنترل‌های قیمتی). هزینه یارانه‌های ضمنی از جنس هزینه-فرصت بوده و به همین دلیل شفافیت کمی دارد و اندازه‌گیری دقیق آن‌ها مشکل‌تر است. کاهش یا حذف این نوع از یارانه‌ها، به این دلیل که معمولاً درک درستی از ابعاد هزینه آن‌ها در جامعه وجود ندارد، از حمایت سیاسی کمتری برخوردار است و به همین دلیل این نوع از یارانه‌ها پایداری بیشتری دارند^۱.

اهداف دولت‌ها از پرداخت یارانه‌های انرژی

اهم اهداف دولت‌ها از پرداخت یارانه‌های انرژی، عبارت‌اند از^۲:

- **حمایت از خانوارهای کم‌درآمد و فقیر:** از مهم‌ترین دلایل پرداخت یارانه انرژی، حمایت از خانوارهای با درآمد پایین و فقیر در برابر هزینه‌های بالای انرژی است. دولت‌ها می‌توانند سوخت‌هایی که توسط خانوارها مصرف می‌شوند (به‌عنوان مثال نفت سفید) را هدف‌گذاری نمایند و قیمت این نوع سوخت را نسبت به هزینه تولید و قیمت جهانی آن، به‌واسطه پرداخت یارانه، پایین‌تر نگه‌دارند و یا از طریق پرداخت یارانه به گازوئیل که به‌طور گسترده‌ای در بخش سیستم حمل‌ونقل عمومی استفاده می‌شود و در مناطق روستایی تا حد زیادی بکار می‌رود، از خانوارهای فقیر حمایت کند.

^۱ نیلی (۱۳۸۹)

^۲ گلی و واحدیان (۱۳۹۵)، نیلی (۱۳۸۹)

- **تسریع در روند توسعه اقتصادی و صنعتی:** در یک چشم‌انداز کلی، پرداخت یارانه به صنعت می‌تواند از طریق افزایش و حمایت از مزیت ملی، بخشی از برنامه توسعه اقتصادی و صنعتی کشورها باشد. این امر می‌تواند برای کشورهایی که تلاش می‌کنند صنایع دارای ارزش افزوده مانند کود شیمیایی و پتروشیمی را توسعه داده و متنوع سازند، مفید باشد.
- **امنیت انرژی:** دولت‌ها در شرایطی که با خطر کاهش صادرات یا افزایش یک‌طرفه قیمت‌ها از طرف کشورهای صادرکننده انرژی روبرو می‌شوند، ممکن است "با پرداخت یارانه به تولید انرژی"، امنیت برخورداری خود از انرژی را افزایش دهند.
- **ملاحظات سیاسی:** پرداخت یارانه انرژی و عرضه ارزان آن به بازارهای داخلی در کشورهای دارای منابع فراوان انرژی به‌طور گسترده‌ای رایج است و می‌تواند به‌عنوان معیار توزیع رانت انرژی در این کشورها در نظر گرفته شود. از این‌رو، کاهش یا حذف یارانه انرژی به دلیل موانع نهادی و مکانیسم‌های موجود در کشورهای دارای منابع فراوان انرژی دشوار است.

ضرورت هدفمندسازی یارانه‌های انرژی

بررسی مجموعه مطالعات پژوهشی انجام شده در حوزه یارانه‌های انرژی، گویای آن است که دولت‌ها در کشورهای توسعه یافته به‌منظور دستیابی به اهدافی نظیر بهبود عدالت در توزیع منافع حاصل از یارانه‌های انرژی، کاهش شدت مصرف انرژی، کاهش قاچاق، افزایش کارایی واحدهای اقتصادی و توسعه انرژی‌های جایگزین (انرژی‌های نو)، به هدفمندسازی یارانه‌های انرژی اقدام می‌کنند^۱.

^۱ برگرفته از مطالعات: گلی (۱۳۹۰)، پرمه (۱۳۸۴)، حسینی و عسکری (۱۳۹۵)، مصباحی مقدم و همکاران (۱۳۸۸)، قائمی‌راد و شاهین (۱۳۹۵). در این ارتباط لازم به توضیح است که دستیابی به اهداف فوق‌الذکر نیازمند شناسایی دقیق گروه‌های هدف می‌باشد که بررسی تجارب کشوری در این زمینه گویای آن است که بسترهای اجرایی این مهم در کشورهای توسعه‌یافته فراهم می‌باشد.

اگرچه اهدافی که یارانه‌های انرژی برای آن‌ها برقرار می‌شوند، اهدافی معتبر و قابل دفاع به نظر می‌رسد، با این حال بررسی ادبیات تجربی صورت گرفته در زمینه ضرورت اصلاح یارانه‌های انرژی گویای آن است که وقوع ترکیبی از بحران‌های اقتصادی و محیط زیستی، انگیزه لازم را برای اصلاح یارانه‌های انرژی فراهم می‌کند. در واقع، انرژی یک منبع مناسب برای کسب درآمد توسط دولت‌ها است و عرضه‌کنندگان انرژی عمدتاً شرکت‌های بزرگی هستند که به آسانی قابل شناسایی می‌باشند. این مسئله هزینه جمع‌آوری مالیات را کاهش می‌دهد. همچنین مصرف گسترده انرژی آن را به یک پایه مالیاتی مناسب تبدیل کرده است. حساسیت پایین تقاضای انرژی نسبت به قیمت نیز این امکان را برای دولت‌ها فراهم می‌آورد که نرخ‌های مالیاتی بالایی وضع کنند. علاوه بر این موارد، سیاستمداران می‌توانند این مالیات‌ها را در پوشش نگرانی‌های زیست‌محیطی از مصرف‌کنندگان اخذ کنند.^۱

از وجهی دیگر، افت قیمت جهانی حامل‌های انرژی نیز می‌تواند بستر لازم برای کاهش یارانه‌های انرژی را چه در کشورهای واردکننده و چه در کشورهای صادرکننده انرژی فراهم کند. زیرا، کاهش قیمت انرژی، فرصتی را برای اعمال اصلاحات در بخش انرژی بدون بروز پیامد منفی بر سایر قیمت‌ها و افزایش تورم فراهم می‌سازد. در کشورهای صادرکننده انرژی، کاهش قیمت، به‌ویژه زمانی که هزینه‌های مالی ناشی از پرداخت یارانه‌های انرژی بسیار بالا باشد، انگیزه لازم برای انجام اصلاحات را تقویت می‌کند.^۲

بر اساس گزارش صندوق بین‌المللی پول در سال (۲۰۱۷)^۳، کاهش قیمت‌های انرژی در نیمه ۲۰۱۴، موجب شد، ۳۲ کشور به اصلاح یارانه‌های انرژی بپردازند که بیش از نیمی از آن‌ها (۱۷ کشور) صادرکننده نفت بوده و به‌منظور جبران کاهش درآمدهای نفتی این اقدام را انجام داده‌اند.

^۱ استیونس (۱۳۹۰)

^۲ اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (۱۳۹۵)

^۳ IMF (2017)

چالش‌های هدفمندسازی یارانه حامل‌های انرژی

باید توجه داشت که فرآیند هدفمندسازی یارانه‌های انرژی به دلیل آنکه به افزایش قیمت حامل‌های انرژی منجر می‌شود دارای آثار گسترده اقتصادی و اجتماعی است و این آثار قبل از اقدام به اصلاح یارانه‌ها باید به‌طور جدی توسط سیاست‌گذار مورد ملاحظه قرار گیرد. چراکه، افزایش قیمت حامل‌های انرژی آثار درآمدی مستقیم (از طریق افزایش قیمت انرژی) و غیرمستقیم (از طریق قیمت‌های بالاتر سایر کالاهای مصرفی که قیمت آن تابعی از نهاده‌های انرژی در جریان تولید است)، گسترده‌ای بر خانوارها خواهد داشت که اغلب منجر به وارد آمدن آسیب‌های اقتصادی و اجتماعی به خانوارهای کم‌درآمد به دلیل افزایش هزینه زندگی در نتیجه این اصلاح قیمتی خواهد شد.

باید توجه داشت که اصلاح قیمت حامل‌های انرژی بر رقابت‌پذیری بنگاه‌های اقتصادی و صنایع داخلی نیز تأثیرگذار است. زیرا در اثر اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، صنایع و بنگاه‌های اقتصادی، با افزایش هزینه نهاده‌های تولید، شامل نهاده سوخت (گاز، برق و بنزین) یا سایر محصولات با پایه نفت مواجه خواهند شد. لذا نه تنها افزایش در ساختار هزینه و کاهش حاشیه سود صنایع داخلی، آن‌ها را از صحنه رقابت جهانی خارج می‌سازد، بلکه این شرایط موجب می‌شود بنگاه‌هایی که با کمبود نقدینگی مواجه هستند، ظرفیت تولیدی خود را کاهش دهند. بنابراین اصلاح قیمت حامل‌های انرژی می‌تواند در سطح کلان منجر به کاهش اشتغال و کاهش تقاضای کل اقتصاد شده و زمینه بروز رکود اقتصادی را فراهم آورد.

همچنین، هدف سیاست‌گذار از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی حائز اهمیت است. اگر هدف اصلی از اصلاحات، دستیابی به تراز بودجه باشد آنگاه محوریت کل هدفمند کردن یارانه‌ها باید بر انضباط در هزینه‌ها استوار باشد. اگر دغدغه دولت دستیابی به عدالت اجتماعی باشد، آنگاه تقویت شبکه تأمین اجتماعی و کنترل و نظارت برای ممانعت از انحراف تحت تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ اهمیت دارد و اگر هدف مدیریت مصرف انرژی باشد، ضروری است تمهیداتی در راستای بهبود تکنولوژی در واحدهای تولیدی و بهبود کارایی وسایل مصرف‌کننده انرژی مورد استفاده خانوارها

اندیشیده شود.^۱ اهمیت توجه به این موضوع از آنجا دوچندان می‌گردد که بدانیم، ممکن است فرآیند رسیدن به یکی از اهداف، با اهداف دیگر در تضاد باشد. لذا رسیدن به هر یک از اهداف فوق، فرآیند منحصر به خود را می‌طلبد.

اصول راهبردی اصلاح یارانه‌های انرژی در ۲۲ کشور جهان

بر اساس پژوهش صندوق بین‌المللی پول^۲، که به بررسی تجربه اصلاح یارانه‌های انرژی در ۲۲ کشور جهان می‌پردازد، مجموعه اصول راهبردی که احتمال موفقیت در اصلاح یارانه‌های انرژی را افزایش می‌دهد، عبارتند از:

۱- طراحی استراتژی جامع اصلاح

بررسی تجارب موفق در اصلاح یارانه‌های انرژی حاکی از آن است که اصلاح موفق یارانه‌های انرژی ضمن آنکه نیازمند مشارکت تمامی ذی‌نفعان است، نیازمند یک برنامه جامع اصلاحات به‌صورت شفاف، با اهداف بلندمدت صریح، ارزیابی اثرات اصلاح، مشورت با ذی‌نفعان و شناسایی برندگان و بازندگان اصلاحات است.

۲- تعیین استراتژی ارتباطی

تجارب موفق در خصوص اصلاح یارانه‌ها نشان می‌دهد که کمپین‌های اطلاعاتی، جزء کلیدی برای یک راهبرد ارتباطی موفق تلقی می‌شوند. زیرا می‌توانند به ایجاد حمایت‌های عمومی و سیاسی گسترده کمک کند. همچنین این کمپین‌ها می‌توانند با اطلاع رسانی در ارتباط با منافع ناشی از حذف یارانه‌ها، بودجه مازاد ناشی از اصلاح و چگونگی تخصیص آن به مخارج با اولویت بالا (آموزش، سلامت، زیرساخت‌ها و تأمین اجتماعی) نقش آفرینی کنند.

۳- رعایت تدریج و مرحله‌بندی در افزایش قیمت‌ها

افزایش تدریجی و متوالی قیمت‌ها نقش مهمی را در دستیابی به موفقیت در اصلاحات بازی می‌کند. زیرا افزایش شدید قیمت‌ها می‌تواند مانعی جدی برای اصلاحات باشد. همچنین، ضروری

^۱ استیونس (۱۳۹۰)

^۲ IMF (2013)

است افزایش قیمت در مراحل مختلفی برای حامل‌های گوناگون انرژی اعمال گردد. برای مثال، در ابتدا قیمت فرآورده‌های نفتی مورد استفاده در صنایع و گروه‌های بالای درآمدی افزایش یابد و پس از تقویت نظام تأمین اجتماعی، اصلاح قیمت آن دسته فرآورده‌های نفتی که در سبد مصرفی خانوارها از اهمیت بالایی برخوردار می‌باشند، در دستور کار سیاست‌گذار قرار گیرد.

۴- افزایش بهره‌وری شرکت‌های دولتی انرژی

تولیدکنندگان انرژی اغلب جهت جبران ناکارآمدی در تولید، منابع بودجه‌ای قابل توجهی را دریافت می‌کنند. لذا، افزایش کارایی این بنگاه‌ها می‌تواند به کاهش بار مالی بخش انرژی منجر شود. از این رو، تجربه کشورهای موفق بر اهمیت تقویت اداره شرکت‌های دولتی، بهبود مدیریت تقاضا و جمع‌آوری درآمد و بهره‌برداری بهتر از صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس جهت افزایش کارایی شرکت‌ها، صحنه می‌گذارد.

۵- اتخاذ تدابیر سیاسی همگام با اجرای اصلاحات

انجام اقداماتی هدفمند جهت تعدیل اثر افزایش قیمت انرژی بر فقرا و جلب حمایت عمومی در اصلاح یارانه‌ها بسیار مهم و حیاتی است. زیرا این مهم می‌تواند در نشان دادن تعهد دولت در حمایت از فقرا مفید واقع گردد. به‌عنوان مثال، برنامه‌های پرداخت نقدی مشروط در اقتصادهای نوظهور و اجبار خانوارها به سرمایه‌گذاری یارانه‌ها در آموزش و بهداشت، به میزان قابل توجهی بر ظرفیت این اقتصادها در حمایت از خانواده‌های فقیر در مقابل شوک‌های قیمت و سایر شوک‌ها افزوده است. همچنین فراهم کردن منبع جایگزین انرژی مقرون‌به‌صرفه نیز می‌تواند به کاهش اثر اصلاح یارانه بر گروه‌های کم‌درآمد کمک نماید.

۶- سیاست‌زدایی از مکانیسم قیمت‌ها

اصلاح موفق و پایدار انرژی، به مکانیسمی جهت حذف قیمت‌گذاری دستوری انرژی نیازمند است. هرچند، که اتخاذ چنین مکانیسمی تضمینی برای دستیابی به اصلاح پایدار یارانه‌های انرژی نیست و پایداری مکانیسم اصلاح یارانه‌ها به اصلاحات ساختاری وسیع‌تر (ارتقاء بهره‌وری تولید و توزیع انرژی، بهبود حمل‌ونقل عمومی، توسعه نظام تأمین اجتماعی و...) نیازمند است. همچنین، می‌توان برای جلوگیری از افزایش شدید قیمت‌های داخلی، از قاعده تعدیل‌کننده قیمت به همراه

مکانیسم قیمت‌گذاری خودکار استفاده نمود. مکانیسم‌های تعدیل اگر با سیاست‌های کلان اقتصادی مناسب حمایت شوند، می‌توانند انتظارات تورمی را نیز متوقف و اثرات قیمت بین‌المللی و نوسانات نرخ ارز را کاهش دهند.

مروری بر تجربه هدفمندی یارانه‌های انرژی در کشور

۱- سیر زمانی حرکت از یارانه‌های همگانی به یارانه‌های هدفمند

شواهد گویای آن است که اگرچه سابقه پرداخت یارانه به نحوی همگانی به دهه ۵۰ شمسی بر می‌گردد، اما این نوع نحوه پرداخت در سال‌های پس از انقلاب نیز به دلیل وجود شرایط خاص اجتماعی و اقتصادی بعد از جنگ تحمیلی، همواره مورد پذیرش جامعه و سیاستگذار بوده است. در حالی که نتایج حاصل‌شده از پرداخت همگانی و غیر هدفمند یارانه‌ها در آن زمان مشخص کرد که این نحوه پرداخت در ارتقای درآمد و رفاه اقشار آسیب‌پذیر مؤثر نبوده است. ضمن آنکه این نحوه پرداخت یارانه‌ها، بار مالی بالایی را بر بودجه دولت تحمیل کرده بود^۱.

بر این اساس موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها به مفهوم «هدایت یارانه به سمت جامعه هدف» از اواخر دهه ۷۰ و مطابق با مواد برنامه سوم توسعه، مورد توجه دولت قرار گرفت. اگرچه مجلس با مصوبه مخالفت کرد و در نهایت این پیشنهاد در قالب پرداخت همگانی یارانه به کالاهای اساسی از طریق انتشار کالابریگ اجرایی شد^۲. اما، مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۰، دولت را مکلف کرد که با انجام مطالعات کارشناسی، اقدامات قانونی به‌منظور هدفمند کردن یارانه کالاهای اساسی و حامل‌های انرژی انجام دهد. همچنین، در برنامه چهارم توسعه نیز دولت سیاست هدفمند کردن یارانه‌ها بر اساس برنامه‌های جامع فقرزدایی و عدالت اجتماعی را پیگیری کرد. اما مجلس هفتم در اولین سال اجرای برنامه با ادامه این سیاست مخالفت کرد.

در نهایت، در سال ۱۳۸۸ مجلس لایحه‌ای را بررسی کرد که بر اساس آن یارانه مواد سوختی و کالاهای اساسی حذف شود و همه این کالاها و خدمات در مدت پنج سال به قیمت‌های بازارهای

^۱ مصلی‌نژاد و یزدانی زازرانی (۱۳۹۲)

^۲ سبحانیان و سبحانی (۱۳۹۴)

منطقه‌ای و بین‌المللی عرضه گردند^۱ که این لایحه در نهایت به قانون هدفمندی تبدیل شد و در آذر ماه ۱۳۸۹ به مرحله اجرا رسید.

۲- قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

بررسی مواد و تبصره‌های قانون هدفمند کردن یارانه‌ها حاکی از آن است که این قانون دو محور کلی را دنبال کرده است. محور اول؛ به حذف یارانه و افزایش قیمت حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی تأکید دارد. به نحوی که قیمت بنزین، نفت، نفت کوره و نفت سفید، گاز مایع و سایر مشتقات نفتی باید پس از برنامه پنج‌ساله پنجم به بالاتر از ۹۰ درصد قیمت‌های فوب خلیج فارس، قیمت گاز طبیعی به بالاتر از ۷۵ درصد قیمت گاز صادراتی و قیمت سایر موارد تا میزان بهای تمام‌شده افزایش یابد و لذا، قیمت بخش عمده‌ای از حامل‌های انرژی توسط قیمت‌های صادراتی تعیین شود. در حقیقت، این نوع محصولات داخلی از طریق عرضه و تقاضای خارجی، قیمت‌گذاری خواهند شد.

محور دوم، به باز توزیع درآمد حاصل از حذف یارانه‌های غیرمستقیم در اقتصاد کشور تأکید می‌کند. بر اساس این قانون، دولت مجاز است حداکثر تا ۵۰ درصد خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را، جهت پرداخت یارانه در قالب پرداخت نقدی و غیر نقدی و اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی هزینه کند و ۳۰ درصد را در ارتباط با مواردی همچون بهینه‌سازی مصرف انرژی، اصلاح ساختار فناوری واحدهای تولیدی، جبران بخشی از زیان شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات انرژی، گسترش و بهبود حمل‌ونقل عمومی، حمایت از تولیدکنندگان بخش کشاورزی و صنعتی، حمایت از تولید نان صنعتی، حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی و توسعه خدمات الکترونیکی تعاملی (باهدف حذف و یا کاهش رفت‌وآمدهای غیر ضرور) هزینه کند و ۲۰ درصد باقیمانده نیز به‌منظور جبران آثار اجرای قانون بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هزینه کند.

^۱ گرشاسی (۱۳۹۳)

۳- نگاهی به عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

قانون هدفمند کردن یارانه‌ها که باهدف اجرای بهتر عدالت و افزایش قدرت خرید دهک‌های پایین درآمدی در آذر ۱۳۸۹ به‌طور رسمی به مرحله اجرا رسید تاکنون در فازهای متعددی به اجرا درآمده است. **فاز نخست** هدفمندسازی یارانه‌ها از ۲۸ آذر ۱۳۸۹ آغاز شد و تا فروردین ۱۳۹۳ به طول انجامید. بررسی عملکرد فاز نخست قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، حاکی از آن است که نحوه اجرای این طرح با آنچه در قانون مصوب هدفمندسازی آمده بود، تفاوت زیادی پیدا کرد. زیرا، مجموع یارانه نقدی پرداختی به خانوارها از مجموع منابع حاصل از اجرای قانون بیشتر بود و نه تنها پولی برای پرداخت به بخش صنعت و تولید باقی نماند، بلکه بر اساس گزارشی که کمیسیون اصل نود مجلس ارائه کرد، دولت کسری موجود برای پرداخت یارانه نقدی خانوارها را از منابعی مانند بانک مرکزی، خزانه‌داری کل و ردیف‌های بودجه عمومی تأمین کرد.

از این‌رو، اجرای فاز اول از طرح هدفمندسازی یارانه‌ها نه تنها به تحقق اهداف اولیه طرح کمک چندانی نکرد، بلکه از یک‌سو، به تشدید کسری بودجه و آسیب دیدن طرح‌های عمرانی (به علت کمبود اعتبار) منجر شد و از سوی دیگر، با استقرار از بانک مرکزی زمینه را برای افزایش تورم فراهم کرد. از وجهی دیگر، اجرای فاز نخست قانون هدفمندی یارانه‌ها اتفاقات کاملاً محسوسی را برای بنگاه‌های تولیدی و گردانندگان چرخ‌های اقتصادی کشور به ارمغان آورد، اتفاقاتی که در کنار مشکل تأمین سرمایه در گردش واحدها، افزایش قیمت جهانی اغلب مواد اولیه موردنیاز کارخانه‌ها و نوسان نرخ ارز، تولیدکنندگان را بیش‌ازپیش متضرر کرد. همچنین، عدم تحقق سهم ۳۰ درصدی صنعت از منابع حاصل از هدفمندی یارانه‌ها این ناکامی را تشدید کرد. بنابراین، طرحی که باهدف تقویت نظام اقتصادی و بهبود رفاه طبقات محروم مطرح شده بود، در عمل به تحمیل فشار مالی به دولت و تورم بالا به عموم مردم منجر شد.

فاز دوم هدفمندسازی یارانه‌ها در حالی به مرحله اجرا رسید که دولت قصد داشت با برطرف کردن نارسایی‌ها و کاستی‌های فاز نخست اجرای این قانون، فاز دوم را به نحو مطلوب‌تری اجرا کند. از این‌رو، فاز دوم هدفمند کردن یارانه‌ها با ثبت نام از متقاضیان این مرحله در فروردین ۱۳۹۳ آغاز شد. باوجود اینکه تبلیغات زیادی در خصوص انصراف داوطلبانه افراد پردرآمد از دریافت یارانه

نقدی توسط دولت انجام گرفت، اما در نهایت، بر اساس اعلام دولت تنها ۲ میلیون و ۴۰۰ هزار نفر از دریافت یارانه نقدی انصراف دادند و لذا، به دلیل محدود بودن تعداد انصراف‌ها، بار مالی پرداخت یارانه نقدی برای دولت کاهش چندانی نداشت و دولت در فاز دوم نیز با افزایش قیمت حامل‌های انرژی توانست کسری خود را تا حدی در این زمینه را کاهش دهد.^۱ از سوی دیگر، با تنظیم مصارف طرح با منابع حاصل از طرح، دولت توانست رویه قبل را نیز در تأمین منابع از طریق بانک مرکزی (که باعث تشدید تورم می‌شد) خاتمه دهد. لذا، در فاز دوم هدفمندی نیز، تقریباً ۹۰ درصد از منابع هدفمندی برای پرداخت نقدی یارانه‌ها استفاده شد، بالغ بر ۶ درصد از منابع حاصله به بخش سلامت و کاهش هزینه‌های مستقیم مردم در بخش سلامت اختصاص یافت، نزدیک به ۱,۵ درصد از منابع هدفمندی به منظور حمایت از بیکاران جویای کار پرداخت شد و تنها حدود ۱ درصد از کل منابع هدفمندی به بخش تولید اختصاص یافت.^۲

فاز سوم اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها در خرداد ۱۳۹۴ در شرایطی آغاز گردید که پنج سال از اجرای این قانون می‌گذشت، در حالی که بر طبق قانون هدفمندی باید اجرای این قانون تا پایان برنامه پنجم توسعه (پایان سال ۱۳۹۴ به اتمام می‌رسید و کشور، به اهداف مقرر شده در آن دست می‌یافت. اما رویدادهای مختلفی در عرصه‌های اقتصادی و سیاسی (همچون نوسانات نرخ ارز و تحریم‌های اقتصادی) و نیز عدم پایبندی به قانون و اجرای ناقص آن در فاز اول که حدود سه سال به طول انجامید، فرصتی را برای عمل به مهلت قانونی تعیین شده جهت اجرای کامل قانون

^۱ برای اطلاعات بیشتر رجوع شود به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، با موضوع "در باره گام سوم هدفمندی کردن یارانه‌ها: دلایل اجرا و کسری احتمالی منابع"، تهیه شده توسط سبحانیان و پيله فروش (۱۳۹۴)، در این گزارش آمده است براساس تبصره «۲۱» قانون بودجه ۱۳۹۳، پیش‌بینی شده بود که منابع قانون هدفمندی یارانه‌ها در سال ۱۳۹۳ از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی به میزان ۴۸ هزار میلیارد تومان و از محل ردیف‌های بودجه‌ای به مبلغ ۱۱,۳ هزار میلیارد تومان تأمین گردد که براساس عملکرد تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۳، حدود ۷۸,۸ درصد از منابع پیش‌بینی شده در این سال، محقق شده است.

^۲ سبحانیان و پيله فروش (۱۳۹۴)

باقی نگذاشت^۱. از این رو، دولت با افزایش قیمت حامل‌های انرژی در سه‌ماهه نخست سال ۱۳۹۴، به‌طور غیررسمی فاز سوم قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را اجرایی کرد. همچنین، دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۵، با حذف افراد دارای درآمدهای بالای ۳ میلیون و ۵۰۰ هزار تومان و تمام افرادی که جزء سه دهک بالای درآمدی بودند، فاز دیگری از هدفمندی را اجرایی کرد. در حالی که بر اساس استناد به مفاد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، مقرر بود اصلاح قیمت حامل‌های انرژی به نحوی صورت پذیرد که تا پایان سنوات قانون برنامه پنجم توسعه، اهداف مقرر در قانون مذکور محقق شود. اما دستاوردهای حاصل از اجرای طرح مذکور طی سال‌های ۱۳۸۹ الی ۱۳۹۵، به‌گونه‌ای بود که به دلیل عدم تحقق اهداف مندرج در قانون یادشده، هم از نظر اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و هم از نظر باز توزیع منابع حاصله، دولت ناگزیر به تمدید اجرای قانون هدفمندی در برنامه ششم توسعه گردید^۲. در همین راستا تبصره «۱۴» بودجه سال ۱۳۹۶ به هدفمندی یارانه‌ها اختصاص یافت^۳.

البته، باید تأکید کرد که بررسی عملکرد قانون هدفمندی پس از حدود هشت سال از اجرای آن گویای این حقیقت است که ترکیب مقرر در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها برای مصارف آن در هیچ یک از سال‌های اجرای قانون رعایت نشده است. به‌نحوی که در عمل، طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۶، حدود ۹۰ درصد از کل مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها مربوط به مصارف کمک به خانوارها در قالب پرداخت‌های نقدی اختصاص داده شده است^۴. در نتیجه می‌توان گفت، هدفمند کردن یارانه‌ها در طی هشت سال منطبق بر قانون اجرا نشده و عملکرد پر ابهامی داشته است. در ادامه عملکرد قانون هدفمندسازی یارانه‌ها از منظر میزان تحقق در اهدافی چون بهبود توزیع درآمد، ارتقاء کارایی در مصرف انرژی، کاهش مخارج عمومی و رفع عدم تعادل‌های بودجه‌ای، کاهش مخاطرات محیط زیستی و افزایش کارایی در اقتصاد مورد ارزیابی قرار گرفته است.

^۱ سبحانیان و پیله فروش (۱۳۹۴)

^۲ تبصره «۴۹» لایحه برنامه ششم توسعه مصوب کمیسیون تلفیق

^۳ مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۶)

^۴ سبحانیان و همکاران (۱۳۹۵)

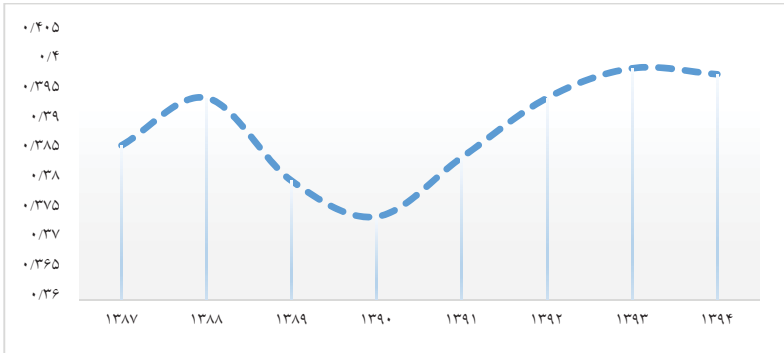
۱-۳- بهبود در توزیع درآمد

بررسی‌ها گویای آن است که قانون هدفمندی یارانه‌ها چه به لحاظ نظری و چه به لحاظ عملی، ایده هدفمندی یعنی شناسایی و توجه به گروه‌های هدف را محقق نساخت و تنها عواید حاصله را به شکل برابر بین تمامی اقشار تقسیم نمود که خود فارغ از برقراری عدالت است^۱. بررسی آثار این تغییرات بر وضعیت توزیع درآمد بر اساس دو شاخص ضریب جینی^۲ و نسبت هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین خانوارها در نمودارهای شماره ۱ و ۲، نشان داده شده است. با توجه به نمودارها مشاهده می‌شود در سال ۱۳۹۰ یعنی یک سال پس از اجرای فاز نخست هدفمندی، در اثر پرداخت نقدی به خانوارها، ضریب جینی و نسبت هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین خانوارها کاهش یافته است و لذا، توزیع درآمد در سال ۱۳۹۰ بهبود پیدا کرده است. اما باید توجه داشت که به دلیل انتشار آثار تورمی ناشی از اجرای این سیاست و همچنین اعمال تحریم‌های یک‌جانبه غرب به اقتصاد کشور، پایداری در بهبود توزیع درآمد رخ نداده و همان‌طور که در نمودارهای شماره ۱ و ۲، مشاهده می‌شود از سال ۱۳۹۱ به بعد، ضریب جینی و نسبت هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین افزایش یافته که از گسترده شدن نابرابری در توزیع درآمد، حکایت دارد. البته باید توجه داشت که اجرای فاز دوم این طرح تا حدی با کنترل تورم و ثبات فضای کلان اقتصادی به علت رفع تحریم‌ها و دستیابی به توافق هسته‌ای همراه بود که موجب شد با یک تأخیر زمانی حدوداً یک‌ساله (در سال ۱۳۹۴)، بهبودی اندک در وضعیت توزیع درآمد ایجاد شود.

^۱ مصلی‌نژاد و یزدانی زازرانی (۱۳۹۲)

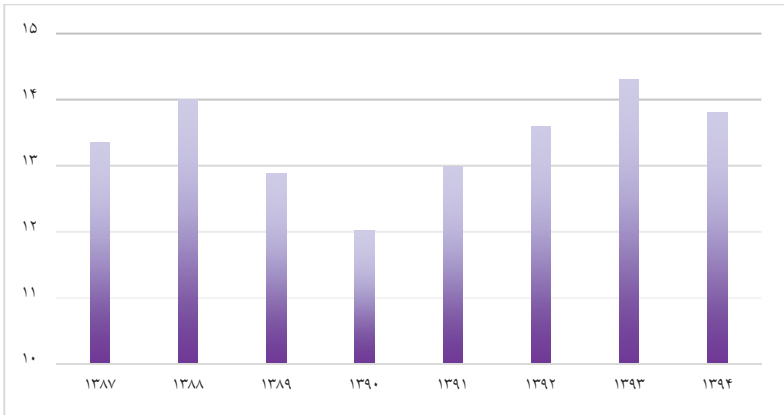
^۲ ضریب جینی شاخصی برای سنجش میزان نابرابری در توزیع درآمد یا ثروت در یک جامعه است. اگر ضریب جینی مساوی با صفر باشد یعنی برابری مطلق و اگر مساوی با یک باشد یعنی نابرابری مطلق در جامعه وجود دارد.

نمودار ۱- وضعیت ضریب جینی در خانوارهای شهری و روستایی



مأخذ: بانک مرکزی.

نمودار ۲- نسبت هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین خانوارهای کشور



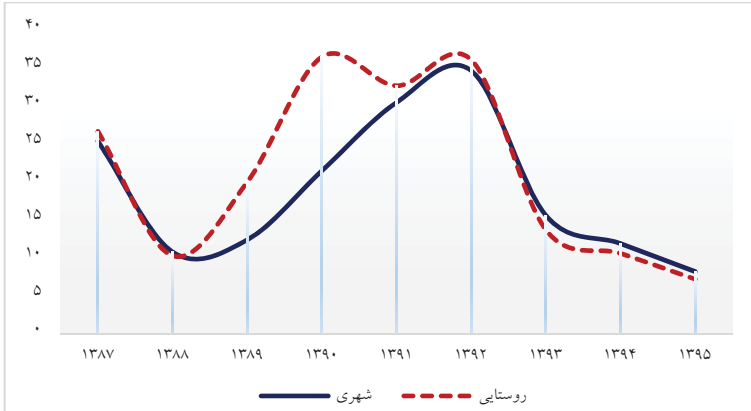
مأخذ: بانک مرکزی.

اهمیت توجه به این مسأله از آنجا دوچندان می‌گردد که بدانیم، بررسی عوامل مؤثر بر روند توزیع درآمد همچون نرخ تورم نیز در زمان بعد از هدفمندی یارانه‌ها وضعیت مناسبی را نشان نمی‌دهد. به‌عنوان مثال، تورم در مناطق شهری و روستایی هم‌زمان با اجرای فاز اول هدفمندی روند صعودی به خود گرفت، به این صورت که تورم مناطق شهری از ۱۲,۴ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۲۱,۵ درصد در سال ۱۳۹۰، ۳۰,۵ درصد در سال ۱۳۹۱ و ۳۴,۷ درصد در سال ۱۳۹۲ افزایش



یافت و تورم در مناطق روستایی از ۲۰ درصد در سال ۱۳۸۹، به ۳۶٫۵ درصد در سال ۱۳۹۰، ۳۲٫۷ درصد در سال ۱۳۹۱ و ۳۶٫۱ درصد در سال ۱۳۹۲ رسید.

نمودار ۳- وضعیت تورم در خانوارهای شهری و روستایی



مأخذ: بانک مرکزی

بر اساس فعل‌وانفعالات صورت گرفته در رشد قیمت‌ها، هزینه مصرفی خانوارها تحت تأثیر قرار گرفت و از آنجا که افزایش صورت گرفته در هزینه‌های مصرفی خانوار متناسب با افزایش قیمت‌ها و تورم موجود در بازار نبود، خانوارهای شهری و روستایی نتوانستند سطح هزینه‌های خود را در حد تورم پوشش دهند (یعنی سطح تورم بیشتر از سطح هزینه‌ها افزایش یافت). لذا، قدرت خرید خانوارها در اثر تورم از بین رفت. در اینجا باید توجه داشت، که تورم، هزینه خانوارها در گروه‌های مختلف درآمدی را به‌طور یکسان تحت تأثیر قرار نمی‌دهد. زیرا، قبل از هدفمندی در طی سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۸۸، خانوارها به‌طور متوسط ۷۷ درصد از هزینه‌ها را صرف چهار قلم کالای ضروری (خوراک، مسکن و سوخت، بهداشت و درمان و حمل‌ونقل) می‌کردند، این نسبت پس از هدفمندی در طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۳، به ۷۹ درصد افزایش یافته است. ابعاد نگران‌کننده تغییر در این نسبت از آنجا بیشتر مشخص می‌گردد که بدانیم پس از هدفمندی و در اثر افزایش شدید قیمت‌ها، دهک فقیر ۹۱ درصد و دهک پردرآمد ۷۴ درصد از کل هزینه‌های خود را صرف

اقدام ضروری کرده‌اند. نکته مهم دیگر این است که سهم کالاهای ضروری در تمامی گروه‌های درآمدی به‌استثنای دهک دهم پس از هدفمندی افزایش یافته است.^۱ از این رو، می‌توان گفت، هدفمندی یارانه‌ها در قالب حذف یارانه حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی بدون توجه به فضای کلان اقتصاد کشور، نتوانست در تحقق هدف بهبود توزیع درآمد و افزایش رفاه خانوارهای کشور راهگشا باشد.

۲-۳- ارتقاء کارایی در مصرف انرژی

یکی از عمده استدلال‌های دولت در پیگیری قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، این بود که از طریق افزایش قیمت حامل‌های انرژی می‌توان شدت مصرف انرژی (به‌ویژه بخش تولید) را کاهش و بخش تولید را به بهره‌گیری از تکنولوژی‌های جدید، ترغیب نمود. لذا، اجرای قانون هدفمندی در اواخر سال ۱۳۸۹، اگرچه موجب شد که قیمت حامل‌های انرژی به یک‌باره و چشمگیر افزایش یابد؛ به‌گونه‌ای که قیمت بنزین ۴ الی ۷ برابر^۲، نفت سفید ۱٫۶ برابر، گازوئیل بین ۲٫۲ تا ۲٫۱ برابر، نفت کوره ۲٫۲ برابر، گاز مایع بین ۵٫۳ تا ۱٫۳ برابر گردید^۳ و قیمت برق نیز ۲۶٫۵ درصد رشد یافت و قیمت اسمی فروش برق نیز نسبت به سال گذشته حدود ۲ برابر شد^۴، اما نتایج حاصل، گویای دستاوردهای اندک در زمینه کاهش مصرف انرژی است. با توجه به نمودارها مشاهده می‌شود در سال نخست اجرای قانون تنها مصرف بنزین و نفت سفید کاهش یافت و مصرف انرژی در برخی موارد همچون نفت کوره و گازوئیل مانند سال‌های گذشته، روندی افزایشی داشته است.

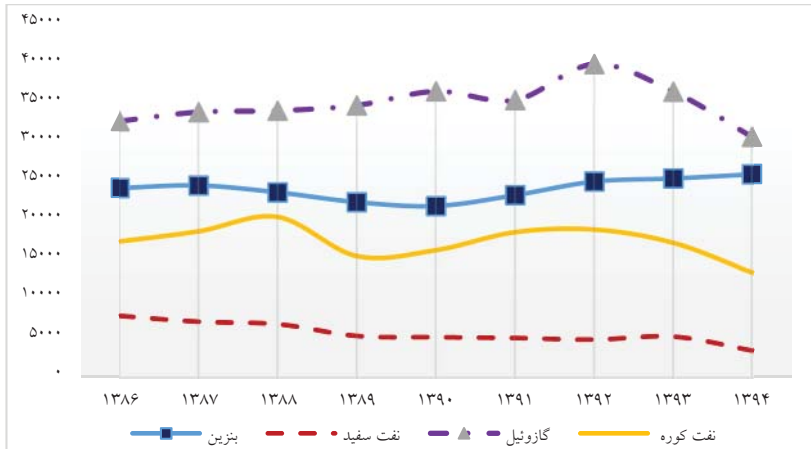
^۱ پروین (۱۳۹۵)

^۲ به علت وجود دو نوع بنزین معمولی و سوپر و فروش بنزین به دو نرخ سهمیه‌ای و آزاد بعد از اجرای فاز نخست هدفمندی در سال ۱۳۸۹، می‌توان گفت که قیمت بنزین برحسب نوع بنزین و نرخ‌های سهمیه‌ای یا آزاد آن، در یک سال بعد از اجرای فاز نخست هدفمندی، ۴ الی ۷ برابر شده است.

^۳ مصلی‌نژاد و یزدانی زازرانی (۱۳۹۲)

^۴ چنانچه اثر افزایش سطح عمومی قیمت‌ها از این ارقام حذف شود، ملاحظه می‌شود که قیمت واقعی برق نسبت به دوره زمانی اجرای طرح هدفمندی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹، ۶۱٫۴ درصد رشد داشته است.

نمودار ۴- روند مصرف فرآورده‌های نفتی (واحد: میلیون لیتر)



مأخذ: ترازنامه انرژی

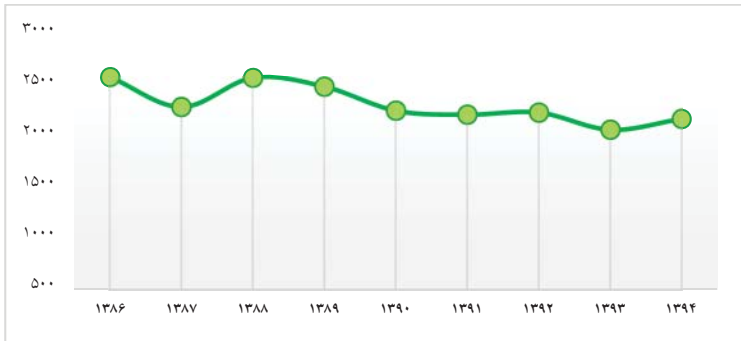
همچنین باید اشاره کرد که بخشی از کاهش در مصرف حامل‌های انرژی در عمل ناشی از اقدامات تکمیلی دولت نظیر اعمال طرح سهمیه‌بندی و کاهش سهمیه خودروهای سواری و همچنین راه‌اندازی سامانه هوشمند سوخت و کنترل توزیع سیلندرهای گاز مایع بوده و لذا، به‌اندازه کافی چشمگیر و قابل‌اتکا نیست که به کاهش پایدار در مصرف حامل‌های انرژی بینجامد.

همان‌طور که در نمودار شماره ۴، مشاهده می‌شود، مقدار مصرف بنزین از سال ۱۳۹۰ به بعد افزایش یافته است و سایر حامل‌های انرژی در سال دوم، افزایش رشد در مصرف را تجربه کردند. اما، در سال ۱۳۹۴، کاهش مصرف فرآورده‌هایی همچون نفت کوره، نفت سفید و گاز مایع، به علت اعمال روش‌های کنترلی عرضه نظیر تجارت آسان و فروش فرآورده‌ها در بازارچه‌های مرزی با قیمت نزدیک به قیمت فوب حاصل شده و اجرای قانون هدفمندی در آن تأثیری نداشته است.^۱ در مورد گاز طبیعی، ارقام ارائه شده در نمودار شماره ۶ نشان از آن دارد که چون هیچ گزینه دیگری برای تغییر سوخت مصرف‌کنندگان گاز در سایر بخش‌ها وجود نداشت، لذا علی‌رغم پلکانی

^۱ ترازنامه هیدروکربوری کشور (۱۳۹۴)

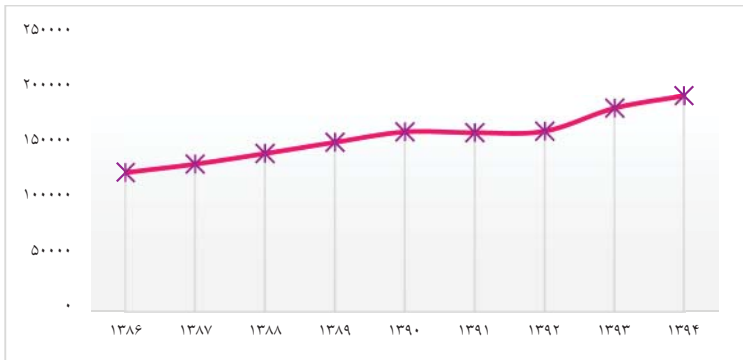
کردن قیمت گاز در بخش خانگی و افزایش قیمت گاز در سایر بخش‌ها، اجرای فاز اول قانون هدفمندی یارانه‌ها در سال اول در کاهش مصرف گاز طبیعی موثر واقع نگردید. هرچند در سال دوم از اجرای قانون (۱۳۹۱)، به دنبال رکود حاکم در صنایع کشور و شرایط مطلوب جوی سال، رشد مصرف گاز کاهش یافت. لیکن مشاهده می‌شود در سال سوم (۱۳۹۲) اجرای قانون، با بروز سرمای شدید در زمستان و از طرفی خروج تدریجی اقتصاد کشور از رکود و آغاز فعالیت‌های صنعتی، رشد مصرف گاز مجدداً با افزایش قابل ملاحظه‌ای مواجه شده است.

نمودار ۵- روند مصرف گاز مایع (واحد: میلیون لیتر)



مأخذ: ترازنامه انرژی

نمودار ۶- روند مصرف گاز طبیعی (واحد: میلیون مترمکعب)



مأخذ: ترازنامه انرژی



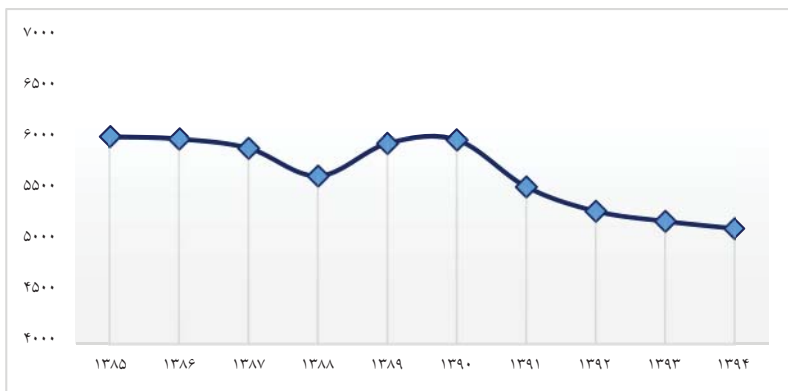
نمودار ۷- روند مصرف برق (واحد: گیگاوات ساعت)



مأخذ: ترازنامه انرژی

بر این اساس می‌توان نتیجه گرفت که افزایش قیمت‌ها در کوتاه‌مدت می‌تواند میزان مصرف برخی از حامل‌های انرژی را کاهش دهد، اما این روند کاهشی موقتی است مگر آنکه در کنار اعمال سیاست‌های قیمتی، راهکارهای غیر قیمتی همچون اصلاح الگوی مصرف و حمایت دولت از اصلاح ساختار صنایع و تولید در دستور کار قرار گیرد^۱.

نمودار ۸- روند بهره‌وری در مصرف انرژی

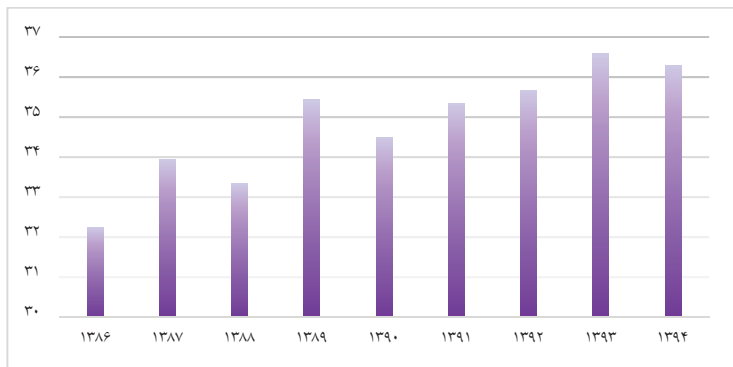


مأخذ: ترازنامه انرژی

^۱ نتایج حاصله توسط مطالعات انجام‌شده، همچون ختایی و اقدامی (۱۳۸۴)^۱ و جبل عاملی و گودرزی فراهانی (۱۳۹۳)^۱ تأیید می‌شود.

در بررسی تحقق هدف افزایش بهره‌وری در مصرف انرژی بر اساس اطلاعات ارائه‌شده در نمودار شماره ۷، مشاهده می‌شود در سال ۱۳۸۹ یک جهش ناگهانی در این شاخص رخ داده، اما این افزایش پایدار نبوده و از سال ۱۳۹۱ به بعد کاهش مستمر در بهره‌وری انرژی مشاهده می‌شود. از دلایل پایین بودن شاخص بهره‌وری در مصرف انرژی و کاهش آن در طی دهه گذشته، می‌توان به سطح پایین فناوری در تمامی فرآیندهای تولید تا مصرف هر یک از حامل‌های انرژی (از استخراج و بهره‌برداری از سوخت‌های فسیلی گرفته تا مراحل تبدیل آن‌ها به حامل‌های مختلف مورد استفاده در صنایع تولیدی، صنعتی و حمل‌ونقل) اشاره کرد. این مسأله موجب شده به‌طور متوسط سالانه بیش از ۳۴ درصد از کل مصرف انرژی کشور در شبکه تولید و توزیع حامل‌های انرژی و قبل از رسیدن به بازار مصرف اتلاف شود. این در حالی است که شبکه‌های تولید و توزیع حامل‌های انرژی به‌صورت انحصاری در اختیار دولت قرار دارد و این‌گونه نیست که از طریق افزایش قیمت حامل‌ها، افزایش در بهره‌وری انرژی رخ دهد^۱. همان‌طور که در نمودار شماره ۹، این مشاهده می‌شود، به‌واسطه اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، نیز از سهم تلفات انرژی در فرآیندهای تولید، توزیع و انتقال انرژی کاسته نشده است.

نمودار ۹- سهم تلفات در شبکه‌های تولید و توزیع حامل‌های انرژی (واحد: درصد)



مأخذ: ترازنامه انرژی

^۱ مومنی (۱۳۸۹)

از زاویه‌ای دیگر، پایین بودن بهره‌وری در مصرف انرژی ضمن آنکه به سیستم حمل‌ونقل فرسوده و فقدان مدیریت منسجم و متمرکز در شهرها و جاده‌ها بازمی‌گردد، ناشی از آن است که خودروسازی‌های عموماً دولتی و شبه‌دولتی کشور در حال تولید خودروهایی هستند که بیش از دو برابر استانداردهای جهانی بنزین مصرف می‌کنند^۱. اهمیت توجه به این مسائل از آنجا دوچندان می‌گردد که بدانیم، بهره‌گیری از وسایل نقلیه با طول عمر بالا و فاقد استانداردهای جهانی، ضمن ایجاد ناامنی و خطر تصادف در جاده‌ها، افزایش مصرف سوخت را به همراه دارد^۲. همچنین، باید اشاره کرد که علت مصرف بیش از اندازه اتومبیل‌های شخصی، نبود جانشین مناسب در بخش حمل‌ونقل عمومی مانند متروی سهل‌الوصول و منظم با دسترسی سریع و زمانمندی و با هزینه زمانی و ازدحام کم در سرتاسر کلان شهرهای کشور است. لذا، در چنین شرایطی افزایش قیمت بنزین تأثیر چندانی بر مصرف بنزین نمی‌تواند داشته باشد، چراکه به علت نبود جانشین مناسب در این زمینه، یعنی سیستم حمل‌ونقل عمومی کارا و سریع، کاهش در استفاده از خودروهای شخصی در عمل صورت نمی‌گیرد^۳.

۳-۳- کاهش مخارج عمومی و رفع عدم تعادل‌های بودجه‌ای

یکی از عمده استدلال‌های دولت در پیگیری قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، کاهش کسری بودجه بود و استدلال صورت گرفته از سوی سیاست‌گذار در این زمینه آن بود که پرداخت یارانه به شیوه فعلی بار مالی گسترده‌ای را بر بودجه وارد ساخته است. اما آنچه در عمل با اجرای قانون هدفمندی اتفاق افتاد، ادامه یافتن کسری بودجه دولت بود. چنانکه پرداخت یارانه‌های نقدی در چهارچوب قانون هدفمندی خود به محل کسری بودجه بدل شد. درواقع، به‌واسطه ناکامی دولت در شناسایی دقیق گروه هدف، مصارف هدفمندی در اغلب سال‌ها از منابع آن بیشتر گردید و از این‌رو، دولت در اغلب سال‌ها با کسری بودجه ناشی از اجرای قانون هدفمندی مواجه شد. از این‌رو، دولت ضمن

^۱ مومنی (۱۳۸۹)

^۲ در وسایل نقلیه باری جدید، حداکثر مصرف سوخت در یک‌صد کیلومتر مسافت معادل ۲۵ لیتر گازوئیل است در صورتی که در کامیون‌های با طول عمر بالا، به ۶۰ لیتر هم می‌رسد (طلوعی (۱۳۹۶)).

^۳ ترکمانی (۱۳۸۹)

تأمین کسری از محل بودجه عمومی، منابع حاصل از فروش نفت و استقراض از بانک مرکزی، در اغلب سال‌ها با نادیده گرفتن سهم بخش‌هایی مانند اشتغال، سلامت و به‌ویژه بخش تولید، تنها توانست سهم توزیع یارانه‌های نقدی و غیر نقدی خانوارها را پرداخت کند.

۴-۳- کاهش مخاطرات محیط زیستی

سیاست‌گذار با تأکید بر این موضوع که پایین بودن قیمت حامل‌های انرژی مخاطرات محیط زیستی فراوانی را در آینده نزدیک به همراه خواهد داشت، اصلاح قیمت حامل‌های انرژی را به‌منظور مقابله با این مسأله ضروری می‌داند. این امر در حالی است که بر اساس مطالعات پژوهشی انجام شده پس از هدفمندسازی یارانه‌ها میزان سوخت هیزمی در کشور از ۵ میلیون مترمکعب به ۸ میلیون مترمکعب رسیده، یعنی رشد جنگل‌زدایی ۶۰ درصد شده نسبت به شرایطی که آن‌هم مطلوب نبوده است. در همین دوره برآورد شده است که میزان سوخت بوته‌ای از ۳۰۰ هزار تن به ۶۰۰ هزار تن افزایش یافته، یعنی صد در صد در پتانسیل کویرزایی کشور پیشروی صورت گرفته است^۱. بر این اساس هدفمندی یارانه‌های انرژی با شدت بخشیدن به پدیده جنگل‌زدایی و کویرزایی، نه‌تنها از کاستن از مخاطرات محیط زیستی ناکام ماند بلکه بر شدت این نوع از مخاطرات افزود.

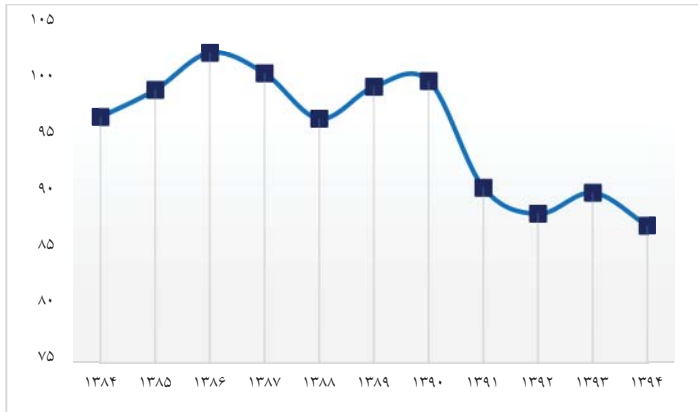
۵-۳- افزایش کارایی در اقتصاد

بررسی عملکرد قانون هدفمندسازی یارانه‌ها گویای آن است که اجرای این قانون نیز دستاوردی در ایجاد کارایی در اقتصاد ایجاد نکرد. چراکه، اجرای فاز نخست هدفمندی، نه‌تنها با انتشار امواج تورمی به اقتصاد کشور، به بی‌ثباتی فضای کلان اقتصاد دامن زد، بلکه در ارتقاء بهره‌وری کل اقتصاد نیز ناکام ماند. همان‌طور که در نمودار شماره ۱۰، مشاهده می‌شود بهره‌وری کل اقتصاد هم‌زمان با اجرای فازهای مختلف هدفمندی بهبود نیافت و ضعف چهارچوب نهادی و نامساعد بودن فضای کسب‌وکار کشور، به‌عنوان موانع اصلی بر سر راه افزایش بهره‌وری و کارایی در اقتصاد نقش ایفا کرد.

^۱ مومنی (۱۳۹۴)



نمودار ۱۰- شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید (سال پایه ۱۳۹۰)



مأخذ: سازمان ملی بهره‌وری ایران.

نتیجه‌گیری

نقش اساسی و مهم انواع حامل‌های انرژی در توسعه اقتصادی و اجتماعی، بخش انرژی را به یکی از کانون‌های اصلی دریافت یارانه تبدیل کرده است. اما، شواهد گویایی آن است که برخلاف اهداف اولیه پرداخت یارانه به بخش انرژی، اعطای یارانه، آثار و هزینه‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی فراوانی همچون، افزایش مصرف انرژی و اتلاف منابع، قاچاق و بروز مفاسد اقتصادی، عدم توازن بودجه دولت و تراز تجاری انرژی، باز توزیع منابع به نفع گروه‌های پردرآمد، جلوگیری از توسعه طرح‌های مرتبط با انرژی‌های تجدیدپذیر، عدم به‌کارگیری فناوری‌های پاک در تولید و... را ایجاد می‌کند. از وجهی دیگر، بررسی ادبیات تجربی موجود در زمینه اصلاح یارانه‌های انرژی حاکی از آن است که وقوع ترکیبی از بحران‌های اقتصادی و محیط زیستی، اصلاح یارانه‌های انرژی را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد و انگیزه لازم را برای دولت‌ها به‌منظور آزادسازی در بازار انرژی و هدفمند کردن یارانه‌های انواع حامل‌های انرژی را ضرورت می‌بخشد. نگاهی بر عملکرد قانون هدفمندسازی یارانه‌ها حاکی از این حقیقت است که بعد از گذشت نزدیک به هشت سال از اجرای شدن، این قانون به دلایلی مانند عدم شناسایی درست گروه‌های

هدف، پرداخت یکسان مبلغ یارانه نقدی به افراد، عدم پرداخت سهم بخش تولید از محل اجرای این قانون، عدم پرداخت سهم بخش مسکن و اشتغال جوانان از رسیدن به اهداف تعیین شده بازمانده است. از این رو، در راستای تحقق اهداف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها که همان عدالت‌محوری و توزیع بهینه منابع کشور است، مجموعه راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شود:

- التزام دولت به شناسایی دقیق گروه‌های هدف و تأکید بر پرداخت‌های انتقالی نقدی هدفمند، به‌جای پرداخت‌های انتقالی نقدی همگانی.

- رایزنی با ذینفعان و ایجاد کمپین‌های اطلاعاتی به‌منظور اطلاع‌رسانی عمومی و تعامل مؤثر با تمامی مسئولان و گروه‌های مختلف ذی‌ربط، قبل، در حین و بعد از اجرای برنامه اصلاحات.

- به‌کارگیری رویکرد تدریجی مبتنی بر رعایت توالی زمانی و اهمیت نوع انرژی در سید مصرفی خانوار.

- فراهم کردن زمینه‌های لازم جهت جایگزینی سوخت‌ها در عین ارتقای کارایی انرژی.

- اجرای سیاست‌های تسهیل‌کننده دسترسی اقشار آسیب‌پذیر به دارایی‌های درآمدزا، همچون تجهیز آنها به مهارت و ایجاد اشتغال برای آنها.

- حمایت دولت از بخش تولید کشور با پرداخت سهم این بخش از محل درآمدهای حاصل از اجرای قانون هدفمندی.

- ارتقای فن‌آوری و بهبود بهره‌وری و کارایی بنگاه‌های عرضه‌کننده حامل‌های انرژی.

- مدیریت مصرف انرژی به روش‌های غیر قیمتی (کاهش اتلاف انرژی در شبکه تولید و توزیع حامل‌های انرژی، نوسازی ناوگان حمل‌ونقل و تقویت حمل‌ونقل ریلی کشور، اصلاح الگوی تولید خودروها بر اساس مصرف انرژی مطابق با استانداردهای جهانی).

درنهایت بر اساس آنچه که از مروری بر ادبیات نظری و تجربی اصلاح یارانه‌های انرژی ملاحظه شد می‌توان نتیجه گرفت اگر به‌جای هر کدام از راهبردهای مورد اشاره در فوق، تنها حامل‌های انرژی را با چشم قیمتی روبرو سازیم، نه تنها بهبودی در بهره‌وری انرژی و کنترل مصرف انرژی پدیدار نمی‌شود، بلکه بروز بسیاری از ناهنجاری‌های دیگر نیز محتمل‌تر می‌شود.

منابع فارسی

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (۱۳۹۵) ضرورت اصلاح قیمت‌ها در حوزه انرژی، معاونت بررسی‌های اقتصادی.
۲. استیونس، پل (۱۳۹۰)، اقتصاد انرژی، ترجمه: علی طاهری فرد، سید جعفر حسینی، جلال دهنوی، تهران، نشر دانشگاه امام صادق (ع).
۳. پرمه، زورار (۱۳۸۴)، بررسی انرژی و آثار افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر سطوح قیمت‌ها در ایران، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، شماره ۳۴.
۴. پروین، سهیلا (۱۳۹۵)، تغییرات سبد مصرفی خانوار پس از اجرای سیاست هدفمندی یارانه‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۵۱۶۳.
۵. ترکمانی، دینی (۱۳۸۹)، یارانه‌ها؛ اختلال‌های قیمتی یا ناکارایی‌های نهادی - ساختاری، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال دهم، شماره ۳۸.
۶. جبل عاملی، فرخنده و یزادن گودرزی فراهانی (۱۳۹۴)، تأثیر اصلاح یارانه بر مصرف حامل انرژی در ایران: مطالعه موردی مصرف بنزین، نفت و گازوئیل، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و دوم، شماره ۸۱.
۷. حسینی، سید کرامت و اردشیر عسکری (۱۳۹۵)، هدفمند کردن یارانه‌ها و تأثیر آن بر قاچاق کالا و ارز، مجله علمی تخصصی علوم انسانی اسلامی، جلد ششم، شماره ۱۰.
۸. ختایی، محمود و پروین اقدامی (۱۳۸۴)، تحلیل کشش قیمتی تقاضای بنزین در بخش حمل‌ونقل زمینی، فصلنامه پژوهش‌های اقتصاد ایران، شماره ۲۵.
۹. سبحانیان، سید محمدهادی (۱۳۹۵)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور (هدفمند کردن یارانه‌ها)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۵۲۵۴.
۱۰. سبحانیان، سید محمدهادی و محمود سبحانی (۱۳۹۴)، نکاتی درباره ضرورت اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۴۷۵۰.
۱۱. سبحانیان، سید محمدهادی و میثم پیله فروش (۱۳۹۴)، گام سوم هدفمند کردن یارانه‌ها: دلایل اجرا و کسری احتمالی منابع، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۳۵۲.
۱۲. سبحانیان، سید محمدهادی، میثم پیله فروش و توحید آبشار (۱۳۹۵)، لایحه احکام موردنیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)؛ درباره هدفمند کردن یارانه‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۵۱۵۳.

۱۳. طلوعی، ذبیح اله (۱۳۹۶)، وضعیت حمل‌ونقل عمومی بار در جاده‌های کشور در سال‌های ۱۳۹۴-۱۳۹۳، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۵۵۷۱.
۱۴. قائمی راد و آرش شاهین (۱۳۹۵)، تحلیل چشم‌انداز توسعه تکنولوژی‌های انرژی خورشیدی در ایران به روش تلفیقی از SWOT و DEMATEL، فصلنامه پژوهش‌های سیاست-گذاری و برنامه‌ریزی انرژی، سال دوم شماره ۵.
۱۵. گرشاسی، علیرضا (۱۳۹۳)، هدفمندی یارانه‌ها: آسیب‌شناسی مرحله اول و پیش‌بینی آثار مرحله دوم، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۱۶. گلی، زینب و سمیرا واحدیان (۱۳۹۵)، اصلاح یارانه انرژی «آموزه‌ها و مفاهیم»، مجله اقتصادی، شماره‌های سوم و چهارم.
۱۷. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۶)، بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (تبصره «۱۴» هدفمند کردن یارانه‌ها)، مخصوص صحن علنی، شماره مسلسل ۱۵۷۵۴.
۱۸. مصباحی مقدم، غلامرضا، حمیدرضا اسماعیلی و مهدی رعایایی (۱۳۸۸)، بررسی و آسیب‌شناسی هدفمندسازی پرداخت یارانه‌ها، فصلنامه اقتصاد اسلامی، سال نهم، شماره ۳۵.
۱۹. مصلی نژاد، عباس و محمدرضا یزدانی زازرانی (۱۳۹۲)، ارزیابی پسینی اجرای فاز نخست قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از منظر نتیجه بخشی (از زمان اجرا تا پایان سال ۱۳۹۱)، مجله مطالعات توسعه اجتماعی، سال ششم، شمار اول.
۲۰. مومنی، فرشاد (۱۳۸۹)، سیاست‌های اقتصادی، عدالت اجتماعی و بخش کشاورزی، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال دهم، شماره ۳۸.
۲۱. مومنی، فرشاد (۱۳۹۴)، واکاوی یک تجربه مهم ملی در عرصه سیاست‌گذاری عمومی: هدفمندسازی یارانه‌ها، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره اول، شماره ۱.
- نیلی، مسعود (۱۳۸۹)، ارزیابی پیامدهای اصلاح نظام یارانه انرژی (با تأکید بر صنعت، خانوار، بودجه عمومی دولت و اقتصاد کلان، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن تهران.

منابع لاتین

1. IMF (2013), Case studies on energy subsidy reform: Lessons and implications. IMF: Washington, D.C. - Tax Expenditure
2. IMF, (2017), Finance and Development – Fueling Reform.



فرم ارزیابی بروشور

۱- مفاهیم ارائه شده در بروشور اقتصاد به زبان ساده را تا چه میزان مفید ارزیابی می‌کنید؟

□ عالی □ خوب □ متوسط □ ضعیف

۲- آیا با تهیه نسخه‌های بعدی بروشور موافقید؟

□ بلی □ خیر

۳- پیشنهادات شما برای بهبود نسخه های بعدی بروشور چیست؟

.....

.....

.....

۴- از نظر شما در نسخه های بعدی بروشور، بایستی به معرفی چه متغیرها یا مفاهیم اقتصادی پرداخته شود؟

.....

.....

.....

۵- برگزاری چه دوره‌های آموزشی را برای به‌روزرسانی دانش هیئت نمایندگان محترم پیشنهاد می‌نمایید؟

.....

.....

.....

لطفاً این فرم را پس از تکمیل جدا نموده و به دفتر مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق ایران تحویل فرمایید.

