

درباره منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها

مقدمه

قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۸۸ با هدف افزایش کارایی در اقتصاد با واقعی کردن قیمت انرژی و کاهش شدت مصرف حامل‌های انرژی و هدفمند کردن توزیع یارانه پنهان انرژی در اقتصاد مصوب و در سال ۱۳۸۹ اجرایی شد. اصل ناصحیح بودن علامت‌دهی قیمت انرژی در ایران و پیامدهای آن بر ضد کارایی و عدالت، از ابتدا مورد پذیرش اکثر اقتصاددانان کشور بود، اما درخصوص روش اصلاح آن اختلاف نظر وجود داشت.

در ماه‌های نخست اجرای قانون، تلاش خوبی برای تحقق این اهداف صورت گرفت؛ برای مثال، با افزایش قیمت بنزین، مصرف آن کاهش و قاچاق سوخت به لحاظ اقتصادی کم‌صرفه شده و کاهش یافت و قرار بود تا بسته‌های اجرایی در بخش‌های اقتصادی مانند کشاورزی، صنعت و... آثار این سیاست را مدیریت کنند.

موضوع پرداخت یارانه نقدی ماهیانه به تقریباً ۹۹ درصد جمعیت کشور، آن هم با حجمی بیش از کل درآمدهای حاصله از افزایش قیمت‌ها در عمل کل اهداف قانون را تحت‌الشعاع قرار داد، از آسیب‌های جدی مرحله نخست بود که نه تنها منابع لازم برای شرکت‌های تولیدکننده انرژی را محدود کرد، بلکه موجب افزایش کسری بودجه دولت شد. کسری که دولت را به سوی استقراض از بانک مرکزی و افزایش پایه پولی و در نتیجه افزایش تورم سوق داد. این رویه زیانبار نه تنها مغایر هدف پرداخت «هدفمند» بود، بلکه در هیچ تجربه اصلاح ساختار اقتصادی در جهان، پرداخت نقدی به تمام جمعیت صورت نگرفته و نمی‌گیرد.

یادآوری این نکته ضروری است که افزایش بهای انرژی در هر اقتصاد، معادل یک شوک منفی به طرف عرضه است که تولید را کاهش و قیمت‌ها را افزایش می‌دهد. با شدت یافتن تحریم اقتصادی، شوک دیگری به طرف عرضه اقتصاد ایران وارد شد که موجب تشدید نتایج شوک افزایش قیمت انرژی و تشدید رکود تورمی در آن مقطع شد. به‌طور خلاصه می‌توان گفت اجرای مرحله اول قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با شیوه‌ای که دولت وقت اتخاذ کرد آثار زیر را به دنبال داشت:

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی
دفتر: مطالعات
اقتصاد بخش عمومی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۳۰۱۵۳۶۹

تاریخ انتشار:
۱۳۹۶/۲/۱۹

- اثر مستقیم بر افزایش هزینه بنگاه‌ها و از طریق آن افزایش شاخص تورم تولیدکننده و مصرف‌کننده؛
- اثر نامطلوب تورم بر توزیع درآمد و خنثی شدن اثر اولیه آن بر بهبود توزیع درآمد؛
- افزایش کسری بودجه عمومی به سبب عدم تکافوی منابع هدفمندی برای پرداخت یارانه نقدی؛
- کاهش تولید و افزایش رکود؛
- افزایش تقاضای ارز.

شایان ذکر است که بخشی از این آسیب‌ها به دلیل تحریم‌های اقتصادی و شوک ارزی ناشی از آن تشدید شد.

منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها

درباره منابع و مصارف هدفمندی پاسخ به سؤالات زیر ضروری است:

۱. آیا قانون بودجه سال ۱۳۹۶ اجازه می‌دهد یارانه نقدی افزایش یابد؟

پاسخ به‌طور صریح خیر است. طبق تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۶، سازمان هدفمندی یارانه‌ها مجاز است فقط ۳۳/۵ هزار میلیارد تومان از منابع خود را صرف پرداخت نقدی به خانوارها کند. به عبارت دیگر، اگر قرار باشد در سال ۱۳۹۶ ماهیانه ۴۵/۵ هزار تومان پرداخت شود، فقط می‌توان به ۶۱ میلیون نفر یارانه نقدی پرداخت کرد؛ در حالی که در اسفندماه ۱۳۹۵ به بیش از ۷۵ میلیون نفر یارانه نقدی پرداخت شده است. به عبارت دیگر، اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۶، بدون هیچ‌گونه افزایش یارانه، نیازمند حذف ۱۴ میلیون نفر از دریافت‌کنندگان یارانه نقدی از ابتدای سال ۱۳۹۶ است.

در ضمن، اگر دولت بخواهد در سال ۱۳۹۶ همچنان به ۷۵ میلیون نفر یارانه پرداخت کند و زادوولد جدیدی نیز صورت بگیرد، در کل سال نیازمند حدود ۴۱ هزار میلیارد تومان است. به عبارت دیگر، فقط برای پرداخت یارانه نقدی در سال ۱۳۹۶ در حال حاضر ۷۵۰۰ میلیارد تومان کسری وجود دارد.

۲. آیا منبع آزاد دیگری برای افزایش یارانه نقدی وجود دارد؟

پاسخ به‌طور صریح خیر است. ممکن است گفته شود که همه منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی در محاسبات منظور نشده و در نتیجه منابع دیگری برای افزایش یارانه‌ها وجود دارد. در این مورد می‌توان گفت که همه منابع حاصل از فروش حامل‌های انرژی به مصارف مشخصی اختصاص یافته و هرگونه ایجاد مصرف جدید، مستلزم کاهش سهم آن مصارف است. به عبارت دیگر، منابع حاصل از فروش حامل‌ها طبق قانون، به شهرداری‌ها و دولت (بابت سهم آنها از مالیات بر ارزش‌افزوده)، شرکت‌های عرضه‌کننده انرژی (بابت هزینه‌های تولید و توزیع انرژی)، مصوبات مجلس و در نهایت سازمان هدفمندی یارانه‌ها (بابت پرداخت یارانه نقدی) اختصاص می‌یابد.

۳. آیا اقدامات دولت در تخصیص منابع حاصل از افزایش قیمت انرژی قانونی بوده است؟

پاسخ به‌طور صریح بله است. لازم به توضیح است که مصوبات متعدد مجلس از طریق اختصاص منابع حاصل از فروش حامل‌های انرژی به امور مختلف از جمله ۵ درصد از فروش فرآورده‌های 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 (به‌استثنای خوراک پتروشیمی) بابت گازرسانی به روستاها و استانداردهای سامانه سرمایشی 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 (به‌استثنای مصارف بخش کشاورزی) 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) سبب کاهش سهم سازمان هدفمندی یارانه‌ها از کل منابع حاصله شده است.

نکته قابل توجه اینکه هرگونه تصمیمی درباره نفت خام و گاز طبیعی مصرف شده در داخل کشور بر منابع در اختیار سازمان هدفمندی یارانه‌ها تأثیر می‌گذارد. در سال ۱۳۹۶، دولت موظف است تقریباً بیش از ۱۹۰۰۰ میلیارد تومان از منابع حاصل از فروش داخلی نفت خام و گاز طبیعی را به اموری مندرج در جدول زیر اختصاص دهد که در صورت عدم الزام قانون، می‌توانست به منابع سازمان هدفمندی یارانه‌ها اضافه شود.

(میلیارد تومان)

جدول تکالیف دولت از محل منابع حاصل از فروش انرژی براساس قانون

۱۵۰۰	نوسازی و توسعه شبکه خطوط لوله انتقال نفت خام (بند «د» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۹۶)
۳۰۰۰	قیر رایگان برای مدارس و راه‌های روستایی (بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۹۵)
۷۰۰۰	بهینه‌سازی مصرف انرژی (ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید) (تقریبی)
۲۰۰۰	گازرسانی به روستاها و استانداردهای سامانه گرمایشی و سرمایشی مدارس (ماده (۶۵) قانون الحاق (۲)) (تقریبی)
۱۰۰۰	توسعه ظرفیت و بهسازی خطوط، ناوگان و شبکه حمل‌ونقل ریلی برون‌شهری و نگهداری راه‌های کشور (ماده (۷۰) قانون الحاق (۲)) (تقریبی)
۴۸۰۰	کاهش سهم هزینه‌های مستقیم سلامت مردم (ماده (۴۶) قانون الحاق (۲))
۱۹۳۰۰	جمع

۴. آیا پرداخت یارانه نقدی به همه خانوارها روش موفق بوده است؟

پاسخ به‌طور صریح خیر است. با توزیع یارانه نقدی، درآمد سرانه دهک‌های کم‌درآمد به‌ویژه در روستاها و مناطق محروم به نحو معناداری افزایش یافت و بدین ترتیب در سال اول، شاخص‌های توزیع درآمد بهبود یافت، اما طبق بررسی‌های انجام شده قبل و پس از هدفمند کردن یارانه‌ها، هم اثر پرداخت یارانه نقدی به خانوارها بر توزیع درآمد و هم تعداد خانوارهای نفع‌برنده و زیان‌دیده از افزایش قیمت حامل‌های انرژی به‌شدت به نرخ تورم بستگی دارد. براساس این بررسی‌ها^۱ تعداد افرادی که دچار زیان رفاهی شده‌اند بیشتر است از تعداد کسانی که زیان رفاهی آنها با پرداخت یارانه نقدی جبران شده است. با در نظر گرفتن آمارهای جمعیتی سال ۱۳۸۵، نتیجه آن است که حدود ۳۵ درصد جمعیت کشور از اجرای این قانون منتفع و ۶۵ درصد بقیه از اجرای آن متضرر شده‌اند.

همچنین، در سال‌های بعد با افزایش تورم، بهبود در شاخص‌های توزیع درآمد در کشور در معرض آسیب قرار گرفت و به وضعیت قبل برگشت.

جمع‌بندی

- پس از گذشت حدود ۶ سال از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، می‌توان گفت نه تنها اهداف عمده مورد نظر آن قانون محقق نشده، بلکه اجرای آن تبعات سنگین اجتماعی و اقتصادی برای کشور به‌همراه داشته است.

- انتظار می‌رفت دولت که در اجرای قانون مذکور با چالش‌های فراوانی روبرو بوده است، به‌منظور توقف چرخه معیوب اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها، نسبت به اصلاح قانون اقدام کند. به‌علاوه اتمام دوره قانونی اجرای قانون هدفمندی همزمان با اتمام برنامه پنجم، تأکید سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بر تحقق کامل هدفمندسازی یارانه‌ها و نیز تکلیف دولت بر استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی، ضرورت پرداختن به موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها را در قالب قانونی جامع آشکارتر ساخته است.

- یکی از دلایل عدم توفیق در دستیابی به اهداف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را می‌توان به انحراف عملکرد از قانون مصوب نسبت داد، اما دلیل اصلی عدم موفقیت در دستیابی به اهداف و بروز چالش‌های کنونی، وجود برخی ابهامات و اشکالات در منطق خود قانون بوده است. برخی اشکالات قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به‌ترتیب زیر است:

- فقدان مبانی مشخص در خصوص قیمتگذاری حامل‌های انرژی،
- بی‌توجهی به ریشه‌های اصلی ناکارآمدی در حوزه انرژی کشور،

۱. مسعود نیلی و دیگران، ارزیابی پیامدهای اصلاح نظام یارانه انرژی، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن تهران، تیرماه ۱۳۸۹.

۲. بهروز هادی‌نوز و دیگران، مطالعه پیامدهای اقتصادی هدفمند کردن یارانه‌ها، جامعه مهندسان مشاور ایران، بهمن‌ماه ۱۳۹۰.

● عدم شفافیت قیمتگذاری حامل‌های انرژی در ایران،

● تمرکز اصلی بر ابزار قیمتی و غفلت از ابزارهای غیرقیمتی،

● عدم شفافیت در تخصیص منابع حاصل از اجرای قانون،

● توزیع منابع حاصل از اجرای هدفمندی یارانه‌ها در میان اهداف متعدد و نامرتب با حوزه انرژی.

- با اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها قیمت متوسط حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال ۱۳۸۹ بیش از ۷ برابر شده است؛ اما به سبب نبود راهبردی روشن برای استفاده از منابع حاصل از فروش نفت خام و گاز طبیعی در داخل کشور، تحول مورد انتظار در مصرف انرژی (با کاهش شدت انرژی) و در بخش عرضه انرژی (با افزایش بهره‌وری) انجام نشده است.

- به نظر می‌رسد قانون فعلی هدفمندی یارانه‌ها از ظرفیت لازم برای تحقق اهداف اولیه آن یعنی ساماندهی بازار انرژی کشور برخوردار نبوده و برای نیل به این هدف مهم و اساسی در توسعه اقتصادی کشور، این قانون باید مورد اصلاح و بازنگری جدی قرار گیرد تا نگاه به انرژی در کشور براساس سند ملی مدیریت بازار انرژی کشور شکل گیرد.

- هرگونه افزایش یارانه‌های نقدی به نوعی موجب ایجاد مانع در انجام اصلاحات ساختاری و ضروری در حوزه‌های تولید، انتقال، توزیع و مصرف انرژی در ایران خواهد شد. حوزه‌هایی که به شدت نیازمند تحول است.

