

# بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها

علی کرمانی\*، مسعود فوزمسلمیان\*\*  
و صادق واعظی\*\*\*

این مقاله به بررسی یارانه‌ها، چگونگی اختصاص آن، قوانین مربوطه و نیز حذف یارانه‌ها از منظر اقتصادی می‌پردازد. در کشور ایران پرداخت یارانه به دلیل وجود مشکلات ساختاری به عنوان یکی از راهکارهای جبران مشکلات قشر وسیعی از مردم مورد استفاده قرار گرفته است. در طی سال‌های اخیر پرداخت یارانه به دو صورت پنهان و آشکار در بخش مواد غذایی و سوخت، به عنوان چالشی مهم، نگرانی دولتمردان را دربر گرفته است. مشکلات اقتصادی موجود و تجربیات کشورها در حذف یارانه از موارد اصلی مورد بررسی در این مقاله است. انواع یارانه، نحوه پرداخت آن، نظریات موافق و مخالف مربوط به پرداخت یارانه‌ها، وضعیت و میزان پرداخت یارانه در کشور و قوانین و مقررات موجود مربوط به آن از مهم‌ترین مواردی است که در این مقاله به آنها اشاره می‌شود. نتایج نشان می‌دهد به دلیل شرایط اقتصادی کشور، قطع یک‌باره و ناگهانی یارانه‌ها به بروز عوامل نامطلوب اقتصادی و اجتماعی منجر خواهد شد. علاوه بر این، چنین امری نیازمند ایجاد یک شبکه قوی نظام تأمین اجتماعی در کشور است.

**کلیدواژه‌ها: تحول اقتصادی؛ مخارج دولت؛ هدفمندسازی یارانه؛ تعدیل**

---

\* کارشناس سازمان بازرسی کل کشور؛

E-mail: akhasani@gmail.com

\*\* کارشناس سازمان بازرسی کل کشور؛

\*\*\* کارشناس سازمان بازرسی کل کشور؛

**اقتصادی؛ انرژی**

## مقدمه

امروزه مهم‌ترین مشکلاتی که دولت‌ها همواره با آن مواجه هستند، کسری بودجه است. این مهم در اقتصادهایی که در آن بخش خصوصی از جایگاه چندان بااهمیتی برخوردار نیست بیشتر نمود می‌یابد. بیشتر هزینه‌های دولت را هزینه‌های جاری به خود اختصاص داده است. نکته مهم آنکه این موضوع به دوره کنونی بازمی‌گردد و با توجه به اینکه پرداخت یارانه پیشینه‌ای طولانی در کشور دارد، هدفمندسازی آن از سال‌ها پیش یکی از مسائل و چالش‌های فراوری دولت‌ها بوده است.

به‌طور کلی حفظ قدرت خرید مردم به ویژه هنگام افزایش قیمت‌ها در اقتصاد، از جمله مسائلی است که بیشتر دولت‌ها به‌عنوان یک وظیفه آن را پذیرفته‌اند و همه‌ساله درصد بالایی از درآمد خود را به آن اختصاص می‌دهند. در کشور ما و در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز تأمین یک زندگی شرافتمندانه و ایجاد رفاه برای تمام اقشار جامعه مورد توجه است. سؤال این است که دولت‌ها در این زمینه چه اقدامات اساسی انجام داده‌اند؟

هدفمند کردن یارانه‌ها یکی از اقدامات اصلی در راستای اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی در ایران بوده است. موضوع اصلی در اجرای سیاست‌های تعدیل، اتلاف منابع در حوزه مصرف بود که باید به‌سمت سرمایه‌گذاری سوق یابد تا با ایجاد اشتغال به حذف فقر منجر شود. با شکست رویکرد معطوف به حذف یارانه‌ها در مقیاس جهانی، موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها مطرح شد.

بانک جهانی در سال ۱۹۸۷ پس از آشکار شدن نتایج خسارت‌بار اجرای سیاست‌های تعدیل مبتنی بر حذف یارانه‌ها، طی گزارشی یکی از نقایص اجرای این سیاست را نبود ترتیبات تأمین اجتماعی عنوان کرد. در بسیاری از کشورهای جهان سوم این ترتیبات هنوز هم به‌صورت قابل قبول وجود ندارد. با اجرای این طرح، قیمت‌ها افزایش و دستمزدها کاهش می‌یابد و به‌واسطه از بین رفتن مشاغل، فقرا بیشتر آسیب می‌بینند. از این‌رو در فرایند تجدیدنظر گفته شد باید الگوی تعدیل مناسب‌تری تدوین شود؛ از جمله باید ترتیبات

اجتماعی در این مدل لحاظ شود تا آسیب‌های اجتماعی به فقرا به حداقل رسانده شود. در ایران علی‌رغم اینکه دولت مصمم به اجرای کامل این بسته سیاستی بود؛ اما واکنش‌های اجتماعی مانع از انجام این کار شد.

بر همین اساس، سه طرح با نام‌های تعدیل اقتصادی، سامان‌دهی اقتصادی و تحول اقتصادی به‌عنوان حاصل این آسیب‌شناسی‌ها به ترتیب در دولت‌های آقایان هاشمی، خاتمی و احمدی‌نژاد مطرح شده است. با عنایت به توضیحات بالا و فارغ از هر نوع پیش‌داوری باید توجه داشت هر طرحی از این جنس، ناگزیر باید در اسناد پشتیبان خود به سه سؤال عمده (و ده‌ها پرسش زیرمجموعه) پاسخ دهد:

۱. مشکل از کجا نشئت می‌گیرد یا چه ساختارها یا بخش‌هایی باید هدف اصلاح باشند؟

۲. مطلوب و مقصد اصلاح به‌سوی کدام هدف و براساس چه نظریه‌ای است؟

۳. فرایند اصلاح چگونه تنظیم، مدیریت و اجرا می‌شود؟

با توجه به مشکلات اقتصادی کشور، طرح تحول اقتصادی که از سوی رئیس‌جمهور محترم ارائه شده هفت بخش مختلف را شامل می‌شود: اصلاح نظام بهره‌وری، اصلاح نظام یارانه‌ها، اصلاح نظام مالیاتی، اصلاح نظام گمرکی، اصلاح نظام بانکی، اصلاح نظام توزیع کالا و خدمات و اصلاح نظام ارزش‌گذاری پول ملی. از این رو مقاله حاضر با تأکید بر طرح تحول اقتصادی در نظام یارانه‌ها تدوین و ارائه شده است (Eastrely, 2005: 1-22).

## ۱ تعریف مفاهیم

### ۱-۱ تعریف یارانه

کلمه یارانه<sup>۱</sup> به معنای کمک، کمک مالی، اعانه، امداد و یا معادل آن به کار می‌رود. این خدمت از نظر موردی می‌تواند اقتصادی نباشد، ولی از نظر رفاه عمومی لازم دیده می‌شود. همچنین از بخشش‌ها و کمک‌های رایگان مالی که دولت به‌منظور کمک به برخی

\_\_\_\_\_ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۲۹

خدمات عمومی می‌دهد نیز به همین نام یاد می‌شود. در برخی تعاریف از یارانه به‌عنوان تفاوت قیمت تمام شده (قیمت واقعی بازار) با قیمت ارائه شده کالا از سوی دولت نیز تعبیر شده است. به‌طور کلی یارانه عبارت است از:

- کمک‌های پولی که دولت به فرد یا اشخاص به‌منظور حمایت از فعالیت‌های اقتصادی و برای ایجاد منافع عمومی اعطا می‌کند؛

- کمک‌های مالی که دولت به سایر پرداخت می‌کند.<sup>۱</sup>

یارانه بیشتر بر جنبه پرداخت مالی اثرگذار است و درعین حال یک مالیات منفی بوده؛ یعنی کمک مالی دولت به‌ازای تفاوت هزینه‌های تولید و قیمتی که مصرف‌کننده می‌پردازد؛ درحالی که هزینه تولید از قیمت فروش به مصرف‌کننده بیشتر باشد.

## ۲-۱ انواع یارانه

به نسبت گستردگی وظایف دولت در اقتصاد، یارانه‌ها می‌توانند از تنوع بیشتری برخوردار باشند. همچنین با توجه به گستردگی موارد پرداخت و منابع و مصارف آن، می‌توانند به شکل‌های گوناگونی طبقه‌بندی شوند که اهم موارد بدین شرح است:

به‌طور کلی پرداخت یارانه‌ها را می‌توان به دو صورت دسته‌بندی کرد: ۱. یارانه باز و ۲. یارانه هدفمند.

یارانه باز برای همه خریداران یک کالا به‌طور یکسان اعمال می‌شود (مثل یارانه بنزین و نان). نوع توزیع این یارانه‌ها مستقیماً به خرید برمی‌گردد؛ به‌طوری که هر کس در بازار بیشتر خرید کند، بیشتر یارانه خواهد گرفت. از اشکالات این نوع یارانه‌ها بهره‌مندی بیشتر خانوارهای ثروتمند از این نوع یارانه‌هاست.<sup>۲</sup>

---

1. Legal Dictionary

۲. البته منوط به اینکه کالای مورد نظر کالای معمولی یا لوکس باشد، چرا که اگر کالای مورد نظر پست باشد، یارانه باز موجب تحقق هدف مورد نظر یعنی حمایت از اقشار فقیر خواهد شد.

نوع دیگر، یارانه سرانه و هدفمند است. عرضه کالاهای اساسی به صورت کالا برنگ شامل این نوع یارانه‌ها بوده و این نوع یارانه نسبت به یارانه باز ازلحاظ توزیع درآمد بهتر است. در واقع در یارانه هدفمند، افراد فقیر به طور کاملاً شناسایی شده و به آنها یارانه پرداخت می‌شود.<sup>۱</sup> یارانه سرانه و هدفمند می‌تواند به شکل نقدی و یا کالا باشد. باید خاطرنشان کرد یارانه نقدی مطلوبیت بیشتری را برای مصرف‌کننده به همراه دارد، اما به دلایلی، همچون امکان ایجاد تورم، یارانه کالایی می‌تواند بهتر از یارانه نقدی باشد. به غیر از دو حالت یارانه باز و هدفمند، تقسیم‌بندی‌های دیگری نیز در خصوص یارانه‌ها وجود دارد که اهم آنها عبارت‌اند از:

۱. یارانه براساس اهداف دولت و مرحله‌ای که کالا یا خدمات مشمول دریافت آن می‌شود؛ مانند یارانه اقتصادی، یارانه اجتماعی، یارانه سیاسی، یارانه توسعه‌ای، یارانه تولیدی، یارانه مصرفی، یارانه توزیعی، یارانه صادراتی، یارانه وارداتی و یارانه خدماتی.

۲. یارانه براساس حساب‌های ملی شامل: یارانه مستقیم و غیرمستقیم و یارانه پنهان و آشکار است.

۳. یارانه براساس موضوع مورد کمک شامل: کود، سم، بذر، شکر، روغن، گندم و ...

باید توجه داشت براساس دسته‌بندی‌های جدید، آمارهای مالی دولت شامل: محاسبات مقدماتی درآمدها و هزینه‌های دولت، دادوستد دارایی‌ها و بدهی‌ها، مخارج دولت برحسب وظایف و صورت وضعیت منابع و مصارف دولت براساس دستورالعمل آمارهای مالی دولت<sup>۲</sup> تهیه می‌شود. این دسته‌بندی و تعاریف موجب استفاده از یک نوع تعریف ویژه و درست می‌شود که براساس آن تعاریف انواع یارانه به صورت ذیل است (Rodrigo de Rato, 2001: 66).

---

۱. در اینجا اشکالی وجود دارد و آن این است که چگونه می‌توان افراد فقیر را شناسایی کرد؟ و می‌تواند به این امر منجر شود که اولاً، یارانه به افراد غیرفقیر داده شود؛ و ثانیاً، افراد فقیر به طور کامل شناسایی نشده و تحت پوشش یارانه هدفمند قرار نگیرند. در نتیجه یک بررسی دقیق، لازم و ضروری به نظر می‌رسد.

یارانه خالص<sup>۱</sup> یک نوعی از انواع یارانه است که عاملی توسعه‌دهنده برای برگشت متغیرها و سازوکارها از وضعیت نامطلوب به سمت بازار عمل به‌شمار می‌آید. در اینجا بازار یعنی سطح معناداری از جلب عامل توسعه‌دهنده به بخش‌ها و مناطق، به‌منظور توسعه مجدد. نوع دیگر از پرداخت یارانه به‌منظور التزام بخش‌های ویژه خارجی برای بهبود مجدد است. به‌عنوان مثال بخشیدن فضای بزرگ‌تر مانند سهم بالاتر توسعه محلی به خانوارهای کم‌درآمد یا ایجاد سطح آستانه ایجاد یک شغل؛ که در مجموع به‌عنوان یارانه واقعی تلقی نمی‌شوند.

## ۲ اهداف اقتصادی هدفمند کردن یارانه‌ها

بر پایه نظریه‌های کلان اقتصادی، توزیع کالای یارانه‌ای با سطح مصرف خانوارها، رابطه مستقیمی دارد. چنانچه مقادیر یارانه‌ای بیش از مصرف معمول خانوار باشد، آنگاه بخشی از هزینه صرف شده بر کالای یارانه‌ای ذخیره می‌شود و از این منظر همانند نظام نقدی عمل می‌کند. همچنین جنسیت فرد دریافت‌دارنده کالاهای یارانه‌ای عامل مهمی در اثرگذاری یارانه‌های کالایی بر سطح مصرف است. مثلاً اگر کالای یارانه‌ای که زنان خانوار دریافت می‌کنند نسبت به یارانه نقدی که اعضای مرد خانوار دریافت می‌کنند، بیشتر باشد احتمال تأثیر یارانه کالایی بر مصرف خانوار بیش از یارانه نقدی خواهد بود.

بر مبنای ادبیات اقتصادی، کمک به اقشار آسیب‌پذیر و مردمی که توانایی پرداخت قیمت‌های واقعی کالایی را ندارند، هدف پرداخت یارانه عنوان شده است. این مهم نیز بیشتر به عهده دولت‌هاست که باید با اتخاذ راهکارهایی به آن دست یابند. در کشور ما نیز به این امر توجه شده و تا به حال دولت‌ها به انجام آن (البته به‌صورت غیرمستقیم) اهتمام ورزیده‌اند. اما این کار با مشکلاتی از قبیل کسری عظیم بودجه، توزیع نادرست یارانه‌ها و ... همراه است. از این‌رو دولت‌ها با اجرای برنامه پرداخت نقدی یارانه‌ها، در واقع به دنبال همان

اهدافی هستند که اغلب صاحب نظران اقتصادی و اجرایی نیز بر آن تأکید دارند.<sup>۱</sup>

### ۳ گزینه‌های توزیع یارانه

مطالعات صورت گرفته حاکی از آن است که پرداخت یارانه گزینه‌های مختلفی دارد که در ذیل برخی از آنها ارائه می‌شود:

#### ۳-۱ اعطای یارانه به روش غیرمستقیم (روش موجود در کشور)

در این روش کلیه اقشار جامعه (برخوردار و نیازمند) براساس میزان مصرفشان از کالاهای یارانه‌ای مشمول حمایت دولت قرار گرفته و کمک‌های مزبور را از طریق تهیه کالاها و خدمات با قیمتی کمتر از بهای واقعی دریافت می‌کنند. از محاسن این روش سادگی اجرا و عادت عمومی و از معایب این روش تشدید مصرف، تأثیر نامطلوب بر سرمایه‌گذاری و اشتغال، افزایش واردات، قاچاق کالای یارانه‌ای به خارج از کشور است.

#### ۳-۲ هدفمند کردن پرداخت یارانه‌ها

در این روش پس از شناسایی وضعیت درآمدی خانوارها، یارانه‌ها به خانوارهای کم‌درآمد و نیازمند پرداخت و برای خانوارهای با درآمد بالا حذف می‌شوند. از محاسن این روش می‌توان به این مورد اشاره کرد که اجرای مطلوب این روش هدف اصلی یارانه‌ها را که

---

۱. تا زمان تدوین این گزارش کارگروه تحولات اقتصادی تنها دو گزارش با عنوان گزارش پشتیبان «طرح تحول اقتصادی در نظام یارانه» تهیه کرده است. گزارش اول شامل تاریخچه، دلایل، سازوکار، شیوه‌ها و ... هدفمندی است و دیگری دربردارنده انواع یارانه، طبقه‌بندی یارانه و تاریخچه پرداخت یارانه بوده و اهدافی برای هدفمند کردن یارانه‌ها ذکر نشده است. با وجود این در مقدمه توجیهی لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها که طی شماره ۴۱۱۷۹/۱۸۳۵۱۴ مورخ ۸۷/۱۰/۹ به مجلس شورای اسلامی ارائه شده، تحقق عدالت، تخصیص بهینه منابع، اصلاح ساختار اقتصادی به‌منظور تحقق اهداف سند چشم‌انداز کشور و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و مدیریت مصرف برای جلوگیری از اسراف و تبذیر منابع به‌عنوان اهداف لایحه موصوف ذکر شده است.

\_\_\_\_\_ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۳۳

کمک به خانوارهای کم‌درآمد و کاهش فاصله طبقاتی است تأمین می‌کند. از معایب آن هم می‌توان به زمان‌بر بودن، شناسایی خانوارها، تشکیل بانک اطلاعاتی، امکان بروز بازتاب‌های اجتماعی منفی در جریان اجرا به دلیل مشکلات اجرایی و کاهش میزان رفاه خانوارهای دهک‌های بالا (دهک‌های ۶، ۷ و ۸) جامعه اشاره کرد.

### ۳-۳ اعطای یارانه مستقیم به خانوارها

در این روش کلیه اقشار، صرف‌نظر از وضعیت درآمدی، مشمول دریافت یارانه نقدی (به‌طور مساوی) می‌شوند. پیش‌نیاز اجرایی این روش، واقعی کردن قیمت‌هاست و در مراحل بعدی به مرور با شناسایی خانوارهای با درآمد بالا، سهم آنها حذف و برای توسعه اشتغال و ارتقای رفاه خانوارهای نیازمند اختصاص می‌یابد. محاسن این روش کاهش فاصله طبقاتی غنی و فقیر، اصلاح نظام قیمت کالاها و خدمات و در نتیجه افزایش تولید داخلی و جایگزینی با واردات و اجرای راحت‌تر این روش نسبت به روش‌های دیگر است. از معایب این روش اینکه پرداخت یارانه به خانوارهای با درآمد بالا در طول برنامه با مبانی پرداخت یارانه منافات دارد.

### ۳-۴ اعطای بخشی از یارانه‌ها به‌طور مستقیم

در این روش به کلیه خانوارهای متقاضی که درآمد خود را کمتر از حد تعیین شده اعلام می‌دارند، یارانه تعلق می‌گیرد و بخشی از منابع حاصل برای جبران تأثیرات هدفمندسازی یارانه‌ها و توسعه اشتغال و رفاه اجتماعی و اعطای یارانه مستقیم به خانوارهای زیر خط فقر (با حفظ یارانه نان) اختصاص می‌یابد. در این روش یارانه نان پرداخت می‌شود و در طی یک زمان مشخص و به تدریج حذف می‌شود. یارانه دارو از طریق نظام بیمه پرداخت می‌شود (۸۰ درصد یارانه و ۲۰ درصد مابقی را افراد پرداخت می‌کنند).<sup>۱</sup>

---

۱. براساس مصوبه مورخ ۸۶/۱۲/۱۴ کمیسیون تخصصی اقتصاد دولت، معادل ۸۰ درصد اعتبار یارانه دارو و شیرخشک به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی اختصاص می‌یابد.

در خصوص یارانه انرژی در این شیوه، ۷۰ درصد مابه‌التفاوت قیمت‌های واقعی فراورده‌های انرژی به قیمت فعلی به اضافه یارانه کالاهای اساسی به خانوارهایی که مجموع درآمد آنها کمتر از ۱/۵ برابر متوسط درآمد تورمی باشد، پرداخت می‌شود.<sup>۱</sup>

#### ۴ بررسی چارچوب نظری طرح تحول اقتصادی با تأکید بر هدفمند کردن یارانه‌ها از منظر اقتصادی

در مباحث اقتصادی، پرداخت یارانه را با مقوله رفاه مرتبط و آن را وسیله بسیار مؤثر برای تخصیص بهینه منابع قلمداد می‌کنند. جدای از تحلیل‌های موافق یا مخالف در خصوص پرداخت یارانه، تحلیلگران معتقدند اقتصاد به دنبال تخصیص بهینه منابع کمیاب است و وقتی می‌توان تخصیص را کارا و بهینه دانست که نتوان رفاه فردی (بخشی از جامعه) را بدون کاهش رفاه فرد دیگر (بخش دیگری از جامعه) افزایش داد (استیگلیتز، ۱۳۸۲: ۳۰). هر چند بیان نظری فوق بر روی صفحات کاغذ بسیار دلربا و اقناع‌کننده به نظر می‌رسد، اما در صحنه مدیریت اقتصادی و واقعیت جامعه، شناسایی شرایط فوق بسیار دشوار است.

##### ۴-۱ نظریات موافق پرداخت یارانه

حذف یارانه‌ها آسیب‌های یکسانی به گروه‌های مختلف اجتماعی وارد نمی‌کند. افزایش قیمت‌ها فقط متوجه گروه‌های پردرآمد نیست؛ بلکه بیش از گروه‌های پردرآمد به طیف گروه‌های کم‌درآمد آسیب‌های به مراتب بیشتری وارد می‌کند. گروه‌های فقیر سهم عمده‌ای از مخارج خود را به خرید کالاهای اساسی و غذا اختصاص می‌دهند. بنابراین حجم آسیبی که به سبد خانوارهای کم‌درآمد وارد می‌شود بیش از گروه‌های ثروتمند بوده، ضمن اینکه میل نهایی به مصرف در گروه‌های با درآمد پایین بسیار بالاتر است و به

۱. سی درصد بقیه صرف توسعه ناوگان حمل‌ونقل عمومی، افزایش قیمت خرید تضمینی محصولات کشاورزی، طرح‌های تأمین اجتماعی، افزایش حقوق کارمندان، توسعه اشتغال و تأمین بخشی از منابع فقرزدایی می‌شود.

\_\_\_\_\_ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۳۵

همین دلیل افزایش قیمت این نوع کالاها آسیب جدی به آنها وارد می‌کند. نظریه‌های اقتصادی موافق پرداخت یارانه به سه دسته قابل تقسیم است:

**۱. جبران نقایص بازار:** برخی از صاحب‌نظران معتقدند بازار آزاد نمی‌تواند هدف نهایی اقتصاد (تخصیص بهینه منابع کمیاب) را رقم زند و نظام بازار در ماهیت و روش حاکم بر آن دچار نقایصی است که برای جبران آنها باید از سازوکارهای غیربازاری بهره برد که یکی از آنها یارانه است.

**۲. بهره‌مندی از صرفه‌های ناشی از مقیاس:** دانش اقتصاد امروزه پذیرفته است که با افزایش مقیاس تولید یک کالا یا خدمت، صرفه‌های خاصی به دست خواهد آمد که این صرفه‌ها می‌تواند برخی از هزینه‌ها را پوشش دهد؛ صرفه‌هایی که در مقیاس‌های کوچک تولید وجود ندارد. از این رو برخی معتقدند برای بهره‌مندی از این صرفه‌ها می‌توان با پرداخت یارانه موجبات افزایش مقیاس تولید را فراهم آورد.

**۳. دستیابی به مقاصد سیاست اجتماعی:** برخی از صاحب‌نظران در دفاع از پرداخت یارانه، بیش از هر بحثی مقاصد و اهداف اجتماعی و ایجاد شرایط عادلانه را مدنظر قرار می‌دهند.

سابقه و پیشینه مباحث موافق یارانه، اهداف اصلی پرداخت یارانه را به شرح زیر مورد توجه قرار می‌دهد:

۱. تخصیص مجدد منابع برای برقراری عدالت اجتماعی و رسیدن به کارایی اقتصادی.
۲. تشویق تولید کالاهایی که امکان تولید آنها در داخل کشور وجود دارد، از طریق تبدیل تقاضا به تقاضای مؤثر.
۳. تکمیل نارسایی‌های توزیع و تلاش برای جلوگیری از انتقال تمام هزینه‌ها به مصرف‌کننده.

۴. ایجاد توان مقاومت در برابر رقابت‌های بین‌المللی.

۵. پایین نگاه داشتن قیمت برخی کالاهای خاص و منتخب مانند نان و دارو. با توجه به این اهداف، موافقان پرداخت یارانه انتظار دارند که با پیگیری لازم بتوانند فقر را کاهش دهند، تولید داخلی را تحریک و تشویق کنند و در نهایت، به تأمین حداقلی از معیشت برای افراد جامعه بپردازند.

## ۲-۴ نظریات مخالف در پرداخت یارانه

یارانه و مالیات دو ابزار مهم اقتصادی هستند که دولت‌ها به وسیله آنها در بازار دخالت می‌کنند. یارانه‌ها با تغییر قیمت‌ها مانع تخصیص بهینه منابع و کاهش رشد اقتصادی می‌شوند. از سوی دیگر با ایجاد کسری بودجه و افزایش هزینه‌های اجتماعی اثری جدی بر اقتصاد ملی می‌گذارند. اگرچه در برخی از کشورها، مصرف‌کنندگان از یارانه‌ها منتفع می‌شوند، اما به‌طور غیرمستقیم متضرر خواهند شد. زیرا پرداخت یارانه افزایش هزینه عمومی، کاهش رشد اقتصادی و کسری بودجه را به دنبال خواهد داشت. بنابراین دولت‌ها از طریق تغییر نسبی قیمت‌ها بر رشد و تولید اثر می‌گذارند.

از میان تمامی کالاها و خدماتی که یارانه دریافت می‌کنند، یارانه انرژی با تأثیر بر هزینه و قیمت‌های کالاها و خدمات، تغییرات پیچیده‌ای در اقتصاد از طریق تخصیص منابع به وجود می‌آورد که آثار اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی گسترده‌ای را در پی خواهند داشت و کمی کردن آثار بر حسب منافع و مضار بسیار مشکل است. آژانس بین‌المللی انرژی در بررسی صورت گرفته، رشد اقتصادی ازدست‌رفته در اثر یارانه‌های انرژی در هشت کشور بزرگ غیر از کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، را ۷ درصد تولید ناخالص داخلی آنها برآورد کرده است. مخالفان پرداخت یارانه براساس نوع یارانه پرداختی، قائل به زیان‌های اقتصادی زیر هستند:

۱. پرداخت یارانه به مصرف‌کننده و تولیدکننده، افزایش مصرف انرژی و در نتیجه کاهش کارایی مصرف انرژی را در پی دارد. به علاوه پرداخت یارانه به تولیدکنندگان

- سبب کاهش رقابت‌پذیری به دلیل عدم انگیزه برای کاهش هزینه‌های تولید می‌شود.
۲. کاهش قیمت دریافتی تولیدکنندگان حامل‌های انرژی موجب کاهش بازدهی سرمایه‌گذاری و در نتیجه کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری جدید می‌شود. این امر ممکن است به استفاده از تکنولوژی فرسوده نیز منجر می‌شود.
۳. یارانه‌های مستقیم به شکل کمک و معافیت‌های مالیاتی به کاهش فشار مالی دولت منجر می‌شود، اما در زمان افزایش قیمت‌ها این یارانه به فشار بودجه‌ای دولت می‌انجامد. در بلندمدت نیز پرداخت یارانه‌های غیرمستقیم کاهش رشد اقتصادی و درآمد مالیاتی را به همراه دارد.
۴. اعمال قیمت‌های سقف و کف پایین‌تر از قیمت بازار سبب کمبود و سهمیه‌بندی می‌شود.
۵. پرداخت یارانه‌های مصرفی موجب مصرف بیشتر انرژی و در نتیجه افزایش تقاضای واردات یا کاهش صادرات می‌شود. بنابراین ضمن کاهش تراز پرداخت‌ها سبب کاهش امنیت ملی نیز خواهد شد (کریمی و دیگران، ۱۳۸۶: ۵۷-۴۳).
۶. با تثبیت قیمت مواد غذایی از یک‌طرف نیاز به واردات افزایش می‌یابد و از سوی دیگر برای آنکه تولید داخلی کاهش نیابد، پرداخت یارانه‌های تولیدی افزایش پیدا خواهد کرد. اگر در این شرایط قیمت‌های تثبیتی به یک‌باره حذف شوند، سطح مصرف خانوارهای کم‌درآمد به یک‌باره کاهش شدیدی خواهد یافت؛ به گونه‌ای که ناچار خواهند بود قسمت بیشتر درآمد خود را صرف تهیه این کالاها نمایند و در نتیجه مصرف دیگر کالاها کاهش می‌یابد (پرمه، ۱۳۸۴: ۶۶-۵۱).
۷. سیاست غذایی ارزان، هزینه‌های اجتماعی بالایی را به وجود می‌آورد و کارایی اندکی دارد. بنابراین دست‌اندرکاران باید هرچه سریع‌تر برای جلوگیری از اتلاف منابع مالی در این سیاست تجدیدنظر کنند.

## ۵ برخی مطالعات صورت گرفته در زمینه یارانه

مطالعات برخی از محققان نظیر هافمن<sup>۱</sup> و همکاران و آلستون<sup>۲</sup> و همکاران، با در نظر گرفتن تمامی گروه‌های متأثر از یارانه یعنی مصرف‌کنندگان، تولیدکنندگان و مالیات‌دهندگان، اثر تغییر در میزان یارانه‌ها را از طریق تعقیب تغییرات در رفاه هریک از گروه‌ها مورد بررسی قرار داده‌اند. از جمله زمینه‌های قابل توجه در بحث کاهش یارانه، چالش صرفه‌جویی در بودجه دولت و اثر این صرفه‌جویی بر متغیرهای کلان اقتصاد نظیر سرمایه‌گذاری و اشتغال است. مطالعاتی همچون سشامانی<sup>۳</sup>، لوف گرین و السعید<sup>۴</sup>، لوستیج و مجتهد، به تعقیب تغییرات در متغیرهای مذکور پرداخته‌اند. گروهی از مطالعات نیز ضمن توجه و اشاره به صرفه‌جویی قابل ملاحظه در بودجه دولت از طریق کاهش یارانه اشاره و لزوم حمایت از اقشار آسیب‌پذیر را خاطر نشان کرده‌اند. از جمله این مطالعات می‌توان به کرامر<sup>۵</sup> و همکاران، لوف گرین و السعید و کندی<sup>۶</sup> اشاره کرد. تعدادی از مطالعات نیز کوشیده‌اند تا راهکارهایی برای حمایت از گروه‌های هدف و افزایش دسترسی به غذای گروه‌های فقیر ارائه کنند. آزادسازی و افزایش تولید داخل از جمله راهکارهای بلندمدتی است که برخی مطالعات نظیر سشامانی به ارزیابی آن پرداخته‌اند. البته این راهکار منوط به افزایش قدرت خرید گروه‌های مصرف‌کننده خواهد بود. مطالعات دیگری نیز دو راهکار پرداخت کالایی و پرداخت نقدی به گروه‌های هدف را پیشنهاد و این دو را با یکدیگر مقایسه کرده‌اند. از این مطالعات نیز می‌توان از لوف گرین و السعید و کلی<sup>۷</sup> و همکاران نام برد. براساس نتایج این مطالعات، پرداخت کالایی مواد غذایی به افزایش مصرف گروه‌های مختلف منجر می‌شود، اما پرداخت نقدی لزوماً افزایش مصرف مواد غذایی را به دنبال نخواهد داشت.

1. Hoffman
2. Alston
3. Seshamani
4. Lof Green and Alsaheed
5. Kramer
6. Kennedy
7. Kelly

به‌طور کلی، پرداخت یارانه‌ها از دو منظر اقتصاد خرد و کلان تأثیرات یکسانی ندارد. از دیدگاه خرد، پرداخت نقدی یارانه به‌دلیل اینکه افزایش قدرت خرید مصرف‌کننده را فراهم می‌آورد، در نتیجه باعث افزایش رفاه فردی می‌شود، اما از دیدگاه کلان، پرداخت نقدی یارانه نه تنها ممکن است رفاه جامعه را افزایش ندهد، بلکه می‌تواند باعث افزایش نرخ تورم شود. بر همین اساس جا دارد تا آثار پرداخت یا عدم پرداخت یارانه‌ها را بر چند کالای مهم اقتصادی (سوخ و انرژی، مواد خوراکی و محصولات کشاورزی) بررسی کرد.

## ۶ تأثیرات حذف یارانه انرژی بر اقتصاد کشورها

سهم بالای یارانه‌های پرداختی به انرژی و سوخت در کشورها باعث شده تا دولت‌ها به دنبال راه‌حلی برای برون‌رفت از مشکلات پیش روی خود، همچون کسری بودجه و تورم، باشند. راهکارهای ارائه شده در کشورهای مختلف بیانگر این واقعیت است که پرداخت یارانه به‌صورت دائم امکان‌پذیر نیست. همچنین حذف یارانه‌ها نیز به‌صورت آهسته و یا به‌صورت یک‌باره تأثیرات متفاوتی دارد که در ادامه به بررسی آن خواهیم پرداخت.

### ۶-۱ آثار افزایش قیمت‌های انرژی بر بخش صنعت

اثر افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر تولیدات صنعتی به اهمیت نهاده انرژی در تولید، وجود نهاده جانشین و توانایی تولیدکنندگان در انتقال افزایش قیمت انرژی به مصرف‌کنندگان بستگی دارد. وجود عوامل سه‌گانه بین فعالیت‌های تولیدی با توجه به ساختار گوناگون تولید در هر یک از کشورها متفاوت است. در کشورهایی مانند مالزی، اندونزی و ترکیه افزایش قیمت حامل‌های انرژی به نفع برق و جانشینی برق به‌جای حامل‌های انرژی بود. قسمتی از جانشینی فوق از حامل‌های انرژی به‌سمت مصرف برق به‌دلیل دسترسی آسان به عرضه آن صورت گرفته است.

## ۲-۶ آثار افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر خانوارها

اثر افزایش قیمت حامل‌های انرژی با توجه به سهم انرژی در بودجه خانوار و امکان جانشینی بین حامل‌های مختلف، متفاوت است. رفاه ازدست‌رفته خانوارها در اثر افزایش قیمت به کسش تقاضا، سهم انرژی در هزینه خانوار و تغییرات قیمت بستگی دارد.

در مالزی، اندونزی، غنا، زیمبابوه، کلمبیا و ترکیه رابطه بین درآمد و سهم انرژی در بودجه خانوارهای شهری معکوس بوده و با افزایش درآمد، سهم انرژی در هزینه کمتر شده است. همچنین در این کشورها خانوارهای روستایی در مقایسه با خانوار شهری از سهم انرژی کمتری در بودجه خود برخوردار بوده‌اند. بیشترین رفاه ازدست‌رفته زمانی است که کسش قیمتی تقاضا صفر باشد، یعنی با تغییر قیمت حامل‌های انرژی و در نتیجه قیمت محصولات، تقاضای افراد ثابت بماند و کلیه هزینه‌ها بر دوش مصرف‌کنندگان قرار گیرد.

## ۳-۶ آثار کلان افزایش قیمت حامل‌های انرژی

واکنش قیمت‌ها نسبت به افزایش قیمت انرژی بین کشورها متفاوت بوده است. در بیشتر کشورها افزایش زیادی در قیمت کالاها برای مصرف‌کننده در اثر افزایش قیمت حامل‌های انرژی مشاهده نشده است. در واقع اثر افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر شاخص قیمتی مصرف‌کننده<sup>۱</sup> به عکس‌العمل بخش کشاورزی و غذایی به قیمت‌های انرژی بستگی دارد. شواهد اندکی وجود دارد که نشان می‌دهد افزایش قیمت انرژی به تورم بالا منجر شده باشد.

## ۷ تجربه هدفمند کردن یارانه‌ها در سایر کشورها

### ۱-۷ تجربه کشورهای بلوک شرق سابق در حذف یارانه انرژی

تجربه حذف یارانه پس از فروپاشی کمونیسم در کشورهای بلوک شرق سابق از این بابت حائز اهمیت است که این کشورها به سبب سال‌ها برخورداری از نظام برنامه‌ریزی متمرکز و پیروی از سیاست‌های حمایتی، شباهت‌های زیادی با وضعیت اقتصاد ایران داشته‌اند. هدفمندسازی

\_\_\_\_\_ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۴۱

یارانه در این کشورها در قالب بسته سیاستی پیچیده‌ای برنامه‌ریزی شد که نه تنها اصلاحات اقتصادی، بلکه اصلاحات زیربنایی در حوزه‌های سیاسی و اجتماعی را نیز شامل می‌شد.

#### ۱-۱-۷ تجربه لهستان و تورم ۲۰۰۰ درصدی در کوتاه‌مدت

براساس بسته سیاستی مورد عمل در لهستان، پرداخت یارانه صنایع به روش شوک درمانی قطع گردید. انضباط مالی دولت تحت کنترل شدید قرار گرفت، رشد تورمی دستمزدها متوقف شد و نرخ بهره افزایش یافت. آثار کوتاه‌مدت حاصل از اجرای برنامه فوق کاهش ۲۴ درصدی تولیدات صنعتی و رشد ۱۵/۷ درصدی بیکاری بود. در مقابل نرخ تورم که در اواخر سال ۱۹۸۹ به ۲۰۰۰ درصد رسیده بود، در سال ۱۹۹۲ به ۳۵ درصد کاهش یافت. با تقویت بخش خصوصی، به تدریج آثار اولیه رفع و این بخش به موتور محرک اقتصاد تبدیل شد و با ایجاد ۵۰۰ هزار فرصت شغلی از سوی این بخش، در سال ۱۹۹۲، نرخ بیکاری کشور کاهش قابل توجهی یافت.

#### ۲-۱-۷ تجربه بلغارستان و فروپاشی شرکت‌های انرژی و معدنی

علاوه بر دلایلی که سایر کشورهای حوزه بلوک شرق پس از فروپاشی کمونیسم برای اصلاح بازار انرژی خود داشتند، وابستگی بخش انرژی بلغارستان به واردات، عامل مهمی در ارائه برنامه تغییر ساختار بازار بود؛ به طوری که بیش از ۷۰ درصد انرژی‌های اولیه مورد نیاز بلغارستان از واردات به‌ویژه از روسیه تأمین می‌شد. شورای وزیران بلغارستان، در سال ۱۹۹۹، استراتژی ملی را که شامل برنامه‌ای تا سال ۲۰۱۰ برای بخش انرژی این کشور بود، تهیه کرد. قطع یارانه و حذف نظام تثبیت قیمت‌های انرژی به همراه تجاری کردن فعالیت شرکت‌های عملیاتی بخش انرژی، در عمل به فروپاشی این شرکت‌ها و صنایع معدنی منجر شد. دلیل عمده ورشکستگی فعالان بخش انرژی، ناهماهنگی سیاست‌های دولت در قیمت‌گذاری نهاده‌های تولید و کالای نهایی بود.

در مجموع درباره سیاست‌های به کار برده شده در بلغارستان می‌توان چنین عنوان کرد

که برنامه حمایتی انعطاف پذیر بوده و تعداد افراد مشمول کمک با توجه به تغییر درآمدهای آنان و تغییرات قیمتی تعدیل شده است.

### ۳-۱-۷ تجربه اندونزی و افزایش قیمت ۱/۱ درصدی

پس از بحران سال ۱۹۹۸ آسیا، اصلاح نظام یارانه‌های فرآورده‌های نفتی که سهم قابل توجهی از بودجه اندونزی را به خود اختصاص داده بود، مورد توجه قرار گرفت. در سال ۲۰۰۰، یارانه فرآورده‌های نفتی ۵/۵ درصد تولید ناخالص داخلی بود که تا سال ۲۰۰۳ یارانه تمام فرآورده‌ها به غیر از نفت سفید برداشته شد و در نتیجه سهم یارانه این فرآورده از تولید ناخالص داخلی به یک درصد تنزل یافت. قیمت فرآورده‌های نفتی برای مصارف خانگی تا سال ۲۰۰۲ ثابت ماند. از سال ۲۰۰۲ قیمت کلیه فرآورده‌ها به غیر از نفت سفید (فقط برای مصرف خانگی) در حد ۷۵ درصد قیمت بین‌المللی تعدیل شد که به معنا ۲۰ درصد افزایش قیمت هریک از فرآورده‌ها بود. در سال ۲۰۰۳ نیز یارانه کلیه فرآورده‌ها به غیر از مصارف خانگی نفت سفید حذف شد و قیمت نفت سفید در حد یک سوم قیمت بین‌المللی باقی ماند.

آثار حذف یارانه فرآورده‌های نفتی بر قیمت‌ها و درآمد بخش‌های مختلف اقتصادی براساس مدل تعادل عمومی قابل محاسبه و داده‌های ماتریس حسابداری اجتماعی سال ۱۹۹۵ اندونزی برآورد گردید. محاسبات با فرض افزایش ۲۵ درصد قیمت فرآورده‌ها تحت دو سناریو انجام شد:

۱. کاهش یارانه‌ها در کوتاه مدت موجب کاهش تولید واقعی می‌شود.

۲. کاهش یارانه‌ها تأثیر کاهشی بر تولید واقعی ندارد.

نتایج نشانگر فقط ۱/۱ درصد افزایش قیمت بر اثر اصلاح یارانه‌ها در هر دو سناریو بوده است. اثر کاهش یارانه در سناریوی اول موجب ۲ درصد کاهش در تولید واقعی می‌شود. کاهش یارانه در سناریوی دوم تأثیری بر تولید ندارد؛ زیرا با کاهش یارانه، سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی افزایش می‌یابد و اثر تخریب‌کننده قیمت بالای فرآورده‌ها را جبران می‌کند. با کاهش یارانه، مصرف زیاد بیش از تولید کاهش می‌یابد. در

\_\_\_\_\_ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۴۳

سناریوی اول کاهش مصرف واقعی بین ۱/۲ درصد (برای کارگران و کشاورزان) و تا ۲/۷ درصد (برای افراد پردرآمد شهری) است.

#### ۴-۱-۷ تجربه ترکیه

ترکیه در سال ۲۰۰۱ در یک بسته سیاستی کلان شامل نظام نرخ ارز شناور، کاهش کسری بودجه دولت و استقلال بانک مرکزی، برنامه تغییر ساختار بازارهای مالی، مخابرات و انرژی را، با پشتیبانی همه‌جانبه صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، به روش خصوصی‌سازی نهادهای عمده دولتی اعلام کرد. برنامه خصوصی‌سازی بازار انرژی با آزادسازی آغاز شد. در این رابطه قانون بازار برق در سال ۲۰۰۱ به تصویب مجلس رسید و براساس آن نهاد تهیه مقررات مربوط به بازار انرژی تأسیس شد. برنامه خصوصی‌سازی و آزادسازی بازار برق و گاز در دستور کار مرکز مذکور قرار گرفت و در سال ۲۰۰۴ شورای عالی استراتژی تغییر ساختار بخش برق را تصویب کرد.

براساس قانون بازار برق ترکیه که از سال ۲۰۰۱ به اجرا درآمد، بازار آزاد برای تولید و توزیع برق ایجاد شد. طبق قانون مذکور، شرکت دولتی که هر سه بخش تولید، توزیع و انتقال برق را برعهده داشت به سه شرکت تولید، توزیع و بازرگانی برق تفکیک شد و حوزه‌های تولید و بازرگانی در اختیار بخش خصوصی قرار گرفت. در سال ۲۰۰۴ مجلس ترکیه طرحی را به تصویب رساند که طی آن هزینه‌های تولید نفت داخل آن کشور اصلاح شد. قیمت برای مصرف‌کننده آزاد و در شرکت‌های پالایش نفت دولتی، خصوصی‌سازی انجام شد. برنامه خصوصی‌سازی شرکت‌های پالایش نفت از سال ۲۰۰۵ آغاز و تاکنون در جریان است.

### ۸ مقایسه تجربه کشورهای مختلف در آزادسازی یارانه‌های انرژی با شرایط اقتصادی ایران

نتایج به‌دست آمده در سایر نقاط جهان به‌سهولت قابل تعمیم به اقتصاد ایران نیست. مطالعه تجربه سایر کشورها در زمینه هدفمندسازی یارانه انرژی نشان می‌دهد که در تمامی

کشورها، برنامه مذکور به تدریج و در طول زمان و همگام با تغییر قیمت‌های جهانی انجام شده است. همچنین شرایط ایران با وجود فاصله قابل توجه بین قیمت‌های فعلی و قیمت‌های مورد نظر با هیچ‌یک از کشورهای مذکور قابل مقایسه نبوده و نتایج به دست آمده در دیگر نقاط جهان نیز قابل تعمیم به کشور ما نیست و طرح تعدیل یک‌باره قیمت حامل‌های انرژی در کشورمان در جهان بی سابقه است.

بدین منظور پژوهش‌های متعددی در خصوص حذف یارانه انرژی و آثار آن بر اقتصاد کشور صورت گرفته است. دکتر کمیجانی<sup>۱</sup> در پژوهشی تحت عنوان «اثرات نقدی کردن یارانه‌ها با تأکید بر اثرات تورمی»، در سال ۱۳۸۳، به بررسی راهکار فوق طی برنامه چهارم توسعه پرداخته است. این تحقیق ابتدا با اشاره به طرح تثبیت قیمت‌ها<sup>۲</sup> نشان می‌دهد طرح مزبور مشکلات مالی را افزایش می‌دهد. در این گزارش با فرض سه سناریوی مختلف برای افزایش قیمت‌ها به بررسی آثار تورمی پرداخته شده است. در فرض اول افزایش یک‌باره قیمت‌ها مورد نظر بوده و اثر تورمی مربوط به افزایش قیمت سوخت<sup>۳</sup>، به میزان ۲۶/۰۵ درصد است. در سناریوی دوم تعدیل قیمت‌ها به سطح قیمت‌های فوب (قیمت تا لحظه تحویل روی کشتی) خلیج فارس تا پایان برنامه چهارم مدنظر است که نشان می‌دهد در طی هر سال با افزایش ۲۰ درصدی در قیمت‌های سوخت تا انتهای برنامه چهارم توسعه با در نظر گرفتن نرخ تورم داخلی، تنها به میزان ۴/۱۵ درصد تورم در هر سال را در اقتصاد

۱. عضو هیئت علمی دانشگاه تهران و معاون اسبق اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۲. طرح تثبیت قیمت‌ها همان طرح اصلاح ماده «۳» قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوبه ۸۳/۱۰/۲۲ مجلس شورای اسلامی است که بر مبنای آن قیمت فروش بنزین، نفت و گاز، نفت سفید، نفت کوره و سایر فراورده‌های نفتی، گاز، برق و آب و همچنین نرخ خدمات فاضلاب، ارتباطات تلفن و مرسولات پستی از سال اول برنامه چهارم براساس قیمت‌های شهریور سال ۱۳۸۳ تثبیت شد.

۳. باید به این نکته توجه شود بررسی‌های انجام شده مربوط به سال ۱۳۸۳ و قیمت بنزین در حوزه خلیج فارس در آن سال ۲۰۰-۱۸۰ تومان بود است. بنابراین نتایج به دست آمده نیز براساس اطلاعات مربوط به دوره مذکور است. در نتیجه امکان دارد تحت فروضی که در مقاله اشاره شده، تورم حاصل از آزادسازی قیمت سوخت بیشتر باشد.

\_\_\_\_\_ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۴۵

کشور خواهیم داشت. در سناریوی سوم بخش‌های آب و فاضلاب، پست و ارتباطات نیز به آن اضافه شده است که نشان می‌دهد نرخ تورم در حدود ۳ درصد خواهد بود. بنابراین تحقیقات صورت گرفته نیز از افزایش قیمت‌ها به صورت پله‌ای، آن‌چنان‌که در قانون برنامه چهارم مورد توجه قرار گرفته بود، حمایت می‌کنند و نه به صورت افزایش قیمت یک‌باره. بنابراین تعدیل قیمت حامل‌های انرژی در این مقیاس (۳۲/۳ درصد تولید ناخالص داخلی<sup>۱</sup> فعلی)، با این سرعت (جهش یک‌باره ۱۷ برابری قیمت حامل‌ها)، در این بستر زمانی (روند فزاینده تورم) و با ظرفیت‌های نه‌چندان قوی دستگاه‌های اجرایی (درزمینه شناسایی خانوارها و صنایع آسیب‌پذیر، تنظیم بازارها و کارایی دستگاه دیوان‌سالاری) بی‌سابقه است.

## ۹ بررسی وضع موجود نظام یارانه‌ها در کشور از ابتدای برنامه چهارم توسعه تا کنون

علی‌رغم اینکه یارانه‌ها باید حامی افراد کم‌درآمد و فقیر در جامعه باشند بررسی‌ها نشان می‌دهد که در حال حاضر اقبال پر درآمد جامعه از یارانه‌ها استفاده بیشتری می‌برند. زیرا افراد پر درآمد به دلیل مصرف بالاتر، سهم بیشتری از یارانه‌ها می‌برند و سهم کمتری به افراد کم‌درآمد و فقیر می‌رسد. با توجه به مطالب فوق، ابتدا باید بررسی کرد که میزان یارانه‌های پرداختی در کشور به چه میزان بوده است. در جدول ۱ میزان پرداخت یارانه به کالاهای مواد ضروری در طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ (برنامه چهارم توسعه) بیان شده است. لازم به توضیح است که ارقام بدون لحاظ متمم الحاقی بوده و در صورت احتساب آنها، ارقام یارانه بیشتر خواهند شد. در سال ۱۳۸۴ کل اعتبار مصوب مربوط به یارانه‌های شفاف برابر با ۵۵/۰۵۶ میلیارد ریال بود که این متغیر در سال ۱۳۸۵ با رشدی برابر ۴۸ درصد به رقم ۸۱/۵۰۳ میلیارد ریال رسید. این شاخص در سال بعد آن (۱۳۸۶) با رشدی اندک (۸/۹ درصد) به رقم ۸۸/۷۸۰ میلیارد ریال رسید و در سال ۱۳۸۷ نیز این شاخص با رشد بسیار

---

1. Gross Domestic Product (GDP)

زیاد ۱۳۷ درصدی همراه شده و به رقم چشمگیر ۲۰۹/۹۵۷ میلیارد ریال رسیده است  
(جداول ۱ و ۲).

**جدول ۱** اعتبار مصوب مربوط به یارانه‌های شفاف در قوانین بودجه سنوات ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷  
(ارقام به میلیون ریال)

بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۴۷

ردیف	شماره طبقه‌بندی	عنوان ردیف	هزینه‌ها			
			سال ۱۳۸۴	سال ۱۳۸۵	سال ۱۳۸۶	سال ۱۳۸۷
۱	۵۰۳۰۱۹	یارانه آرد (کالاهای اساسی)	۱۸,۲۹۷,۸۰۰	۲۵,۸۷۰,۰۰۰	۲۵,۰۶۲,۰۰۰	۴۰,۰۰۰,۰۰۰
۲	۵۰۳۰۲۱	یارانه نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی	۵,۹۶۳,۹۰۰	۹,۵۰۰,۰۰۰	۸,۶۸۱,۰۰۰	۸,۷۰۰,۰۰۰
۳	۵۰۳۰۲۸	یارانه تولیدکنندگان کالا و خدمات و یا مصرف‌کنندگان	۱,۸۷۸,۸۰۰	۲,۳۵۵,۴۰۰	.	.
۴	۵۰۳۲۸۷	پرداخت ضرر و زیان خریدهای تضمینی دانه‌های روغنی و شکر	۱,۴۰۶,۳۹۴	۸۵۴,۰۰۰	.	۷۵۰,۰۰۰
۵	۵۰۳۵۷۳	تفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف شده کالاها و خدمات	۱,۶۰۵,۰۰۰	۲,۳۲۰,۰۰۰	۲,۷۰۴,۰۰۰	۲,۵۰۰,۰۰۰
۶	۵۰۳۶۱۱	تفاوت قیمت خرید و فروش کالاها و خدمات به منظور تنظیم بازار	۱,۹۰۵,۵۸۰	۳,۲۶۷,۲۰۰	.	۲,۹۰۰,۰۰۰
۷	۵۰۳۶۵۹	یارانه کالاهای کالا برگی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر	۷,۷۱۱,۹۰۰	۱۲,۲۶۷,۹۰۰	۱۳,۳۸۵,۷۰۰	.
۸	۵۰۳۷۴۸ و ۵۲۰۰۰۰	واردات بنزین و نفت و گاز	۱۳,۶۴۳,۰۰۰	۲۲,۳۷۵,۰۰۰	۳۳,۸۲۰,۰۰۰	۳۰,۰۰۰,۰۰۰
۹	۵۰۳۷۸۷	وزارت رفاه - برنامه کاهش فقر	۴۰۰,۰۰۰	۴۰۰,۰۰۰	.	.
۱۰	۵۰۳۷۸۸	یارانه دارو و شیرخشک	۲,۲۴۴,۰۰۰	۲,۴۴۴,۰۰۰	۱,۹۷۷,۳۰۰	.
۱۱	۵۰۳۸۲۴	یارانه بهینه‌سازی انرژی در ساختمان‌ها	.	۵۰۰,۰۰۰	.	.
۱۲	۵۰۳۹۳۰	یارانه شیرخشک و داروهای بهداشتی، متابولیک و اورژانسی	.	.	۱۵۰,۰۰۰	۲,۴۲۱,۳۰۰
۱۳	۵۰۳۹۳۵	هدفمند کردن یارانه‌ها و کمک به اقشار آسیب‌پذیر	.	.	۳,۰۰۰,۰۰۰	.
۱۴	۵۲۰۰۰۰	یارانه شفاف‌سازی حامل‌های انرژی - موضوع جزء (ه) بند «۷»	.	.	.	۱۲۲,۰۰۰,۰۰۰
۱۵	۵۲۰۰۰۰	پرداخت مابه‌التفاوت قیمت خرید تضمینی آب از بخش خصوصی	.	.	.	۱۰۰,۰۰۰
۱۶	۵۲۰۰۰۰	حمایت از بیماران خاص، صعب‌العلاج، سرطانی و ...	.	.	.	۵۰۰,۰۰۰
۱۷	۵۲۰۰۰۰	طرح‌های مدیریت حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت	.	.	.	۲۵۰,۰۰۰
۱۸	۵۲۰۰۰۰	یارانه نصب انشعاب‌های جدید برق	.	.	.	۴۰۰,۰۰۰
<b>جمع</b>			<b>۵۵,۰۵۶,۵۹۴</b>	<b>۸۱,۵۰۳,۵۰۰</b>	<b>۸۸,۷۸۰,۰۰۰</b>	<b>۲۰۹,۹۵۷,۳۰۰</b>

**مأخذ:** قوانین بودجه سنوات ۱۳۸۴ لغایت ۱۳۸۷ کل کشور. لازم به توضیح است که ارقام بدون لحاظ متمم‌های الحاقی است.

از دلایل تغییرات شدید یارانه پرداختی در سال ۱۳۸۷، می‌توان به اقلامی مانند یارانه

شفاف سازی حامل های انرژی - موضوع جزء (ه) بند «۷»، پرداخت مابه التفاوت قیمت خرید تضمینی آب از بخش خصوصی و نیز طرح های مدیریت حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت که در این سال اضافه شده است، اشاره کرد.

## جدول ۲ نرخ رشد اعتبار مصوب مربوط به یارانه های شفاف در قوانین بودجه سنوات

۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷

(ارقام به درصد)

نرخ رشد				عنوان ردیف	شماره طبقه بند ی	ردیف
سال ۱۳۸۷	سال ۱۳۸۶	سال ۱۳۸۵	سال ۱۳۸۴			
۵۹.۶	-۳.۱	۴۱.۴	-	یارانه آرد (کالا های اساسی)	۵۰۳۰۱۹	۱
۰.۲	-۸.۶	۵۹.۳	-	یارانه نهاده ها و عوامل تولید کشاورزی	۵۰۳۰۲۱	۲
*	*	۲۵	-	یارانه تولید کنندگان کالا و خدمات و یا مصرف کنندگان	۵۰۳۰۲۸	۳
-۱۱	*	-۴۰	-	پرداخت ضرر و زیان خرید های تضمینی دانه های روغنی و شکر	۵۰۳۲۸۷	۴
۸-	۱۷	۴۵	-	تفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف شده کالاها و خدمات	۵۰۳۵۷۳	۵
*	*	۷۱	-	تفاوت قیمت خرید و فروش کالاها و خدمات به منظور تنظیم بازار	۵۰۳۶۱۱	۶
*	۹	۵۹	-	یارانه کالا های کالابریگی و حمایت از اقشار آسیب پذیر	۵۰۳۶۵۹	۷
-۱۱	۵۱	۶۴	-	واردات بنزین و نفت و گاز	۵۰۳۷۴۸ و ۵۲۰۰۰۰	۸
*	*	۰	-	وزارت رفاه - برنامه کاهش فقر	۵۰۳۷۸۷	۹
*	-۱۲	۰	-	یارانه دارو و شیر خشک	۵۰۳۷۸۸	۱۰
*	*	*	-	یارانه بهینه سازی انرژی در ساختمان ها	۵۰۳۸۲۴	۱۱

\_\_\_\_\_ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۴۹

## جدول ۲ نرخ رشد اعتبار مصوب مربوط به یارانه‌های شفاف در قوانین بودجه سنوات

۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷

(ارقام به درصد)

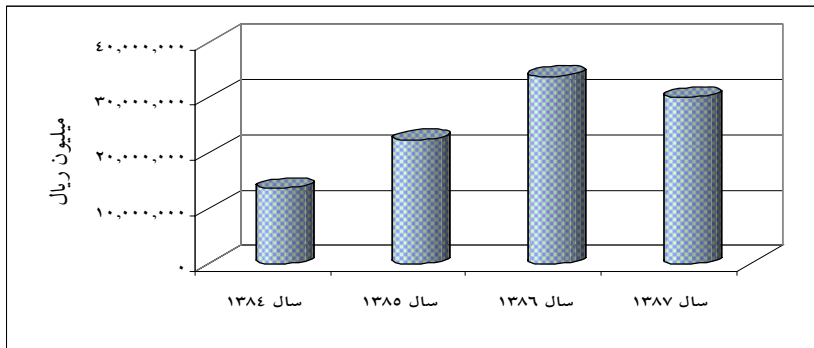
نرخ رشد				عنوان ردیف	شماره طبقه‌بندی	ردیف
سال ۱۳۸۷	سال ۱۳۸۶	سال ۱۳۸۵	سال ۱۳۸۴			
۱,۳۷۸	*	*	-	یارانه شیرخشک و داروهای بهداشتی، متابولیک و اورژانسی	۵۰۳۹۳۰	۱۲
-۱۰۰	*	*	-	هدفمند کردن یارانه‌ها و کمک به اقشار آسیب‌پذیر	۵۰۳۹۳۵	۱۳
*	*	*	-	یارانه شفاف‌سازی حامل‌های انرژی - موضوع جزء (ه) بند «۷»	۵۲۰۰۰۰	۱۴
*	*	*	-	پرداخت مابه‌التفاوت قیمت خرید تضمینی آب از بخش خصوصی	۵۲۰۰۰۰	۱۵
*	*	*	-	حمایت از بیماران خاص، صعب‌العلاج، سرطانی و ...	۵۲۰۰۰۰	۱۶
*	*	*	-	طرح‌های مدیریت حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت	۵۲۰۰۰۰	۱۷
*	*	*	-	یارانه نصب انشعاب‌های جدید برق	۵۲۰۰۰۰	۱۸
۱۳۶.۵	۸.۹	۴۸.۰	-	نرخ رشد کل شاخص‌ها		۱۹

مأخذ: قوانین بودجه سنوات ۱۳۸۴ لغایت ۱۳۸۷ کل کشور.

### ۱۰ یارانه مربوط به بخش انرژی

در سال ۱۳۸۴ به‌منظور واردات بنزین و نفت و گاز، ۱۳/۶۴۳ میلیارد ریال یارانه شفاف‌سازی مصوب شده، این رقم در سال ۱۳۸۵ به حدود ۲۲/۳۷۵ میلیارد ریال رسید که رشد ۶۴ درصدی داشت. در سال ۱۳۸۶ اندکی از رشد یارانه مصوب برای واردات بنزین و گازوئیل نسبت به سال ۱۳۸۵ کاسته شد و به حدود ۳۳/۸۲۰ میلیارد ریال رسید، ولی در کل

رقم بسیار بالایی را شامل می‌شد. این رقم در سال ۸۷ به ۳۰/۰۰۰ میلیارد ریال رسید.



مأخذ: آمارهای سازمان بازرسی

### نمودار ۱ اعتبار مصوب یارانه‌های شفاف واردات بنزین و نفت و گاز

لازم به توضیح است که در قانون بودجه سال ۱۳۸۷ علاوه بر رقم ۳۰/۰۰۰ میلیارد ریال<sup>۱</sup>، ردیفی تحت عنوان یارانه شفاف‌سازی حامل‌های انرژی - موضوع جزء (ه) بند «۷» قانون فوق‌الذکر اضافه شده که براساس آن مبلغ ۱۲۲/۰۰۰ میلیارد ریال به تصویب قانون‌گذار رسیده است. همچنین در سال ۱۳۸۵ در حدود ۵۰ میلیارد ریال یارانه بابت بهینه‌سازی انرژی در ساختمان‌ها تعلق گرفته است. در سال ۱۳۸۷ علاوه بر ۱۲۲/۰۰۰ میلیارد ریال بابت یارانه شفاف‌سازی حامل‌های انرژی، ۲۵۰ میلیارد ریال بابت طرح‌های مدیریت حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت و ۴۰ میلیارد ریال بابت یارانه نصب انشعاب‌های جدید برق نیز اختصاص یافته است. موارد فوق سبب شده تا کل اعتبار مصوب برای سال ۱۳۸۷ مبلغی بالغ بر ۱۵۲/۲۹۰ میلیارد ریال را شامل شود (جدول ۳).

### جدول ۳ اعتبار مصوب مربوط به یارانه‌های انرژی (شفاف) در قوانین بودجه سال‌های

۱. لازم به توضیح است که ارقام ناشی از واردات بنزین طی سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ (تاکنون) از سوی دولت بیش از ارقام مصوب قانون‌گذار بوده است.

بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۵۱

۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷

(ارقام به میلیون ریال)

ردیف	شماره طبقه‌بندی	عنوان ردیف	هزینه‌ها		
			سال ۱۳۸۴	سال ۱۳۸۵	سال ۱۳۸۶
۱	۵۰۳۷۴۸ و ۵۲۰۰۰۰	واردات بنزین و نفت و گاز	۱۳,۶۴۳,۰۰۰	۲۲,۳۷۵,۰۰۰	۳۳,۸۲۰,۰۰۰
۲	۵۰۳۸۲۴	یارانه بهینه‌سازی انرژی در ساختمان‌ها	.	۵۰,۰۰۰	.
۳	۵۲۰۰۰۰	یارانه شفاف‌سازی حامل‌های انرژی - موضوع جزء (ه) بند «۷»	.	.	۱۲۲,۰۰۰,۰۰۰
۴	۵۲۰۰۰۰	طرح‌های مدیریت حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت	.	.	۲۵۰,۰۰۰
۵	۵۲۰۰۰۰	یارانه نصب انشعاب‌های جدید برق	.	.	۴۰,۰۰۰
<b>جمع</b>			۱۳,۶۴۳,۰۰۰	۲۲,۴۲۵,۰۰۰	۳۳,۸۲۰,۰۰۰

مأخذ: قوانین بودجه سنوات ۱۳۸۴ لغایت ۱۳۸۷ کل کشور.

با توجه به مطالب ارائه شده، یارانه‌ها می‌توانند به دو صورت یارانه‌های آشکار<sup>۱</sup> و یارانه‌های پنهان<sup>۲</sup> پرداخت شوند. بر این اساس می‌توان اذعان داشت که بخش قابل توجه یارانه‌هایی که دولت پرداخت می‌کند پنهان است و در ردیف‌های قوانین بودجه سنواتی به صورت شفاف لحاظ نمی‌شود. به عنوان مثال در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور، براساس جزء (۳) بند «د» تبصره «۱۱» مجوز قانونی لازم برای جبران مابه‌التفاوت واردات

1. Explicit  
2. Implicit

فراورده‌های نفتی لحاظ شد، اما رقم دقیق آن در قانون فوق درج نشده است و هزینه‌هایی را که وزارت نفت یاد کرد از طرف دولت تأمین شده که متعاقب آن به تأیید کمیته سه نفره شامل: وزیران نفت، اقتصاد و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور رسیده و کل هزینه‌ها محاسبه و خزانه‌داری مکلف به پرداخت آن شده است.

### ۱۱ وضعیت اعطای یارانه‌های پنهان بخش انرژی

از آنجا که ارقام مربوط به یارانه‌های پنهان قابل توجه بوده؛ بنابراین در این قسمت وضعیت یارانه‌های پرداختی بررسی شده است. جدول ۴ یارانه‌های پنهان تعلق گرفته به فراورده‌های نفتی را از سال ۱۳۸۴ تاکنون نشان می‌دهد. این متغیر در سال ۱۳۸۴ رقمی بالغ بر ۲۴۸/۱۴۱ میلیارد ریال را شامل شده است که در سال ۱۳۸۵ به حدود ۳۰۶/۶۴۶ میلیارد ریال رسیده و از رشدی برابر با ۲۳/۶ درصد برخوردار شده است. در سال ۱۳۸۶ این متغیر با رشد ۱۸ درصدی به حدود ۳۶۱/۷۲۲ میلیارد ریال رسید که این وضعیت با قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در تضاد است (جدول ۴).

### جدول ۴ عملکرد مالی یارانه‌های پنهان فراورده‌های نفتی و گاز طبیعی از ابتدای سال ۱۳۸۴ تاکنون

(ارقام به میلیون ریال)

عنوان	سه‌ماهه اول	سه‌ماهه دوم	سه‌ماهه سوم	سه‌ماهه چهارم	جمع کل
جزء (۳) بند (د) تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۴	۵۶.۹۸۱.۷۱۳	۶۳.۲۲۴.۲۲۷	۶۱.۳۵۰.۸۷۰	۶۶.۵۸۴.۵۵۲	۲۴۸.۱۴۱.۳۶۲
جزء (۲) بند (ه) تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۵	۷۶.۶۵۴.۵۰۶	۷۸.۷۵۷.۰۴۴	۷۳.۵۸۳.۳۷۷	۷۷.۶۵۱.۹۸۹	۳۰۶.۶۴۶.۹۱۶
جزء (۳) بند (ه) تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۶	نامشخص	نامشخص	نامشخص	نامشخص	۳۶۱.۷۲۲.۶۰۰
جزء (ج) بند (۷) ماده واحده	نامشخص	نامشخص	نامشخص	نامشخص	نامشخص

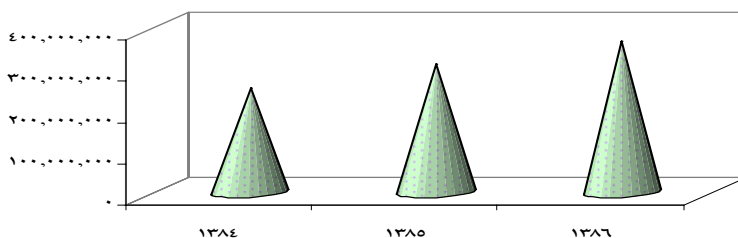
\_\_\_\_\_ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۵۳

					قانون بودجه سال ۱۳۸۷
--	--	--	--	--	----------------------

**مأخذ:** صورت‌جلسات کارگروه بصره «۱۱» و بند «۷» قوانین بودجه سنوات ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ مأخوذه از خزانه‌داری کل کشور.

بررسی تغییرات شدید یارانه‌های پنهان در سال‌های اخیر افزایش شدید مصرف انرژی را در کشور نشان می‌دهد. یکی از دلایل آن قیمت پایین انرژی در کشور و وجود انحراف قیمت برای مصرف‌کننده و تولیدکننده است. به عبارت دیگر دولت با پایین نگاه داشتن قیمت حامل‌های انرژی، یارانه‌های پنهان و ضمنی فراوانی را به مصرف‌کنندگان انرژی که عمدتاً در دهک‌های بالای درآمدی قرار دارند پرداخته است.

وجود اختلافات قیمتی موجب گسترش خروج حامل‌های انرژی از کشور به صورت قاچاق<sup>۱</sup> و افزایش آلاینده‌گی زیست‌محیطی شده است. بنابراین کاهش فناوری تولید و جایگزینی مستمر انرژی به جای سایر عوامل تولید در کنار سایر موارد اشاره شده، هزینه‌ای است که به دلیل استمرار اجرای خط‌مشی پرداخت یارانه انرژی به جامعه تحمیل شده است. لازم به توضیح است که با افزایش قیمت جهانی نفت و حامل‌های انرژی طی چند سال گذشته و با توجه به اینکه ایران واردکننده برخی از حامل‌ها از جمله بنزین است، ارزش ریالی یارانه‌های پرداختی با توجه به ثابت بودن قیمت بنزین در کشور افزایش یافته و کسری بودجه دولت را تشدید کرده است.



**مأخذ:** آمارهای سازمان بازرسی کل کشور

۱. با اینکه سهمیه‌بندی توانسته تا حدودی مانع قاچاق فرآورده‌های نفتی باشد، اما این روش به تنهایی کامل نیست.

**نمودار ۲** یارانه‌های پنهان فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی از ابتدای سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۶ با توجه به مراتب یاد شده این سؤال مطرح است که آیا پرداخت نقدی یارانه‌ها می‌تواند راهکار درستی برای مقابله با مشکل فوق باشد؟

بررسی تاریخی این موضوع نشان می‌دهد که طرح یارانه نقدی هیچ‌وقت به‌عنوان یک راهکار برای عبور از وضعیت فعلی یارانه‌ها در میان اقتصاددانان مطرح نبوده است. در واقع اقتصاددانان اعتقاد دارند روش فعلی پرداخت یارانه (روش غیرهدفمند) به ناکارآمدی اقتصادی و همچنین به افزایش بی‌عدالتی منجر می‌شود. به‌عبارت‌دیگر آنچه اهمیت دارد پرداخت یارانه است که در هر دو روش وجود دارد و تغییر نمی‌کند. به‌علاوه هرگونه عدم تعادل در اقتصاد اعم از عدم تعادل در بودجه سالیانه و یا عدم تعادل در بازارهای مختلف، به‌ویژه بازار پول، علامتی از شرایط روانی نامناسب برای اجرای چنین طرح‌هایی است که می‌تواند امکان اجرای طرح‌هایی از این نوع را منتفی کند.

**جدول ۵** بررسی تطبیقی یارانه‌های شفاف و پنهان انرژی طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ (ارقام به میلیون ریال)

سال	کل یارانه‌های پنهان	کل یارانه‌های شفاف	نسبت پنهان به آشکار
۱۳۸۴	۲۴۸,۱۴۱,۳۶۲	۱۳,۶۴۳,۰۰۰	۱۸
۱۳۸۵	۳۰۶,۶۴۶,۹۱۶	۲۲,۴۲۵,۰۰۰	۱۴
۱۳۸۶	۳۶۱,۷۲۲,۶۰۰	۳۳,۸۲۰,۰۰۰	۱۱
۱۳۸۷	نامشخص	۱۵۲,۲۹۰,۰۰۰	

مأخذ: قوانین بودجه سنوات ۱۳۸۴ لغایت ۱۳۸۷ کل کشور.

بررسی تطبیقی یارانه‌های شفاف و پنهان بخش انرژی طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ (از)

\_\_\_\_\_ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۵۵

ابتدای قانون برنامه چهارم توسعه) تأثیرات مخرب اقتصادی یارانه‌ها را نشان می‌دهد. به گونه‌ای که نسبت کل یارانه‌های پنهان بخش انرژی، به کل یارانه‌های شفاف در طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۶ به ترتیب ۱۸، ۱۴ و ۱۱ برابر بوده، هرچند که روندی نزولی داشته است. لازم به ذکر است که ارقام کل یارانه‌ای شفاف بخش انرژی در قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ بدون متمم‌های مصوب مجلس شورای اسلامی بوده است.

**۱۲ بررسی و ارزیابی قوانین و مقررات ناظر بر اجرای طرح هدفمند کردن یارانه‌ها**  
از آنجا که مالیات و یارانه از ابزارهای دستیابی به اهداف اقتصادی و در اختیار دولت است؛ از این رو هر دولت به اقتضای شرایط کشور از آنها استفاده می‌کند. انتخاب یک نظام کارآمد حمایت اجتماعی و پرداخت یارانه به عنوان بخشی از استراتژی‌های توسعه و برنامه‌های کاهش فقر از سیاست‌های بسیاری از کشورهای در حال توسعه است. در این میان هدفمندی به عنوان اصلی‌ترین معیار کارایی نظام حمایتی مطرح است؛ چرا که نظام‌های حمایت و پرداخت یارانه به طور مشخص برای دسترسی به فقرا طراحی شده‌اند و نشأت منابع مالی این نظام‌ها به افراد غیرفقیر، کارایی آنها را کاهش می‌دهد. دو هدف اصلی که سیاستگذاران با هدفمند کردن یارانه‌ها دنبال می‌کنند، عبارت‌اند از:

۱. کارآمد کردن مخارج نظام حمایتی از طریق کاهش ورود افرادی که نیازی به یارانه‌ها ندارند و ورود افرادی که نیازمند حمایت هستند و پرداخت یارانه‌های مکفی به آنها؛
۲. کاهش و از میان برداشتن فقر.

در همین زمینه در سال ۱۳۷۵، لایحه فقرزدایی در کشور پیشنهاد شد، اما به تصویب نهایی نرسید. همچنین در قانون برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور برای مبارزه با فقر و کاهش آن تمهیداتی اندیشیده شد که با وجود این چندان مورد استفاده قرار نگرفت. در واقع چنانچه این موارد به اجرا درمی‌آمد چه بسا تا این زمان مشکلات بزرگ‌تر و حل آن نیز با مشکلات بیشتری مواجه نمی‌شد. در ادامه به برخی از

قوانین مذکور اشاره شده است.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به بحث حمایت از افراد، بهبود رفاه اجتماعی و فراهم آوردن شرایط لازم برای پاسخ به خواسته‌های مردم اشاره شده است، که عبارت‌اند از: اصل بیست‌ونهم، اصل سی‌ام، اصل سی‌ویکم و اصل چهل‌وسوم. در قانون اساسی کشور، توجه به آحاد مردم و ایجاد زندگی مناسب برعهده دولت بوده، بر همین اساس و به‌منظور اجرای قوانین فوق در طی برنامه‌های مختلف توسعه، تکالیفی برای دولت تدوین شده است.<sup>۱</sup>

### ۱۳ یارانه‌ها در قوانین برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

پس از پایان جنگ تحمیلی و شروع برنامه اول توسعه، دولت در کنار اجرای برنامه‌های بازسازی کشور به حمایت از اقشار آسیب‌پذیر جامعه در قالب اختصاص یارانه به کالاهای اساسی و ... پرداخت. البته گرایش به سیاست‌های تعدیل اقتصادی در برنامه اول توسعه، بحث کاهش یارانه‌ها را در ابتدای دهه ۱۳۷۰ مطرح کرد که در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴) ملموس‌تر بود. در اواخر دهه ۱۳۷۰ نگاه کاهش یا حذف یارانه‌ها تعدیل و با عنوان هدفمندسازی یارانه‌ها مطرح شد. در واقع سیاست‌گذاران به‌منظور اجتناب از نادیده انگاشتن آثار حذف یارانه‌ها بر گروه‌های هدف تلاش کردند یارانه‌ها را به‌سوی گروه‌های هدف یا مستحق سوق دهند. در برنامه سوم توسعه همچنان بحث سیاست‌های حمایتی و پرداخت یارانه از موضوع‌های محوری بود.

از سال سوم برنامه نظام پرداخت یارانه با کمیت مشخص و به‌منظور تحقق اهداف زیر

تغییر یافت:

۱. منطقی کردن مصرف کالاهای یارانه‌ای و جلوگیری از قاچاق این نوع کالاها؛

۲. تشویق و توسعه سرمایه‌گذاری و حمایت از تولید داخلی کالاهای یارانه‌ای؛

---

۱. لازم به توضیح است علاوه بر قانون اساسی در طی سال‌های مختلف در قوانین برنامه توسعه نیز به کاهش فقر و برنامه‌هایی در این زمینه اشاره و تمهیداتی برای آن اندیشیده شده است.

۳. کاهش سهم طبقات با درآمد بالا و افزایش سهم طبقات با درآمد پایین از یارانه‌ها؛

۴. جانشینی تدریجی طرح‌های رفاه اجتماعی با پرداخت یارانه؛

۵. تأمین منابع برای سرمایه‌گذاری زیربنایی و محرومیت‌زدایی کشور و توسعه اشتغال؛

۶. توسعه اشتغال مولد با اعطای وام از محل درآمدهای حاصل.

برنامه سوم توسعه بر ایجاد نظام تأمین اجتماعی جامع و کارآمد و هدفمند کردن یارانه‌ها تأکید داشته است. تا قبل از تأسیس وزارت رفاه اجتماعی، نظام تأمین اجتماعی فاقد یکپارچگی لازم بود. به دلیل وجود تداخل وظایف بین دستگاه‌های متعدد و فقدان کارآمدی، اثربخشی و هماهنگی بین دستگاه‌های ذی ربط، ماده (۴۰) قانون برنامه سوم دولت را موظف به تدوین ساختار سازمانی مناسب نظام تأمین اجتماعی با هدف ایجاد یکپارچگی و هماهنگی بین سازمان‌های ذی ربط کرد.

هدفمند کردن یارانه نیز مورد توجه برنامه سوم قرار داشت. برنامه سوم توسعه عمدتاً به نقش دولت در تأمین اجتماعی و اختصاص هدفمند یارانه‌ها توجه داشت و به این منظور، اصلاحاتی را در ساختار دولتی نظام تأمین اجتماعی پیشنهاد کرد که در بعضی بندهای این برنامه به وضوح مشخص است.

در فصل پنجم برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، رویکرد توسعه اجتماعی به جز تأکید بر یکپارچگی نظام تأمین اجتماعی در سطح یک سازمان مسئول به صورت برجسته و روشن وجود ندارد و مواد مختلف این فصل عمدتاً با رویکرد دولت محور و با کاربرد زبان مدیریتی - اقتصادی تدوین شده است.

فصل هشتم برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با عنوان ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی به بحث یارانه‌ها پرداخته است. همچنین در سایر فصول و مواد قانون مزبور نیز می‌توان برخی از نشانه‌ها و ویژگی‌های رویکرد توسعه اجتماعی را مشاهده کرد مانند مواد (۱۰، ۳۰، ۵۰ و ۹۵). همچنین سایر مواد قانونی بدین شرح‌اند:

در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نظیر مواد (۳۷، ۷۰ و ۱۰۱) نیز به این امر

اشاره شده است. همچنین در قانون توسعه حمل و نقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۸۶/۸/۱ نیز در خصوص مدیریت مصرف سوخت تکالیفی مقرر شده است. از سوی دیگر در هیئت محترم وزیران طی مصوبه شماره ۸۷۴۵۵۲/م/ت/۳۹۸۳۶ هـ آیین نامه توزیع اعتبار جزء (۱) ردیف (۵۲۰۰۰۰) قانون بودجه سال ۱۳۸۷ را برای پرداخت یارانه به مواد غذایی در تاریخ ۸۷/۳/۵ به تصویب رساند.

به منظور شفاف سازی یارانه های پنهان، جبران آثار تغییر یارانه ها بر گروه های درآمدی آسیب پذیر و اجرای طرح های فقر زدایی آیین نامه سند کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه ها طی مصوبه شماره ۲۹۲۸۱/ت/۲۷۵ هـ مورخ ۸۴/۵/۱۱ و به استناد ماده (۹۵) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در چهارده ماده به تصویب هیئت وزیران رسید.

آیین نامه چتر ایمنی رفاه اجتماعی طی مصوبه شماره ۲۰۸۶۷/ت/۳۲۳۴۳ هـ مورخ ۸۴/۴/۸ و به استناد بند «ه» ماده (۱۶) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۸۳ - در یازده ماده به تصویب هیئت محترم دولت رسیده است. با توجه به اینکه در دوره ای نسبتاً طولانی شاهد وضع قوانینی در این زمینه هستیم، در حال حاضر دولت اقدام به پیشنهاد لایحه ای برای رفع مشکلات اقتصادی کرده است.

#### ۱۴ لایحه پیشنهادی دولت درباره هدفمند کردن یارانه ها

بر اساس مقدمه لایحه پیشنهادی دولت درباره آزادسازی قیمت انرژی و هدفمند کردن یارانه ها که طی نامه شماره ۴۱۱۷۹/۱۸۳۵۱۴ مورخ ۸۷/۱۰/۹ به مجلس شورای اسلامی ارائه شد، عنوان شده به دلیل مشکلات موجود در اقتصاد ایران، علی رغم پرداخت یارانه های فراوان و ضرورت اجرای عدالت، لزوم توجه به نحوه پرداخت یارانه ها اهمیتی دوچندان یافته است.

دولت در لایحه ای چهارده ماده ای پیشنهاد آزادسازی قیمت انرژی را به مجلس شورای اسلامی ارائه کرده است. بر اساس بررسی های به عمل آمده در خصوص لایحه پیشنهادی، موارد ذیل قابل توجه است:

\_\_\_\_\_ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۵۹

۱. مواد (۱، ۳ و ۴) این لایحه در بردارنده آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی، آب و فاضلاب و سایر کالاها و خدمات همگانی غیر حاکمیتی است که می‌بایست ظرف سه سال صورت گیرد.
۲. در ماده (۲) این لایحه مطرح شده که دولت مجاز است در راستای مدیریت آثار نوسان قیمت حامل‌های انرژی بر اقتصاد ملی، از طریق تعیین، اخذ مالیات و عوارض و اخذ مابه‌التفاوت و یا پرداخت یارانه اقدامات لازم را انجام دهد.
۳. مواد (۵ تا ۸) این لایحه در بردارنده نحوه توزیع درآمد آزادسازی قیمت انرژی است.
۴. ماده (۹) این لایحه، سازوکار و شرایط لازم برای تشکیل صندوق سامان‌دهی یارانه‌ها را تبیین کرده است.
۵. مواد (۱۰ تا ۱۴) نیز ابزارها و سازوکارهای اجرایی و قانونی لازم را به دولت پیشنهاد کرده است.

#### ۱-۱۴ اهم اشکال‌ها و ایرادهای وارد بر این لایحه

۱. در نحوه محاسبه قیمت به‌ویژه در مورد برق ابهام اساسی وجود دارد.
  ۲. تشکیل صندوقی تحت عنوان صندوق هدفمندسازی یارانه‌ها که در ماده (۹) آمده عجیب و در عین حال خطرناک است.
  ۳. در ماده (۱۳) لایحه دولت اجازه افزایش حقوق کارکنان دستگاه‌های اجرایی و کارگران لغو شده، در حالی که این موضوع در مورد کارمندان و کارگران به‌طور کلی نادیده گرفته شده که خلاف قانون خدمات کشوری است.
- این لایحه به‌رغم نبود سند پشتیبان و مطالعات کامل درباره یارانه‌ها و یا عدم تکمیل مطالعات، پیشنهاد شده است. در حالی که منطق قانون‌نویسی و تدوین مقررات مقتضی می‌داند هر لایحه قانونی مبتنی بر مطالعات و نتایج تحقیقات باشد. بنابراین علی‌رغم اهمیت و ضرورت تصویب لایحه موصوف باید اذعان داشت هیچ‌گونه مطالعه‌ای در خصوص نتایج و آثار آن صورت نگرفته و مشکلات آتی در اجرای آن پیش‌بینی نشده است.

## نتیجه‌گیری و پیشنهادهای

### الف) جمع‌بندی

بررسی شرایط کشورهای مختلف حاکی از آن است که هرچند آزادسازی سریع قیمت‌ها موجب افزایش سریع نرخ رشد اقتصادی شده است، با این حال نمی‌توان مشکلات اقتصادی خانوارهای فقیر و کم‌درآمد را از نظر دور داشت.

تجربه کشورهای شرق آسیا نشان می‌دهد سیاست آزادسازی اقتصادی به صورت مرحله‌ای و آرام انجام گرفته است. به عبارت دیگر کشورهای مزبور با استفاده از مزایای جهانی شدن، صادرات خود را افزایش داده و توانسته‌اند به رشد سریع تری دست یابند. اما در راستای توسعه صادرات به هیچ‌عنوان، به سرعت، دست از حمایت صنایع داخلی برنداشته و موانع حمایتی را بادقت، نظم و به صورت مرحله‌ای و تنها با ایجاد مشاغل جدید، حذف کرده‌اند. کشورهای مزبور پس از اطمینان از شرایط رقابتی صنایع خود، اقدام به حذف کمک‌های نقدی و غیرنقدی کرده‌اند. نگرانی عمده در اجرای طرح فوق آن است که اگر وجوه مختلف مورد توجه قرار نگیرد، زیان‌های ناشی از آن بیش از منافع مورد انتظار خواهد بود و کشور را با نابسامانی‌های بسیاری مواجه خواهد ساخت.

محور اصلی برنامه‌های تعدیل ساختاری (یا هدفمند کردن یارانه‌ها به‌عنوان یکی از اضلاع آن) اصلاح فرایند تولید و افزایش کمی و کیفی آن است. زیرا امروزه افزایش تولید ناخالص ملی منوط به افزایش کارایی و کیفیت، کاهش هزینه تولید و در نهایت فعال کردن مزیت‌های نسبی کشور و تبدیل آن به مزیت رقابتی است. حذف یارانه‌ها به تنهایی قادر به افزایش کارایی در اقتصاد نیست. در واقع این امر زمانی به افزایش کارایی منجر می‌شود که اختلال در قیمت‌ها از بین رفته و قیمت‌ها امکان علامت‌دهی مناسب به عاملان اقتصادی را پیدا کنند.

حذف یارانه‌ها از کالاهای عمومی نظیر فراورده‌های نفتی، برق، آب، گاز و ... که تولید و عرضه همگی آنان دولتی است موجب بروز مشکلات جدی و اساسی در تولید و

عرضه این کالاها خواهد شد؛ زیرا فرایند دولتی تولید این گونه کالاها و خدمات عمومی با عدم کارایی همراه بوده و قیمت تمام شده واقعی آنان بسیار بالاست. در چنین شرایطی اگر هزینه عدم کارایی‌ها به مردم تحمیل شود (یعنی کل هزینه تمام شده از مردم اخذ شود)، نه تنها توجیه اقتصادی تولید در بنگاه‌ها از بین می‌رود، بلکه به دور از انصاف و عدالت نیز است.

از مهم‌ترین چالش‌ها، چگونگی اجرای هدفمند کردن یارانه‌هاست. در این رابطه دو رویکرد وجود دارد: ۱. رویکرد تدریجی و ۲. رویکرد شوک درمانی؛ هرچند در طرح ارائه شده از سوی دولت به هیچ‌یک از این دو مورد اشاره‌ای نشده و مبهم است؛ لیکن نحوه اجرای طرح جمع‌آوری اطلاعات خانوار نشان از توجه به رویکرد شوک درمانی دارد.

به دلیل عدم تکمیل مطالعات و سند پشتیبان طرح تحول اقتصادی از سوی دولت، علاوه بر نامشخص بودن چگونگی اجرا و رویکردهای اجرایی پیش رو، موضوع تقدم و تأخر گام‌های اصلاح اقتصاد و تعیین آنها نیز از مسائل مهم و چالش‌برانگیز است.

هدف از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، درحقیقت کاهش تصدی‌گری بخش دولتی و ایجاد شرایط مناسب برای ورود بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی است. با عنایت به این امر، آنچه که از برنامه هدفمند کردن یارانه‌ها استنباط می‌شود این است که اهداف سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم در طرح مزبور در صدر قرار نگرفته است.

#### **ب) پیشنهادها**

۱. با توجه به پایان رسیدن برنامه چهارم توسعه، ضرورت قانون‌مداری و منطق و اصول برنامه‌ریزی ملزم می‌کند که طرح تحول اقتصادی به‌طور اعم و پروژه هدفمند کردن یارانه‌ها به‌طور اخص با برنامه پنجم توسعه اقتصادی کشور ارائه شود تا علاوه بر انجام دادن کار کارشناسی دقیق بر روی آن، این طرح در قالب برنامه توسعه قابلیت اجرایی پیدا کند.

۲. با توجه به ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و تصویب و ابلاغ قانون مربوط به آن، باید اقدامات بسیاری صورت گیرد تا حوزه‌هایی را که طی سالیان گذشته دولت به آنها وارد شده، به بخش خصوصی منتقل شوند.
۳. با توجه به اشکالات وارده بر پرداخت نقدی یارانه‌ها پیشنهاد می‌شود که براساس منطق یارانه شهروندی الگوی حداقل مصرف برای انرژی و سایر کالاهای مشمول یارانه تعیین و نرخ یارانه‌ای آنها مشخص و مصرف مازاد براساس نرخ‌های رقابتی و آزاد تعیین گردد و در طی یک دوره زمانی نرخ کالاها و خدمات واقعی شود.
۴. ضروری است نظام تأمین اجتماعی بازسازی، اصلاح و فراگیر شده تا کاستی‌های موجود و آسیب‌های وارده ناشی از اجرای اصلاح نظام یارانه‌ها، از آن طریق جبران گردد.
۵. با توجه به آنکه طرح جمع‌آوری اطلاعات خانوار و دهک‌های درآمدی نیازمند اطلاعات کامل و صحیح، بانک‌های اطلاعاتی متعدد و تقاطع اطلاعات بوده، لازم است دولت نسبت به تهیه لایحه‌ای کامل و اخذ اختیارات قانونی و منابع مکفی و ارسال آن به مجلس شورای اسلامی اقدام کند.
۶. از آنجا که تقدم و تأخر اجرای پروژه‌های هفت‌گانه طرح تحول اقتصادی نامشخص است، بنابراین ضروری است دولت در مطالعات و سند پشتیبان طرح تحول اقتصادی به‌طور دقیق و مشخص، برنامه زمان‌بندی و تقدم و تأخر اجرای هر یک از پروژه‌های هفت‌گانه را تدوین و ارائه کند و اجرای برخی از پروژه‌ها (نظیر اصلاح نظام مالیاتی) که قبل از ارائه بسته طرح تحول مصوب بوده است را در اولویت اجرا قرار دهد.

\_\_\_\_\_ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۶۳

## منابع و مأخذ

- استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۲). *جهانی‌سازی و مسائل آن*، ترجمه حسن گلریز، تهران، نشر نی.
- پرمه، زورار (۱۳۸۴). «آثار افزایش قیمت کالاهای اساسی بر سطوح قیمت‌ها با استفاده از ماتریس حسابداری اجتماعی»، فصلنامه *پژوهش‌های اقتصادی* ش ۱۵.
- کریمی، سعید، احمد جعفری صمیمی و یوسف محنت‌فر (۱۳۸۶). «ارزیابی اثر اقتصادی یارانه بنزین بر افزایش میزان تورم در ایران (۱۳۸۶)»، فصلنامه *پژوهش‌های اقتصادی*، ش ۱.
- Easterly, William (2005). "What did Structural Adjustment Adjust?" *Journal of Development Economics*, Vol. 76.
- Rodrigo de Rato, (2001). *Managing Director International Monetary Fund*, International Monetary Fund ,700 19th Street N.W.Washington, D.C. 20431.