

آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبانی نظری و اجرای آن

سیدمحمد‌هادی سبحانیان،* احسان آقاجانی معمار** و داریوش ابوحمزہ***

تاریخ دریافت ۱۳۹۵/۱۱/۱۳ | تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۷/۱۵

در این مقاله تلاش شده ضمن بازخوانی خواستگاه‌ها و دلایل تدوین و اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و بررسی عملکرد قانون مذکور به این سؤالات اساسی پاسخ داده شود اولاً تا چه میزان اهداف در نظر گرفته شده برای هدفمندی یارانه‌ها در کشور محقق شده است؟ ثانیاً آیا اساساً قانون هدفمندی یارانه‌ها از منظر مبانی نظری از جامعیت و استحکام کافی برای تحقق اهداف آن برخوردار بوده است یا خیر؟ در این راستا تلاش شده با استفاده از روش کتابخانه‌ای و محاسبات برآمده از اطلاعات جمع‌آوری شده، پاسخ سؤالات تحقیق به شیوه تحلیلی - توصیفی استخراج شود.

نتایج این مطالعه نشان می‌دهد، قانون هدفمندی یارانه‌ها (مصوب ۱۳۸۸) در دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده خود از قبیل افزایش بهره‌وری انرژی، کاهش شدت انرژی و مصرف سرانه آن و نیز کاهش آلودگی هوا ناکام بوده است. همچنین محاسبه حجم یارانه ضمنی انرژی قبل و بعد از قانون هدفمندی نشان می‌دهد این قانون تأثیری بر کاهش حجم یارانه در اقتصاد ایران نداشته و هدفمند کردن یارانه‌ها فشارها را بر بودجه عمومی دولت کاهش نداده است. همچنین استدلال شده است که قانون هدفمندی یارانه‌ها، با توجه به نقاط ضعف و اشکالاتی که در مبانی و منطق آن وجود دارد، ظرفیت لازم و کافی برای تحقق اهداف تعیین شده را ندارد.

کلیدواژه‌ها: یارانه‌های انرژی؛ شدت انرژی؛ بودجه عمومی؛ آلودگی زیست‌محیطی؛ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

* استادیار دانشکده مدیریت، دانشگاه خوارزمی (نویسنده مسئول)؛ Email: hadi.sobhanian@khu.ac.ir

** دکتر احسان آقاجانی معمار کارشناس ارشد دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بود که در جریان حمله تروریستی مورخ ۹۶/۳/۱۷ عوامل داعش به ساختمان مجلس شورای اسلامی به شهادت رسید؛

*** دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه تهران، معاون دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ Email: aboohamzeh@gmail.com

مقدمه

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

پس از اتمام جنگ تحمیلی، در اوایل دهه ۷۰ اولین گرایش‌ها در جهت اصلاح نظام پرداخت یارانه‌ها در کشور شکل گرفت. پس از آن تأکید بر ضرورت اصلاح نظام پرداخت یارانه‌ها در کشور به تدریج در فضای دانشگاهی و سیاست‌گذاری کشور گسترش یافته و در قوانین بالادستی کشور نیز منعکس شد. در برنامه دوم توسعه، اشاره‌هایی به اصلاح نظام یارانه‌ها و علنی کردن بخشی از یارانه‌های پنهان و همزمان با آن تقویت نظام تأمین اجتماعی، بیمه، امداد و برقراری کمک‌های مستقیم در موارد لازم تأکید شده بود (تبصره «۱۶»). در برنامه سوم (ماده «۴۶») دولت مکلف شد با انجام مطالعات و بررسی‌های کارشناسی اقدامات قانونی برای هدفمند کردن پرداخت یارانه کالاهای اساسی شامل گندم، برنج، روغن نباتی، قند، شکر، پنیر، شیر، دارو، شیر خشک، کود، بذر، سم، حامل‌های انرژی و سایر موارد را انجام دهد.

در برنامه چهارم (ماده «۳») مقرر شد قیمت فرآورده‌های نفتی طی پنج سال به سطح قیمت‌های فوب خلیج فارس افزایش یابد و در کنار آن بر توزیع عادلانه درآمد در کشور و کاهش فقر و محرومیت و توانمندسازی فقرا از طریق تخصیص کارآمد و هدفمند منابع تأمین اجتماعی و یارانه‌ای تأکید شد. البته در نهایت مجلس هفتم با این استدلال که تعدیل

آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبانی نظری و اجرای آن _____ ۷

قیمت حامل‌های انرژی با توجه به ساختار ناکارآمد تولید و توزیع حامل‌های مذکور در ایران، به لحاظ اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ثمربخش و امکان‌پذیر نیست، حکم به تغییر این ماده داده و مقرر شد قیمت فروش حامل‌های انرژی، برق و خدمات زیربنایی (آب، فاضلاب، پست و تلفن) در سال اول برنامه چهارم، ثابت بوده و برای سال‌های بعدی برنامه نیز تغییر در قیمت کالاها و خدمات مذکور طی لوایحی پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. پس از آن اصلاح نظام یارانه‌ها در کشور در قالب یکی از طرح‌های هفتگانه طرح تحول اقتصادی مورد توجه قرار گرفت و در سال ۱۳۸۸ با تصویب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها عملاً اصلاحات مورد نظر در این بخش کلید خورد.

اکنون قریب به هفت سال از اجرای این قانون می‌گذرد. به‌رغم انتقادهای جدی به اجرای آن از سوی کارشناسان هنوز مطالعه‌ای مدون درخصوص اینکه آیا اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها توانسته است، در مسیر دستیابی به اهداف و آرمان‌های اصلاح نظام یارانه‌ها در کشور حرکت کند یا خیر، انجام نشده است. البته مطالعاتی درخصوص آثار اجرای هدفمندی یارانه‌ها بر بعضی شاخص‌های کلان یا بخشی از اقتصاد صورت گرفته است (که در بخش پیشینه تحقیق به آن اشاره شده است). اما سؤال اساسی اینجاست که تا چه میزان اهداف در نظر گرفته شده برای هدفمندی یارانه‌ها در کشور محقق شده است؟ به‌علاوه لازم است به این سؤال پاسخ داده شود که آیا اساساً قانون هدفمندی یارانه‌ها از منظر مبانی نظری از جامعیت و استحکام کافی برای تحقق اهداف آن برخوردار بوده است یا خیر؟ به‌منظور پاسخ به این سؤال‌ها لازم است در این مقاله ابتدا مروری بر خاستگاه‌ها و دلایل تدوین و اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها داشت. سپس در قسمت دوم قانون هدفمندی یارانه‌ها و عملکرد آن طی سال‌های اجرا از بُعد منابع و مصارف و در قسمت سوم مطالعات و تحقیقات انجام شده، در این زمینه بیان می‌شود. ارزیابی از میزان تحقق مهم‌ترین اهداف اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در قسمت چهارم تبیین شده که با استفاده از شاخص‌های مختلف روند تغییرات آنها مورد بررسی قرار گرفته است. در قسمت پنجم برخی ابهامات و اشکالات منطق قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تحلیل و در پایان جمع‌بندی و نتیجه‌گیری مقاله ارائه شده است.

۱. دلایل و منطق‌های نظری دولت در ارائه لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها و اجرای این قانون

لزوم اصلاح نظام یارانه‌ها در کشور بر پایه یک سری استدلال‌ات بنا شده بود. به‌منظور ارزیابی میزان تحقق اهداف و آرمان‌های هدفمندی لازم است این استدلال‌ها و منطق‌های نظری ابتدا مورد بررسی و بازخوانی قرار گیرد. در ادامه به‌اختصار برخی منطق‌های ارائه لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها تشریح شده است.

جدول ۱. استدلال‌ها و منطق‌های ارائه شده به‌منظور اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در کشور

ردیف	هدف و دلایل توجیحی	توضیحات
۱	عدالانه کردن نظام توزیع یارانه‌ها	اعطای یارانه‌های فراگیر به‌ویژه در بخش انرژی به‌طور وسیعی، ثروتمندان بهره می‌برند و دولت را از پولی که می‌توانست در برنامه‌های رفاهی فقرا مورد استفاده قرار گیرد، محروم می‌کند. توزیع یارانه به شکل کنترل قیمت زیر قیمت بازاری به معنای برقرار کردن یک رابطه مستقیم بین میزان مصرف و بهره‌مندی از یارانه است. به‌این ترتیب که هر قدر میزان مصرف فرد از کالاهای مشمول یارانه بیشتر باشد، میزان مطلق بهره‌مندی وی از یارانه نیز بیشتر خواهد بود. از آنجاکه سطح درآمد و ثروت عامل اصلی مؤثر بر مصرف است، لذا اقشار پردرآمد و ثروتمند با توان مصرفی بالاتر بیش از اقشار کم‌درآمد از یارانه بهره‌مند می‌شوند که این وضعیت با فلسفه پرداخت یارانه یعنی حمایت از اقشار فقیر و کم‌درآمد در تعارض است.
۲	افزایش کارایی	قیمت‌ها نقش مهم علامت‌دهی به فعالان اقتصادی را به‌عهده دارند و سطح آن نمایانگر درجه کمیابی و ارزشمندی محصول است. لذا پرداخت یارانه‌های همگانی با کاهش مصنوعی قیمت محصول در بازار، نقش مخابره پیام کمیابی و ارزشمندی منابع از سوی قیمت‌ها را مختل کرده که این مسئله انگیزه‌های تولیدی و مصرفی را دچار انحراف می‌کند و در نتیجه تخصیص منابع به‌لحاظ اقتصادی ناکارا می‌شود. به‌علاوه استفاده از ماشین‌آلات فرسوده و واردات ماشین‌آلات مستعمل با مصرف بالای انرژی، استفاده از وسایل حمل و نقل

آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبانی نظری و اجرای آن _____ ۹

ردیف	هدف و دلایل توجیحی	توضیحات
		پرمصرف، تضعیف ساختار تولید انرژی و فقدان انگیزه سرمایه‌گذاری در انرژی‌های نو که همگی به کاهش کارایی در استفاده از انرژی دامن می‌زند، برخاسته از ارزان‌فروشی و اعمال یارانه همگانی انرژی در کشور است.
۳	آثار رفاهی بیشتر پرداخت نقدی نسبت به یارانه باز	در نظریات اقتصادی اثبات می‌شود که پرداخت مبلغی مشخص به صورت نقدی به افراد، با فرض ثبات سایر شرایط، آثار مثبت رفاهی بیشتری نسبت به پرداخت همان میزان یارانه از طریق کنترل قیمت دارد. این مسئله به این علت است که پرداخت نقدی موجب آزادی انتخاب مصرف‌کننده در بین کالاها و خدمات گوناگون شده و قدرت خرید وی را روی همه محصولات افزایش می‌دهد. درحالی که در یارانه فراگیر، فرد مجبور است برای بهره‌مندی از یارانه، تعداد معدودی از کالاها را که مشمول یارانه هستند، استفاده کند.
۴	کاهش هزینه‌های دولت	برهم‌زدن نظام قیمتی در اثر پرداخت یارانه و قرار دادن قیمت‌ها کمتر از مقدار واقعی، به مرور تقاضای این کالا و خدمات را افزایش می‌دهد. در این میان دولت به‌عنوان متولی پرداخت یارانه ناچار است برای تداوم وضع موجود در هر دوره مبلغی بیش از گذشته صرف پرداخت یارانه کند. این مسئله به معنای وارد آمدن فشاری دائمی و فزاینده بر بودجه دولت است که در نهایت دولت را به لحاظ مالی با عدم توان پرداخت مواجه می‌کند.
۵	شفافیت یارانه نقدی	یارانه پنهان در حساب‌های ملی و بودجه دولت انعکاس نمی‌یابد و این امر موجب می‌شود دولت در مدیریت آن با مشکل مواجه شود. در مقابل پرداخت یارانه به شکل پرداخت نقدی به تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان شفاف‌ترین روش پرداخت یارانه محسوب می‌شود. با تبدیل یارانه همگانی به یارانه نقدی قسمت بزرگی از یارانه پنهان در مورد انرژی شکل شفاف به خود خواهد گرفت. شفافیت در قیمت‌ها و یارانه‌های پرداختی به نوبه خود احتمال سوءاستفاده و فساد در توزیع و بهره‌مندی از یارانه‌ها را نیز کاهش می‌دهد.
۶	رفع زمینه قاچاق به‌ویژه سوخت	به‌طور کلی عرضه یک کالا در قیمتی پایین‌تر از قیمت‌های واقعی آن زمینه‌ساز آربیتراژ و ایجاد رانت و بروز فساد اقتصادی است. انتقال فراورده‌های نفتی به صورت قاچاق به خارج از کشور جهت فروش با قیمت بالاتر از آن، نمونه‌ای از این پدیده است. با توجه به

ردیف	هدف و دلایل توجیحی	توضیحات
		آنکه قیمت‌های انرژی در کشورهای همسایه عموماً مشمول یارانه نیست، این مسئله موجب شده قاچاق سوخت به این کشورها تبدیل به فعالیتی پرسود شود.
۷	حفظ منافع زیست محیطی	یکی از آثار اعطای یارانه‌های باز (پرداخت یارانه به منظور کاهش قیمت برخی از کالاها) و همگانی در بخش انرژی، رشد پسماندهای مصرفی و آلودگی ناشی از گسترش استفاده از سوخت‌های فسیلی توسط بنگاه‌های تولیدی و خانوار است. کاهش در مصرف انرژی از طریق حذف یارانه‌های اختصاص یافته به این بخش نیز میزان انتشار آلاینده‌ها را از فرایند احتراق کاهش می‌دهد. همچنین تقاضای کمتر منابع پایان‌پذیر، این اطمینان را می‌دهد که موجودی منابع طبیعی با سرعت کمتری به اتمام خواهد رسید.
۸	مواجهه با گسترش شهرنشینی	امروزه ساختار تقسیم کار بین شهر و روستا به شکلی است که جوامع شهری از ساختار مصرفی بیشتری نسبت به روستا برخوردارند. در این شرایط اعطای یارانه‌های همگانی که میزان بهره‌مندی از یارانه را به میزان مصرف گره می‌زند، موجب می‌شود شهرنشینان بیش از روستائیان از یارانه‌ها برخوردار شده که این مسئله صرف‌نظر از تعارض آن با اهداف عدالت‌جویانه، ناخواسته موجب ارتقای سطح زندگی در شهرها نسبت به روستا و تشویق مهاجرت می‌شود.
۹	افزایش هزینه‌های اصلاح در صورت تأخیر در اجرا	اصلاح قیمت محصولات مشمول یارانه، دیگر بگ انتخاب نبوده، بلکه سیاستی ناگزیر و الزامی است. تعلل در اجرای این طرح و تأخیر در افزایش قیمت‌های انرژی، شدت وابستگی اقتصاد به مسیر طی شده را افزایش داده و سیستم اقتصادی و اجزای آن به تدریج در برابر تغییر شرایط موجود مقاومت بیشتری از خود نشان خواهند داد. لذا تداوم وضع موجود علاوه بر معایب پیش‌گفته، احتمال توفیق سیاست‌های اصلاحی در آینده را نیز کاهش خواهد داد.

مأخذ: براساس مقدمه توجیحی لایحه قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، ۱۳۸۷.

۲. قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و عملکرد آن طی سال‌های اجرا از بُعد منابع و مصارف

بنابر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مقرر شده است که دولت قیمت حامل‌های انرژی را

آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبانی نظری و اجرای آن _____ ۱۱

به تدریج به گونه‌ای اصلاح کند که تا پایان برنامه پنجم توسعه (سال ۱۳۹۴)، فروش داخلی فرآورده‌های نفتی با لحاظ کیفیت حامل‌ها و با احتساب هزینه‌های مترتب، حداقل معادل ۹۰ درصد فوب خلیج فارس، قیمت فروش داخلی گاز طبیعی معادل حداقل ۷۵ درصد و حداکثر معادل متوسط قیمت گاز طبیعی صادراتی (پس از کسر هزینه‌های انتقال، مالیات و عوارض) و قیمت برق و آب معادل قیمت تمام‌شده آنها شود. همچنین به‌منظور جبران افزایش هزینه‌های ناشی از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی برای خانوارها، تولیدکنندگان و بودجه عمومی دولت، تمهیداتی نیز جهت بازتوزیع منابع حاصله بین خانوارها، تولیدکنندگان و دولت در نظر گرفته شده است. جزئیات منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها به استناد قانون فوق در جدول ۲ نشان داده شده است.

جدول ۲. منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها به استناد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

منابع	مصارف
خالص وجوه حاصل از اصلاح قیمت فرآورده‌های نفتی، آب، برق و گاز (موضوع مواد (۱) و (۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها)	ماده (۷) - حداکثر ۵۰ درصد از خالص منابع حاصله جهت: الف) پرداخت نقدی و غیرنقدی به خانوارها ب) اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی برای جامعه هدف ماده (۸) - ۳۰ درصد از خالص منابع حاصله جهت کمک به تولید ماده (۱۱) - ۲۰ درصد از خالص منابع حاصله جهت جبران آثار اجرای هدفمندی یارانه‌ها بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه دولت

مأخذ: قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، ۱۳۸۸.

بررسی عملکرد اجرای این قانون از بعد منابع و مصارف و میزان انطباق عملکرد آن با قانون مذکور، موضوع بسیار مهمی است که باید به آن پرداخته شود. به بیان دیگر یک سؤال اساسی که قبل از هرگونه تحلیل و بررسی دیگری مناسب است پاسخ آن روشن شود، آن است که طی سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها اولاً چه میزان منابع تجهیز شده و ثانیاً این منابع صرف چه اموری شده است؟ آنچه در این خصوص حائز اهمیت است آنکه منابع درآمدی و محل‌های هزینه‌کرد موضوع قانون هدفمند کردن

یارانه‌ها همواره در بودجه‌های سنواتی دستخوش تغییراتی شده است. به بیان دیگر در طول سال‌های گذشته، قانونگذار خود در نحوه اجرای هدفمندی یارانه‌ها براساس قانون مصوب ۱۳۸۹، انحراف ایجاد کرده است. به‌طور مشخص استفاده از منابع بودجه‌ای در تأمین منابع هدفمندی و نیز در نظر گرفتن مصارف متعدد علاوه بر آنچه در قانون هدفمندی ذکر شده بود، از اهم این انحرافات بوده است.

۱-۲. تصویری از نحوه اجرای قانون هدفمندی طی سال‌های ۱۳۸۹ تا پنج‌ماهه اول سال ۱۳۹۵ از بعد منابع

همان‌طور که بیان شد، منابع اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها طی سال‌های اجرای آن، در عمل از دو محل عمده تشکیل شده است. یکی از محل اصلاح و افزایش قیمت فرآورده‌های نفتی، آب، برق و گاز (موضوع مواد (۱ و ۳) قانون هدفمندی) و دیگری استفاده از ردیف‌های بودجه‌ای کشور.^۱ هر ساله در قوانین بودجه سنواتی مشخص و مصوب می‌شود که چه میزان از منابع می‌بایست از محل افزایش قیمت‌ها و چه میزان از ردیف‌های بودجه‌ای برداشت خواهد شد. در جدول ۳ ارقام مصوب مذکور و نیز عملکرد آنها طی سال‌های اجرای قانون (تا آخرین اطلاعات در دسترس در زمان نگارش مقاله) ارائه شده است.

۱. گفتنی است کل منابع حاصل از افزایش قیمت‌ها (موضوع مواد (۱ و ۳) قانون هدفمندی) جزء منابع هدفمندی یارانه‌ها به حساب نمی‌آید. بخشی از این منابع به‌عنوان مالیات به دولت، بخشی دیگر به شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی و مابقی آن به سازمان هدفمندی اختصاص می‌یابد. تقسیم منابع میان این سه بخش در سال‌های اجرای قانون در یک سازوکار غیرشفاف اتفاق افتاد ولی در دو سال اخیر، این سهم‌ها براساس بخشنامه‌های دولتی مشخص می‌شود که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

جدول ۳: مقایسه بودجه مصوب و عملکرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از بُعد منابع (۱۳۸۹ لغایت پایان پنج‌ماهه اول سال ۱۳۹۵)

جمع کل منابع	منابع حاصل از ردیف‌های بودجه‌ای موثقه						منابع حاصل از اصلاح قیمت حاصل‌های انرژی						جمع کل
	(۱۲)	(۱۱)	(۱۰)	(۹)	(۸)	(۷)	(۶)	(۵)	(۴)	(۳)	(۲)	(۱)	
نسبت عملکرد به مصوب (درصد)	عملکرد (میلیارد ریال) ^{۱۱}	مصوب بودجه (میلیارد ریال)	سهم از کل منابع عملکردی (درصد)	سهم از کل منابع مصوب (درصد)	نسبت عملکرد به مصوب (درصد)	عملکرد (میلیارد ریال)	مصوب بودجه (میلیارد ریال)	سهم از کل منابع عملکردی (درصد)	سهم از کل منابع مصوب (درصد)	نسبت عملکرد به مصوب (درصد)	عملکرد (میلیارد ریال)	مصوب بودجه (میلیارد ریال)	سال‌های ۱۳۸۹ لغایت پنج‌ماهه اول سال ۱۳۹۵ ^{۱۲}
نوع حساب: سز (۱۸) تقسیم بر ستون (۱۱)	---	نوع حساب: سز (۹) و (۱)	نوع حساب: سز (۸) تقسیم بر ستون (۱۲) (۱۱)	نوع حساب: سز (۹) تقسیم بر ستون (۱۱)	نوع حساب: سز (۷) تقسیم بر ستون (۹)	---	---	نوع حساب: سز (۸) تقسیم بر ستون (۱۲) (۱۱)	نوع حساب: سز (۱۱) تقسیم بر ستون (۱۱)	نوع حساب: سز (۸) تقسیم بر ستون (۱)	---	---	
۸۲	۲,۶۷۹,۵۸۱	۲,۲۹۲,۲۵۰	۲۴	۱۴	۱۴۰	۶۳۲,۸۸۷	۵۵۴,۲۵۰	۹۶	۸۶	۹۳	۱,۷۹۹,۶۸۱	۲,۸۰۸,۰۰۰	

[۱] اختلاف در جمع کل منابع با مجموع منابع حاصل از اصلاح قیمت حاصل‌های انرژی و منابع حاصل از ردیف‌های بودجه‌ای، به دلیل وجود منابعی چون استقراض از بانک مرکزی و خزانه، منابع مربوط به پرداخت عیارانه، منابع مربوط به کمک به حوزه سلامت و مانده وجه پایان دوره در هر سال است.

[۲] برای سال ۱۳۹۵ با توجه به اینکه آخرین اطلاعات در دسترس مربوط به عملکرد پنج‌ماهه سال مزبور می‌باشد، بودجه مصوب مربوطه نیز به صورت پنج‌دوازدهم در نظر گرفته شده است.

منابع: سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۵-۱۳۸۹)، دیوان محاسبات کشور و محاسبات تحقیق.

چنانکه در جدول ۳ ملاحظه می‌شود، طی سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (۱۳۸۹ - پنج‌ماهه نخست ۱۳۹۵) دولت حدود ۶۶ درصد (ستون ۵) از منابع هدفمندسازی یارانه‌ها را از محل اصلاح قیمت حامل‌های انرژی کسب کرده و حدود ۲۴ درصد (ستون ۱۰) منابع از محل ردیف‌های بودجه‌ای مرتبط با یارانه‌ها به دست آمده است.^۱ نکته قابل ملاحظه دیگر اینکه طی کل سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در کشور حدود ۸۲ درصد (ستون ۱۳) از منابع پیش‌بینی شده برای هدفمندسازی یارانه‌ها در بودجه‌های سنواتی، در واقعیت محقق شده است. این شاخص (نسبت منابع تحصیل شده به مصوب)، در خصوص منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در سنوات اجرای هدفمندی، به طور متوسط معادل ۶۳ درصد (ستون ۳) است که این امر نشان از بیش‌برآوردی دولت در محاسبه منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در سال‌های مورد نظر دارد.

۲-۲. تصویری از نحوه اجرای قانون هدفمندی طی سال‌های ۱۳۸۹ تا پنج‌ماهه اول سال ۱۳۹۵ از بعد مصارف

جدول ۴ ترکیب مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را از دو منظر نشان می‌دهد؛ مصارف مندرج در قوانین بودجه سنواتی و نیز عملکرد واقعی مصارف طی سال‌های اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها.

۱. سایر منابع مربوط به استقراض از بانک مرکزی و خزانه (در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰)، منابع مربوط به پرداخت عیدانه (سال ۱۳۹۱)، منابع مربوط به کمک به حوزه سلامت (سال ۱۳۹۲) و مانده وجوه پایان دوره در هر سال است که جمعاً حدود ۱۰ درصد از کل منابع سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۵ را تشکیل می‌دهد (برای مشاهده جزئیات کامل منابع به گزارش‌های ادواری عملکرد سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها مراجعه شود).

نکاتی که از جدول ۴ به دست می آید به شرح ذیل است:

۱. ترکیب مقرر در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها برای مصارف آن قانون (۵۰ درصد برای کمک به خانوارها، ۳۰ درصد برای کمک به تولید و ۲۰ درصد برای جبران هزینه‌های دولت)، در سال‌های اجرای قانون مذکور رعایت نشده است. به نحوی که در عمل، مصارف کمک به خانوارها - که بخش عمده آن شامل پرداخت یارانه‌های نقدی می‌شود - طی سال‌های ۱۳۸۹ تا پنج‌ماهه نخست ۱۳۹۵، حدود ۸۸ درصد (ستون ۵) از کل مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها به پرداخت نقدی اختصاص داده شده است.

۲. به رغم اینکه مجلس شورای اسلامی طی سال‌های ۱۳۸۹ لغایت پنج‌ماهه نخست ۱۳۹۵، به طور متوسط سهمی معادل ۱۴ درصد (ستون ۹) از منابع هدفمندسازی یارانه‌ها را در قوانین بودجه سنواتی برای کمک به تولید (موضوع ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) پیش‌بینی کرده بود، درحالی که حدود ۲ درصد (ستون ۱۰) از منابع مزبور طی سال‌های مورد نظر به تولید اختصاص یافته است.

۳. به رغم مفاد بند «ب» تبصره «۳۴» قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر اختصاص ۱۰ درصد از کل منابع هدفمندسازی یارانه‌ها به حوزه سلامت، در سال‌های ۱۳۸۹ تا پنج‌ماهه نخست ۱۳۹۵ حدود ۲ درصد (ستون ۱۵) از منابع مزبور به این بخش اختصاص یافته است که البته این مقدار از پرداخت‌ها صرفاً از سال ۱۳۹۲ به بعد صورت گرفته و در سال‌های پیش از آن دولت با وجود حکم مقرر در قانون برنامه پنجم توسعه، هیچ سهمی برای این موضوع در قوانین بودجه سنواتی در نظر نگرفته است.

۳. پیشینه تحقیق

عمده تحقیقات در حوزه هدفمندی یارانه‌ها به مقایسه برخی آثار این سیاست قبل و بعد از اجرای طرح پرداخته است که در ادامه به آنها اشاره می‌شود. گودرزی و همکاران (۱۳۹۱) نشان می‌دهند رشد اقتصادی در سال اول اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها کاهش و با یک نرخ کم افزایش می‌یابد و نرخ بیکاری نیز در سال اول افزایش و با یک شیب ثابت کاهش می‌یابد. نصراللهی و حسینی (۱۳۹۱) آثار هدفمندی یارانه‌ها را بر صنعت لاستیک بررسی

آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبانی نظری و اجرای آن _____ ۱۷

کرده‌اند. در این تحقیق آثار هدفمند کردن یارانه‌ها (افزایش هزینه‌ها) روی صنعت لاستیک در مجتمع صنایع لاستیک یزد پرداخته شد. نتایج تحقیق نشان می‌دهد کارخانه‌ای که دولت به شدت حمایت می‌کند، پس از هدفمندی یارانه‌ها و افزایش هزینه‌ها توان رقابتی خود را از دست داده، اما کارخانه‌ای که حمایت خاصی از آن قبل از اجرای قانون صورت نمی‌گرفت، توان رقابتی خود را بعد از هدفمندی یارانه‌ها از دست نداده است.

مطالعه شهنازی، شهبسوار و مبشری (۱۳۹۳) «توزیع درآمد و وضعیت رفاه خانوارها قبل و بعد از هدفمندی یارانه‌ها» در استان فارس طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۰ با استفاده از روش ضریب جینی و شاخص نابرابری اتکینسون بررسی شده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد شاخص نسبت دهک‌ها و همچنین ضریب جینی برای جوامع شهری و روستایی در سال اول بعد از هدفمندی یارانه‌ها کاهش یافته است. اما نتایج در مورد ارزیابی تغییرات رفاهی بیانگر آن است که به‌رغم کاهش نابرابری، رفاه خانوارها به دلیل افزایش تورم و کاهش درآمد واقعی نزولی بوده است. تشکینی (۱۳۹۳) در مقاله خود به بررسی اثر هدفمند کردن یارانه‌ها بر بخش کشاورزی پرداخته است. ایشان با استفاده از روش ماتریس حسابداری اجتماعی نشان می‌دهد افزایش قیمت حامل‌ها تأثیر مستقیمی بر افزایش قیمت محصولات کشاورزی داشته است.

در مطالعه رنگریز و پشوتنی‌زاده (۱۳۹۳) به روند مصرف برق در شهر تهران، قبل و بعد از هدفمندسازی یارانه‌ها در دوره زمانی ۱۳۷۹ تا ۱۳۹۱ پرداخته‌اند. در این تحقیق روند مصرف دوره پس از هدفمندسازی یارانه‌ها با الگوی پیش‌بینی شده پیش از هدفمندسازی مقایسه شده و نویسندگان مقاله نتیجه می‌گیرند که اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها علاوه بر کاهش رشد مصرف، موجب کاهش مصرف به میزان ناچیزی شده است. نتایج حاکی از آن است که چون تقاضا برای برق نسبت به قیمت و درآمد در کوتاه‌مدت بی‌کشش است، سیاست‌های قیمتی نمی‌تواند در مهار تقاضای برق مؤثر باشد، بنابراین می‌بایست از سیاست‌های غیرقیمتی و تشویقی به‌منظور کاهش مصرف برق استفاده کرد.

رنجبر، فطرس و کبیریان (۱۳۹۳) به تأثیر هدفمندی یارانه‌ها بر تغییرات معادل رفاه مصرف‌کننده در ایران پرداخته‌اند. هدف این تحقیق آزمون فرضیه برابری مقدار پرداختی دولت با تغییرات معادل رفاه افراد در دوره زمانی ۱۳۹۴-۱۳۸۹ از طریق شبیه‌سازی متغیرهای

الگوی تقاضای مصرف کنندگان کشور با استفاده از دستگاه تقاضای تقریباً ایدئال (در قالب دو گروه کالاهای وارداتی و کالاهای تولید و مصرف شده داخل با تقسیم بندی هریک به دو گروه کالایی بادوام و بی دوام) براساس ارقام تورم و میزان های رشد متفاوت است. نتایج تحقیق نشان می دهد مقدار پرداختی دولت در دامنه تورمی ۲۰ الی ۷۰ درصدی کالاهای بی دوام داخلی (با خطای کمتر از ۱٪) کمتر از تغییرات معادل رفاه افراد است. به عبارتی پرداختی دولت، معادل با کاهش رفاه مصرف کنندگان نبوده است.

در مطالعه خوشدل و عباسی (۱۳۹۴) تغییرات مصرف خانوارهای فقیر و متوسط از کالاهای اساسی (نان، برنج، شیر، روغن نباتی، قند و شکر) انجام شد. این بررسی به منظور حمایت از امنیت غذایی خانوارهای فقیر و متوسط طی سال های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۰ (بازه زمانی قبل و بعد از نقدی کردن یارانه ها) انجام شده است. نتایج به دست آمده نشان می دهد پس از هدفمند کردن یارانه ها، مصرف تمام کالاهای مورد بررسی در خانوارهای فقیر و متوسط کاهش داشته است.

مهدوی (۱۳۹۵) در تحقیق خود با استفاده از الگوی تعادل عمومی مبتنی بر ماتریس حسابداری اجتماعی، آثار اقتصادی سیاست هدایت منابع در سه روش: ۱. پرداخت یارانه نقدی، ۲. کاهش پرداختی خانوارها به دولت، ۳. یارانه به بخش تولید را مورد ارزیابی قرار داده است. نتایج تحقیق وی نشان می دهد اگر دولت منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل های انرژی را توزیع نکند آنگاه رفاه خانوارها بیشترین کاهش را خواهد داشت. علاوه بر این، اگر دولت ترکیبی از سه روش یا ترکیبی از روش اول و دوم را به عنوان روش های تخصیص منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل های انرژی در نظر بگیرد، آنگاه رفاه و تقاضای خانوارها کمترین کاهش را نشان می دهد.

۴. ارزیابی میزان تحقق برخی از مهم ترین اهداف اجرای قانون هدفمند کردن یارانه ها

همان طور که بیشتر اشاره شد، مرور مطالعات انجام شده در خصوص هدفمند کردن یارانه ها نشان می دهد تاکنون هیچ مطالعه ای در خصوص تحقق اهداف اولیه از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه ها انجام نگرفته است. لذا در این مطالعه تلاش شده است با توجه به آمارهای

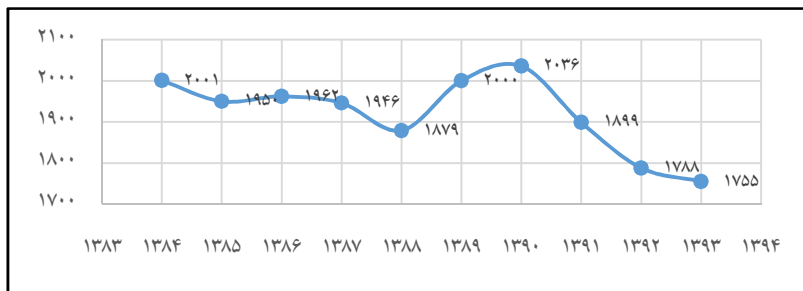
آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبانی نظری و اجرای آن _____ ۱۹

در دسترس و قابل استخراج با استفاده از روش تحلیلی - توصیفی به این مهم پرداخته شود. شایان ذکر است به‌منظور ارزیابی آثار اجرای هدفمندی یارانه‌ها بر هریک از متغیرهای تحت بررسی، شاخص‌های مرتبط با این حوزه از سال ۱۳۸۴ تا آخرین سالی که آمارها (در زمان نگارش مقاله) موجود بوده گزارش شده است.

۴-۱. شاخص بهره‌وری، شدت انرژی و مصرف نهایی سرانه انرژی

یکی از اهداف اصلی اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها افزایش بهره‌وری در استفاده از انرژی آن بوده است. شاخص بهره‌وری انرژی نیز مانند بهره‌وری نیروی کار و سرمایه، میزان خروجی کالاها و خدمات تولیدی را در مقایسه با ورودی‌ها اندازه‌گیری می‌کند. بهبود شاخص بهره‌وری انرژی می‌تواند از طریق کاهش ورودی‌های انرژی مورد نیاز جهت تولید مقدار مشخصی از خدمات انرژی یا از طریق افزایش مقدار یا کیفیت فعالیت‌های خروجی اقتصادی با استفاده از مقدار مشخصی ورودی صورت پذیرد. شاخص بهره‌وری انرژی از تقسیم ارزش تولیدات به مقدار انرژی مصرفی به‌دست می‌آید (عکس شدت مصرف نهایی انرژی). به عبارتی بهره‌وری انرژی نشان می‌دهد در ازای مصرف یک واحد انرژی، چه میزان تولید ناخالص داخلی وجود دارد. برای محاسبه بهره‌وری انرژی در سطح ملی می‌توان تولید ناخالص داخلی را بر مقدار مصرف نهایی انرژی تقسیم کرد. نمودار ۱ بهره‌وری انرژی را طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ نشان می‌دهد.

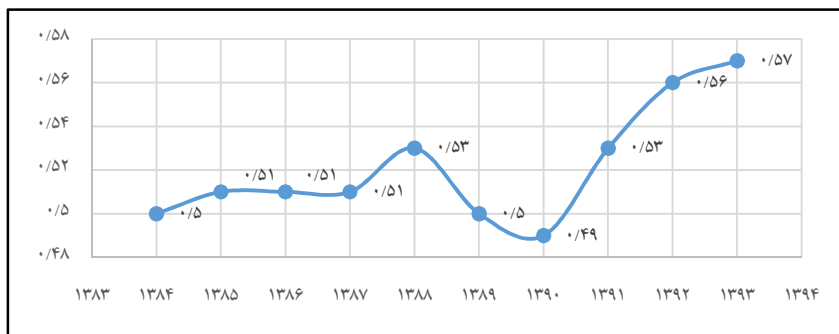
نمودار ۱. بهره‌وری انرژی (هزار ریال به ازای یک بشکه)



مأخذ: وزارت نیرو، ۱۳۹۳.

در نمودار ۱ مشاهده می‌شود که بهره‌وری انرژی طی سال‌های بعد از هدفمند کردن یارانه‌ها کاهش یافته است. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، شدت انرژی شاخصی برای تعیین کارایی انرژی در سطح اقتصاد ملی هر کشور است که از تقسیم مصرف نهایی انرژی (یا عرضه انرژی اولیه) بر تولید ناخالص داخلی محاسبه می‌شود و نشان می‌دهد برای تولید مقدار معینی از کالاها و خدمات (برحسب واحد پول) چه مقدار انرژی به کار رفته است. به عبارت بهتر هرچه شدت انرژی یک کشور بیشتر باشد آن کشور برای میزان مشخصی از تولید ناخالص داخلی، انرژی بیشتری مصرف می‌کند. نمودار ۲ شدت مصرف انرژی را طی زمان نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود این متغیر روندی نوسانی داشته است. این شاخص در سال ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ کاهش داشته و پس از آن سیر صعودی پیشین را ادامه داده است.

نمودار ۲. شدت مصرف انرژی (بشکه به ازای یک میلیون)



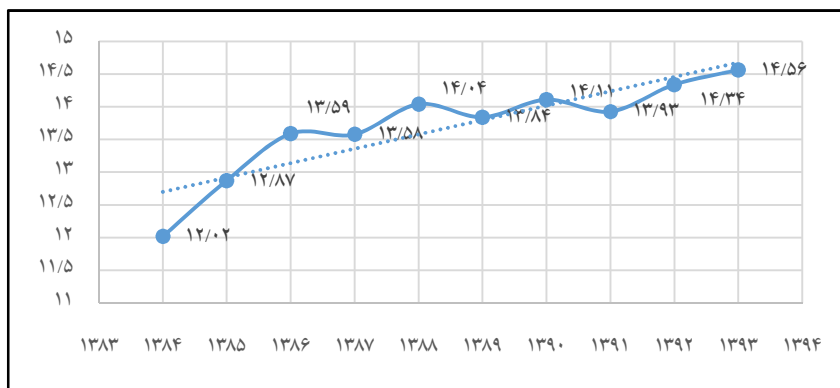
مأخذ: همان.

یکی دیگر از شاخص‌هایی که می‌توان برای تحلیل آثار هدفمند کردن یارانه‌ها استفاده کرد، شاخص مصرف نهایی انرژی است. اگر از عرضه کل انرژی اولیه انرژی مصرفی در انتقالات، مصارف نیروگاه‌ها و تلفات توزیع و مقادیر ذخیره شده کسر شود آنچه که در دسترس مصرف‌کننده قرار می‌گیرد، مصرف نهایی انرژی است. جهت بررسی دقیق‌تر مصرف انرژی لازم است تا اثرگذاری متغیر جمعیت در نظر گرفته شود. نمودار ۳، سرانه مصرف انرژی را به صورت معادل بشکه نفت خام نشان می‌دهد. چه آنکه افزایش

آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبانی نظری و اجرای آن _____ ۲۱

جمعیت خودبه‌خود به افزایش مصرف انرژی منجر می‌شود. همان‌طور که در این نمودار ملاحظه می‌شود سرانه مصرف انرژی از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۶ رشد بسیار زیادی داشته و از سال ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۲ رشد همراه با نوسان بوده است. لذا نمی‌توان گفت اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها روند افزایش مصرف انرژی سرانه را کاهش داده است.

نمودار ۳. سرانه مصرف انرژی (بشکه معادل نفت خام)

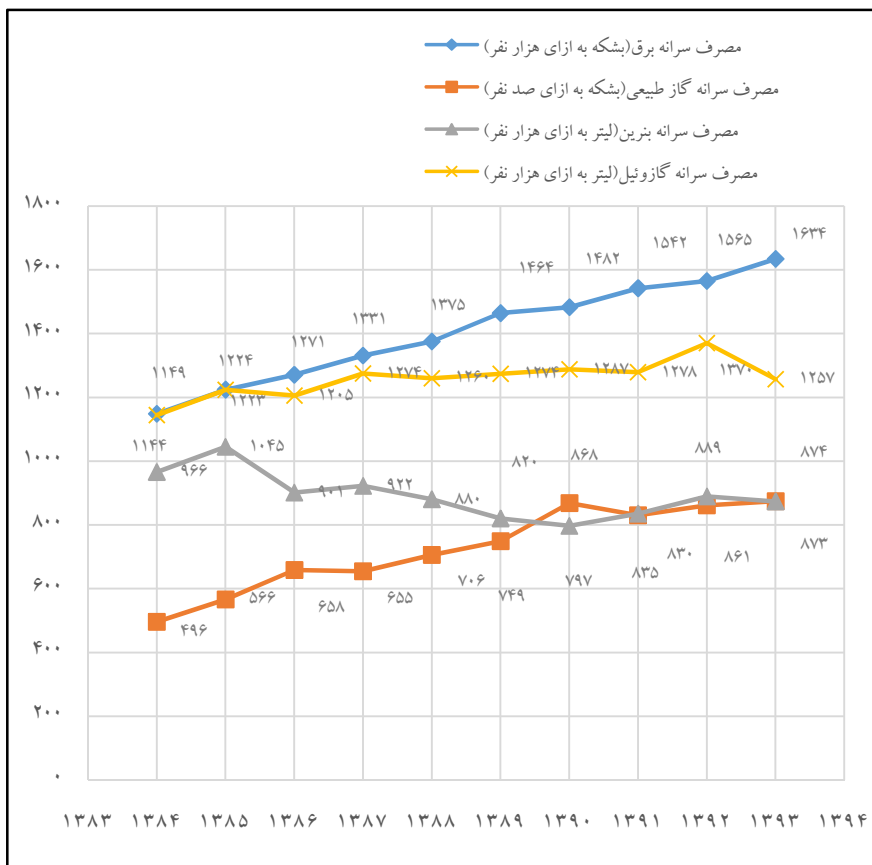


مأخذ: همان.

۲-۴. روند سرانه مصرف حامل‌های انرژی

یکی از دلایل اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها جلوگیری از رشد مصرف حامل‌های انرژی و کاهش آن بود. چنین استدلال می‌شد که قیمت پایین حامل‌ها در کشور موجب استفاده غیراقتصادی و افزایش تقاضا برای این حامل‌ها شده است. از این رو سیاستگذاران درصدد برآمدند با افزایش قیمت این حامل‌ها (براساس مواد ۱ و ۳ قانون هدفمندی) جلوی افزایش بیشتر مصرف حامل‌ها در کشور و آثار سوء مترتب بر آن (نظیر آلودگی، خروج از کشور به دلیل واردات حامل‌ها و ...) گرفته شود. نمودار ۴ روند ارقام مصرف چهار حامل اصلی انرژی (برق، گاز، بنزین و گازوئیل) را به صورت سرانه در طول زمان نشان می‌دهد. در واقع از آنجا که افزایش جمعیت خود یک عامل افزایش مصرف انرژی است، با محاسبه مصرف سرانه می‌توان اثر رشد جمعیت را از آن خارج کرد. همان‌طور که از نمودار پیداست، روند تغییرات مصرف سرانه همه حامل‌ها صعودی است.

نمودار ۴. روند مصرف سرانه حامل‌های انرژی طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳



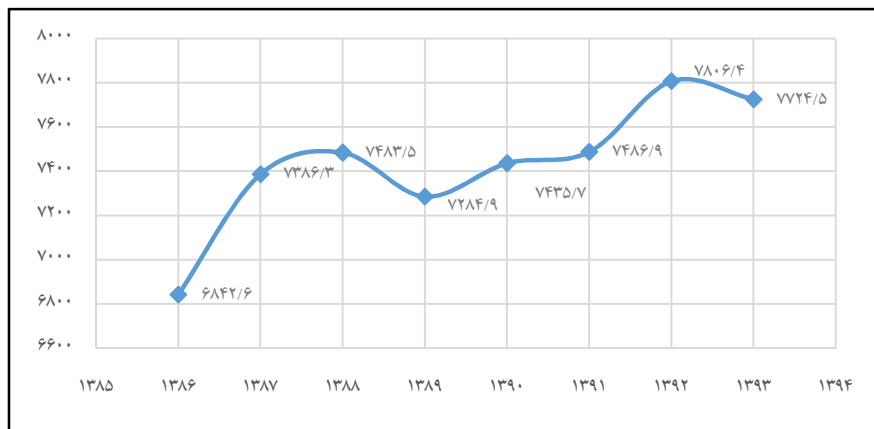
مأخذ: شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران، ۱۳۹۳.

۴-۳. آلودگی محیط زیست

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، یکی از ادله ارائه شده برای اجرای قانون هدفمندی، کنترل آلودگی محیط زیست در اثر مصرف بی‌رویه حامل‌های انرژی بود. نمودار ۵ مجموع هشت گاز آلاینده که در ترازنامه‌های انرژی به‌عنوان آلاینده‌های زیست‌محیطی مورد بررسی قرار می‌گیرد، به‌صورت سرانه نشان می‌دهد.

آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبنای نظری و اجرای آن _____ ۲۳

نمودار ۵. مجموع آلاینده‌های زیست‌محیطی سرانه (کیلوگرم به ازای هر نفر)



مأخذ: وزارت نیرو، ۱۳۹۴.

ملاحظه می‌شود که حتی پس از اجرای قانون هدفمندی در سال ۱۳۸۹، روند صعودی انتشار این گازها ادامه داشته است. از مجموعه شواهد آماری فوق نتیجه گرفته می‌شود که سیاست هدفمند کردن یارانه‌ها نتوانسته به اهداف خود در حوزه کنترل مصرف انرژی و کنترل تولید آلودگی‌های زیست‌محیطی دست یابد.

۴-۴. حجم یارانه‌ای انرژی

یکی از اهداف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها کاهش حجم یارانه‌ها در اقتصاد عنوان شد. برای بررسی این موضوع لازم است ابتدا نحوه محاسبه یارانه در اقتصاد مشخص شود. یکی از اقسام یارانه‌ای که در اقتصاد وجود دارد یارانه ضمنی است. برخلاف یارانه آشکار^۱ که در آن منبع مالی به صورت آشکار در اقتصاد توزیع می‌شود، در این نوع یارانه، منبعی به صورت آشکار توزیع نمی‌شود بلکه قیمت حامل‌های انرژی به دلیل بهره‌مند شدن از نفت

۱. یارانه آشکار را می‌توان به صورت مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و قیمت فروش محاسبه کرد. از آنجاکه تاکنون هیچ محاسباتی در مورد هزینه تمام شده حامل‌های انرژی در اقتصاد ایران انجام نشده، لذا نمی‌توان میزان یارانه آشکار را در اقتصاد ایران محاسبه کرد. البته بررسی این نوع یارانه و ملاحظات پیرامون آن خود نیازمند تحقیقی مستقل است. لذا در این تحقیق صرفاً یارانه ضمنی مورد بررسی قرار گرفته است.

و گاز ارزان، کمتر از قیمت صادراتی در اختیار مصرف کننده داخلی قرار می گیرد (خلعگیری، ۱۳۹۲). بر فرض اگر قیمت صادراتی نفت ۴۰ دلار (و قیمت صادراتی گاز ۲۰ سنت) باشد، ولی نفت و گاز با قیمتی کمتر در داخل به فروش برسد، حامل های انرژی مانند بنزین، گازوئیل، برق و ... با قیمتی کمتر از قیمت صادراتی تهیه و در اختیار مصرف کننده قرار می گیرد که در واقع نوعی یارانه ضمنی به مصرف کننده اعطا می شود. حال برای محاسبه این یارانه ضمنی از دو روش می توان استفاده کرد:

الف) محاسبه یارانه ضمنی در تک تک حامل های انرژی مانند برق، گاز، گازوئیل، نفت کوره و ... و محاسبه سرجمع آنها در کل اقتصاد. در این روش در واقع یارانه ضمنی در حامل های تولید شده در انتهای زنجیره های ارزش افزوده تولید حامل های انرژی محاسبه می شود.

ب) محاسبه یارانه ضمنی از سرمنشأ ایجاد آنها یعنی نفت و گاز. با توجه به اینکه سرمنشأ همه یارانه های ضمنی موجود در اقتصاد، نفت و گاز است که ارزان تر از قیمت صادراتی در اختیار تولید کنندگان و مصرف کنندگان داخلی قرار می گیرد می توان یارانه ضمنی را صرفاً برای این دو کالا محاسبه کرد. این روش با توجه به ساده تر و کم خطا تر بودن، در این تحقیق استفاده شده است. به این ترتیب که برای محاسبه یارانه ضمنی، به طور جداگانه نفت و گاز محاسبه می شود؛ به این صورت که در هر دو حامل مزبور، میزان فروش داخل را در نظر گرفته و با در نظر گرفتن اختلاف قیمت فروش داخل و صادراتی، یارانه ضمنی (درآمدی که می شد به جای فروش داخل، از صادرات آن به دست آورد) محاسبه می شود. رابطه (۱) نحوه محاسبه آن را نشان می دهد. در رابطه (۱) C میزان مصرف داخلی حامل انرژی سالانه (نفت یا گاز)، p_E قیمت صادراتی حامل انرژی، R نرخ ارز (تبدیل دلار به ریال) و P قیمت فروش حامل انرژی به داخل است. عبارت اول در رابطه زیر میزان ارزش حامل انرژی مصرفی را براساس قیمت های صادراتی به ریال نشان می دهد و عبارت دوم ارزش درآمدی حاصل از فروش حامل انرژی در داخل را بیان می کند.

$$(1) \quad \text{میزان یارانه ضمنی} = ((C * p_E * R) - (C * P))$$

در جداول ۵ و ۶ به ترتیب یارانه ضمنی گاز و نفت برای سال های مختلف براساس رابطه (۱) محاسبه شده است. همان طور که در جدول ۵ مشاهده می شود میزان یارانه ضمنی

آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبانی نظری و اجرای آن _____ ۲۵

گاز در سال ۱۳۸۴ در حدود ۹ هزار میلیارد تومان بوده است که طی یک روند افزایشی در سال ۱۳۸۸ به حدود ۱۴ هزار میلیارد تومان می‌رسد. در سال ۱۳۸۹ به بعد با افزایش قیمت گاز داخلی (براساس قانون هدفمندی یارانه‌ها)، میزان یارانه ضمنی در این سال و سال‌های بعد با کاهش مواجهه می‌شود به طوری که میزان آن به ۸ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۱ می‌رسد. اما با جهش نرخ ارز (به‌عنوان عاملی مهم در محاسبه میزان یارانه) مقدار یارانه ضمنی در سال ۱۳۹۲ به عدد ۲۵ هزار میلیارد تومان می‌رسد و پس از آن سال نیز روند افزایش یارانه ضمنی تداوم یافته است.

جدول ۵. یارانه ضمنی گاز مصرفی طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴

سال	عملکرد ۱۳۸۴	عملکرد ۱۳۸۵	عملکرد ۱۳۸۶	عملکرد ۱۳۸۷	عملکرد ۱۳۸۸	عملکرد ۱۳۸۹	عملکرد ۱۳۹۰	عملکرد ۱۳۹۱	عملکرد ۱۳۹۲	عملکرد ۱۳۹۳	عملکرد ۱۳۹۴	شرح
مصرف سالانه گاز طبیعی (میلیارد متر مکعب)	۹۸	۱۰۶	۱۲۰	۱۲۸	۱۳۶	۱۴۴	۱۵۲	۱۵۲	۱۵۳	۱۷۲	۱۸۰	
ارزش گاز طبیعی مصرفی براساس قیمت صادراتی (میلیارد ریال)	۱۰۶,۱۵۱	۱۱۷,۳۶۲	۱۳۳,۶۱۰	۱۴۷,۵۹۰	۱۶۱,۸۱۱	۱۷۹,۱۳۳	۲۰۰,۸۹۳	۲۲۳,۲۰۶	۳۸۹,۸۱۱	۵۴۸,۶۱۴	۶۴۰,۰۹۹	
درآمد حاصل از فروش داخلی (میلیارد ریال)	۱۱,۷۶۴	۱۲,۷۵۳	۱۴,۳۹۰	۱۵,۴۱۶	۱۸,۷۵۸	۲۰,۵۳۴	۲۱,۹۰۳	۱۳۴,۵۷۳	۱۳۵,۵۷۴	۱۸۹,۷۰۸	۲۲۱,۸۰۶	
یارانه ضمنی گاز (میلیارد ریال)	۹۴,۳۸۶	۱۰۴,۵۰۹	۱۱۹,۲۲۰	۱۳۲,۱۷۴	۱۴۳,۰۵۳	۱۵۸,۶۰۰	۱۷۸,۹۹۰	۱۸۸,۶۳۳	۲۵۴,۲۳۷	۳۵۸,۹۰۶	۴۱۸,۲۹۳	

مأخذ: وزارت نیرو، ۱۳۹۵ و محاسبات تحقیق.

جدول ۶. یارانه ضمنی نفت مصرفی طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴

سال	عملکرد ۱۳۸۴	عملکرد ۱۳۸۵	عملکرد ۱۳۸۶	عملکرد ۱۳۸۷	عملکرد ۱۳۸۸	عملکرد ۱۳۸۹	عملکرد ۱۳۹۰	عملکرد ۱۳۹۱	عملکرد ۱۳۹۲	عملکرد ۱۳۹۳	عملکرد ۱۳۹۴	شرح
مقدار فروش سالانه داخلی نفت خام (میلیون بشکه)	۵۱۶,۲۷۵	۵۷۱,۲۲۵	۵۶۰,۳۷۵	۵۹۷,۱۴	۵۵۹,۵۴۵	۵۵۹,۹۱	۵۵۱,۸۸	۶۶۸,۶۸	۶۵۵,۹۰۵	۵۹۴,۲۲	۶۰۵,۱۷	
ارزش نفت مصرف داخلی براساس قیمت صادراتی (میلیارد دلار)	۲۶,۱۵۳	۳۳,۸۹۰۴	۳۸,۷۰۳۸	۵۶,۳۹۹۹	۳۴,۱۶۵۸	۴۳,۳۶۵	۵۹,۳۰۵	۷۳,۱۸۷	۶۹,۴۴۰۷	۵۷,۲۱۷۴	۲۹,۹۴۹۹	
درآمد حاصل از فروش داخلی (میلیارد دلار)	۴۱۳۱۸	۵,۴۱۰۳	۵,۶۰۲۷۵	۵,۹۷۱۴	۵,۵۵۵۴۵	۱۹,۰۳۶۹	۱۸,۷۶۳۹	۲۲,۷۳۵۱	۲۲,۳۰۰۸	۱۰,۹۹۳۱	۷,۵۸۵۱۹	
یارانه ضمنی نفت (میلیارد دلار)	۲۲,۰۲۲۵	۲۹,۷۴۴	۳۳,۱۰۱	۵۰,۴۲۵	۲۸,۵۷۰۴	۳۳,۳۸۱	۴۰,۵۴۱۱	۵۰,۴۵۱۹	۴۷,۱۳۹۹	۴۶,۲۲۴۴	۲۲,۳۶۲۷	
یارانه ضمنی نفت (میلیارد ریال)	۱۹۸,۷۰۹	۲۷۳,۵۶۶	۳۰۷,۳۴۳	۴۸۲,۸۰۲	۲۸۳,۴۱۸	۲۵۱,۵۲۸	۴۴۴,۴۱۲	۶۱۸,۵۶۰	۱,۰۰۱,۸۶۴	۱,۲۲۵,۳۶۲	۶۶۱,۵۴۷	

مأخذ: همان.

مطابق جدول ۶، میزان یارانه ضمنی نفت (به ریال) طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ به‌جز در سال ۱۳۸۹ روندی افزایشی داشته است. در سال ۱۳۸۹ با افزایش قیمت فروش داخلی نفت، میزان یارانه ضمنی نفت کاهش یافت؛ اما پس از آن سال با افزایش نرخ ارز به‌عنوان مهم‌ترین عامل، مشاهده می‌شود که روند یارانه ضمنی افزایشی بوده است. در سال ۱۳۹۴ به‌علت کاهش شدید قیمت صادراتی نفت نسبت به سال قبل، میزان یارانه ضمنی محاسبه شده کاهش یافته است. بنابراین از مجموع نکات بیان شده در جداول ۵ و ۶ می‌توان بیان کرد که حجم یارانه‌ها در اقتصاد ایران پس از هدفمندی یارانه‌ها، کاهش نیافته است.

۴-۵. بررسی اثر فشار هدفمند کردن یارانه‌ها بر بودجه

یکی از توجیحات مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، کاهش فشارهای وارده بر بودجه کشور در موضوع یارانه‌ها بیان شد. از این‌رو برای آنکه نشان داده شود آیا هدفمند کردن یارانه‌ها فشارها را بر منابع بودجه کشور کاهش داده است یا خیر، در جدول ۷ روند تأمین بخشی از منابع هدفمند کردن یارانه‌ها نمایش داده شده که از محل بودجه عمومی کشور (غیر از محل افزایش حامل‌های انرژی) تأمین می‌شود. همان‌طور که عملکرد منابع نشان می‌دهد از سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳ روند استفاده از منابع از محل بودجه عمومی برای تأمین مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها افزایش یافته است. البته این رقم در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال گذشته کاهش داشته است که می‌توان این کاهش را به‌دلیل حذف بخشی از یارانه‌بگیران در کشور توجیه کرد. در حال مقایسه نسبت ارقام مصوب به عملکرد نشان می‌دهد این نسبت به‌طور معمول بیش از ۱۰۰ درصد بوده است. همچنین سهم تأمین منابع بودجه‌ای از کل منابع هدفمند کردن یارانه‌ها طی سال‌های اجرای آن حدود ۲۵ درصد بوده؛ بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که هدفمند کردن یارانه‌ها فشارها را بر بودجه عمومی دولت کاهش نداده است.

آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبانی نظری و اجرای آن _____ ۲۷

جدول ۷. استفاده از منابع بودجه عمومی در تأمین منابع هدفمند کردن یارانه‌ها

سال	منابع مصوب از محل بودجه	عملکرد منابع	نسبت عملکرد به مصوب (درصد)	سهم از کل منابع مصوب (درصد)	سهم از کل منابع عملکردی (درصد)
۱۳۸۹	۰	۳۹,۰۰۰	۰	۰	۲۶
۱۳۹۰	۴۰,۰۰۰	۱۰۹,۰۰۰	۲۷۳	۷	۲۳
۱۳۹۱	۱۰۰,۰۰۰	۱۰۸,۰۰۰	۱۰۸	۱۵	۲۱
۱۳۹۲	۱۱۲,۰۰۰	۱۱۲,۰۰۰	۱۰۰	۲۲	۲۵
۱۳۹۳	۱۱۳,۰۰۰	۱۱۳,۰۰۰	۱۰۰	۱۹	۲۴
۱۳۹۴	۶۳,۰۰۰	۱۰۱,۰۰۰	۱۶۱	۱۲	۲۵
مجموع	۴۲۸,۰۰۰	۵۸۳,۰۰۰	۱۳۶	۱۴	۲۴

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه سنواتی و محاسبات تحقیق.

همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، چنین ادعا می‌شد که با اجرای قانون فعلی هدفمند کردن یارانه‌ها، شدت انرژی کاهش و کارایی انرژی افزایش می‌یابد، روند رشد مصرف حامل‌های انرژی کنترل شده و کاهش می‌یابد. آلودگی زیست‌محیطی کاهش می‌یابد، از حجم عظیم یارانه‌ها انرژی که فشار سنگینی بر بودجه دولت وارد می‌آورد کاسته می‌شود. اما شواهد موجود و آمارهای عملکردی حکایت از آن دارد که هیچ‌یک از اهداف فوق محقق نشده است. البته در فاصله اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها، اقتصاد کشور با فراز و نشیب‌های گوناگونی مواجه شده که می‌توانسته بر عملکرد هریک از مؤلفه‌های فوق اثرگذار باشد. ولی درعین حال همین موضوع نیز مؤید آن خواهد بود که نمی‌توان تنها از طریق مکانیسم قیمتی و افزایش قیمت حامل‌ها و توجه به ابزارهای غیرقیمتی اهداف مورد نظر در اجرای قانون هدفمندی را پیگیری کرد. به‌علاوه هدفمندی یارانه‌ها (همان‌طور که در مبحث ۲ نشان داده شد) در طول سال‌های اجرای آن هیچ‌گاه منطبق بر قانون اجرا نشده و ممکن است علت بخشی از عدم توفیق در دستیابی به اهداف هدفمندی یارانه‌ها به‌خصوص کاهش فشار بر منابع بودجه و کنترل مصرف و اصلاح فرایند تولید انرژی نیز به همین موضوع مرتبط باشد. اما آنچه نباید مورد غفلت واقع شود ضعف در مبانی نظری و منطقه‌ای قانون هدفمندی است که وجود این نواقص مانع اصلی از تحقق اهداف و آرمان‌های

این قانون شده است. در ادامه به برخی از مهم‌ترین نواقص و ابهامات در منطق قانون هدفمندی از دید نگارندگان مقاله پرداخته شده است.

۵. برخی ابهامات و اشکالات منطق قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

به جرئت می‌توان گفت، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با برخی نواقص و کاستی‌ها در ساحت نظر مواجه بوده است. لذا به‌رغم وجود اشکالات فراوان در نحوه اجرای قانون، یکی از دلایل اصلی عدم تحقق اهداف و آرمان‌های این قانون پس از گذشت بیش از هفت سال از اجرای آن، «ضعف‌ها و ابهامات موجود در مبانی نظری قانون» از منظر منطق علم اقتصاد بوده است. در ادامه به برخی از مهم‌ترین این کاستی‌ها اشاره شده است.

۵-۱. توزیع منابع حاصل از اجرای هدفمندی یارانه‌ها در میان اهداف متعدد و نامرتب با حوزه انرژی

به‌طور کلی چارچوب حاکم بر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را می‌توان در گران کردن قیمت برخی اقلام کلیدی اثرگذار بر توسعه اقتصادی و تخصیص منابع حاصل از آن به مصارف گوناگون و ناهمگن خلاصه کرد (سبحانیان و سبحانی، ۱۳۹۴). اگرچه در قانون اصلی هدفمندی یارانه‌ها (مصوب ۱۳۸۸) تنها سه محل (یارانه نقدی، کمک به تولید و کمک به دولت) برای مصارف هدفمندی در نظر گرفته شده بود، ولی در عمل و طی سال‌های اجرای قانون، همواره در قوانین بودجه سنواتی، مصارف متعدد و متنوعی برای منابع حاصل از اجرای آن، دیده شده است. کمک به حوزه سلامت، تأمین بخشی از یارانه سود تسهیلات تأمین مسکن حمایتی زوج‌های جوان، ساماندهی مسکن در بافت‌های فرسوده، حاشیه شهرها و مسکن مهر، کمک به اشتغال جوانان و فارغ‌التحصیلان، پرداخت به رزمندگان معسر و ... بخشی از این مصارف در نظر گرفته شده است. مصارف متعدد و نامرتب در نظر گرفته شده در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و اصلاحات آن در قوانین سنواتی، به حدی بوده است که عملاً هدف اصلی از اجرای قانون که ساماندهی بازار انرژی، کاهش شدت انرژی و اصلاح ساخت انرژی در کشور بوده است به‌دست فراموشی سپرده شده و اجرای هدفمندی یارانه‌ها

آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبانی نظری و اجرای آن _____ ۲۹

به پرداخت نقدی به خانوار تقلیل پیدا کرده است (سبحانیان، ۱۳۹۴). این در حالی است که منطقی اقتصادی و تخصیص بهینه منابع ایجاب می‌کند که منابع محدود چنانچه صرف اهداف متعدد شود، نمی‌تواند آثار مثبت، اثربخش و قابل‌اعتنایی در همه این بخش‌ها برجای گذارد. بلکه در مقابل تخصیص این منابع محدود به مصارف محدود و مرتبط می‌تواند آثار اصلاحی قابل توجهی در پی داشته باشد (UNEP, 2008).

۲-۵. **عدم توجه کافی به ریشه‌های اصلی ناکارآمدی در حوزه انرژی کشور**
 به‌استثنای تبصره بند «ج» ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها که در آن، اشاره‌ای مختصر به ارتقای تدریجی راندمان نیروگاه‌ها و افزایش آن به ۴۵ درصد تا پایان برنامه پنجم توسعه اقتصادی و کاهش تدریجی اتلاف شبکه‌های توزیع و انتقال برق به ۱۴ درصد صورت گرفته است، در سایر مواد این قانون، اصلاح ناکارآمدی‌های زنجیره عرضه انرژی مدنظر قرار نگرفته است. این در حالی است که طبق آمارهای رسمی منتشر شده در ترازنامه هیدروکربوری وزارت نفت، بیش از ۶۰۰ میلیون بشکه معادل نفت خام،^۱ تلفات در زنجیره عرضه انرژی (مشمول بر نفت خام، گاز طبیعی، فراورده‌های نفتی و برق) در سال ۱۳۹۰ رخ داده است که بخشی از این تلفات، مجاز بوده و بخشی دیگر غیرمجاز است. محاسبات انجام گرفته نشان می‌دهد ۲۱۵ میلیون بشکه معادل نفت خام از رقم مذکور، غیرمجاز است و با اصلاح ناکارآمدی‌ها می‌توان از این مقدار تلفات غیرمجاز جلوگیری کرد. این درحالی است که براساس آمار، افزایش قابل ملاحظه قیمت بنزین در فاز نخست، صرفاً به کاهش ۲/۸ میلیون بشکه معادل نفت خام از مصرف بنزین منجر شد که البته به دلیل تداوم برنامه‌های گازسوز کردن خودروها و سهمیه‌بندی، نمی‌توان تمامی این کاهش مصرف را نیز به افزایش قیمت منتسب کرد (مهاجری، ۱۳۹۳). بر این مبنا مقایسه ارقام کاهش مصرف با میزان تلفات در زنجیره عرضه انرژی نشان می‌دهد که برای کاهش شدت انرژی و جلوگیری از هدررفت ثروت ملی، ضرورت دارد نقطه شروع و هدف اولیه قانون هدفمندی اصلاح ناکارآمدی‌های زنجیره تولید، انتقال و توزیع انرژی باشد (سبحانیان و پیله‌فروش، ۱۳۹۴).

۱. مقایسه این رقم با صادرات دو میلیون بشکه‌ای نفت کشور، اهمیت کنترل تلفات مذکور را به خوبی نشان می‌دهد.

۳-۵. تمرکز اصلی بر ابزار قیمتی و غفلت از ابزارهای غیر قیمتی

مطابق با نظر برخی اقتصاددانان در حوزه بازار انرژی، می‌توان گفت، بازار انرژی از مصادیق شکست بازار محسوب می‌شود (Bhattacharyya, 2011; Eyre, 1997; Fisher and Rothkopf, 1989; Stevens, 2000; Sutherland, 1991). به این معنا که استفاده صرف از ابزارهای قیمتی برای مدیریت تقاضا یا بهینه‌سازی مصرف سوخت ناکافی بوده و به موازات آن باید از ابزارهای غیر قیمتی نیز استفاده شود. به این معنا که با توجه به نوع شکست بازار مربوطه به هر قسمت از بازار انرژی لازم است تا دولت با استفاده از ابزارهای غیر قیمتی مرتبط مداخله کند تا بازار به سمت اهداف مورد نظر حرکت کند.^۱

توضیح آنکه یکی از واقعیت‌های تقاضای انرژی که در مباحث اقتصاد انرژی مورد بحث قرار گرفته است، پایین بودن کشش قیمتی مصرف انرژی است. این به معنای آن است که در قیمت‌های نسبتاً پایین واکنش مصرف‌کنندگان به تغییرات انرژی در کوتاه‌مدت اندک بوده و صرفاً افزایش بسیار شدید قیمت می‌تواند کاهش معناداری در میزان مصرف به وجود آورد (Asafu-Adjaye, 2000). این امر به دلیل آن است که انرژی دارای تقاضای مشتقه است به این معنا که انرژی به عنوان کالای نهایی مورد تقاضا قرار نگرفته، بلکه واسطه‌ای جهت بهره‌برداری از خدمات سایر کالاهاست. دلالت این واقعیت این است که میزان تقاضا و مصرف انرژی در درجه اول وابسته به ساختار مصرف انرژی در کالاهایی است که تقاضای انرژی برای بهره‌گیری از خدمات آنها انجام می‌گیرد. مهم‌ترین مصداق در این موضوع انباره لوازم و دستگاه‌های انرژی‌بر یا وضعیت ساختاری مصرف سوخت در کشور است. مصرف سوخت خودروهای تولید داخل معادل ۲/۲ برابر خودروهای خارجی است (EIA, 2012). بر این اساس بخشی از بالا بودن مصرف انرژی در کشور به ساختار تولید خودروهای داخلی بازگشته و ربطی به پرمصرفی از سوی مصرف‌کنندگان ندارد. با افزایش قیمت انرژی نیز ساختار مصرفی این خودروها تغییر نخواهد کرد. همچنین محدودیت‌های حمل‌ونقل عمومی نیز از جمله عوامل ساختاری مؤثر

۱. برای مثال در صورتی که شکست بازار مورد نظر ریشه در اطلاعات ناقص مصرف‌کنندگان از میزان مصرف انرژی کالاها دارد، دولت می‌تواند به توسعه سیستم برجسب‌گذاری و رتبه‌بندی انرژی بپردازد.

آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبانی نظری و اجرای آن _____ ۳۱

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

پل استیونس^۱ (۲۰۰۰) سه دلیل عمده برای شکست برنامه‌های کاهش مصرف انرژی با تکیه بر ابزارهای صرفاً قیمتی نیز مطرح می‌کند که عبارت‌اند از:

- امکان‌پذیری فنی:^۲ امکان‌پذیری فنی بدین معناست که با افزایش قیمت حامل‌های انرژی، مصرف‌کنندگان به آخرین فناوری‌های موجود که کارایی انرژی بالاتری دارد دسترسی داشته باشند. برای نمونه باید شرایط به گونه‌ای فراهم باشد تا کارخانه‌های فولادسازی به تکنولوژی‌های جدید دسترسی داشته باشند تا بتوانند با افزایش قیمت گاز طبیعی به اصلاح فرایندهای تولیدی خود بپردازند.

- امکان‌پذیری اقتصادی:^۳ امکان‌پذیری اقتصادی بدین معناست که مصرف‌کنندگان انرژی توانایی محاسبه هزینه - فایده جایگزینی را داشته باشند و منافع بر هزینه‌ها فزونی داشته باشد. مثلاً اگر قیمت برق مصرفی افزایش یابد، آیا خانوار می‌تواند هزینه تعویض یخچال را با منفعی که در آینده به دلیل کاهش مصرف انرژی به دست می‌آورد، مقایسه کند؟ مادامی که وی تشخیص دهد ارزش فعلی این منافع بیش از هزینه جایگزینی یخچال است، تمایل به خرید یخچال با کارایی انرژی بالاتر را خواهد داشت و برعکس. اما مصرف‌کننده

1. Paul Stevens

2. Technical Feasibility

3. Economical Feasibility

در فرایند تصمیم‌گیری با ناطمینانی‌های جدی روبه‌روست. هرچند میزان هزینه‌ای که هم‌اکنون برای تعویض یخچال باید پردازد، مشخص است، لکن قیمت انرژی و نرخ تنزیل سال‌های آتی برای وی نامعلوم است، لذا انجام این مقایسه برای افراد خصوصاً مصرف‌کنندگان جزئی و عموم مردم با دانش اقتصادی اندک، دشوار خواهد بود و ممکن است به‌رغم اقتصادی بودن تعویض لوازم انرژی‌بر با انواع کاراتر آن، این تصمیم اتخاذ نشود و تغییری در مصرف انرژی رخ ندهد.

- امکان‌پذیری مالی یا بازاری: حتی با فرض اینکه مصرف‌کنندگان به آخرین فناوری کاراتر انرژی دسترسی داشته باشند و به‌لحاظ اقتصادی نیز بهینه‌سازی مصرف انرژی را مقرون‌به‌صرفه تشخیص دهند، مسئله مهم دیگری مطرح می‌شود که آیا از نقطه‌نظر تأمین مالی، امکان جایگزینی لوازم انرژی‌بر وجود خواهد داشت یا خیر؟ بدیهی است در غیاب بازارهای توسعه‌یافته مالی و دشوار بودن دسترسی به بازارهای مالی خارجی، تأمین مالی پروژه‌های صرفه‌جویی انرژی با چالش مواجه خواهد شد (Fankhauser and Tepic, 2005).

شرایط فعلی تولید در ایران نیز حاکی از وابستگی شدید به انرژی است که تا حد زیادی به سبب پایین بودن هزینه انرژی نسبت به سایر هزینه‌های تولید است. انرژی‌بر بودن ساختار تولید در کشور موجب می‌شود با افزایش قیمت‌های انرژی، به‌دلیل چسبندگی و انعطاف‌ناپذیری ساختار تولیدی و قدرت تطبیق پایین ساختارهای چسبنده به‌ویژه در کوتاه‌مدت به‌ناچار بهای تمام‌شده کالاها و خدمات افزایش یابد. در چنین شرایطی، از یک‌طرف هزینه تمام‌شده بسیاری از محصولات، قدرت رقابت کالاهای داخلی را در برابر کالاهای خارجی بیش‌ازپیش کاهش می‌دهد. از طرف دیگر افزایش قیمت انرژی، بنگاه‌های تولیدی را تا حدی وادار به کاهش مصرف انرژی می‌کند که با توجه به وابستگی شدید بخش تولید به مصرف انرژی، کاهش مصرف انرژی از سوی بنگاه‌های تولیدی عموماً به‌معنای کاهش سطح تولید خواهد بود. آنچه در قانون کمتر مورد توجه قرار گرفته، آن است که اصلاح ساختار تولیدی به جهت افزایش راندمان استفاده از انرژی، رخدادی سریع، خودکار و قطعی نبوده و تحقق آن نیازمند مدیریت صحیح دوره‌گذار از جمله اعطای منابع

آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبانی نظری و اجرای آن _____ ۳۳

مالی لازم و فراهم‌سازی تسهیلات لازم جهت تغییر ساختار تکنولوژیک بنگاه‌های تولیدی است.

۴-۵. توزیع غیرهدفمند یارانه‌های نقدی

علاوه بر توزیع غیرهدفمند یارانه نقدی در میان مصارف گوناگون (که پیش‌تر توضیح داده شد)، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها درخصوص نحوه توزیع یارانه نقدی میان اقشار گوناگون نیز مسیر صحیحی را طی نکرد. یکی از مهم‌ترین توجیحات کلاسیک در حذف یارانه‌های فراگیر انرژی، کاهش در هزینه‌های عمومی و انقباض بودجه دولت است. این در حالی است که کاهش مخارج عمومی از طریق حذف یارانه‌های فراگیر زمانی امکان‌پذیر است که پرداخت‌های جبرانی اساساً انجام نگرفته یا محدود به گروه‌هایی اندک به‌عنوان اقشار هدف شود. چنانچه به‌علت مشکل در شناسایی گروه‌های آسیب‌پذیر و عدم تقارن اطلاعاتی بین دولت و مردم، دولت ناچار به پرداخت یارانه به بخش عظیمی از مردم شود، کاهش هزینه‌های عمومی منتفی خواهد بود (IMF, 2013). لذا توفیق در اجرای سیاست نقدی کردن یارانه‌ها نیازمند رتبه‌بندی اقشار جامعه به‌لحاظ استحقاق بهره‌مندی از یارانه و شناسایی گروه‌های هدف است. به میزان عدم تحقق این پیش‌شرط، از درجه توفیق این سیاست کاسته خواهد شد. ابتدا آنچه جهت نیل به شناسایی اقشار مختلف مورد توجه قرار گرفت، دهک‌بندی افراد براساس میزان درآمد بود. موضوعی که حتی در اصلاحات بعدی قانون در بودجه‌های سنواتی مورد تأکید قرار می‌گرفت. این در حالی است که بحث طبقه‌بندی خانوارها در ایران براساس دهک، علاوه بر مشکلات اجرایی متعدد، به‌لحاظ نظری نیز قابل دفاع نیست (خلعتبری، ۱۳۹۲). دهک‌ها هدف‌های متغیرند. این امکان وجود دارد که به‌محض اعطای یارانه به هر دهک، گروه‌های حاضر در دهک‌ها تغییر مکان دهند. بحث در مورد اعطای یارانه به دهک‌های خانوارها بحثی ناکارآمد و غیرقابل ردیابی است.

۵-۵. عدم توجه به ضرورت هم‌راستا بودن سایر سیاست‌های اقتصادی با

هدفمند کردن یارانه‌ها

سیاست حذف یارانه‌های قیمتی و شفاف‌سازی قیمت‌ها یکی از اجزای سیاست‌های

آزادسازی اقتصادی است که گفتمان حاکم بر آن، کاهش مداخله دولت در اقتصاد و سپردن امور به مکانیسم بازار است. اتخاذ این منطق در موضوع یارانه‌ها با سیاست‌های مداخله‌گرایانه دولت در حوزه‌هایی نظیر تجارت یا وجود شرایط انحصاری در برخی صنایع کشور مطابقت و همسویی ندارد. این مسئله در عمل موجب بروز بی‌عدالتی‌هایی به زیان مصرف‌کنندگان شده و حتی تحقق اهداف مورد نظر دولت در بُعد کارایی را نیز دچار چالش خواهد کرد. در این شرایط قیمت‌گذاری کالاها نیز باید با لحاظ همه جوانب انجام گرفته و استناد به قیمت‌های انرژی در سایر کشورها و مقایسه آن با داخل به این علت که شرط برابری سایر شرایط در چنین مقایسه‌ای رعایت نمی‌شود، قابل انتقاد است (Nuttall and Manz, 2006).

برای مثال تا وقتی که سیاست‌های صنعتی و تجاری ناظر بر بازار خودرو با وضع فعلی ادامه داشته باشد و مردم مجبور به استفاده از خودروهای با مصرف بیشتر از استاندارد جهانی باشند، افزایش قیمت سوخت عملاً به افزایش هزینه‌های پرداختی مردم به ازای میزان مشخصی از مصرف سوخت منجر می‌شود؛ زیرا قیمت تمام شده سوخت برای مصرف‌کننده خودرو داخلی در یک مسافت معین بیش از متوسط جهانی خواهد بود.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

براساس قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (مصوب سال ۱۳۸۸) دولت مکلف شده بود قیمت فروش داخلی بنزین، نفت گاز، نفت کوره، نفت سفید و گاز مایع، گاز طبیعی، برق و آب را به تدریج تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران افزایش داده و منابع حاصل از آن را به نسبت ۵۰، ۳۰ و ۲۰ درصد به ترتیب صرف اعطای یارانه (نقدی، غیرنقدی و اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی)، حمایت از تولید، جبران آثار افزایش قیمت‌ها بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود کند. هدف کلی از تدوین و اجرای این قانون ساماندهی بازار انرژی و یارانه‌های آن به منظور نیل به اهدافی از جمله کاهش شدت انرژی، افزایش بهره‌وری در مصرف انرژی، کاهش آلاینده‌گی‌های زیست‌محیطی، هدفمند شدن توزیع یارانه‌های انرژی و ... عنوان شده بود.

آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبانی نظری و اجرای آن _____ ۳۵

در این مقاله نشان داده شد که در عمل قانونگذار به بسیاری از اهداف اصلی خود در اجرای قانون دست پیدا نکرده است. دلایل عدم توفیق در دستیابی به اهداف قانون از دو منظر مورد بررسی و واکاوی قرار گرفت. از یک منظر بررسی عملکرد اجرای قانون طی حدود هفت سال اجرای آن نشان می‌دهد که تقریباً در هیچ‌یک از سال‌ها، اجرای آن منطبق بر قانون مصوب سال ۱۳۸۸ نبوده است؛ به‌طور مثال درحالی‌که براساس قانون باید حداکثر تا سقف ۵۰ درصد مصارف به موضوع ماده (۷) قانون هدفمند کردن یعنی پرداخت نقدی به خانوار اختصاص می‌یافت، در عمل حدود ۸۸ درصد از مصارف قانون صرف توزیع یارانه‌های نقدی و غیرنقدی شده است یا آنکه تنها حدود ۲ درصد از کل مصارف جهت کمک به تولید اعطا شده است. درحالی‌که براساس قانون این میزان باید حدود ۱۴ درصد می‌بود. این عملکرد خلاف قوانین مصوب، یکی از دلایل عدم توفیق در دستیابی به اهداف قانون هدفمندی قلمداد می‌شود. اما دلیل مهم دیگری که می‌توان در تبیین چرایی ناکامی قانون هدفمندی در دستیابی به اهداف خود اقامه کرد، ضعف در مبانی نظری و اشکالات و ابهامات موجود در منطق قانون است که موجب شده، قانون هدفمندی از ظرفیت لازم برای تحقق اهداف مورد نظر خود تا حد زیادی باز بماند. توزیع منابع حاصل از اجرای هدفمندی یارانه‌ها در میان اهداف متعدد و نامرتبط با حوزه انرژی، عدم توجه کافی به ریشه‌های اصلی ناکارآمدی در حوزه انرژی کشور، تمرکز اصلی بر ابزار قیمتی و غفلت از ابزارهای غیرقیمتی، توزیع غیرهدفمند یارانه‌های نقدی و عدم توجه به ضرورت هم‌راستا بودن سایر سیاست‌های اقتصادی با هدفمند کردن یارانه‌ها برخی از مهم‌ترین نقایص احصاء شده در منطق قانون هدفمندی محسوب می‌شوند.

به‌نظر می‌رسد برای تحقق اهداف متعالی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، علاوه بر تمکین نسبت به اجرای قانون و عدم انحراف نسبت به قوانین مصوب، لازم است ضعف‌های نظری موجود در قانون نیز احصاء و اصلاح شود.

منابع و مآخذ

۱. تشکینی، احمد (۱۳۹۳). «بررسی آثار هدفمندی یارانه‌ها بر بخش کشاورزی ایران»، *مدل‌سازی اقتصادی*، (۸).
۲. خلعتبری، فیروزه (۱۳۹۲). «پیشنهادهایی برای بازنگری در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۳۶۰.
۳. خوشدل، آمنه و ابراهیم عباسی (۱۳۹۴). «مقایسه مصرف کالاهای اساسی خانوارهای فقیر و متوسط قبل و بعد از نقدی‌سازی یارانه‌ها»، *پژوهش‌های رشد و توسعه پایدار*، ۴(۱۵).
۴. دیوان محاسبات کشور (۱۳۸۸-۱۳۹۵). «گزارش‌های عملکرد هدفمند کردن یارانه‌ها».
۵. رنجبر، همایون، محمدحسن فطرس و مه‌ری کبیریان (۱۳۹۳). «تأثیر هدفمندی یارانه‌ها بر تغییرات معادل رفاه مصرف‌کننده در ایران»، *مطالعات اقتصادی کاربردی در ایران*، ۱(۳).
۶. رنگریز، حسن و هومن پشتوتنی‌زاده (۱۳۹۳). «بررسی تأثیر هدفمندسازی یارانه‌ها بر مصرف برق مشترکان خانگی در شهر تهران با استفاده از الگوریتم ژنتیک»، *تحقیقات مدل‌سازی اقتصادی*، دوره ۵، ش ۱۷.
۷. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۸۹-۱۳۹۵). «گزارش‌های عملکرد هدفمند کردن یارانه‌ها».
۸. سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها (۱۳۸۸-۱۳۹۵). «گزارش‌های عملکرد هدفمندسازی یارانه‌ها».
۹. سبحانیان، سیدمحمدهادی (۱۳۹۴). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۷. هدفمند کردن یارانه‌ها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۰۶.
۱۰. سبحانیان، سیدمحمدهادی و محمود سبحانی (۱۳۹۴). «نکاتی درباره ضرورت اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۵۰.
۱۱. سبحانیان، سیدمحمدهادی و میثم پیله‌فروش (۱۳۹۴). «درباره گام سوم هدفمند کردن یارانه‌ها: دلایل اجرا و کسری احتمالی منابع»، (ویرایش اول)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۳۵۲.
۱۲. شرکت ملی پخش فراورده‌های نفتی ایران (۱۳۹۳). *آمارنامه مصرف فراورده‌های انرژی‌زا*.
۱۳. شهنازی، روح‌اله، محمدرضا شهسوار و محمدحسین مبشری (۱۳۹۳). «توزیع درآمد و وضعیت رفاه خانوارها قبل و بعد از هدفمندی یارانه‌ها»، *رفاه اجتماعی*، ۱۴(۵۴).
۱۴. قانون اصلاح ماده (۳) و جداول شماره (۴) و (۸) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و متمم بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور، مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴.
۱۵. قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰.
۱۶. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱.

آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ از منظر مبانی نظری و اجرای آن _____ ۳۷

۱۷. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷.
۱۸. قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵.
۱۹. گودرزی، رحیم، محمود صبحی، ناصر شاهنوشی، حسین مهرابی و ماشالله سالارپور (۱۳۹۱). «شبه‌سازی اثر هدفمندی یارانه‌ها بر روند رشد اقتصادی، تورم و بیکاری در ایران با استفاده از الگوریتم کنترل بهینه تصادفی»، *پژوهش‌های اقتصادی ایران*، ۰(۱۷).
۲۰. لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها، اعلام وصول در مجلس ۱۳۸۷/۱۰/۱۰.
۲۱. مهاجری، پریسا (۱۳۹۳). «ضرورت بازنگری و اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۶۱۳.
۲۲. مهدوی، روح‌اله (۱۳۹۵). «اثرات توزیع مجدد درآمد حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی بر تقاضا و رفاه خانوارها با استفاده از الگوی تعادل عمومی قابل محاسبه»، *پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی*، (۶).
۲۳. نصراللهی، خدیجه و رضا حسینی (۱۳۹۱). «بررسی تأثیر حذف یارانه انرژی بر رقابت‌پذیری صنعت لاستیک ایران (مطالعه موردی: مجتمع صنایع لاستیک یزد)، *پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی*، (۲۱).
۲۴. وزارت نیرو (۱۳۹۳). *ترازنامه انرژی، معاونت امور برق و انرژی*.
۲۵. _____ (۱۳۹۴). *ترازنامه انرژی سال ۱۳۹۲، معاونت امور برق و انرژی*.
۲۶. _____ (۱۳۹۵). *ترازنامه انرژی سال ۱۳۹۳، معاونت امور برق و انرژی*.
27. Asafu-Adjaye, John (2000). "The Relationship between Energy Consumption, Energy Prices and Economic Growth: Time Series Evidence from Asian Developing Countries", *Energy Economics*, Vol. 22, Issue 6.
28. Bhattacharyya, Subhes C. (2011). *Energy Economics: Concepts, Issues, Markets and Governance*. from <http://site.ebrary.com/id/10452549>.
29. EIA (2012). The U. S. Energy Information, <http://www.eia.gov>, Administration.
30. Eyre, Nick (1997). "Barriers to Energy Efficiency: More than Just Market Failure", *Energy & Environment*, 8(1).
31. Fankhauser, Samuel and Sladjana Tepic (2005). *Can Poor Consumers Pay for Energy and Water? An Affordability Analysis for Transition Countries*, European Bank for Reconstruction and Development (EBRD).
32. Fisher, Anthony C. and Michael H. Rothkopf (1989). "Market Failure and Energy Policy A Rationale for Selective Conservation", *Energy Policy*, 17(4).
33. IMF (2013). *Energy Subsidy Refor M: Lessons and Implications Published in 2006*.
34. Kalicki, J. and D. Goldwyn (2005). "Introduction in Energy and Security:

- Toward a New Foreign Policy Strategy", J. Kalicki and D. Goldwyn, Editors
.DC , Washington :Woodrow Wilson Center Press
35. Nuttall, William J. and Devon Manz (2006). "A New Energy Paradigm for the Twenty-First Century", EPRG Working Paper.
36. Stevens, P. (2000). *The Economics of Energy*, Edward Elgar Pub.
37. Sutherland, Ronald J. (1991). "Market Barriers to Energy-Efficiency Investments", *The Energy Journal*, 12(3).
38. UNEP (2008). Reforming Energy Subsidies. Opportunities to Contribute to the Climate Change Agenda, Division of Technology, Industry and Economics. ISBN: 978-92-807-2944-3.