

فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی
ویژه‌نامه کارنامه اقتصادی دولت
سال یکم، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۲، صفحات ۳۰۰-۲۷۳

هدفمند کردن یارانه‌ها: تبیین رویکردها، آثار و نتایج اجرایی

محمد رضا فرزین

استادیار دانشگاه علامه طباطبائی، رئیس هیأت عامل صندوق توسعه ملی
و دبیر ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها
b_farzin@yahoo.com

علی موحدنژاد

عضو هیأت عامل صندوق توسعه ملی و مسئول دبیرخانه ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها
a_movahed_n@yahoo.com

سیدمهدی حسینی

رئیس امور اقتصادی صندوق توسعه ملی
hoseni@mefa.gov.ir

ناکارآمدی نظام تخصیص و توزیع یارانه‌ها در کشور، دولت را بر آن داشت تا اصلاح آن را در قالب یکی از محورهای "طرح تحولات اقتصادی" و به‌عنوان مهم‌ترین برنامه اقتصادی در دستور کار خود قرار دهد. در این راستا، بررسی‌های کارشناسی و آسیب‌شناسی دقیق موضوع همراه با تحلیل آثار آن بر متغیرها و شاخص‌های کلان اقتصادی صورت پذیرفت و اصلاح نظام یارانه‌ها پس از تصویب "قانون هدفمند کردن یارانه‌ها" (مصوب ۱۳۸۸) و آماده‌سازی مقدمات و بسترهای اجرایی قانون، در تاریخ ۱۳۸۹/۹/۲۸ به مرحله اجرای نهایی درآمد. نتایج حاصله به دو دلیل اصلی، نخست: همراهی و همکاری مردم و فعالان اقتصادی و دوم: مدیریت مناسب و بهینه اجرای قانون توسط دولت، تجربه اجرایی موفق‌تری را در سطح ملی و بین‌المللی برای کشور رقم زده است. شایان ذکر است اگرچه در مطالعات کارشناسی، تجارب جهانی در این خصوص نیز مورد بررسی قرار گرفت، اما الگوی اجرایی طرح، الگویی کاملاً بومی و ایرانی بود و به همین دلیل است که مجامع بین‌المللی، ضمن اذعان به موفقیت طرح، آنرا الگویی مناسب برای سایر کشورها نیز معرفی کرده‌اند. این مقاله به ارائه خلاصه‌ای از رویکردها، آثار و نتایج اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها می‌پردازد.

طبقه‌بندی JEL: I39, I38, I30

واژه‌های کلیدی: هدفمندی یارانه‌ها، سیاست‌های حمایتی، بهبود توزیع درآمد.

* تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۲/۳۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۴/۳۱

۱. مقدمه

اعمال حمایت‌های دولتی از اقشار و لایه‌های مختلف فعالان اقتصادی، از مهم‌ترین عوامل افزایش حضور و فعالیت دولت‌ها در بسیاری از کشورهای جهان محسوب می‌گردد. همگام با مدرن شدن شکل و وظایف دولت‌ها و همچنین تخصیصی شدن بودجه‌های دولتی به ویژه در دهه‌های میانی قرن بیستم میلادی، حوزه اختیارات و مسئولیت‌های اقتصادی و اعمال حمایت‌های مختلف دولتی گسترش یافت. هرچند که از دهه ۱۹۷۰ یک تغییر نگرش اقتصادی (از بعد نظری و تجربی) در جهت محدود کردن حوزه فعالیت‌های اقتصادی دولت‌ها به ویژه در زمینه‌های تصدی‌گری اتفاق افتاد، اما همچنان حمایت‌های متعدد دولتی از بخش‌های اقتصادی (بنگاه‌ها و خانوارها) تداوم یافته است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورها بالاخص کشورهای توسعه یافته، این حمایت‌ها کاملاً هدفمند و شفاف می‌باشد. به بیان دیگر روش پرداخت، میزان و دوره پرداخت، عواملان اقتصادی دریافت‌کننده حمایت‌ها و ... کاملاً مشخص و تعریف شده است و بدین ترتیب دولت‌ها توانسته‌اند نقش بسزایی را در توزیع عادلانه درآمدها، تخصیص بهینه منابع و فراهم نمودن زمینه‌های فعالیت مستمر و پایدار اقتصادی ایفا نمایند. این در حالی است که در برخی دیگر از کشورها (از جمله کشورهای در حال توسعه و به ویژه کشورهای نفت‌خیز)، علیرغم حجم بسیار بالای این حمایت‌ها، به دلیل ضعف و ناکارایی نظام تخصیص و توزیع، نه تنها کمکی به تحقق اهداف مورد انتظار نکرده است بلکه اختلالات بسیاری را نیز در مکانیزم‌های تولیدی به همراه داشته است.

در اقتصاد ایران نیز که پرداخت یارانه به عنوان یکی از مهم‌ترین سیاست‌های حمایتی مورد توجه بوده است، مخدوش شدن هدف اصلی "بهبود توزیع درآمد" به دلیل برخورداری نامتناسب گروه‌های مختلف درآمدی از یارانه‌های پرداختی و همچنین دلایل عمده دیگری نظیر افزایش بی‌رویه مصرف، فشار بر منابع عمومی بودجه دولت به دلیل رشد جمعیت و افزایش تقاضا برای کالاهای یارانه‌ای، کاهش نسبی تورم حال در مقابل افزایش تورم آینده به دلیل برهم خوردن توازن بودجه‌ای دولت، شکل‌گیری تولیدات بر اساس مزیت‌های غیرواقعی، فراهم شدن زمینه فسادهای اقتصادی به ویژه قاچاق کالاهای یارانه‌ای، افزایش

هدررفت منابع و تشدید تخریب محیط‌زیست و ... مؤید ناکارا بودن نظام تخصیص و توزیع یارانه بوده است. بر همین اساس، اصلاح نظام یارانه‌ها به عنوان یکی از مهم‌ترین محورهای طرح تحولات اقتصادی در دستور کار قرار گرفت.

۲. تشکیلات و سازمان اجرایی

نخستین گام برای طراحی و اجرای طرح اصلاح نظام توزیع یارانه‌ها با تشکیل «کارگروه تحولات اقتصادی» در سال ۱۳۸۷ و تفویض اختیارات دولت در اصول ۱۲۷ و ۱۳۸ قانون اساسی به منظور پیگیری، بررسی و تصمیم‌گیری درخصوص طراحی برنامه‌ها و طرح‌های ۷ گانه تحولات اقتصادی کشور از جمله طرح اصلاح نظام توزیع یارانه‌ها صورت پذیرفت. تشکیل «ستاد اجرایی هدفمندسازی یارانه‌ها» در سال ۱۳۸۹ نیز با هدف اتخاذ تصمیم جهت حل و فصل مسائلی که همزمان با اجرای قانون از سراسر کشور گزارش می‌شود؛ دومین اقدام عملی در این خصوص بود که بسیاری از ملاحظات سیاسی و اجتماعی حین اجرای قانون صرفاً با تصمیمات به موقع و دقیق این ستاد مدیریت گردید. همچنین با توجه به الزام قانونی مبنی بر تشکیل «سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها»؛ اقدامات لازم در این خصوص نیز صورت پذیرفت. اهداف، مسئولیت‌ها، وظایف و اختیارات سازمان موارد مندرج در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بوده و مدیریت وجوه، اعتبارات و هزینه‌های موضوع قانون، بر عهده سازمان قرار گرفته است.

۳. مبانی اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و کالاهای مشمول

نظام قیمت‌گذاری در ایران به دلیل عدم توجه به مکانیزم بازار (عرضه و تقاضا) در تعیین قیمت‌ها و همچنین قیمت‌گذاری تکلیفی برای بخش عمده‌ای از کالاها و خدمات، با اختلالات جدی مواجه است. از این رو، یکی از مهم‌ترین مأموریت‌های قابل انتظار از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها اصلاح نظام قیمت‌گذاری بود. این موضوع در قالب (۴) بخش مورد بررسی دقیق کارشناسی قرار گرفت که عبارتند از:

۳-۱. مطالعه و طراحی نقشه راه اصلاح قیمت‌ها

طراحی نقشه راه اصلاح قیمت‌ها نخستین بخش از مطالعات را به خود اختصاص داد که فرایند اجرای آن عبارت بود از:

- انجام «مطالعات وسیع کارشناسی در بدنه دولت» با حضور دستگاه‌های اجرایی (در سطح معاونین وزرا و مدیران و کارشناسان) و طی مراحل تأیید نهایی در جلسات مدیریتی با حضور وزیران ذیربط

- تدوین «نقشه راه اصلاح قیمت‌ها» به منظور تعیین تعداد مراحل و شیب گام‌های قیمتی با بررسی رویکردها و ملاحظات حاکم بر اصلاح قیمت‌ها

- تهیه «سناریوهای مختلف قیمتی» و بررسی آثار اجرایی هر سناریو بر متغیرهای کلان اقتصادی در قالب مدل‌های FP و CGE و همچنین بررسی وضعیت رفاهی خانوار با توجه به میزان منابع حاصله در هر سناریوی قیمتی

۳-۲. شیوه‌های کلی مطرح در تدوین نقشه راه اصلاح قیمت‌ها

انجام اصلاحات قیمتی در قالب شیوه‌های مختلفی مورد بررسی کارشناسی قرار گرفت که دو شیوه کلی آن عبارت بود از:

شیوه نخست: اصلاح قیمت تمام حامل‌های انرژی مشمول قانون به صورت همزمان و تدریجی
شیوه دوم: تفکیک حامل‌های انرژی در قالب دو یا چند سبد و اصلاح قیمت‌ها بر اساس سبد- حامل

شیوه سبدي اصلاح قیمت به رغم مزایای نظیر آثار قیمتی کمتر و قابل کنترل‌تر، بنا به دلایلی از جمله محدودیت تفکیک حامل‌های انرژی به سبدهای بیشتر، امکان جانشینی حامل‌های انرژی و ... مناسب تشخیص داده نشد و مقرر گردید اصلاح قیمت‌ها بر اساس شیوه اول (اصلاح تدریجی قیمت تمام حامل‌های انرژی) انجام شود.

۳-۳. رویکردهای مطرح در تدوین نقشه راه اصلاح قیمت‌ها

با عنایت به انتخاب شیوه اصلاح تدریجی قیمت تمامی حامل‌های انرژی، سه رویکرد اصلی در خصوص مراحل و شیب اصلاح قیمت‌ها مطرح بود:

رویکرد نخست: اجرا طی ۵ مرحله با شیب یکسان اصلاح قیمتی
 رویکرد دوم: اجرا طی ۵ مرحله با شیب افزایشی اصلاح قیمتی
 رویکرد سوم: اجرا طی ۲ یا ۳ مرحله با انتخاب گام قیمتی مؤثر در مرحله اول و شیب
 کاهشی اصلاح قیمتی در مراحل بعد

نتایج بررسی‌های صورت پذیرفته درخصوص آثار اجرای هر یک از رویکردهای فوق و
 اجماع کارشناسی، مؤید این نکته بود که با کاهش تعداد گام‌های اصلاح قیمتی میزان
 و سرعت تحقق اهداف بیشتر و همچنین هزینه اجرای طرح بالاخص آثار غیرواقعی و
 غیرمستقیم آن کاهش می‌یابد. لذا رویکرد سوم به عنوان رویکرد منتخب برگزیده و
 اجرایی گردید. ویژگی‌های برتر رویکرد منتخب اصلاح قیمت‌ها عبارت بودند از:

- مهار مؤثر انتظارات تورمی با کاهش تعداد گام‌های اصلاح قیمتی و جلوگیری از اثرات
 نامطلوب و وسیع آن بر اقتصاد کشور
- مدیریت صرفه‌جویی در مصرف انرژی (به دلیل کم‌کشش بودن حامل‌های انرژی در
 سطوح پایین قیمتی) با کاهش تعداد گام‌های اصلاح قیمتی
- جلوگیری از قاچاق حامل‌های انرژی (به دلیل فاصله زیاد قیمت‌های داخلی و خارجی) با
 کاهش تعداد گام‌ها و اعمال شیب بیشتر قیمتی
- کسب منابع مالی مورد نیاز برای بازتوزیع آن و افزایش توان حمایتی دولت در مقابله با
 شوک‌های قیمتی خصوصاً انتظارات تورمی
- اجرا و دستیابی به بخش بیشتری از اهداف مورد انتظار از قانون و جلوگیری از متأثر شدن
 آن در صورت تحولات سیاسی و اقتصادی

۳-۴. ملاحظات مطرح در تدوین نقشه راه اصلاح قیمت‌ها

پس از حصول اتفاق نظر کارشناسی درخصوص انتخاب روش و رویکرد مناسب برای اصلاح
 قیمت حامل‌های انرژی، دولت با ملاحظات مختلف به شرح زیر برای قیمت‌گذاری حامل‌های
 انرژی روبه‌رو بود:

۳-۴-۱. ملاحظات قانونی

- تعیین قیمت فروش داخلی پنج فرآورده اصلی نفتی و سایر مشتقات نفت براساس ۹۰ درصد قیمت فوب خلیج فارس
- تعیین قیمت گاز طبیعی براساس ۷۵ درصد متوسط قیمت گاز طبیعی صادراتی
- تعیین قیمت فروش داخلی برق، آب و کارمزد جمع‌آوری و دفع فاضلاب براساس قیمت تمام‌شده
- اعمال قیمت‌های ترجیحی و پلکانی برای برق، گاز طبیعی و آب
- تعیین قیمت پایه به گونه‌ای که منابع حاصله برای مدت یک‌سال حداقل ۱۰۰ هزار میلیارد ریال و حداکثر ۲۰۰ هزار میلیارد ریال باشد
- هدفمند کردن یارانه گندم، برنج، روغن، شیر، شکر، خدمات پستی، خدمات هوایی و ریلی

۳-۴-۲. ملاحظات فنی قیمت‌گذاری

حامل‌های انرژی با قیمت‌های مختلف، قابلیت جانشینی با یکدیگر را دارند، بنابراین هرگونه اصلاح قیمت مؤثر در یک حامل باید با رعایت نسبت جانشینی فنی و همراه با اصلاح قیمت سایر حامل‌ها صورت گیرد. به‌عنوان مثال قیمت هر لیتر نفت کوره باید حدود ۷۰ درصد قیمت نفت گاز بوده و نفت سفید و گاز مایع باید در یک محدوده قیمتی قرار گیرند. قیمت گاز طبیعی حداکثر باید به میزان ۲/۲ برابر قیمت برق تعیین شود در غیر این صورت مصرف‌کنندگان با توجه به عواملی نظیر میزان انرژی حرارتی هر حامل، امکان دسترسی و... تقاضای خود را به سمت مصرف حاملی که قیمت نسبی آن ارزاتر می‌باشد متمایل خواهند کرد.

۳-۴-۳. ملاحظات درآمدی قیمت‌گذاری

درآمد قابل انتظار از اصلاح قیمت‌ها از ملاحظات مهمی بود که در قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی باید بدان توجه می‌شد. در این راستا، برآورد دقیقی از میزان مصرف پس از اصلاح قیمت‌ها با توجه به کشش قیمتی آن‌ها از اهمیت بسزایی برخوردار بود. این در حالی بود که به‌دلیل آنکه آمار سری‌های زمانی موجود تا آن زمان دارای چنین اصلاحات قیمتی وسیعی در سطح اقتصاد نبوده است کشش‌های برآوردی براساس آن‌ها نمی‌توانست پیش‌بینی دقیقی از

واقعیت را نشان دهد لذا در خصوص میزان حساسیت تقاضای حامل‌های انرژی به تغییرات قیمتی و برآورد میزان مصرف از اجماع نظر کارشناسان و صاحب‌نظران خبره در حوزه‌های مربوطه استفاده شد.

۳-۴-۴. ملاحظات اقتصادی قیمت‌گذاری

آثار اصلاح قیمت‌ها بر متغیرهای کلان نظیر نرخ رشد، قیمت‌ها، اشتغال و توزیع درآمد از جمله ملاحظات دیگری بود که در قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی مورد توجه واقع شد. در این راستا از مدل‌های مختلفی شامل IO، CGE و FP جهت بررسی آثار اقتصادی قیمت‌ها استفاده شد. در خصوص نتایج حاصله تمامی صاحب‌نظران و کارشناسان اقتصادی اعتقاد داشتند که مدل‌های موجود توان اندکی برای پیش‌بینی آثار اقتصادی در چنین سطح وسیعی از اصلاح قیمت‌ها را دارند لذا نتایج حاصل از مدل‌های مذکور نه با اتکا به نتایج کمی، بلکه با تکیه بر روند متغیرها در سناریوهای مختلف قیمتی استفاده شد.

۳-۴-۵. ملاحظات اجتماعی قیمت‌گذاری

لحاظ شرایط جغرافیایی و اقلیمی مناطق مختلف کشور، تعیین حدود طبقات مصرفی و تعرفه هر یک از طبقات به صورت تصاعدی با هدف حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و سایر ملاحظات اجتماعی. به عنوان مثال بیش از ۹۰ درصد نفت سفید برای گرمایش و گاز مایع برای پخت و پز در بخش خانگی و عمدتاً در روستاها یا شهرهای فاقد لوله‌کشی گاز طبیعی و عمدتاً مناطق محروم مصرف می‌شوند لذا در شرایطی که قیمت بین‌المللی بنزین، نفت گاز و نفت سفید تقریباً یکسان می‌باشد استفاده از یک مدل واحد برای تعیین قیمت حامل‌های مذکور امکان‌پذیر نبود. تعیین قیمت نفت سفید یا گاز مایع در سطح بالاتر از آستانه تحمل به ویژه در مناطق روستایی می‌توانست مشکلات زیست محیطی (قطع درختان جنگل) را به همراه داشته باشد.

۳-۴-۶. سایر ملاحظات قیمت‌گذاری

- اختلاف شکاف قیمتی حامل‌های انرژی با قیمت‌های کف قانون. به عنوان مثال به رغم قیمت‌های جهانی مشابه برای بنزین و نفت گاز، تفاوت قیمت‌های موجود حامل‌های مذکور

(بنزین ۱۰۰۰ و ۴۰۰۰ ریال به ازای هر لیتر و نفت گاز ۱۶۵ ریال به ازای هر لیتر) با قیمت‌های جهانی مانع از اتخاذ سیاست یکسان برای اصلاح قیمت حامل‌های مذکور بود.

- توجه به آستانه تحمل بخش‌ها، زیربخش‌ها و ظرفیت‌های موجود جهت تغییر ساختار تولیدی و اجرای طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی در بخش‌ها، زمان مورد نیاز جهت اصلاح الگوی مصرف، اهمیت بخش‌ها از جهت تأمین مایحتاج ضروری مردم، میزان مصرف انرژی و... از جمله ملاحظات مهمی بودند که در اعمال قیمت‌های تبعیضی مورد توجه قرار گرفتند. به عنوان مثال قیمت هر کیلووات ساعت برق در بخش کشاورزی ۲۰ ریال بود که با عنایت به اهمیت و نقش بخش کشاورزی در تأمین مایحتاج ضروری مردم و سایر ملاحظات مذکور معادل ۹۰ ریال به ازای هر کیلووات ساعت تعیین گردید.

- توجه به آثار قیمتی آبی و قابل توجه ناشی از افزایش هزینه سوخت در بخش حمل و نقل عمومی
- قابلیت انتقال افزایش هزینه‌ها از بخش‌های تولیدی و خدماتی به مصرف‌کنندگان نهایی

۳-۵. مبانی اصلاح قیمتی اقلام مهم کالایی

با توجه به موارد پیش گفته در خصوص مبانی اصلاحات قیمتی، قیمت‌های جدید اقلام مهم کالایی به شرح ذیل تعیین گردید:

۳-۵-۱. اصلاح قیمت گندم

سه گزینه در ارتباط با اصلاح قیمت گندم، آرد و نان مطرح بود:

الف) گزینه صفر (ادامه وضع قبلی): خرید گندم با قیمت تضمینی (۳۲۰۰ ریال به ازای هر کیلوگرم) و فروش آرد با قیمت هر کیلو ۷۵ ریال به نانوایی‌ها.

ب) گزینه یک (هدفمند کردن کل یارانه گندم، آرد و نان): خرید گندم با قیمت تضمینی، فروش گندم به قیمت تمام شده، پرداخت کل یارانه به مصرف‌کنندگان به صورت نقدی.

ج) گزینه دو: خرید گندم با قیمت تضمینی، فروش گندم با قیمت جهانی، پرداخت بخشی از یارانه به مصرف‌کننده، تولید و عرضه آرد و نان با قیمت تمام شده (لازم به ذکر است که در سال ۱۳۸۹ قیمت جهانی کمتر از قیمت تضمینی داخلی بود).

حسب تصمیم کارگروه تحولات اقتصادی، گزینه دو برای گام اول اصلاحات قیمتی گندم انتخاب شد. عملیاتی کردن گزینه دو و اصلاح قیمت گندم در سه ماهه پایان سال ۱۳۸۹ در شرایطی انجام شد که فصل برداشت و خرید گندم در سال مذکور به اتمام رسیده بود و شرکت بازرگانی دولتی صرفاً عملیات مربوط به فروش گندم را انجام می‌داد، اما با ورود به سال ۱۳۹۰ و همزمانی عملیات خرید و فروش گندم و تعیین قیمت خرید تضمینی گندم به میزان ۳۶۰۰ ریال برای هر کیلوگرم، عملاً امکان ادامه دو نرخ بودنی قیمت خرید و فروش گندم به دلیل فساد ناشی از آن وجود نداشت. به همین منظور و جهت تکمیل فرایند اصلاحی در نظام تولید و مصرف گندم، آرد و نان کشور قیمت خرید و فروش گندم تک نرخ و معادل قیمت خرید تضمینی تعیین گردید.

۳-۵-۲. اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، آب و گندم در گام اول اجرای قانون

با توجه به مطالب عنوان شده تعیین حدود قیمتی حامل‌های انرژی، آب و گندم در گام اول با عنایت به نتایج بررسی‌های کارشناسی و تصمیمات کارگروه تحولات اقتصادی می‌بایست با رعایت اصول زیر انجام می‌شد:

- انجام اصلاحات قیمتی در ۲ یا حداکثر ۳ گام و انتخاب گام اول به‌عنوان گام مؤثر.
- انجام اصلاحات قیمتی برای تمامی حامل‌های انرژی در کلیه بخش‌ها به‌طور همزمان با امکان اعمال تبعیض میان بخش‌ها.
- رعایت ملاحظات اقتصادی، اجتماعی و فنی در قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی.
- اصلاح قیمت آب شرب شهری و روستایی در گام اول (عدم تغییر قیمت آب کشاورزی) با تأکید بر کنترل مصارف بالا و اعمال تبعیض میان شهر و روستا و تبعیض میان مناطق مختلف متناسب با کیفیت و هزینه تأمین و توزیع آب.
- تعیین قیمت گندم معادل قیمت جهانی آن در سال ۱۳۸۹ و تداوم خرید تضمینی گندم و حمایت از کشاورز.

با توجه به اصول فوق سناریوهای قیمتی مختلفی که تماماً از جانب دستگاه‌های تخصصی ذریبط (شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت توانیر، شرکت آبفا) پیشنهاد شده بود در دبیرخانه کارگروه تحولات اقتصادی با مشارکت

نمایندگان دستگاه‌های فوق تهیه و به همراه آثار اقتصادی و رفاهی سناریوها در جلسات متعدد کارگروه تحولات اقتصادی مورد بحث و بررسی قرار گرفته و نهایتاً یکی از سناریوهای قیمتی به‌عنوان سناریوی ارجح انتخاب و مقرر گردید تا زمان اجرای مرحله نهایی گام اول قانون به منظور مدیریت هرچه بهتر اجرای قانون، جلوگیری از هرگونه سوء استفاده احتمالی و کاهش انتظارات تورمی از هرگونه اطلاع‌رسانی در این رابطه پرهیز شود. در جدول زیر، نسبت قیمت‌های تعیین شده (ابلاغی) با قیمت نهایی (سقف) قانون ارائه شده است.

جدول ۱. نسبت قیمت‌های تعیین شده با قیمت نهایی (سقف) قانون

فرآورده	واحد	قیمت نهایی قانون (ریال ^۱)	قیمت تعیین شده ریال	نسبت قیمت تعیین شده به قیمت نهایی قانون (درصد)
بنزین موتور ^۲	لیتر	۷/۵۷۶	۴/۶۱۹	۶۰/۹
نفت گاز ^۳	لیتر	۶/۶۹۰	۱/۶۴۳	۲۴/۵
نفت کوره	لیتر	۴/۷۴۴	۲/۰۰۰	۴۲/۱
نفت سفید	لیتر	۶/۶۱۵	۱/۰۰۰	۱۵/۱
گاز مایع ^۴	لیتر	۴/۹۶۴	۱/۱۴۷	۲۳/۱
گاز طبیعی ^۵	مترمکعب	۲/۵۰۰	۶۸۳	۲۷/۳
CNG ^۶	مترمکعب	---	۳/۰۰۰	---
برق ^۷	کیلووات ساعت	۱/۰۴۱	۴۳۰	۴۱/۳
آب شرب ^۸	مترمکعب	۹/۹۷۰	۲/۶۲۳	۲۶/۳

- قیمت نهایی قانون برای فرآورده‌های نفتی بر اساس ۹۰ درصد قیمت فوب خلیج فارس (در ۱۷ دسامبر ۲۰۱۰ میلادی) با احتساب مالیات بر ارزش افزوده و نرخ تسعیر ارز یک دلار معادل ۱۰/۰۰۰ ریال محاسبه شده است.
- در محاسبه میانگین وزنی قیمت بنزین موتور، ذخیره بنزین ۱/۰۰۰ ریالی موجود در کارت‌های سوخت لحاظ نشده است.
- بدون احتساب نفت گاز مصرفی نیروگاه‌ها.
- بر اساس مصوبه ستاد هدفمند کردن یارانه‌ها، قیمت گاز مایع بر حسب کیلوگرم می‌باشد که با نسبت هر کیلوگرم معادل $\frac{1}{1/8}$ لیتر تبدیل شده است. ضمن آنکه قیمت گاز مایع بدون احتساب کارمزد موزعین است. (کارمزد بر اساس احجام سیلندرها متفاوت می‌باشد).
- قیمت نهایی گاز طبیعی بر اساس ۷۵ درصد متوسط قیمت گاز صادراتی پس از کسر هزینه‌های انتقال محاسبه شده است.
- با احتساب ۴۰۰ ریال بعنوان کارمزد جایگاه‌دار.
- فرض مصرف گاز طبیعی بعنوان سوخت نیروگاه و با احتساب ۱۸ درصد تلفات.
- سایر مصارف آب مشمول اجرای قانون در گام اول نبوده‌اند. قیمت تمام شده بر اساس اعلام وزارت نیرو می‌باشد.

۴. مبانی توزیع منابع میان خانوارها و بنگاه‌ها

۴-۱. خانوارها

بررسی تجارب کشورهای مختلف در خصوص نحوه تخصیص یارانه‌ها حاکی از آن است که اگر چه کشورهای مختلف از روش‌های متفاوت پرداخت یارانه هدفمند استفاده کرده‌اند، اما روش نقدی از جمله موفق‌ترین روش‌های موجود بوده است. مطالعه ملاحظیات دولت‌ها هدفمندسازی یارانه‌ها در ۱۲۲ کشور حاکی از آن است که برنامه پرداخت‌های انتقالی به صورت نقدی مهم‌ترین برنامه حمایتی متخذه توسط کشورها بوده است به طوری که بیش از ۴۰ درصد از برنامه‌های حمایتی مبتنی بر پرداخت نقدی یارانه‌ها بوده است. در برخی از مناطق الگوی حمایتی خاصی در راستای فقرزدایی مد نظر سیاستگذاران قرار گرفته است. به عنوان مثال، در کشورهای اروپای شرقی، روسیه و کشورهای آسیای میانه پرداخت نقدی به عنوان الگوی غالب، کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا (منا) یارانه مواد غذایی و در کشورهای آسیای جنوبی پرداخت‌های شبه‌نقدی به عنوان مهم‌ترین الگوی حمایتی کشورهای منطقه بوده‌اند. همچنین مطالعات نشان می‌دهد که ۸ کشور از ۱۰ کشوری که در موضوع هدفمندی یارانه‌ها از شاخص‌های عملکرد بالایی برخوردار بوده‌اند پرداخت نقدی را به عنوان الگوی هدفمندی اتخاذ کرده‌اند.

براین اساس تأکید دولت در اجرای قانون حداقل برای یک دوره زمانی مشخص و در ابتدای اجرای طرح استفاده از روش بازتوزیع نقدی بود. در همین راستا سه دیدگاه اصلی در زمینه نحوه بازتوزیع نقدی یارانه میان خانوارها در کارگروه تحولات اقتصادی مطرح بود:

دیدگاه اول: پرداخت نقدی یارانه به دهک‌های (۱) تا (۷) درآمدی:

موافقین این دیدگاه متعهد بودند که اولاً فاصله درآمدی میان دو دهک (۷) و (۸) بیش از فاصله درآمدی سایر دهک‌ها می‌باشند. ثانیاً دهک (۷) درآمدی در کشور به عنوان دهک متوسط درآمدی محسوب می‌گردد. ثالثاً میزان بهره‌مندی دهک‌های مختلف درآمدی از یارانه حامل‌های انرژی نظیر بنزین نشان می‌داد که ۳۰ درصد خانوارها بیشترین بهره‌مندی از یارانه‌ها را دارند لذا توزیع نقدی یارانه‌ها بر مبنای ۷ دهک درآمدی (۷۰ درصد جمعیت کشور) الگوی مناسبی می‌باشد.

دیدگاه دوم: پرداخت مبلغ یکسان به تمام خانوارهای متقاضی و پرداخت درصدی اضافه به خانوارهای کم‌درآمد-مناطق محروم:

موافقین این دیدگاه معتقد بودند که اولاً یارانه به تمام خانوارهای متقاضی تبعات اجتماعی کمتری را به همراه دارد. ثانیاً پرداخت یارانه بیشتر به خانوارهای کم‌درآمد منجر به توزیع عادلانه‌تر درآمد می‌گردد.

دیدگاه سوم: پرداخت نقدی یارانه به تمام دهک‌های درآمدی به صورت یکسان: موافقین این دیدگاه معتقد بودند که اولاً یارانه به عنوان حقوق عمومی تمام افراد جامعه اعم از غنی و فقیر محسوب شده و نمی‌توان گروهی را از آن محروم ساخت یا به گروهی مبلغی اضافه‌تر پرداخت نمود. ثانیاً به دلیل مشکلات موجود در نظام شناسایی خانوارها، توزیع نقدی بر اساس دیدگاه‌های اول و دوم دشوار می‌باشد. ثالثاً پرداخت یکسان یارانه‌ها به تمام خانوارهای متقاضی آثار بازتوزیعی مناسبی به همراه دارد زیرا در حال حاضر با توجه به میزان بهره‌مندی خانوارهای پردرآمد و کم‌درآمد از یارانه‌ها، پرداخت یکسان به معنای بهبود توزیع درآمد در جامعه می‌باشد. رابعاً ارزش نهایی پول برای خانوارهای با درآمد پایین بسیار بالاتر از ارزش نهایی پول برای خانوارهای پردرآمد است.

با توجه به الزامات قانونی و رویکرد کارگروه در باز توزیع نقدی یارانه‌ها مبتنی بر عدالت بیشتر، دو اقدام مجزا برای طبقه‌بندی درآمدی خانوارها و پرداخت یارانه بر اساس نتایج حاصل از آن شامل خوشه‌بندی خانوارها و شناسایی خانوارهای کم‌درآمد به منظور پرداخت بیشتر به آنها انجام شد. در مجموع هر چند رویکرد دولت پرداخت یارانه نقدی با لحاظ سطح درآمد خانوارها (بر اساس دیدگاه‌های اول و یا دوم) بود، اما محدودیت‌های موجود در خصوص نظام شناسایی خانوارها منجر به آن شد که در ابتدای اجرای طرح یارانه نقدی بر اساس دیدگاه سوم و به صورت یکسان به تمام خانوارهای متقاضی پرداخت شود اما در عین حال سازمان هدفمندی یارانه‌ها مکلف شد با مشارکت دستگاه‌های ذیربط نسبت به شناسایی و طبقه‌بندی درآمدی خانوارها اقدام نماید تا یارانه‌های نقدی متناسب با سطح درآمد خانوارها باز توزیع شود. علاوه بر نحوه توزیع نقدی یارانه میان خانوارها، تعیین میزان یارانه نقدی به هر نفر از پیچیدگی خاصی برخوردار بود. هر چند عامل اصلی در تعیین میزان یارانه نقدی، میزان درآمد

حاصل از اصلاح قیمت‌ها و تعداد متقاضیان بود اما برای انتخاب سناریوی قیمتی گام اول که بر اساس درآمد حاصل از آن، میزان یارانه نقدی هر نفر تعیین می‌شد مطالعات کارشناسی زیر انجام شد:

- آثار مستقیم و غیرمستقیم اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی بر قیمت تمام‌شده کالاها

- آثار مستقیم و غیرمستقیم اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی بر هزینه خانوارها

بررسی آثار سناریوهای مختلف قیمتی بر هزینه خانوارها از جمله مطالعات انجام شده در دبیرخانه بود. هدف از انجام مطالعه مذکور، تعیین میزان افزایش مستقیم و غیرمستقیم هزینه‌های خانوار در سناریوهای مختلف قیمتی و تعیین اثر خالص اصلاح قیمت‌ها بر رفاه دهک‌های مختلف درآمدی با توجه به میزان یارانه پرداختی به خانوارها بوده است. سرانجام یارانه نقدی هر فرد متقاضی با توجه به محاسبات انجام شده از منابع هدفمندی (اصلاح قیمت‌ها و منابع بودجه‌ای مرتبط) و نتایج مطالعات کارشناسی انجام شده به میزان ۴۴۵۰۰۰ ریال تعیین گردید (۴۰۵۰۰۰ ریال یارانه انرژی و ۴۰۰۰۰ ریال یارانه نان) که به صورت دو ماهه (مرحله اول: دی- بهمن و مرحله دوم: اسفند- فروردین) و در ابتدای دوره به حساب سرپرستان خانوارها متناسب با بعد خانوارها واریز گردید. از اردیبهشت ماه سال ۱۳۹۰ اولاً به منظور ایجاد تعادل در منابع و مصارف اجرای طرح مقرر گردید پرداخت یارانه از مرحله سوم به صورت ماهانه انجام شود ثانیاً به دلیل تک‌نرخی کردن قیمت خرید و فروش گندم مبلغ ۱۰۰۰۰ ریال به یارانه نقدی هر نفر اضافه شد.

۴-۲. بنگاه‌ها

بر اساس ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و آیین‌نامه اجرایی آن دولت مکلف شده بود ۳۰ درصد از خالص منابع حاصل از اجرای قانون را به بخش تولید در قالب وجوه اداره شده، یارانه سود تسهیلات و کمک بلاعوض اختصاص دهد. بر اساس جزء «الف» بند (۴۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور سهم ماده (۸) قانون معادل ۲۰ درصد منابع تعیین گردید که براساس حکم مقرر در جزء «الف» (۳) بند مذکور این سهم بالغ بر یکصد هزار میلیارد ریال برای سال مالی ۱۳۹۰ می‌باشد. در عمل با عنایت به آستانه تحمل و شرایط حاکم بر بخش

تولید، دولت حمایت از تولید را به دو صورت حمایت نقدی (که بر اساس مصوبه دولت از محل منابع بودجه عمومی به منظور حمایت از بخش‌های صنعت و معدن، کشاورزی، حمل‌ونقل و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در راستای اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تأمین شد) و حمایت سهمیه‌ای انجام داده است.

میزان حمایت سهمیه‌ای از بخش تولید معادل مابه‌التفاوت ارزش ریالی سهمیه‌های اختصاص یافته به این بخش‌ها بر مبنای تفاوت قیمت‌های سهمیه‌ای و غیر سهمیه‌ای می‌باشد. به‌عنوان مثال با توجه به تعیین قیمت نفت گاز معادل ۳۵۰۰ ریال به ازای هر لیتر با اختصاص ۱۲ میلیون لیتر نفت گاز با نرخ ۱۵۰۰ ریال به بخش کشاورزی در واقع معادل ۲۴ میلیارد ریال در روز حمایت از بخش کشاورزی در راستای اجرای ماده (۸) قانون انجام شده است. اختصاص نفت و گاز به میزان ۵ میلیون لیتر در روز برای بخش صنعت و معدن، حدود ۴۵ میلیون لیتر در روز برای حمل‌ونقل عمومی (در سال ۱۳۹۱ به حدود ۵۰ میلیون لیتر در روز افزایش یافته است) ۰/۸ میلیون لیتر در روز برای مصارف صیادی، ۲۳ میلیون لیتر بنزین برای حمل‌ونقل عمومی بنزین سوز و ۷۷۰ هزار تن گندم با قیمت ۱/۷۵۰ ریال برای مصارف بخش کشاورزی (نظیر مرغداری‌ها و...) در همین راستا بوده است.

جدول ۲. حمایت سهمیه‌ای از بخش‌های تولیدی

حامل / بخش	میزان سهمیه (میلیون لیتر در روز)	حمایت سهمیه‌ای (میلیارد ریال در روز)	حمایت سهمیه‌ای (میلیارد ریال در سال)
نفت گاز:			
حمل‌ونقل عمومی ^۰	۴۵	۹۰	۳۲/۸۵۰
صنعت و معدن	۵	۱۰	۳/۶۵۰
کشاورزی	۱۲	۲۴	۸/۷۶۰
صیادی	۰/۸	۱/۶	۵۸۴
بنزین:			
حمل‌ونقل عمومی ^۰	۲۳	۶۹	۱۸۵/۲۵
جمع	۸۵/۸	۱۹۴/۶	۷۱/۰۲۹

* مصارف مربوط به سه ماهه پایانی سال ۱۳۸۹ بوده و در سال ۱۳۹۰ افزایش یافته است. به‌عنوان مثال میزان مصرف نفت و گاز در بخش حمل‌ونقل عمومی در حال حاضر حدود ۵۲ میلیون لیتر در روز می‌باشد. مأخذ: نتایج تحقیق.

شایان ذکر است که حمایت‌های سهمیه‌ای علاوه بر حمایت‌هایی است که بر اساس تبصره (۱) ماده (۱) و تبصره (۲) ماده (۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به صورت اعمال تعرفه‌های ترجیحی برای بخش‌های تولیدی انجام شده است. به عنوان مثال، تعرفه برق برای بخش کشاورزی معادل ۹۰ ریال به ازای هر کیلو وات ساعت تعیین گردید. این در حالیست که میانگین قیمت برق برای بخش‌های مختلف معادل ۴۵۰ ریال به ازای هر کیلو وات ساعت بود.

جدول ۳. نرخ‌های ترجیحی اعمال شده برای تولید

(ریال)				
نام حامل	خانوار	صنعت	کشاورزی	
گاز طبیعی	فصل سرد	۷۰۰	۶۰۰	
(متر مکعب)	فصل گرم	۱/۲۰۰	۷۰۰	۱/۱۰۰۰
برق	فصل سرد	* ۴۵۰	۴۰۰	۹۰
(کیلو وات ساعت)	فصل گرم	° ۴۸۵	۴۰۰	۹۰

* تعرفه برق مناطق عادی.

** تعرفه گاز و برق برای خانوار متوسط نرخ بوده و متناسب با افزایش دامنه مصرف افزایش می‌یابد.

در حالی که تعرفه بخش صنعت و کشاورزی ثابت می‌باشد.

مأخذ: نتایج تحقیق.

علاوه بر این در مقاطع مختلف و با توجه به شرایط خاص برخی از فعالیت‌های تولیدی براساس مصوبات ستاد هدفمند کردن یارانه‌ها حمایت‌های به شرح زیر به عمل آمده است:

- اختصاص سهمیه نفت گاز و نفت کوره با نرخ‌های ترجیحی به ترتیب ۵/۵۰۰ ریال و ۴/۰۰۰ ریال به ازای هر لیتر برای مصارف شرکت کشتیرانی ج.ا.ایران به منظور حمایت از حمل و نقل دریایی تا سقف ۱/۰۰۰ میلیارد ریال تا پایان سال ۱۳۹۱

- یکسان سازی نرخ نفت کوره با گاز طبیعی برای کارخانه‌های سیمان مازوت سوز فاقد گاز طبیعی شایان ذکر است که قیمت نفت کوره معادل ۲/۰۰۰ ریال به ازای هر لیتر تعیین شده است که در اجرای مصوبه ستاد برای کارخانه‌های مذکور معادل ۷۰۰ ریال به ازای هر لیتر (معادل تعرفه گاز طبیعی بخش صنعت) تعیین و مقرر گردید مابه‌التفاوت نرخ ۷۰۰ ریال تا ۲۰۰۰ ریال

به ازای هر لیتر در چارچوب ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها منظور شود. با توجه به حجم مصارف کارخانه‌های مذکور (حدود ۱/۶ میلیون لیتر در روز) میزان حمایت به عمل آمده معادل ۶۲/۴ میلیارد ریال در ماه می‌باشد.

- فروش نفت کوره به کارخانه‌های سیمان گازسوز به نرخ ۷۰۰ ریال به ازای هر لیتر (معادل تعرفه گاز طبیعی بخش صنعت) که به دلایل مختلف از جمله کاهش فشار گاز طبیعی، گاز آنها قطع شده است.

با توجه به حجم مصرف کارخانه‌های مذکور (حدود ۱۵ میلیون لیتر در روز) میزان حمایت به عمل آمده معادل ۵۸۵ میلیارد ریال در ماه برآورد شده است.

- اختصاص ۳۰ درصد از درآمد اصلاح قیمت آب به شرکت‌های آبفا جهت اجرای طرح‌های بهینه‌سازی و کاهش تلفات آب. میزان حمایت به عمل آمده در این خصوص با توجه به پیش‌بینی حجم فروش آب در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ به ترتیب حدود ۱/۷۰۰ میلیارد ریال و ۱/۳۵۰ میلیارد ریال برآورد شده است.

- حمایت از حمل‌ونقل ریلی به منظور جلوگیری از افزایش بیش از حد تعرفه حمل‌ونقل ریلی خصوصاً در بخش بار. میزان حمایت در سال ۱۳۹۰ معادل ۳۳۶ میلیارد ریال عنوان شده است.

۵. منابع و مصارف اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

به منظور اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ سه منبع مهم قانونی در نظر گرفته شد که به ترتیب اهمیت عبارتند از:

- منابع حاصل از اصلاح قیمت‌ها: مجموع درآمد حاصل از مابه‌التفاوت قیمت‌های قبلی و فعلی بر اساس قانون به عنوان سهم سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها محسوب شده و می‌تواند برای مصارف تعیین شده در قانون مورد استفاده قرار گیرد.

رویه مورد عمل درخصوص محاسبه درآمدهای مذکور نیز به این صورت است که در ابتدای هر سال با توجه به پیش‌بینی شرکت‌های مشمول قانون از میزان فروش فرآورده‌های نفتی، گاز طبیعی، برق و آب (با لحاظ صرفه‌جویی‌های ناشی از اصلاح قیمت) و مابه‌التفاوت قیمت، سهم سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها از درآمدهای شرکت‌های مذکور به صورت

علی‌الحساب مشخص شده و خزانه‌داری کل کشور بر اساس توافقات انجام شده میان سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها و شرکت‌های ذیربط (با توجه به نحوه وصول درآمدها در فصول مختلف سال) نسبت به پرداخت سهم طرف‌های ذینفع اقدام نماید. بنابراین، تمام شرکت‌ها درآمدهای خود را بر اساس قیمت‌های قبل از اجرای قانون به صورت کامل دریافت می‌نمایند.

- منابع بودجه‌ای مرتبط: در این خصوص لازم به ذکر است که هدف از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، پرداخت یارانه‌ها به صورت هدفمند بوده و حذف یارانه‌ها به هیچ عنوان مدنظر نبوده است. بر این اساس، تمام یارانه‌های بودجه‌ای مرتبط با کالاهای مشمول قانون جزء منابع بالفعل قانون محسوب شده و می‌بایست مطابق ساز و کار تعیین شده در قانون توزیع شوند. به عنوان مثال، با عنایت به پرداخت معادل نقدی یارانه گندم، آرد و نان به خانوارها، مجموع اعتبار پیش‌بینی شده برای گندم، آرد و نان در قوانین بودجه کشور به عنوان منابع اجرای قانون محسوب گردیده که طبیعتاً باید در قوانین بودجه سال‌های آتی نیز منظور شود.

لازم به ذکر است که یارانه انرژی برق در بودجه‌های سنواتی به منظور جبران مابه‌التفاوت قیمت تمام شده برق (۲۷۹ ریال به ازاء هر کیلو وات ساعت) و قیمت تکلیفی فروش آن (۱۶۵ ریال به ازاء هر کیلو وات ساعت) به وزارت نیرو قبل از اجرای قانون تخصیص می‌یافت، اما پس از اجرای قانون در ۱۳۸۹/۰۹/۲۸ با توجه به محاسبه سهم درآمدی شرکت توانیر بر اساس قیمت تمام شده برق (۲۷۹ ریال) شرکت مذکور به صورت مستقیم کل هزینه برق را از مشترکین بلافاصله پس از ارسال قبوض دریافت می‌نماید، لذا قانوناً یارانه انرژی برق پیش‌بینی شده در قوانین بودجه به عنوان درآمد سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها محسوب می‌گردد. اتخاذ روش مذکور علاوه بر شفاف‌سازی وضعیت مالی صنعت برق منجر به رفع مشکلات مالی صنعت مذکور ناشی از عدم تخصیص کامل ردیف‌های بودجه، تاخیر در ابلاغ اعتبارات و... گردید.

- تنخواه گردان: علاوه بر منابع مذکور که به عنوان منابع دائمی اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها محسوب می‌شوند بر اساس ماده (۱۳) قانون امکان استفاده از تنخواه برای پوشش مصارف قانون وجود دارد که می‌بایست از محل منابع حاصل از اجرای قانون در طول سال مستهلک شود. در سال ۱۳۸۹ با توجه به عدم پیش‌بینی تنخواه مورد نیاز اجرای قانون در سرجمع تنخواه بودجه سال مذکور، منابع مورد نیاز به صورت مستقیم از بانک مرکزی ج.ا.ایران

دریافت گردید که تاکنون به دلیل عدم ایفاء کامل تعهدات شرکت‌های موضوع قانون به خزانه بابت سهم هدفمندسازی یارانه، تسویه کامل آن میسر نشده است.

۶. تبیین آثار و نتایج اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها:

پیگیری آثار اجرای قانون در سه بخش (۱) مدیریت مصرف (۲) آثار رفاهی و (۳) آثار بر بخش واقعی متصور می‌باشد که در ادامه مورد اشاره قرار می‌گیرد:

۶-۱. صرفه‌جویی و مدیریت مصرف انرژی

اجرای گام اول قانون هدفمندی یارانه‌ها و اصلاح قیمت‌های نسبی، تحولات چشمگیری را به ویژه در مصرف فرآورده‌های نفتی به دنبال داشته است که جایگاه ایران را در تولید و مصرف بهینه سوخت ارتقا داد. قبل از اجرای این قانون، از یک بشکه نفت خام ۲۲۰ دلار درآمد کسب می‌کرد که متناظر جهانی آن معادل ۶۷۰ دلار بود که این امر نشان می‌دهد بهره‌وری انرژی در ایران ۳۰٪ متوسط جهانی بوده است. اما با اجرای قانون و کاهش مصرف، منافع قابل توجهی برای کشور با حدود ۱۷/۵ میلیارد دلار صرفه‌جویی ارزی طی ۱۵ ماهه منتهی به پایان سال ۱۳۹۰ به همراه داشته است. قابل توجه است که ادامه روند کاهش مصرف سوخت در کشور و بهره‌برداری از طرح‌های تولید بنزین و بهینه‌سازی در پالایشگاه‌های کشور، علاوه بر بی‌نیازی کشور از واردات بنزین، امکان صادرات این فراورده را نیز به همراه خواهد داشت. جزئیات صرفه‌جویی ارزی حاصله در جدول زیر قابل ملاحظه می‌باشد:

جدول ۴. صرفه‌جویی ارزی* ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

شرح	میزان مصرف		تغییرات مصرف		متوسط نرخ رشد سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۸۸		صرفه‌جویی ارزی سالانه (میلیون دلار)	
	۱۳۸۹	۱۳۹۰	مقدار	نرخ رشد (درصد)	بدون احتساب	با احتساب	رشد سالانه	رشد سالانه
بنزین (میلیون لیتر/روز)	۶۲/۵	۵۹/۷	-۲/۸	-۴	۴/۴	۷۶۶	۱۵۱۹	
نفت گاز-بدون نیروگاه (میلیون لیتر/روز)	۸۱/۱	۷۴/۳	-۶/۸	-۸/۴	۳/۹	۱۹۴۳	۲۸۴۷	
نفت سفید (میلیون لیتر/روز)	۱۵/۴	۱۳/۴	-۲	-۱۳	-۳/۴	۵۷۸	۴۲۷	
نفت کوره (میلیون لیتر/روز)	۱۸	۱۰/۹	-۷/۱	-۳۹/۴	۳/۸	۱۵۸۱	۱۷۳۳	
گاز مایع (میلیون لیتر/روز)	۱۲/۳	۱۱/۱	-۱/۲	-۹/۸	۱/۳	۲۰۱	۲۲۸	
گاز طبیعی (مترمکعب/سال)	۱۴۱/۱	۱۴۳/۸	۲/۷	۱/۹	۱۱	-	۵۲۵۷	
برق (میلیارد کیلووات ساعت/سال)	۱۸۴/۱	۱۸۳	-۱/۱	-۰/۶	۷	۷۷	۹۷۹/۱	
آب (مترمکعب/سال)	۴۰۸۴	۳۷۲۴	-۳۶۰	-۸/۸	۴/۶	۲۹۴	۴۴۷	
گندم (میلیون تن/سال)	۱۰/۵۱	۸/۸۲	-۱/۷۱۴	-۱۶/۳	-	۴۲۹	۴۲۹	

*برآورد صرفه‌جویی ارزی طی ۱۵ ماهه اجرای قانون منتهی به پایان سال ۱۳۹۰ معادل ۷/۹ میلیارد دلار بدون احتساب رشد سالانه و ۱۷/۵ میلیارد دلار با احتساب رشد سالانه

علاوه بر منافع کلان حاصل شده، با عنایت به اینکه صرفه‌جویی‌ها عمدتاً در بخش خانگی بوده، این مهم با اصلاح الگوی نامناسب مصرف در بخش خانگی که آسیب‌های جدی اقتصادی را به کشور و هزینه‌های بالایی را نیز به اقتصاد خانواده‌ها تحمیل می‌نمود، از اهمیت به‌سزایی برخوردار است.

جدول ۵. تغییر الگوی مصرف گاز طبیعی پس از اجرای قانون

نوع مصرف	سهام مصرفی گاز طبیعی (درصد)		
	از دی ماه ۱۳۸۸ تا پایان شهریورماه ۱۳۸۹	از دی ماه ۱۳۸۹ تا پایان شهریورماه ۱۳۹۰	از دی ماه ۱۳۹۰ تا پایان شهریورماه ۱۳۹۱
خانگی و تجاری	۴۴/۴	۴۲	۴۰/۵
صنایع جزء	۱۲/۲	۱۲/۸	۱۳/۱
صنایع عمده	۳۰/۲	۳۱/۱	۳۲
حمل و نقل	۵	۵/۴	۵/۹
صادرات	۸/۲	۸/۷	۸/۵

مأخذ: نتایج تحقیق.

همانطور که در جدول فوق ملاحظه می‌شود کاهش سهم مصرف گاز طبیعی در بخش خانگی و تجاری در کنار افزایش سهم مصرف صنایع جزء و عمده قابل توجه می‌باشد. همچنین در خصوص مصرف برق نیز تغییر الگوی مصرف با رشد منفی در بخش خانگی و تجاری و رشد مثبت در بخش صنعت و کشاورزی پس از اجرای قانون قابل ملاحظه بوده است:

جدول ۶. تغییر الگوی مصرف برق پس از اجرای قانون

نوع مصرف	رشد مصرف برق (درصد)	
	رشد سال ۱۳۹۰ نسبت به سال ۱۳۸۹	رشد شش ماهه ۱۳۹۱ نسبت به مدت مشابه سال قبل
خانگی	-۶/۸	۲/۹
تجاری	-۵	-۲/۵
صنعت	۴	۸/۸
کشاورزی	۲۴	۵/۴

۶-۲. آثار رفاهی بر خانوار

در مدت اجرای قانون، پرداخت یارانه نقدی (سرانه ماهانه معادل ۴۵۵۰۰۰ ریال) به اعضای خانوار، آثار رفاهی قابل توجهی را بالاخص خانوارهای دهک‌های پایین درآمدی و اقشار آسیب‌پذیر به همراه داشته است. همانگونه که در جدول مشاهده می‌شود ضریب جینی در سال‌های پس از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به نحوی بسیار مطلوب و قابل توجه، بهبود یافته و نسبت ۱۰ درصد ثروتمند به ۱۰ درصد فقیر افراد جامعه در مناطق شهری و روستایی نیز کاهش یافته است.

جدول ۷. بررسی آثار رفاهی اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (مرکز آمار ایران)

شاخص	مناطق / سال	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰
کل کشور	کل کشور	۰/۴۱۱۱	۰/۴۰۹۹	۰/۳۷
ضریب جینی	شهری	۰/۳۸۹۳	۰/۳۸۴۱	۰/۳۵۶۸
	روستایی	۰/۳۸۲۴	۰/۳۸۰۹	۰/۳۳۹۴
نسبت درآمد	کل کشور	۱۵/۹۷	۱۴/۷۱	۱۱/۰۹
۱۰ درصد ثروتمند به	شهری	۱۳/۱۳	۱۲/۴۵	۱۰/۱۷
۱۰ درصد فقیر جامعه	روستایی	۱۳/۱۹	۱۲/۶۳	۹/۳۸

مأخذ: مرکز آمار ایران، پایگاه اطلاع‌رسانی.

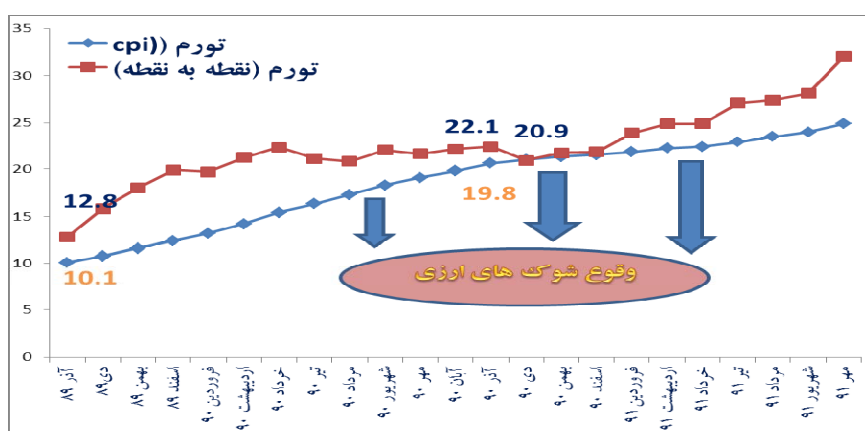
۶-۳. آثار بر متغیرهای کلان و بخش‌های اقتصادی

با اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از ۲۹ آذرماه ۱۳۸۹ و با وجود برخی پیش‌بینی‌ها مبنی بر بروز جهش قیمتی شدید ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی، لیکن مدیریت مناسب و تدوین بسته‌های سیاستی و حمایتی برای بخش‌های تولیدی و خانوار، توانست افزایش شدید نرخ تورم و اثرات افزایشی آن بر هزینه‌های تولید را کنترل نماید. در این بخش از گزارش، ضمن بررسی آثار مذکور؛ آثار اجرای قانون بر متغیرهای کلان اقتصادی مورد تحلیل قرار می‌گیرد:

۶-۳-۱. تخلیه کامل آثار قیمتی همزمان با آغاز سال دوم اجرای قانون

اگرچه نرخ تورم طی سال اول اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها روند افزایشی را طی نمود، لیکن تورم نقطه به نقطه از خرداد ماه ۱۳۹۰ توأم با نوساناتی کاهش یافت و در دی ماه ۱۳۹۰ با

شاخص تورم برابر گردید و آثار آن تخلیه شد. البته وقوع ۳ شوک ارزی طی دو سال اخیر، تأثیراتی را بر نرخ تورم به همراه داشت که منبث از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نبوده است.



۶-۳-۲. ادامه روند رشد اقتصادی و کاهش بیکاری پس از اجرای قانون

بر اساس گزارش‌های رسمی مرکز آمار ایران، در حالی که نرخ رشد اقتصادی (بدون نفت) از ۵/۴ درصد در سال ۱۳۸۸ به ۷/۳ درصد در سال ۱۳۸۹ افزایش یافت، روند رو به رشد اقتصاد ملی در سال ۱۳۹۰ (پس از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) نیز ادامه داشته و برابر با ۲/۵ درصد بوده است. البته برآوردهای اولیه نهاد مذکور نشان می‌دهد که این رقم در سال ۱۳۹۱ کاهش خواهد یافت اما همچنان مثبت خواهد بود. توجه به این نکته ضروری می‌نماید که در حال حاضر، موضوع تأمین نقدینگی به یکی از مشکلات مهم بخش‌های تولیدی در کشور تبدیل شده است که این موضوع در سال آینده نیز کماکان به عنوان مهم‌ترین مشکل بخش تولید مطرح خواهد بود. شایان ذکر است که آمار منتشره توسط بانک مرکزی نیز مؤید ادامه روند رشد اقتصادی پس از اجرای قانون بوده است.

نرخ رشد اقتصادی						شرح
۱۳۹۰		۱۳۸۹		۱۳۸۸		
مرکز	بانک	مرکز	بانک	مرکز	بانک	
آمار	مرکزی	آمار	مرکزی	آمار	مرکزی	
۳/۲	۳	۶/۳۸	۵/۸	۳/۱۶	۳	تولید ناخالص داخلی (با نفت)
۳/۴	۳/۲	۷/۱۲	۶/۱	۳/۸۷	۳/۷	تولید ناخالص داخلی (بدون نفت)

مأخذ: مرکز آمار ایران، پایگاه اطلاع‌رسانی.

نگاهی به آمار رسمی نرخ بیکاری انتشار یافته توسط مرکز آمار ایران نیز مؤید روند رو به بهبود این شاخص می‌باشد، به گونه‌ای که نرخ بیکاری از ۱۱/۹ درصد در سال ۱۳۸۸ به رقم ۱۳/۵ درصد در سال ۱۳۸۹ و پس از اجرای هدفمندی یارانه‌ها به ۱۲/۳ درصد در سال ۱۳۹۰ کاهش یافته است. بر اساس آخرین اطلاعات منتشره توسط مرکز آمار ایران، نرخ بیکاری به رقم ۱۲/۴ درصد در تابستان ۱۳۹۱ رسیده است.

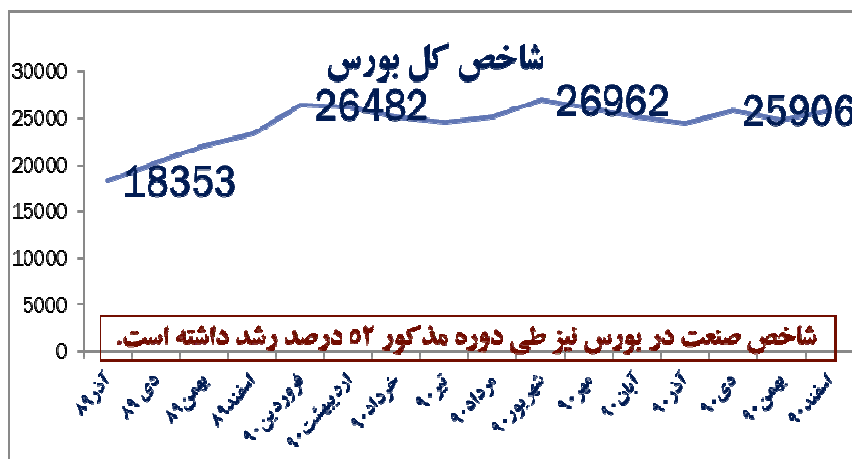
نرخ بیکاری (مرکز آمار ایران)			شرح
۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	
۱۲,۳	۱۳,۵	۱۱,۹	سالانه
۱۲,۳	۱۳,۵	۱۱,۱	بهار
۱۱,۱	۱۳,۶	۱۱,۳	تابستان
۱۱,۸	۱۲,۱	۱۱,۳	پاییز
۱۴,۱	۱۴,۶	۱۴,۱	زمستان

مأخذ: مرکز آمار ایران، پایگاه اطلاع‌رسانی.

۶-۳-۳. ادامه روند رشد قابل توجه شاخص کل بورس

بررسی عملکرد بورس اوراق بهادار نیز مؤید رونق شاخص‌ها در این بازار می‌باشد. برآوردهای صورت پذیرفته نمایانگر آن است که نسبت ارزش جاری بازار سهام به تولید ناخالص داخلی

کشور به رقمی حدود ۲۴ درصد بالغ شده است. در حالی که "شاخص کل بورس" در آذرماه ۱۳۸۹ (زمان اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) معادل ۱۸۳۵۳ بود، این میزان در پایان سال ۱۳۹۰ با رشدی معادل ۴۱ درصد به رقم ۲۵۹۰۶ واحد رسید. طی ۱۱ ماهه سال ۱۳۹۱ نیز شاخص کل بورس به رقم ۳۸۷۳۹ واحد افزایش یافته است که در مقایسه با مدت مشابه سال قبل حدود ۵۶ درصد رشد نشان می‌دهد. نکته حائز اهمیت اینکه "شاخص صنعت" در بورس اوراق بهادار طی مدت مذکور با رشد قابل توجهی معادل ۷۳ درصد مواجه شده و از ۱۹۵۷۶ واحد به رقم ۳۳۸۰۱ واحد در پایان بهمن ماه ۱۳۹۱ افزایش یافته است.



لازم به ذکر است افزایش شاخص صنعت در بورس در شرایطی رخ داده است که در سال ۱۳۹۰ و پس از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ با رشد میزان تولید در بسیاری از اقلام مهم صنعتی مواجه بوده ایم. البته در سال ۱۳۹۱ (با وجود اعمال تحریم‌های شدید علیه کشورمان و بروز نوسانات شدید نرخ ارز) علیرغم کاهش تولید برخی از محصولات روند سودآوری سهام اغلب شرکت‌های بورسی ادامه یافته است.

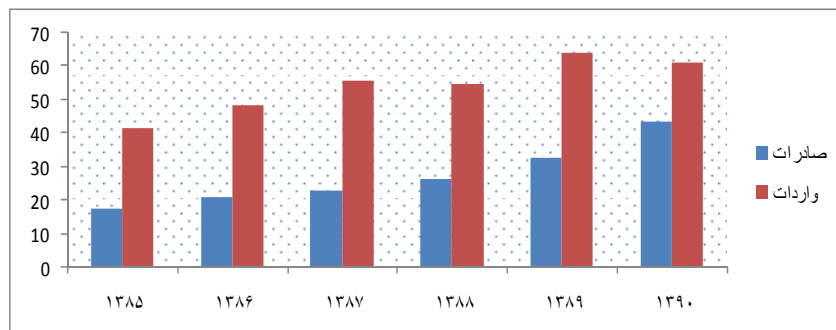
نرخ رشد متوسط سود سهام برخی از گروه محصولات مهم بورسی در سال ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱

نام صنعت	متوسط سود هر سهم (ریال)		نرخ رشد متوسط سود هر سهم (درصد)	
	۱۳۸۹	۱۳۹۰ (۱۰ ماهه)	۱۳۹۱ (۱۰ ماهه)	سال ۱۳۹۰ نسبت به سال ۱۳۹۱ (ده ماهه)
مخابرات	۳۳۱	۴۴۱	۳۹۰	۳۳
فلزات اساسی	۶۲۶	۸۰۴	۶۰۹	-۲۴
محصولات شیمیایی	۵۹۳	۶۵۴	۱۲۴۸	۹۱
خودرو و ساخت قطعات	۴۴۳	۳۶۵	۴۰۹	-۱۸
سیمان، آهک و گچ	۶۱۷	۵۷۲	۴۱۸	-۵
استخراج نفت و گاز	۲۸۵	۳۰۰	۳۵۳	۵
کاشی و سرامیک	۲۹۲	۳۸۹	۲۴۷	۳۳
حمل و نقل، انبارداری و ارتباطات	۴۹	۳۳	۵۴	-۳۳
ساخت محصولات فلزی	۱۳۸	۱۶۶	۲۸۱	۲۱
کشاورزی، دامپروری و خدمات وابسته به آن	۲۴۵۰	۱۸۸۸	۳۰۲۵	-۲۳

مأخذ: سازمان بورس و اوراق بهادار - معاونت بازار.

۶-۳-۴. بهبود نسبت صادرات غیرنفتی به واردات پس از اجرای قانون

بر اساس آمار گمرک ایران، عملکرد تجارت خارجی کشور نیز با رونق نسبی مواجه بوده است. صادرات کالاهای غیرنفتی در سال ۱۳۹۰ و پس از هدفمندی یارانه‌ها، به رقم بی‌سابقه ۴۳/۸ میلیارد دلار رسید که نسبت به سال قبل ۲۹ درصد رشد نشان می‌دهد. همچنین در سال مذکور واردات به رقم ۶۱/۸ میلیارد دلار رسید که کاهش ۴/۱ درصدی را نشان می‌دهد. نکته قابل توجه اینکه ۸۹ درصد واردات کشور را کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای و تنها ۱۱ درصد را کالاهای مصرفی تشکیل داده است.



عنوان	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰
واردات	۴۱/۷	۴۸/۴	۵۶	۵۵	۶۴/۳	۶۱/۷
صادرات غیرنفتی با احتساب میعانات گازی	۱۷/۸	۲۱/۲	۲۳	۲۶/۲	۳۳	۴۳/۷
صادرات غیرنفتی بدون میعانات گازی	۱۲/۹	۱۵/۳	۱۸/۳	۲۱/۹	۲۶/۵	۳۳/۸
نسبت صادرات غیرنفتی به واردات (درصد)	۴۲	۴۳	۴۱	۴۸	۵۲	۷۱

مأخذ: پایگاه اطلاع‌رسانی.

۵-۳-۶. مدیریت مطلوب نقدینگی پس از اجرای قانون

پس از اجرای فاز اول قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، متأسفانه با برداشت ناصحیح از دو واژه پرداخت پول نقد به مردم و میزان نقدینگی اینگونه قضاوت شد که پرداخت پول نقد موجب افزایش نقدینگی و لذا تورم شده است. در حالی که جدول ذیل نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۰ که قانون هدفمندسازی کلیه آثار خود در نقدینگی کشور را تخلیه نموده است میزان رشد پایه پولی (۱۱/۴ درصد) کمتر از ۷ سال گذشته بوده و از طرف دیگر ضریب فزاینده نقدینگی بالاترین میزان در مقایسه با ۷ سال قبل بوده است (نشان‌دهنده تقویت پول درونی در اقتصاد کشور که پیامد مثبتی است می‌باشد). لذا در مجموع نرخ رشد نقدینگی سال ۱۳۹۰ در مقایسه با ۷ سال گذشته (به غیر از سال ۱۳۸۷) کمترین میزان را تجربه نموده است و رشد نقدینگی ۱۹/۴ درصد (در سال ۱۳۹۰ که یک سال کامل پس از اجرای هدفمندی سپری شد) از متوسط رشد نقدینگی در طول سال‌های پس از انقلاب نیز به مراتب پایین‌تر بوده است. در مجموع حتی در صورتی که بپذیریم تمام تورم مازاد سال ۱۳۹۰ در مقایسه با سال ۱۳۸۹ ناشی از اجرای قانون

هدفمندی بوده است تورم اضافه شده در سال ۱۳۹۰ نسبت به سال ۱۳۸۹ برابر ۹/۷ واحد درصد بوده است. این در شرایطی است که تورم برآوردی اجرای این قانون از سوی برخی مراکز راهبردی پژوهشی ۷۰ درصد و حتی ۵۰۰ درصد نیز قبل از اجرای قانون اعلام شده بود.

جدول ۹. روند تغییرات نقدینگی و تورم در سال‌های قبل و پس از اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها

شرح	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰
نرخ رشد نقدینگی	۳۴/۳	۳۹/۴	۲۷/۷	۱۵/۹	۲۳/۹	۲۵/۲	۱۹/۴
نرخ رشد پایه پولی	۴۵/۹	۲۶/۹	۳۰/۵	۴۷/۶	۱۱/۹	۱۳/۷	۱۱/۴
ضریب فزاینده نقدینگی	۴/۱۷	۴/۵۸	۴/۴۸	۳/۵۲	۳/۹	۴/۲۹۶	۴/۶۰۷
نرخ تورم	۱۰/۴	۱۱/۹	۱۸/۴	۲۵/۴	۱۰/۸	۱۲/۴	۲۱/۵

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۷. جمع‌بندی

اتخاذ رویکردهای اجرایی مؤثر، مدیریت اجرایی دقیق و آثار مطلوب ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در کشور مؤید آن است که در کنار همراهی و همکاری مردم و فعالان اقتصادی، مدیریت مناسب و بهینه اجرای قانون توسط دولت، تجربه اجرایی موفقیت آمیزی را برای کشور رقم زده است. این امر مؤید بررسی‌های وسیع کارشناسی و اهمیت آن در طراحی، تصویب و اجرای این حوزه از طرح تحولات اقتصادی می‌باشد. اجرای موفقیت آمیز قانون هدفمند کردن یارانه‌ها دستاوردهای مهمی را در ابعاد ملی و بین‌المللی برای کشور به همراه داشته است.

شایان ذکر است اگرچه در مطالعات کارشناسی تجارب جهانی در این خصوص مورد بررسی قرار گرفت، لیکن الگوی اجرایی طرح الگویی کاملاً بومی و ایرانی بود و به همین دلیل است که مجامع بین‌المللی (علیرغم نگرش‌های منفی اولیه) ضمن اذعان به موفقیت طرح پس از اجرا نرا الگویی مناسب برای سایر کشورها نیز معرفی کرده‌اند. در جدیدترین اظهارنظر مقامات رسمی بین‌المللی - در حاشیه اجلاس بهاره بانک جهانی در آوریل ۲۰۱۳ در واشنگتن - کریستین لاگارد رئیس صندوق بین‌المللی پول مراتب تقدیر خود را از اجرایی شدن طرح هدفمندی یارانه‌ها در ایران اعلام نموده است. ایشان همچنین طی نامه‌ای، طراحی و سیاست‌های اجرایی، برنامه‌ها و

نحوه اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در ایران را به عنوان الگویی مناسب برای کشورهای جهان به ویژه کشورهای نفت‌خیز منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا برشمرد و ابراز امیدواری نموده است تا صندوق بین‌المللی پول بتواند ضمن همکاری با مسئولان اجرایی این طرح در کشورمان از تجربیات به‌دست آمده از اجرای فاز اول این طرح و اقدامات آتی فازهای بعدی آن استفاده کند.

در شرایط فعلی با توجه به این نکته مهم که به دلیل افزایش شدید نرخ ارز، اثربخشی فاز نخست اصلاح قیمتی در دستیابی به برخی از اهداف قانون با ملاحظات جدی مواجه شده است، لذا پیگیری تحقق اهداف قانون در فازهای بعدی آن لازم الاجرا می‌باشد. با توجه به اینکه گام نخست اصلاح قیمت‌ها در سال ۱۳۸۹ با موفقیت به انجام رسید برای ورود به اجرای فازهای بعدی اجرا باید برنامه‌ریزی دقیقی با تمرکز بر مدیریت دامنه اثرگذاری آن در اقتصاد ملی صورت پذیرد که در همین راستا اجرای مؤثر بسته‌های سیاستی مکمل، رصد هوشیارانه آثار اجرای قانون بر بخش‌های اقتصادی و بودجه خانوار و همچنین تنظیم و اجرای گام‌های بعدی اصلاح قیمتی از جمله مهم‌ترین توصیه‌های سیاستی مطرح می‌باشند. امید است با اجرای دقیق فازهای بعدی قانون، بتوان به‌طور کامل به اهداف مصرح در آن دست یافت.

منابع

- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، *نماگرهای اقتصادی*، (سال‌های مختلف).
- دبیرخانه ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها (۱۳۸۸-۱۳۹۰)، "مجموعه گزارشات کارشناسی".
- دبیرخانه کارگروه تحولات اقتصادی (۱۳۸۷)، "گزارش پشتیبان طرح تحولات اقتصادی".
- سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها (۱۳۸۹-۱۳۹۰)، "مجموعه گزارشات کارشناسی".
- فرزین، محمدرضا، حسینی، سیدشمس‌الدین و علی موحدنژاد (۱۳۹۱)، *مبانی طرح تحولات اقتصادی*، با تأکید بر هدفمند کردن یارانه‌ها.
- مرکز آمار ایران، پایگاه اطلاع‌رسانی.
- وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی (۱۳۸۷-۱۳۹۰)، "مجموعه گزارشات کارشناسی".
- وزارت بازرگانی، پایگاه اطلاع‌رسانی.
- وزارت نیرو، پایگاه اطلاع‌رسانی.