

بررسی هدفمند کردن یارانه‌ها بر بخش‌های مختلف اقتصاد و ارائه راهکارهایی برای کاهش این پیامدها

فاطمه مهربانی^۱

چکیده

تا به امروز آنچه که در زمینه پرداخت یارانه در کشور مورد بی توجهی قرار گرفته هدف گیری درست این سیاست است، بطوری که تا به امروز پرداخت یارانه بصورت همگانی بوده است لذا هدفمند کردن یارانه ها می تواند گره گشای این معضل باشد اما با توجه به مهیا نبودن بسترها، این طرح می تواند آسیب های جدی را به بخش های مختلف اقتصاد وارد نماید. لذا این مقاله بر آن است که ضمن آسیب شناسی طرح مورد نظر و پیامدهای آن به بیان راهکارهایی برای کاهش اثرات منفی این طرح و موفقیت هر چه بیشتر دولت در اجرای آن پردازد. متدلوژی مورد استفاده در این تحقیق توصیفی- تحلیلی می باشد و در این راستا از آمارهای مندرج در ترازنامه بانک مرکزی و انرژی استفاده شده است. نتایج این تحقیق بیانگر این واقعیت است که طرح حاضر با این نحوه اجرا منجر به توهم مالی می گردد و اثری جز افزایش وابستگی هرچه بیشتر دولت به درآمدهای نفتی به منظور پرداخت یارانه ها، تورم، افزایش فاصله طبقاتی، بی انضباطی مالی و بی ثباتی اقتصادی نخواهد داشت و همچنین منجر به تحقق هدف دولت در زمینه اصلاح الگوی مصرف نخواهد شد.

واژگان کلیدی: هدفمند کردن یارانه، اصلاح الگوی مصرف، روش پرداخت یارانه

طبقه بندی JEL: H1, H11, H2, H20

۱. استادیار، گروه اقتصاد و مدیریت، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اهواز، اهواز، ایران، (نویسنده مسئول)،
fatemeh.mehrabani@hotmail.com

۱- مقدمه

پرداخت یارانه و به خصوص یارانه انرژی یکی از مباحث چالش برانگیز در اقتصاد کشور می باشد. با افزایش جمعیت و افزایش قیمت کالاها در بازار جهانی دولت مجبور است سالانه میلیاردها ریال صرف پرداخت چنین یارانه هایی می نماید، که این موضوع بار منفی زیادی را به بودجه دولت تحمیل نموده است. از سوی دیگر پرداخت یارانه انرژی منجر به شکل گیری غلط انتظارات احاد جامعه از مصرف انرژی های مختلف به خصوص سوختهای پایان پذیر شده است. و از آنجایی که مردم از قیمت واقعی این انرژی ها بی اطلاع هستند این امر منجر به مصرف بی رویه این گونه انرژی ها و بی توجهی به تخصیص بهینه بین دوره ای آنها گردیده است. از سوی دیگر پایین بودن قیمت حامل های انرژی در کشور باعث شده است که شرکتهای خودرو ساز نیز به کیفیت ساخت اتومبیلهاشان بی توجه باشند این امر به همراه نامناسب بودن وضعیت حمل و نقل درون و برون شهری و نامساعد بودن راهها و جاده ها و استاندارد نبودن الگوهای شهر سازی و ساختمان سازی باعث شده که سالانه بخش عمده ای از منابع انرژی کشور که با هزینه بسیار زیادی تولید شده اند به هدر روند. این فرآیند نادرست مصرف در مورد کالاهای اساسی مشمول یارانه نیز صادق است بطوری که سالانه کشور با ضایعات بسیار بالای نان مواجه است و اصراف مبدل به یک پدیده رایج در کشور گردیده است.

نکته دیگر در مورد یارانه که تا امروز مورد بی توجهی قرار گرفته است هدفگیری این سیاست و معین نبودن جامعه هدف می باشد به صورتی که پرداخت یارانه همواره به صورت همگانی و عمومی بوده است. بنابراین با توجه به تجربه موفق سایر کشورها، اصلاح سیاست پرداخت یارانه ها و هدفمند کردن آن می تواند به عنوان یک ضرورت انکار ناپذیر مطرح گردد.

حال مسئله اساسی این است که این طرح چگونه باید صورت پذیرد. چگونه می توان جامعه هدف را انتخاب کرد. روش پرداخت یارانه باید چگونه باشد که کمترین بار هزینه ای را برای جامعه به همراه داشته باشد...

با نگاهی به لایحه هدفمند کردن یارانه بنظر می رسد که نقدی کردن یارانه با هدفمند کردن یارانه مترادف در نظر گرفته شده اند در حالی که هدفمند کردن یارانه ها از دو شرط برخوردار است: (۱). سهم اجرای پرداخت یارانه ها از بودجه کشور در سطح پایینی باشد، (۲). این شرط زمانی محقق می شود که دارای بیشترین نرخ پوشش برای فقرا و کمترین نرخ تراوش برای بی نیازان باشد (علیرضا یآوری). بعلاوه با مطالعه این طرح به ابهامات و سوالات بیشماری برخورد می نمایم. سوالاتی همچون آیا هدفمند کردن یارانه می تواند منجر به اصلاح الگوی مصرف گردد؟ آیا این طرح مترادف با بزرگ تر شدن حجم دولت و انتقال قدرت خرید از مردم به دولت نمی باشد؟ آیا این طرح با توجه به فقدان یک بانک

اطلاعات اطلاعاتی دقیق در مورد وضعیت بودجه خانوار می‌تواند منجر به انتخاب درست جامعه هدف و کاهش فقر گردد؟ و چرا از بین روشهای مختلف پرداخت یارانه، روش نقدی انتخاب گردید؟ این سوالات ما را بر آن داشت که در تحقیق حاضر ضمن آسیب شناسی طرح مورد نظر و پیامدهای مختلف آن به ارائه راهکارهایی برای کاهش پیامدهای منفی این طرح بپردازیم.

بخش‌های مختلف مقاله عبارتند از: (۲). تجربه سایر کشورها در زمینه هدفمند کردن یارانه‌ها، (۳). بررسی وضعیت یارانه‌ها در ایران، (۴). بررسی معیارهای کارآمدی یارانه، (۵). بررسی پیامدهای هدفمند کردن یارانه‌ها بر اقتصاد کشور، (۶). ارائه راهکارهایی برای کاهش اثرات منفی طرح هدفمند کردن یارانه‌ها، (۷). نتیجه‌گیری

۲- تجربه کشورها در زمینه هدفمند کردن یارانه‌ها

۲-۱- هدفمند کردن یارانه انرژی

لهستان: هدفمندسازی یارانه انرژی در لهستان بخشی از برنامه اصلاحات اقتصادی پس از فروپاشی نظام سوسیالیستی را تشکیل می‌داد که موفق‌ترین برنامه در گروه کشورهای بلوک شرق بود. بر اساس بسته مذکور، پرداخت یارانه صنایع به روش شوک درمانی قطع شد. انضباط مالی دولت تحت کنترل شدید قرار گرفت، رشد تورمی دستمزدها متوقف و نرخ بهره افزایش یافت. با حمایت صندوق بین‌المللی پول، پول ملی تضعیف شد و برنامه خصوصی‌سازی به همراه آزادسازی قیمت‌ها اجرا شد. همچنین قوانین تجارت خارجی به منظور تسهیل صادرات و جذب سرمایه‌گذاری خارجی اصلاح شد.

آثار کوتاه مدت حاصل از اجرای برنامه فوق کاهش ۲۴ درصدی تولیدات صنعتی و رشد ۱۵/۷ درصدی بیکاری بود. در مقابل نرخ تورم که در اواخر سال ۱۹۸۹ به ۲۰۰۰ درصد رسیده بود در سال ۱۹۹۲ به ۳۵ درصد کاهش یافت.

با تقویت بخش خصوصی، به تدریج آثار اولیه رفع و این بخش به موتور محرک اقتصاد تبدیل شد و با ایجاد ۵۰۰ هزار فرصت شغلی توسط این بخش در سال ۱۹۹۲ نرخ بیکاری کشور کاهش قابل توجهی یافت.

بر اساس نتایج مطالعه‌ای در مورد منافع و زیان‌های افزایش قیمت انرژی بر خانوارها در لهستان، میزان رفاه از دست رفته با کاهش قیمت‌های ارتباط داشته و در اثر افزایش قیمت حامل‌های انرژی، خانوارهای پردرآمد رفاه بیشتری از دست می‌دهند.

چین: پرداخت یارانه توسط دولت چین در بخش انرژی از قدمت زیادی برخوردار است. به طوریکه کنترل قیمت‌های انرژی و پرداخت بهای ناچیزی از آن توسط مصرف کنندگان خسارات جبران‌ناپذیری

را به این بخش وارد کرده و موجبات عدم کارایی زیادی را برای آن فراهم نموده است. بنابراین چشم‌انداز آزاد سازی بخش انرژی با این فرض در نظر گرفته شد که دولت به تدریج پرداخت یارانه‌ها را در این بخش و طی ده سال ۲۰۱۰-۲۰۰۰ حذف خواهد نمود. به عبارت دیگر تا سال ۲۰۱۰ قیمت انواع حاملهای انرژی تابعی از هزینه اقتصادی عرضه آن بوده و از شرایط بازارهای بین‌المللی انرژی در نقاط مختلف جهان پیروی خواهد کرد.

در حالیکه وضعیت انرژی چین با ذخایر و تولید بالای زغال سنگ و ذخایر محدود و تولید کم نفت و گاز شناسایی می‌شود، باید اشاره کرد که وجود ذخایر و منابع کافی زغال سنگ لازمه حیات اقتصادی و تداوم رشد شتابان آن است زیرا جایگزینی نفت و گاز با زغال سنگ از جمله مهم ترین اقدامات دولت چین در این زمینه به شمار می‌باشد. اگرچه اتخاذ شیوه جدید زندگی در بخش‌های خانگی، تجاری و حمل و نقل شخصی از صفات عمده و بارز رشد شتابان مصرف انرژی در کشور است و به عبارت دیگر چشم‌انداز افزایش درآمد سرانه مردم چین از ۲۸۳ دلار در سال ۲۰۰۰ به ۳۳۸/۱۳ دلار در سال ۲۰۰۳ از عوامل عمده افزایش تقاضای انرژی در چین به شمار می‌رود. به همین منظور دولت اهداف جدیدی را برای سیاست‌های انرژی چین لحاظ کرده است که شامل موارد زیر می‌شود:

- استفاده از انرژی‌های متنوع (نفت و گاز، هسته‌ای) و کاهش سهم زغال سنگ در سبد انرژی مصرفی؛
- ایجاد اطمینان خاطر در امنیت انرژی (ذخیره سازی نفت)؛
- افزایش کارایی انرژی با حضور سرمایه‌های خصوصی و خارجی؛
- کنترل انتشار آلاینده‌ها؛

- آزاد سازی بخش انرژی و قیمت‌های آن از طریق یارانه‌ها تا سال ۲۰۱۰ (پروژه ۱۳۸۴)

توکیه: ترکیه در سال ۲۰۰۱ در یک بسته سیاستی کلان شامل: معرفی نظام نرخ ارز شناور، کاهش کسری بودجه دولت و استقلال بانک مرکزی برنامه اصلاح بازارهای مالی، مخابرات و انرژی را با پشتیبانی همه‌جانبه صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به روش خصوصی سازی نهادهای عمده دولتی اعلام کرد. برنامه خصوصی سازی بازار انرژی با آزادسازی آغاز شد در این رابطه قانون بازار برق در سال ۲۰۰۱ به تصویب مجلس رسید و براساس آن نهاد تهیه مقررات مربوط به بازار انرژی تاسیس شد.

در سال ۲۰۰۴ شورای عالی برنامه ریزی استراتژی اصلاح بخش برق را تصویب کرد. قانون بازار برق ترکیه از سال ۲۰۰۱ به اجرا درآمد برآن اساس بازار آزاد برای تولید و توزیع برق ایجاد شد طبق قانون مذکور، شرکت دولتی که هر سه بخش تولید، توزیع و انتقال برق را برعهده داشت به تفکیک حوزه‌های تولید و بازرگانی در اختیار بخش خصوصی قرار داده شد.

در سال ۲۰۰۲ چهار مرحله برنامه رقابتی کردن بازار برق به شرح ذیل اعلام شد:

- ۱- اعطای مجوز تاسیس شرکت برق و گاز طبیعی به بخش خصوصی
 - ۲- از ۲۰۰۳ اعطای حق انتخاب شرکت تولید برق به مصرف کنندگان عمده
 - ۳- راه‌اندازی مرکز توافقات مالی برای تسویه و تراز مبادلات
 - ۴- بهره برداری کامل از مرکز مالی فوق
- در سال ۲۰۰۴ پارلمان ترکیه طرحی را به تصویب رساند که طی آن هزینه‌های تولید نفت داخل آن کشور اصلاح شد، قیمت برای مصرف کننده آزاد گردید و در شرکت‌های پالایش نفت دولتی، به بخش خصوصی انجام شد. برنامه خصوصی‌سازی شرکت‌های پالایش نفت از ۲۰۰۵ آغاز و تاکنون در جریان است. برای مثال ۳۱/۵ درصد از شرکت پالایش نفت ترکیه که ۸۰ درصد نفت این کشور در آن پالایش می‌شود در سال ۲۰۰۷ به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی فروخته شد. (گزارش وزارت رفاه و تامین اجتماعی)

۲-۲- هدفمند کردن یارانه مواد غذایی

الجزایر: از سال ۱۹۷۳ تا ۱۹۹۶ یارانه‌های مصرفی عمومی مواد غذایی به عنوان یکی از محورهای اصلی سیستم حمایت اجتماعی الجزایر به شمار می‌آمد. یارانه‌ها در این کشور به دو شکل آشکار (از طریق انعکاس مستقیم در بودجه) و ضمنی (از طریق نرخ‌های ارز ترجیحی و قیمت‌های ثابت و حاشیه‌های سود) بودند. غلات، شیر و شکر عمده‌ترین کالاهای یارانه‌ای بوده و به ترتیب ۳۵٪، ۳۸٪ و ۱۸٪ منابع یارانه‌ای را به خود اختصاص می‌دادند.

در سال ۱۹۹۱ یارانه مواد غذایی در کشور الجزایر نزدیک به ۵٪ GDP و ۱۷٪ مخارج کل دولت را تشکیل می‌داد. این هزینه‌های بالا و فزاینده بیانگر پوشش همگانی و درجه بالای یارانه هر کالا بود، به طوری که ۵۰٪ ارزش گندم و به ترتیب یک سوم و دو سوم ارزش آرد و نان به صورت یارانه پرداخت می‌شد. یارانه‌های وضع شده بر شیر پاستوریزه و شیرخشک نیز به ترتیب تقریباً برابر با نصف و سه چهارم ارزش غیریارانه‌ای آنها بود. همچنین حدود ۵۰٪ ارزش شکر دانه‌ریز و دو سوم ارزش شکر چهارگوش به صورت یارانه پرداخت می‌شد. سایر محصولات یارانه‌ای نظیر روغن آسپزی و سبزیجات خشک ۵۰٪ ارزش تولید غیریارانه‌ای آنها و برای رب گوجه‌فرنگی تقریباً دو سوم ارزش آن بود.

از طرف دیگر هدف‌گیری یارانه‌های مواد غذایی به سمت فقرا بسیار ضعیف بوده است به طوری که در سال ۱۹۹۱ گروه‌های پایین درآمدی نسبت به گروه‌های بالای درآمدی یارانه کمتری دریافت نموده‌اند. به ویژه دهک اول درآمدی ۶٪ کل مخارج صرف شده بر یارانه‌های مواد غذایی را دریافت کرده‌اند، در حالی‌که دو دهک ثروتمند ۱۶٪ دریافت داشته‌اند که تقریباً ۳ برابر بیشتر بوده است. به طور مشابه

پایین‌ترین پنجگن جمعیت تنها ۱۳٪ یارانه‌ها را دریافت داشته‌اند در صورتیکه دو پنجگن بالایی بیش از نیمی از پرداخت‌های یارانه‌ای را به خود اختصاص داده‌اند.

علیرغم هدفگیری نامناسب فقرا براساس بار مطلق، یارانه‌ها به طور نسبی موفق‌تر بوده‌اند. به طوری که نسبت مخارج سرانه کالاها یارانه‌ای به کل مخارج مصرفی برای فقیرترین دهک از ثروتمندترین دهک بیشتر بوده است. این امر حاکی از آن است که یارانه‌ها گروه‌های هدف را از طریق مشمول یارانه نمودن سهم بیشتری از مصرف آنها منتفع نموده است. به طور متوسط حدود ۲۷٪ از کل مخارج دهک اول درآمدی را کالاها یارانه‌ای تشکیل می‌داد؛ درحالی‌که این رقم برای دهک بالایی کمتر از ۲ درصد بود. **مصر:** برنامه یارانه مواد غذایی مصر از زمان جنگ جهانی دوم شروع شد. این برنامه در ابتدا بر سهمیه‌بندی سختگیرانه کالاها با تضمین قابلیت دسترسی به آنها در سطح قیمت‌های پایین‌تر برای تمامی مصرف‌کنندگان تأکید داشت. در سال ۱۹۴۱ یارانه‌های عمومی شامل روغن، شکر، چای و نفت سفید بود، اما در طول زمان فهرست کالاها یارانه‌ای افزایش یافت و در سال ۱۹۸۰ به ۱۸ قلم کالا رسید. کالاها یارانه‌ای از طریق سهمیه ماهانه به خانوارهایی که دارای کارت‌های سهمیه بودند توزیع می‌شد و به طور مؤثر عموم مردم را تحت پوشش قرار می‌داد.

علیرغم پوشش همگانی، هزینه برنامه یارانه در طول دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ اندک بوده است. اما در طول دهه ۱۹۷۰ هزینه‌های مالی یارانه به میزان قابل توجهی افزایش یافت. این روند با رشد سریع جمعیت تشدید شده و با کاهش ارزش پول ملی وخیم‌تر گردید. روند فزاینده هزینه‌های مالی یارانه تا آخر دهه ۷۰ تداوم یافت و در سال ۱۹۸۰ نسبت این هزینه‌ها به کل مخارج دولت به اوج خود رسید. از آن سال به بعد این روند آهنگ کاهشی به خود گرفته است.

با اوج‌گیری هزینه‌های مالی یارانه‌ها، ایجاد عدم تعادل‌های کلان اقتصادی و تشدید بدهی‌های خارجی در سال ۱۹۷۷ کشور مصر با حمایت صندوق بین‌المللی پول به اصلاح نظام یارانه‌ها اقدام کرد. این اقدام با افزایش یکباره قیمت کالاها یارانه‌ای شروع شد. ولی علی‌رغم تدابیر اندیشیده‌شده به علت تبعات اجتماعی، این برنامه متوقف شد. لذا این کشور به ناچار به اصلاح تدریجی نظام یارانه در طول دهه ۱۹۸۰ به شرح اقدامات زیر روی آورد:

۱- تعداد کارت‌های سهمیه‌ای کاهش یافت و این کارتها تنها برای برخی خانوارهای کاملاً مستحق اختصاص یافتند.

۲- تعداد کالاها یارانه‌ای از ۱۸ قلم به ۴ قلم کاهش یافت.

۳- از میزان کالاها یارانه‌ای در دسترس کاسته شد.

۴- قیمت کالاها یارانه‌ای افزایش یافت.

در راستای اعمال این سیاستها در سال ۱۹۹۲ سهم جمعیت تحت پوشش به ۸۶٪ کاهش یافت و این روند نزولی بعدها نیز تداوم یافت. دولت، برنامه‌های یارانه‌ای را از طریق وضع یارانه بر محصولات عمده غذایی اصلاح نمود؛ به طوری که در سال ۱۹۹۵، ۶۰٪ از هزینه‌های کل برنامه به یارانه آرد گندم و برنج و ۴۰٪ مابقی به یارانه شکر و روغن اختصاص یافت. امروزه آرد گندم و برنج در قیمت‌های ثابت و برای تمامی مصری‌ها بدون محدودیت‌های مقداری در دسترس می‌باشد. اما شکر و روغن مشروط به سهمیه‌های ماهانه بوده و از طریق کارت‌های سهمیه‌ای توزیع می‌گردند. کالاهای سهمیه‌بندی شده از طریق کتابچه‌های سهمیه‌بندی عرضه می‌شوند و در سطح سهمیه‌های ثابت ماهانه با هزینه‌های پایین‌تر در فروشگاه‌های خاص به فروش می‌رسند.

۲-۳- بررسی وضعیت پرداخت یارانه در ایران

پرداخت یارانه در ایران به زمان قاجار بر می‌گردد که در غالب اعطای بذر و مساعده کشاورزان صورت می‌گرفت. سابقه پرداخت یارانه به مفهوم امروزی نیز به دهه ۱۳۴۰ بر می‌گردد که به گوشت و گندم پرداخت می‌شد. حال به بررسی وضعیت پرداخت یارانه در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب می‌پردازیم.

برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸): سیاست‌های کلی این برنامه به گونه‌ای بود که سیستم سهمیه‌بندی کالاها در چارچوب نظام تامین اجتماعی به سمت افراد کم درآمد گرایش یابد. در این برنامه با توجه تورم ۲۷،۱۵٪ سال اول برنامه ۵۶۵،۱ میلیارد ریال بطور مستقیم به تخصیص یارانه اختصاص یافت. یارانه در این برنامه نسبت به دوره جنگ از یک روند صعودی برخوردار گردید بطوریکه کل یارانه پرداختی در سال پایانی برنامه نسبت به سال اول ۱۴،۴ برابر گردید.

برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴): در برنامه دوم با توجه به افزایش حجم یارانه‌های پرداختی تلاش‌هایی در جهت بازنگری در این نظام صورت گرفت و گام‌هایی نیز در این زمینه برداشته شد. بطوری که یارانه‌های پرداختی در برخی موارد کاهش و حتی حذف گردید. در این برنامه علاوه بر پذیرش تعدیل در الگوی مصرفی از یارانه‌ها بعنوان ابزاری جهت تعدیل توزیع درآمد استفاده گردید. یکی از تصمیمات مهم در این برنامه همانند برنامه قبلی فقرزدایی بود اما نکته مهم فقدان سیستم حمایتی کارآمد با معیار مناسب می‌باشد.

برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹): به منظور نهادینه نمودن امنیت غذایی دستیابی تمامی افراد به غذای کافی و سالم، بهبود تغذیه مردم و کاهش بیماری‌های حاصل از سوء تغذیه و ارتقای سلامت جامعه و رفع سوء تغذیه خانوارهای کم درآمد، یارانه کالاهای اساسی اعطایی به نیازمندان، روستاییان و ساکنین مناطق کمتر توسعه یافته نسبت به سایرین افزایش یافته و در بودجه‌های سالهای ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳، اعتبار اعطای کالابریک‌های ویژه مناطق محروم در نظر گرفته شد.

برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۷-۱۳۸۴): در برنامه آنچه که به شدت توجه سیاستگذاران و برنامه ریزان را به خود جلب نمود هدفمند کردن یارانه بود بطوری که اجرای بند «الف» ماده ۶۴ قانون برنامه سوم در این برنامه نیز تداوم یافت. بر این اساس به منظور هدفمند نمودن یارانه کالاهای اساسی شامل گندم، برنج، روغن نباتی، قند و شکر، پنیر، شیر، دارو، شیرخشک، کود، بذر، سم، حامل‌های انرژی و سایر موارد را انجام دهد، به طوری که از سال سوم برنامه مذکور، نظام پرداخت یارانه با کمیت مشخص در راستای تحقق اهداف ذیل متحول شده و تغییر یابد:

۱. منطقی کردن کالاهای یارانهای و جلوگیری از قاچاق این نوع کالاها.
 ۲. تشویق و توسعه سرمایه‌گذاری و حمایت از تولید داخلی کالاهای یارانهای.
 ۳. کاهش سهم طبقات با درآمدهای بالا و افزایش سهم طبقات با درآمد پایین از یارانه‌ها.
 ۴. جایگزین نمودن تدریجی طرحهای رفاه اجتماعی به جای پرداخت یارانه.
 ۵. تأمین منابع برای سرمایه‌گذاری زیربنایی محرومیت زدایی کشور و توسعه اشتغال.
 ۶. توسعه اشتغال مولد با اعطاء وام از محل درآمدهای حاصل (به صورت وجوه اداره شده)
- نکته جالب توجه در این برنامه آن است که برای اولین بار در سال ۱۳۸۵ به موجب بند «و» تبصره ۱۵ قانون بودجه کل کشور، به منظور توسعه عدالت کاهش فقرزدایی معادل سی درصد اعتبارات پیش بینی شده این قانون به منظور افزایش یارانه مواد غذایی خانوادگی کم درآمد، زنان و کودکان بی سرپرست، مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور علاوه بر سهمیه عمومی اختصاص یافت. شایان ذکر است که این سهم در سال ۱۳۸۶ به ۳۵ درصد افزایش یافت

۳- بررسی معیارهای کارآمدی یارانه

اصولا کارآمدی نظام یارانه در هر سیستم اقتصادی بر اساس پنج معیار زیر مورد بررسی قرار می‌گیرد در قسمت با توجه به آنچه که در بخش قبل گفته شد و مفاد طرح هدفمند کردن یارانه‌ها می‌خواهیم به بررسی کارآمدی این طرح بپردازیم.

امکان پذیری اجرایی: درجه امکان پذیری اجرایی به نواقص قابل چشم پوشی و پشتوانه نظام به منظور تأمین ظرفیتهای اجرایی بستگی دارد. با توجه به اینکه بسترهای مناسب برای اجرای این طرح مانند تعدیل و واقعی شدن سطح درآمدها، مساعد نبودن وضعیت حمل و نقل عمومی و تورم و بیکاری موجود در سطح جامعه بنظر می‌رسد که این طرح از درجه امکان پذیری پایینی برخوردار باشد.

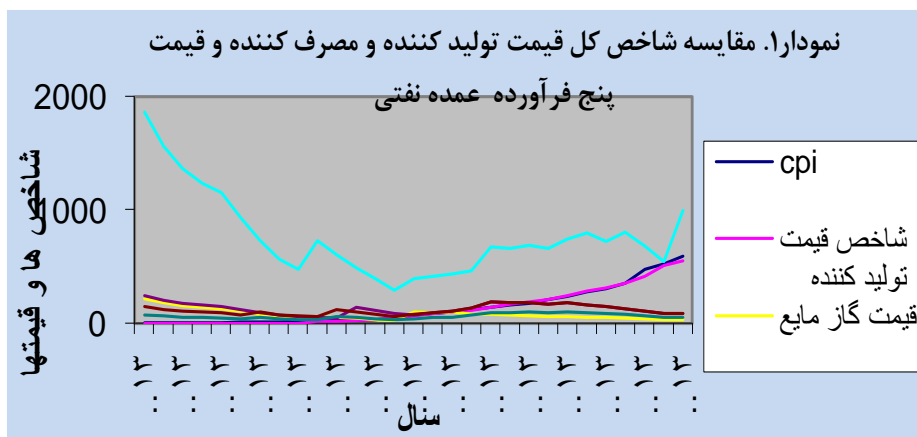
امکان پذیری سیاسی: درجه امکان پذیری سیاسی، ساختار اجتماعی اقتصادی هر کشور نظیر جایگاه سیاسی ذینفعان و ائتلاف موافقین و مخالفین ارتباط مستقیم دارد.

اثرات جانبی: این اثرات شامل تغییر در نیروی کار در نظام، تغییر در مشارکت در دیگر نظام‌های حمایتی، تغییر در نحوه دریافت کمک‌های بین خانواری و اثرات این تغییرات بر منابع مالی بازارها و دولت می‌باشد. با توجه به وضعیت تورمی-رکودی اقتصادی کشور اجرای طرح هدفمند کردن یارانه‌ها منجر به وخیم تر شدن وضعیت اشتغال و تورم و بزرگ تر شدن حجم دولت و عدم نقش بازار در قیمت گذاری کالاها می‌گردد.

هدفمندی: در واقع اصلی‌ترین معیار کارایی می‌باشد. زیرا نظام یارانه اساساً به منظور اساساً جهت دسترسی به فقرا طراحی شده است و نشت منابع مالی به گروه‌های دیگر از کارایی آن می‌کاهد. یکی از مهمترین اهداف طرح مورد نظر همین می‌باشد.

کیفیت حل مشکل: نظام حمایتی و شیوه پرداخت یارانه باید با توجه به مشکلات و مختصات هر کشور طراحی شود. ولی به نظر می‌رسد که پرداخت یارانه به صورت نقدی در طرح هدفمند کردن یارانه با توجه به اینکه سطح بیکاری در کشور روش مناسبی نمی‌باشد و بهتر است به جای این روش از نظام‌های حمایتی مبتنی بر ایجاد فرصت‌های شغلی و سرمایه‌گذاری استفاده شود.

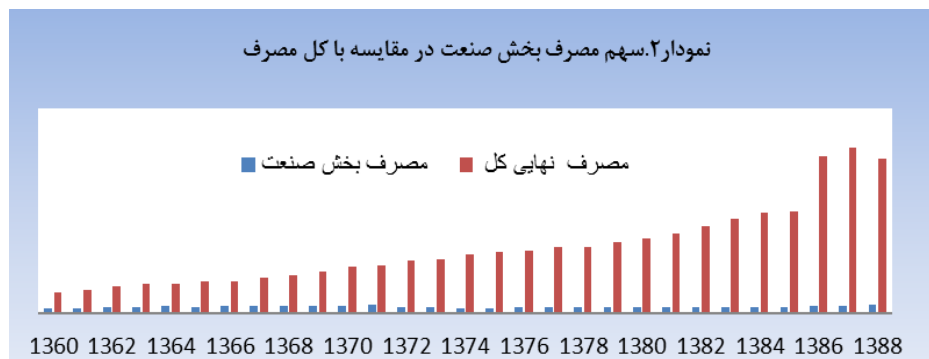
بررسی پیامدهای هدفمند کردن یارانه‌ها بر اقتصاد کشور: اثر آزاد سازی قیمت حامل‌های انرژی و پرداخت نقدی یارانه بر تورم: افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر انتظارات تورمی اقشار مختلف جامعه تاثیر گذار است و منجر به افزایش سطح تورم می‌گردد. بدین مفهوم که قیمت بیشتر کالاها و خدمات مورد مصرف خانوارها در یک مقطع زمانی، در حال افزایش است و این امر خود به معنی کاهش ارزش پول داخلی و افزایش عرضه پول می‌باشد. نمودار زیر به مقایسه شاخص قیمت مصرف کننده و تولید کننده با قیمت پنج فرآورده انرژی را می‌باشد



ماخذ: سالنامه آماری مصرف انرژی و ترازنامه بانک مرکزی

همانطور که نمودار فوق نشان می‌دهد با افزایش قیمت حامل‌های انرژی دو شاخص قیمتی در سطح خانوارها و تولید کننده نیز تغییر می‌یابند.

اثر هدفمند کردن یارانه بر بخش صنعت: اقتصاد ایران مستلزم اصلاحات ساختاری در بخش صنعت و بازار کالا و خدمات، کار و سرمایه می‌باشد. در حال حاضر آزاد سازی قیمت حامل‌های انرژی نقش اساسی در اصلاح ساختار این بازارها دارد. زیرا بخش صنعت با مصرف ۲۷ درصد از گاز طبیعی، ۳۳ درصد از برق و ۳۸ درصد از نفت کوره یکی از عمده‌ترین مصرف‌کنندگان انرژی می‌باشد. نمودار زیر بیانگر سهم مصرف بخش صنعت در مقایسه با کل انرژی مصرف شده می‌باشد.



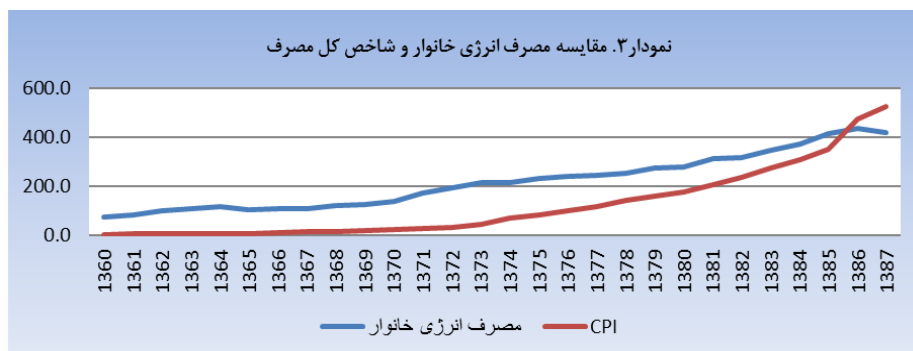
ماخذ: سالنامه آماری انرژی و خلاصه تحولات بانک مرکزی ج.ا.

در حقیقت می‌توان عنوان نمود که آزاد سازی قیمت حامل‌های انرژی از طریق اثر بر سطح هزینه‌های بنگاه‌های موجود در صنعت آنها را دستخوش تغییر و تحول می‌نماید. برای بررسی اثر هدفمند کردن یارانه ما ابتدا باید به بررسی وضعیت صنعت پردازیم. بررسی آمار و اطلاعات بنگاه‌های خصوصی و دولتی بیانگر این واقعیت است که مصرف انرژی در بخش دولتی ۳۴ درصد بیش‌تر از بخش خصوصی است این در حالی است که تولید بخش خصوصی از بخش دولتی بیش‌تر می‌باشد. حال می‌توان آزاد سازی قیمت حامل‌های انرژی در طرح هدفمند کردن یارانه را به مثابه یک شوک به صنعت در نظر گرفت. حال به بررسی واکنش صنعت در کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت می‌پردازیم. این شوک از طریق تاثیر بر سطح هزینه بنگاه‌ها آنها را دستخوش تغییر می‌نماید. این تاثیر پذیری به درجه مصرف انرژی بنگاه تولیدی و ساختار هزینه آن بستگی دارد. بنابراین در کوتاه مدت بنگاه‌هایی که مصرف انرژی بالاتری دارند از این شوک تاثیر بیشتری می‌پذیرند. به تدریج این شوک منجر به تغییر ترکیب نهاده‌های تولید در بنگاه مورد نظر می‌گردد و به مرور سهم انرژی کمتر و سایر نهاده‌ها جانشین انرژی خواهند شد. و ماشین‌آلات تولیدی فرسوده از رده خارج خواهند شد. و در صورتی که بنگاه مورد نظر نتواند خود را با شرایط موجود تطبیق دهد و نتواند استراتژی مناسبی را اتخاذ نماید تعطیل خواهد شد. که این امر خود به افزایش بیکاری دامن خواهد زد.

در میان مدت بنگاه‌ها زمان لازم را جایگزینی نهاده‌های تولید خواهند یافت و از این طریق تلاش خواهند نمود تا به اصلاح ساختار هزینه خود پردازند. در مطالعه‌ای که توسط اتاق بازرگانی و صنایع و معادن تهران در سال ۱۳۸۹ صورت گرفته است بررسی کشش بین نیروی کار سرمایه و انرژی بیانگر آن است که «نیروی کار و سرمایه» جانشین، و «انرژی و سرمایه» جانشین و «انرژی و نیروی کار» مکمل هستند. یعنی با کاهش تقاضا برای انرژی تقاضا برای نیروی کار هم کاهش می‌یابد. همچنین بنگاه‌ها تلاش می‌کنند که ماشین‌آلات سرمایه‌ای با صرفه و با مصرف انرژی پایین را جایگزین ماشین‌آلات فرسوده و پر مصرف نمایند. در بلند مدت نیز بنگاه‌ها تما تلاش خود را به منظور تطبیق وضعیت خود با تغییرات قیمتی ادامه می‌دهند.

نکته دیگری که در این زمینه باید به آن اشاره نمود این است که از آنجایی که هدفمند کردن یارانه‌ها منجر به افزایش سطح هزینه خانوارها و کاهش قدرت پس انداز آنها را می‌گردد لذا بازار مالی از کارایی پایین تری در جذب و انتقال پس اندازها به بنگاه‌ها برخوردار می‌گردد که نتیجه این امر آن است که بنگاه‌ها در تامین سرمایه‌های نقدی شان با بحران مواجه خواهند شد. بنابراین راهی از این بحران مستلزم حمایت‌های دولت می‌باشد.

اثر هدفمند کردن یارانه‌ها بر خانوارها: مهمترین موضوع در مورد هدفمند کردن یارانه در بعد خانوار تعیین گروه هدف و همچنین اثر این هدفمندی بر رفاه کل خانوارها چه آنهایی که مشمول یارانه شده‌اند و چه آنهایی که مشمول نشده‌اند می‌باشد. در مورد تعیین گروه هدف شیوه معمول و رایج سطح درآمدها می‌باشد. اما این شیوه مستلزم وجود یک بانک اطلاعاتی کامل و دقیق می‌باشد اما با توجه به اینکه در بیشتر کشورهای در حال توسعه بخش عمده‌ای از درآمد قشر فقیر جامعه بواسطه فعالیتهای غیر رسمی تامین می‌گردد تعیین دقیق سطح واقعی درآمد به سختی امکان پذیر است. بنابراین در این شرایط هزینه اجرایی نقدی کردن یارانه‌ها با توجه به پراکندگی جمعیت اقشار آسیب پذیر و محدود بودن خدمات اساسی بسیار زیاد است. نمودار زیر بیانگر مصرف انرژی در بخش خانوار و روند شاخص قیمت مصرف کننده می‌باشد.



ماخذ: سالنامه آماری انرژی و خلاصه تحولات بانک مرکزی ج.ا.

از سوی دیگر از آنجایی که آزاد سازی قیمت حامل های انرژی بر هزینه خانوارها تاثیر می گذارد این امر منجر به تغییراتی در سطح تقاضای خانوارها برای کالاهای مصرفی می گردد و از آنجایی که سطح درآمدی خانوارها متناسب با سطح تورم و آزاد سازی قیمت حامل های انرژی تعدیل نشده است این امر منجر به کاهش سطح رفاه خانوارها بخصوص خانوارهای با سطح درآمد پایین و متوسط می گردد.

ارائه راهکارهایی برای کاهش اثرات منفی طرح هدفمند کردن یارانه‌ها: همانطور که پیش تر نیز اشاره شد طرح هدفمند کردن یارانه‌ها خواه ناخواه باید اجرا شود اما سوال اساسی آن است که چگونه می توان اثرات منفی این طرح را کاهش داد.

دولت به جای اینکه بخش خانوار را به کاهش مصرف تشویق نماید به منظور کاهش سطح تورم می‌تواند با توجه به پیشرفت علم بیوتکنولوژیک تولید گیاهان تراریخته را افزایش دهد، کاربردهای زیست فناوری در صنعت نیز منجر به تولید محصولات گوناگون با صرف هزینه و انرژی کمتر و با کم‌ترین اثر مخرب بر محیط زیست باعث شده که از این فناوری به عنوان یکی از پاک‌ترین و در عین حال سودآورترین بخش‌های صنعت یاد شود.

بیشترین سطح زیر کشت محصولات تراریخته دنیا به چهار محصول سویا، ذرت، پنبه و کلزا اختصاص دارد. در سال ۲۰۰۸ بیش از ۱۰ میلیون کشاورز در سراسر دنیا اقدام به کشت این محصولات نمودند. جالب توجه است که ۹۰٪ این افزایش بهره‌برداری مربوط به کشاورزان فقیر کشورهای مختلف است. بیوتکنولوژی همچنین می‌تواند به حفظ تنوع زیست‌محیطی از طریق افزایش تولید در زمین‌های موجود کمک نماید. در واقع زمانی که تولید و بهره‌وری در زمین‌های زراعی موجود افزایش یابد نیازی به تبدیل اراضی طبیعی مانند جنگل‌ها و مراتع به اراضی کشاورزی نخواهد بود و از این طریق تنوع زیست محیطی حفظ خواهد شد.

کشورهای در حال توسعه ۳۸ درصد از مناطق جهان را دربرمی‌گیرند که ایران نیز به‌عنوان یک واردکننده محصولات کشاورزی، خواسته یا ناخواسته بخشی از این بازار را تشکیل خواهد داد. به طوری که ارزش واردات سویا (که بیشترین سطح زیر کشت گیاهان تراریخته در جهان متعلق به این گیاه است) به کشور در سال ۱۳۸۶، نسبت به سال ۱۳۸۱ رشدی برابر با ۱۹۳ درصد داشته و ارزش واردات ذرت (دومین گیاه تراریخته مهم در جهان) در سال ۱۳۸۶ نسبت به سال ۱۳۸۱ رشدی برابر با ۲۹۴ درصد داشته است. از این طریق دولت می‌تواند در کاهش سطح فقر نیز موفق گردد.

از سوی دیگر دولت می‌تواند به جای پرداخت یارانه به صورت نقدی که هم به اقتصاد کشور و هم بودجه اش لطمات جدی وارد می‌نماید می‌تواند وجوه یارانه را در بازار سرمایه (بازار بورس اوراق بهادار) سرمایه‌گذاری نماید و در ازای آن اقشار مشمول یارانه را سهامداران نماید از این طریق هم به بهبود وضعیت بازار سرمایه و رشد اقتصادی کمک می‌نماید و هم به کاهش تورم منجر می‌گردد. همچنین دولت می‌تواند درآمد حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها در طرح‌های زیربنایی مانند بهبود حمل و نقل عمومی، بهبود وضعیت راه‌ها، بهبود کیفیت خودروها، بهبود کیفیت ساختمانها در حال ساخت در زمینه مصرف سوخت، از رده خارج کردن خودروهای فرسوده، کوچک کردن حجم خود بکار گیرد. که نتیجه این امر افزایش اعتماد مردم به دولت و همراهی و حمایت آنها از اجرای طرح مذکور می‌گردد.

همچنین دولت می‌تواند از طریق درآمدهای حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها گام‌های اساسی و مهمی را در جایگزینی سوختهای خورشیدی و هسته‌ای به جای سوختهای فسیلی بردارد که نتیجه همه این فعالیت‌ها می‌تواند در کنترل نرخ تورم کمک نماید.

۴- خلاصه و نتیجه‌گیری

پرداخت یارانه و به خصوص یارانه انرژی یکی از مباحث چالش برانگیز در اقتصاد کشور می‌باشد. با افزایش جمعیت و افزایش قیمت کالاها در بازار جهانی دولت مجبور است سالانه میلیاردها ریال صرف پرداخت چنین یارانه‌هایی می‌نماید، که این موضوع بار منفی زیادی را به بودجه دولت تحمیل نموده است. لذا هدفمند کردن یارانه یک راهکار اساسی در این زمینه می‌باشد. اما در کل می‌توان چنین عنوان نمود که هدفمند کردن یارانه با توجه به شرایط موجود منجر به گسترش اقتصادی دولتی و تصمیم‌گیریهای دولتی و تخصیص دولتی منابع به جای دخالت مکانیزم بازار، افزایش تمرکز و نظارت دولتی به جای تمرکز زدایی، و عدم دسترسی به اهداف چشم‌انداز و افزایش نرخ تورم، بی‌ثباتی اقتصادی و سیاسی و بی‌اعتمادی مردم به دولت می‌گردد.

منابع و ماخذ

پرمه، زورار و همکاران (۱۳۸۲)؛ بررسی سیاست‌های اقتصادی برفاه خانوارها) مطالعه کاهش یارانه حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی، طرح تحقیقاتی اجرا شده در مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی.

غنی‌نژاد، موسی، چارچوب نظری طرح تحول اقتصادی و تبعات عملی آن
حسینی، سیدشمس‌الدین، مالکی، امین (۱۳۸۴)، روش پرداخت یارانه و معیارهای انتخاب آن، بررسی تجربه کشورهای منتخب و ایران، بررسی‌های بازرگانی، شماره ۱۳

قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

قوانین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور

قوانین بودجه سالیانه.

لایحه برنامه چهارم مصوب مجلس.

نجفی، بهاء‌الدین، (۱۳۸۷)، درس‌هایی از تجربیات جهانی برای اصلاح یارانه غذا در ایران، دبیرخانه

مجمع تشخیص مصلحت نظام، گزارش علمی، کد ۸۷۲۱-۰۱

وزارت نیرو، ترازنامه انرژی، سال‌های مختلف

وزارت رفاه و تامین اجتماعی (۱۳۸۷). هدفمندسازی یارانه‌ها: تجربه کشورها

معاونت اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۸۶)، بررسی آثار اقتصادی هدفمند کردن یارانه حامل‌های انرژی گزارش اول (ویرایش پنجم)

معاونت اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۸۶)، بررسی آثار اقتصادی هدفمند کردن یارانه حامل‌های انرژی گزارش اول (ویرایش پنجم)

روابط عمومی وزارت امور اقتصادی و دارائی. آشنایی مقدماتی با طرح هدفمند سازی یارانه‌ها یآوری، علیرضا (۱۳۸۷). سیر تحول پرداخت یارانه در ایران. بولتن تخصصی اقتصاد ایران، شماره سوم،

زمستان ۱۳۸۷

