



نابدشکافی آزادسازی قیمت حامل های انرژی و قانون هدفمندی یارانه ها

دکتر بیژن صنوی

(عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب)

انتشارات سخنکده

۱۳۹۵

سرشناسه	:	صفوی، بیژن، ۱۳۵۱ -
عنوان و نام پدیدآور	:	کالبدشکافی آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی و قانون هدفمندی یارانه‌ها بیژن صفوی
مشخصات ظاهری	:	۱۰۸ ص: مصور، جدول، نمودار
مشخصات نشر	:	تهران: سخنکده، ۱۳۹۵.
شابک	:	978-600-7742-42-6
وضعیت فهرست نویسی	:	فیا
موضوع	:	یارانه -- ایران
موضوع	:	Subsidies -- Iran
موضوع	:	سیاست فرهنگی -- ایران -- آینده‌نگری
موضوع	:	Cultural policy -- Iran -- Forecasting
موضوع	:	اقتصاد خانواده -- ایران
موضوع	:	Home economics -- Iran
موضوع	:	ایران -- سیاست اقتصادی -- آینده‌نگری
موضوع	:	Iran -- Economic policy -- Forecasting
موضوع	:	ایران -- سیاست اقتصادی -- قرن ۱۴
موضوع	:	Iran -- Economic policy - 20th century
رده‌بندی کنگره	:	HC ۷۳۱.۲۸۸
رده‌بندی دیویی	:	۳۸/۳۵۰.۲
شماره کتابشناسی ملی	:	۴۲۰۲۷۴۸



نام کتاب: کالبدشکافی آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی و قانون هدفمندی یارانه‌ها

نویسنده: بیژن صفوی

ناشر: سخنکده

چاپ اول: ۱۳۹۵

شابک: ۹۷۸۶۰۰۷۷۴۲۴۲۶

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۱۲۰۰۰ ریال

دفتر مرکزی: ضلع جنوب شرقی میدان انقلاب، بازار بزرگ کتاب، ط ۲، واحد ۱ تلفن: ۶۶۹۶۲۸۴۲

فروشگاه: ضلع جنوب شرقی میدان انقلاب پ ۲۴ فروشگاه گلچین، تلفن: ۶۶۹۶۲۸۴۱

وب سایت فروش آنلاین: www.iranbook.ir ایمیل: sokhankadeh@yahoo.com

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۷	چکیده.....
۸	پیشگفتار.....
۱۱	بخش اول: کلیات (مبانی نظری، تعاریف، تاریخچه، طبقه‌بندی و روش‌ها).....
۱۱	۱-۱- بازتوزیع درآمد.....
۱۲	۱-۲- تعریف یارانه.....
۱۳	۱-۳- طبقه‌بندی یارانه‌ها.....
۱۶	۱-۴- سوه‌های هدفمند کردن یارانه‌ها.....
۱۷	۱-۵- احاطه هدفمندی.....
۱۹	۱-۶- تاریخچه پرداخت یارانه در ایران و جهان.....
۲۵	بخش دوم: بررسی وضع یارانه‌ها در ایران قبل از هدفمند کردن یارانه‌ها.....
۲۵	۲-۱- تحلیلی بر وضعیت یارانه‌ها در ایران قبل از هدفمند کردن یارانه‌ها.....
۲۵	۲-۱-۱- نقاط قوت.....
۲۵	- تجربه اجرایی دست‌نهای دولتی.....
۲۶	- گسترش و غلبه گفتمان هدفمند کردن یارانه‌ها.....
۲۶	- توزیع متناظر جغرافیایی دهک‌های آماری.....
۲۶	۲-۱-۲- نقاط ضعف.....
۲۶	- هدفمند نبودن یارانه‌ها.....
۲۶	- شفاف نبودن برخی یارانه‌ها.....
۲۶	- فقدان بانک داده جامع.....
۲۷	- فقدان سیاست راهبردی صریح، مشخص و جامع.....
۲۷	- فشار بر بودجه دولت.....
۲۷	- تعدد مرکز تصمیم‌گیری.....
۲۷	- اخلال در نظام قیمت‌ها و تولید کشور.....
۲۷	- مشکلات در تعریف یارانه‌ها.....
۲۸	- توزیع ناعادلانه درآمد.....
۲۸	- دوری از عدالت اجتماعی.....
۲۸	- دخالت یارانه‌ها در ساز و کار بازار و نظام عرضه و تقاضا.....
۲۸	- اتلاف و بیش‌مصرفی کالاها و خدمات یارانه‌ای.....
۲۸	- آلودگی محیط زیست.....
۲۸	- مشارکت پایین سازمان‌های غیر دولتی.....
۲۹	- نوسان منابع به دلیل نوسان قیمت نفت.....
۳۳	۲-۲- کالاهای مشمول یارانه و حجم آن در سطح کشور.....
۳۹	۲-۳- ضرورت اصلاح نظام پرداخت یارانه‌ها در کشور.....

بخش سوم: هدفمند کردن یارانه‌ها در ایران و تجارب کشورها در این زمینه	۴۱
۱-۳- تاریخچه تصویب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها	۴۱
۲-۳- محورهای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها	۴۲
محور اول: اصلاح قیمت‌ها	۴۲
محور دوم: جبران و توانمندسازی خانوارهای آسیب‌پذیر و گسترش و تعمیق تامین اجتماعی	۴۳
محور سوم: حمایت هدفمند از بنگاه‌ها	۴۳
محور چهارم: جبران دولت با تاکید بر طرح‌های عمرانی	۴۳
محور پنجم: تشکیل صندوق هدفمند کردن یارانه‌ها	۴۳
محور ششم: سایر موارد	۴۴
۳-۳- قانون هدفمند کردن یارانه‌ها	۴۴
۴-۳- آیین‌نامه‌های اجرایی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها	۴۷
۳-۴-۱- آیین‌نامه اجرایی ماده ۷ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها	۴۷
۳-۴-۲- آیین‌نامه اجرایی ماده ۸ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، در چارچوب مصرف تعیین شده در این ماده (سهم ۳۰ درصد از بخش تولید) بسته‌های حمایتی زیر توسط دستگاههای اجرایی تهیه و به تصویب کارگروه می‌رسد	۴۸
۳-۴-۳- آیین‌نامه اجرایی ماده ۹ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها	۴۹
۳-۵- تجربه چند کشور در زمینه هدفمند کردن یارانه‌ها	۵۰
۳-۵-۱- تجربه هدفمند کردن یارانه انرژی	۵۱
۳-۵-۲- تجربه هدفمند کردن یارانه مواد غذایی	۵۶
بخش چهارم: بررسی نظرات موافق و مخالف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها	۶۵
۱-۴- بررسی انتقادات به طرح هدفمند کردن یارانه‌ها و پاسخ موافقان طرح به این انتقادات	۶۵
۲-۴- بررسی نظرات موافقین طرح هدفمند کردن یارانه‌ها در خصوص پیامدهای مثبت میان‌مدت و بلندمدت طرح	۸۴
۲-۴-۱- افزایش اشتغال	۸۴
۲-۴-۲- افزایش تولید کشاورزی	۸۵
۲-۴-۳- توسعه صادرات	۸۷
۲-۴-۴- بهبود تراز تجاری غیرنفتی	۸۹
۲-۴-۵- افزایش کارایی اقتصادی	۹۰
۲-۴-۶- رفع کسری بودجه	۹۴
۲-۴-۷- ارتقای عدالت اجتماعی و بهبود توزیع درآمد	۹۶
۴-۳- نقش قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در توسعه اقتصادی کشور	۹۸
بخش پنجم: جمع‌بندی و نتیجه‌گیری	۱۰۱
منابع و مأخذ	۱۰۶

چکیده:

نظام پرداخت یارانه در ایران از دیرباز مورد بررسی و انتقاد کلیه صاحب‌نظران اقتصادی کشور قرار گرفته است. در این راستا قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در آذر ماه ۱۳۸۹ به اجرا گذارده شد. مطالعات کارشناسی چنین تصمیمی سابقه چندین ساله دارد. اظهار نظرهای موافقین و منتقدین اکثراً حول شیوه هدفمند کردن یارانه‌ها می‌گردد. آثار توزیعی موضوع پرداخت یارانه‌ها در کوتاه‌مدت نگرانی‌های جدی بین کارشناسان اقتصادی ایجاد کرده بودند. نه تنها اگر چه در روزهای اولیه اجرای قانون، فروکش کرد و تا حدودی سیر قیمت‌ها به سمت میزان معیشتی آن سوق پیدا کرد، لیکن بعدها، به دلیل خلاء ها و مشکلاتی که از برخی جهات وجود داشت، بخصوص در سمت عرضه و به طور مشخص سازو کار جبران بخش تولید، اجرای این قانون اکنون مستلزم بازنگری و بهینه‌سازی بیش از پیش می باشد. دستیابی به قانونی جامع، به جای نگر و بومی، در تعامل با سایر قوانین و همگام با سایر اقدامات اصلاحی در بخش ملی مصرف اقتصاد کشور، قطعاً همگرا با مسیر توسعه کشور خواهد بود. ضامن اصلی موفقیت جنبش قانونی نیز، بعد از ترمیم و همه جانبه نگری و جامعیت پوشش و شمول آن، همراهی و رهنمائی دستگاه ها با دولت ها در پذیرش مواد قانون از یکسو و اجماع نظر قوای سه گانه و همدلی ایشان از سوی دیگر خواهد بود.

پیشگفتار:

در ادبیات اقتصادی، مکانیزم قیمت‌ها وظیفه تخصیص منابع محدود میان فعالیت‌های مختلف اقتصادی را بر عهده دارد. این تخصیص در حالت رقابت کامل، کارایی در حد اکثر می‌سازد. برای دولت‌ها این مسئله مهم است که بین دست‌یابی به کارایی حداکثر و عدالت کمتر ملال با آن (حداقل در کوتاه‌مدت) و یا کارایی کمتر، ولی ملالزم با آن (حد اقل در کوتاه‌مدت) و کارایی کمتر، ولی عدالت نسبی بیشتر یکی را انتخاب نمایند. بی‌عدالتی هر چه شدیدتر شود، فقر و مشکلات اجتماعی و سیاسی چنین ناهنجاری‌هایی، دولت‌ها بویژه در کشورهای در حال توسعه برای جلوگیری از گسترش فقر و بحران‌های اجتماعی عدالت نسبی را به از دست دادن نسبی از کارایی ترجیح می‌دهند. پرداخت یارانه، به ویژه یارانه‌های قیمتی به نوعی به معای دلت دولت در مکانیزم قیمت‌ها و انتخاب عدالت نسبی بیشتر است. به عبارتی، کارایی به نفع عدالت کاهش می‌یابد. یکی از دلایل دولت‌ها برای حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان عدم کارایی نظام بازار در حمایت جامع و کارا از آنهاست. پرداخت یارانه به مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان به صورت مستقیم و غیر مستقیم از جمله ابزارهای مناسب برای اصلاح شکست بازار است.

تقریباً در تمامی نظام‌های اقتصادی شناخته شده، راه‌سازی زمینه‌های لازم برای حصول عدالت اجتماعی و توزیع مجدد ثروت به نفع طبقات فقیر یکی از وظائف اصلی دولت‌ها به شمار آمده و صرف نظر از حیطه‌های حاکمیتی و تصدیقی، دولت‌ها به منظور تعیین جهت‌گیری‌های اقتصادی، اجتماعی یا فرهنگی جامعه، کارها را به گونه‌ای در برخی امور و اتخاذ سیاست‌های خاص و استفاده از ابزارهای مناسب می‌باشند. این مداخله گاهی در راستای پیشبرد سیاست‌های اقتصادی، مانند تشویق تولید و مصرف محصولات داخلی یا صادرات بوده و گاهی در حوزه سیاست‌های اجتماعی اعمال می‌شود که معمولاً با هدف رفاه عمومی، به طور اعم و حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر، به طور اخص برقرار می‌گردد. از این رو، دولت‌ها به منظور دستیابی به اهداف فوق، علاوه بر رسیدگی به امور تامین اجتماعی، از رویکردهای رفاه اجتماعی که یکی از ابزارهای آن یارانه است، بهره می‌گیرند.

نظام پرداخت یارانه در ایران با مشکلات و چالش‌هایی نظیر هدفمند نبودن یارانه‌ها، اسراف در مصرف، حجم بالای یارانه‌ها، اتلاف در منابع، قاچاق کالا، توزیع ناعادلانه یارانه‌ها، آلودگی محیط زیست و... مواجه و در این راستا، طی دو دهه گذشته، اصلاح نظام یارانه‌ها به

عنوان یکی از ضرورت‌های اجتناب‌ناپذیر اقتصاد کشور مطرح بوده است. اما به دلیل حجم بالای کار و تبعات اقتصادی و اجتماعی آن، عزم جدی برای اصلاح نظام یارانه‌ها در کشور وجود نداشت تا اینکه در سال ۱۳۸۷ در راستای اصلاح ساختار اقتصادی کشور، اصلاح نظام یارانه‌ها در دستور کار قرار گرفت. نتیجه سه سال کار کارشناسی در این زمینه نهایتاً منجر به تصویب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۸۸ در مجلس شورای اسلامی و اجرای آن از آذر ماه ۱۳۸۹ شد.

اما هم‌زمان با مطرح شدن طرح هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۸۷ تا زمان حال که چند سال از اجرای این طرح می‌گذرد، این طرح همواره مورد مناقشه طرفداران و مخالفان بوده است. به همین منظور در این کتاب تلاش شده است تا ضمن بررسی مبنای نظری مربوط به یارانه‌ها، مسائل مطرح شده از سوی منتقدین و موافقین این طرح کالبد شکافی شود و مورد بحث و بررسی قرار گیرد. در راستای تحقق این هدف، ساختار این کتاب در پنج بخش جداگانه به شرح ذیل دسته‌بندی و گردته شده است:

در بخش اول، مسائل کلی مربوط به یارانه ارائه می‌گردد. این مطالب که عمدتاً شامل مبنای نظری ارائه شده در خصوص یارانه‌ها است، مطالبی عمومی، نظیر فلسفه وجودی یارانه‌ها در اقتصاد، تعریف یارانه، انواع یارانه‌ها طبقه‌بندی یارانه‌ها، انواع روش‌های پرداخت یارانه، هدفمند کردن یارانه‌ها و مراحل آن، تاریخچه پرداخت یارانه در ایران و جهان و ... را در بر می‌گیرد. مطالب این بخش مقدمه‌ای برای ورود به مباحث بعدی کتاب است و شناختی کلی از مفاهیم یارانه به خواننده ارائه می‌دهد.

پس از آشنایی کلی با مفاهیم یارانه در بخش دوم و قبل از شروع وارد شدن به بحث اصلی کتاب، نظام قبلی پرداخت یارانه مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد. در این بخش که پیش زمینه‌ای برای ورود به بحث اصلی است، با شمردن نقاط ضعف نظری قبلی پرداخت یارانه در کشور، ضرورت اصلاح نظام یارانه‌ها که منجر به تدوین و اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها شده بحث خواهد شد. مطالب این بخش شامل بررسی نقاط ضعف نظام قبلی پرداخت یارانه‌ها در کشور و دلایل و ضرورت اصلاح آن می‌باشد.

در ادامه مباحث فوق در بخش سوم کتاب، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها که با هدف اصلاح نظام قبلی پرداخت یارانه‌ها در کشور به تصویب رسید، مورد بررسی قرار می‌گیرد. این بررسی شامل تاریخچه و دلایل تصویب قانون، محتوا، محورها، و آیین‌نامه‌های اجرایی

قانون می‌باشد. همچنین در این بخش، تجارب چند کشور در زمینه هدفمندی کردن یارانه‌ها آورده شده است تا امکان مقایسه بین قانون مذکور و آنچه در سایر کشورها به مرحله اجرا درآمده است وجود داشته باشد. در بخش بعدی نیز نظرات موافقین و مخالفین قانون هدفمندی کردن یارانه‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این راستا مهم‌ترین ایرادات منتقدین این طرح، پاسخ موافقین به این انتقادات و پیامدهای مثبتی است که از سوی موافقین بر اجرای این طرح سرتب شده است. بخش پایانی کتاب نیز اختصاص به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری از مطالب ارائه شده در بخش‌های مختلف کتاب دارد.

هدف تدوین این کتاب، چنین ساختاری تهیه مأخذی جهت پاسخ به سوالات مطروحه در خصوص هدفمند کردن یارانه‌ها در تمام زمینه‌هاست و امید آن می‌رود که در انجام این امر مهم، توفیق لازم به دست آید. و این کتاب مورد استفاده اهل قلم، اساتید، مدیران، کارشناسان، دانشجویان و عموم مردم جامعه واقع شود.

در پایان جا دارد که ضمن اعلام استقبال از نکات اهالی نظر در این حوزه برای لحاظ در ویرایش‌های بعدی، از زحمات همکاران صاحب‌نظرانی که در این اثر یاری‌گر اینجانب بوده‌اند به ویژه آقایان علی اکبر کرمی، دسر محمد رضا فرزین، دکتر تقی ترابی، دکتر احمد تشکیلی، مهندس محسن حبیبی و خانم گلناز جعفری تشکر و قدردانی نمایم. همچنین مراتب سپاس مخصوص خود را از مدیریت، مسئولین، کارشناسان و دست‌اندرکاران انتشارات سخنکده خصوصا آقای محتشمی که در فرایند طراحی آماده‌سازی و چاپ این اثر تلاش و کوشش فراوان داشته‌اند، اعلام می‌دارم.

دکتر بیژن صفوی

بهار ۱۳۹۵