

اصلاح نظام یارانه‌ها مقدمه اصلاحات بنیادی در اقتصاد کشور

راه‌های مواجهه باکسری بودجه دولت

منطقا چند راه برای حل مشکل کسری بودجه بخش عمومی متصور است:

- کاهش هزینه‌های دولت
- افزایش درآمدهای بخش عمومی از طریق افزایش مالیات‌ها و منطقی‌کردن عوارض ارانه کالاهای خدمات بخش عمومی (ازجمله قیمت حامل‌های انرژی)
- استقرار از بانک مرکزی
- استقراض از مردم و بخش خصوصی از طریق انتشار اوراق قرضه

۷) ترکیبی از همه این روش‌ها (در اینجا استقراض خارجی و نیز فروش منابع ارزی دولت برای تأمین کسری را در نظر نمی‌گیریم).

متأسفانه به‌دلیل حجم عظیم کسری بودجه دولت هیچ‌کدام از این راه‌ها بدون زمینه‌سازی‌های لازم به‌تنهایی یا در ترکیب با راه‌های دیگر، بدون تحمیل تبعات سنگین، قادر به متوازن‌کردن بودجه دولت نیست.

– کاهش هزینه‌های بخش عمومی مثلاً با افزایش کارایی فعالیت‌ها و پروژه‌ها در بخش عمومی تا حد کمی می‌تواند هزینه‌ها را کاهش دهد اما با توجه به شرایط دشوار اقتصادی و بی‌کاری و رکود فعالیت‌ها و اینکه سرانه واقعی مخارج دولت در سال‌های اخیر نزولی بوده است، کاهش قابل توجه مخارج دولت می‌تواند رکود را تشدید کند و نارضایتی عمومی را افزایش دهد.

– افزایش نرخ مالیات‌ها و عوارض مختلف برای تأمین مالی کسری بودجه در شرایط کنونی (به‌دلیل معافیت‌های گسترده و پوشش پایین مالیاتی که موجب می‌شود بار مالیات‌ها بر دوش بخش کوچکی از مؤبدیان بیفتد) علاوه بر ایجاد نارضایتی‌های شدید و تأثیر منفی بر فعالیت‌های اقتصادی و اصولا قابل وصول نخواهد بود. اصلاح ساختار مالیاتی و شناسایی مؤبدیان جدید با توسعه پایه مالیاتی هم با توجه به تجربه سال‌های گذشته امری میان‌مدت و بلندمدت است و مستلزم اجرای یک برنامه همه‌جانبه اصلاح ساختار مالی کشور و استقرار نظام هوشمند نوین مالیاتی و افزایش قیمت کالاها و خدمات دولتی بدون انتقال بخشی از درآمدهای ناشی از افزایش قیمت‌ها به خانوارهای کم‌درآمد می‌تواند اعتراضات اجتماعی به همراه داشته باشد.

– استقراض سنگین از بانک مرکزی برای تأمین کسری بودجه به جهش فشارهای تورمی می‌انجامد که با توجه به تورم شدید کنونی می‌تواند انتظارات تورمی و نرخ تورم را افزایش دهد. اگر نرخ تورم و نیز نرخ سود بانکی هر دو پایین و یک‌رقمی بود، شاید می‌شد (بر اساس نظریه مدرن پولی) برای مدتی کسری بودجه را با انتشار پول از سوی بانک مرکزی تأمین کرد؛ اما در شرایط فشارهای تورمی بالا و درعین‌حال ننگنای نقدینگی بسیاری از تولیدکنندگان و خانوارها این سیاست می‌تواند به جهش نرخ تورم و بی‌ثباتی بزرگی در نظام اقتصادی بینجامد. این وضعیتی است که توانایی دولت در تأمین مالیی بودجه بخش عمومی در شرایط نابودون نرخ واقعی بهره نسبت به نرخ رشد اقتصادی پیش می‌آورد و موجب ناپایداری کسری بودجه می‌شود. مصداق حدی این وضعیت را در کشورهایمانند ونزوئلا و زیمبابوه در سال‌های اخیر ملاحظه کرده‌ایم.

– استقراض از بخش خصوصی نیز به شرطی که از طریق بانک‌های تجاری منتهی به افزایش برداشت از منابع بانک مرکزی نشود، در این حجم و با توجه به ارزیابی بخش خصوصی از وضعیت مالی دولت، احتمالا مستلزم افزایش قابل توجه نرخ‌های بازدهی اوراق قرضه خواهد بود که می‌تواند با افزایش هزینه استقراض و نرخ سود بانکی، به کاهش بیشتر فعالیت‌های اقتصادی و بی‌کاری منتهی شود. بااین‌حال قابل توصیه است که ستاد یا شورای اقتصادی دولت، متشکل از مقامات مسئول اقتصاد، در کنار یک برنامه میان‌مدتی برای اصلاح ساختار مالی بخش عمومی، بهترین (به مفهوم کم‌هزینه‌ترین) ترکیب ممکن از روش‌های یادشده برای تأمین مالی کسری بودجه دولت را تنظیم و آماده داشته باشند تا در صورت لزوم به اجرا درآید. احتمالا در این ترکیب باید به استقراض مستقیم از مردم و توسعه و تعمیق بازار اوراق بدهی‌های دولت و انتشار اوراق قرضه بلندمدت همراه با اصلاح نظام یارانه‌ها به برنامه دقیقی از پرداخت‌های انتقالی توجه بیشتری کرد.

یارانه‌های پنهان و ضرورت اصلاح ساختاری آن

در وضعیتی که هریک از روش‌های تأمین کسری بودجه پیامدهای کم‌وبیش نامطلوبی دارد، طبعاً نگاه اولیای امور به سمت ظرفیت‌های بالقوه‌ای معطوف می‌شود که کمتر مزی کمیتری داشته باشند. در رأس این ظرفیت‌ها نیز یارانه‌های پنهان عظیم کالا و خدمات بخش عمومی و به‌ویژه یارانه‌های انرژی قرار دارد. به‌تازگی برخی از مسئولان اقتصادی مانند معاون وزارت اقتصادی و دارایی و نیز رئیس سازمان برنامه و بودجه به حجم عظیم یارانه‌های پنهان و ضرورت حذف این یارانه‌ها اشاره کرده‌اند. معاون اقتصادی رئیس‌جمهور نیز در بیانیه‌های انتخاباتی خود به لزوم حذف این یارانه‌ها و انتقال بخشی از منابع مالی حاصل به خانوارها نظر داده بود. رهبری نیز به لزوم بررسی یارانه‌های پنهان و نحوه منطقی‌کردن قیمت حامل‌های انرژی توسط مسئولان، در ملاقات با هیئت دولت پس از کسب رأی اعتماد دولت از مجلس اشاره کردند که حاکی از توجه مسئولان بالای کشور به این مهم است. منطقی‌کردن قیمت کالاها و خدماتی که از سوی بخش عمومی تولید و ارائه می‌شود، ازجمله قیمت حامل‌های انرژی، همواره مورد نظر کارشناسان و مدیران اقتصادی کشور بوده است و سیاست‌های مشخصی نیز در این مورد تحت عنوان “هدفمندکردن یارانه‌ها” در برنامه سوم توسعه (سال‌های ۱۳۷۹–۱۳۸۲) و برنامه‌های بعدی توسعه آمده بود؛ اما متأسفانه یا از اجرای آن برنامه‌ها جلوگیری شده یا برنامه‌ها به نحو مطلوب اجرا نشده است. یارانه‌های انرژی هم از جهت حجم آن و هم به‌دلیل



عکس: حسین اسماعیلی مهر



مهدی عسلی

کسری عظیم بودجه بخش عمومی از چالش‌های بزرگ هر دولتی است؛ اما در کشوری مانند ایران که بخش درخور توجهی از فعالیت‌های اقتصادی در آن در گرو مخارج جاری و هزینه‌های عمرانی دولت است، این چالش به‌مراتب بزرگ‌تر است. در شرایط تحریم‌های سنگین بین‌المللی که دولت را از بخش بزرگی از درآمدهای خود محروم کرده و نیز در وضعیتی که مبارزه با بیماری همه‌گیر کووید۱۹، ازجمله تأمین واکسن مورد نیاز جمعیت ۸۴ میلیونی کشور و نیز جبران تبعات تعطیلی‌ها و اختلال‌ها در فعالیت‌های اقتصادی ناشی از این بیماری همه‌گیر، افزایش مخارج دولت را اجتناب‌ناپذیر کرده است. تأمین کسری عظیم بودجه را می‌توان امری خطیری و آزمون‌نی سخت برای دولت تازه برسرکارآمده دانست؛ اما واقعیت سخت آن است که بدون حل این معضل بزرگ امکان تحقق وعده‌های انتخاباتی دولت جدید متنع است و نظر به محیط

مخارج پروژه‌های خاص یا افزایش پرداخت‌های انتقالی به گروه‌های ویژه اجتماعی و... را دربر گیرد. بنابراین علاوه بر وجود یک برنامه کارشناسی بلندمدت برای منطقی‌کردن قیمت‌های انرژی، اطمینان از حمایت خانوارها، مراکز قدرت و جناح‌های سیاسی ذی‌نفع و بانفوذ و گروه‌های صاحب‌علاق و صنایع مرتبط با انرژی، همراهی و آمادگی دستگاه اداری نیز برای موفقیت برنامه اصلاح ساختاری نظام یارانه‌ها ضروری است.

نکته اینجاست که رویکرد به‌اصلاح نظام یارانه‌های انرژی، یعنی افزایش قیمت حامل‌های انرژی به سطوح متناسب با قیمت‌های بین‌المللی، با هدفی غیر از ارتقای بلندمدت بهره‌وری انرژی و مثلاً صرفاً برای تأمین کسر بودجه دولت در چند سال معین یا تأمین مخارج خاص یا پرداخت‌های انتقالی مورد نظر سیاست‌گذاران، بذر شکست این اصلاحات را در دل دارد؛ زیرا همان‌طور که خصوصی‌سازی شرکت‌ها و دارایی‌های عمومی با هدفی غیر از ارتقای کارایی اقتصادی، مثلاً درآمدزایی برای دولت، می‌تواند به‌جای اصلاح ساختار اقتصادی و ارتقای بهره‌وری عوامل تولید، تبعاتی منفی مانند فساد گسترده اداری-مالی و حتی گسترش بی‌کاری را در پی داشته باشد، افزایش قیمت حامل‌های انرژی صرفاً برای تأمین کسری بودجه بخش عمومی نیز بدون اجرای یک برنامه بلندمدت بهره‌برداری صحیح از منابع انرژی، می‌تواند به‌جای اصلاح ساختاری تولید و مصرف حامل‌های انرژی تنها منجر به تورم و بی‌ثباتی بیشتر اقتصادی و نارضایتی عمومی شود.

تجربه‌های قبلی

طبیعی است که قبل از اجرای یک برنامه جدید حذف یارانه‌های انرژی تجارب قبلی کشور بلکه تجربه کشورهای دیگر با دقت مطالعه و تجزیه و تحلیل شود. در مورد برنامه اصلاح نظام یارانه‌های حامل‌های انرژی در سال ۱۳۸۹ گزارش‌های کارشناسی رسمی که نحوه اجرا و نتایج این برنامه را پس از گذشتن بیش از ۱۰۰ روز دیدگاه دولت ارزیابی کنند، در دست نیست. شاید چنین گزارش‌هایی تنظیم شده اما منتشر نشده باشد؛ زیرا در سایت‌های اینترنتی سازمان‌های ذی‌ربط مانند وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه، سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها و مرکز پژوهش‌های مجلس گزارش‌ای از نحوه اجرا، عملکرد و میزان موفقیت این برنامه ۱۵ ساله پس از اجرای آن نمی‌توان یافت. مقاله‌ها و گزارش‌هایی توسط پژوهشگران داخلی و خارجی ازجمله کارشناسان بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، بخش‌های پژوهشی سازمان ملل و برخی از دانشگاه‌ها و مؤسسات منتشر شده است؛ در ریز به مهم‌ترین نکاتی که در برخی از این گزارش‌ها آمده اشاره خواهد شد.^۱ یک نکته مهم در مورد برنامه هدفمندی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹ زمینه‌سازی خوب برای آن بود که در پذیرش اجتماعی اجرای برنامه مؤثر بوده است. در برخی از گزارش‌ها این زمینه‌سازی و آمادگی دولت برای پرداخت انتقالی به خانوارها را درس‌گیری از ناآرامی‌های شهری که در سال ۱۳۸۶ و پس از افزایش ناآرامی قیمت سوخت به وجود آمد، دانسته‌اند. ایجاد حساب بانکی برای همه خانوارها حتی آنهایی که قبلاً حساب بانکی نداشتند و قراردادن اولین پرداخت انتقالی

مقالات

اصلاح نظام یارانه‌ها مقدمه اصلاحات بنیادی در اقتصاد کشور

پاییز سال ۱۳۹۸ بررسی شده است. بر اساس این گزارش افزایش قیمت بنزین در آبان ۹۸ مستقیماً و به‌طور متوسط ۲۰٫۸ درصد و به‌طور غیرمستقیم ۳۰۴ درصد رفاه خانوارها را پایین‌تر آورد. اگر فقرا را به‌معیار هزینه ۵٫۵ دلار در روز حساب کنیم این افزایش قیمت موجب افزایش کلی فقر در میزان ۲۰٫۹ درصد بوده است. به‌طورکلی خانوارهای فقیر هفت درصد رفاه خود را از دست دادند؛ درحالی‌که کاهش رفاه خانوارهای ثروتمندتر پنج درصد بوده است. این گزارش نتیجه‌گیری کرده بود که اگر حدود ۷۰ درصد درآمد ایجادشده از افزایش قیمت بنزین به خانوارهای کم‌درآمد بازمی‌گشت از افزایش فقر نسبت به قبل از افزایش قیمت بنزین جلوگیری می‌شد. رئیس وقت سازمان برنامه و بودجه در زمان افزایش قیمت بنزین‌انعام کرده بود که یکی از اهداف گران‌ترکردن بنزین بازتوزیع درآمد حاصل بین مردم بوده و از شروع توزیع انتقالی یارانه‌های نقدی بین ۱۸ میلیون خانوار کشور گزارش داده بود. اگر شناسایی خانوارها درست انجام شده باشد این انتقال می‌توانست تا حدودی از گسترش فقر جلوگیری کند. از آنجا که هم‌اکنون و در دو سال بعد از افزایش قیمت بنزین در سال ۱۳۹۸ سطح عمومی قیمت‌ها به‌شدت افزایش یافته و مطابق گزارش‌های رسمی سازمان خانوارهای زیر خط فقر نسبت به آن سال بیشتر شده است؛ شایسته بود گزارش‌ی رسمی از نحوه اجرا و نتایج افزایش قیمت بنزین در سال ۱۳۹۸ منتشر می‌شد تا بتوان ارزیابی دقیقی از نتایج این افزایش قیمت بنزین به دست آورد.

حوادثی که با افزایش قیمت بنزین آبان ۱۳۹۸ روی داد حساسیت‌های اجتماعی-سیاسی اصلاح یارانه‌های پنهان انرژی را نشان داد. ایراد بزرگی که به این برنامه اصلاح قیمت یک حامل انرژی مهم گرفته شده است، به عدم زمینه‌سازی لازم برای اجرای آن و نیز افزایش ناگهانی قیمت یک حامل انرژی خارج از جارجوب یک برنامه همه‌جانبه اصلاح حامل‌های انرژی برمی‌گردد. افزایش ناگهانی و چندبرابری قیمت بنزین بدون اطلاع‌رسانی‌های قبلی به دادن آگاهی‌های لازم نسبت به ضرورت، اهداف، نحوه اجرا و چگونگی انتقال بخشی از درآمد حاصله به خانوارهای کم‌درآمد شوک بزرگی بر جامعه وارد کرد و اعتراض‌های زیادی در شهرهای مختلف کشور برانگیخت که پیامدهای تاسف‌آوری داشت. بنابراین متفادکردن جامعه نسبت به ضرورت و نیز انتفاع اکثرت جامعه از اجرای یک برنامه اصلاح یارانه‌های انرژی از الزامات اجرای این برنامه‌ها و ویژگی‌های حکمرانی خوب است. گفت‌وگو و تبادل نظر با مردم و گذاشتن جزئیات اصلاحات برای ایجاد حس مالکیت اصلاحات از سوی مردم حیاتی است.

اصولی که برای موفقیت اصلاح نظام یارانه‌ها باید در نظر گرفت

در ادبیات اقتصادی اعطای یارانه‌های پنهان به‌طورکلی و یارانه‌های انرژی فسیلی به‌خصوص، سیاست اقتصادی غیر اصولی محسوب می‌شود که از جهات مختلف به نظام اقتصادی و اجتماعی آسیب می‌زند و چنانچه در شرایطی ضرورت یابد، باید به برنامه مشخصی برای مدتی کوتاه و مشخص اجرا و پس از رفع ضرورت حذف شود. صندوق بین‌المللی پول در گزارشی (IMF, 2013b) تأکید می‌کند که سوبسیدهای سوخت فسیلی به‌طور بنیادی ناپایدار است، آثار مخرب اقتصادی، محیط‌زستی و اجتماعی آنها شدید و شامل اختلال در بازارها، ایجاد بار سنگین مالی برای دولت، افزایش انتشار گازهای گلخانه‌ای، فقر و نابرابری درآمد‌ها است. بنابراین در بحث یارانه‌های انرژی و تورم فزاینده که تجربه کشورهای مختلف برای حذف یارانه‌های انرژی فسیلی با هدف حداقل‌کردن اثرات منفی کوتاهمدت این تغییر سیاست بر تولیدکنندگان و خانوارها مورد توجه قرار می‌گیرد. موارد زیر را می‌توان خلاصه اصولی دانست که برای ایجاد یارانه‌های انرژی‌های فسیلی پیشنهاد شده است.
۱- ارتباط متقابل با جامعه و جبران اثرات منفی حذف یارانه‌ها برای مدیریت اقتصاد سیاسی کلیدی است. چنانچه یارانه‌های انرژی بدون ملاحظات جبرانی حذف شوند، ممکن است هم خانوارها و هم تولیدکنندگان در کوتاه‌مدت متضرر شوند. لازم است یک کارزار فراگیر اطلاع‌رسان، به‌موقع، شفاف و قابل اعتماد برای آگاهی‌دادن به جامعه از منافع کلی اصلاحات بانگانه‌ها و برنامه‌های دولت برای کنترل شوک‌های قیمتی که ممکن است متعاقب حذف یارانه‌ها پیش آید و جبران ضرر و زیان گروه‌هایی که در کوتاه‌مدت متضرر می‌شوند، انجام شود. پرداخت‌های انتقالی به گروه‌های هدف هم از لحاظ نظری و هم در تجربه کشورهای با بهترین شیوه‌های اتخاذشده برای آمادگیزه‌سازی برای حذف یارانه‌های انرژی و خنثی‌کردن اثرات منفی آن بوده است.

– اصلاح نظام یارانه‌ها فرصت مناسبی برای تقویت سیستم حمایتی کشور و تأمین اجتماعی از خانوارهای کم‌درآمد و گروه‌های هدف است. در کشور ما که این شبکه حمایتی وجود دارد، اصلاح نظام یارانه‌ها را باید به فرصتی برای تقویت و کارایی بیشتر این نظام تبدیل کرد؛ به‌طوری‌که بتوان حتی در بلندمدت با حداقل هزینه اجرایی از خانوارهای کم‌درآمد و گروه‌های هدف از طریق پرداخت‌های انتقالی یا کمک‌های مستقیم حمایت کرد.

– استقرار سیستمی برای سرمایه‌گذاری مجدد و توزیع مناسب درآمدهای حاصل از منطقی‌کردن قیمت حامل‌های انرژی. این سرمایه‌گذاری‌ها طبعاً باید از طریق ایجاد نهادهای مناسب سازگار با راهبرهای بلندمدت توسعه و کارایی انرژی در کشور باشد. چنانچه منابع حاصل از منطقی‌کردن قیمت حامل‌های انرژی با شفافیت و کارایی و نهادهی‌شده سرمایه‌گذاری شود، می‌تواند خود شیوه‌ای برای بازگرداندن منافع حاصل از حذف یارانه‌ها به شهروندان باشد. این موضوع به‌خصوص در کشورهایی با منابع غنی انرژی مانند کشور ما که دارای صندوق‌های توسعه بین نسلی از محل درآمدهای منابع انرژی هستند اهمیت دارد و ضروری است برنامه‌های ارتقای فناوری‌های