



تعدیل؛ توهم توسعه (بخش اول)

قتل هدفمندی به دست تعدیل

کاهش مصرف سوخت ارائه شد. ردپای دیگر سیاست‌های تعدیل را می‌توان در اجرای طرح هدفمندی یارانه‌ها در سال ۸۹ مشاهده کرد. طرح هدفمندی یارانه‌ها در سال ۸۹ فارغ از آنکه در قانون برای آن چه نوشته و چه بندهایی از آن اجرا نشد، در اجرا تبدیل به یک سیاست قیمتی تمام‌عیار شده و از این جهت نتایج آن می‌تواند آینه عبرتی برای تجویز کنندگان سیاست‌های تعدیل باشد. اهدافی که برای آزادسازی قیمت‌ها در طرح هدفمندی یارانه‌ها نام برده شده بود، عبارتند از: عادلانه کردن نظام توزیع یارانه‌ها، افزایش کارایی اقتصادی، کاهش زمینه قاچاق به‌ویژه سوخت، کاهش هزینه‌های دولت و حفظ منافع زیست‌محیطی که بررسی نتایج حاصله در هر کدام از این موارد نشان می‌دهد سیاست قیمتی یا سیاست آزادسازی قیمت‌ها در این باره با شکست روبه‌رو شده است. تجربه رویکرد قیمتی در سیاست‌ها که مصداق اتم آن را می‌توان در تجویزهای سیاست‌های تعدیل دید، نشان می‌دهد این سیاست‌ها نه تنها سبب افزایش بهره‌وری در اقتصاد نشده بلکه به علت تبعات تورمی منجر به تشدید فاصله طبقاتی و تورم افسارگسیخته شده است.

ایران را می‌توان در ابتدای دولت هاشمی‌رفسنجانی مشاهده کرد. در واقع در سال‌های ابتدایی دهه ۷۰، با وجود آنکه برنامه اول توسعه تدوین شده بود و دولت باید آن را به عنوان یک سند بالادستی اجرا می‌کرد با ورود کارشناسان صندوق بین‌المللی پول و دیدار با افرادی چون مرحوم نوربخش، روغنی‌زنجانی و مسعود نیلی، برنامه توسعه اول کنار گذاشته و سیاست‌های تعدیل اقتصادی جایگزین آن شد. اجرای این سیاست‌ها و پیامدهای آن نظیر تورم ۴۹ درصدی سبب شکل‌گیری اعتراضات گسترده‌ای در شهرهایی مانند اسلامشهر و قزوین شد. با وجود آنکه تبعات اجرای سیاست‌های تعدیل خیلی زود هاشمی را مجبور به رها کردن این سیاست‌ها کرد، اما طرفداران این سیاست‌ها در بدنه تصمیم‌گیری کشور آن را رها نکرد و در هر دوره‌ای به‌نحوی آن را تجویز کرده‌اند. برای نمونه می‌توان به تصویب ماده «۳» قانون برنامه چهارم توسعه در اواخر مجلس ششم و دوره ریاست‌جمهوری خاتمی اشاره کرد که طبق این ماده دولت اجازه می‌یافت فراورده‌های نفتی (از جمله بنزین، گازوئیل و...) را به قیمت فوب خلیج فارس عرضه کند که البته با روی کار آمدن مجلس هفتم جلوی این کار گرفته و سیاست‌های غیرقیمتی برای

مدت یک‌هفته بعد از افزایش قیمت بنزین شد، جراید وابسته به این تفکر اقتصادی ضمن طبیعی جلوه دادن این اتفاقات از آن به «هزینه جراحی» نام برده و تعدیل پایدار را تنها راه اقتصاد ایران دانستند. سیاست تعدیل اقتصادی، اصطلاحی است که از دو نهاد اصلی اقتصاد سرمایه‌داری غرب یعنی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی گرفته شده است و این دو نهاد با تجویز این‌گونه سیاست‌ها به کشورهای در حال توسعه، شرط اعطای وام به آنان را اجرای تمام و کمال بندهای این سیاست عنوان کرده‌اند. این سیاست‌ها شامل اصلاحات تند و بنیادینی است که منجر به کناره‌گیری کامل دولت از اقتصاد حتی در بخش‌هایی چون بهداشت و آموزش می‌شود و کشورهای آمریکای جنوبی از جمله کشورهای پیشرو در اجرای این سیاست‌ها بوده‌اند. سیاست‌های تعدیل اقتصادی برای همه کشورها بدون توجه به نوع اقتصاد آن و تفاوت‌های ساختاری ملت‌ها از جمله فرهنگ، اعتقادات مذهبی، میزان اعتماد مردم به دولت و... یک نسخه عمومی و یکسان بوده و کوچک‌ترین عدول از بندهای سیاست تعدیل با واکنش شدید صندوق پول و بانک جهانی مواجه می‌شود. ردپای اجرای سیاست‌های تعدیل در

شوکت‌درمانی با افزایش ۲۰۰ درصدی قیمت بنزین نشان داد سیاست‌های تعدیل هنوز هم بین سیاست‌گذاران اقتصادی کشور طرفداران جدی و پروپاقرص خود را دارد. یکی از اصول اساسی سیاست‌های تعدیل اعتقاد به بازار آزاد و آزادسازی قیمت‌هاست به‌طوری‌که طرفداران این‌گونه سیاست‌ها معتقدند اگر در این بین، بخشی از جامعه از بین برود و عدالت هم پایمال شود، نباید از این اصل اساسی کوتاه آمد. برای نمونه با وجود آنکه قدرت خرید مردم بعد از تورم ۴۰ درصدی یک‌سال گذشته بسیار کاهش یافته و اقتصاد ایران، شوک ناشی از کاهش یک‌سومی ارزش پول ملی خود را فراموش نکرده بود طرفداران این نحلۀ فکری در شوکی دیگر، قیمت بنزین را ۲۰۰ درصد افزایش دادند. همچنین بعد از اعتراضات گسترده مردمی و سوءاستفاده اشرار و منافقین که منجر به کشته‌شدن ده‌ها تن و میلیاردها تومان خسارت به اموال عمومی، طرف



محمدرضا گلرومفرد

روزنامه‌نگار

شکست سیاست‌های قیمتی در هدفمندی یارانه‌ها

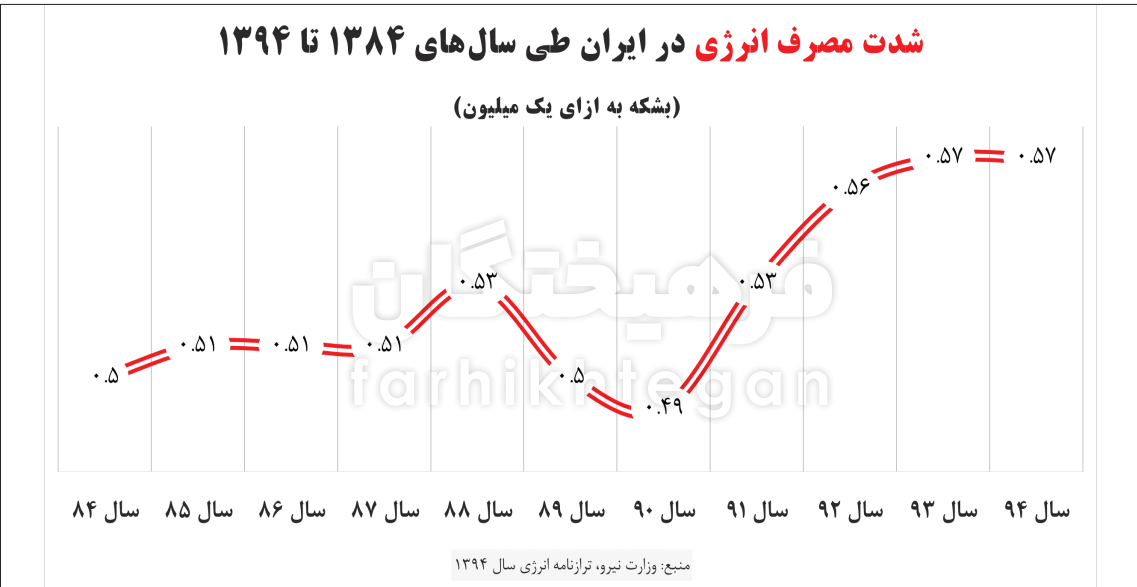
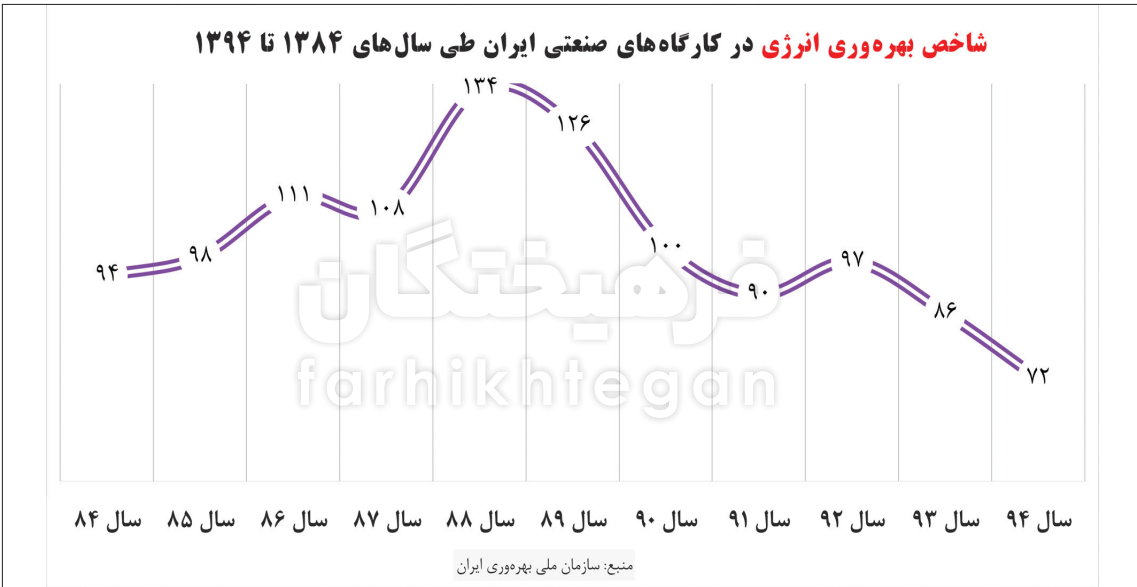
یکی از اهداف اصلی اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها در سال ۸۹ و آزادسازی قیمت‌ها، افزایش بهره‌وری در مصرف انرژی کشور بوده است؛ استدلالی که در این زمینه مطرح می‌شود آن است که پرداخت یارانه به‌صورت همگانی و کاهش قیمت کالاها به‌طور صنعتی، انگیزه تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران را در تولید محصول با کیفیت بالاتر و مصرف انرژی کمتر کاهش می‌دهد. در واقع از زمانی که تولیدکنندگان دریافت‌اند حتی در صورت ناکارآمدی و پایین‌بودن راندمان سیستم‌های مصرف‌کننده انرژی خود کم‌آنان می‌توانند سود داشته باشند، رغبتی نسبت به بهینه‌سازی و نوسازی سیستم‌های خود ندارند لذا افزایش قیمت انرژی سبب خواهد شد بنگاه‌های تولیدی برای سود بیشتر به سرمایه‌گذاری در خطوط تولید اقدام کرده تا ضمن افزایش بهره‌وری، سهم انرژی را در سبد هزینه‌های خود کاهش دهند.

اما نکاتی که سیاستگذار در این سیاست قیمتی به آن توجه نکرده آن است که اولاً تغییر خطوط تولید و کاهش شدت انرژی، نیاز به سرمایه اولیه زیاد دارد و معمولاً تولیدکننده‌ها فاقد نقدینگی

لازم برای ارتقای بهره‌وری هستند و موفقیت راهبردهای قیمتی مستلزم تامین منابع مالی مورد نیاز برای بهبود مصرف انرژی است. نکته دوم آنکه تغییر خطوط تولید و کاهش شدت انرژی نیازمند برنامه‌مدون و مشخص ارتقای تکنولوژی است و موفقیت راهبردهای قیمتی مستلزم شرایط انتقال فناوری یا ایجاد فناوری در داخل کشور است. در واقع تولیدکنندگان پس از مواجه شدن با افزایش قیمت سوخت، در اولین اقدام بین ادامه تولید با تجهیزات فعلی که افزایش ملایم و مداوم هزینه‌های تولید را به‌همراه دارد و تغییر تجهیزات فعلی که با افزایش یک‌باره هزینه‌های تولید همراه است، هزینه‌فایده خواهند کرد. در این شرایط ممکن است بسیاری از تولیدکنندگان نتوانند هزینه‌های یک‌باره تغییر تکنولوژی را تحمل کنند و در میان مدت هزینه‌های افزایش یافته ناشی از افزایش سوخت را بر محصولات خود اعمال کنند و حاصل سیاست افزایش قیمت حامل‌های انرژی نتیجه‌ای جز افزایش نسبی سطح قیمت محصولات تولیدی نداشته باشد.

بنابراین اگر دولت نتواند به‌جز اصلاحات قیمتی در قالب حمایت‌های فنی و مالی برای تهیه تجهیزات جدید به تولیدکنندگان کمک کند، سیاست صرف قیمتی سیاستی شکست‌خورده

خواهد بود. در این زمینه می‌توان به گزارش بررسی وضعیت بهره‌وری انرژی در کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر سازمان ملی بهره‌وری ایران اشاره کرد. مطابق این گزارش، بهره‌وری انرژی طی سال‌های بعد از هدفمندکردن یارانه‌ها نه تنها بهبود نیافته بلکه کاهش نیز یافته است. یکی دیگر از شاخص‌هایی که می‌توان مورد بررسی قرار داد، شدت انرژی است. شدت انرژی شاخصی برای تعیین کارایی انرژی در سطح اقتصاد ملی هر کشور است که از تقسیم مصرف نهایی انرژی بر تولید ناخالص داخلی به دست می‌آید و گویای آن است که برای تولید مقدار معینی از کالاها و خدمات (برحسب واحد پول) چه مقدار انرژی به کار رفته است. به عبارت بهتر، هرچه شدت انرژی یک کشور بیشتر باشد آن کشور برای تولید میزان مشخصی از تولید ناخالص داخلی، انرژی بیشتری مصرف می‌کند. نمودار شدت مصرف انرژی نشان‌دهنده آن است که شدت مصرف انرژی دو سال بعد از اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها به میزان سال قبل از اجرای این طرح رسیده و پس از آن نیز روندی صعودی داشته است که نشان‌دهنده شکست سیاست‌های طرح هدفمندی یارانه‌هاست.

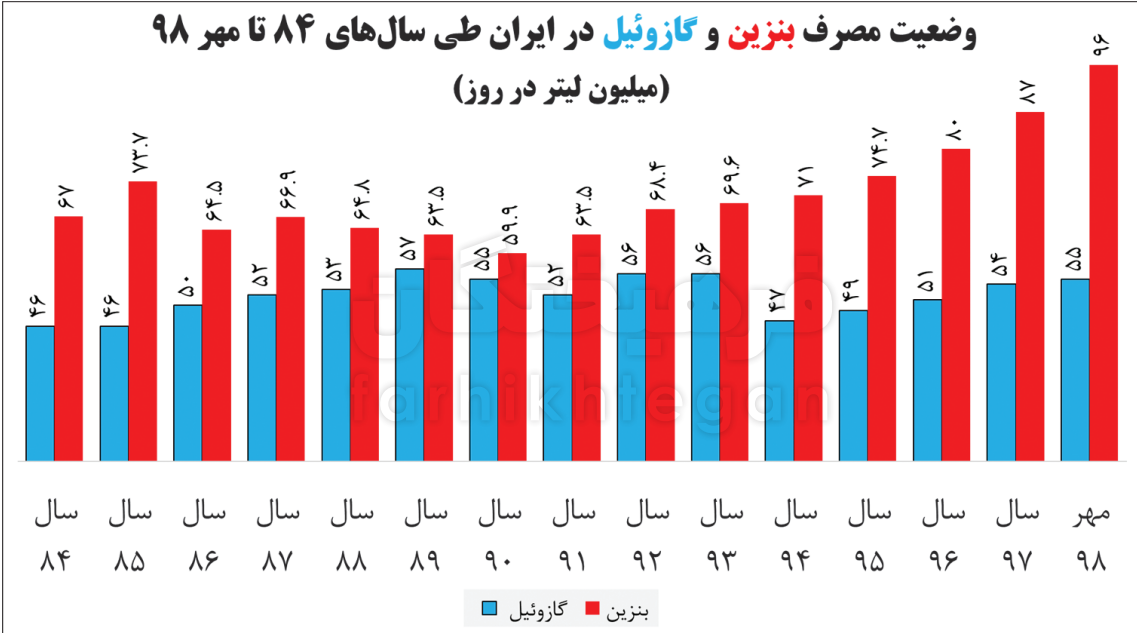
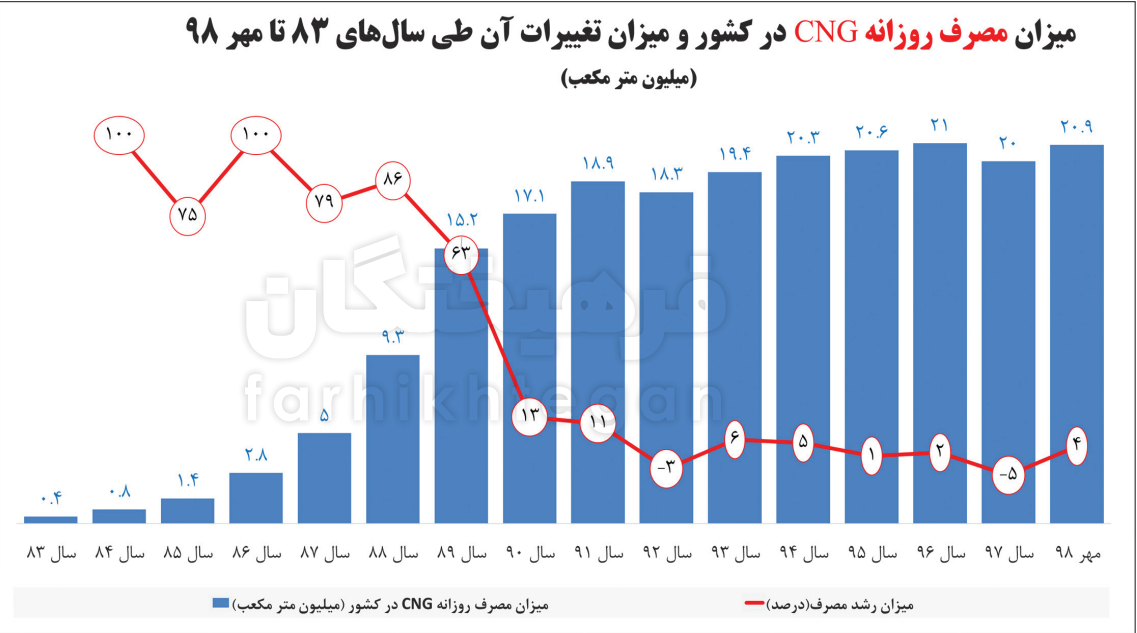


الگوی موفق هدفمندی یارانه‌ها

یکی از الگوهای موفق‌تری که برای کاهش مصرف بنزین به انجام رسیده است، می‌توان الگوی اجراشده در سال‌های ۸۶ تا ۸۹ دانست. فارغ از آنکه اهداف این طرح کاهش هزینه‌های دولت، زیست‌محیطی، افزایش بهره‌وری یا هرچه بوده، این الگوی موفق می‌تواند نمونه خوبی از ترکیب کارآمد سیاست‌های قیمتی در کنار سیاست‌های غیرقیمتی باشد. برای بررسی بهتر آنچه در این بازه زمانی اتفاق افتاده است باید به پیشینه مباحثات و تصمیمات در این دوره پرداخت. در اواسط دولت هشتم و اواخر مجلس ششم، برنامه چهارم توسعه به تصویب رسید. ماده «۳» قانون برنامه چهارم توسعه اظهار می‌داشت: «به دولت اجازه داده می‌شود از ابتدای سال ۱۳۸۴، فراورده‌های نفتی (از جمله بنزین، گازوئیل و...) را به قیمت فوب خلیج فارس عرضه کند». حکم این ماده در صورت اجرا، شرکت ملی پالایش و پخش را مجاز می‌کرد قیمت بنزین را ۳۰۰ درصد افزایش دهد، یعنی از لیتری ۸۰ تومان، با چهاربرابر کردن به لیتری ۳۲۰ تومان (به قیمت‌های آن روز). با شروع مجلس هفتم و تغییر رویکرد مجلس جدید، ماده «۳» قانون برنامه چهارم توسعه دستخوش تغییر شد و مجلس هفتم جهش چندبرابری بنزین را صلاح ندانست و با طراحی تبصره

۱۳ که بعداً به قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت تبدیل شد، دولت را مکلف کرد به‌جای جهش ناگهانی و افزایش‌های سالانه کمتر از تورم، با ترکیبی از راهکارهای غیرقیمتی و قیمتی، قافضا برای مصرف بنزین را کاهش و عرضه بنزین را افزایش دهد. استدلال‌ها در این زمینه آن بود که مصرف بنزین تابعی از عوامل قیمتی و غیرقیمتی است و افزایش یک‌باره قیمت‌ها و شوک‌درمانی تنها باعث تورم و فشار به مردم خواهد شد، لذا باید دولت اقدام به: الف) توسعه شبکه حمل‌ونقل عمومی، ب) گازسوز کردن خودروها و توسعه جایگاه‌های سی‌ان‌جی در سراسر کشور، ج) کمک به اسقاط خودروهای پرمصرف و جایگزینی آنها با خودروهای گازسوز و د) سهمیه‌بندی سوخت با کارت هوشمند، کرده و سپس از ابزارهای قیمتی استفاده کند. عمل به برخی از این اقدامات سبب شد با اجرای طرح سهمیه‌بندی و افزایش قیمت بنزین در سال ۸۶، روند کاهشی مصرف بنزین با کمترین تبعات اجتماعی و اقتصادی تا چند سال ادامه داشته باشد. یکی از مهم‌ترین و اصلی‌ترین عواملی که کاهش مصرف بنزین در آن بازه را تسهیل کرد، رشد گسترده استفاده از سی‌ان‌جی به‌عنوان سوخت جایگزین بنزین بود. فاکتوری که در سیاست‌های قیمتی سال‌های بعدی درمورد کنترل مصرف بنزین مغفول ماند. روند بررسی مصرف بنزین در کشور در

سال ۸۹ که طرح هدفمندی یارانه‌ها به انجام رسید یا سال‌های ۹۳ و ۹۴ که قیمت بنزین افزایش یافت، نشان می‌دهد سیاست‌های قیمتی درمورد بنزین باعث کاهش بسیار جزئی در مصرف آن بوده است و این‌گونه سیاست‌های قیمتی ناکارآمدی خود را نشان داده‌اند. این نکته را نیز باید مورد توجه قرار داد که بخش عمده‌ای از مصرف بنزین توسط خودروهای کار مورد استفاده قرار می‌گیرد که صاحبان آن به‌نوعی از قشر ضعیف جامعه هستند و سیاست‌های صرف قیمتی درمورد بنزین ممکن است آنها را از بازار خارج کرده و با وجود آنکه مصرف بنزین کاهش می‌یابد، اما مشکلات جانبی آن برای کشور بسیار بیشتر خواهد بود. یکی دیگر از سیاست‌های غیرقیمتی که توانست سبب کنترل دقیق و کاهش مصرف سوخت شود، طرح توزیع سوخت خودروها براساس پیمایش در سال ۹۳ بود. طبق این طرح، عملکرد ناوگان حمل‌ونقل عمومی جاده‌ای (کامیون، اتوبوس و مینی‌بوس) براساس اطلاعات بارنامه و صورت وضعیت ثبت و تخصیص سوخت به آنان براساس پیمایش محاسبه شد. اجرای این سیاست غیرقیمتی سبب شد مصرف گازوئیل از متوسط روزانه ۵۶ میلیون لیتر در سال ۹۳ به روزانه ۴۷ میلیون لیتر در سال ۹۴ کاهش یابد بدون آنکه هیچ‌گونه شوک قیمتی و آزادسازی قیمت درمورد گازوئیل اعمال شود.



منابع:

۱- مقدمه توجیهی قانون هدفمندی یارانه‌ها ۱۳۸۷

۲- میثم پیلهرش، امیر سامان اقتصاد، درباره یارانه انرژی در ایران، ارزیابی عملکرد قانون

۴- گزارش بررسی وضعیت بهره‌وری انرژی در کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر ۱۳۸۳-۱۳۹۴، سازمان ملی بهره‌وری

۴- آمارنامه مصرف فراورده‌های نفتی انرژی‌ها ۱۳۹۵

هدفمندکردن یارانه‌ها

۳- سیدمحمد هادی سبجانیان، احسان آقاجانی معمار و داریوش ابوحمزہ، آسیب‌شناسی قانون

هدفمندکردن یارانه‌ها؛ از منظر مبانی نظری و اجرای آن