



اصلاح رویکرد نظام حمایتی کشور

برنامه پیشنهادی حاضر چارچوبی به هم پیوسته از اصلاحات مورد نیاز جهت تحول در نظام حمایتی را ارائه می‌دهد.





نوع سند	گزارش
حوزه تخصصی	سیاستگذاری اقتصاد
برنامه	
عنوان	اصلاح رویکرد نظام حمایتی کشور
نگارنده/نگارندگان	گروه اقتصاد
ناظر کیفی	
مشاور/ مشاوران	
مرورگر/مرورگران	
موعد تحویل	تیر ۱۴۰۰
تاریخ انتشار	تیر ۱۴۰۰
مخاطب (کارفرما)	

مالکیت فکری و حق تالیف	
فرد/موسسه	توضیح حق تالیف و مالکیت فکری
_____	_____
_____	_____

جملات کلیدی

- سیاست‌های حمایتی کشور نیاز به یک تغییر رویکرد اساسی دارند. چرا که باعث ایجاد اختلالات جدی در نظام انگیزشی خانوار و بنگاه‌ها شده‌اند، بر کسری بودجه و تورم کشور دامن زده‌اند و از همه مهم‌تر به دهک‌های آسیب‌پذیر جامعه نفع چندانی نمی‌رسانند.
- به‌علاوه واقعیت انکارناپذیر اصلاحات اقتصادی همراهی آن با برخی هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر اصلاحات و ضرورت پذیرش این مسأله از سوی سیاستگذاران کشور است.
- لذا یکی از اصلی‌ترین ابعاد سیاست‌های اصلاحی اقتصاد کشور که نه تنها در بلندمدت، بلکه در کوتاه‌مدت و در دوران گذار حائز اهمیت است اتخاذ سیاست‌های بازتوزیعی برای اقل‌تار ضعیف در جامعه است.

کلمات کلیدی | بازتوزیع - اصلاح نظام یارانه‌ای - رونق تولید

مقدمه

مشکلات اقتصادی کشور در چند سال گذشته به چنان وضعیت حادی رسیده‌اند که در صورت انجام ندادن اقدامات عاجل و فعالانه، به زودی به بحران‌های امنیتی و اجتماعی تبدیل خواهد شد. به جرئت می‌توان گفت جدی‌ترین عارضه این مشکلات، وقوع تنگنای شدید معیشتی برای دهک‌های فقیر و متوسط است. حد فاصل سال‌های ۹۰ تا ۹۸، قدرت خرید یک ایرانی به طور متوسط ۳۴ درصد کاهش داشته است. وضعیت برای اقشار مستمند جامعه بدتر نیز بوده است. زیرا ارزش دارایی‌های اقشار ثروتمندتر در زمان تورم افزایش می‌یابد در حالی که اقشار مستمند عموماً از چنین دارایی‌هایی بی‌بهره‌اند. افزایش ضریب جینی از ۰.۳۶۵ در سال ۹۲ به ۰.۳۹۹ در سال ۹۸ شاهی بر این مدعاست. علاوه بر تشدید فقر، فضای روانی و امنیتی جامعه نیز با چالش‌های جدی مواجه شده است. ادامه این روند، منجر به تشدید مشکلات این طبقه از افراد خواهد شد و در صورت عدم اصلاح وضع موجود، وقوع ناآرامی‌های اجتماعی دور از انتظار نخواهد بود.

مقابله با تورم و رکود، به عنوان دو عامل اصلی ایجاد شرایط فعلی، زمان‌بر و هزینه‌بر خواهد بود. کسری بودجه ساختاری و بحران نظام بانکی، دو عامل اصلی ایجاد تورم هستند که اصلاح هر کدام، نیازمند اقدامات اساسی است که اولاً زمان‌بر هستند و ثانیاً خود یا نتیجه سیاست‌های حمایتی ناکارا بوده‌اند (یارانه‌های کالاهای اساسی، ارز ترجیحی، تسهیلات تکلیفی و ... نمونه‌ای از سیاست‌های حمایتی هستند که همگی منجر به کسری بودجه یا اخلال در نظام بانکی شده‌اند)، یا باعث ایجاد یک نظام توزیعی نابرابر شده‌اند (بحران نظام بانکی یکی از عوامل ایجاد نابرابری شدید در توزیع منابع است)، که در هر صورت حل آن‌ها تبعات منفی برای بخشی از جامعه خواهد داشت و علیرغم تاثیرات مثبت جدی در بلندمدت، ممکن است در کوتاه‌مدت فشار معیشتی را بر روی اقشار آسیب‌پذیر جامعه افزایش دهد.

از منظر اجتماعی نیز آنچه بیش از تورم حائز اهمیت به شمار می‌رود، کاهش قدرت خرید مردم است. در واقع اگر متناسب با تورم قدرت خرید توده‌های مردم نیز افزایش یابد، عملاً آثار تورم به مسائلی چون ناپایداری محیط کسب و کار محدود خواهد شد. اما از آنجایی که در عمل تورم با کاهش قدرت خرید بخش‌های قابل توجهی از جامعه همراه شده است، ادامه وضعیت تورمی تبعات نگران‌کننده‌ای از جمله چالش تامین کالری برای دهک‌های پایین، و تبعات احتمالی در قالب ناآرامی‌های اجتماعی به همراه خواهد داشت. لازم به ذکر است که برخلاف آشوبهایی که بر مبنای مطالبات سیاسی و اجتماعی شکل می‌گیرند، آشوبهای معیشتی با روشهای پلیسی یا با به میان آوردن آحاد جامعه قابل کنترل نیستند و آسیبهای جدی و طولانی مدت به کشور وارد می‌کنند. خروج از رکود نیز هر چند دور از دسترس نیست، اما در کوتاه‌مدت به تنهایی برای بهبود معیشت مردم کافی نخواهد بود. حتی با فرض ادامه نیافتن روند موجود، برای برگشتن به وضعیت سال ۹۰ و با فرض رشد اقتصادی ۸ درصدی در سال، حداقل ۶ سال زمان لازم است.

بنابراین هر گونه اصلاح ساختاری برای حل مشکلات اقتصادی کشور نیازمند یک برنامه حمایتی جدی است که معیشت افراد جامعه را تضمین کند. لازم به ذکر است که اطمینان از تضمین یک درآمد حداقلی برای آحاد جامعه، اثرات مخرب تورم و افزایش نرخ ارز بر سرمایه اجتماعی را تا حد زیادی خنثی خواهد کرد. دلیل این امر هم تضمین قدرت خرید حداقلی برای تامین مایحتاج ضروری در هر گونه شرایط و با هر سطحی از تورم است. تجربه سیاست‌های حمایتی در ایران و سایر کشورها نشان داده که بهترین نوع سیاست حمایتی پرداخت مستقیم به مردم است. اما این امر مستلزم فشار به بودجه دولت است که در همین شرایط فعلی نیز دچار کسری قابل توجه حداقل ۳۵۰ هزار میلیارد تومانی است. بودجه‌ای که در تامین خدمات اساسی (مانند امنیت، آموزش و سلامت) نیز ناتوان است و منابع درآمدی پایدار کافی برای این امور ندارد. لذا باید به دنبال منبع درآمدی بود که در وهله اول بتواند معیشت مردم را تا حد خوبی تضمین کند و در وهله دوم و در صورت امکان منابع درآمدی جدیدی برای دولت ایجاد کند تا متضمن درآمد کافی برای دولت جهت تامین خدمات مذکور و سرمایه‌گذاری باشد. در فضای کنونی کشور تنها محوری که می‌تواند چنین امکانی را فراهم کند، اصلاح سیاست‌های یارانه‌ای کالایی است به صورتی که می‌توان گفت هر گونه بسته پیشنهادی برای برون‌رفت ایمن از شرایط فعلی و تحول در اقتصاد کشور، باید مشتمل بر جراحی سیاست‌های یارانه‌ای نیز باشد.

یارانه‌های کالایی یکی از اصلی‌ترین ابزار دولت‌ها در کشور برای حمایت از افراد جامعه بوده است. اما از یارانه کالاهای اساسی (مانند یارانه ارزی، خرید تضمینی گندم و ...) گرفته تا یارانه‌ای که با قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی به مردم داده می‌شود، این سیاست دارای مشکلات و نارسایی‌های جدی است. جایزه به اقشار پردرآمد (نسبت بهره‌مندی دهک دهم درآمدی به دهک اول شهری از بنزین، گاز طبیعی، برق، کالاهای اساسی و دارو به ترتیب برابر ۱۳.۳، ۲.۱، ۲.۸، ۵.۷ و ۱۵.۱ و این نسبت برای خانوارهای روستایی به ترتیب برابر، ۳.۴، ۳.۷، ۱۰.۵ و ۱۶.۸ می‌باشد)، ایجاد بدهی‌های سنگین برای دولت به بخش خصوصی (مانند بدهی ۳۰ هزار میلیارد تومانی دولت به نیروگاه‌ها)، ایجاد بار هزینه‌ای سنگین برای دولت (مانند یارانه ۵۰ هزار میلیارد تومانی خرید تضمینی گندم) که در نهایت به کسری بوجه دامن می‌زند، کاهش انگیزه برای سرمایه‌گذاری در راستای نوسازی زیرساخت‌ها (افت سالانه ۱۰ درصدی فشار گاز) و ایجاد زیرساخت‌های جدید (عدم ساخت نیروگاه‌های جدید در چند سال گذشته)، ایجاد الگوی نامناسب مصرف، ایجاد انگیزه برای رانت ناشی از نظام چند قیمتی (مانند رانت‌های ناشی از ارز ترجیحی) و قاچاق (مانند قاچاق چند میلیونی روزانه گازوئیل) که باعث ایجاد ناامنی در مرزهای کشور و تهدید امنیت ملی نیز شده است، از جمله مهم‌ترین مشکلات نظام حمایتی فعلی با محوریت اعطای یارانه کالایی است.

لذا اصلاح یارانه‌های کالایی نه تنها - مطابق آنچه در ادامه خواهد آمد- باعث ایجاد درآمد قابل توجه برای حمایت از مردم خواهد شد، بلکه به حل بسیاری از مشکلات اقتصادی و اجتماعی دیگر نیز کمک خواهد کرد. در این گزارش رویکردی برای حمایت از مردم پیشنهاد می‌شود که با

مشارکت خود مردم و با دخالت حداقلی دولت و بدون بوروکراسی‌های اداری پیچیده، نظام اعطای یارانه کالایی فعلی را که مبتنی بر قیمت‌گذاری دستوری است تغییر می‌دهد. این اصلاحات به گونه‌ای است که در آن نظام چند قیمتی حذف می‌شود، قیمت‌ها به صورت تدریجی -و نه ناگهانی- اصلاح می‌شوند و در تمام زمان اصلاحات و حتی بعد از آن حداقل معیشت مردم تامین خواهد شد. این سیاست‌ها تا حد زیادی تضمین‌کننده حفظ همه دهک‌های درآمدی در بالای خط فقر خواهد بود. طبیعی است وجود سیاست‌هایی که دهک‌های پایین از محل آن منتفع خواهند شد به نحوی هم‌راستا کننده منافع این قشر از جامعه با حفظ نظم موجود خواهد بود.

اقدامات اصلی و زمان‌بندی برنامه یکپارچه رفاهی

پیشنهاد حاضر شامل هدفمند سازی یارانه‌ها در قالب دو طرح تضمین سبد کالاهای اساسی و طرح تخصیص سهمیه انرژی به خانوار است:

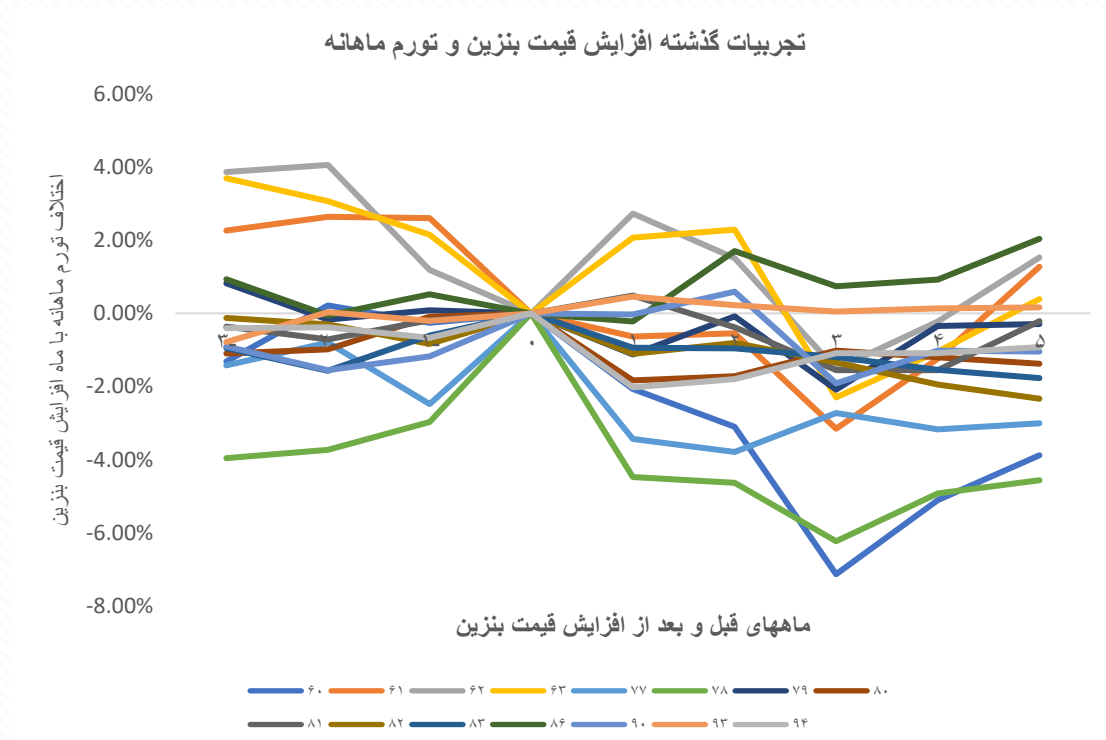
گام اول: تضمین سبد مشخصی از کالاهای اساسی برای خانوارها با هدفمندسازی یارانه‌های مربوط به ارز ترجیحی، یارانه نقدی و خرید تضمینی گندم از پاییز ۱۴۰۰

- میزان یارانه تقریبی موارد فوق بر اساس محاسبات در شش ماهه دوم سال ۱۴۰۰ شامل حدود ۶ میلیارد دلار ارز ترجیحی (با نرخ ارز برابر ۲۵ هزار تومان)، ۳۵ هزار میلیارد تومان یارانه نقدی، و حدود ۲۵ هزار میلیارد تومان یارانه خرید تضمینی گندم، برابر سرانه تقریبی ۳۷۵ هزار تومان در ماه است.
- پیشنهاد می‌شود سبد کالایی مشخص به ارزش فعلی ۲۵۰ هزار تومان در ماه برای هر نفر به کلیه خانوارهای ایرانی تخصیص یابد. این الگو علاوه بر پوشش هزینه‌های ناشی از حذف یارانه‌های مذکور، ۶۰ هزار میلیارد تومان در هزینه‌های دولت صرفه‌جویی خواهد کرد.
- این حمایت به صورت اعتبار به کارت بانکی سرپرست خانوار واریز شده و برای خرید کالای اساسی در تمامی فروشگاه‌ها قابل استفاده خواهد بود.
- فارغ از کانال‌های متعدد هدررفت یارانه خرید تضمینی گندم در کشور، این اصلاح از آن حیث ضروری است که در سال‌های آینده افزایش قیمت خرید تضمینی گندم عملاً فشار غیرقابل تحملی را به بودجه کشور وارد خواهد ساخت، و یا کشور را به دلیل کاهش تولید گندم گرفتار خواهد کرد (منابع حاصل از هدفمندی یارانه عظیم آرد و نان عملاً بخش مهمی از هزینه‌های این طرح حمایتی را تامین خواهد کرد).
- آثار اجرای این اصلاحات بر روی قیمت کالاهای اساسی مورد بررسی قرار گرفته‌اند و در یک گزارش ضمیمه قابل ارائه خواهند بود.

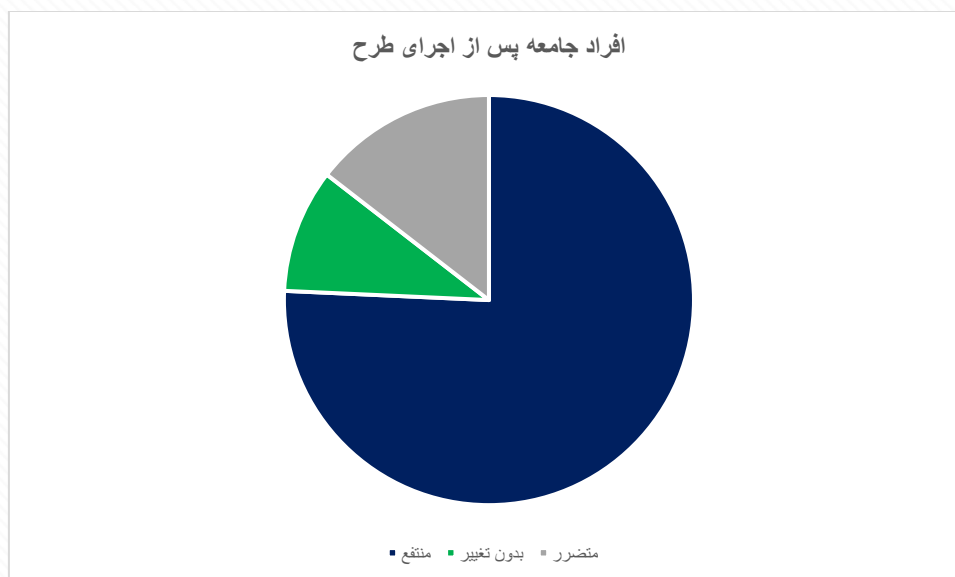
گام دوم: ایجاد بازار متشکل بنزین و دادن سهمیه بنزین به افراد از ابتدای ۱۴۰۱

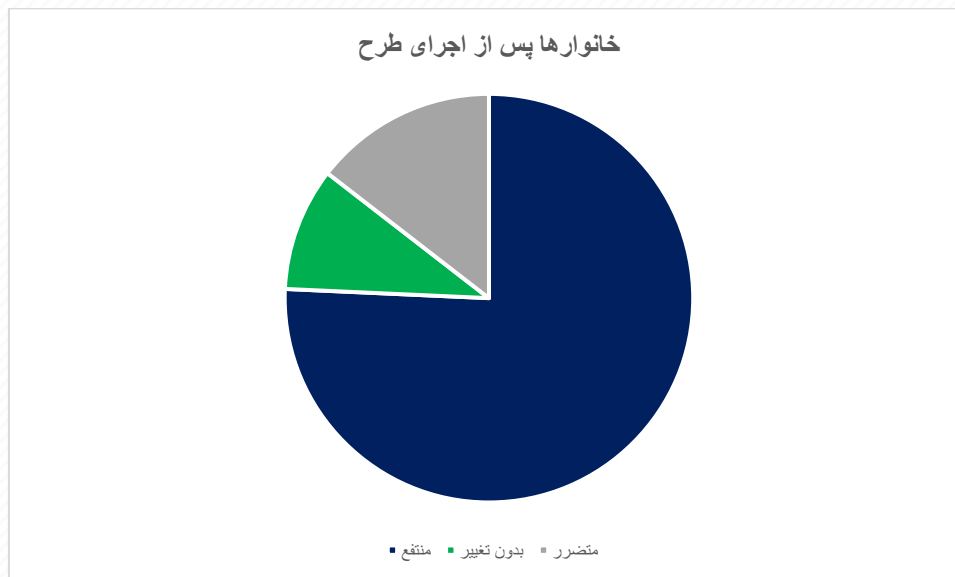
- در گام اول به کلیه خانوارهای ایرانی سهمیه‌ای معادل ۲۰ لیتر به ازای فرد در ماه بنزین تعلق می‌گیرد.
- نکته بسیار کلیدی این ایده این است که کلیه خانوارها را تحت پوشش قرار می‌دهد، اما از آنجایی که نیمی از جمعیت هم‌اکنون دریافت‌کننده سهمیه هستند، صرفاً نیازمند پوشش نیمی از جمعیت کشور است که در واقع به معنای کم هزینه‌تر بودن آن نسبت به بسیاری از طرح‌های دیگر برای پوشش کل جامعه است.
- هر خانوار می‌تواند بنزین سهمیه خود را مصرف کرده و یا آن را در بازار متشکل مبادله سهمیه که برای آحاد جامعه در دسترس است، به فروش برساند. بنابراین یک قیمت واحد در بازار متشکل شکل خواهد گرفت.

- برای ممانعت از ایجاد شوک به بازار، دولت تا اطلاع ثانوی مکلف به عرضه بنزین به قیمت سه هزار تومان در جایگاه‌ها خواهد بود، بنابراین قطعاً افزایش قیمتی برای بنزین رخ نخواهد داد و حتی قاعدتاً کاهش مختصری در قیمت نیز وجود خواهد داشت (قیمت در بازار متشکل مقداری کمتر از قیمت آزاد دولتی).
- تعیین قیمت در این بازار بر اساس عرضه و تقاضا بوده و دولت حق قیمت‌گذاری در این بازار را ندارد و صرفاً نقش تنظیم‌گر بازار را بر عهده دارد. بدین ترتیب یک نظام بازتوزیع شکل خواهد گرفت که در آن یک بازتوزیع از سمت مصرف‌کننده بالای بنزین به بقیه افراد جامعه صورت می‌پذیرد.
- سلب نقش قیمت‌گذاری از دولت باعث می‌شود تا سرمایه اجتماعی کافی برای انجام اصلاحات به وجود بیاید. اگر دولت نقش قیمت‌گذار را در بازار بنزین ایفا کند، مردم هر گونه اصلاح قیمتی را به عنوان ابزاری برای تامین منافع و کسری بودجه دولت می‌بینند. در حالی که در یک بازار متشکل که در آن خرید و فروش مستقیم بین مردم صورت می‌پذیرد، این معضل وجود نخواهد داشت.
- از آنجایی که قیمت بازار متناسب با تورم بروز شده و در نتیجه درآمد ناشی از فروش سهمیه بنزین در طول زمان همراه با تورم تعدیل می‌شود، قدرت خرید ناشی از فروش سهمیه بدون هیچ‌گونه مداخله‌ی دولت برای فروشندگان سهمیه که عموماً از دهک‌های پایین هستند، حفظ خواهد شد.
- برای مثال اگر قیمت بنزین در بازار متشکل تقریباً برابر با متوسط قیمت منطقه‌ای شود، عایدی ماهانه یک فرد که از سهمیه بنزین خود استفاده نمی‌کند، با فرض دلار ۲۵ هزار تومانی حدود ۱۵۰ هزار تومان خواهد بود.
- سازوکارهای متنوعی برای ایجاد چنین بازار متشکلی وجود دارد (به عنوان نمونه سازوکار پیشنهادی اندیشکده حکمرانی شریف که در ضمیمه ارائه شده است). بازار پیشنهادی در این طرح به گونه‌ای قابل طراحی است که ویژگی‌های بسیار مهمی چون تک‌قیمتی بودن بازار در کل کشور، عدم امکان سفته‌بازی و احتکار، عدم امکان مداخله در بازار و از همه مهمتر سادگی و قابل استفاده بودن برای تمامی آحاد جامعه مورد توجه قرار گرفته است. این مساله به‌ویژه از آن حیث حائز اهمیت است که برخی مشکل اجرای چنین طرح‌هایی را عدم امکان ایجاد بازار می‌دانند.
- نکته بسیار مهم در اینجا تورم ناشی از افزایش قیمت بنزین است که تجربه‌های قبلی نشان داده که افزایش قیمت بنزین تاثیر معناداری بر تورم نداشته است.



- پیش‌بینی می‌شود که پس از اجرای این طرح ۸۴ درصد از خانوارها و ۷۶ درصد از افراد جامعه منتفع گردند و تنها ۴ درصد از خانوارها و ۱۵ درصد از افراد جامعه متحمل ضرر گردند.





گام سوم: هدفمندی یارانه گاز از تابستان ۱۴۰۱

- هدفمندی یارانه گاز در در آغاز فصل تابستان و در زمانی پیشنهاد می‌شود که میزان مصرف خانوار از گاز در کمترین سطح خود قرار داشته باشد. به دلیل پیچیدگی‌های بازار گاز طبیعی و اهمیت اقلیم‌ها و پلکان‌های مصرفی در تعیین قیمت، سازوکار هدفمندی یارانه این حامل با بنزین متفاوت است.
- بر این اساس، قیمت گاز طبیعی در سطح عمده‌فروشی در بورس انرژی و بر اساس سازوکار عرضه و تقاضا تعیین خواهد شد. در این بازار، عرضه‌کننده شرکت ملی گاز ایران بوده و در سمت تقاضا صنایع متقاضی گاز طبیعی، نیروگاه‌های گازی، شرکت ملی صادرات گاز ایران و شرکت‌های منطقه‌ای توزیع‌کننده گاز خواهند بود که میزان تقاضای آن‌ها بر اساس میزان مصرف گاز بخش خانگی و خدمات خواهد بود.
- به هر فرد در هر ماه به اندازه سرانه مصرف گاز خانگی در ماه مشابه سال ۹۹ در اقلیم محل زندگی، سهمیه مصرف گاز خانگی تعلق می‌گیرد. حجم و قیمت هر متر مکعب از این سهمیه در ماه مد نظر، بر اساس تعرفه گازبهای خانگی اعلام شده برای اقلیم محل زندگی در ماه مشابه سال ۱۴۰۰ محاسبه خواهد شد.
- در صورتی که مصرف خانوار کمتر از مجموع سهمیه تعلق گرفته به وی برای آن ماه باشد، متناسب با مازاد سهمیه مصرف نشده و با توجه به متوسط قیمت گاز طبیعی که در بورس انرژی تعیین شده، به حساب سرپرست خانوار پرداخت خواهد شد.
- برای مثال، برای با فرض اینکه قیمت گاز در بورس انرژی، به حدود ۸ سنت برسد و با این فرض که سهمیه تعلق گرفته به یک فرد در ماه حدود ۸۰ متر مکعب (در سال حدود ۱۰۰۰ متر مکعب، تقریباً معادل سرانه مصرف گاز خانگی در سال ۹۹) باشد، در صورتی که این فرد سهمیه گاز خود را مصرف نکند و با فرض نرخ ۲۴ هزار تومان برای دلار، در ماه حدود ۱۶۰ هزار تومان یارانه نقدی دریافت خواهد کرد. طبعا با افزایش

نرخ تورم، مقدار این یارانه نیز افزایش خواهد یافت و بدین ترتیب به صورت خودکار تعدیل خواهد شد. اقشار مستمند جامعه ک بیشترین انگیزه برای کاهش مصرف را دارند بزرگترین برندگان این اصلاح هستند.

- با توجه به اعمال این اصلاحات در فصل تابستان که مصرف گاز طبیعی خانگی در پایین‌ترین سطح خود قرار دارد، این فرصت به مصرف‌کنندگان داده می‌شود که خود را با تغییرات قیمتی وفق داده و هزینه زیادی متحمل نشوند.
- قیمت گاز طبیعی مصرفی خانوارهایی که بیش از سهمیه خود مصرف می‌کنند بر اساس تعرفه گاز طبیعی اعلامی شرکت گاز منطقه‌ای طرف قرارداد وی پرداخت خواهد شد. این تعرفه می‌تواند بر اساس میزان مصرف کماکان می‌تواند به صورت پلکانی و بر اساس قرارداد منعقد شده بین شرکت خرده فروش و مصرف‌کننده گاز باشد. بنابراین یکی از ملزومات این طرح به رسمیت بخشیدن بخش خرده‌فروشی جهت ایجاد بازار رقابتی در این بخش است که در نهایت خانوار می‌تواند از هر یک از شرکت‌های خرده‌فروشی که متمایل باشد اقدام به خرید گاز نماید. برای دوران گذار تا ورود کامل بخش خصوصی به خرده‌فروشی، اصلاح پلکان‌های قیمتی باید به گونه‌ای باشد که هزینه‌های مصرفی برای خانوارهای کم‌مصرف تقریباً ثابت مانده و یا حتی کاهش یابد، اما برای خانوارهای پرمصرف این هزینه زیاد شده تا میانگین قیمت هر واحد از حامل انرژی به قیمت شناور تعیین‌شده در بورس انرژی برسد.
- از ابتدای سال ۱۴۰۳ و به تدریج و ظرف مدت ۲۰ ماه، هر ماه حدود ۵ درصد از میزان سهمیه تعلق گرفته به افراد کاسته می‌شود تا تامین مالی این سیاست حمایتی به تدریج از یارانه‌های کالایی به مالیات بر درآمد افراد تغییر یابد.
- برای تحقق افزایش تدریجی قیمت و جلوگیری از جهش قیمتی، دولت می‌تواند برای فروش گاز طبیعی در بورس انرژی سقف قیمتی تعیین کند و به تدریج این سقف را افزایش دهد و بعد از مدت زمان مشخص این سقف را حذف کند. البته برنامه زمان‌بندی افزایش سقف قیمتی باید پیش از اجرای طرح مشخص شده تا به ابزاری برای قیمت‌گذار و دخالت دولت و جلوگیری از شکل‌گیری بازار تبدیل نشود.
- به منظور کنترل نوسانات سریع قیمتی، ابزارهای متفاوت نوسان‌گیری وجود دارد که به منظور اختصار و پرهیز از ذکر جزئیات در نوشتار حاضر بدان پرداخته نمی‌شود و در صورت نیاز در مستندات تکمیلی قابل ارائه است.
- برای بخش صنعت (مانند پتروشیمی‌ها)، تجاری و نیروگاه‌ها نیز قیمت بر اساس همین فرآیند تعیین خواهد شد. با این تفاوت که مابه‌التفاوت قیمت گاز فعلی و قیمت بازار بر اساس میزان مصرف آن‌ها در سال ۹۹ به صورت نقدی به آنها پرداخت خواهد شد. این شیوه انگیزه بهبود بهره‌وری را در بنگاه‌ها به صورت جدی ایجاد خواهد کرد. با این حال طرح حاضر مساله خانوار را مورد توجه دارد و در مورد نحوه اصلاح یارانه در بخش صنعت برنامه اجرایی به صورتی متفاوت قابل ارائه است. تنها نکته قابل ذکر در این

بخش آنست که برای حفظ بازار ضروری است صنعت نیز گاز خود را بر اساس منطق بازار خریداری نماید.

گام چهارم: هدفمندی یارانه برق از پاییز ۱۴۰۱

- با اصلاح نظام یارانه‌ای گاز طبیعی، بخش عمده‌ای از یارانه اعطایی در بخش برق نیز هدفمند خواهد شد، اما باز هم نیمی از این یارانه باقی می‌ماند. چرا که در حال حاضر قیمت تعرفه فروش برق بدون احتساب قیمت سوخت نیروگاه‌ها ۵۰ درصد قیمت تمام شده است. لذا باید از ابتدای پاییز ۱۴۰۱، که مصرف برق (و گاز به عنوان خوراک اصلی نیروگاه‌ها) در پایین‌ترین سطح خود در طول سال قرار دارد، مابقی یارانه‌هایی که به این حامل تعلق می‌گیرد نیز هدفمند شوند.
- در وضعیت فعلی قدم‌هایی برای اصلاح نظام یارانه‌ای برق برداشته شده است. اولاً خرید و فروش برق بخشی از نیروگاه‌ها در بازار صورت می‌پذیرد (هر چند با سقف قیمتی). ثانیاً در بودجه سال ۱۴۰۰ قیمت برق تحویلی به صنایع بزرگ تا حدودی اصلاح شده و بر اساس بهای خریداری شده از نیروگاه‌های خصوصی محاسبه می‌شود. اما همچنان تعیین تعرفه برق بر اساس یک نظام قیمت‌گذاری دولتی غیر شفاف صورت می‌پذیرد. در صورتی که در سمت عمده‌فروشی با بسط دادن سازوکار بورس انرژی به همه تولیدکنندگان (نیروگاه‌ها) و مصرف‌کنندگان (بخش صنعت، خرده‌فروشی‌ها، تولیدکنندگان رمز ارز و ...) قیمت‌گذاری از دولت گرفته شده و طی یک سازوکار شفاف در بورس انرژی تعیین می‌شود. در واقع عرضه‌کننده برق، نیروگاه‌ها و تقاضاکننده صنایع و بخش خرده‌فروشی خواهند بود.
- فقدان بخش خرده‌فروشی در بازار عنصر اصلی مغفول مانده برای تکمیل زنجیره عرضه برق خانگی و تجاری است (مانند آنچه در بازار مخابرات، تحت عنوان ارائه‌دهندگان خدمات مخابراتی و اینترنتی وجود دارد)؛ هر چند تاکنون مجوزهایی نیز برای حضور آن صادر شده اما فعالیتی نداشته‌اند. با رسمیت بخشیدن به این بخش از بازار، بخش انتقال و توزیع صرفاً ارائه‌دهنده زیرساخت لازم برای رساندن برق از تولیدکننده به صنایع یا بخش خرده‌فروشی و از بخش خرده‌فروشی به مصرف‌کننده خانگی یا تجاری خواهند بود و در تعیین قیمت نقش مستقیم ایفا نخواهند کرد.
- با فراهم کردن زیرساخت خرید و فروش برق در بورس انرژی تا پاییز ۱۴۰۱، از این زمان به بعد متوسط قیمت هر کیلووات ساعت برق در این بورس تعیین خواهد شد. مانند سازوکار پیشنهادی برای گاز طبیعی، به هر فرد و بنگاه اقتصادی سهمیه‌ای به ترتیب متناسب با مصرف متوسط یک فرد (متناسب با اقلیم محل زندگی و ماه) و مصرف هر بنگاه به صورت خاص در سال ۹۹ تخصیص داده خواهد شد.
- در صورت مصرف این سهمیه، قیمت آن بر اساس تعرفه‌های سال ۱۴۰۰ برای خانوار و بنگاه‌ها محاسبه خواهد شد. به هر میزانی که خانوار از سهمیه خود استفاده نکند،

- یارانه نقدی متناسب با متوسط ماهانه قیمت هر کیلووات ساعت برق در بورس انرژی به حساب سرپرست خانوار واریز خواهد شد.
- برای مثال با فرض رسیدن قیمت برق به ۴ سنت که در آن تنها حذف یارانه گاز در نظر گرفته شده، اگر یک فرد سهمیه برق خود را مصرف نکند، تقریباً ۱۰۰ هزار تومان در ماه دریافت خواهد کرد. ملاحظات گفته شده برای اصلاح پلکانی در بازار گاز طبیعی در این بخش نیز باید رعایت شود.
- همانند اصلاحات مربوط به هدفمندی یارانه گاز طبیعی، برای جلوگیری از افزایش ناگهانی قیمت برق، دولت این امکان را دارد که در ابتدا در بورس انرژی سقف قیمتی تعیین کرده و طی یک برنامه زمان‌بندی مشخص، این سقف را به تدریج افزایش دهد.
- از ابتدای پاییز سال ۱۴۰۳ و به تدریج و ظرف مدت ۲۰ ماه، هر ماه حدود ۵ درصد از میزان سهمیه تعلق گرفته به افراد کاسته می‌شود تا تامین مالی این سیاست حمایتی به تدریج از یارانه‌های کالایی به مالیات بر درآمد افراد تغییر یابد.
- بخش صنعت نیز مشابه آنچه در مورد گاز عنوان شد برق خود را بر اساس منطق قیمتی بازار خریداری کرده و تا زمان مشخصی یارانه معادل را به صورت نقدی دریافت خواهد کرد.

گام پنجم: هدفمندی یارانه گازوئیل از ابتدای ۱۴۰۲

- سازوکار اصلاح یارانه گازوئیل مشابه یارانه بنزین است. با این تفاوت که با توجه به سهم ۶۰ درصدی بخش حمل و نقل از مصرف گازوئیل، علاوه بر اعطای سهمیه به فرد، به بخش حمل و نقل نیز سهمیه تعلق می‌گیرد.
- بدین ترتیب به کلیه خانوارهای ایرانی سهمیه‌ای معادل ۷ لیتر به ازای فرد در ماه گازوئیل تعلق می‌گیرد (تقریباً معادل ۲۰ میلیون لیتر در روز به همه مردم). به بخش حمل و نقل نیز در مجموع معادل ۴۰ میلیون لیتر در روز سهمیه تعلق می‌گیرد که تخصیص آن بر اساس پیمایش صورت خواهد گرفت.
- هر خانوار یا دارنده وسیله نقلیه می‌تواند گازوئیل سهمیه خود را مصرف کرده و یا آن را در بازار متشکل مبادله سهمیه که برای آحاد جامعه در دسترس است، به فروش برساند.
- در ابتدای اجرای این طرح به مدت ۶ ماه، سهمیه گازوئیل با قیمت ۳۰۰ تومان به خانوارها و ناوگان حمل و نقل گازوئیلی کشور تعلق می‌گیرد. این مبلغ در زمان استفاده از سهمیه در جایگاه و یا فروش سهمیه به دولت پرداخت می‌شود. پس از این زمان، به منظور شناسایی قیمت گازوئیل سهمیه‌ای، سهمیه گازوئیل با قیمت یک چهارم قیمت بازار متشکل تخصیص داده خواهد شد.
- میزان عایدی خانوار یا دارندگان وسایل نقلیه گازوئیلی در صورت عدم مصرف سهمیه مشابه طرح اصلاح یارانه بنزین خواهد بود. قیمت گازوئیل سهمیه‌ای نیز با الگوی

مشابه بنزین تغییر خواهد کرد. بنابراین عایدی یک فرد در صورت عدم استفاده از سهمیه با فرض رسیدن قیمت به متوسط قیمت منطقه‌ای و با فرض دلار ۲۵ هزار تومانی، بیش از ۴۰ هزار تومان در ماه خواهد بود.

- تعیین قیمت در بازار متشکل بر اساس عرضه و تقاضا بوده و دولت حق قیمت‌گذاری در این بازار را ندارد و صرفاً نقش تنظیم‌گر بازار را بر عهده دارد. سازوکارهایی که در بازار بنزین برای عدم امکان سفته‌بازی و احتکار، عدم امکان مداخله در بازار و عدم افزایش ناگهانی قیمت‌ها در نظر گرفته شده در این بازار نیز قابلیت پیاده‌سازی خواهند داشت.
- به موازات این اصلاح قیمتی در بازار گازوئیل باید دو اقدام صورت پذیرد؛ اولاً تغییر سیستم نرخ‌گذاری باربری‌ها و تعیین دستوری این نرخ‌ها که موجب کاهش شدید درآمد خودروهای دیزلی شده است. نرخ‌گذاری دستوری باید به صورت کامل از بین برود. ثانیاً در کنار این اقدام باید مجوز ورود افراد و شرکت‌ها به سیستم باربری شهری و برون‌شهری آزاد شده و یک فضای رقابتی در این بخش ایجاد گردد و به طور مشخص انحصار موجود در این بازار که توسط باربری‌های محدود ایجاد شده از بین رود. با شکل‌گیری کسب‌وکارهای اینترنتی در این بخش، می‌توان اطمینان داد که قیمت‌ها شکسته شده و امکان بالارفتن قیمت به واسطه انحصار حاضر به وجود نیاید.
- سهمیه تعلق گرفته، از ابتدای سال ۱۴۰۳، هر ماه ۵ درصد کاهش خواهد یافت.

جمع‌بندی

- آن بخشی از یارانه‌های مذکور که از طریق اعطای سهمیه بنزین تعلق می‌گیرد (نزدیک به ۱۵۰ هزار تومان با قیمت‌های فعلی) بدون اینکه بار بودجه‌ای اضافه به دولت تحمیل کند با تورم اصلاح می‌شود. بدین ترتیب تضمین‌کننده حداقلی از قدرت خرید خانوار خواهد بود. با توجه به اینکه به تدریج مردم از سازوکار شفاف تعیین قیمت در آن و انتفاع خود از افزایش قیمت بنزین در این بازار آگاه می‌شوند، آن بخش از این یارانه نقدی که از طریق اعطای سهمیه بنزین صورت می‌پذیرد، حفظ شده و به این ترتیب اعتماد مردم نیز به دولت برای انجام اصلاحات افزایش می‌یابد.
- سایر سهمیه‌های تعلق‌گرفته به خانوار در ابتدا برای مدت‌زمان مشخصی ثابت هستند تا اکثر خانوارها با توجه به افزایش قیمت حامل‌ها هزینه‌ای متحمل نشوند. اما به مرور زمان این یارانه حذف می‌شود. باید توجه داشت که با توجه به افزایش قیمت حامل‌های انرژی و با توجه بازه زمانی حذف سهم حاصل از منابع آن، الگوی مصرف خانوار اصلاح می‌شود و بدین ترتیب اثرات اقتصادی آن بر خانوار ناچیز خواهد بود. به‌علاوه با توجه به پلکانی بودن قیمت‌ها، دهک‌های پایین مصرفی گونه با افزایش هزینه بسیار ناچیزی مواجه خواهند بود و در مجموع از این تغییر منتفع خواهند شد.
- در ضمن برنامه زمان‌بندی این اصلاحات به‌گونه‌ای است که با حذف تدریجی سهمیه یک حامل، به نوعی سهمیه حامل دیگر جایگزین آن می‌شود و برای مدت زمان طولانی

- خانوارها همواره قابلیت دریافت یارانه نقدی خواهند داشت. برای مثال در زمان حذف تدریجی یارانه گاز طبیعی، اصلاح یارانه گازوئیل صورت می‌پذیرد که با توجه به عدم مصرف آن توسط اغلب خانوارها، یارانه نقدی قابل توجهی نصیب افراد خواهد کرد.
- با آزاد شدن منابع حاصل از حامل‌های برق، گاز طبیعی و گازوئیل، دولت می‌تواند منابعی در موارد زیر اختصاص دهد:
 ۱. قسمتی از این منابع به تولید و توسعه بخش‌های پالایشگاهی و نیروگاهی پرداخت می‌شود.
 ۲. دولت باید قسمتی از منابع را صرف ایجاد تعادل بودجه‌ای کرده و کسری بودجه شدید حاضر را تعدیل کند.
 ۳. دولت باید سهمی از منابع مازاد را صرف مخارج مربوط به دفاع ملی کرده و هزینه‌های دفاعی را افزایش دهد.
 ۴. دولت باید مابقی منابع را مطابق طرح کنونی صرف برنامه ایجاد رونق و اشتغال کند.

پیوست: بازار متشکل برای مبادله سهمیه سوخت^۱

• رکن اساسی اختصاص سهمیه به افراد بر این ایده استوار است که صاحب سهمیه می‌تواند با مصرف نکردن و فروش آن به دیگران، معادل اختلاف قیمت بنزین سهمیه‌ای (هزار تومان در پیشنهاد فعلی) و قیمت بنزین در بازار متشکل کسب سود نماید. این طرح در گام ابتدایی برای بنزین ارائه شده و در گام بعدی با برخی اصلاحات قابل تعمیم به سایر حامل‌های انرژی خواهد بود، از این‌رو می‌تواند گامی مهم و ابتدایی در فرایند اصلاح نظام یارانه‌ای در بخش انرژی کشور باشد. مهمترین موضوع در راستای اجرایی‌سازی این سیاست طراحی بازاری است که آحاد جامعه بتوانند به سهولت و بدون پیچیدگی، سهمیه خود را به فروش برسانند. در ادامه نحوه تخصیص سهمیه به افراد، سازوکار خرید و فروش بنزین، و فرایند تسویه و تعیین قیمت در بازار تبیین می‌شود.

• **تخصیص سهمیه^۲:** بر اساس پیشنهاد اولیه به هر فرد ایرانی ماهانه ۲۰ لیتر سهمیه بنزین هزار تومانی تخصیص یافته که در اختیار سرپرست خانوار قرار خواهد گرفت. این سهمیه به منظور هموارسازی عرضه در بازار، طی روزهای مختلف ماه تخصیص داده می‌شود. واریز سهمیه نیز نیازمند کارت سوخت نبوده و بر اساس کارت‌های بانکی انجام می‌پذیرد. به منظور ممانعت از احتکار و به تبع آن نوسان در بازار، یک سقف ذخیره سهمیه معادل ۶۰ لیتر به ازای هر فرد لحاظ می‌شود و پس از آن پر شدن آن هر لیتر سهمیه جدید به جای اختصاص به فرد، به صورت خودکار به بازار عرضه شده و مبلغ آن به قیمت بازار به حساب فرد واریز می‌شود.

• **سازوکار فروش سهمیه بنزین:** هر فرد می‌تواند با استفاده از سامانه‌های تراکنش (شامل دستگاه‌های خودپرداز و سامانه‌های پیامکی و اینترنتی پرداخت) اقدام به فروش سهمیه خود نماید. در واقع بر روی این سامانه‌ها گزینه «فروش سهمیه بنزین» اضافه شده که فرد با انتخاب آن گزینه می‌تواند علاوه بر مشاهده قیمت روز بنزین و موجودی خود، میزان سهمیه‌ای که مایل به فروش آنست را عرضه نماید. مبلغ فروش نیز به صورت برخط به حساب وی واریز می‌شود. هر چند این ساز و کار از سهولت کافی برای اقشار مختلف جامعه برخوردار است، افرادی که هیچ تمایلی به استفاده از

^۱ آنچه که در این گزارش با عنوان بازار مورد اطلاق قرار می‌گیرد در واقع یک سامانه تسویه و یک رابطه‌ی قیمت‌گذاری وابسته به آنست که بر اساس میزان عرضه و تقاضا قیمت را تعیین می‌کند. از این حیث ممکن است برخی نسبت به اطلاق عبارت "بازار" به آن اشکال نمایند. فارغ از این ملاحظه فنی، از آنجایی که این سامانه در نقش بازار عمل کرده و رابطه تعیین قیمت نیز بر اساس میزان عرضه و تقاضا است، و با توجه به اینکه نوشتار حاضر نیز یک متن سیاستی است که ضرورت دارد فارغ از پیچیدگی‌های فنی تحریر شود، در طول متن از عبارت بازار برای اشاره به این سامانه استفاده می‌شود.

^۲ کمیت‌های پیشنهادی در طرح حاضر (شامل مواردی چون میزان سهمیه و روابط مربوط به بروزرسانی قیمت) بر اساس یک سناریوی پایه ارائه شده است. با توجه به حساسیت و وابستگی این مقادیر به یکدیگر، با اعمال هرگونه پیشنهادات و اهداف تکمیلی کلیه مقادیر کمی باید به صورت متناسب اصلاح شود.

سهامیه خود ندارند می‌توانند با کاهش سقف ذخیره سهامیه خود به صفر، عملاً در هر ماه به محض تخصیص سهامیه آنرا به صورت خودکار به بازار فروخته و مبلغ آن را بر اساس قیمت بازار دریافت نمایند. این شیوه عملاً منجر به واریز ماهیانه پول به جای سهامیه سوخت به حساب فرد خواهد شد.

- **سازوکار خرید بنزین:** در این پیشنهاد به منظور جلوگیری از هر گونه فعالیت سفته‌بازانه و نوسانات ناشی از آن، امکان خرید سهامیه و ذخیره آن در کارت وجود ندارد و خرید بنزین صرفاً در جایگاه و برای سوخت‌گیری ممکن است. از لحاظ عملیاتی نیز تا زمانی که افراد می‌توانند هر زمانی که مایل باشند برای سوخت‌گیری به جایگاه مراجعه نمایند، هیچ ضرورتی برای خرید و ذخیره سهامیه بنزین وجود ندارد. در واقع هر فرد فراتر از سهامیه خود نیز همواره می‌تواند با مراجعه به جایگاه سوخت و به قیمت بازار که در هر زمان در جایگاه قابل رویت است، اقدام به سوخت‌گیری نماید. بدیهی است افرادی که هنوز سهامیه خود را به پایان نرسانده‌اند نیز می‌توانند اقدام به حفظ سهامیه خود و خرید بنزین از بازار نمایند.

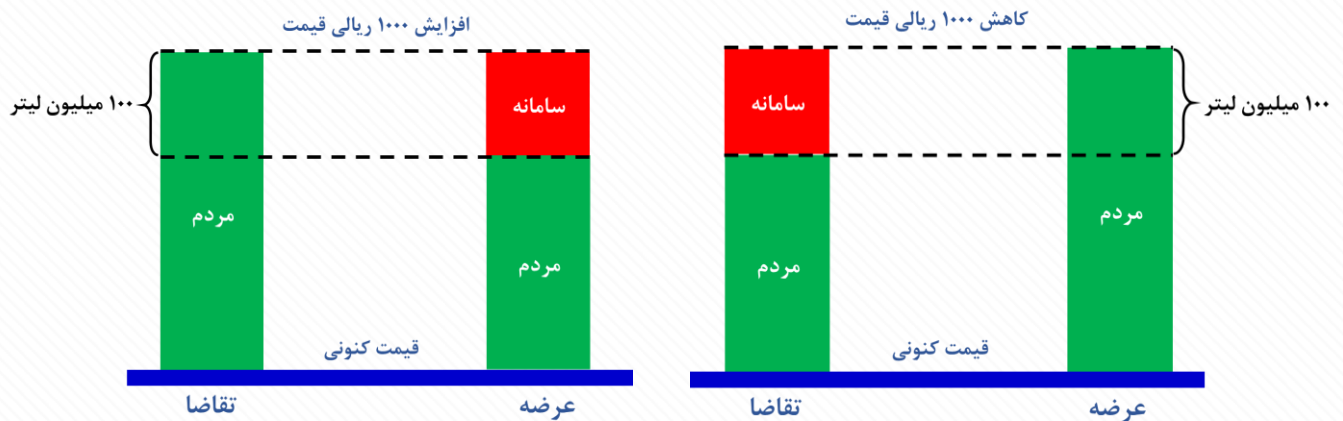
- **قیمت بازار:** بازار در پیشنهاد حاضر مشتمل بر فروش سهامیه بنزین و خرید بنزین بیش از سهامیه بوده و استفاده از بنزین سهامیه‌ای به قیمت هزار تومان خارج از شمول بازار است. منظور از قیمت بازار نیز در هر زمان قیمت حاکم بر این بازار است. در پیشنهاد کنونی قیمت بازار که هنگام خرید بنزین در جایگاه‌های سوخت‌گیری، و هنگام فروش سهامیه در تمامی سامانه‌های فروش مشاهده می‌شود، یکسان بوده و افراد با مشاهده آن اقدام به خرید یا فروش می‌کنند. در واقع قیمت در هر نقطه زمانی در تمام سامانه‌های خرید و فروش در سراسر کشور یکسان است و در زمان روزرسانی قیمت نیز در تمام آنها به صورت همزمان تغییر می‌کند. لازم به توجه است که عموماً در بازارهای مشابه که در آنها قیمت بر اساس عرضه و تقاضا تعیین می‌شود، روال این است که هر فرد هنگام ثبت سفارش خود قیمت مورد نظر را نیز ثبت نماید تا در نهایت قیمتی تعیین شود که بر اساس آن عرضه و تقاضا با هم برابر شده و تسویه بر اساس آن قیمت صورت پذیرد (همانند فرایند موجود در بازار بورس). این فرایند در بازار خرید و فروش سهامیه‌های بنزین ممکن است موجب پیچیدگی و سردرگمی مردم شود؛ از این رو در بازار پیشنهادی برای سهولت بیشتر طراحی به گونه‌ای انجام شده است که هنگام خرید و فروش، قیمت بازار از پیش مشخص شده است. در این مدل از آنجایی که ممکن است عرضه و تقاضا در این قیمت لزوماً برابر نبوده و بازار تسویه نشود، یک سامانه مرکزی متصل به یک حساب بانکی بسته وظیفه تسویه بازار را برعهده خواهد داشت که در ادامه سازوکار آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

• **تسویه و بروزرسانی قیمت بازار:** در فرایند تسویه و بروزرسانی، قیمت اعلام شده به فروشندگان سهمیه در سامانه‌های فروش و قیمت خرید بنزین در جایگاه سوخت برای متقاضیان بنزین آزاد به صورت همزمان بروز می‌شود. ضمن آنکه هر زمان که عرضه یا تقاضایی وجود داشته باشد به صورت برخط از طریق سامانه‌ی تسویه و حساب بانکی متصل به آن تسویه می‌شود. از این‌رو هرچند مجموع عرضه‌ی سهمیه و تقاضای بنزین آزاد در بازار در قیمت‌های موجود برابر نباشد، اما همواره به دلیل وجود این سامانه مازاد عرضه یا تقاضای تسویه‌نشده‌ای وجود نخواهد داشت. هر بار پس از بروزرسانی و برقراری قیمت جدید، در طول زمان مجموع عرضه و تقاضا در بازار از زمان آخرین بروزرسانی از هم فاصله می‌گیرد. هر زمان که شکاف بین مجموع عرضه و تقاضا به عدد ۱۰۰ میلیون لیتر رسید، قیمت بازار به میزان ۱۰۰ تومان اصلاح شده و محاسبه شکاف بین عرضه و تقاضا مجدداً از صفر آغاز می‌شود. به بیان دقیق‌تر اگر در این شکاف، عرضه به میزان ۱۰۰ میلیون لیتر بیش از تقاضا باشد قیمت ۱۰۰ تومان کاهش و اگر تقاضا بیش‌تر باشد قیمت ۱۰۰ تومان افزایش می‌یابد. در واقع قیمت با یک لنگی زمانی و پس از تحقق شکاف بین عرضه و تقاضا و در جهت معکوس شکاف اصلاح می‌شود. بازه زمانی بروزرسانی قیمت نیز بسته به زمان لازم برای رسیدن به شکاف ۱۰۰ میلیون لیتری متغیر بوده و انتظار می‌رود در ایامی مانند نوروز با تواتر بیشتری رخ دهد.

• **پرداخت قیمت سهمیه به دولت:** لازم به ذکر است کماکان دولت قیمت ثابت هزار تومان را برای واگذاری سهمیه بنزین به افراد در نظر می‌گیرد. برای کسانی که می‌خواهند از سهمیه خود برای سوخت‌گیری استفاده نمایند، این مبلغ هنگام استفاده از بنزین سهمیه‌ای در جایگاه سوخت پرداخت خواهد شد. برای افرادی که علاقمند به فروش سهمیه خود هستند، هر زمان که این سهمیه فروخته شود از قیمت فروش هزار تومان به حساب دولت و الباقی به حساب صاحب سهمیه واریز خواهد شد. در صورت صلاحدید سیاست‌گذار سهم دولت به جای هزار تومان به صورت درصدی از قیمت بازار قابل تعیین خواهد بود که ممکن است در طول زمان افزایش یافته در میان‌مدت بستر آزادسازی قیمت‌ها را به صورت تدریجی فراهم سازد. در شکل ۳ فرآیند تسویه بر مبنای عرضه و تقاضای ارائه شده است:

• الف- مازاد عرضه

ب۔ مازاد تقاضا



• شکل ۳- تسویه بازار و بروزرسانی قیمت در سامانه بنزین

- **ابزارهای کنترل قیمت:** به منظور رفع هر گونه دغدغه در مورد افزایش بیش از اندازه قیمت بازار، دولت می‌تواند یک سقف قیمتی (درصدی از قیمت فوب) برای عرضه بنزین در نظر بگیرد و در آن قیمت خود به میزان نامحدود عرضه بنزین نماید تا قیمت بازار از این سقف قیمتی تجاوز ننماید. همچنین به منظور کنترل نوسانات سریع قیمتی و به تبع نوسانات هزینه‌ای و درآمدی برای مشارکت‌کنندگان در این بازار، ابزارهای متفاوت نوسان‌گیری وجود دارد که به منظور اختصار و پرهیز از ذکر جزئیات در نوشتار حاضر بدان پرداخته نمی‌شود و در صورت نیاز در مستندات تکمیلی قابل ارائه است.
- لازم به ذکر است که مستند حاضر ابعاد فنی اختصاص سهمیه به افراد و ایجاد بازار مرتبط به آنرا تبیین می‌نماید. نتایج اقتصادی و رفاهی این طرح از جملع تبعات تورمی، منافع بودجه‌ای، تحلیل دهک‌های منتفع و متضرر شهری و روستایی، همچنین موضوعات تکمیلی مانند اختصاص سهمیه به تاکسی‌ها و حمل و نقل عمومی در مستندات تکمیلی ارائه شده است.