

تیترا پیشنهادی: نقدی بر دیدگاه‌های یارانه‌ای اقتصاددانان؛ ضرورت اصلاح بنیادین یارانه‌ها

نقدی بر دیدگاه‌های یارانه‌ای اقتصاددانان؛ ضرورت اصلاح بنیادین یارانه‌ها

روزنامه دنیای اقتصاد در شماره روز یکشنبه ۹۴/۱۱/۶ خود نکات کلیدی نظرات گروهی از اقتصاددانان کشور را در خصوص نحوه ادامه اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها منتشر کرد. درست است که این نظرات در پاسخ به فراخوان وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، و دقیقاً با هدف توصیه راه‌های اجرای مناسب قانون هدفمندی یارانه‌ها مطرح شده بودند و طبعاً می‌بایست به راه‌کارهایی می‌پرداختند که در چارچوب قانون بگنجد؛ این تردید در ذهن نویسنده این سطور شکل گرفت که اگر از همین اقتصاددانان پرسیده می‌شد که آیا قانون هدفمندی یارانه‌ها گزینه درستی برای رهایی از شر یارانه‌ها بود یا خیر و این که اگر آن‌ها در این اظهارنظرها محدود به چارچوب پرسش وزارت نبودند، نظرات مطرح‌شده همین می‌شدند که خواندیم؛ یا آن که یافت می‌شدند مقالاتی که از اساس مطلوبیت قانون هدفمندی یارانه‌ها را زیر سؤال ببرند، چرا که این قانون برای نمونه یارانه‌ها را حتی عام‌تر و بی‌هدف‌تر از پیش ساخت؛ یا آن که تأثیر به‌سزایی در انفجار تورمی اخیر در اقتصاد کشورمان داشت. شجاعت از محدود امتیازاتی است که پس از پایان دوره دولت نهم و دهم برای آن برمی‌شمارند، و در میان نمونه‌های بارز آن هم، برخی به اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها اشاره می‌کنند. از جمله وجوه این شجاعت در این مورد، به جان خریدن آثار احتمالی نارضایتی و مخالفت اقشار مختلف جامعه با این طرح بود؛ حال آن‌که نویسنده خوب به خاطر دارد دولت به‌قدری در این مورد با سیاست عمل کرد و پس از تبلیغات گسترده در مورد "پرداخت پول به مردم"، به قدری جامعه را در انتظار گذاشت که در یکی دو ماه پیش از اجرای قانون، نقل مجالس مردم این سوالات بود که "یارانه‌ها را کی می‌دهند" و "چرا زودتر این طرح اجرا نمی‌شود". حال در این میان، بگردیم و ببابیم "شجاعت" را در اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها.

اعطای یارانه علاوه بر آثار داخلی، متضمن آثار بسیاری در حوزه تجارت خارجی است. به همین علت سازمان جهانی تجارت چند سال پیش یعنی در سال ۲۰۰۶، گزارش تجارت جهانی خود را به مسئله یارانه و اصلاح نظام یارانه‌ای اختصاص داد. در این گزارش به طور خلاصه تلاش شده بود تجربه کشورهای مختلف در این خصوص بررسی و تحلیل شود. به نظر نویسنده که در همان زمان نیز خلاصه‌ای از گزارش را تهیه کرده بود، مهم‌ترین نکته در آن فقدان حتی یک مورد برنامه اصلاح نظام یارانه‌ای موفق یا حتی نسبتاً موفق در جهان بود که یک نوع یارانه را با "نوع بدتر یارانه" عوض کرده باشد. هیچ کشوری پول نقد را جایگزین یارانه‌هایی نکرده بود که در قالب کالاهای ارزان‌شده به مردم اعطا می‌شد! این گزارش حتی به بررسی نظام‌های حمایت از اقشار خاص جامعه همچون بی‌خانمان‌ها، فقرا، معلولان، افراد بی‌سرپرست و مانند این‌ها در قالب برنامه‌های تأمین اجتماعی نیز پرداخته و مشخصاً آن را از برنامه‌های یارانه‌ای عمومی جدا دانسته بود. چرا که اولاً سهم این گونه هزینه‌ها در کل اقتصاد کشورها اصلاً به اندازه نظام‌های پرداخت یارانه نیست؛ و ثانیاً هیچ شکی نیست که همه دولت‌ها خود را به نمایندگی از کل جامعه موظف به حمایت از آسیب‌پذیرترین اعضای آن می‌دانند و نه تنها هیچ دولتی از چنین اقداماتی دریغ نمی‌ورزد، بلکه نه مردم و نه هیچ نظریه‌پردازی نیز مخالف چنین پرداخت‌هایی نیست. این درحالی است که متأسفانه در برخی از همین مقالات مورد بررسی نیز اعطای یارانه نقدی با این گونه "پرداخت‌های اجتماعی" خلط شده است.

به نظر می‌رسد که از ابتدا به جای تلاش برای اختراع مجدد چرخ، می‌بایست از تجربیات موفق و ناموفق کشورهای دیگر در اصلاح نظام یارانه-ای بهره می‌گرفتیم. اکنون نیز شاید بهتر باشد به ضرب‌المثل پرمغزی تأسی کنیم که می‌گوید "جلوی ضرر را هر جا بگیری، منفعت است". نویسنده البته به این نکته واقف است که نه فقط در شرایط کنونی که هنوز موج تورمی اخیر فروکش نکرده است، بلکه حتی به طور کلی "حذف یارانه‌های نقدی" اصلاً کار ساده‌ای نیست و می‌تواند موجب فشار بیشتر بر مردم و نارضایتی آن‌ها شود. اما همگی نیز می‌دانیم که دولت نخواهد توانست مدت مدیدی زیر بار این تعهد مالی عظیم قد راست نگه دارد. اگر ما به دنبال حماسه اقتصادی هستیم، باید به اصلاح یارانه‌ها از یارانه مستقیم و نقدی به سوی یارانه‌های واقعاً هدفمند که منظور از آن اولاً کمک به توسعه کشور و ثانیاً کمک به اقشار ضعیف‌تر است، روی آوریم.

حقیقت این است که تجربه کشورها از جمله کشور خودمان به خوبی نشان داده است تا زمانی که ارتباط میان درآمدهای سرشار نفتی و اقتصاد داخلی قطع نشود، نظام اقتصادی هیچ کشوری اصلاح نخواهد شد و اتفاقاً پرداخت نقدی یارانه از سوی دولت به مردم را می‌توان بدترین این نوع ارتباط دانست. چرا که بدین ترتیب درآمدهای نفتی حتی در پروژه‌های عمرانی کشور هم به کار گرفته نخواهد شد؛ بلکه در بهترین شرایط، تنها جواب‌گوی افزایش قیمت کالاهای مصرفی مردم در اثر تورم حاصل از افزایش نقدینگی خواهد شد. از سوی دیگر، رابطه‌ای که متأسفانه در کشورمان میان تورم و نرخ ارزهای خارجی در مقابل پول ملی وجود دارد، به سرعت افزایش قیمت حامل‌های انرژی و به طور کلی کالاهایی که یارانه غیرمستقیم آن‌ها قطع و به یارانه نقدی تبدیل شده است را بی‌اثر خواهد کرد و بعد از مدت کوتاهی دولت مجبور خواهد شد باز هم قیمت حامل‌های انرژی را افزایش دهد، تا آن را به قیمت‌های جهانی نزدیک کند و با توجه به ساختار قانون هدفمندی، بالطبع باید مجدداً درآمدهای حاصل از این افزایش قیمت‌ها را به صورت یارانه نقدی میان مردم توزیع کند و این دور باطل حداقل در تئوری می‌تواند بارها و بارها تکرار شود! اما سؤال این است که آیا در عمل هم چنین چیزی ممکن است؟ اجازه بدهید نمونه واقعی این سناریو را با هم ببینیم: در حالی که در سال ۱۳۸۹ قیمت بنزین آزاد از ۴۰۰ تومان به ۷۰۰ تومان رسید، قیمت آن نسبت به بازار جهانی به خاطر پایین آمدن ارزش ریال، حتی کمتر از قبل شد. دکتر احمد توکلی در ۷ آذر ۱۳۹۱ اظهار داشت "این پدیده (افزایش نرخ ارز) ... خاصیت اجرای مرحله اول هدفمندی را نیز تا حد بسیار زیادی خنثی کرد؛ زیرا آن وقتی که دلار ۱۰۰۰ - ۱۲۰۰ تومان بود، نرخ‌های اعمال شده (مثلاً بنزین ۷۰۰ تومانی) می‌توانست مصرف را کنترل کند، قاچاق را تقریباً متوقف سازد و تدریجاً در رفتار مردم (مصرف‌کننده و تولیدکننده) اثر بگذارد. ولی وقتی نرخ ارز ۲۵۰۰ - ۳۵۰۰ می‌شود، دیگر قیمت نسبی بنزین نسبت به سایر کالاها مانند قبل باقی نمی‌ماند و دوباره سوخت نسبت به کالاهای دیگر ارزان می‌شود و خاصیت‌های حاصل‌شده خنثی می‌گردد".

در اینجا قصد نداریم به همه ایرادات قانون هدفمندی یارانه‌ها بپردازیم که تاکنون اقتصاددانان و صاحب‌نظران بسیاری چنین کرده‌اند. فقط برای نمونه به گزارشی که روزنامه دنیای اقتصاد در ۲۵ اردیبهشت ۱۳۹۱ به نقل از خبرگزاری فارس در مورد کارکرد پرداخت‌های یارانه‌ای منتشر کرد اشاره می‌کنیم که می‌گفت "مابه‌التفاوت قیمت تنها ۱۴ قلم کالای خوراکی از آذر ۸۹ تا اردیبهشت امسال، ۱۶۲ هزار تومان از یارانه ۱۸۲ هزار تومانی یک خانوار ۴ نفره را در هر ماه به خود اختصاص داده و تنها ۲۰ هزار تومان برای ده‌ها هزینه ضروری دیگر باقی می‌ماند؛ و این که ایسنا در ۵ آبان ۱۳۹۱ گزارش داد "یک سال پس از اجرای این طرح، برخی بررسی‌ها نشان داد که کاهش مصرف انرژی پس از هدفمندی یارانه‌ها مقطعی بوده و رفتار غلط مصرفی مشترکان دوباره مانند گذشته در حال بازگشت است".

مشکل عملی بسیار مهم دیگر این قانون به مطلوبیت، مشروعیت و نهایتاً امکان اعمال تمایز میان اقشار جامعه در برخورداری از یارانه‌های نقدی مربوط می‌شود. اولاً "در هیچ جای قانون صراحتاً مقرر نشده است که بخشی از جامعه یارانه نخواهد گرفت". صدر ماده ۱۰ دریافت یارانه‌ها را تنها به "ارائه اطلاعات صحیح" منوط کرده است. البته ظاهراً تاکنون سرنوشت این مقرر نیز مانند بسیاری دیگر از مقررات این قانون چیزی جز به بوته فراموشی سپرده شدن نبوده است. این قانون فقط در جمله سوم همین ماده به اشخاصی که خود را محق به دریافت یارانه می‌دانند، اجازه اعتراض (احتمالاً به محروم شدن از دریافت یارانه) داده است. ماده ۷ نیز که دقیقاً به یارانه‌های نقدی خانوارها می‌پردازد، تنها در تبصره

یک به لزوم تهیه آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل "چگونگی شناسایی جامعه هدف"، "نحوه پرداخت به جامعه هدف" و "پرداخت‌های موضوع این ماده" اشاره دارد. جالب این که "آیین‌نامه اجرایی این ماده هیچ معیاری برای شناسایی جامعه هدف تعیین نکرده است".

ثانیاً با آن که دولت بدون تعیین معیار درآمدی برای برخورداری یا محرومیت از یارانه‌ها، تلاش کرده است درآمد خانوارها را مشخص کند، در عمل معلوم شده است که تعیین صحیح درآمد خانوارها اصلاً کار ساده‌ای نیست. حتی در یک مورد که دولت پس از شکست طرح خود اظهاری سرپرستان خانوارها، اقدام به اعلام موقعیت برخی خانوارها در چارچوب طبقات دهگانه (دهک‌های) درآمدی کرد، معلوم شد اطلاعاتی که دولت به هر طریق به دست آورده است، چندان قابل اعتماد نیست. در بهترین شرایط، این کارمندان و کارگران بخش دولتی و برخی بنگاه‌های بخش خصوصی هستند که به علت دریافت حقوق و دستمزد مشخص، اطلاعات نسبتاً دقیقی در مورد درآمد آن‌ها - و البته نه دارایی‌شان - در دست دولت است.

ثالثاً کنکاش دولت در دارایی مردم مثلاً در حساب‌های بانکی آن‌ها نیز اشکالات قانونی و شرعی کمی ندارد. برخی از علما و حتی مراجع تقلید در تقبیح چنین اقدامی اظهار نظر کرده‌اند. حتی خود رییس‌جمهور محترم نیز مدتی پیش که شایعاتی در مورد بررسی حساب‌های بانکی یا سایر دارایی‌های مردم در جامعه مطرح شده بود، صراحتاً اعلام کردند دولت چنین کاری نخواهد کرد.

با توجه به سه ایراد فوق، به نظر می‌رسد که اولاً اعمال هر نوع معیاری برای برخورداری یا محروم کردن مردم از دریافت یارانه نقدی، تا زمانی که این معیار در مقرره‌ای قانونی ذکر نشده باشد، می‌تواند اقدامی فراقانونی محسوب گردد؛ و ثانیاً حتی به فرض قبول معیاری برای این امر، روشی که برای تعیین خانوارهای حائز معیارهای دریافت یارانه‌های نقدی به کار گرفته می‌شود، ممکن است نه عملی باشد و نه محمل قانونی و شرعی محکمی داشته باشد.

با توجه به این ملاحظات، به نظر می‌رسد که بهترین راه برای تضمین موفقیت ایده هدفمندی یارانه‌ها عبارت است از بازنگری اساسی در قانون هدفمندی یارانه‌ها و پیش‌بینی فرآیندی هرچند تدریجی و آهسته برای حذف کامل یارانه‌های نقدی. در این مسیر می‌توان در کوتاه یا میان مدت، برای اصلاح روش پرداخت نقدی یارانه‌ها، از روش‌های انتقالی همچون تبدیل تدریجی یارانه‌های نقدی به یارانه‌های غیر نقدی در قالب سبدهای کالایی برای اقشار آسیب‌پذیر یا حتی در مراحل اولیه این اقدام، به کارگیری روش توزیع کالاهای ارزان قیمت با کالا برگ استفاده کرد.

البته نویسندگان، به هیچ‌وجه اصراری بر اتخاذ این یا آن روش خاص ندارد و تنها به عنوان مثال، به یکی از روش‌هایی اشاره شد که حتی برخی اقتصاددانان نیز آن را پیشنهاد کرده‌اند. واقعیت این است که همان مشکلی را که تاکنون از نظر شناسایی اقشار نیازمند به دریافت یارانه نقدی داشته‌ایم، در مورد این گونه یارانه‌های غیر نقدی (و البته همچنان مستقیم) هم خواهیم داشت؛ اما به هر حال، شکی نیست که این روش نه فقط آثار سوء تومی پرداخت یارانه‌های نقدی را ندارد، بلکه به خوبی دیده‌ایم که حتی اثر ضدتورمی هم دارد. از سوی دیگر این وظیفه دولت و به طور کلی نظام، و همین‌طور تمامی رسانه‌های جمعی کشور و صاحب‌نظران حوزه‌های مختلف، استادان و معلمان، سیاست‌مردان، و حتی علما و ائمه جمعه و جماعات، و خلاصه تمامی برگزیدگان و نخبگان جامعه است که نظر عمومی مردم را به آثار سوء یارانه‌های نقدی جلب کنند و آن‌ها را برای یک تحول واقعی در عرصه اقتصاد کشور آماده، یا حتی اگر بخواهیم بهتر بگوییم آن‌ها را به حامیان قطع یارانه‌های نقدی تبدیل کنند.

خوشبختانه مردم ایران ارتباط بسیار خوبی با کشور و حکومت خود دارند. با نگاه به گذشته سی و پنج ساله جمهوری اسلامی، اتفاقات و چالش‌های بنیادین بسیاری را می‌بینیم که هر یک به تنهایی برای ساقط کردن هر حکومتی کافی بودند، ولی هرگز مشکلی جدی برای ما ایجاد نکردند. این همه، نتیجه رابطه نزدیک مردم با نظام است. چرا از این رابطه خوب در این مورد هم استفاده نمی‌کنیم؟ مردمی که در سخت‌ترین شرایط، حمایت خود را از نظام و کشورشان دریغ نکرده‌اند، مطمئناً در این مورد نیز که اصلاً به دشواری برخی از چالش‌های پیشین هم نیست، دولت را در حل این معضل قدیمی اقتصاد ایران تنها نخواهند گذاشت. منظور البته این نیست که صرفاً به موعظه مردم بپردازیم. برعکس، منظور این است که از هر موقعیت و ابزاری برای اقناع اذهان عمومی در مورد منافع حاصل از اصلاح این رویه غلط بهره بگیریم. ما

همان مردمی هستیم که مادرانمان با طیب خاطر فرزندان عزیز خود را به جنگ تحمیلی می‌فرستادند. حال آیا واقعاً اصلاح یارانه‌ها دشوارتر از جنگی است که مردم ما جانانه هشت سال پای آن ایستادند؟ مردم در آن زمان باور داشتند که باید برای جنگ از خود بگذرند و چنین هم کردند. کلید حل مسئله همین باور عمومی است. اگر بتوانیم مردم را به این باور برسانیم که یارانه‌های نقدی آثار مخربی برای خودشان دارد، بدیهی است که در راه اصلاح نظام یارانه‌ها چیزی کم نخواهند گذاشت. سعی نداریم در اینجا بحث اخلاقی کنیم؛ بلکه دقیقاً با تکیه بر تجربیات

عدید، معتقدیم که تبلیغات مؤثر و آموزش مناسب عمومی به خوبی می‌تواند راه را برای اصلاح واقعی نظام یارانه‌ای کشور، و نهایتاً رهایی از بار سنگین یارانه‌های مصرفی بگشاید و به دولت امکان دهد به نحو مناسب درآمدهای نفتی را در جهت حمایت از صنایع و بخش‌های اقتصادی کشور به کار گیرد. هرچند یارانه‌های تولیدی و تجاری نیز نه فقط باید از نظر نحوه توزیع هدفمند باشند، بلکه از نظر زمانی نیز باید از همان ابتدا برنامه‌ای برای حذف تدریجی آن‌ها وجود داشته باشد. زیرا شکی نیست که "حمایت همیشگی موجب رقابت‌مندی و بهره‌مندی نمی‌شود". در پایان به نظر می‌رسد دولت چه تصمیم بگیرد با وجود همه کاستی‌های سیستم اعطای یارانه غیرنقدی همچون توزیع بسته‌های کالایی یا برقراری نظام کالابریگ از آن‌ها استفاده کند و چه تصمیم بگیرد تغییری اساسی در روش پرداخت یارانه نقدی ایجاد نکند، ادامه رویه پرداخت یارانه‌های نقدی نه به مصلحت کشور است و نه اساساً ممکن. دولت باید برای حذف یارانه‌های نقدی هدف‌گذاری کند. تجربه کشورهای مختلف نشان داده است که بهترین روش برای هدفمندسازی یارانه‌های مصرفی، قیمت‌گذاری متفاوت بر مبنای میزان مصرف کالاهای برخوردار از یارانه و به دیگر سخن "اعطای یارانه نه بر اساس میزان درآمد، بلکه بر اساس میزان مصرف" است. کما این که اکنون نیز این سیستم - البته به شکلی ضعیف - هم در مورد سوخت و هم در مورد آب و برق در حال اجراست. چرا این روش را که با وجود مکانیزه و هوشمند بودن روش محاسبه میزان مصرف در مورد تمامی این محصولات، به خوبی می‌تواند در مورد آن‌ها اجرا شود، به طور تمام و کمال به اجرا نمی‌گذاریم؟ دولت می‌تواند قیمت‌گذاری پلکانی آب، برق و گاز را با جدیت بیشتر و به طور معنادار به اجرا گذارد و در مورد بنزین و گازوییل نیز نظام قیمت‌گذاری پلکانی کامل‌تری را طراحی کند که به موجب آن بسته به میزان مصرف، قیمت‌های متفاوتی برای این محصولات در نظر گرفته شود. با این روش حتی می‌توان سطوحی حداقلی را برای مصرف این کالاها در نظر گرفت که قیمت‌شان کمتر از قبل یا حتی رایگان باشد. بدین ترتیب کارکرد حمایتی این روش بازهم بیشتر می‌شود. در مقابل هم می‌توان قیمت را برای مصارف بسیار بالا به شکل قابل توجهی افزایش داد، تا هم اثر جبرانی داشته باشد و هم موجب تشویق صرفه‌جویی شود.

در ابتدای این سخن، از شجاعتی گفتیم که در اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها نیافته بودیم. حال باید بگوییم که انتظار داریم دولت تدبیر و امید در مورد اصلاح مناسب این قانون و حرکت به سمت اصلاح واقعی نظام یارانه‌ای کشور، اقدامی "واقعاً شجاعانه و البته مدبرانه" انجام دهد، تا انشا... راه برای تحولات اساسی‌تر در اقتصاد کشورمان و حرکت به سوی آینده‌ای روشن باز شود.

تایید رییس موسسه: <input type="checkbox"/>	تایید حوزه ریاست: <input type="checkbox"/>	تایید مدیر ذیربط: <input type="checkbox"/>	تایید تهیه کننده: <input type="checkbox"/>
---	---	---	---