

آسیب شناسی قیمت گذاری از منظر قوانین و نهادهای کشور

چکیده

در دهساله نخست پس از انقلاب اسلامی اقتصاد ایران عمدتاً تحت تاثیر رویکرد اقتصاد دولتی و دستوری بود. با پایان جنگ و همچنین تجربه ده سال اقتصاد دولتی، ضرورت تجدید نظر در این رویکرد از سوی مسولان اقتصادی احساس شد. با گذر زمان اقبال به اقتصاد رقابتی یا اقتصاد بازار رفته رفته در میان رده های بالای مدیریت کلان کشور افزایش یافت به طوری که نهایتاً به ابلاغ سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۴ انجامید. اما به رغم این تحولات، تفکر اقتصاد دستوری همچنان بر بخش مهمی از دستگاه دیوانسالاری کشور در سطوح میانی و پایین حاکم است و به مثابه مانع عملی و پنهان در جریان سیاستها کلی آزاد سازی عمل می کند. به نظر می رسد ریشه این مشکل به وجود برخی قوانین، مقررات و نهادهای موجود بر می گردد که به عنوان ابزاری در دست بعضی مدیران اجرایی که یا به لحاظ فکری و یا به جهت منافع مادی خود موافق سیاستهای کلی آزاد سازی نیستند مورد استفاده قرار می گیرد. اگر این ارزیابی درست باشد تنها راه منطقی و موثر برای رفع این معضل، الغا و اصلاح قوانین و نهاد های مزاحم خواهد بود. در این مقاله، قوانین و نهادهای مربوط به قیمت گذاری دولتی را به عنوان یکی از علل مهم عدم موفقیت سیاست آزاد سازی بررسی خواهیم کرد. تأکید این نوشته عمدتاً روی قیمت گذاری کالاهای تولیدی بخش خصوصی خواهد بود و به معضلات ناشی از آشفتگی در قیمت گذاری روی کالاهای تولیدی بخش دولتی و تاثیر آن بر توسعه تجارت خارجی اشاره کوتاهی خواهد شد.

کلمات کلیدی : قیمت گذاری، قوانین و مقررات، نهادهای اقتصادی، آزادسازی اقتصادی.

JEL Classification:

۱- مقدمه

نگاهی به تاریخ تحولات اقتصادی ایران در سالهای پس از انقلاب اسلامی نشان می دهد که رویکرد اقتصادی حاکم بر مدیریت کلان کشور در دهساله آغازین انقلاب عمدتاً اقتصاد دستوری و مداخله گر است. این رویکرد معمولاً با وقایعی مانند انقلاب و ورود نیروهای جوان و پرشور انقلابی به صحنه اداره امور کشور و نیز جنگ تحمیلی عراق علیه ایران و نهایتاً تحریم های اقتصادی ناشی از اشغال سفارت ایالات متحده آمریکا توضیح داده می شود. اما با پایان جنگ و گذشت ده سال از وقوع انقلاب، رویکرد دیگری به تدریج چهره می نماید که خواهان اصلاحات هر چند آهسته در اقتصاد دستوری و حرکت به سمت اقتصاد بازار است. نخستین نشانه های این تغییر رویکرد را می توان در برنامه اول پنجساله توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸) و برنامه های پنجساله بعدی مشاهده کرد.

البته این تغییر رویکرد را هم معمولاً با ضرورت های ناشی از پایان جنگ و استفاده از توان بالقوه بخش خصوصی برای بازسازی اقتصادی کشور توضیح می دهند. در هر صورت واقعیت این است که در ربع قرن پس از پایان جنگ، اقتصاد دستوری، حد اقل در شکل اولیه و خام آن، به شدت رنگ باخته و امروزه چندان خریداری ندارد. در عوض اقتصاد رقابتی یا اقتصاد بازار رفته رفته طرفداران بیشتری در دستگاه کلان مدیریتی کشور پیدا کرده است. این روند نهایتاً در اواسط دهه ۱۳۸۰ به ابلاغ سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی منجر شد. با این همه، عملکرد اقتصاد ایران در این ربع قرن نشان می دهد که به رغم پیشرفتهای صورت گرفته، تفکر اقتصاد دستوری همچنان بر بخش مهمی از نظام مدیریتی کشور به ویژه در سطوح میانی و پایین حاکم است و به مثابه مانع عملی و پنهان در جریان سیاستها کلی آزاد سازی اخلاص می کند. تا زمانی که این مشکل برطرف نشود طراحی و اجرای سیاستها کلی اقتصادی در جهت استقرار اقتصاد رقابتی طبیعتاً نتایج مورد انتظار را به بار نخواهد آورد. به نظر می رسد ریشه این مشکل به وجود برخی قوانین، مقررات و نهادهای موجود بر می گردد که به عنوان ابزاری در دست بعضی مدیران اجرایی که یا به لحاظ فکری و یا به جهت منافع مادی خود موافق سیاستهای کلی آزاد سازی نیستند مورد استفاده قرار می گیرد. اگر این ارزیابی درست باشد تنها راه منطقی و موثر برای رفع این معضل، اصلاح قوانین و نهاد ها خواهد بود. ما در این مقاله، موضوع قیمت گذاری دولتی را به عنوان یکی از علل مهم عدم موفقیت سیاست آزاد سازی بررسی خواهیم کرد. البته بررسی ما همچنانکه پیش از این اشاره شد قوانین، مقررات و نهاد های موجود را مد نظر قرار خواهد داد. مقاله از چهار بخش تشکیل شده، بخش نخست نگاهی گذرا است به سابقه قیمت گذاری در کشور و تأکید بر اینکه به رغم قیمت گذاری هایی که دولتها از دیر باز در خصوص برخی کالاهای اساسی و حساس مانند نان انجام می دادند و این کار اغلب به هزینه خود دولتها صورت می گرفت، تا اوایل دهه ۱۳۵۰ شمسی، هیچ قانون مدونی برای کنترل و قیمت گذاری عمومی کالاها وجود نداشت. در بخش دوم به قوانین و مقررات قیمت گذاری در دوران پیش از انقلاب اسلامی، عمدتاً سالهای ۱۳۵۰، خواهیم پرداخت. بخش سوم به تحول قوانین قیمت گذاری در دوران پس از انقلاب اسلامی اختصاص دارد و اینکه راز بقای این قوانین به رغم مغایرت آنها با سیاستهای کلی اقتصادی کشور در چیست. و بالاخره در بخش چهارم موضوع عدم شفافیت و آشفتگی در قیمت گذاری کالاهای دولتی با تأکید بر دو صنعت مهم کشور یعنی پترو شیمی و فولاد که سهم قابل توجهی در صادرات ما دارند، بررسی خواهد شد.

۲- نگاهی به پیشینه تاریخی قیمت گذاری

با اینکه به دلایل تاریخی بازار و عناصر تشکیل دهنده آن یعنی تجار و اصناف در ایران هیچگاه مانند اروپا مستقل از حکومت نبودند و سران و ریش سفیدان بازار برای تضمین امنیت اقتصادی خود اغلب روابط نزدیکی با عمال حکومتی داشتند (اشرف، ۱۳۵۹، ۲۶)، اما به ندرت اتفاق می افتاد که حکومتی ها در تعیین قیمت و نرخ گذاری کالاها دخالت مستقیم داشته باشند. محدود مداخلات حکومتی ها در این خصوص منحصر به عرضه غلات و نان در مواقع خشکسالی، قحطی یا جنگ می شد. واقعیت این است که قیمت گذاری و به طور کلی مداخله دولت در نظام اقتصادی به معنای امروزی کلمه اساساً در اقتصاد های مدرن موضوعیت دارد و در اقتصاد های ماقبل مدرن کارکرد اقتصادی دولت منحصر به جمع آوری مالیات برای تأمین مالی دستگاه حکومتی به منظور

حفظ امنیت داخلی و خارجی بود. با سربرآوردن دولتهای مدرن در سه سده گذشته، مقارن با گسترش و فراگیر شدن نظام بازار در همه سطوح فعالیت های اقتصادی است که مداخله دولت معنا و موضوعیت پیدا می کند. اندیشه های مدرن در دوران سلطنت قاجاریه به ویژه در دهه های پایانی آن به جامعه ایرانی راه یافتند و به دنبال آن نهادهای جدید مانند بانک و بنگاه به سبک اروپایی شکل گرفتند. پیروزی نهضت مشروطه در اواخر دوره قاجار آغاز مهم ترین تحول در بنیانگذاری قوانین و نهادهای مدرن در کشور ما بود. به این ترتیب ایران در جرگه کشورهای مشروطه و دارای قانون اساسی درآمد، حادثه ای که در قاره آسیا کاملاً بی سابقه بود. اما این موفقیت هزینه های سنگینی هم به همراه آورد. کشمکش های سیاسی داخلی پس از پیروزی نهضت و مداخلات پنهان و آشکار قدرت های بزرگ خارجی (امپراتوری روسیه و بریتانیا) نزدیک به دو دهه کشور ما را دچار هرج و مرج و آشوب کرد. اقتدار حکومت مرکزی، امنیت و در نتیجه تحکیم نهادهای مدرن با انقراض سلسله قاجار و روی کار آمدن پهلوی اول ممکن شد. در این دوره دولت با تحکیم پایه های خود به سرعت به یک دیکتاتوری تمام عیار تبدیل گردید. در هر صورت آنچه به عنوان نهادها و نظام اقتصادی جدید می توان نامید از جمله نظام اقتصاد دولتی، عمدتاً در این دوره بنیاد نهاده شد.

به رغم اینکه در بخش اعظم سلطنت پهلوی اول، به ویژه در اواخر آن، اقتصاد دولتی بر ایران حاکم بود اما قانون یا نهادی که روی کالاهای خصوصی داخل مستقیماً قیمت گذاری کند وجود نداشت. تجارت خارجی عملاً در انحصار دولت بود و عمده سرمایه گذاری نه فقط در زیرساخت ها مانند راه آهن بلکه در صنایع مدرن و بزرگ هم از سوی دولت صورت می گرفت. (باربر، ۱۳۰) در عرصه تجارت شرکتهای بزرگ دولتی تشکیل شدند تا مسولیت خرید کالاهای داخلی و صادرات آنها و نیز واردات کالاها و توزیع آنها را به عهده گیرند. دلایلی که برای توجیه تشکیل این شرکتهای ذکر می شد عبارت بود از کنترل قاچاق ارز و حمایت از تولید کنندگان یا به طور مشخص کشاورزان با حذف واسطه ها و دلایلی که به طوریکه محصولات آنها به بهای خوب خریداری شوند و انگیزه برای تولید بیشتر فراهم آید. (متین دفتری، ۲) روند دولتی شدن اقتصاد ایران از زمانی شدت بی سابقه ای به خود گرفت که علی اکبر داور متصدی وزارت دارایی شد (شهریور ۱۳۱۲ شمسی). او به دلیل اعتقاداتی که داشت و نیز اصرار رضا شاه بر تسریع رشد اقتصادی و افزایش درآمدهای دولت، اقدام به تأسیس بنگاههای دولتی به صورت شرکتهای سهامی کرد، شرکتهایی که سهام آنها متعلق به دولت بود و مجمع عمومی آنها طبیعتاً از مقامات دولتی تشکیل می شد و خارج از نظارت دیوان محاسبات فعالیت می کردند. (متین دفتری، ۲) از جمله شرکتهایی که به دستور داور تشکیل شد می توان از شرکت سهامی ساختمان ایران، شرکت سهامی حمل و نقل، شرکت سهامی گله داری، شرکت قند و شکر، شرکت کبریت سازی، شرکت نساجی، شرکت آبیاری، شرکت پنبه، شرکت برنج، شرکت پشم و پوست، شرکت بیمه و دهها شرکت دیگر که به طریق بازرگانی اداره می شدند و تشریفات کارهای دولتی را نداشتند. تعداد این شرکتهای ۴۰ واحد می رسید. (عاقلی، ۲۷۴) توجیه داور برای این گونه گسترش بی مهلبای اقتصاد دولتی این بود که مردم (بخش خصوصی) چون آشنا به کارهای اساسی نیستند و تشکیلاتی ندارند، ناگزیر دولت باید ابتکار عمل را به دست گیرد. او تأکید داشت که دولت باید شروع کند و عملاً فواید و چگونگی کارها را به مردم نشان دهد و بعد به تدریج هر رشته ای را به مردم واگذار نماید. (وکیلی، ۹۵) در هر صورت، به رغم اینکه در دوره وزارت دارایی داور وزن دولت در اقتصاد ملی به شدت افزایش یافت اما روی کالاها و خدمات بخش خصوصی قیمت گذاری صورت نمی گرفت و قیمت گذاری منحصر به کالاها و خدمات تولیدی شرکتهای یا انحصارات دولتی بود. در مواردی که دولت قصد کنترل قیمت کالاها و خدمات بخش خصوصی را داشت این کار را به هزینه دولت و با وارد کردن شرکتهای دولتی به رقابت با بخش خصوصی انجام می داد. (وکیلی، ۶۲-۶۴) عدم مداخله دولت در تعیین قیمت کالاهای خصوصی حد اقل از سوی کسی مانند داور دلایل روشنی داشت. او که پیش از آمدن به وزارت

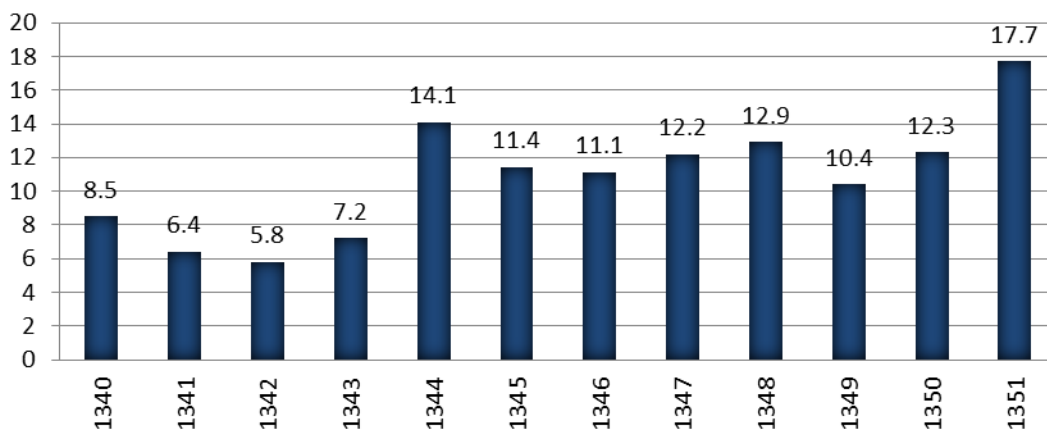
دارایی، مسولیت وزارت عدلیه (دادگستری) را به عهده داشت و مبتکر اصلاحات گسترده ای در نظام دادگستری و نیز تدوین قوانین بود به خوبی می دانست که رضای متعاملین شرط لازم برای صحت معامله است و «اکراه موجب عدم نفوذ معامله است اگرچه از طرف شخص خارجی غیر از متعاملین واقع شود.» (قانون مدنی ایران، ماده ۲۰۳) قانون مدنی ایران که اساساً با الهام از شریعت اسلامی تدوین شده بود آزادی معاملات در چارچوب قوانین شرع را تضمین می کرد. بنابراین، قیمت گذاری دولتی روی کالاها و خدمات خصوصی که مصداق نقض ماده فوق بود نمی توانست به لحاظ قانونی مشروعیت داشته باشد. در چنین شرایطی مقامات حکومتی برای اجرای منویات خود در خصوص کنترل قیمت کالاها و خدمات راه چاره را در ایجاد بنگاههای دولتی می دانستند. این محذور تا اواخر دوره پهلوی دوم هم رعایت می شد. اما از اوایل دهه ۱۳۵۰ که به علت بالا رفتن شدید و بی سابقه درآمدهای نفتی صحنه اقتصادی سیاسی کشور تحولات ناگهانی پیدا کرد رویکرد حکومت نیز نسبت به محذوراتی از این قبیل عوض شد. البته نشستن نسل جدیدی از سیاستمداران بر اریکه قدرت هم در این تغییر رویکرد بی تاثیر نبود.

۳- قوانین و نهادهای قیمت گذاری در سالهای پیش از انقلاب اسلامی

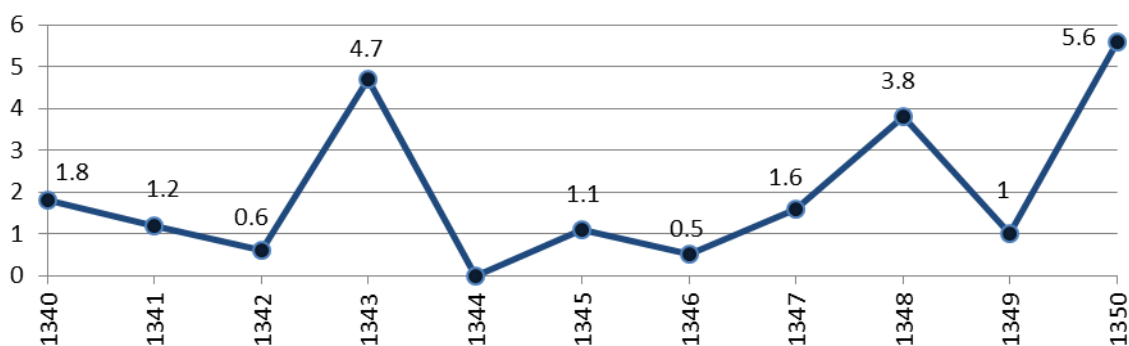
تفکر اقتصادی حاکم بر دستگاههای حکومتی در دوره پهلوی دوم نسبت به دوره قبل تغییر عمده ای پیدا نکرد. مسولان اقتصادی همچنان بر این رأی بودند که بخش خصوصی به علت ضعف مالی و توان فنی و مدیریتی نمی تواند پیشتاز توسعه صنعتی و اقتصادی کشور باشد و لازم است که دولت در این خصوص ابتکار عمل را به دست گیرد. در این دوره هم مانند دوره قبل دولت با همان رویکرد، علاوه بر سرمایه گذاری در زیرساختها، مسولیت راه انداختن صنایع سنگین مانند ذوب آهن، پالایشگاهها، پترو شیمی ها، ماشین سازی ها و صنایع بزرگ کشت و صنعت را هم به عهده گرفت. مجتمع های بزرگ اقتصادی همانند سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران شکل گرفتند که یاد آور مجتمع های بزرگ اقتصادی زمان پهلوی اول بودند و البته با همان توجهی که همه آنها در آینده به مردم (بخش خصوصی) واگذار خواهند شد! دولت کماکان در خصوص کالاها و خدمات تولیدی خود قیمت گذاری می کرد و قیمت کالاها اساسی مانند نان و ارزاق عمومی را به هزینه خود از طریق واردات یا خرید های داخلی دولتی کنترل می کرد اما مستقیماً وارد عرصه قیمت گذاری روی کالاها و خدمات خصوصی نمی شد و تا دهه ۱۳۵۰ قانون و نهاد خاصی هم در این خصوص وجود نداشت. قوانین و نهادهای مربوط به قیمت گذاری همه محصولات از جمله تولیدات بخش خصوصی به سال ۱۳۵۴ بر می گردد. اما پیش از پرداختن به این موضوع لازم است ابتدا به شرایط اقتصادی- اجتماعی که منجر به تدوین و اجرای این قوانین و مقررات شد بپردازیم.

دهه ۱۳۴۰ شمسی را می توان دوران شکوفایی اقتصادی ایران در عصر پهلوی دوم دانست. پس از فرو کش کردن تلاطمات سیاسی سالهای ۱۳۲۰ و اوایل سالهای ۱۳۳۰ بالاخره کشور به آرامش سیاسی دست یافت هرچند این آرامش و ثبات توأم شد با تحکیم قدرت دیکتاتوری شاه، زیر پا نهادن قانون اساسی مشروطه، صوری شدن انتخابات مجلسین و نهایتاً سرکوب شدید همه نیروهای سیاسی مخالف و منتقد. اینجا نمی توان وارد این بحث شد که آیا ثبات سیاسی نتیجه دیکتاتوری و سرکوب بود یا به روش دموکراتیک هم می شد به آن دست یافت. به هر حال آنچه در دهه ۱۳۴۰ اتفاق افتاد رشد بی سابقه و چشمگیر اقتصادی از یک سو و نرخ تورم تک رقمی و بسیار پایین از سوی دیگر بود. میانگین نرخ رشد تولید ناخالص ملی در مدت دهساله ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۱

یعنی در طول دو برنامه پنجساله سوم و چهارم به بیش از ۱۱ درصد در سال و میانگین نرخ تورم در همین سالها ۲،۵ (دو و نیم) درصد در سال بود. (آمارهای اقتصادی، صص ۳۹ و ۱۷۴) (نمودار ۱ و نمودار ۲). این عملکرد بی سابقه و فوق العاده اقتصاد ایران آینده دلگرم کننده ای را نوید می داد اما در عین حال بد فهمی ها و توهمات را هم در میان برخی تصمیم گیران رده بالای حکومتی دامن زد. برنامه پنجساله پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶) در چنین شرایط خوشبینانه ای تدوین شد و کل اعتبارات پیش بینی شده برای آن نسبت به برنامه چهارم دو برابر گردید. در این میان افزایش شدید درآمدهای حاصل از صادرات نفت هم مزید بر علت شد. این درآمدها از کمتر از ۲،۵ (دو و نیم) میلیارد دلار در سال ۱۳۵۱ به بیش از ۸ میلیارد دلار در سال ۱۳۵۲ و به بالای ۲۰ میلیارد دلار در سال بعد رسید. (آمارهای اقتصادی، صص ۱۴۹) به پشت گرمی این درآمدها اعتبارات برنامه پنجم در میانه اجرای آن به اصرار شاه بازهم افزایش پیدا کرد.



نمودار ۱: نرخ رشد اقتصادی (%) - دهه ۱۳۴۰

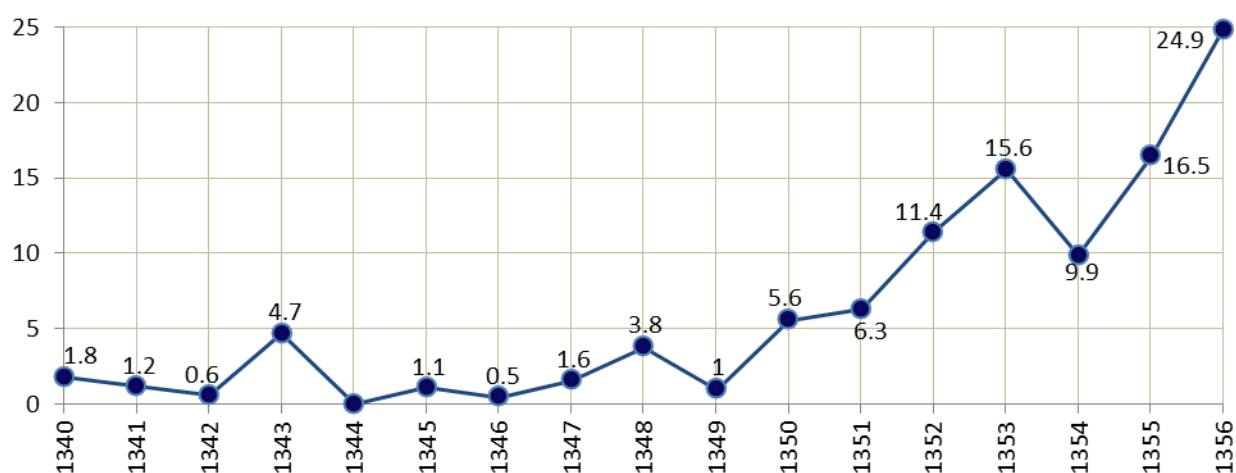


نمودار ۲: نرخ تورم (%) - دهه ۱۳۴۰

تزریق گسترده درآمدهای نفتی به اقتصاد ملی بدون در نظر گرفتن ظرفیت زیر ساخت ها و امکان جذب این همه اعتبارات طبیعتاً کشور را دچار مشکلات عدیده ای کرد از جمله اینکه تورم به سرعت رو به افزایش گذاشت. روند تورمی از قبل در دو سال پایانی برنامه چهارم رو به افزایش گذاشته بود اما هنوز در سال ۱۳۵۱ تک رقمی و اندکی بیش از ۶ درصد بود اما این رقم در سال ۱۳۵۲ به یکباره از ۱۱ درصد فراتر رفت و در سال بعد بازم افزایش یافت و به بیش از ۱۵ درصد رسید. افزایش ناگهانی تورم در جامعه ای که بیش از یک دهه به نرخ تورم های تک رقمی پایین عادت کرده بود به شدت موجب نارضایتی مردم شد و مسولان را به فکر چاره جویی انداخت. سیاستمداران طبق معمول بی اعتنا به تحلیل های علمی اقتصادی مشکل را در وهله اول به گرانفروشی کاسبان و فعالان اقتصادی نسبت دادند و با این نگاه به سراغ حل مسئله رفتند. بارزترین نمونه چنین رویکردی را می توان نزد رأس دستگاه حکومتی آن زمان یعنی خود شاه ملاحظه کرد. او در مرداد ماه ۱۳۵۴ اصل چهاردهم «انقلاب» خود را برای مبارزه با تورم اعلام می کند. عنوان این اصل گویا است و به خوبی حکایت از محتوای آن دارد: «تعیین و تثبیت مداوم قیمتتها، توزیع صحیح کالاها بر اساس سود عادلانه، مبارزه پیگیر با استثمار مصرف کنندگان، و پایان دادن به عادت ناپسند گرانفروشی.» (پهلوی، ۱۸۳) شاه در کتاب «بسوی تمدن بزرگ» که در اواخر سلطنت وی منتشر شد در توضیح این اصل و نحوه اجرای آن نکاتی را مطرح می سازد که اشاره به آنها می تواند مفید باشد. به عقیده وی، «با توجه به توسعه اقتصادی سریع مملکت و افزایش درآمد سرانه و تمایل به بالا بردن سطح مادی زندگی، که هجوم خریداران را به بازار فروش کالاها و خدمات و ترقی روز افزون میزان مصرف را باعث می شد، افزایش قیمتتها از راه گرانفروشی قابل پیش بینی بود، ولی برای این وضع، چه از نظر آثار تورمی آن و چه از لحاظ اجحافی که از این طریق به مردم می شد قابل قبول نبود.» (پهلوی، ۱۸۳) او در ادامه تأکید می ورزد که برای مقابله با این وضع روشهای متعارف کارساز نیست و باید با یک «حمله ضربتی» به چاره جویی برخاست. این حمله ضربتی شامل «تجدید نظر اساسی در سازمانهای اتاق اصناف و تشکیل گروههای نظارت و کنترل نرخها و استفاده از تمام نیروهای ملی و اداری مملکت» خواهد بود و در صورتی که «نتیجه رضایت بخشی از این کوششها حاصل نشود قانون مربوط به رسیدگی به جرایم محترکان و گرانفروشان توسط دادگاههای نظامی در مورد آنها به اجرا در خواهد آمد.» (پهلوی، ۱۸۵-۱۸۴) برای اجرای این حمله ضربتی،

کمیسیونی از وزیران، مسئول پیشبرد این مبارزه شد و این کمیسیون همگام با کمیته ملی حمایت از مصرف کننده و وزارتخانه هایی که عهده دار امور اقتصادی و قضایی بودند برای تمام اقلام غذایی و کالاهای ضروری قیمتهای عادلانه تعیین کرد. در مدتی کوتاه قیمت چهلده هزار قلم کالا معین شد، و ۲۲۰۰ دانشجوی مدارس عالی و دانشگاهها کار بازرسی در مورد محترم شمردن نرخهای اقلام شده را به عهده گرفتند.... اتاق اصناف نیز در زمینه جلوگیری از تخلفات صنفی در سطح تولید کننده و وارد کننده و عمده فروش و خرده فروش فعالیت موثری کرد و کوشید تا از طریق توسعه شرکتها تعاونی و توزیع در اتحادیه های صنفی، دست واسطه ها را کوتاه کند. هزاران تن مواد غذایی و مصرفی عامه که به منظور سود جویی احتکار شده بود کشف و به قیمت عادلانه در دسترس مردم گذاشته شد، و محترکان تسلیم عدالت شدند. تنها در مدت دو ماه بیش از هشت هزار نفر از این محترکان و سود جویان که برخی از آنها صاحبان معروف صنایع و فروشگاههای بزرگ بودند، یا روانه زندان شدند یا جریمه های سنگین پرداخت کردند و یا برای مدتی از ادامه کار خود محروم گردیدند. حتی شرکتها چند ملیتی خارجی متعددی مشمول مجازات قرار گرفتند و عده ای از روسای سندیکا ها، فرمانداران، شهرداران و مقامات عالیرتبه دولتی مورد بازخواست و تنبیه واقع شدند. برای رسیدگی به جرایم همه این افراد و سازمانها، دادگستری به تشکیل دادگاههای فوق العاده اقدام کرد و این دادگاهها که آرائشان قابل استیناف نبود همراه با دادگاههای عادی به کار پرداختند. (پهلوی، ۱۸۶-۱۸۵)

همراه با اجرای این طرح «ضربتی و انقلابی»، دولت اقدام به واردات گسترده کالاهای ضروری و مصرفی کرد. بعلاوه دولت به منظور تثبیت قیمت کالاهای اساسی از قبیل گندم، گوشت، قند، شکر، برنج، روغن، چای، تخم مرغ و غیره هرساله مبالغی از «صندوق حمایت از مصرف کننده» می پرداخت تا از افزایش قیمت این کالاها جلوگیری کند. رقم این پرداختهای یارانه ای از بیش از ۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۲ به ۱۱۷ میلیارد ریال در دو سال بعد رسید. (پهلوی، ۱۸۷) در سایه این اقدامات نهایتاً نتیجه این شد که تورم از ۱۵,۶ در صد در سال ۱۳۵۳ به ۹,۹ در صد در سال ۱۳۵۴ کاهش پیدا کرد. اما این کاهش موقتی بود و نرخ تورم در سالهای بعد به سرعت رو به افزایش نهاد به طوری که در سال ۱۳۵۵ به ۱۶,۵ درصد و در سال ۱۳۵۶ به نزدیک ۲۵ درصد رسید (نمودار ۳).



نمودار ۳: نرخ تورم (%) - سالهای ۱۳۴۰ تا ۱۳۵۶

رژیم سلطنتی در بهمن ماه سال ۱۳۵۷ بر افتاد اما متأسفانه میراث شومی از آن در حوزه برخی قوانین و نهادهای اقتصادی باقی ماند و به اشکال دیگری بازسازی شد. قانون مربوط به نظارت و کنترل قیمتها تقریباً همزمان با اصل چهاردهم «انقلاب شاه و مردم» به تصویب مجلسین شورای ملی و سنا رسید. این قانون ناظر بر مفاد اساسنامه «مرکز بررسی قیمتها» است و در تاریخ ۱۲ تیر ماه ۱۳۵۴ به تصویب کمیسیونهای پارلمانی مجلسین رسیده است. این مرکز در واقع نخستین سنگ بنای نهاد قیمت گذاری در کشور ما است. در نخستین سال پس از انقلاب اسلامی، در سال ۱۳۵۸، طبق مصوبه شورای انقلاب این مرکز با «صندوق حمایت از مصرف کننده» ادغام شد و از ترکیب آنها «سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولید کنندگان» به وجود آمد. ما در بخش بعدی به این موضوع خواهیم پرداخت اما پیش از آن لازم است اساسنامه «مرکز بررسی قیمتها» که در نوع خود بی نظیر است و در هیچ کشور پیشرفته ای نمی توان مشابه آن را یافت بررسی کنیم.

«مرکز بررسی قیمت‌ها» مطابق ماده ۱ اساسنامه مصوب آن دارای شخصیت حقوقی بوده و وابسته به وزارت بازرگانی است.^۱ در ماده ۲ آمده که «هدف مرکز تعیین و تعدیل و تثبیت قیمت تولیدات داخلی کشور و کالاهای وارداتی و خدمات و انجام بررسی‌ها و تهیه طرح‌های لازم به منظور متعادل ساختن و پیشگیری از افزایش نا متناسب قیمت‌ها است.» در بند الف ماده ۳ «بررسی، تعیین، تعدیل قیمت انواع خدمات و محصولات تولیدی اعم از کشاورزی، صنعتی، معدنی و نیز کالاهای وارداتی در سطح عمده فروشی و خرده فروشی» بخشی از وظایف مرکز ذکر شده است. مرکز وظایف دیگری هم بر عهده دارد از جمله «بررسی عوامل موثر در قیمت و سیستم توزیع کالاها و خدمات تا مرحله مصرف»، «بررسی بهای تمام شده کالاهای وارداتی»، «جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل آمار قیمت‌های داخلی و بین‌المللی و بررسی نوسان قیمت‌ها»، «تنظیم و اجرای برنامه‌های آموزشی در زمینه روش بررسی قیمت تمام شده و مشارکت و همکاری در سمینارها و مجامع بین‌المللی قیمت‌ها». مرکز دارای ارکان سه‌گانه است: «شورای عالی قیمت‌ها»، «هیئت‌های تعیین و تثبیت قیمت» و بالاخره «رییس کل». شورای عالی قیمت‌ها که رکن اصلی مرکز را تشکیل می‌دهد مرکب است از وزرای مرتبط با فعالیتهای اقتصادی بعلاوه رییس کل بانک مرکزی، مدیر عامل صندوق حمایت مصرف‌کننده، رییس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و رییس اتاق اصناف پایتخت؛ ریاست شورا با وزیر بازرگانی است. وظیفه این شورا «تعیین خط مشی و تصویب برنامه‌های کلی مرکز»، «تعیین فهرست انواع و اولویت کالاها و خدماتی که بایستی مورد بررسی مرکز قرار گیرد»، «تصویب قیمت کالاها و خدمات» و غیره است. طبق ماده ۱۰ اساسنامه «مرکز دارای هیئت‌هایی خواهد بود که تحت عنوان هیئت تعیین و تثبیت قیمت‌ها تشکیل می‌گردد. ترکیب و نحوه تشکیل جلسات این هیئت‌ها به پیشنهاد رییس مرکز و تصویب شورا خواهد بود.» رییس مرکز که به پیشنهاد وزیر بازرگانی و تصویب هیئت وزیران منصوب می‌شود و وظیفه او اداره امور جاری و فعالیتهای مرکز و اجرای تصمیمات شورا است. (ماده ۱۱) نحوه کار مرکز بررسی قیمت‌ها به این ترتیب است که شورا فهرست کالاها و خدمات مورد نظر برای قیمت گذاری را احصا می‌کند، هیئت‌های تعیین و تثبیت قیمت پس از بررسی‌های لازم، کار قیمت گذاری را انجام می‌دهند و نهایتاً شورا اتخاذ تصمیم کرده و قیمت کالاها و خدمات را به تصویب می‌رساند.

به این ترتیب یک نهاد دولتی به وجود می‌آید که اختیار قیمت گذاری روی نه تنها کالاها و خدمات دولتی بلکه کلیه محصولات تولیدی اعم از خصوصی و دولتی، و داخلی و خارجی را دارد. شکل‌گیری این نهاد و قانون مربوط به آن در تضاد آشکار با قانون مدنی ایران است. ماده ۱۹۰ قانون مدنی ایران چهار شرط برای صحت هر معامله ذکر می‌کند که نخستین آنها «قصد طرفین و رضای آنها» است. ماده ۲۰۳ که پیش از این نیز به آن اشاره شد، صراحتاً اذعان می‌دارد که «اکراه موجب عدم نفوذ معامله است اگرچه از طرف شخص خارجی غیر از متعاملین واقع شود.» این مواد قانونی آشکارا برگرفته از شریعت اسلامی و کاملاً منطبق با سیره پیامبر گرامی اسلام است. در دوره پهلوی اول و سالهای اولیه سلطنت پهلوی دوم که سیاستمداران کهنه کار و کم و بیش آشنا به شریعت اسلامی زمام امور را در دست داشتند نسبت به نقض قوانینی از این دست احتیاط به خرج می‌دادند. اما در سالهای پایانی پهلوی دوم، بی‌اطلاعی و بی‌اعتنایی به این گونه محذورات به اوج خود رسید. اما نکته قابل تأمل تر خوانش انقلابیون جوان پس از انقلاب اسلامی بود که ظاهراً کل قوانین مدنی ایران در خصوص مالکیت و معاملات را برگرفته از قوانین غربی تلقی می‌کردند و آشکارا به مخالفت با آن بر می‌خاستند. البته به دلایلی که جای بحث آنها اینجا نیست، ایدولوژی اقتصادی حاکم بر

^۱ - مرجع همه قوانین، مصوبه‌ها و آیین‌نامه‌هایی که در این مقاله به آنها ارجاع شده مرکز پژوهشهای مجلس، سامانه قوانین است مگر اینکه مرجع دیگری تصریح شود.

سالهای اولیه انقلاب اسلامی عمدتاً چپگرایانه بود و این موجب شد که برخی قوانین و نهادهای پیش از انقلاب اسلامی که همسو با اقتصاد دولتی بودند در سالهای اولیه پس از انقلاب اسلامی مورد تأیید قرار گیرند و حتی بازسازی و تقویت شوند. نکته جالب تر شاید این باشد که پس از گذشت یک دهه از انقلاب اسلامی که رویکرد اقتصادی مسئولان رده بالای نظام اسلامی متحول شد و اقتصاد دولتی منزلت والای خود را از دست داد، قوانین و نهادهای همسو با اقتصاد دولتی همچنان به حیات خود ادامه دادند و در برخی موارد تقویت هم شدند.

۴- تحول قوانین و نهادهای قیمت گذاری در دوران پس از انقلاب اسلامی

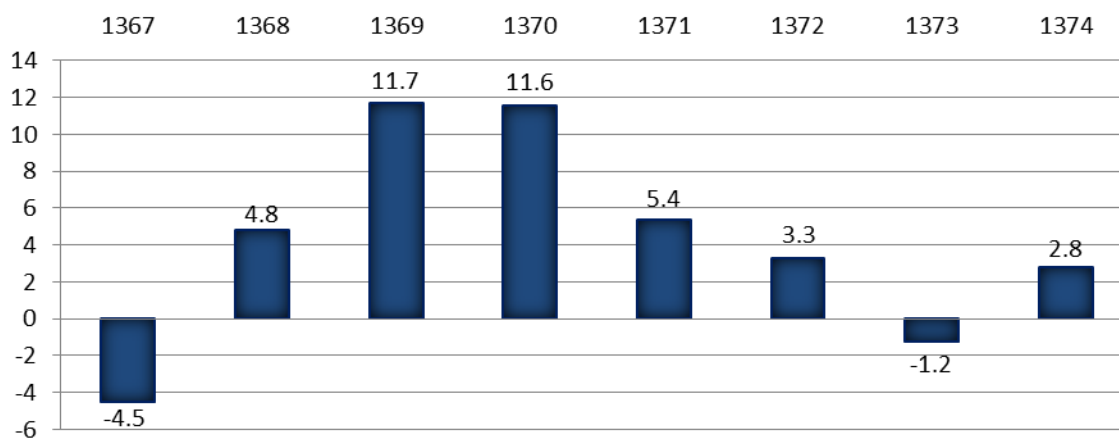
همانطور که پیش از این اشاره شد ایدئولوژی اقتصادی اولیه حاکم بر انقلابیون جوان عمدتاً متأثر از اندیشه های چپگرایانه بود. اقتصاد بازار آزاد یا به تعبیر آنها سرمایه داری غربی، ایدئولوژی رژیم سلطنتی برافزوده بود که نظام اقتصاد اسلامی باید جای آن را بگیرد. این نظام جدید اسلامی نه سرمایه داری است و نه سوسیالیستی، اما از دستاورد های مثبت هر دوی آنها می تواند استفاده کند. با این تفکر بود که برخی قوانین و نهادهای اقتصادی رژیم سابق حفظ و بازسازی شدند. از جمله اینها «مرکز بررسی قیمتها» و «صندوق حمایت مصرف کننده» بود که بر اساس مصوبه شورای انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۸ با هم ادغام شدند و از ترکیب آنها «سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولید کنندگان» به وجود آمد و اساسنامه آن به تصویب این شورا رسید. اما تاثیر گذاری این سازمان از دهه دوم انقلاب به بعد جلوه گر شد چراکه حوادث پس از وقوع انقلاب اسلامی طوری رقم خورد که سازمان ها و نهادهایی که به صورت اضطراری به وجود آمدند جایگزین قوانین و نهادها مستقر شوند. به هم ریختن اوضاع اقتصادی به علت اقدامات انقلابی از قبیل مصادره واحدهای تولیدی، دولتی کردن بنگاههای بزرگ و بانکهای کشور و از همه مهم تر آغاز جنگ تحمیلی عراق علیه ایران در ۳۱ شهریور ۱۳۵۹ شرایط اضطراری در کشور به وجود آورد که نیازمند تصمیمات مقتضی آن شرایط بود. در چنین شرایطی بود که هیئت وزیران در جلسه ۵ مهر ۱۳۵۹ تشکیل ستادی به نام «ستاد بسیج اقتصادی کشور» را تصویب کرد. (دانشنامه های انقلاب اسلامی، ص ۱)

اعضای این ستاد تشکیل شده بود از وزرای نفت، صنایع و معادن، کار و امور اجتماعی، کشاورزی، کشور، نیرو، امور اقتصادی و دارایی، بازرگانی و دفاع، بعلاوه روسای سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی یا نمایندگانه تام الاختیار آنها. وظیفه «ستاد» در اصل مقابله با بحران اقتصادی ناشی از جنگ و «نخستین اقدام آن ایجاد نظام سهمیه بندی یا کوپنی برای توزیع عادلانه ارزاق و مایحتاج عمومی اساسی از جمله قند، شکر، روغن، نفت و بنزین بود.» (دانشنامه های انقلاب اسلامی، ص ۲) هیئت وزیران ترکیب و شرح وظایف «ستاد» را در سال بعد یعنی آذر ۱۳۶۰ اصلاح کرد. طبق مصوبه جدید وظیفه ستاد «بررسی مشکلات و بحران های اقتصادی ناشی از جنگ و تحریم آشکار و پنهان اقتصادی، ارائه طرح ها و راه حل های کوتاه و ضربتی با بحران های مذکور...» ذکر شده و در ادامه آمده که «تصمیمات ستاد مربوط به مواردی خواهد بود که طبق قانون نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی، هیئت دولت یا شورای اقتصاد نداشته باشد و در موارد ضروری طرح ها و تصمیمات ستاد با تصویب نهادهای ذکر شده تنفیذ قانونی خواهد یافت.» و بالاخره «ستاد بسیج اقتصادی کشور یک نهاد تصمیم گیرنده، هماهنگ کننده، و نظارت کننده در زمینه رفع بحران ها و مشکلات اقتصادی روز بوده و عل الاصول در امور اجرایی مداخله نخواهد کرد و تصمیمات ستاد صرفاً از طریق وزارت خانه ها و سازمان های ذیربط اجرا خواهد شد.» این ستاد به «عنوان نهاد وابسته به شورای اقتصاد عمل خواهد کرد.» شورای

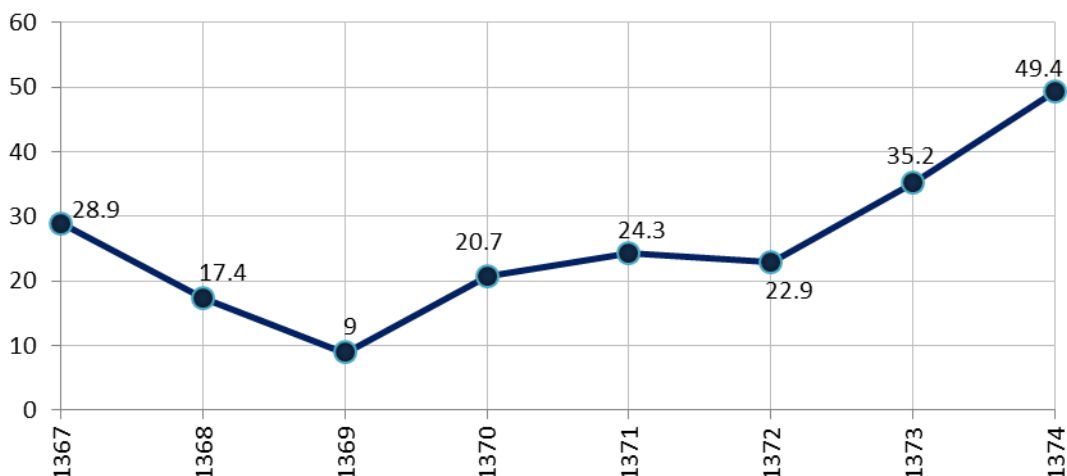
اقتصاد بر عملکرد آن نظارت داشته و می تواند در صورت لزوم تصمیمات آن را کان لم یکن اعلام کند و به هیئت دولت گزارش دهد. ستاد بسیج اقتصادی با سهمیه بندی ارزاق عمومی و کالاهای اساسی در دوره هشت ساله جنگ به شدت فعال بود. کالاهای سهمیه بندی شده که به قیمت های تعیین و تثبیت شده در اختیار عموم گذاشته می شدند یا کالاهای دولتی بودند مانند بنزین و دیگر فراورده های نفتی، یا کالاهای وارداتی با ارز تثبیت شده دولتی مانند روغن و قند و شکر، و یا کالاهای تولید داخلی بودند که دولت برخی نهاده های تولیدی آنها را به قیمت یارانه ای در اختیارشان می گذاشت مانند مرغ، تخم مرغ و نان. تداوم این وضعیت پس از پایان جنگ دیگر توجیهی نداشت به ویژه از این جهت که سهمیه بندی موجب شکل گیری قیمت های چندگانه در بازار شده و به فساد و اتلاف منابع وسیعاً دامن می زد.

پس از پایان جنگ در تابستان ۱۳۶۷ طبیعتاً لزوم فعالیت ستاد در آن ابعاد گسترده ای که صورت می گرفت دیگر موضوعیتی نداشت و اندک اندک بخش هایی از کالاها و خدمات تحت پوشش آن از شمول سیستم سهمیه بندی خارج گردید. در برنامه پنجاه ساله اول (۱۳۶۸-۱۳۷۲)، در بخش مربوط به سیاست های کلی این موضوع مورد توجه قرار گرفت: «تغییر سیستم سهمیه بندی کالاهای اساسی به نحوی که سوبسیدهای پرداخت شده در چهار چوب نظام تأمین اجتماعی کشور به تدریج صرفاً متوجه افراد کم درآمد جامعه گردد.» برای نیل به این منظور واضح است که «سیاست نرخ گذاری کالاها و خدمات» هم باید تغییر می کرد به طوریکه «قیمت های تعادلی برای منابع اقتصادی» به وجود می آمد. منظور برنامه نویس از قیمت های تعادلی این بود که «در مورد کالاهای عمومی نظیر آب، برق، گاز، نفت سفید، بنزین و ... اصل کلی حرکت در جهت تأمین تدریجی هزینه های قابل قبول سرمایه های جدید و جاری شرکتهای تولید کننده این کالاها در طول برنامه خواهد بود»، و «در مورد کالاهای کشاورزی، دامی، صنعتی، و خدماتی که قیمت گذاری آنها ضروری تشخیص داده شود، قیمت توسط دولت و با توجه به هزینه های متوسط تولید و سود متعارف تعیین خواهد شد.» (قانون برنامه اول، صص ۶۷-۶۸) براساس این رویکرد دولت قیمت گذاری روی برخی کالاها را که ضروری تشخیص نمی داد به مکانیسم بازار واگذار کرد. این سیاست آزاد سازی نسبی که بعداً به سیاست تعدیل اقتصادی معروف شد نرخ رشد تولید ناخالص ملی را که در سه سال منتهی به پایان جنگ (۱۳۶۷) به شدت منفی شده بود معکوس کرد و اقتصاد ایران در سالهای ۱۳۶۹ و ۱۳۷۰ به نرخ رشد های دو رقمی دست یافت (نمودار ۴). اما متأسفانه اتخاذ سیاست های پولی و ارزی نادرست اقتصاد ملی را در سالهای پایانی برنامه دو باره با معضل تورم روبرو کرد. نرخ تورم که در دو سال اول برنامه به شدت پایین آمده بود در سالهای بعدی رو به افزایش نهاد و موجب نگرانی مسولان از عواقب اجتماعی و سیاسی این وضعیت شد. برای رفع این نگرانی، به جای پرداختن به ریشه های مسئله یعنی اصلاح عالمانه سیاست های پولی و ارزی، دو باره همان راه حل های دستوری تنظیم بازار و کنترل و تعیین قیمت مطرح گردید. به این ترتیب «ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار» در سال ۱۳۷۳ تشکیل گردید و برای اجرایی کردن تصمیمات این ستاد، دولت اقدام به ایجاد «سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات»، و نیز احیای «سازمان تعزیرات حکومتی» کرد. طبق آیین نامه اجرایی «سازمان بازرسی و نظارت ...»، این سازمان زیر نظر وزیر بازرگانی تشکیل و اداره می گردد و رییس آن معاون وزیر بازرگانی است؛ این سازمان که وظیفه «بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات مشمول در کلیه بخش ها (دولتی، تعاونی و خصوصی و نیز نهادها) اعم از تولیدات و واردات آنها را به عهده دارد» در واقع به عنوان ضابط سازمان تعزیرات حکومتی هم عمل می کند و «گزارش بازرسی و مأمورین سازمان [بازرسی و نظارت] به منزله گزارش ضابطین سازمان تعزیرات می باشد.» (ماده ۸)

واقعیت این است که قانون سازمان تعزیرات حکومتی حدود ۶ سال قبل از تشکیل «سازمان بازرسی و نظارت»، به عنوان مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام تدوین شده بود (اسفند ۱۳۶۷)، اما این قانون در مهرماه سال ۱۳۷۳ اصلاح شد و مطابق آیین نامه جدیدی که در آبانماه همان سال از سوی وزارت دادگستری ابلاغ گردید سازمان تعزیرات به عنوان نهاد زیر مجموعه وزارت دادگستری فعالیت می کند. طبق ماده ۲ این آیین نامه، «رییس سازمان معاون وزیر می باشد و توسط وزیر دادگستری منصوب خواهد شد و به تعداد مورد نیاز معاون خواهد داشت.» سازمان تعزیرات مرجع رسیدگی و صدور رأی راجع به تخلفات موضوع قانون تعزیرات حکومتی است و برای این منظور دارای شعب بدوی و تجدید نظر است. به سخن دیگر، این سازمان تشکیلاتی است در دل قوه مجریه که در خصوص تخلفات اقتصادی مربوط به مقررات قیمت گذاری و ضوابط توزیع رسیدگی کرده و بر حسب قانون تعزیرات رأی صادر می کند. نکته قابل تأمل این است که به رغم تشکیل ستاد پشتیبانی تنظیم بازار و سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات، و نیز فعالیت سخت گیرانه سازمان تعزیرات حکومتی نرخ تورم در سالهای ۱۳۷۳ و ۱۳۷۴ نه تنها کاهش پیدا نکرد بلکه به سرعت افزایش یافت (نمودار ۵). این واقعیت یادآور تجربه مرکز بررسی قیمتتها در سال ۱۳۵۴ بود. جالبتر اینکه یک بار دیگر همین داستان در سالهای ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱ با نتایج مشابهی تکرار شد، گویی از نظر برخی مسولان آزمودن آزموده ها نه تنها خطا نیست بلکه عین صواب است!



نمودار ۴: نرخ رشد اقتصادی (%) - سالهای ۱۳۶۷ تا ۱۳۷۴



نمودار ۵: نرخ تورم (%) - سال‌های ۱۳۶۷ تا ۱۳۷۴

با نگاهی به گذشته می‌توان گفت از سال ۱۳۵۴ که قوانین و نهادهای مربوط به قیمت گذاری شکل گرفته اند تا کنون که نزدیک به چهار دهه می‌گذرد به رغم تغییر شرایط اقتصادی و تحول دیدگاهها و سیاست گذاری ها، هیچکدام از آنها منسوخ نشده اند و فقط در مواردی تغییر شکل، مکان یا اسم داده اند. امروزه مهم ترین نهاد قیمت گذاری در کشور ما سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولید کنندگان است که بیشترین تعداد ارگان های مربوط به کنترل قیمت را در خود جمع کرده است. این سازمان ابتدا از ادغام مرکز بررسی قیمت‌ها و صندوق حمایت مصرف کننده در سال ۱۳۵۸ به وجود آمد و اساسنامه آن به تصویب شورای انقلاب اسلامی رسید. این سازمان به صورت شرکت سهامی اداره می‌شود و وابسته به وزارت بازرگانی است. در سالهای بعد وظایف و اختیارات دو نهاد دیگر یعنی «سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات» و «ستاد پشتیبانی تنظیم بازار»، مطابق مصوبه ۱۲ مرداد ۱۳۸۴ شورای عالی اداری، به سازمان حمایت محول گردیده است. ساختار اصلی سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولید کنندگان، به ویژه در رابطه با موضع قیمت گذاری، همان ساختار مرکز بررسی قیمت‌های سال ۱۳۵۴ است و تفکر حاکم بر آن متأثر از همان رویکرد و نگاه است. عصاره این تفکر این است که تورم اساساً مسئله گرانفروشی و معضل توزیع است، بنابراین برای جلوگیری از آن باید جلوی گرانفروشی و اجحاف تولید کنندگان و کسبه را گرفت. شیوه عمل هم به این صورت است که ابتدا فهرست کالاها و خدماتی که باید مورد بررسی و نظارت قرار گیرند تهیه و طبقه بندی می‌شود و سپس هیئت های «تعیین و تثبیت قیمت» با محاسبه قیمت تمام شده و اضافه کردن سود متعارف، قیمت مناسب را در می‌آورند و قیمت‌های تعیین و تثبیت شده از سوی مرکز یا سازمان اعلام شده و مراعات آن از سوی تولید کنندگان و کسبه مورد نظارت قرار می‌گیرد؛ در صورت مشاهده تخلف، موضوع به مراجع ذی صلاح برای بررسی و صدور حکم معرفی می‌شود.

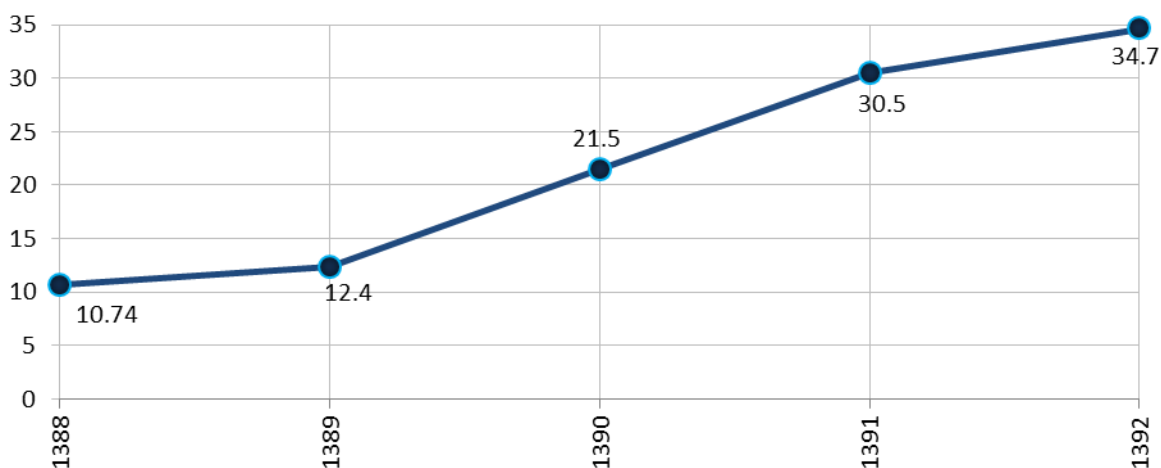
نگاهی به «ضوابط قیمت گذاری کالاهای تولید داخل» که در هیئت تعیین و تثبیت قیمت های سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولید کنندگان در سال ۱۳۸۹ تصویب شده، می‌تواند روشنگر تفکر و رویکرد حاکم بر این سازمان به عنوان مهم ترین نهاد مسول قیمت گذاری در کشور باشد. آنچه در این سند به روشنی گفته شده سخن جدیدی نیست و در واقع بیانگر تفکر پایه ای موجود در

همه اسناد و نهاد های قیمت گذاری است. در آغاز این سند «شیوه قیمت گذاری کنونی (cost plus) در شرایط فعلی بعنوان مبنا در نظر گرفته شده است» و سایر بخش های سند در واقع عمدتاً به شیوه محاسبه بهای تمام شده مربوط می شود. منطق کلی این شیوه قیمت گذاری عبارت است از محاسبه هزینه تولید یا بهای تمام شده محصول بر اساس صورتهای مالی بنگاه و اضافه کردن درصدی تحت عنوان سود به آن. قبل از اینکه وارد بحث مشکلات و پیچیدگی های محاسبه بهای تمام شده در صورت فقدان اسناد و مدارک کافی و راه حل های «سازمان حمایت» در این خصوص بشویم بهتر است خود این منطق کلی را مورد موشکافی قرار دهیم. این فکر که سود در صدی از بهای تمام شده کالا است که از قبل قابل پیش بینی و محاسبه است تصوری باطل و از منظر علم اقتصاد بی پایه است. درست است که بنگاهها معمولاً بر مبنای تصوری از سود یا زیان آتی خود فعالیتهای خود را تنظیم می کنند و بسیاری از بنگاههای بزرگ سود آتی خود را پیش بینی و اعلام می نمایند اما مبنای این محاسبه بهای تمام شده و اضافه کردن در صدی سود به آن نیست. درست بر عکس، بر اساس پیش بینی قیمت بازار و عوامل موثر بر آن است که اقدام به پیش بینی سود می کنند و البته هیچ تضمینی هم نیست که این پیش بینی ها درست و دقیق از آب در آیند. قیمتها در بازار و شرایط دائماً در حال تغییر آن تعیین می شوند، هیچ بنگاهی به جز در وضعیت استثنایی انحصار کامل نمی تواند قیمت تعیین کند. شیوه بهای تمام شده یا هزینه تولید برای محاسبه سود بنگاه با هیچ عقل اقتصادی سازگار نیست چرا که در این صورت هر بنگاه اقتصادی که ناکارآمد تر باشد و با اتلاف منابع هزینه تولید خود را بالا ببرد نهایتاً سود بیشتری نصیب خود خواهد کرد. وانگهی اگر بنگاهی کاملاً مطابق با دستورالعمل سازمان حمایت عمل کند و با اضافه کردن سود پیشنهادی «سازمان حمایت» به بهای تمام شده، کالای خود را در بازار عرضه کند اما قیمت بازار پایین تر از حتی بهای تمام شده بنگاه باشد آنوقت تکلیف چیست؟

و اما محاسبه بهای تمام شده به صورتی که در مصوبه «سازمان حمایت» تجویز شده با اشکالات اساسی و بعضاً لاینحلی روبرو است. نخست اینکه بهای تمام شده به فرض هم که دقیقاً محاسبه شود صرفاً می تواند بیان کننده هزینه های حسابداری بنگاه باشد که طبیعتاً در بر گیرنده هزینه های فرصت و هزینه های معاملاتی نمی شود. بنابراین بنگاه ممکن است با رویکرد بهای تمام شده به ظاهر سود ده اما در واقع زیان ده باشد و نتواند با قیمت های تعیین و تثبیت شده به فعالیت خود ادامه دهد. بعلاوه، واقعیت این است که بسیاری از بنگاههای کوچک و متوسط در کشور ما صورتهای مالی استاندارد و حسابرسی شده یا به اصطلاح «اسناد و مدارک مثبت ای» که مورد قبول سازمان حمایت باشد ندارند. در این گونه موارد راه حل مصوبه «ضوابط قیمت گذاری» بسیار جالب و تأمل برانگیز است: «بهای تمام شده و نرخ فروش با پیشنهاد مشترک سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولید کنندگان و وزارتخانه تولیدی ذیربط و تأیید هیات تعیین و تثبیت قیمت ها تعیین می گردد.» به سخن دیگر، چون ابزاری برای شناخت عینی واقعیت در اختیار نداریم چند نفری دور یک میز می نشینیم و بر سر آن به توافق می رسیم.

واضح است که اینگونه راه حل ها راه به جایی نمی برند و اغلب زمینه ساز فساد اداری و اقتصادی می شوند. همچنانکه پیش از این هم اشاره کردیم در هر دوره زمانی که با این روشها به مبارزه با گرانفروشی و تورم رفته ایم نه تنها نتیجه مثبتی نگرفته ایم بلکه اوضاع بد تر هم شده است. آخرین تجربه از این نوع هم به سالهای ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ مربوط می شود. در سال ۱۳۸۹ که طرح هدفمندی یارانه ها به اجرا گذاشته شد و با افزایش شدید قیمت های حامل های انرژی انتظار می رفت تورم رو به افزایش نهد، دولتمردان وقت به فکر پیشگیری از گرانفروشی افتادند و این در واقع شأن نزول مصوبه مربوط به «ضوابط قیمت گذاری کالاهای داخل» از سوی «سازمان حمایت» بود. فعالتر شدن این سازمان و نیز سازمان تعزیرات حکومتی با نیت خیر جلو گیری از

گرانفروشی و تورم صورت گرفت و بنگاههای زیادی مورد بازرسی و احیاناً جریمه واقع شدند. اما نتیجه همانند تجربه های مشابه پیشین در سالهای ۱۳۵۴ و ۱۳۷۳ چیزی جز آسیب رساندن به تولید کنندگان، شیوع فساد اداری و نهایتاً افزایش تورم نبود. نرخ تورم که در سال ۱۳۸۹ به میزان ۱۲,۴ درصد بود در سال ۱۳۹۰ به ۲۱,۵ درصد، در سال ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به ترتیب به ۳۰,۵ درصد و ۳۴,۷ درصد رسید (نمودار ۶). افزایش قیمت حامل های انرژی ممکن است توضیح دهنده بخشی از افزایش نرخ تورم در همان سال اول باشد اما تورم های شدید دو سال بعد عمدتاً حاکی از بی ثمر بودن سیاستهای دستوری تعیین و تثبیت قیمتها است و اینکه تورم یک مسئله پولی است و ربطی به گرانفروشی تولید کنندگان و کسبه ندارد.



نمودار ۶: نرخ تورم (%) - سالهای ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲

۴- قیمت گذاری کالاهای بخش دولتی

در سه بخش قبل به این نکته اشاره شد که قیمت گذاری دولت بر کالاهای تولید بخش خصوصی، اولاً نقض آشکار ماده ۲۰۳ قانون مدنی است، و ثانیاً نتیجه ای جز اخلال در فضای کسب و کار، شیوع فساد، و افزایش تورم نخواهد داشت.

اما در بخش حاضر به این موضوع خواهیم پرداخت که نحوه قیمت گذاری دولت بر کالاهای تولید بخش دولتی و شبه دولتی نیز طی سالیان گذشته با اشکالات فراوانی همراه بوده، و لطمات بعضاً جبران ناپذیری را بر صنایع ظاهراً مورد حمایت دولت تحمیل کرده است؛ صنعت خودرو یکی از آنهاست. در سالهای اخیر، قیمت گذاری خودرو هر روز مدعیان جدیدی پیدا می کند: سازمان حمایت از مصرف کنندگان، شورای رقابت، و کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی، هر سه مرجع خود را متولی قیمت گذاری خودرو می دانند. هر روز یک مرجع برای قیمت گذاری، هر روز یک مصوبه، و هر روز یک قیمت جدید برای «خودرو» اعلام می شود و بدیهی ست که در چنین شرایطی، نه خودروسازان امکان برنامه ریزی برای تولید دارند و نه مشتریان بازار ریسک خرید و فروش را می پذیرند. در چنین شرایطی، کاهش روزانه و مستمر تولید در صنعت خودرو نباید تعجب باشد. گرچه علاوه بر درگیری

نهادهای مختلف در خصوص ادعای قیمت‌گذاری کالاها در کشور، مسائلی از قبیل عدم توجه به هزینه منابع طبیعی (بعنوان مواد اولیه مورد نیاز برای تولید کالاها)، فقدان شفافیت در روند تغییر قیمت‌ها، و ... نیز صنایع حیاتی کشور را با مشکلات متعددی مواجه ساخته است. یکی از مهمترین این صنایع، صنعت پتروشیمی است.

صنعت پتروشیمی یکی از صنایع حیاتی کشور است که صادرات محصولات آن، حدود ۴۰ درصد صادرات غیر نفتی کشور را تشکیل می‌دهد. قیمت محصولات نهایی واحدهای پتروشیمی، یا در بازارهای بین‌المللی و یا در بازار بورس داخل کشور تعیین می‌شود، اما قیمت گاز طبیعی تحویلی به این واحدها، که حداقل ۵۰ تا ۷۰ درصد قیمت تمام شده محصولات نهایی آنها را تشکیل می‌دهد، توسط دولت تعیین می‌گردد.

تا کنون قیمت خوراک گاز طبیعی واحدهای پتروشیمی بصورت سالانه، در قالب قوانین بودجه سنواتی، تعیین می‌شده است. سال گذشته این نرخ ۲/۸ سنت به ازای هر مترمکعب، و تقریباً ۴۰ سنت کمتر از متوسط قیمت صادراتی (بعنوان یکی از شاخص‌های هزینه فرصت هر مترمکعب گاز) بود. تعیین قیمت اندک برای خوراک گاز واحدهای پتروشیمی طی سالیان گذشته که عمدتاً با هدف حمایت از این صنعت دنبال می‌شد، همواره مورد انتقاد جمع کثیری از اقتصاددانان کشور بوده است. به عقیده آنها، این ارزان‌فروشی موجب شده است که واحدهای پتروشیمی بدون نیاز به مدیریت کارآمد، افزایش بهره‌وری، و ارتقای فناوری، تنها با تکیه بر دریافت خوراک ارزان قیمت از یک سو و فروش محصول به قیمت جهانی از سوی دیگر، سود کلانی نصیب خود کنند؛ و از آنجا که بخش اعظم سهام واحدهای پتروشیمی، نه متعلق به بخش خصوصی و نه متعلق به بخش دولتی، که متعلق به بخش شبه دولتی است، این سود کلان، رانتی بوده که از جیب عموم مردم، عاید گروه کوچکی شده است. توصیه این کارشناسان مبنی بر اصلاح تدریجی قیمت خوراک گاز صنعت پتروشیمی (و سایر حامل‌های انرژی) سال‌ها نادیده گرفته شد، تا اینکه در سال ۱۳۸۸ بنا به ضرورت در قالب لایحه هدفمندسازی یارانه‌ها به تصویب رسید. بند ب ماده یک قانون هدفمندسازی یارانه‌ها به شرح زیر است :

" میانگین قیمت فروش داخلی گاز طبیعی به گونه‌ای تعیین شود که به تدریج تا پایان برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، معادل حداقل هفتاد و پنج درصد (۷۵٪) متوسط قیمت گاز طبیعی صادراتی پس از کسر هزینه‌های انتقال، مالیات و عوارض شود.

تبصره- جهت تشویق سرمایه‌گذاری، قیمت خوراک واحدهای صنعتی، پالایشی و پتروشیمی برای مدت حداقل ده سال پس از تصویب این قانون، هر مترمکعب حداکثر شصت و پنج درصد (۶۵٪) قیمت سبد صادراتی در مبدأ خلیج فارس (بدون هزینه انتقال) تعیین می‌گردد."

مطابق این قانون دولت مکلف شد که طی حداقل ده سال، قیمت گاز تحویلی به واحدهای پتروشیمی را به ۶۵ درصد متوسط قیمت صادراتی گاز برساند. پس از تصویب این قانون، افزایش قیمت خوراک گاز به یک کشمکش سالانه میان دولت، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، و سهامداران واحدهای پتروشیمی در خلال تصویب لایحه بودجه بدل شده و تا سال گذشته اجرای آن برای دولت میسر نشد؛ تا اینکه نهایتاً در قانون بودجه سال ۱۳۹۳، افزایش قیمت هر مترمکعب گاز تحویلی به واحدهای پتروشیمی به ۱۳ سنت، به تصویب نمایندگان مجلس شورای اسلامی رسید.

اما مسئله این است که فارغ از افزایش یا عدم افزایش قیمت، سیاست‌گذاری سالانه در خصوص قیمت خوراک گاز واحدهای پتروشیمی (در قالب لایحه بودجه)، نتیجه‌ای جز سردرگمی صاحبان صنعت، فقدان یک تصویر شفاف از آینده و لذا عدم امنیت سرمایه‌گذاری در این حوزه نداشته است. بر همین اساس بود که وزارت نفت در یکی از مواد لایحه "تنظیم مقررات مالی دولت"، بحث "فرمول تعیین قیمت" به جای "قیمت‌گذاری عددی" را مطرح کرد؛ در واقع وزارت نفت پیشنهاد کرد که اولاً قیمت گاز تحویلی به واحدهای پتروشیمی در هر زمان - با تضمین نرخ بازده ارزی داخلی ۲۵ درصد برای این واحدها - تابعی از متوسط قیمت منطقه‌ای محصول نهایی آنها باشد، و ثانیاً این فرمول به مدت ده سال پس از تصویب تغییر نکند. کلیات این لایحه به تصویب نرسید، اما کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی پیشنهاد مذکور را با اندکی تغییر در قالب طرح "الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت" مجدداً مطرح کرد؛ تا اینکه پس از کش‌وقوس‌های فراوان نهایتاً در تاریخ ۱۹ آذرماه سال جاری، مجلس شورای اسلامی تصمیم‌گیری در خصوص فرمول تعیین قیمت خوراک گاز را با رعایت معیارهایی به دولت واگذار کرد؛ در واقع طبق این مصوبه وزارت نفت مختار است که "متناسب با معدل وزنی درآمد حاصل از فروش گاز، قیمت گاز تحویلی برای سایر مصارف داخلی، متوسط قیمت صادراتی و وارداتی گاز، و قیمت محصول نهایی واحدهای پتروشیمی"، و با رعایت معیارهایی نظیر "حفظ قابلیت رقابت محصولات در بازارهای بین‌المللی"، "امکان جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی" و ... فرمولی برای تعیین قیمت خوراک گاز تعیین نماید.

تا کنون چند پیشنهاد در خصوص فرمول تعیین قیمت خوراک گاز صنعت پتروشیمی مطرح شده است. یکی از مهمترین آنها، پیشنهادی است که وزارت نفت در قالب لایحه "تنظیم مقررات مالی دولت" مطرح کرده بود؛ بر اساس این پیشنهاد، دولت قیمت خوراک گاز واحدهای پتروشیمی را متناسب با قیمت محصول نهایی این واحدها طوری تعیین خواهد کرد که نرخ بازده ارزی داخلی حداقل ۲۵ درصدی را برای واحدهای مذکور تضمین نماید، و این فرمول به مدت ۱۰ سال تغییر نخواهد کرد. از سوی دیگر، شبکه کانون تفکر ایران (ایتان) با انتشار گزارشی، ضمن نقد پیشنهاد وزارت نفت، فرمول دیگری را پیشنهاد کرده است؛ نویسندگان این گزارش معتقدند که اولاً بدلیل تأثیرپذیری نرخ بازده ارزی داخلی از عوامل متعدد و بعضاً پیچیده، اختلاف نظر مسئولین در تعیین این عوامل جهت تضمین نرخ ۲۵ درصد محتمل خواهد بود و لذا مسئله ابهام در خصوص روند تغییر قیمت خوراک در آینده-بویژه در صورت تغییر دولت-کماکان حل نشده باقی خواهد ماند. ثانیاً تناسب قیمت خوراک گاز با قیمت محصول نهایی، حاشیه سود امنی را برای واحدهای پتروشیمی تضمین نموده و انگیزه آنها برای مدیریت کارآمدتر، افزایش بهره‌وری، و بهبود فناوری را تقویت نخواهد کرد. و ثالثاً با توجه به این که فرمول پیشنهادی وزارت نفت، کف قیمتی برای خوراک گاز تعیین نکرده است، عملاً هزینه فرصت‌های دیگر برای گاز، نظیر صادرات و تزریق به میادین نفتی را نادیده گرفته است. به پیشنهاد این گروه، قانون هدفمندسازی یارانه‌ها (بند ب ماده یک) باید مبنای قیمت‌گذاری قرار گرفته و بند قانونی مربوط به فرمول قیمت‌گذاری خوراک گاز پتروشیمی، تنها باید به صورت زیر اصلاح شود :

"قیمت خوراک گاز واحدهای پتروشیمی باید از سوی وزارت نفت به صورت پلکانی اصلاح شود تا طی حداقل ۱۰ سال به ۶۵ درصد متوسط قیمت سبد صادراتی برسد. همچنین قیمت خوراک گاز براساس این فرمول نباید کمتر از حداقل قیمت مصوب ۱۳ سنت مطابق با قانون بودجه سال ۱۳۹۳ باشد."

بر اساس پیشنهاد فوق، وزارت نفت باید وضع کف قیمت ۱۳ سنت به ازای هر مترمکعب گاز تحویلی به واحدهای پتروشیمی و اصلاح پلکانی قیمت طی ۱۰ سال در جهت دستیابی به ۶۵٪ متوسط قیمت صادراتی را در دستور کار قرار دهد. با توجه به اینکه قراردادهای صادراتی گاز در معرض تغییرات چندانی در رقم قرارداد نیستند، قیمت انتهای ۱۰ سال قابل محاسبه و طبق برآورد ایتان، ۲۷ سنت به ازای هر مترمکعب است^۲ (گزارش شبکه کانون تفکر ایران، ۱۳۹۳).

از میان دو پیشنهاد فوق، به نظر می‌رسد که پیشنهاد ایتان فرمول مناسب‌تری برای تعیین قیمت خوراک گاز باشد، چرا که اولاً هزینه سایر فرصت‌های موجود برای استفاده از گاز را در قیمت‌گذاری خوراک گاز لحاظ کرده، و ثانیاً از ابهام کمتری برخوردار است و احتمال اینکه تغییر شرایط در آینده، تغییر فرمول را ایجاب کند، کمتر است. بطور کلی دولت برای تصمیم‌گیری در خصوص فرمول تعیین قیمت خوراک گاز باید چند نکته را مد نظر قرار دهد:

ضرورت اصلاح قیمت خوراک گاز: افزایش قیمت خوراک گاز واحدهای پتروشیمی امری گریزناپذیر است. در حال حاضر، پس از کشمکش‌های فراوان میان دولت و مجلس شورای اسلامی و انجمن صنفی کارفرمایان صنعت پتروشیمی، هر مترمکعب گاز به قیمت ۱۳ سنت در اختیار واحدها قرار می‌گیرد، در حالیکه هزینه فرصت هر مترمکعب گاز برای کشور (درآمد حاصل از صادرات هر مترمکعب گاز) بیش از ۴۰ سنت است. بنابراین آشکار است که واحدهای پتروشیمی قیمت تمام شده‌ی اندک محصولات خود را، نه به مدیریت کارآمد و بهره‌وری و توان فنی بالا، که به ارزانی خوراک گاز می‌یونند. از سوی دیگر قیمت این محصولات، فارغ از قیمت تمام شده‌ای که دارند، یا در بازارهای بین‌المللی و یا در بازار بورس کشور تعیین می‌شود؛ لذا ۲۷ سنت سوبسید غیرمستقیمی که به واحدهای پتروشیمی تعلق می‌گیرد (۲۷ سنت = ۱۳ سنت - ۴۰ سنت = قیمت هر مترمکعب گاز تحویلی به واحدها - هزینه فرصت هر مترمکعب گاز)، در حقیقت رانتی است که از جیب عموم مردم عاید یک بخش شبه دولتی می‌گردد. بر همین اساس، عدم اصلاح قیمت خوراک گاز به معنای تضییع حقوق ملت است.

اما مسئله دیگری که ضرورت اصلاح قیمت خوراک گاز را شدت می‌بخشد، مسئله تجارت جهانی است؛ کشور ما در حال حاضر عضو ناظر سازمان تجارت جهانی (WTO) است و دیر یا زود به عضویت دائم پذیرفته خواهد شد. ضوابط عضویت در این سازمان بالغ بر ۲۲۰۰ ماده است که ۱۵۰۰ ماده آن به انحصار مختلف بر قطع حمایت‌های مستقیم و غیرمستقیم دولت از واحدهای تولیدی کشور در حوزه‌های گوناگون تأکید می‌کند. قیمت خوراک گاز واحدهای پتروشیمی نیز از این قاعده مستثنا نیستند؛ برای بهره‌مندی از مزایای تجارت آزاد محصولات پتروشیمی با سایر کشورها، قیمت خوراک گاز تحویلی به تولیدکنندگان این محصولات دیر یا زود باید افزایش یابد.

ضرورت شفافیت در قیمت‌گذاری: حال با توجه به ضرورت اصلاح قیمت، چه باید کرد که صنعت پتروشیمی کشور از جانب افزایش قیمت خوراک گاز آسیبی متحمل نگردد؟ واقعیت این است که آنچه سبب جذابیت سرمایه‌گذاری در صنعت پتروشیمی و بهبود عملکرد واحدهای تولیدی در این صنعت می‌گردد، نه ارزانی خوراک گاز، بلکه شفافیت روند تغییرات قیمت آن در آینده است؛ طبق

^۲ این برآورد، صادرات گاز به ترکیه (۴۹ سنت به ازای هر مترمکعب)، پاکستان (۴۳/۶ سنت به ازای هر مترمکعب)، و عراق (۳۶ سنت به ازای هر مترمکعب) را بعنوان سید صادراتی در نظر گرفته است.

اظهارات قائم‌مقام انجمن صنفی کارفرمایان صنعت پتروشیمی، سال گذشته که گاز طبیعی به قیمت ناچیز ۲/۸ سنت به ازای هر مترمکعب در اختیار واحدهای پتروشیمی قرار می‌گرفت، چند شرکت پتروشیمی روسی، چینی، آذربایجانی، عمانی، و هندی، پس از یک سال مذاکره، بدلیل ابهاماتی که در خصوص قیمت خوراک گاز وجود داشت، از سرمایه‌گذاری در ایران انصراف دادند. قیمت خوراک تا کنون بصورت سالانه در قالب لایحه بودجه تعیین می‌شد و لذا هر سال دستخوش کشمکش بود که میان چندین نهاد مختلف از جمله دولت، مجلس شورای اسلامی، انجمن صنفی کارفرمایان صنعت پتروشیمی، شرکت ملی نفت، و ... در خصوص افزایش، تثبیت، و یا حتی کاهش قیمت خوراک گاز صورت می‌گرفت. حال که مجلس شورای اسلامی اختیار قیمت‌گذاری خوراک گاز واحدهای پتروشیمی بر اساس یک فرمول بلندمدت-بجای قیمت‌گذاری عددی- را به دولت واگذار کرده است، دولت باید فرصت را غنیمت شمرده و شفافیت لازم را در خصوص قیمت مهمترین عامل تعیین کننده در هزینه تمام شده محصولات پتروشیمی ایجاد نماید. بر این اساس، لازم است که فرمول قیمت‌گذاری از هرگونه ابهام بوده، و تفاسیر متنوع از آن قابل استنباط نباشد.

با توجه به مسئله ضرورت افزایش قیمت خوراک گاز، به نظر می‌رسد که افزایش پلکانی قیمت طی ۱۰ سال، مثلاً سالیانه ۵ درصد، مناسب‌ترین فرمول از حیث شفافیت، عدم نیاز به تغییر آن در آینده، و فرصت تنفس برای واحدهای پتروشیمی جهت انطباق با شرایط جدید باشد. افزایش قیمت خوراک از یک سو، و مشخص بودن روند این افزایش در یک دوره ۱۰ ساله از سوی دیگر، اولاً مدیران واحدهای پتروشیمی را به مدیریت کارآمدتر، افزایش بهره‌وری، و ارتقای توان فنی و خواهد داشت، و ثانیاً از طریق ارائه یک چشم‌انداز مشخص و لذا کاهش ریسک سرمایه‌گذاری، سرمایه‌های خارجی را جذب این صنعت خواهد کرد؛ آشکار است که در این صورت، قابلیت رقابت محصولات پتروشیمی و امکان صادرات بیشتر آنها بیش از پیش میسر خواهد شد.

همین مسئله در خصوص سایر صنایع از جمله صنعت آهن و فولاد نیز صادق است. قیمت محصولات نهایی صنعت آهن و فولاد، یا در بازارهای بین‌المللی و یا در بازار بورس کشور تعیین می‌شود، اما دولت از طریق تعیین قیمت انرژی، عمدتاً گاز طبیعی و برق، که در تمام کشورهای جهان جزء اصلی قیمت تمام شده فولاد و محصولات فولادی را تشکیل می‌دهند، بر هزینه تولید و عملکرد واحدهای تولیدی در این صنعت تأثیرات قابل ملاحظه‌ای دارد. قیمت خوراک گاز واحدهای صنعتی و همچنین برق مشترکین صنعتی مانند قیمت خوراک واحدهای پتروشیمی، بصورت سالانه در قالب قوانین بودجه سنواتی، تعیین می‌شود. تا پایان سال گذشته، هر مترمکعب گاز طبیعی به قیمت ۲/۸ سنت و هر کیلووات‌ساعت برق به قیمت ۱/۵ سنت در اختیار تولیدکنندگان صنعت آهن و فولاد قرار می‌گرفت، در حالیکه درآمد حاصل از صادرات هر مترمکعب گاز (هزینه فرصت هر مترمکعب گاز) بطور متوسط بیش از ۴۰ سنت و درآمد حاصل از صادرات هر کیلووات‌ساعت برق (هزینه فرصت هر کیلووات‌ساعت برق) بطور متوسط بین ۸ تا ۱۱ سنت است. ارزان‌فروشی گاز و برق به واحدهای تولید صنعت آهن و فولاد سبب شد که این واحدها بتوانند بدون نیاز به افزایش بهره‌وری و توان فنی برای استفاده بهینه از انرژی، صرفاً با تکیه بر گاز و برق ارزان‌قیمت از یک سو و فروش محصول نهایی به قیمت جهانی از سوی دیگر، حاشیه سود مد نظر خود را کسب کنند؛ به همین دلیل است که در ایران متوسط مصرف انرژی برای تولید هر تن فولاد و یا محصولات فولادی (با همه فرآیندها) بیش از متوسط جهانی است (جدول ۱).

متوسط جهان (گیگاژول بر تن)	متوسط کشور (گیگاژول بر تن)	فرآیند تولید فولاد خام یا محصولات فولادی
۱۲/۶	۱۸/۰۶	تولید فولاد خام با تکنولوژی کوره بلند
۰/۷۷	۱/۷۴	تولید فولاد خام با تکنولوژی احیای مستقیم
۱/۲۵	۲/۲۵	تولید فولاد خام با تکنولوژی کوره الکتریکی
۲/۱	۲/۹	تولید فولاد خام با تکنولوژی کنورتور
۰/۹	۱/۲۸	نورد گرم محصولات تخت
۱/۸	۲/۷۴	نورد گرم محصولات طولی (میلگرد)
۱/۶	۴/۴۷	نورد گرم محصولات طولی (میلگرد و تیر آهن)

منبع: برنامه انرژی وزارت صنعت و معدن (۱۳۸۸)

جدول ۱

پس از تصویب قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، دولت مکلف شد که طی حداقل ده سال، قیمت هر مترمکعب گاز تحویلی به واحدهای صنعتی را به ۶۵ درصد متوسط قیمت صادراتی، و تا پایان برنامه پنجم توسعه قیمت هر کیلووات ساعت برق مشترکین صنعتی را به سطح قیمت تمام شده برساند. اما همانطور که پیش‌تر گفتیم، در پی تصویب این قانون، مسئله افزایش قیمت حامل‌های انرژی و برق، که سالانه در قالب لایحه بودجه در مورد آنها تصمیم‌گیری می‌شود، به مناقشه‌ای هر ساله میان چندین نهاد و سازمان بدل شد. نهایتاً در قانون بودجه سال ۱۳۹۳، قیمت هر مترمکعب گاز تحویلی به واحدهای صنعتی به ۱۳ سنت، و قیمت هر کیلووات-ساعت برق مشترکین صنعتی به ۲/۱ سنت افزایش یافت، اما بدلیل فقدان یک چشم‌انداز مشخص در خصوص روند تغییر قیمت حامل‌های انرژی در سال‌های آتی، مسئله سردرگمی صاحبان صنایع، بویژه صنعت انرژی‌بری چون آهن و فولاد، به قوت خود باقی-ست.

همان‌طور که در خصوص واحدهای پتروشیمی اشاره شد، بهبود عملکرد واحدهای تولیدی در صنعت آهن و فولاد نیز، نه با ارزان-فروشی گاز و برق، بلکه با ایجاد شفافیت در روند تغییر قیمت آنها در آینده میسر خواهد شد. ایران با اعطای ۲۷ سنت سوبسید غیرمستقیم به ازای هر مترمکعب گاز و ۶ الی ۹ سنت سوبسید غیرمستقیم به ازای هر کیلووات ساعت برق به واحدهای صنعتی، سالانه ۱۵/۴ میلیون تن فولاد تولید می‌کند، در حالیکه کمی آنسوتر در کشور همسایه ما ترکیه، که با تولید سالانه ۳۴/۷ میلیون تن فولاد جایگاه هشتمین تولیدکننده فولاد در جهان را به خود اختصاص داده است، متوسط قیمت هر مترمکعب گاز و هر کیلووات-ساعت برق برای واحدهای صنعتی به ترتیب ۴۱ و ۱۱ سنت است (گزارش انجمن جهانی فولاد، ۲۰۱۳). دستیابی به این جایگاه برای صنعت آهن و فولاد ایران نیز ممکن است؛ چنانچه دولت بجای سیاست‌گذاری سالانه، برای روند افزایش قیمت حامل‌های انرژی و برق طی یک دوره بلندمدت ضابطه‌ای تعیین کند، علاوه بر هدایت واحدهای تولید فولاد و محصولات فولادی به استفاده بهینه از انرژی، با کاهش ریسک سرمایه‌گذاری زمینه جذب گسترده‌تر سرمایه‌های خارجی در این صنعت، قابلیت رقابت محصولات نهایی آن در بازارهای بین‌المللی و امکان صادرات بیشتر آنها را فراهم خواهد کرد.

کشور ما در حال حاضر یکی از مهم‌ترین صادرکنندگان محصولات پتروشیمی و محصولات نورد شده آهن و فولاد به چندین کشور از جمله ترکیه و هند است؛ چنانچه دولت، روند افزایش قیمت انرژی -مهم‌ترین عامل تعیین کننده هزینه تمام شده در دو صنعت مذکور- را در قالب یک فرمول فاقد ابهام برای یک افق ده ساله و یا بیشتر تعیین نماید، صاحبان صنایع را از سردرگمی و بلاتکلیفی رها ساخته و با کاهش ریسک سرمایه‌گذاری و جذب سرمایه‌های خارجی، و ترغیب مدیران به افزایش بهره‌وری و توان فنی، پیش از عضویت دائم در WTO و امکان تجارت گسترده خارجی، امکان توسعه صادرات به این دو کشور -هند و ترکیه- را فراهم خواهد کرد.

5- نتیجه گیری و پیشنهادات

نزدیک به چهار دهه است که سیاستمداران در کشور ما مسئله تورم را با گرانفروشی اشتباه گرفته و تصور کرده اند با قیمت گذاری دستوری، نظارت، بازرسی و نهایتاً جریمه های قضایی می توانند این مشکل اقتصادی را چاره کنند. آنها به این منظور قانونگذاری کرده و برای اجرای این قوانین نهاد ها و سازمان هایی را به وجود آورده اند. در طول این سالها بر تعداد این قوانین و مقررات و به ویژه بر تعداد نهادهای مرتبط با آنها به شدت افزوده شده است. پیش از این اشاره شد که قیمت گذاری روی کالاها و خدمات خصوصی نقض آشکار ماده ۲۰۳ قانون مدنی است. قانون مدنی ایران که اساساً ملهم از شریعت اسلامی و سیره نبوی است بر حق مالکیت شخصی و آزادی های مشروع افراد تأکید دارد. مطابق اصل ۲۰۳ قانون مدنی «اکراه موجب عدم نفوذ معامله است اگرچه از طرف شخص خارجی غیر از متعاملین واقع شود.» به سخن دیگر، رضایت متعاملین شرط صحت معامله است و مجبور کردن هرکدام از آنها به قبول شرطی که نسبت به آن رضایت ندارند معامله را از نفوذ ساقط می کند. قیمت گذاری دولتی و وادار کردن متعاملین به قبول آن مصداق بارز این کار است.

کسانی ممکن است این گونه مداخلات ناموجه از منظر قانون را با مصلحت نظام یا مصلحت مردم توجیه کنند اما تحلیلهای علمی و چهار دهه تجربه این گونه اقدامات، نادرستی این داوری را به روشنی نشان می دهد. البته جیره بندی برخی کالاهای اساسی در شرایط اضطراری مانند جنگ موضوع جداگانه ای است که اینجا مورد بحث ما نیست. ما در باره اختیارات نهاد هایی مانند سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولید کنندگان سخن می گوئیم که روی همه کالاها و خدمات به بهانه برخورد با «نوسانات غیر معمول» می تواند قیمت گذاری کند و متخلفان از دستورات خود را برای مجازات به سازمان تعزیرات معرفی نماید. سازمان تعزیرات نهادی در درون قوه مجریه است که اختیارات قوه قضائیه را دارد و شعبه های آن می توانند به شکایات مربوط به گرانفروشی رسیدگی کرده و حکم صادر کنند. وجود این نهاد البته ناقض اصل تفکیک قوا است اما اینجا هم مصلحت توجیه کننده تناقض است. واقعیت این است که منافع و مصلحت دراز مدت کشور با عملکرد سیاستمداران که عمدتاً به رفع و رجوع کوتاه مدت مسائل و مشکلات می پردازند الزاماً یکی نیست. معضل اصلی این است که وقتی سیاستمداران به خیال حل مشکلات کوتاه مدت خود، قوانینی را به تصویب قوه مقننه می رسانند این قوانین اغلب جنبه دائمی پیدا می کنند. بعلاوه، مشکل وقتی دو چندان می شود که این قوانین منشا شکل گیری نهادهایی می شوند که بنا به ماهیت خود به عنوان دستگاههای دیوانسالارانه میل به گسترش و پیچیده تر شدن دارند. معیشت و زندگی مادی کسانی که در این نهادها کار می کنند طبیعتاً بستگی به بقا و توجیه اهمیت آنها

دارد از این رو مجموعه‌هایی از منافع مشترک، هرچند به صورت غیر رسمی، به وجود می‌آیند که با امکانات و ابزارهایی که در اختیار دارند مانع هر گونه تحولی در جهت کاستن از قدرت مستقر خود می‌شوند.

سیاست‌های آزادسازی و خصوصی‌سازی که نزدیک به ربع قرن است در دستور کار برنامه‌های پنجساله توسعه قرار گرفته عملاً دستاورد چندانی نداشته است. از نزدیک به ده سال قبل سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی رسماً ابلاغ شده اما همچنان اقتصاد دولتی بر حاکمیت بلامنازع خود ادامه می‌دهد. علت عدم توفیق این سیاستها این است که محیط کسب و کار در کشور ما برای رشد بخش خصوصی مناسب نیست. آزادسازی به معنای واقعی زمانی امکان پذیر است حقوق مالکیت اشخاص به طور خدشه ناپذیری محترم شمرده شود. وقتی یک سازمان دولتی می‌تواند روی همه کالاها و خدمات خصوصی قیمت گذاری کند یعنی اینکه مالکیت بر اموال و آزادی معامله هر لحظه در معرض تهدید است. به سخن دیگر، ریسک سرمایه گذاری بسیار زیاد و پایین آوردن آن اغلب مستلزم پیدا کردن راه‌هایی برای کنار آمدن با دیوانسالارانی است که اختیار قیمت گذاری و نظارت بر قیمتها را بر عهده دارند. این کنار آمدن که اغلب معنایی جز فساد مالی و اداری ندارد، علاوه بر تحمیل هزینه‌های مالی بیشتر به تولید کنندگان، محیط اجتماعی و اخلاقی نا سالم و بازدارنده‌ای را در محیط کسب و کار به وجود می‌آورد.

راه حل منطقی برای برطرف کردن این معضلات در وهله اول الغای کلیه قوانین و مقرراتی است که موجب نقض حقوق مالکیت و آزادی معاملات مصرح در قانون مدنی ایران می‌شوند. این کار مستلزم ماده قانونی جدیدی است که علاوه بر اعلام کلی لغو قوانین مزاحم حقوق مالکیت و آزادی معامله، تک به تک همه این قوانین و مقررات مزاحم را به صراحت احصا کند تا جای هیچ ابهامی برای تفسیر به رأی نماند. با این کار راه برای آزاد سازی واقعی اقتصاد ملی باز می‌شود. البته روی دیگر این سکه، لغو کلیه رانتهای و امتیازاتی است که دولت به منظور کمک به تولید در اختیار بخش خصوصی قرار می‌دهد. وجود این گونه رانتهای و امتیازات، علاوه بر دامن زدن به فساد و اتلاف منابع، همیشه بهانه‌ای بوده برای مداخله نهادهای دولتی در قیمت گذاری. از این طریق است که سیطره نهادهای مزاحم مالکیت و مخالف آزادی معاملات بر اقتصاد ملی پایان می‌پذیرد و گرنه تغییر مدیریت ها، اصلاح روشها و افزودن بر نظارت ها، همچنانکه تا کنون تجربه کرده ایم، راه به جایی نمی‌برد. حمایت دولت از اقشار ضعیف جامعه باید اساساً از طریق پوشش بیمه همگانی و کمک مستقیم صورت گیرد نه از طریق دستکاری در قیمتها و آشفته کردن فضای کسب و کار.

منابع :

- ۱- اشرف، احمد، موانع تاریخی رشد سرمایه داری در ایران: دوره قاجار، انتشارات زمینه، ۱۳۵۹.
- ۲- متین دفتری، دکتر احمد، دخالت مستقیم دولت در اقتصاد کشور، تهران (بدون نام انتشارات)، ۱۳۲۴.
- ۳- باریر، جولین، اقتصاد ایران ترجمه فارسی، نشریه شماره ۵۳ مرکز تحقیقات موسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی سازمان برنامه، ۱۳۶۳.
- ۴- عاقلی، باقر، داور و عدلیه، انتشارات علمی، تهران، ۱۳۶۹.
- ۵- وکیلی، علی داور، انتشارات اتاق بازرگانی، ۱۳۴۳.
- ۶- آمارهای اقتصادی، ۱۳۳۸-۱۳۷۴، معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۷۶.
- ۷- پهلوی، محمد رضا بسوی تمدن بزرگ، مرکز پژوهش و نشر فرهنگ سیاسی دوران پهلوی با همکاری کتابخانه پهلوی، ۱۳۵۶.
- ۸- سایت سازمان تجارت جهانی،
www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s218-04_e.doc
- ۹- دانشنامه های انقلاب اسلامی و تاریخ ایران، www.daneshnameh.ir
- ۱۰- مرکز پژوهش های مجلس، سامانه قوانین، www.rc.majlis.ir/fa/law
- ۱۱- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲) انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶.
- ۱۲- وزارت صنعت و معدن، ستاد تحول صنایع و معادن (۱۳۸۸)، برنامه انرژی
- ۱۳- یادداشت تحلیلی شبکه کانون های تفکر ایران (ایتان)،
<http://ayaronline.ir/main/wp-content/uploads/۱۱۲۰۱۴/یادداشت-فرمول-پیشنهادی-ایتان-۲.pdf>
- ۱۴- انجمن جهانی فولاد
<http://www.worldsteel.org/dms/internetDocumentList/bookshop/Word-Steel-in-Figures-2013>