

## بررسی تأثیر هدفمند کردن یارانه ها و نقش آن بر زندگی اقشار کم درآمد جامعه

ندا حسینی زرگوش

رشته کارشناسی حسابداری، دانشگاه آزاد اسلامی گیلانغرب

کد ملی: ۳۳۲۰۱۳۷۹۳۱۰

### چکیده

باتوجه به ساختار اقتصادی جهان که همه کشورها را به یکدیگر وابسته نموده است، اگر بحران اقتصادی بوجود آید دامنه اثراتش همه رادرمی نورد. در این سونامی اقتصادی که اثراتش بر همه آشکار است، کشورهایی که از نظر زیرساخت های اقتصادی بر پایه صحیح بنا گردیده است، بیشتر تحت تاثیر آثار زیانبار آن قرار می گیرند. ایران از جمله آن کشورها می باشد. فاصله طبقاتی در ایران روز به روز بیشتر می شود، مهاجرت روستاییان به شهرها جهت دریافت خدمات روبه افزایش است، تورم و بیکاری بیداد می نماید، در نتیجه دولت نهم تصمیم گرفت که یارانه های، سوخت، آب و برق و گاز را در جهت هدفمند کردن آنها حذف نموده و مبلغ تعیینی را مستقیم به سبد خانوار اضافه نماید. در اصلاح قیمت حامل های انرژی، به دلایل اقتصادی جای هیچ تردیدی نیست، زیرا کلیدی ترین بخش اصلاحات بخش ساختاری مورد نظر چند برنامه پنج ساله توسعه، وارد عمل می شود.

**واژگان کلیدی:** یارانه، هدفمندی، زندگی، اقشار کم درآمد، جامعه

## ۱- مقدمه

ذکر این نکته ضروری است که در اثر اجرای طرحی که اصلاح دفعی، یکباره و همزمان قیمت کل حامل‌ها را در نظر دارد و می‌خواهد در گستره وسیعی، یارانه‌ها را به صورت نقدی پرداخت کند، هیچ مدل و الگویی نمی‌توان مشخص کرد که در عرصه اقتصادی کشور با قطعیت بتواند پیش‌بینی کند که چه روی خواهد داد. لایحه مزبور هیچ‌گونه اسناد پشتیبان مکتوبی که به صورت رسمی و با مهر دولت منتشر شده باشد، ضمیمه ندارد که لااقل مفروضات و مبانی نظری محاسبات خود را تبیین کرده و همراه لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرده باشد. برای مثال در ماده (۲) لایحه با احکامی کلی و مبهم، مجوز مالیات‌ها و عوارضی از مجلس درخواست شده است که نه تنها هیچ‌گونه تعریفی از آن به عمل نیامده، بلکه نرخ‌های مالیاتی مزبور نیز مشخص نبوده و قرار است با اخذ این مجوز کلی، نرخ‌های مالیاتی موردنظر را بعداً احتمالاً خود تعیین کند. به این ترتیب فقدان اسناد و پشتیبان مکتوب، رسمی و منتشر شده، بسیاری از سؤالات مورد نیاز برای سیاست‌گذاری را بدون پاسخ گذاشته است. با توجه به ساختار اقتصادی جهان که همه کشورها را به یکدیگر وابسته نموده است، اگر بحران اقتصادی بوجود آید دامنه اثراتش همه رادرمی نورد. در این سونامی اقتصادی که اثراتش بر همه آشکار است، کشورهایی که از نظر زیرساخت‌های اقتصادی بر پایه صحیح بنا نهاده شده است، بیشتر تحت تاثیر آثار زاینبار آن قرار می‌گیرند. ایران از جمله آن کشورها می‌باشد. فاصله طبقاتی در ایران روز به روز بیشتر می‌شود، مهاجرت روستاییان به شهرها جهت دریافت خدمات روبه افزایش است، تورم و بی‌کاری بیدامی نماید، در نتیجه دولت نهم تصمیم گرفت که یارانه‌های، سوخت، آب و برق و گاز را در جهت هدفمند کردن آنها حذف نموده و مبلغ تعیینی را مستقیم به سبد خانوار اضافه نماید. این تصمیم با مخالف‌های اصولی همراه است و برای دولت درآمدزایی باشد. در مجلس با چالش‌های اساسی روبرو گردیده است.

در اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، به دلایل اقتصادی جای هیچ تردیدی نیست، زیرا کلیدی‌ترین بخش اصلاحات بخش ساختاری مورد نظر چند برنامه پنج‌ساله توسعه، وارد عمل می‌شود. به این ترتیب امکان کاهش اتکای صرف به نفت را در بودجه‌های سالیانه دولت فراهم می‌کند، به احتمال قوی مصرف برخی از کالاهای انرژی‌زا را بهبود می‌بخشد و به اصلاح ساختار آن دسته از تولیداتی که مصرف بالای انرژی دارند و ... اصلاح رویکردها و نگرش‌های اقتصادی دیگری منجر خواهد شد اما به رغم آن که در لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها، افزایش قیمت حامل‌های انرژی ظرف مدت سه سال تبیین شده است، اما بر اساس گزارش‌های غیر رسمی مقامات دولتی به نظر می‌رسد سطح قیمت‌گذاری دولت به گونه‌ای است که افزایش قیمت‌ها را برای همه حامل‌ها و به صورت هم‌زمان و یکباره از ابتدای سال ۱۳۸۸ قطعی می‌داند و علاوه بر آن مالیات هم اخذ می‌شود.

## اهمیت موضوع

دولت نهم طرح هدفمند کردن یارانه را به مجلس ارائه نمود که با چالش‌های اساسی همراه است و مجلس در قبال آن موضع‌گیری نموده و آن را به صلاح نمی‌داند. طبق توصیه‌های بانک جهانی باید دولت‌ها مصادراً بر پایه بخش خصوصی و اگذار نمایند و بسته‌های حمایتی را از کالاها و خدمات بردارند تا واجد شرایط عضویت در سازمان تجارت جهانی قرار گیرند و ایران نیز از این موضوع مستثنی نیست. به عقیده دولت این طرح در جهت پشتیبانی از اقشار کم درآمد می‌باشد و به آنها کمک می‌کند تا به ترمیم سبد خانوار خود بپردازند. اهمیت موضوع از آن جهت است که پس از اجرای این طرح قیمت خدمات دولتی در بخش‌های آب و برق و گاز افزایش چشمگیری خواهد داد است که به طبع آن سایر خدمات و کالا افزایش خواهند یافت و این برای اقشار کم درآمد فاجعه‌آمیز خواهد بود، و نیاز به کمک خواهند داشت که موضوع این طرح می‌باشد.

## تعریف متغیرها :

## تعریف نظری یارانه :

- کلمه یارانه از ترجمه کلمه Subsidy به دست آمده است که در معنای کمک، کمک مالی، اعانه امداد و یا معادل آن بکار می‌رود. همچنین از بخش‌ها و کمک‌های رایگان مالی دولت به دستگاه‌های خود با هدف کمک به یک خدمت عمومی نیز تحت عنوان یارانه یاد می‌شود

-

در تعریف دیگر، یارانه عبارت است از هر گونه پرداخت انتقالی که به منظور حمایت از اقشار کم درآمد و بهبود توزیع درآمد، از محل خزانه دولت و هر آنچه به خزانه دولت واريز شود به صورت نقدی یا غیر نقدی به خانوارها و تولید کنندگان تعلق می گیرد و نیز در برخی تعاریف، از یارانه به عنوان تفاوت قیمت تمام شده ( قیمت واقعی بازار ) با قیمت ارائه شده کالا از سوی دولت نیز تعبیر شده است.

- آنچه امروزه در جامعه ما تحت عنوان یارانه از آن نام برده می شود، در واقع عبارت است از پرداخت مستقیم و یا غیر مستقیم نوعی کمک مالی، امتیاز اقتصادی یا اعطای برتری ویژه ای به موسسات خصوصی، خانوارها و یا واحدهای دولتی که جهت دستیابی به اهداف مورد نظر انجام می پذیرد. به طور کلی دولت ها با سه هدف عمده مبادرت به پرداخت یارانه می نمایند:

۱- به کارگیری صحیح و به جای منابع و امکانات کمیاب کشور

۲- ثابت نگه داشتن یا جلوگیری از نوسان زیاد قیمت ها

۳- توزیع مناسب و عادلانه درآمدها

اما در نهایت، هدف اصلی از توزیع یارانه دولتی، کمک به اقشار مستضعف جامعه است؛ که از جمله مهمترین اهداف می توان به حمایت از اقشار محروم، کاهش فاصله طبقاتی، ایجاد بهبود در توزیع درآمدها، افزایش رفاه عمومی، کمک به تخصیص بهینه منابع کمیاب و کمک به ایجاد شرایط ثبات اقتصادی از طریق تثبیت قیمتها اشاره نمود.

### شناسایی اقشار آسیب پذیر یا کم درآمد

شناسایی اقشار آسیب پذیر، مقدم بر هر برنامه مبارزه با فقر میباشد. با توجه به گستردگی برنامه الحای فقر، روش شناسایی نیز مقاومت خواهد بود. برنامه مبارزه با فقر را در دو حالت افراطی میتوان معرفی کرد. بطوری که هریک از این روشها با محدودیت ها و موانع اجرایی متعددی روبرو خواهند بود. اما به لحاظ سادگی، به شفاف کردن موضوع کمک خواهند کرد و پس از آن با در نظر گرفتن محدودیتهای مربوطه، میتوان مدل های پیچیده تری برای حمایت از فقرا معرفی کرد. در روش اول، ابتدا خطر فقر با توجه به پیشنهادهایی مثل روش تخمینی خط فقر بر اساس مرز بحرانی تغذیه و یا بر اساس یک سبد از کالاها و خدمات که تضمین کننده حداقل نیازهای بهداشتی، تغذیه ای، آموزشی، مسکن، حمل و نقل و... باشند، معرفی میشود و سپس افرادی که درآمد آنان کمتر از درآمد متناظر با خط فقر باشند شناسایی خواهند شد و نیازهای هریک از این افراد، به اندازه ای جبران خواهند شد تا در سطح خط فقر قرار گیرند. این روش در حقیقت حمایت با هدفمندی کامل است و صرفاً افرادی تحت پوشش نظام حمایتی قرار خواهند گرفت که شایستگی لازم را داشته باشند. به عبارت دیگر، منافع مبارزه با فقر، متوجه قشرهای غیر لازم الحمایه نخواهند شد. این روش در عمل با محدودیت هایی روبرو است، برای مثال، فقرا سبب از کالاها و خدمات چگونه و بر اساس چه معیاری تعریف میشوند تا بر اساس آن درآمد متناظر با خط فقر تعیین گردد. ثانیاً: شناسایی تمامی افرادی که در زیر خط فقر قرار دارند به سختی امکان پذیر است. ثالثاً: با فرض اینکه خط فقر مقابل تعریف و افراد زیر خط قابل شناسایی باشند، با وجود این روش متضمن صرف هزینه هنگفتی است و علاوه بر این هزینه های شناسایی و کنترل بسیار گزاف خواهد بود و نیاز به تشکیلات گسترده ای وجود دارد تا با توجه به تغییر در قیمت ها سبد یا خط فقر بطور دائم بررسی شود. بطور کلی هزینه های اجرایی این روش درصد قابل توجهی از منافع قابل انتقال را خواهد بلعید. روش افراطی دیگر، عبارت از این است که به هریک از این افراد جامعه صرف نظر از اینکه فقیر یا نباشند درآمدی معادل درآمد خط فقر انتقال داده شود. در این صورت دیگر مسئله تشخیص قشرهای لازم الحمایه مطرح نخواهد بود و بر این اساس همه افراد در سطح خط فقر و بالاتر از آن خواهند داشت. هزینه چنین روشی به مراتب بیشتر از روش قبل خواهد بود ولی از عدالت بیشتری نسبت به روش قبل برخوردار میباشد. در روش اول، حمایت کاملاً

هدفمند است ولی روش دوم فاقد این خصوصیت میباشد. به هر صورت اجرایی هر دو روش فوق متضمن هزینه اجرایی کنترلی و هزینه انتقالی گزافی خواهد بود. مسؤلان اجرایی، برای اینکه حمایت را با توجه به محدودیت بودجه بتواند هر چه بیشتر هدفمند سازند، باید از روش فیمابین دو روش افراطی فوق استفاده کنند. برای این کار، لازم است که از شاخص های تبیین کننده فقر استفاده کرد. فقر را بر حسب شاخص های تغذیه ای، مسکن، پوشاک، بهداشت و آموزش و منطقه ای معرفی کرد و سپس افرادی که بر حسب یک یا چند شاخص فقیر تلقی شوند مورد حمایت قرار خواهند گرفت. شناسایی اقشار کم درآمد یا بدون درآمد بر حسب این روش مستلزم در اختیار داشتن داده های خام بررسی های بودجه خانوار است. در صورت تحقق چنین امری، خصوصیات اجتماعی و اقتصادی قشرهای واقع در دهک های درآمدی پایین، معیارهای لازم برای شناسایی اقشار ذکر شده را فراهم خواهند آورد. برای مثال، در طول دوره زمانی بررسی می شود که این قشرها عمدتاً از چه محلی کسب معاش میکنند به عبارت دیگر شاخص کلی این قشرها شناسایی خواهد شد و همچنین قادر خواهیم بود سطح آموزش و تحصیلات و تعداد اعضای خانوار محل استقرار، الگوی مصرف و... را شناسایی کنیم. با توجه به اینکه داده ای در دسترس بطور عمده امکان بررسی الگوی مصرف را فراهم میکند، لذا تمرکز مطالعات، بطور عمده بر شاخص های مربوط به اقلام مصرفی است. به عبارت دیگر بررسی می شود که چه اقلامی بطور عمده در الگوی غذایی و سبد کم درآمد وجود دارد و در عین حال اغنیا کمتر از آن مصرف میکنند. البته، در صورت وجود کالایی که صرفاً این قشر مصرف میکنند و قشرهای پردرآمد از آن مصرف نمی کنند، به راحتی میتوان روش حمایتی را هدفمند ساخت. کالای مورد حمایت باید حائز این خصوصیت باشد که درصد قابل توجهی از نیازهای غذایی اقشار کم درآمد را مرتفع سازد. پس از شناسایی چنین اقلامی، آنگاه تصمیم گرفته می شود که این اقلام کالاها تحت پوشش سیاست حمایتی قرار گیرند. البته ممکن است قشرهای پردرآمد از مزایای چنین طرحی بهرمنند شوند، ولی اگر چنانچه این کالا بطور عمده در سبد مصرفی فقرا باشد آنگاه در صد منافع طرح به سمت اغنیا کمتر خواهد بود. از سوی دیگر اگر چنانچه خصوصیات اجتماعی و اقتصادی فقرا را بتوان تعیین کرد، آنگاه میتوان کمک بها به کالای مزبور را صرفاً اقشاری کرد که حائز آن خصوصیات باشند.

#### تعیین مقدار کمک قابل انتقال یا مقدار یارانه پرداختی:

هرچند که مطالعات و شناخت یک خط ریالی که معیار یا مرزی برای فقر یا حمایت باشد، به تنهایی کاربردی برای شناسایی گروه فقیر ندارد، ولی در صورت شناسایی اقشار آسیب پذیر (با استفاده از روشهای مناسب و خاص) این سؤال مطرح است که: چه مبلغ یا چه مقدار کمک به این گروه شناسائی شده باید تعلق گیرد؟ در اینجا چنین معیاری مفید خواهد بود. معمولاً برای بدست آوردن خط فقر بر اساس یک تعریف از فقر، سبدهای از کالاها ضروری را در نظر می گیرند که نیاز مسلم مصرف کنندگان است، سپس ارزش ریالی مصرفی آن را محاسبه کرده و به عنوان خط فقر معرفی میکنند. چنین روشی خود بخود نمیتواند معیار فقر برای مناطق مختلف یا برحسب شهروستا را فراهم کند مگر اینکه سبدهای مختلف در قیمت های متفاوت برای شهر و روستا یا منطقه خاصی تهیه و ارزشیابی شوند. به هر صورت همیشه این سؤال مطرح است که: چه تعریفی برای سبد مورد نظر فقر که برحسب آن معرفی میشود، وجود دارد و چه ترکیبی از کالاها باید در این سبد قرار گیرد؟ در مقاله مورد استفاده در این مبحث سعی شده با توجه به قانون (( انگل )) و بر اساس معیار ارزش های غذایی، یک مرز حمایت معرفی شود که بنظر میرسد که مناسب تر از روش فوق خواهد بود. (( انگل )) اظهار میدارد که با افزایش درآمد،

نسبت هزینه خوراکی به درآمد (هزینه کل) کاهش یافت و این مطلب هم از یک دید طولی مقطعی وهم دوره زمانی اتفاق می افتد. یعنی: هم افراد ثروتمند نسبت به فقرا سهم کمتری از درآمد خود را صرف هزینه خوراکی میکنند، وهم اینکه وقتی درآمد افراد افزایش پیدا میکند آنان بخش کوچتری از درآمد خود را برای مواد خوراکی هزینه میکنند، به بیان دیگر (( انگل )) ضروری تر بودن سبدهای خوراکی را نسبت به دیگر سبدهای کالاها و خدمات مصرفی، مطرح میکند. به عبارت دیگر افراد فقیر، ابتدا برای تهیه مواد خوراکی که نیاز اولیه آنان است اقدام کرده و سپس به فکر تأمین کالاها و خدمات دیگر مثل مسکن، پوشاک و غیره

خواهند بود. در نتیجه اگر فردی به مقدار کافی مواد غذایی و خوراکی دریافت نکند بطور قطع در وضعیت بدی قرار دارد و او را فقیر و قابل حمایت میتوان تلقی کرد. در اینجا یک سؤال اساسی در رابطه با عبارت (( مقدار کافی )) در نتیجه گیری بالا مطرح میشود (مقدار کافی) چقدر است؟ آیا این مقدار کافی را باید بر اساس یک سبد از کالاهای اساسی خوراکی تعیین کرد؟ که در این صورت، مشابه روش خط فقر تعریف شده در بالا میتوان عمل نمود. معیار ما برای مقدار کافی مواد غذایی بر حسب ارزش های عمده غذایی مثل انرژی و پروتئین است. به عبارت دیگر، فردی در داخل مرز حمایتی قرار دارد که به اندازه لازم یا کافی ارزش های عمده غذایی را دریافت نکند. ما برای تمیز گروه درون مرز حمایت به تعیین یک سبد از مواد خوراکی که ارزش های غذایی لازم دارا باشند، مبادرت نمی کنیم، بلکه بطور مستقیم به رفتار انجام شده از سوی مصرف کننده توجه کرده و محدوده حمایت را آنجا تعیین میکنیم.

### تعریف یارانه

آنچه امروزه در جامعه ما تحت عنوان یارانه از آن نام برده می شود، در واقع عبارت است از پرداخت مستقیم و یا غیر مستقیم نوعی کمک مالی، امتیاز اقتصادی یا اعطای برتری ویژه ای به موسسات خصوصی، خانوارها و یا واحدهای دولتی که جهت دستیابی به اهداف مورد نظر انجام می پذیرد. به طور کلی دولت ها با سه هدف عمده مبادرت به پرداخت یارانه می نمایند:

۱- به کارگیری صحیح و به جای منابع و امکانات کمیاب کشور

۲- ثابت نگه داشتن یا جلوگیری از نوسان زیاد قیمت ها

۳- توزیع مناسب و عادلانه درآمدها

اما در نهایت، هدف اصلی از توزیع یارانه دولتی، کمک به اقشار مستضعف جامعه است؛ که از جمله مهمترین اهداف می توان به حمایت از اقشار محروم، کاهش فاصله طبقاتی، ایجاد بهبود در توزیع درآمدها، افزایش رفاه عمومی، کمک به تخصیص بهینه منابع کمیاب و کمک به ایجاد شرایط ثبات اقتصادی از طریق تثبیت قیمتتها اشاره نمود.

مشکلات پرداخت یارانه در ایران

برخی از مشکلات نظام فعلی پرداخت یارانه ها را می توان به شرح زیر خلاصه کرد:

۱- بالا بودن میزان یارانه

حجم حمایت های دولت از کالاهای اساسی و حامل های انرژی ۲۹ درصد تولید ناخالص داخلی است که ۲۶ درصد از ۲۹ درصد یارانهها به انرژی تعلق دارد. و سالانه حدود ۱۱۰ هزار میلیارد تومان یارانه به صورت غیرهدفمند در جامعه توزیع میشود. به طوری که در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور میزان یارانه های پیش بینی شده ۴۴۹ هزار میلیارد ریال برآورد شده که حدود ۷۶/۵ درصد بودجه عمومی کل کشور را تشکیل می دهد. از این میزان، یارانه انرژی ۸۶/۶ درصد بالاترین سهم را داشته و پس از آن کالاهای اساسی و نهاده های کشاورزی به ترتیب با ۱۰/۳ و ۲/۳ درصد در رتبه های بعد قرار گرفته اند. که این امر به نوبه خود موجب از دست رفتن فرصتهای مفید، اتلاف منابع و استفاده ناکارآمد از آنها می شود.

۲- بهره مندی ناعادلانه گروههای درآمدی از یارانه ها

علیرغم آنکه سالانه بخش قابل توجهی از بودجه سالانه دولت به یارانه ها اختصاص می یابد، اما در بسیاری از موارد گروههای مستحق را هدف قرار نداده و اقشار مرفه به دلیل مصرف بیشتر، بهره بیشتری از یارانه ها می برند. بر اساس آمار منتشره از منابع رسمی ۷۰ درصد این یارانهها نصیب تنها ۳۰ درصد طبقه مرفه میشود. به عنوان مثال ترازنامه انرژی سال ۱۳۸۴ کل کشور، نشان می دهد که فقیرترین خانوارهای شهری (دهک اول) ۰/۸ درصد و فقیرترین خانوارهای روستایی تنها ۰/۴ درصد از کل یارانه بنزین را به خود اختصاص داده اند. این رقم برای خانوارهای ثروتمند شهری (دهک دهم) به ۲۰/۶ درصد و برای خانوارهای ثروتمند روستایی به ۱۲/۸ درصد می رسد. به عبارت دیگر ملاحظه می شود که با افزایش سطح درآمد خانوارها، سهم برخورداری آنها از یارانه بنزین نیز افزایش می یابد، به گونه ای که یارانه بنزین یک خانوار ثروتمند در کل کشور تقریباً ۲۸ برابر یارانه یک خانواده کم

درآمد است. علاوه بر این دهک دهم شهری، ۲۲ برابر بنزین، ۳۵ برابر گازوییل، ۱۴ برابر برق و ۳ برابر گاز بیشتر نسبت به دهک نخست مصرف میکنند. در مناطق روستایی نیز دهک دهم ۴۹ برابر بنزین، ۲۵ برابر گازوییل، ۵ برابر برق و ۵ برابر گاز بیشتر نسبت به دهک نخست مصرف میکنند.

### ۳-تشدید مصرف بی رویه

قیمت پایین کالاهای یارانه ای در سالیان گذشته منجر به پیدایش الگوهای مصرف غیرعقلایی در مورد حاملهای انرژی به ویژه بنزین و کالاهای اساسی (نان، روغن نباتی، قند و شکر و...) شده و بخش عمده آن به جای آن که به بخش تولید سرازیر گردد، صرف مصرف شده است در جدول زیر شدت مصرف نهایی انرژی چند کشور در سال ۸۶ با ایران آورده شده است.

مقایسه شدت مصرف انرژی کشورهای مختلف در سال ۱۳۸۶ (تن معادل نفت خام/ میلیون دلار)

روسیه	ایران	آمریکا	عربستان	چین	خاورمیانه	ترکیه	کره	ژاپن	کشورهای OECD	متوسط جهانی
۱۱۶۰	۹۰۷/۶	۱۳۲/۵	۲۲۸	۴۸۱/۱	۳۵۴/۲	۲۵۹/۱	۱۶۸/۶	۶۱/۶	۱۱۷/۹	۱۹۴/۵

بر اساس جدول بالا، شدت مصرف انرژی ایران بیش از ۴ برابر متوسط جهانی، ۳/۵ برابر ترکیه، ۲ برابر چین، ۱۴ برابر ژاپن و ۸ برابر قاره اروپا است. که می توان گفت مصرف انرژی ایران معادل کشوری با جمعیت ۷۵۰ میلیون نفر است. همچنین بر اساس آمار وزارت بازرگانی بیش از ۳۷ درصد مصرف بنزین و گازروئیل خاورمیانه به ایران اختصاص دارد، سرانه مصرف برق خانگی کشور ۳ برابر استاندارد جهانی و سرانه مصرف گاز خانگی کشور ۴ برابر متوسط مصرف جهانی است. در جدول زیر مصرف روزانه بنزین چند کشور آورده شده است.

نام کشور	تعداد خودرو (میلیون دستگاه)	مصرف روزانه (میلیون لیتر)
آمریکا	۱۳۵	۱۳۰
آلمان	۴۵	۷۲
کانادا	۱۷	۱۳
ایران	۱۲	۷۰

### ۴- افزایش واردات

پرداخت عام یارانه علاوه بر پیامدهای سوء بر الگوهای مصرف، تولید و اشتغال منجر به تشدید واردات کالاها نیز شده است. در واقع تقاضای فزاینده ناشی از رشد جمعیت و نیازهای جدید و عدم سرمایه گذاری در زمینه های تولید، زیرساختها و اشتغال مولد و پایدار بر اثر اعمال سیاست پایین نگه داشتن قیمت های این نوع کالاها و پرداخت غیرهدفمند یارانه و عدم ایجاد انگیزه تولید در بخش کشاورزی و صنعت، سبب شده است تا واردات به عنوان ساده ترین راه حل پاسخگویی به نیازهای مردم مورد توجه قرار گیرد. منشاء این امر نخستین سال پرداخت یارانه در سال ۱۳۵۲ بوده است که افزایش واردات به میزان ۱۰۰٪ در سال ۱۳۵۳ را به دنبال داشته است. نکته جالب آن که بخش عمده واردات مذکور، کالاهای غذایی بوده اند. بررسیهای انجام شده نشان می دهند که میزان واردات بنزین در سال ۱۳۸۴ با افزایش ۱۳/۸ درصدی نسبت به سال ۱۳۸۳ به ۹۳/۵ میلیارد لیتر رسیده است که هزینه واردات آن معادل اعتباری به میزان ۴۰۷۴ میلیون دلار بوده است. لازم به ذکر است که در حال حاضر روزانه ۲۲ میلیون لیتر واردات بنزین داریم. و با روند فعلی مصرف، پیش بینی می شود که تا سال ۱۴۰۴، تولیدات داخلی نفت و گاز کشور جوابگوی مصرف نیست و ناچار به واردات نفتخام و گاز هستیم.

## ۵- قاچاق کالاهای یارانه ای

ارزان بودن قیمت برخی از کالاهای یارانه ای نظیر فرآورده های نفتی، گندم و آرد و دارو منجر به تشدید قاچاق این کالاها به خارج از کشور گردیده است. به عبارتی دیگر یارانه های پرداختی به مصرف کنندگان خارجی نیز تعلق گرفته است. نکته جالب توجه آنکه دولت در واکنش به تقاضای فزاینده بنزین در جامعه، یارانه قابل ملاحظه ای برای واردات فرآورده پرداخت می کند، این در حالی است که بخشی از بنزین وارداتی به دلیل ارزان بودن به کشورهای همجوار قاچاق می شود.

## ۶- اتلاف منابع

یکی از بحث های مهم در کشور، اتلاف شدید منابع در بخش های مختلف اقتصادی است به طوری که بیشترین اتلاف منابع را در بخش انرژی داریم. بر اساس آمار موجود حدود ۶۰ درصد یارانه های سوخت در بنگاه های تولیدی هدر می رود و در حالی که دولت سالانه ۴ هزار میلیارد تومان یارانه برق پرداخت می کند، ۳۰ تا ۴۰ درصد برق نیروگاه های کشور تلف می شود. جدول زیر درصد اتلاف انرژی در شبکه برق کشورهای مختلف را نشان می دهد.

ایران	ترکیه	روسیه	عربستان	آمریکا	استرالیا	آفریقای جنوبی	آلمان	ژاپن	کره جنوبی
۱۹/۵	۱۵/۴	۱۲/۱	۷/۴	۶/۴	۶/۱	۶/۱	۵/۶	۴/۶	۳/۵

همانطور که جدول نشان می دهد ایران بیشترین درصد اتلاف انرژی را در شبکه برقی کشور داراست. اتلاف منابع در بخش کالاهای اساسی کشور نیز بالاست. به طوریکه ۳۰ درصد یارانه های که بابت آرد و نان پرداخت می شود، تبدیل به ضایعات نان می شود. (سالانه بابت ۸ میلیون تن آرد یارانه های حدود چهار هزار میلیارد تومان یارانه پرداخت می شود).

## ۷- سایر عوامل

۷-۱ افزایش چشمگیر فاصله ما بین قیمت های یارانه ای و قیمت های واقعی و در نتیجه فشار بیشتر بر منابع عمومی بودجه دولت برای تامین یارانه ها.

۷-۲ رشد جمعیت و افزایش تقاضا برای خدمات عمومی و زیربنایی در کنار محدودیت منابع.

۷-۳ هدفمند نبودن یارانه ها و برخورداری بیشتر گروه های پردرآمد از یارانه ها به ویژه یارانه برخی از حامل های انرژی (مانند بنزین، گاز، برق و...)

۷-۴ برهم خوردن الگوی مصرف خانوارها و اثرات مضر زیست محیطی مصرف زیاد حامل های انرژی.

۷-۵ ظهور فن آوری های هدر دهنده منابع کمیاب (انرژی، آب و ...) و غیر رقابتی شدن محصولات تولیدی در بازارهای جهانی و عدم انجام تحقیقات توسعه ای و کاهش استفاده از فن آوری های نوین و پیشرفته.

۷-۶ گسترش نظام اداری و تشکیلات دولت و ورود دولت به فعالیت های تصدی گری. یارانه ها با تحریف قیمتها از یک سو، مانع تخصیص بهینه منابع شده و رشد اقتصادی را کاهش خواهند داد و از سوی دیگر با ایجاد کسری بودجه و افزایش هزینه های اجتماعی، آثار کلان بر اقتصاد ملی بر جای می گذارند.

۷-۷ شکل گیری فعالیت های اقتصادی فاقد توجیه فنی- اقتصادی و مزیت رقابتی.

۷-۸ به طور کلی نظام فعلی پرداخت یارانه ها، الگوی مصرف، تولید و سرمایه گذاری را مختل کرده است،

به لحاظ تاریخی بحث یارانه ها به زمان مرکانیلیست ها و دوران انقلاب صنعتی باز می گردد با وجود آمدن اندیشه سودگرایی و افزایش ذخایر طلا و کالاهای گران بها، کشورها به منظور دستیابی به ذخایر طلای سایر کشورها اقدام به معاملات جهانی نمودند به این ترتیب حمایت از تولیدات خاص به عنوان ابزار سیاستی از جانب دولت ها اعمال شد اما با ظهور مکتب کلاسیک و در صدر آن بنیانگذار این مکتب آدام اسمیت از مخالفان جدی دخالت دولت در فعالیت های اقتصادی بود. و این امر سبب شد تا این سیاست ها کم رنگ تر جلوه نمایند و این شرایط با اندک تغییری در زمان نئوکلاسیک ها نیز دنبال گردید اما با بروز جنگ و پدیدار

شدن تورم همراه با رکود شدید اقتصادی اندیشه های جدید همچون اندیشه های اقتصادی کینز قوت گرفت، که در آن دولت بعنوان یکی از مهمترین عوامل تنظیم کننده و تعدیل کننده فعالیت های اقتصادی مطرح می باشد. با اعمال این سیاست و بهبود اقتصاد غرب بتدریج کنترل در بخش سیاستگذاری مالی و پولی و اداره بخش عمومی در اقتصاد به ولت سپرده شد و بهر حال از همین دوران که با جنگ جهانی دوم مصادف بود پرداخت یارانه به مفهوم امروزی شکل گرفت.

اما با شروع جنگ و محدودیت های بیشتر منابع، این دخالت ها را تشدید کرد با خاتمه جنگ های جهانی و آغاز جنگ سرد اهمیت توان اقتصادی در بهره گیری های سیاسی و گام نهادن در عرصه خود کفایی اقتصادی سیاست های حمایتی تعدادی از کشور ها را دگرگون ساخت، و این مبنایی بود برای اینکه کشورهای پیشرفته اقتصادی و کشور های در حال توسعه به سمت اقتصاد بازار حرکت کنند.

و این در حالی است که بسیاری از کشورهای جهان سوم بدلیل وجود مشکلات عظیم سیاسی و اقتصادی و فشارهای بیرونی هنوز نتوانسته اند در سیاست های حمایتی خود تجدید نظر کنند.

اتخاذ سیاست پرداخت یارانه در شرایط خاص کشورها اما نه بصورت مستمر، اثرات مثبت آن بر اقتصاد شاید دلیلی باشد که کماکان در تعدادی از کشورهای پیشرفته و در حال توسعه مواردی از پرداخت یارانه بویژه در بخش کشاورزی به چشم می خورد. نخستین جهت گیری حمایتی دولت ایران در بخش کشاورزی (یارانه تولیدی) به دوران صفویه مربوط میشود در دوران صفویه نوعی تخفیف های مالیاتی و بعدها در دوران قاجار سیاست هایی در جهت توسعه زراعت اتخاذ گردید که در آن دادن بذر و مساعده به مستاجر پیش بینی شده بود.

اما دخالت مستقیم دولت در عرضه و تقاضا در ایران از سال ۱۳۱۱ و با تصویب قانونی جهت تاسیس سیلو در تهران به منظور خرید و ذخیره گندم توسط سازمان غله برای مقابله با خشکسالی ها و کمبود های احتمالی آغاز شد اگر چه اتخاذ این سیاست بدو به منظور حمایت از کشاورزان و خرید تضمینی گندم بیشتر از قیمت واقعی بازار بود که این از سالهای ۱۳۳۱ به بعد این جهت گیری به سمت حمایت از مصرف کنندگان شهری سوق پیدا کرد.

ایران اولین نظام سهمیه بندی همراه با یارانه را در زمان جنگ جهانی تجربه نموده است و این در حالیست که سابقه پرداخت یارانه به مفهوم کنونی آن به دهه ۴۰ میرسد. با شروع دهه ۵۰ و افزایش قیمت های جهانی نفت و به پیروی از سیاست های تامین اجتماعی و سایر حمایت های خاص کشور های توسعه یافته، دست دولت در پرداخت یارانه بازتر شد.

با افزایش نرخ تورم از سال ۱۳۵۲ به بعد دولت به منظور حمایت از مصرف کنندگان در مقابل نوسانات قیمت های داخلی و خارجی مبادرت به تاسیس صندوق حمایت از مصرف کنندگان کرد. و متعاقب آن با تصویب سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف کنندگان و تاسیس سازمان مربوطه کلیه وظایف صندوق حمایت به آن سازمان محول گردید.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی تغییراتی در تشکیلات اجرایی و نحوه توزیع کالاهای مضمون یارانه بوجود آمد. به علت محدودیتهای ناشی از جنگ تحمیلی و تحریم اقتصادی که زمینه عرضه متناسب کالاها اعم از تولیدات داخلی و وارداتی را دچار نوسان تنگناهای مختلف کرده بود امر قیمت گذاری بصورت گسترده از سال ۱۳۶۰ توسط سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولیدکنندگان به مرحله اجرا درآمد. در دوران قبل از سال ۱۳۶۸ سیاست تثبیت اقتصادی دنبال می شد که فراگیری استمرار و فزاینده بودن از ویژگیهای سیاستهای حمایت در دوران بود و در واقع همه به نوعی یارانه دریافت می کردند. در هیچ مرحله ای یارانه قطع نمی شد و در حد سقف معینی متوقف نبود. در حالیکه در سالهای بعد از آن به تدریج سیاست تعدیل اقتصادی جایگزین آن شد. که در این سیاست پرداخت یارانه هدفمندتر شد و تنها گروه های هدف یارانه دریافت می کنند و در آن یارانه ها کاهش یافته و در نهایت حذف خواهند شد.

در دوره بعد از انقلاب درصد اختصاص یارانه به تولید کالاهای اساسی افزایش یافت به طوری که متوسط یارانه های تولیدی نسبت به کل رایانه های پرداختی از ۱۳/۷ درصد در قبل از انقلاب به ۲۵/۲ درصد در سال ۱۳۶۸ افزایش داشته است با پایان



یافتن جنگ تحمیلی و در پی انگیزه خودکفایی در تولید محصولات کشاورزی بخصوص گندم میزان یارانه ها نهاده های تولید شامل کود-سم- بذر روندی بشدت افزایشی یافت.

### تورم ناشی از فشار هزینه

(الف) به صورت دفعی و یکباره

چنانچه سناریوی افزایش قیمت کلیه کالاهای انرژی‌زا به صورت هم‌زمان، دفعی و یکباره (آن‌طور که از طریقه قیمت‌گذاری مستفاد می‌شود) انتخاب شود، درصد افزایش شاخص قیمت مصرف‌کننده، احتمالاً ۴۸/۶ درصد بوده که به سطح درصد تغییر شاخص قیمت مصرف‌کننده اضافه می‌شود و انتظار می‌رود درصد افزایش شاخص تولیدکننده ۶۳/۶ درصد باشد که به سطح درصد تغییر در شاخص هزینه تولیدکننده در سال ۱۳۸۶ افزوده می‌شود.

(ب) به صورت پلکانی

در این گزینه، آثار تورمی ناشی از افزایش قیمت کلیه حامل‌ها، به صورت تدریجی و تقسیط افزایش قیمت‌ها طی ۴ سال به صورت برنامه‌ریزی شده و با شیب ملایم محاسبه شده‌اند.

رشد متوسط سالیانه تورم در گزینه افزایش پلکانی قیمت حامل‌ها به صورت تقسیط (با اعمال متوسط سالیانه تورم پایه) احتمالاً ۱۰/۵ درصد خواهد بود که به سطح درصد تغییر شاخص قیمت مصرف‌کننده در سال ۱۳۸۶ اضافه می‌شود و در مجموع از آثار تورمی دفعی و هم‌زمان همین کالاها کمتر خواهد بود.

تورم ناشی از فشار تقاضا

در ماده (۵) لایحه موردنظر، مقرر شده است که ۶۰ درصد خالص مانده وجوه مزبور به منظور پرداخت‌های نقدی یارانه‌ها به گروه‌های هدف مصروف شود. تورم ناشی از فشار تقاضا از همین ماده نشئت می‌گیرد. زیرا یارانه‌ها که تا دیروز به تولیدکنندگان پرداخت می‌شد (عدم‌النفع) از امروز همان یارانه‌ها به مصرف‌کنندگان پرداخت خواهد شد. براساس محاسباتی که مورد استفاده قرار گرفته است ۶۰ درصد مانده وجوه مزبور به ۱۸۰۰۰۰ میلیارد ریال (معادل ۱۸ میلیارد دلار) برآورد می‌شود. این رقم (که با ماهیت درآمدی در دست بخشی از دهک‌ها قرار می‌گیرد)، هرچند درآمد است، اما در ذات خود همان نقشی را ایفا می‌کند که افزایش حجم نقدینگی ایفا می‌کند (فشار تقاضای ناشی از دو مؤلفه پول و کالا). نظر به این‌که جامعه هدف، هفت دهک (۱ تا ۷) هستند و دهک‌های مزبور، میل نهایی به مصرف بالایی دارند، از این جهت انتظار می‌رود که حداقل ۵۰ درصد از ۶۰ درصد پرداخت نقدی یارانه‌ها (۹۰ میلیارد دلار) با احتمال بالا با افزایش میل نهایی به مصرف، به تقاضا تبدیل شود.

به این ترتیب انتظار می‌رود که تورم ناشی از فشار تقاضا، با اجرای پرداخت نقدی یارانه‌ها به هفت دهک اول، در گام اول ۲/۷ درصد که با عملکرد ضریب فزاینده پولی (۱/۵) حدود ۴ درصد باشد.

انتظارات تورمی

انتظارات تورمی قابل محاسبه نیست (اما محتمل‌الوقوع است)، لذا یافته‌های این پژوهش می‌توند به عنوان حداقل احتمالی بار تورمی مورد انتظار (که بر سطح قیمت‌های پایه اضافه می‌شود) در نظر گرفته شود.

4. در این گزارش، برخی از حوزه‌های چالشی و وخیم طرح پرداخت کردن نقدی یارانه‌ها نیز بیان شده و به عنوان توصیه‌های سیاستی، پیشنهاد شده است که اصلح است پرداخت یارانه‌ها به گروه‌های هدف، به جای پرداخت‌های نقدی، از نظام اعطای سهام استفاده شود. با پرداخت نقدی یارانه‌ها، هیچ‌گونه سازوکارهای اقتصادی فراهم نمی‌شود، زیرا مهم‌ترین مؤلفه آن این است که افراد بدون انجام فعالیت اقتصادی، می‌توانند مزد بگیرند و در نتیجه طرح پرداخت نقدی یارانه‌ها علاوه بر زیان‌های اقتصادی و سیاسی، به وجود آورنده یک بنگاه بزرگ خیریه و مخاطبان اعانه‌بگیر خواهد بود.

بخش اول - برخی از حوزه‌های چالشی طرح پرداخت نقدی یارانه‌ها

۱. اصلاح قیمت حامل‌های انرژی یکی از اصلی‌ترین محورهای باقی‌مانده از سیاست‌های اصلاح ساختاری برنامه‌های پنج‌ساله توسعه است. این بخش باقی‌مانده و لاینحل سبب افزایش شدید مصرف، قاچاق، فقدان تجهیز منابع کافی برای سرمایه‌گذاری، بروز کسری‌های شدید بودجه، حجیم شدن غیر متعارف نقدینگی و افزایش نرخ تورم بوده است.

مضاف بر این‌ها، تأخیر شدید در اصلاح قیمت حامل‌های انرژی سبب نزول بهره‌وری، استقرار فناوری‌های قدیمی و ناکارآمد و تـررویج الگوهای غیـر بهینـه مصـرف در زـنـسـدگی ایرانیان شـد. با توجه به این‌که اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، منابع مالی جدیدی را برای دولت فراهم می‌آورد، یکی از سیاست‌های متخذه در لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها آن است که منابع مالی مکتسبه به عنوان پروژه نقدی کردن یارانه‌ها در اختیار مردم قرار گیرد.

۲. حساسیت این تصمیم بزرگ استراتژیک نیز اجرای همین سیاست اتخاذی است، زیرا پرداخت نقدی یارانه‌ها به لحاظ آثار بلند مدت آن (که تعهد مالی فوق‌العاده سنگین و غیر قابل بازگشتی را برای دولت‌های فعلی و آینده فراهم می‌کند) باید مستقل از آثار و تبعات آن (نظیر تورم، کاهش رشد اقتصادی، غیرقابل توجه شدن بسیاری از طرح‌های سرمایه‌گذاری، ... و نظایر آن) بررسی شود. به‌راستی مشخص نیست که آیا دولت به خوبی واقف است که اتخاذ هر نوع سیاستی که در حال حاضر پیاده نماید، تغییر و اصلاح آن سیاست در آینده، فوق‌العاده دشوار و شاید غیر ممکن باشد؟ لذا سیاست پرداخت نقدی یارانه‌ها نه تنها دولت فعلی، بلکه دولت‌های آینده را نیز مکلف و متعهد به انجام آن خواهد کرد. شاید در آینده هیچ دولتی نتواند از ایفای این تعهد شانه خالی کند.

۳. خطر تقبل چنین تعهد سنگینی، آن‌جاست که منابع حاصل برای پرداخت نقدی یارانه‌ها، نوسانات فوق‌العاده شدیدی دارد، نه فقط در این ایام، بلکه در همه دوران تاریخ نفت. بنابراین اصلاح است که دولت به خطرات تقبل تعهدات ثابت و پایدار از منبعی که بسیار در نوسان است، دقیق‌تر ببیند. شایان اشاره است که متولدین جدید در کل کشور در هر سال، در دریافت این حق، ذی‌حق می‌شوند. از این جهت، طرح نقدی کردن یارانه‌ها یک پتانسیل خودافزا و خودجوش در درون خودش دارد و مداوماً خود را توسعه می‌دهد، زیرا دریافت‌کنندگان افزایش می‌یابند، اما منابع حاصله دائماً در حال نوسان است، زیرمنبع اصلی آن (نفت) یک کالای فوق‌العاده آسیب‌پذیر است.

۴. با پذیرش طرح نقدی کردن یارانه‌ها، بدعت جدیدی در اقتصاد متولد می‌شود که سریعاً «نهاده‌ی» می‌شود. زیرا در بین آحاد جمعیت، انتظارات جدیدی را خلق می‌کند که سریعاً به «حقوق مکتسبه» مبدل می‌شود. در این طرح هیچ‌گونه سازوکارهای اقتصادی فراهم نمی‌شود، زیرا مهم‌ترین مؤلفه آن این است که افراد بدون انجام فعالیت اقتصادی، می‌توانند مزد بگیرند.

۵. تشویق به افزایش جمعیت باید یکی از دغدغه‌های پرداخت نقدی یارانه‌ها تلقی شود.

۶. در اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، به دلایل متعدد، تردیدی نیست، زیرا قیمت‌های کاذب فعلی، سال‌هاست که موجب نزول کارایی اقتصادی شده است، اما یک حوزه چالشی آن اتخاذ سیاست اصلاح قیمت‌ها به صورت دفعی، یکباره و هم‌زمان کل حامل‌های انرژی است، ضمن آن‌که در نظر دارد تا در گستره وسیعی، یارانه‌ها را نقدی پرداخت کند.

۷. موضوع اساسی دیگر این است که عدم تعادل‌های موجود در بازار کالا و انرژی را به بازار کار منتقل می‌کند. بخش دوم - متدولوژی استفاده شده برای محاسبه بار تورم‌زایی اصلاح قیمت حامل‌های انرژی (الف) الگوی متدولوژی تحقیق

رفع خطاهای مورد انتظار حامل‌های انرژی در سبد انرژی

یکی از خطاهای متداول در محاسبه تورم مورد انتظار از افزایش قیمت حامل‌های انرژی به‌طور هم‌زمان و یکباره آن است که کل کالاها (حامل‌ها) در یک سبد انرژی در یک زمان واحد و یکپارچه محاسبه می‌شوند و حال آن‌که انجام چنین محاسبه‌ای، خطاست. در محاسبه افزایش قیمت به‌طور هم‌زمان و یکباره باید در هر بار محاسبه، یکی از کالاها (حامل‌ها) از سبد انرژی خارج شوند، زیرا هر حامل در صورت افزایش قیمت، ضمن آن‌که خودش به تنهایی دارای آثار تورمی است، اثر افزایش قیمت سایر حامل‌ها نیز بر

روی آن منعکس می‌شود. لذا در محاسبه سبد انرژی، هر بار باید یکی از حامل‌ها از سبد خارج شوند تا اختلاف تورم «تکتک آن‌ها» با «تورم هم‌زمان آن‌ها» محاسبه شوند.

پس در هر بار محاسبه، یک قلم از حامل‌ها باید از سبد انرژی خارج و دوباره در سبد انرژی گذارده شوند. برای مثال با افزایش قیمت نفت گاز، نفت کوره، یا گاز بهای برق قاعدتاً افزایش می‌یابد پس در این حالت باید حامل برق (به عنوان یک حامل انرژی) از سبد انرژی خارج شده، تا افزایش قیمت برق ناشی از افزایش قیمت نفت گاز یا گاز مورد مصرف نیروگاه‌ها مورد ارزیابی قرار گیرد و مجدداً حامل برق در سبد انرژی وارد شده و اینک افزایش مستقیم خود برق مورد محاسبه قرار گیرد. همین‌طور در مورد سایر حامل‌ها ... به همین جهت است که آثار تورمی مستقیم و غیر مستقیم حاصله به مراتب بالاتر از نرخ‌های تورمی تکتک آن‌ها خواهد بود.

### انتظارات تورمی

طرح «هدفمند کردن یارانه‌ها» را می‌توان محور اصلی برنامه‌ها و سیاست‌های اقتصادی دولت دهم نامید؛ زیرا بر اساس اظهارات مسوولان اقتصادی دولت، اغلب برنامه و سیاست‌های اقتصادی دولت دهم از جمله بودجه سال ۱۳۸۹ و برنامه پنجم توسعه اقتصادی با این طرح پیوند خورده‌است. در یک تعریف کلی، برنامه عبارت است از نقشه راه جهت حرکت از شرایط موجود که در آن یک مساله (مشکل) وجود دارد به شرایط دلخواه و مطلوب در آینده که آن مساله (مشکل) حل شده است. هر برنامه از تعدادی طرح‌های سازگار با هم که هرکدام شامل تعدادی پروژه هماهنگ شده که در یک فرآیند جهت‌دار به سمت هدف با در نظر گرفتن موانع و با یک زمان‌بندی مشخص تشکیل می‌شود. در یک نگاه کلی، شروط موفقیت هر برنامه شامل شناخت دقیق و ارائه تصویری کامل از وضعیت موجود، ارائه تعریف درست از مساله، برآورد واقع‌بینانه و دقیق از امکانات موجود، ارائه تصویری شفاف و قابل دستیابی از وضعیت مطلوب (هدف) در آینده، انتخاب طرح‌هایی در محدوده امکانات و قابل اجرا با پروژه‌های ارزشیابی شده به روش‌های علمی است و در آخر، بررسی و محاسبه هزینه فرصت برنامه است که رای نهایی برای انتخاب یا رد یک برنامه را صادر می‌کند. انتخاب اهداف چندگانه و گاه ناسازگار و بلند پروازانه، عدم توجه به محدودیت‌ها (موانع غیرقابل حذف) و تنگناها (موانع قابل رفع در طی زمان)، عدم مقبولیت برنامه نزد بازیگران و مشمولین برنامه، همگی شرط وتو دارند و می‌توانند برنامه را به رویا تبدیل کنند. با توجه به مطالب ذکر شده، یک برنامه اقتصادی عبارت است از برنامه‌ای که ناظر بر وضعیت موجود اقتصادی کشور باشد و به‌کارگیری طرح‌ها و اجرای پروژه‌های آن، اقتصاد ملی را از وضعیت موجود (که در آن یک مساله وجود دارد) به وضعیت مطلوب در آینده (که در آن مساله حل شده‌است) هدایت کند. حداقل شروط موفقیت یک برنامه اقتصادی نیز همان شرایط کلی برنامه و برنامه‌ریزی است.

وضعیت موجود اقتصاد ایران: اقتصاد ایران طی چهار دهه اخیر، گرفتار مسائل و مشکلات متعدد ریشه‌دار رشد یابنده‌ای شده‌است که آثار و نتایج آن به صورت نرخ رشد پایین اقتصادی، تولیدسرانه پایین، توزیع نابرابر درآمد، تراز تجاری منفی بدون نفت، نرخ دو رقمی بیکاری، نرخ رشد تورم دو رقمی و ... در سال‌های اخیر ظاهر شده‌است. در اغلب مطالعات آسیب‌شناسی اقتصاد ایران اجماع بر این نظر وجود دارد که مسبب اصلی مجموعه مشکلات اقتصاد ایران اغلب نه از نیت دولت‌ها بلکه از جایگاه و نقش آنها در اقتصاد ملی و نتیجه برنامه‌ها و عملکردشان در دهه‌ها و سال‌های گذشته است. از جمله مهم‌ترین این دلایل می‌توان به مالکیت و مدیریت دولت بر قسمت عمده سرمایه‌ها و تولید ملی در اقتصاد ایران (بیش از ۸۰ درصد) و نتایج اجرای برنامه‌های کوتاه و میان مدت اقتصادی و مداخله فزاینده دولت تقریباً در کل اقتصاد ملی نام برد. بنا به نقش و جایگاه تعریف شده دولت‌های توسعه‌گرا در اقتصاد و نقش و جایگاه ویژه دولت در اقتصاد ایران، هرگونه برنامه و راهکار جهت برون رفت از شرایط موجود و حرکت به وضعیت مطلوب در کوتاه یا میان‌مدت، در انحصار دولت است. علاوه بر برنامه‌های کوتاه (بودجه سالانه) و میان‌مدت (برنامه‌های توسعه)، یکی از مهم‌ترین برنامه‌های اقتصادی سال‌های اخیر ایران، تهیه و اعلام سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی بوده است که برای حل قسمتی از مسائل مهم موجود اقتصاد ایران (حجم بالای مالکیت و مدیریت دولت در اقتصاد) جهت رسیدن به شرایط مطلوب در

آینده (محدود کردن مالکیت و تصدی‌گری دولت در اقتصاد) طراحی و رهبر انقلاب به سران سه قوه ابلاغ و عملیاتی شده است. پس از سیاست‌های اصل ۴۴، برنامه «اصلاح ساختار اقتصاد ایران» از مهم‌ترین برنامه‌های اقتصادی ایران است که توسط دولت نهم اعلام شد. مهم‌ترین و عاجل‌ترین طرح این برنامه بلند پروازانه که ابتدا در سخنرانی ۲۲ بهمن ماه سال ۱۳۸۶ رییس دولت نهم، دکتر محمود احمدی نژاد با عنوان «جراحی بزرگ در اقتصاد ایران» اعلام شد، طرح «هدفمند کردن یارانه‌ها» است که دولت دهم، آن را در دستور کار خود قرار داده است. در ادامه این نوشتار باتوجه به تعریف محدود از برنامه و شروط موفقیت آن، به بررسی اجمالی مشکلات و موانع مهم‌ترین طرح برنامه اقتصادی دولت دهم با عنوان «اصلاح ساختار اقتصاد ایران» یعنی طرح «هدفمند کردن یارانه‌ها» می‌پردازیم.

### مشکلات قابل پیش‌بینی از اجرای طرح

سابقه یارانه‌ها در اقتصاد ایران و سطح توزیع، عمق و حجم آن در سیستم تولید، توزیع و زندگی روزانه مردم آنقدر عمیق است که هرگونه تغییر در آن می‌تواند به بروز مشکلات متعدد و حتی غیرقابل انتظار بینجامد. از جمله مشکلات قابل پیش‌بینی طرح دولت (نقدی شدن یارانه‌ها) می‌توان به افزایش قیمت و کاهش تولید کالا و خدمات به خصوص در گروه‌های انرژی بر مانند کالاهای فلزی و خدمات حمل‌ونقل، کاهش قدرت رقابت بنگاه‌های دور از بازارهای مصرف، ورشکستگی بنگاه‌های با بهره‌وری پایین در مصرف انرژی، تغییر ساختار بنگاه‌ها در جهت کاهش مصرف انرژی، افزایش بیکاری در گروه کارگران صنایع انرژی بر، تغییر ترکیب سبد مصرف خانوار با کاهش مصرف کالاها و خدمات انرژی بر و... نام برد. مقالات متعدد در مورد مجموعه مشکلات طرح دولت که گروهی از آنها نامبرده شد، منتشر شده است. در ادامه به چهار مورد از مشکلات طرح دولت که کمتر مورد توجه واقع شده‌اند، اشاره مختصری می‌شود:

۱ - زمینه گسترش فساد اقتصادی: همانطور که ذکر آن رفت، مطابق برآوردهای مسوولان دولتی حجم یارانه‌ها در شرایط فعلی حدود یکصد هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. اگر مجریان طرح بتوانند این حجم از درآمد را جمع کنند، توزیع این حجم از پول در بین حدود ۵۰ میلیون نفر (هفت دهک درآمدی) که قرار است زیر چتر یارانه‌های نقدی قرار گیرند، زمینه ایجاد و گسترش فساد اقتصادی فراهم می‌شود. از دیگر سو به دلیل تبصره‌های متعدد در متن طرح و راهکارهای اجرای آن به صورت مرحله‌ای، زمینه برای چانه‌زنی مدیران شرکت‌های دولتی تولیدکننده کالاهای یارانه‌ای فراهم می‌شود و به دلیل شرایط انحصاری بودن اغلب این بنگاه‌ها و تنگنای تولید و نیاز جامعه به تولیدات آنها، زمینه دور زدن طرح برای این بنگاه‌ها فراهم و موفقیت طرح با ابهام روبه‌رو خواهد شد.

۲ - تحمیل ناکارآمدی بنگاه‌های دولتی به مردم: در یکی از بندهای طرح آمده است که کالاها و خدمات بنگاه‌های (شرکت‌های) دولتی از جمله نیروگاه‌های تولید برق با قیمت تمام شده به مردم فروخته شود. این راهکار هزینه ناکارآمدی بنگاه‌های دولتی را که در حال حاضر از انحصار طبیعی برخوردارند به مردم تحمیل می‌کند. در طرح باید پیش‌بینی شود که همه کالاهای شرکت‌های دولتی باید در شرایط رقابتی تولید شوند یا در قیمت‌گذاری آنها از روش قیمت سایه‌ای استفاده شود.

۳ - تحمیل هزینه سایش کفش‌ها به اقتصاد ملی: اگر دولت بر اصرار خود مبنی بر توزیع کل یارانه‌ها به صورت نقدی برای هفت دهک درآمدی باقی بماند، این حجم از درآمد انتظاری، انگیزه لازم برای بیش از پنجاه میلیون نفر را ایجاد می‌کند تا با مراجعه مکرر به مراکز ذی‌ربط، زیر چتر یارانه‌های نقدی قرار گرفته و به گروه‌های برخوردارتر از یارانه‌ها ارتقا یابند. این تلاش گسترده و ادامه دار مردم برای ورود به زیرمجموعه برخوردارتر طرح و تلاش محققان و مسوولان طرح به محل زندگی متقاضیان جهت شناسایی مشمولین و غیرمشمولین طرح، هزینه بسیار زیاد سایش کفش‌ها را برای کل جامعه و اقتصاد ملی در پی دارد.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

پرداخت یارانه‌های گسترده طی بیش از چهار دهه با هدف پایین نگه‌داشتن سطح عمومی قیمت‌ها و در نهایت افزایش رفاه مصرف‌کننده، بامالکیت گسترده و تصدی‌گری دولت بر اقتصاد ملی، مانع ایجاد تحرک و پویایی لازم در اقتصاد ایران شده‌است به

طوری که تولید خالص سرانه در کشور طی بیش از سه دهه رشد قابل ملاحظه‌ای نداشته است و نه آنکه قابل مقایسه با کشورهای توسعه یافته نیست، بلکه حدود نصف میانگین جهانی است. لازم به ذکر است که به دلیل کهنگی پرداخت یارانه و لحاظ شدن آن در سبد مصرفی خانوار در حدود چهار دهه، حذف یکباره آن می‌تواند مشکلات زیادی را برای مدیریت سبد خانوار ایجاد کند که با تزریق پول به درآمد خانوار قابل رفع نیست. بر این اساس طرح دولت (نقدی کردن یارانه‌ها) از یک طرف سبب کاهش رفاه مصرف کننده در کوتاه مدت شده و از طرف دیگر تاثیری بر کاهش کسربودجه دولت که یکی از بزرگ‌ترین مشکلات اقتصاد ایران است، ندارد. طرح هدفمند کردن یارانه‌ها باید با هدف گذاری کاهش حجم و سطح توزیع یارانه طی چند سال تنظیم شود تا از یک طرف مشکل کسر بودجه مزمن دولت التیام یافته و از طرف دیگر با افزایش تحرک اقتصاد ملی و دستیابی به نرخ رشد اقتصادی بالاتر و کاهش بیکاری، نیاز به توزیع یارانه‌ها کاهش پیدا کند. اگر دولت دهم با اصلاح طرح خود موفق شود تا پایان مدت مسوولیتش، حجم کل یارانه‌ها را به نصف کاهش دهد، دست به کاری زده است که در دولت‌های قبلی به‌رغم شناخت مشکل، اراده لازم و کافی برای انجام آن ایجاد نشد و دولت دهم با انجام آن، اثری ماندگار از خود در اقتصاد ایران بر جا گذاشته است.

### پیشنهادات

- آنچه که به نام ملاکهای پرداخت یارانه تعریف شده است، ملاکهای پسندیده ای نیست. برای نمونه، میان معیارهای پرداخت یارانه صادراتی با بنیادی چون برتری نسبی و رقابتی، هماهنگی نیست.
- در پرداخت یارانه از تکنیکها و روشهای کارآمد بهره نمی‌گیریم.
- تعلق جوایز صادراتی به حجم کالاهای صادره چندان دلخواه نیست، چرا که برخی از تولیدکنندگان را به سمت صدور کالای ناپسند در حجم بالا ترغیب می‌کند. بنابر این جوایز صادراتی باید به مرغوبیت و ماندگاری کالاها در بازارهای بیگانه تعلق گیرد.
- هدف هم این نباشد که در کالاهایی که گیر افتاده ایم و دچار سستی موضع هستیم، سرمایه گذاری کنیم و به مصرف کننده بیگانه رانت بدهیم.
- نوع و میزان پاداش بر حسب مقصد صادرات، کیفیت کالای صادر شده، پیشینه صادرکننده، پایداری در بازار صادراتی، ماندگار کردن مارک تجاری و... باید گوناگون باشد.
- کالاهای صادره از سوی ایران به دیگر کشورها به معنای شناسایی قابلیت‌های صنعت کشور و کالاهای ایرانی است، بنابراین حضور آن‌ها به گونه بی کیفیت، مایه زیان به کشور و سایر صنایع می‌شود.
- یارانه‌ها به صادرکننده نباید به گونه نقد، بلکه به گونه کمک هزینه با ضوابطی معین پرداخت شود.
- در پرداخت یارانه و جوایز، ضمن آنکه باید به اهمیت و جایگاه بنگاههای کوچک و میانه (SMES) و نیاز آنان در سنجش با بنگاههای بزرگ توجه شود. در همین حال پافشاری بسیار بر SMES یا پرداخت یارانه به صنایع ناتوان، نقض غرض است. اگر قرار است فعالیت صادرات هماهنگی پیدا کند، باید به شرکتهای بزرگ میدان داد.

### منابع:

- گروه تحقیق و بازاریابی صندوق بیمه کشاورزی، (۱۳۸۵)، [طرح گروه بندی محصولات کشاورزی زیر پوشش بیمه (به منظور هدفمند کردن یارانه های دولت)].
- عرب مازار، عباس، (۱۳۸۳)، مجموعه مقالات دومین همایش علمی بیمه کشاورزی، [توسعه و امنیت سرمایه گذاری].
- نجفی، بهاءالدین، (۱۳۸۶) [سیاست غذا]، ماهنامه اقتصاد ایران شماره ۱۰۵.
- گزارش دبیرخانه کارگروه اقتصادی، (۱۳۸۷)، مقدمه ای بر طرح تحول اقتصادی.

- دبیرخانه کارگروه طرح تحول اقتصادی، (۱۳۸۷)، طرحی برای مهار نفرین منابع طبیعی  
[www.tahavolateeghtesadi.ir](http://www.tahavolateeghtesadi.ir)
  - اشرفی، م، و مهربانیان، الف، و احمد پورکاخری، الف، (۱۳۸۶)، [بررسی نظام بهره برداری خردو دهقانی در کشاورزی ایران: تنگناها، سیاستها و راهکارهای حمایتی].
  - مهربانیان، ا، و مودنی، س، (۱۳۸۷)، [بررسی یارانه های پرداختی توسط دولت به بخش کشاورزی در ایران و تجارب سایر کشورها]، موسسه پژوهشهای برنامه ریزی و اقتصاد کشاورزی، گروه پژوهشی سیاستهای حمایتی.
  - امینی، رامین، (مرداد ۱۳۸۸)، [تقویت بیمه سبز، راهبردی ضروری یا ضرورتی راهبردی]، نشریه پیام جهاد کشاورزی.
  - موسسه پژوهشهای برنامه ریزی و اقتصاد کشاورزی، گروه سیاستهای حمایتی.
  - بررسی نظام خرد و دهقانی در کشاورزی ایران.
  - نقش الگوی مناسب نظام بهره برداری کشاورزی در چشم انداز ۲۰ ساله در برنامه چهارم توسعه.
  - پورفلاح سیدمحلله، رضا [www.hosseinzadegan.ir](http://www.hosseinzadegan.ir)
  - آمار بانک مرکزی، (۱۳۸۵)، بخش کشاورزی.
  - آمار نامه سال ۱۳۸۶ مرکز ملی آمار ایران.
  - توزیع یارانه نهاده ها و عوامل تولید کشاورزی.
- [ww.maj.ir](http://ww.maj.ir) -