حکمرانی بر یارانه‌ها

و اصلاحات ساختاری نظام رفاه

تحلیل، چالش‌ها و راهکارهای سیاستی برای نظام رفاه پایدار و عدالت‌محور



اندیشکده نظام مسائل حکمرانی کشور

بسم الله الرحمن الرحیم



اندیشکده نظام مسائل حکمرانی کشور

اندیشکده نظام مسائل حکمرانی کشور

شناسنامه اثر؛

عنوان: حکمرانی بر یارانه‌ها و اصلاحات ساختاری نظام رفاه
گروه: بازرگانی، مالی و کسب و کار
پژوهشگر: معصومه مطلبی
ویراستار: فاطمه فدایی
تاریخ انتشار: آبان ۱۴۰۵
نوبت چاپ: اول
شماره مسلسل: ۱۴۰۵۸۱۹۳
تیراژ: ۵۰ نسخه
قیمت: ۵۰۰ هزار تومان

www.andishkademasael.ir
info@andishkademasael.ir
۰۹۹۰۰۲۵۷۹۲۴
andishkademasael
andishkademasael
andishkademasael

تمامی حقوق این اثر متعلق به اندیشکده نظام مسائل حکمرانی کشور است و هرگونه بهره برداری از مطالب آن صرفا با کسب اجازه کتبی مجاز خواهد بود.

معرفی اندیشکده:

اندیشکده نظام مسائل حکمرانی کشور با هدف اثربخشی برای شناخت، تبیین و حل مسائل کلان حکمرانی کشور و به منظور شناسایی و اولویت بخشی به احصاء ظرفیت‌ها و حل موانع پیش‌روی آینده کشور و اصلاح ساختار نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی با تکیه بر ظرفیت جامعه علمی و پژوهشی کشور در سال ۱۴۰۱ تشکیل شده است.

انجام تحقیقات علمی و کاربردی در خصوص نظام مسائل حکمرانی و اصلاح ساختارهای تصمیم‌گیری و اداری کشور و ارایه راهکارهای اجرایی و علمی به مسئولان اجرایی در کشور، احصاء ظرفیت‌های مغفول مانده کشور در گام اول انقلاب و تهیه پیوست‌های علمی جهت فعال نمودن آن‌ها در گام دوم انقلاب و همچنین حمایت و بهره‌مندی از تولیدات و خلق پژوهش‌های کاربردی در راستای مسائل کلان حکمرانی کشور و تشکیل هسته‌های علمی، نشست‌ها و میزهای تخصصی در راستای حل مسائل حکمرانی و ابرچالش‌های ملی وهمچنین چاپ و انتشار دستاوردهای تولیدی اندیشکده در قالب گزارشات سیاستی، پژوهشی، ارزیابی و کتاب از جمله اهداف اندیشکده نظام مسائل حکمرانی کشور می‌باشد.

فهرست

چکیده سیاستی ۱
۱ .مقدمه ۳
۲ .مبانی نظری و مفهومی ۱۰
۲-۱ .تعریف یارانه و نقش آن در رفاه اجتماعی ۱۰
۲-۲ .انواع یارانه‌ها (نقدی، غیرنقدی، هدفمند و ...) ۱۴
۲-۳ .مفاهیم حکمرانی خوب و اصلاحات ساختاری در نظام رفاه ۱۸
۳ .چارچوب حقوقی و نهادی نظام یارانه‌ها در ایران ۲۲
۳-۱ .قوانین و سیاست‌های جاری مرتبط با یارانه‌ها ۲۲
۳-۲ .نهادهای مسئول مدیریت و توزیع یارانه‌ها ۲۴
۳-۳ .نقاط قوت و ضعف ساختار موجود ۲۴
۴ .وضعیت کنونی یارانه‌ها در ایران ۲۸
۴-۱ .بررسی بودجه و سهم یارانه‌ها در اقتصاد کشور ۲۸
۴-۲ .روش‌های توزیع و هدفمندی یارانه‌ها ۳۹
۴-۳ .اثرات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی یارانه‌ها ۴۹
۵ .چالش‌ها و مشکلات نظام یارانه‌ای و رفاهی ۵۲
۵-۱ .ناکارآمدی و نابرابری در توزیع یارانه‌ها ۵۲
۵-۲ .تحمیل بار مالی و اقتصادی بر بودجه دولت ۵۹
۵-۳ .فساد و عدم شفافیت در فرآیندها ۶۱
۵-۴ .کمبود سازوکارهای نظارتی و پاسخگویی ۶۳
۶ .مطالعات تطبیقی و تجارب موفق اصلاح نظام یارانه‌ها ۶۵
۶-۱ .بررسی تجربه کشورهای منتخب در اصلاح یارانه‌ها و نظام رفاه ۶۵
۶-۲ .مدل‌های هدفمندسازی و حمایت اجتماعی مؤثر ۷۴
۶-۳ .درس‌آموخته‌ها برای ایران ۷۷
۷ -اصلاحات ساختاری پیشنهادی در نظام یارانه‌ها و رفاه ۷۹
۷-۱ .بازنگری در سیاست‌های هدفمندسازی یارانه‌ها ۷۹
۷-۲ .تقویت شفافیت و پاسخگویی در تخصیص منابع ۸۲
۷-۳ .بهبود هماهنگی بین نهادهای ذی‌ربط ۸۳

۷-۴ .ارتقاء نظام پایش و ارزیابی مستمر ۸۳
۷-۵ .گسترش پوشش حمایت‌های اجتماعی با تأکید بر گروه‌های آسیب‌پذیر ۸۴
۸ .نقش فناوری و نوآوری در بهبود حکمرانی یارانه‌ها ۸۵
۸-۱ .استفاده از سامانه‌های هوشمند برای توزیع هدفمند ۸۶
۸-۲ .بهره‌گیری از داده‌کاوی و تحلیل‌های پیشرفته ۸۷
۸-۳ .افزایش مشارکت و نظارت مردمی..... ۹۰
۹ .پیشنهادات کلی ۹۱
۹-۱ .تدوین نقشه راه اصلاح نظام یارانه‌ها ۹۲
۹-۲ .جلب حمایت سیاسی و مشارکت اجتماعی ۹۵
۹-۳ .تدوین برنامه‌های آموزشی و آگاهی‌بخشی ۹۸
۱۰ .نتیجه‌گیری ۱۰۰
۱۱. منابع ۱۰۲

چکیده سیاستی:

نظام یارانه‌ای ایران در دهه‌های اخیر به یکی از پرهزینه‌ترین و در عین حال ناکارآمدترین ابزارهای سیاست رفاهی تبدیل شده است. حجم بالای یارانه‌های آشکار و پنهان، فشار سنگین بر بودجه دولت، عدم اصابت مناسب یارانه‌ها به گروه‌های هدف، گسترش نابرابری، اتلاف منابع، قاچاق انرژی، فساد در تخصیص ارز ترجیحی و ضعف نظارت و شفافیت، از مهم‌ترین پیامدهای وضعیت موجود به شمار می‌رود. در عین حال، تجربه اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها نشان می‌دهد که علی‌رغم اهداف اولیه در حمایت از اقشار کم‌درآمد، این سیاست در عمل نتوانسته به بهبود پایدار توزیع درآمد و کاهش فقر منجر شود.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که یارانه‌های مستقیم نقدی و یارانه‌های غیرمستقیم از جمله ارز ترجیحی به کالاهای اساسی و یارانه انرژی، ضمن تحمیل بار مالی سنگین بر دولت، آثار اقتصادی و اجتماعی نامطلوبی از جمله تورم، کاهش ارزش پول ملی، تشدید نابرابری، آلودگی زیست‌محیطی، قاچاق سوخت و تضعیف بهره‌وری را به‌همراه داشته است. از سوی دیگر، ضعف هماهنگی نهادی، پراکندگی قوانین، نبود پایگاه داده جامع رفاهی، ضعف نظارت بر منابع و مصارف هدفمندی و فقدان پاسخگویی مؤثر، کارایی نظام یارانه‌ای را بیش از پیش کاهش داده است.

این گزارش با هدف اصلاح تدریجی، پایدار و عادلانه نظام یارانه‌ای، چارچوبی مرحله‌ای و میان‌مدت را برای تحول نظام رفاه و یارانه‌ها پیشنهاد می‌کند. محور اصلی این چارچوب، حرکت از یارانه‌های گسترده و ناکارآمد به‌سمت یارانه‌های هدفمند و ترکیبی، با اتکای بیشتر بر شناسایی دقیق گروه‌های هدف است. در این مسیر، اصلاح تدریجی قیمت حامل‌های انرژی با جبران هدفمند برای دهک‌های پایین، کاهش یارانه پنهان در زنجیره تولید و صادرات، اصلاح الگوی حمایتی و تقویت نظام تأمین اجتماعی چندلایه، به‌عنوان مهم‌ترین جهت‌گیری‌های

اصلاحی مطرح شده‌اند که می‌توانند هم‌زمان کارایی اقتصادی و عدالت اجتماعی را تقویت کنند.

در ادامه، ابتدا اصلاحات ساختاری پیشنهادی در حوزه قوانین، نهادها و سازوکارهای حمایتی تبیین شده و سپس نقش سامانه‌های هوشمند، داده‌کاوی و نظارت برخط در بهبود حکمرانی یارانه‌ها مورد بررسی قرار گرفته است. بر اساس اصلاحات ساختاری و فناورانه، نقشه راه اصلاح نظام یارانه‌ها بر سه مرحله اصلی استوار می‌شود که شامل تثبیت اجتماعی و ایجاد زیرساخت اطلاعاتی قابل اتکا، اصلاح تدریجی قیمت‌ها و کنترل یارانه پنهان همراه با حمایت از طبقه متوسط و اصلاح الگوی حمایتی و بازتوزیع کارآمد منابع به نفع گروه‌های کم‌درآمد و بخش‌های مولد است. اجرای موفق این مراحل مستلزم تقویت حکمرانی، افزایش شفافیت، نظارت مؤثر، هماهنگی نهادی و مشارکت اجتماعی است که در مجموع، چارچوب اجرایی اصلی اصلاحات یارانه‌ای در دوره میان‌مدت را شکل می‌دهد و زمینه کاهش ناترازی‌های مالی و افزایش اثربخشی سیاست‌های رفاهی را فراهم می‌سازد.

۱. مقدمه:

اتخاذ سیاست‌های مناسب برای حمایت از صنایع، بخش‌های تولیدی و حفظ و بهبود سطح رفاهی شهروندان همواره یکی از برنامه‌های اصلی دولت‌مردان در تمام کشورهای جهان و به‌ویژه کشورهای درحال توسعه نظیر ایران بوده است. در این میان، یارانه‌ها، نظام پرداخت آن، اصابت یارانه‌های پرداخت‌شده به گروه‌های هدف و ... بیش از موضوعات دیگر مورد چالش بوده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵). درکل، حفظ قدرت خرید و حمایت از مردم به‌خصوص در جریان تورم پایدار و مداوم از جمله مواردی است که اکثر دولت‌ها به‌ویژه دولت‌های دارای فراوانی منابع طبیعی به‌عنوان یک وظیفه پذیرفته‌اند و در این میان اعطای یارانه به کالاهای مختلف به‌ویژه کالاهای اساسی نقش زیادی را در هزینه‌های دولت برای حفظ سطح رفاه به‌ویژه در زمان وخامت وضعیت اقتصادی دارد.

طرح پرداخت یارانه‌ها یکی از موارد انواع حمایت اجتماعی و رفاهی در جوامع مختلف است. استقرار نظام حمایت اجتماعی و پرداخت یارانه به‌عنوان بخشی از برنامه‌های کاهش فقر ضرورت دارد و سهم زیادی از درآمد ملی و بودجه دولت‌ها در کشورهای مختلف به یارانه‌ها اختصاص می‌یابد (تابور[۱]، ۲۰۰۲). در شرایط فقدان هدفمندی یارانه‌ها در نظام رفاهی و حمایتی، خطاهایی در اصابت حمایت‌های اجتماعی به گروه‌های هدف ایجاد می‌شود. خطای شمول که پرداخت یارانه‌ها به غیرفقرا و شمول برخی از ثروتمندانی است که مستحق دریافت یارانه نیستند. در مقابل، خطای عدم شمول یا طرد به‌معنای محرومیت فقرا از برنامه و عدم پرداخت یارانه‌ها به فقرا است که یکی از مهم‌ترین مشکلات رفاهی و حمایتی است. بنابراین، هدفمندی برای تأمین حمایت اجتماعی مقرون به صرفه برای اقشار فقیر و آسیب‌پذیر بسیار کلیدی است. هدف‌گیری صحیح به هدایت منابع به گروه هدف پیش‌بینی شده کمک می‌کند

[۱] Tabor

(سدرالوویچ و همکاران[1]، ۲۰۱۴) که در ایران تا کنون هدف‌گیری باتوجه‌به نتایج هدفمندی صحیح نبوده است. بنابراین، نیاز به اصلاح برنامه هدفمندی یارانه‌ها باتوجه‌به پیامدها و نتایج برنامه‌های قبلی است.

در متون اقتصادی از زمانی‌که موارد مربوط به شکست بازار مطرح شده و مورد قبول واقع شده است؛ پرداخت یارانه برای فعالیت‌هایی که دارای آثار خارجی مثبت هستند؛ مانند آموزش و بهداشت و درمان و دریافت مالیات برای فعالیت‌های که دارای آثار خارجی منفی هستند؛ مانند فعالیت‌های آلاینده پذیرفته شده است (دینی ترکمان، ۱۳۸۹). بنابراین، پرداخت یارانه در این موارد تا جایی پذیرفته شده است که باعث افزایش در فعالیت‌های دارای آثار خارجی مثبت شود. اما، در ایران به‌عنوان کشوری که دارای فراوانی منابع طبیعی است، در کنار فعالیت‌های دارای آثار خارجی مثبت، به مواردی که دارای آثار خارجی منفی هستند؛ نظیر انرژی یارانه داده می‌شود و با قیمت واقعی به مردم عرضه نمی‌شوند که این مورد با اصول اقتصادی در تضاد است و می‌تواند باعث افزایش در آلودگی زیست‌محیطی و هزینه‌های جانبی برای نسل فعلی و آینده شود و ازطرف دیگر اصابت یارانه‌ها باتوجه‌به اهداف اعطای یارانه و انتخاب گروه هدف ممکن است به افراد فقیر نباشد و بیشتر افراد ثروتمند منتفع شوند که این موارد لزوم اصلاح در سیاست‌های اجرایی در مورد یارانه‌ها در ایران را نشان می‌دهد. اگرچه از سال ۱۳۸۹ هدفمندی یارانه‌ها با هدف اصلی اصلاح قیمت حامل‌های انرژی انجام شده است؛ اما، به‌دلایل مختلف اصلاحات با نتیجه مناسبی همراه نبوده است. بنابراین، گزارش حاضر به بررسی سیاست‌های رفاهی و به‌ویژه یارانه‌ای در ایران، اصلاحات انجام‌شده و نتایج آن و طراحی برنامه حکمرانی برای نظام رفاهی و یارانه‌ای باتوجه‌به نتایج سیاست‌های اجرایی قبلی می‌پردازد.

[1] Sdralevich et al.

در اغلب کشورهای جهان اعم از درحال‌توسعه و توسعه‌یافته، دولت‌ها به‌منظور تعیین جهت‌گیری‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ناچار به مداخله در برخی از امور و اتخاذ سیاست‌های خاص و استفاده از ابزارهای مناسب در جهت پیگیری این سیاست‌ها هستند. این مداخله گاهی در راستای پیشبرد سیاست‌های اقتصادی و گاهی در حوزه سیاست‌های اجتماعی اعمال می‌گردد که معمولا با هدف تأمین رفاه عمومی به‌طور عام و حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر به‌طور خاص برقرار می‌گردد. کشور ایران نیز به‌عنوان یک کشور درحال‌توسعه به سیستم حمایتی منسجم و قوی نیاز دارد. این موضوع در اصول سوم، بیست‌ونهم، سی‌ویکم و چهل و سوم قانون اساسی در جهت استقلال جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن احتیاجات انسان ازطریق تأمین نیازهای اساسی و ایجاد فرصت‌های یکسان آموزش و اشتغال لحاظ شده است. هم‌چنین در چارچوب سیاست‌ها، مؤلفه‌ها و الزامات اقتصاد مقاومتی درجهت رونق تولید و اشتغال، رشد اقتصادی و رفاه و مردمی‌کردن اقتصاد به اهمیت این موضوع اشاره شده است (کریم و امیری، ۱۳۹۶). یکی از ابزارها و سیاست‌های حمایتی در جهت بهبود وضعیت معیشتی و رفاهی خانوارهای نیازمند، سیاست پرداخت یارانه است (پارت و همکاران، ۱۴۰۰). از نظر عدالت اجتماعی همه افراد باید حداقل رفاه را داشته باشند و بتوانند نیازهای اولیه خود را برآورده سازند؛ بنابراین، معمولا برای کالاهای اساسی یارانه پرداخت می‌شود. دولت‌ها از پرداخت یارانه سه هدف عمده تخصیص بهینه منابع، ثبات اقتصادی و توزیع عادلانه درآمد را دنبال می‌کنند (قادری و همکاران، ۱۳۸۴). بنابراین، نظام پرداخت یارانه در هر کشوری لازم است تبیین‌کننده این سه هدف باشد و در غیراینصورت نیاز به اصلاح این نظام است.

پرداخت یارانه از قبل از انقلاب اسلامی در یک سری از موارد مورد توجه دولت‌مردان بوده است و بعد از انقلاب نیز باتوجه‌به شعار حمایت از مستضعفان، در دوره‌های زمانی مختلف

میزان قابل‌توجهی از خدمات و کالاها به‌صورت یارانه‌ای به مردم ارائه شده است که باتوجه‌به این‌که به‌صورت همگانی بوده و گروه هدفی در این موارد درنظر گرفته نشده بود؛ درعوض گروه‌های فقیر ثروتمندان بیشتر از یارانه‌ها بهره بردند که باعث بدتر شدن توزیع درآمد و رفاه شد. این موارد باعث شد که از اواخر دهه ۸۰ سیاست هدفمندی یارانه‌ها مطرح شود که به‌منظور اصلاح و واقعی کردن قیمت انرژی و اعطای یارانه نقدی و توزیع عادلانه یارانه‌ها بوده است. اما، اجرای این سیاست از سال ۱۳۸۹ اگرچه در ابتدا به‌نظر می‌رسید با مزایای زیادی برای اقتصاد ایران همراه باشد، اما، به‌دلیل عدم اصلاح قیمت انرژی با افزایش نرخ ارز در ادامه برنامه هدفمندی، شدت گرفتن تحریم‌ها و افزایش شدید نرخ ارز و تورم در اوایل دهه ۹۰ و مجددا بعد از خروج آمریکا از برجام در سال ۱۳۹۷ با شکست مواجه شد. ازطرف دیگر، در ابتدا قرار بود با اصلاح در قیمت انرژی، یارانه‌های نقدی تأمین مالی شود، اما نوسانات شدید نرخ ارز و عدم تغییر قیمت انرژی باعث اختلاف زیاد قیمت داخلی و جهانی شد و دولت برای تأمین یارانه‌های نقدی با کسری مواجه شد و اعطای یارانه نقدی یکسان به بیش از ۹۰ درصد افراد جامعه باعث فشار زیادی بر بودجه شد. بنابراین، انجام طرح هدفمندی یارانه‌ها به اینصورت نیز باعث بهره‌مندی بیشتر ثروتمندان نسبت به فقرا و بدتر شدن توزیع درآمد شد و بنابراین، نیاز شد که مجدد اصلاحات انجام شود که اگرچه اصلاحاتی نیز در این زمینه انجام شد و اقداماتی در زمینه اصابت یارانه‌ها به گروه‌های هدف انجام شد، اما، این موارد نیز باتوجه‌به تغییرات و نوسانات شدید در نرخ ارز و تورم مداوم با بهبودهای موقت همراه بوده و بعد از یک دوره زمانی کوتاه‌مدت، افراد در گروه‌های کم‌درآمد با افزایش سهم مخارج کالاهای اساسی در سبد هزینه‌ای و شرایط اقتصادی بدتری مواجه شدند. بنابراین، تا کنون برنامه‌های اعطای یارانه باعث بهبود در شرایط اقتصادی گروه‌های کم‌درآمد و افزایش رفاه اجتماعی نشده و لازم است اصلاحات مناسب در این زمینه صورت گیرد.

وجود درآمدهای نفتی و ارز حاصل از این درآمدها موجب شده است که بخش زیادی از یارانه‌ها در اقتصاد ایران به‌شکل اعطای یارانه آشکار، پنهان و قیمتی باشند. یارانه قیمتی منجر به پایین نگه داشتن قیمت کالا برای تمام افراد جامعه می‌شود و افراد متناسب با میزان مصرف خود از یارانه بهره‌مند می‌شوند و درنتیجه در مورد برخی یارانه‌ها از جمله یارانه سوخت و حامل‌های انرژی دهک‌های هزینه‌ای بالاتر از این یارانه‌ها بیشتر بهره‌مند می‌شوند. از سوی دیگر، در یارانه‌های مستقیم نیز وجود خطای شناسایی موجب شده بخشی از منابع پرداختی به‌صورت بهینه استفاده نشود. وجود معافیت‌های مالیاتی گسترده نیز موجب کوچک شدن منابع درآمدی دولت جهت بازتوزیع شده است (کاظمی و جلیلی بوالحسنی، ۱۴۰۰).

یک مورد از سیاست‌های یارانه‌ای مرتبط با یارانه قیمتی، سیاستی مبتنی بر اختصاص ارز ۴۲۰۰ تومانی برای کالاهای اساسی است که بعد از خروج آمریکا از برجام و نوسانات ارزی با هدف تثبیت قیمت کالاهای اساسی درنظر گرفته شد. با گذر زمان این سیاست و اعطای یارانه برای کالاهای اساسی نتایج مطلوبی برای بهبود توزیع درآمد نداشت و تأثیری بر قیمت کالاها نداشت و باوجود واردات مواد اولیه با قیمت پایین، کالا با نرخ ارز بازار آزاد به مردم ارائه می‌شد و منافع اعطای یارانه بر کالای اساسی به‌جای مصرف‌کننده به تولیدکننده می‌رسید. بنابراین، در سال ۱۴۰۱ تصمیم گرفته شد که ارز ۲۸۵۰۰ تومانی به‌جای ۴۲۰۰ تومانی در اختیار واردکنندگان کالاهای اساسی قرار داده شود و یارانه برای سه دهک اول نفری ۴۰۰ هزار تومان و برای دهک‌های بعدی نفری ۳۰۰ هزار تومان درنظر گرفته شود. اعطای یارانه مستقیم اگرچه بعد از یک دوره کوتاه‌مدت اثر مثبت اندکی بر توزیع درآمد داشت، اما با افزایش نرخ ارز و افزایش فاصله بین نرخ ارز بازار و نرخ ارز مربوط به کالاهای اساسی، مجددا افزایش قیمت کالاهای اساسی باعث بدتر شدن شرایط توزیع درآمد به ضرر افراد کم‌درآمد شد. از طرف دیگر، با وجود این‌که برای پرداخت یارانه‌ها بودجه‌ای جداگانه درنظر گرفته شده است؛ یارانه

پرداختی باعث بار مالی مضاعف بر دولت شده است. بنابراین، باتوجه‌به افزایش تحریم‌ها و نوسانات بیشتر قیمت ارز و فشار تورمی در سال ۱۴۰۴، لزوم تغییر در سیاست‌های یارانه‌ای احساس می‌شود؛ به‌صورتی‌که سیاست‌ها به‌طور صحیح به گروه هدف اصابت کرده و کم‌ترین اثرات تورمی را داشته و توزیع درآمد را به‌نفع افراد گروه هدف تغییر دهد.

به‌عنوان نمونه‌ای از پرداخت یارانه پنهان می‌توان به حامل‌های انرژی اشاره کرد که به‌طور مستقیم در بودجه دولت با عنوان یارانه قید نمی‌شود؛ بلکه به‌صورت پرداخت زیان‌کرد شرکت‌های دولتی در اثر اعمال سقف قیمت بیان می‌شود. بیشترین مقدار یارانه غیرنقدی در حال حاضر در بخش یارانه‌های پنهان به حامل‌های انرژی، برق و گاز داده می‌شود. یارانه واقعی انرژی از دو بخش تشکیل شده است: اول، مبالغی که از حساب ذخیره ارزی به شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی بابت ارزان‌فروشی انرژی پرداخت شده است. دوم، مبالغی که برای واردات فرآورده‌های نفتی (و یا گاز طبیعی) و توزیع آن‌ها در داخل کشور (به قیمت‌های تکلیفی) چه ازطریق بودجه سالیانه و چه خارج از آن اختصاص می‌یابد (اقتصاد و پیله‌فروش، ۱۳۹۸). بر اساس گزارش آژانس بین‌المللی انرژی، ایران پس از چین رتبه دوم یارانه انرژی در جهان را در سال ۲۰۱۶ (در سال ۲۰۱۵ رتبه نخست) دارا بوده است. به‌طوری که در سال ۲۰۱۶ تقریبا ۳۵ میلیارد دلار (در سال ۲۰۱۵ حدود ۴۷ میلیارد دلار) به‌عنوان یارانه انرژی در ایران منظور شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸). این رقم در سال ۲۰۱۹ برای نفت ۷۴، گاز طبیعی ۴۴، الکتریسیته ۱۳ و در مجموع برای کل حامل‌های انرژی به ۱۳۲ میلیارد دلار رسید که معادل ۲۷ درصد تولید ناخالص داخلی ایران است (صندوق بین‌المللی پول[۱]، ۲۰۲۰). این ارقام بیانگر حجم زیاد یارانه انرژی در سیستم اقتصادی ایران است که باعث اتلاف انرژی زیادی نیز می‌شود. بنابراین اصلاح این ساختار و اختصاص این

[۱] International Monetary Fund

میزان یارانه پنهان به اصلاح زیرساخت تولیدی و اصلاح سیستم مصرف انرژی به‌ویژه در بخش تولید می‌تواند به ارتقاء اقتصاد ایران کمک کند و مسیر رشد و توسعه پایدار و بهبود در سیستم رفاهی را تسهیل نماید.

برنامه ششم توسعه به‌منظور اجرا در سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۶ تدوین شده بود که بر اساس تصویب مجلس شورای اسلامی اجرای آن در دو سال بعد از این بازه زمانی تمدید شد و بعد از آن هم برنامه هفتم توسعه از سال ۱۴۰۳ در حال اجرا است. در طی این سال‌ها عموم شاخص‌های رفاه اقتصادی و اجتماعی به‌دلیل وضع تحریم‌های ظالمانه و تورم بلندمدت و افزایش نرخ ارز وضعیت مطلوبی نداشته است. نرخ فقر متوسط کشور از سال ۱۳۹۶ به بعد افزایش چشمگیری داشته است و از حدود ۲۰ درصد در سال ۱۳۹۶ به ۳۰/۴ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده است. همچنین، افزایش شکاف فقر (فاصله فقرا تا خط فقر) نیز در تمام این سال‌ها رو به افزایش بوده است. در سال ۱۴۰۰ از میان جمعیت سه دهک پایین درآمدی کشور که جامعه هدف اصلی نیازمند به پوشش حمایتی است، حدود ۷۵٪ فاقد هر گونه پوشش حمایتی مشخص هستند و با ادامه موج تورمی، پیش‌بینی می‌شود که روند افزایش جمعیت زیر فقر ادامه یابد. همچنین، فاصله غیر فقرا تا خط فقر در این سال‌ها کاهش یافته است که امکان سقوط طبقات متوسط اقتصادی را به وضعیت فقر مطلق افزایش داده است. بنابراین، ضرورت اتخاذ سیاست‌های اجتماعی متناسب با وضعیت مذکور جهت فقرزدایی از اقشار محروم جامعه و اتخاذ سیاست‌های لازم برای جلوگیری از سقوط دهک‌های میانی به وضعیت زیر خط فقر، بیش از پیش احساس می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲).

در مجموع، می‌توان بیان کرد که در کشور ایران در چند دهه اخیر برای رفاه اقشار کم‌درآمد تلاش شده است؛ کالاهای ضروری با قیمت پایین به مردم عرضه شود که این امر از روش‌های مختلف نظیر ارائه ارز به واردکنندگان مواد اولیه کالاهای اساسی با قیمت پایین، ارائه انرژی با

قیمت پایین و سایر موارد صورت پذیرفته است که باتوجه‌به عدم نظارت و عدم اصابت یارانه‌ها به گروه‌های هدف با پیامدهای مختلف منفی همراه بوده است. از جمله این پیامدها می‌توان به اتلاف ذخایر ارزی، اتلاف انرژی، آلودگی زیست‌محیطی، مصرف بی‌رویه کالاهای ضروری، قاچاق، کاهش توان و ظرفیت تولیدی، تخلفات ارزی و فساد اشاره کرد. مورد بعدی اعطای یارانه نیز به‌صورت یارانه نقدی بوده است که باتوجه‌به انتخاب نامناسب گروه‌های هدف و گستردگی پرداخت یارانه بیشتر باعث بار مالی و فشار مالی بر بودجه دولت شده است و اثربخشی مناسبی در زمینه کاهش فقر نداشته است. بنابراین، باتوجه‌به این موارد، لازم است که سیستم یارانه‌ای و رفاهی اصلاح شود که این گزارش با هدف بررسی سیستم رفاهی و یارانه‌ای ایران و سیاست‌های اجرایی گذشته و ارائه راهکارهایی در جهت اصلاح صورت می‌گیرد.

۲. مبانی نظری و مفهومی؛

۲-۱. تعریف یارانه و نقش آن در رفاه اجتماعی؛

۲-۱-۱. تعریف یارانه‌ها:

تعاریف گوناگونی برای یارانه وجود دارد که در ادامه به بعضی از تعاریف اشاره می‌شود:

- یارانه پرداخت مستقیم یا غیرمستقیم دولتی، امتیاز اقتصادی یا اعطای مزایای خاصی است که به مؤسسه‌های خصوصی، خانوارها و دیگر واحدهای دولتی جهت رسیدن به هدف‌های مورد نظر صورت می‌پذیرد (وزارت بازرگانی، ۱۳۸۰).
- کمک مالی دولت به تولیدکنندگان و توزیع‌کنندگان در صنعتی به‌منظور جلوگیری از رکود آن صنعت به‌علت استراتژیک بودن آن یا مسائلی مانند جلوگیری از افزایش قیمت محصول‌ها و تشویق آن صنعت به سرمایه‌گذاری و اشتغال بیشتر را یارانه گویند (تودارو[۱]، ۱۳۶۸).

[۱] Todaro

- یارانه به هرگونه پرداخت انتقالی اطلاق می‌شود که به‌منظور حمایت از اقشار کم‌درآمد و بهبود توزیع درآمد از محل خزانه دولت صورت می‌گیرد و قابل واریز به خزانه بوده یا به‌صورت نقدی یا کالایی به خانوارها و تولیدکنندگان کالا و خدمات تعلق می‌گیرد (سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD[1])، ۲۰۰۵).
- یارانه به کمک‌های مالی اشاره دارد که توسط دولت به افراد، کسب‌وکارها یا صنایع ارائه می‌شود تا تولید، اشتغال و رفاه را ترویج کنند (نان و ژانگ[2]، ۲۰۱۸).
- یارانه عبارت است از پرداخت‌های بلاعوض نقدی و غیرنقدی دولت (به‌صورت مابه‌التفاوت هزینه بهره‌مندی و هزینه تمام‌شده) که به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم برای افزایش قدرت خرید واقعی مصرف‌کنندگان یا افزایش قدرت فروش تولیدکنندگان، عادلانه‌تر کردن توزیع درآمد، ثبات اقتصادی و جبران آثار ناشی از سیاست‌های دولت به‌منظور حفظ یا ارتقای رفاه اجتماعی اعطا می‌شود (عطائی، ۱۳۸۷).
- بر اساس تعریفی که سازمان تجارت جهانی[3] از یارانه کرده است؛ اگر دولت یا یک رکن عمومی درون قلمرو یکی از اعضا (سازمان) اقدام به پرداخت کمک مالی کند؛ به‌نحوی که این کمک نفعی را به دریافت‌کننده آن منتقل کند؛ یارانه اعطا شده است[4]. در این تعریف سه رکن اساسی وجود دارد که برای مصداق یافتن یارانه باید هر سه شرط وجود داشته باشد:

۱. نوعی کمک مالی، ۲. توسط دولت یا بخش عمومی، ۳. نفعی را به دریافت‌کننده اعطا کند. در رابطه با شرط نخست این کمک می‌تواند متضمن انتقال مستقیم وجوه (مانند کمک‌های بلاعوض، وام و تزریق سرمایه)، تعهدات یا انتقالات بالقوه مستقیم وجوه (مانند تضمین وام)، چشم‌پوشی از بخشی از درآمد دولت که در شرایط دیگر وصول می‌شد (مانند مشوق‌های

[1] Organisation for Economic Co-operation and Development
[2] Nan & Zhang
[3] World Trade Organization (WTO)
[4] https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai۱۷_e/subsidies_art۱_jur.pdf.

مالیاتی) و یا خرید کالاها و خدمات خاص (به‌غیر از موارد مرتبط با زیرساخت‌های کلی کشور) باشد (نجابت و همکاران، ۱۴۰۲).

۲-۱-۲. نقش یارانه‌ها در رفاه اجتماعی:

در دهه ۱۹۵۰ با مطرح‌شدن تفکر دولت رفاه، توجه به شاخص‌های رفاه اجتماعی و کاهش فقر، دخالت دولت‌ها در این زمینه گسترش یافت. این نقش را اقتصاددانان قبول نداشتند؛ بدین‌دلیل‌که هرگونه دخالت دولت در اقتصاد انحراف از تعادل بازار را در پی داشت. بر مبنای نظریه نئوکلاسیک فرض بر این است که بهترین سازوکار سامان‌دهی فعالیت‌های اقتصادی، سازوکار بازار آزاد است. بنابراین، هر گونه دخالتی در ورای موارد مربوط به شکست‌های بازار که در جهت دسترسی به بهینه دوم است، مردود شناخته می‌شود. دخالت‌های مرتبط با موارد شکست بازار نیز باید به‌نحوی صورت گیرد که تأثیری در نظام قیمت‌ها ایجاد نکند و به اختلال‌های قیمتی نیانجامد. از این منظر، یارانه‌های همگانی قیمتی (غیرنقدی) که دولت از طریق تثبیت قیمت‌ها پرداخت می‌کند؛ مانع کارکرد مطلوب و بهینه سازوکار بازار آزاد می‌شود؛ درنتیجه، به تخصیص غیربهینه منابع و در نهایت رشد کم‌تر اقتصاد می‌انجامد. درواقع، چنین یارانه‌هایی به‌دنبال افزایش رفاه فقرای جامعه است؛ ولی ازطریق اختلال‌ها و کنترل‌های ایجادشده مانع از انباشت سرمایه جدید، ایجاد مشاغل جدید و افزایش درآمدهای اولیه چنین خانوارهایی می‌شود (دینی ترکمانی، ۱۳۸۹).

از دهه ۱۹۷۰ با شکل‌گیری تفکر محوریت انسان در توسعه این آگاهی ایجاد شد که برای مواجهه با مسائل توسعه‌نیافتگی کشورها، سرمایه فیزیکی کافی نیست و حداقل به اندازه سرمایه فیزیکی، مسائل و سیاست‌های اجتماعی و شکل‌گیری سرمایه انسانی هم ضرورت دارند. بنابراین، حمایت‌های اجتماعی در قالب دولت‌های رفاه، سیاست‌های یارانه‌ای و ... در دستور برنامه‌های توسعه کشورها قرار گرفت. آن‌چه در زمینه پرداخت یارانه‌ها مورد غفلت قرار

گرفت؛ هدف‌گیری صحیح این سیاست‌ها بود. در دهه ۱۹۸۰، به‌دنبال بحران بدهی‌ها و رکود جهانی و تقابل تجربه کشورهای شرق آسیا، آمریکای لاتین، جنوب آسیا و صحرای آفریقا، تأکید راهبردهای توسعه به‌سمت بهبود مدیریت اقتصاد و پذیرفتن نقش بیشتر نیروهای بازار تغییر کرد که در چارچوب این رویکرد جدید اکثر کشورها نسبت به تغییر در اجرای برنامه یارانه‌ها اقدام کردند (پاندی[۱]، ۲۰۰۵). دلیل عمده این کشورها جهت تغییر در اجرای برنامه، پر هزینه بودن یارانه عمومی به‌جهت فراگیر بودن آن بود. باتوجه‌به افزایش جمعیت و افزایش قیمت کالاها و خدمات در بازارهای جهانی بار مالی دولت افزایش قابل‌توجهی یافته بود. علاوه‌براین، ناکارایی نظام توزیع دولتی و اثرات منفی کنترل قیمت محصولات بر تولیدکنندگان از دلایل دیگر انجام اصلاحات بوده است (کاظمی و بوالحسنی، ۱۴۰۰).

یکی از مهم‌ترین وجوه حمایت‌های اجتماعی در ایران پرداخت یارانه نقدی به‌صورت نسبتا عام به شهروندان است. از سال ۱۳۸۹ به بعد با اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، پرداخت یارانه به مردم آغاز شد (قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، ۱۳۸۸). با وجود تمام تحولاتی که در خصوص دایره شمول دریافت‌کنندگان و مبلغ پرداختی یارانه در این سال‌ها قابل مشاهده است؛ همچنان در سال ۱۴۰۱ حدود ۹۲ درصد از مردم یارانه می‌گرفتند که تا دهک نهم را شامل می‌شد. هرچند هدف اولیه از اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها حمایت از دهک‌های درآمدی پایین بوده؛ اما به‌مرور این قانون شامل اکثریت نسبی ایرانیان شده است. ذکر این نکته ضروری است که تجربه اقتصاد تورمی که بیش از یک دهه در حین اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جریان بوده، ارزش واقعی یارانه‌های نقدی را به‌شدت تحت‌تأثیر قرار داده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲). بنابراین، با وجود اصلاح سیاست‌های پرداخت یارانه‌ها در ایران، همچنان نحوه اجرای این سیاست با مشکلات زیادی مواجه است و بار مالی زیادی بر

[۱] Pandey

بودجه قرار داده و هدف‌گیری گروه‌ها نیز با مشکلات زیادی مواجه است. بنابراین، باتوجه‌به مطالب بیان‌شده نیاز است سیاست‌های اجرایی اصلاح شود.

۲-۲. انواع یارانه‌ها (نقدی، غیرنقدی، هدفمند و ...):

یارانه‌ها را از لحاظ هدف‌های دولت، مراحل پرداخت، چگونگی طبقه‌بندی در حساب‌های ملی و چگونگی انعکاس در حساب‌های ملی می‌توان به چهار گروه تقسیم کرد که در جدول زیر بیان شده است.

جدول ۱. انواع یارانه‌ها

دسته‌بندی	انواع یارانه‌ها
بر اساس هدف‌های دولت	اقتصادی، توسعه‌ای، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی
بر اساس مراحل پرداخت	مصرفی، تولیدی، خدماتی و صادراتی
بر اساس چگونگی طبقه‌بندی	مستقیم و غیرمستقیم
بر اساس چگونگی انعکاس در حساب‌های ملی	آشکار و پنهان
بر اساس چگونگی توزیع	یارانه باز، یارانه سرانه، یارانه هدفمند

منبع: سلطانی و حیدری منور، ۱۳۹۹

-یارانه‌های اقتصادی، پرداخت‌هایی هستند که دولت در جهت نیل به برخی از اهداف اقتصادی خود مانند تخصیص بهینه منابع، تثبیت اقتصادی و توزیع عادلانه‌تر درآمد انجام می‌دهد.

-یارانه‌های توسعه‌ای، درجهت تسریع روند توسعه اقتصادی کشور، مانند کمک به مؤسسات تحقیقاتی و کمک هزینه به دانشجویان پرداخت می‌گردند.

-یارانه‌های اجتماعی، کمک‌های دولت در جهت تأمین اهداف اجتماعی است.

-یارانه‌های سیاسی، به‌عنوان تسریع در تأسیس احزاب، جمعیت‌ها، تشکل‌های مدنی و نهادهای صنفی تخصصی است.

-یارانه فرهنگی که دولت برای حمایت از بخش فرهنگ و هنر پرداخت می‌نماید.

-یارانه‌های صادراتی، کمک دولت جهت حفظ بازارهای صادراتی است و حفظ موقعیت در برابر رقابت‌های خارجی ازطریق حمایت دولت از برخی صادرکنندگان و ارائه تسهیلات خاص برای آنان در زمره این گروه از یارانه‌ها قرار دارد.

-یارانه‌های تولیدی، نوعی حمایت است که دولت به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم به تولیدکنندگان اعطا می‌کند و هدف آن تقویت بنیه ملی است. اگرچه سهم یارانه‌های تولیدی در ایران به‌مراتب کم‌تر از یارانه‌های مصرفی است؛ اما این یارانه‌ها دامنه وسیع‌تری از کالاها را در بر می‌گیرد. از جمله یارانه‌های تولیدی که در طول سالیان گذشته پرداخت شده می‌توان به مواردی همچون پرداخت یارانه کود، سم، بذر، بیمه محصولات کشاورزی و ... اشاره کرد.

-یارانه‌های مصرفی: شامل کمک‌هایی است که دولت به‌منظور حمایت از مصرف‌کنندگان پرداخت می‌کند. البته مصرف‌کنندگان ممکن است تمام یا قشرهای خاصی از جامعه را در بر گیرند. این یارانه‌ها به‌طور متوسط ۸۵/۵ درصد از کل یارانه‌های پرداختی را به‌خود اختصاص داده‌اند و به شیوه‌های گوناگونی نیز اعطا می‌شوند تا هدف دولت را تأمین کنند. یارانه مصرفی در ایران شامل یارانه گندم، آرد و نان، قند و شکر، شیر و پنیر، روغن نباتی، برنج، گوشت، چای، مرغ و تخم‌مرغ است.

-یارانه‌های خدماتی اغلب با هدف کاهش هزینه توزیع یا قیمت تمام‌شده برای مصرف‌کننده نهایی اختصاص می‌یابند. از جمله یارانه‌های خدماتی، می‌توان به هزینه حمل کالاهای اساسی کالابرگی روستایی و عشایری، کمک به تغذیه دانشجویان، تغذیه رایگان دانش‌آموزان، بن کارگری و کارمندی، کاغذ روزنامه، راه‌آهن و سازمان زندان‌ها و... اشاره کرد. قابل ذکر است

تا قبل از انقلاب اسلامی به بخش خدمات یارانه پرداخت نمی‌شد ولی از سال ۶۱ به بعد این بخش مشمول پرداخت‌های یارانه گردید.

-یارانه مستقیم، یارانه‌هایی هستند که در بودجه دولت دارای ردیف بودجه معین هستند.

-یارانه‌های غیرمستقیم، برای تثبیت اقتصادی و توزیع مجدد درآمد به‌کار رفته و به کالاهای خاصی که دارای مصرف‌کنندگان متعدد است پرداخت می‌شود.

-یارانه آشکار، کلیه یارانه‌هایی است که جزء هزینه‌های دولت به حساب آمده و کمک‌های بلاعوض نامیده می‌شوند و معمولا سازمان یا مقام مسئول دولتی پرداخت‌های مستقیم دولت را دریافت و بر اساس برنامه‌های ارائه‌شده از سوی دولت هزینه می‌کند.

در بعضی موارد کالا یا خدمتی از سوی دولت مورد حمایت قرار می‌گیرد؛ اما هزینه‌های این حمایت در حساب‌های پرداخت یارانه انعکاس ندارد و به‌همین جهت آن را یارانه پنهان می‌نامند. تفاوت این یارانه با یارانه آشکار در این است که یارانه آشکار قابل‌محاسبه است و در حساب‌های ملی انعکاس می‌یابد (اگرچه روش محاسبه ممکن است دشوار باشد)؛ اما یارانه پنهان عملا به‌عنوان یارانه یا زیانکرد عملیاتی محسوب نمی‌شود؛ بلکه نوعی امتیاز است که دولت برای بخش‌های خاص به‌وجود می‌آورد. به‌عنوان نمونه تخصیص ارز به قیمت پایین‌تر از قیمت واقعی برای واردات برخی کالاها و خدمات مورد نظر دولت از این جمله است. به‌این‌ترتیب، اگر سیاست‌های حمایتی به‌گونه‌ای اعمال شوند که کالاها، زیر قیمت تمام‌شده واقعی آن‌ها در بازار (کالاهای تولید داخل و کالاهای وارداتی) عرضه شوند و منابع مالی آن‌ها از طریق درآمدهای جاری دولت که در بودجه سالانه درنظر گرفته می‌شود؛ تأمین گردد، به آن یارانه آشکار می‌گویند؛ درحالی‌که یارانه پنهان تحمیل هزینه فرصت به‌وسیله دولت است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵).

-یارانه باز: یارانه‌ای که بدون هیچ محدودیتی و بسته به این‌که هر شخص چه میزان مصرف می‌کند در اختیار همگان قرار می‌گیرد.

-یارانه سرانه: یارانه (کالابرگ) که به‌صورت مساوی میان افراد جامعه توزیع می‌گردد.

-یارانه هدفمند: یارانه اعطایی که به گروه هدف خاص مانند کارگران، کارمندان و ... تعلق می‌گیرد (مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، ۱۴۰۰).

-یارانه‌ها از نظر روش پرداخت در سه دسته یارانه‌های نقدی، کالایی و قیمتی قرار می‌گیرند. یارانه‌های کالایی اعطای سبد کالا به مردم است. در جوامع سنتی که بسیاری از کالاها در چارچوب خارج از بازار رسمی، تهیه و توزیع شده و دسترسی به مراکز خرید و بازاراهای متنوع وجود ندارد؛ یارانه کالایی می‌تواند بهتر از یارانه نقدی و قیمتی عمل کند؛ هر چند که هزینه حمل و نقل و فساد در توزیع، از معایب اصلی این یارانه است. یارانه قیمتی پرداخت بخشی از قیمت محصول توسط دولت است که موجب کاهش قیمت برای مصرف‌کننده می‌شود. این نوع یارانه به‌دلیل تشویق مصرف، ایجاد اختلال و انحراف در مسیر طبیعی اقتصاد، ایجاد زمینه برای فساد اقتصادی، گسترش دامنه بازار سیاه و افزایش قاچاق و عدم رعایت عدالت در توزیع یارانه مورد انتقاد قرار گرفته است. استفاده از یارانه قیمتی تنها در مورد برخی کالاهای دارای آثار خارجی مثبت (مثل شیر و محصولات فرهنگی) توصیه می‌شود. یارانه نقدی، اعطای پول نقد یا اعتبار به مصرف‌کنندگان است که این امکان را برای آن‌ها فراهم می‌کند که خود برای خود تصمیم بگیرند و مبلغ یارانه را به مهم‌ترین نیازهایی که خود تشخیص می‌دهند اختصاص دهند. این نوع یارانه فاقد برخی مشکلات ذکر شده برای یارانه‌های کالایی است و در صورت طراحی مناسب، فساد اقتصادی و اختلال زیادی در بازار ایجاد نمی‌کند.

-یارانه نقدی از حیث شمول به یارانه‌های همگانی و هدفمند تقسیم می‌شود. یارانه‌های همگانی به همه دهک‌های جامعه تعلق می‌گیرد؛ درحالی‌که یارانه‌های هدفمند (گزینشی) صرفا

گروه‌های هدف به‌ویژه اقشار فقیر (و متوسط) را در بر می‌گیرد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱). درواقع، یارانه‌های گزینشی پرداخت‌هایی هستند که به افراد کم‌درآمد تعلق می‌گیرد و مقدار پرداختی باتوجه‌به میزان درآمد می‌تواند کم یا زیاد باشد (راوالیون[۱]، ۲۰۱۵).

با توجه به مطالب بیان‌شده پرسشی که مطرح می‌شود این است که چگونه می‌توان از مرحله پرداخت یارانه‌های همگانی قیمتی به یارانه‌های هدفمند نقدی گذر کرد. در پاسخ به این پرسش، دو نوع رویکرد انفجار درمانی و تدریجی وجود دارد. مدافعان سرسخت بازار آزاد از جمله پیروان مکتب پولی معتقد به روش انفجار درمانی هستند؛ بدین‌معنی‌که به یکباره دخالت‌های دولتی حذف و اداره امور به سازوکار بازار آزاد سپرده می‌شود و دولت به نقش نظارتی خود می‌پردازد. درمقابل، روش تدریجی و گام به گام معتقد به اهمیت رعایت توالی زمانی و کالایی و خدمات بر مبنای آثار اجتماعی و اقتصادی آن‌ها است. رویکرد دوم، ضمن تأکید بر ضرورت اصلاحات قیمتی در اقتصادهایی که دارای اختلال‌های قیمتی بالا هستند؛ بر ضرورت تقویت ظرفیت حکمرانی که در چارچوب رویکرد اول مدنظر نیست و همین‌طور توجه به شرایط اجتماعی و اقتصادی خاص کشورها نیز تأکید می‌کند (دینی ترکمان، ۱۳۸۹). بنابراین، در بخش بعدی در مورد حکمرانی خوب و اصلاحات ساختاری باتوجه‌به بحث حکمرانی صحبت می‌شود.

۲-۳. مفاهیم حکمرانی خوب و اصلاحات ساختاری در نظام رفاه؛

۲-۳-۱. حکمرانی خوب:

باتوجه‌به این‌که مدیریت منابع عمومی، مستلزم اتخاذ تصمیم در خصوص چگونگی مواجهه با منافع متضاد ذینفعان است؛ حکمرانی با فرآیندهای تصمیم‌گیری و نحوه اعمال قدرت و اختیار

[۱] Ravallion

و بازیگران غیردولتی بیشماری که بر فرآیند تصمیم‌گیری تأثیرگذار هستند؛ مرتبط می‌شود (سیگلتون و رابین[۱]، ۲۰۱۴). درواقع، مفهوم حکمرانی دربرگیرنده قواعد بازی (یعنی ارتباط بین حاکمان و مردم)، بازیگران و داوران احتمالی بازی است و کیفیت حکمرانی بیانگر نحوه ارتباط میان دولت و مردم، ماهیت عوامل مؤثر در فرآیندهای تصمیم‌گیری و چگونگی عملکرد آن‌ها است (مک‌کال و دان[۲]، ۲۰۱۲).

حکمرانی خوب مفهومی میان‌رشته‌ای است که در خلال ادبیات توسعه شکل گرفته و نشان از یک تغییر الگوی نقش دولت‌ها و حکومت‌ها دارد (دانایی‌فر و همکاران، ۱۳۹۱) که طی آن دولت درعوض این‌که خودش تصمیمات لازم را بگیرد و اجرا کند؛ زمینه‌ساز تحقق مشارکت سایر بخش‌ها در توسعه است و ازطریق ایجاد ثبات و پایداری در جامعه، چارچوب‌های قانونی مناسب را برای اثربخشی فعالیت‌ها فراهم می‌کند (قلی‌پور، ۱۳۸۳). در حکمرانی خوب مشارکت و همکاری بین سه رکن اصلی «دولت»، «بخش خصوصی» و «جامعه مدنی» موجب می‌شود که امور عمومی به‌شکل بهتری اداره شوند (شریف‌زاده و قلی‌پور، ۱۳۸۲).

بانک جهانی[۳] حکمرانی خوب را ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو می‌داند که در سیاست‌گذاری قابل پیش‌بینی، باز و روشن (به‌معنای فرآیندهای شفاف)، بوروکراسی حرفه‌ای، پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی در قبال فعالیت‌های خود، مشارکت فعال مردم در امور عمومی و نیز برابری همه افراد در برابر قانون تحقق می‌یابد (بانک جهانی، ۱۹۹۴).

کافمن و همکاران[۴] (۲۰۱۰) در بانک جهانی شاخص‌های حکمرانی خوب را در سه حوزه

[۱] Singleton & Robin
[۲] McCall & Dunn
[۳] World Bank
[۴] Kaufmann et al.

اصلی و تحت شش شاخص حکمرانی خوب (برای هر حوزه اصلی دو شاخص) معرفی کردند که عبارتند از:

الف) فرآیندی که طی آن دولت‌ها انتخاب، پایش و جایگزین می‌شوند (شاخص‌های حکمرانی خوب حق اظهار نظر و پاسخگویی و ثبات سیاسی و عدم خشونت)

ب) ظرفیت دولت در تدوین و اجرای سیاست‌های صحیح (شاخص‌های حکمرانی خوب اثربخشی دولت و کیفیت تنظیم مقررات)

ج) احترام دولت و شهروندان به نهادهایی که تعاملات اقتصادی و سیاسی بین آن‌ها حاکم است (شاخص‌های حکمرانی خوب حاکمیت قانون و کنترل فساد).

این شاخص‌ها آنچه مطلوب است را مشخص کرده و ابزارهایی برای شناساسی و اصلاح اقدامات غیر استاندارد فراهم می‌کنند و از این طریق عملکرد را متعادل می‌کنند (لاک‌وود[1]، ۲۰۱۰).

۲-۳-۲. حکمرانی خوب و اصلاحات رفاهی:

تأملی بر تفاوت‌های موجود میان کشورها بیانگر آن است که بعضی از تفاوت‌ها نظیر تفاوت در تولید ملی، آموزش، بهداشت و مانند اینها جنبه کمّی داشته و به‌عنوان رفاه عینی شناخته می‌شود؛ در عین حال بعضی تفاوت‌ها نظیر خوشبختی، دلالت بر رفاه ذهنی یا روانی تجربه‌شده به‌وسیله افراد دارد. لازم به ذکر است که تفاوت در سطح رفاه کشورها می‌تواند ناشی از تفاوت در سیستم‌های اداره کشورها و کیفیت متفاوت خدمات دولتی باشد. دولت به‌عنوان عنصر اجتماعی نهادساز در عملکرد مناسب بازارها، توزیع عادلانه درآمدها و ایجاد نهادهای کارآمد نقش مهمی ایفا می‌کند؛ به‌نحوی که زمینه‌ساز رشد اقتصادی می‌شود (دانایی‌فر و همکاران، ۱۳۹۱). اجرای موفقیت‌آمیز این وظایف تحت عنوان حکمرانی خوب شناخته می‌شود. در این

[1] Lockwood

راستا، در بیانیه‌های رسمی مؤسسات بین‌المللی هم‌چون سازمان ملل بر نقش حکمرانی خوب و کارکرد مطلوب دولت برای کاهش یا از بین بردن محرومیت، آسیب‌پذیری، فقر و افزایش رفاه افراد و کشورها تأکید شده است. گزارش آژانس توسعه بین‌المللی نیز به‌عنوان مرجع رسمی و تخصصی جهت دستیابی به رفاه و توسعه بر نقش آموزش، مردم‌سالاری و حکمرانی تأکید کرده و شیوه حکمرانی کشورهای مختلف را پیش‌فرض اصلی توسعه اجتماعی–اقتصادی می‌داند (شاه‌آبادی و پورجوان، ۱۳۹۱).

از سوی دیگر، در اواسط سال ۱۹۹۰ گفتمان رایج و تخصصی بین‌المللی علاقه تازه‌ای به نقش نهادها در تغییرات اجتماعی–اقتصادی نشان داد و عوامل نهادی و حکمرانی را عامل تعیین‌کننده دست‌یابی به رفاه و توسعه نامیدند (پورجوان، ۱۳۸۹). هم‌چنین اقتصاددانان نهادگرای جدید کیفیت نهادهای رسمی و غیررسمی کشور را به‌عنوان مهم‌ترین موانع و محرک‌های توسعه و رفاه قلمداد می‌کنند. به‌طور کلی، حکمرانی مطلوب، فضای نهادی را شامل می‌شود که در آن افراد با سازمان‌های دولتی یا مقامات تعامل دارند. این رویکرد نظام‌مند، درک عملکرد و کارکرد سازوکارهای مختلف را ازطریق روابط درون‌بخشی بین حوزه‌های قابل‌شناسایی و نه فقط هر بخش به‌صورت مجزا بهبود می‌بخشد و نقش اساسی در نیل به اهداف رفاه و توسعه خواهد داشت (شاه‌آبادی و پورجوان، ۱۳۹۱).

شاخص‌های سازمان‌های مختلف هم‌چون مؤسسه لگاتیوم در زمینه رفاه ملی کشورها بیان‌گر این است که ایران در سال ۲۰۲۳ در رتبه ۱۲۶ در میان ۱۶۷ کشور ایستاده است و نسبت به سال ۲۰۲۰ ایران یک رتبه نزول داشته است. اگرچه از نظر رکن سلامت، ایران، در این شاخص ارتقا داشته است؛ اما از نظر رکن حکومت‌داری در رتبه ۱۴۶، شرایط سازمانی در رتبه ۱۶۲ و آزادی‌های شخصی در رتبه ۱۴۶ قرار گرفته است که این موارد نشان‌دهنده ضعف در

چارچوب‌های نهادی است. در این زمینه، شارما[1] (۲۰۰۷) فقدان نهادی را مهم‌ترین ویژگی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه می‌داند و بیان می‌کند حکمرانی ضعیف و خودسرانه و هم‌چنین چارچوب‌های نظارتی، تنظیم‌گری و قانونی ناکافی، این کشورها را از سرمایه‌گذاری مولد مورد نیاز برای توسعه و رفاه همگانی محروم کرده است. بنابراین، داشتن نهادهای قوی و کیفیت مناسب حکمرانی یکی از پیش‌زمینه‌های اصلی در جهت انجام اصلاحات رفاهی موفق است.

۳. چارچوب حقوقی و نهادی نظام یارانه‌ها در ایران؛

۳-۱. قوانین و سیاست‌های جاری مرتبط با یارانه‌ها:

قوانین و مقررات مختلفی در مورد رفاه و تأمین اجتماعی و یارانه‌ها وجود دارد. در این بخش باتوجه‌به اهمیت قوانین در مورد قوانین مرتبط با رفاه و تأمین اجتماعی در قانون اساسی و قانون هدفمندی یارانه‌ها بحث می‌شود. هم‌چنین، تبصره ۱۴ قانون بودجه کشور نیز در مورد منابع و مصارف هدفمندی صحبت کرده است که باتوجه‌به این‌که هر سال این تبصره با تغییراتی مواجه است در این بخش در مورد این قانون صحبت نشده و در بخش‌های بعدی با بررسی روند یارانه‌ها در ایران در مورد این تبصره بیشتر صحبت می‌شود.

در ایران بر اساس قانون اساسی طبق اصل بیست و نهم، برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کار افتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به‌صورت بیمه و غیره حقی است همگانی. دولت موظف است طبق قوانین، از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند.

[1] sharma

اصل چهل و سوم بند اول: برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای در جریان رشد، با حفظ آزادگی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر ضوابط تأمین نیازهای اساسی شامل مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه استوار است.

قانون اصلی اجرایی در مورد یارانه‌ها در حال حاضر قانون هدفمندی یارانه‌ها است که در پیوست قوانین به‌صورت کامل ارائه می‌شود. از قوانین دیگر اجرایی در مورد یارانه‌ها در ایران می‌توان به برنامه‌های توسعه اشاره کرد. در هفت برنامه توسعه قوانین مختلفی درباره یارانه، رفاه و تأمین اجتماعی وجود داشته است که باتوجه‌به بررسی قوانین جاری، می‌توان به مشخص کردن جامعه هدف برای دریافت یارانه و حذف دهک‌های بالا از دریافت یارانه‌ها به‌منظور گسترش عدالت اجتماعی و کاهش فقر و نابرابری (بند «الف» ماده (۵۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه) اشاره کرد. همچنین، در ماده ۳۹ قانون برنامه ششم به اصلاح قیمت آب و حامل‌های انرژی و سایر کالا و خدمات یارانه‌ای با رعایت ملاحظات اجتماعی و حفظ مزیت نسبی و رقابتی برای صنایع و تولیدات به‌تدریج تا پایان سال ۱۴۰۰ باتوجه‌به مواد (۱)، (۲) و (۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها اشاره شده است. همچنین در بند ب این قانون دولت مکلف شده است دریافتی‌ها و پرداختی‌های مرتبط با قانون هدفمندکردن یارانه‌ها را در جدول جداگانه‌ای همراه با بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. این جدول به‌عنوان تبصره ۱۴ قانون بودجه کشور از سال ۱۳۹۵ به مجلس ارائه می‌شود که در مورد اقلام آن در بخش‌های بعدی صحبت می‌شود.

در برنامه توسعه هفتم نیز در ماده ۳ به توسعه عدالت اقتصادی و بهبود توزیع درآمد از طریق طراحی و استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه اشاره شده است.

۳-۲. نهادهای مسئول مدیریت و توزیع یارانه‌ها:

به‌طور عمده سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها مسئولیت مدیریت و توزیع یارانه‌ها را برعهده دارد. این سازمان، شرکت دولتی و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است و تمام سرمایه آن متعلق به دولت است. اهداف، مسئولیت‌ها، وظایف و اختیارات سازمان، موارد مندرج در قانون هدفمندکردن یارانه‌ها بوده و مدیریت وجوه، اعتبارات و هزینه‌های موضوع قانون برعهده این سازمان قرار گرفته است. ارکان این سازمان، مجمع عمومی، هیأت مدیره، مدیر عامل، بازرس و بازرسان است. مجمع عمومی سازمان مرکب از معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی (رئیس مجمع عمومی)، وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزیر اقتصاد و دارایی، وزیر صنعت، معدن و تجارت (صمت)، وزیر راه و شهرسازی، وزیر جهاد کشاورزی، وزیر نفت و وزیر نیرو است که از دیگر نهادها و سازمان‌های دخیل در هدفمندی یارانه‌ها هستند. از دیگر نهادها و سازمان‌های دخیل در هدفمندسازی سازمان برنامه و بودجه است. برطبق قانون هدفمندی یارانه‌ها دولت مکلف است تمام منابع حاصل از اجرای این قانون را به حساب خاصی به نام هدفمندسازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل واریز کند.

همچنین، در تیر ماه سال ۱۳۹۸ هیئت دولت آئین‌نامه اجرائی تبصره ۱۴ قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور را مصوب کرد. در این آیین‌نامه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت اراتباطات و فناوری اطلاعات، سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها و وزارت کشور (استانداران) موظف به شناسایی سه دهک بالای درآمد شدند (مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، ۱۳۹۸).

۳-۳. نقاط قوت و ضعف ساختار موجود؛

۳-۳-۱. نقاط قوت ساختار حقوقی و نهادی موجود:

۱. **پشتوانه قانونی قوی در قانون اساسی**: اصول ۲۹ و ۴۳ قانون اساسی و سایر اصول مرتبط،

برخورداری از تأمین اجتماعی و دسترسی به نیازهای اساسی را به‌عنوان حقی عمومی و تکلیف دولت تعیین کرده است. این اصول، مبنای مشروعیت قانونی برای پرداخت یارانه‌ها و حمایت اجتماعی هستند.

۲. **وجود قانون اختصاصی هدفمندسازی یارانه‌ها (۱۳۸۸)**: این قانون باوجود ایراداتی که در ادامه در مورد آن صحبت می‌شود به‌صورت جامع چارچوبی برای قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی، نحوه تأمین منابع و چگونگی توزیع یارانه‌ها ارائه می‌دهد و از نظر حقوقی یک چارچوب منسجم و مستقل محسوب می‌شود.

۳. **تعریف ساختار نهادی مشخص (سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها)**: تشکیل سازمانی با شخصیت حقوقی مستقل و مجمع عمومی متشکل از چند وزیر باعث ایجاد تمرکز و هماهنگی میان نهادهای مختلف اقتصادی و رفاهی می‌شود.

۴. **پیش‌بینی سازوکار نظارتی**: الزام دولت به ارائه گزارش‌های شش‌ماهه به دیوان محاسبات و مجلس شورای اسلامی، از نقاط مثبت شفافیت و پاسخگویی در نظام قانونی هدفمندی است.

۵. **انعطاف در تعیین قیمت‌ها و سیاست‌های ترجیحی**: قانون هدفمندی به دولت اجازه داده با توجه به شرایط مناطق، زمان مصرف و گروه‌های اجتماعی، قیمت‌های ترجیحی یا پلکانی تعیین کند که ابزار سیاست‌گذاری هدفمند محسوب می‌شود.

۶. **توجه به عدالت اجتماعی و توانمندسازی**: در مواد (۷) و (۸) قانون هدفمندی، بر پرداخت یارانه‌های نقدی و غیرنقدی متناسب با درآمد خانوار و همچنین حمایت از تولید و اشتغال تأکید شده است که نشانگر پیوند سیاست یارانه‌ای با توسعه اجتماعی است.

۳-۳-۲. نقاط ضعف ساختار حقوقی و نهادی:

۱. **تعدد و پراکندگی قوانین و تبصره‌ها**: مقررات یارانه‌ها در چندین قانون (قانون هدفمندی، احکام دائمی، تبصره ۱۴ قانون بودجه، برنامه‌های توسعه و...) پراکنده است و بعضا باهم

هم‌پوشانی یا تعارض دارند. این مسأله باعث تداخل وظایف نهادها و پیچیدگی اجرای سیاست‌ها می‌شود.

۲. ابهام در تعریف جامعه هدف: اگرچه در قانون هدفمندی بر شناسایی دهک‌های درآمدی تأکید شده، اما سازوکار شفاف و دائمی برای پایگاه داده‌های رفاهی و به‌روزرسانی اطلاعات خانوارها وجود ندارد یا به‌خوبی اجرا نشده است. هم‌چنین، تعریف دهک‌های درآمدی و قوانین آن با شرایط روز جامعه مطابقت ندارد و مواردی که درنظر گرفته می‌شود (نظیر سفرهای خارجی و گردش حساب و مانند این‌ها) ممکن است مرتبط با افرادی باشد که به‌دلیل شرایط کاری سفر و گردش حساب مرتبط با کارفرما را دارند و شرایط مالی خوبی نداشته باشند؛ بنابراین لازم است در این موارد اصلاحات لازم درنظر گرفته شود.

۳. نارسایی در هماهنگی اجرایی میان دستگاه‌ها با وجود ساختار قانونی موجود: سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها به‌صورت متمرکز طراحی شده، اما در عمل اجرای سیاست‌های یارانه‌ای نیازمند همکاری مؤثر میان وزارتخانه‌های متعدد (نفت، نیرو، رفاه، اقتصاد، کشور، ارتباطات و...) است. تعدد بازیگران، نبود سازوکارهای اجرایی کافی برای هماهنگی و محدودیت اختیارات عملی سازمان هدفمندسازی، موجب کندی تصمیم‌گیری و ناهماهنگی نهادی شده است. بنابراین، ضعف موجود نه به ساختار قانونی، بلکه به کارآمدی اجرایی و کیفیت تعامل میان دستگاه‌ها بازمی‌گردد.

۴. وابستگی شدید منابع به درآمد حامل‌های انرژی: طبق قانون هدفمندی، بخش اعظم منابع از محل اصلاح قیمت انرژی تأمین می‌شود. این وابستگی باعث ناپایداری منابع و بروز بحران در دوره‌های افزایش یا کاهش قیمت جهانی نفت می‌گردد.

۵. نحوه توزیع منابع: در منطق قانون هدفمندی یارانه‌ها، یارانه‌های موجود در کشور بر اساس شناخت و اعلام نظر دولت وقت یا نادرست است و باید حذف شود یا شیوه پرداخت یارانه

باید از اساس تغییر یابد. عمل حذف یارانه‌های ذکرشده، در موارد متعدد با پرداخت یارانه جدید یا با توزیع منابع نقدی به‌صورت سرانه و یا درخواست متقاضی انجام شده است. توزیع منابعی که در کلام قانون از محل یارانه آزاد می‌شود؛ بین دریافت‌کنندگان جدید بدون ارائه منطق این توزیع و دلیل اولویت آن انجام شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲). همچنین، در عمل این توزیع نیز رعایت نشده است. مورد دیگر این است که طبق مفاد قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، موظف شده بود تا سقف ۵۰ درصد از منابع را صرف پرداخت یارانه (نقدی و غیرنقدی)، اجرای نظام تأمین اجتماعی، تأمین سلامت، مسکن و اشتغال و برنامه‌های حمایت اجتماعی نماید، اما طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۷ حدود ۹۰ درصد از مصارف سازمان به پرداخت یارانه‌های نقدی به خانوارها اختصاص یافت و عملا اجرای ماده (۸) قانون عمدتا با رویکرد اصلاح فرآیندها و بهینه‌سازی مصرف سوخت در واحدهای تولیدی نادیده گرفته شد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸).

۶. **کاهش شفافیت در تبصره ۱۴ بودجه:** از سال ۱۳۹۵، تبصره ۱۴ به‌عنوان جدول ثبت منابع و مصارف هدفمندی وارد قانون بودجه شده، اما تغییرات سالانه در ردیف‌ها و نحوه تخصیص آن، ارزیابی عملکرد را دشوار و پیوستگی قانونی را تضعیف کرده است. هم‌چنین در بعضی موارد این تبصره ممکن است محدودیت‌هایی از منظر قانون اساسی (اصول ۷۵، ۵۷ و ۵۳) داشته باشد که نیازمند چاره‌اندیشی است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹).

۷. **فقدان نظام ارزیابی عملکرد و کارایی:** قانون هدفمندی یارانه‌ها بیشتر بر توزیع منابع تمرکز دارد و کمتر به ارزیابی اثربخشی سیاست‌ها در کاهش فقر، اصلاح الگوی مصرف انرژی یا تقویت تولید می‌پردازد. همچنین، قصور در نحوه اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها، بی‌توجهی اساسی به سایر قوانین مکمل (از جمله قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی، قانون رفع موانع تولید و قانون اجرای سیاست‌های

کلی اصل چهل‌وچهارم)، توزیع منابع حاصل از اجرای قانون در میان اهداف متعدد و نامرتبط با حوزه انرژی و بی‌توجهی به ریشه‌های اصلی ناکارآمدی حوزه انرژی ازجمله عوامل عدم دستیابی‌به اهداف قانون هدفمندکردن یارانه‌ها بوده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸).

۸. **ناهماهنگی با نظام جامع تأمین اجتماعی**: با وجود تأکید بر پیوند یارانه‌ها با نظام چندلایه تأمین اجتماعی (در برنامه هفتم توسعه)، ساختار نهادی یارانه‌ها هنوز از سازوکارهای تأمین اجتماعی جداست و منجر به هم‌پوشانی یا موازی‌کاری میان نهادهای حمایتی شده است.

۹. **تمرکز بیش از حد بر حمایت‌های نقدی کوتاه‌مدت**: اجرای قانون هدفمندی به مرور از اهداف اصلی (اصلاح قیمت‌ها و حمایت از تولید) فاصله گرفته و به پرداخت نقدی گسترده تبدیل شده است که پایداری مالی و کارایی نظام را تهدید می‌کند.

۱۰. **ضعف در نظارت میدانی و مشارکت اجتماعی**: اگرچه گزارش‌های شش‌ماهه پیش‌بینی شده است، اما نظارت عمومی، دسترسی به داده‌ها و ارزیابی مستقل از اجرای قانون به‌طور مؤثر انجام نمی‌شود.

۴. وضعیت کنونی یارانه‌ها در ایران؛

۴-۱. بررسی بودجه و سهم یارانه‌ها در اقتصاد کشور؛

۴-۱-۱. سهم یارانه‌ها در بودجه:

سابقه پرداخت یارانه‌ها به مفهوم کنونی به سال‌های دهه ۱۳۴۰ بر می‌گردد که به گوشت و گندم پرداخت می‌شد. درواقع، پرداخت یارانه به کالاهای اساسی از قبل از انقلاب اسلامی وجود داشت؛ اما قبل از انقلاب تنها یارانه تولیدی و مصرفی پرداخت می‌شد و بعد از انقلاب با شروع جنگ و نوسانات در عرضه کالاها و خدمات، یارانه‌ها گسترده‌تر شده و علاوه‌بر یارانه‌های تولیدی و مصرفی، یارانه خدماتی هم پرداخت می‌شود. البته با تصویب قانون

هدفمندی یارانه‌ها سعی شد که حداقل یارانه‌های پنهان کاهش یابد؛ اما تا کنون این امر محقق نشده و فقط فشار بیشتری بر بودجه دولت وارد شده است. در این بخش باتوجه‌به داده در دسترس در مورد سهم یارانه‌های مستقیم در بودجه از سال ۱۳۶۸، سهم یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم و هم‌چنین منابع و مصارف تبصره ۱۴ قانون بودجه که مرتبط به هدفمندی است بحث می‌شود.

سهم یارانه‌ها در بودجه عمومی در جدول ۲ ارائه شده است.

جدول ۲. سهم یارانه‌ها در بودجه طی سال‌های ۱۳۶۸-۱۴۰۳ (میلیارد ریال)

سال	یارانه	بودجه عمومی	سهم یارانه در بودجه (درصد)
۱۳۶۸	۱۶۲/۵	۴۷۲۸	۳/۴
۱۳۶۹	۴۰۳/۹	۶۱۹۲	۶/۵
۱۳۷۰	۵۱۴/۹	۹۲۵۷	۵/۶
۱۳۷۱	۱۰۶۳/۹	۱۲۴۵۱	۸/۵
۱۳۷۲	۲۱۲۴/۷	۲۵۴۲۶	۸/۴
۱۳۷۳	۳۶۸۶/۳	۳۲۳۰۳	۱۱/۴
۱۳۷۴	۴۸۵۹/۲	۴۶۴۱۰	۱۰/۶
۱۳۷۵	۵۶۰۶/۱	۶۱۱۲۴	۹/۱۷
۱۳۷۶	۵۰۸۵/۳	۸۱۴۶۶	۶/۲۴
۱۳۷۷	۵۸۰۶/۱	۹۰۵۸۶	۶/۴۱
۱۳۷۸	۶۸۸۱/۳	۱۰۹۷۰۰	۶/۲۷

۱۳۷۹	۸۴۶۴/۶	۱۲۷۸۱۶	۶/۲
۱۳۸۰	۱۰۰۱۲	۱۶۴۲۶۷	۶/۰۹
۱۳۸۱	۲۱۵۲۷/۳	۲۲۹۹۵۳	۹/۳
۱۳۸۲	۲۸۸۷۵/۲	۳۵۷۲۶۱	۸/۱
۱۳۸۳	۳۹۶۷۶/۳	۵۱۹۰۱۴/۷	۷/۶۴
۱۳۸۴	۴۴۲۹۷/۸	۵۶۹۸۳۷/۱	۷/۸
۱۳۸۵	۶۰۵۹۹/۶	۵۸۷۵۹۶/۸	۱۰/۳
۱۳۸۶	۶۲۸۶۱/۹	۶۹۱۸۲۷/۷	۹/۱
۱۳۸۷	۲۱۳۷۱۶/۷	۹۳۹۱۲۲/۸	۲۲/۷۶
۱۳۸۸	۶۶۹۳۲/۲	۹۶۷۹۰۱	۶/۹۲
۱۳۸۹	۱۳۱۶۳۹/۷	۱۲۷۱۳۳۰/۷	۱۰/۳۵
۱۳۹۰	۱۶۷۹۵۰/۱	۱۶۹۷۲۲۵/۱	۹/۹
۱۳۹۱	۱۳۶۳۲۵	۱۶۴۴۱۷۷/۱	۸/۳
۱۳۹۲	۲۲۸۴۵۴/۱	۲۳۶۰۴۸۵/۵	۹/۷
۱۳۹۳	۲۱۲۶۴۶/۷	۲۳۵۰۰۸۴/۶	۹/۰۵
۱۳۹۴	۱۵۹۲۳۸/۷	۲۷۴۴۱۰۱/۶	۵/۸
۱۳۹۵	۱۶۵۵۶۷/۸	۳۳۵۴۸۹۵	۴/۹۳
۱۳۹۶	۲۰۶۹۷۸/۴	۳۹۸۸۵۳۱	۵/۲
۱۳۹۷	۹۳۸۷۱	۴۴۳۸۶۰۵	۲/۱۱

۱۳۹۸	۱۱۶۶۸۴	۵۲۰۰۰۸۴	۲/۲۴
۱۳۹۹	۳۲۸۱۳	۶۴۹۸۰۹۴	۰/۵
۱۴۰۰	۳۰۷۵۷۲	۱۳۷۳۷۶۹۹	۲/۲۴
۱۴۰۱	۸۱۱۲۶	۱۵۲۷۳۷۱۴	۰/۵۳
۱۴۰۲	۲۲۴۸۲۷	۲۲۶۳۴۹۱۸	۱
۱۴۰۳	۳۸۵۳۳۲	۲۸۳۷۱۴۰۰	۱/۳۶
یانگین رشد (درصد)	۵۸/۸	۳۰/۱	۱۴/۳

منبع: سالنامه‌های آماری

باتوجه‌به جدول ۲ نکات زیر را می‌توان بیان کرد.

۱- با وجود آن‌که از سال ۱۳۹۵، منابع و مصارف مربوط به هدفمندی در جدول جداگانه ارائه می‌شود، یارانه پرداختی در بودجه میانگین رشد بیشتری را نسبت‌به بودجه عمومی و سهم یارانه‌ها از بودجه داشته است.

۲- از سال ۱۳۹۵ به بعد با ارائه منابع و مصارف هدفمندی در جدولی جداگانه، سهم یارانه‌ها از بودجه کاهش یافته است که برای این‌که میزان دقیق یارانه‌ها در بودجه مشخص شود؛ لازم است نسبت منابع هدفمندی به بودجه نیز بررسی شود که در ادامه این بخش این مورد بررسی می‌شود.

۳- یارانه‌های مورد بررسی در این بخش مربوط‌به یارانه‌های آشکار است که در حساب پرداخت یارانه‌ها لحاظ می‌شوند؛ بخش زیادی از یارانه‌ها در ایران یارانه‌های پنهان نظیر یارانه‌های انرژی هستند که ممکن است حتی بیشتر از بودجه عمومی لحاظ شده باشد. در ادامه

این بخش با توجه به داده موجود در مورد یارانه پنهان (یارانه انرژی) نیز در کنار یارانه‌های آشکار بحث می‌شود.

۲-۱-۴. سهم یارانه‌های آشکار و پنهان در بودجه:

در کنار یارانه آشکار لازم است سهم یارانه پنهان در بودجه نیز بررسی شود. درواقع، هر سال بخش زیادی از بودجه کشور به پرداخت یارانه انرژی و کالاها و خدمات اساسی اختصاص می‌یابد که این موضوع مانع بزرگی برای تخصیص بودجه به فعالیت‌های عمرانی و استفاده از درآمدهای کشور برای افزایش رشد و توسعه اقتصادی است. بودجه عمرانی می‌تواند صرف اجرای طرح‌های عمرانی و زیربنایی شده و آثار ماندگاری در اقتصاد کشور داشته باشد؛ درحالی‌که یارانه بر انرژی با مصرف بی‌رویه انرژی و قاچاق سوخت به هدر رفته و دیگر به چرخه اقتصادی کشور بر نمی‌گردد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴). در جدول ۳ حجم یارانه انرژی و یارانه کالاها و خدمات اساسی با توجه به داده در دسترس از سال ۱۳۷۹ تا سال ۱۳۸۸ قبل از هدفمندی یارانه‌ها ارائه شده است.

جدول۳. حجم یارانه‌ها و مقایسه آن با بودجه عمومی و بودجه عمرانی (میلیارد ریال)

سال	یارانه انرژی و کالا و خدمات اساسی	یارانه انرژی	بودجه عمومی	بودجه عمرانی	نسبت یارانه‌ها به بودجه عمومی (درصد)	نسبت یارانه ها به بودجه عمرانی (درصد)	نسبت یارانه انرژی به بودجه عمومی (درصد)	نسبت یارانه انرژی به بودجه عمرانی (درصد)
۱۳۷۹	۱۳۶۵۲۲/۲	۱۲۷۶۲۴/۱	۱۲۷۸۱۶	۲۲۴۴۳/۴	۱۰۶/۸	۶۰۸/۳	۹۹/۸	۵۶۸/۶
۱۳۸۰	۱۲۴۴۴۸	۱۱۴۴۳۶/۱	۱۶۴۲۶۷	۲۴۳۷۹/۵	۷۵/۸	۵۱۰/۵	۶۹/۷	۴۶۹/۴
۱۳۸۱	۱۴۷۲۹۸/۳	۱۲۰۵۷۳/۶	۲۲۹۹۵۳	۵۴۷۵۳	۶۴/۱	۲۶۹	۵۲/۴	۲۲۰/۲
۱۳۸۲	۱۵۹۴۸۰/۴	۱۲۶۴۳۹/۳	۳۵۷۲۶۱	۷۳۷۹۹/۷	۴۴/۶۴	۲۱۶	۳۵/۴	۱۷۱/۳
۱۳۸۳	۲۱۴۲۷۷/۴	۱۷۲۷۴۹/۳	۵۱۹۰۱۴/۷	۷۲۳۰۶/۳	۴۱/۳	۲۹۶/۳	۳۳/۳	۲۳۸/۹
۱۳۸۴	۴۵۳۴۸۴/۱	۴۰۱۷۵۴/۱	۵۶۹۸۳۷/۱	۱۱۷۶۳۸/۷	۷۹/۶	۳۸۵/۶	۷۰/۵	۳۴۱/۵
۱۳۸۵	۵۹۰۵۴۳/۳	۵۳۳۰۸۵/۳	۵۸۷۵۹۶/۸	۱۴۵۵۷۱	۱۰۰/۵	۴۰۵/۷	۹۰/۷	۳۶۶/۲
۱۳۸۶	۷۳۲۹۴۰	۶۷۵۷۴۲	۶۹۱۸۲۷/۷	۱۴۷۷۵۱/۹	۱۰۵/۹	۴۹۶	۹۷/۷	۴۵۷/۳
۱۳۸۷	۷۲۶۸۵۵/۴	۶۶۸۱۹۲	۹۳۹۱۲۲/۸	۲۲۳۰۱۸/۷	۷۷/۴	۳۲۵/۹	۷۱/۱	۲۹۹/۶
۱۳۸۸	۶۴۹۲۲۲/۷	۵۸۰۰۶۹/۹	۹۶۷۹۰۱	۱۹۸۱۷۳/۱	۶۷/۱	۳۲۷/۶	۵۹/۹	۲۹۲/۷

منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴

محاسبات نشان می‌دهد که در این دوره ده ساله، سهم یارانه انرژی از مجموع یارانه انرژی و کالاها و خدمات اساسی به‌طور متوسط ۸۸ درصد بوده است. میزان یارانه انرژی در سال ۱۳۸۸ نسبت به سال ۱۳۷۹، ۴/۵ برابر شده است. درواقع می‌توان بیان کرد که یارانه مشوقی برای مصرف بیشتر شده و اختصاص یارانه به حامل‌های انرژی مردم را به مصرف بیشتر و بی‌ملاحظه تشویق می‌کند. این امر منجر به هدررفت منابع ملی، کاهش بهره‌وری و آلودگی محیط‌زیست شده است. بنابراین، اعطای یارانه بر انرژی توجیه اقتصادی نداشت (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴) و منجربه تصویب قانونی برای هدفمندی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۸ شد. برای بررسی سهم یارانه‌ها در اقتصاد کشور بعد از هدفمندی در دو بخش این بررسی صورت می‌گیرد. در بخش اول به بررسی ترکیب منابع و مصارف سازمان هدفمندی در سال‌های ۱۳۸۹

تا ۱۳۹۷ پرداخته می‌شود و در بخش دوم به منابع و مصارف در تبصره ۱۴ قانون بودجه پرداخته می‌شود.

۳-۱-۴. ترکیب منابع قانون هدفمندکردن یارانه‌ها:

جدول ۴ ترکیب منابع قانون هدفمندکردن یارانه‌ها طی آذر ۱۳۸۹ تا سال ۱۳۹۷ را نشان می‌دهد.

جدول ۴. منابع سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها ۹۷-۱۳۸۹ (میلیارد ریال)

	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۹۷-۸۹	درصد
استقراض از بانک مرکزی	۸۰۰۰۰									۸۰۰۰۰	۲
افزایش قیمت کالاها و خدمات مشمول قانون هدفمندسازی	۳۵۰۰۰	۲۹۵۸۲۵	۳۰۲۸۲۹	۳۱۷۰۵۳	۳۵۵۷۶۴	۳۳۴۰۱۷	۳۱۳۶۶۶	۳۴۵۵۸۸	۵۶۱۱۳۸	۲۸۶۰۸۴۹	۷۳/۳
از محل ردیف‌های یارانه‌ای بودجه عمومی	۲۰۰۰۰	۱۱۰۲۳۱	۱۰۸۱۵۴	۱۱۲۰۰۰	۱۱۳۰۰۰	۱۰۱۵۲۶	۱۱۱۷۲۲	۱۳۶۴۸۴		۸۱۳۱۱۶	۲۰/۸
از محل سایر ردیف‌های بودجه عمومی	۱۹۶۰۰	۴۰۰۰۰		۲۵۵۰۰						۸۵۱۰۰	۲/۲
سایر (شامل برداشت از صندوق توسعه ملی)			۶۶۰۰۷	۱۷						۶۶۰۲۵	۱/۷
مانده وجوه مصرف‌نشده از سال قبل		۲۰۰۴۷	۳۷۵۴۹	۲۰۶۵	۳۸۸	۷۴	۴۴	۲۸۱	۷۲۹		
سهم از بودجه عمومی (درصد)	۱۲/۲	۲۷/۵	۳۱/۳	۱۹/۳	۲۰	۱۵/۹	۱۲/۷	۱۲/۱	۱۲		
جمع	۱۵۴۶۰۰	۴۶۶۱۰۳	۵۱۴۵۳۸	۴۵۶۶۳۵	۴۶۹۱۵۲	۴۳۵۶۱۷	۴۲۵۴۳۱	۴۸۲۳۲۳	۵۶۱۸۶۷	۳۹۰۵۰۹۰	۱۰۰

منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸

باتوجه‌به جدول می‌توان بیان کرد که از آذر ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۷، از سرجمع منابع سازمان، ۷۳/۳ درصد از محل تعیین شده در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تأمین شده و مابقی آن از بودجه عمومی (۲۳ درصد) و استقراض (۳/۷) درصد تأمین شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸). همچنین، سهم مصارف سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها نسبت به بودجه

عمومی در سال‌های مختلف بین ۱۲ تا ۳۱/۳ درصد است که کم‌ترین سهم مربوط به سال ۱۳۹۷ است که منابع هدفمندی در جدول ۱۴ تبصره بودجه ارائه شده است و بیشترین سهم نیز مربوط به سال ۱۳۹۱ است و به‌طور میانگین سهم منابع هدفمندسازی نسبت به بودجه ۱۸/۱ و حدود یک پنجم بودجه کشور است که این مورد تنها مربوط به یارانه‌های آشکار است و یارانه‌های پنهان لحاظ نشده است که این مورد نشان‌دهنده سهم بالای یارانه‌ها در اقتصاد است.

۴-۱-۴. منابع هدفمندی در جدول تبصره (۱۴) قانون بودجه:

برای بررسی سهم یارانه‌ها بعد از هدفمندی در این بخش به منابع هدفمندی در جدول تبصره ۱۴ قانون بودجه پرداخته می‌شود. لازم به ذکر است که منابع برای سال‌های مختلف یکسان نیست و متفاوت است.

جدول شماره ۵ اجزای منابع تبصره (۱۴) را برای سال‌های ۱۴۰۴-۱۳۹۷ نشان می‌دهد.

منابع	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	۱۴۰۴
	قانون	قانون	قانون	قانون	قانون	قانون	قانون	لایحه
دریافتی حاصل از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی	۵۷۲۴۰۷[1]	۴۵۵۹۶۹	۷۷۰۷۳۷	۷۷۰۰۰۰	۷۷۴۰۰۰	۹۲۶۰۰۰	۱۲۱۰۰۰۰	۱۴۱۰۰۰۰
دریافتی حاصل از فروش صادراتی فرآورده‌های نفتی		۴۳۵۱۳۵	۸۸۸۰۰۰	۱۴۰۲۴۰۰	۲۶۰۲۰۰۰	۲۹۱۸۰۰۰	---	---
دریافتی حاصل از فروش گاز طبیعی با احتساب	۱۷۵۹۸۵	۲۴۵۶۸۰	۳۰۹۵۹۳	۴۰۱۱۰۰	۸۵۱۰۰۰	۲۷۵۳۰۰۰	۲۷۵۰۰۰۰	۳۳۰۰۰۰۰

[1] در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ فروش داخلی و وارداتی تفکیک نشده است. بنابراین، تمامی منابع حاصل از فروش نفت به حساب فروش داخلی گذاشته می‌شود.

عوارض و مالیات ارزش‌افزوده								
خوراک میعانات گازی پتروشیمی‌ها	---	---	۲۵۹۹۰۶	۳۲۳۰۰۰	---	---	---	۷۱۰۰۰۰
صادرات LPG شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران (در ۴ راستای توزیع با کارت الکترونیک و سامانه سدف)	---	---	---	۷۰۰۰۰	۷۰۰۰۰	---	---	---
افزایش قیمت گاز مایع فروش داخلی	---	---	---	---	۱۵۰۰۰	---	---	---
معوقات و مازاد درآمد	---	---	---	۲۵۸۰۰۰	۲۰۰۰۰۰	---	---	---
دریافتی حاصل از فروش برق به مشترکان با احتساب عوارض و مالیات ارزش‌افزوده	۲۱۷۷۸۵	۲۱۹۳۹۰	۲۴۳۷۶۶	---	۳۱۳۰۰۰	---	---	---
منابع حاصل از اصلاح نرخ گاز سوخت پتروشیمی‌ها،	---	---	---	۹۴۰۰۰۰	---	---	---	---

پالایشگاه‌ها و صنایع پایین دستی، مجتمع‌های احیای فولاد و مصارف مربوط به یوتیلیتی شامل برق، آب، اکسیژن و غیره آن‌ها معادل نرخ خوراک گاز پتروشیمی‌ها، صنایع سیمان و سایر صنایع معادل ۱۰ درصد نرخ خوراک پتروشیمی‌ها								
دریافتی‌های حاصل از فروش آب	۲۲۱۶۳	۳۳۴۲۰	۳۱۰۰۰	۳۳۰۰۰				
سوخت نیروگاه‌ها	---	۱۷۸۱۰	۴۲۵۸	---				
فروش داخلی و صادرات اتان، ال‌پی‌جی و گوگرد شرکت گاز					۲۶۰۰۰۰			
منابع حاصل از افزایش قیمت					۶۰۰۰۰۰			

فرآورده‌های نفتی صادراتی								
ناخالص صادرات فرآورده	---	---	---	---	---		۳۰۰۰۰۰۰	۲۶۴۰۰۰۰
خالص صادرات فرآورده	---	---	---	---	---		۲۲۰۰۰۰۰	۱۹۹۰۰۰۰
مطالبات گاز	---	---	---	---	---			۴۰۰۰۰۰
سایر منابع شرکت‌های تابعه نفت و سایر منابع	---	---	---	---	---		۶۳۰۰۰۰	۲۰۰۰۰۰۰
جمع منابع	۹۸۸۳۴۰	۱۴۰۷۴۰۴	۲۵۰۷۲۶۰	۳۳۴۵۰۰۰	۶۳۶۰۰۰۰	۶۵۹۷۰۰۰	۷۵۹۰۰۰۰	۱۰۴۶۰۰۰۰
نرخ رشد (درصد)		۴۲/۴	۷۸/۱	۳۳/۴	۹۰/۱	۳/۷	۱۵	۳۷/۸
سهم از بودجه عمومی (درصد)	۲۲/۳	۲۷/۱	۳۸/۶	۲۴/۳	۴۱/۶	۲۹/۱	۲۶/۷	میانگین ۳۰

منبع: مرکز توسعه و آینده‌نگری، ۱۴۰۰؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱، ۱۴۰۳

بر اساس ارقام در جدول شماره ۵ نکات زیر را می‌توان بیان کرد.

۱- در سال‌های ۱۴۰۴-۹۷ دریافتی حاصل از فروش و صادرات نفت بیشترین سهم را از منابع هدفمندی داشته است؛ درحالی‌که طبق قانون قرار بود منابع هدفمندی از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی تأمین شود و منابع حاصل از صادرات نفت به یارانه‌ها اختصاص نیابد که این مورد تخطی از قانون را نشان می‌دهد.

۲- در بین سال‌های مورد بررسی، منابع هدفمندی در سال ۱۴۰۱ با ۹۰/۱ درصد بیشترین نرخ رشد را داشته است که به‌دلیل حذف اعطای ارز ۴۲۰۰ تومانی به کالاهای اساسی و افزایش یارانه پرداختی به خانوارها بوده است. در کل، میانگین نرخ رشد منابع هدفمندی ۴۳ درصد

بوده است و رشد آن نسبت به هر سال قابل‌توجه بوده است و لازم است اثرات اقتصادی و توزیعی آن بررسی شود.

۳- با بررسی نسبت منابع تبصره (۱۴) قوانین بودجه به بودجه عمومی می‌توان بیان کرد که سهم این منابع به بودجه عمومی در سال ۱۴۰۱ بیش از ۴۰ درصد است و در سال‌های دیگر نیز حداقل یک پنجم و به‌طور میانگین بیش از ۳۰ درصد بودجه عمومی است. بنابراین، هدفمندسازی یارانه‌ها باعث کاهش بار مالی بودجه دولت بر اقتصاد نشده است و حتی نسبت یارانه به بودجه عمومی افزایش یافته است و باتوجه‌به عدم تغییر قیمت بعضی حامل‌های انرژی نظیر بنزین با قیمت دلار در سال‌های مختلف، یارانه پنهان نیز کاهش نیافته است. بنابراین، لازم است در شیوه هدفمندی یارانه‌ها اصلاحاتی صورت گیرد.

۴-۲. روش‌های توزیع و هدفمندی یارانه‌ها؛

در این بخش در مورد نحوه توزیع یارانه‌ها به‌ویژه بعد از هدفمندی و مصارف قانون هدفمندی یارانه‌ها بحث می‌شود.

۴-۲-۱. مبانی توزیع منابع میان خانوارها و بنگاه‌ها:

-خانوارها

بررسی تجارب کشورهای مختلف درخصوص نحوه تخصیص یارانه‌ها حاکی از آن است که اگرچه کشورهای مختلف از روش‌های متفاوت پرداخت یارانه هدفمند استفاده کرده‌اند؛ اما روش نقدی از جمله موفق‌ترین روش‌های موجود بوده است. بر این اساس تأکید دولت در اجرای قانون حداقل برای یک دوره زمانی مشخص و در ابتدای اجرای طرح هدفمندی یارانه‌ها استفاده از روش بازتوزیع نقدی بوده است. در همین راستا سه دیدگاه اصلی در زمینه بازتوزیع نقدی یارانه میان خانوارها در کارگروه تحولات اقتصادی مطرح شد.

دیدگاه اول: پرداخت نقدی یارانه به دهک‌های ۱ تا ۷ درآمدی

دیدگاه دوم: پرداخت مبلغ یکسان به تمام خانوارهای متقاضی و پرداخت درصدی اضافه به خانوارهای کم‌درآمد و محروم

دیدگاه سوم: پرداخت نقدی یارانه به تمام دهک‌های درآمدی به‌صورت یکسان

باتوجه‌به الزامات قانونی و رویکرد کارگروه در بازتوزیع نقدی یارانه‌ها مبتنی بر عدالت بیشتر، دو اقدام مجزا برای طبقه‌بندی درآمدی خانوارها و پرداخت یارانه بر اساس نتایج حاصل از آن شامل خوشه‌بندی خانوارها و شناسایی خانوارهای کم‌درآمد به‌منظور پرداخت بیشتر به آن‌ها انجام شد.

درمجموع هر چند رویکرد دولت پرداخت یارانه نقدی با لحاظ سطح درآمد خانوارها (بر اساس دیدگاه‌های اول و دوم) بود؛ اما محدودیت‌های موجود در خصوص نظام شناسایی خانوارها منجر به آن شد که در ابتدای اجرای طرح، یارانه نقدی بر اساس دیدگاه سوم و به‌صورت یکسان به تمام خانوارهای متقاضی پرداخت شود؛ اما سازمان هدفمندسازی مکلف شد با مشارکت دستگاه‌های ذیربط به شناسایی و طبقه‌بندی درآمدی خانوارها اقدام کند تا یارانه‌های نقدی متناسب با سطح درآمد خانوارها باز توزیع شود (فرزین و همکاران، ۱۳۹۲).

- بنگاه‌ها

بر اساس ماده (۸) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها و آیین‌نامه اجرایی آن، دولت مکلف شد ۳۰ درصد از خالص منابع حاصل از اجرای قانون را به بخش تولید در قالب وجوه اداره‌شده، یارانه سود تسهیلات و کمک بلاعوض اختصاص دهد. در عمل، با عنایت به آستانه تحمل و شرایط حاکم بر بخش تولید، دولت حمایت از تولید را به دو صورت حمایت نقدی (که بر اساس مصوبه دولت از محل بودجه عمومی به‌منظور حمایت از بخش‌های صنعت و معدن، کشاورزی، حمل‌ونقل و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در راستای اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تأمین

شد) و حمایت سهمیه‌ای در نظر گرفته بود. میزان حمایت سهمیه‌ای از بخش تولید معادل مابه‌التفاوت ارزش ریالی سهمیه‌های اختصاص یافته به این بخش بر مبنای تفاوت قیمت‌های سهمیه‌ای و غیر سهمیه‌ای بوده است (فرزین و همکاران، ۱۳۹۲).

در مورد یارانه‌های نقدی و یارانه‌های سایر بخش‌ها از جمله تولید در ادامه به‌صورت کامل توضیح داده خواهد شد.

۴-۲-۲. نحوه توزیع منابع حاصل از افزایش قیمت:

یکی از مسائل چالش برانگیز قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مفهوم عبارت «خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون» مندرج در موارد (۷)، (۸) و (۱۱) قانون هدفمندی یارانه‌ها بوده است. تعابیر متعددی از خالص وجوه وجود داشت. دولت دهم مدعی بود که به وجوه حاصل از فروش حامل‌های انرژی در داخل کشور نباید مالیات بر ارزش‌افزوده تعلق گیرد؛ اما مجلس معتقد بود، فروش حامل‌های انرژی در کشور نیز مشمول مالیات بر ارزش‌افزوده بوده و پس از کسر مالیات، وجوه باقی‌مانده به حساب هدفمندی واریز می‌شود.

اختلاف بعدی بر سر هزینه‌های شرکت‌های تولیدکننده انرژی مانند شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، شرکت ملی گاز، توانیر و آبفا بود. بعد از افزایش حدودا ۵ برابری قیمت انرژی، دولت مدعی بود که هزینه‌های این شرکت‌ها باید بر اساس قیمت‌های قبلی محاسبه شود و منابع جدید متعلق به سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها است. با افزایش تورم و افزایش هزینه‌های شرکت‌ها، مطالبه آن‌ها برای افزایش سهم خود از منابع حاصل از فروش حامل‌های انرژی بیشتر شده و هر کدام تا آنجا که توانستند سعی در بزرگ کردن سهم خود از منابع حاصل نمودند.

درنتیجه، در مورد خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون این‌گونه مقرر شد که از سرجمع منابع حاصل‌از فروش حامل‌های انرژی در داخل کشور، مالیات بر ارزش‌افزوده و هزینه‌های

شرکت‌ها کسر شده و مابقی به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها واریز شود. میزان سهم هر یک از این بخش‌ها در طول سال‌های گذشته عمدتا ازطریق چانه‌زنی در دولت تعیین شده است.

بر اساس آمار و ارقام در جدول ۶، از سال ۱۳۹۳ بخش دیگری از منابع حاصل از فروش انرژی به‌جای اختصاص به سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها به تکالیفی که قانون‌گذار تعیین کرده، از جمله ۱۴/۵ درصد سهم شرکت نفت از فروش نفت، ۵ درصد سهم بازسازی خطوط لوله انتقال نفت، قیر رایگان به پروژه‌های راه روستایی و ...، سهم صندوق توسعه ملی از صادرات فرآورده، ۱۰ درصد سهم گازرسانی و طرح‌های بهینه‌سازی انرژی، اختصاص یافت.

به‌عبارت‌دیگر، در سال‌های اجرای قانون، کل منابع حاصل از افزایش قیمت‌های موضوع قانون هدفمندکردن یارانه‌ها به سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها اختصاص پیدا نکرد. بخشی از این منابع (براساس قانون مالیات بر ارزش‌افزوده) بابت مالیات بر ارزش‌افزوده حامل‌های انرژی به دولت و شهرداری‌ها پرداخت شد. بخش دیگری از منابع میان شرکت‌های تولیدکننده این حامل‌ها (نظیر شرکت‌های پالایش و پخش، گاز، توانیر و آبفا) بابت هزینه‌ها بر اساس بودجه مصوب شرکت‌ها توزیع شد. بخشی نیز بابت تکالیف قانونی مصرف شده و باقی‌مانده وجوه به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها جهت اجرای اهداف و تکالیف مقرر در موارد (۷) و (۸) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها واریز شد.

نکته مهم در ابتدای هدفمندی این بود که سهم هر بخش (به‌غیر از مالیات بر ارزش‌افزوده) بر اساس رویه قانونی تعیین نمی‌شد و چانه‌زنی بخش‌های مختلف و اضطرارهای پیش روی دولت، تعیین‌کننده‌های اصلی سهم هر یک از بخش‌ها است. از سال ۱۳۹۳ دولت برای اجرای تبصره‌های مرتبط با قانون هدفمندکردن یارانه‌ها در بودجه‌های سنواتی آیین‌نامه‌های اجرایی

تهیه و ابلاغ کرده است که نسبت به گذشته تا حدودی به شفافیت نحوه توزیع منابع میان بخش‌های سه‌گانه فوق کمک می‌کند.

در جدول ۶ ارقام مربوط به توزیع منابع حاصل از فروش حامل‌های انرژی طی سال‌های ۹۶-۱۳۹۰ ارائه شده است.

جدول ۶. توزیع منابع حاصل از فروش برق و فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی از سال ۹۶-۱۳۹۰

(میلیارد ریال)

سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	قانون ۱۳۹۸
کل منابع حاصل از فروش برق و فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی	۴۲۵۹۲۸	۴۵۱۰۴۲	۴۹۳۱۸۸	۶۸۵۶۴۲	۷۶۸۴۶۰	۸۴۱۶۸۷	۹۵۶۷۵۹	۸۶۹۶۹۷	۱۴۰۷۴۰۴
پرداختی به سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها	۲۸۶۵۴۶	۲۹۸۵۵۷	۳۱۳۸۵۰	۳۵۵۵۰۵	۳۳۴۴۵۲	۳۰۰۲۰۸	۴۱۶۵۴۵	۵۶۱۱۳۸	۶۲۶۶۱۵
سهم هدفمندسازی یارانه‌ها از کل منابع (درصد)	۶۷	۶۶	۶۴	۵۲	۴۴	۳۶	۴۴	۶۵	۴۵
مالیات بر ارزش‌افزوده، عوارض شهرداری‌ها و عوارض آلایندگی	۳۷۳۱۸	۴۵۴۰۸	۴۶۴۲۶	۵۸۱۲۱	۷۴۰۷۲	۷۸۸۶۹	۸۳۱۹۱	---	۱۳۲۵۱۵
سهم مالیات و عوارض از کل منابع (درصد)	۹	۱۰	۹	۸	۱۰	۹	۹	---	۹
تکالیف قانونی	---	---	---	۵۸۴۵۸	۸۰۷۵۶	۱۶۳۰۴۷	۱۰۱۷۸۹	---	۷۴۰۴۴
سهم تکالیف قانونی از کل منابع (درصد)	---	---	---	۹	۱۱	۱۹	۱۱	---	۵
سهم سایر (شامل هزینه‌های شرکت‌ها) (درصد)	۲۴	۲۴	۲۷	۳۱	۳۵	۲۶	۲۶	---	۴۱

منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸

نکته قابل‌توجه این است که بر طبق جدول ۶ سهم سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها از کل منابع کاهشی و از ۶۷ درصد کل منابع در سال ۱۳۹۰ به ۳۶ درصد کل منابع در سال ۱۳۹۵ نزول کرده است. البته با اعتراض مجلس به این روند، سهم سازمان هدفمندسازی در سال ۱۳۹۶ به

۴۴ درصد رسید. درمجموع تنها ۵۰ درصد از کل منابع حاصل از فروش برق، گاز و فرآورده‌های نفتی به سازمان هدفمندسازی اختصاص یافته است.

سهم مالیات از منابع حدود ۹ درصد ثابت مانده است. تکالیف قانونی[1] نیز ۱۹ درصد منابع را در سال ۱۳۹۵ به خود اختصاص داده است. ولی در سال ۱۳۹۶ سهم این بخش به ۱۱ درصد منابع کاهش یافته است. سهم سایر مصارف هدفمندی شامل هزینه‌های شرکت‌های عرضه‌کننده انرژی طی سال‌های ۹۶-۱۳۹۰ از ۲۴ درصد به ۳۶ درصد افزایش یافته است.

طبق ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، توزیع منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها شفاف شد و در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ در جدول تبصره «۱۴» به این موضوع پرداخته شد. براساس قانون بودجه سال ۱۳۹۸ فقط ۴۵ درصد از منابع حاصل از اجرای قانون به سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها اختصاص یافته است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸).

۴-۲-۳. ترکیب مصارف قانون هدفمندکردن یارانه‌ها:

جدول ۷ ترکیب مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را در طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۷ نشان می‌دهد.

[1] از جمله ۵ درصد از فروش فرآورده‌های نفتی بابت نوسازی خط لوله، قبر رایگان برای مدارس و راه‌های روستایی، ۱۰ درصد از فروش گاز طبیعی بابت گازرسانی به روستاها و استانداردسازی سامانه سرمایشی و گرمایشی مدارس، ۲۰ درصد از فروش گازوئیل بابت بهسازی ناوگان حمل‌ونقل ریل برون‌شهری و نگهداری از راه‌های کشور و بهینه‌سازی مصرف انرژی

جدول ۷. مصارف سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها ۹۷-۱۳۸۹ (میلیارد ریال)

	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	جمع	درصد
پرداخت یارانه نقدی (ماده ۷)	۱۱۴۹۵۳	۳۹۲۵۷۴	۴۷۸۶۶۰	۴۲۰۰۷۵	۴۱۶۱۹۰	۴۱۲۹۰۶	۴۱۰۲۴۹	۴۱۵۶۶۱	۴۲۱۷۸۲	۳۴۸۳۰۵۰	۸۹/۵
سبد کالا (ماده ۷)					۵۱۸۰	۵۳۰۰	۴۸۰۰	۴۷۹۰	۱۰۶۰۰	۳۰۶۷۰	۰/۸
کمک به بخش سلامت				۲۵۵۰۰	۲۸۴۰۰	۸۷۰۰	۵۰۰۰	۸۶۵۰	۱۷۵۰۰	۹۳۷۵۰	۲/۴
حق بیمه اقشار آسیب‌پذیر و پرداخت به بهزیستی و کمیته امداد امام خمینی		۱۰۰۰			۶۴۰۰	۳۲۵		۴۳۲۸۴	۶۶۹۲۹	۱۱۷۹۳۸	۳/۰
کمک به تولید (ماده ۸)	۱۹۶۰۰	۱۵۸۷۰	۸۹۱۳	۱۸۰	۵۵۸۵	۵۷۷۰	۴۷۳۹	۹۲۰۸		۶۹۸۶۵	۱/۸
یارانه نان و خرید تضمینی گندم									۳۳۰۰۰	۳۳۰۰۰	۰/۸
بازپرداخت استقراض از بانک مرکزی		۱۸۰۰۰	۵۰۰۰							۲۳۰۰۰	۰/۶
تسویه علی‌الحساب دریافتی از خزانه		۱۱۱۰	۱۹۹۰۰	۱۰۴۹۱	۶۷۷۲	۲۵۷۳	۲۶۳			۴۱۱۱۰	۱/۱
بازپرداخت استقراض از صندوق توسعه ملی					۵۵۱		۱۰۰			۶۵۱	۰/۰۲
سهم از بودجه عمومی (درصد)	۱۰/۶	۲۵/۳	۳۱/۲	۱۹/۳	۲۰	۱۵/۹	۱۲/۷	۱۲/۱	۱۲/۴		
جمع	۱۳۴۵۵۳	۴۲۸۵۵۴	۵۱۲۴۷۴	۴۵۶۲۴۷	۴۶۹۰۷۸	۴۳۵۵۷۴	۴۲۵۱۵۱	۴۸۱۵۹۳	۵۴۹۸۱۱	۳۸۹۳۰۳۴	۱۰۰

منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸

باتوجه‌به جدول ۷ نکات زیر را می‌توان بیان کرد.

۱- ترکیب مقرر در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها برای مصارف (۵۰ درصد برای کمک به خانوارها، ۳۰ درصد برای کمک به تولید و ۲۰ درصد برای جبران هزینه‌های دولت)، در هیچ یک از سال‌ها اجرا نشده و حدود ۹۰ درصد از کل مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها به یارانه نقدی اختصاص داده شده است.

۲- علی‌رغم این‌که مجلس شورای اسلامی در قوانین بودجه سنواتی بر اختصاص درصدی از منابع هدفمندسازی برای کمک به تولید (موضوع ماده (۸) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها) تأکید کرده است؛ در عمل طی این سال‌ها فقط ۸ درصد به تولید اختصاص یافته است.

۳- علی‌رغم مفاد بند «ب» تبصره «۳۴» قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر اختصاص ۱۰ درصد از کل منابع هدفمندسازی یارانه‌ها به حوزه سلامت، ۲/۴ درصد به این بخش اختصاص یافته

است که این مقدار نیز از سال ۱۳۹۲ به بعد صورت گرفته و در سال‌های قبل هیچ سهمی به این موضوع اختصاص نیافته است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ، ۱۳۹۸).

۴- ترکیب مقرر در قانون هدفمندکردن یارانه‌ها برای مصارف آن قانون در هیچ یک از سال‌های اجرای قانون مذکور رعایت نشده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵).

۵- سهم مصارف سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها نسبت به بودجه عمومی در سال‌های مختلف بین ۱۰/۶ تا ۳۱/۲ درصد است که کم‌ترین سهم مربوط به سال ۱۳۸۹ است که از آذر ماه هدفمندی آغاز شده است و بیشترین سهم نیز مربوط به سال ۱۳۹۱ است و به‌طور میانگین سهم مصارف هدفمندسازی نسبت به بودجه ۱۷/۷ و حدود یک پنجم بودجه کشور است که این مورد تنها مربوط به یارانه‌های آشکار است و یارانه‌های پنهان لحاظ نشده است که این مورد نشان‌دهنده سهم بالای یارانه‌ها در اقتصاد است.

۴-۲-۴. مصارف هدفمندی در جدول تبصره (۱۴) قانون بودجه:

باتوجه‌به نبود تمام داده‌ها در این بخش داده مربوط به پرداخت نقدی و غیرنقدی یارانه‌ها ارائه می‌شود. حمایت‌های نقدی یکی از ابزارهای مبارزه با فقر در جوامع مختلف به حساب می‌آید. یارانه نقدی با تأثیر بر درآمد قابل تصرف منجر به آزادسازی فرصت‌ها به‌منظور اتخاذ تصمیمات بهینه برای گروه‌های هدف می‌شود که نتیجه آن می‌تواند بهبود شاخص‌های فقر و نابرابری باشد. در ایران به‌منظور جبران رفاهی ناشی از حذف یارانه‌های غیرمستقیم و پنهان در راستای مبارزه با فقر، سال‌ها است که یارانه نقدی پرداخت می‌شود. یارانه نقدی تا اواخر دهه ۹۰ ثابت باقی ماند؛ اما در دو مرحله یعنی سال ۱۳۹۸ بعد از تغییر قیمت بنزین و در سال ۱۴۰۱ با سیاست تغییر شیوه حمایت از خانوار یارانه نقدی نیز افزایش داشته است. آخرین شکل یارانه نقدی که در حال حاضر اجرا می‌شود، پرداخت یارانه ۴۰۰ هزار تومانی برای هر فرد در سه دهک اول درآمدی و ۳۰۰ هزار تومانی برای هر فرد در سایر دهک‌های درآمدی (در سال

۱۴۰۳ تا دهک هفتم و در سال ۱۴۰۴ تا دهک هشتم) است. در سال ۱۴۰۲ از سوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و با همکاری سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، کالابرگ الکترونیکی با هدف رفع فقر تغذیه و بهبود امنیت معیشتی مطرح شده است. در همین راستا، افراد حاضر در هفت دهک اول درآمدی در صورت استفاده از یارانه کالابرگ، ۱۲۰ هزار تومان[۱] یارانه تشویقی دریافت می‌کردند.

اعتبارات نقدی در سال ۱۴۰۳ نسبت به ۱۴۰۲ ثابت بوده است. دولت ۳۱۵ هزار میلیارد تومان از مصارف هدفمندی یارانه‌ها را برای یارانه نقدی، معیشتی و کالابرگ الکترونیک درنظر گرفته است. البته مطابق با جزء (۶) بند (الف) تبصره (۸) قانون بودجه سال ۱۴۰۳ که به حذف یارانه نقدی دهک‌های بالا درآمدی تکلیف شده، دولت لازم بود یارانه تشویقی کالابرگ الکترونیک را از طریق منابع آزادشده از حذف یارانه نقدی دهک‌های بالا درآمدی تأمین مالی کند. همچنین، تغییر نحوه اجرای کالابرگ الکترونیک از تخفیف کالایی به خرید کالا با کالابرگ؛ باعث شد جمعیت بیشتری از این طرح استقبال کنند. نحوه اجرا و وسعت گروه هدف برای پرداخت یارانه نقدی و کالابرگ الکترونیکی از جمله مؤلفه‌هایی است که اعتبار مورد نیاز را تحت‌تأثیر قرار می‌دهد و می‌تواند به کسری منابع حاصل از هدفمندی دامن بزند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳).

[۱] با این توضیح که در استفاده از کالابرگ برای خرید اقلام خوراکی، یارانه نمی‌تواند تمامی مبلغ خرید باشد و فرد الزما درصدی از کل خرید را پرداخت می‌کند.

در جدول شماره ۸ مصارف تبصره (۱۴)، برای سال‌های ۱۴۰۴-۱۳۹۷ ارائه شده است.

جدول ۸. ارقام مربوط به پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی طی سال‌های ۱۴۰۴-۱۳۹۷

(میلیارد ریال)

مصارف	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	۱۴۰۴
	قانون	قانون	قانون	قانون	قانون	قانون	قانون	لایحه
یارانه نقدی و غیرنقدی و اجرای طرح معیشت و کالابرگ	۳۰۰۰۰۰	۴۲۵۰۰۰	۷۳۸۰۰۰	۷۳۸۰۰۰	۷۳۸۰۰۰	۳۱۵۰۰۰۰	۳۱۵۰۰۰۰	۳۲۴۰۰۰۰
مصارف هدفمندی	۴۴۰۰۰۰	۶۲۶۶۱۵	۱۵۲۰۲۶۳	۱۷۶۸۰۶۵	۲۶۲۱۵۵۰	۶۵۹۷۰۰۰	۷۵۲۰۰۰۰	۱۰۴۶۰۰۰۰
نرخ رشد (درصد)		۴۲/۴	۱۴۲/۶	۱۶/۳	۴۸/۳	۱۵۱/۶	۱۴	۳۹/۱
سهم از مصارف هدفمندی (درصد)	۶۸/۲	۶۷/۸	۴۸/۵	۴۱/۷	۲۸/۱	۴۷/۷	۴۱/۹	۳۱
سهم از بودجه عمومی (درصد)	۶/۸	۸/۱۷	۱۱/۳	۵/۴	۴/۸	۱۳/۹	۱۱/۱	میانگین ۸/۱

منبع: مرکز توسعه و آینده‌نگری، ۱۴۰۰؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱، ۱۴۰۳

بر اساس ارقام در جدول شماره ۸ نکات زیر را می‌توان بیان کرد.

۱- در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ اعتبار جداگانه بابت اجرای طرح حمایت معیشتی خانوار در ردیف بودجه تعریف شده بود؛ اما در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ پرداخت نقدی، غیرنقدی یارانه‌ها و طرح حمایت معیشتی خانوار یک ردیف بودجه داشتند؛ همچنین طرح کالابرگ نیز در سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ اجرایی شد که برای تمام آن‌ها در جدول یک ردیف درنظر گرفته شده است.

۲- مصارف تبصره (۱۴) قانون بودجه، مصارف هدفمندی و غیرهدفمندی را شامل می‌شود که به علت عدم دسترسی کامل به داده مصارف غیرهدفمندی تنها به مصارف هدفمندی در جدول اشاره شده است.

۳- سهم یارانه نقدی، غیرنقدی و اجرای طرح معیشت و کالابرگ از کل مصارف هدفمندی طی دوره زمانی ۱۴۰۴-۱۳۹۷ به‌طور متوسط حدود ۴۴ درصد است که نشان می‌دهد همچنان بخش زیادی از منابع صرف یارانه‌های نقدی و کالابرگ می‌شود و سهم سایر موارد مرتبط با قانون هدفمندی اندک است.

۴- رشد میزان مصارف هدفمندی یارانه‌ها در قوانین بودجه طی دوره زمانی ۱۴۰۴-۱۳۹۷ حدود ۶۵ درصد است که بیشترین نرخ رشد مربوط به سال ۱۴۰۲ با مقدار ۱۵۱/۶ درصد است که به‌دلیل اعطای یارانه‌های ۴۰۰ هزار تومانی به سه دهک اول و ۳۰۰ هزار تومانی به دهک‌های بعدی و کالابرگ است. درواقع، مقدار یارانه طی چند سال (۱۴۰۱-۱۳۹۹) ثابت بوده و با حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی برای کالاهای اساسی در سال ۱۴۰۱ و تغییر مقدار یارانه اعطایی مبلغ یارانه‌ها در تبصره (۱۴) قانون بودجه تغییر کرده است.

۵- سهم یارانه نقدی و غیرنقدی و اجرای طرح معیشت و کالابرگ از بودجه عمومی به‌طور متوسط طی دوره زمانی ۱۴۰۳-۱۳۹۷ ۸/۱ درصد بوده است که با توجه به اینکه یارانه‌ها تنها بخشی از مصارف هدفمندی است، هم‌چنان میزان آن نسبت به بودجه عمومی قابل‌توجه است.

۴-۳. اثرات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی یارانه‌ها:

در مورد اثرات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی یارانه‌ها لازم است در مورد قبل از هدفمندی و بعد از آن صحبت شود که در ابتدا در مورد هدفمندی یارانه صحبت می‌شود.

به‌طور کلی، هدفمندکردن یارانه‌ها بر این فرض استوار است که بخش‌هایی از جامعه برای دریافت کمک‌های انتقالی اولویت بیشتری دارند. درواقع، افرادی انتخاب می‌شوند که واجد شرایط دریافت کمک‌های انتقالی هستند؛ به‌نحوی که رفاه حاصل از پرداخت‌های انتقالی در اختیار فقرا قرار گیرد. بنابراین، هدفمندکردن یارانه‌ها برنامه صرفا اقتصادی نیست بلکه سیاست

کلانی است که بر تمام جنبه‌های سیاسی و اجتماعی از جمله فقر و نابرابری تأثیر می‌گذارد (عابدی، ۱۳۹۴).

– مهم‌ترین اثر اقتصادی هدفمند کردن یارانه‌ها افزایش قیمت کالاها است که باعث پدید آمدن تورم می‌شود. این مورد باعث افزایش انتظارات تورمی و کاهش ارزش پول ملی می‌شود که موجب افزایش تقاضای ارزهای خارجی به‌منظور حفظ قدرت خرید می‌شود. کاهش ارزش پول ملی می‌تواند فشار مضاعفی بر تراز تجاری وارد نماید. ازطرف دیگر بر هم خوردن قیمت‌های نسبی داخلی و خارجی موجب افزایش تقاضا برای واردات و تقاضا برای ارز می‌شود. درواقع با افزایش هزینه‌های تولید، واردات کالاها مقرون‌به‌صرفه شده و تقاضای ارز برای انجام واردات افزایش می‌یابد (زیرک، ۱۳۹۲؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳).

– باتوجه‌به این‌که تولید در ایران وابسته به کالاهای واسطه‌ای وارداتی است، کاهش ارزش پول ملی باعث افزایش قیمت نهاده‌های تولیدی می‌شود. از طرف دیگر، افزایش قیمت حامل‌های انرژی نیز می‌تواند باعث افزایش قیمت برق، نفت و گاز به‌عنوان نهاده تولید شود که افزایش هزینه‌های تولید و تورم ناشی از فشار هزینه را موجب می‌شود. این مورد در صورت تداوم می‌تواند سرمایه‌گذاری و تولید را کاهش دهد (زیرک، ۱۳۹۲).

– هدفمندی یارانه‌ها می‌تواند قدرت خرید مصرف‌کننده را بالا ببرد و در اینصورت می‌تواند باعث افزایش تقاضا برای کالاها و خدمات شود. البته می‌توان در ایران بیان کرد باتوجه‌به تورم فزاینده و میزان کم یارانه پرداختی به افراد، هدفمندسازی هر چند در کوتاه‌مدت تا حدودی تقاضا برای دهک‌های اول درآمدی را برای بعضی کالاهای اساسی ممکن است افزایش دهد؛ اما در بلندمدت اثر مثبتی بر تقاضای کل ندارد.

– از جمله اثرات اقتصادی دیگر تغییرات در توزیع درآمد و فقر است که در این مورد در قسمت‌های بعدی به‌صورت کامل صحبت می‌شود.

– حداقل چهار نوع هزینه در راستای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها وجود دارد. هزینه‌های اداری، هزینه‌های مربوط به شناسایی وسع و توان مالی خانوار، هزینه ارائه یارانه‌های نقدی به خانوارها و هزینه نظارت به‌هنگام اجرای برنامه‌های هدفمندسازی (توتونچی ملکی، ۱۳۸۷)؛ بنابراین، اجرای طرح هدفمندسازی با افزایش هزینه دولت نیز همراه است که از این طریق نیز می‌تواند آثار اقتصادی سوء برجا بگذارد.

– در مورد اثرات اجتماعی می‌توان بیان کرد که افزایش تورم در نتیجه هدفمندی با آثار سوء اجتماعی از جمله عدم اعتماد به آینده، تشویش و اضطراب اجتماعی و تلاش افراد برای تسریع در سامان اقتصادی همراه است که درنتیجه، این موارد در صورت ادامه می‌تواند با فساد اداری و مالی و حتی ناامنی و سرقت مسلحانه همراه باشد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵).

– هدفمندسازی می‌تواند درصورت بی‌برنامگی اثرات سوء سیاسی را به‌همراه داشته باشد و باعث ناآرامی‌های اجتماعی و شورش مردم شود؛ همچنان‌که در سال ۱۳۹۸ این اتفاق با افزایش قیمت بنزین افتاد. بنابراین، لازم است ظرفیت نهادی و اجرایی لازم برای حذف یارانه‌ها و اصلاح قیمت‌ها ایجاد شود.

– از طرف دیگر اعطای یارانه بر انرژی و سایر کالاها مانند قبل از هدفمندسازی با اثرات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مختلف همراه است. از جمله می‌توان به اتلاف انرژی، عدم توجه به انرژی‌های نو و تجدیدپذیر، عدم نوسازی و بهسازی ساختار تولیدی به‌دلیل استفاده از انرژی ارزان‌قیمت توسط تولیدکنندگان، آلودگی زیست‌محیطی، الگوی نامناسب مصرف انرژی در جامعه، بهره‌مندی بیشتر افراد ثروتمند نسبت به فقرا از ثروت‌های ملی، عدم توجه به عدالت

بین نسلی و حق نسل‌های آینده، اتلاف منابع ارزی، عدم توجه به نوسازی و بهسازی زیرساخت‌ها و عدم توجه دولت‌مردان و سیاست‌گذران به الگوهای مصرف بهینه انرژی و هدر رفت منابع مختلف اشاره کرد. بنابراین، هدفمندسازی ضروری است؛ اما باتوجه‌به شرایط ایران و تحریم‌های اقتصادی که باعث تغییر در اثرات سیاست‌های هدفمندسازی شده است، لازم است نحوه انجام آن اصلاح شود و نقشه راه جدیدی همسو با شرایط حال حاضر اقتصاد ایران برای نظام یارانه‌ها در نظر گرفته شود.

۵. چالش‌ها و مشکلات نظام یارانه‌ای و رفاهی:

۵-۱. ناکارآمدی و نابرابری در توزیع یارانه‌ها:

در منطق قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، یارانه‌های موجود در کشور، بر اساس شناخت و اعلام نظر دولت وقت یا نادرست است و باید حذف شود یا شیوه پرداخت تغییر یابد که در عمل حذف یارانه‌ها در موارد متعدد با پرداخت یارانه جدید یا با توزیع منابع نقدی به درخواست‌کنندگان به‌صورت سرانه همراه بوده است. توزیع منابع بعد از هدفمندی بین دریافت‌کنندگان بدون منطق و دلیل اولویت انجام شده است و در عمل حتی این توزیع رعایت نشده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲). یکی از مهم‌ترین نقاط ضعف قانون هدفمندی یارانه‌ها توزیع منابع حاصل از افزایش قیمت انرژی بین مصارف متعدد است که از جمله می‌توان به حوزه سلامت، کمک به اشتغال جوانان و ... اشاره کرد که باعث شده است منابع برای تحقق اهداف اصلی قانون که کاهش شدت انرژی بوده است باقی نماند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸).

از طرف دیگر، پرداخت‌های نقدی در ابتدا برای هر فرد ۴۵۰۰۰ تومان و سپس با حذف ارز ترجیحی ۴۲۰۰ برای واردات کالاهای اساسی به ۴۰۰ هزار تومان برای دهک‌های اول و ۳۰۰ هزار تومان برای سایر دهک‌ها رسید که این نوع پرداخت یارانه‌ها به‌ویژه باعث بهبود در توزیع

درآمد به‌نفع افراد فقیر جامعه که از اهداف هدفمندی و پرداخت نقدی بوده است نشده است. در این مورد بر اساس روند نمودار شماره ۱ می‌توان بیان کرد که بعد از هدفمندی یارانه‌ها تا سال ۱۳۹۲ ضریب جینی کاهشی بوده است و هدفمندی اثرات کوتاه‌مدتی بر بهبود توزیع درآمد داشته است، اما، از سال ۱۳۹۳ ضریب جینی نسبت به سال ۱۳۹۰ افزایشی و نابرابری درآمد بیشتر شده است. این مورد می‌تواند به‌دلایل مختلف ازجمله، شدت گرفتن تحریم‌ها، کاهش ارزش پول ملی و افزایش تورم باشد که باعث شده است باوجود اثر بهبود اولیه هدفمندی بر توزیع درآمد در بلندمدت توزیع درآمد بدتر شود. از سال ۱۴۰۱ با حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی و افزایش میزان یارانه پرداختی به دهک‌های مختلف، ضریب جینی نسبت به قبل کاهش نیافته است که همچنان مانند قبل به‌دلیل نوسانات ارزی و فشارهای تورمی و سایر مشکلات اقتصادی است که باعث می‌شود؛ هدفمندی اثر مثبت قابل‌توجهی بر توزیع درآمد نداشته باشد.

نمودار ۱. روند ضریب جینی طی دوره زمانی ۱۴۰۳-۱۳۹۰



منبع: مرکز آمار ایران

علاوه‌بر توزیع درآمد شاخص نسبت مخارج بین دهک‌های مختلف نیز برای کارآمد بودن توزیع یارانه‌ها و به‌عنوان شاخصی برای تغییر در شرایط مخارج افراد بعد از هدفمندی می‌تواند در نظر گرفته شود. در جدول شماره ۹ نسبت‌ها و شاخص‌های نابرابری برای متغیر مخارج

ارائه شده است. برای این منظور از نسبت مخارج خوراکی و کل دهک نهم به دهک اول، دهک نهم به دهک پنجم، دهک هشتم به دهک اول، دهک هشتم به دهک پنجم، دهک پنجم به دهک اول، دهک دهم به دهک پنجم و دهک دهم به دهک اول خانوار شهری استفاده می‌شود. لازم به ذکر است عدد اول از سمت راست مربوط به نسبت مخارج خوراکی و عدد دوم بعد از خط تیره مربوط به نسبت مخارج کل است.

جدول ۹. نسبت مخارج برای دهک‌های مختلف برای خانوار شهری

سال	نسبت مخارج دهک نهم به اول	نسبت مخارج دهک نهم به پنجم	نسبت مخارج دهک هشتم به اول	نسبت مخارج دهک هشتم به پنجم	نسبت مخارج دهک پنجم به اول	نسبت مخارج دهک دهم به اول	نسبت مخارج دهک دهم به پنجم
۱۳۸۹	۷/۴-۶/۲	۲/۱-۲/۶۳	۵/۳-۸۵/۶	۱/۱-۷/۴	۳/۲-۴۵/۵۶	۱۳/۵-۴/۷	۳/۲-۹/۲
۱۳۹۰	۶/۳-۱/۸	۲/۱-۰۶/۵۴	۴/۳-۸۶/۲	۱/۱-۶/۳	۲/۲-۹۷/۴۶	۱۰/۴-۲/۸۴	۳/۲-۴۴
۱۳۹۱	۶/۳-۱/۸	۲/۱-۰۵/۶	۴/۳-۹/۲	۱/۱-۶۴/۳۵	۲/۲-۹۸/۴	۱۰/۴-۳/۸۷	۳/۲-۵/۰۵
۱۳۹۲	۵/۳-۹/۳۶	۲/۱-۰۵/۶	۴/۲-۷/۹	۱/۱-۶۳/۳۷	۲/۲-۹/۱	۹/۴-۹/۳	۳/۲-۴/۰۲
۱۳۹۳	۶/۳-۲/۵	۲/۱-۱/۵۵	۴/۳-۹/۱	۱/۱-۶۶/۳۸	۲/۲-۹۵/۲	۱۰/۴-۵/۵	۳/۲-۵/۰۲
۱۳۹۴	۶/۳-۱/۵۶	۲/۱-۱/۵۵	۴/۳-۸/۱	۱/۱-۶۴/۳۶	۲/۲-۹۲/۳	۱۰/۴-۷/۸	۳/۲-۷/۱
۱۳۹۵	۳-۶/۵	۲/۱-۱۴/۶	۴/۳-۶/۰۵	۱/۱-۶۵/۴	۲/۲-۸/۲	۱۰/۴-۸/۹۶	۳/۲-۸/۳
۱۳۹۶	۶/۳-۳/۶۵	۲/۱-۱۷/۶	۴/۳-۹/۱	۱/۱-۷/۳۷	۲/۲-۹/۳	۱۱/۴-۲/۹۳	۳/۲-۸۶/۲
۱۳۹۷	۶/۳-۸/۶	۲/۱-۲/۶۶	۵/۳-۲/۰۶	۱/۱-۷/۴	۳/۲-۰۴/۲	۱۲/۵-۳/۲	۴/۲-۰۶/۴
۱۳۹۸	۷/۳-۱۵/۴	۲/۱-۱۵/۵۵	۵/۳-۵	۱/۱-۶۶/۳۶	۳/۲-۳/۲	۱۲/۴-۶/۵	۳/۲-۸/۰۴
۱۳۹۹	۳-۷/۷	۲/۱-۱۶/۶۵	۵/۳-۴/۰۶	۱/۱-۶۷/۳۷	۳/۲-۲/۲	۱۲/۵-۲/۱	۳/۲-۸/۳
۱۴۰۰	۶/۳-۹۵/۷	۲/۱-۱۲/۶۳	۵/۳-۴/۲	۱/۱-۶۴/۴	۳/۲-۳/۳	۵-۱۲/۳	۳/۲-۶۵/۳
۱۴۰۱	۵/۲-۹/۸	۱-۲/۵	۴/۲-۸/۵	۱/۱-۶/۳۳	۲/۱-۹۵/۹	۹/۳-۹/۴	۳/۱-۳/۸
۱۴۰۲	۶/۳-۷/۵۷	۲/۱-۱/۵۴	۵/۳-۲/۲	۱/۱-۶/۳۷	۳/۲-۲/۳	۱۲/۴-۵/۷	۳/۲-۹/۰۳
۱۴۰۳	۳-۶/۴۱	۱-۲/۵۵	۴/۳-۸/۰۵	۱/۱-۶/۳۹	۲-۳/۲	۱۰/۴-۶/۶	۳/۲-۵۵/۱
میانگین	۶/۳-۴۶/۵۷	۲/۱-۱۱/۶	۵/۳-۰۵/۱	۱/۱-۶۵/۳۷	۳/۲-۱/۲	۱۱/۴-۳/۸	۳/۲-۷/۱

منبع: یافته‌های پژوهش

در این مورد می‌توان نکات زیر را بیان کرد.

۱- نسبت مخارج بعد از هدفمندی در سال ۱۳۹۰ برای تمام نمونه‌های مورد بررسی تا حدودی کاهش داشته است، اما این اثر نسبت به میزان بودجه هدفمندی جالب‌توجه نبوده و بهبود چندانی به‌ویژه در میزان مخارج دهک پنجم به اول به‌عنوان نزدیک شدن افراد فقیر به افراد با درآمد متوسط مشاهده نمی‌شود و نسبت مخارج خوراکی به‌صورت میانگین بیش از دو برابر و نسبت مخارج کل بیش از سه برابر است. بنابراین، هدفمندی نتوانسته است کمکی به بهبود وضعیت فقرای جامعه داشته باشد و این نوع توزیع منابع از نظر کاهش فقر کارآمد نبوده است.

۲- با لحاظ مخارج غیرخوراکی نظیر مسکن، تفریح و سرگرمی و سایر موارد در کنار مخارج خوراکی و درنظر گرفتن کل مخارج، نسبت مخارج برای تمام نمونه‌های مورد بررسی بیشتر شده است؛ به‌گونه‌ای که نسبت مخارج دهک دهم به اول بیش از دو برابر شده است که این مورد بیشتر به‌دلیل افزایش در مخارج مربوط به مسکن است که در سال‌های اخیر بخش زیادی از مخارج خانوار را در تمام گروه‌های درآمدی دربر می‌گیرد. بنابراین، از نظر نسبت مخارج کل در دهک‌های مختلف نیز هدفمندی و اعطای یارانه نقدی کمکی به کاهش فقر نکرده و توزیع یارانه‌ها ناکارآمد بوده است.

۳- در مورد حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی و اعطای یارانه ۴۰۰ هزار تومانی به سه دهک اول و اعطای یارانه ۳۰۰ هزار تومانی به دهک‌های بعدی می‌توان بیان کرد که نسبت مخارج خوراکی و مخارج کل دهک نهم به اول، دهک هشتم به اول و دهک دهم به اول در سال ۱۴۰۱ نسبت به ۱۴۰۰ به‌صورت قابل‌توجه و نسبت مخارج دهک پنجم به اول و دهک دهم به پنجم به‌صورت متوسط کاهش یافته است. اما، این بهبود کوتاه‌مدت بوده است و در سال ۱۴۰۲ مجددا نسبت مخارج شبیه قبل شده است که این مورد به‌دلیل نوسانات نرخ ارز و افزایش تورم بوده است. درواقع، یارانه‌ها به‌صورت کوتاه‌مدت و برای چند ماه اثرات مثبتی بر نسبت مخارج

به‌نفع طبقات کم‌درآمد داشته است؛ اما این مورد موقتی بوده است و حتی اعطای کالابرگ در سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ نیز نتوانسته است موجب بهبود در وضعیت فقرا شود. بنابراین، در این مورد نیز با وجود بودجه قابل‌توجه برای یارانه‌های نقدی اثرات بر رفاه گروه‌های کم‌درآمد جالب‌توجه نیست. در مورد نسبت مخارج دهک نهم به پنجم و دهک هشتم به پنجم حتی به‌صورت کوتاه‌مدت و چندماهه نیز تغییر چندانی نداشته است؛ بنابراین می‌توان بیان کرد که با افزایش یارانه‌های نقدی و حذف ارز ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی، نسبت مخارج دهک نهم به پنجم و دهک هشتم به پنجم تغییر چندانی ندارد. درواقع، در دهک میانی افراد با حذف ارز ترجیحی بر کالاهای اساسی اقدام به تغییر کالاها در سبد کالایی خود و جایگزینی کالاهای ارزان‌تر کردند و افزایش یارانه پرداختی تغییر در افزایش مخارج و خرید کالاهای بیشتر و بهبود در شرایط معیشتی این افراد نسبت به گروه‌های هشتم و نهم نداشته است.

بعد از صحبت در مورد خانوارهای شهری لازم است شاخص‌ها برای خانوارهای روستایی نیز بررسی شود. بنابراین، در جدول شماره ۱۰، نسبت مخارج خوراکی و کل دهک نهم به دهک اول، دهک نهم به دهک پنجم، دهک هشتم به دهک اول، دهک هشتم به دهک پنجم، دهک پنجم به دهک اول، دهک دهم به دهک پنجم و دهک دهم به دهک اول برای خانوار روستایی ارائه شده است، عدد اول از سمت راست مربوط به نسبت مخارج خوراکی و عدد دوم بعد از خط تیره مربوط به نسبت مخارج کل است.

جدول۱۰. نسبت مخارج برای دهک‌های مختلف برای خانوار روستایی

سال	نسبت مخارج دهک نهم به اول	نسبت مخارج دهک نهم به پنجم	نسبت مخارج دهک هشتم به اول	نسبت مخارج دهک هشتم به پنجم	نسبت مخارج دهک پنجم به اول	نسبت مخارج دهک دهم به اول	نسبت مخارج دهک دهم به پنجم
۱۳۸۹	۹/۶–۱۶/۸۷	۲/۱–۳/۸۸	۷/۵–۰۴/۷	۱/۱–۸/۵۶	۳/۳–۹۵/۶۵	۱۶/۱۱–۷۵/۱	۴/۳–۲/۰۴
۱۳۹۰	۷/۵–۳/۵	۲/۱–۱/۷۷	۵/۴–۷۵/۶	۱/۱–۶۵/۴۷	۳/۳–۴۷/۱	۱۲/۸–۵۶/۰۴	۳/۲–۶/۶
۱۳۹۱	۷/۵–۴/۴۶	۲/۱–۱/۸۲	۵/۴–۸/۵	۱/۱–۶۶/۵	۳/۳–۵	۱۲/۸–۶۷/۲	۳/۲–۶/۷
۱۳۹۲	۶/۴–۸۵/۹	۱–۲/۷۱	۵/۴–۵/۲	۱/۱–۶/۴۶	۳/۲–۴/۸۶	۱۱/۷–۵۶/۲	۳/۲–۳۶/۵۲
۱۳۹۳	۸/۵–۰۸/۶۷	۲/۱–۰۸/۷۵	۶/۴–۵/۸	۱/۱–۶۷/۴۹	۳/۳–۹/۲	۱۳/۸–۳۵/۴	۳/۲–۴/۶
۱۳۹۴	۷/۵–۷/۶۷	۱–۲/۷	۶/۴–۲/۸	۱/۱–۶۱/۴۶	۳/۳–۸/۳	۱۲/۸–۸۵/۱	۳/۲–۳/۴
۱۳۹۵	۷/۵–۳/۱	۱–۲/۶۶	۵/۴–۸/۳۸	۱/۱–۶۱/۴۳	۳/۳–۶/۰۷	۱۱/۷–۹/۲	۳/۲–۳/۳۶
۱۳۹۶	۷/۵–۸/۵	۲/۱–۱/۷۵	۶/۴–۱/۶۳	۱/۱–۶۶/۴۸	۳/۳–۷/۱	۱۳/۸–۳/۳	۳/۲–۶/۶۶
۱۳۹۷	۵–۸/۴	۲/۱–۱۳/۸	۶/۴–۲۷/۵	۱/۱–۶۷/۵	۳/۳–۷۴/۰۳	۱۴/۸–۱/۲۹	۳/۲–۷۵/۷
۱۳۹۸	۸/۵–۷/۲	۲/۱–۱/۸	۶/۴–۹/۳	۱/۱–۶۶/۴۸	۴/۲–۱۵/۹	۱۵/۸–۲/۰۷	۳/۲–۶۶/۷۶
۱۳۹۹	۱۰/۵–۳/۵	۲/۱–۱/۷۶	۸/۴–۲/۶	۱/۱–۶۷/۴۷	۴/۳–۹/۱	۸–۱۸/۱	۳/۲–۶۶/۶
۱۴۰۰	۹/۵–۲/۷	۲/۱–۱۶/۷۳	۷/۴–۲/۸۶	۱/۱–۷/۴۷	۴/۳–۳/۳	۱۵/۸–۷۵/۴	۳/۲–۶۹/۵
۱۴۰۱	۹/۵–۶/۷	۲/۱–۱۷/۷۵	۷/۴–۶/۹۷	۱/۱–۷۱/۵۳	۴/۳–۴/۲	۱۶/۹–۹	۳/۲–۸/۷۷
۱۴۰۲	۹/۶–۹/۳	۲/۱–۱۶/۷۷	۷/۵–۷۵/۳	۱/۱–۷/۴۸	۴/۳–۶/۶	۱۷/۹–۲/۶۷	۳/۲–۷۷/۷
۱۴۰۳	۹/۶–۷۶	۲/۱–۱/۷	۷/۵–۷/۱	۱/۱–۶۶/۴۵	۴/۳–۷/۵	۱۶/۹–۹/۳	۳/۲–۶/۶۵
میانگین	۸/۵–۵/۶	۲/۱–۱۱/۷۶	۶/۴–۷/۷۵	۱/۱–۶۷/۵	۳–۴/۲	۱۴/۸–۶/۵	۳/۲–۶۳/۶۵

منبع: یافته‌های پژوهش

با توجه به جدول نکات زیر را می‌توان بیان کرد.

۱- نسبت مخارج دهک‌ها در نمونه‌های مختلف در ابتدای هدفمندی در سال ۱۳۹۰ کاهش داشته است ولی در ادامه بهبود محسوس نبوده است و مجددا نسبت‌ها افزایشی شده و در

بعضی موارد حتی وضعیت بدتر شده است. بنابراین، با درنظر گرفتن مخارج روستایی نیز، همچنان توزیع منابع از نظر کاهش فقر کارآمد نبوده است.

۲- با درنظر گرفتن مخارج دهک پنجم به اول می‌توان بیان کرد که میانگین برای مخارج خوراکی بیش از سه برابر و برای مخارج کل، چهار برابر است. بنابراین، با در نظر گرفتن نسبت مخارج خانوارهای روستایی می‌توان بیان کرد که توزیع از نظر کاهش فقر کاملا ناکارآمد بوده و افراد فقیر نتوانسته‌اند با هدفمندی یارانه‌ها از نظر مخارج به گروه‌های میانه نزدیک شوند.

۳- در مورد حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی در سال ۱۴۰۱، می‌توان بیان کرد که حتی در کوتاه‌مدت نیز بهبود در نسبت مخارج در گروه‌های مختلف مورد بررسی مشاهده نمی‌شود. بنابراین، یارانه‌های نقدی نتوانسته است کوچکترین بهبودی در نسبت مخارج حتی در کوتاه‌مدت داشته باشد و تغییر زیادی در نسبت مخارج ایجاد نشده است که نشان‌دهنده ناکارآمدی در توزیع است.

۴- با بررسی نسبت مخارج خوراکی و کل روستایی نسبت به شهری می‌توان بیان کرد که میانگین نسبت مخارج در گروه‌های مورد بررسی روستایی نسبت به شهری بیشتر است و بنابراین، توزیع در مخارج روستایی نابرابرتر است.

بنابراین، در کل، می‌توان بیان کرد که توزیع یارانه‌ها بعد از هدفمندی و پرداخت یارانه نقدی از نظر بهبود وضعیت زندگی افراد فقیر، باتوجه‌به نسبت مخارج ناکارآمد بوده است که در این زمینه شرایط اقتصادی ایران در حین هدفمندی و میزان کم یارانه نقدی نسبت به هزینه برای خانوارهای فقیر و توزیع نامناسب یارانه‌ها که در عوض هدفمند بودن تقریبا همگانی است؛ نیز دخیل است. درواقع، یکی از اهداف هدفمندی یارانه‌ها حصول اطمینان از این است که بخش عمده هزینه‌های برنامه به حمایت گروه‌های هدف اختصاص یابد. درحالی که به‌نظر می‌رسد در این مورد معیار دقیق در نظر گرفته نشده است، زیرا با پرداخت‌های نقدی باتوجه‌به

نوع دهک‌بندی برای هدفمندی ممکن است دهک افراد تغییر کند و این نوع دهک‌بندی مناسب نیست. درکل، هدفمندسازی زمانی مؤثر است که جامعه هدف کم‌تر از ۵۰٪ باشد (دادگر و نظری، ۱۳۹۰) و باتوجه‌به شرایط حال حاضر ایران و افزایش مخارج خانوار به‌ویژه در شهرهای بزرگ به‌دلیل افزایش نرخ ارز و تورم فزاینده و افزایش هزینه‌های مسکن در شهرهای بزرگ این نوع دهک‌بندی بر اساس درآمدهای به‌دست آمده توسط کل افراد خانوار ممکن است بخش زیادی از افرادی که تمکن مالی و درآمد مناسبی ندارند را حذف کند.

۵-۲. تحمیل بار مالی و اقتصادی بر بودجه دولت:

یکی از مشکلات و چالش‌های نظام یارانه‌ای در ایران، تحمیل بار مالی و اقتصادی بر بودجه دولت است که در بخش چهارم نیز در این مورد صحبت شده است و در این بخش نیز به مواردی اشاره می‌شود. در اقتصاد ایران دو نوع یارانه وجود دارد؛ یارانه آشکار که در حال حاضر در هدفمندی یارانه‌ها بخش زیادی از آن به‌صورت نقدی به دهک‌های مختلف پرداخت می‌شود و یارانه پنهان که به‌صورت یارانه بر کالاهای اساسی و انرژی و سایر موارد پرداخت می‌شود که قرار بود در هدفمندی یارانه‌ها این بخش در طی زمان تقریبا به‌صورت کامل حذف شود که با وجود بعضی اصلاحات حذف کامل یارانه پنهان تا کنون اتفاق نیافتاده است.

وجود قیمت‌های یارانه‌ای برای کالاهای اساسی مانند: گندم، روغن نباتی، قند و شکر و سایر موارد نظیر تأمین مواد اولیه کالاهای اساسی، دارو و خوراک دام، سرمایه‌گذاری برای تولید این کالاها را تحت‌تأثیر قرار داده و با افزایش مصرف سرانه نیاز به واردات این کالاها و مواد اولیه به‌شدت افزایش یافته است که باعث شده است ارز زیادی با نرخ ترجیحی (قبلا ۴۲۰۰ تومان و در حال حاضر ۲۸۰۰۰ تومان) به این کالاها داده شود که این مورد در شرایط تشدید تحریم‌ها بار زیادی بر اقتصاد ایران وارد کرده است و باعث هدر رفتن منابع ارزی می‌شود. در این مورد

باتوجه‌به وضعیت مردم و شرایط اقتصادی لازم است اصلاحات لازم انجام شده و تصمیمات اساسی گرفته شود.

مورد بعدی در زمینه یارانه بر انرژی است که قرار بود با هدفمندی یارانه‌ها بیشتر مصارف مرتبط با هدفمندی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی تأمین شود که در عمل اگرچه دو مرتبه این افزایش قیمت اتفاق افتاده است؛ ولی به‌دلیل کاهش ارزش پول ملی همچنان قیمت حامل‌های انرژی فاصله زیادی با قیمت فوب خلیج فارس دارد. مصرف بی‌رویه انرژی به‌علت ارزانی حامل‌های انرژی باعث عدم گسترش سرمایه‌گذاری در زمینه‌های مرتبط با کاهش شدت انرژی شده است. همچنین، قیمت پایین انرژی باعث شده است تولیدکنندگان انگیزه‌ای برای خرید تجهیزات و خدمات با کارایی بالای انرژی نداشته باشند که باعث اتلاف انرژی در ایران شده است. از طرف دیگر، شرکت‌های تأمین‌کننده منابع اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها تا کنون مجبور بوده‌اند مبالغ مورد نیاز سازمان هدفمندسازی را به این سازمان پرداخت کنند. درحالی‌که اصولا منابعی برای این کار وجود نداشته است و در نتیجه این شرکت‌ها با کسری‌های فزاینده (کسری‌های پنهان) مواجه شده‌اند که پیامد آن اخلال در امور جاری شرکت‌ها، توقف در فعالیت‌های توسعه‌ای، عدم سرمایه‌گذاری‌های جدید و عدم پرداخت مطالبات پیمانکاران بوده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳).

موضوع بعدی پرداخت یارانه نقدی به تقریبا ۹۹ درصد جامعه در مرحله اول هدفمندی در سال ۱۳۸۹ است. این میزان پرداخت یارانه بیشتر از درآمدهای حاصل از افزایش قیمت‌ها است و کل اهداف قانون هدفمندی تحت‌الشعاع قرار گرفته است. ازجمله آسیب‌های جدی مرحله نخست این بود که نه‌تنها منابع را برای شرکت‌های تولیدکننده انرژی محدود کرد بلکه باعث کسری بودجه دولت شد. کسری بودجه دولت را به‌سوی استقراض از بانک مرکزی و افزایش پایه پولی و درنتیجه افزایش تورم سوق داد که در این مورد افزایش تحریم‌ها نیز دخیل بود.

این روش نه‌تنها مغایر هدف پرداخت‌های هدفمند یارانه‌ها بود؛ بلکه در هیچ تجربه اصلاح ساختار اقتصادی در جهان؛ پرداخت نقدی به تمام جمعیت صورت نگرفته و نمی‌گیرد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶).

مورد بعدی محدودیت‌های بودجه و کسری بودجه ناشی از طرح تأمین کالاهای اساسی است که این کسری بودجه جالب‌توجه از روش‌های مختلف نظیر انتشار اوراق قرضه و استقراض از صندوق توسعه ملی تأمین می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹) که استقراض از صندوق توسعه ملی باتوجه‌به تسویه آن بر نرخ نیما با دولت و اختصاص آن به (نرخ ۲۸ هزار تومان از سال ۱۴۰۱ و ۴۲۰۰ تومان قبل از آن) به واردات کالاهای اساسی می‌تواند موجب افزایش پایه پولی شده باشد.

در مجموع می‌توان بیان کرد که پرداخت یارانه نقدی به‌صورت حاضر با بار مالی و اقتصادی زیادی همراه است که پیامدهای منفی برای اقتصاد ایران به همراه دارد که ازجمله می‌توان به افزایش هزینه‌های تولید بنگاه‌ها به‌علت افزایش در شاخص تورم تولیدکننده و مصرف‌کننده، اثر تورم بر مخارج و توزیع درآمد که باعث خنثی‌شدن اثر بهبود اولیه می‌شود، افزایش در تقاضای ارز و هدر رفتن منابع ارزی اشاره کرد.

۵-۳. فساد و عدم شفافیت در فرآیندها:

نحوه اجرای سیستم یارانه‌ای در ایران قبل از هدفمندی و بعد از هدفمندی همواره باعث ایجاد فساد شده است که این مورد به‌ویژه با کاهش شدید ارزش پول ملی در سال ۱۳۹۷ و تخصیص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی بیشتر شد. برای رفاه مصرف‌کنندگان، تخصیص ارز به یک سری کالاهای اساسی نظیر دارو، خوراک دام، روغن و سایر موارد که بیشتر به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت، صمت و سایر وزارتخانه‌های ذیربط بوده با ارز ترجیحی به نرخ ۴۲۰۰ تومان صورت گرفت. اما، تخصیص ارز به کالاهای اساسی به افراد خاص صورت

گرفت که این مورد باعث ارزان رسیدن کالا به‌دست مصرف‌کننده نشد؛ بلکه رانت ارزی به یک سری افراد رسید و بیشتر باعث هدر رفت منابع ارزی شد و درواقع تأثیری بر رفاه مصرف‌کنندگان و رسیدن کالای ارزان به افراد جامعه نداشت. ازطرف‌دیگر، در زمینه تخصیص ارز به کالاهای اساسی نیز قانون مشخصی وجود ندارد و کالاها به‌صورت دقیق مشخص نشده و علت انتخاب آن‌ها نیز مشخص نشده است؛ بلکه بیشتر به تشخیص وزارتخانه‌های ذیربط از جمله وزارت جهاد کشاورزی است که ممکن است نظرات و روابط شخصی نیز در این مورد در عوض نیازهای جامعه دخیل باشد که باعث فساد و رانت می‌شود.

مشکل دیگر این است که بعد از هدفمندی، تبصره‌ها و قوانین متعدد و پیچیده و تخصیص منابع هدفمندی به اهداف متعدد باعث عدم شفافیت در کنار فساد شده است. برای مثال، در بعضی ردیف‌ها هم در قانون هدفمندی و هم در قوانین بودجه بعد از هدفمندی برای منابع حاصل از قیمت حامل‌های انرژی یک سری مصارف مشخص شده است که مصارف غیر شفاف بوده و اهداف به‌صورت کمّی برای مصارف مختلف مشخص نمی‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷) که این مورد باعث می‌شود تخصیص منابع به مصارف مشخص‌شده در قوانین هدفمندی نرسد و این عدم شفافیت باعث تخطی از قانون، فساد و مصارف غیرضروری می‌شود.

در مورد قیمت حامل‌های انرژی نیز بعد از هدفمندی یارانه‌ها تنها در سال اول، قیمت حامل‌های انرژی قیمتی نزدیک به قیمت مورد اشاره در قانون داشت و بعد از آن همگام با افزایش نرخ ارز، قیمت حامل‌ها ثابت ماند و موجب شد قیمت سوخت در کشور نسبت به کشورهای همسایه بسیار کم باشد. بعد از آن در سال ۱۳۹۸ قیمت بنزین افزایش داشته است که به‌دلیل آشوب ایجاد شده دیگر تغییری نکرده است. اختلاف بین قیمت سوخت در ایران و کشورهای همسایه موجب ایجاد قاچاق سوخت به خارج از کشور می‌شود که این تحریف قیمتی علاوه

بر قاچاق مستقیم، قاچاق غیرمستقیم را نیز افزایش می‌دهد. بدین‌صورت که استفاده از حامل‌های انرژی ارزان در فرآیند تولید، قیمت تمام‌شده برخی از محصولات را کاهش داده و با صادرات این محصولات درواقع حامل‌های انرژی نیز به‌صورت غیرمستقیم قاچاق می‌شود (احمدی و بهبودی، ۱۴۰۲).

بنابراین، سیستم یارانه‌ای حال حاضر با توجه به عدم شفافیت قوانین و منابع و مصارف متعدد اشاره‌شده در قانون، می‌تواند موجب تضاد منافع و انجام مصارف غیرضروری منابع شود. همچنین، عدم اجرای کامل قانون، به‌ویژه در زمینه قیمت حامل‌های انرژی و هدررفت منابع ارزی ناشی از تخصیص غیرهدفمند و نامناسب به کالاهای اساسی، نشان می‌دهد که عملکرد این سیستم تا کنون مناسب نبوده است.

٥-٤. کمبود سازوکارهای نظارتی و پاسخگویی:

اگر سیاست هدفمندی یارانه‌ها با مدیریت صحیح، منسجم، کارآمد و پاسخ‌گو همراه بود؛ قطعا نتایج مثبتی برای ایران به‌همراه داشت (دادگر و نظری، ۱۳۹۰) که نتایج به‌دست آمده تا کنون نشان می‌دهد که مدیریت و عوامل اجرایی هدفمندی تا کنون این ویژگی را نداشته است. از جمله می‌توان به تخلفات در مورد منابع هدفمندی یارانه‌ها اشاره کرد. قرار بود منابع برای مصارف هدفمندی یارانه‌ها از محل‌های لحاظ‌شده در قانون پرداخت شود که به‌دلیل ثابت ماندن قیمت انرژی از سال ۹۰ تا ۹۸ و افزایش نرخ ارز و اختلاف بین قیمت جهانی و داخلی انرژی منابع لازم برای هدفمندی تأمین نشد و از منابع مختلف نظیر منابع داخلی بانک مرکزی، صندوق توسعه و سایر منابع برای تأمین مصارف یارانه‌ها استفاده شد که این مورد به‌دلیل عدم نظارت صحیح بر روند اجرای قانون هدفمندی بوده است. مورد بعدی در مورد باز توزیع منابع مالی حاصل از اصلاح قیمت است که این باز توزیع نیز در بیشتر سال‌ها نظارت چندانی بر آن نشده است و بیشتر به یارانه نقدی اختصاص داده شده است. همچنین، از زمانی‌که منابع و

مصارف هدفمندی در تبصره ۱۴ قانون بودجه لحاظ می‌شود؛ قرار بود که منابع مربوط به یارانه‌های نقدی از ارز صادرات نفت تأمین نشود که در این مورد نیز به‌دلیل عدم تأمین از حامل‌های انرژی تخلف صورت گرفته است. همچنین، به‌دلیل این‌که تعداد زیادی از وزارتخانه‌ها و افراد در زمینه هدفمندی و توزیع یارانه‌ها مسئولیت دارند؛ در صورت بروز مشکل نیز پاسخگویی دقیقی در این مورد وجود ندارد.

مشکل بعدی در زمینه نظام یارانه‌ای و رفاهی در مورد تخصیص ارز در زمینه واردات کالاهای اساسی مختلف بوده است که نظارت در زمینه تخصیص ارز ضعیف بوده است و باعث رانت و فساد زیادی شده است. در این مورد هم‌چنان که در بخش قبل گفته شد؛ باتوجه‌به این‌که نهادهای مختلف در انتخاب کالاهای اساسی برای تخصیص ارز و انتخاب افراد برای اعطای ارز دخیل هستند و به‌دلیل تعداد زیادی از افراد ذینفع و مسئول، در صورت بروز مشکل پاسخگویی دقیق و سریعی وجود ندارد و نظارت دقیق و به‌موقع بر عملکرد این نهادها وجود ندارد؛ همچنان‌که در زمینه چای دبش نیز این مشکل وجود داشت و کشف و رسیدگی به تخلف چندین سال طول کشید. بنابراین، یکی از دلایلی که تا کنون، اعطای یارانه‌های مختلف و هدفمندی یارانه‌ها بر شرایط رفاهی قشرهای فقیر در ایران اثر مطلوبی نداشته و باعث رفاه این گروه نشده است؛ عدم نظارت و پاسخگویی است. این مورد باعث تسهیل در تخلف افراد به‌ویژه در زمینه تخلفات ارزی شده است؛ زیرا به‌دلیل نظارت ضعیف بخش زیادی از تخلفات یا بسیار دیر کشف می‌شود یا اصلا کشف نمی‌شود و باعث می‌شود که افراد به‌دلیل نظارت سیستمی ضعیف انگیزه بیشتری برای تخلف و تقلب داشته باشند.

٦. مطالعات تطبیقی و تجارب موفق اصلاح نظام یارانه‌ها:

٦-١. بررسی تجربه کشورهای منتخب در اصلاح یارانه‌ها و نظام رفاه:

قبل از بحث در مورد اصلاحات لازم در زمینه نظام یارانه‌ها، لازم است به بررسی تجربه کشورهای دیگر پرداخته شود که برای این منظور با توجه به این‌که تعداد زیادی از کشورها اصلاحاتی را در نظام یارانه‌ای خود در طی زمان ایجاد کردند از تجربیات کشورهایی با شرایط مشابه ایران استفاده می‌شود.

٦-١-١. اجرای یارانه مشروط در کشورهای آمریکای لاتین:

در آمریکای جنوبی وجود فاصله طبقاتی قابل‌توجه در دسترسی به خدمات اجتماعی اولیه مانند سلامت و تحصیل و عدم رضایت نسبت به سیاست‌های طرف عرضه منجر به حرکت سیاست‌گذاران به‌سوی برنامه‌هایی برای مبارزه با فقر در حال و آینده شد. همچنین، در چند دهه اخیر آمریکای لاتین شاهد افزایش آگاهی نسبت به اهمیت سرمایه انسانی در برطرف‌کردن فقر بلندمدت بوده است. نتیجه دو نکته بالا روی آوردن کشورها به یارانه مشروط بود.

اولین یارانه مشروط به نام پروگرسا[1] (به‌معنای پیشرفت)، در سال ۱۹۹۷ در مکزیک راه‌اندازی شد. این برنامه سپس در سال ۲۰۰۱ به اپورتونیدادس[2] (به‌معنای فرصت‌ها) تغییر نام داد و درنهایت در سال ۲۰۱۴ به پروسپرا (به‌معنای رونق) تغییر نام داد.

این برنامه سه هدف بهبود تحصیلات و سلامت کودکان و انتقال منابع کشور به فقرا را دنبال می‌کرد. پروسپرا به این دلیل راه‌اندازی شد که برنامه‌های قبلی در راستای کمک به فقرا پرهزینه و کم‌اثر بودند. برای شناسایی مشمولین از یک سیستم آزمون تقریب وسع استفاده شد. طراحی این برنامه به‌گونه‌ای بود که در ابتدا به‌صورت تصادفی در برخی بخش‌های مکزیک اجرا شد و به‌همین دلیل می‌توان به‌صورت کمّی اثر مراحل مقدماتی آن را مشاهده کرد. در سال ۱۹۹۹

[1] Progresa
[2] Oportunidades

با بررسی عملکرد این برنامه مشخص شد که موجب افزایش قابل‌توجه حضور کودکان در مدرسه به‌خصوص متوسطه اول، کاهش سوءتغذیه کودکان و کاهش فقر شده است (شواهد و درس‌ها از آمریکای جنوبی[۱]، ۲۰۱۱). این برنامه، در ابتدا ۳۰۰ هزار خانوار را حمایت می‌کرد که در سال ۲۰۰۸ این عدد به پنج میلیون خانوار افزایش یافت. عملکرد این برنامه نشان می‌دهد که پروسپرا موجب افزایش نرخ ثبت‌نام برای کودکان دوره ابتدایی و متوسطه شد و اثر برنامه برای دوره متوسطه بزرگتر است. همچنین، موجب افزایش مصرف ماهیانه خانوارهای مشترک نسبت به غیر مشترک به میزان ۱۳/۴ درصد و افزایش میانه مصرف غذای افراد به میزان ۱۰/۶ درصد شد (راولینگز و روبیو[۲]، ۲۰۰۵). همچنین، در بازه زمانی مورد مطالعه ضریب جینی ۰/۰۲۷۲ کاهش داشت که ۲۰ درصد آن را می‌توان به‌علت پروسپرا دانست (سوارز و همکاران[۳]، ۲۰۰۹).

پس از موفقیت یارانه مشروط در مکزیک، کشورهای دیگر آمریکای لاتین شروع به اجرای طرح‌های مشابه کردند. یکی از جذابیت‌های یارانه مشروط انعطاف‌پذیری آن است. به‌عبارت دیگر با انتخاب شروط مختلف می‌توان برنامه‌های جدیدی ایجاد کرد. در کلمبیا، طرحی با اهداف مشابه (افزایش سرمایه انسانی و کاهش فقر) اجرا شد و موجب افزایش مصرف خانوار به میزان ۱۵ درصد، کاهش اشتغال کودکان و افزایش سنوات تحصیل آن‌ها شد. کشورهای دیگر اهداف جدیدی برای یارانه مشروط تعریف کردند؛ در برزیل بولسا فامیلیا (که با ۱۱ میلیون خانوار و ۴۶ میلیون فرد تحت پوشش بزرگ‌ترین برنامه یارانه مشروط جهان است) بیشتر از اینکه بر افزایش سرمایه انسانی تأکید داشته باشد به هدف بازتوزیع ثروت فعالیت می‌کند. به بیان دیگر هدف برنامه بیشتر رفع فقر حال حاضر است نه ایجاد مسیرهایی که فقر

[۱] Evidence and Lessons from South America
[۲] Rawlings & Rubio
[۳] Soares et al.

افراد در آینده رفع شود. مسئولیت این برنامه برعهده وزارت توسعه اجتماعی و مقابله با گرسنگی[1] است. یک هدف جانبی این برنامه نیز کمک به مشمولین ازطریق اتصال آن‌ها به خدمات دولتی مکمل (مانند بیمه بیکاری) است. برای شناسایی مشمولین از آزمون وسع استفاده شد که درآمد افراد به‌صورت مستقیم محاسبه شده و بر این مبنا مشمول یارانه بودن یا نبودن خانوار تعیین می‌شود. نتایج عملکرد برنامه نشان می‌دهد که این برنامه باعث خروج ۳۶ میلیون از فقر، افزایش تولید ناخالص داخلی، باقی ماندن ۱۶ میلیون کودک در تحصیل و کاهش نابرابری در برزیل شده است.

برنامه سولیداریو[2]، برنامه یارانه مشروطی است که در شیلی اجرا می‌شود و البته با پروسپرا و بولسا فامیلیا تفاوت زیادی دارد. این برنامه تنها بر افراد بسیار فقیر (حدود ۵ درصد از جمعیت) تمرکز دارد. از سوی دیگر، شروط دریافت یارانه برای هر مشترک به‌صورت خاص تعریف می‌شوند. خانواده مشترک در ابتدا به‌صورت عمیق با یک مددکار اجتماعی مشورت می‌کنند تا فعالیت‌های لازم برای خروج آن‌ها از فقر شدید مشخص شوند. سپس آن‌ها متعهد می‌شوند که طی یک برنامه این فعالیت‌ها را انجام دهند و این برنامه همان شرط یارانه مشروط آن‌ها می‌شود. به بیان دیگر، این پرداخت نقدی تنها به قصد مجاب کردن افراد به استفاده از خدمات مددکاری اجتماعی انجام می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱).

٦-١-٢. ترکیه: کمک‌های اجتماعی یا پرداخت‌های هدفمند غیرمشارکتی:

برنامه تور ایمنی ترکیه شامل یارانه‌ها یا پرداخت‌های نقدی هدفمند غیرمشارکتی می‌شوند که در سال‌های اخیر نقش قابل‌توجهی در کاهش فقر و نابرابری این کشور داشته‌اند. کل مخارج این طرح حدود ۱ درصد تولید ناخالص ملی برآورد شده است. ترکیه در سال ۲۰۱۱ نظام تأمین اجتماعی را متحول ساخت. قبل از سال ۲۰۱۱، نهادهای متعدد عهده‌دار وظیفه تأمین

[1] Ministry of Social Development and Fight against Hunger, MDS
[2] Solidario

اجتماعی بودند و این چند پارگی، بیکاران، یتیمان، ازکارافتادگان، زنان و سایر گروه‌های آسیب‌پذیر را به‌سمت اتکا به سایر قالب‌های حمایت غیررسمی سوق داده بود. تعداد زیاد عاملان و نهادهای درگیر، تعداد محیط‌های تصمیم‌گیری در سطح خرد را افزایش داده و مشکلات هماهنگی، تنظیم و بازرسی ایجاد کرده بود.

برای حل این مسائل و بهبود سازوکارهای هدفمندی و کاهش نشتی‌های نظام حمایتی (خطای عدم شمول)، دولت در سال ۲۰۱۱ چارچوب نهادی را تقویت و تور ایمنی جامعی ایجاد کرد. مسئولیت کلیه حمایت‌ها در وزارت جدیدالتأسیس خانواده، کار و خدمات اجتماعی تجمیع شد. سازوکارهای هدفمندی و سامانه‌های اطلاعاتی بهبود یافت و تفاوت‌های منطقه‌ای نیز درنظر گرفته شد. پایگاه‌های اطلاعاتی چهارده وزارتخانه در سامانه اطلاعاتی جدید تجمیع شد که اطلاعات شغلی و درآمدی از سازمان تأمین اجتماعی و مالکیت و اجاره زمین از وزارت کشاورزی و ... را شامل می‌شود.

وزارت خانواده، کار و خدمات اجتماعی عهده‌دار حمایت‌های غیربیمه‌ای شد که پرداخت مشروط براساس آزمون استطاعت را شامل می‌شود. به‌دلیل غیربیمه‌ای بودن، این پرداخت‌ها، غیرمشارکتی نامیده شده است. حمایت‌های نقدی مشروط به دانش‌آموزان کم‌بضاعت، زنان باردار و سرپرست خانواده تعلق می‌گیرد. کمک‌های غذایی، سوخت رایگان، کمک هزینه تعمیر خانه و طرح مسکن اجتماعی برای خانوارهای کم‌درآمد درنظر گرفته شده است. گسترده‌ترین برنامه که حدود ۹/۵ میلیون نفر را تحت پوشش قرار داده است؛ بیمه سلامت همگانی است که خانواده‌های کم‌درآمد و فاقد تأمین اجتماعی را در بر می‌گیرد. معیار کم‌درآمد و فقیر در تمامی طرح‌های فوق، درآمد سرانه اعضای خانواده است؛ اگر درآمد کل خانواده تقسیم بر تعداد اعضای خانواده کم‌تر از یک سوم حداقل دستمزد باشد؛ چنین خانواده‌ای کم‌درآمد شمرده می‌شود و کل حق بیمه سلامت همگانی اعضای آن را دولت می‌پردازد. بخشی از حق بیمه

سلامت خانواده‌های با درآمد متوسط نیز توسط دولت پرداخته می‌شود. اما، خانواده‌هایی که درآمد سرانه آن‌ها بیش از دو برابر حداقل دستمزد باشد کل حق بیمه خود را می‌پردازند و دولت کمکی به آن‌ها نمی‌کند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱).

٦-١-٣. اصلاح نظام پرداخت یارانه موادغذایی در کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا (MENA):

باتوجه‌به مشکلات پرداخت یارانه‌های فراگیر و غیرهدفمند، اصلاح نظام یارانه در منطقه MENA برای کاهش هزینه‌های مالی یارانه‌ها در اولویت بیشتر کشورهای منطقه قرار گرفت و از اوایل دهه ۹۰ اقدام به اصلاح نظام توزیع یارانه شد که در ادامه برخی از تجربیات بررسی می‌شود.

تونس: دولت تونس در سال ۱۹۷۰، پرداخت یارانه نامحدود را برای مواد غذایی شامل غلات، روغن خوراکی و شیر و شکر آغاز کرد که ارزش مطلق یارانه به میزان اندکی به فقرا اختصاص یافت. اولین روش‌های اصلاحی ازطریق افزایش تدریجی قیمت‌ها صورت گرفت که با توجه به بروز مخالفت‌ها، مرحله بعدی اصلاح را تحت‌تأثیر قرار داد. دولت برای بهبود اثر توزیعی یارانه‌ها سیستم‌های خودهدفگیری را از سال ۱۹۹۱ اجرا نمود که اصلاح پرداخت یارانه‌ها از طریق هدفمندی کالاهای پست، افزایش قیمت کالاها و کاهش هزینه‌های تولید و توزیع کالاهای یارانه‌ای آغاز شد. اجرای این سیاست باعث شد در طی سه سال اول، سهم افراد فقیر از کالاهای یارانه‌ای کالری‌زا و پروتئینی افزایش یافته و هزینه‌های یارانه‌ای از ۴ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۸۹ به دو درصد در اواسط دهه ۱۹۹۰ کاهش یابد. همچنین، خانوارهای فقیر ۲۱ درصد از یارانه‌ها را به خود اختصاص دادند؛ درحالی‌که سهم خانوارهای بالادرآمدی از یارانه‌ها به ۱۸ درصد رسید.

الجزایر: غلات، شیر و شکر عمده‌ترین کالاهای یارانه‌ای قبل از اصلاحات بودند که ۳۵، ۳۸ و ۱۸ درصد منابع یارانه‌ای را به خود اختصاص داده بودند. در سال ۱۹۹۱ یارانه مواد غذایی در کشور الجزایر حدود ۵ درصد تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌داد. اما، هدفگیری به‌سمت فقرا بسیار ضعیف بود؛ به‌طوری‌که کل مخارج صرف‌شده یارانه‌های مواد غذایی گروه‌های بالا درآمدی سه برابر گروه‌های پایین درآمدی بود. برنامه اصلاحات یارانه‌ای الجزایر از سال ۱۹۹۲ آغاز شد و در مدت چهار سال از طریق آزادسازی تدریجی قیمت کالاهای اساسی، پرداخت یارانه‌ها به‌صورت کامل حذف شد. علاوه‌براین، به‌طور موازی، برنامه‌های تأمین اجتماعی برای جبران رفاه ازدست‌رفته اقشار مختلف جامعه اجرا شد. اعمال این سیاست موجب شد که کل کالری مورد نیاز فقرا از ۲۱۶۵ کالری در روز به ۱۲۳۷ کالری کاهش یابد. علاوه‌براین، حذف یارانه مواد غذایی قدرت خرید گروه‌های کم‌درآمد را ۲۰ درصد کاهش داد.

اردن: باتوجه‌به هزینه‌های سنگین یارانه، فشارهای شدید مالی و بی‌ثباتی اقتصادی، اصلاح سیستم پرداخت یارانه‌ها در اردن از سال ۱۹۹۶ آغاز شد. در مرحله اول، یارانه گندم حذف شد و قیمت آرد و نان افزایش یافت و به‌عنوان سیاست مکمل، پرداخت‌های انتقالی به کل جامعه اعمال گردید. در مرحله دوم، از سال ۱۹۹۷ کالابرگ موادغذایی، جایگزین پرداخت نقدی شد و در مرحله سوم، اصلاح نظام پرداخت یارانه‌ها، پرداخت‌های مستقیم نقدی به خانوارها، معادل پرداخت نقدی انتقالی همگانی بود تا افزایش قیمت گندم، علوفه دام و نان جبران شود. سرانجام آخرین بخش اصلاحات در سال ۱۹۹۹، با حذف همه پرداخت‌های انتقالی اجرا شد و مجموعه اصلاحات انجام‌شده همراه با کاهش هزینه‌ها و بهبود هدفمندی یارانه‌ها بوده است.

یمن: برای رفع نارسایی نظام یارانه‌ها، دولت‌های یمن اقدامات متعددی را انجام داده‌اند. اولین اقدام در اواسط سال ۱۹۹۶ انجام شد که طی آن نرخ ارز ترجیحی جایگزین یارانه‌های ارزی

جهت واردات شد. علاوه‌براین، مقرر شد تا پایان سال ۲۰۰۱ کل یارانه‌ها به‌صورت تدریجی حذف گردد. یعنی برای اصلاح نظام پرداخت یارانه‌ها یک بازه زمانی پنج ساله درنظر گرفته شد. اما در راستای اصلاح نظام پرداخت یارانه‌ها از سال ۱۹۹۶، انحصار دولت طی یک برنامه میان‌مدت برای کاهش هزینه‌های یارانه و افزایش قیمت داخلی تا سطح قیمت جهانی شکسته شد. درنتیجه، هزینه یارانه مواد غذایی از ۵/۲ درصد در سال ۱۹۹۷ به ۳/۶ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۸ و با کاهش قابل‌توجه به ۰/۳ در سال ۱۹۹۹ رسید که این کاهش تا حدودی تحت‌تأثیر کاهش قیمت‌های جهانی نیز بوده است.

مصر: با افزایش زیاد هزینه‌های مالی یارانه‌ها، نبود تعادل کلان اقتصادی و تشدید بدهی‌های خارجی در سال ۱۹۷۷، کشور مصر با حمایت صندوق بین‌المللی پول به اصلاح نظام یارانه اقدام کرد که با افزایش ناگهانی قیمت کالاهای یارانه‌ای شروع شد. اما، این طرح به‌دلیل تبعات اجتماعی، متوقف شد. لذا، برای اصلاح تدریجی نظام یارانه طی دهه ۱۹۸۰ به‌ترتیب اقداماتی نظیر اختصاص تعدادی کارت‌های سهمیه‌ای برای برخی خانوارهای کاملا مستحق و کاهش تعداد کالاهای یارانه‌ای از ۱۸ به ۴ نوع قلم انجام شد و قیمت کالاها را افزایش داد. در راستای اعمال این سیاست‌ها در سال ۱۹۹۲ جمعیت تحت‌پوشش به ۸۶ درصد کاهش یافت و این روند نزولی تداوم یافت. برنامه‌های یارانه‌ای ازطریق وضع یارانه بر محصولات عمده غذایی اصلاح گردید و در سال ۱۹۹۵، ۶۰ درصد از هزینه‌های کل برنامه به یارانه آرد گندم و برنج و ۴۰ درصد مابقی به یارانه شکر و روغن اختصاص یافت و آرد گندم و برنج در قیمت‌های ثابت و به‌صورت همگانی و شکر و روغن به‌صورت سهمیه‌های ماهانه توزیع گردید. کالاهای سهمیه‌بندی‌شده ازطریق کتابچه‌های سهمیه‌بندی عرضه می‌شوند و در سطح سهمیه‌های ماهانه با هزینه‌های پایین‌تر در فروشگاه‌های خاص به فروش می‌رسند (داوودی و اشرفی، ۱۳۸۸).

٦-١-٤. هدفمندی یارانه‌های انرژی:

باتوجه به این‌که بخش اصلی اصلاح یارانه‌ها در ایران مربوط به یارانه انرژی است؛ در این بخش تجربیات کشورهایی با ساختار نزدیک ایران که اخیرا به اصلاح نظام یارانه مرتبط با انرژی پرداختند مرور می‌شود. در جدول ۱۱ تجربیات هدفمندی یارانه‌های مربوط به انرژی در کشورهای منتخب ارائه شده است.

جدول ۱۱. تجربیات هدفمندی یارانه‌های انرژی در کشورهای مختلف

کشور	اصلاحات قیمتی	اقدامات جبرانی	شیوه هدفمندی
اندونزی (۲۰۰۵)	افزایش یارانه سوخت (گاز، نفت، بنزین و گازوئیل) و برق	اجرای برنامه‌های رفاهی در راستای محافظت از خانوارهای در معرض خطر در برابر افزایش قیمت‌ها، جلب حمایت عمومی، جلوگیری از افزایش نرخ فقر و کاهش آثار نامطلوب افزایش قیمت انرژی بر فقرا و برقراری حمایت غیر مشروط، افزون بر هزینه برای آموزش، بهداشت و برنامه‌های زیرساختی روستایی	تخاب گروه هدف ازطریق ترکیبی از هدف‌گیری اجتماع محور، خودارزیابی، داده‌های از پیش موجود و آزمون تقریب وسع
مصر (۲۰۱۲-۲۰۱۳)	کاهش تدریجی یارانه‌های انرژی مانند بنزین، گازوئیل، نفت کوره و برق	برای کمک به کاهش قاچاق برای مالکان خودرو، کارت هوشمند برای مصرف بنزین و گازوئیل صادر شده است. افراد برای مصرف تا ۵۰ کیلووات ساعت در ماه از افزایش قیمت حذف خواهند شد. سیستم انتقال نقدی هدفمند برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر تکمیل بانک اطلاعاتی خانواده‌های آسیب‌پذیر و تشکیل کمیته‌ای برای نظارت بر تهیه و معرفی برنامه‌های انتقال نقدی	آزمون وسع

		طراحی شبکه‌های حمایت اجتماعی هدفمند ارائه برق ارزان‌قیمت برای مصرف خانوارها تا سقف معین (به‌اصطلاح تعرفه‌های حیاتی) ارائه غذای یارانه‌ای در مقادیر محدود از طریق کارت‌های جیره‌بندی و کالابرگ‌ها	
اردن (۲۰۱۲)	افزایش تعرفه برق متناسب با میزان مصرف	برنامه انتقال نقدی برای کاهش آثار اجتماعی اصلاح یارانه‌ها، انتقال نقدی بسیار سخاوتمندانه و در عین حال، تلاش برای محدود کردن دسترسی ازطریق آزمون تقریب وسع	آزمون تقریب وسع
مراکش (۲۰۱۲)	افزایش قیمت گازوئیل، بنزین و نفت کوره	پوشش برنامه آموزشی Tayssir و برنامه بیمه درمانی Ramed افزایش منابع صندوق انسجام اجتماعی به‌ویژه برای تأمین مالی زنان بیوه در شرایط ناامن و معلولان حمایت از حمل‌ونقل عمومی برای کاهش تأثیر افزایش قیمت سوخت برنامه عمومی صندوق ملی برای توسعه انسانی در راستای پوشش گروه‌های آسیب‌پذیر برنامه Tayssir برای جلوگیری از ترک تحصیل در پنج منطقه جغرافیایی، پرداخت کمک هزینه تحصیلی به دانش‌آموزان، مشروط به رعایت شرایط (غیبت در مدرسه کمتر از چهار بار در ماه)	آزمون وسع و هدفمندی جمعیتی
تونس (۲۰۱۳)	افزایش قیمت بنزین، گازوئیل و تعرفه برق	برنامه‌های اجتماعی از جمله تعرفه جدید برق برای حمایت از خانوارهایی که	ازمون وسع و هدفمندی جمعیتی

	به‌طور متوسط ۷ تا ۸ درصد	کمتر از ۱۰۰ کیلووات در ماه برق مصرف می‌کنند. برنامه مسکن اجتماعی جدید برای خانواده‌های نیازمند و افزایش درآمد مردم افزایش تعداد خانواده‌های ذینفع و تحت پوشش در سیستم انتقال نقدی موجود برای فقرا از ۲۲۰۰۰۰ به ۲۵۰۰۰۰ افزایش کمک‌هزینه تحصیلی برای کودکان و دانشجویان	

منبع: پروایی و امینی، ۱۴۰۱

۶-۲. مدل‌های هدفمندسازی و حمایت اجتماعی مؤثر:

در مدل‌های هدفمندسازی یکی از مهم‌ترین موارد، انتخاب گروه هدف است. برای انتخاب گروه هدف باتوجه‌به هدفی که از هدفمندسازی یارانه‌ها پیگیری می‌شود و اطلاعات دردسترس از روش‌های مختلفی استفاده می‌شود که در این بخش به‌طور مختصر به این مدل‌ها پرداخته می‌شود.

۶-۲-۱. هدفمندی فردی/خانواری

در این روش شناسایی خانوارها یا افراد دقیق است و هدفمندی بااستفاده‌از شیوه‌های ترکیبی صورت می‌گیرد. ارزیابی فردی/خانواری روشی است که براساس آن، مقام اجرایی به‌طور مستقیم خانوار به خانوار یا فرد به فرد را مورد ارزیابی قرار می‌دهد که آیا متقاضی شرایط برخورداری از مزایای برنامه را دارد یا ندارد. سه نمونه رایج این نوع هدفمندی، آزمون وسع، تقریب وسع و هدفمندسازی اجتماع‌محور هستند.

- آزمون وسع

به‌کارگیری آزمون وسع مستلزم جمع‌آوری اطلاعات مربوط‌به درآمد خانوارها است. درآمدها،

پس‌اندازها و سایر دارایی‌ها، فهرست شده و تمام اطلاعات دریافت و تایید می‌شوند (امینی و کاظمی، ۱۴۰۰). شناسایی جامعه هدف بر مبنای آزمون وسع تا حد زیادی به توانایی گردآوری داده‌های معتبر درآمدی مانند اطلاعات شغلی، مالیاتی، منابع درآمدی بانکی و دیگر اطلاعات درباره درآمد، ثروت و مصرف خانوار و توان هزینه اجرایی وابسته است. در برخی موارد، کارکنان بخش خدمات اجتماعی با متقاضیان مصاحبه کرده و شرایط زندگی و واجدشرایط بودنشان را تأیید می‌کنند. دقت این روش بالا و مناسب کشورهایی است که در آن مبادلات درآمدها و هزینه‌ها مستند و شفاف باشد. همچنین، برای کشورهایی مناسب است که ظرفیت اجرایی و نهادی بالایی دارند و منافع قابل توزیع به‌قدری زیاد است که هزینه‌های اجرایی را توجیه می‌کند (پروایی و امینی، ۱۴۰۱).

- آزمون تقریب وسع

در این آزمون از سیستمی استفاده می‌شود که برای خانوارهای متقاضی امتیازی را محاسبه می‌کند. این امتیاز بر مبنای ویژگی‌های خانوار مانند موقعیت و کیفیت محل سکونت، مالکیت کالاهای بادوام، ساختار جمعیتی خانوار، آموزش و مشاغل اعضای بزرگسال خانوار محاسبه و نمره‌ای اختصاصی داده می‌شود. در این روش استحقاق از طریق محاسبه نمره خانوار با یک نقطه آستانه معین و از پیش تعیین‌شده ارزیابی می‌شود. اطلاعات ارائه‌شده توسط متقاضی با جمع‌آوری اطلاعات بر پایه بازدید از منزل متقاضی توسط مأمور برنامه یا با ملزم کردن متقاضی به ارائه مدارک مکتوب درباره بخشی از اطلاعات به اداره برنامه بررسی و تأیید می‌شود.

- هدفمندسازی اجتماع‌محور

در این روش رهبران اجتماع محلی تصمیم می‌گیرند که چه افرادی از اجتماع باید از مزایا استفاده کنند و واجد شرایط دریافت مزایا هستند. در این روش، این ایده وجود دارد که اطلاعات محلی درباره شرایط زندگی خانوارها ممکن است نسبت به نتایج حاصل از آزمون

استطاعت مالی اجراشده توسط مددکاران اجتماعی دولت یا آزمون استطاعت مالی تقریبی صحت بیشتری داشته باشد.

۲-۲-۶. هدفمندی طبقه‌ای

هدفمندسازی طبقه‌ای روشی است که بر اساس آن، همه افراد گروهی مشخص، برای مثال، گروه مشخص سنی یا منطقه خاص جغرافیایی مستحق دریافت مزایا تشخیص داده می‌شوند. سن، جنسیت، نژاد، مالکیت زمین، ترکیب جمعیتی یا موقعیت جغرافیایی مقوله‌های رایجی هستند که به‌راحتی بررسی می‌شوند. هدفمندی جغرافیایی و جمعیتی دو شکل رایج هدفمندی طبقه‌ای است.

- هدفمندی جغرافیایی

استحقاق برای دریافت مزایا بر اساس محل سکونت فرد متقاضی تعیین می‌شود. در این روش داده‌های موجود در نقشه‌های فقر مورد استفاده قرار می‌گیرد. مناطق مختلف جغرافیایی بر اساس شاخص‌های مرتبط با فقر و رفاه رتبه‌بندی و سپس از بین آن‌ها، مناطق خاصی برای اجرای برنامه انتخاب می‌شود. این روش در شرایطی مناسب است که تفاوت‌های زیادی در استانداردهای زندگی در مناطق مختلف وجود داشته باشد. بر اساس این نوع هدف‌گیری، خانواده‌های ساکن مناطق محروم، عشایر، روستاهای دورافتاده و مناطق حاشیه‌نشین می‌توانند بخشی از گروه‌های هدف باشند.

- هدفمندی جمعیتی

در این روش گروه‌هایی از جمعیت جامعه مانند سالمندان، کودکان و زنان سرپرست خانوار بر مبنای معیارهای روشن و قابل‌مشاهده برای دریافت مزایا انتخاب می‌شوند. با هدف‌گیری جمعیتی، برخی اقشار اجتماعی خاص برای مثال، مبتنی بر سن و سال (کودکان یا سالمندان دهک‌های درآمدی پایین)، آسیب‌پذیری جسمی-ذهنی (مانند بیماران خاص، بیماران

صعب‌العلاج، معلولان و ازکارافتادگان به‌ویژه در طبقات اجتماعی پایین) و آسیب‌پذیری اجتماعی (مانند خانواده‌های بی‌سرپرست، زنان خودسرپرست و زنان باردار نیازمند حمایت) می‌توانند گروه هدف تحت‌پوشش باشند.

۳-۲-۶. هدفمندی خوداظهاری

مهم‌ترین عامل برای تشخیص افراد مستحق و تخصیص منابع، تصمیم خود افراد یا خانوارها برای دریافت یا عدم دریافت یارانه است. در روش خودانتخابی یا خوداظهاری، استحقاق حالت همگانی دارد؛ اما در برنامه سازوکارهایی برای ترغیب فقیرترین‌ها برای استفاده‌از مزایای برنامه و عدم‌استفاده غیرفقرا اندیشیده شده است. به‌عنوان مثال، می‌توان به محدود کردن پرداخت‌های انتقالی ازطریق ارائه آن در زمان‌های معین یا الزام به ایستادن افراد در صف و پرداخت مزایای غیرنقدی به‌صورت اجناس درجه دو اشاره کرد. یارانه‌های عمومی مواد غذایی یکی از اشکال هدفمندی خودانتخابی است و خانوارها مزایای آن را ازطریق مصرف کالا به‌دست می‌آورند (پروایی و امینی، ۱۴۰۱) .

در مجموع می‌توان بیان کرد که برای هدفمندسازی باتوجه‌به اطلاعات در دسترس و وسعت منطقه مورد نظر برای اجرای طرح هدفمندی، انواع مدل‌های هدفمندسازی وجود دارد که می‌توان از یکی از آن‌ها و یا ترکیبی از آن‌ها برای بهینه‌سازی روش هدفمندی و انتخاب مناسب گروه هدف استفاده کرد.

٦-٣. درس‌آموخته‌ها برای ایران:

در این بخش تجربیات کشورها با ساختاری نزدیک‌تر به ساختار اقتصاد ایران در مورد اصلاح یارانه‌های مواد غذایی و انرژی و اعطای یارانه مشروط بررسی شد که نکات زیر را در مورد اصلاح سیستم یارانه‌ای ایران می‌توان بیان کرد.

۱- در مورد هدف‌گیری صحیح و اصابت به گروه هدف باتوجه‌به بدتر شدن شرایط اقتصادی

در سال‌های اخیر و افزایش تعداد خانوارهای فقیر و مشکلات مربوط به مخارج تحصیلی و غذایی کودکان در این خانوارها، اعطای یارانه مشروط با انتخاب دقیق گروه هدف می‌تواند باعث افزایش کیفیت زندگی کودکان در خانوارهای فقیر و کاهش فقر مطلق شود. در این مورد لازم است که علاوه بر انتخاب دقیق گروه هدف بر اصابت هدف بر یارانه اعطایی به‌طور دقیق نظارت شود و به‌صورت مرحله‌ای در زمینه مورد نیاز مصرف شود. همچنین، این یارانه مشروط لازم است تنها برای حمایت از اقشار بسیار ضعیف با درآمد بسیار پایین برای مثال یک سوم حداقل دستمزد تعیین‌شده توسط وزارت کار برقرار شود.

۲- در ایران علاوه‌بر سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، وزارتخانه‌های مختلفی در هدفمندسازی دخیل هستند که این مورد نیز باعث تضاد منافع و کند شدن روند کار می‌شود. بنابراین، لازم است کلیه حمایت‌ها و انتخاب گروه‌های هدف و سایر موارد توسط یک سازمان به‌صورت متمرکز صورت گیرد. همچنین، وجود سامانه اطلاعاتی که اطلاعات شغلی، درآمدی و سایر اطلاعات ضروری خانوار در آن تجمیع شود؛ ضروری است.

۳- تجربه اعطای یارانه فراگیر برای مواد غذایی در کشورهای منطقه MENA نشان می‌دهد که این نوع یارانه با اثرات مثبت رفاهی به‌ویژه بر فقرا همراه نیست و باعث هدررفتن منابع می‌شود. از طرف دیگر، تجربه اعطای ارز ترجیحی به کالاهای اساسی در ایران با افزایش تحریم‌ها نیز نشان‌دهنده این است که این سیاست باعث هدر رفتن منابع ارزی بدون اثرگذاری بر شرایط رفاهی گروه‌های کم‌درآمد شده است. بنابراین، لازم است که این نوع یارانه حذف شود و از سیستم پرداخت یارانه هدفمند (ترجیحا کالایی یا شبه‌نقدی برای یک کالای خاص به مصرف‌کنندگان در عوض ارائه ارز ترجیهی به واردکنندگان کالای اساسی) با اصابت دقیق به گروه‌های فقیر استفاده شود.

۴- در مورد یارانه‌های انرژی، باتوجه‌به تجربیات کشورهای دیگر، اصلاح قیمتی مطابق با قانون هدفمندسازی، امری ضروری است. منابع آزادشده لازم است صرف تسهیل و گسترش در حمل‌ونقل عمومی، نوسازی و بهسازی زیرساخت‌های تولید و سرمایه‌گذاری بر انرژی‌های تجدیدپذیر شود. همچنین، یارانه‌هایی برای گروه‌های آسیب‌پذیر درنظر گرفته شود و باتوجه‌به این‌که امکان انجام آزمون وسع به‌دلیل کمبود اطلاعات وجود ندارد از روش‌های جایگزین نظیر تقریب وسع استفاده شود.

۷- اصلاحات ساختاری پیشنهادی در نظام یارانه‌ها و رفاه:

درادامه، بر اساس بررسی قوانین موجود، وضع کنونی یارانه‌ها در ایران، بررسی چالش‌ها و مشکلات نظام یارانه‌ای و مروری بر تجربیات هدفمندسازی و اصلاح یارانه‌ای در کشورهای دیگر، مجموعه‌ای از اصلاحات ساختاری پیشنهادی ارائه می‌شود که هدف آن افزایش کارایی، عدالت و پایداری مالی نظام یارانه‌ای و رفاهی است.

۷-۱. بازنگری در سیاست‌های هدفمندسازی یارانه‌ها:

- هدف‌گیری دقیق به‌جای پوشش شبه‌همگانی

- محدودکردن جامعه هدف یارانه‌های نقدی و غیرنقدی به کمتر از ۵۰ درصد جمعیت، با تمرکز بر دهک‌های پایین درآمدی، سالمندان بدون حمایت، افراد دارای معلولیت، زنان سرپرست خانوار و خانوارهای روستایی و حاشیه‌نشین با بررسی و رصد دقیق برای اصابت به گروه‌های هدف و درنظر گرفتن محدودیت زمانی.
- خروج تدریجی دهک‌های بالاتر از فهرست دریافت‌کنندگان یارانه نقدی با استفاده از داده‌های مالیاتی، بانکی، ملکی و بیمه‌ای
- توقف سیاست «افزایش مقطعی مبلغ یارانه برای همه» و جایگزینی آن با برنامه‌های پایدار و هدفمند.

- اصلاح تدریجی یارانه انرژی با جبران هدفمند

- حرکت مرحله‌ای و قابل پیش‌بینی به‌سمت واقعی‌سازی قیمت حامل‌های انرژی، با ترکیب «افزایش قیمت» و «جبران هدفمند برای دهک‌های پایین» برای جلوگیری از شوک تورمی و ناآرامی اجتماعی همراه با:

➢حمایت نقدی/کالایی برای دهک‌های کم‌درآمد

➢حمایت از حمل‌ونقل عمومی و نوسازی ساختار تولید و توسعه انرژی‌های نو

- منابع آزادشده به‌طور شفاف به سه محور اختصاص یابد.

➢حمایت از فقرا، بهبود بهره‌وری انرژی و سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های عمومی

- تفکیک قیمت انرژی برای اتباع خارجی و گردشگران: با توجه به اینکه بخش قابل‌توجهی از یارانه پنهان انرژی (بنزین، گاز، گازوئیل، برق و آب) به اتباع غیرایرانی و گردشگران به‌ویژه اتباع افغانستان و گردشگران کشورهای همسایه می‌رسد و موجب اتلاف منابع، فشار بر بودجه و تضییع حق نسل‌های آینده می‌شود، پیشنهاد می‌شود که

➢تعرفه‌های مستقل و غیریارانه‌ای برای اتباع مقیم و گردشگران (بر مبنای الگوی کشورهای ترکیه، امارات، تونس و...) تعیین شود.

➢اعمال تعرفه انرژی و خدمات شهری براساس قیمت واقعی یا قیمت منطقه‌ای برای غیرایرانی‌ها اعمال شود.

➢از دسترسی این گروه‌ها به یارانه‌های پنهان حمل‌ونقل، انرژی و خدمات شهری جلوگیری شود.

➢از سامانه هویت‌سنجی و کارت انرژی برای تفکیک مصرف‌کنندگان ایرانی و غیرایرانی استفاده شود.

این اقدام، علاوه‌بر کاهش هدررفت منابع، موجب افزایش پایداری مالی یارانه‌ها و حفظ حقوق نسل‌های آینده می‌شود.

- حذف تدریجی یارانه‌های فراگیر کالا و ارز ترجیحی

- جایگزینی یارانه‌های فراگیر غذایی و ارز ترجیحی با یارانه‌های هدفمند کالایی/نقدی به مصرف‌کننده درعوض واردکننده، با استفاده از کارت یا کالابرگ الکترونیک.
- حذف دسترسی اتباع خارجی و گردشگران به یارانه کالایی و ارزی: با توجه به اینکه بخش قابل‌توجهی از یارانه کالاهای اساسی، دارو، آرد، نان و خدمات یارانه‌ای مصرفی، توسط اتباع غیرایرانی استفاده می‌شود، در حالی‌که این یارانه از منابع ملی و متعلق به شهروندان ایرانی است، پیشنهاد می‌شود:

➢دسترسی اتباع و گردشگران به کالاهای اساسی یارانه‌ای حذف شود.

➢قیمت واقعی برای کالاهای یارانه‌ای در زمان مصرف توسط اتباع غیرایرانی تعیین شود.

➢سازوکار جایگزین برای موارد اضطراری (مثلا حمایت سازمان‌های بین‌المللی برای مهاجران) تعیین شود تا هزینه به بودجه داخلی تحمیل نشود

اجرای این اصلاحات باعث جلوگیری از هدررفت گسترده منابع و حفظ عدالت اجتماعی و بین‌نسلی می‌شود.

- ترکیب یارانه نقدی، کالابرگ و خدمات اجتماعی

- حرکت از «پرداخت صرفا نقدی» به «سبد ترکیبی» شامل یارانه نقدی محدود و هدفمند، کالابرگ الکترونیک برای کالاهای اساسی و دسترسی ترجیحی به خدمات سلامت، آموزش و بیمه اجتماعی برای گروه‌های هدف درجهت توانمندسازی افراد فقیر با رصد دقیق درجهت اصابت به گروه‌های هدف و درنظر گرفتن محدودیت زمانی

۷-۲. تقویت شفافیت و پاسخگویی در تخصیص منابع:

- شفاف‌سازی کامل تبصره‌های مرتبط با یارانه‌ها در بودجه

• ارائه جداول شفاف و تجمیع‌شده برای منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها (تبصره ۱۴ و سایر ردیف‌ها) به‌گونه‌ای که سهم هر بخش (یارانه نقدی، انرژی، کالاهای اساسی، تولید، سلامت و...) مشخص و قابل رصد باشد.

- انتشار عمومی اطلاعات یارانه‌ای

• انتشار دوره‌ای (مثلا فصلی) گزارش‌های ساده و قابل فهم شامل حجم کل یارانه‌های آشکار و پنهان، گروه‌های اصلی دریافت‌کننده و تغییرات نسبت به دوره قبل، ترکیب مصارف (خانوار، تولید، سلامت و ...) و ارائه منظم آن‌ها به مجلس و افکار عمومی.

- حذف ردیف‌های مبهم و چندمنظوره

• بازنگری در ردیف‌های مصرفی غیرشفاف و دارای عناوین کلی و تبدیل آن‌ها به برنامه‌های مشخص با اهداف، شاخص‌ها و سقف هزینه مشخص؛ به‌گونه‌ای که امکان نظارت مبتنی بر عملکرد فراهم شود. از جمله این موارد می‌توان به عبارت خالص وجوه در مواد ۷، ۸ و ۱۱ اشاره کرد که همچنان‌که قبلا بحث شد میزان اختصاص وجوه بیشتر بر اساس چانه‌زنی بخش‌های مختلف و فشارهای گروه‌های سیاسی و ذینفع بوده است و نه بر اساس قانون و ضرورت و نیاز هر بخش که لازم است این موارد کاملا مشخص و شفاف در قانون لحاظ شود.

- تفکیک منابع و مصارف و جلوگیری از تخطی از قانون

• تفکیک شفاف بین منابع ناشی از اصلاح قیمت انرژی، منابع ناشی از صادرات نفت و فرآورده نفتی، سایر منابع بودجه‌ای و ممنوعیت استفاده پایدار از منابع ناشی از صادرات نفت برای یارانه‌ها به‌غیر از در چارچوب مجوز مشخص و محدود.

۷-۳. بهبود هماهنگی بین نهادهای ذی‌ربط:

- ایجاد نهاد هماهنگ‌کننده واحد در حوزه یارانه و رفاه

- تشکیل یک «ستاد یا شورا» با اختیارات اجرایی و تنظیم‌گری برای هماهنگی بین وزارتخانه‌های رفاهی، اقتصادی و تولیدی (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، امور اقتصادی و دارایی، صمت، جهاد کشاورزی، نیرو، نفت و بانک مرکزی) در تصمیم‌گیری‌های یارانه‌ای.

- ایجاد پایگاه داده یکپارچه رفاهی

- ایجاد پایگاه داده یکپارچه با اتصال برخط به اطلاعات مالیاتی، ثبتی، بانکی، بیمه‌ای، ملکی و تجاری، برای شناسایی دقیق دهک‌ها و کاهش خطای حذف یا شمول و جلوگیری از هم‌پوشانی و تعدد یارانه‌ها

- مدیریت باورها و انتظارات و جلب مشارکت و همکاری ذی‌نفعان

- لازم است ضمن مدیریت مناسب باورها و انتظارات ناظر بر یارانه‌ها، امکان مشارکت و اظهارنظر برای همه ذینفعان درخصوص نوع، میزان و نحوه پرداخت یارانه‌های نقدی فراهم شود.
- سازوکار ارتباطی مشخصی برای تعامل مؤثر بین دولت و ذی‌نفعان یارانه و جلب همکاری و همراهی آن‌ها وجود داشته باشد (نجابت و همکاران، ۱۴۰۲).

۷-٤. ارتقاء نظام پایش و ارزیابی مستمر:

- نظام ارزیابی قبل و بعد از سیاست

- انجام ارزیابی‌های اثرات احتمالی (پیشینی) اقتصادی، اجتماعی و سیاسی قبل از اصلاحات بزرگ (مانند افزایش قیمت سوخت یا حذف ارز ترجیحی).
- ارزیابی پسینی نتایج و اصلاح سیاست‌ها بر اساس داده‌های واقعی، نه صرفا ملاحظات سیاسی و کوتاه‌مدت انجام گیرد و درصورت بروز آثار منفی مسیر تصحیح شود. هم‌چنین، در

ارزیابی پسینی، اثرات افزایش نرخ ارز به‌دلیل تحریم‌ها و افزایش نرخ تورم و نااطمینانی و انتظارات تورمی به‌دلیل افزایش نرخ ارز و اثرات آن بر سیاست‌های یارانه‌ای درنظر گرفته شود و مطابق با این اثرات، سیاست‌های اصلاحی مناسب درنظر گرفته شود.

- مشارکت نهادهای مستقل در نظارت

- سپردن بخشی از پایش و ارزیابی به نهادهای مستقل مانند مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دانشگاه‌ها، اتاق‌های فکر و سازمان‌های مردم‌نهاد و الزام دستگاه‌های اجرایی به پاسخ‌گویی رسمی به نتایج این ارزیابی‌ها.

۵-۷. گسترش پوشش حمایت‌های اجتماعی با تأکید بر گروه‌های آسیب‌پذیر:

- به‌کارگیری مدل‌های هدفمندسازی ترکیبی

- استفاده هم‌زمان از آزمون تقریب وسع، هدفمندی جغرافیایی (مناطق و روستاهای محروم)، هدفمندی جمعیتی (کودکان، سالمندان، زنان سرپرست خانوار، معلولان) و در موارد محدود، هدفمندی اجتماع‌محور برای بهبود اصابت یارانه‌ها.

- تمرکز بر حمایت «هدفمند و چندلایه» از گروه‌های آسیب‌پذیر

- تقویت و گسترش حمایت از گروه‌هایی نظیر خانوارهای با سرپرست زن، سالمندان بدون مستمری، افراد دارای معلولیت شدید، کودکان در معرض فقر تغذیه، بیکاران طولانی‌مدت و روستاییان مناطق محروم.
- طراحی بسته‌های حمایتی چندلایه (نقدی، کالابرگ، بیمه سلامت، حمایت از مسکن و آموزش) به‌جای تکیه صرف بر یارانه نقدی.

- پیوند یارانه‌ها با سیاست‌های فعال بازار کار

- ترکیب بخشی از یارانه‌ها با برنامه‌های اشتغال‌زایی، آموزش و مهارت، کارورزی و حمایت از بنگاه‌های کوچک در مناطق محروم تا وابستگی بلندمدت به یارانه نقدی کاهش یابد.

- تقویت بیمه‌های اجتماعی و نظام حداقل معیشت

- توسعه پوشش بیمه بیکاری، بیمه بازنشستگی و بیمه سلامت برای گروه‌های فاقد پوشش، به‌ویژه در بخش غیررسمی.
- حرکت به‌سمت طراحی «نظام حداقل معیشت» که ترکیبی از یارانه‌ها و بیمه‌های اجتماعی باشد و بتواند حداقل استاندارد زندگی را برای همه شهروندان تضمین کند.

- توجه ویژه به شکاف شهری–روستایی

- طراحی برنامه‌های حمایتی ویژه برای خانوارهای روستایی و مناطق محروم که شاخص‌های نابرابری مخارج در آن‌ها شدیدتر از خانوارهای شهری است؛ از جمله حمایت از زیرساخت‌های عمومی، بهداشت و آموزش روستایی در کنار یارانه مستقیم خانوار.

- کاهش هم‌پوشانی نهادی و اتلاف منابع

- ایجاد سامانه مشترک ثبت خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد، بهزیستی، سازمان هدفمندسازی و سایر نهادهای حمایتی برای جلوگیری از پرداخت‌های تکراری به برخی خانوارها و حذف ناخواسته برخی گروه‌های مستحق.

۸. نقش فناوری و نوآوری در بهبود حکمرانی یارانه‌ها:

با توجه به گستردگی نظام یارانه‌ای و ضرورت هدف‌گیری دقیق، فناوری و نوآوری‌های دیجیتال می‌توانند نقشی تعیین‌کننده در ارتقای حکمرانی یارانه‌ها ایفا کنند. استفاده از سامانه‌های هوشمند، تحلیل‌های داده‌محور و سازوکارهای نظارت مردمی، امکان کاهش خطا، محدود کردن نشت منابع و افزایش شفافیت را فراهم می‌سازد. به‌کارگیری این ابزارها، مسیر حرکت به‌سوی یک نظام رفاهی کارآمد، پاسخگو و عادلانه را هموار می‌کند. بنابراین، در این بخش، نقش فناوری و نوآوری در اصلاح و بهبود نظام یارانه‌ای و رفاهی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۸-۱. استفاده از سامانه‌های هوشمند برای توزیع هدفمند:

همان‌طور که در بخش پیشین اشاره شد، تحقق هدف‌گیری دقیق، شفاف‌سازی اطلاعات یارانه‌ای، تفکیک مصرف‌کنندگان ایرانی از اتباع خارجی در استفاده از انرژی، کالاهای اساسی و سایر خدمات یارانه‌ای، ایجاد سامانه جامع رفاهی، اجرای هدفمندسازی ترکیبی و کشف به‌موقع تخلفات، نیازمند به‌کارگیری سامانه‌های هوشمند و زیرساخت‌های پیشرفته اطلاعاتی و نظارتی است. با وجود برخی اقدامات، نظام فعلی سامانه‌های اطلاعاتی با چالش‌های جدی مواجه است که به‌صورت خلاصه می‌توان به شرح ذیل به آن‌ها اشاره کرد.

- **سرعت پایین رسیدگی و پردازش اطلاعات**: زمان زیادی صرف جمع‌آوری و صحت‌سنجی داده‌ها می‌شود و این موضوع کارایی نظارت را کاهش می‌دهد.
- **پیشگیرانه نبودن بخش مهمی از نظارت‌ها**: در وضعیت فعلی، به‌دلیل نبود دسترسی بر خط، نظارت‌ها عمدتا پس از وقوع انجام می‌شود و بسیاری از تخلفات زمانی شناسایی می‌شوند که هزینه‌ها از دست رفته و امکان جبران کامل وجود ندارد (مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، ۱۴۰۲).
- **عدم اتصال واحدهای نظارتی و دستگاه‌های اجرایی**: نهادهای مختلف در حوزه یارانه‌ها، تخصیص ارز، هدفمندی و پرداخت نقدی، دسترسی کامل به اطلاعات یکدیگر ندارند و این موضوع موجب خطا، هم‌پوشانی و کاهش شفافیت می‌شود.
- **مقاومت دستگاه‌های اجرایی در ارائه دسترسی به سامانه‌ها**: دستگاه‌های اجرایی مختلف در دسترسی نهادهای نظارتی به سامانه‌های اطلاعاتی مقاومت می‌کنند (مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، ۱۴۰۲).

- **کمبود داده‌های تجمیعی و تحلیل‌های جامع**: دسترسی بخشی و ناقص به اطلاعات، ارزیابی دقیق آثار اقتصادی و اجتماعی سیاست‌های یارانه‌ای و همچنین بررسی اثرات متغیرهای کلان اقتصادی بر سیاست‌های هدفمندی یارانه‌ها را دشوار کرده است.
- استفاده محدود از ابزارهای علم داده و تحلیل‌های پیشرفته در زمینه هدفمندی یارانه‌ها
- **اجرای ناقص دولت الکترونیک**: نقص در ایجاد و یکپارچه‌سازی سامانه‌ها، شناسایی صحیح گروه‌های هدف و تشخیص دهک‌ها را با خطا و تأخیر مواجه کرده است.

بنابراین، وجود یک سامانه هوشمند و یکپارچه که امکان دسترسی سریع و برخط به داده‌های مالیاتی، ملکی، درآمدی، بیمه‌ای و سایر اطلاعات ضروری را از طریق زیرساخت‌های ابری فراهم کند، می‌تواند بخش مهمی از مشکلات نظارتی و تخلفات را کاهش دهد و فرآیند شناسایی گروه‌های هدف، توزیع هدفمند یارانه‌ها و ارزیابی عملکرد سیاست‌ها را به‌طور قابل‌توجهی تسهیل کند. چنین زیرساختی بنیان یک نظام یارانه‌ای هدفمند، شفاف و پاسخگو را تقویت کرده و بخش مهمی از نارسایی‌های موجود در حکمرانی یارانه‌ها را برطرف خواهد کرد.

۸-۲. بهره‌گیری از داده‌کاوی و تحلیل‌های پیشرفته:

مانند سایر بخش‌ها، در حوزه یارانه‌ها نیز بخشی از چالش‌های اساسی به تخلفات و تقلب‌های سازمان‌یافته بازمی‌گردد. علاوه بر حجم بالای تخلفات در زمینه تخصیص ارز ترجیحی، منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها و سایر حمایت‌ها، بخش قابل‌توجهی از این تخلفات یا کشف نمی‌شود یا پس از وارد آمدن هزینه‌های سنگین و با تأخیر شناسایی می‌شود. این مشکل عمدتا ناشی از فزونی داده‌ها، پیچیده شدن شبکه ذی‌نفعان، تنوع کانال‌های پرداخت و ضعف نظارت است. در چنین شرایطی، بهره‌گیری از داده‌کاوی، علم داده و تحلیل‌های پیشرفته می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در کشف به‌موقع تخلفات، افزایش کارایی نظارت و تصمیم‌گیری دقیق‌تر داشته

باشد.

در مجموع، استفاده از هوش مصنوعی و ابزارهای تحلیل داده برای شناسایی الگوهای رفتاری، کشف ناهنجاری‌ها و تحلیل پیوسته اطلاعات، جایگزینی مناسب برای روش‌های سنتی و انسانی است. هوش مصنوعی قادر است پردازش‌های حجیم و پیچیده را در زمانی کوتاه انجام دهد و کارشناسان انسانی نقش تصمیم‌گیر و تفسیرکننده یافته‌ها را بر عهده بگیرند که این امر موجب افزایش دقت، اطمینان و کارایی می‌شود (بیزارو و همکاران[1]، ۲۰۱۹). بر این اساس، برای بهره‌گیری اثربخش از داده‌کاوی و تحلیل‌های پیشرفته، اقدامات زیر پیشنهاد می‌شود

- ارائه سیستم‌های بلادرنگ و برخط مناسب برای بررسی و تحلیل اطلاعات

- دسترسی به سامانه‌های آنلاین امکان پردازش داده‌ها در زمان واقعی را فراهم می‌کند (مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، ۱۴۰۲). با توجه به حجم و سرعت تولید داده‌ها، تحلیل اطلاعات برخط تنها با استفاده از ابزارهای داده‌کاوی، علم داده و الگوریتم‌های پیشرفته امکان‌پذیر است و می‌تواند نظارت پیشگیرانه را جایگزین نظارت پسینی کند.
- سامانه‌های برخط می‌توانند رفتار مصرف انرژی، استفاده از کالاهای یارانه‌ای و تراکنش‌های مالی مرتبط با یارانه را در لحظه تحلیل کرده و رفتارهای غیرعادی را تشخیص دهند.
- این سیستم‌ها امکان شناسایی فوری خانوارهایی که ممکن است اطلاعات اشتباه یا ناقص ارائه کرده باشند را فراهم می‌کنند.

- بهره‌گیری از یادگیری ماشین و هوش مصنوعی

- به‌کارگیری سامانه‌های نظارت هوشمند برای توزیع هدفمند یارانه‌ها و تخصیص منابع، با تکیه بر فناوری اطلاعات و هوش مصنوعی؛ به‌گونه‌ای که بخشی از فعالیت‌های پرحجم و تکراری انسانی توسط الگوریتم‌های هوشمند انجام شود. این رویکرد با افزایش سرعت، دقت

[1] Bizarro et al.

و صحت پردازش اطلاعات، موجب کاهش خطا و تقلب، افزایش شفافیت و تقویت اعتماد عمومی شده و زمینه استقرار یک نظام حکمرانی یارانه‌ای کارآمد و قابل اتکا را فراهم می‌کند.

- فراهم‌کردن دسترسی برخط به داده‌های مربوط به منابع و مصارف هدفمندی، تخصیص ارز ترجیحی، تراکنش‌های مالی و مصرف انرژی و به‌کارگیری مدل‌های هوشمند برای پیشگیری، کشف و هشدار به‌موقع تخلفات، می‌تواند نقش مهمی در کاهش فساد و افزایش کارایی نظام یارانه‌ای ایفا کند.
- استفاده از الگوریتم‌های هوش مصنوعی برای شناسایی دقیق گروه‌های هدف: هوش مصنوعی می‌تواند با ترکیب داده‌های مالیاتی، ملکی، بانکی، بیمه‌ای، الگوهای مصرف انرژی و رفتار خرید، احتمال قرارگیری خانوارها در دهک‌های درآمدی را با دقت بیشتری تخمین بزند. این فرآیند، خطای حذف و خطای شمول را کاهش داده و انتخاب گروه‌های مستحق را دقیق‌تر و سریع‌تر می‌کند.
- اعتبارسنجی خوداظهاری خانوارها: الگوریتم‌ها می‌توانند اطلاعات ثبت‌شده توسط خانوارها را با داده‌های واقعی موجود در پایگاه‌های رسمی مقایسه کرده و تناقض‌ها را شناسایی کنند. این موضوع از تقلب و خطاهای عامدانه در فرآیند خوداظهاری جلوگیری می‌کند.
- استفاده از مدل‌های پیش‌بینی‌کننده برای تحلیل آثار احتمالی اصلاحات قیمتی بر دهک‌ها، پیش‌بینی نقاط پرریسک تخلف و اولویت‌بندی مناطق آسیب‌پذیر امکان‌پذیر می‌شود.
- ایجاد الگوهای امتیازدهی ریسک تقلب برای خانوارها، شرکت‌ها و تراکنش‌ها به‌گونه‌ای که بازرسی‌ها بتوانند بر موارد پرریسک تمرکز کنند و به‌صورت هدفمند انجام شوند.

– استخدام کارشناسانی با تخصص علم داده

- کارشناسان متخصص در یادگیری ماشین، تحلیل آماری و داده‌کاوی برای بررسی دقیق داده‌ها، شناسایی تقلب خانوارها و پایش اطلاعات مسکن، مالیات، بانکی، درآمد و بیمه در

سامانه‌های هوشمند به‌کار گرفته شوند.

- دسترسی تخصصی برای تحلیل تخصیص ارز مواد اولیه و کالاهای اساسی با استفاده از مدل‌های کشف ناهنجاری فراهم شود.
- تحلیل جامع و داده‌محور از روند توزیع یارانه‌ها و ارائه پیشنهادهای اصلاحی مبتنی بر شواهد برای بهبود هدفمندی به‌صورت مستمر انجام شود.

برای افزایش اثربخشی، نتایج تحلیل‌ها و داده‌کاوی باید به‌صورت گزارش‌های یکپارچه، خلاصه و قابل‌فهم در اختیار نهادهای تصمیم‌گیر قرار گیرد تا بتوانند در کوتاه‌ترین زمان نسبت به تخلفات واکنش نشان دهند و مسیر اجرای سیاست‌ها را اصلاح کنند. به‌کارگیری تحلیل ناهنجاری‌های مصرف، مدل‌های پیش‌بینی‌کننده و روش‌های ارزیابی ریسک می‌تواند شبکه‌ای نظارتی و هوشمند ایجاد کند که بخش مهمی از ضعف‌های فعلی حکمرانی یارانه‌ها را کاهش داده و دقت، سرعت و شفافیت در تصمیم‌گیری را به‌طور قابل‌توجهی افزایش دهد.

۸-۳. افزایش مشارکت و نظارت مردمی:

تقویت نظارت عمومی و مشارکت شهروندان در حکمرانی یارانه‌ها نقش مهمی در ارتقای شفافیت، کاهش خطا و تخلفات و افزایش اعتماد اجتماعی دارد. در شرایطی که حجم بالای تبادلات مالی و پیچیدگی نظام یارانه‌ای امکان نظارت صرفا دولتی را محدود می‌کند، به‌کارگیری ابزارهای مبتنی بر فناوری برای مشارکت مردم می‌تواند یک مکمل مهم برای نظارت رسمی باشد. بر این اساس، اقدامات زیر پیشنهاد می‌شود.

- توسعه سامانه‌های گزارش‌دهی مردمی

- ایجاد بسترهای امن، ساده و قابل‌دسترس برای ثبت گزارش‌های مردمی درباره تخلفات، سوءاستفاده از یارانه‌ها، قاچاق انرژی، استفاده غیرمجاز اتباع از خدمات یارانه‌ای و مشکلات مربوط به شناسایی دهک‌ها، به‌گونه‌ای که هویت گزارش‌دهنده محرمانه بماند.

- انتشار عمومی و قابل‌فهم بخشی از اطلاعات یارانه‌ای

- اطلاعاتی مانند حجم یارانه‌های پرداختی، سهم گروه‌های مختلف، تغییرات ماهانه و عملکرد برنامه‌های حمایتی در قالب داشبوردهای ساده برای عموم منتشر شود تا امکان نظارت اجتماعی فراهم گردد و مطالبه‌گری عمومی تقویت شود.

- استفاده از پلتفرم‌های تعاملی برای دریافت بازخورد خانوارها

- ایجاد بخش‌های تعاملی در سامانه جامع رفاه برای اینکه خانوارها بتوانند اعتراض، به‌روزرسانی اطلاعات، اعلام خطا و پیشنهادهای اصلاحی خود را ثبت کنند و فرآیند رسیدگی به‌صورت شفاف قابل پیگیری باشد.

- ایجاد سازوکارهای مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد

- مشارکت انجمن‌ها، تشکل‌های محلی، خیریه‌ها و نهادهای اجتماعی در پایش خانوارهای آسیب‌پذیر، شناسایی خطاهای هدفمندی و ارتقای عدالت یارانه‌ای، مورد حمایت قرار گیرد.

- فراهم‌کردن امکان رصد مردمی با حفظ محرمانگی اطلاعات شخصی

- بدون افشای داده‌های هویتی، نمایش بخشی از شاخص‌های عملکردی یارانه‌ها (مانند میزان تخصیص منابع، هدف‌گیری دهک‌ها و تغییرات مصرف انرژی) در یک قالب عمومی می‌تواند اعتماد اجتماعی و نظارت جمعی را تقویت کند.

۹. پیشنهادات کلی:

با توجه به گستره اختلالات موجود در نظام یارانه‌ای کشور، ضرورت بازبینی و ساماندهی مجدد سازوکارهای حمایتی و اصلاح نحوه تخصیص منابع بیش از هر زمان دیگری احساس می‌شود. شواهد تحلیلی بخش‌های پیشین نشان می‌دهد که تداوم وضعیت فعلی موجب تشدید نابرابری، نشت منابع، تضعیف سرمایه اجتماعی و افزایش فشارهای مالی بر دولت خواهد شد. بر این اساس، مجموعه‌ای از پیشنهادات سیاستی کلی با هدف ایجاد انسجام نهادی، ارتقای

عدالت اجتماعی و حرکت تدریجی به‌سوی نظام یارانه‌ای پایدار، کارآمد و مبتنی بر داده ارائه می‌شود.

۹-۱. تدوین نقشه راه اصلاح نظام یارانه‌ها:

با اتکا به تحلیل وضعیت موجود، چالش‌های شناسایی‌شده و مجموعه اصلاحات ساختاری و پیشرفته معرفی‌شده در بخش‌های پیشین، در این بخش مسیر مرحله‌ای و میان‌مدت (برای دوره زمانی ۵ سال) اصلاح نظام یارانه‌ای کشور ترسیم می‌شود. این نقشه راه بر سه محور اصلی حفظ ثبات اجتماعی، ارتقای کارایی و عدالت و گذار تدریجی به نظام یارانه‌ای پایدار و مبتنی بر اطلاعات معتبر استوار است.

مرحله اول: تثبیت اجتماعی و ایجاد زیرساخت اطلاعاتی قابل اتکا

- پایگاه یکپارچه اطلاعات رفاهی راه‌اندازی شود تا داده‌های مالیاتی، ملکی، بانکی، بیمه‌ای، مصرف انرژی و اطلاعات هویتی را به‌صورت برخط تجمیع کند و امکان شناسایی دقیق دهک‌ها و کاهش خطاهای شمول و عدم‌شمول را فراهم آورد.
- سامانه جامع نظارت و شفافیت ایجاد شود تا تمامی پرداخت‌ها، یارانه‌های آشکار و پنهان و تخصیص‌های ارزی را به‌صورت مستمر ثبت و رصد کند.
- سامانه گزارشگری مردمی مستقر شود تا امکان ثبت محرمانه تخلفات مرتبط با انرژی، ارز، کالاهای اساسی و سوءاستفاده از یارانه‌ها را فراهم کند و ظرفیت نظارت عمومی را افزایش دهد.
- میزان هزینه لازم برای تأمین نیازهای اولیه زندگی به‌صورت منطقه‌ای مشخص شود تا بر این اساس بسته‌های حمایتی متناسب با هر منطقه طراحی شود؛ روند اصلاح قیمت‌ها تنظیم گردد و امکان ارزیابی دقیق آثار رفاهی فراهم آید.

مرحله دوم: اصلاح تدریجی قیمت‌ها و کنترل یارانه پنهان

- قیمت حامل‌های انرژی، آب، برق و سایر خدمات یارانه‌ای به‌صورت مرحله‌ای اصلاح شود تا روند اصلاح با شیبی ملایم و قابل پیش‌بینی پیش برود و فشار آن بر جامعه، به‌ویژه دهک‌های کم‌درآمد، از طریق جبران هدفمند کاهش یابد. سیاست ابلاغی جدید دولت در حرکت به‌سمت اصلاح پلکانی و تدریجی قیمت بنزین، در صورت اجرایی شدن از منظر مدیریت مصرف و کاهش یارانه پنهان، یک جهت‌گیری مثبت تلقی می‌شود. با این حال، برخی اجزای آن از جمله عدم تخصیص سهمیه بنزین به خودروهای صفر کیلومتر داخلی می‌تواند پیامدهای ناخواسته ایجاد کند. از یک‌سو، بخشی از خریداران خودروهای داخلی متعلق به طبقات متوسط و ضعیف هستند و حذف سهمیه برای آنان ممکن است فشار هزینه‌ای مضاعف ایجاد کند و از سوی دیگر، احتمال کاهش انگیزه برای نوسازی خودرو و تداوم استفاده از خودروهای فرسوده و آلاینده وجود دارد که خود با اهداف زیست‌محیطی و کاهش مصرف سوخت سازگار نیست. ازاین‌رو، بازنگری این جزء از سیاست و طراحی سازوکاری که هم مدیریت مصرف را تقویت کند و هم نوسازی ناوگان را محدود نسازد، می‌تواند بازده اصلاحات را افزایش دهد.
- قیمت خدمات برای اتباع و گردشگران غیرایرانی تفکیک شود تا یارانه انرژی و کالا به این گروه‌ها تعلق نگیرد و نرخ‌های واقعی یا منطقه‌ای برای آنان اعمال شود.
- یارانه پنهان در زنجیره تولید و صادرات کاهش یابد و ارزش انرژی مصرف‌شده در قیمت‌گذاری کالاهای کشاورزی، صنعتی، معدنی، لبنیات و سایر محصولات لحاظ شود تا انتقال یارانه پنهان به خارج از کشور متوقف گردد.
- حمایت از طبقه متوسط تقویت شود تا آثار اصلاح قیمت‌ها خنثی گردد؛ این حمایت می‌تواند از طریق تعدیل تدریجی حداقل دستمزد، ارائه اعتبار تأمین انرژی برای گروه‌های پرریسک و

گسترش بیمه‌های درمانی، آموزشی و حمل‌ونقل عمومی صورت گیرد. این اقدامات از سقوط طبقه متوسط به دهک‌های پایین جلوگیری می‌کند.

مرحله سوم: اصلاح الگوی حمایتی و بازتوزیع کارآمد منابع

- نظام حمایتی کشور از یارانه‌های همگانی به یارانه‌های ترکیبی و هدفمند منتقل شود و پرداخت نقدی به خانوارهای کم‌درآمد، کالابرگ الکترونیک، یارانه‌های مشروط در حوزه سلامت و آموزش برای افراد بسیار فقیر و حمایت‌های بیمه‌ای به‌صورت مکمل و هماهنگ به‌کار گرفته شود.
- رانت واردکنندگان کالاهای اساسی حذف شود و حمایت از آنان با حمایت مستقیم از مصرف‌کنندگان جایگزین گردد تا یارانه‌ها به‌جای واسطه‌ها به گروه‌های هدف برسند.
- نظام چندلایه تأمین اجتماعی طراحی و اجرا شود تا حمایت هدفمند از کودکان و سالمندان نیازمند، زنان سرپرست خانوار، افراد دارای معلولیت و نیز حمایت موقت از بیکاران تضمین گردد.
- منابع آزادشده از اصلاحات به‌صورت هدفمند تخصیص یابد و برای کاهش فقر شدید، نوسازی و بهسازی واحدهای تولیدی، ارتقای بهره‌وری انرژی، توسعه حمل‌ونقل عمومی و تقویت زیرساخت‌های اجتماعی نظیر آموزش، سلامت و خدمات شهری به‌کار گرفته شود.

- الزامات موفقیت نقشه راه

- **تقویت حکمرانی، شفافیت و نظارت**

➢نهاد هماهنگ‌کننده یارانه و رفاه ایجاد شود تا سیاست‌گذاری میان وزارتخانه‌های نفت، نیرو، اقتصاد، رفاه، صمت، جهاد کشاورزی و بانک مرکزی یکپارچه و هماهنگ گردد.

➢داشبوردهای عمومی شفافیت راه‌اندازی شود تا داده‌های مربوط به یارانه‌های آشکار و پنهان، گروه‌های دریافت‌کننده و روند اصلاحات به‌صورت دوره‌ای منتشر شود و مشارکت عمومی

تقویت گردد.

➢داده‌کاوی، یادگیری ماشین و تحلیل‌های پیشرفته به‌کار گرفته شود تا سازوکارهای تخصیص یارانه‌ها تحت نظارت هوشمند قرار گیرد و تخلفات و ناهنجاری‌های مصرف انرژی و ارز در مراحل اولیه شناسایی شود.

➢ارزیابی‌های مستقل دانشگاهی و پژوهشی پشتیبانی شود تا کیفیت نظارت بیرونی و اعتبار تحلیل‌ها ارتقا یابد.

- **پایش دوره‌ای و اصلاح مستمر مسیر**

➢آثار اصلاحات قیمتی به‌صورت سالانه ارزیابی شود تا تأثیر آن بر تورم، قدرت خرید، دهک‌ها و بخش تولید مشخص شود و سرعت اصلاحات بر اساس ظرفیت اجتماعی تنظیم گردد.

➢شاخص‌های رفاهی شامل فقر، شکاف فقر، سهم هزینه‌های اساسی و نابرابری درآمدی به‌طور مستمر اندازه‌گیری شود تا پیامدهای رفاهی اصلاحات به‌صورت علمی و دقیق پایش شود.

➢بسته‌های حمایتی طبقه متوسط و دهک‌های پایین به‌طور دوره‌ای بازنگری شود تا این حمایت‌ها با شرایط اقتصادی و داده‌های به‌روزشده انطباق پیدا کند.

➢منابع آزادشده در اولویت‌های دارای بیشترین بازده اجتماعی و اقتصادی صرف شود.

۹-۲. جلب حمایت سیاسی و مشارکت اجتماعی:

اصلاح نظام یارانه‌ای و طراحی یک نظام رفاهی پایدار، تنها زمانی موفق خواهد بود که از حمایت سیاسی پایدار و مشارکت فعال جامعه برخوردار باشد. تجربه سیاست‌گذاری در ایران نشان داده است که برنامه‌های رفاهی و یارانه‌ای در دوره‌های انتخاباتی، غالبا به‌عنوان ابزار تبلیغاتی مورد استفاده قرار گرفته‌اند؛ وعده‌هایی که یا اجرایی نشده‌اند یا کوتاه‌مدت و پرهزینه

بوده‌اند و نتوانسته‌اند اعتماد عمومی را جلب کنند. این بی‌ثباتی، موجب شکل‌گیری نااطمینانی اجتماعی، کاهش مشارکت مردمی در اصلاحات و بی‌اعتمادی نسبت به سیاست‌گذاران شده است.

از سوی دیگر، اجرای اصلاحات ساختاری نظیر اصلاح تدریجی قیمت انرژی، هدفمندکردن یارانه‌ها، حذف یارانه پنهان و استقرار نظام‌های اطلاعاتی هوشمند، بدون همراهی مردم، نهادهای مدنی، گروه‌های ذی‌نفع و اجماع سیاسی در سطح حاکمیت، با مقاومت اجتماعی و نهادی مواجه خواهد شد. بنابراین، لازم است چارچوب‌های مشخصی برای پایداری سیاسی برنامه‌ها، تقویت اعتماد عمومی، مشارکت اجتماعی و اجماع‌سازی طراحی شود تا اصلاحات رفاهی در میان‌مدت متوقف نشود و به تغییر دولت‌ها وابسته نماند.

در این راستا، مجموعه‌ای از اقدامات سیاستی پیشنهاد می‌شود.

۱- چارچوب ملی اصلاح یارانه‌ها در سطوح بالادستی سیاست‌گذاری تثبیت شود تا اجرای اصلاحات از تغییر دولت‌ها و تغییرات دوره‌ای مصون گردد و استمرار آن در بلندمدت تضمین شود. تعیین این چارچوب در قالب یک سیاست ثابت و الزام‌آور، مانع توقف یا تعدیل‌های ناگهانی در دوره‌های بعدی خواهد شد.

۲- پرهیز از استفاده انتخاباتی از سیاست‌های یارانه‌ای تقویت شود و اعلام برنامه‌های رفاهی تنها در قالب اسناد رسمی و مصوب صورت گیرد. تدوین ضوابط بازدارنده برای جلوگیری از طرح وعده‌های پرهزینه و غیرکارشناسی می‌تواند اعتماد عمومی به اصلاحات را افزایش دهد.

۳- شفافیت در روند اصلاحات تقویت شود و نتایج قابل‌فهم، خلاصه و قابل‌اعتماد از آثار اصلاحات از جمله تغییرات در هزینه‌کرد منابع و بهبود کارایی نظام یارانه‌ای به‌صورت منظم برای افکار عمومی توضیح داده شود تا اعتماد اجتماعی افزایش یابد.

۴- نهادهای مدنی، تشکل‌های صنفی و گروه‌های تخصصی در فرآیند سیاست‌گذاری مشارکت داده شوند و امکان ارائه نظر درباره بسته‌های جبرانی، اصلاحات قیمتی و نحوه بازتوزیع منابع برای آنان فراهم گردد. دریافت بازخورد منظم از مردم و کسب‌وکارهای کوچک نیز در کاهش خطاهای سیاستی مؤثر است.

۵- گفت‌وگوی منظم میان دولت، بخش خصوصی و تشکل‌های کارگری برقرار شود تا تصمیم‌ها در بستر تفاهم اجتماعی اتخاذ شود و مقاومت نسبت به اصلاح قیمت‌ها کاهش یابد. همچنین، انتشار گزارش‌هایی روشن و قابل‌فهم درباره دلایل و ضرورت اصلاحات می‌تواند نگرانی‌های عمومی را کاهش دهد.

۶- سامانه‌های گزارشگری مردمی تقویت شود تا مردم بدون نگرانی امکان ثبت تخلف‌ها و نارسایی‌ها را داشته باشند. اعلام نتیجه رسیدگی به این گزارش‌ها می‌تواند احساس نقش‌آفرینی و اعتماد عمومی را افزایش دهد.

۷- ضمانت‌های اجتماعی پیش از اجرای هر مرحله از اصلاحات ارائه شود تا گروه‌های کم‌درآمد و طبقه متوسط از آثار کوتاه‌مدت مصون بمانند. اعلام عمومی بسته‌های حمایتی پیش از آغاز اصلاحات، همراه با سازوکارهای شفاف برای پرداخت‌ها، اعتماد اجتماعی را تقویت می‌کند.

۸- هماهنگی نهادی میان دستگاه‌های مسئول تقویت شود تا پیام‌های سیاستی یکپارچه و قابل اعتماد به جامعه منتقل گردد. مشارکت سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، وزارت رفاه، وزارت اقتصاد، بانک مرکزی، وزارت نفت و سایر دستگاه‌ها در تدوین و اجرای برنامه ارتباطی یکپارچه ضروری است.

در کل، باتوجه‌به، ماهیت چندبعدی اصلاحات در نظام یارانه‌ای و رفاهی، سازمان‌های مختلفی لازم است در این زمینه سیاست‌گذاری مناسب را انجام دهند. از جمله نهادهای اصلی حکمرانی

می‌توان به نهاد ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی، شورای عالی امنیت ملی، بانک مرکزی، سازمان برنامه و بودجه، سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها و وزارتخانه‌های نفت، نیرو، اقتصاد، صمت، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی، آموزش و پرورش، ارتباطات و سایر سازمان‌ها و نهادهای مرتبط اشاره کرد.

۹-۳. تدوین برنامه‌های آموزشی و آگاهی‌بخشی:

اصلاح نظام یارانه‌ای زمانی موفق خواهد بود که مردم درک روشنی از منطق اصلاحات، حقوق و تکالیف خود و سازوکارهای مشارکت و نظارت داشته باشند. ناآگاهی از شیوه انتخاب گروه‌های هدف، نحوه اعتراض به دهک‌بندی، مسیر مصرف منابع آزادشده و روش‌های گزارش تخلف، یکی از دلایل اصلی بی‌اعتمادی و شکل‌گیری مقاومت اجتماعی در برابر اصلاحات است. ازاین‌رو، طراحی برنامه‌های آموزشی و اطلاع‌رسانی منسجم و قابل‌فهم برای عموم، نقش مهمی در همراه‌سازی جامعه و افزایش کیفیت اجرای اصلاحات دارد. در این راستا، اقدامات زیر پیشنهاد می‌شود.

۱- اطلاع‌رسانی روشن درباره معیارهای انتخاب گروه‌های هدف و سازوکار دهک‌بندی انجام شود تا مردم درک دقیقی از نحوه شناسایی و ارزیابی وضعیت اقتصادی خانوارها داشته باشند و امکان مشارکت آگاهانه در فرآیندهای حمایتی فراهم گردد.

۲- فرآیند اعتراض به دهک‌بندی و نحوه پیگیری آن به‌صورت ساده و مرحله‌به‌مرحله آموزش داده شود تا خطاهای ادراکی کاهش یابد و رضایت عمومی نسبت به نظام ارزیابی اقتصادی خانوارها افزایش پیدا کند.

۳- آموزش عمومی درباره روش‌های گزارش تخلف و سازوکار رسیدگی ارائه شود تا شهروندان بدانند چگونه و در چه حوزه‌هایی می‌توانند گزارش ثبت کنند و چه نوع اطلاعات برای شناسایی تخلف ضروری است.

۴- برنامه ارتباطی مشخص برای هر مرحله از اصلاحات تدوین شود و دلایل اصلاح قیمت‌ها، شیوه جبران، نحوه مصرف منابع آزادشده و پیامدهای پیش‌بینی‌شده برای جامعه به‌صورت شفاف و قابل‌فهم توضیح داده شود.

۵- از ظرفیت رسانه‌های ملی، محلی، شبکه‌های اجتماعی و مراکز خدمات اجتماعی برای انتقال پیام‌های آموزشی استفاده شود تا گروه‌های مختلف، به‌ویژه مناطق کم‌برخوردار به اطلاعات روشن و قابل‌اعتماد دسترسی داشته باشند.

۶- محتوای آموزشی به‌صورت ساده و قابل‌فهم تهیه شود و برای گروه‌های کم‌برخوردار یا کم‌سواد از قالب‌های مناسب‌تری مانند پیام‌های کوتاه، توضیحات شنیداری یا آموزش حضوری استفاده شود.

۷- نظام مستمر پاسخ‌گویی و پرسش و پاسخ ایجاد شود تا مردم بتوانند درباره اصلاحات، بسته‌های حمایتی و حقوق و مزایای خود سوال بپرسند و پاسخ‌های دقیق و قابل اتکا دریافت کنند.

۸- آموزش عمومی درباره مفهوم یارانه پنهان، ابعاد مصرف انرژی و ضرورت اصلاح تدریجی قیمت‌ها تقویت شود تا مردم درک کنند یارانه پنهان چگونه موجب ناترازی، قاچاق، اتلاف منابع و کاهش کیفیت خدمات عمومی می‌شود. ارائه توضیحات روشن درباره حجم یارانه پنهان، پیامدهای ادامه وضعیت فعلی و نقش اصلاحات در جلوگیری از بحران‌های اقتصادی و زیست‌محیطی می‌تواند از شکل‌گیری شوک اجتماعی و واکنش‌های ناگهانی ناشی از نبود اطلاع‌رسانی کافی جلوگیری کند. برای این منظور، برنامه‌های آگاهی‌بخشی منظم از طریق رسانه‌های عمومی مانند صداوسیما، رسانه‌های محلی و پویش‌های اطلاع‌رسانی در فضای مجازی تولید و منتشر شود تا پیام‌ها به‌صورت گسترده و قابل‌فهم به جامعه منتقل گردد.

۱۰. نتیجه‌گیری:

نظام یارانه‌ای ایران با وجود برخورداری از چارچوب قانونی نسبتاً جامع، به‌دلیل پراکندگی قوانین، ناهماهنگی نهادی، ضعف نظارت و شفافیت و ناکارآمدی در تخصیص منابع، نتوانسته است اهداف اصلی خود، یعنی کاهش فقر، بهبود توزیع درآمد و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر را به‌طور پایدار محقق کند. بررسی وضعیت یارانه‌های آشکار و پنهان نشان می‌دهد که حجم واقعی این یارانه‌ها بسیار بیشتر از ارقام رسمی است و بخش قابل‌توجهی از منابع نیز به‌جای اختصاص به بخش‌های تولیدی، بهداشتی و حمایتی، صرف پرداخت‌های نقدی شده است. همچنین، عدم رعایت ترکیب قانونی منابع و مصارف هدفمندی، وابستگی به درآمدهای نفت و گاز و نبود شفافیت در تخصیص اعتبارات، موجب افزایش کسری بودجه، اتلاف منابع و شکل‌گیری زمینه‌های فساد و رانت شده است. از سوی دیگر، افزایش قیمت‌ها، تورم، کاهش ارزش پول ملی، قاچاق سوخت، آلودگی‌های زیست‌محیطی و توزیع ناعادلانه یارانه‌ها از مهم‌ترین پیامدهای اقتصادی و اجتماعی نظام موجود به شمار می‌روند. شواهد آماری نیز نشان می‌دهد که اجرای هدفمندی یارانه‌ها تأثیر ماندگاری بر کاهش نابرابری و بهبود وضعیت رفاهی خانوارها نداشته و در بسیاری از موارد، منافع یارانه‌ها بیشتر نصیب گروه‌های پردرآمد و ذی‌نفعان اقتصادی شده است. بر این اساس، اصلاح نظام یارانه‌ای کشور مستلزم بازنگری در قوانین و ساختارهای اجرایی، تمرکز مدیریت هدفمندسازی در یک نهاد واحد، تقویت نظام اطلاعات رفاهی، افزایش شفافیت و پاسخگویی و استقرار سازوکارهای مؤثر نظارتی است. همچنین، پیشنهاد می‌شود با جایگزینی پرداخت یارانه کالاهای اساسی به مصرف‌کنندگان به‌جای واردکنندگان، اصلاح تدریجی و پلکانی قیمت انرژی، توسعه یارانه‌های مشروط در حوزه آموزش و سلامت برای خانوارهای کم‌درآمد و گسترش حمایت‌های اجتماعی هدفمند، کارایی و عدالت در توزیع

منابع افزایش یابد. در این راستا، استفاده از سامانه‌های هوشمند، سیستم‌های برخط، تحلیل داده و مشارکت مردمی در شناسایی تخلفات و نظارت بر تخصیص منابع اهمیت ویژه‌ای دارد. در نهایت، تدوین و اجرای یک نقشه راه میان‌مدت، تدریجی و متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور، همراه با گفت‌وگوی اجتماعی و ارزیابی مستمر، می‌تواند زمینه کاهش بار مالی دولت، کنترل یارانه‌های پنهان، مقابله با فساد و تبدیل نظام یارانه‌ای از یک سازوکار پرهزینه و ناکارآمد به ابزاری مؤثر، عادلانه و پایدار برای ارتقای رفاه اجتماعی را فراهم کند.

۱۱. منابع:

۱.احمدی، حامد، بهبودی، محمدرضا (۱۴۰۲). شناسایی اثرات (نامطلوب) اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها در ایران: رهیافت فراترکیب. *پژوهش‌های اقتصادی ایران*. ۲۸(۹۴)، ۲۲۵–۲۸۰.

۲.اقتصاد، امیرسامان، پیله‌فروش، میثم (۱۳۹۸). *درباره یارانه انرژی در ایران: ۱. یارانه پنهان و ملاحظات آن*. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۳.امینی، جمشید، کاظمی، نسرین (۱۴۰۰). *تحلیل یارانه‌های نقدی در ایران و جهان به‌منظور ارتقاء و بهسازی (ضرورت و روش‌های بازمدیریت یارانه نقدی با بهره‌گیری از تجارب کشورهای مختلف جهان)*. سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها.

۴.پارت، سمانه، خانزادی، آزاد، کریمی، محمدشریف (۱۴۰۰). تأثیر راهبردهای حمایتی سرمایه اجتماعی با تأکید بر سیاست‌های یارانه‌ای. *فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان*، ۹(۱)، ۱۰۵–۱۳۳.

۵.پروایی، شیوا، امینی، جمشید (۱۴۰۱). سیاست هدفمندسازی یارانه‌ها؛ مرور برخی از تجربیات جهانی و آموزه‌هایی برای ایران. *ماهنامه علمی امنیت اقتصادی*، ۱۰۷، ۴۷–۵۸.

۶.پورجوان، عبدالله (۱۳۸۹). *بررسی نقش حکمرانی بر رشد اقتصادی و بهره‌وری کشورهای توسعه‌یافته و درحال‌توسعه برگزیده*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده اقتصاد و علوم اجتماعی، دانشگاه همدان.

۷.تودارو، مایکل (۱۳۶۸). *فرهنگ واژه‌ها و اصطلاحات توسعه اقتصادی*، ترجمه غلامعلی فرجادی، اول.

۸.توتونچی ملکی، سعید (۱۳۸۷). *مروری بر مبانی نظری و مطالعه تجربه پرداخت نقدی یارانه‌ها در برخی کشورها*. مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش ۹۲۷۶.

۹.دادگر، یدالله، نظری، روح‌الله (۱۳۹۰). تحلیل رفاهی سیاست‌های یارانه‌ای در اقتصاد ایران. *فصلنامه علمی-پژوهشی رفاه اجتماعی*، ۱۱(۴۲)، ۳۳۷-۳۸۰.

۱۰.دانایی‌فر، حسن، باباشاهی، جبار، آذر، عادل، کردنائیج، اسدالله (۱۳۹۱). تحول در رفاه ملی: آیا حکمرانی خوب نقش مهمی ایفا میکند؟ *پژوهش‌های مدیریت در ایران*، ۱۶(۴)، ۴۵-۶۲.

۱۱.داودی، آزاده، اشرفی، یکتا (۱۳۸۸). مروری بر تجربه کشورها در زمینه هدفمند کردن یارانه‌ها (با تأکید بر اصلاح یارانه مواد غذایی در کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا (MENA). *مجله اقتصادی- ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی*، ویژه‌نامه هدفمندسازی یارانه‌ها (۱۱۰)، ۱۱۱-۱۲۹.

۱۲.دینی ترکمانی، علی (۱۳۸۹). یارانه‌ها-اختلال‌های قیمتی ناکارایی‌های نهادی-ساختاری. *فصلنامه علم-پژوهشی رفاه اجتماعی*، ۱۰(۳۸). ۲۹۳-۳۲۸.

۱۳.زیرک، معصومه (۱۳۹۲). تحلیل وضعیت پرداخت یارانه‌ها در ایران با تأکید بر آسیب‌شناسی سیاست‌های دولت در راستای اصلاح نظام پرداخت یارانه‌ها. *فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی*، ۱(۱)، ۹۷-۱۲۰.

۱۴.سلطانی، علی‌رضا، حیدری منور، علی (۱۳۹۹). بررسی آثار اقتصادی و اجتماعی طرح هدفمندی یارانه‌ها بر سطح رفاه خانوارها (نمونه موردی شهر تبریز). *دو فصلنامه جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه*، ۹(۲)، ۱۷۵-۲۰۵.

۱۵.شاه‌آبادی، ابوالفضل، پورجوان، عبدالله (۱۳۹۱). رابطه حکمرانی خوب با شاخص‌های توسعه اقتصادی-اجتماعی کشورهای برگزیده. *علوم اجتماعی*، ۹(۲)، ۵۳-۷۵.

۱۶.شریف‌زاده، فتاح، قلی‌پور، رحمت‌اله (۱۳۸۲). حکمرانی خوب و نقش دولت. *فرهنگ مدیریت*، ۱(۴)، ۹۳-۱۱۰.

۱۷.عابدی، مهدی (۱۳۹۴). *اقتصاد سیاسی هدفمندکردن یارانه‌ها (۱۳۹۲-۱۳۸۴)*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تربیت مدرس.

۱۸.عطائی، امید (۱۳۸۷). *درباره لایحه هدفمندکردن یارانه‌ها (۶. بررسی مبانی، ملاحظات و محورهای لایحه)*، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل: ۹۴۴۹.

۱۹.فرزین، محمدرضا، موحدنژاد، علی، حسینی، سید مهدی (۱۳۹۲). هدفمند کردن یارانه‌ها: تبیین رویکردها، آثار و نتایج اجرایی. *فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی*، ۱(۲)، ۲۷۳-۳۰۰.

۲۰.قادری، سید فرید، رزمی، جعفر، صدیقی، عسگر (۱۳۸۴). بررسی تأثیر پرداخت یارانه مستقیم انرژی بر شاخص‌های کلان اقتصادی با نگرش سیستمی، *نشریه دانشکده فنی*، ۳۹(۴)، ۵۲۷-۵۳۷.

۲۱.قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، ۱۳۸۸.

۲۲.قلی‌پور، رحمت‌اله (۱۳۸۳). تحلیل و امکان‌سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تأکید بر نقش دولت. *دانش مدیریت*، ۶۷، ۸۵-۱۱۲.

۲۳.کاظمی، سید عباس، جلیلی بوالحسنی، حسین (۱۴۰۰). بررسی حجم یارانه‌های آشکار و پنهان در ج.ا.ایران؛ ابعاد اقتصادی و امنیتی آن. *فصلنامه اقتصاد دفاع*، ۶(۲۲). ۱۳۳-۱۵۴.

۲۴.کریم، محمدحسین، امیری، حسین (۱۳۹۶). راهبردها و چالش‌های اقتصاد مقاومتی و ریاضتی. *فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان*. ۵(ویژه‌نامه اقتصاد مقاومتی)، ۶۱-۸۰.

۲۵.مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری (۱۳۹۸). بررسی منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در تبصره ۱۴ لایحه بودجه ۱۳۹۹. گروه نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی.

۲۶.مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری (۱۴۰۰). *بررسی وضعیت منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱*. گروه نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی.

۲۷.مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری (۱۴۰۲). *تأثیر هوشمندسازی فرآیندها بر عملکرد دستگاه‌های نظارتی*. گروه نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی.

۲۸.مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۵). *چکیده مطالعات، پژوهش‌ها و سخنرانی‌های انجام‌شده درباره یارانه‌ها در ایران*. دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل: ۷۷۴۹.

۲۹.مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۵). *سیمای یارانه‌ها در ایران (۱۳۵۴-۱۳۸۵)*. دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل: ۸۰۴۴.

۳۰.مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۲). *پیشنهادهایی برای بازنگری در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها*. دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل: ۱۳۳۶۰.

۳۱.مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۳). *به‌هنگام‌سازی جدول داده-ستانده، ماتریس حسابداری اجتماعی و طراحی الگوی CGE و کاربردهای آن‌ها در سیاست‌گذاری اقتصادی-اجتماعی (۱۱. بررسی آثار پرداخت یارانه نقدی و حذف یارانه سه دهک خانوارها بر تولید و توزیع درآمد نهادی)*. دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل: ۱۳۶۱۵.

۳۲.مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴). *نکاتی درباره ضرورت اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها*. دفتر مطالعات بخش عمومی، شماره مسلسل: ۱۴۷۵۰.

۳۳.مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵). *«لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)-ویرایش جدید» (رویکردهای پیشنهادی درباره هدفمند کردن یارانه‌ها)*. دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی، شماره مسلسل: ۱۵۱۵۳.

۳۴.مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶). *درباره منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها*. دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی، شماره مسلسل: ۲۳۰۱۵۳۶۹.

۳۵.مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷). *بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، هدفمند کردن یارانه‌ها (تبصره «۱۴» لایحه)*. دفاتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت، شماره مسلسل: ۳۱۰۱۶۳۳۹.

۳۶.مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸). *درباره یارانه انرژی در ایران؛ تصویر مصرف انرژی در بخش صنعت، معدن و پتروشیمی*. دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل: ۱۶۶۵۷.

۳۷.مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸). *درباره یارانه انرژی در ایران (۸. ارزیابی عملکرد قانون هدفمندکردن یارانه‌ها)*. دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل: ۱۶۷۳۲.

۳۸.مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۹). *اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تأمین کالاهای اساسی» (اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور و الزام دولت به پرداخت یارانه برای کالاهای اساسی) (ویرایش اول)*. دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل: ۱۷۱۷۶.

۳۹.مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۱). *تحلیلی بر تغییرات منابع تبصره (۱۴) از لایحه تا قانون سال ۱۴۰۱ (هدفمندسازی یارانه‌ها)*. دفتر مطالعات بخش عمومی، شماره مسلسل: ۲۳۰۱۸۳۱۰.

۴۰.مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۱). *بررسی سیاست حمایتی (۳): یارانه مشروط*. دفتر مطالعات بخش عمومی، شماره مسلسل: ۱۸۶۱۳.

۴۱.مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۱). *مالیات بر مجموع درآمد (۷): نحوه ارتباط نظام مالیات بر مجموع درآمد با نظام یارانه‌ها*. دفتر مطالعات بخش عمومی، شماره مسلسل: ۱۸۶۲۲.

۴۲.مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲). *ارزیابی سیاست‌های حمایت اجتماعی در برنامه ششم توسعه کشور، گزارش اول: حمایت‌های اجتماعی و گروه‌های هدف آن*. دفتر مطالعات اجتماعی (گروه رفاه و تأمین اجتماعی)، شماره مسلسل: ۱۹۶۵۹.

۴۳.مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۳). *عملکرد هدفمندی یارانه‌ها (تبصره «۱۴») قانون بودجه سال ۱۴۰۲*. دفتر مطالعات بخش عمومی، شماره مسلسل: ۲۳۰۲۰۰۲۰.

۴۴.مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۳). *بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۷): تحلیلی بر منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴*. دفتر مطالعات بخش عمومی، شماره مسلسل: ۲۰۴۵۲.

۴۵.نجابت، انسیه، امیرخانی، امیرحسین، موغلی، علیرضا، درویش، حسن (۱۴۰۲). طراحی مدل کارآمدسازی یارانه‌ها بر مبنای حکمرانی خوب. *فصلنامه مجلس و راهبرد*، ۳۰(۱۱۵)، ۲۳۵-۲۶۷.

۴۶.وزارت بازرگانی (۱۳۸۰). *هدفمند نمودن یارانه‌ها و پرداخت آن‌ها به‌شکل مستقیم*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.

۴۷.Bizarro, P. A., Crum, E. & Nix, J. (۲۰۱۹). The Intelligent Audit. *ISACA Journal*, ٦, ۲۳-۲۹.

۴۸.Evidence and Lessons from Latin America (b). (۲۰۱۱). Improving

۴۹.Health and Education Through Conditional Cash Transfers.

۵۰.Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (۲۰۱۰). The Worldwide

۵۱.Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *Policy Research Working Paper* ۵۴۳۰, The World Bank.

.۵۲Lockwood, M. (۲۰۱۰). Good Governance for Terrestrial Protected
.۵۳Areas: A Framework, Principles and Performance Outcomes. *Journal of Environmental Management*, ۹۱.
.۵۴McCall, M. & Dunn, C.E. (۲۰۱۲). Geo-information Tools for Participatory Spatial Planning: Fulfilling the Criteria for 'Good'
.۵۵Governance?. *Geoforum*, ٤۳.
.۵۶Nan, X. & Zhang, M. (۲۰۱۸). Do Government Subsidies Reinforce
.۵۷the Cost Stickiness of Strategic Emerging Industries. *Journal of*
.۵۸*Finance and Economics*, ٤٤(۰۸), ۱۱٤-۱۲۷. Doi: ۱۰,۱٦٥۳۸/J.CNKI.JFE.۲۰۱۸,۰۸,۰۰۹.
.۵۹OECD, ۲۰۰٥, *Bank Profitability*, OECD Paris.
.۶۰Pandey, I. M. (۲۰۰٥). *Financial management*. ۹th edition. India: vikas Irish Publication.
.۶۱Ravallion, M. (۲۰۱٥). The World Bank: Why it is Still Needed and
.۶۲Why it Still Disappoints. *CGD Working Paper 400*. Washington, DC: Center for Global Development.
.۶۳Rawlings, B. & Rubio, G. (۲۰۰٥). Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs. The World Bank.
.۶۴Sdralevich, C., Sab, R., Zouhar, Y. & Albertin, G. (۲۰۱٤). Subsidy
.۶۵Reform in the Middle East and North Africa; Recent Progress and Challenges Ahead. *International Monetary Fund*.
.۶۶Sharma, S. D. (۲۰۰۷). Democracy, Good Governance, and
.۶۷Economic Development. *Taiwan Journal of Democracy*, ۳(۱), ۲۹-۶۲.

۶۸. Singleton, N. & Rubin, J. (۲۰۱٤). What is Good Governance in the
۶۹. Context of Drug Policy?. *International Journal of Drug Policy*, ۲۵ (۵).

۷۰. Soares, S. Guerreiro Osorio, R., Veras Soares, F., Medeiros, M. &
۷۱. Zepeda, E. (۲۰۰۹). Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts on Inequality. *Estudios Economicos*.

۷۲. Tabor, S.R. (۲۰۰۲). Assisting the Poor with Cash: *Design and Implementation* of Social Transfer Programs. *Social Protection Discussion Paper Series*, World Bank.

۷۳. World Bank (۱۹۹٤). Governance the World Bank's Experience, L Washington D.C., World Bank.

۷۴. https://www.imf.org