

ارزیابی پسینی اجرای فاز نخست اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از منظر نتیجه‌بخشی (از زمان اجرا تا پایان سال ۱۳۹۱)

دکتر عباس مصلی‌نژاد^۱، محمدرضا یزدانی زازرانی^۲

چکیده

دولت دهم پس از دو سال کشمکش با مجلس شورای اسلامی (در طول دولت نهم) طی مصاحبه‌ای تلویزیونی در مورخ ۲۸ آذر ماه سال ۱۳۸۹ اجرای فاز نخست قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را آغاز نمود. مقدمه توجیهی لایحه، هدف از اجرای این طرح را مواردی چون بهبود توزیع درآمد، کاهش و بهره‌وری مصرف حامل‌های انرژی، کاهش قاچاق حامل‌های انرژی و اصلاح کارایی اقتصادی عنوان داشته و دولت دهم تا پایان زمان کاری خود بر پیگیری این اهداف و وصول به موفقیت در آنها تاکید داشت. این در حالی است تخلفات اجرایی و تبعات اجرای قانون در دو سال نخست (مانند افزایش نرخ تورم، گسیختگی در بازار ارز و افزایش شدید قیمت‌ها) مجلس شورای اسلامی را به واکنش واداشت و در نتیجه دولت دهم علی‌رغم تلاش بسیار تا پایان دوره کاری خود موفق به کسب مجوز اجرای فاز دوم نگردید.

بر این اساس پژوهش حاضر در پی پاسخ به این پرسش اصلی است که: آیا قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به اهداف مورد نظر سیاست‌گذار دست یافته است؟

نگارنده در تلاش برای یافتن پاسخ، با اتکای به الگوی مرحله‌ای سیاست‌گذاری عمومی، به ارزیابی پسینی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بر اساس معیار نتیجه‌بخشی پرداخته و میزان تحقق هر یک اهداف مورد نظر سیاست‌گذار را براساس شاخص‌های معتبر (بر مبنای آمارهای رسمی بانک مرکزی، مرکز آمار ایران و سازمان‌های بین‌المللی) مورد بررسی قرار داده است.

یافته‌های بررسی حاکی از آن است که در زمینه توزیع درآمد علی‌رغم بهبود شاخص جینی و سهم مصرف دهک‌های بالا و پایین، کاهش در سایر شاخص‌های موثر بر توزیع درآمد (تورم، نقدینگی، رشد اقتصادی، بیکاری و غیره) نتیجه بدست آمده را خنثی کرده است. در زمینه کاهش قاچاق و کاهش مصرف و بهره‌وری حامل‌های انرژی نیز تغییرات مثبتی را شاهد نبوده‌ایم و لذا اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها توسط دولت دهم در مقام ارزیابی موفقیت‌چندانی در تحقق معیار نتیجه‌بخشی (تحقق اهداف) نداشته است.

کلید واژه‌ها: ارزیابی، سیاست‌گذاری، سیاست‌گذاری اقتصادی، یارانه، هدفمندی یارانه

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۲/۱۲/۱۲

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۲/۱۰/۱۰

^۱ دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

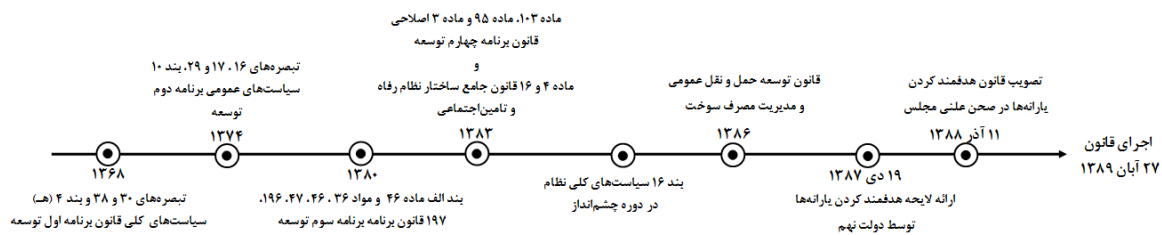
^۲ دانشجوی دکتری سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول) Email: yazdani.mrz@gmail.com

مقدمه

در کشور ما پرداخت یارانه عمدتاً پس از شوک‌های نفتی دهه ۱۳۵۰ و با هدف جبران آثار تورمی آن آغاز شد. این پرداخت‌ها (در شکل پنهان) که به برخی کالاهای اساسی، اختصاص داشت، در سال‌های پس از انقلاب نیز به دلیل وجود شرایط تورمی (ناشی از کسری بودجه‌های مداوم دولتی) و شرایط خاص اجتماعی و اقتصادی (جنگ تحمیلی)، مورد پذیرش و تداوم قرار گرفت. اما پس از گذشت حدود دو دهه از این نحوه پرداخت، شواهد و پژوهش‌ها نشان دادند که در بیشتر موارد پرداخت همگانی و غیر هدفمند یارانه‌ها، نه تنها در ارتقای درآمد و رفاه اقشار آسیب‌پذیر موثر نیفتاده؛ و منافع آن بیشتر نصیب گروه‌های بالای درآمدی شده^۱، بلکه آثار سوءیی هم در نحوه مصرف کالاهای مشمول به ویژه انرژی، کاهش بهره‌وری در تولید، اثرات مخرب زیست‌محیطی و نهایتاً فشارهای سنگین مالی بر دولت شده است.

بر این اساس بحث هدفمند کردن یارانه‌ها به مفهوم «هدایت یارانه به سمت جامعه هدف»، از اواخر دهه ۷۰ و طی مواد برنامه‌های سوم و چهارم توسعه کشور وارد دستور کار دولت‌ها شد. با این حال به دلیل آثار و پیامدهای اجتناب‌ناپذیر (عمدتاً ناشی از آزاد سازی قیمت‌ها)، نظرات موافق و مخالف و عدم توافق میان سیاست‌گذاران، با تعویق و تاخیر (و شکست) مواجه گردید. دولت نهم از بهمن ۱۳۸۶ با کلید زدن بحث تحول در اقتصاد ایران^۲، با اتخاذ مجموعه ابزارهایی، بار دیگر به سراغ تحقق طرح رفت. این طرح که می‌توان آن را از چالش برانگیزترین مسائل در حوزه سیاست و اقتصاد ایران در دو دهه اخیر نامید، در دولت دهم پیگیری و سرانجام با تمام اختلاف‌ها و تنش‌ها؛ بر سر نحوه انجام و پیامدها، با تصویب «قانون (۱۶ ماده‌ای) هدفمند کردن یارانه‌ها در جمهوری اسلامی ایران» از ۲۸ آذر ماه سال ۱۳۸۹ وارد مرحله اجرا گردید. مسیر زمانی نیل به این قانون در شکل زیر قابل مشاهده است:

شکل ۱: مسیر زمانی تلاش و نیل به هدفمندی یارانه‌ها پس از انقلاب اسلامی



منبع: یافته‌های پژوهش

در بحث از هدف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در فضای اقتصاد ایران معمولاً از اهداف (دلایل) پنج گانه زیر یاد می‌شود:

۱. افزایش کارآیی نظام اقتصادی ۲. کاهش مخارج عمومی و رفع عدم تعادل بودجه‌ای و در تحلیل نهایی کنترل تورم ۳. کاهش مصرف کالاهای یارانه‌ای و بهینه کردن مصرف این کالاها ۴. کاهش قاچاق و فساد و رانت‌جویی، ۵. کاهش شکاف در مصرف کالاها و خدمات بین گروه‌های درآمدی و همین‌طور بین جامع شهری و روستایی. براین اساس در یک جمع‌بندی کلی می‌توان گفت دولت نهم و دهم از قانون هدفمندی یارانه، سه هدف عمده را دنبال می‌کرد که شامل تخصیص بهینه منابع، ثبات اقتصادی و توزیع عادلانه درآمدهاست (قادری و همکاران، ۱۳۸۴).

هدف پژوهش پیش‌رو، بررسی و ارزیابی نتایج حاصل از فاز نخست اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (تا پایان سال ۱۳۹۱) است. بر این اساس فاز نخست اجرای قانون بر اساس معیار نتیجه‌بخشی در الگوی ارزیابی پسینی سیاست‌گذاری از محل دستیابی به

^۱ این امر به ویژه در خصوص حامل‌های انرژی که میزان بهره‌مندی افراد از آن با مصرف ارتباط مستقیم دارد، مشهود است
^۲ چارچوب کلی طرح تحول اقتصادی، اصلاح هفت نظام کلیدی به منزله محورهای اصلی تحول را در خود داشت. این هفت محور: که در حقیقت پاسخی به هفت مشکل ساختاری اقتصاد ایران (بهره‌وری پائین، عدم هدفمندی یارانه‌ها، عدم کارایی نظام مالیاتی، نظام گمرکی ناکارآمد، نظام بانکی توسعه نیافته، ارزش‌گذاری نامناسب پول ملی و نظام سنتی و نامناسب توزیع کالا و خدمات) می‌باشند، به ترتیب عبارتند از: ۱. اصلاح نظام یارانه‌ها ۲. اصلاح نظام مالیاتی ۳. اصلاح نظام گمرکی ۴. اصلاح نظام بانکی ۵. اصلاح نظام توزیع کالا و خدمات ۶. اصلاح نظام ارزش‌گذاری پول ملی ۷. اصلاح نظام بهره‌وری.

مهم‌ترین اهداف ترسیم شده برای آن بررسی و تلاش می‌شود تا ضمن ارائه وضعیت نماگرهای اقتصادی مرتبط، میزان دستیابی یا عدم دستیابی این فاز به اهداف خود، بررسی شوند.

پرسش پژوهش

آیا قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به اهداف مورد نظر سیاست‌گذار دست یافته است؟

چارچوب نظری پژوهش

در آثار تخصصی رشته سیاست‌گذاری عمومی، تصمیم‌گیری دولتی به مراحل تقسیم شده تا وجوه گوناگون و لایه‌های پیچیده سیاست‌های دولتی بیشتر نمود یابد. تکثر موضوعی سیاست‌های عمومی و اقتضات خاص هر یک از این سیاست‌ها از سویی و سازوکارهای تصمیم‌گیری در دیوان‌سالاری دولتی برای مواجهه با مسائل گوناگون از سوی دیگر سبب شده است که سیاست‌پژوهان، این روند را تحت عنوان مدل (الگوی) مرحله‌ای سیاست‌گذاری عمومی^۱ به مراحل گوناگونی تقسیم کنند (اشتریان، ۱۳۹۱: ۱۷). از جمله مشهورترین این تقسیم‌بندی‌های ایده‌آل تیپیک، الگوی پنج مرحله‌ای «چارلز جونز»^۲ است که در آن عملکرد دولت و تصمیم‌گیران به پنج مرحله به هم وابسته تقسیم می‌شود:

۱. مرحله شناخت مشکل و قرار گرفتن آن در دستور کار حکومت؛ ۲. مرحله ارائه راه‌حل‌ها؛ ۳. مرحله تصمیم‌گیری؛ ۴. مرحله اجرا؛ ۵. مرحله ارزیابی (وحید، ۱۳۸۳: ۲۳).

بدیهی است هر یک از این مراحل پنج‌گانه در مقام تحلیل و بررسی، روش‌های نظری متفاوت و فنون خاص خود را داشته و می‌تواند موضوع پژوهش‌های متعدد قرار گیرد. با این حال تاکید پژوهش حاضر در این میان بر مرحله ارزیابی سیاست قرار دارد، که مطابق الگو آخرین مرحله در فرایند سیاست‌گذاری محسوب می‌شود. اهمیت این مرحله از آن روست که طی آن اثربخشی سیاست‌های اتخاذ شده (قبل و پس از اجرا) به آزمون نهاده می‌شود (الوانی، ۱۳۹۰: ۲۱۲).

از بررسی تاثیرات یک سیاست (قانون مصوب توسط مجلس) در ادبیات نظری قانونگذاری تحت عنوان «ارزیابی تاثیرات مقررات»^۳ یاد می‌شود (مرکز مالمری، ۱۳۹۱: ۴)، اما به هر حال ارزیابی چه برای مقررات و چه قانون، روح و روشی واحد دارد، چنانکه «لویس مدر» اعتقاد دارد؛ بر خلاف کاربردهای متفاوت این واژه، ارزیابی به معنای تحلیل و سنجش تاثیر قانون است. این تعریف کلی حاوی سه رکن است که رعایت آنها نتایج ارزیابی‌ها را معتبر می‌سازد، چنانکه می‌توان نتایج آن را منتشر یا حداقل به اطلاع اشخاص علاقمند یا نهادها رساند تا با نگاهی نقادانه مورد ارزیابی قرار گیرند (مدر، ۱۳۸۷: صص ۱۲-۶).

۱. ارزیابی باید راجع به قانون و اقدامات هنجاری و همچنین بر تصمیمات اجرایی مبتنی بر آنها اعمال شود. از نظر شکلی هدف این ارزیابی از تحلیل سیاست‌ها متفاوت است. اما حداقل در جایی که حاکمیت قانون محترم شمرده می‌شود، در عمل تفاوت بنیادینی میان ارزیابی قانون و ارزیابی سیاست عمومی وجود ندارد.

۲. ارزیابی، مربوط به روابط علی میان اقدامات تقنینی و واقعیات اجتماعی است. ارزیابی، معطوف به آثار است و میزان و پیامدهای تغییرات در نگرش‌ها، رفتار و شرایطی را که بالقوه یا بالفعل منسوب به عمل تقنینی است، بررسی می‌کند.

۳. ارزیابی تلاش می‌کند آثار قانون را به شیوه‌ای روشمند مورد ارزیابی و سنجش قرار دهد. این تحلیل و ارزیابی سه ویژگی مهم دارد، این کار به روشی انجام می‌شود که می‌تواند به صورت کلی درک و دنبال شود، به ویژه به این دلیل که به طور واضح مبنای اظهارنظرها یا قضاوت‌های مراجع درباره ارتباطات بالقوه و بالفعل و همچنین ارتباط علی میان قانون مصوب و واقعیات اجتماعی عینی را نشان می‌دهد. این ارزیابی تا آنجا که ممکن است روشمند است، به این معنا که همه آثار مربوطه را در برمی‌گیرد و تا جای ممکن عینی است، به این معنا که تابع سلیق نیست.

¹ Cyclical analysis model

² Charles O. Jones

³ Regulatory Impact Assessment

آقای مدر بر این پایه دو نوع ارزیابی معطوف به آینده (پیشینی)^۱ و ارزیابی معطوف به گذشته (پسینی)^۲ را طرح می‌نماید. ارزیابی معطوف به آینده پیش از تصویب (قانون، آیین‌نامه، بخشنامه و ...) صورت می‌گیرد و هدف آن، به دست آوردن تصویری روشن‌تر از آثار احتمالی یا بالقوه یک مصوبه است. در مقابل ارزیابی معطوف به گذشته زمانی انجام می‌شود که قانون به مرحله اجرا درآمده است. در واقع هدف از این نوع ارزیابی، آگاهی و ارزشیابی از آن چیزی است که پس از اجرای قانون رخ داده و اثر واقعی قانون‌گذاری به حساب می‌آید. یکی از مفیدترین تبیین‌ها در خصوص ارزیابی تأثیرات قانون؛ که می‌تواند به ویژه برای توضیح ارزیابی پسینی مورد توجه قرار گیرد، توسط «لوئیس مدر» ارائه شده است. وی سه معیار را برای ارزیابی برشمرده که عبارتند از: اثرگذاری^۳، نتیجه‌بخشی^۴، کارایی^۵.

اثرگذاری (تأثیرگذاری): عبارت است از «میزان گرایش‌ها یا رفتار عینی جمعیت موردنظر (افراد، شرکت‌ها، و مقامات عمومی که مسئولیت اجرا و اعمال قانون را دارند) که منطبق با مدل‌های اجرایی است یا محصول آن است، تا جایی که می‌توان گفت این گرایش و رفتارهای عینی را قانونگذار تجویز و اراده کرده است.» (مرکز مالگیری، ۱۳۹۱: ۱۷). در اثرگذاری دو پرسش اصلی مطرح است: نخست، آیا قانون رعایت و اجرا شده است؟ و دوم، آیا می‌توان میزان اطاعت یا اعمال قانون را به دلیل ویژگی‌های مصوبه دانست؟ بدین ترتیب آنچه در اثرگذاری قانون نقش محوری دارد، اجرای قانون توسط دولت یا شهروندان یا اطاعت از آن توسط مخاطبان قانون است.

نتیجه‌بخشی: عبارت است از «میزان دستیابی یک عمل تقنینی به اهداف خود» (مدر، ۱۳۸۷: صص ۱۸-۱۹)، با توجه به این معیار است که می‌توان میزان نائل شدن قانونگذار به اهداف خود از تقنین را مورد ارزیابی قرار داد. در واقع هدف از ارزیابی نتیجه‌بخشی، میزان دستیابی به هدف یا اهداف قانونگذار پس از اجرا است، نه اجرا یا میزان اطاعت از جزء به جزء مفاد قانون. به این ترتیب چه بسا یک قانون اثرگذار باشد؛ یعنی مفاد آن اجرا یا اطاعت شده باشد، اما نتیجه‌بخش نباشد؛ به این معنی که هدف اصلی قانونگذار برآورده نشده باشد. از طرف دیگر «این واقعیت که اهداف یک قانون خاص حاصل شده است، ضرورتاً نشان‌دهنده اثرگذاری یک قانون نیست، چرا که تحقق آن اهداف ممکن است ناشی از عوامل دیگری غیر از قانون باشد» (مدر، ۱۳۸۷: صص ۱۸-۱۹). اینکه هدف یا اهداف قانونگذار از تصویب قانون چه بوده است، اغلب با توجه به ادبیات کلی طرح یا لایحه یا گزاره‌های سیاستی که مفاد طرح یا لایحه را شکل می‌دهند، قابل دستیابی است. آنچه در معیار نتیجه‌بخشی حائز اهمیت است، برداشتن گامی به پیش در جهت اصول یا گزاره‌های مبتنی بر قانون اساسی یا سیاستی است که قانونگذار را بر آن داشته تا طرح یا لایحه‌ای را جامه عمل بپوشاند.

کارایی: این معیار به رابطه میان هزینه‌ها و منافع قانونگذاری بازمی‌گردد. واژگان هزینه‌ها و منابع، واجد معنایی موسع در تعریف مذکور هستند؛ بدین معنی که هزینه، نه فقط دربرگیرنده پیامدهای مستقیم مالی اجرا یا تبعیت از قانون، بلکه شامل پدیده‌های غیرمادی مانند پیامدهای روانی و احساسی ناشی از اجرا یا تبعیت از قانون است. (مدر، ۱۳۸۷: ۱۹-۱۸).

پژوهش آقای مرکز مالگیری (۱۳۹۱) کاربرد این معیارها در خصوص قانون هدفمندکردن یارانه‌ها را طی جدول زیر به نمایش در می‌آورد:

1 Prospective (ex ante)

2 Retrospective (ex post)

3 Effectiveness

4 Efficacy

5 Efficency

جدول ۱: معیارهای ارزیابی پسینی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

معیار ارزیابی	پرسش‌های اصلی
اثرگذاری	آیا دولت به احکام مندرج در قانون عمل کرده است؟ آیا قانون به نحو کامل اجرا شده است؟
نتیجه بخشی	آیا قانونگذار به اهداف خود که به شرح زیر است نائل شده است: ۱. تحقق عدالت ۲. تخصیص بهینه منابع ۳. اصلاح ساختار اقتصادی به منظور تحقق اهداف سند چشم‌انداز کشور و اجرای سیاست کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ۴. مدیریت مصرف برای جلوگیری از اسراف و تبذیر منابع
کارایی	۱. هزینه‌های اجرای این قانون برای دولت، بخش خصوصی (فعالان اقتصادی) و شهروندان چه بوده است؟ ۲. منافع اجرای این قانون برای بخش خصوصی (فعالان اقتصادی) و شهروندان چه بوده است؟ ۳. نسبت بین هزینه‌ها و منافع این قانون چه بوده است؟

منبع: احمد مرکز مالگیری (۱۳۹۱). آسیب‌شناسی ارزیابی اجرای قانون، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب و کار، ص ۱۸.

بر این اساس نگارنده نیز، پرسش اصلی پژوهش را در چارچوب الگوی مرحله‌ای سیاست‌گذاری عمومی طرح و از محل ارزیابی پسینی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از منظر نتیجه‌بخشی (تحقق و پیشبرد اهداف) پیگیری خواهد نمود. در این مسیر نگارنده تحقق هر یک از اهداف مورد نظر سیاست‌گذار در قانون مذکور را به تفکیک و بر حسب شاخص‌های معتبر و مرتبط بررسی می‌نماید.

الف) تعریف مفاهیم

۱. یارانه و هدفمندی یارانه

واژه فارسی «یارانه» که تا پیش از ابتکار فرهنگستان زبان و ادبیات فارسی تحت عنوان سوبسید^۱ از آن یاد می‌شد، معمولاً معنای کمک، کمک مالی، اعانه، امداد یا معادل آن را به همراه دارد. اقتصاددانان از مفاهیم گوناگونی برای تعریف یارانه استفاده می‌کنند و بر این اساس تعاریف ارائه شده از یارانه (در حوزه‌های مختلف) دارای طیف وسیعی است. با این حال انتخاب تعریف یارانه نه تنها از دید آکادمیک بلکه از دید سیاست‌گذاران هم بسیار مهم می‌باشد؛ چنان‌که بسته به نوع تعریف یارانه و انتخاب نوع حمایت‌های دولت برای اصلاحات، اثر این اصلاحات در یارانه می‌تواند منجر به نتایج و اثرات متفاوت و حتی در برخی موارد متضاد بشود.

در تعریفی نسبتاً جامع از یارانه که همه ارکان آن از جمله نوع پرداخت، دوره پرداخت، نهاد پرداخت‌کننده، حوزه پرداخت و هدف از پرداخت را در خود داشته باشد می‌توان گفت "یارانه عبارت است از پرداخت انتقالی بلاعوض نقدی و غیر نقدی (به صورت مابه‌التفاوت هزینه بهرمندی و هزینه تمام شده) که به صورت 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 به منظور حفظ یا ارتقای رفاه اجتماعی اعطا می‌شود" (عطایی الف، ۱۳۸۷: ۳).

اما موضوع مهم آن است که چه افراد یا نهادهایی باید موضوع این پرداخت قرار گیرند.

فلسفه پرداخت یارانه کمک به افراد و گروه‌های فقیر جامعه (به ویژه دهک‌های پائین درآمدی) از یک طرف و منطقی کردن فاصله بین دهک‌های درآمدی از طرف دیگر است. در صورتی که این هدف محقق نشود نیازمند هدفمندی در پرداخت هستیم. لذا در برداشتی کلی و ساده، برنامه هدفمندی به معنای افزایش سطح برخورداری گروه‌های آسیب‌پذیر از حمایت‌های ارائه شده دولت است. در واقع رویکرد هدفمندی در عرصه سیاست‌های اجتماعی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر به معنای کاهش سهم طبقات بالا و

^۱ برگرفته از واژه انگلیسی Subsidy

افزایش سهم طبقات پائین درآمدی از این حمایت‌هاست. لذا هدفمند کردن به معنای افزایش منافع برنامه‌های حمایتی متناسب با کاهش درآمد است (عطایی الف، ۱۳۸۷: ۴). در این راستا انتخاب و تعیین افراد (هدفگیری) واجد شرایط و «جامعه هدف»^۱ شرط اول هدفمندی است. البته این هدفگذاری و انتقال در تمامی موارد بدون ایراد یا خطا نیست، از همین رو ادبیات هدفمندی بر توجه به گریز از دو نوع خطای محتمل اول^۲ و دوم^۳ تاکید دارد.

مبنای نظری یارانه‌های هدفمند نقدی، نظریه نئوکلاسیک است. در چارچوب این نظریه فرض بر این است که بهترین سازوکار ساماندهی فعالیت‌های اقتصادی سازوکار بازار آزاد است، بنابراین هرگونه 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 به نحوی صورت گیرد که تاثیری در نظام قیمت‌ها ایجاد نکند و به اختلال‌های قیمتی نینجامد. از این منظر، یارانه‌های همگانی قیمتی (غیرنقدی) که دولت از طریق تثبیت قیمت‌ها پرداخت می‌کند، مانع از کارکرد مطلوب و بهینه سازوکار بازار آزاد می‌شود؛ در نتیجه، به تخصیص غیربهینه منابع و در نهایت رشد کمتر اقتصادی می‌انجامد. به این صورت، استدلال می‌شود که چنین یارانه‌هایی به نقض غرض می‌انجامد؛ یعنی به دنبال افزایش رفاه فقرای جامعه است، ولی از طریق اختلال‌ها و کنترل‌های ایجاد شده، مانع از انباشت سرمایه جدید، ایجاد مشاغل جدید و افزایش درآمدهای اولیه چنین خانوارهایی می‌گردد. نتیجه اینکه، حذف چنین یارانه‌هایی لازمه دسترسی به رشد اقتصادی بالاتر و افزایش درآمد سرانه فقرای جامعه است؛ در صورت نیاز به پرداخت یارانه باید از یارانه‌های هدفمند نقدی استفاده کرد که اختلالی در نظام قیمت‌ها ایجاد نمی‌کند. یارانه‌های هدفمند قیمتی (غیرنقدی) نیز به رغم دامنه پوشش محدودتر، به دلیل اثرگذاری قیمتی ولو در سطحی کوچک‌تر، از این نگاه مورد تایید نیست (دینی ترکمانی، ۱۳۸۹: ۱۵۷).

در مقام سیاستگذاری برنامه حذف یارانه‌های همگانی و جایگزینی یارانه‌های هدفمند، از برنامه «تعدیل ساختاری و تثبیت اقتصادی» است که از اوایل دهه ۱۹۸۰ در پاسخ به ناتوانی‌های تجاری و بودجه‌ای اقتصادها، چه در کشورهای پیشرفته و چه در کشورهای توسعه‌نیافته، طراحی و از طریق صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به کشورهای مختلف تجویز شد.^۴

در چارچوب مبنای نظری سیاست‌های تعدیل (بر پایه رویکرد نئوکلاسیک)، پرداخت یارانه‌های همگانی از طریق کنترل‌های قیمتی و همین‌طور نظام تامین اجتماعی مداخله‌گرا، مانع رشد اقتصادی محسوب می‌شد. آثار این سیاست‌ها در دهه ۱۹۸۰م از یک‌سو کاهش انباشت سرمایه به (دلیل کاهش مخارج دولتی) و از سوی دیگر افزایش فقر به دلیل رهاسازی قیمت‌ها کالاهای اساسی و کاهش دستمزدهای واقعی بود.^۵ به این دلیل در ابتدای دهه ۱۹۸۰ یونیسف تلاش کرد تا جامعه جهانی را متوجه این مساله کند، اما از آن‌جا که فقر برای صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی مساله‌ای حاشیه‌ای بود؛ که به تدریج با کارکرد اثر «رخنه به پائین»^۶ رشد حل خواهد شد، توجهی به پیامدهای منفی سیاست‌های تعدیل و تثبیت نشد تا این که در سال ۱۹۸۷ یونیسف برنامه «تعدیل با چهره انسانی» را معرفی کرد. از این سال بانک جهانی ارزیابی آثار منفی سیاست‌ها را در دستورکار خود قرار داد و جبران آثار منفی وارد بر خانوارهای فقیر در دوره اجرای سیاست‌های انقباضی توصیه شد (استوارت، ۱۳۷۶: ۲۴).

بدین صورت در دهه ۱۹۹۰ بحث جایگزینی یارانه‌های هدفمند به جای یارانه‌های همگانی پیش آمد و به طور کلی تور ایمنی اجتماعی در چارچوب سیاست‌های تعدیل قرار گرفت. در چارچوب این رویکرد جدید (تعدیل با چهره انسانی) فرض می‌شود که

^۱ منظور از جامعه هدف، افراد و خانوارها یا گروه‌هایی هستند که در چارچوب هر نوع طرح هدفمندی یارانه‌ها مورد حمایت قرار می‌گیرند. این اشخاص غالباً کسانی هستند که به طور مستقیم یا غیرمستقیم در اثر اجرای سیاست‌های اقتصادی، تمام یا بخشی از درآمد خود را از دست داده یا به هر نحو دیگری در معرض آسیب قرار می‌گیرند.

^۲ حذف خانوارهای فقیری از گروه‌های لازم‌الحمايه و هدف.

^۳ مشمولیت خانوارهای غیرفقیر در گروه هدف.

^۴ در متون اقتصادی از این سیاست‌ها به عنوان رویکرد اجماع واشنگتن نیز نامبرده می‌شود. دلیل این نامگذاری این است که دو نهاد صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی علاوه بر خزانه‌داری آمریکا، در مقام طراح این سیاست‌ها، در واشنگتن قرار دارند.

^۵ این تجربه نشان داد که بر خلاف توصیه‌های سیاستی رویکرد نئوکلاسیک مبنی بر رهاسازی قیمت کالاها و خدمات، کاهش پرداخت‌های انتقالی و کنترل دستمزدها؛ با این مفروض که کنترل قیمتی چه به منظور حمایت از مصرف‌کننده و چه به منظور حمایت از تولیدکننده در نهایت به ضد خود تبدیل می‌شود، در بسیاری از کشورهای جهان اثر منفی بر وضع رفاهی فقر گذاشته است.

^۶ به اعتقاد نظریه‌پردازان این نظریه (Trickledown) با افزایش درآمد ثروتمندان، اثرات رخنه به پائین رشد اقتصادی در مرحله بعد درآمد فقرا را همزمان با افزایش تولید افزایش می‌دهد و از فشار تورمی جلوگیری می‌کند.

با تامین تور اجتماعی و پوشش حمایتی خانوارهای فقیر در دوره گذار اصلاحات اقتصادی، هم امکان تحرک رشد اقتصادی وجود دارد و هم امکان ممانعت از آسیب‌پذیری اقشار فقیر فراهم می‌شود.

بررسی مبانی نظری طرح شده توسط سیاست‌گذاران هدفمندی یارانه‌ها در ایران نیز حاکی از اتکاء بر رویکرد نئوکلاسیک و پیروی از سیاست‌های تعدیل است؛ که البته در دوره اخیر به روش شوک درمانی اجرا گردید.^۱

۲. سیاست‌گذاری و سیاست‌گذاری اقتصادی

اصولاً سیاست‌گذاری عمومی را می‌توان فرآیندی پیچیده و پویا دانست که در آن اجزا و عناصر مختلفی موثرند و هدف آن با توجه به مصلحت و منافع عامه، تصمیم‌گیری در تعیین خطوط اصلی و اساسی فعالیت‌ها و عملیات آینده دولت و بخش عمومی می‌باشد. به عبارت دیگر سیاست‌گذاری عبارت از تدوین و ارائه ضوابط و موازینی است که در آن سیاست‌کلی دولت و مصالح جمعی ملت مورد توجه قرار گرفته باشد (الوانی، ۱۳۹۰: ۲۹).

بر این پایه شاید یکی از ویژگی‌های مشترک بین جوامع و کشورها صرف‌نظر از اختلاف‌ها و تفاوت‌هایی که دارند، کوشش آن‌ها در جهت استفاده صحیح و منطقی از امکانات و منابع موجودشان باشد. ضرورت بکارگیری شیوه عقلایی در تعیین سیاست عمومی بیشتر بدان علت است که مردم و جامعه از مراجع حکومتی انتظار دارند که منطقی عمل کنند و منابع و امکانات به درستی مورد بهره‌برداری قرار گیرند. آنان انتظار دارند دستگاه دولت بهترین شیوه‌ها را برای رسیدن به اهداف نهایی جامعه برگزیند (الوانی، ۱۳۹۰: ۲۹).

سیاست‌گذاری اقتصادی نیز به همین ترتیب مبتنی بر شاخص‌هایی از جمله عقلانیت اقتصادی^۲ است. عقلانیت اقتصادی باید به کنترل فرآیندهای تولید، توزیع و مبادله و تحول فناوریانه منجر گردد. هرگونه تحول اقتصادی بدون توجه به زیرساخت‌های نهادی و فناوریانه امکان‌پذیر نیست. دولت مدرن نماد عقلانیت در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری اقتصادی است. بنابراین تحقق مشروعیت عقلایی برای حکومت‌ها در شرایطی امکان‌پذیر است که تصمیم‌گیران دولت‌مدرن بتوانند برای رسیدن به اهداف حکومتی به فرآیندهای وابسته به سیاست‌گذاری اقتصادی توجه نمایند (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۰: ۲۲).

در بیان مفهوم سیاست‌گذاری اقتصادی، «جیمز دیوی»^۳ معتقد است: "سیاست‌گذاری اقتصادی در ارتباط با موضوعات و حوزه‌های انجام می‌گردد که آثار و پیامدهای آن بر زندگی اجتماعی و اقتصادی طیف گسترده‌ای از شهروندان تاثیر به جا می‌گذارد. بنابراین هرگونه تصمیم‌گیری در حوزه عمومی^۴ که دارای ماهیت اقتصادی است یا این که پیامدهای اقتصادی به جا می‌گذارد در حوزه سیاست‌گذاری اقتصادی قرار می‌گیرد." (Williams, 1999: 66).

البته درباره این که چه چیز مطلوب است، عوامل و مجریان سیاست اقتصادی نیت متفاوت و غالباً مبهمی دارند. لذا در تشریح مسایل سیاست اقتصادی این مشکل مطرح است که در قلمرو خاص اقتصاد به هیچ‌وجه هدف نهایی مطرح نمی‌شود، حتی رفاه ملی و اعتلای سطح زندگی مردم؛ که همراه و اکثراً به منزله هدف نهایی سیاست اقتصادی در نظر گرفته می‌شود، در نهایت فقط ابزاری است برای تحقق هدف‌های اجتماعی و سیاسی دولت. با این حال و با وجود همه تفاوت‌هایی که در فهرست کردن و جمع‌بندی هدف‌ها وجود دارد، در برداشتی نسبتاً جامع هرم هدف‌های سیاست‌های اقتصادی را می‌توان به شکل زیر تصویر نمود (ایسینگ، ۱۳۷۸: ۱۸).

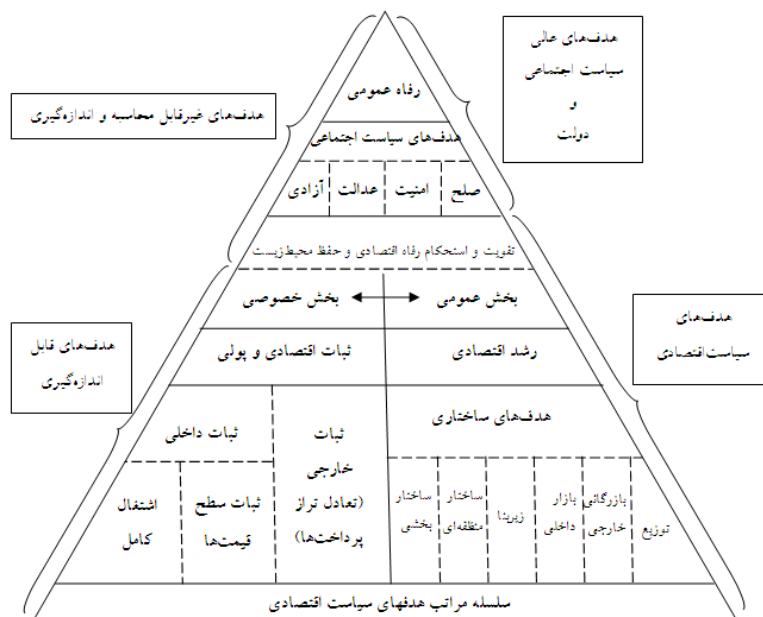
^۱ بررسی عمیق این روش و نحوه تعریف مسئله و راه‌حل اتخاذشده در کشورمان موضوع مهمی است که می‌تواند موضوع پژوهش جداگانه‌ای باشد.

^۲ Economic Rationality

^۳ Jeymze dioyee

^۴ Public sphere

شکل ۲: سلسله مراتب هدف‌های سیاست اقتصادی



مآخذ: اوتمار ایسینگ (۱۳۷۸). سیاست اقتصادی عمومی، تهران، انتشارات سمت، ص ۱۸.

سطوح مختلف هدف‌های سیاست‌گذاری اقتصادی در اینجا به منزله طبقه‌بندی ارتقای رفاه ملی تلقی می‌شوند. هدف‌های بالاتر سیاست اقتصادی عبارتند از سیاست‌گذاری اجتماعی که خود شامل آزادی فردی، عدالت اجتماعی، امنیت عمومی و صلح می‌شود. از آنجا که صلاح است هدف عالی برای خود هدف‌های بینابینی نیز داشته باشد، در راس هرم هدف‌های رفاه عمومی قرار می‌گیرد. و این هدف گویای آن است که همه سیاستمداران سرانجام و در نهایت باید در خدمت رفاه جامعه باشند. در غیر این صورت به کمک نمودار یاد شده می‌توان دریافت که خصلت توخالی بودن صوری هدف‌ها با نزدیک شدن به هرم افزایش می‌یابد. به عکس هرچه به سوی قاعده هرم پیش برویم، به همان نسبت امکانات ما برای بیان تجربی و پرمحتوای هدف‌های نهایی بیشتر خواهد شد.

کشورهایی که دارای تجربه موفق و موثر در ارتباط با کارآمدی الگوی بازار آزاد اقتصادی بوده‌اند، طبعاً تمایل بیشتر برای بهره‌گیری از رویکرد سیاست‌گذاری در برنامه‌ریزی‌های آینده خواهند داشت. آنان ترجیح می‌دهند از این طریق، اقتصاد بازار آزاد را حفظ کرده و از سوی دیگر به الگویی تمایل نشان دهند که فرآیند توزیع ارزش‌های اقتصادی را در چنین فرایندی امکان‌پذیر کند.

ب) ارزیابی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

همانگونه که پیش‌تر گفته شد اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (به عنوان نمونه‌ای از سیاست‌گذاری اقتصادی) از طریق حذف یارانه‌های غیرمستقیم و آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی و بازتوزیع درآمد حاصل این آزادسازی بین اقشار جامعه، اهداف چندگانه‌ای را دنبال می‌کند. بر این اساس نگارنده بر اساس چارچوب نظری پژوهش در ادامه ارزیابی نتیجه‌بخشی سیاست را بر طبق میزان تحقق هر یک از اهداف و بر حسب شاخص‌های مرتبط با هر کدام بررسی خواهد نمود.

۱. بهبود و توزیع عادلانه درآمد

همانطور که از عنوان هدفمندسازی یارانه‌ها مشخص است، نخستین و مهم‌ترین گام در تحقق اهداف آن، شناسایی افراد فقیر و سپس هدایت منابع حاصل از اجرای قانون به سمت آنها، برای دستیابی به آرمان‌های عدالت‌خواهانه و بهبود توزیع درآمد در جامعه است.

بر اساس اصول علم اقتصاد، وجود نابرابری گسترده در توزیع درآمد به بروز فقر و افزایش دامنه آن منجر می‌گردد. البته با توجه به عدم یکسان بودن فرصت‌ها و استعدادها، صحبت از توزیع درآمد کاملاً یکسان، موضوعیت ندارد، اما زیاد بودن فاصله طبقاتی نیز ویژگی یک اقتصاد ناسالم است (قنبری و همکاران، ۱۳۹۰: ۴). از این رو اتخاذ روش مناسب جهت شناسایی گروه‌های هدف مسئله مهمی است که پیش از هر اقدامی باید در خصوص آن تصمیم‌گیری شود.

مبحث پیش‌رو با هدف ارزیابی ایده‌های عدالت‌جویانه قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، ابتدا شیوه شناسایی گروه‌های هدف و سپس نتایج پرداخت یارانه در تغییر شاخص توزیع درآمد (شاخص جینی و نسبت مصرف-درآمد) را مورد بررسی قرار خواهد داد. البته نگارنده در پایان برای تکمیل این بخش متغیرهای موثر بر توزیع درآمد و نابرابری را نیز بررسی خواهد نمود. آمارهای مربوط به عملکرد دولت در این شاخص میزان موفقیت حقیقی سیاست‌گذاران در تحقق اهداف عدالت‌جویانه قانون هدفمندی را به نمایش خواهد گذاشت.

۱-۱. شناسایی گروه‌های هدف

پیش از اجرای فاز نخست قانون، دولت با همکاری مرکز آمار ایران از طریق توزیع پرسشنامه برای سرپرست خانوارها سعی در شناسایی گروه‌های هدف داشت، این نوع روش خوداظهاری دارای مزایا و معایبی بود؛ این روش نیازی به شناسایی و کنترل ندارد، هزینه‌های اداری آن بسیار پائین است که مزیت بسیار بالایی به شمار می‌آید. اما همزمان به این شیوه و نوع اجرای آن در کشور ایرادهایی وارد است:

- تنوع دارایی، جریان درآمدی و مشاغل در پرسشنامه‌ها در نظر گرفته نشده است و با استفاده از آن نمی‌توان وضعیت اقتصادی خانوار را به درستی ارزیابی نمود.

- به دلیل مشکلات اطلاعاتی پایگاه‌های اداره ثبت، امکان کنترل اطلاعات پرسشنامه‌ها وجود ندارد. حتی اگر این مشکل حل شود به دلیل آنکه تعداد بسیاری از معاملات در کشور بدون ثبت رسمی در پایگاه‌های اداره ثبت اسناد صورت می‌گیرد، امکان کنترل دقیق پرسشنامه‌ها از بین می‌رود (عطایی ب، ۱۳۸۷: ۹).

در هر حال در اجرای فاز نخست، در نهایت دولت بدون استفاده از اطلاعات این پرسشنامه‌ها، از شیوه پرداخت یارانه سرانه نقدی یکسان و همگانی بهره‌جست و قیمت کالاهای مشمول یارانه برای همه اقشار جامعه به شکل یکسان آزاد گردید.

این شیوه پرداخت به هیچ عنوان با پایه نظری مباحث هدفمندی هماهنگی نداشته و تمامی شهروندان را بدون در نظر گرفتن دارایی‌ها و نیازها در گروه هدف خود جای داد، لذا می‌توان ادعا نمود که این سیاست در مرحله اجرا موفق به شناسایی گروه اصلی هدف خود و اصابت عادلانه یارانه به ایشان نگردید.

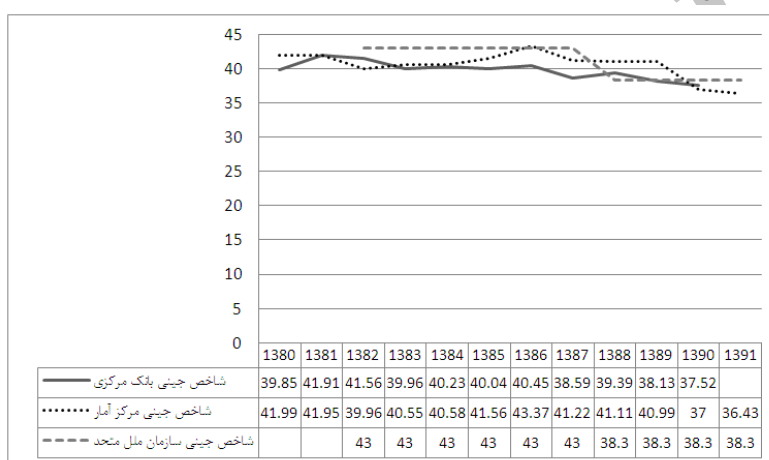
البته در طی زمان اجرای قانون همواره کشمکش‌هایی بر سر حذف برخی دهک‌های بالای درآمدی وجود داشته و در دوره‌ای مرکز آمار ایران از شهروندان متمول خواستار کناره‌گیری از دریافت یارانه شد که در عمل به دلیل اتکاء به شیوه خوداظهاری، پاسخ مثبتی دریافت نداشت و دولت در دوره‌ای سعی داشت تا راساً جمعی از خانوارها را حذف نماید. چنانکه مسئولان دولتی و رئیس‌جمهور در مراسم دوساله شدن اجرای قانون هدفمندی از شناسایی هشت میلیون نفر از اقشار پردرآمد برای حذف از گردونه دریافت یارانه نقدی خبر داده شخصاً اعلام نمود که طرفدار حذف این افراد است (روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۳۹۱/۹/۳۰). همچنین به نظر می‌رسد در فاز دوم، بنا بر اظهارات مسئولان؛ و بر اساس اطلاعات بدست آمده (از دولت یازدهم)، بخشی از دهک‌های بالای جامعه از دریافت یارانه حذف شوند (سه دهک بالا). به هر حال، علیرغم ایرادهای وارد شده، این اقدام نیز در خور تامل است، زیرا ایرادهای روش خوداظهاری درآمد همچنان پابرجاست و در صورت نبود شناسایی دوباره و دقیق، فاز دوم نیز بر همین مبنای نه چندان صحیح اجرا خواهد شد.

۱-۲. توزیع درآمد

بررسی‌های اقتصادی در مطالعه تغییرات توزیع درآمد (نابرابری) از روش‌های متعددی مانند شاخص جینی، منحنی لورنز، منحنی آتکینسون، نسبت سهم بالاترین دهک به پایین‌ترین دهک، شاخص تمرکز و شاخص کاکوانی بهره می‌جویند. با وجود تنوع، انتخاب روش در این زمینه با توجه به مزایا و معایب و هدف پژوهش صورت می‌گیرد. نگارنده در ادامه برای بررسی تغییرات صورت گرفته در توزیع درآمد طی اجرای فاز نخست قانون هدفمندی یارانه به شکل همزمان از دو شاخص ضریب جینی و نسبت درآمد- مصرف ده درصد ثروتمندترین به ده درصد فقیرترین خانوارها استفاده کرده است. همچنین برای بررسی عمیق‌تر عملکرد عدالتجویانه دولت، نوسان برخی شاخص‌های موثر بر توزیع درآمد؛ مانند نرخ ارز، نرخ بیکاری، نرخ رشد اقتصادی نیز بررسی شده‌اند.

بررسی تطبیقی آمارهای ارائه شده از سوی بانک مرکزی، مرکز آمار و گزارش توسعه انسانی سازمان ملل؛ علی‌رغم اختلاف ارقام، حاکی از آن است که ضریب جینی کشور و همچنین آمار سهم مصرف ده درصد ثروتمندترین به ده درصد فقیرترین از سال نخست اجرای این قانون رو به بهبود نهاده است.

نمودار ۱: مقایسه نوسان شاخص ضریب جینی بر حسب آمار بانک مرکزی، مرکز آمار ایران و سازمان ملل



منبع: داده‌های بانک مرکزی، مرکز آمار و گزارش‌های توسعه انسانی سازمان ملل

نمودار ۲: مقایسه نوسان شاخص سهم ده درصد ثروتمند به ده درصد فقیر بر حسب آمار بانک مرکزی، مرکز آمار ایران و سازمان ملل



منبع: داده‌های بانک مرکزی، مرکز آمار و گزارش‌های توسعه انسانی سازمان ملل

این موضوع در نگاه اول حاکی از بهبود توزیع درآمد در کشور و در نتیجه تحقق عدالت است. اما در حقیقت از این کاهش که متأثر از پرداخت یارانه نقدی بوده، به دلایل زیر نمی‌توان به صراحت نتیجه گرفت که نابرابری کاهش یافته است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲: ۲۴):

۱. داده‌های بکارگرفته شده مربوط به هزینه است و نه درآمد، لذا افت آن نمی‌تواند مربوط به کاهش بعد خانوار دهک‌های بالایی باشد، مگر آن که سرانه در نظر گرفته شده باشد.
۲. ظاهراً در محاسبه ضرایب جینی از داده‌های دهکی استفاده شده، به این ترتیب نابرابری‌های درون دهک‌ها لحاظ نشده، البته چون برای دو مقطع زمانی چنین بوده می‌توان فرض کرد درون دهک‌ها توزیع ثابت بوده است.
۳. یک قاعده کلی این است که در شرایط رکودی به دلیل افت بیشتر در درآمد گروه‌های پردرآمد، توزیع متعادل‌تر می‌شود. اما فقر نیز به دلیل کاهش کمک‌های دولت به گروه‌های فقیر افزایش می‌یابد. تجارب دوره‌های رونق درآمدهای نفتی قبل و بعد از انقلاب موید این مطلب است.
۴. در توجیه و تفسیر ضریب نابرابری همواره باید شاخص‌های کلان هم مدنظر قرار گیرد. اساساً پذیرفتن کاهش نابرابری در شرایط تورمی قدری مشکل است. در شرایطی که شاخص فلاکت (نرخ تورم + نرخ بیکاری) افزایش یافته، حتی بهبود توزیع درآمد به معنای کاهش فقر نیست. به هر حال اگر حتی بهبود توزیع را بپذیریم به هیچ وجه به معنای کاهش فقر نیست.
۵. مطالعات اگر چه نشان می‌دهد وضعیت دهک اول و آخر در سال اول اجرای هدفمندی بهبود داشته اما همزمان وضعیت دهک‌های میانی تخریب گردیده است. البته می‌توان انتظار داشت در نتیجه تورم دو سال اخیر وضعیت دهک اول نیز بدتر شده باشد. به ویژه آنکه تورم از ناحیه مواد غذایی که سهم بالاتری در هزینه خانوار کم درآمد دارد، بالاتر بوده است.

جدول ۲: ضریب جینی و سهم هزینه ناخالص دهک‌ها در کل کشور

سال	ضریب جینی	سهم بیست درصد پایین جامعه	سهم ده درصد بالا به ده درصد پایین جامعه
۱۳۸۴	۰/۴۵۸	۰/۵۲۹	۱۶/۴۶
۱۳۹۰	۰/۳۵۶۸	۰/۰۶۶۳	۱۱/۰۹
نه ماهه ۱۳۹۱	۰/۳۵۷۵	۰/۰۶۹۲	۱۰/۳۶

مناطق روستایی

سال	ضریب جینی	سهم بیست درصد پایین جامعه	سهم ده درصد بالا به ده درصد پایین جامعه
۱۳۸۴	۰/۳۸۸۹	۰/۰۶۱۱	۱۲/۷۴
۱۳۹۰	۰/۳۳۹۴	۰/۰۷۲۲	۹/۳۸
نه ماهه ۱۳۹۱	۰/۳۳۷۳	۰/۰۷۵۰	۸/۸۱

مناطق شهری

سال	ضریب جینی	سهم بیست درصد پایین جامعه	سهم ده درصد بالا به ده درصد پایین جامعه
۱۳۸۴	۰/۴۰۵۸	۰/۰۵۸۷	۱۳/۹۴
۱۳۹۰	۰/۳۵۶۸	۰/۰۶۹۴	۱۰/۱۷
نه ماهه ۱۳۹۱	۰/۳۵۷۵	۰/۰۷۰۵	۹/۹۸

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۲). بررسی وضعیت متغیرهای کلان اقتصاد ایران (حوزه‌های فرابخشی)، دفتر

مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل گزارش ۱۳۱۲۵، ص ۲۴.

۶. تنها مقایسه نسبت دهک آخر به دهک اول نمی‌تواند ملاک سنجش باشد. ارقام جدول بالا حکایت از بدتر شدن وضعیت طبقات میانی دارد (دچار رشد پایین‌تر و در بعضی سال‌ها رشد منفی در مخارج شده‌اند). این پدیده خود به معنای بدتر شدن توزیع می‌باشد که در مقایسه دهک اول و آخر بیان نمی‌شود. باید توجه داشت که طبقه میانی نقش اصلی را در رشد اقتصادی و کیفیت آن بازی می‌کند

جدول ۳: نرخ رشد سالیانه مخارج خانوار (سرانه)

سال	دو دهک اول	دو دهک دوم	دو دهک سوم	دو دهک چهارم	دو دهک پنجم
۱۳۶۸-۱۳۶۳	-۰/۱۰	-۰/۱۱	-۰/۱۲	-۰/۱۲	-۰/۱۳
۱۳۷۹-۱۳۶۹	۰/۲۷	۰/۲۹	۰/۱۱	۰/۲۰	۰/۱۱
۱۳۹۰-۱۳۸۰	۰/۰۵۱	۰/۰۴۸	۰/۰۵۳	۰/۰۵۳	۰/۰۵۱

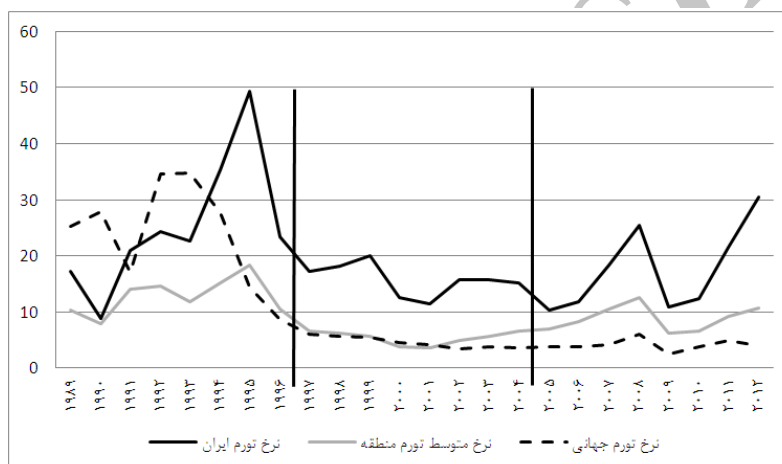
منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۲). بررسی وضعیت متغیرهای کلان اقتصاد ایران (حوزه‌های فرابخشی)، دفتر

مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل گزارش ۱۳۱۲۵، ص ۲۵

۷. وقتی در اقتصادی سیستم حمایتی گسترده به ویژه در قالب کمک هزینه مصرفی برقرار است، داده‌های مخارج مصرفی به ویژه از جانب گروه‌های کم‌درآمد باید مورد تعدیل قرار گیرد. چرا که در چنین شرایطی گروه درآمدی برای بهره‌مندی از حمایت بیشتر در اعلام مخارج مصرفی دچار اضافه‌گویی است که این خود بر اندازه شاخص‌های نابرابری اثرگذار است.

این در حالی است که بررسی عوامل موثر بر ضریب جینی و توزیع درآمد نیز وضعیت مناسبی را نشان نمی‌دهد. در این زمینه شاخص سالیانه تورم از ابتدای سال ۱۳۸۹ روند صعودی به خود گرفته و از متوسط ۱۰ درصد در سال ۱۳۸۹ به متوسط ۲۰ درصد در سال ۱۳۹۰ افزایش یافت و در پایان سال ۱۳۹۱ به ۳۰ درصد رسید. همچنین در نگاهی مقایسه‌ای، اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال‌های اخیر، همچون سیاست تعدیل دوره سازندگی بر فاصله کشورمان با کشورهای همسایه افزوده و نرخ تورم کشور در سال‌های اجرای قانون به ترتیب ۵/۹، ۱۲/۳ و ۱۹/۸ درصد بیش از تورم منطقه بوده است. این موضوع در خصوص تورم جهانی نیز صادق است، چنانکه پس از اجرای سیاست مذکور درصد تغییر تورم کشورمان با متوسط جهانی به ترتیب ۸/۷، ۱۶/۶ و ۲۶/۶ بوده است.

نمودار ۳: نمودار مقایسه نرخ تورم ایران با نرخ متوسط منطقه و جهان طی سه دوره هشت ساله



سال	کشور	۱۹۸۹	۱۹۹۰	۱۹۹۱	۱۹۹۲	۱۹۹۳	۱۹۹۴	۱۹۹۵	۱۹۹۶	متوسط ۱۹۸۹-۱۹۹۶	۱۹۹۷	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰	۲۰۰۱
ایران	۱۷/۳	۸/۹	۲۰/۹	۲۴/۴	۲۲/۶	۳۵/۳	۴۹/۳	۲۳/۳	۲۲/۸	۲۲/۸	۱۷/۲	۱۸/۱	۲۰/۱	۱۲/۶	۱۱/۴
عربستان	۱/۱	-۱	۳/۸	-۰/۹	۱/۳۳	۱/۳۲	۵/۲۳	۰/۲	۱/۳۶	۱/۳۶	-۰/۳	-۰/۳	-۲/۰۸	-۱/۰۶	-۱/۲۹
مصر	۲۰/۱	۲۱/۱	۱۴/۷	۲۱/۱	۱۱	۹	۹/۴	۷/۱	۱۳/۱	۱۳/۱	۶/۲	۵	۳/۷	۲/۸	۲/۴
ترکیه	۶۳/۳	۶۰/۳	۶۶	۷۰/۱	۶۶/۱	۱۰۴/۵	۸۹/۶	۸۰/۲	۷۳/۷۶	۷۳/۷۶	۸۵/۶	۸۴/۷	۶۴/۹	۵۵	۵۴/۲
منطقه	۱۰/۴	۷/۹	۱۴/۱	۱۴/۷	۱۱/۹	۱۵/۱	۱۸/۴	۱۰/۵	۱۲/۴۹	۱۲/۴۹	۶/۶	۶/۲	۵/۶	۳/۷	۳/۶
جهان	۲۵/۳	۲۷/۸	۱۷/۱	۳۴/۶	۳۴/۸	۲۷/۷	۱۴/۵	۸/۶	۲۱/۷۵	۲۱/۷۵	۶/۱	۵/۶	۵/۴	۴/۶	۴/۲

سال	کشور	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	متوسط ۱۹۹۷-۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	متوسط ۲۰۰۵-۲۰۱۲
ایران	۱۵/۸	۱۵/۷	۱۵/۳	۱۵/۵	۱۰/۳	۱۱/۹	۱۸/۴	۳۵/۴	۱۰/۸	۱۲/۴	۲۱/۵	۳۰/۵	۱۶/۳	
عربستان	۰/۱۱	۰/۵۴	-۰/۳۳	-۰/۵۱	۰/۵۴	۱/۹۳	۵/۰۴	۶/۱	۴/۱	۳/۸	۳/۷۵	۲/۸۶	۲/۹۲	
مصر	۲/۴	۳/۲	۸/۱	۳/۸۵	۸/۸	۴/۲	۱۱	۱۱/۷	۱۶/۲	۱۱/۷	۱۱/۱	۸/۶	۹/۸۱	
ترکیه	۴۵/۱	۲۵/۳	۸/۶	۴۳/۹	۸/۲	۹/۶	۸/۷	۱۰/۴	۶/۲	۸/۶	۶/۵	۸/۹	۸/۲۷	
منطقه	۴/۹	۵/۶	۶/۶	۵/۳۲	۶/۹	۸/۲	۱۰/۶	۱۲/۵	۶/۲	۶/۵	۹/۲	۱۰/۷	۸/۵۹	
جهان	۳/۵	۳/۷	۳/۶	۴/۴۹	۳/۸	۳/۷	۴/۱	۶	۲/۴	۳/۷	۴/۹	۳/۹	۳/۹۵	

منبع: رویا طباطبایی یزدی و میثم شهبازی (۱۳۹۲). مهم‌ترین شاخص‌های اقتصادی کشور از ابتدای برنامه اول تا دو سال اول برنامه پنجم، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، گزارش راهبردی، شماره ۱۶۲، صص ۳۶ و ۳۴. همزمان با تورم، رشد نقدینگی و پایه پولی، که ناشی از سوءمدیریت دولتی بوده، نیز تا حد زیادی وضعیت توزیع درآمد و نتایج عدالت جویانه مورد نظر برای قانون را با چالش مواجه و در عمل پرداخت نقدی یارانه را بی‌تاثیر ساخت.

جدول ۴: درصد رشد نقدینگی و رشد پایه پولی کشور از سال ۱۳۸۴-۱۳۹۱

سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱
رشد پایه پولی	۴۵/۹	۲۶/۹	۳۰/۵	۴۷/۶	۱۱/۹	۱۳/۷	۱۱/۴	۲۷
رشد نقدینگی	۴۳/۳	۳۹/۴	۲۷/۷	۱۵/۹	۲۳/۹	۲۵/۲	۱۹/۴	۳۲

منبع: رویا طباطبایی یزدی و میثم شهبازی (۱۳۹۲). مهم‌ترین شاخص‌های اقتصادی کشور از ابتدای برنامه اول تا دو سال اول برنامه پنجم، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، گزارش راهبردی، شماره ۱۶۲، صص ۳۶ و ۳۴.

همچنین نباید فراموش کرد که تورم مذکور تماماً متأثر از هدفمندی یارانه‌ها نمی‌باشد. در ادبیات اقتصادی علل تورم به سه دسته تقسیم می‌شوند: تورم ناشی از تقاضا، تورم ناشی از فشار هزینه و تورم ساختاری.

تورم ناشی از تقاضا: طی سال‌های اخیر و تحت تاثیر درآمدهای سرشار از فروش نفت، دولت سیاست‌های پولی و مالی انبساط متعددی را در پیش گرفت. سیاست‌های انبساطی مالی عبارتند از: پرداخت یارانه نقدی، اجرای طرح‌هایی مانند طرح مسکن مهر و بنگاه‌های زودبازده از محل منابع بانک‌ها به ویژه بانک مرکزی، که موجب افزایش بدهی دولت به بانک‌ها و بانک مرکزی و گسترش نقدینگی گردید.

لازم به یادآوری است آنچه بیش از تزریق مازاد نقدینگی مخرب است، نحوه هدایت نقدینگی است، که متأسفانه در کشور ما به سوی فعالیت‌های غیرمولد و سوداگرانه است. در حقیقت کیفیت بالای نقدینگی و بسترهای صحیح اقتصادی موجب می‌شود، کیفیت نقدینگی مخرب نباشد.

جدول ۵: آمار نقدینگی و تورم طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۱

سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	میانگین رشد سالانه (درصد)
نقدینگی	۹۲۱,۰۱۹/۴	۱,۲۸۴,۱۹۹/۴	۱,۶۴۰,۲۹۳	۱,۹۰۱,۳۶۶	۲,۳۵۵,۸۸۹/۱	۲,۹۴۸,۸۷۴/۲	۳,۵۰۰,۲۰۴/۱	۴,۵۰۰,۲۴۸/۸	۲۵
پول	۳۱۷,۹۱۹/۴	۴۱۴,۵۴۴/۹	۵۳۵,۷۰۷/۳	۵۲۵,۴۸۲/۵	۶۰۱,۶۹۷	۷۵۸,۷۱۶/۶	۸۷۴,۱۵۸/۷	۱,۰۰۱,۴۵۲/۵	۱۸
نسبه پول	۶۰۳,۱۰۰	۸۶۹,۶۵۴/۵	۱,۱۰۴,۰۸۵/۷	۱,۳۷۵,۸۸۳/۵	۱,۷۵۴,۱۵۷/۱	۲,۱۹۰,۱۵۷/۶	۲,۶۲۸,۰۴۵/۴	۳,۴۹۸,۷۸۹/۳	۲۹

ماخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

تورم ناشی از فشار هزینه: اقتصاد ایران مشخصات یک اقتصاد باز و کوچک را دارد. چرا که از یک طرف صادرات و واردات سهم عمده‌ای در اقتصاد ملی دارد و صادرات نفت و واردات کالاهای سرمایه‌ای از نیازهای اصلی اقتصاد ملی محسوب می‌شوند. از طرف دیگر نیز اقتصاد ایران نسبت به اقتصاد جهانی به اندازه‌ای کوچک است که نمی‌تواند بر اقتصاد جهانی تاثیر معناداری داشته باشد.

افزایش تحریم‌های خصمانه علیه ایران، باعث شده است توان تولیدی در اقتصاد ملی کاهش یابد. این تحریم‌ها باعث شده تا ورود کالاهای سرمایه‌ای (ماشین‌آلات و تجهیزات) و همچنین کالاهای مصرفی کاهش یابد، لذا بخش‌هایی از اقتصاد ملی که بر پایه تجارت این کالاها بنا شده بودند، با کاهش شدید تولید مواجه شده‌اند. بدین ترتیب بخشی از تورمی که هم اکنون در ایران شاهد آن هستیم ناشی از کاهش تولید (افزایش هزینه تولید) در نتیجه تحریم‌های غرب علیه ایران است.

همچنین اعمال تحریم‌ها و کاهش درآمدهای نفتی باعث شد، عرضه در بازار کاهش یابد. کاهش عرضه ارز و افزایش تقاضا ناشی از شکل‌گیری انتظارات قیمتی باعث گردید نرخ ارز به طوره عمده‌ای افزایش یابد. افزایش نرخ ارز، کاهش واردات کالاهای مصرفی و صادراتی را در پی داشت و باعث افزایش تورم در اقتصاد داخلی گردید.

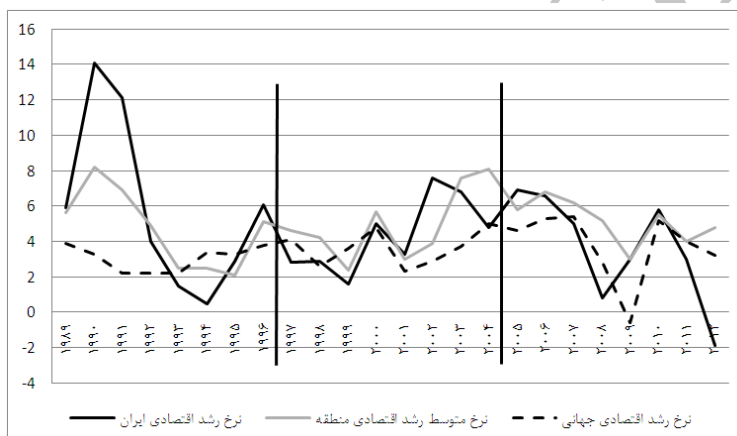
گفتنی است که نرخ تورم به تنهایی ملاک مناسبی برای مقایسه روند اقتصادی کشورها نیست. چنانکه برخی محققان با اشاره به کشورهای برزیل و ترکیه که تورم‌های بالایی را در کارنامه خود دارند، مدعی‌اند؛ این راه رشد اقتصادی نیست. نمی‌توان انکار کرد کشورهای در حال توسعه‌ای که به سوی بازار آزاد حرکت می‌کنند، تورم‌های بالایی داشته‌اند، اما مسئله مهم‌تر آن است که رشد

اقتصادی آنها به هنگام تورم‌های بالا، قابل قبول بوده است. برای مثال تورم سالانه کشور ترکیه در مقطعی از مرز ۵۰ درصد عبور و تورم نقطه به نقطه آن به سطح ۷۰ درصد رسید؛ اما در همان هنگام نرخ رشد اقتصادی در حال افزایش بود و در این دوره و با وجود چنین تورم‌هایی، نرخ متوسط رشد اقتصادی ترکیه بین سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۸ به ۷ درصد رسید (روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۳۹۱/۱۰/۴).

از این رو به اعتقاد نگارنده توجه به نرخ رشد اقتصادی کشور ایران نیز ضروری است، چراکه تنها در این صورت امکان تحمل تورم و موفقیت قانون هدفمندی در تعدیل اقتصاد و توزیع درآمد شهروندان آسیب‌پذیر ممکن می‌شود. بر این اساس در ادامه نرخ رشد اقتصادی کشور را بر حسب نرخ رشد تولید ناخالص داخلی بررسی و وضعیت کشور با کشورهای منطقه و متوسط جهان مقایسه شده است.^۱

شواهد حاکی از آن است که کمترین متوسط رشد اقتصادی در سه دوره گذشته (دولت‌های آقایان رفسنجانی، خاتمی و احمدی‌نژاد) مربوط به دوره اجرای قانون هدفمندی بوده و بر خلاف نیاز اقتصادی کشور به رشد، عملکرد اقتصادی دولت در شاخص رشد اقتصادی، با اجرای قانون دچار افول و حتی رشد منفی شده است.

نمودار ۴: مقایسه رشد اقتصادی به قیمت‌های ثابت به پول ملی با متوسط منطقه و جهان ۱۹۹۸-۲۰۱۰



سال	۱۹۸۹	۱۹۹۰	۱۹۹۱	۱۹۹۲	۱۹۹۳	۱۹۹۴	۱۹۹۵	۱۹۹۶	متوسط ۱۹۹۶-۱۹۸۹	۱۹۹۷	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰	۲۰۰۱
کشور														
ایران	۵/۹	۱۴/۱	۱۲/۱	۴/۰	۱/۵	-۰/۵	۲/۹	۶/۱	۳/۹	۲/۸	۲/۹	۱/۶	۵/۰	۳/۳
عربستان	۵/۶	۸/۶	۹/۳	۴/۴	۳/۱	۰/۳۶	۳/۶	۳/۶	۲/۸۶	۲/۷	۲/۴	-۰/۴۶	۵/۲	۰/۴
مصر	۳	۲/۳	۲/۱	-۰/۳	۲/۹	۴/۲	۴/۵	۴/۹	۲/۴۲	۵/۹	۷/۵	۶/۱	۵/۴	۳/۵
ترکیه	۰/۲۵	۹/۲	۰/۹۳	۶	۸	-۵/۴	۷/۲	۷	۴/۰۴	۷/۵	۳/۱	-۳/۴	۶/۸	-۵/۷
منطقه	۵/۶	۸/۲	۶/۹	۴/۹	۲/۵	۲/۵	۲/۱	۵/۱	۴/۲۴	۴/۶	۴/۲	۲/۴	۵/۷	۳
جهان	۳/۹	۳/۳	۲/۲	۲/۲	۲/۲	۳/۴	۳/۳	۳/۸	۳	۴/۱	۲/۶	۳/۶	۴/۸	۲/۳

سال	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	متوسط ۲۰۰۴-۱۹۹۷	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	متوسط ۲۰۰۵-۲۰۱۲
کشور													
ایران	۷/۶	۶/۸	۴/۸	۳/۹	۶/۹	۶/۶	۵/۰	۰/۸	۳/۰	۵/۸	۳	-۱/۹	۳/۵۶
عربستان	۰/۲	۷/۹	۴/۷	۲/۸۵	۷/۲	۵/۶	۶	۸/۴	۱/۸	۷/۴	۸/۵	۶/۸	۵/۹۵
مصر	۳/۲	۳/۲	۴/۱	۴/۶۴	۴/۵	۶/۸	۷/۱	۷/۲	۴/۷	۵/۱	۱/۸	۲/۲	۴/۴۳
ترکیه	۶/۲	۵/۳	۹/۴	۳/۵۱	۸/۴	۶/۹	۴/۷	۰/۶۶	-۴/۸	۹/۱	۸/۵	۲/۶	۴/۴۱
منطقه	۳/۹	۷/۶	۸/۱	۴/۵۷	۵/۸	۶/۸	۶/۲	۵/۲	۳	۵/۵	۴	۴/۸	۵/۰۲
جهان	۳/۹	۳/۷	۵	۳/۵	۴/۶	۵/۳	۵/۴	۲/۸	-۰/۶	۵/۲	۴	۳/۲	۳/۷

منبع: صندوق بین‌المللی پول (آوریل ۲۰۱۳) و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (داده‌های ایران)

منبع: رویا طباطبایی یزدی و میثم شهبازی (۱۳۹۲). مهم‌ترین شاخص‌های اقتصادی کشور از ابتدای برنامه اول تا دو سال اول برنامه پنجم، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، گزارش راهبردی، شماره ۱۶۲، ص ۲۱.

^۱شایان ذکر است در خصوص این شاخص نیز میان دستگاه‌های آماری اختلاف نظر وجود دارد.

البته ارقام ارائه شده توسط مرکز آمار ایران و بانک جهانی در زمینه رشد اقتصادی، متفاوت از بانک مرکزی و صندوق بین‌المللی پول است، با این حال هر دو روند رو به کاهشی را نشان می‌دهند.

جدول ۶: نرخ رشد اقتصادی در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ بر اساس مرکز آمار ایران و بانک جهانی

سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲
نرخ رشد اقتصادی (درصد)	۶/۱۹	۷/۳۲	۷/۸۴	۰/۸۳	۳/۱۶	۶/۳۸	۳/۲۰	-۳/۰۰	-۱/۳۰

※ سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰ مرکز آمار ایران

※ سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ واحد اقتصادی آکونومیست و بانک جهانی

بنا به برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس طی دوره ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ به شکل متوسط به ازای هر یک درصد رشد اقتصادی در هر سال، ۲۲/۸ میلیارد دلار هزینه شده است^۱ (این رقم در دوره ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴، ۴/۵ میلیارد دلار بوده است). این وضعیت حکایت از آن دارد که در طول دولت‌های نهم و دهم، استفاده از منابع ارزی در کشور به شدت نابهینه بوده و در نتیجه بخش بزرگی از فرصت‌های توسعه‌ای در اقتصاد کشور به دلیل همین مدیریت ناکارآمد، از دست رفته است. نرخ بیکاری نیز به عنوان یکی از متغیرهای موثر بر توزیع درآمد، نیز طی این مدت تغییر چندانی را در کشورمان شاهد نبوده است.

جدول ۷: روند تحولات بازار کار طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰

سال	جمعیت	جمعیت در سنین فعالیت	جمعیت فعال	نرخ مشارکت	جمعیت شاغل	جمعیت بیکار (درصد)	نرخ بیکاری (درصد)
۱۳۸۴	۶۹/۵	۵۶/۸	۲۳/۳	۰/۴۱	۲۰/۶۲	۲/۶۷	۱۱/۵
۱۳۸۵	۷۰/۵	۵۸/۱	۲۳/۵	۰/۴۰	۲۰/۸۴	۲/۶۴	۱۱/۳
۱۳۸۶	۷۱/۵	۵۹/۲	۲۳/۶	۰/۴۰	۲۱/۰۹	۲/۴۹	۱۰/۵
۱۳۸۷	۷۲/۶	۶۰/۲	۲۲/۹	۰/۳۸	۲۰/۵۰	۲/۳۹	۱۰/۴
۱۳۸۸	۷۳/۷	۶۱/۳	۲۳/۸	۰/۳۹	۲۱/۰۰	۲/۸۴	۱۱/۹
۱۳۸۹	۷۴/۷	۶۲/۱	۲۳/۹	۰/۳۸	۲۰/۶۶	۳/۲۲	۱۳/۵
۱۳۹۰	۷۵/۰	۶۳/۴	۲۳/۴	۰/۳۷	۲۰/۵۱	۲/۸۸	۱۲/۳

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۲). بررسی وضعیت متغیرهای کلان اقتصاد ایران (حوزه‌های فرابخشی)، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل گزارش ۱۳۱۲۵، ۲۳.

شایان ذکر است همزمان با نرخ نامناسب بیکاری، شکاف درآمد و هزینه خانوارهای ایرانی نیز روند رو به رشد را تجربه می‌کند و معیشت را برای خانوارهای شهری و روستایی ایرانی سخت‌تر و در سال‌های اخیر میزان افزایش حداقل دستمزد (شاغلان) کارگران؛ که سهم بزرگی از خانوارهای ایرانی را به خود اختصاص می‌دهند، نیز روندی نزولی را طی می‌کند. حداقل دستمزد کارگری در سال ۹۰ تنها ۹ درصد رشد کرد و در سال ۸۹ این حداقل حقوق، رشدی ۱۳ درصدی یافت و در سال ۸۸ رشد ۱۷ درصدی به خود دید؛ روندی نزولی در تعیین حداقل دستمزد (شورای عالی کار) که به نظر می‌رسد به عمیق‌تر شدن این شکاف بیش از پیش کمک کرده است. این در حالی است که طی مدت اجرای طرح هدفمندی از یک سو به واسطه تعطیلی واحدهای تولیدی بر آمار بیکاران افزوده شده است^۲ و از سوی دیگر با وجود اجرای طرح‌هایی مانند بنگاه‌های کوچک زودبازده، بازگشایی پرونده مشاغل خانگی و ادامه خوداشتغالی‌ها، همچنان کشور با نرخ بیکاری بالای ۱۰ درصد مواجه است؛ و نه تنها هدف برنامه چهارم در کاهش نرخ بیکاری به ۸ درصد محقق نشده، به نظر نیز نمی‌رسد که هدف گذاری برنامه پنجم برای نرخ ۷ درصد در پایان سال ۹۳ نیز محقق گردد.

نرخ ارز نیز از آن دست متغیرهای اقتصادی است که تغییر در آن مجموعه‌ای از تغییرات متفاوت و چه بسا متضاد را در بخش‌های داخلی و خارجی اقتصاد به همراه دارد. این اثرگذاری به خاطر نقشی است که این نرخ در تعیین قدرت رقابتی تولیدکنندگان

^۱ به ازای درآمد ارزی نفت

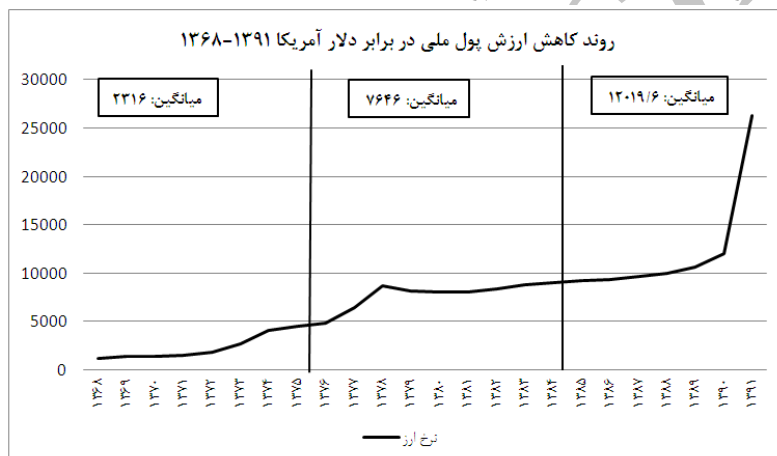
^۲ بنا بر اعلام معاون وزیر صنعت، معدن و تجارت ۸۹۰ واحد در شهرکهای صنعتی در جریان اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها با کاهش میزان تولید و بیکاری ۴۱۰۸ نفری مواجه شده‌اند (پایگاه خبری عصر ایران، ۱۳۹۰/۱۰/۲۰). برخی برآوردها نیز حکایت از تعطیلی یک چهارم کارخانه‌ها در پی اجرای طرح دارد (پایگاه خبری العربیه، ۱۷ فوریه ۲۰۱۲).

داخلی در برابر رقبای خارجی در بازارهای داخلی و خارجی ایفا می کند که همه این عوامل در نهایت آثار خود را در میزان تولید و اشتغال بر جای می گذارند. نرخ ارز، همچنین بر سطح عمومی قیمت ها و به تبع آن بر تورم اثرگذار است که این نیز خود از جهتی دیگر می تواند بر قدرت رقابتی تولیدکنندگان و نیز سطح تولید و اشتغال اثرگذار باشد، لذا با توجه به پیامدهای گسترده نرخ ارز در عملکرد اقتصادی کشور، تعیین نرخ ارز و سیاست گذاری های ارزی از اهمیت بالایی برخوردارند.

در این زمینه افزایش ناگهانی و شدید نرخ ارز در سال ۱۳۹۱، به همراه سوء مدیریت دولت؛ که خود به یکی از متغیرهای مهم و اثرگذار بر فضای روانی جامعه و سیاست گذاران و همچنین موثر بر تصمیم گیری در خصوص اجرای فاز دوم قانون تبدیل و به عدم اطمینان فعالان اقتصادی انجامید، خسارت های جبرانناپذیری را به بخش های تولیدی وارد کرد.

مقایسه سه دوره مدیریت کشور بر اساس این شاخص حاکی از آن است که نسبت نرخ ارز پایان دوره به اول دوره به ترتیب در دوره های سه گانه ۳/۷، ۱/۸، ۲/۹ بوده است. یعنی ارزش پول ملی در دوره اول و سوم در حدود یک سوم شده و در دوره دوم پول ملی نزدیک به نیمی از ارزش خود را از دست داده است. بر این اساس ریال ایران در سال ۱۳۹۱ نسبت به سال ۱۳۶۸ حدود ۹۵ درصد ارزش خود را از دست داده و تمامی دولت ها در این مسئله سهیم بوده اند.

نمودار ۵: روند کاهش ارزش پول ملی در برابر دلار طی سال های ۱۳۶۸-۱۳۹۱



سال	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	متوسط ۱۳۶۸-۱۳۷۵
کشور	کسور	کسور	کسور	کسور	کسور	کسور	کسور	کسور	کسور
ایران	۱۲۰۷	۱۴۱۳	۱۴۲۰	۱۴۹۸	۱۸۰۳	۲۶۶۷	۴۰۷۸	۴۴۴۴	۲۳۱۶

سال	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	متوسط ۱۳۷۶-۱۳۸۳
کشور	کسور	کسور	کسور	کسور	کسور	کسور	کسور	کسور	کسور
ایران	۴۷۸۵	۶۴۶۰	۸۶۳۲	۸۱۹۰	۸۰۰۹	۸۰۱۹	۸۳۲۵	۸۷۴۸	۷۶۴۶

سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	متوسط ۱۳۸۴-۱۳۹۱
کشور	کسور	کسور	کسور	کسور	کسور	کسور	کسور	کسور	کسور
ایران	۹۰۴۲	۹۲۲۶	۹۳۵۷	۹۶۶۷	۹۹۷۹	۱۰۶۰۱	۱۲۰۴۷	۲۶۲۳۸	۱۲۰۱۹/۶

منبع: رویا طباطبایی یزدی و میثم شهبازی (۱۳۹۲). مهم ترین شاخص های اقتصادی کشور از ابتدای برنامه اول تا دو سال اول برنامه پنجم، معاونت پژوهش های اقتصادی، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، گزارش راهبردی، شماره ۱۶۲، صص ۱۵-۱۲. هدفمندی یارانه ها به شکل مستقیم بر نرخ ارز اثرگذار نبود اما افزایش نرخ ارز و تبعات آن تا حد زیادی و از محل افزایش قیمت ها و تورم اثرات هدفمندی را خنثی نمود. لذا اگر ارزش پول ملی به صورت ملایم و با یک سقف سالانه افزایش می یافت، لطمات آن بر توزیع درآمد، گسترش فقر، افزایش نااطمینانی و بروز تورم محدودتر می شد.

بر این اساس شواهد ارائه شده در خوشبینانه ترین حالت انتظار آن است که بهبود نسبی ایجاد شده در توزیع درآمد؛ که ناشی از پرداخت نقدی یارانه بوده، در پی نوسان دیگر شاخص های اثرگذار (تورم بالا، نقدینگی زیاد، رشد اقتصادی پایین، بیکاری بالا)

بی‌اثر و خنثی شده باشد. در پایان ذکر این نکته نیز ضروری است که قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در حقیقت، چه به لحاظ نظری و چه عملی، ایده هدفمندی یعنی شناسایی و توجه به گروه‌های هدف را محقق نساخت و عواید حاصله را به شکل برابر بین تمامی اقشار تقسیم نمود که خود فارغ از برقراری عدالت است.

۲. کاهش مصرف و بهره‌وری انرژی

یکی از عمده استدلالات دولت نهم در پیگیری قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، بالا بودن شدت مصرف و بهره‌وری پایین انرژی در کشور بود. هدف و توجیه قانون مذکور این بود که از طریق افزایش قیمت حامل‌های انرژی می‌توان شدت مصرف این منابع ارزشمند را کاهش (به ویژه بخش تولید) و بخش تولید را به بهره‌گیری از تکنولوژی‌های جدید، ترغیب نمود و از این طریق بهره‌وری انرژی را افزایش داد.

بر این پایه با اجرای قانون در اواخر سال ۱۳۸۹، شاهد افزایش یکباره و چشمگیر قیمت حامل‌های انرژی بودیم؛ به گونه‌ای که قیمت بنزین ۴ الی ۷ برابر، نفت سفید ۶/۱ برابر، نفت گاز بین ۲۱/۲ تا ۹/۱ برابر، نفت کوره ۲۱/۲ برابر، گاز مایع بین ۵/۳ تا ۱/۳، برابر گردید، و قیمت برق نیز ۲۶/۵ درصد رشد یافت. در این سال قیمت اسمی فروش برق نیز نسبت به سال گذشته حدود ۲ برابر گردید^۱ (وزارت نیرو، ۱۳۹۲: ۱۰).

جدول ۸: قیمت اسمی حامل‌های انرژی و قیمت خرده‌فروشی حامل‌های انرژی قبل و بعد از هدفمندی

سال		۱۳۸۹		۱۳۹۰	
		قبل از هدفمندی یارانه‌ها	بعد از هدفمندی یارانه‌ها	سه‌ماهه	آزاد
برق ^(۱)		۲۰۸/۷	۴۰۹/۵		
بنزین معمولی ^(۲)		۱۰۰۰	۴۰۰۰	۴۰۰۰	۷۰۰۰
بنزین سوپر ^(۲)		۱۵۰۰	۵۰۰۰	۴۰۰۰	۷۰۰۰
نفت سفید ^(۲)		۱۶۵	۱۰۰۰	۱۰۰۰	۱۰۰۰
نفت گاز ^(۲)		۵۸/۵۶۴	۳۵۰۰	۳۵۰۰	۳۵۰۰
نیروگاه		۱۶۵	۱۵۰۰-۱۵۰۰	۱۵۰۰	۳۵۰۰
سایر بخش‌ها		۳۰/۶۱۳	۲۰۰۰	۲۰۰۰	۲۰۰۰
نفت کوره ^(۲)		۹۴/۵	۲۰۰۰	۳۵۰۰	۳۵۰۰
نیروگاه		۳۹۹/۳	۱۶۲۳/۹	۱۶۲۳/۹	۱۶۲۳/۹
سایر بخش‌ها		۱۳۲	۵۳۷	۱۳۰۰ ^(۴)	۷۰۰ ^(۵)
گاز مایع ^(۲)					
گاز طبیعی ^(۳)					
شاخص قیمت مصرف‌کننده (CPI)		۲۲۸/۲	۲۷۷/۲		

(۱) ریال / کیلووات ساعت (متوسط کل بخش‌ها)

(۲) ریال / لیتر (در مورد گاز مایع قیمت مربوط به معارف بخش خانگی در کیلوگرم‌های ۱۱ کیلوگرم می‌باشد)

(۳) ریال / متر مکعب (متوسط کل بخش‌ها و بدون در نظر گرفتن قیمت لوبتان)

(۴) متوسط قبل در ۷ ماه گرم سال (۵) متوسط در ۵ ماه سرد سال * قیمت سه‌ماهه بندی

منبع: داده‌های ترازنامه انرژی سال ۱۳۹۰

دولت با افزایش قیمت‌ها انتظار کاهش مصرف عمده‌ای را داشت و در عمل نیز طبق اطلاعات ترازنامه انرژی کشور مصرف برخی حامل‌ها (بنزین و نفت سفید و نفت گاز) در سال نخست اجرای قانون علی‌رغم افزایش قیمت کاهش یافتند، اما نتایج بررسی حاکی از دستاوردهای اندک در زمینه کاهش مصرف است. به بیان بهتر اگر چه کاهش مصرف در خصوص برخی حامل‌ها را شاهد بوده‌ایم، اما میزان این کاهش در عمل ناشی از اقدامات تکمیلی دولت بوده (از جمله سهمیه‌بندی، صدور کارت هوشمند سوخت، کنترل توزیع سیلندرهای گاز مایع) و یا به اندازه‌ای چشمگیر و قابل اتکا نیست است که امکان برگشت به میزان مصرف قبلی؛ به ویژه با توجه به رشد طبیعی مصرف، از بین برود.

^۱ چنانکه اثر افزایش سطح عمومی قیمت‌ها از این ارقام حذف شود، ملاحظه می‌شود که قیمت واقعی برق نسبت به دوره زمانی اجرای طرح هدفمند سازی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹، ۶۱/۴ درصد رشد داشته است.

جدول ۹: درصد تغییر مصرف حامل‌های انرژی قبل و بعد از هدفمندی یارانه‌ها

سال	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	درصد تغییر مصرف سال نخست اجرای قانون نسبت به سال قبل
برق ^(۳)	۱۶۸۴۳۸/۳	۱۸۴۱۸۱/۸	۱۸۳۹۰۵/۴	-۰/۱۵
بنزین ^(۱)	۲۳۶۱۹/۴	۲۲۳۶۵/۲	۲۱۸۷۹/۲	-۲/۲
نفت سفید ^(۱)	۶۸۱۱/۲	۵۳۱۱/۵	۵۱۵۷/۷	-۲/۹
نفت گاز ^(۱)	۳۴۰۲۶/۳	۳۴۷۱۱/۲	۳۶۴۹۶/۴	۵/۱
نفت کوره ^(۱)	۲۰۴۷۹/۲	۱۵۴۹۵/۳	۱۶۲۵۰/۷	۴/۹
گاز مایع ^(۱)	۴۶۳۴/۶	۴۴۷۶/۹	۴۰۵۱/۵	-۹/۵
گاز طبیعی ^(۲)	۱۳۶۴۱۷/۹	۱۴۴۳۸۴	۱۵۲۷۲۲/۳	۵/۸

(۱) میلیون لیتر (۲) میلیون متر مکعب (۳) گیگاوات ساعت

منبع: داده‌های ترازنامه انرژی کشور سال ۱۳۹۰

همانطور که ملاحظه می‌شود با توجه به افزایش شدید قیمت حامل‌های انرژی در فازنخست، کاهش مصرف انرژی کمتر از حد انتظار بوده و در برخی موارد (نفت کوره و نفت گاز و گاز طبیعی)، مصرف انرژی مانند سال‌های گذشته، روندی افزایش داشته است. مطالعه میزان مصرف حامل‌ها بعد از اجرای قانون حاکی از آن است که تنها تغییر نسبتاً فاحش، کاهش سهم فرآورده‌های نفتی و افزایش سهم گاز طبیعی در مصرف نهایی بوده است.

بر این پایه می‌توان گفت لازمه اثربخشی تغییر قیمتی برای کاهش تقاضای هر نوع کالا یا خدمت آن است که کشش‌پذیری قیمت مربوط به آن معقول باشد، حال آنکه تقریباً در بسیاری از مطالعات انجام شده مربوط به اقتصاد ایران در دهه گذشته، این اتفاق نظر وجود دارد که کشش‌پذیری حامل‌های انرژی از نظر قیمت برای تقاضا بسیار اندک است (برای مثال ر.ک: ختایی و اقدامی، ۱۳۸۴ و مشیری و همکاران، ۱۳۹۰).

در بررسی تحقق هدف بهره‌وری انرژی نیز نتایج بررسی شاخص‌های مربوطه (شدت انرژی، ضریب انرژی و بهره‌وری انرژی) نیز شاهد بهبود نبوده و در عمل تغییرات اندک و متزلزل و یا عدم تغییر را شاهد بوده‌ایم. چنانکه اطلاعات ترازنامه انرژی کشور نشان می‌دهد دست کم در دهه اخیر شاخص بهره‌وری انرژی در ایران از تغییرات قابل ملاحظه‌ای برخوردار نبوده است و این شاخص در سال ۱۳۹۰ نسبت به سال ۱۳۸۹ با ۱/۲ درصد افزایش به ۵۲۲/۹ هزار ریال به ازای هر بشکه معادل نفت خام رسیده که این امر بیانگر بهبود کارایی مصرف انرژی در کشور است. اما نباید فراموش کرد که بر خلاف شوک درمانی صورت گرفته، شدت مصرف نهایی انرژی کشورمان در مقایسه با دیگر کشورها همچنان بسیار بالاست.

۳. مبارزه با کسری بودجه

یکی از علل اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها کاهش کسری بودجه به علت تحمیل بار شدید یارانه‌ها بر هزینه‌های دولت بود. بنا بر آمار در طول سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۰ نسبت یارانه انرژی به مخارج جاری دولت ۹۱/۶ درصد بوده است (کارگروه تحولات اقتصادی، ۱۳۸۷: ۵). این نسبت در سال‌های بعدی نیز بالای ۹۰ درصد بوده و حتی در سال ۱۳۸۶ به ۱۱۱ درصد رسید.

جدول ۱۰: مقایسه نسبت یارانه انرژی با مخارج دولت ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۷

سال	یارانه انرژی	مخارج جاری دولت	نسبت یارانه انرژی به مخارج جاری دولت (درصد)
۱۳۸۵	۳۸۳۱۶۲/۲	۴۱۵۷۸۸/۱	۹۲/۱
۱۳۸۶	۴۶۹۷۰۵/۳	۴۲۱۲۸۴/۷	۱۱۱/۴۹
۱۳۸۷	۵۳۰۱۵۵/۱	۵۸۲۷۲۳/۴	۹۰/۹۷

منبع: بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و ترازنامه انرژی سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷.

دولت با تصویب قانون هدفمندی قصد داشت با حذف یارانه به ویژه در حوزه حامل‌های انرژی و آزادسازی قیمت‌ها از شدت این فشار هزینه‌ای بکاهد. اما آنچه در عمل روی داد، ادامه یافتن کسری بودجه دولت بوده است، چنانکه پرداخت یارانه‌ها خود به محل کسری بودجه بدل شد.

طبق گزارش سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها تا انتهای تابستان سال ۱۳۹۱، خالص منابع حاصل از افزایش قیمت‌ها حدود ۴۵۲ هزار میلیارد بوده در حالی که حدود ۶۹۳ هزار میلیارد ریال به صورت نقدی به خانوارها پرداخت شده است. به بیان ساده‌تر پرداخت نقدی به خانوارها حدود ۲۴۱ هزار میلیارد ریال کسری داشته است که عمدتاً از بودجه عمومی جبران شده است.

جدول ۱۱: منابع و مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها از ۱۳۸۹/۹/۲۸ تا ۱۳۹۱/۶/۳۱

منابع			
جمع تا ۱۳۹۱/۶/۳۱	شش ماه اول سال ۱۳۹۱ طبق گزارش سازمان هدفمندی	از آذر ۱۳۸۹ تا انتهای ۱۳۹۰	
۸۰,۰۰۰		۸۰,۰۰۰	تنخواه از بانک مرکزی
۴۵۱,۷۲۰	۱۲۳,۹۰۶	۳۲۷,۸۲۵	افزایش قیمت کالاها و خدمات مشمول قانون هدفمندسازی
۱۸۲۲۵۰	۵۲,۰۱۹	۱۳۰,۲۳۱	از محل بودجه عمومی (ردیف‌های یارانه‌ای)
۵۹,۶۰۰		۵۹,۶۰۰	از محل سایر ردیف‌های بودجه عمومی (علی‌الحساب دریافتی خزانه)
۳۷,۵۴۸	۳۷,۵۴۸		سایر (مانده حساب و برگشتی وجوه)
۶۷۵	۶۷۵		ماه‌التفاوت اختصاص به شرکت آیفابا بابت بهینه‌سازی
مصارف			
۶۹۳,۰۲۳	۲۰۵,۶۳۸	۴۸۷,۳۸۶	پرداخت یارانه نقدی
۳۰,۱۴۱		۳۰,۱۴۱	ولریز به حساب خانوارها تا پایان سال ۱۳۹۰ بابت یارانه نقدی نان
۲۲,۲۶۴	۴,۶۹۴	۱۷,۵۷۰	کمک به تولید
۱,۹۵۰		۱,۹۵۰	حق بیمه اقشار آسیب‌پذیر
۱۸,۰۰۰		۱۸,۰۰۰	بازپرداخت تنخواه بانک مرکزی
۱,۱۱۰		۱,۱۱۰	برگشت وجوه مصرف نشده به خزانه (نسویه علی‌الحساب دریافتی خزانه)
۷۵۶,۶۸۹	۲۱۰,۳۳۱	۵۴۶,۱۵۲	جمع

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۲). بررسی وضعیت متغیرهای کلان اقتصاد ایران (حوزه‌های فرابخشی)، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل گزارش ۱۳۱۲۵، ص ۴۸.

این در حالی است که بر اساس قانون به دولت اجازه داده شده است تا پس از پرداخت سهم ۵۰ درصدی خانوارها در قالب یارانه نقدی و غیرنقدی و سهم ۳۰ درصدی تولیدکنندگان، ۲۰ درصد باقیمانده از درآمد ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی و کالاها و خدمات مرتبط با این قانون را در قالب بودجه هزینه کند. اما به نظر می‌رسد در عمل به رغم کسب درآمد ناشی از افزایش

قیمت‌ها، نه تنها سهم ۵۰ درصدی خانوار به طور کامل پرداخت نشده، بلکه حدود ۱۲ هزار میلیارد تومان (در ۱۵ ماه نخست اجرای قانون) نیز از محل بودجه، برای تامین اعتبار پرداخت نقدی یارانه‌ها هزینه شده است. به بیان دیگر از آنجا که حجم یارانه‌های پرداختی به خانوارها بالاتر از منابع درآمدی ناشی از حذف یارانه‌ها بود، اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، نه تنها به کاهش کسری بودجه منجر نشد، بلکه با افزودن بر هزینه‌های دولت عاملی برای تشدید و مبنایی برای بروز تخلف دولت در تامین منابع پرداخت یارانه‌ها گردید. مقایسه نسب بودجه هدفمندی و بودجه عمومی کشور نیز حاکی از افزایش شدید بودجه هدفمندی است.

جدول ۱۲: مقایسه بودجه هدفمندی و بودجه عمومی

ارقام: میلیارد تومان

سال	اعتبار هدفمندی	بودجه عمرانی	عملکرد بودجه عمرانی	بودجه عمومی	نسبت بودجه هدفمندی به بودجه عمومی
۱۳۸۹	۲۰۰۰۰	۳۱/۶۹۰	۲۰۴۷۷	۱۲۷/۱۳۳	۱۶٪
۱۳۹۰	۴۸۰۰۰	۳۴/۵۰۰	۱۵۷۰۰	۱۶۹/۷۲۳	۲۸٪
۱۳۹۱	۶۶۰۰۰	۳۸/۰۰۰	-	۱۶۴/۰۰۰	۴۰٪
لایحه ۹۲	۱۲۰۰۰۰	۳۷/۲۷۲	-	۱۹۲/۰۶۹	۶۲٪

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۲). بررسی وضعیت متغیرهای کلان اقتصاد ایران (حوزه‌های فرابخشی)، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل گزارش ۱۳۱۲۵، ص ۴۹.

۴. کاهش قاچاق حامل‌های انرژی

انگیزه اصلی برای تجارت بین کشورها، وجود اختلاف قیمت بین کالاهای قابل مبادله است که زمینه را برای صادرات یا واردات فراهم می‌کند. هنگامی که کالایی در داخل، ارزان‌تر از خارج باشد و دولت صادرات آن کالا را از کانال‌های قانونی مانع نماید، یکی از پیامدهای ناخواسته، تشویق به خروج و صدور غیرقانونی به آن سوی مرزها است که به تشکیل بازار سیاه و غیررسمی یا قاچاق به خارج می‌انجامد.

پیش از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، با توجه به اختلاف قیمت حامل‌های انرژی در ایران و کشورهای همسایه، شاهد قاچاق این کالا بودیم. در واقع مهم‌ترین دلایل قاچاق حامل‌های انرژی، یارانه‌های دولتی و پرداخت نشدن قیمت‌های واقعی از سوی مردم بود. با اجرای فاز نخست قانون هدفمندی یارانه‌ها و افزایش قیمت حامل‌های انرژی، انتظار می‌رفت پدیده قاچاق در کشور نیز کاهش یابد، با این حال با توجه به اینکه در مورد بیشتر حامل‌های انرژی، قیمت‌های داخلی همچنان در سطحی کم‌تر از قیمت‌های بین‌المللی آن است، قاچاق برخی حامل‌های انرژی ادامه دارد؛^۱ به ویژه آنکه بخشی از کاهش شکاف قیمت حامل‌ها در داخل و خارج، با افزایش نرخ ارز در طی سال ۹۱ نیز خنثی شد. در واقع با کاهش ارزش پول داخلی و برهم خوردن قیمت‌های نسبی مورد انتظار و همچنین افزایش قیمت سوخت در سطح جهانی، نمی‌توان انتظار داشت که قاچاق حامل‌های انرژی کاهش یافته یا به صورت کامل از بین رفته باشد. مقایسه تفاوت قیمت بنزین و دیزل بر حسب دلار، در ایران و برخی کشورهای همسایه، موید این مطلب است. در ژوئن ۲۰۱۳، بهای هر لیتر بنزین در ایران ۰/۱۲ دلار (۴۰۰ تومان با دلار ۳۳۳۳ تومان) و بهای هر لیتر دیزل (گازوئیل) حدود ۰/۰۳ دلار (۱۰۰ تومان) گزارش شده است (پایگاه اطلاع‌رسانی نفت و انرژی، ۱۳۹۰/۹/۲۲).

^۱ تنها مانع ایجاد شده در این زمینه پیاده‌سازی طرح کارت سوخت در سراسر کشور بوده است.

جدول ۱۳: مقایسه سودآوری قاچاق بنزین و دیزل از ایران به کشورهای همسایه بر حسب قیمت بنزین و دیزل به دلار

سود قاچاق صد لیتر در روز (تومان)	قیمت هر لیتر دیزل (دلار)	قیمت هر لیتر بنزین (دلار)	
-----	۰/۰۳	۰/۱۲	ایران
بنزین: ۲۸۳۰۰۰ دیزل: ۲۲۶۰۰۰	۰/۷۱	۰/۹۷	عراق
بنزین: ۸۵۶۰۰۰ دیزل: ۷۷۶۰۰۰	۲/۳۶	۲/۶۹	ترکیه
بنزین: ۳۱۰۰۰۰ دیزل: ۳۶۰۰۰۰	۱/۱۱	۱/۰۵	پاکستان

منبع: یافته‌های پژوهش

چنانکه ملاحظه می‌شود، با توجه به تفاوت عمده قیمت بنزین و دیزل (گازوئیل) بین ایران و برخی از کشورهای همسایه، قاچاق سوخت همچنان دارای جذابیت است.

۵. اصلاح کارایی اقتصادی و قیمت‌های نسبی

بر اساس اظهارات کارشناسان دولت، یکی از دلایل مهم برای اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، نادرست بودن قیمت‌های نسبی بود که نمی‌توانست علایم مناسبی را برای کارگزاران اقتصادی جهت هدایت آنها به سمت بخش‌های اقتصادی کارا بدهد. اعتقاد بر آن بود که با نزدیک شدن قیمت‌های انرژی به قیمت‌های واقعی و همچنین نزدیکی آن به قیمت‌های جهانی، الگوی تولید و مصرف به سمت عقلانیت و بهینه شدن حرکت و از این طریق، کارایی اقتصادی افزایش یابد.

بررسی تحقق این هدف در پژوهش حاضر که بر مبنای شاخص‌های رشد بهره‌وری کل در کارگاه‌های صنعتی، وضعیت کشور از لحاظ رشد سرمایه‌گذاری خارجی و وضعیت کشور از لحاظ شاخص‌های مرتبط با فضای کسب و کار انجام شده حاکی از تنزل وضعیت کشور در سال‌های اخیر است.

طبق آمار ارائه شده توسط مقام‌های رسمی، ایران طی سال ۱۳۹۰ چهار میلیارد و یکصد میلیون دلار سرمایه‌گذاری خارجی (از مجموع جهانی یک تریلیون و ۵۳۶ میلیارد دلار) در پروژه‌های مختلف جذب کرده است (خبرگزاری فارس، ۱۳۹۲/۲/۳۱). در سال ۲۰۱۱ جذب سرمایه‌گذاری کشورمان تنها در حدود ۲۵ درصد سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ترکیه و عربستان بوده است.

به لحاظ نظری اعتقاد بر آن است که دولت‌ها موظفند شرایطی مهیا کنند که از طریق بهبود فضای کسب و کار، افزایش بهره‌وری و فراهم نمودن پیش‌نیازهای مربوطه، حداکثر رفاه در اقتصادهای ملی فراهم گردد. اما رشد و توسعه اقتصادی در غیاب محیط مناسب نهادی تحقق نمی‌یابد. نهادها چارچوب‌های لازم را فراهم می‌کنند که انجام معاملات به شکلی منظم را ممکن می‌سازد و به کارگزاران اقتصادی اطمینان می‌دهد که از حقوق قراردادی آنها حمایت شده و زیر چتر قانون به اجرا درمی‌آید. به علاوه ثبات اقتصادی را تنها از طریق حکمرانی خوب و سیاست‌های درست اقتصادی می‌توان فراهم ساخت.

در حال حاضر چندین گزارش بین‌المللی و حداقل یک گزارش داخلی به شکل مستمر وضعیت محیط کسب و کار در ایران را رصد و نتیجه را به صورت رتبه کشور در مقایسه با سایر کشورها اعلام می‌کنند. مشهورترین گزارش‌ها عبارتند از: گزارش رقابت‌پذیری جهانی^۱، گزارش انجام کسب و کار جهانی^۲، گزارش بین‌المللی حقوق مالکیت^۳، شاخص حکمرانی خوب و گزارش پایش محیط کسب و کار. نگارنده با هدف بررسی نتایج سیاست هدفمند کردن یارانه‌ها، داده این گزارش‌ها در را در یک نمودار واحد جمع‌آوری نموده است.

^۱ این گزارش که سالانه توسط مجمع جهانی اقتصاد سالانه ارائه می‌گردد در حقیقت بیانگر توانایی کشورها در فروش محصولاتشان در بازارهای جهانی بوده و به نوعی مبین قدرت هر کشور در رسیدن به رفاه اقتصادی محسوب می‌شود. رقابت‌پذیری جهانی با ارزیابی فاکتورهای دوازده‌گانه: وضعیت نهادها، زیرساخت‌ها، محیط اقتصاد کلان، بهداشت و آموزش ابتدایی، آموزش عالی و حرفه‌ای، کارآیی بازار کالا، کارآیی بازار نیروی کار، پیشرفته بودن بازار مالی، آمادگی تکنولوژیک، اندازه بازار و پیشرفته بودن بنگاه‌های تجاری و نوآوری به دست می‌آید.

^۲ این گزارش که بیانگر شرایط کشور برای انجام فعالیت‌های اقتصادی و تجاری می‌باشد، برآیندی از ۱۰ شاخص شامل: آغاز کسب و کار، کسب مجوز، استخدام نیروی کار، ثبت دارایی‌ها، کسب اعتبارات، حمایت از سرمایه‌گذاری، مالیات، تجارت مرزی، اجرای قراردادها و ورشکستگی شرکت‌ها است.

^۳ این شاخص کلی مجموع تلفیق سه نماگر «محیط حقوقی و سیاسی»، «حقوق مالکیت فیزیکی» و «حقوق مالکیت فکری» است.

جدول ۱۴: بررسی رتبه ایران در شاخص های بین المللی محیط کسب و کار

شاخص	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱
سهولت کسب و کار بانک جهانی	۱۰۸	۱۱۹	۱۳۵	۱۴۲	۱۳۷	۱۲۹	۱۴۴	۱۴۵
	از ۱۵۵	از ۱۷۵	از ۱۷۸	از ۱۸۱	از ۱۸۳	از ۱۸۳	از ۱۸۳	از ۱۸۵
رقابت پذیری	-					۶۹	۶۲	۶۶
						از ۱۳۹	از ۱۴۲	از ۱۴۲
حقوق مالکیت							۱۰۷	۱۰۹
							از ۱۳۰	از ۱۲۹
حکمرانی				۱۵۱			۱۶۷	
				از ۱۷۹			از ۱۷۹	

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۲). بررسی وضعیت متغیرهای کلان اقتصاد ایران (حوزه های فرابخشی)، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل گزارش ۱۳۱۲۵، ص ۱۶.

نباید از نظر دور داشت ایران که قرار است در قالب سند چشم انداز ۲۰ ساله کشور به رتبه اول منطقه تبدیل شود، در شاخص رقابت پذیری هم اکنون پایین تر از قطر، عربستان، امارات متحده عربی، عمان، بحرین، کویت، ترکیه و اردن در رتبه نهم قرار دارد و لبنان نیز در رتبه دهم است (قطر، عربستان، امارات متحده عربی، عمان، بحرین، کویت، ترکیه و اردن در رتبه های اول تا هشتم منطقه، بالاتر از ایران قرار دارند). براین اساس قطر که در سال ۲۰۱۲-۲۰۱۱ از نظر شاخص رقابت پذیری رتبه ۱۴ جهانی را داشت، در آخرین گزارش، با امتیاز ۵/۳۸، موفق به کسب رتبه یازدهم شده است. در این گزارش اعلام شده، عربستان با یک پله نزول به رتبه هجدهم جدول شاخص رقابت پذیری منتقل شده است. امارات نیز که رتبه ۲۷ را داشت، موفق به بهبود نسبی فضای خود شده و رتبه خود را به ۲۴ رسانده است. ایران در دوره ۲۰۱۲-۲۰۱۱ هم در منطقه رتبه نهم را داشت، اما در جدول جهانی، مکان شصت و دوم را به خود اختصاص داده بود. البته همزمان توجه به این نکته نیز ضروری است که گزارش مذکور در میان ۱۴۴ کشور، ایران با کسب رتبه ۶۶ بالاتر از کشورهای روسیه، سریلانکا و کلمبیا قرار گرفته است.

درباره ارزیابی کلی وضعیت محیط کسب و کار در ۸ سال اخیر در مجموع می توان گفت از نظر شاخص سهولت انجام کسب و کار (بانک جهانی)، وضعیت کشورمان طی هشت سال اخیر دائماً رو به بدتر شدن بوده است. اما از نظر شاخص رقابت پذیری جهانی (مجمع جهانی اقتصاد) و نیز شاخص جهانی حقوق مالکیت (موسسه آزادی و دموکراسی)، وضعیت ایران نسبت به سایر کشورها اندکی بهتر شده است (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۲: ۱۹).

از نمونه گزارش های داخلی در این زمینه نیز می توان به گزارش پایش محیط کسب و کار که از پاییز ۱۳۸۹ تاکنون به شکل مستمر و فصلی در مرکز پژوهش های مجلس تهیه می گردد اشاره نمود. این گزارش در حقیقت نظرخواهی و ارزیابی دیدگاه ۳۰۰ تشکل اقتصادی سراسر کشور از مولفه های ملی محیط کسب و کار ایران است. نتایج کلی این گزارش نیز نشان می دهد از نظر تشکل های اقتصادی، طی پاییز ۱۳۸۹ تا زمستان ۱۳۹۱ (اجرای قانون هدفمندی)، محیط کسب و کار ایران بدتر از متوسط بوده است (سیاح و همکاران، ۱۳۹۱).

نتیجه گیری

نتایج پژوهش حاضر که بر پایه آمار خوشبینانه (آمار ارائه شده نهادهای دولتی) انجام شد حاکی از آن است در زمینه توزیع درآمد علی رغم بهبود اندک شاخص جینی و سهم مصرف دهک های بالا و پایین، نوسان منفی در سایر متغیرهای موثر بر توزیع درآمد شامل رشد تورم، رشد نقدینگی، کاهش رشد اقتصادی، افزایش بیکاری، کاهش ارزش پول ملی و افزایش نرخ دلار، بهبود بدست آمده را خنثی کرده است. در زمینه تحقق هدف کاهش قاچاق نیز به دلیل باقی ماندن اختلاف قیمت حامل های انرژی در ایران و کشورهای منطقه و به ویژه افزایش نرخ دلار در یکسال گذشته، همچنان شاهد رونقی بازار قاچاق هستیم. بررسی داده های ترازنامه

انرژی همچنین حاکی از آن است که در زمینه کاهش مصرف و بهره‌وری حامل‌های انرژی نیز تغییرات مثبتی را شاهد نبوده‌ایم. همزمان بررسی داده‌های مرتبط با بودجه نیز نشان داد که اجرای قانون نه تنها از بار مالی دولت نکاسته بلکه خود به عاملی برای کسری بودجه بدل شده است. در زمینه اصلاح کارایی اقتصادی و اصلاح قیمت‌های نسبی نیز بررسی تحقق بر مبنای شاخص‌های رشد بهره‌وری کل در کارگاه‌های صنعتی و بررسی وضعیت کشور از لحاظ رشد سرمایه‌گذاری خارجی و شاخص‌های مرتبط با فضای کسب و کار حاکی از تنزل وضعیت کشور در سال‌های اخیر است. بر این اساس به نظر می‌رسد اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها توسط دولت دهم در مقام ارزیابی پسینی بر حسب معیار مورد نظر در پژوهش موفقیت‌چندانی در تحقق معیار نتیجه‌بخشی نداشته است و به اهداف مورد نظر سیاست‌گذار در متن قانون دست نیافته است. در بررسی نظرات ارائه شده علت این امر را به شکل خلاصه می‌توان به مواردی مانند مسیر ناقص تحقق گام‌های طرح تحول اقتصادی، زمان انتخاب شده برای اجرای قانون، نحوه اعمال سیاست‌های مکمل در حین اجرا و میزان تبعیت دولت از قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نسبت داد. بررسی دلایل عدم تحقق اهداف و ناکامی اجرای فاز نخست مسئله مهمی است که می‌تواند موضوع پژوهش جداگانه‌ای واقع شود.

منابع:

۱. استوارت، فرانسیس (۱۳۷۶)، **تعدیل اقتصادی و فقر: گزینه‌ها و انتخاب‌ها**، ترجمه علی دینی ترکمانی و سیامک استوار، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
۲. اشتریان، کیومرث (۱۳۹۱)، **مقدمه‌ای بر روش سیاست‌گذاری فرهنگی**، تهران: انتشارات جامعه‌شناسان.
۳. الوانی، سیدمهدی (۱۳۹۰)، **تصمیم‌گیری و تعیین خطه‌های دولتی** (ویراست دوم)، چاپ چهاردهم، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
۴. ایسینگ، اوتمار (۱۳۷۸)، **سیاست اقتصادی عمومی**، ترجمه هادی صمدی، چاپ اول، تهران: انتشارات سمت.
۵. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک سری‌های زمانی اقتصادی، لینک ثابت: <http://www.tsd.cbi.ir>
۶. پایگاه اطلاع‌رسانی نفت و انرژی (۱۳۹۰/۹/۲۲)، **ضرورت استفاده از روش‌های قیمتی برای مبارزه با پدیده قاچاق سوخت**، لینک ثابت: <http://www.shana.ir/fa/newsagency/print/205453>
۷. پایگاه خبری عصر ایران (۱۳۹۰/۱۰/۲۰)، **در شهرک‌های صنعتی: آمار رسمی از بیکاری ناشی از هدفمندی یارانه‌های اعلام شد**، ۲۰ دی ۱۳۹۰، کد خبر: ۱۹۶۶۴۴، لینک ثابت: <http://www.asriran.com/fa/print/196644>
۸. پایگاه خبری العربیه (۱۷ فوریه ۲۰۱۲)، **برخی از مسئولان اعلام کرده‌اند: افزایش بیکاری و تعطیلی یک چهارم کارخانه‌های ایران با اجرای طرح هدفمندی یارانه‌ها، لینک ثابت:**
۹. خبرگزاری فارس (۱۳۹۲/۲/۳۱)، **وزیر اقتصاد در اجلاس سالانه شورای مدیران بانک توسعه اسلامی در "دوشنبه" اعلام کرد: جذب ۴,۹ میلیارد دلاری سرمایه خارجی در سال ۲۰۱۲، شماره گزارش: ۱۳۹۲۰۲۳۱۰۰۹۹۳**، لینک ثابت: <http://www.farsnews.com/printable.php?nn=13920231000993>
۱۰. ختایی، محمود و پروین اقدامی (۱۳۸۴)، **«تحلیل کشش قیمتی تقاضای بنزین در بخش حمل و نقل زمینی»**، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، شماره ۲۵، صص ۴۶-۲۳.
۱۱. دبیرخانه کارگروه تحول اقتصادی (۱۳۸۷)، **«گزارش پشتیبان طرح تحول اقتصادی در نظام یارانه»**، گزارش شماره ۶، جلد اول، ویرایش اول.
۱۲. دینی ترکمانی، علی (۱۳۸۹)، **«هدفمندسازی یارانه‌ها؛ هدف‌ها و چالش‌ها»**، اطلاعات سیاسی و اقتصادی، بهمن و اسفند، شماره ۲۸۲-۲۸۱، صص ۱۷۱-۱۵۶.
۱۳. روزنامه دنیای اقتصاد (۱۳۹۱/۹/۳۰)، **احمدی‌نژاد در مراسم سالگرد طرح هدفمندسازی: بگذارید کار هدفمندی را تمام کنیم**، شماره روزنامه: ۲۸۱۴.
۱۴. روزنامه دنیای اقتصاد (۱۳۹۱/۱۰/۴)، **آیا یارانه نقدی راه مقابله با تحریم است؟**، شماره روزنامه: ۲۸۱۷.
۱۵. سیاح، امیر و همکاران (۱۳۹۱)، **«گزارش پایش محیط کسب و کار ایران در پاییز ۱۳۹۱»**، مرکز پژوهش‌های مجلس، گروه مطالعات محیط کسب و کار، خرداد، شماره مسلسل گزارش: ۱۳۰۰۳.

۱۶. طباطبایی یزدی، رویا و میثم شهبازی (۱۳۹۲)، «مهم‌ترین شاخص‌های اقتصادی کشور از ابتدای برنامه اول تا دو سال اول برنامه پنجم»، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، گزارش راهبردی، شماره ۱۶۲.
۱۷. عطایی الف، امید (۱۳۸۷)، «درباره لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها (بررسی مبانی، ملاحظات و محورهای لایحه)»، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل گزارش ۹۴۴۹.
۱۸. عطایی ب، امید (۱۳۸۷)، «ارزیابی پرسشنامه جمع‌آوری اطلاعات اقتصادی خانوار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل گزارش: ۹۲۲۵.
۱۹. قادری، فرید، جعفر رزمی و عسگر صدیقی (۱۳۸۴)، «بررسی تاثیر پرداخت یارانه مستقیم انرژی بر شاخص‌های کلان اقتصادی با نگرش سیستمی»، نشریه دانشکده فنی دانشگاه تهران، جلد ۳۹، شماره ۴، صص ۵۲۷ تا ۵۳۷.
۲۰. قنبری، علی، مجید آقایی و مهدیه رضاقلی‌زاد (۱۳۹۰)، «بررسی تاثیر توسعه مالی بر توزیع درآمد در ایران»، پژوهشنامه اقتصادی، سال یازدهم، شماره اول، بهار ۱۳۹۰، صص ۲۹-۱.
۲۱. مدره، لوئیس (۱۳۸۷)، «ارزیابی تاثیرات: به سوی ارتقای کیفی قانونگذاری»، ترجمه حسن و کیلیان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، بهمن ۱۳۸۷، شماره مسلسل گزارش ۹۵۲۸.
۲۲. مرکز آمار ایران، توزیع درآمد در خانوارهای شهری و روستایی و کل کشور ۱۳۹۱-۱۳۸۰، لینک ثابت:
23. <http://www.amar.org.ir/Default.aspx?tabid=339&agentType=View&PropertyID=2608>
۲۴. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۱)، «آسیب‌شناسی ارزیابی اجرای قانون»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب و کار، تیر ۱۳۹۱، شماره مسلسل گزارش ۱۲۴۵۰.
۲۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۲)، «بررسی وضعیت متغیرهای کلان اقتصاد ایران (حوزه‌های فرابخشی)»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل گزارش ۱۳۱۲۵.
۲۶. مشیری، سعید، شعله باقری پرمهر و سید هادی موسوی نیک (۱۳۹۰)، «بررسی درجه تسلط سیاست مالی در اقتصاد ایران در قالب مدل تعادل عمومی پویایی تصادفی»، فصلنامه پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، سال دوم، شماره ۵، زمستان ۱۳۹۰.
۲۷. مصلی‌نژاد، عباس (۱۳۹۰)، «سیاست‌گذاری اقتصادی: مدل، روش و فرآیند»، تهران، نشر رخ داد نو.
۲۸. وحید، مجید (۱۳۸۳)، «سیاست‌گذاری عمومی»، تهران، نشر میزان.
۲۹. وزارت نیرو (۱۳۸۷)، «ترازنامه انرژی سال ۱۳۸۶»، تهران، وزات نیرو، معاونت برق و انرژی.
۳۰. وزارت نیرو (۱۳۸۸)، «ترازنامه انرژی سال ۱۳۸۷»، تهران، وزات نیرو، معاونت برق و انرژی.
۳۱. وزارت نیرو (۱۳۹۲)، «ترازنامه انرژی سال ۱۳۹۰»، تهران، وزات نیرو، معاونت برق و انرژی.
32. Williams, Kristen M. (1999), **the scop and Prediction of Recidivism**, Washington. Dc: Promis Research Project Publication.
33. (UNDP) United Nation Development Program (2010). **Human Development Report**, available at: <http://hdr.undp.org>
34. (UNDP) United Nation Development Program (2011). **Human Development Report**, available at: <http://hdr.undp.org>