

آثار اجتماعی هدفمندسازی یارانه‌ها و راهکارهای پیشنهادی

کد موضوعی: ۲۱۰

شماره مسلسل: ۱۰۰۸۷

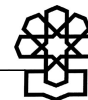
بهمن‌ماه ۱۳۸۸

دفتر: مطالعات اجتماعی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. تعریف مفاهیم
۳	۱-۱. مفهوم یارانه، انواع و هدف‌های آن
۴	۱-۲. مفهوم هدف‌مندی و روش‌های رایج آن
۵	۱-۳. جامعه هدف و مصداق‌های آن
۶	۲. نگاهی اجمالی به لایحه هدف‌مندی یارانه‌ها
۸	۲. آثار اجتماعی هدف‌مندی یارانه‌ها
۸	۳-۱. آثار مثبت هدف‌مندی یارانه‌ها
۹	۳-۲. آثار منفی هدف‌مندی یارانه‌ها
۱۷	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۰	پیشنهادها
۲۱	منابع و مأخذ



آثار اجتماعی هدفمندسازی یارانه‌ها و راهکارهای پیشنهادی

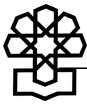
چکیده

هدفمندسازی یارانه‌ها برای کشور ما یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است. اما در کنار آثار مثبت بسیار آن، پیامدهای ناگواری هم خواهد داشت که اگر برای آن چاره‌ای اندیشیده نشود، می‌تواند به وقوع برخی مشکلات اجتماعی و حتی تهدید امنیت اجتماعی بینجامد. آثار تورمی ناشی از افزایش قیمت‌ها می‌تواند موجب افزایش بیکاری و گسترش فقر و نابرابری شود که در نتیجه این وضعیت، انتظار می‌رود برخی از خانوارهای آسیب‌دیده و آسیب‌پذیر دست به اقدامات سازگارکننده‌ای بزنند تا کاهش درآمد و افزایش هزینه خود را جبران کنند.

این اقدامات سازگارکننده به صورت افزایش ساعات کار یا تعدد نوبت‌های کاری، الزام به کار کودکان و نوجوانان، حذف هزینه‌های غیرضروری خانوار، روی آوردن به مصرف کالاها و لوازم مصرفی غیراستاندارد و بی‌کیفیت، کاهش اوقات فراغت، کاهش هزینه‌های غذایی، بهداشتی و درمانی و آموزشی و مانند آن، هرچند که ممکن است فشارهای اقتصادی را بر خانوار اندکی کاهش دهد، اما موجب وارد آمدن فشارهای روحی، روانی، اجتماعی و صدمات جسمی می‌شود که در نهایت سلامت افراد و جامعه را در معرض خطر قرار خواهد داد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که اقدامات سازگارکننده خانوارها برای بلندمدت پاسخگو نیست و فشارهای وارد شده به افراد آسیب‌دیده از تحولات اقتصادی، به صورت کجروی‌ها و جرائم اجتماعی، کینه‌ورزی‌ها، انتقام‌جویی‌ها و در نهایت گسترش جنایت خشن در جامعه بروز می‌کند.

از سوی دیگر، در صورتی که سهم قابل توجهی از یارانه‌ها به صورت نقدی و خارج از ساختار رسمی نظام تأمین اجتماعی توزیع شود، به خودی خود می‌تواند پیامدهای نامطلوبی داشته باشد که از آن جمله به تضعیف فرهنگ کار و تلاش، ترجیح مصرف نیازهای آنی بر کالاها و خدمات ضروری، مغایرت با عزت نفس افراد، رواج تقلب و دروغ در خوداظهاری‌ها، تشدید وابستگی جامعه کم‌بگیر به دولت، افزایش زمینه‌های فساد اداری، سوءاستفاده معتمدان سرپرست خانوار، عدم شناسایی و پوشش برخی از نیازمندان واقعی، پرداخت به برخی خانوارهای فاقد نیاز و... می‌توان اشاره کرد.



بنابراین، توصیه می‌شود بسته سیاستی جامعی برای جلوگیری از بروز این پیامدها یا جبران آثار آن تدوین شود به نحوی که با تقویت نظام تأمین اجتماعی کشور (مبتنی بر الگوی چند لایه حمایتی، توانمندسازی، بیمه‌ای و تکمیلی) یارانه‌ها از یک مسیر مطمئن و پایدار در اختیار جامعه هدف قرار گیرد.

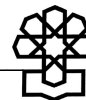
مقدمه

هدفمندسازی یارانه‌ها، به مفهوم هدایت مستقیم یارانه‌ها به سمت جامعه هدف، از حدود دو دهه پیش تاکنون در دستور کار دولت‌ها بوده و در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه نیز به آن اشاره شده است. این موضوع همچنین در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (ماده ۱۰) به عنوان یک تکلیف قانونی مورد تأکید قرار گرفته است. با وجود این، به دلیل آثار و پیامدهای اجتناب‌ناپذیر آن - که عمدتاً ناشی از آزاد سازی قیمت‌هاست - این موضوع همواره با نظرات مخالف و موافق روبرو بوده و در مجموع نگرانی از آثار ناگوار اجتماعی آن موجب تأخیر و تعویق اجرای آن شده است.

امروزه با وجود اجتماعی که بین سیاستگذاران و صاحب‌نظران در مورد ضرورت هدفمندسازی یارانه‌ها وجود دارد، نگرانی‌ها و دغدغه‌هایی هم در مورد آثار و پیامدهای اجتماعی آن وجود دارد که نباید به سادگی از کنار آن گذشت.

لایحه هدفمندسازی یارانه‌ها که اخیراً با اصلاحاتی از سوی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید، دارای دو محور (حداقل از زاویه دید این مطالعه) است که یکی از آنها «آزادسازی قیمت‌ها» و دیگری «توزیع هدفمند یارانه‌ها» است. هر یک از این دو محور آثار مثبت و منفی خاص خود را دارند که باید جداگانه مورد بررسی قرار گیرد. اما به نظر می‌رسد، محور دوم، یعنی پیامدهای توزیع نقدی یارانه‌ها در نقد و بررسی صاحب‌نظران کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

در این مطالعه با بهره‌گیری از مجموعه مطالعات انجام شده و نظراتی که صاحب‌نظران موافق و مخالف در این باره ابراز داشته‌اند، آثار و پیامدهای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها در دو محور یاد شده مورد بررسی قرار گرفته و پیشنهادهایی برای پیشگیری از بروز این پیامدها یا جبران آثار آن ارائه شده است.



۱. تعریف مفاهیم

۱-۱. مفهوم یارانه، انواع و هدف‌های آن

یارانه در مفهوم اقتصادی به کمک‌های رایگان و اعانه مالی دولت در مقاطع و زمان‌های معین اطلاق می‌شود.^۱ بنا به تعریفی دیگر، یارانه انتقال منابع اقتصادی توسط دولت به خریداران یا فروشندگان کالاها و خدمات است، به‌گونه‌ای که موجب کاهش قیمت برای خریداران یا افزایش قیمت فروش و هزینه‌های تولید کالا و خدمات برای تولیدکنندگان شود. در این حالت آثار خالص یارانه، حمایت همزمان از تولیدکننده و مصرف‌کننده است.^۲

یارانه‌ها را برحسب هدف و همچنین نحوه و روش پرداخت به انواع مختلفی تقسیم می‌کنند. از جمله یارانه‌های نقدی، اعتبارات، مالیاتی، برابری، جنسی، خرید تضمینی کالا و تنظیمی.

انواع یارانه‌ها برحسب هدف‌ها عبارتند از: یارانه اقتصادی، یارانه توسعه‌ای، یارانه اجتماعی، یارانه سیاسی، یارانه فرهنگی، یارانه مصرفی، یارانه تولیدی، یارانه توزیعی، یارانه خدماتی و یارانه صادراتی. یارانه‌ها به دو صورت آشکار و پنهان پرداخت می‌شود.

یارانه آشکار: یارانه‌ای است که جزء هزینه‌های دولت به حساب آمده و کمک‌های بلاعوض نیز نامیده می‌شوند. معمولاً یک سازمان یا مقام مسئول دولتی پرداخت‌های مستقیم دولت را دریافت و براساس برنامه‌های ارائه شده از سوی دولت، هزینه می‌کند. این دسته از یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم نیز نوعی یارانه‌های آشکار هستند.

یارانه پنهان: در برخی موارد کالا یا خدمتی از سوی دولت مورد حمایت قرار می‌گیرد، اما هزینه‌های این حمایت در حساب‌های پرداخت یارانه انعکاس ندارد و به همین جهت آن را یارانه پنهان می‌نامند.^۳ تفاوت این یارانه با یارانه آشکار در این است که یارانه آشکار قابل محاسبه است و در حساب‌های ملی انعکاس می‌یابد، اما یارانه پنهان عملاً به‌عنوان یارانه یا زیان‌کرد عملیاتی محسوب نمی‌شود، بلکه نوعی امتیاز است که دولت برای بخش‌هایی خاص در نظر می‌گیرد. به این ترتیب اگر سیاست حمایتی به‌گونه‌ای اعمال شود که کالاها زیر قیمت تمام‌شده آنها به بازار عرضه شوند و منابع مالی آنها از طریق درآمدهای جاری دولت که در بودجه سالیانه در نظر گرفته می‌شود تأمین می‌شود، به این یارانه، یارانه آشکار می‌گویند.^۴

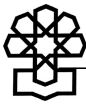
براین مبنا، هدف‌های کلی مورد نظر در تخصیص یارانه‌ها را می‌توان افزایش قدرت واقعی

۱. منوچهر فرهنگ، فرهنگ علوم اقتصادی - انگلیسی به فارسی، چاپ پنجم، ۱۳۶۰، ص ۱۲۲۶.

2. Federal financial interventions and subsidies in energy market; 1999. Energy transformation, May 2000.

۳. برآورد یارانه‌های پنهان مصرفی و تأثیر آن بر اقتصاد کشور، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، معاونت پژوهشی، ۱۳۸۰.

۴. منبع پیشین.



مصرف‌کنندگان، افزایش قدرت فروش تولیدکنندگان، عادلانه‌تر کردن توزیع درآمد، ثبات اقتصادی و جبران آثار ناشی از سیاست‌های دولت جهت حفظ و ارتقای رفاه اجتماعی دانست.

۲-۱. مفهوم هدفمندسازی و روش‌های رایج آن

هدفمندسازی بر این فرض استوار است که بخشی از جامعه برای دریافت کمک‌های انتقالی در اولویت بیشتری هستند و از آنجا که منابع محدود است، باید در توزیع این کمک‌ها، اولویت‌ها رعایت شود. منظور از هدفمندسازی، تعیین کسانی است که واجد شرایط دریافت کمک‌های انتقالی هستند، به نحوی که رفاه حاصل از پرداخت‌های انتقالی در اختیار فقرا قرار گیرد. بنابراین، انتخاب و تعیین افراد واجد شرایط و گروه‌های هدف، شرط لازم هدفمندی است. بنابراین، در فرآیند هدفمندسازی یارانه‌ها اقدامات زیر انجام می‌شود:

(الف) تفکیک حوزه‌های مشمول یارانه (خانوار، مصرف‌کننده، تولیدکننده، کالا یا بخش)،

(ب) بررسی عملکرد تغذیه‌ای خانوارهای شهری و روستایی،

(ج) اندازه‌گیری آثار ناشی از کاهش (یا حذف) یارانه‌ها بر خانوارها و بخش‌های مختلف

اقتصادی،

(د) تحقیق در مورد شناسایی خانوارهای مستحق دریافت یارانه،

(هـ) تعیین معیارها و تعیین میزان مطلوب یارانه،

(و) انتخاب روش مناسب برای پرداخت یارانه.

روش هدفمندسازی بستگی به برنامه‌های حمایتی دارد که هدفمندسازی در چارچوب آن صورت می‌گیرد. شیوه هدفمندی باید سازوکار لازم را برای زیرساخت‌ها (پشتیبانی، منابع انسانی و منابع سازمانی) و محیط داشته باشد و امکان‌پذیری‌های مالی، سیاسی، فرهنگی و فنی را لحاظ کند. هرچند که ممکن است برای یک برنامه خاص شیوه‌های مختلفی مد نظر قرار گیرد. در انتخاب روش‌های هدفگیری باید به چند نکته توجه کرد.^۱

- تسری اعطای کمک‌ها به افراد غیر فقیر را به حداقل برساند،

- از پوشش و برخورداری افراد فقیر اطمینان حاصل شود،

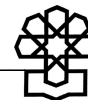
- معیارهای هدفگیری با سیاست‌های مالی و انگیزه‌های اقتصادی سازگار باشد.

هدفمندسازی به روش‌های مختلفی صورت می‌گیرد که در ادامه برخی از این روش‌ها عبارتند از:^۲

- **هدفگیری انفرادی (یا خانوار):** شناسایی و پوشش افراد یا خانوارهای نیازمند،

۱. وحیده نگین، مبانی طراحی تور ایمنی اجتماعی، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۲۱، ۱۳۸۴.

۲. همان.



- هدف‌گیری اجتماعی: شناسایی اجتماعات یا گروه‌های اجتماعی نیازمند و توزیع کمک‌ها بین آنها.
- هدف‌گیری منطقه‌ای: شناسایی مناطق محروم و نیازمند و تخصیص منابع و کمک‌های ویژه به این مناطق،
- هدف‌گیری بر مبنای گروه‌های ویژه: شناسایی و تأمین نیازهای گروه‌های ویژه مانند سالمندان، کودکان، زنان بی‌سرپرست، معلولان و ...،
- خود هدف‌گیری: توزیع کالاها یا خدمات مورد نظر برنامه‌های اجتماعی به نحوی که فقط نیازمندان و افراد واجد شرایط تمایل به استفاده از آنها را داشته باشند.

۳-۱. جامعه هدف و مصداق‌های آن

منظور از جامعه هدف، افراد و خانوارها یا گروه‌هایی است که در چارچوب طرح هدفمندسازی یارانه‌ها مورد حمایت قرار می‌گیرند. این اشخاص غالباً کسانی هستند که به‌طور 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.

در ماده (۱) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، آنجا که پس از آنکه هدف از استقرار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی «توسعه عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و پیامدهای آن» ذکر شده، «آثار و تبعات منفی احتمالی ناشی از اقدامات دولت، از جمله مصداق‌های اقتصادی و اجتماعی» دانسته شده است. بنابراین مطابق این قانون، همه کسانی که تحت تأثیر این رویدادها قرار گیرند، به‌عنوان جامعه هدف نظام حمایتی کشور (که یارانه‌ها یکی از منابع مهم آن است) قرار می‌گیرند.

شناسایی جامعه هدف یارانه‌ها به روش‌های مختلفی انجام می‌گیرد که رایج‌ترین آنها عبارتند از: سنجش میزان فقر غذایی (کالری دریافتی خانوار)، میزان دریافت انرژی غذایی، میزان هزینه نیازهای پایه است.^۱ بر این مبنا، خانوارهای نیازمند و واجد شرایط، به‌عنوان جامعه هدف یارانه‌ها شناسایی و تعیین می‌شوند.

بر مبنای ماده (۴) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، سازماندهی و هدفمند کردن یارانه‌ها و منابع حمایتی از جمله اهداف و وظایف حوزه حمایتی و توانبخشی است. بر این مبنا مهمترین مصداق‌های جامعه هدف حمایت‌های اجتماعی (که منابع حاصل از هدفمندسازی یارانه‌ها یکی از منابع مهم آن است)،^۲ عبارتند از:

۱. کریستوفر ادماندر، مبارزه با فقر در آسیا، ترجمه ناصر موفقیان، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۴.

۲. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، (بند «۲-الف» ماده (۷)).



- افراد و خانواده‌هایی که درآمد کافی ندارند، با اولویت افرادی که به دلایل جسمی و روانی قادر به کار نیستند،

- افراد جویای کار (حمایت به شکل وام برای مدت محدود)،

- خانواده‌های بی‌سرپرست و زنان خودسرپرست،

- مادران به‌خصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند،

- نیازمندان روستایی و عشایر.

همچنین بر مبنای مواد (۹۵) و (۹۶) قانون برنامه چهارم توسعه، «جمعیت زیر خط فقر مطلق» و «جمعیت بین خط فقر مطلق و خط فقر نسبی»، خانوارهای واقع در «سه دهک پایین درآمدی» و همچنین «زنان سرپرست خانوار و افراد بی‌سرپرست با اولویت کودکان بی‌سرپرست» جزء کسانی هستند که باید مورد حمایت قرار گیرند و «آثار برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی» بر آنان از طریق افزایش قدرت خرید آنان جبران شود.

۲. نگاهی اجمالی به لایحه هدفمندسازی یارانه‌ها

لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها که در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۸/۵ هیئت وزیران به تصویب رسیده بود، در تاریخ ۱۳۸۷/۱۰/۹ به مجلس ارسال شد. این لایحه دارای یک مقدمه توجیهی، ۱۴ ماده و ۱۴ تبصره بود. در مقدمه توجیهی این لایحه، تحقق عدالت، چهار محور تخصیص بهینه منابع، اصلاح ساختار اقتصادی (به‌منظور تحقق اهداف سند چشم‌انداز کشور و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی) و مدیریت مصرف (برای جلوگیری از اسراف و تبذیر منابع) به‌عنوان اهداف اصلی این لایحه مطرح شده است. محورهای اصلی این لایحه به این شرح است:

الف) اصلاح و تعدیل قیمت‌ها

- اصلاح قیمت حامل‌های انرژی (ماده (۱))،

- دریافت مالیات بر مصرف انرژی (ماده (۲))،

- تعیین قیمت آب و کارمزد جمع‌آوری فاضلاب متناسب با قیمت تمام شده آن (ماده (۳))،

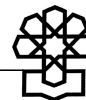
- تعیین قیمت سایر کالاها و خدمات اساسی و همگانی غیرحاکمیتی معادل حداقل قیمت تمام شده

(ماده (۴)).

ب) توزیع هدفمند یارانه‌ها

- کمک‌های جبرانی به خانوارهای آسیب‌پذیر حداکثر تا ۶۰ منابع آزاد شده (ماده (۵))

• کمک مستقیم و در قالب پرداخت‌های نقدی و غیرنقدی به خانوارهای جامعه هدف،



• اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی (از قبیل گسترش و تأمین بیمه‌های اجتماعی و خدمات درمانی، تأمین و ارتقای سلامت جامعه، پوشش دارویی و درمانی بیماران خاص و صعب‌العلاج، کمک به تأمین مسکن و اشتغال برای جامعه هدف و توانمندسازی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی)،

• سایر امور مربوط به هدفمند کردن یارانه‌ها.

- کمک‌های جبرانی به سرمایه‌گذاری و تولید در موارد زیر، تا ۱۵ درصد منابع آزاد شده (ماده (۶))

• بهینه‌سازی مصرف انرژی در واحدها،

• اصلاح ساختار فناوری در واحدها،

• جبران زیان شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات آب و فاضلاب، برق، گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی،

• گسترش حمل‌ونقل عمومی، حمایت از تولیدکنندگان در بخش‌های کشاورزی و صنعتی، نان صنعتی انبوه و توسعه صادرات غیرنفتی،

- کمک به کاهش وابستگی اعتبارات هزینه‌ای دولت به نفت و جبران آثار آن بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تا ۲۵ درصد منابع آزاد شده (ماده (۸۸)).

نتیجه اجرای این لایحه به‌طور خلاصه این است که قیمت حامل‌های انرژی (بنزین، نفت گاز، نفت کوره، نفت سفید، گاز مایع و سایر مشتقات)، برق، آب، جمع‌آوری و دفع فاضلاب و همچنین سایر کالاها و خدمات اساسی همگانی و غیرحاکمیتی تا سطح قیمت تمام شده افزایش می‌یابد و منابعی که از این طریق آزاد می‌شود، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به‌منظور جبران آثار تورمی این طرح بر مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان در جامعه و افزایش قدرت خرید خانوارهای آسیب‌پذیر مصرف می‌شود.

پس از بحث و بررسی‌های حدوداً یک‌ساله در مجلس شورای اسلامی، لایحه دولت با اصلاحاتی به تصویب رسید. برخی از موارد متفاوت در مصوبه مجلس با پیشنهاد دولت (در موضوعات مورد مطالعه این گزارش) در جدول ۱ آمده است:



جدول ۱. برخی از موارد تفاوت در مصوبه مجلس با پیشنهاد دولت در موضوعات مورد مطالعه

موضوع	پیشنهاد دولت	مصوبه مجلس
دوره زمانی اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، آب، برق، کالاهای و خدمات اساسی و همگانی	ظرف سه سال	به تدریج تا پایان برنامه پنجم
افراد و خانوارهای مشمول دریافت کمک‌های مستقیم نقدی و غیرنقدی	خانوارهای جامعه هدف	کلیه خانوارها (به نسبت درآمد)
سهم هر یک از روش‌های توزیع یارانه از منابع	کمک‌های جبرانی در قالب پرداخت مستقیم، نظام تأمین اجتماعی، تأمین مسکن و اشتغال، توانمندسازی و ...	حداکثر تا ۶۰ درصد
	کمک به سرمایه‌گذاری و تولید مانند بهینه‌سازی مصرف انرژی، اصلاح ساختار فناوری واحدها، جبران زیان شرکت‌ها و ...	حداکثر تا ۱۵ درصد
	کمک به کاهش وابستگی اعتبارات هزینه‌ای دولت به نفت و جبران آثار آن بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	حداکثر تا ۲۵ درصد

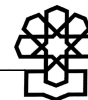
مأخذ: تدوین شده بر مبنای لایحه هدفمندسازی یارانه‌ها و مصوبه مجلس شورای اسلامی.

۳. آثار اجتماعی هدفمندسازی یارانه‌ها

هدفمندسازی یارانه‌ها به دلیل تأثیر آن بر قیمت کالاها و خدمات مورد استفاده عموم مردم و همچنین به دلیل تغییر روش توزیع یارانه‌ها، می‌تواند آثار و پیامدهای مثبت و منفی زیادی داشته باشد. در این بخش از گزارش، مهمترین آثار و پیامدهایی که کارشناسان صاحب‌نظر درباره این طرح برشمرده‌اند، بیان می‌شود. یقیناً چگونگی اجرای قانون و سازوکارهای اجرایی آن، نقش زیادی در نحوه بروز و ظهور هر یک از این آثار خواهد داشت.

۳-۱. آثار مثبت هدفمندسازی یارانه‌ها

به عقیده اکثر کارشناسان اقتصادی، نظام فعلی پرداخت یارانه‌ها در کشور ناکارآمد بوده و طی دهه‌های گذشته پیامدهایی مانند توزیع نابرابر یارانه‌ها بین دهک‌های مختلف درآمدی، تخصیص غیربهبینه منابع، مصرف بی‌رویه انرژی، توزیع ناعادلانه ثروت و به تبع آن شکاف طبقاتی، به‌کارگیری فناوری‌های غیراقتصادی و غیررقابتی، افزایش هزینه‌های دولت و اتکای بیشتر به درآمدهای نفتی را به همراه داشته است. این امر ادامه وضعیت موجود را غیرممکن ساخته و اصلاح



نظام پرداخت یارانه‌ها را به یک ضرورت تبدیل کرده است. بنابراین، در برنامه هدفمندسازی فرض بر این است که در وضع کنونی یارانه‌ها به هدف‌های مورد نظر اصابت نمی‌کند و باید در وضع موجود بازنگری شود.

در مقدمه لایحه پیشنهادی دولت پس از بیان شاخص‌هایی که بیانگر وضع نامناسب توزیع یارانه‌ها و پیامدهای نامطلوب آن (از جمله توزیع نابرابر یارانه‌ها به نفع دهک‌های بالای درآمدی، افزایش بی‌رویه مصرف انرژی، بهره‌وری پایین عوامل تولید و ...)، به برخی آثار مثبت مورد انتظار از هدفمندسازی یارانه‌ها اشاره شده که عبارتند از: تحقق عدالت، تخصیص بهینه منابع، مدیریت مصرف و جلوگیری از اسراف و تبذیر منابع^۱.

مهمترین نتیجه مورد انتظار از هدفمندسازی عادلانه‌تر شدن توزیع یارانه‌هاست به این معنا که دهک‌های پایین درآمدی سهم متناسبی از یارانه‌ها را به دست خواهند آورد و در نتیجه انتظار می‌رود وضعیت توزیع یارانه‌ها به عدالت نزدیک‌تر شود. علاوه بر این، انتظار می‌رود با اصلاح نظام قیمتگذاری برخی کالاها، به خصوص حامل‌های انرژی، انگیزه لازم برای مصرف بهینه، جلوگیری از هدرروی منابع و همچنین تخصیص بهینه منابع ایجاد شود.

۲-۳. آثار منفی هدفمندسازی یارانه‌ها

آثار منفی هدفمندسازی یارانه‌ها از جهات مختلفی مانند تغییر در میزان فقر و نابرابری، نرخ بیکاری، فرهنگ مصرف خانوارها، سطح سلامت جامعه، تمایل به مشارکت در بازار کار، وقوع جرائم اجتماعی، همبستگی اجتماعی و مواردی از این قبیل قابل بررسی است. اما از آنجا که هنوز اجرای این طرح آغاز نشده و اندازه‌گیری این متغیرها ممکن نیست، در این گزارش به بحث‌های نظری و استدلال‌های مبتنی بر تجربه سایر کشورها اکتفا می‌شود.

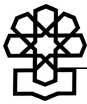
در یک تقسیم‌بندی کلی، آثار اجتماعی این طرح را می‌توان در قالب دو عامل زیر مورد بررسی

قرار داد:

۱-۲-۳. آثار ناشی از کاهش قدرت خرید خانوارها

نخستین نتیجه بارز و روشن هدفمندسازی یارانه‌ها، افزایش قیمت کالاها و خدمات مشمول یارانه است که می‌تواند - حداقل در کوتاه‌مدت - آثار تورمی سنگینی داشته باشد. صرف‌نظر از میزان و شدت تورم ناشی از این سیاست‌ها، آثار و پیامدهای اجتماعی تورم بر جامعه‌ای که طی دو دهه گذشته همواره با نرخ تورم دو رقمی روبرو بوده، قابل توجه است.

۱. نقل از مقدمه لایحه پیشنهادی دولت.



تورم به افزایش مداوم و ناخواسته سطح عمومی قیمت‌ها گفته می‌شود. در چرخه انتقال تورم، تنها کسانی از آن زیان می‌برند که قدرت انتقال آن به دیگران را ندارند. یعنی دریافت‌کنندگان درآمدهای ثابت مانند بازنشستگان و سایر مستمری‌بگیران و نیز صاحبان درآمد از محل سود ثابت سپرده‌های بانکی، بازندگان اصلی تورم معرفی می‌شوند. به بیان دیگر، بازندگان تورم کسانی هستند که گروه حامی و پر قدرتی در حکومت برای دفاع از حقوق خود ندارند و از گروه‌های دارای قدرت اجتماعی نیز به‌شمار نمی‌روند.^۱

در زمان رشد تورم، دهک‌ها و اقشاری که قدرت مالی و اقتصادی کمتری دارند، برای گرفتن دستمزدها یا پول بیشتر قدرت چانه‌زنی کافی ندارند و قادر به تغییر درآمد خود نیستند. بنابراین انتظار طبیعی آن است که تورم فشار بیشتری به اقشار پایین جامعه آورده و در نتیجه ضریب جینی افزایش یابد که این امر به معنای گسترش شکاف طبقاتی و افزایش نابرابری‌های درآمدی است.

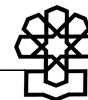
بنابراین تورم رو به رشد، حتی اگر با پرداخت‌های نقدی جبران‌کننده برای فقرا همراه باشد، تشدید نابرابری‌های درآمدی را در جامعه به دنبال دارد. آثار تورمی یاد شده، از یکسو موجب افزایش درآمد ثروت برخی خانوارها می‌شود و از سوی دیگر بخشی از خانوارهای واقع در دهک‌های پایین درآمدی را به زیر خط فقر سوق خواهد داد. این امر، موجب افزایش شکاف درآمدی و نابرابری در جامعه خواهد شد.

علاوه بر نابرابری واقعی، احساس نابرابری و تبعیض که در خانوارهای فقیر ایجاد می‌شود نیز می‌تواند پیامدهای اجتماعی ناگواری در پی داشته باشد. نابرابری‌های ناشی از جهش‌های تورمی - که برای صاحبان دارایی‌های ثابت، ثروت‌های بادآورده را در پی دارد - همواره از سوی اقشار کم‌درآمد و آسیب‌دیده ناموجه و ناعادلانه تلقی می‌شود و به احساس فقر و محرومیت در سطح وسیعی از جامعه دامن می‌زند.

احساس فقر و محرومیت برای کم‌درآمدها (حتی بدون آنکه درآمد آنها کاهش یافته باشد) مقدمه ایجاد عقده‌های اجتماعی، احساس حسادت، بیگانگی از خود و بی‌میلی به کار و فعالیت اجتماعی است که به مرور روابط اجتماعی را تغییر می‌دهد و به صورت واکنش‌های خشن و انتقام‌جویانه و گاه قتل‌های فجیع ظاهراً بی‌دلیل در جامعه بروز می‌کند. گسیختگی اجتماعی دردناک‌ترین عارضه نابرابری‌های درآمدی است که جامعه را به دو گروه خوشبخت مسلط و بدبخت منحط تقسیم می‌کند.^۲

۱. احمد اخوی، نابرابری توزیع درآمد، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۷.

۲. همان.



فقر و مشکلات معیشتی از جمله عوامل مهم پیدایش بزه‌کاری‌ها و افزایش ارتکاب انحرافات اجتماعی است. ناتوانی خانواده‌ها در پاسخگویی به نیازهای ضروری خود، زمینه‌ساز بروز دلزدگی، سرخوردگی، افسردگی و ناراحتی‌های روحی می‌شود که می‌تواند به ارتکاب اعمال ناشایست منجر شود. از سوی دیگر، فشار فقر بر خانواده‌ها احتمال دو یا چندشغله بودن نان‌آور خانواده را افزایش می‌دهد و این امر می‌تواند موجب بی‌توجهی به نیازهای روحی و روانی فرزندان و اعضای خانواده و بروز مشکلات تربیتی و مسائل روحی، روانی و اخلاقی شود.^۱

بیکاری عارضه اجتماعی دیگری است که احتمال وقوع آن در پی آزادسازی قیمت‌ها بسیار زیاد است. بیکاری را می‌توان مادر تمام بیماری‌های اجتماعی دانست و از همین رو، بیکاران آسیب‌پذیرترین اقشار در برابر آسیب‌های اجتماعی هستند. به اعتقاد برخی از جامعه‌شناسان و جرم‌شناسان، بیکاری می‌تواند در بلندمدت احساس تنفر و بیزاری نسبت به جامعه را به وجود آورد و با ایجاد حالات دشمنی و انتقام‌جویی در ذهن بیکاران، خطر بزرگی برای نظم اجتماعی و فرهنگی جامعه محسوب شود. بیکاران آمادگی زیادی دارند که در شرایط فشار و اضطراب به انواع جرائم اجتماعی، مانند دادوستدهای غیرقانونی (قاچاق)، سرقت، مصرف مواد مخدر و ... روی آورند. در مجموع، فقر اقتصادی و بیکاری معمولاً نابرابری‌های اجتماعی را در پی دارد که نتیجه آن می‌تواند کینه، عداوت، تعارض‌ها، بی‌نظمی‌ها، شیوع جرائم خشن و از همه مهمتر شورش‌های اجتماعی باشد.^۲

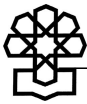
پیامد دیگر این نوع نابرابری، تأثیر منفی آن بر سطح سلامت جامعه است. احساس افزایش فقر که در نتیجه نابرابری در آمدی به وجود می‌آید، می‌تواند سطح مصرف را در شرایط ثابت کاهش دهد. کاهش مصرف خدمات اجتماعی مانند هزینه‌های بهداشتی، پیشگیری، ورزشی، تفریحی و وسایل آسایش خانواده (که در شرایط تنگدستی از نظر سرپرست خانواده ضروری دانسته نمی‌شود) موجب افزایش بیماری‌های روحی، روانی و جسمی، بروز فشارهای عصبی و در نتیجه کاهش سطح سلامت جامعه می‌شود.^۳

به طور کلی، اگر بپذیریم آزادسازی قیمت‌ها (در چارچوب سیاست هدفمندسازی یارانه‌ها) می‌تواند موجب افزایش نرخ تورم در یک دوره زمانی نسبتاً طولانی شود، انتظار می‌رود با شدت گرفتن فقر، بیکاری و نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی، تعداد بیشتری از خانوارها به زیر خط فقر منتقل شوند و خانوارهایی نیز که نزدیک به خط فقر قرار می‌گیرند (و به همین دلیل از دریافت

۱. سیدحسین میری، مطالعه انحرافات و کجروی‌های اجتماعی، فصلنامه مطالعات اجتماعی، شماره پانزدهم، ۱۳۸۷.

۲. علی‌اصغر سعیدی و دیگران، جایگاه فعالیت‌های معیشتی در رفاه و امنیت اقتصادی - اجتماعی، فصلنامه مطالعات اجتماعی، شماره پانزدهم، ۱۳۸۷.

۳. همان.



کمک‌های بازتوزیعی دولت نیز بی‌بهره‌اند) به آسیب‌های بیشتری دچار شوند.

تجربه برخی کشورها نشان می‌دهد که در مواجهه با چنین شرایطی خانوارها معمولاً دو نوع راهبرد در پیش می‌گیرند.^۱ نخست، راهبردهای مبتنی بر کار جهت حفظ یا افزایش منابع درآمدی خانوار و دیگری اقدامات انقباضی در جهت تغییر الگوی مصرف خانوار در زمینه کالاها و خدمات مورد نیاز.

راهبرد نخست، به معنای تشدید کارها و فعالیت‌هایی است که اعضای خانوار انجام می‌دهند و به صورت افزایش نوبت‌های کاری نان‌آور خانوار، افزایش اضافه‌کاری‌ها، الزام به کار زنان و کودکان عضو خانواده و مانند آن است. حال آنکه راهبرد دوم که اغلب ناشی از شکست در راهبرد مبتنی بر کار خانواده (به دلیل نبود تقاضا در بازار کار یا فقدان توانایی‌های لازم در اعضای خانوار) است، در پی فرسایش و کاهش جدی منابع خانوار اتخاذ می‌شود و به این ترتیب است که سرپرست خانوار از سر ناچاری برخی از هزینه‌های خانوار را (که از نظر او غیرضروری است) کاهش دهد یا حذف کند.

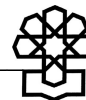
در بسیاری از کشورها، داده‌های موجود حاکی از آن است که راهبردهای سازگاری خانوار نه تنها برای کنار آمدن با عواقب بحران‌ها و تغییرات اقتصادی کافی نیستند، بلکه قابلیت‌های نهفته مردم برای تجدید فعالیت در آینده را هم تضعیف می‌کنند. مفهوم ضمنی این کلام این است که رفتارهای انطباقی مردم فقیر در برابر بحران‌های اقتصادی حد و مرزهایی دارد و راهبردهای بقا - که مبتنی بر تشدید فشارهای درونی خانوارها باشد - به طور نامحدود قابل دوام نیست.^۲ در این صورت ممکن است واکنش‌های نامطلوبی را در سطح جامعه شاهد باشیم که می‌تواند خود را به صورت ناهنجاری‌ها و حتی جرائم اجتماعی بروز دهد.

الف) راهبردهای مبتنی بر کار بیشتر: خانوارها در برابر شرایط سخت اقتصادی مجبور به افزایش فعالیت اعضای خود می‌شوند. موارد زیر از جمله راهکارهایی است که ممکن است خانوارها در شرایط سخت اقتصادی (کاهش قدرت خرید خانوار) به کار گیرند:

- تشدید فعالیت اقتصادی برای کسب درآمد بیشتر (به خصوص در بازار کار غیررسمی و فعالیت‌های پنهان) از قبیل فرستادن تعداد بیشتری از اعضای خانواده به بازار کار، افزایش نوبت‌های کاری، اشتغال در بیش از یک شغل یا اختصاص ساعات بیشتری به کار، گسترش کارهای خانگی برای کسب درآمدهای جدید، مشارکت بیشتر زنان در فعالیت‌های اقتصادی و تأمین

۱. آلیاندرو گریزپان، سیاست‌های فقرزدایی (راهبردهای مبارزه با فقر در کشورهای درحال توسعه)، ترجمه ناصر موفقیان، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۲.

۲. همان.



درآمد خانوار، و اداسازی کودکان به کار خارج از منزل و مانند آن.

هر یک از این راهکارها مستلزم آن است که اعضای خانواده وقت بیشتری را برای کار اختصاص دهند و این امر به خودی خود به این معناست که افراد خانواده وقت کمتری برای در کنار هم بودن، تفریح و... داشته باشند. این موضوع تأثیرات غیرقابل انکاری بر ساختار، روابط و به طور کلی بنیان خانواده‌ها خواهد داشت که به نوبه خود می‌تواند زمینه‌ساز بروز آسیب‌های اجتماعی در سطح جامعه باشد.

این مسئله به خصوص در مورد کار کودکان از اهمیت بیشتری برخوردار می‌شود. تجربه برخی کشورها نشان می‌دهد خانوارها در مقابله با دگرگونی‌های اقتصادی و اجتماعی، از به کار گرفتن کودکان هم خودداری نکرده‌اند که نتایجی مانند انحرافات اخلاقی، افت سطح سلامت، ترک تحصیل، از دست دادن امکانات آموزشی، گرایش به کارهای غیرقانونی مانند دزدی و فحشا و... داشته است. نمونه‌هایی از این نوع رفتارها در کشورهایی که تحت تأثیر اصلاحات اقتصادی حمایت‌های دولتی را کاهش داده‌اند، مانند اندونزی، مغولستان، بلغارستان، آنگولا و... مشاهده شده است.^۱

- فعالیت‌های معیشتی خانوار به منظور صرفه‌جویی: تولیدات خانگی یکی از مهمترین منابع معیشتی خانوار است که بیش از همه تحت تأثیر مدیریت خانوار قرار می‌گیرد. تکیه بر تولید غیررسمی برای فروش یا صرفه‌جویی در مورد کالاها و موادی که قبلاً از بازار خریداری می‌شد، بسیاری از خانوارها را قادر می‌سازد که مصرف خود را ثابت نگه دارند. این راهبرد محدود به مناطق روستایی نیست و در مناطق شهری نیز متناسب با شرایط محیطی، خانوارها سعی می‌کنند بخشی از اقلام مصرفی خود را به جای خرید از بازار، در خانه تولید کنند.^۲

این وضعیت می‌تواند موجب تولید و مصرف کالاها غیراستاندارد و نامناسب شود که بر سلامت خانوار اثر نامطلوب می‌گذارد و همچنین، اخلاقی در بازار تولید را نیز به دلیل از دست رفتن بخشی از مشتریان و گرایش به تولیدات ارزان و بی‌کیفیت به دنبال خواهد داشت.

ب) راهبردهای مبتنی بر کاهش هزینه‌های خانوار: در مواردی که راهبردهای تشدید فعالیت برای مقاومت در برابر ضربه‌های ناگهانی یا تغییرات ساختاری نظام اقتصادی کافی نباشد، خانوارها برای حفظ بقای خود به یک رشته اقدامات انقباضی متوسل می‌شوند که موجب کاهش هزینه خانوار شود. برخی از این اقدامات عبارتند از:

● **کاهش مصرف مواد غذایی و تغییر عادات غذایی:** مردم فقیر در برابر تنگدستی فزاینده به

۱. همان.

۲. همان.



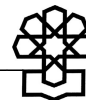
دو طریق عمل می‌کنند که یکی از آنها تغییر ساختار مصرف خانوار و دیگری حذف مطلق بعضی هزینه‌هاست. این تغییرات ابتدا درباره اقلام نه چندان ضروری صورت می‌گیرد، ولی به تدریج به مواد غذایی هم سرایت می‌کند. مطالعات انجام شده بیانگر آن است که در برخی کشورها (از جمله اندونزی، مغولستان، اوگاندا و لتونی) کاهش قدرت خرید مردم باعث افت جدی کیفیت تغذیه آنان به خصوص فقرا شده است.^۱

علاوه بر آن، برخی از مردم برای صرفه‌جویی در هزینه‌ها، الگوی مصرف خود را هم تغییر داده و به سمت مواد غذایی ارزان‌تر و بی‌کیفیت‌تر سوق پیدا می‌کنند. مجموع این عوامل سلامت و شادابی جامعه را تحت تأثیر قرار دهد.

● **کاهش هزینه‌های بهداشتی و درمانی:** یکی دیگر از نشانه‌های آسیب‌پذیری، کاستن از هزینه‌های اساسی غیرغذایی است. به‌طور معمول خانوارهای فقیر بخش بیشتری از درآمد خود را - در قیاس با خانواده‌های مرفه - به هزینه‌های درمانی اختصاص می‌دهند. با این حال اغلب آنان قادر نیستند از عهده هزینه‌های درمانی خود بر آیند. کاهش قدرت خرید خانوارها موجب کاهش هزینه‌های بهداشتی و درمانی آنها می‌شود و در حالت شدید آن باعث می‌شود که خانوارها نتوانند از عهده این هزینه‌ها برآیند. این امر می‌تواند منجر به روی آوردن به درمان‌های خانگی و شفادهندگان سنتی یا ماما‌های تعلیم ندیده به‌جای استفاده از امکانات بهداشتی مناسب و استاندارد شود.

● **حذف هزینه‌های غیراساسی:** در شرایط سخت اقتصادی، بسیاری از خانوارها ناچارند که برخی از هزینه‌های کیفی را (که به‌زعم آنها غیراساسی است) حذف کنند. این امر به نوبه خود منجر به افت کیفی زندگی خانوارها می‌شود. تجربه برخی کشورها بیانگر آن است که خانوارها در چنین شرایطی برای کنار آمدن با هزینه‌های روزافزون، به صرفه‌جویی‌های گوناگون روی می‌آورند. از جمله آنکه:

- از سوخت ارزان استفاده می‌کنند،
- از تعمیر خانه و وسایل ضروری خود صرف‌نظر می‌کنند،
- اجاره منزل خود را به‌طور ناقص پرداخت می‌کنند،
- پرداخت قبضه‌های آب، برق، گاز و تلفن خود را به تعویق می‌اندازند،
- از هزینه‌های خوراک، پوشاک و تفریحات خود می‌کاهند،
- و... .



همگی این واکنش‌ها باعث می‌شود که کیفیت زندگی خانوارها به شدت سقوط کند.^۱

● **فعالیت‌های حاشیه‌ای و نامشروع:** بسیاری از فعالیت‌های حاشیه‌ای یا نامشروع در واکنش به آسیب‌پذیری روزافزون پدید آمده‌اند. غالب این‌گونه فعالیت‌ها در چارچوب نوعی مشروعیت کاذب یا در تباین کامل با قوانین و مقررات جاری صورت می‌گیرد و می‌توان آنها را نشانه‌ای از ناتوانی در سازگاری با محیط دانست.

این فعالیت‌ها در برگیرنده طیف وسیعی از جرائم یا ناهنجاری‌ها، از تقلب در کار تا مشارکت در تولید و مصرف کالاهای رایج در بازار سیاه یا اقدام به فعالیت‌های آشکار نامشروع و غیرقانونی است. تن دادن به فحشا، قاچاق مواد مخدر، دزدی، جیب‌بری، انجام خدمات بدون صورت‌حساب رسمی، فعالیت‌ها و اجاره‌داری‌های اعلام نشده و... مصداق‌هایی از این رفتارهاست که به داغ‌گذاری و طرد افراد از اجتماع منجر می‌شود.

● **افزایش مهاجرت و گسترش حاشیه‌نشینی:** علاوه بر مواردی که بیان شد، گسترش فقر و نابرابری و وارد آمدن فشارهای اقتصادی به خانوارها (به‌خصوص در مورد روستائیان) می‌تواند زمینه جلای وطن و مهاجرت آنان را به حاشیه شهرها فراهم سازد. این وضعیت، ممکن است به دلیل نامستعد بودن بازار کار در روستاها نسبت به شهرها و به‌منظور جستجوی شغل درآمدزا برای جوانان جویای کار روستایی رخ دهد. از آنجا که مهاجرت به مقاصد جدید نیز لزوماً به معنای پیدا کردن کار نیست و مهاجرین نمی‌توانند درآمد مناسبی برای خود تدارک ببینند، این امر به نوبه خود، پیامدهای اجتماعی ناگواری را مانند گسترش جرم و بزهکاری، رشد گروه‌های مافیایی به شکل سریع و قارچ‌گونه، به‌هم‌ریختن تعادل زندگی مهاجرین، مشکلات عاطفی و... خواهد داشت.

۲-۳. آثار ناشی از توزیع نقدی یارانه‌ها

یارانه‌ها می‌تواند به شیوه‌های مختلفی توزیع شود که توزیع نقدی تنها یکی از این روش‌هاست. یارانه‌های نقدی در واقع نوعی مالیاتی منفی است که به اقشار نیازمند تعلق می‌گیرد. اما کارایی این ابزار سیاستی مستلزم پیش‌شرط‌هایی است که برقراری آنها در عمل محل تردید است. نخستین پیش‌شرط این است که همراه با اجرای این برنامه، تورم افزایش نیابد. در غیر این صورت سهم‌بری صاحبان دارایی‌های ثابت با افزایش قیمت کالاها و خدمات افزایش می‌یابد و اثر سیاست‌های بازتوزیعی را خنثی می‌کند. حتی ممکن است با افزایش قیمت‌ها، نابرابری درآمدی افزایش یافته و خانوارهای بیشتری به زیر خط فقر کشیده شوند.

۱. همان.



دومین پیش‌شرط، شناسایی نسبتاً دقیق خانوارهای نیازمند است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که هدفمندی یارانه‌ها معمولاً با دو نوع خطا همراه است. خطای نوع اول به معنای پوشش کمتر از حد خانوارهای نیازمند و خطای نوع دوم به معنای پوشش بخشی از خانوارهای غیرمستحق است. خطای نوع اول می‌تواند به شدت گرفتن فقر در دهک‌های پایین منجر شود و خطای نوع دوم موجب می‌شود که یارانه‌ها به سمت همگانی شدن میل کند.

پیش‌شرط سوم امکان استمرار پرداخت یارانه نقدی در حد لازم است به نحوی که با گذشت زمان قدرت خرید آن در مقابل آثار تورمی حفظ شود. اما با توجه به قدرت چانه‌زنی پایین خانوارهای فقیر، امکان استمرار چنین سیاستی در بلندمدت، به‌خصوص هنگامی که دولت با کمبود منابع درآمدی مواجه شود، مشکل است. پیش‌شرط چهارم، پایین بودن هزینه‌های اداری و تشکیلاتی هدفمندی است. در غیر این صورت، بار مالی این طرح در کنار آثار منفی دیگر (از جمله فساد اداری و سوءاستفاده‌های احتمالی از این منابع) دستاوردهای طرح را با چالش مواجه خواهد کرد. پیش‌شرط پنجم امکان پیشگیری از تأثیر منفی این برنامه بر فقرا از نظر روانی و شخصیتی است که موجب احساس حقارت و شکسته شدن آنان در انظار عمومی می‌شود.^۱

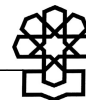
در قانون هدفمندی یارانه‌ها مقرر شده که بخشی از منابع آزاد شده از طریق افزایش قیمت‌ها، در قالب پرداخت‌های نقدی و غیرنقدی به خانوارها منتقل شود. این نوع پرداخت‌ها (به‌خصوص اگر از مسیری غیر از نهادهای رسمی تأمین اجتماعی انجام شود) می‌تواند آثار ناگواری به این شرح داشته باشد:

- تضعیف فرهنگ کار و تلاش: یارانه‌های نقدی می‌تواند برخی از خانوارها را به دریافت درآمد بدون کار و تلاش عادت دهد و به نوعی تن‌پروری و فرار از کار منجر شود. به‌خصوص در بلندمدت، این نوع پرداخت‌ها می‌تواند حق ایجاد کند که از جنبه‌های فرهنگی و اجتماعی بسیار نگران‌کننده خواهد بود.

- کاهش مصرف کالاهای اساسی: در شرایط یک اقتصاد مصرف‌زده، پرداخت نقدی یارانه موجب پرکردن خلأهای هزینه‌ای خانوار یا خرید کالاهای غیرضروری می‌شود. اگر به‌طور همزمان، قیمت کالاهای اساسی نیز افزایش یافته باشد، می‌تواند منجر به کاهش مصرف کالاهای اساسی در خانوارهای فقیر شود و سلامت اعضای خانوار، به‌خصوص مادران و کودکان، را به خطر اندازد.

- رواج تقلب و دروغ در خود اظهاری‌ها: خانوارهایی که با وجود نیاز و محرومیت کسر شأن خود می‌دانند که نیاز خود را اظهار کنند، همچنان بی‌بهره خواهند ماند. در مقابل، افراد دیگری بدون اینکه نیازمند باشند، با تمسک به هر ترفندی خواهند توانست از این امکان بهره‌مند شوند.

۱. ترکمانی، منبع پیشین.



- وابستگی به دولت و بروز فساد اداری: پرداخت نقدی به خانوارها، جامعه کمک‌بگیر را به دستگاه‌های دولتی وابسته می‌کند و این امر زمینه فساد در برخی از دستگاه‌های دولتی و کارگزاران اجرایی و ابراز دروغ و چاپلوسی از سوی کمک‌بگیران را افزایش می‌دهد. هر چه میزان این وابستگی و نیاز بیشتر شود، احتمال وقوع این نوع فسادها بیشتر می‌شود.

- مغایرت با عزت نفس افراد: پرداخت نقدی یارانه‌ها، به‌خصوص هنگامی که مبتنی بر خوداظهاری باشد، با عزت نفس افراد در تضاد است. در آموزه‌های دینی ما تأکید بر این است که افراد تا حد ممکن نیاز خود را اظهار نکنند و کمک به نیازمندان نیز علنی و آشکار انجام نگیرد. افرادی که کمک مستقیم - بدون کار و تلاش یا بدون استحقاق - می‌گیرند، همواره خود را وابسته احساس می‌کنند و به مرور اعتماد به نفس خود را از دست می‌دهند.

- غلبه تمایلات شخصی سرپرست خانوار: با پرداخت نقدی یارانه‌ها درآمد سرپرست خانوار افزایش می‌یابد و این امر به خودی خود سطح توقع اعضای خانواده را بالا می‌برد. این موضوع به‌خصوص هنگامی که سرپرست خانوار درایت و مدیریت لازم را برای تشخیص اولویت‌های زندگی نداشته باشد، مشکلاتی را در پی خواهد داشت و ممکن است بخش عمده این دریافتی جدید، بابت تمایلات شخصی سرپرست خانوار (که در قبل از این به دلیل فقر سرکوب می‌شده) مصرف شود. به‌طور مشخص، خانواده‌های دارای سرپرست معتاد از این منظر بیشترین آسیب را خواهند دید، زیرا که در صورت پرداخت پول نقد به آنان، این پول به سمت بازار مواد مخدر سوق پیدا می‌کند.

- افزایش هزینه‌های اداری: در صورتی که برای توزیع نقدی یارانه‌ها ساختاری جدا از نظام رسمی تأمین اجتماعی کشور ایجاد شود، موجب افزایش هزینه‌های اداری (بابت ایجاد سازوکارهای کنترل‌کننده، شناسایی نیازمندان، رسیدگی به اعتراضات، کنترل تخلفات احتمالی و...) خواهد شد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

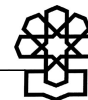
هدفمندی یارانه‌ها، به‌عنوان یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر در کشور ما، هم دارای آثاری مثبت و هم دارای پیامدهایی منفی خواهد بود. اغلب بررسی‌ها نشان می‌دهد که در وضع موجود، توزیع یارانه‌ها عادلانه نیست و اقشار مرفه جامعه از آن سهم بیشتری می‌برند. علاوه بر این، قیمت‌های واقعی حامل‌های انرژی و برخی از کالاهای اساسی موجب اسراف در مصرف و اتلاف منابع می‌شود. بنابراین، انتظار این است که با تعدیل قیمت کالاهای اساسی و خدمات یاد شده، الگوی مصرف منطقی‌تر و اسراف و هدرروی منابع کمتر شود و علاوه بر این، با توزیع هدفمند یارانه‌ها، کمک‌های



دولتی به‌طور مستقیم به جامعه هدف اصابت کند و عدالت توزیعی برقرار گردد. از سوی دیگر، این اصلاحات می‌تواند دارای پیامدهای ناگواری هم باشد. تردیدی نیست که واقعی‌سازی قیمت کالاها و خدمات مشمول این طرح می‌تواند رشد تورم را در حدی چشمگیر موجب شود. تورم می‌تواند فشار سنگینی را بر خانوارهای آسیب‌پذیر و در معرض آسیب وارد سازد و بخش بیشتری از خانوارها را به زیر خط فقر منتقل کند. این شرایط موجب می‌شود که خانوارهای آسیب‌دیده یا در معرض آسیب، برای سازگارسازی خود با شرایط جدید دست به اقدامات و رفتارهایی بزنند تا افت درآمد و افزایش هزینه آنان را جبران نماید. با توجه به تجربه‌های جهانی، این اقدامات سازگارساز در دو دسته «راهبردهای مبتنی بر کار» و «راهبردهای مبتنی بر کاهش هزینه» قابل دسته‌بندی است. هر یک از این اقدامات، هر چند که ممکن است برای مدتی کوتاه فشار اقتصادی بر خانوارهای فقیر را کاهش دهد، اما آثار زیانبار آن به‌صورت‌های مختلف از قبیل تغییر الگوی تغذیه‌ای خانوارها، صرفه‌جویی در هزینه‌های بهداشتی، درمانی، کاهش سطح سلامت جامعه، افزایش نوبت‌های کاری، اشتغال به کار کودکان، کاهش اوقات فراغت و آرامش خانواده‌ها، افزایش اختلافات خانوادگی، افزایش جرائم اجتماعی، کاهش دغدغه‌های اجتماعی، از بین رفتن همبستگی اجتماعی و به خطر افتادن امنیت اجتماعی قابل پیش‌بینی است. روشن است که این اقدامات و پیامدهای آنها می‌تواند وضعیت ناگوار و تحمل‌ناپذیری را برای کل جامعه به‌وجود آورد. جدول ۲ آثار و پیامدهای یادشده را نشان می‌دهد:

جدول ۲. اقدامات سازگارساز خانوارها در مقابل فشارهای اقتصادی و پیامدهای اجتماعی (احتمالی) آنها

پیامدهای اجتماعی	اقدامات	راهبردها
فشار مضاعف بر خانواده‌ها، کاهش اوقات فراغت خانواده‌ها، افزایش فشارهای روحی و روانی، کاهش نقش تربیتی و معنوی خانواده‌ها	افزایش ساعات کار یا نوبت‌های کاری یا اشتغال در بیش از یک شغل توسط نان‌آور خانواده	راهبردهای مبتنی بر کار خانوار
فشار مضاعف بر خانواده به‌خصوص مادران و کودکان و افزایش فشارهای روحی و روانی بر آنان	فعالیت بیشتر زنان در مشاغل غیررسمی برای تأمین درآمد خانوار و ادارسازی کودکان به‌کار خارج از منزل	راهبردهای مبتنی بر کاهش هزینه خانوار
محرومیت کودکان از تحصیل، آموزش و برنامه‌های تربیتی و تفریحی و گرایش آنان به ناهنجاری‌ها و جرائم اجتماعی	فعالیت‌های معیشتی خانوار به‌منظور صرفه‌جویی	راهبردهای مبتنی بر کاهش هزینه خانوار
مصرف کالاها و مواد غیراستاندارد، اختلال در نظام تولید و بازار مصرف	کاهش مصرف مواد غذایی و تغییر عادات غذایی	راهبردهای مبتنی بر کاهش هزینه خانوار
افت جدی کیفیت تغذیه‌ای خانوارها و به خطر افتادن سلامتی آنان	کاهش هزینه‌های بهداشتی و درمانی و دارویی	راهبردهای مبتنی بر کاهش هزینه خانوار
غفلت از پیشگیری، سهل‌انگاری در مراجعه به پزشکان، گرایش به درمان‌های غیرعلمی و داروهای غیراستاندارد، پیشرفت بیماری‌ها و افزایش هزینه‌های پزشکی جامعه		



پیامدهای اجتماعی	اقدامات	راهبردها
استفاده از کالاهای و خدمات (سوخت، لوازم خانگی، پوشاک، خودرو، مسکن) ارزان، بی‌کیفیت و گاه خطرناک، حذف هزینه‌های تفریحی و در نتیجه به خطر افتادن سلامت جسمی، روحی، روانی و اجتماعی خانوارها	حذف هزینه‌های ظاهراً غیرضروری و تفریحی، حذف برنامه‌های معنوی	
عدم پرداخت بدهی‌های خانوار، تعلل در پرداخت هزینه‌های برق و آب و گاز یا اجاره منزل خانوار، افزایش پرونده‌های حقوقی و کیفری در دادگاه‌ها و ...	واکنش‌های تعلیقی و تسکین‌دهنده	
بدهکار شدن خانوارها و آسیب‌پذیرتر شدن آنها، رواج رباخواری‌ها و سوءاستفاده‌های مرتبط با آن، از بین رفتن عزت نفس و حرمت و کرامت خانواده‌ها	مصرف پسران‌دازها، وام‌گیری یا قرض گرفتن، گرو گذاشتن یا فروختن اموال و دارایی‌های خانوار	
روی آوردن به مشاغل کاذب و زیانبار، گرایش به فعالیت‌های اقتصادی غیرمجاز، افزایش جرائم اقتصادی و اجتماعی، به خطر افتادن امنیت اجتماعی	فعالیت‌های حاشیه‌ای و نامشروع	
زندگی و فعالیت در شرایط نامناسب، افزایش اختلافات خانوادگی، افزایش بیماری‌های جسمی، روحی و روانی، گسترش آسیب‌های اجتماعی، کاهش سطح امنیت اجتماعی	افزایش مهاجرت و گسترش حاشیه‌نشینی	

لازم به یادآوری است که بیان این پیامدها و تأکید بر آن، به معنای این نیست که این وضعیت فاجعه‌بار قرار است به یکباره پس از اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها در جامعه ما رخ دهد، بلکه به این منظور است که با در نظر داشتن آنچه در برخی از کشورها - پس از اصلاحات اقتصادی و کاهش حمایت‌های دولت - رخ داده است، هیچ احتمالی دور از ذهن نماند و در بسته‌های سیاستی جبرانی و پشتیبان که برای اجرای این طرح تدوین می‌شود، این موارد مد نظر قرار گیرد.

علاوه بر آثار و پیامدهای اجتماعی ناشی از افزایش قیمت‌ها، پیامدهای ناشی از توزیع نقدی یارانه‌ها هم قابل توجه است. در صورتی که سهم قابل توجهی از یارانه‌ها خارج از ساختار رسمی نظام تأمین اجتماعی توزیع شود، به خودی خود می‌تواند پیامدهای نامطلوبی داشته باشد که از آن جمله می‌توان به تضعیف فرهنگ کار و تلاش در جامعه هدف، ترجیح مصرف نیازهای آنی بر کالاهای اساسی، عدم شناسایی و پوشش برخی از نیازمندان واقعی، پرداخت به برخی خانوارهای فاقد نیاز، مغایرت با عزت نفس افراد، رواج تقلب و دروغ در خوداظهاری‌ها، تشدید وابستگی جامعه کم‌بگیر به دولت، افزایش زمینه‌های فساد اداری، سوءاستفاده معتمدان سرپرست خانوار و ... اشاره کرد.



پیشنهادات

با مروری بر آثار و پیامدهایی که برای هدفمندسازی یارانه‌ها برشمرده شد، بدیهی‌ترین راهکار قابل توصیه این است که بسته سیاستی جامعی برای جلوگیری از بروز این پیامدها یا جبران آثار آن تدوین گردد. این بسته سیاستی باید دربرگیرنده مواردی باشد که:

۱. نابرابری‌های درآمدی را تا حد ممکن کاهش دهد. این امر می‌تواند از طریق یک نظام مالیاتی کارآمد - به‌خصوص مالیات‌های تصاعدی بر ثروت و دارایی - صورت گیرد.

۲. قدرت خرید خانوارهای واقع در دهک‌های پایین درآمدی را در مقابل رشد تورم حفظ کند. این کار می‌تواند از طریق برقراری یک تور ایمنی پایه (مساعدت اجتماعی) در چارچوب بخش حمایتی نظام تأمین اجتماعی انجام شود.

۳. توانمندسازی افراد آسیب‌دیده (جسمی، روحی، روانی و اجتماعی) را در اولویت قرار دهد به‌نحوی که تا حد امکان به زندگی عادی بازگردند و فعالیت اجتماعی خود را از سر گیرند.

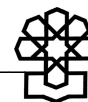
۴. اشتغالزایی و ایجاد منبع درآمدی مستقل برای خانوارهای نیازمند را در اولویت قرار دهد. این امر از طریق اجرای برنامه‌های توانمندسازی و آموزش‌های کارآفرینی و خود اشتغالی برای این خانوارها قابل انجام است.

۵. توسعه و تقویت انواع بیمه‌ها (بیمه‌های سلامت، بیمه‌های بازنشستگی، بیمه‌های اموال و دارایی‌ها و ...) را به منزله راهبردی پایدار جهت حمایت از خانوارها در مقابل انواع خطرهای تراویج و تشویق کند.

۶. وابستگی نیازمندان به کمک‌های مستقیم دولت و خدمات دستگاه‌های دولتی را تا حد ممکن کاهش دهد و آنان را در قالب تشکل‌های مردمی، تعاونی، خیریه و... ساماندهی کند تا از این طریق توانمند و خودکفا شوند.

۷. در مجموع، راهبردها و روش‌هایی به‌کار گرفته شود که ضمن حفظ عزت نفس و کرامت انسان‌ها، رشد استعدادها و توانایی‌های آنان را - به‌جای اعطای کمک‌های نقدی و غیرنقدی - در اولویت قرار دهد.

در واقع، از آنجا که توزیع یارانه‌ها خارج از مسیر رسمی نظام جامع تأمین اجتماعی کشور می‌تواند پیامدهای ناگواری داشته باشد، به‌نظر می‌رسد مناسب‌ترین روش برای توزیع هدفمند یارانه‌ها با شرایط یادشده، استقرار نظام چند لایه تأمین اجتماعی است به نحوی که به تناسب نیاز و استعداد هر یک از اقشار و گروه‌های جامعه، نوع، میزان و روش کمک به آنان مشخص باشد.



منابع و مأخذ

۱. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.
۳. لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها، مصوب ۱۳۸۷/۸/۵ هیئت وزیران.
۴. لایحه یک فوریتی هدفمند کردن یارانه‌ها، مصوب ۱۳۸۸/۹/۱۱ مجلس شورای اسلامی.
۵. قانون کار جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۹.
۶. بررسی مصوبه نهایی لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها و برخی آثار آن بر اقتصاد کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۷. درباره هدفمند کردن یارانه‌ها: برآورد آثار تورمی اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
۸. ارزیابی پرسشنامه جمع‌آوری اطلاعات اقتصادی خانوار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
۹. مروری بر مبانی نظری و مطالعات تجربی پرداخت نقدی یارانه‌ها در برخی کشورها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
۱۰. اصلاح نظام پرداخت یارانه کالاهای اساسی در ایران با تأکید بر هدفمندی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۵.
۱۱. بولتن تخصصی اقتصاد ایران: ویژه‌نامه یارانه‌ها، شماره سوم، ۱۳۸۷.
۱۲. فرهنگ، منوچهر. فرهنگ علوم اقتصادی، چاپ پنجم، ۱۳۶۰.
۱۳. برآورد یارانه‌های پنهان مصرفی و تأثیر آن بر اقتصاد کشور، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، معاونت پژوهشی، ۱۳۸۰.
۱۴. ادماندز، کریستوفر. مبارزه با فقر در آسیا، ترجمه ناصر موفقیان، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۴.
۱۵. دینی ترکمانی، علی. یارانه‌ها، رشد و فقر، فصلنامه رفاه اجتماعی شماره ۱۸، ۱۳۸۴.
۱۶. اخوی، احمد. نابرابری توزیع درآمد، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۷.
۱۷. میری، سیدحسین. مطالعه انحرافات و کجروی‌های اجتماعی، فصلنامه مطالعات اجتماعی، شماره پانزدهم، ۱۳۸۷.
۱۸. سعیدی، علی‌اصغر و دیگران. جایگاه فعالیت‌های معیشتی در رفاه و امنیت اقتصادی - اجتماعی، فصلنامه مطالعات اجتماعی، شماره پانزدهم، ۱۳۸۷.
۱۹. اصلاح یارانه‌ها: اجتناب از کاهش کسری بودجه به قیمت شورش‌های اجتماعی، بخشی از آرای استیگلیتز در کتاب جهانی‌سازی و مسائل آن، بولتن تخصصی اقتصاد ایران، شماره سوم، ۱۳۸۷.
۲۰. گریزپان، آلیاندرو. سیاست‌های فقرزدایی (راهبردهای مبارزه با فقر در کشورهای درحال توسعه)، ترجمه ناصر موفقیان، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۲.
۲۱. درباره هدفمند کردن یارانه‌ها: بررسی مبانی نظری، ملاحظات و محورهای لایحه، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷.



۲۲. درباره هدفمند کردن یارانه‌ها: تأثیر لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها بر قیمت تمام شده طرح‌های عمرانی،
۱۳۸۷.

23. Federal financial interventions and subsideries in energy market; 1999. Energy transformation, may 2000.
24. Clements ;b.hugounenq, r.schwarts, g.goverment subsidies: concepts, international trends and reform option. Imf working pepers, no 91, 1995.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۰۸۷

عنوان گزارش: آثار اجتماعی هدفمندسازی یارانه‌ها و راهکارهای پیشنهادی

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه امور استخدامی، روابط کار و رفاه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: مظفر کریمی، محسن ریاضی، محمد موسوی خطاط

ناظران علمی: ایروان مسعود اصل، علی اخوان بهبهانی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۱۱/۱۱