



بررسی علل شکست سیاست هدفمندسازی یارانه‌ها در ایران

لیلا عیسی‌وند*
محمد توحیدفام**

تاریخ دریافت مقاله: ۹۳/۸/۲۷ تاریخ پذیرش نهایی: ۹۴/۱/۳۰

چکیده

هدفمندسازی یارانه‌ها در ایران یکی از مهم‌ترین بخش‌ها و نمایان‌ترین بخش طرح تحول اقتصادی است که به تغییر فرایند دادن یارانه‌ها می‌انجامد. در این فرایند با حذف تدریجی یارانه‌ها از مواد سوختی، مواد خوراکی، آب، برق و سایر اقلام در ایران نوع دادن تغییر می‌کند که بخشی از این یارانه‌های حذف شده (۶۰ درصد در سال ۱۳۹۰) به صورت نقدی به شهروندان پرداخت شد و سایر درآمد این کار صرف کارهای عمرانی و فرهنگی می‌شود. این کار در اواخر دهه ۱۳۸۰ به اجرا گذاشته شد و بخش عمده آن در دهه ۱۳۹۰ انجام شد. از هدفمندسازی یارانه‌ها به عنوان بزرگترین طرح تاریخ اقتصادی ایران نام برده می‌شود. بنابر آمار رسمی وزارت امور اقتصاد و دارایی، فاز اول این طرح با شکست روبرو شد و موجب ورود خانوارهای بیشتری به زیر خط فقر شد. در این نوشتار بر آنیم تا به علل شکست سیاست هدفمندسازی یارانه‌ها در فاز اول اجرا بپردازیم.

کلید واژه‌ها

یارانه، هدفمندی یارانه‌ها، سیاست‌گذاری اقتصادی، سیاست‌گذاری عمومی.

*. دانشجوی دکتری سیاست‌گذاری عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران

** دانشیار دانشکده علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران tohidfam_m@yahoo.com

مقدمه

طرح مسأله

در جمهوری اسلامی ایران - به مثابه کشوری در حال توسعه - در کنار مشکلات ساختاری اقتصادی نظیر؛ دولتی بودن و مداخله وسیع آن در اقتصاد، کسری مستمر بودجه سنواتی، پایین بودن بهره‌وری و...، پرداخت یارانه نیز از مشکلات اساسی اقتصاد کشور به شمار می‌رود. علاوه بر استمرار چندین دهه‌ای پرداخت یارانه (در اشکال مختلف آشکار و پنهان)، ناکارآمدی روش پرداخت (غیرهدفمند) نیز مشکلات اقتصادی کشور را تشدید کرده و آن را تبدیل به یکی از موانع اصلی رشد و توسعه اقتصادی نموده است. سیر صعودی حجم یارانه‌های آشکار و پنهان دولت موجب گردید تا از اوایل دهه ۸۰ ه. ش در میان نخبگان ابزاری و فکری کشور نسبت به ضرورت تجدیدنظر در نظام پرداخت یارانه اجماع نظر نسبی حاصل آید (فتحی پور؛ ۱۳۹۰: ۴).

به لحاظ شکلی و ماهوی «قانون هدفمندسازی یارانه‌ها» - که بخشی از «طرح تحول اقتصادی» دولت نهم بود - مصداق بارز سیاست‌گذاری اقتصادی است که بر اساس فرایند سیاست‌گذاری در ایران در سال ۱۳۸۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و جهت اجرا به دولت ابلاغ گردید تا از ابتدای سال ۱۳۸۹ به اجرا گذارده شود.

اجرائی شدن بزرگترین جراحی اقتصادی ایران (سیاست هدفمندسازی یارانه) از اوایل دی ماه ۱۳۸۹ و با طرح اهداف مختلفی همچون؛ افزایش بهره‌وری، افزایش نرخ اشتغال، تحقق عدالت اجتماعی، واقعی ساختن قیمت حامل‌های انرژی و آزاد سازی قیمت‌ها، افزایش فعالیت‌های عمرانی از طریق بالا رفتن نرخ سرمایه‌گذاری، حمایت از خانوارهای کم درآمد، ایجاد رونق اقتصادی، تخصیص بهینه منابع، رقابتی شدن اقتصاد و جلوگیری از قاچاق کالاهای یارانه‌ای^۱ توسط دولت دهم آغاز گردید.

با گذشت ۳۳ ماه از اجرای این سیاست (در پایان شهریور ۱۳۹۲) وضعیت شاخص‌های کلان اقتصادی نظیر؛ رکود تورمی حاکم بر کشور، نرخ بالای تورم (۴۰٪)، نرخ بیکاری (۱۲/۵٪)، حجم بالای گردش پول (۴۶۰ هزارمیلیارد تومان)، پایین بودن میزان بهره‌وری، بالا رفتن هزینه تولید، کاهش فعالیت بنگاه‌های تولیدی (گزارش بانک مرکزی، ۲۶/۸/۹۲) دلالت بر این موضوع است که سیاستی که قرار بود تبدیل به موتور محرک و شتاب‌دهنده رشد و توسعه اقتصادی ایران گردد در مرحله اول اجرا به اهداف اعلام شده خود نرسید و طرحی ناموفق (حداقل با روش اجرا شده در سه سال نخست) به شمار می‌آید. از همین رو، تجدید نظر در روش اجرای آن به‌عنوان یکی از ضرورت‌های اقتصادی و اولویت‌های اصلی دولت در سال ۱۳۹۳ اعلام شده است.

۱- ر.ک به: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (<http://www.rc.majlis.ir>), لایحه هدفمندسازی یارانه‌ها، ۱۳۸۷.

با نگرش به این‌که آزادسازی قیمت‌ها فلسفه وجودی و هدف غایی هدفمندکردن یارانه به‌شمار می‌رود و فارغ شدن دولت از پرداخت فراگیر و گسترده یارانه یکی از محوری‌ترین موضوعات سیاست‌گذاری اقتصادی است، لذا مناسب‌ترین معیار و چارچوبی که می‌توان ناکامی این سیاست را مورد بررسی و ارزیابی قرار داد تأمل به آن از دریچه "سیاست‌گذاری عمومی" است. به بیان دیگر، اگر تدوین و تصویب، اجرا و ارزیابی نتایج و پیامدهای سیاست را از فعالیت‌های اصلی مرجعیت سیاست‌گذاری عمومی (دولت) در چرخه سیاست‌گذاری عمومی (Knoephel & Corinne; 2007: p:32) بدانیم، در این صورت چهارچوب منطقی آسیب‌شناسی اجرای هدفمندی در ایران ملموس‌تر و شفاف‌تر شده و از مبنای نظری منسجم‌تری نیز برخوردار خواهد بود.

سؤال تحقیق

با مدنظر قرار دادن ابعاد و ماهیت نظری و عملی اجرای مرحله اول هدفمندسازی یارانه‌ها، سؤال اصلی این مقاله بر این محور قرار گرفته است که؛
«متغیر "سیاست‌گذاری اقتصادی" چه نقشی در ناکامی "هدفمندسازی یارانه‌ها" در ایران داشته است؟»

فرضیه تحقیق

در پاسخ به این سؤال، فرضیه این مقاله بر این اساس شکل گرفته است که:
«عدم توجه دولت به مبادی نظری و الزامات سیاست‌گذاری اقتصادی مرتبط با هدفمندسازی یارانه‌ها در مراحل سه‌گانه (۱) تدوین و تصمیم‌گیری، (۲) اجرا و (۳) مدیریت و کنترل پیامدهای منفی ناشی از اجرای این سیاست نقش مؤثری در ناکام شدن سیاست هدفمندسازی یارانه‌ها در مرحله اول داشته است»

از لحاظ روش‌شناسی، این مقاله با رویکرد فرضیه‌ای - قیاسی و در قالب روش توصیفی - تحلیلی در صدد تبیین عوامل مؤثر بر ناکامی سیاست هدفمندسازی یارانه‌ها در مرحله اول می‌باشد. اطلاعات و مواد خام مقاله به روش کتابخانه‌ای و با بهره‌بردن از کُتب، مقالات، آمار و اطلاعات منتشر شده از سوی مراجع رسمی جمع‌آوری شده و پس از ارزیابی اعتبار درونی و بیرونی به‌عنوان مستندات منطقی جهت اثبات فرضیه طرح شده به‌کار گرفته شده‌اند. این مقاله در قالب یک مقدمه، سه مبحث و یک بخش نتیجه‌گیری تدوین و ارائه می‌گردد.

مبحث اول: تعاریف مفاهیم

(۱) سیاست‌گذاری اقتصادی:

در یک نگاه کلی، هرگونه فعالیت دولت در عرصه اقتصاد جهت تحقق اهداف و برنامه‌های توسعه را

می‌توان معنای اخص "سیاست‌گذاری اقتصادی" دانست، لیکن با توجه به ابعاد و حوزه‌های مختلف فعالیت اقتصادی دولت و نیز آثار مستقیم و غیرمستقیم اقتصادی برخی از سیاست‌های اجتماعی و تصمیمات سیاسی، می‌توان به بر این نظر بود که: سیاست‌گذاری اقتصادی در ارتباط با موضوعات و حوزه‌هایی انجام می‌گیرد که دارای آثار و پیامدهایی بر زندگی اجتماعی و اقتصادی طیف گسترده‌ای از شهروندان است. در واقع، هرگونه تصمیم‌گیری در حوزه عمومی با ماهیت اقتصادی و یا برخوردار از پیامدهای اقتصادی را می‌توان سیاست‌گذاری اقتصادی نامید (مصلی نژاد: ۱۳۹۰: ص ۲۵).

(۲) یارانه؛ انواع و روش‌های مختلف پرداخت

به لحاظ لغوی یارانه را "کمک"، "کمک مالی"، "اعانه" و "امداد" تعریف کرده‌اند (منوچهر فرهنگ، فرهنگ علوم اقتصادی، انگلیسی و فارسی، ۱۳۶۰: ۱۲۲۶)، لیکن از نظر مفهومی، یارانه اشاره به پرداخت‌های انتقالی بلاعوض نقدی و غیرنقدی از سوی دولت دارد که به صورت مستقیم و غیرمستقیم و با هدف بالارفتن قدرت واقعی خرید مصرف‌کنندگان و افزایش قدرت فروش تولیدکنندگان، عادلانه کردن توزیع درآمد، ایجاد ثبات اقتصادی و جبران ناشی از سیاست‌های دولت و به منظور حفظ یا ارتقای رفاه اجتماعی اعطا می‌شود. (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۰: ص ۲) در واقع، یارانه «انتقال منابع اقتصادی توسط دولت به خریداران یا فروشندگان کالا و خدمات به گونه‌ای که موجب کاهش قیمت برای مصرف‌کنندگان یا افزایش قیمت فروش و هزینه‌های تولید کالا و خدمات برای تولیدکنندگان می‌شود» (Federal Financial Interventions and subsidies in Energy Market; 1990:p.23)

پرداخت یارانه توسط دولت براساس (۱) اهداف دولت؛ یارانه اقتصادی، توسعه‌ای، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، (۲) مراحل پرداخت در فرایند اقتصادی؛ یارانه تولیدی، توزیعی، خدماتی، مصرفی، (۳) نوع انعکاس در حساب‌های ملی؛ یارانه آشکار یا پنهان و (۴) روش پرداخت؛ یارانه مستقیم یا غیرمستقیم (میرزا ابراهیمی؛ ۱۳۸۶: ۵ و ۶) دسته‌بندی می‌شود. روش پرداخت مستقیم، به صورت نقدی (پرداخت پول نقدی به مردم یا تولیدکننده با هدف افزایش درآمد خانوارها و یا جبران هزینه تولید بنگاه‌ها) و یا پرداخت ارزشی (اعطای کالا/برگ با ارزش خاص و برای مصارف خاص به خانوارها و یا تولیدکنندگان) و روش غیرمستقیم نیز از طریق تعیین قیمت کالاها و خدمات به میزانی کمتر از قیمت واقعی تولید شده آنها صورت می‌گیرد (هاشمی؛ ۱۳۹۱: ۵).

(۳) هدفمندی یارانه

هدفمندی ناظر به تعیین کسانی است که واجد شرایط دریافت یا عدم دریافت برنامه‌ها و یا کمک‌های اقتصادی و حمایت‌های اجتماعی دولت هستند (توتونچی؛ ۱۳۸۷: ۵). در واقع، در هدفمندسازی یارانه گروه‌ها و یا بخش‌هایی که باید مورد حمایت برنامه‌های حمایتی دولت قرارگیرند معین شده و براساس

معیارها و اولویتهای خاصی نسبت به ارائه یارانه اقدام می‌شود. این سیاست به دنبال اجرای سیاست تعدیل اقتصادی و با هدف کاهش نقش حمایتی دولت از اقتصاد صورت می‌گیرد. انتخاب افراد و گروه‌های واجد شرایط در میان مصرف‌کنندگان و بخش‌های تولید شرط ضروری و لازم هدفمندی رساندن یارانه‌ها و خدمات حمایتی به آنها شرط کافی این سیاست است. مؤثر بودن سیاست هدفمندی یارانه منوط به این است که گروه‌های کم درآمد و آسیب‌پذیر در عین حال که کمترین وظیفه و مسئولیت را در قبال تأمین منابع مالی آن دارند، بیشترین بهره را از منافع حاصل از آزادسازی می‌برند، در مقابل، گروه‌های برخوردار جامعه ضمن کمک به تأمین منابع مالی اجرای این طرح، کم‌ترین و یا از هیچ‌گونه برنامه حمایتی دولت برخوردار نمی‌شوند (زورار؛ ۱۳۸۴: ۱۲ - ۱۱).

چارچوب نظری و مدل تحلیلی

الف - رویکردهای سیاست‌گذاری اقتصادی

بررسی و مطالعه سیاست‌گذاری اقتصادی در چهار رویکرد اصلی قابل ارزیابی و کنکاش است. در واقع، از چهار عینک متفاوت می‌توان ماهیت، روش‌ها و ابزارهای سیاست‌گذاری اقتصادی را مورد مطالعه قرار داد، چرا که هر یک از این رویکردها تجویزهای سیاستی مشخصی را برای عرصه عمومی ارائه می‌دهند.

(۱) رویکرد لیبرالی به اقتصاد

بنیان نظری و اسلوب‌های اساسی این رویکرد توسط "آدام اسمیت" و در کتاب «ثروت ملل» مفصل‌بندی شد و بعدها افراد دیگری هم‌چون جیمز میل، فورنز، واین، پارسونز و ... با نظریات خودشان این رویکرد را غنای بیشتری بخشیدند. در یک نگاه کلی محورهای اساسی این رویکرد را می‌توان در موارد زیر خلاصه نمود: عدم نقش آفرینی دولت در اقتصاد، پویایی اقتصادی و تأمین منافع جامعه از طریق متعادل شدن منافع گروه‌های رقیب، حاکم شدن بازار آزاد و رقابت کامل و نقش تنظیم‌کنندگی رقابت در بازار، مقدس بودن مالکیت خصوصی، دخیل بودن بنگاه‌های اقتصادی و نهادهای اجتماعی در فرایند سیاست‌گذاری اقتصادی (رادریگز؛ ۱۳۸۰: ۱۳۲). در واقع، در این رویکرد سیاست‌گذاری اقتصادی در فضایی کاملاً رقابتی و مبتنی بر علائق و کشش بازار صورت می‌گیرد و دولت نقشی ناظر و محدود در اولویت‌گذاری و هدایت اقتصاد دارد، لذا عرصه اقتصاد محل تکثر منافع رقیب گروه‌ها و نیروهایی است که به دنبال تأمین منافع خود در عرصه بازار هستند و از همین رو، در ادبیات سیاست‌گذاری اقتصادی نیز تحت عنوان کثرت‌گرایان کلاسیک از آنها یاد می‌شود.

(۲) رویکرد نئوکلاسیک

بنیان نظری این رویکرد برآمده از اندیشه‌های "جان مینارد کینز" است. این رویکرد اساساً انقادی بود بر

لیبرالیسم و بازار آزاد که نتیجه آن منجر به شکل‌گیری انحصارات اقتصادی در اوایل قرن بیستم گردیده بود و بحران اقتصادی اواخر دهه ۱۹۲۰ از پیامدهای منفی این رقابت افسارگسیخته در عرصه اقتصاد بین‌المللی قلمداد می‌شد. در مقایسه با رویکرد لیبرالی، این گروه از نظریه‌پردازان؛ نقش مؤثری برای دولت در سیاست عمومی قائل بودند، سیاست‌گذاری اقتصادی را بازتاب مدیریت امور عمومی کشورها دانسته و معتقد بودند که دولت‌ها از این طریق می‌توانند نقش تعیین‌کننده‌ای در اصلاح فرایندهای اقتصادی، رکود و گسترش بازار ایفا نمایند، دولت باید دخالت مؤثری در سیاست‌گذاری و نیز اجرایی اقتصادی داشته باشد (محوریت دولت در سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌های اقتصادی)، قائل به اولویت رفاه عمومی و منافع جامعه بر رقابت آزاد و منفعت خصوصی هستند، قائل به ایفای نقش‌های حمایتی گسترده برای دولت در حوزه‌های آموزشی، بهداشتی و درمان، ایجاد اشتغال، انجام خدمات اجتماعی و ... هستند (مصلی نژاد، ۱۳۹۰: ۲۸- ۲۷). در این رویکرد دولت واجد وظایف و مسئولیت‌های اساسی و بنیادی در تعیین نقشه راه، تدوین اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی می‌گردد و حتی بر مسند فعالیت‌های اقتصادی نیز می‌نشینند. نتیجه عینی این رویکرد، گسترش ساختار و سازمان اقتصادی دولت و فربه‌تر شدن آن در عرصه عمومی است.

(۳) رویکرد مارکسیستی

برخلاف دو رویکرد نخست که بر تبیین و اصلاح چارچوب‌های مفهومی و روشی سرمایه‌داری قرار داشتند، رویکرد مارکسیستی به سیاست‌گذاری، اساساً با نقد بنیادی و شالوده‌شکنانه سرمایه‌داری آغاز و تکامل می‌یابد. بنیان نظری و تحلیلی این رویکرد در سیاست‌گذاری اقتصادی همان نظریه مارکس است که "طبقه" را بازیگر اصلی در نظام اقتصاد ملی و جهانی می‌داند، قائل به اولویت منافع جمع بر فرد و ضرورت توجه به منافع عمومی نسبت به منافع خصوصی است، مالکیت عمومی را بر مالکیت خصوصی برتری می‌بخشد، دولت را واجد نقش اصلی و محوری در فرایند تدوین و تصویب سیاست‌ها، تولید و توزیع می‌داند، رقابت را موجب پایداری شدن منافع عمومی قلمداد می‌کند و تنها پیامد رقابت را قوی شدن طبقات مسلط و ضعیف شدن طبقات فرودست می‌داند و در نهایت قائل بر این نظر است که؛ جهانی شدن موجب افزایش قدرت نظام سرمایه‌داری شده و این افزایش قدرت ناشی از تسلط طبقات مسلط بر فرایند سیاست‌گذاری اقتصادی در اقتصادهای ملی، شرکت‌های چندملیتی و دولت‌های حامی طبقه مسلط است (مصلی نژاد؛ ۱۳۹۰: ۲۹).

(۴) رویکرد نئولیبرالی

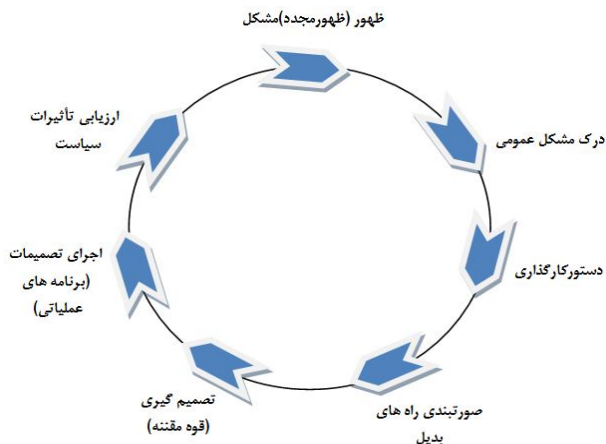
پایه‌های نظری و تحلیلی این رویکرد از دهه ۱۹۷۰ توسط "فون هابک" و "میلتون فریدمن" بنا گردید و از دهه ۱۹۸۰ تبدیل به الگوی غالب سیاست‌گذاری اقتصادی در کشورهای در حال توسعه گردید و نهادهای

اقتصادی برآمده از نظام برتون وودز (صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی) نیز از حامیان و تجویزکنندگان اصلی گذاره‌های سیاستی نظریات برآمده از این رویکرد به این کشورها بوده و هستند. اعتقاد به قانون بازار و رقابت آزاد، ضرورت حرکت آزاد سرمایه، کالا و خدمات در داخل و خارج از مرزها، قطع هزینه‌های عمومی دولت برای خدمات اجتماعی مانند آموزش، بهداشت و درمان، کاهش مقرری فقرا، کاهش نقش دولت در حمایت اقتصادی از جامعه و سپردن کار ویژه‌های حمایتی دولت به بخش خصوصی، مقررات‌زدایی از عرصه اقتصاد و سیال شدن مبادلات اقتصادی، خصوصی‌سازی: فروش شرکت‌های دولتی، کالاها و خدمات به سرمایه‌گذاران خصوصی (بانک‌ها، راه آهن، بیمارستان‌ها، برق، انرژی، آب، و ...)، حذف مفهوم "نفع عمومی" یا "اجتماع" و جایگزینی آن با "مسئولیت فردی"، حذف برنامه‌های رفاهی و ضرورت مداخله حداقلی دولت در اقتصاد، محدود شدن ساختارها و کارکردهای دولت به حفظ نظم و امنیت و قانون برای تأمین حقوق مالکیت خصوصی، مداخله هوشمند دولت جهت ایجاد بازارهای لازم در حوزه‌هایی که بخش خصوصی تمایلی برای ایجاد آن ندارد (نظیر بهداشت، محیط زیست، تأمین اجتماعی و ...)، جایگزین کردن لیبرالیسم هنجاری با بازار آزاد رقابتی کامل، ثابت بودن ارزش پول ملی، تضمین مالکیت فردی، مسئولیت‌پذیری هر بازیگر در برابر اعمال خویش، آزادی قرارداد (به جزء قرار دادهایی که باعث ایجاد کارتل و تراست می‌شوند) و تضمین رقابت (قواعد بازی) توسط دولت از مهم‌ترین و اساسی‌ترین محورهای نظری این رویکرد در سیاست‌گذاری اقتصادی به شمار می‌رود (هاروی، ۱۳۸۶: ۹).

ب - الگوی چرخه‌ای سیاست‌گذاری عمومی

در تحلیل و ارزیابی سیاست‌گذاری عمومی - که سیاست‌گذاری اقتصادی نیز یکی از حوزه‌های اصلی آن به‌شمار می‌رود - مدل‌ها و الگوهای مختلفی مطرح شده است. هر کدام از این مدل‌ها از مبادی هستی‌شناسی، انسان‌شناسی و معرفت‌شناسی خاصی پیروی می‌کنند. مدل چرخه‌ای تحلیل سیاست‌گذاری عمومی - که توسط پیتر نوفل و همکارانش مطرح شده - با عقلانی‌قلمداد کردن کارگزاران اصلی سیاست‌گذاری عمومی (دولت و بازیگران غیردولتی) بر این نظر است که برای تحلیل هر سیاستی می‌توان یک حلقه چرخشی هفت‌گانه را تصور نمود که در هر یک از ایستگاه‌های آن فعالیت‌های خاصی صورت می‌گیرد. این چرخه از ظهور مشکل آغاز و پس از طی مراحل ادراک، دستورکارگذاری، صورت‌بندی راه‌حل‌ها، تصمیم‌گیری (انتخاب راه‌حل بهتر) و اجرا به مرحله آخر یعنی، ارزیابی آثار و پیامدهای سیاست می‌رسد که می‌تواند آغاز مجددی برای طرح یک سیاست جدید از طریق ظهور مجدد مشکل (ناشی از پیامدهای منفی سیاست اجرا شده) باشد. Knoepfel & Corinne, 2007: 21-37.

مدل چرخه‌ای سیاست‌گذاری عمومی



Source: Peter Knoepfel & Corinne Larrue, p: 32

در واقع براساس این مدل، تحلیل‌گر سیاست عمومی می‌بایست گام به گام فعالیت‌های صورت گرفته در ارتباط با مشکل مورد نظر را دنبال نموده تا به یک ارزیابی معقول و منطقی از سیاست اجرا شده دست یابد. اگر مجموعه این مراحل هفت‌گانه را حلقه‌های بهم پیوسته یک دایره تصور کنیم، می‌توان به یک فرایند سه مرحله‌ای از سیاست‌گذاری دست یافت که به ترتیب مشتمل بر: تدوین، اجرا و ارزیابی نتایج و پیامدهای سیاست است. مرحله تدوین سیاست که شامل؛ ظهور، ادراک و دستور کارگذاری مشکل، صورت‌بندی و تصمیم‌گیری است، می‌تواند توسط قوه مجریه و یا مقننه آغاز گردد، ولی پایان آن به اتخاذ تصمیم توسط قوه مقننه ختم می‌شود. اجرای سیاست در قوه مجریه صورت می‌گیرد و در نهایت پایش (کنترل) و ارزیابی سیاست می‌تواند توسط قوه مجریه و یا مقننه صورت گرفته و آغازی باشد برای سیاست جدید.

بر اساس این مدل، آغاز و پایان هر سیاستی کاملاً مشخص و معین بوده و با رصد مجموعه فعالیت‌ها و اقدامات صورت گرفته در هر یک از این مراحل می‌توان به ارزیابی علل موفقیت و یا شکست آن سیاست دست یافت.

پ - استنتاج نظری از رویکردهای سیاست‌گذاری اقتصادی و مدل تحلیلی سیاست‌گذاری عمومی

همچنان‌که مطرح شد آزادسازی (واقعی کردن) قیمت‌ها بر اساس هزینه تمام شده تولید و دست کشیدن دولت از اقتصاد، فلسفه وجودی و جوهره اصلی هدفمندسازی یارانه است. در واقع، هدفمند کردن یارانه‌ها

سیاستی جانبی و فرع بر سیاست اصلی آزادسازی قیمت‌ها به‌شمار می‌رود (سلطانی؛ ۱۳۹۲). لذا اگر آزادسازی قیمت‌ها و حذف پرداخت‌های انتقالی دولت به مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان (یارانه)، رقابتی کردن قیمت کالاها و خدمات (اقتصاد رقابتی)، کاهش نقش حمایتی دولت، خصوصی‌سازی و کاهش تصدی‌گری دولت و بهبود فضای کسب و کار و افزایش بهره‌وری را چارچوب، شاکله و شرط اصلی سیاست هدفمندی یارانه‌های بدانیم - آنچنان‌که در برخی از کشورهای در حال توسعه با اعتقاد به ابعاد شکلی و ماهوی آنها، چنین اقداماتی در سرلوحه فرایند سیاست‌گذاری اقتصادی آنها قرار داشته است - آنگاه می‌توان با کمی تسامح بر این نظر بود که جهت‌گیری اصلی این سیاست در قالب رویکرد نئولیبرالی اقتصاد قرار دارد.

به واقع هدفمند نمودن یارانه‌ها جلوه دیگری از آزادسازی اقتصادی یا همان اصلاح ساختاری اقتصاد است که غایت آن خارج کردن دولت از اقتصاد، کوچک کردن حجم و وظایف دولت در عرصه اقتصاد، حاکم کردن رقابت بر بازار، از بین بردن انحصارات با هدف فعال شدن و تقویت نقش بخش خصوصی و ایفای نقش نظارتی دولت در اقتصاد است، با این تفاوت که دولت برای مدتی معین با ارائه کمک‌های نقدی اقدام به جبران هزینه‌های ناشی از فشار تورمی (برای مصرف‌کنندگان) و رکودی (به نفع تولیدکنندگان) این طرح اقدام می‌نماید. لذا ماهیت این طرح از نوع آزادسازی و روش آن گام به گام و تدریجی است.

بدین ترتیب، راهنمای نظری و اسلوب تحلیلی ما از تدوین و اجرای سیاست هدفمندسازی یارانه‌ها در ایران (در یک مرحله بالاتر، طرح تحول اقتصادی) بر مبنای این مفروض می‌باشد که این بسته سیاستی در منظومه رویکرد نئولیبرالی سیاست‌گذاری اقتصادی قرار دارد. لذا در هدفمندسازی یارانه‌ها، آزادسازی (واقعی کردن) قیمت کالاها و خدمات عمومی اصل و مبنای سیاست‌گذاری اقتصادی است، نه پرداخت یارانه (سلطانی؛ ۱۳۹۲). در واقع، شاخص و شاغول تدوین و اجرای بسته سیاستی هدفمندسازی یارانه‌ها از جانب دولت و ارزیابی این سیاست باید بر مبنای آزاد کردن قیمت کالاها و خدماتی باشد که از سوی دولت پرداخت می‌شد، لیکن با توجه به فشارهای اقتصادی ناشی از آزاد شدن قیمت‌ها بر مصرف‌کننده و تولیدکننده، دولت سعی می‌کند با ارائه برخی حمایت‌های اقتصادی و اجتماعی مدیریت شده و زمان‌مند (به منظور جلوگیری از ایجاد نارضایتی سیاسی و اجتماعی و یا تسکین این نارضایتی‌ها) برخی از آثار منفی وارد شده بر جامعه را جبران نمایند، و در اینجاست که هدفمندساختن به‌عنوان سیاست جانبی در دستور کار دولت قرار می‌گیرد.

از سوی دیگر، برای ارائه تحلیلی منطقی و سامان‌مند از چگونگی تدوین، اجرا و کنترل پیامدهای هدفمندسازی یارانه‌ها در مرحله اول (دولت دهم)، فعالیت‌های صورت گرفته (توسط دولت و مجلس) را در قالب سه مرحله اصلی مدل چرخه‌ای تحلیل سیاست‌گذاری - بر گرفته از مدل تحلیل سیاست‌گذاری پیتروفل - قرار می‌دهیم تا درک روشنی از علل ناکامی این سیاست بدست آوریم. لذا شاکله اصلی

تئوریک‌ای این تحقیق، به لحاظ نظری بر رویکرد نئولیبرالی اقتصاد و به خصوص دیدگاه‌های نظریه‌پردازان برجسته آن یعنی فون هاینک و میلتون فریدمن قرار دارد، و از منظر نحوه و کیفیت سیاست‌گذاری نیز بر مبنای مدل چرخه‌ای سیاست‌گذاری عمومی متکی است.

هدفمندسازی یارانه‌ها در ایران

الف - تدوین و تصویب هدفمندسازی یارانه‌ها

تحقیقاً به لحاظ تاریخی سابقه نخستین تلاش‌های دولت برای رها شدن از پرداخت یارانه به برنامه‌های اول و دوم توسعه باز می‌گردد، لیکن با وجود اراده دولت سازندگی جهت اجرای سیاست تعدیل اقتصادی - که کاهش و در نهایت حذف یارانه از سبد هزینه‌های دولت در مرکزیت آن قرار داشت - و تصریح ضمنی برخی از مفاد برنامه‌های مزبور برای کاسته شدن از میزان پرداخت یارانه، در دوره زمانی برنامه‌های اول و دوم توسعه به دلیل مخالفت مجلس چنین سیاستی به صورت جدی به منتهی ظهور نرسید. از همین رو، در سال‌های منتهی به اواخر دهه ۷۰ ه. ش پرداخت یارانه در اقتصاد ایران با شیب تندی در حال افزایش بود. لیکن در دهه ۸۰ ه. ش در اسناد بالادستی تقنینی (مواد ۴۶ و ۴۷ برنامه سوم و ماده ۹۵ برنامه چهارم توسعه) به این موضوع صراحتاً تأکید شد (جلال آبادی؛ ۱۳۸۵: ۳) و تبدیل به الزام قانونی برای سیاست‌گذاری اقتصادی دولت گردید و در اسناد غیر تقنینی سیاست‌گذاری ("سند چشم انداز بیست ساله" و "سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی") نیز آزاد شدن اقتصاد و فارغ شدن دولت از پرداخت فراگیر و گسترده یارانه مدنظر قرار گرفته بود.

به تاسی از الزام‌های قانونی و توصیه‌های سیاستی مطرح شده در اسناد مزبور، در سال ۱۳۸۶ «طرح تحول اقتصادی»^۱ به‌عنوان نقشه راهی برای اصلاح ساختاری اقتصادی ایران در دستور کار دولت قرار گرفت که هدفمندسازی یارانه‌ها به‌عنوان اولین و محوری‌ترین موضوع این طرح قلمداد می‌شد. در واقع طرح تحول اقتصادی مجموعه‌ای از حلقه‌های به هم چسبیده اقتصادی، مالی و پولی و گمرکی را برای درمان اقتصاد بیمار و فرسوده ایران تجویز می‌نمود که مینا و آغازگر آن تغییر شکلی و ماهوی پرداخت یارانه (هدفمندی) توسط دولت بود.

بدین ترتیب، در راستای اجرایی نمودن نخستین گام از طرح تحول اقتصادی، دولت نهم در سال ۱۳۸۷ لایحه هدفمندسازی یارانه‌ها را به مجلس ارائه داد و این طرح در نهایت در سال ۱۳۸۸ تحت عنوان «**قانون هدفمندسازی یارانه‌ها**» - که مشتمل بر ۱۶ ماده و ۱۶ تبصره بود - به تصویب مجلس رسید تا با مشخص شدن وظایف و تکالیف دولت در هدفمندسازی یارانه‌ها^۲، به‌عنوان مبنایی قانونی برای

۱- محورهای طرح تحول اقتصادی: هدفمند کردن یارانه‌ها، اصلاح نظام مالیاتی، اصلاحات گمرکی، اصلاح نظام توزیع، اصلاح نظام بانکی، ارتقاء چرخه بهره‌وری و ارزش‌گذاری پول ملی.
۲- وظایف و تکالیف قانونی دولت در هدفمندسازی یارانه‌ها:

اجرای یک جراحی بزرگ اقتصادی در ایران باشد (ر.ک به؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی <http://www.rc.majlis.ir>، قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، ۱۳۸۸).

این قانون، اهداف تصریحی معین و مشخصی همچون؛ اصلاح قیمت حامل‌های انرژی؛ واقعی نمودن قیمت‌ها بر اساس قیمت مرز، تحقق عدالت اجتماعی، اصلاح ساختار اقتصادی کشور به منظور تحقق اهداف سند چشم‌انداز کشور و سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی و مدیریت مصرف و اصلاح الگوی مصرف را دنبال می‌کند و اهداف استنتاجی دیگری همچون؛ افزایش کارآمدی نظام اقتصادی از طریق رقابتی نمودن قیمت‌ها، کاهش فساد، رانت و اتلاف انرژی، اصلاح ساختار درآمدی بنگاه‌های

الف - وظایف و تکالیف دولت در بخش آزاد سازی قیمت‌ها:

۱- اصلاح قیمت حامل‌های انرژی (بنزین، نفت گاز، نفت کوره، نفت سفید، گاز مایع و سایر مشتقات نفت) به تدریج در مدت ۵ سال تا پایان برنامه پنجم.

- در پایان برنامه پنجم توسعه قیمت حامل‌های انرژی باید به ۹۰٪ فوب خلیج فارس برسند.

- دولت مجاز است تا سالانه حداکثر مبلغ ۲۰ هزار میلیارد تومان از طریق اصلاح حامل‌های انرژی درآمد حاصل نماید.

۲ - آزاد سازی قیمت آب مصرفی و جمع‌آوری و دفع فاضلاب (قیمت تمام شده) تا پایان برنامه پنجم .

۳- هدفمند کردن یارانه گندم، برنج، روغن، شیر، شکر، خدمات پستی، هواپیما، خدمات ریلی (مسافری) تا پایان برنامه پنجم.

۴- پرداخت یارانه آرد و نان به مصرف کنندگان به میزانی مشخص که در بودجه سالانه تصوب می‌شود.

ب - وظایف و تکالیف دولت در هزینه نمودن درآمدهای حاصل از آزاد سازی قیمت‌ها:

۱ - پرداخت حداکثر ۵۰٪ خالص وجود حاصل از اجرای این قانون در موارد زیر:

- پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی با لحاظ میزان درآمد خانوار نسبت به کلیه خانوارها.

- اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی برای جامعه هدف از قبیل:

• گسترش و تأمین بیمه های اجتماعی، خدمات درمانی، تأمین و ارتقای سلامت جامعه، پوشش دارو و درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج

• کمک به تأمین هزینه مسکن، مقاوم‌سازی مسکن و اشتغال

• توانمندسازی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی

۲ - پرداخت ۳۰٪ خالص از وجوه حاصل از اجرای این قانون برای پرداخت کمک‌های بلاعوض یا یارانه سود تسهیلات و یا وجوه اداره شده برای موارد زیر:

- بهینه‌سازی مصرف انرژی در واحدهای تولیدی، خدماتی و مسکونی

- اصلاح ساختار فناوری واحدهای تولیدی در جهت افزایش بهره‌وری انرژی، آب و توسعه تولید برق از منابع تجدید پذیر

- جبران بخشی از زیان شرکت‌های ارائه دهنده خدمات آب، فاضلاب، برق، گاز و فرآورده‌های نفتی

- گسترش و بهبود حمل و نقل عمومی

- حمایت از تولید کنندگان بخش کشاورزی و صنعتی

- حمایت از توسعه صادرات غیرصنعتی

- توسعه خدمات الکترونیک

۳ - مجاز بودن دولت به هزینه نمودن ۲۰٪ خالص از وجوه حاصل از اجرای این قانون به منظور جبران آثار آن بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای.

تولیدی، مصرف بهینه انرژی، جلوگیری از قاچاق کالاهای یارانه ای، تخصیص بهینه منابع، کاهش مخارج عمومی و رفع عدم تعادل‌های بودجه، افزایش رشد اقتصادی، عادلانه نمودن توزیع درآمد ملی، ثبات اقتصادی، افزایش توان صادراتی به دلیل کنترل رشد مصرف و بهبود شفافیت مالی دولت و شرکت‌های دولتی را نیز پیگیری می‌نمود (ر.ک به: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی <http://www.rc.majlis.ir>)، لایحه پیشنهادی طرح هدفمند سیاسی یارانه‌ها، (۱۳۸۷).

همچنان‌که مطرح شد، ظهور و ادراک مشکلات ساختاری ناشی از یارانه در اقتصاد ایران همزمان با شروع برنامه‌های توسعه اقتصادی پیش روی سیاست‌گذاران قرار داشت و تقریباً در دهه ۸۰ ه.ش اجماع نظر کافی نسبت به ضرورت کاهش و در نهایت حذف آن از اقتصاد ایران ایجاد شد و از همین رو، در قالب اسناد تقنینی و غیرتقنینی تعریف شد و دستور کارگذاری این سیاست نیز از طریق برنامه‌های میان مدت و عملیاتی شدن آن در غالب بودجه‌های سنواتی بود. لیکن با وجود الزامات قانونی و شفاف بودن اسناد بالادستی مرتبط با هدفمندسازی یارانه‌ها، نکته اساسی این است که در تدوین نهایی این سیاست تمهیدات لازم برای صورت‌بندی و غنی ساختن بنیاد نظری آن انجام نشد. در واقع، از آنجا که آزادسازی (به تعبیر بهتر واقعی کردن) قیمت‌ها غایت اصلی و محور بنیادی هدفمندسازی یارانه‌ها به شمار می‌رود و این الزام برآمده از نظریات نئولیبرالیستی سیاست‌گذاری اقتصاد است، در تدوین این سیاست فرصت لازم جهت نقد و ارزیابی ابعاد ماهوی و روش‌های اجرایی آن به جامعه نخبگی و دانشگاهی داده نشد، در حالی‌که دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی - به مثابه یکی از اضلاع اصلی بازیگران سیاست‌گذاری - می‌توانستند با انجام کارهای مطالعاتی و تحقیقات بنیادی و کاربردی نقش مؤثری در شناساندن ابعاد، ابزارها و شیوه‌های اجرای این سیاست را پیش روی دولت و بخش خصوصی قرار دهند. نه تنها چنین اقدامی صورت نگرفت، بلکه مطالعات و پژوهش‌های مختلفی نیز که قبلاً در این زمینه صورت گرفته بود، به بوته فراموشی سپرده شد. زیرا در این مطالعات پیامدهای مثبت و منفی هر دو روش نقدی و غیرنقدی یارانه و مزایا و معایب آنها - با توجه به وضعیت اقتصادی ایران - به تفصیل مورد بحث و بررسی نقادانه قرار گرفته بود. به واقع، بخش عمده‌ای از آثار منفی نقدی شدن پرداخت یارانه که موجب ناکامی اجرای این سیاست گردید در همان مقطع زمانی پیش‌بینی شده بود و می‌توانست به‌عنوان راهنمای سیاست‌گذاری در تدوین نهایی هدفمندسازی یارانه‌ها مدنظر مراجع ذیربط قرار گیرد (نامه یارانه؛ ۱۳۸۳).

بدون شک، در صورت تعمق نظری بیشتر بر ابعاد اصلی هدفمندسازی یارانه‌ها قبل و یا حین تدوین این سیاست، ضمن اینکه شاکله نظری آن به صورت شفاف مورد بررسی قرار می‌گرفت، هدف و مقصد اصلی هدفمندسازی نیز برای جامعه و افکار عمومی تشریح می‌شد تا همگان نسبت به پیامدهای سیاسی و اجتماعی این سیاست آگاهی بیشتری کسب می‌کردند. به‌واسطه فقدان همین نقد و ارزیابی نظری هدفمندسازی بود که از همان ابتدا غایت اصلی هدفمندسازی (آزادسازی قیمت‌ها) نادیده گرفته شد و هیچ

توجهی به اولی بودن آن نسبت به پرداخت یارانه مستقیم نشد. در واقع، هم برای دولت و هم برای عامه مردم، نکته مهم و اساسی نقدی شدن یارانه بود، و نه واقعی کردن قیمت‌ها.

از سوی دیگر، به واسطه عدم پردازش نظری لازم، نه تنها شرایط و زمینه‌های سیاسی و اقتصادی داخلی و خارجی لازم برای آزادسازی قیمت‌ها مدنظر سیاست‌گذار قرار نگرفت، شاید چندان دور از واقعیت نباشد که هدفمندسازی یارانه‌ها سیاستی بود برای کاسته شدن از فشارهای اقتصادی خارجی (تحریم) که از اواسط دهه ۸۰ ه. ش در حال آغاز شدن بود، چرا که هدفمندی یارانه‌ها درست در زمانی مطرح شد و تبدیل به سیاستی معین گردید که کشور در آستانه یک جنگ تمام عیار اقتصادی قرار گرفته بود (اتاق بازرگانی؛ ۱۳۹۱: ۱۰). به عبارت دیگر، هدفمندسازی یارانه‌ها در زمانی به‌صورت جدی در دستور کار دولت قرار گرفت که کاهش مصرف حامل‌های انرژی - به‌عنوان حوزه‌ای که بیشترین یارانه را به خود اختصاص می‌داد - تبدیل به یک الزام محیطی ناشی از فشار تحریم خارجی گردید. با توجه به اینکه تجربه تاریخی آزادسازی قیمت‌ها و هدفمندنمودن یارانه در سایر کشورها نشان دهنده این است که اجرای این سیاست مستلزم ثبات و رشد اقتصادی در داخل و عدم فشارهای اقتصادی خارجی می‌باشد (سلطانی؛ ۱۳۹۲)، لذا اگر چنین فرصتی در اختیار نخبگان فکری جامعه قرار می‌گرفت و دولت خود را مقید به مدنظر قرار دادن پیشنهادهای سیاستی پژوهش‌های نظری و مطالعات تطبیقی مرتبط با آزادسازی قیمت‌ها در سایر کشورها می‌دانست، این سیاست در فضای سیاسی و اقتصادی داخلی و خارجی دیگری به اجرا در می‌آمد و به اهداف تصریحی و استنتاجی در بازه زمانی تعریف شده در متن قانون می‌رسید. زیرا در مقطع زمانی منتهی به تدوین و اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها، به جهت عدم رونق فضای کسب و کار و حاکم شدن رکود اقتصادی، شرایط اقتصادی کشور تناسبی با عملیاتی شدن این سیاست نداشت. چراکه محدود شدن تعاملات اقتصادی ایران با خارج (به واسطه قرار گرفتن پرونده هسته‌ای ایران در شورای امنیت و آغاز صدور قطعنامه‌های تحریم اقتصادی و مالی علیه ایران) از یک طرف موجب تحمیل فشارهای مضاعف بر اقتصاد ایران گردید و از سوی دیگر محدود شدن فضای اندیشه‌ورزی در داخل نسبت به سیاست‌گذاری اقتصادی دولت (از جهت ضرورت ایجاد آرامش داخلی برای مقابله آثار منفی تحریم‌ها) را به دنبال داشت. در کنار شرایط نامناسب اقتصادی داخلی و خارجی، تحولات سیاسی و امنیتی پس از انتخابات ۱۳۸۸ نیز عرصه سیاسی داخلی را بیش از پیش محدود ساخت تا فرصت نقد و ارزیابی سیاست‌ها و اقدامات اقتصادی دولت ایجاد نشود. تحت چنین شرایطی، بزرگترین و بنیادی‌ترین طرح ساختاری اقتصادی در کشور بدون تمهیدات نظری جامع و پیش‌بینی دقیق راه کارهای اجرایی مناسب و ارزیابی پیشینی از پیامدهای منفی احتمالی و سناریوهای مختلف مدیریت بحران تدوین گردید و جهت قرار گرفتن در فرایند تصویب از سوی قوه مجریه به قوه مقننه ارائه گردید. البته علاوه بر عدم انجام تمهیدات نظری و پردازش شرایط محیطی لازم توسط دولت، تغییر برخی از مهم‌ترین ابعاد پیشنهادی دولت در مجلس نیز بر انحراف هدفمندسازی در مرحله اجرا افزود. به عبارت

دیگر، دولت در لایحه پیشنهادی خود توزیع یارانه برابر میان جامعه هدف را مطرح ساخته بود، لیکن مجلس پرداخت یارانه بین همه مردم با توجه به میزان درآمد را تبدیل به الزام قانونی نمود. در حالی که، هدفمندسازی ناظر به هدایت یارانه به جامعه هدف است و مسلماً به جهت متفاوت بودن درآمدها و آسیب‌های دهک‌های مختلف جامعه به‌واسطه آزادسازی قیمت‌ها، توزیع برابر یارانه میان همه مردم نه تنها نقض غرض جدی و اساسی در این زمینه می‌باشد، بلکه با روح حاکم بر نسبی بودن عدالت - که تناسب بیشتری با عدالت اجتماعی دارد - نیز مغایر بود. در واقع، همین تغییر به ظاهر محدود موجب گردید تا به دلیل عدم زیرساخت اطلاعاتی مناسب جهت تعیین میزان درآمد همه خانوارها، دولت در مقام اجرا با مشکل روش پرداخت یارانه نقدی مواجه گردد.

ب - کیفیت اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها

(۱) عدم تمهیدات اجرایی مناسب قبل از اجرا

پس از تصویب قانون هدفمندسازی یارانه‌ها در مجلس و تبدیل شدن آن به سیاست اجرایی مشخص و الزام‌آور، دولت اجرای آن را در دستور کار خود قرار داد. همچنان‌که مرحله تدوین و صورت‌بندی سیاست مهم و تعیین‌کننده در نتایج و پیامدهای آن است، نحوه و چگونگی اجرا نیز نقشی اثرگذار و سرنوشت‌ساز در موفقیت یا ناکامی یک سیاست دارد. با توجه به عمق و گستردگی یارانه در متن و بتن جامعه و ساختار اقتصادی کشور انتظار می‌رفت تا تمهیدات اجرایی لازم و مقتضی و پیش‌بینی‌های زیربنایی اساسی برای آن اندیشیده شده باشد، ولی با اعلام ناگهانی زمان اجرایی شدن این قانون، مشخص گردید که تدابیر اجرایی مناسب و مستعد برای اجرای صحیح و کارآمد هدفمندسازی به کار گرفته نشده است.

البته هم‌زمان با مطرح شدن هدفمندسازی یارانه‌ها، دولت (از طریق خوشه بندی مردم براساس میزان درآمد ماهیانه خانوار) با صرف هزینه‌ای کلان اقدامات اولیه جهت توزیع یارانه به تناسب میان مردم را آغاز نمود، ولی به جهت نداشتن اطلاعات مناسب و دقیق قادر به پیشبرد آن در مقام اجرا نگردید، ضمن این‌که مصوبه مجلس با توزیع تناسبی یارانه در تضاد بود و خواستار سهم برابر همه ایرانیان از یارانه شده بود. از همین رو، دولت ساده‌ترین روش پرداخت یارانه (پرداخت مبلغی پول به همه سرپرستان خانوارهای ایرانی) را انتخاب نمود و آن را به اجرا گذارد شد.

همچنان‌که مطرح شد، هدفمندسازی یارانه اساساً در راستای تحقق اهداف اصلاح ساختاری نظام اقتصادی (آزادسازی) صورت می‌گیرد و برای اجتناب از فشارهای مستقیم و غیرمستقیم اجرای آزاد سازی قیمت‌ها بر مردم و بنگاه‌های تولیدی، در یک فرایند زمانی معین نسبت به هدایت یارانه‌ها به لایه‌هایی از گروه‌های اجتماعی و بخش‌های آسیب‌پذیر تولید صورت می‌گیرد. لذا پس از شناسایی میزان آسیب‌پذیری هر یک از خانوارها و بخش‌های تولید، سرایت یارانه به جامعه هدف (مصرف کننده و تولید کننده) مهم‌ترین اقدامی بود که می‌بایست در دستور کار دولت قرار می‌گرفت. سرایت یارانه به جامعه هدف

مستلزم توجه به اقدامات فرایندی لازم در مرحله اجرایی این طرح بود. در واقع، ترسیم این فرایند را می‌توان نوعی پیش شرایط اجرایی لازم برای فعلیت یافتن موفق و کامل هدفمندسازی بشمار آورد و هرگونه حذف و یا جابجایی اقدامات مطرح شده می‌تواند تحقق اهداف طرح را با موانع جدی مواجه کند. تمیز حوزه‌های مشمول یارانه (حوزه‌هایی کالایی، مصرف کنند، تولید کننده، حوزه‌های بخشی)، بررسی عملکرد تغذیه‌ای خانوارهای شهری و روستایی (شناسایی الگوی مصرف و تعیین نوع سبد کالایی مورد نیاز و تعیین میزان هزینه‌های آن)، اندازه‌گیری آثار رفاهی ناشی از کاهش (حذف) یارانه بر خانوارها و بخش‌های مختلف اقتصاد، شناسایی خانوارهای مستحق دریافت یارانه به لحاظ نظری و کاربردی با توجه به ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی و شیوه‌های عملیاتی نمودن هدفمندی، تبیین معیارها و تعیین میزان مطلوب یارانه و در نهایت انتخاب بهترین شیوه و راهکار پرداخت یارانه از جمله اقدامات اولیه جهت اجرای مطلوب هدفمندسازی یارانه‌ها به شمار می‌روند (آموخته و عطایی؛ ۱۳۸۶: ۱۴).

یعنی اگر طرح هدفمندی یارانه‌ها بخواهد به‌عنوان یک راهکار اجرایی متقن و صحیح اقتصاد کشور را شکوفا نموده و آن را وارد فرایند توسعه نماید، نیازمند طراحی فرایندی است که آغاز و پایان آن کاملاً مشخص، جامعه هدف و یارانه بگیر و سهم دریافتی آنها از یارانه معین و زمان و محتوای گام‌های اصلی آن تعریف شده باشد. بدون شک این مرحله حساس‌ترین و در عین حال مشکل‌ترین مرحله هدفمندسازی یارانه‌ها در مقام اجرا قلمداد می‌شود و پیشینه اجرای هدفمندسازی در برخی از کشورها نیز نشان دهنده این واقعیت است که کشورهایی در این زمینه موفق بوده‌اند که سعی نموده‌اند با طراحی چنین مکانیسم اجرایی یارانه‌ها را هدفمند نموده تا زمینه برای حذف آن مهیا شود. بررسی فعالیت صورت گرفته برای اجرایی نمودن قانون هدفمندی یارانه در ایران نشان می‌دهد که نه تنها چنین فعالیت‌هایی از سوی دولت صورت نگرفت، بلکه از ظرفیت بانک‌های اطلاعاتی سازمان‌های حمایتی و تأمین اجتماعی موجود در کشور نیز برای طبقه‌بندی سطح آسیب‌پذیری هر یک از گروه‌های درآمدی جامعه استفاده نشد. چرا که گسترده و کیفیت پوشش حمایتی سازمان‌هایی نظیر کمیته امداد امام خمینی، سازمان بهزیستی، سازمان تأمین اجتماعی، صندوق‌های بازنشستگی و سازمان‌ها و وزارت‌خانه‌های دولتی دارای ظرفیت‌های اطلاعاتی اولیه جهت سطح‌بندی میزان درآمد هر یک از خانوارها بود، و صرفاً شناسایی جامعه هدف خارج از این مجموعه‌ها نیازمند مکانیسم لازم بود.

پس انجام فرایند بهینه تخصیص یارانه به جامعه هدف، روش اجرا نیز نقش مهمی در محقق شدن اهداف هدفمندسازی دارد. در واقع انتخاب روش، مرحله حساس و سرنوشت‌ساز اجرای این سیاست است. یعنی شیوه عملیاتی نمودن هدفمندی باید سازوکار لازم و انطباق مناسب با زیرساخت‌ها (پشتیبانی، منابع انسانی و منابع سازمانی) و همچنین شرایط محیط ملی را داشته باشد و امکان‌پذیری‌های مالی، سیاسی، فرهنگی و فنی جامعه را نیز مدنظر قرار دهد. این سخن بدین معناست که رسیدن به اهداف هدفمندسازی مستلزم انتخاب بهترین روش و فراهم آوردن شرایط سه گانه لازم برای

عملیاتی نمودن آن است. این شرایط سه گانه متضمن آن است که مکانیسم اجرایی این سیاست باید؛ (۱) تسری اعطای کمک‌ها و حمایت‌ها به افراد، گروه‌ها و بخش‌های غیرنیازمند (غنی) را به حداقل برساند، (۲) از پوشش کامل و برخوردار شدن افراد، گروه‌ها و بخش‌های نیازمند (فقر و متوسط) اطمینان حاصل نماید، (۳) معیارهای هدف‌گیری با سیاست‌های مالی و انگیزه‌های اقتصادی هدفمندی سازگار باشد (نگین؛ ۱۳۸۴: ۱۲).

با توجه به هدف اصلی هدفمندسازی یارانه‌ها (حمایت مؤثر از افراد، گروه‌ها و بخش‌های آسیب‌پذیر در فرایند اجرای اصلاحات ساختاری)، در ادبیات نظری هدفمندسازی دو روش کلی (نقدی و غیرنقدی) برای پرداخت یارانه طرح شده است. نخست، پرداخت نقدی یارانه به افراد و بخش‌های مختلف تولید براساس سطح نیازمندی آنها، و دوم، پرداخت غیرنقدی یارانه (انجام حمایت‌های اجتماعی نظیر نظام تأمین اجتماعی) از جمله مداول‌ترین روش‌های هدفمندی به شمار می‌روند (آموخته و عطایی؛ ۱۳۸۶: ۱۵) که هر یک دارای مزایا و معایبی هستند و در انتخاب آن می‌بایست به نکات مثبت و منفی آن‌ها توجه کرد (رک به؛ نامه یارانه، ۱۳۸۳: ص ۲۶). در واقع، در انتخاب هر روشی، تمهیدات و پیش شرط‌های مطرح شده باید به اجرا درآیند.

در کنار روش دوگانه بالا، تلفیق روش‌های نقدی و غیرنقدی یارانه نیز روشی مرکب از پرداخت یارانه است؛ بدین معنا که دولت بخش معین و مشخصی از درآمد حاصل از آزادسازی قیمت‌ها را از طریق پرداخت مستقیم به مردم و بخش دیگری را به تولید اختصاص می‌دهد، و بخش دیگری نیز از طریق اقدامات حمایتی ویژه در قالب نظام تأمین اجتماعی در اختیار گروه‌های هدف و نیازمند قرار می‌گیرد. نگاهی بر محتوا و شاکله اصلی قانون هدفمندسازی یارانه‌ها در ایران بیان این واقعیت است که این قانون بر روش ترکیبی - که به صورت هم‌زمان پیامدهای تورم و رکود ناشی از آزادسازی قیمت‌ها بر اقتصاد کشور را مدنظر قرار می‌دهد - متمرکز شده است.

مروری بر فعالیت و اقدامات دولت برای عملیاتی کردن سیاست هدفمندسازی یارانه‌ها نشان دهنده این است که به جزء انجام اقدامات لازم جهت افتتاح حساب بانکی و پالایش اطلاعات اولیه جهت مشخص نمودن سرپرست خانوار تدابیر اجرایی لازم برای عملیاتی ساختن این سیاست براساس روح حاکم بر قانون مهیا نشد. در واقع، اجرای صحیح و کامل قانون مجلس مستلزم این بود تا دولت قبل از اجرای قانون سطح درآمد و نیازمندی هر خانوار را معین نموده و براساس میزان آسیب‌پذیری آنها از آزادسازی قیمت‌ها به پرداخت بخشی از یارانه نقدی اقدام می‌نمود، ولی این اقدام توسط دولت بعمل نیامد.

علاوه بر مهیا نشدن پرداخت یارانه نقدی به مردم، اقدامات اجرایی لازم جهت تعیین میزان آسیب‌پذیری هر یک از بخش‌های تولیدی و خدماتی از اجرای سیاست هدفمندی نیز صورت نگرفت. چرا که با توجه به متغیر بودن وابستگی بخش‌های مختلف تولیدی و خدماتی به یارانه، سهم هر یک از آنها نیز می‌بایست در دریافت یارانه معین می‌شد که شاهد چنین اقدامی از سوی دولت قبل از اجرای سیاست

نبودیم. در کنار فقدان تدابیر اجرایی مناسب جهت پرداخت یارانه نقدی به مردم و بخش تولید، در زمینه پرداخت غیرنقدی یارانه نیز دولت توجهات لازم جهت تعیین مکانیسمی شفاف و روشن جهت تقویت نظام تأمین اجتماعی را بعمل نیاورد. در واقع، به جهت اینکه روح حاکم بر قانون گویای حاکم بودن روش ترکیبی (نقدی و غیرنقدی) پرداخت یارانه‌ها بود، وظایف و تکالیف و اختیارات تعریف شده در این قانون حکایت از آن دارند که قانون‌گذار با آگاهی از مزایا و معایب روش نقدی هدفمندی یارانه‌ها و ضرورت توجه هم‌زمان بر بخش مصرف‌کننده و تولیدکننده و مطلوب فرض کردن مکانیسم غیرنقدی هدفمندسازی، از طریق ترکیب روش‌های مستقیم و غیرمستقیم، روش اجرایی شدن هدفمندسازی را برای دولت معین نموده بود. زمینه‌سازی برای استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی و گسترش دامنه و عمق حمایت‌های اجتماعی دولت از مردم (در حوزه‌های مختلف بهداشت، آموزش، بیمه بیکاری و ...) از ابتدایی‌ترین تمهیداتی بود که دولت می‌بایست برای اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها آن را انجام می‌داد، ولی چنین اقدامی مورد توجه قرار نگرفت و مغفول واقع شد.

(۲) اجرای ناقص و سلیقه‌ای قانون هدفمندی توسط دولت

با توجه به عدم تمهید مقدمات اجرایی مناسب جهت اجرای سیاست هدفمندی برابر مصوبه قانونی، در مقام عمل دولت در صدد برآمد تا این سیاست را آن‌گونه که مطلوب می‌پندارد و البته تطابق بیشتری با شعارهای عدالت محوری آن داشت به اجرا بگذارد. از همین رو، این سیاست از همان ابتدای مرحله اول تبدیل به اقدامی جهت توزیع پول (درآمد حاصل از آزادسازی بخشی از قیمت حامل‌های انرژی و خدمات دولتی) میان مردم گردید و به جهت‌الزام قانونی ناشی از پرداخت سراسری یارانه و عدم پرداخت تناسبی آن، از همان ابتدا اجرای هدفمندی، به جهت محدود بودن منابع حاصل از آزادسازی نسبت به میزان یارانه نقدی پرداختی به مردم، و در ادامه اجرای این سیاست دولت را با مشکلات و تنگناهای عدیده‌ای مواجه ساخت و موجب انحراف دولت از اهداف غایی و بنیادی این سیاست گردید. در یک نگاه کلی از عملکرد دولت در دوره اولیه اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، مهم‌ترین و بارزترین ابعاد فعالیت‌های اجرایی صورت گرفته که منجر به عدم از قانون و ناکامی تحقق اهداف هدفمندسازی گردید را می‌توان در محورهای زیر شناسایی نمود:

- توزیع برابر یارانه میان مردم

بر خلاف تصریح قانون بر پرداخت ۵۰٪ درآمد حاصل از آزادسازی قیمت‌ها به خانوارها بر اساس میزان درآمد، دولت یارانه را بصورت یکسان بین همه مردم ایران تقسیم نمود. در واقع دولت در مقام اجراء با تقسیم درآمد حاصل از آزاد سازی انرژی بر کل جمعیت کشور (ساده‌ترین و البته ناکارآمدترین روش تخصیص یارانه نقدی) اقدام به اجرای قانون کرد، در حالی که قانون خواستار پرداخت یارانه به همه مردم

بر اساس میزان درآمد بود، این سخن بدان معناست که از نظر قانون گذار ضعیف‌ترین افراد باید بیشترین میزان یارانه و غنی‌ترین افراد کمترین و ناچیزترین یارانه را دریافت دارند.

- تأخیر در زمان اجرا

دولت با یک تأخیر ۹ ماهه (توکلی، ۹۲/۸/۱۱) اجرای قانون را از سه ماهه پایانی سال پایه (۱۳۸۹) آغاز نمود. اولین نتیجه این تأخیر افزایش شیب آزادسازی قیمت‌ها بود. در واقع، فشرده‌تر شدن گام نخست اجرای قانون در سه ماه پایانی سال نخست موجب گردید تا با تندتر شدن شیب آزادسازی قیمت‌ها، فشار بیشتری در بخش تولید و مصرف کننده وارد شود. در واقع اگر دولت از ابتدای سال قانون را به اجرا می‌گذاشت، می‌توانست با حذف ۱۴۰۰ میلیارد تومان از یارانه‌ها اجرای قانون را آغاز نماید و این مقدار با تعیین قیمت بنزین تا سطح ۲۵۰ تومان و گازوئیل تا سطح ۵۰ تومان ممکن بود، ولی تأخیر سه ماهه در زمان اجرا قانون دولت را مجبور ساخت تا در مدت سه ماه پایانی سال ۸۹ دست به آزادسازی مبلغی نزدیک به ۱۵ هزار میلیارد تومان از قیمت‌ها نماید. همین اقدام سبب شد تا دولت مجبور شود تا بنزین را با دو قیمت ۷۰۰ تومان (آزاد) و ۴۰۰ تومان (سهمیه‌ای) در نظر بگیرد و گازوئیل نیز با قیمت ۳۵۰ تومان ارائه شود. چنین وضعیتی در مورد سایر حامل‌های انرژی و همچنین تا حدودی در مورد آب، برق، و گاز نیز کم و بیش تکرار شد (سمینار اولین سال اجرای طرح هدفمندی یارانه‌ها، دیماه ۱۳۹۰).

- شیب تند آزادسازی قیمت‌ها

برخلاف مصوبه مجلس که دولت را موظف به واقعی نمودن قیمت‌ها به صورت تدریجی (در مدت ۵ سال) و با یک روند متعادل بود، دولت با اتخاذ رویکرد شوک درمانی (مرگ یک بار، شیون یک بار) با شیبی بسیار تند وارد مرحله آزادسازی قیمت‌ها گردید و علاوه بر سه ماهه اول اجرای طرح در سال ۱۳۸۹، در سال دوم نیز همین روند را ادامه داد. به عبارت دیگر، برابر قانون دولت را موظف به افزایش ۳۸ درصدی قیمت حامل‌های انرژی در سال اول کرده بود، لیکن عملکرد دولت نشان دهنده افزایش ۶۰ درصدی حامل‌های انرژی است. در واقع دولت از همان ابتدا به دنبال اجرای رویکرد مورد نظر خود در لایحه پیشنهادی (شوک درمانی) بود که مدت زمان اجرای طرح را سه سال در نظر گرفته بود و مجلس آن را به پنج سال افزایش داده بود (توکلی، ۹۲/۸/۱۱).

- منحصر شدن اقدام جبرانی دولت به پرداخت نقدی یارانه به مصرف کنندگان

قانون دولت را موظف نموده بود که در کنار پرداخت نقدی یارانه از محل ۵۰٪ درآمد خالص از آزادسازی قیمت‌ها به مردم، نسبت به اجرای نظام نظام جامع تأمین اجتماعی اقدامات حمایتی را انجام دهد، در صورتی که گزارش عملکرد دولت در سال اول و سال‌های پس از آن چنین اقدامی را نشان نمی‌دهد

(توکلی، همان)، بلکه دولت ۱۰۰٪ منابع حاصل از آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی را به یارانه نقدی تخصیص داد.

از سوی دیگر، قانون دولت را مکلف به تخصیص سهم بخش تولید از ۳۰٪ درآمد خالص از آزادسازی قیمت‌ها نموده بود، دولت نه تنها چنین اقدامی را انجام نداد، بلکه با وجود افزایش قیمت حامل‌های انرژی و بالا رفتن قیمت برخی نهاده‌های تولید (به خصوص در بخش کشاورزی و صنعت)، با اجرای سیاست تثبیت قیمت‌ها جلوی افزایش قیمت کالاها نیز گرفته شد. لذا بخش تولید از یک طرف مواجه با افزایش هزینه تمام شده تولید بود و از سوی دیگر، قادر به افزایش قیمت محصولات خود متناسب با بالا رفتن هزینه‌ها نشد. آمار رسمی منتشر شده از سوی بانک مرکزی نشان بیان‌گر این است که در پایان سال اول اجرای این سیاست، شاخص تورم بخش تولید ۳۴٪ از تورم موجود در جامعه (۲۱/۵٪) می‌باشد (توکلی، همان). نتیجه چنین اقدامی کاهش تولید و بیکار شدن نیروی کار بیشتر در بخش‌های تولید بود. البته دولت وقت مدعی بود که مابالتفاوت آزاد شدن قیمت‌ها را از طریق ارائه وام‌های کم‌بهره (۴٪) به برخی از واحدهای تولید جبران نموده و این اقدام به معنای ارائه یارانه نقدی است، ولی این موضوع با صراحت قانون تفاوت آشکار دارد (توکلی، ۹۲/۸/۱۱).

در کنار دو اقدام فراقانونی بالا، قانون به دولت این اختیار را داده بود تا ۲۰٪ از درآمد خالص حاصل از آزادسازی را به اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود تخصیص دهد. این موضوع در واقع با هدف تزریق بخشی از درآمد حاصل از آزادسازی به بودجه عمرانی و زیرساخت‌ها بود تا کشور مواجه با رکود و یا کاهش نرخ رشد اقتصادی نگردد. دولت نه تنها چنین اقدامی را انجام نداد، بلکه با هدف جبران اعتبار مورد نیاز هدمندی، از برخی ردیف‌های اعتباری دستگاه‌های اجرایی نیز جهت پرداخت یارانه نقدی مردم برداشت نمود (توکلی، ۹۲/۸/۱۱).

– پرداخت یارانه خانوار بیش از سطح پیش‌بینی شده در قانون

با توجه به تصریح قانون مبنی بر پرداخت حداکثر ۵۰٪ درآمد خالص بین خانوارها، حداکثر مبلغی که دولت برابر سقف آزادسازی قیمت‌ها می‌توانست به هر فرد ایرانی پرداخت نماید ۲۲۵۰۰۰ ریال بود، در حالی که دولت از همان ابتدا دو برابر مبلغ مورد نظر قانون، یعنی ۴۵۵۰۰۰ ریال را برای خانوار در نظر گرفت و آن را به مرحله اجرا درآورد. افزایش این مبلغ در کنار توزیع آن به‌صورت برابر در بین کل جمعیت کشور موجب گردید تا از همان نخستین سال اجرای طرح دولت در تأمین اعتبار مورد نیاز یارانه با کسری بودجه مواجه گردد و برای جبران همین کسری متوسل به استقراض از بانک مرکزی و برداشت از بودجه سایر دستگاه‌ها شد. پیامد بلافصل کسری بودجه دولت، افزایش تورم و در نتیجه کاهش قدرت خرید مردم و در نهایت بی‌اثر شدن نقش حمایتی یارانه پرداختی بود (مظاهری؛ ۱۳۸۹: ۳۲).

– عدم پیشرفت مراحل اجرای طرح هدفمندسازی

آنچنان‌که از روح حاکم بر قانون مشخص است، هدفمندسازی یارانه‌های در ایران مستلزم طی یک دوره زمانی میان مدت بود که در پنج مرحله و هر مرحله در مدت یکسال (در طی بازه زمانی برنامه پنج ساله) می‌بایست به اجرا در می‌آمد. مهم‌ترین اقدام و یا وظیفه دولت در هر کدام از این مراحل آزاد ساختن بخشی از قیمت‌ها جهت خارج نمودن پرداخت یارانه از دستور کار دولت در پایان سال آخر (سال پایانی برنامه پنج‌ساله پنجم) بود. عملکرد دولت در مرحله اول اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها گویای این واقعیت است که دولت در مدت ۳۳ ماه همچنان در گام اول این سیاست باقی ماند و قادر به عبور از پله اول نگردید. فقدان سناریوهای مناسب برای مدیریت و کنترل مؤثر هر یک از پیامدهای منفی آزادسازی قیمت‌ها و بی‌ثباتی اقتصادی ناشی از اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها – که منجر به افزایش فزاینده فشارهای اقتصادی بر مردم و کاهش فعالیت بنگاه‌های تولیدی گردید – موجب گردید تا از ورود به مرحله دوم هدفمندسازی بر اساس جدول زمانی تعریف شده در قانون اجتناب شود.

پ – پیش و کنترل پیامدهای منفی هدفمندسازی یارانه‌ها

آنچنان‌که در ادبیات نظری مطرح شد هدفمندسازی یارانه‌ها به عنوان اقدامی برای اصلاح روندهای تولید، توزیع و مصرف و حل معمای مشکل ساختاری اقتصادی ایران در قالب رویکرد تعدیل اقتصاد دولت محور تجویز می‌گردد. با توجه به وابستگی شدید مردم بخش‌های تولید و مصرف به حمایت‌های یارانه‌ای دولت در اقتصادهای دولتی، هرگونه اقدام برای کاهش تدریجی و یا حذف نهایی یارانه از سیاست‌گذاری اقتصادی منجر به بروز برخی نابسامانی‌ها و مشکلات می‌گردد، لذا مدیریت صحیح و اصولی پیامدهای منفی هدفمندسازی یارانه‌ها یکی از پیش شرط‌های گذار به مراحل بعدی اجرای سیاست تعدیل است. هرچه قدر زمینه‌ها و شرایط مساعد برای اجرای سیاست تعدیل و به تبع آن کاستن از میزان یارانه پرداختی مهیا و آماده باشد، حجم و گسترده پیامدهای منفی اجرای این سیاست کمتر و محدودتر خواهد بود، ولی در صورت فقدان شرایط داخلی و خارجی مناسب، عمق و گستردگی مشکلات پس از اجرا بیشتر نیز می‌گردد. مشکلات و پیامدهای منفی هدفمندسازی را می‌توان در حوزه‌های مختلف سیاسی (افزایش نارضایتی مردم)، اجتماعی (رشد فقر، ناهنجاری‌های اجتماعی و ...)، اقتصادی (افزایش تورم، گرانی، کاهش تولید، کسری موازنه تجاری و ...)، امنیتی (بروز اعتراضات و شورش‌ها) تقسیم بندی و نسبت به مطالعه و مدیریت آنها اقدام نمود. همچنان‌که در مباحث فوق مطرح شد، به دلیل عدم تمهید مقدمات اجرایی مناسب و نیز فقدان شرایط مساعد سیاسی و اقتصادی داخلی و خارجی، پس از عملی شدن هدفمندسازی یارانه‌ها در ایران شاهد ظهور برخی پیامدهای منفی ناشی از اجرای این طرح بودیم. با توجه به آینده‌نگری مناسب دستگاه‌های امنیتی و انتظامی و همچنین به دلیل محدود شدن فضای سیاسی حاکم بر کشور پس از اجرای سیاست هدفمندسازی یارانه‌ها – به جهت تحولات

سیاسی و امنیتی ناشی از انتخابات سال ۱۳۸۸ بود - چندان شاهد وقوع اعتراضات و ناآرامی‌های سیاسی مرتبط با آزاد شدن قیمت‌ها در ایران نبودیم، ولی اجرای این طرح اقتصاد خرد و کلان کشور را به شدت تحت تأثیر قرار داد و از همین رو، بیشترین و گسترده‌ترین پیامدهای منفی اجرای این طرح در عرصه اقتصادی کشور نمایان شد و به جهت عدم کنترل و مدیریت صحیح آنها از سوی دولت، منجر به وخامت بیشتر شرایط اقتصادی و عمیق‌تر شدن مشکلات و عدم حصول به اهداف اصلی و ثانوی هدفمندی یارانه‌ها گردید. با توجه نقش برجسته و تعیین کننده پیامدهای منفی اقتصادی حاصل از هدفمندسازی یاران ها بر ناکامی این سیاست، برخی از مهم‌ترین محورهای این حوزه و عدم مدیریت مؤثر برای کنترل بحران مورد بحث قرار می‌گیرد:

• کسری بودجه پرداخت یارانه

یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی دولت در اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، عدم کفایت درآمد ناشی از آزادسازی قیمت‌ها (به‌عنوان منبع اصلی و قانونی پرداخت یارانه) بود که از همان ماه‌های اولیه اجرای قانون خود را نمایان ساخت. پرداخت یارانه به میزانی بیشتر از سطح مورد نظر قانون و پرداخت یکسان به همه خانوارهای ایرانی از علل اصلی کسری بودجه یارانه به شمار می‌رود (مظاهری، همان). البته عدم برآورد دقیق میزان یارانه‌ها و عدم تحقق درآمد ناشی از آزادسازی نیز از دیگر عللی است که در خصوص این کسری می‌توان بر آنها اشاره نمود. در واقع پرداخت سراسری و یکسان یارانه نقدی، تقریباً اکثریت مردم - به استثناء خانوارهای محدودی که از همان ابتدا اقدامی جهت دریافت یارانه ننموده بودند - را تبدیل به حقوق بگیر دولت نمود و همین امر منجر به این گردید تا پرداخت یارانه نقدی تبدیل به دغدغه اصلی دولت شود. متعهد شدن دولت به پرداخت ماهیانه یارانه و کسری بودجه مورد نیاز اجرای این طرح موجب شد تا دولت برای کسری بودجه مورد نیاز متوسل به استقراض از بانک مرکزی و یا محل‌هایی غیر از مواد تصریحی قانون (دانش جعفری، ۱۳۹۱/۱۱/۲۲) گردد. لذا رفع مشکل کسری تبدیل به مشکلی اساسی و فزاینده در مرحله پس از اجرای هدفمندی شد و دولت قادر به اجرای راه کارهای مؤثر و سازنده در این زمینه نگردید. در واقع، اگر دولت مشکل کسری بودجه یارانه‌ها را به گونه‌ای حل و فصل می‌نمود، بخشی از مشکلات و پیامدهای منفی ناشی از اجرای طرح در مرحله اول کاهش می‌یافت. بدون شک یکی از مهم‌ترین عللی که دولت را مقید به تغییر شیوه پرداخت یارانه در مرحله دوم نمود همان افزایش مستمر کمبود اعتبار مورد نیاز یارانه نقدی بود.

• افزایش نقدینگی در جامعه و عدم مدیریت صحیح بازار پولی (عدم کنترل نقدینگی)

تزریق ماهیانه مبلغی نزدیک به ۳۵۰۰ میلیارد تومان به جامعه منجر به رشد فزاینده نقدینگی و بالا رفتن حجم پول در جامعه گردید.^۴ با توجه به فقدان زمینه‌های جذب نقدینگی از سوی بخش تولید، سرازیر

۴- در طول ۳۳ ماه از اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها، ۱۰۹ هزار میلیارد تومان یارانه نقدی از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی و سایر ردیف‌های اعتباری برخی از دستگاه‌های اجرایی پرداخت شده است.

شدن حجم عظیمی از پول به سطح جامعه، از یک طرف منجر به ایجاد التهاب در بازارهای فرعی نظیر طلا، سکه و مسکن شد، و از سوی دیگر، موجب عدم رونق تولید گردید. مروری بر آمارهای منتشره نشان دهنده این واقعیت است که در زمان آغاز اجرای طرح هدفمندی حجم نقدینگی در کشور ۲۱۰ هزار میلیارد تومان بود، در حالی که در پایان شهریور ۱۳۹۲ به ۴۶۰ هزار میلیارد رسید که رقمی نزدیک به ۵۳٪ افزایش را نشان می‌دهد. هرچند همه افزایش این مقدار نقدینگی مربوط به اجرای این طرح نیست، ولی تحلیل‌گران اقتصادی نقش افزایش دهنده آن را تا ۳۵٪ ارزیابی کرده و بانک مرکزی نیز نقش افزایشی آن را ۲۹٪ اعلام نموده است (گزارش بانک مرکزی، تابناک؛ ۹۲/۸/۵) به واسطه همین پیامدهای منفی اقتصادی است که برخی از کارشناسان اقتصادی یکی از مهم‌ترین دلایل شکست این طرح در مرحله اول را افزایش نقدینگی کشور اعلام کرده‌اند (تقوی؛ ۹۲/۲/۲). این افزایش قابل توجه نقدینگی در کنار فقدان بازار کسب و کار جهت جذب سرمایه‌های موجود و کاهش فعالیت بنگاه‌های تولیدی و حاکم شدن رکود منجر به وخامت شرایط اقتصادی گردید. در واقع، در صورتی که زمینه و مکانیسم مناسب جهت جذب نقدینگی در جامعه فراهم باشد، رشد نقدینگی و افزایش حجم پول در جامعه می‌تواند پیامدهای مثبتی برای اقتصاد کشور به‌دنبال داشته باشد و تبدیل به محرکی برای افزایش رشد اقتصادی باشد. لذا عدم مدیریت نقدینگی موجود در جامعه از سوی دولت و سوق نیافتن آن به سوی تولید موجب سرگردان شدن حجم وسیعی از پول از جامعه گردید که هر روز در یکی از بازارها حاضر می‌شد.

لذا اگر دولت قادر به تحرک بخشیدن به اقتصاد و فراهم نمودن زمینه‌های رشد و تولید را فراهم می‌شد، نقدینگی سرگردان در جامعه منجر موفق به التهاب آفرینی و خارج کردن بخش‌های مختلف اقتصاد از تعادل نبود، ولی موفق نبودن طرح‌های مدیریت و کنترل بی‌ثباتی‌های اقتصادی دولت موجب گردید تا دولت در نهایت دست به برخورد سلبی و قهرآمیز (پلیسی و امنیتی) جهت بازگرداندن آرامش و ثبات بر بازار شود؛ اقداماتی که اثرات ایجابی اقتصادی را برای کشور به دنبال نداشت.

• افزایش هزینه تولید

عدم اختصاص سهم تولید منجر به افزایش شاخص کل هزینه تولید به ۱۳۰/۶٪ گردید (گزارش بانک مرکزی، ۱۳۹۲). همین افزایش هزینه تولید عدم توانایی تولیدکنندگان در پرداخت اقساط و بدهی‌های بانکی و سایر تعهدات شد و تأخیر در پرداخت حقوق کارکنان را به دنبال آورد، با توجه به محدودیت ایجاد شده برای افزایش قیمت‌ها به نسبت افزایش نهاده‌ها، این فرایند منجر به افزایش قیمت محصولات و در نهایت تحمیل شدن تورم بیشتر به مصرف‌کننده گردید. (نامه اتاق بازرگانی، شماره ۷۱، ۱۳۹۱؛ ۱۰ و ۱۱). در واقع، دولت به جهت عدم اجرای تعهدات قانونی در قبال بخش تولید، قادر به کنترل هزینه‌های فزاینده تولید نگردید و این وضعیت منجر به تحمیل هزینه‌های افزایش یافته تولید به

مصرف کننده از سوی بخش تولید گردید که در شکل افزایش قیمت‌ها (افزایش نرخ تورم) خود را نمایان ساخت.

• افزایش تورم و حاکم شدن وضعیت رکود در کشور

افزایش تورم ناشی از آزادسازی قیمت‌ها یکی از پیامدهای قابل پیشنی هرگونه طرح تعدیل است و هدفمندسازی یارانه‌ها نیز با هدف کاستن از فشار تورمی این سیاست به اجرا در می‌آید. با توجه به شرایط اقتصادی حاکم بر اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در ایران و همراه شدن آن با اجرای برخی از طرح‌های کلان اقتصادی (نظیر مسکن مهر)، رشد تورم در ایران سرعتی فزاینده پیدا کرد. از سوی دیگر، با توجه به تعطیلی و یا کاهش فعالیت بنگاه‌های اقتصادی، بدترین وضعیت اقتصادی یعنی رکود تورمی - که همان تقارن رکود اقتصادی (عدم رشد) توأم با نرخ بالای تورم می‌باشد - در کشور حاکم شد. این سخن بدین معناست که اجرای سیاست هدفمندی و بی‌توجهی دولت به بخش تولید (عدم پرداخت یارانه نقدی سهم تولید) منجر به کاسته شدن از دامنه و گسترده فعالیت‌های اقتصادی بنگاه‌های تولیدی (محمد علی سیدابریشمی، آفتاب، ۹۲/۸/۲۸)^۱ و پیشی گرفتن تقاضا از تولید گردید. انتقال هزینه‌های افزایش یافته به مصرف کننده و بالا رفتن نرخ تورم، وضعیت رکود توأم با تورم در کشور را به دنبال داشت و سیاست‌های پولی و مالی دولت نیز قادر به خارج کردن اقتصاد از این شرایط نشد.

• توقف و نزولی شدن رشد اقتصادی کشور

افزایش و یا حداقل حفظ نرخ رشد اقتصادی موجود نیازمند پویایی همه بخش‌های اقتصادی است. بخش‌های سه گانه تولید (کشاورزی، صنعت و خدمات) در شرایطی قادر به حفظ و یا رشد می‌گردند که مواجه به شوک‌های اساسی نگردند. اجرای آزادسازی قیمت‌ها با شیب تند و عدم حمایت جدی و نظاممند از بخش تولید موجب گردید تا این بخش بزرگترین متضرر طرح هدفمندی باشد (مظاهری، همان). با کاسته شدن از دامنه بنگاه‌های اقتصادی و تولید کشور، نرخ رشد اقتصادی روند نزولی خود را آغاز نمود، بگونه‌ای که در پایان نیمه اول سال ۱۳۹۲ شاخص رشد اقتصادی ایران منفی گردید (محمد علی ابریشمی، سایت آفتاب، ۹۲/۸/۱) و سیاست دولت جهت خارج شدن کشور از شرایط رکود تورمی مهیا نتایج مثبتی بر جای نگذاشت. در واقع، حرکت مثبت شاخص رشد اقتصادی مستلزم توجه جدی دولت به بخش تولید و حمایت مؤثر از آن بود.

• متناقض بودن سیاست تجاری دولت با هدفمندی یارانه‌ها

افزایش تولید و بهبود فضای کسب و کار و بالا رفتن میزان رونق اقتصادی از جمله اهدافی بود که هدفمندسازی یارانه‌ها آنها را دنبال می‌کرد و این اهداف با مطرح شدن اقتصاد مقاومتی از اهمیت و اولویت بیشتری نیز برخوردار گردید. مدیریت تجارت خارجی کشور و به خصوص کنترل واردات کالاها از

۱- برابر اعلام معاون وزیر صنعت و معدن و تجارت، در پایان نیمه اول سال ۱۳۹۲ نزدیک به ۵۲٪ از شهرک‌های صنعتی کشور تعطیل شده و یا با ظرفیتی کمتر از ۵۰٪ تولید واقعی فعالیت می‌کرده‌اند.

جمله اقداماتی بود که دولت می‌بایست جهت حصول به اهداف هدفمندسازی یارانه‌ها انجام می‌داد، نه تنها چنین اقدامی از سوی دولت انجام نشد، بلکه ورود بی‌رویه کالاهای خارجی موجب گردید که علاوه بر فشارهای ناشی از افزایش هزینه، بخش تولید در برابر هجوم گسترده کالاهای خارجی نیز قرار گیرد. در واقع، سیاست تجاری دولت تناقضی آشکار با هدفمندسازی یارانه‌ها داشت و در کنار بی‌توجهی به بخش تولید، بیشترین ضربه را به خارج شدن بسیاری از واحدهای تولیدی از چرخه تولید وارد نمود. چرا که بالابودن هزینه تولید کالا در داخل نسبت به رقبای خارجی موجب خارج شدن تولیدکننده داخلی از بازار گردید. ضمن اینکه اتخاذ سیاست درهای باز بر روی برخی کالاهای خارجی (خصوصاً کالاهای استراتژیک) با شعار استقلال طلبی و ایستادگی در برابر فشارهای خارجی هیچ‌گونه تناسبی نداشت، زیرا وابسته بودن به کالاهای خارجی در کنار تضعیف تولید داخلی پایه‌های بنیادی استقلال و ایستادگی را سست و لرزان می‌نماید.

نتیجه‌گیری

این نوشتار با رویکردی آسیب شناسانه اجرای مرحله اول هدفمندسازی یارانه‌ها در ایران را در مورد کنکاش قرار داده است. با نگرش به اینکه اقدام برای رها شدن دولت از پرداخت مستقیم و غیرمستقیم یارانه به مصرف‌کننده و یا استقرار مکانیسمی مناسب برای پرداخت بهینه و هدفمند آن به برخی از بخش‌های تولید وجه بارز سیاست‌گذاری اقتصادی است و هرگونه سیاست‌گذاری اقتصادی نیز مستلزم متکی بودن بر بنیاد نظری معین و روش‌های اجرایی متناسب با موضوع و محتوای آن سیاست می‌باشد، لذا این مقال پرسش اصلی خود را بر این محور قرار داده بود که: «متغیر سیاست‌گذاری اقتصادی» چه نقشی در ناکامی «هدفمندسازی یارانه‌ها» در ایران داشته است؟»

در پاسخ به این پرسش و با مفروض گرفتن ضرورت «آزاد شدن قیمت کالاها و خدمات» - به‌عنوان هدف غایی و بنیادی هرگونه طرح هدفمندی و فرع بودن هدفمندسازی یارانه‌ها نسبت به هدف اساسی فرضیه این مقاله بر این اساس شکل گرفت که: «عدم توجه دولت به مبادی نظری و الزامات سیاست‌گذاری اقتصادی مرتبط با هدفمندسازی یارانه‌ها در مراحل سه گانه (۱) تدوین و تصمیم‌گیری، (۲) اجرا و (۳) مدیریت و کنترل پیامدهای منفی ناشی از اجرای این سیاست نقش مؤثری در ناکام شدن سیاست هدفمندسازی یارانه‌ها در مرحله اول داشته است»

الگوی نظری این نوشته از لحاظ محتوایی بر شالوده نئولیبرالیسم اقتصادی قرار داشت، چراکه واقعی کردن قیمت‌ها و حذف پرداخت‌های انتقالی دولت به مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان (یارانه)، رقابتی کردن قیمت کالاها و خدمات (اقتصاد رقابتی)، محدود شدن نقش حمایتی دولت، خصوصی‌سازی و کاهش تصدی‌گری دولت و بهبود فضای کسب و کار و افزایش بهره‌وری را فلسفه وجودی طرح سیاست هدفمندی یارانه - در کشورهایی که دولت مسئولیت سنگین پرداخت یارانه به اشکال مختلف را عهده‌دار است - به شمار می‌رود. از همین رو، شاخص ارزیابی ما از اجرای این سیاست بر مبنای آزاد کردن قیمت

کالاها و خدمات بود، نه صرفاً پرداخت پول نقد به مردم. با توجه به وجه سیاست‌گذارانه هدفمندسازی یارانه‌ها، چارچوب تحلیلی مدل ما نیز برگرفته از مدل چرخه‌ای سیاست‌گذاری پیترونوفل بود که با تلیخیص مراحل هفت‌گانه آن به سه مرحله اساسی تدوین و صورت‌بندی، اجرا و ارزیابی و کنترل پیامدهای سیاست در صدد ارزیابی آسیب‌شناسانه اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در مرحله اول برآمد.

ارزیابی فعالیت‌ها و اقدامات دولت در مقاطع سه‌گانه تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست هدفمندسازی یارانه‌ها بیان این واقعیت بود که در مرحله تدوین و صورت‌بندی سیاست هدفمندی یارانه‌ها توجه کافی و مناسب نسبت به مبانی نظری و الزامات و اولویت‌های آن صورت نگرفت. در واقع، از همان ابتدا هدف محوری این سیاست مغفول ماند، بگونه‌ای که کمترین کنکاش عملی از آزادسازی قیمت‌ها در زمان پیش از تدوین این سیاست صورت گرفت، و به جای آن بر روش پرداخت مستقیم و نقدی یارانه - که اقدامی فرعی و موقت در سیاست‌گذاری اقتصادی مرتبط با تعدیل قیمت‌ها است - تأکید شد. در حالی که از همان ابتدا می‌بایست آزاد شدن قیمت‌ها به عنوان هدف بنیادی مدنظر قرار می‌گرفت و به‌عنوان مطالبه جامعه در دستور کار قرار می‌گرفت. در واقع، اگر از همان آغاز دستورکار گذاری، آزادسازی قیمت‌ها به عنوان محور اصلی سیاست‌گذاری قلمداد می‌شد، شرایط و زمینه‌های اقتصادی و سیاسی داخلی و خارجی لازم جهت اجرایی شدن آن مدنظر قرار می‌گرفت و دولت مقید به فراهم نمودن شرایط لازم می‌شد.

پس از گذر از تدوین و صورت‌بندی سیاست هدفمندسازی - که واجد تکالیف و وظایف تصریحی مشخص و معینی برای مجریان بود - ضمن اینکه زمینه و پیش شرط‌های ضروری و مورد نیاز برای اجرایی شدن هدفمندسازی یارانه‌ها مطابق با مصوبه مجلس پیش‌بینی و تدبیر نشد، در مرحله اجرا نیز عدول آشکار و گسترده‌ای از این سیاست صورت گرفت. در واقع، اجرای این سیاست مستلزم فراهم نمودن زیرساخت‌های سخت افزاری و نرم افزاری لازم برای هدایت یارانه به مصرف‌کننده (به میزان ۵۰٪ درآمد حاصل از آزادسازی)، بخش تولید (۳۰٪ درآمد حاصل از آزادسازی) و تملک سرمایه ای (۲۰٪ درآمد حاصل از آزادسازی) بود. بررسی عملکرد دولت نشان دهنده این واقعیت است که همه تلاش دولت و ظرفیت‌های اقتصادی کشور برای پرداخت یارانه نقدی - به میزانی بیشتر از حدنصاب تعیین شده در قانون - به مردم متمرکز گردید. به جهت عدم رعایت مفاد قانون، دولت مواجه به کسری بودجه و متوسل شدن به راه کارهایی فراتر از مصوبه مجلس (استقراض از بانک مرکزی و برداشت از ردیف‌های اعتباری دستگاه‌های اجرایی) شد. لذا توزیع برابر یارانه به مصرف‌کننده، تأخیر در زمان اجرا، شیب تند آزادسازی قیمت‌ها، عدم پرداخت سهم تولید از یارانه و منحصر شدن هدفمندسازی به پرداخت یارانه نقدی، پرداخت یارانه به خانوار بیش از سطح تعیین شده در قانون و عدم گذر از گام اول هدفمندسازی از بارزترین فعالیت‌های دولت در مرحله اجرای این سیاست بود که هرکدام به نوعی در ناکامی شدن آن اثرگذار بودند. در واقع، ماحصل فعالیت دولت در مرحله اول هدفمندسازی یارانه را باید در تبدیل نمودن بخشی از یارانه‌های پنهان و غیرمستقیم به یارانه نقدی و مستقیم دانست که نه تنها هیچ‌گونه اثر مثبتی بر تحرک

و پویایی اقتصاد کشور برجای نگذاشت، بلکه به جهت افزایش تعهدات دولت در قبال مردم (پرداخت سراسری یارانه به همه مردم) تبدیل به چالشی اثرگذار در مسیر تحقق رشد و توسعه کشور گردید. با توجه به قرار داشتن آزاد سازی قیمت‌ها در نقطه ثقل سیاست هدفمندسازی، ظهور مشکلات و پیامدهای منفی اقتصادی (نظیر افزایش تورم، در تنگنا قرار گرفتن تولید کنندگان و فشار بر مصرف کنندگان، کاهش رشد اقتصادی، افزایش هزینه تولید و ...) امری بدیهی به شمار می‌رود. از همین رو، مرحله ارزیابی پیامدهای یک سیاست نقشی تأثیرگذار و سرنوشت‌ساز در هدایت و تداوم اجرای آن سیاست دارد. در واقع، برآیند ارزیابی نتایج و پیامدهای منفی یک سیاست منتهی به اصلاح و رفع نواقص آن می‌گردد، چرا که نتایج و پیامدهای مثبت نیاز به تغییر نداشته و مستلزم حمایت بیشتر هستند. هدفمندسازی یارانه‌ها نیز همانند هر سیاست دیگری دارای برخی پیامدهای منفی برای اقتصاد ایران بود که بخشی از آنها نظیر: افزایش تورم، افزایش هزینه واحدهای تولید، کاهش فعالیت بنگاه‌های اقتصادی، کاسته شدن از نرخ رشد اقتصادی و ... قبل از تدوین و اجرا از طریق مطالعات نظری و مقایسه‌ای قابل شناسایی و یافتن سناریوهای مختلف برای مدیریت صحیح آنها بود. بررسی اقدامات پیشینی دولت در مرحله ارزیابی سیاست بیان این واقعیت است که با وجود تلاش‌های بعمل آمده جهت کنترل عوارض منفی ناشی از هدفمندسازی یارانه‌ها، راه کارهای اتخاذ شده از سوی دولت قادر به کنترل مؤثر پیامدهای منفی آن نگردید، و نارسا بودن سیاست‌های اقتضایی دولت در این مرحله خودبه‌خود منجر به انباشته شدن پیامدهای منفی گردید و نقش مهمی در ناکامی مرحله اول اجرای این سیاست در ایران داشته است. در واقع، هدفمندسازی یارانه‌ها سیاستی منطقی و برآمده از رویکرد کارآمد سیاست‌گذاری اقتصادی است که عملیاتی شدن آن نیازمند شرایط مناسب اقتصادی در داخل (آرامش اقتصادی، مطلوب بودن فضای کسب و کار، فراهم بودن شرایط قانونی و روانی سرمایه‌گذاری، بالا بودن نرخ سرمایه‌گذاری، ثابت بودن نرخ ارز، کنترل نظامند نقدینگی) و تعامل منقطی و مدیریت شده اقتصادی با خارج (نبود فشار و محدودیت‌های اقتصادی خارجی، بهره‌مندی از فرصت‌های سرمایه مالی و فناوری خارجی، پایین بودن میزان خطرپذیری اقتصادی کشور برای سرمایه‌گذاران خارجی) است. در کنار این الزامات اقتصادی، به جهت تحمیل شدن فشارهای اقتصادی به مردم، معمولاً چنین سیاستی می‌بایست در مطلوب‌ترین شرایط سیاسی و توسط دولتی به اجرا درآید که دارای بیشترین اجماع نظر داخلی (در میان نخبگان ابزاری و فکری) کشور باشد و پیشبرد اهداف کلان توسعه تبدیل به دغدغه اصلی مردم و نظام سیاسی گردد. لذا این مقاله با ذکر این نکته به پایان می‌رسد که در کنار عوامل داخلی تأثیرگذار بر ناکام شدن مرحله اول اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در ایران، می‌توان به عوامل خارجی آن و به ویژه تحریم‌های فراگیر و گسترده اقتصادی (یک‌جانبه و چندجانبه) خارجی نیز اشاره نمود که می‌تواند محوریت یک بررسی دیگر قرار باشد.

فهرست منابع:

۱. آموخته، فرشته، عطایی، امید، ۱۳۸۶، مقدمه‌ای بر یارانه‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. توتونچی، سعید، ۱۳۸۷، مروری بر مبانی نظری و مطالعه تجربی پرداخت نقدی یارانه‌ها در برخی کشورها، مرکز پژوهش‌های مجلس.
۳. رادریگز، کارل، ۱۳۸۰، مدیریت در عرصه بین‌المللی، ترجمه شمس السادات زاهدی و حسن دانایی فرد، تهران: انتشارات صفار - اشراقی.
۴. جلال آبادی، اسداله، ۱۳۸۵، سیمای یارانه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. زورار، پرمه، ۱۳۸۴، امکان سنجی شناسایی خانوره‌های بی‌نیاز در ایران در راستای هدفمند کردن یارانه‌ها، مؤسسه مطالعات بازرگانی.
۶. فتحی پور، ارسلان، ۱۳۹۰، الزامات اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۷. فرهنگ، منوچهر، ۱۳۶۰، فرهنگ علوم اقتصادی، انگلیسی و فارسی. تهران، نشر علم.
۸. مصلی نژاد، عباس، ۱۳۹۰، سیاست‌گذاری اقتصادی، مدل، روش و فرایند، تهران، انتشارات رخ داد نو.
۹. میرزا ابراهیمی، رضا، ۱۳۸۶، مروری بر یارانه نان و بنزین در کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس.
۱۰. هاشمی، فریبا، ۱۳۹۱، تأثیر هدفمندی یارانه‌ها بر اقتصاد خانواده، همایش منطقه‌ای تولید ملی، حمایت از کار ایران، یاسوج، مهرماه.
۱۱. هاروی، دیوید، ۱۳۸۶، تاریخ مختصر نئولیبرالیسم، ترجمه محمود عبدا. زاده، نشر اختران.
۱۲. گزارش بانک مرکزی از وضعیت اقتصادی ایران در شش ماهه نخست سال ۱۳۹۲، سایت تابناک، ۹۲/۸/۲۶
۱۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، نظام هدفمند کردن یارانه‌ها، ۱۳۸۰.
۱۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، ۱۳۸۸.
۱۵. لایحه پیشنهادی طرح هدفمند سیاسی یارانه‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
۱۶. نامه یارانه، مجموعه مقالات همایش هدفمندی یارانه‌ها در دانشگاه امام صادق، سال ۱۳۸۳.
۱۷. نامه اتاق بازرگانی، شماره ۷۱، آذر ماه ۱۳۹۱.
۱۸. وحیده نگین، مبانی طراحی تور ایمنی اجتماعی، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۲۱، ۱۳۸۴.
۱۹. احمد توکلی، سایت الف، ۹۲/۸/۱۱.
۲۰. سمینار اولین سال اجرای طرح هدفمندی یارانه‌ها، گزارش عملکرد هدفمندی، دیماه ۱۳۹۰.
۲۱. طهماسب مظاهری، اقتصاد انرژی، نشست تخصصی بنگاه‌های اقتصادی و هزینه‌های هدفمندی یارانه‌ها، ۳۸۹.

۲۲. داوود دانش جعفری، روزنامه همشهری، مرحله دوم هدفمندی یارانه‌ها، آری یا نه، ۱۳۹۱/۱۱/۲۲.
۲۳. نتایج هدفمندسازی یارانه‌ها در مرحله اول، مهدی تقوی، تابناک، ۹۲/۲/۲.
۲۴. گزارش بانک مرکزی از اقتصادی ایران در شش ماهه نخست سال ۱۳۹۲، تابناک، ۹۲/۸/۲۶.
۲۵. گزارش بانک مرکزی از وضعیت اقتصادی ایران، تابناک، ۹۲/۸/۵.
۲۶. محمد علی سیدابریشمی، مصاحبه با سایت آفتاب، ۹۲/۸/۲۸.
۲۷. محمد علی ابریشمی، مصاحبه با سایت آفتاب، ۹۲/۸/۱.
28. Peter Knoepfel , Corinne Larrue, Frédéric Varone and Michael Hill ,UK, The Policy Press University of Bristol: 2007
29. Federal Financial Interventions and subsidies in Energy Market, 1990. Energy Transformation & end use, May 2000.
30. Clements B. Hugounaen, Government studies: concept, International Trends & Reform option, IMF working papers, NO.97, 1995.