

بررسی و نقد گزارش "نظام هدفمند یارانه ها" در ایران

گروه پژوهشی رفاه اجتماعی - دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی

سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور گزارشی تحت عنوان "نظام هدفمند یارانه‌ها" بر اساس تکلیف مذکور در تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور تنظیم و در تاریخ ۱۳۸۰/۴/۱۶ از طریق ریاست سازمان، در اختیار وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قرار داد. در اواخر تیرماه، این گزارش به دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی رسید و به توصیه ریاست دانشگاه، برای بحث و بررسی و نقد بازتاب به آن بلافاصله جلسه کارشناسی و پژوهشی با حضور ریاست دانشگاه و ریاست سازمان بهزیستی و نماینده دفتر ریاست جمهوری تشکیل شد. در ماه مرداد و نیمه اول ماه شهریور سال ۱۳۸۰ کارشناسان عضو هیات پژوهشی و علمی مرکز مطالعات و تحقیقات رفاه اجتماعی و کارشناسان مدعو روی این طرح کار کردند و نتایج بررسی خود را طی جلساتی به بحث و بررسی گذاشتند. در انتها، گزارش زیر به عنوان بررسی نقد گزارش "نظام هدفمند یارانه ها" تهیه و در اختیار فصلنامه قرار گرفت.*

نظر همکاران پژوهشگر ما این بود که در این گزارش نارسائی‌ها و اشتباههای آماری، تحلیلی و نظری فراوان وجود دارد، به نحوی که کار استنباط و نتیجه گیری آن را کاملاً مختل کرده است. به این ترتیب، این گروه وظیفه خود دانست که بخشی از نتایج بررسی خود را به صورت اظهار نظرهای موجز و روشن از طریق چاپ در این فصلنامه در اختیار پژوهشگران و کارشناسان دانشگاهی، و آزاد و دولتی قرار دهند.

پژوهشگران این مرکز در مورد نتایج وخیم تصمیم گیری نادرست برای حذف بهینه سازی شتاب زده یارانه ها چنان نگران بودند که بلافاصله پس از روشن شدن نتایج

* همکاران تهیه کننده این گزارش عبارت بودند از: دکتر نعمت اله بابایی، علی دینی، دکتر فریبرز رئیس دانا، دکتر حسن رفیعی و احمد غروی نخجوانی

اولیه بررسی خود، از هر طریق ممکن از مسوولان محترم بویژه دفتر ریاست جمهوری درخواست کردند که تصمیم گیری در این باره - بویژه اگر قرار باشد که مبتنی بر گزارش "نظام هدفمند یارانه ها باشد" - حتماً هر چه زودتر متوقف شود تا بررسی های چند جانبه بیشتر، نتایج خود را نمایان کنند. خوشبختانه متوجه شدیم که در این مورد، احتمالاً هشدارهای کارشناسی اثر بخشیده و ریاست جمهوری و دولت محترم ایشان، طرح یارانه ها را فعلاً متوقف کرده اند.

۱) ناصحیح بودن آمار و ارقام:

اعدادی که درباره یارانه ها در این گزارش ارائه شده است به کلی اشتباه و شگفت آور است. نمونه هایی از آن عبارتند از:

- عنوان شده است که یارانه بنا به تعریف، عبارت است از تفاوت بین قیمت مصرف کننده و قیمت واقعی. اما در مورد قیمت واقعی کالاها فرض می کند که کالا در بازار داخلی وجود ندارد و باید از خارج وارد شود. بنابراین قیمت واقعی عبارت می شود از قیمت جهانی. به این ترتیب داریم:

$$\text{[قیمت مصرف کننده]} - \text{[قیمت جهانی]} = \text{یارانه}$$

اما نکات زیر اعتبار فرض بالا را از بین می برد:

الف) آنچه از رابطه بالا به دست می آید، یارانه نیست و "عدم النفع" است. داریم:

$$\text{[قیمت مصرف کننده]} - \text{[قیمت تمام شده]} = \text{یارانه}$$

$$\text{[قیمت مصرف کننده]} - \text{[قیمت جهانی]} = \text{عدم النفع}$$

و چون

$$\text{[هزینه بازار]} + \text{[قیمت تمام شده]} = \text{قیمت جهانی}$$

- بنابراین ممکن است عدم النفع، بیشتر یا کمتر از یارانه باشد. در ایران، عدم النفع بیشتر از یارانه است و آن مقدار که به نام یارانه مطرح شده، کاملاً نادرست است.

ب) فرض بالا اساساً خیالی و نادرست است و به کار محاسبات کاربردی و تصمیم گیری واقعی نمی آید، زیرا:

- ایران وارد کننده اساسی بنزین نیست. (جز حداکثر ۵ درصد، در برخی از سالها)

- ایران اساساً نمی تواند بنزین را در شرایط فعلی در خارج از کشور بفروشد (بنا به ساخت بازار جهانی) و بنابراین، مبنا گرفتن قیمت جهانی از اساس غلط است.

ج) اگر قرار است بازار جهانی مبنای باشد، آن گاه باید با کالاهای دیگری مثل خودرو نیز برخورد شود و ضد سویسید آن محاسبه گردد.

- در صفحه ۵، یارانه پرداختی برای بخش انرژی بر اساس روش محاسبه یاد شده، ۹۵۲۵۲ میلیارد ریال (در سال ۱۳۷۹) عنوان شده است. در صفحه ۶ و در جدول ۴-۱ نیز این رقم محاسبه شده است. این در حالی است که مجموع هزینه های جاری دولت (که یارانه ها تنها بخشی از آن را تشکیل می دهد) در سال ۱۳۷۹ معادل ۸۴۹۶۵ میلیارد بوده است!

- در صفحه ۵، یارانه داروی عنوان شده معادل ۳۵۳۷۵ میلیارد ریال است که، براساس تفاوت نرخ ارز به کلی اشتباه است، زیرا باید در حدود ۴۰ درصد از بودجه جاری به یارانه دارو اختصاص یابد. به همین ترتیب، جدول ۴-۲ نیز غلط خواهد بود.

- در صفحه ۸، مجموع یارانه های پرداختی در سال ۱۳۷۹ معادل ۱۳۰۶۲۷ میلیارد ریال عنوان شده و بر اساس همین اعداد، متوسط یارانه خانوارها در هر ماه معادل ۸۲۳،۰۰۰ ریال محاسبه شده است، اما با کمی دقت در می یابیم که این رقم از کل هزینه های دولت (شامل هزینه های عمرانی و جاری) که در سال ۱۳۷۹ برابر ۱۱۱،۳۳۵ میلیارد ریال بوده، بیشتر است. جالب آن که یارانه ۸۲۳،۰۰۰ ریال در هر ماه برای هر خانوار در حالی محاسبه شده است که متوسط درآمد ماهانه خانوارهای ایرانی در سال ۱۳۷۹ چیزی در حدود ۱،۳۰۰،۰۰۰ ریال محاسبه می شود! بدین ترتیب، جدول ۴-۳ نیز از اعتبار می افتد.

- در جدول ۳-۵ صفحه ۲۱، با جمع کردن حجم یارانه دریافتی سالانه دهکها به رقم مفروض ۱۳۰،۶۰۰ میلیارد ریال رسیده است. جدا از نادرست و حتی خیالی بودن این اطلاعات، در ستون بعدی، سرانه یارانه خانوارها به گونه ای تعجب آور و نادرست محاسبه شده است به طوری که سرانه ماهانه پرداختی برای هر نفر در خانوار دهک اول ۳۱۴،۰۰۰،۰۰۰ ریال و در دهک دهم ۱،۷۰۰،۰۰۰،۰۰۰ ریال محاسبه شده است. با توجه به توزیع هزینه های خانوار و بنیه کلی اقتصاد ملی، این ارقام حتی برای افراد نا آشنا فاقد

منطق بوده و به کلی اشتباه است.

- در جدول های دیگری نیز همچون ۵-۹، ۵-۵، ۵-۱۶ و ... اشتباه یارانه های پرداختی، (یعنی، رقم ۱۳۰۶۱۰ میلیارد ریال) تکرار شده است. بدین ترتیب بخش عمده جداول این گزارش اشتباه است.

۲) استفاده نا صحیح از اطلاعات :

- در برخی از قسمت های این گزارش، از اطلاعات موجود (که برخی از آنها به استناد بحث قبلی غلط اند) به گونه صحیحی استفاده نشده یا برداشت های نادرست از آن صورت گرفته است:
- در بسیاری از نمودارها، سهم دهک های درآمدی در استفاده از کالاهای یارانه های محاسبه و استناد شده که دهک های درآمدی بالا، سهم بیشتری از یارانه را به خود اختصاص می دهند.
 - ذکر چند نکته مهم در این زمینه ضروری است:
 - اول این که بعد خانوار در دهک های درآمدی بالاتر، بیشتر است و قسمتی از بالا بودن سهم یادشده مربوط به بعد خانوار آن ها است. به عنوان مثال، در سال ۱۳۷۷ بعد خانوار در دهک اول شهرها ۳/۱۷ و روستاها ۲/۷ و در دهک دهم، به ترتیب ۴/۹۶ و ۶/۸۸ بوده است. (نمودار شماره ۱)
 - دوم این که چون این ارقام از هزینه صرف شده توسط خانوارها به دست می آیند، همواره نشانگر میزان استفاده خانوار نیست، بلکه بالا تر بودن هزینه کالاهایی همچون روغن نباتی، شکر و ... در بودجه خانوار دهک های درآمدی بالا می تواند ناشی از مارک های گرانتر یا کیفیت بالاتر کالاهای مورد استفاده (و نه کمیت آنها) باشد.
 - سوم این که، بررسی ها نشان می دهند که متوسط درآمد خانوارهای کشور بین دهک هفتم و هشتم قرار می گیرد. بنابراین، حتی با فرض بر این که یارانه ها درست محاسبه شده باشند، سهم بسیار عمده دهک های اول تا هفتم به خانوارهایی تعلق می گیرد که درآمد (یا هزینه) آنها از سطح متوسط پایین تر است.

۳) برداشت ها و استدلال های ناصحیح (یارانه های بنزین ، نفت و مواد غذایی)

- در برخی از قسمت ها، اطلاعات بی ارتباط به هم در کنار یکدیگر ارائه شده اند. به عنوان مثال، در صفحه های ۳۸ و ۳۹، افزایش درآمد خانوارها به دلیل پرداخت یارانه ها، در دو نمودار ترسیم شده است. نکته اساسی این جاست که چگونه پرداخت یارانه موجب افزایش درآمدها می شود؟!
 - در صفحه ۲۳ ادعا شده که مصرف کالاهای یارانه ای همچون قند و شکر، روغن نباتی و ... "مصرف اسراف آمیز" را افزایش داده و میزان و سرعت مصرف را بالا برده است. همچنین ادعا شده که رشد مصرف این کالاها بیشتر از رشد مصرف کالاهای غیر یارانه ای بوده است. (البته در این مورد باید به بحث مربوط به یارانه مواد غذایی در این گزارش نیز مراجعه کرد.) این در حالی است که چهار نمودار پیوست، که هزینه واقعی (یا میزان مصرف) قند و شکر و روغن نباتی را بر اساس ارقام مرکز آمار ایران، نشان می دهند، ثابت می کنند که مصرف این کالاها در سبد خانوارهای شهری و روستایی در پنج سال اخیر رشد مثبت قابل استنادی نداشته و چه بسا کاهش نیز یافته است. جالب این که رشد این کالاها از متوسط رشد کالاهای خوراکی کمتر بوده است. حتی اگر هم این کالاها، رشد ادعا شده را تجربه کرده بود، باز دلیلی وجود نداشت که علت افزایش آنها، پرداخت یارانه ها باشد.
 - در چندین جای گزارش، بی ارائه هیچ مدرکی، پرداخت یارانه ها به عنوان دلیل کاهش یا افزایش برخی از متغیرها، همچون تولید یا مصرف عنوان شده است. این روش استدلال بدان می ماند که دلیل بارندگی، پیش بینی وضعیت هوا معرفی شود، چون یکی پیش از دیگری و یا همزمان با دیگری رخ داده است. این روش استدلالی در اقتصاد کاربردی بسیار نادرست و گمراه کننده و به قول اهل فن از شدت علائم نادرست خطرناک است. به طور دقیق تر، چه دلیلی وجود دارد که دلیل کاهش یا افزایش تولید کالاهایی همچون ماشین لباسشویی، یخچال و ... به خاطر یارانه ها باشد؟ بررسی های مقدماتی نشان می دهد که براساس آمار موجود در جدول شماره ۵-۷ در صفحه ۳۱، روند تولید کالایی همچون تراکتور، تابع وضعیت اقتصادی بخش صنعت بوده است، به گونه ای

Archive of SID

که همبستگی میان این دو، بیش از ۸۵٪ محاسبه می شود. نیز به عنوان مثال دیگر، شاید بتوان یکی از دلایل افزایش تولید روغن نباتی کشور را محدودیت و کاهش واردات دانست.

- افزایش تولید و کاهش برخی از کالاها، مانند شیر و پنیر (صفحه ۲۹) به نادرست به اجازه تولید شیر غیر یارانه ای و اجازه فروش شیر توسط دامداران به کلیه کارخانه ها و مقررات زدایی از تولید و توزیع پنیر عنوان شده است. این گزارش به افزایش واردات شیر خشک به عنوان ماده اولیه (و نیز واردات روغن مایع که در ایران فقط بسته بندی می شود در جدول صفحه ۳۱ به نادرست عنوان تولید را به خود اختصاص داده است) توجه نکرده است. به هر حال، درست است که محدودیت واردات کالای ساخته شده و تشویق های قیمتی موجب افزایش تولید داخلی (به گونه ای که یاد شد) شده است، اما اثر قیمت چنان که در قسمت های دیگر در مورد نان نشان دادیم، کاملاً محدود و اثر عوامل ساختاری قیمت برای تولید کاملاً جدی بوده است.

- درباره یارانه بنزین، این نکته به کلی فراموش شده است که خانوارهای دهک های پایینی، اگرچه به طور مستقیم به میزان کمتری مصرف کننده بنزین به شمار می آیند، اما به طور غیر مستقیم و برای حمل و نقل های شغلی و خدماتی خود، مصرف کننده بنزین اند. بنابراین، مصرف بنزین گروه های کم درآمد در هزینه حمل و نقل آن ها منعکس می شود. علاوه بر این، باید توجه داشت که خانوارهای متوسط و یا کم درآمد، چه از خودروی عمومی و چه از خودروی شخصی استفاده کنند، به خاطر قدیمی بودن خودرو، بنزین بیشتری نسبت به خانوارهای پردرآمد مصرف می کنند.

- رشد مصرف (صفحه ۲۴) مطلقاً به خاطر افزایش یا ثبات یارانه نیست، زیرا اولاً، به هر حال قیمت ها برای مصرف کننده بنزین بالا رفته اما مصرف کاهش نیافته است و ثانیاً، رشد مصرف تطابقی بسیار نزدیک و جدی با افزایش شمار خودروها داشته است و سالانه ۲۰۰ هزار خودرو در برابر ۳/۵ میلیون خودروی موجود، نرخ معادل ۶٪ را به دست می دهد که کما بیش با متوسط رشد بنزین برابر است.

- محاسبات جداول صفحات ۳۸، ۳۹، ۴۰ و ۴۱ مبنای علمی و منطقی ندارند. مثلاً

در جدول صفحه ۴۰، تفاوت درآمد گروههای درآمدی چه ربطی به یارانه‌ها دارد؟ آیا اثر درآمدی حذف یارانه‌ها محاسبه شده است؟ در آن صورت چگونه ممکن است اثر درآمدی حذف یارانه برای خانوارهای کم درآمد مثبت باشد و لذا قیمت ۱۰ درصد بالا را به ۱۰ درصد پایین کاهش دهد.

- محاسبات بر حسب دهک‌ها نادرست است، زیرا بعد خانوار در دهک‌ها تفاوت دارد. محاسبه باید بر حسب سرانه افراد خانوار صورت گیرد.
- در شماری از محاسبات (مثلاً "جدول ۵-۴ صفحه ۵۵) نتایج آشکارا نادرست هستند. چگونه ممکن است سهم دهک‌های بالا در مصرف نفت سفید (که معمولاً گاز و گازوئیل برای گرمایش استفاده می‌کند) در حدود ۲ تا ۲/۵ برابر دهک‌های پائینی باشد. حتی محاسبات در دهکها بر حسب سرانه در خانوار بر پایه آمارهای گزارش (که البته این تحقیق انجام نداده است)، نتایج نادرست به دست می‌دهند.
- در قسمت‌هایی از گزارش، مقایسه‌هایی با کشورهای دیگر صورت گرفته است که نفت خیز نیستند و شرایط اقتصادی، اجتماعی و ... آنها به کلی با ایران متفاوت است. (حتی فروش انگلستان با ساختار قیمتی اروپا کار می‌کند).
- وقتی شمار زیادی از سهم‌ها را بر اساس آمار مندرج در گزارش بر اساس سرانه خانوار اصلاح کنیم، در می‌یابیم که به واقع در حدود ۲۰ تا ۳۰ درصد از یارانه‌ها متعلق به اقشار متوسط، در حدود ۱۰ تا ۱۵ درصد به اقشار بالا و در حدود ۵۵ تا ۷۰ درصد متعلق به اقشار کم درآمد است. (ملاک ما این است که خانوارهای واقع در دهک‌های هفتم و هشتم، خط متوسط را تشکیل می‌دهند و خانوارهای کمتر از دهک هفتم پائین تر از متوسط و خانوارهای دهک نهم و دهم بالاتر از متوسط هستند).

۴) منابع آماری نا مشخص

بسیاری از آمار و ارقامی که مورد استناد این گزارش قرار گرفته، فاقد منبع آماری یا روش محاسبه است. این در حالی است که به ندرت چنین آماری در دسترس است و این تردید را ایجاد می‌کند که مصرف کالایی همچون بنزین برای دهک‌های مختلف آماری، توسط چه مرجعی محاسبه شده است. مگر این که فرض شود این آمارها از

اطلاعات هزینه - درآمد خانوارهای مرکز آمار ایران برداشت شده است که دستیابی و ساماندهی ارقام ریز مرکز آمار ایران بسیار بعید به نظر می رسد. به عنوان مثال، مبنای محاسبه جدول ۵-۲ (صفحه ۱۳) کاملاً نامشخص است. این جدول نتایج نادرستی به دست می دهد. مصرف بنزین در دهک های ۵ تا ۸ که اتومبیل های فرسوده و پر مصرف دارند، باید خیلی بالاتر باشد.

۵) گستردگی سوء تغذیه در ایران و ضرورت یارانه های غذایی (نان و لبنیات)

هر چند برخورد منطقی با مشکل سوء تغذیه ، مستلزم تلاش هماهنگ بخشهای گوناگون توسعه و رفاه اجتماعی از جمله : بهداشت ، آموزش ، کشاورزی ، اقتصاد ، بازرگانی و وسایل ارتباط جمعی و جز آن است، اما تجربه نشان می دهد که تکوین فعالیتهای هماهنگ بین بخشها ، بویژه در کشورهایی نظیر ما که نظام کارآمد اداری ندارند ، به سادگی اتفاق نمی افتد . به این ترتیب ، اگر برای حل مشکل سوء تغذیه منتظر هماهنگی و وحدت رویه بین ارگانهای مختلف باشیم ، بسیاری از سرمایه های انسانی دچار آسیب و نقص خواهند شد .

نگاهی اجمالی به وسعت و گستردگی سوء تغذیه در ایران نشان می دهد که با توجه به تامین بیش از ۷۰ درصد کالری مورد نیاز از طریق نان برای بسیاری از اقشار جامعه ، نمی توان به حذف آن اقدام کرد .

بررسی و مطالعات متعدد حاکی از وجود ۲۵ تا ۵۰ درصد سوء تغذیه در ایران است که این تفاوت به مناطق مختلف بستگی دارد . بر اساس این یافته ها ، ۱۶ درصد کودکان کمتر از ۵ سال دچار کم وزنی ، و ۱۹ درصد دچار کوتاه قدی تغذیه ای و ۷ درصد نیز دچار لاغری هستند که مجموعاً ۴۲ درصد از کودکان زیر پنجسال در ایران دچار سوء تغذیه هستند .

همچنین یک سوم کودکان ۱۱-۶ سال نیز دچار کمبود وزن - کوتاه قدی تغذیه ای و لاغری هستند .

بررسی سوء تغذیه از طریق شاخص قد به سن نشان می دهد که یک چهارم دختران ۱۸ - ۱۴ ساله دچار کوتاهی قد تغذیه ای هستند .

۲۵-۲۰ درصد کودکان دچار کمبود ویتامین A و D هستند که علاوه بر وقفه

رشد و بیماری و ناتوانی، در ۲۵ درصد موارد می تواند به مرگ و میر منجر شود.^۱ علاوه بر مسأله سوء تغذیه به عنوان یک مشکل، محرومیت حاد، عدم دسترسی - فقر مفرط - بیکاری، بحران حاد، کم غذایی به شدت در ایران به طور کاملاً متفاوتی وجود دارد؛ اگر در استان هرمزگان یک دهم افراد دچار محرومیت مفرط مواد غذایی هستند، در استان گلستان یک درصد افراد چنین هستند.

استان سیستان و بلوچستان در بالاترین حد شیوع کوتاه قدی و هرمزگان در بالاترین حد شیوع لاغری قرار دارند و هر دو استان، از نظر کم وزنی در صدر هستند.^۲

مصرف شیر و لبنیات نسبت به میزان استاندارد فوق العاده کمتر است و در مقایسه با کشورهای اسکاندیناوی، در برخی از مناطق ایران به یک دهم می رسد. تاخیر رشد و کوتاهی قد تغذیه ای از عوارض این کم مصرفی و کمبود ویتامین A و D و Ca ناشی از آن است. استنوپوروز یکی از بیماریهای شایع در ایران است. WHO توصیه می کند از سن ۱۰ تا ۲۸ سالگی هر فرد، (بخصوص دختران) باید روزی ۴ لیوان شیر یا معادل آن لبنیات مصرف کند تا میزان تراکم استخوانی به اندازه ای باشد که از استنوپوروز و پوکی استخوان جلوگیری شود.

حذف یارانه نان به دلیل آنکه سوء تغذیه موجود در ایران عمدتاً از نوع کمبود کالری است و ۷۰ درصد انرژی (کالری) اقشار عامه مردم از طریق نان جبران می شود، لطمات بازگشت ناپذیری بر روی آنان خواهد گذاشت. سوء تغذیه و کوتاهی قد تغذیه ای در هر مقطعی که پدید آید، جبران ناپذیر بوده و اثر ماندگار خواهد داشت. حذف یارانه شیر و لبنیات، با توجه به این سوء تغذیه ناشی از سهم بسیار ناچیز مصرف لبنیات می تواند ابعاد مضاعفی از سوء تغذیه - ناتوانی - بیماری و ناخرسندی را به دنبال داشته باشد.

۶) یارانه دارو

۵۰ تا ۶۰ قلم از داروهای مقدم می تواند ۸۰ تا ۹۰ درصد تمام امراض را پوشش دهد. اگر بخواهیم داروهای بنیادی را که بالغ بر ۲۴۰ قلم دارو می شود، تامین کنیم،

۱. Draft position paper, Government of IRI and unicef, Programme of cooperation 2000 - 2004, unicef, Tehran, June 1998

۲. The Nutritional status of Children - Ministry of Health / unicef - 1998

بیش از ۹۵ درصد تمام بیماریها زیر پوشش می رود. یکی از عواملی که باعث افزایش هزینه ها شده است، عرضه داروهای گران تر است که اثربخشی پوششی گسترده و بیشتری ندارند.

مطالعات متعدد و تجربیات مختلف در کشورهای دیگر نشان داده اند که هرگونه افزایش قیمت دارو عوارض و پیامدهایی را به دنبال دارد و می تواند بر هزینه های ساختار دولتی اثر بگذارد. از جمله افزایش قیمت داروهای سرپایی در برخی کشورها موجب افزایش سطح بستری در بیمارستانها و افزایش تخت روز اشغال ها در بیمارستانها شده است.^۱

توصیه های زیر در مورد بهینه سازی یارانه دارو ارائه می شود:

جایگزینی به جای حذف یارانه های دارو - به همراه تاکید بر تامین داروهای مقدم و داروهای بنیادی و نه الزاماً داروهای لوکس؛ شیوه های با صرفه کردن از طریق تغییر روش نسخه نویسی پزشکان؛ روشهای پیشگیری و آموزش در مورد بیماران و مصرف کنندگان؛ استقرار پایگاههای اطلاعاتی به منظور کنترل چگونگی تجویز و استفاده از دارو؛ توسعه و ترویج منابع اطلاعاتی دقیق در باب چگونگی درمان ها و ایجاد برنامه درمانی برای استفاده بهینه از داروها با مشارکت نمایندگان مردم و بیماران و مصرف کنندگان، صنایع داروسازی، دولت، کارشناسان دارویی؛ برنامه ریزی، اجرا و ارزشیابی آموزشها در زمینه مصرف بهینه دارو؛ تحقیق در علوم رفتاری پزشکی عمومی و تخصصی، پرستاری و داروخانه ها، در عین حال داروهای مورد نیاز حیاتی برای بیماران سرطانی و بیماریهای خاص باید از طریق بیمه و مراکز دولتی تامین شود.

تنظیم قیمت های پایه باید با در بر داشتن یارانه به واقعیت نزدیک تر باشد و در درجه اول داروهای لوکس را شامل شود. یارانه ها باید برای همه بیمه شدگان بخشی از تفاوت مبلغ فروش دارو را شامل گردد تا از مصرف بی رویه و درخواستی آن کاسته شود.

آشکار شده است که با حذف یارانه، فقیران و سالخوردگان از مصرف متناسب داروهای لازم محروم می شوند. بعلاوه، هزینه هایی که بر نظام مراقبت های درمانی تحمیل می شود، می تواند به میزانی باشد که به احتمال قوی، هرگونه صرفه جویی در

۱. Anders, G, 1995, Drug makers help manage patent care, Wall Street Journal, 17 May, P,B

مصرف داروها را جبران کند .

مطالعات نشان می دهند در مواردی چون دارو، سهولت دسترسی می تواند ولع مصرف را کاهش دهد. بر عکس وقتی قیمت چشم انداز افزایشی می یابد، ولع مصرف افزایش پیدا می کند .

کنترل کیفی اثربخشی داروهای موجود در بازار مصرف ایران که به دلیل انباشتگی و نگهداری در انبارهای کارخانه های داروسازی گاهی اثربخشی کمتری دارند، از جمله مسائلی است که به مصرف بهینه دارو کمک خواهد کرد .

مداخله در سیکل معیوب تجویز کننده (پزشکان) و مصرف کننده (بیماران) برای مقابله با درخواست دارو و انتظار تجویز دارو از پزشکان و بالعکس می تواند کمک مهمی در این زمینه به حساب آید.

۷) بحران ناکارایی اقتصاد ایران و راه حلهای ساده انگارانه

اقتصاد ایران در شرایط کنونی با چالشهای مهمی چون بیکاری و تورم دورقمی دست به گریبان است که خود ریشه در ناکارایی اقتصاد ایران دارد . اما، کدام ناکارایی؟ ناکارایی ناشی از اختلال در قیمتها یا ناکارایی ناشی از چارچوب های سازمانی؟ گزارش سازمان مدیریت و برنامه ریزی بر ناکارائیهای ناشی از اختلالهای قیمتی تاکید دارد و از این رو، سیاست حذف یارانه های غیر مستقیم و بنابراین، شفاف سازی قیمتها را به جد توصیه می کند . باور راسخ و بیش از اندازه به چنین نگرشی سبب شده است که گزارش، بدون توجه به سایر عوامل موثر بر میزان تولید کالاهایی چون تراکتور و کمباین، افزایش تولید این کالاها را تنها تحت تاثیر سیاست های قیمتی بداند .

در این بررسی، ضمن اعتقاد به نقش قیمتهای نسبی در جهت دهی به بازارها، بر این باوریم که علت اصلی ناکارایی اقتصاد ایران در حال حاضر ضعفهای سازمانی است. چنین بحثی در متون اقتصادی، به نام نظریه پرداز آلمانی لیبنشتاین ثبت شده است. اما به دلیل تحت الشعاع قرار گرفتن منابع فردی و گروهی، چندان مورد توجه قرار نمی گیرد. در چارچوب این بحث می توان ادعا کرد که با وجود ناکارائیهای سازمانی و مدیریتی، حتی از سیاستهای صحیح قیمتی نیز نمی توان بهره برد. برای روشن شدن موضوع مثالی می زنیم. امروزه، بسیاری از کارشناسان، اقتصاد دانان و

Archive of SID

مسوولان، بر این باورند که میزان بهره (یا کارمزد بانکی) در نظام بانکی کشور، کمتر از اندازه لازم است. بنابراین افزایش آن را به گونه ای که با احتساب نرخ تورم به رقمی مثبت تبدیل شود، پیشنهاد می کنند. چنین نگرشی که تنها به بسیج و تجهیز منابع مالی از طریق افزایش پس اندازها در نظام بانکی توجه دارد، نمی تواند راهکار صحیحی برای انباشت سرمایه باشد، در شرایطی که انباشت با ناکارآمدی و اتلاف بیش از اندازه منابع روبه رو است. مشکل اینجاست که با سیاست افزایش نرخ بهره، منابع مالی بیشتر تجهیز می شود، اما در مرحله سرمایه گذاری به عللی چون ضعف مدیریت، نبود مقررات و قوانین صحیح و فساد بالا، آن منابع هرز می رود و اثر بخششی خود را از دست می دهد. نتیجه اینکه، متوسط مدت زمان سرمایه گذاری در اقتصاد ایران (متوسط مدت زمان هر پروژه سرمایه گذاری از ابتدا تا زمان بهره برداری) حتی طبق ارقام رسمی سازمان مدیریت (برنامه ریزی) تقریباً دو برابر استاندارد جهانی آن است، یعنی ۹ به ۵ (البته، آمار مربوط به منابع غیررسمی حکایت از ۱۴ سال دارد).

بی تردید، پرداختن به ناکارایی اقتصاد ایران از دریچه ناکارایی های سازمانی و مدیریتی و کاربرد توصیه های سیاستی این دیدگاه، بامناف افراد و گروههای ذی نفع و حاضر در ساخت قدرت سازگاری ندارد، از این رو، راه حلها به حوزه هایی سوق داده می شوند که بار سنگین آن را لایه های پائینی (و اکثریت) جامعه و افراد و گروههای اجتماعی که فاقد قدرت چانه زنی گروههای ذی نفع و قدرقدرت هستند باید متحمل شوند.

در همین راستا، موضوع عدالت اجتماعی مطرح می شود، عدالت اجتماعی یکی از محورهای مهم اساسی گزارش سازمان مدیریت و برنامه ریزی است. این گزارش با تاکید بر شکاف در معرف کالاهایی چون بنزین، نان و چند کالای دیگر، نتیجه می گیرد که پرداخت یارانه غیر مستقیم بی عدالتی راتشدید می کند و راهکار کاهش آن، تغییر شکل پرداخت یارانه هاست. متأسفانه، چنین برداشت ساده انگارانه ای از جنبه های مختلف محل نقد و اشکال جدی است. از منظر روش شناختی، اساساً موضوع و هدف محوری رویکرد معتقد به کارکرد و کارایی قیمتهای نسبی، کارایی است و نه عدالت اجتماعی. از این دیدگاه، ابتدا بر کارایی تاکید می شود و سپس بر عدالت اجتماعی و یا به تعبیردیگر، اولویت قیمتهای نسبی بر توزیع آثار رشد. بنابراین، تاکید بر عدالت

اجتماعی در این گزارش، یانسان دهنده ناآشنایی سازمان مدیریت و برنامه ریزی با مبانی نظری رویکرد مورد نظر خود یادال بر برخوردی ناصداقانه است. شکاف در مصرف کالاها و خدمات و میزان بالای آن واقعیتی است گریزناپذیر. شاخص ضریب جنبی که معمولاً بر مبنای هزینه ها و مخارج خانوارها در ایران اندازه گیری می شود، در حدود ۴۲٪ است و حتی به روایت سازمان مدیریت و برنامه ریزی در همین میزان نیز ثابت مانده است. این امر نشان دهنده نابرابری بالایی در جامعه است. راهکار کاهش این نابرابری را زمانی می توان به درستی شناسایی کرد که علت اصلی آن مشخص شود. توزیع نابرابر ثروت و درآمد، بی تردید، علت اصلی نابرابری در معرف کالاها و خدمات است و پرواضح است که با استمرار نابرابری در توزیع ثروت و درآمد، شکاف در مصرف هم وجود خواهد داشت و بیشتر نیز خواهد شد.

آیا نابرابری در توزیع ثروت و درآمد را با سیاستهای قیمتی (و آزاد گذاشتن افراطی مکانیزم قیمت ها) می توان کاهش داد؟ پاسخ منفی است، چرا که ماهیت چنین سیاستهایی در جهت حمایت از منافع سرمایه در برابر نیروی کار است و بنابراین سیاستی است معطوف به نابرابری. البته، همان گونه که بیشتر اشاره شد، گفته می شود که در صورت پیاده شدن چنین سیاستهایی می توان در بلند مدت به توزیع برابرتر، از طریق رخنه آثار رشد به لایه های پایینی، امیدوار بود. چارچوب نظری و آماری مربوط به این فرضیه را کوزنتس صورت بندی کرده و به نام منحنی کوزنتس معروف است. اما، با فرض پذیرش آثار رخنه به پایین رشد در بلند مدت، از این طریق نمی توان در زمینه نابرابری طرفی بست.

راهکار اساسی برای حل این مشکل، باز توزیع دارائیها و درآمدهاست. این راهکار، با اعتقاد به وجود موانعی سرسخت در برابر بازتوزیع دارائیها، بر بازتوزیع درآمد از طریق تصحیح نظام مالیاتی از یکسو، کاهش شکاف در پرداخت به کارکنان بخشهای مختلف از طریق اصلاح نظام پرداختها از دیگر سو تاکید دارد. برای مثال، در بخش دولتی، اکنون شکاف به چنان حدی رسیده است که تعلق خاطر سازمانی نزد لایه پایینی کارکنان به شدت تضعیف شده و کارآیی کاهش یافته است. ریخت و پاشهای فراوانی که به نفع مدیران رده بالا صورت می گیرد، هم بر عدالت اجتماعی اثر سوء می گذارد و هم بر کارآیی. محدود کردن چنین هزینه هایی است که باید به جد دنبال شود تا ضمن پیشگیری از پدیده روزافزون "پردشدگی اجتماعی" در بخش

دولتی، هزینه های دولت نیز کنترل و محدود شوند.

موضوع مورد بحث دیگر، نقش سیاستهای قیمتی در افزایش تولید یا کاهش مصرف و ضایعات کالاهاست. گزارش سازمان مدیریت و برنامه ریزی به چنین سیاستهایی باوری راست آئینانه دارد و تا آنجا پیش می رود که از برابری قیمت تضمینی کالایی چون گندم با قیمت جهانی آن غفلت می ورزد و فراموش می کند که بخش اعظم کالاهایی چون قند، شکر و روغن نباتی به قیمت بازار آزاد و تعادلی عرضه می شود. اما، صرف نظر از این نکات، کارآیی سیاستهای قیمتی در زمینه افزایش تولید بستگی زیادی به ساختار تولید و فن آوری به کارگرفته در آن دارد. چنانچه، ساختار تولید به گونه ای باشد، که در برابر تغییرات قیمتی قابلیت و کشش زیادی نداشته باشد، از این سیاستها نمی توان انتظار معجزه داشت. در اینجا فقط به مورد گندم اشاره ای می شود که طی سالهای ۱۳۶۸ تاکنون قیمت تضمینی آن از ۸۰ ریال در هر کیلو به بیش از ۹۰۰ ریال افزایش یافته است، اما میزان تولید، بسته به شرایط مختلف نوسان و طی سالهای اخیر، حتی کاهش داشته است و به هر حال رشد متوسط آن بیشتر از ۲۵ درصد نبوده است. در مورد ضایعات نان نیز می توان بر این واقعیت اشاره داشت که ضایعات نانهای مختلف، به رغم قیمت تقریباً یکسان، با یکدیگر تفاوت دارد و ضایعات نان لواش بیش از سایر نانهاست. حتی ضایعات نان لواش از نانوائی به نانوائی دیگر متفاوت است. بنابراین نمی توان از قیمت نان به عنوان متغیر مسلط در این مورد نام برد. عوامل دیگری چون پخت نان و بعد خانوار نیز در این زمینه حائز اهمیت اند.

۸) هدفمند کردن یارانه ها مستلزم چه رویکردی است.

محتوای گزارش حکایت از آن دارد که گویا سوبسیدها عبارتند از پرداختهای موظف اخلاقی به نیازمندان از سوی دولت که مورد سوء استفاده اقبال بالایی و سوء مدیریت قرار گرفته اند و باید با دستکاری و استفاده از شیوه های نوین مدیریتی، آنها را به راستاهای مناسب هدایت کرد. گذشته از این که در فقه شیعه، تامین اجتماعی و مبارزه با فقر وظیفه و تکلیف دولت اسلامی است، بحث ما این است که سوبسیدها عبارت از پرداخت های انتقالی ضروری با ماهیت توسعه ای و سرمایه ای هستند که جدا از این که چه نقشی در اقتصاد برای دولت ها قائل هستیم، این پرداخت وظیفه

دولت‌هاست، زیرا با فرایند توسعه که ذاتی سیاست دولت هستند ملازمه دارند. دولت‌ها با حمایت از سرمایه خصوصی و با هدایت منابع پولی و مالی به سمت نظام بهره‌برداری از منابع توسط انگیزه سود و در چارچوب موازین سرمایه‌داری، در واقع آثاری را در جهت رشد اقتصادی و اشتغال ایجاد می‌کنند. این آثار ممکن است کم یا زیاد باشند و به هر حال بستگی به عملکرد بهینه دولت در برابر فعالیت‌های خصوصی دارند. اما همین دولت‌ها که با مداخله بیش یا کم خود در اقتصاد، در عین حال وظیفه دفاع از فعالیت آزاد بخش خصوصی را نیز بر عهده دارند و دخالت و مالکیتشان در جهت بهره‌ور شدن بخش خصوصی نیز کار می‌کند (صرفنظر از موارد استثنایی و نادرست) خود موجب پدید آمدن عدم تعادل‌هایی می‌شوند که بنا به تکلیف باید آن‌ها را خود کنترل کنند. این عدم تعادل‌ها شامل تورم، بیکاری، تکنولوژیکی، انتظارات اجتماعی، ریسک‌های سرمایه‌گذاری و از همه مهمتر، فقر و تبعیض اجتماعی می‌شود.

دو هدف عمده یارانه‌ها عبارتند از: یکم، تقویت تولید در بخش‌هایی که به هر حال به نوعی انگیزه بیرونی احتیاج دارند و ادامه فعالیت آنها برای جامعه و اقتصاد مفید است. دوم جبران عدم تعادل‌هایی که در توزیع درآمد در فرایند زندگی اقتصادی سرمایه‌داری پدید آمده است. در حالت نخست، یارانه‌ها به صورت کمک به هزینه تولید، در واقع بخشی از فرایند سرمایه‌گذاری تولیدی هستند و باید در محاسبات نوین اقتصادی این چنین مورد توجه قرار گیرند. در حالت دوم، جبران عدم تعادل‌ها به منزله تامین قوه‌ی خرید، جلوگیری از نابودی زندگی نادرها و کاهش تبعیض است. این هدفها، هم ابزار و هم نتیجه توسعه هستند. ابزار هستند زیرا قوه خرید و بازار داخلی را تقویت می‌کنند و اقتصادی مانند اقتصاد ایران به شدت به این بازار متکی است و باید باشد. ابزارند زیرا باعث می‌شوند خانوارهای نادر با جبران نسبی محرومیت‌ها، به نوعی مانع سقوط بهره‌وری نیروی کار شوند یا حتی آن را ارتقا دهند. ابزارند زیرا مانع بروز بیماریهای اجتماعی و جسمی و روحی و هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی ناشی از آن می‌شوند. و بالاخره ابزارند زیرا با این نوع پرداخت، به نوعی دستمزدهای پولی را برای جذب سرمایه بومی و خارجی می‌توانیم رقابتی کنیم.

اما این پرداخت‌ها هدف توسعه‌اند، زیرا در یک کلام، آن توسعه اقتصادی که نتواند به برخورداری مادی و فرهنگی گسترده‌ترین بخش‌های جامعه کمک کند، هیچ

معنایی از حیث اقتصاد توسعه با مبانی انسانی آن ندارد.

بحث بهینه کردن سوبسیدها اگر صادقانه مطرح شده باشد، بسیار درست و پذیرفتنی است. سوبسیدها باید خود را در بلند مدت از طریق توسعه عمومی نفی کنند، بر منابع مالی لازم تکیه داشته و با نوع و درجه توسعه خوانایی داشته باشند و بالاخره کارآمد باشند، یعنی گروههای نیازمندتر و تاثیر گذارتر (از جهت تولید) را (با معیار جمعیتی و درآمدی) به خوبی پوشش دهند و در اختیار اقشار بالایی یا نا تاثیرگذار قرار نگیرند (مگر بنا به ضرورت هایی مانند آموزش، مواد غذایی برای رشد جهانی اطفال و جز آن). برای رسیدن به یک چنین استراتژی مناسب و بهینه سازی ساختار سوبسیدها، لازم است فکر رهاسدن از سوبسیدها را از سر بیرون کنیم. اگر مسأله صرفه جویی در میان است، دولت راههای دیگری برای صرفه جویی دارد که با توسعه اجتماعی و اقتصادی سازگارتر است.

نخست می باید واقعیت میزان سوبسیدها، فشارهای واقعی آن و نحوه برخورداری گروههای اجتماعی از آن به خوبی شناخته شود. (ما در این بررسی این را کرده ایم). سپس باید برای بلند مدت طراحی بهینه سوبسیدهای تولیدی و مصرفی و انرژی به دست آید. ما مطالعه آن را توسط پژوهشگران برای تقدیم به دولت توصیه می کنیم، اما برای میان مدت پیشنهادهای ما در این مقاله می آید.

حذف یارانه هایی مانند نان برای اقشار تهیدست و کم درآمد (۵۰ درصد از خانوارهای شهری زیر خط فقر) در حالی که نان مهمترین منبع تامین کالای آنان است، فاجعه بار است. حذف یارانه بنزین موجب می شود که بخش قابل توجهی از درآمد کارگران و کارمندان و بودجه خانوار به مصرف حمل و نقل شهری برسد. حذف یارانه لبنیات در شرایطی که خانوارهای آن از حیث مصرف لبنیات در مضیقه اند، کشور را با بحران مواد غذایی بیشتری روبه رو می کند.

در این مورد مثال های متعددی می توان مطرح کرد. سیاست حذف یارانه سیاست ضد توسعه فراگیر اجتماعی و اقتصادی است. حتی یارانه بنزین که به دلایل مختلف کاهش آن قابل قبول است باید متوجه وسایط حمل و نقل عمومی نشود و ضمناً نسبت به هزینه تولید (نه بازار جهانی) حساب شود. افزایش هزینه تولید به دلیل سوء مدیریت اقتصادی پالایشگاهها بوده است و نباید تاوان آن را مردم پس بدهند. کاهش یارانه به امید کاهش مصرف و بهبود شرایط زیست محیطی و جبران زیانهای دولت باید اولاً، با

انتظارات واقع گرایانه همراه باشد و ثانیاً، آسیب های اقتصادی و اجتماعی جانبی به بار نیاورد. تا زمانی که ساختار حمل و نقل و تولید خودروها و ترکیب آنها بر حسب فرسودگی و سوخت بری چنین است، حذف کلی یارانه ها نمی تواند اثربخش باشد و تنها آثار منفی ایجاد می کند. به هر حال، تعدیل ها تا آنجا که به واقعیت اثرگذاری قیمت ها و بهینه سازی توزیع یارانه ها و جلوگیری از مصرف اضافی و بالاخره کاهش خسارتهای با دلیل دولت مربوط می شود، ضروری است. اما این ها مطلقاً با سیاست و رویکرد ضد یارانه ای موجود سازگار نیستند، بلکه باید در متن فرایند توسعه اقتصادی و عدالت اجتماعی باز سازی شوند. یارانه مستقیم امری ناشدنی است، زیرا چنان که دیدیم، بار سنگینی دارد که کمی پس از شروع، معمولاً از آن طفره می روند؛ وانگهی یارانه مستقیم از طریق محتاج سازی انسان و لطمه زدن به کرامت انسانی اساساً توصیه نمی شود.

۹) پیشنهادهای مشخص

۱. رویکرد حذف یارانه باید به طور کامل جای خود را به سیاست بهینه سازی یارانه ها بدهد.
۲. بهینه سازی یارانه ها باید طی یک دوره ۳ تا ۷ ساله به پایان برسد.
۳. هدف اصلی بهینه سازی یارانه ها باید به طور مشخص افزایش سطح رفاه اجتماعی باشد؛ برای این منظور باید یارانه ها هر چه بیشتر به اقشار نیازمند اختصاص یابد و جنبه باز توزیع درآمد را نیز حفظ کند.
۴. برخی از انواع یارانه ها مانند نان را نمی توان به سادگی حذف یا مورد سیاستگذاری های متفاوت قرارداد. هر چند بخشی از یارانه نان به اقشار بالایی و بی نیاز تعلق می گیرد، اما چه بسا بهتر است این نابسامانی را پیش از رسیدن به یک نظام مناسب و سنجیده مورد قبول قرارداد.
۵. یارانه بنزین را به سادگی نمی توان از طریق مالکیت خودرو مورد بررسی قرارداد؛ بخش قابل توجهی از خودروها به اقشار پائینی تعلق دارند. به هر حال، هزینه سوخت خودرو و طریق هزینه حمل و نقل شهری نقش جدی در هزینه زندگی اقشار میانی و پائینی دارد. به هر حال افزایش تدریجی بهای بنزین برای عادلانه کردن یارانه مربوط به آن، کنترل آلودگی و کاهش مصرف توصیه می شود، اما

این سیاستهای مالیات بر خودرو است که باید بخشی از این هدفها را بر عهده بگیرد.

۶. دقت بسیار زیاد برای پرهیز از اتکا به بررسیهای نادرست توصیه می شود (مثلاً بررسی "نظام هدفمند" در مدد یارانه نفت سفید، نادرست است)

۷. برای حذف یارانه دارو یا سنجش اثر یکسان نرخ ارز بر بهای دارو باید به آثار این امر بر بهداشت و سلامت اقشار پائین جامعه توجه جدی مبذول شود. سیاستهای ویژه و جدیدی در مورد عرضه و قیمت گذاری دارو مطرح شده است که باید طرف توجه قرار گیرد. ضرورتی ندارد فکر کنیم که افزایش بهای دارو بهترین روش صرفه جوئی در استفاده از دارو است. چشم انداز افزایش بهای دارو می تواند موجب افزایش تقاضای ناشی از انتظارات تورمی شود.

۸. یارانه برخی از مواد غذایی نباید حذف شود. مثلاً مردم ما از حیث مصرف مواد لبنی در محرومیت غذایی به سر می برند.

۹. این گروه مطلقاً حرکت به سمت یارانه های نقد را تجویز نمی کند. این امر علاوه بر اینکه با کرامت انسانی تضاد دارد، راه را برای مداخله های منجر به کاهش رفاه از سوی دولتها باز می کند و این امر مستلزم مداخله های نابه جا و تعیین خط و مرزهای من در آوردی خواهد بود.

۱۰. حذف برخی از انواع یارانه ها (مانند کاهش یارانه بنزین) موجب صرفه جویی می شود. ضروری است صندوقی برای جمع آوری این صرفه جویی و انتقال آن به سمت اقشار پائینی و بنابراین باز توزیع درآمد رفاه اجتماعی بیشتر و منطقی کردن یارانه ایجاد بشود.

۱۱. حذف یارانه بنزین باید با گسترش وسائط نقلیه عمومی همراه باشد.

۱۲. امر یارانه ها باید به سازمان مرکزی عمومی که عهده دار تامین اجتماعی و رفاه اجتماعی در یک نظام فراگیر است، منتقل شود.