

هدفمندی یارانه‌ها در تئوری، سیاست‌گذاری و اجرا

نرگس نجفی / فرید دهقانی

کارشناس ارشد اقتصاد، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، دفتر هدفمند نمودن یارانه‌ها
کارشناس ارشد اقتصاد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

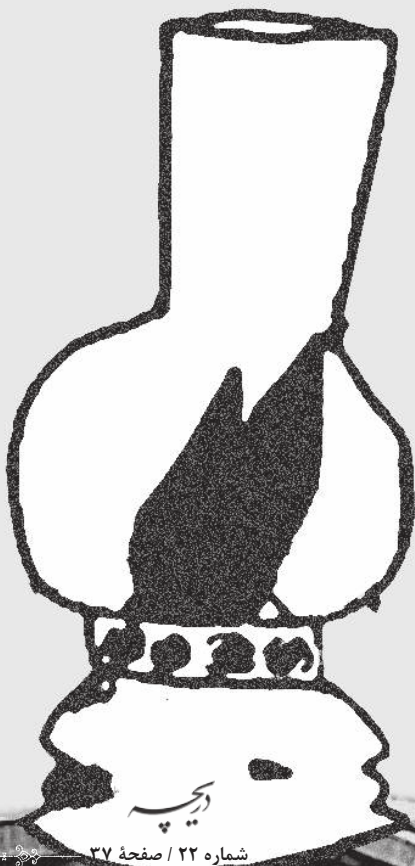
چکیده

یکی از روشهای دخالت دولت در سیستم اقتصادی که با هدف بهبود توزیع درآمد و کاهش فاصله طبقاتی صورت می‌گیرد، پرداخت یارانه عام (همگانی) است که تاکنون به دلیل سهولت در اجرا توسط بسیاری از دولت‌ها به کار گرفته شده است. اما تجربه کشورهای مختلف به کارگیرنده این روش حمایتی نشان داده که استفاده از این روش نمی‌تواند در بلندمدت منجر به برقراری عدالت و بهبود توزیع درآمد در کشور شود. از این رو اغلب دولت‌های مزبور به دنبال مشکلاتی که ضمن بکارگیری این روش بروز نموده، سیاست اصلاح روش پرداخت عام یارانه را در پیش گرفته‌اند. اما اصلاح قیمت کالاهای مشمول یارانه و هدفمند نمودن یارانه‌ها در هر کشور مستلزم تأمین یک سری پیش‌شرطها و الزامات است که در صورت عدم تأمین آنها امکان دستیابی حداکثری به اهداف برنامه میسر نخواهد بود.

در مقاله حاضر که با هدف تبیین ابعاد هدفمندی یارانه‌ها در تئوری، سیاست‌گذاری و اجرا تهیه شده، سه موضوع کلی مبانی تئوریک پرداخت یارانه عام و هدفمندی آن، بررسی سوابق موضوع هدفمندی یارانه‌ها در قوانین و مقررات موجود در کشور و نیز الزامات اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در ایران مورد بحث و بررسی واقع شده است.

مقدمه

به لحاظ نظری، چون تصمیمات اقتصادی نمی‌توانند به‌طور کامل واقعیتها و رفتارهای اقتصادی را پیش‌بینی کنند، همواره بین آنچه اتفاق می‌افتد با آنچه که تصمیم گرفته شده است، فاصله‌ای وجود دارد. از این رو دولت‌ها به منظور کاهش آثار نامطلوب این فاصله، ناگزیر به



●●● مفهوم تور ایمنی در واقع

مبتنی بر کاهش شدت فقر از طریق باز توزیع منابع در کشور می باشد، به این ترتیب که از طرفی به خانوارها کمک می کند که برای آینده خود سرمایه گذاری کنند و ریسکهای احتمالی را مدیریت نمایند و از طرف دیگر به دولت‌ها در اتخاذ تصمیمهای مناسب در حوزه اقتصاد کلان، تجارت، کار و بسیاری از بخشهای دیگر کمک می نماید ●●●

دخالت در سیستم اقتصادی هستند. یکی از ابزارهای دخالت دولت در اقتصاد، حمایت‌های اجتماعی است که استفاده از انواع یارانه از آن جمله است. به طور کلی شاید بتوان مهم‌ترین دلیل پرداخت یارانه توسط دولت‌ها را حمایت از اقشار آسیب‌پذیر ذکر کرد. در چنین شرایطی فرض بر این است که یارانه‌ها سبب متعادل شدن نظام توزیع درآمد و در نتیجه ایجاد تعادل در مصرف دهکهای پایین درآمدی خواهد شد. اما در این بین توجه به این نکته ضروریست که پرداخت یارانه‌های عام (همگانی)^۱، نه تنها دولت را به اهداف مترتب بر سیاست پرداخت یارانه اعم از بهبود توزیع درآمد و کاهش فاصله طبقاتی نخواهد رساند، بلکه باعث بروز مشکلات دیگری نیز در سیستم اقتصادی خواهد شد. از جمله این مشکلات می‌توان به عدم تخصیص کارآمد منابع، افزایش مصرف، افزایش اتلاف منابع، قاچاق و بروز مفسدات اقتصادی و کاهش کارایی در اقتصاد اشاره نمود. از این رو اغلب کشورها به هدفمندسازی یارانه‌ها روی آورده‌اند. در برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها هدف این است که دولت با هدفمندسازی یارانه‌های آشکار و نهان منابع حاصل از این سیاست را به صورت هدفمند در اختیار گروه‌های هدف قرار دهد.

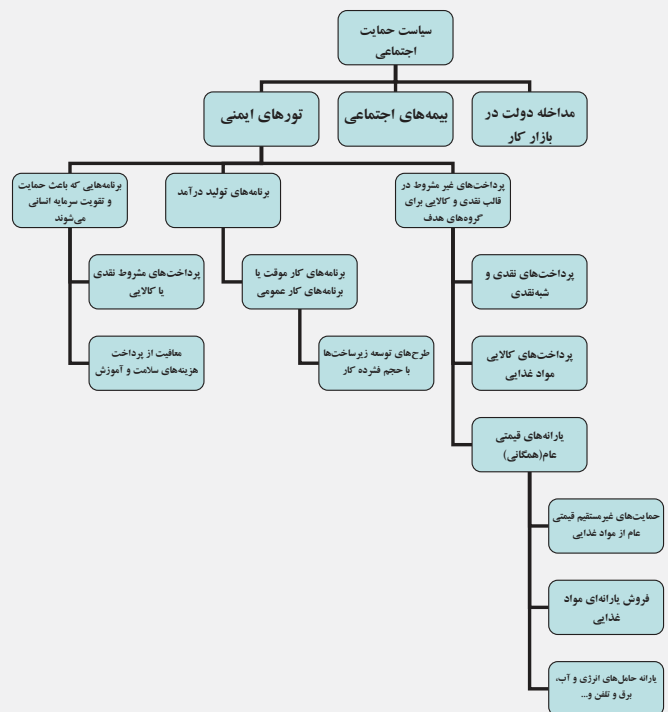
در این مقاله تلاش بر این است که ضمن ارائه مبانی نظری اعطای یارانه در دنیا، ضرورت‌های هدفمندسازی یارانه‌ها با نگاهی به سیر تکاملی آن در اسناد بالادستی و قوانین و مقررات موجود در کشور مورد بررسی قرار گیرد. در ادامه نیز در همین راستا به بررسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و الزامات اجرایی کردن آن در کشور خواهیم پرداخت.

مبانی نظری یارانه و هدفمندسازی آن

بر اساس مبانی نظری موجود در حوزه حمایت اجتماعی، سیاست پرداخت یارانه عام (همگانی) یکی از انواع برنامه‌های تور ایمنی است که با هدف عمده توزیع مجدد درآمد در راستای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر طراحی شده است. پیش از ورود به بحث یارانه عام (همگانی) به طور خاص لازم است آشنایی اجمالی با مفهوم حمایت اجتماعی و نیز تور ایمنی داشته باشیم.

حمایت اجتماعی^۲ بعنوان یکی از ابزارهای کلاسیک مبارزه با فقر، در ساده‌ترین تعریف عبارتست از اقدامات دولتی^۳ با هدف حمایت درآمدی از افراد یک جامعه. هدف کلی از اعمال سیاست حمایت اجتماعی، حمایت از افراد فقیر و توانمندسازی آنها از طریق افزایش دارایی‌ها و ظرفیتهای اجتماعی و ارتقای نهادهای ادغام‌کننده^۴ در نظام اجتماعی و در نتیجه افزایش فرصتهای در دسترس این افراد است تا بدین ترتیب امنیت معیشت آنها تضمین شود.^۵ به طور کلی حوزه‌های سنتی حمایت اجتماعی عبارتند از: مداخله دولت در بازار کار، بیمه‌های اجتماعی و تورهای ایمنی. نمودار شماره (۱) نشان‌دهنده انواع برنامه‌های سیاست حمایت اجتماعی در دنیاست.

نمودار شماره (۱) - انواع برنامه‌های سیاست حمایت اجتماعی



●●● اعطای یارانه

عام یکی از مهم‌ترین

اشکال برنامه‌های تور

ایمنی است که بسیاری

از کشورها از جمله ایران

به منظور بهبود توزیع

درآمد و نیز حمایت از

افشار آسیب‌پذیر از آن

استفاده می‌کنند ●●●

اساسی(بنیادی)^۹ می‌شوند که مهمترین اشکال آن عبارتند از:

پرداختهای مشروط^{۱۰}؛ پرداختهایی در قالب نقدی یا کالایی به خانواده‌های فقیر با شرط بکارگیری پرداختها در مواردی مثل آموزش یا بهداشت.

معافیت از پرداخت هزینه‌های سلامت و آموزش^{۱۱}؛ مکانیزمهایی برای حصول اطمینان از دسترسی به خدمات عمومی اساسی^{۱۲} از قبیل معافیت از پرداخت هزینه خدمات و مراقبتهای بهداشتی، پته‌های آموزشی یا بورسیه تحصیلی.

بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که اعطای یارانه عام یکی از مهم‌ترین اشکال برنامه‌های تور ایمنی است که بسیاری از کشورها از جمله ایران به منظور بهبود توزیع درآمد و نیز حمایت از افشار آسیب‌پذیر از آن استفاده می‌کنند. بر اساس مطالعه‌ای که توسط بانک جهانی^{۱۳} صورت گرفته به‌طور کلی می‌توان مزایا و معایب بکارگیری سیاست مزبور(اعطای یارانه عام) را به شرح زیر خلاصه نمود:

مزایا:

- بسته به نوع مکانیزم پرداخت، هزینه‌های اجرایی بالقوه پایینی دارند.

- در صورت وجود ساختار بازاریابی مناسب، این روش می‌تواند به سرعت پس از وقوع یک بحران در سطح گسترده اجرا شود.

معایب:

- بالا بودن درصد خطای قرار گرفتن افراد غیر فقیر در دامنه شمول برنامه بسته به الگوی مصرف کالاها.

- اغلب به سمت خانوارهای شهری تورش دارد.

- باعث برهم زدن الگوی مصرف و قیمت کالاهای مشمول می‌شود.

- پس از اجرای چنین برنامه‌هایی، تغییر و یا حذف آنها به سادگی امکان‌پذیر نمی‌باشد.

با توجه به مزایا و معایب گفته شده، دولتهای بکارگیرنده سیاست اعطای یارانه عام ناگزیر باید یکی از راه‌های زیر را برای ادامه مسیر در پیش بگیرند:

- هدفمندسازی یارانه‌ها با هدف قرار دادن خانوارهای فقیر.

- ادامه دادن طرح با یک بودجه معقول.

بررسی تجربه کشورهای به کارگیرنده سیاست مزبور نشان می‌دهد که پرداخت یارانه عام به صورت

تور ایمنی نقش عمده‌ای در سیاستهای توسعه در همه کشورهای ایفا می‌کند. مفهوم تور ایمنی در واقع مبتنی بر کاهش شدت فقر از طریق بازتوزیع منابع در کشور می‌باشد، به این ترتیب که از طرفی به خانوارها کمک می‌کند که برای آینده خود سرمایه‌گذاری کنند و ریسکهای احتمالی را مدیریت نمایند و از طرف دیگر به دولتها در اتخاذ تصمیمهای مناسب در حوزه اقتصاد کلان، تجارت، کار و بسیاری از بخشهای دیگر کمک می‌نماید.

اغلب کشورها تاکنون به فراخور محیط اقتصادی- اجتماعی خود، روشهایی را برای دخالت دولت در اقتصاد به منظور کاهش فقر در کشور و اعمال حمایتهای اجتماعی در قالب تور ایمنی طراحی و اجرا نموده‌اند. به‌طور کلی می‌توان روشهای اجرایی تور ایمنی را در سه گروه عمده دسته‌بندی نمود:

الف- برنامه‌هایی که پرداختهای غیر مشروطی را در قالب نقدی و کالایی برای گروه‌های هدف تأمین می‌کنند که مهمترین انواع آن عبارتند از:

پرداختهای نقدی و شبه‌نقدی(vouchers، کوپن، کارت خرید و موارد مشابه)؛ مثل مساعدت‌های اجتماعی نیاز محور، مستمری‌های غیرمشارکتی^۶ و مستمری‌های از کار افتادگی، کمک‌هزینه‌های خانواده و بنهای غذایی.

پرداختهای کالایی مواد غذایی؛ مثل اعطای مواد غذایی هدفمند و یا جیره‌های غذایی، سایر برنامه‌های غذا محور، مکملهای غذایی مادران و کودکان و نیز برنامه‌های تغذیه مدارس.

یارانه‌های عام(همگانی)؛ یارانه‌های مواد غذایی، انرژی، مسکن و صنایع همگانی(مثل برق و تلفن).

ب- برنامه‌های تولید درآمد:

تمرکز عمده این نوع برنامه‌ها که مشتمل بر برنامه‌های کار موقت^۷ یا برنامه‌های کار عمومی^۸ است، تأمین مشاغلی برای فقراست که نیاز به مهارت بالا ندارند(مثل کارهای ساختمانی یا تعمیراتی) و دستمزدی که بابت اینگونه فعالیتها به افراد داده می‌شود، عمدتاً در قالب پول نقد و یا مواد غذایی می‌باشد.

ج- برنامه‌هایی که باعث حمایت و تقویت سرمایه انسانی و نیز دسترسی به خدمات

●●● در حیطة سیاستهای فقرزدایی، بهترین راه حلی که اغلب مورد بحث و بررسی قرار می گیرد، شناسایی اقشار فقیر جامعه و سپس هدایت منافع حاصله از برنامه هدفمندسازی به سمت این قشر می باشد. بر این اساس هدفمندی به تعیین کسانی که واجد شرایط دریافت برنامه ها و کمکهای اجتماعی هستند یا نیستند اطلاق می شود ●●●

غیرهدفمند در کنار موضوعاتی چون محدودیت منابع و نیز رشد جمعیت و بالطبع افزایش تقاضا برای خدمات عمومی و زیربنایی، رفته رفته مشکلات دولت را در تأمین منابع مالی جهت ادامه بکارگیری این سیاست دامن خواهد زد و درعین حال منجر به مصرف بی رویه کالاهای یارانه ای، خروج کالاهای یارانه ای از سیستم توزیع (فساد)، انحراف در سرمایه گذاری و ایجاد انحصار و جلوگیری از رقابت پذیری و ... خواهد شد. از این رو دولتها به منظور اجتناب از شدت یافتن مشکلات گفته شده ناگزیرند که برنامه ای را برای هدفمند کردن پرداخت یارانه ها متناسب با شرایط اقتصادی-اجتماعی کشور خود طراحی و اجرا نمایند.

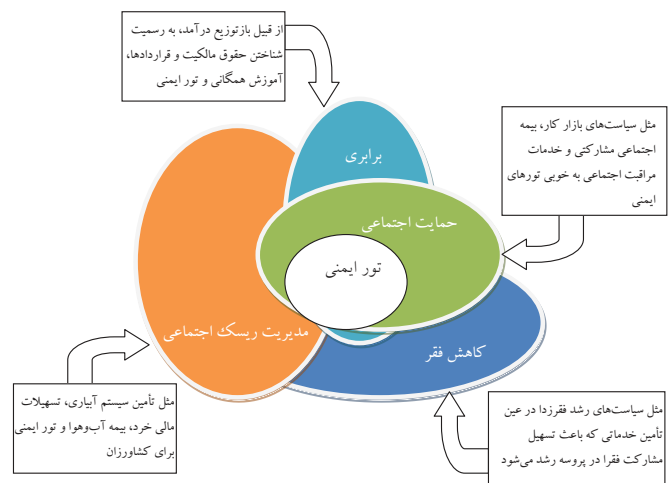
اما منظور از هدفمندسازی چیست؟ در حیطة سیاستهای فقرزدایی، بهترین راه حلی که اغلب مورد بحث و بررسی قرار می گیرد، شناسایی اقشار فقیر جامعه و سپس هدایت منافع حاصله از برنامه هدفمندسازی به سمت این قشر می باشد. بر این اساس هدفمندی به تعیین کسانی که واجد شرایط دریافت برنامه ها و کمکهای اجتماعی هستند یا نیستند اطلاق می شود. در واقع هدفمندی بر این ایده استوار است که بعضی از گروهها باید برای دریافت برنامه های اجتماعی از سایر گروهها جدا شوند.

نکته قابل توجه اینکه اجرای برنامه هدفمندسازی یارانه ها همانند هر برنامه اقتصادی-اجتماعی دیگر در کنار مزایایی که می تواند برای دولت و گروه های هدف در بر داشته باشد، معایبی نیز دارد. لذا دولتها برای کاهش شدت آثار منفی اجرای برنامه مزبور ناگزیرند که از میان برنامه های مختلف تور ایمنی (ر.ک نمودار شماره ۱)، به انتخاب برخی از برنامه های حمایت اجتماعی تکمیلی در کنار برنامه هدفمندسازی یارانه ها بپردازند.

اما قدر مسلم، تور ایمنی همواره پاسخ کامل و بسنده ای برای کاهش فقر یا مدیریت ریسک نمی باشد. از این رو طراحی و بکارگیری تور ایمنی در هر کشور باید متناسب با محیط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی آن کشور صورت گیرد و به منظور تعدیل کاستی های آن در هر کشور می توان از ابزارهای موجود چون بیمه های اجتماعی و یا سایر سیاستهای حمایت اجتماعی و سیاستهای کاهش فقر استفاده نمود. بنابراین با در نظر گرفتن این واقعیت که هیچ دستورالعملی به تنهایی همه شرایط و مشکلات را پوشش نمی دهد، لازم است که ترکیبی از برنامه های حمایتی در رابطه با کاهش فقر شدید، فقر زودگذر و موقتی و نیز برنامه های حمایتی مرتبط با گروه های آسیب پذیر بکار گرفته شود تا تور ایمنی از حداکثر کارایی لازم برخوردار شود. نمودار شماره (۲) نشان دهنده شرایطی است که یک تور ایمنی می تواند از حداکثر کارایی برخوردار باشد:

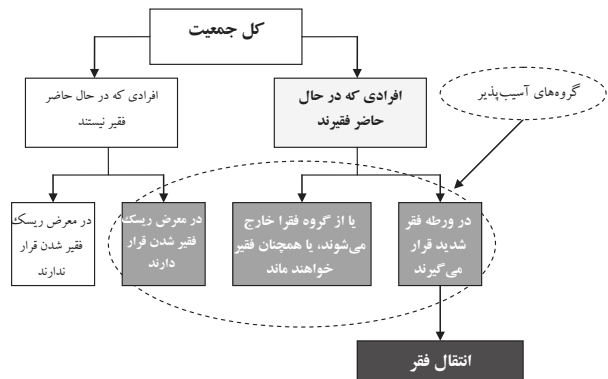
نکته دیگری که سیاست گذار در حین طراحی برنامه متناسب تور ایمنی جهت کنترل و مدیریت آثار سوء احتمالی ناشی از اجرای هدفمندسازی یارانه ها باید مد نظر داشته باشد این است که چه

نمودار شماره (۲) - شرایط برقراری حداکثر کارایی تور ایمنی



Source: Grosh, Margaret & Carlo del Ninno, Emil Tesliuc and Azedine Ouerghi, "For Protection & Promotion, The Design & Implementation of Effective Safety Nets", World Bank, 2008.

نمودار شماره (۳) - طبقه بندی گروه های جمعیتی در صورت اجرای هدفمندسازی یارانه ها



Source: Grosh, Margaret & Carlo del Ninno, Emil Tesliuc and Azedine Ouerghi, "For Protection & Promotion, The Design & Implementation of Effective Safety Nets", World Bank, 2008.

گروه‌هایی از مردم در صورت اجرای برنامه فوق‌الذکر در زمرة افشار آسیب‌پذیر قرار می‌گیرند و به علاوه اینکه دولت چگونه می‌تواند به بهترین نحو آنها را در برابر ریسکهای احتمالی آتی حمایت نماید. نمودار شماره (۳) به روشنی بیانگر وضعیت قرار گرفتن افشار مختلف مردم جامعه در زمرة گروه‌های آسیب‌پذیر می‌باشد. بنابر دسته‌بندی افشار مختلف در نمودار مزبور، ضروریست که سیاست‌گذار متناسب با وضعیت هریک از این گروه‌ها ضمن اجرای برنامه هدفمندسازی، برنامه‌های حمایتی و جبرانی مقتضی را طراحی و اجرا نماید.

نکته حائز اهمیت بعدی در رابطه با بکارگیری برنامه‌های حمایتی و جبرانی تور ایمنی ضمن اجرای برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها این است که چنین برنامه‌هایی که با هدف اقتصادی-سیاسی موقت طراحی می‌شوند عمدتاً به دلیل بزرگی حجم برنامه‌ها امکان تداوم در آینده را ندارند و از این رو لازم است که سیاست‌گذاران از همان ابتدا دوره زمانی مشخصی را برای اجرای آنها در نظر بگیرند و در مقطع زمانی معینی برنامه را به اتمام برسانند. البته در این بین، برنامه‌هایی که تمرکز بیشتری بر مسأله فقر دارند ممکن است پایایی بیشتری داشته باشند و از این رو لازم است که در طراحی برنامه اجرایی آنها موضوع تداومشان در نظر گرفته شود. حتی اگر شروع این برنامه‌ها با سرعت صورت گیرد هم برای اجرای بهینه آنها به دوره زمانی مناسبی برای توسعه نهادی و اصلاح روشها نیاز می‌باشد.

مسیر طراحی برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها در ایران از گذشته تاکنون

با نگاهی به وضعیت پرداخت یارانه در کشور ملاحظه می‌شود که یارانه‌ها در اقتصاد ایران حجم بالایی از بودجه دولت (و حتی تولید ناخالص داخلی) را به خود اختصاص می‌دهند. به طوری که نسبت یارانه‌های مستقیم به تولید ناخالص داخلی از ۱/۵۸ در سال ۱۳۸۰ به ۲/۹۷ در سال ۱۳۸۶، نسبت یارانه‌های انرژی به تولید ناخالص داخلی از ۷/۶ در سال ۱۳۸۰ به ۲۵/۹ در سال ۱۳۸۶ و سهم کل یارانه‌ها از تولید ناخالص داخلی از ۹/۲ در سال ۱۳۸۰ به ۲۸/۹ در سال ۱۳۸۶ افزایش یافته است. همچنین نسبت یارانه‌های انرژی به مخارج جاری دولت از ۵۰/۲ در سال ۱۳۸۰ به ۱۲۷ در سال ۱۳۸۶ افزایش یافته که در این

نسبت، یارانه‌های پنهان نیز محاسبه شده است. در تحلیل آمار عنوان شده باید توجه داشت که بخش عمده‌ای از یارانه‌ها در اقتصاد ایران، به یارانه‌های پنهان حاملهای انرژی اختصاص دارد. بعنوان مثال نسبت یارانه حاملهای انرژی به تولید ناخالص داخلی در اقتصاد ایران طی دوره ۸۶-۱۳۸۰ به طور متوسط معادل ۱۶/۴ درصد بوده که عمده‌ترین دلیل این امر، تعمیق شکاف میان قیمت‌های داخلی و خارجی انرژی طی دوره مورد بررسی است.

طبق این بررسی شکاف میان قیمت انرژی در داخل و خارج، طی دوران ۸۶-۱۳۸۰ به شدت فزاینده بوده است؛ به گونه‌ای که، در پایان سال ۱۳۸۶ نسبت قیمت انرژی در خارج به قیمت داخلی آن به بیش از ۹ برابر رسیده است. بدیهی است تداوم روند مزبور با تأثیرات نامطلوبی که بر بودجه دولت بر جای می‌گذارد، زمینه‌ساز بروز مشکلات گسترده در اقتصاد کشور است. **به طور کلی می‌توان آثار اقتصادی-اجتماعی منفی پرداخت یارانه عام در کشور را به شرح زیر دسته بندی نمود:**

- افزایش هزینه‌های دولت و ایجاد کسری بودجه.
- افزایش مصرف و در نتیجه افزایش واردات انرژی و کاهش صادرات که نهایتاً منجر به افزایش کسری تراز پرداختها خواهد شد. از دیگر آثار افزایش مصرف حاملهای انرژی مشمول یارانه آثار زیان بار زیست‌محیطی استفاده از این حاملهاست.
- کاهش رقابت‌پذیری و عدم وجود انگیزه برای کاهش هزینه‌های تولید.
- کاهش بازده سرمایه‌گذاری و در نتیجه کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری جدید و تداوم استفاده از تکنولوژی‌های فرسوده.
- اعمال قیمت‌های سقف و کف پایین‌تر از قیمت بازار که خود باعث کمبود و اعمال سهمیه‌بندی خواهد شد.
- پایین بودن سهم خانوارهای فقیر از مصرف حاملهای انرژی و در نتیجه بهره‌مندی کمتر آنها از یارانه‌های مزبور.
- افزایش قاچاق سوخت.

با توجه به مطالب فوق‌الذکر، سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان اقتصادی کشور مدتهاست که بر اجتناب‌ناپذیر بودن طراحی و اجرای برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها در ایران تأکید

●●● یارانه‌ها در اقتصاد ایران حجم بالایی از بودجه دولت (و حتی تولید ناخالص داخلی) را به خود اختصاص می‌دهند. به طوری که نسبت یارانه‌های مستقیم به تولید ناخالص داخلی از ۱/۵۸ در سال ۱۳۸۰ به ۲/۹۷ در سال ۱۳۸۶، نسبت یارانه حاملهای انرژی به تولید ناخالص داخلی از ۷/۶ در سال ۱۳۸۰ به ۲۵/۹ در سال ۱۳۸۶ و سهم کل یارانه‌ها از تولید ناخالص داخلی از ۹/۲ در سال ۱۳۸۰ به ۲۸/۹ در سال ۱۳۸۶ افزایش یافته است. همچنین نسبت یارانه‌های انرژی به مخارج جاری دولت از ۵۰/۲ در سال ۱۳۸۰ به ۱۲۷ در سال ۱۳۸۶ افزایش یافته که در این نسبت، یارانه‌های پنهان نیز محاسبه شده است



●●● بررسی قوانین و مقررات موجود در کشور نشان می‌دهد که ایده هدفمندسازی یارانه‌ها در ایران ایده جدیدی نیست و دولت‌های گذشته نیز کم‌وبیش به این موضوع توجه داشته‌اند که نمود آن در قوانین و مقررات مصوب در سالهای گذشته به روشنی قابل ملاحظه است ●●●

بررسی قوانین و مقررات موجود در کشور نشان می‌دهد که ایده هدفمندسازی یارانه‌ها در ایران ایده جدیدی نیست و دولت‌های گذشته نیز کم‌وبیش به این موضوع توجه داشته‌اند که نمود آن در قوانین و مقررات مصوب در سالهای گذشته به روشنی قابل ملاحظه است. اما به دلایل مختلف اجرای برنامه مزبور در کشور تاکنون به تعویق افتاده است. در این بخش از مقاله مروری اجمالی خواهیم داشت بر اسناد، قوانین و مقرراتی که به روشنی بر موضوع هدفمندسازی یارانه‌ها تأکید داشته‌اند.

بند «۴» سیاستهای کلی قانون برنامه اول توسعه: تغییر سیستم سهمیه‌بندی کالاهای اساسی به نحوی که یارانه‌های پرداخت شده در چارچوب نظام تأمین اجتماعی کشور به تدریج و تنها متوجه افراد کم‌درآمد جامعه شود.

بخش سیاستهای عمومی قانون برنامه دوم توسعه: ادامه سیاست پرداخت یارانه برای کالاهای اساسی و دارو در عین تقویت نظام تأمین اجتماعی،

می‌ورزند. در این راستا هرچه دولت در اجرای برنامه مزبور مصمم‌تر اقدام نماید، با احتمال بیشتری می‌توان انتظار کاهش دامنه آثار منفی گفته شده و دستیابی به اهداف مترتب بر هدفمندسازی را داشت. البته در این بین توجه به این نکته ضروریست که صرف اقدام جهت هدفمندسازی یارانه‌ها کافی نیست و اجرای بهینه این برنامه منوط به تأمین پیش‌شرطها و نیز اقدامات جانبی لازم در این زمینه است. از جمله این اقدامات جانبی می‌توان به مواردی چون در نظر گرفتن بهترین زمان ممکن به لحاظ اقتصادی-اجتماعی^{۱۴} جهت اجرای برنامه هدفمندسازی، بهبودی هدفمندی، در نظر گرفتن آثار اجتماعی و لحاظ تدابیری جهت کاهش تبعات منفی اجتماعی، استفاده مناسب از پس‌اندازهای مالی در بخشهای اجتماعی و نیز تعیین نرخ تعرفه مناسب اشاره نمود. در بند ۴ مقاله حاضر به تفصیل راجع به تأمین پیش‌شرطهای اجرای برنامه هدفمندسازی بحث خواهد شد.

بررسی اسناد بالادستی و قوانین و مقررات موجود در راستای هدفمندسازی یارانه‌ها

جدول شماره (۱) - محورهای اصلی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

۱. اصلاح قیمت‌ها	
اصلاح تدریجی قیمت حامل‌های انرژی در طی سالهای برنامه پنجم توسعه بر اساس قیمت‌های فوب خلیج فارس	بند «الف» ماده «۱»
اصلاح تدریجی قیمت فروش داخلی گاز طبیعی در طی سالهای برنامه پنجم توسعه بر اساس حداقل هفتاد و پنج درصد (۷۵درصد) متوسط قیمت گاز طبیعی صادراتی	بند «ب» ماده «۱»
اصلاح تدریجی قیمت فروش برق در طی سالهای برنامه پنجم توسعه بر اساس قیمت تمام‌شده آن	بند «ج» ماده «۱»
اصلاح تدریجی قیمت آب در طی سالهای برنامه پنجم توسعه بر اساس قیمت تمام‌شده آن	بند «الف» ماده «۳»
اصلاح تدریجی کارمزد خدمات جمع‌آوری و دفع فاضلاب در طی سالهای برنامه پنجم توسعه براساس مجموع هزینه‌های نگهداری و بهره‌برداری شبکه پس از کسر ارزش ذاتی فاضلاب تحویلی و کمک‌های دولت در بودجه سنواتی (مربوط به سیاست‌های تشویقی)	بند «ب» ماده «۳»
هدفمند کردن تدریجی یارانه گندم، برنج، روغن، شیر، شکر، خدمات پستی، خدمات هواپیمایی و خدمات ریلی (مسافری) در طی سالهای برنامه پنجم توسعه	ماده «۴»
۲. بازتوزیع منابع آزادشده	
بازتوزیع ۵۰ درصد از منابع آزاد شده بین خانوارها در قالب دو برنامه کلی:	
۱. پرداخت نقدی و غیر نقدی	ماده «۷»
۲. اجراء نظام جامع تأمین اجتماعی برای جامعه هدف	
بازتوزیع ۳۰ درصد از منابع آزاد شده جهت جبران فعالیتهای اقتصادی	ماده «۸»
بازتوزیع ۲۰ درصد از منابع آزاد شده به منظور جبران آثار آن بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت	ماده «۱۱»
۳. سازوکار مالی و اجرایی	
ایجاد سازمانی با ماهیت شرکت دولتی به نام سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها	ماده «۱۵»

●●● از آنجایی که
تصمیم مزبور به مثابه
یک تغییر و اصلاح
اقتصادی-اجتماعی است،
قطعاً در کنار آثار مثبت
مدّ نظر سیاست‌گذار، آثار
و تبعات منفی نیز در پی
خواهد داشت. از این رو
دولتهایی که اقدام به
هدفمندسازی یارانه در
کشور خود کرده‌اند،
برنامه‌های پیش‌نیاز و
تکمیلی متناسبی را نیز
جهت افزایش کارایی
برنامه مزبور و کاهش آثار
و تبعات منفی احتمالی
اجرای آن طراحی و اجرا
نموده‌اند ●●●

عنوان «لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها» تهیه و جهت طی مراحل قانونی تصویب به مجلس ارائه کرد. این لایحه که پس از انجام برخی تغییرات توسط مجلس در زمستان سال جاری به تصویب نهایی رسید و شکل قانونی به خود گرفت مشتمل بر سه محور کلی به ترتیب زیر است (جزئیات به شرح جدول شماره ۱):

۱. اصلاح قیمت‌ها.
۲. بازتوزیع منابع آزادشده.
۳. سازوکار مالی و اجرایی.

الزامات اجرایی شدن قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

چنانکه پیش‌تر نیز گفته شد برنامه پرداخت یارانه عام یکی از انواع برنامه‌های تور ایمنی است که کشورهای مختلف به‌ویژه کشورهای نفتی به جهت سهولت اجرا، از این روش جهت حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و نیز بهبود توزیع درآمد استفاده می‌کنند. اما تجربه نشان داده است که ادامه روند پرداخت یارانه عام، دولت‌ها را با مشکلات معتنابهی مواجه کرده که همین امر منجر به تصمیم بسیاری از دولت‌ها بر اجرای برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها شده است. اما از آنجایی که تصمیم مزبور به مثابه یک تغییر و اصلاح اقتصادی-اجتماعی است، قطعاً در کنار آثار مثبت مدّ نظر سیاست‌گذار، آثار و تبعات منفی نیز در پی خواهد داشت. از این رو دولتهایی که اقدام به هدفمندسازی یارانه در کشور خود کرده‌اند، برنامه‌های پیش‌نیاز و تکمیلی متناسبی را نیز جهت افزایش کارایی برنامه مزبور و کاهش آثار و تبعات منفی احتمالی اجرای آن طراحی و اجرا نموده‌اند. بنابراین به منظور دستیابی حداکثری به اهداف برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها در ایران، ضروریست که دولت پیش‌شرط‌هایی را جهت اجرای برنامه مزبور در کشور تأمین و تضمین نماید. از جمله مهم‌ترین امور و برنامه‌هایی که می‌توان بعنوان الزامات اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در کشور به آنها اشاره کرد عبارتند از:

التزام دولت به تدوین بودجه‌های سالیانه با استفاده از نظام بودجه‌نویسی GFS.

در نظام بودجه‌نویسی GFS^{۱۵} اعتبارات هزینه‌ای بر حسب امور-فصول به صورت متقاطع طبقه‌بندی می‌شوند، که در نهایت در قالب برنامه‌ها ظاهر می‌گردند. در این روش کل هزینه‌های دولت،

بیمه و امداد و برقراری و تأمین کمک‌های مستقیم در موارد لازم.

مواد «۳۶»، «۴۶»، «۴۷»، «۱۹۶»، «۱۹۷» و ماده واحده اصلاحیه مواد «۴۶» و «۴۷» قانون برنامه سوم توسعه: ادامه سیاست پرداخت یارانه کالاهای اساسی شامل گندم، روغن نباتی، قند و شکر، پنیر، دارو و شیر خشک با حفظ نظام کالابری از نظر تعداد، مقدار وزنی و قیمت آن مطابق برنامه دوم.

ماده «۳» اصلاحی، ماده «۹۵» و بند «ز» ماده «۱۰۴» قانون برنامه چهارم توسعه: به ترتیب راجع به ضرورت هدفمندی یارانه انرژی، دستورالعمل‌هایی در جهت هدفمندی و شناسایی گروه‌های هدف و پرداخت یارانه فرهنگ به مصرف‌کننده. بند «۱۶» سیاست‌های کلی نظام: دگرگونی در نظام پرداخت یارانه‌ها و پرداخت‌های انتقالی دولت و شفاف‌سازی یارانه‌های پنهان و نیز اجرای همزمان سیاست‌های جبرانی و تقویت نظام جامع تأمین اجتماعی و حمایت از اقشار محروم.

مواد «۴»، «۶»، «۷» و «۱۰» قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی: ساماندهی و مدیریت اجرایی نظام هدفمند کردن یارانه‌ها و جهت‌دهی آن به سوی افراد و خانواده‌های نیازمند با رویکرد خودکفایی و اشتغال در چارچوب قانون و سیاست‌های کلی نظام.

ماده «۳» و ماده «۵» آیین‌نامه چتر ایمنی رفاه اجتماعی: محول نمودن وظیفه شناسایی گروه‌های هدف به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی.

بند «۴» ماده «۱»، مواد «۶»، «۷»، «۸»، «۹» و «۱۰» سند کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها: کاهش خطای نوع اول در برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها، تبیین اهداف، منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها و نیز ارائه دستورالعمل‌هایی برای ایجاد بانک اطلاعاتی در راستای هدفمندسازی و همچنین بررسی آثار هدفمندی.

قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

نظر به ضرورت اجرای برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها علیرغم برنامه‌های پیش‌بینی‌شده در قانون برنامه‌های توسعه سنوات قبل، دولت در سال ۱۳۸۶ ضمن تشکیل شورای راهبردی اقتصادی، اصلاح نظام یارانه‌ها را بعنوان یکی از ۷ بند اصلی طرح تحول اقتصادی، در دستور کار خود قرار داد. در همین راستا لایحه‌ای تحت



●●● یکی از مؤلفه‌های مهم در کارآمدی اجرای هر برنامه، اجرای آن برنامه در شرایط مناسب زمانی (هم به لحاظ اقتصادی-اجتماعی و هم به لحاظ سیاسی) است. از جمله این شرایط محیطی می‌توان به فصل خوب برداشت، رشد بالای تولید ناخالص داخلی، ثبات مالی، کاهش فقر، پایین بودن قیمت‌های بین‌المللی و ... اشاره نمود. قطعاً در وضعیتی که محیط اقتصادی-اجتماعی برای اجرای یک برنامه اصلاحی فراهم باشد به دلیل وجود آستانه تحمل بالاتر اجتماعی در پذیرش آثار و تبعات منفی برنامه مزبور، دستیابی به اهداف آن برنامه نیز با سهولت بیشتری برای دولت امکان‌پذیر می‌شود ●●●

بچ

به امور عمومی (مشمول بر ۵ فصل)، امور دفاعی و امنیتی (مشمول بر ۲ فصل)، امور اجتماعی و فرهنگی (مشمول بر ۵ فصل) و امور اقتصادی (مشمول بر ۹ فصل) تفکیک می‌گردد. در صورتی که این شکل از بودجه‌نویسی به‌طور دقیق در کشور رعایت شود، در هریک از امور فوق به‌صورت متقاطع نشان داده می‌شود که اجزای اعتبارات هزینه‌ای چگونه است. این اجزاء شامل جبران خدمات کارکنان، استفاده از کالاها و خدمات، مصرف سرمایه ثابت، هزینه‌های اموال و دارایی، یارانه، کمک بلاعوض، رفاه اجتماعی و سایر هزینه‌ها^{۱۶} است.

در ایران علیرغم اینکه بر اساس قانون برنامه چهارم توسعه می‌بایست از ابتدای سال اول برنامه، طبقه‌بندی وظیفه‌ای (عملیاتی) هزینه‌ها در نگارش بودجه‌های سالیانه لحاظ می‌شد، اما تنها در سال ۱۳۸۴ به مرحله اجرا درآمد. اما در سال‌های بعد با توجه به سیاست دولت مبنی بر آزاد بودن وزارتخانه‌ها در نوع هزینه کردن خود، به بکارگیری این روش توجهی نشد. این در حالیست که در صورت بکارگیری این روش مزبور در نگارش بودجه‌های سالیانه، امکان احصاء شفاف و دقیق موارد مشمول یارانه در بودجه تا حدود زیادی فراهم خواهد شد و در اینصورت است که دولت می‌تواند با دقت و صحت بیشتری جهت هدفمندسازی یارانه‌ها برنامه‌ریزی نماید.

در نظر گرفتن زمان مناسب برای اجرای برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها

یکی از مؤلفه‌های مهم در کارآمدی اجرای هر برنامه، اجرای آن برنامه در شرایط مناسب زمانی (هم به لحاظ اقتصادی-اجتماعی و هم به لحاظ سیاسی) است. از جمله این شرایط محیطی می‌توان به فصل خوب برداشت، رشد بالای تولید ناخالص داخلی، ثبات مالی، کاهش فقر، پایین بودن قیمت‌های بین‌المللی و ... اشاره نمود. قطعاً در وضعیتی که محیط اقتصادی-اجتماعی

برای اجرای یک برنامه اصلاحی فراهم باشد به دلیل وجود آستانه تحمل بالاتر اجتماعی در پذیرش آثار و تبعات منفی برنامه مزبور، دستیابی به اهداف آن برنامه نیز با سهولت بیشتری برای دولت امکان‌پذیر می‌شود.

اجرای اصلاحات قیمتی تدریجی

انجام اصلاحات قیمتی به‌صورت تدریجی باعث کاهش آثار تورمی برنامه هدفمندسازی و بالطبع افزایش تحمل‌پذیری آن در سطح جامعه خواهد شد که خوشبختانه دولت و مجلس با درک صحیحی از این موضوع، برنامه اصلاح تدریجی قیمت‌ها را در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها لحاظ کرده‌اند، به نحوی که مقرر شده است قیمت حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی به تدریج تا پایان برنامه پنجساله پنجم توسعه اصلاح شود.

طراحی و برنامه‌ریزی جهت اجرای برنامه‌های جبرانی مناسب

قدر مسلم یکی از آثار و تبعات منفی انتظاری اجرای برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها، افزایش تورم در سطح جامعه است. از این رو دولت‌هایی که اقدام به هدفمندسازی یارانه‌ها و به تبع آن اصلاح قیمت کالاهای مشمول یارانه نموده‌اند، در صدر اقدامات خود توجه ویژه‌ای به جبران اقشار آسیب‌پذیر و حفظ قدرت خرید آنها داشته‌اند. این برنامه‌ها که به منظور کاهش آسیب‌پذیری اقشار مختلف در کشورهای مختلف به اجرا درآمده‌اند، همگی در زمره برنامه‌های تور ایمنی دسته‌بندی می‌شوند. نکته حائز اهمیت اینکه کشورهای مختلف هریک به فراخور محیط اقتصادی-اجتماعی خود، اقدام به طراحی و اجرای برنامه‌های جبرانی مقتضی نموده‌اند. لذا نمی‌توان تنها به صرف موفقیت‌آمیز بودن اجرای یک برنامه جبرانی در کشوری خاص، عیناً همان روش را به منظور جبران گروه‌های آسیب‌پذیر در ایران نیز بکار گرفت.



●●● با توجه به اینکه اجرای هر برنامه اصلاحی در کشور در کنار آثار مثبتی که می‌تواند داشته باشد، تبعات منفی احتمالی نیز در پی خواهد داشت، دولت‌های اجرا کننده چنین اصلاحاتی به فراخور شرایط اقتصادی اجتماعی کشور خود اقدام به طراحی و اجرای برنامه‌های حمایتی مقتضی نموده‌اند تا از شدت فشار وارد بر گروه‌های آسیب‌پذیر در حین اجرای برنامه اصلاحی مورد نظر بکاهند



دهد. در همین راستا توجه به سرمایه‌گذاری در توسعه نیروی انسانی از قبیل بهبود آموزش، خدمات بهداشتی و زیرساخت‌هایی که فقرا را هدف قرار می‌دهند، ضروری به نظر می‌رسد.

نتیجه‌گیری

برنامه‌های سیاست حمایت اجتماعی در دنیا از دامنه گسترده‌ای برخوردار است و کشورهای مختلف به فراخور موقعیت و شرایط اقتصادی-اجتماعی خود، طیفی از برنامه‌های مزبور را جهت حمایت از اقشار و گروه‌های آسیب‌پذیر مورد استفاده قرار داده‌اند. بررسی تجربه کشورهای مختلف در این رابطه نشان می‌دهد که بسیاری از دولت‌ها به منظور دستیابی به حداکثر کارایی و عدالت در اجرای برنامه‌های مزبور، در طی زمان اقدام به اعمال برخی اصلاحات در برنامه‌های موجود تور ایمنی در کشور خود نموده‌اند. از جمله این برنامه‌ها، برنامه پرداخت یارانه عام (همگانی) است که به دلیل سهولت در اجرا، توسط بسیاری از کشورها-بویژه کشورهای متکی به درآمدهای نفتی- بکار گرفته شده است. اما با توجه به بروز مشکلاتی نظیر عدم تخصیص کارآمد منابع، افزایش مصرف، افزایش اتلاف منابع، قاچاق و بروز مفسدات اقتصادی و کاهش کارایی در اقتصاد در نتیجه پرداخت یارانه عام، عمدتاً ادامه روند پرداخت یارانه عام برای دولت‌ها میسر نبوده و لاجرم اجرای برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها را در پیش گرفته‌اند. با توجه به اینکه اجرای هر برنامه اصلاحی در کشور در کنار آثار مثبتی که می‌تواند داشته باشد، تبعات منفی احتمالی نیز در پی خواهد داشت، دولت‌های اجرا کننده چنین اصلاحاتی به فراخور شرایط اقتصادی اجتماعی کشور خود اقدام به طراحی و اجرای برنامه‌های حمایتی مقتضی نموده‌اند تا از شدت فشار وارد بر گروه‌های آسیب‌پذیر در حین اجرای برنامه اصلاحی مورد نظر بکاهند. اما تذکر این نکته ضروریست که لزوماً همه

از این رو بنابر مطالعات صورت گرفته در کارگروه تحولات اقتصادی که نتایج آن به روشنی در متن قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تصریح شده است، مقرر شده که جبران خانوارها به سه طریق پرداخت‌های نقدی، غیرنقدی و نیز استفاده از ظرفیتهای سیاست‌های رفاه و تأمین اجتماعی صورت پذیرد. اما در اینجا توجه به این نکته ضروریست که اولاً مفهوم پرداخت نقدی در دنیا با آنچه که در حال حاضر در کشور ما مطرح است تا حدود بسیار زیادی متفاوت است.^{۱۷} بنابراین صرف بکارگیری برنامه‌های پرداخت نقدی در اغلب کشورها جهت جبران خانوارها نمی‌تواند دلیل موجهی جهت بکارگیری این روش در ایران باشد. از سوی دیگر مشکلاتی که اجرای برنامه پرداخت مستقیم نقدی در پی دارد (اعم از بکارگیری منابع توسط خانوارها در مسیری غیر از مسیر مطلوب برنامه هدفمندی و در نتیجه انحراف از اهداف برنامه، کاهش میل به کار کردن در بین ذینفعان، وابستگی مردم به اینگونه پرداختها و ...) می‌تواند زمینه‌ساز بروز مشکلات دیگری در سیستم اقتصادی کشور باشد. بنابراین لازم است که دولت با احتیاط بیشتری برنامه پرداخت نقدی را در پیش بگیرد. به علاوه با توجه به اینکه قانون‌گذار در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، دست دولت را در بکارگیری ظرفیتهای و پتانسیلهای سیاست‌های رفاهی و تأمین اجتماعی باز گذاشته، دولت خود را ملزم به اختصاص سهم بیشتری از منابع آزادشده جهت اجرای قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کند و در عین حال برنامه‌های حمایتی متناسبی را برای حمایت از افراد و گروه‌هایی که در فقر شدید به سر می‌برند طراحی و اجرا نماید. به عبارت دیگر بازنگری در برنامه‌های تور ایمنی موجود در کشور و تلاش جهت تکمیل و تصحیح این برنامه‌ها به منظور تدوین «استراتژی جامع کاهش فقر در کشور»، جزو الزامات مهمی است که دولت باید جهت اجرای بهینه قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در دستور کار خود قرار

●●● استراتژی جامع کاهش فقر در کشور، جزو الزامات مهمی است که دولت باید جهت اجرای بهینه قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در دستور کار خود قرار دهد. در همین راستا توجه به سرمایه‌گذاری در توسعه نیروی انسانی از قبیل بهبود آموزش، خدمات بهداشتی و زیرساختهایی که فقرا را هدف قرار می‌دهند، ضروری به نظر می‌رسد

●●●

کشورهای اجرا کننده برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها در اجرای برنامه مزبور به‌طور کامل به اهداف مترتب بر اجرای برنامه دست نیافته‌اند. علت این امر تا حدود بسیار زیادی به نحوه اجرای برنامه هدفمندسازی و برنامه‌های حمایتی مکمل و نیز چگونگی کنترل و نظارت بر مراحل اجرای آن بر می‌گردد. به عبارت دیگر می‌توان گفت در اجرای برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها نیز همانند هر برنامه اصلاحی دیگری، داشتن نگاه استراتژیک و همه‌جانبه سیاست‌گذار در برنامه‌ریزی‌ها می‌تواند تضمین‌کننده موفقیت اجرای برنامه مزبور باشد.

از این رو حال که در کشور عزم جدی برای اجرای برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها شکل گرفته، ضروریست که جهت دستیابی حداکثری به اهداف این برنامه، اقدامات اساسی زیر در کشور انجام پذیرد:

- ایجاد صراحت و شفافیت در محاسبه میزان

پی نوشت

- 1 - Universal Subsidies
- 2 - Social Protection
- 3 - Public Measures
- 4 - Inclusive Institutions
- 5 - برای مطالعه بیشتر راجع به سیاست‌های حمایت اجتماعی و رویکردهای جدید به این مسئله در دنیا مراجعه شود به: "معینی، محمدرضا، مدیریت ریسک اجتماعی رویکرد جدید بانک جهانی به مسأله حمایت اجتماعی، مجله مجلس و پژوهش، شماره ۳۳، ویژه‌نامه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۱، صص ۵۰-۲۷.
- 6 - Noncontributory Pensions
- 7 - workfare
- 8 - Public Works Programs
- 9 - Basic Services
- 10 - Conditional Transfers
- 11 - Fee Waivers for Health & Education
- 12 - Essential Public Services
- 13 - Grosh, Margaret & Carlo del Ninno, Emil Tesliuc and Azedine Ouerghi, "For Protection & Promotion, The Design & Implementation of Effective Safety Nets", World Bank, 2008.
- ۱۴ - بعنوان مثال فصل خوب برداشت، رشد بالای تولید ناخالص داخلی، ثبات مالی، کاهش فقر و پایین بودن قیمت‌های بین‌المللی 15 - Government Finance Statistics(GFS)
- ۱۶ - فرزب، علیرضا، نظام نوین بودجه‌ریزی در ایران، انتشارات شرکت تعاونی کارآفرینان فرهنگ و هنر، سال ۱۳۸۴، صص ۷۶-۷۷.
- ۱۷ - به نحوی که بنابر تعریف، پرداخت‌های نقدی شامل برخی از انواع "مستمری‌ها"، "بیمه‌های بیکاری"، "مساعده‌های اجتماعی"، "پرداخت‌های مختلف به معلولان و افراد ناتوان" و "بیمه بازنشستگی" است و لذا ملاحظه می‌شود که منظور از پرداخت‌های نقدی الزاماً پرداخت پول نقد به افراد و خانوارها نیست.

یارانه‌های پرداختی در بودجه‌های سالیانه از طریق بکارگیری روش بودجه‌ریزی عملیاتی.

- در نظر گرفتن زمان مناسب برای اجرای برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها.

- اجرای اصلاحات قیمتی تدریجی (که با درک درست قانون‌گذار از این مؤلفه، در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نیز لحاظ شده است).

- طراحی و برنامه‌ریزی جهت اجرای برنامه‌های جبرانی مناسب ضمن تعیین دوره زمانی اجرای هر یک از برنامه‌ها و الزام دولت به اجرای برنامه در دوره زمانی تعیین شده.

- استفاده از ظرفیتهای قانونی موجود- بویژه در حوزه سیاست‌های رفاه و تأمین اجتماعی- در تدوین و اجرای برنامه‌های جبرانی و حمایتی.

- تهیه و تدوین «استراتژی جامع کاهش فقر در کشور».

منابع

- آیین‌نامه چتر ایمنی رفاه اجتماعی.
- فرزب، علیرضا، نظام نوین بودجه‌ریزی در ایران، انتشارات شرکت تعاونی کارآفرینان فرهنگ و هنر، سال ۱۳۸۴.
- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا.
- قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا.
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا.
- قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.
- قانون هدفمند کردن یارانه‌ها.
- معینی، محمدرضا، مدیریت ریسک اجتماعی رویکرد جدید بانک جهانی به مسأله حمایت اجتماعی، مجله مجلس و پژوهش، شماره ۳۳، ویژه‌نامه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۱.
- Grosh, Margaret & Carlo del Ninno, Emil Tesliuc and Azedine Ouerghi, "For Protection & Promotion, The Design & Implementation of Effective Safety Nets", World Bank, 2008.