

پیشنهادی برای اصلاح طرح هدفمندی یارانه‌ها با رویکرد اقتصاد رفتاری

علی ابراهیم نژاد، دانشجوی دکترای فاینانس، بوستون کالج^۱ آمریکا

۲۶ مرداد ۱۳۹۳

شماره: ۲۲۰۰۱۵

نیز تحلیل کرد. به نظر می‌رسد سیاست‌هایی همچون حذف دهک‌های پردرآمد حداقل دو هدف را دنبال می‌کنند: ۱. کاهش شکاف میان منابع درآمدی و هزینه‌ای طرح هدفمندی، ۲. عادلانه‌تر شدن نحوه توزیع یارانه و تخصیص بخش بزرگ‌تری از منابع به اقشار کم‌درآمد.

از سوی دیگر، یکی از اصول بدیهی سیاست‌گذاری اقتصادی این است که برای دست یافتن به هر هدف سیاستی، ناگزیر هزینه‌هایی بر جامعه تحمیل خواهد شد و به عبارتی، سیاست‌گذاری اقتصادی محملی است برای بده-بستان و سبک و سنگین کردن آنچه قرار است به دست آوریم به ازای آنچه از دست خواهیم داد. با این نگاه، هزینه‌ای که جامعه در صورت حذف دهک‌های پردرآمد باید پرداخت کند تا به دو هدف ذکرشده در بالا برسد را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد: ۱. فشار روانی تحمیل‌شده به کل جامعه تا زمان شناسایی و اعلام افراد واجد شرایط، به دلیل نا اطمینانی و ترس از قرار نگرفتن در لیست مشمولان دریافت یارانه ۲. فشار اقتصادی واردشده به خانوارهایی که تاکنون، یارانه را به‌عنوان یک منبع درآمدی ثابت ماهانه دریافت کرده‌اند و طبعاً متناسب با آن هزینه‌های خود را نیز افزایش داده‌اند، اما در صورت حذف برخی دهک‌ها، به آن‌ها یارانه‌ای تعلق نخواهد گرفت. طبعاً این گروه، بسته به سطح درآمد خود، فشار اقتصادی متفاوتی را در نتیجه حذف این منبع درآمدی مستمر متحمل خواهند شد و به‌خصوص این موضوع ناظر بر خانوارهایی است که تمکن مالی بالایی ندارند ولی به‌اشتباه از دریافت یارانه حذف شده‌اند. با این وصف، می‌توان صورت مسئله سیاست‌گذاری طرح هدفمندی را دستیابی به دو هدف: «کاهش کسری بودجه طرح هدفمندی» و «عادلانه‌تر شدن توزیع یارانه» و در عین حداقل سازی دو هزینه: «فشار روانی قبل از اجرا» و «فشار اقتصادی احتمالی بعد از اجرا» تقسیم کرد.

فاز دوم طرح هدفمندی یارانه‌ها به‌عنوان یکی از مهم‌ترین موضوعات سیاست‌گذاری پیش روی دولت از بهار امسال به اجرا درآمد و با توجه به پیامدهای مستقیم آن در زندگی روزمره، مردم کشورمان نیز با حساسیت خاصی آن را پیگیری کردند. این درحالی است که دولت محترم بایستی دیر یا زود مجدداً مرحله دیگری از هدفمندی یارانه‌ها را به اجرا درآورد و از همین رو، موشکافی و ارزیابی نتایج تجربه اخیر حائز اهمیت است. در اجرای این فاز از طرح هدفمندی یارانه‌ها، مسئولان دولتی امیدوار بودند که با کاهش تعداد متقاضیان دریافت یارانه از طریق انصراف داوطلبانه، بخشی از شکاف درآمد و هزینه این طرح را جبران کنند، اما بر اساس آمارهای رسمی تنها حدود ۲ میلیون نفر از دریافت یارانه صرف‌نظر کردند که به نظر می‌رسد بسیار کمتر از پیش‌بینی مجریان طرح بوده است. مخالفان دولت نیز این آمار را دلیلی بر پایین بودن سرمایه اجتماعی و نداشتن پایگاه مردمی دولت می‌دانند.

از سوی دیگر، اگرچه بر اساس اعلام دولت فعلاً قرار است یارانه نقدی به همه افرادی که اعلام نیاز مالی کرده‌اند پرداخت شود، اما با توجه به انصراف درصد اندکی از دریافت‌کنندگان یارانه، بازار پیشنهادهایی همچون حذف دهک‌های پردرآمد از لیست یارانه بگیرها، همچنان داغ است و آن‌گونه که مجلسی‌ها گفته‌اند، دولت منع قانونی برای انجام آن ندارد. اما اقدامات دولت در فاز دوم هدفمندی و پیشنهادهای موافقان و مخالفان را می‌توان از زاویه دیگری

1 Boston College

More Tomorrow, SMarT) توسط دو استاد حوزه مالی رفتاری در یک شرکت آمریکایی به اجرا درآمد و به دلیل موفقیت آن به سرعت در سایر شرکت‌ها نیز مورد استقبال قرار گرفت، به گونه‌ای که هم‌اکنون نیمی از شرکت‌های بزرگ آمریکایی از این برنامه استفاده می‌کنند و بخش‌هایی از آن نیز در قانون بازنشستگی جدید که در سال ۲۰۰۶ به تصویب رسید مورد استفاده قرار گرفت. این برنامه توانست با توجه به چند اصل ساده روانشناسی، میزان پس‌انداز افراد برای دوران بازنشستگی را نزدیک به چهار برابر افزایش دهد. این اصول ساده از این قرارند:

۱. زیان‌گریزی (loss aversion): منظور از زیان‌گریزی این است که میزان نارضایتی که در نتیجه از دست دادن یک مبلغ پول (یا کالا) به فرد تحمیل می‌شود بسیار بیش از میزان رضایتی است که وی از به دست آوردن همان مبلغ (یا کالا) کسب می‌کند. به‌طور دقیق‌تر، مطالعات روانشناسی نشان می‌دهد که نارضایتی از دست دادن مثلاً ۵۰ هزار تومان پول تقریباً دو و نیم برابر لذت به دست آوردن ۵۰ هزار تومان پول برای همان فرد است! شاید به نظر خنده‌دار بیاید اما این اصل آن قدر در ساختار خلقت نهادینه شده است که تحقیقات انجام‌شده از وجود آن در نزد حیوانات نیز حکایت می‌کند. به‌عنوان مثال، در مطالعه انجام‌شده در سال ۲۰۰۶ در دانشگاه ییل آمریکا، میزان رضایت گروهی از میمون‌ها که همه آن‌ها در انتهای آزمایش یک سیب داشتند اندازه‌گیری شد؛ اما نکته در اینجاست که هریک از آن‌ها با روشی متفاوت به یک سیب رسیده بودند، مثلاً به گروهی از آن‌ها در ابتدای آزمایش دو سیب داده شد و سپس یکی از این دو سیب پس گرفته شد درحالی‌که گروه دوم در ابتدای آزمایش هیچ سیبی

پیچیدگی سیاست‌گذاری آن‌هم در حوزه‌ای مانند هدفمندی یارانه‌ها که به‌نوعی بر زندگی تک‌تک افراد جامعه تأثیر مستقیم دارد به‌گونه‌ای است که لازم است اولاً از جنبه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و روانشناسی به این موضوع نگریند و ثانیاً یافته‌های علمی و تجربیات سایر کشورها به‌منظور حداقل تبعات آزمون‌وخطا مورد استفاده قرارگیرند. توجه به چند اصل ثابت‌شده در حوزه اقتصاد و مالی رفتاری (Behavioral Finance) اولاً راه‌حلی‌هایی کارآمدتر از حذف افراد پردرآمد از یارانه را پیش روی سیاست‌گذاران قرار خواهد داد و ثانیاً دلایل عدم توفیق دولت در متقاعد کردن عده قابل‌توجهی به انصراف داوطلبانه را تا حدی روشن خواهد کرد. برای توضیح این اصول، توضیح مختصر یک مسئله ظاهراً متفاوت اما با مشابهت‌های زیاد که در ادامه به آن می‌پردازم، مفید خواهد بود.

یکی از مشکلاتی که بخش زیادی از جامعه آمریکا با آن درگیر است، مسئله نبود پس‌انداز کافی برای دوران بازنشستگی است. برخلاف کشور ما که به دلایل متعدد، مردم بخش قابل‌توجهی از درآمد خود را برای خود و فرزندان‌شان پس‌انداز می‌کنند، در آمریکا میزان پس‌انداز افراد برای دوران بازنشستگی بسیار کمتر از حد لازم است. در ساختار نظام بازنشستگی آمریکا که در اکثر شرکت‌ها اجرا می‌شود، این افراد هستند که انتخاب می‌کنند چه بخشی از درآمدشان را به یک حساب مخصوص دوران بازنشستگی اختصاص دهند و به دلایلی که خواهیم گفت، افراد زمانی که قرار است شخصاً راجع به پس‌انداز برای دوران بازنشستگی خود تصمیم بگیرند بخش بسیار کمی از درآمد خود را اختصاص می‌دهند و به همین دلیل، عده زیادی در زمان بازنشستگی با مشکلات مالی شدید و بعضاً فقر مواجه می‌شوند. مطالعات متعددی برای حل این مشکل انجام‌شده و برنامه‌های مختلفی به اجرا درآمده که یکی از موفق‌ترین این برنامه‌ها تحت عنوان «فردا بیشتر پس‌انداز کنید» (Save

1 Richard Thaler and Shlomo Benartzi, "Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving," *Journal of Political Economy*, vol 112, no. 1, pt 2, pp S164 – S187 (2004).

2 M. Keith Chen et al., "How Basic Are Behavioral Biases: Evidence from Capuchin Monkey Trading Behavior," *Journal of Political Economy*, 114:3, pp 517 – 537 (2006).

کاهش می‌یابد. به زبان ساده، بشر طبعی اینرسی پسند دارد و از تغییرات مداوم بسیار گریزان است.

برنامه SMarT با استفاده از این سه اصل ساده توانست بهبود چشمگیری در میزان پس‌انداز افراد دهد:

۱. زیان‌گریزی: برای کاهش اثر زیان‌گریزی، برنامه SMarT برای کارکنان این شرکت‌ها این امکان را فراهم می‌کند که تنها زمانی میزان پول واریزی به حساب بازنشستگی خود را افزایش دهند که حقوق آن‌ها افزایش یافته باشد. مثلاً اگر سال آینده حقوق فرد ۱۰٪ افزایش پیدا کرد، ۵٪ از این افزایش حقوق را صرف پس‌انداز بازنشستگی خود کند. این حالت را با شرایطی مقایسه کنید که فرد قرار است ۵٪ از درآمد فعلی خود را صرف نظر کند (و ظاهراً متحمل زیان شود!). این روش باعث می‌شود که بار روانی شدیدی که کاهش درآمد بر وی تحمیل می‌کند را با بار روانی عدم افزایش زیاد حقوق (افزایش ۵٪ به جای ۱۰٪) عوض کند که به دلیل اصل زیان‌گریزی، گزینه دوم برای فرد عدم مطلوبیت کمتری به دنبال دارد.

۲. تأخیر انداختن در کارها: یکی دیگر از اقدامات انجام‌شده در برنامه SMarT این بود که به کارکنان پیشنهاد می‌داد میزان حقوق اختصاص داده‌شده به حساب بازنشستگی خود را نه فوراً بلکه در آینده (مثلاً یک یا دو سال بعد) افزایش دهند و بدین ترتیب، عده زیادی حاضر می‌شدند برگه‌های مربوط به افزایش پس‌انداز بازنشستگی را امضا کنند، زیرا همان‌طور که گفتیم، افراد به آنچه قرار است در آینده اتفاق بیفتد وزن بسیار کمتری نسبت به زمان حال می‌دهند.

۳. عادت و اینرسی: یکی از روش‌های به کار گرفته‌شده در برنامه SMarT این بود که به جای افزایش ناگهانی سهم پس‌انداز بازنشستگی از مثلاً ۵٪ درآمد فرد به ۱۰٪، این کار به صورت تدریجی و با یک نرخ رشد ثابت (مثلاً افزایش یک‌درصدی در طی ۵ سال) انجام شود تا مقاومت افراد در

نداشتند اما در انتها یک سیب به آن‌ها داده شد. مطالعه علائم فیزیولوژیک این دو گروه نشان داد که میزان رضایت گروه دوم بسیار بالاتر از گروه اول است!

۲. به تأخیر انداختن کارها: همه ما قرار است از ماه آینده رژیم غذایی خود را اصلاح کنیم، از هفته بعد هرروز ورزش کنیم و از ترم بعد درس‌هایمان را به شب امتحان موکول نکنیم! اما تا به حال از خود پرسیده‌ایم چرا هیچ‌وقت ماه آینده و هفته آینده و ترم بعد فرانسیده‌اند؟! دلیل این موضوع این است که انسان به آنچه قرار است در آینده اتفاق بیفتد نسبت به آنچه هم‌اکنون قرار است رخ دهد وزن بسیار کمتری می‌دهد. به عنوان مثال، تصمیم به ورزش کردن از ماه آینده بسیار راحت‌تر از تصمیم به شروع ورزش از همین امشب است. به همین دلیل، افراد تمایل زیادی دارند که به خودشان و دیگران قول‌های متعددی راجع به آینده بدهند که اگر قرار باشد همان کار را در لحظه انجام دهند برایشان بسیار دشوار خواهد بود.

۳. عادت و اینرسی: قدرت عادت یکی از ویژگی‌های بنیادین بشر است که در تمامی زوایای زندگی وی خودنمایی می‌کند. به زبان ساده، آنچه انسان را تحریک کرده و به واکنش وامی‌دارد، شدت یک محرک یا پدیده نیست بلکه شدت تغییرات آن است. همه ما تجربه کرده‌ایم که اگر از یک اتاق تاریک ناگهان وارد یک محیط روشن شویم، فشار زیادی به چشمانمان وارد می‌شود و اصطلاحاً یک سیگنال شدید به مغزمان ارسال می‌شود؛ اما گذشت چند دقیقه کافی است تا کاملاً به شرایط جدید عادت کنیم و فشار اولیه به سرعت مستهلک می‌شود. در حوزه اقتصادی، اگر فرض کنیم نرخ تورم یک جامعه ۲ درصد باشد و ناگهان به ۲۰ درصد افزایش یابد، فشار روانی زیادی به افراد جامعه وارد می‌کند، اما باگذشت زمان و عادت به وضع موجود، این فشار تا حدی

می‌شود. به زبان خودمانی، همه می‌دانند که قرار نیست چیزی از درآمد فعلی آن‌ها کاسته شود بلکه تنها قرار است عده‌ای در آینده یارانه بیشتری دریافت کنند. ثانیاً بعد از اجرای طرح و اعلام افراد واجد شرایط نیز افرادی که یارانه آن‌ها افزایش نیافته، نارضایتی کمتری را تجربه می‌کنند. زیرا نارضایتی شدید ناشی از کاهش درآمد که قرار بود در حالت اول به آن‌ها تحمیل شود جای خود را به فشار روانی عدم افزایش یارانه آن‌ها می‌دهد که بر اساس اصل زیان‌گریزی بسیار قابل‌تحمل‌تر است. ثالثاً افزایش قیمت حامل‌های انرژی و سایر کالاهای یارانه‌ای موجب نزدیک‌تر شدن قیمت آن‌ها به قیمت تعادلی که همانا هدف نهایی و بلندمدت این طرح است می‌شود.

۲. همان‌طور که گفته شد، بر اساس اصل تأخیر انداختن، افراد به آنچه قرار است در آینده رخ دهد وزن کمتری می‌دهند. با توجه به این اصل، لازم است هرگونه افزایش یا کاهش یارانه پرداختی با تأخیر زمانی زیادی نسبت به زمان ثبت‌نام انجام شود. مثلاً در روش افزایش یارانه پرداختی به گروه‌های نیازمند، اگر افزایش پرداخت با یک تأخیر شش‌ماهه انجام شود، فایده این کار این است که اولاً افراد بااطلاع از عدم شمول آن‌ها در افزایش یارانه، با توجه به شروع آن در شش ماه بعد، نارضایتی کمتری را تجربه می‌کنند. ثانیاً، وقتی افراد تصمیم می‌گیرند که برای افزایش یارانه خود مراحل اداری و فرم‌های مربوطه را تکمیل کنند (که معمولاً کاری وقت‌گیر و پردردسر است) با توجه به تأخیر در شروع پرداخت‌ها، انگیزه کمتری برای پیگیری خواهند داشت و خودبه‌خود، برخی از افرادی که نیاز کمتری دارند از گردونه خارج خواهند شد. شاید بتوان یکی از دلایل کم بودن تعداد انصرافی‌ها در فاز دوم را همین اجرای فوری طرح و قطع بلافاصله یارانه انصرافی‌ها دانست. درحالی‌که اگر به افراد اطمینان داده می‌شد که در هر حال، قرار است مثلاً تا سه ماه

برابر تغییرات ناگهانی تحریک نشود. (داستان قورباغه پخته در علم مدیریت توصیفی ساده از همین اصل مهم است!) رعایت این سه اصل ساده، منجر شد که در اولین آزمایش، میزان پس‌انداز بازنشستگی کارکنان از ۳.۵٪ حقوق ماهانه به ۱۳.۶٪ افزایش یابد.

اگر به موضوع هدفمندی برگردیم، با عنایت به تجربیات ذکرشده اگر بخواهیم با تحمیل کمترین فشار روانی و اقتصادی به افراد جامعه دو هدف کاهش کسری بودجه و عادلانه‌تر شدن توزیع یارانه را تأمین کنیم، به نظر می‌رسد روش اتخاذشده توسط دولت در اجرای فاز دوم و نیز پیشنهاد حذف پردرآمدها ایرادات مهمی دارند که از این قرارند:

۱. فرض کنید دولت در تأمین منابع هدفمندی مثلاً دارای ۲۵٪ کسری است و درآمد ناشی از هدفمندی در فاز اول تنها کفاف سه‌چهارم هزینه یارانه‌های نقدی فعلی را می‌دهد. یک‌راه حل این است که برای برقراری تعادل میان منابع و مخارج، یارانه یک‌چهارم از افراد جامعه حذف شود و با کاهش ۲۵ درصدی هزینه‌ها، تعادل منابع و مخارج برقرار شود. راه‌حل دوم این است که با افزایش قیمت‌ها منابع درآمدی را مثلاً ۵۰٪ افزایش دهیم اما آنچه مازاد درآمد است را تنها میان گروه‌های هدف (همان سه‌چهارمی که در حالت اول یارانه به آن‌ها تعلق می‌گرفت) به صورت افزایش یارانه نقدی توزیع کنیم. به عبارت دیگر، یارانه پردرآمدها به میزان فعلی ادامه یابد اما یارانه دهک‌های کم‌درآمد به میزان منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی (پس از جبران کسری بودجه کنونی) افزایش یابد. بدین ترتیب، هر دو روش، دو هدف از بین بردن کسری بودجه و پرداخت یارانه بیشتر به گروه‌های نیازمندتر را تأمین می‌کنند. اما از منظر هزینه روانی و اقتصادی تحمیل‌شده بر خانوارها روش دوم سه مزیت دارد: اولاً با توجه به اصل زیان‌گریزی، فشار روانی ناشی از احتمال حذف یارانه و کاهش درآمد که به تمامی افراد جامعه تا زمان شناسایی گروه‌های هدف تحمیل می‌شود عملاً حذف

آینده به همه افراد یارانه پرداخت شود، بر اساس اصل تأخیر انداختن، احتمالاً افراد بیشتری از ثبت نام صرف نظر می‌کردند.

۳. اثر عادت یا اینرسی نیز یکی از عوامل دخیل در موضوع است. مثلاً حتی اگر دولت نهایتاً تصمیم به قطع یارانه پرداخت‌ها بگیرد، کاهش تدریجی مبلغ پرداختی (هرچند همه می‌دانیم این مبلغ ناچیز است!) مثلاً در یک بازه سه تا شش ماهه، به افراد فرصت تنظیم دخل و خرج خود را می‌دهد و به عبارتی، به کاهش درآمد خود به‌طور تدریجی عادت می‌کنند. در شیوه اجرای فعلی یعنی انصراف داوطلبانه نیز، شاید بهتر بود دولت به انصراف دهندگان این اطمینان را می‌داد که قطع یارانه آن‌ها تدریجی و طی چند ماه خواهد بود.

جمع‌بندی

جمع‌بندی نکات ذکر شده را می‌توان این‌طور بیان کرد که اگر دولت به دنبال کاهش اثر روانی و اقتصادی طرح هدفمندی است، اولاً تا حد امکان بایستی به‌جای حذف یارانه برخی افراد، افزایش مبلغ پرداختی به گروه‌های نیازمند (و تأمین منابع آن از طریق افزایش قیمت‌ها) را در دستور کار قرار دهد. ثانیاً، ایجاد یک تأخیر زمانی چندماهه میان مرحله ثبت نام تا اعمال تغییرات در پرداخت‌ها باعث کاهش اثر روانی و نیز کاهش انگیزه افراد بی‌نیاز برای ثبت نام می‌شود. ثالثاً هرگونه کاهش یا افزایش در پرداخت‌ها بایستی در یک بازه چندماهه و با شیب ملایم انجام شود تا فرصت تنظیم رفتار خانوارها و عادت کردن به شرایط جدید برای آن‌ها فراهم شود. سخن آخر اینکه همه ما امیدواریم طرح هدفمندی یارانه‌ها به‌عنوان یکی از تصمیمات حساس و مهم در اقتصاد کشور که اندک زمانی است ثبات را تجربه می‌کند با موفقیت به سرانجام برسد.

استفاده از مطالب با ذکر منبع آزاد است.
متون سیاستی منتشر شده در شمس، بیانگر دیدگاه نویسندگان بوده و لزوماً نظر این شبکه نیست.