فصل اول: مفاهیم، تعاریف، پیشینه تاریخی یارانه

هدف‌های آموزشی

در این فصل برای آشنایی فراگیران، تعاریف مختلف یارانه، طبقه‌بندی و پیشینه تاریخی یارانه‌ها ارائه شده است، از این‌رو انتظار می‌رود فراگیران پس از مطالعه این فصل بتوانند:

- یارانه را از دیدگاه‌های مختلف تعریف کنند.
- انواع یارانه‌ها را نام ببرند و به اختصار توضیح دهند.
- پیشینه تاریخی شکل‌گیری یارانه‌ها را در جهان به اختصار شرح دهند.
- پیشینه تاریخی پرداخت یارانه در ایران را به اختصار توضیح دهند.
- دلایل دولت‌ها را برای انتخاب یارانه غذا برشمارند.

مرکز آموزش مدیریت دولتی

مقدمه

تعریف یارانه همیشه سیاست‌گذاران را دچار سردرگمی کرده و بخشی از علت آن نیز می‌تواند این باشد که برای لفظ یارانه مصادیق فراوانی برشمرده می‌شود. اگر یارانه در معنای وسیع آن تعریف شود، که معمولاً می‌شود، حوزه وسیعی از فعالیت‌های دولتی را شامل می‌شود. به عنوان مثال، چنانچه بنابر تعریف اقتصادی، یارانه به معنای، نفعی تعلق گرفته، به شرکتی یا کالایی، ناشی از عمل دولت، معیار قرار گیرد، ارائه آن می‌تواند گستره‌ای وسیع و فراگیر از فعالیت‌های دولت‌ها مانند خدمات آتش‌نشانی، پلیس، حفظ و ایجاد جاده‌ها و حتی آموزش ابتدایی و عالی را نیز شامل شود، زیرا مثلاً وجود خدمات خوب آتش‌نشانی و ایمنی، مسلماً حق بیمه پرداختی شرکت‌ها و موسسات را کم کرده و در نتیجه از هزینه تولید آن‌ها کاسته می‌شود. به همین ترتیب تمامی انواع خدمات زیربنایی اجتماعی می‌تواند از هزینه‌های دفتری شرکت‌ها بکاهد و آن‌ها را قادر سازد به قیمت‌های تمام شده کمتری برای محصولاتشان برسند. مشکل اینجاست که اگر چنین تعریف موسعی برای یارانه استفاده می‌شد و قوانین بین‌المللی به دولت‌ها اجازه می‌داد در مقابل یارانه، با وضع عوارض جبرانی، اقدام متقابل نمایند، کل دستاوردهای نظام تجارت آزاد در قالب گات در دوره پس از جنگ جهانی دوم بشدت تضعیف می‌گشت، زیرا دولت‌ها می‌توانستند عوارض جبرانی متعددی را برای کالاهای وارداتی به دلیل بهره‌مندی آن‌ها از اشکال مختلف کمک‌های دولتی وضع نمایند.

بر این اساس، این مساله مطرح می‌شود که یارانه چگونه باید تعریف شود که از آثار منفی تعاریف موسع آن بر تجارت بین‌الملل جلوگیری به عمل آید. این مساله مستقیماً با استفاده یک جانبه دولت‌ها از عوارض جبرانی ارتباط پیدا می‌کند. همچنین باید توجه داشت که این‌گونه تعاریف معمولاً در ارتباط با تعهدات بین‌المللی در برابر استفاده از یارانه‌ها به وجود می‌آورد که البته عموماً در آن بستر رویه‌ای بین‌المللی وجود دارد و دولت‌ها جایگاهی در تعریف یارانه ندارند. برای حل این مشکل یک راه‌حل این است که بپذیریم اگرچه طبق تعاریف موسع، مجموعه وسیعی از فعالیت‌های دولت‌ها می‌توانند یارانه نامیده شوند، ولی نظام بین‌الملل، نمی‌تواند همه این فعالیت‌ها را تحت کنترل درآورد، از این‌رو باید زیر مجموعه‌هایی را از تعریف کلی یارانه انتخاب و بر آن‌ها متمرکز شد.

۱-۱- تعاریف یارانه[1]

آنچه امروزه در جامعه ما با عنوان یارانه از آن نام برده می‌شود، در واقع عبارت است از: پرداخت مستقیم و یا غیرمستقیم نوعی کمک مالی، امتیاز اقتصادی یا اعطای برتری ویژه‌ای به موسسات خصوصی، خانوارها و یا واحدهای دولتی که برای دستیابی به هدف‌های مورد نظر انجام می‌پذیرد.

از مهمترین هدف‌هایی که دولت‌ها، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه مانند کشور ما پرداخت می‌کنند، جلوگیری از گسترش فقر و بحران‌های اجتماعی و تلاش برای برقراری عدالت، حتی به بهای از دست رفتن بخشی از کارایی اقتصادی است.

اما تعاریف گوناگون و دسته‌بندی‌های متعدد از یارانه وجود دارد که در ادامه به چند نمونه اشاره می‌شود:

- مقدار منابعی که از محل بودجه عمومی به صنایع و یا بازرگانی پرداخت (کمک) می‌شود تا مبلغ خدمات و یا کالایشان را در سطح پایین نگه دارند.[۲]
- مبلغی که به عنوان بخشی از مبلغ تمام شده کالا از طرف دولت یا سایر سازمان‌ها به تولیدکنندگان برای حمایت و تشویق آنان پرداخت می‌شود[۳].
- یارانه، پول یا مساعده‌ای است که دولت برای حمایت از یک موسسه یا بنگاه اقتصادی و تولیدکنندگان به اشخاص یا گروه‌هایی پرداخت می‌کند تا جلب رضایت عموم مردم را به محصولات آنان در پی داشته باشد[۴].
- کمک مستقیم مالی دولت که به صنایع و یا افراد یک کشور پرداخت می‌شود[۵].
- یارانه پرداخت منابع مالی از طرف دولت به افراد یا موسسات اقتصادی و بازرگانی بدون هیچ چشم‌داشتی برای بازگرداندن این منابع مالی است[۶].

۱-۱-۱- یارانه دولتی

مقدار تفاوت قیمت تمام شده کالا یا خدمات با قیمت تعدیل شده آن است که دولت برای حمایت از گروه هدف، پرداخت می‌کند تا گروه هدف با توجه به دریافت‌های خود، قدرت خرید و زندگی مناسب را داشته باشد. معمولاً مقدار یارانه مورد نیاز با فرمول زیر مشخص می‌شود:

---

1 - subsidy

[۲] - فرهنگ لغت oxford

[۳] - فرهنگ لغت کمبریج

[4]- dictionary.com American heritage

[5]- money glossary.com

[6]- http://xn------qzeaobcvaomvcad۹dyf۲a۰a۰bt۹۹srs.yarali.ir (سایت تخصصی فرهنگ لغات اقتصادی)

یارانه= سطح توان خرید عمومی- قیمت تمام شده کالا یا خدمات

یارانه دولتی در واقع نوعی پرداخت دولت به منظور حمایت از مصرف‌کنندگان، توزیع‌کنندگان، تولیدکنندگان و یا هر سه است؛ بدین معنی که دولت یارانه را برای جبران بخشی از قیمت کالاها و خدمات با هدف افزایش تولید به تولیدکنندگان، افزایش کارکرد توزیع به توزیع‌کنندگان و افزایش قدرت خرید مصرف‌کننده بی‌درآمد یا کم درآمد، به مصرف‌کنندگان می‌پردازد.

۱-۲- انواع یارانه

۱-۲-۱- طبقه‌بندی براساس نحوه طبقه‌بندی یارانه‌ها در حساب‌های ملی

- **یارانه مستقیم**

این نوع تقسیم‌بندی معمولاً در طبقه‌بندی هزینه در حساب‌های ملی انجام می‌گیرد، پرداخت‌هایی که اغلب به صورت زیانکرد عملیاتی و دریافت‌کنندگان آن کاملاً مشخص و دارای شخصیت حقوقی باشند، یارانه مستقیم نامیده می‌شوند، از جمله این یارانه‌ها، جبران زیان‌کردهای موسسات و یا سازمان‌ها و شرکت‌هایی که کالاها و خدمات زیربنایی، در برای تأمین منافع عمومی تولید می‌کنند، همچنین پیش‌گیری از خسارات احتمالی و جبران خسارات اتفاقی را می‌توان نام برد. به‌طور کلی، یارانه‌های مستقیم در برای تخصیص بهینه منابع است و مقدار پرداخت و گیرندگان آن کاملاً مشخص و محاسبه آن آسان است.

یارانه‌های مستقیم ناشی از فروش کالای تجاری و یا خدمات، به قیمتی کمتر از قیمت خرید یا قیمت تمام شده آن‌ها، همچنین هدایا و کمک‌های دولت از محل حساب جاری به شرکت‌های عمومی، از انواع کمک‌های بلاعوض هستند و یکی از سیاست‌های دولت به حساب می‌آیند. یارانه مستقیم، یارانه‌ای است که در بودجه دولت دارای ردیف بودجه‌ای معین است، یعنی دولت اعتباراتی را از محل بودجه عمومی پیش‌بینی می‌کند تا برای اقدامی خاص مصرف شود، مانند یارانه زیانکرد شرکت‌های دولتی.

- **یارانه غیر مستقیم**

یارانه‌هایی که جنبه کالایی دارد و یا اینکه یارانه با کمک کالایی انجام پذیرد و گیرندگان آن در بخش خصوصی متعدد باشند، یارانه غیرمستقیم نامیده می‌شود. یارانه‌هایی که بابت تثبیت قیمت مصرف‌کننده و یا تضمین قیمت تولیدکننده پرداخت می‌شود، در شمار یارانه غیرمستقیم قرار دارد و به علت تعدد گیرندگان و سازمآنهای مباشر تعیین دقیق میزان یارانه، مشکل و احتمال سوء استفاده در این پرداخت‌ها، بیشتر است.

به عبارت دیگر، یارانه غیرمستقیم کمک‌هایی است که براساس ارزش کالای تولید، صادر یا مصرف شده، نیروی کار یا زمین به کار می‌رود و یا سازماندهی آن، انجام می‌پذیرد و یا به کالاهای صادراتی ویژه، برای پایین نگاه داشتن قیمت آن‌ها، تعلق می‌گیرد و به دو دسته، کمک‌های بلاعوض کالاهای مصرفی مانند: نان، روغن، بنزین و سیمان و کالاهای تولیدی مانند: کود شیمیایی تقسیم می‌شود.

یارانه غیرمستقیم برای تثبیت اقتصادی و توزیع مجدد درآمد به کار می‌رود و به کالایی خاص که دارای مصرف‌کنندگان عمده است پرداخت می‌شود.

۱-۲-۲- طبقه‌بندی براساس انعکاس یا عدم انعکاس هزینه‌های آن در بودجه

- **یارانه پنهان**

گاهی، کالا یا خدمتی، از سوی دولت حمایت می‌شود، اما هزینه‌های این حمایت در حساب‌های پرداخت یارانه منعکس نمی‌شود و می‌توان آن را یارانه پنهان نامید، تفاوت آن با یارانه غیرمستقیم در این است که یارانه غیرمستقیم قابل محاسبه است و در حساب‌های مالی ظاهر می‌شود اما روش محاسبه آن دشوار است؛ در صورتی که یارانه پنهان عملاً به عنوان یارانه یا زیانکرد عملیاتی به حساب نمی‌آید، بلکه نوعی امتیاز است که دولت برای بخش‌ها به وجود می‌آورد. این نوع یارانه در اقتصاد ایران بخصوص از زمانی که تفاوت زیادی بین نرخ ارز رسمی با قیمت واقعی آن ایجاد شد، ابعاد گسترده‌ای یافت.

- **یارانه آشکار**

کلیه یارانه‌هایی که جزء هزینه‌های دولت به حساب می‌آید و کمک‌های بلاعوض نامیده می‌شوند، یارانه آشکار هستند، بنابراین همه یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم نیز، یارانه آشکار نام دارند.

۱-۲-۳- طبقه‌بندی براساس نحوه توزیع یارانه‌ها

- **باز**

مانند حامل‌های انرژی و شیر

- **سرانه**

مانند کالابرگ

- **هدفمند**

مانند یارانه اعتبارات

۱-۲-٤- طبقه‌بندی براساس هدف پرداخت یارانه و نحوه و روش پرداخت

به‌طور کلی انواع یارانه را براساس هدف پرداخت یارانه و نحوه و روش پرداخت آن نیز دسته‌بندی می‌کنند. بر اساس یک دسته‌بندی که در سال ۱۹۷۵ در یک مدل هفت‌گانه ارائه شده است، یارانه به هفت گروه زیر تقسیم شده است:

- **یارانه نقدی[1] یا کمک‌های نقدی[2]**

عبارت است از پرداخت‌های مستقیم به تولیدکنندگان یا مصرف‌کنندگان.

- **یارانه اعتبارات[3]**

---

[1] – **Cash Subsidies**

[2] – **Cash Grants**

[3] – **Credit Subsidies**

مثلا تصمیم‌های دولتی، یارانه نرخ بهره به مؤسسات یا وام‌های با نرخ بهره پایین. نظیر وام‌هایی که مثلاً به مراکز محروم با بهره‌های کمتر داده می‌شود یا وام‌هایی که به بخش کشاورزی یا بخش‌های دیگر با نرخ‌های پایین‌تری از نرخ رایج بازار پرداخت می‌شود.

- **یارانه مالیاتی**[1]

با هدف کاهش بدهی‌های مالیاتی یا تشویق صنعت یا فعالیت‌های اقتصادی در مناطق خاص، که با کاهش مالیاتی آن‌ها، سود بیشتری برای تولیدکنندگان یا ارائه‌کنندگان خدمات فراهم شود.

- **یارانه برابری**[2]

برای کمک‌های دولت به برقراری برابری است.

- **یارانه جنسی**[3]

تأمین کالا و خدمات توسط دولت در قیمتی کمتر از قیمت بازار است.

- **یارانه خرید تضمینی کالا**[4]

خرید کالا و خدمات توسط دولت در قیمت بالاتر از قیمت بازار یا قیمت تضمینی که جزء اقلامی است که در مورد گندم و بعضی اقلام مختلف که حدود ۲۸ قلم است، عمل می‌شود.

- **یارانه تنظیمی**[5]

پرداخت‌های ضمنی از طریق اقدامات تنظیمی دولت که قیمت‌های بازار را تحت تأثیر قرار می‌دهد. براساس این دسته‌بندی‌ها، ممکن است یارانه برای یک کالا در بیش از چند طبقه قرار گیرد. به عنوان نمونه یارانه پرداختی به گندم را، از آن برای که دولت در برای ثبات اقتصادی با قیمت تضمینی، آن را از کشاورز خریداری می‌کند می‌توان یارانه‌ای اقتصادی دانست، قسمتی از این یارانه که به نهادهای تولیدی آن پرداخت می‌شود **یارانه** تولیدی نام دارد و میزان یارانه‌ای را که برای پایین نگاه داشتن قیمت نان مصرفی پرداخت می‌شود، **یارانه** مصرفی است. علاوه بر این، از دیدگاه حساب‌های ملی، این پرداخت جزء یارانه‌های غیرمستقیم بوده، همچنین در طبقه‌بندی دیگر یارانه آشکار است. (نظری، ۱۳۸۸)[6]

۱-۲-۵- تقسیم‌بندی یارانه‌ها براساس موافقت‌نامه گات

موافقت‌نامه **گات**، یارانه‌ها را به دو دسته کلی تقسیم می‌کند: **یارانه‌های خاص** شامل: یارانه‌های ممنوع و یارانه‌های قابل پیگیری و **یارانه‌های غیرخاص** (غیر قابل پیگیری).

---

[1] – **Tax Subsidies**

[2] – **Equity Subsidies**

[3] – **In-Kind Subsides**

[4] – **Procurement Subsides**

[5] – **Regulatory Subsidies**

[6] نظری، محسن، یارانه و انواع آن، ۱۳۸۸، (به نقل از عباس کلانتری، ۱۳۸۵)

- **یارانه‌های خاص**

یارانه‌های خاص شامل دو نوع یارانه به شرح زیر است:

الف) یارانه‌های ممنوع

موافقت‌نامه در دو بند کوتاه، معیارهای کلی را برای تشخیص یارانه‌های ممنوع بیان می‌کند. این دو معیار با قید و شرط‌های بسیار همراه است که تا حد مقدور سعی در روشن ساختن آنها می‌شود.

ماده ۳ موافقت‌نامه، یارانه‌های ممنوع را به شکل زیر تعریف می‌کند:

الف- یارانه‌هایی که در متن قانون یا در واقع به تنهایی یا به عنوان یکی از چند ضابطه دیگر، موکول به عملکرد صادراتی هستند.

ب- یارانه‌هایی که به تنهایی یا به عنوان یکی از چند ضابطه دیگر، موکول به استفاده بیشتر از کالاهای داخلی در قیاس با کالاهای وارداتی هستند.

عبارت «در واقع» در متن اصلی به حالتی اشاره دارد که قانون اعطای یارانه، صادرات را شرط پرداخت یارانه نشناخته، در حالی که در عمل پرداخت یارانه فوق به عملکرد صادراتی مشروط شده است. لازم است ذکر شود که برابر زیرنویس بند ۱ ماده ۳، صرف این که یارانه‌ای به بنگاهی صادرکننده پرداخت می‌شود، به تنهایی دلیل کافی نیست که یارانه را جزو یارانه‌های ممنوع قرار دهد.

این ذهنیت ممکن است پدید آید که اگر یارانه‌ای به طور افقی به تمام صادرکنندگان یا استفاده‌کنندگان از کالاهای داخلی (با وجود کالای مشابه خارجی در رابطه با عملکرد صادراتی) پرداخت شود، با توجه به خاص نبودن آن قاعدتاً نباید یارانه ممنوع باشد، ولی بند ۳ ماده ۲ موافقت‌نامه صراحتاً این‌گونه یارانه‌ها را خاص می‌نامد، ولو اینکه بنابر تعریف، خاص تلقی نگردند. هر گونه یارانه‌ای که در چارچوب مقررات ماده۳ قرار گیرد، خاص تلقی خواهد شد.

ب) یارانه‌های قابل پیگیری

بیشتر یارانه‌ها، از جمله یارانه‌های تولیدی در رده یارانه‌های قابل پیگیری قرار می‌گیرند. یارانه‌های قابل پیگیری ممنوع نیستند ولی چنان‌چه پرداخت آن‌ها به تأثیر سوء بر منافع عضو دیگر بینجامد، این امکان وجود دارد که از طریق نظام حل‌اختلاف چند جانبه یا از طریق اقدامات جبرانی یک طرفه با آن‌ها مقابله شود. ماده ۵ موافقت‌نامه سه نوع اثر سوء را بر می‌شمرد:

اول- لطمه‌ای به صنعت داخلی در داخل قلمروی عضو شاکی از طریق واردات منتفع از یارانه وارد آید. چنین لطمه‌ای پایه‌ای برای عمل جبران خواهد بود.

دوم- آسیب جدی وجود داشته باشد. آسیب جدی معمولاً به دلیل ایراد اثر سوء (مثلاً جایگزینی صادرات) در بازار کشور پرداخت‌کننده یارانه یا در بازار کشوری ثالث به وجود می‌آید، بنابراین، برخلاف لطمه که در بازار کشور واردکننده اتفاق می‌افتد، آسیب جدی مبنای شکایت برای ایراد اثر سوء به صادرات یک کشور می‌تواند قرار گیرد.

سوم- وارد آمدن زیان یا از بین رفتن منافع ناشی از **گات ۱۹۹۴**، این حالت عموماً زمانی به وجود می‌آید که دسترسی وسیع‌تر به بازار که باید کاهش تعرفه‌های تثبیت شده باشد به واسطه یارانه محدود شود.

- **یارانه‌های غیرخاص (غیر قابل پیگیری)**

تمام اقداماتی که در تعریف یارانه می‌گنجد ولی خاص نیستند در این رده قرار می‌گیرند. این‌گونه از یارانه‌ها عمدتاً عبارت‌است‌از: کمک‌های دولت برای فعالیت‌های تحقیقاتی در بنگاه‌های اقتصادی یا کمک‌های یارانه‌ای به مناطق محروم در چارچوب کلی طرح‌های توسعه‌ای یا حتی کمک‌های دولت به بنگاه‌ها برای افزایش توان آن‌ها در راستای حفاظت از محیط‌زیست، تمامی این‌ها اکنون به شرط خاص بودن یارانه‌ای قابل پیگیری هستند.(طیار، ۱۳۸۵،ص۴)

۱-۳- یارانه در جهان

آدام اسمیت، بنیانگذار مکتب کلاسیک‌ها از مخالفان جدی دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی بود و هم‌اکنون نئوکلاسیک‌ها با اندک تغییراتی، بیانگر این اندیشه هستند. این بینش تا قبل از جنگ‌های جهانی بر اقتصاد غرب حاکم بود، اما با بروز جنگ و پدیدار شدن تورم همراه با رکود شدید اقتصادی، اندیشه‌های جدید همچون اندیشه‌های اقتصادی کینز قوت گرفت که در آن دولت به عنوان یکی از مهمترین عوامل تنظیم‌کننده و تعدیل‌کننده فعالیت‌های اقتصادی مطرح است. با اعمال این سیاست و بهبود اقتصاد غرب، بتدریج کنترل در بخش سیاستگذاری مالی و پولی و اداره بخش عمومی در اقتصاد به دولت سپرده شد و به هر حال از همین دوران که با شروع جنگ جهانی دوم مصادف بود، پرداخت یارانه به مفهوم امروزی شکل گرفت. در دوران پس از جنگ نیز کشورها با روی آوردن به اقتصاد و در واقع ادامه جنگ از طریق جنگ سرد، به دنبال رشد و توسعه اقتصادی، ناگزیر از حمایت گسترده از تولید و تجارت محصولات خود بودند و این مساله تا به امروز گسترش چشمگیری داشته است.

در حال حاضر، یارانه پرداختی به بخش کشاورزی در قالب یارانه‌های تولیدی و تجاری، یکی از اقلام مهم هزینه‌های دولت‌ها در کلیه کشورها از جمله کشورهای صنعتی، در حال توسعه و سوسیالیستی است، به طوری که در سال‌های اخیر با افزایش چشمگیر و قابل توجه این یارانه‌ها در کشورهای صنعتی تلاش‌های بین‌المللی برای کاهش آن آغاز شده است. همان‌گونه که در حال حاضر جغرافیای اقتصادی کشورهای جهان، گویای دسته‌بندی کشورها به پیشرفته صنعتی و در حال توسعه است، ماهیت این یارانه‌ها و انگیزه پرداخت آن در هر یک از این گروه کشورها، تا حدود زیادی با یکدیگر متفاوت است. (کجباف ۱۳۸۷،ص۵)

بررسی برنامه یارانه غذایی در کشورهای منتخب مورد مطالعه نشان می‌دهد که در گروه کشورهای توسعه یافته، یارانه مصرف‌کننده به صورت بسیار محدود و عمدتاً جهت‌گیری یارانه‌ها به سوی تولیدکننده و به‌ویژه **یارانه** صادراتی است. یک مورد استثنایی در این گروه از کشورها، ایالات متحده

آمریکاست که در ابتدا برنامه یارانه غذایی را برای حل مشکل بازار تولید محصولات کشاورزی آغاز کرده ولی اکنون به عنوان برنامه‌ای با هدف انتقال درآمد به مصرف‌کنندگانی که درآمد آنان از سطح معینی پائین‌تر بوده، درآمده است. از ویژگی‌های بارز برنامه **یارانه** غذایی آمریکا، هدفمندی از ابتدای کار بوده است. در کشورهای پیشرفته دیگر مانند کانادا و اتحادیه اروپا، کمک‌های دولت در زمینه غذا به سمت تأمین سلامت غذا، بهبود کیفیت غذا در مسیر مزرعه تا خانه و آگاهی دادن به مصرف‌کننده در زمینه تغذیه سالم است. در این مورد، **کانادا** مثال بارزی از این کشورهاست که در زمینه تأمین سلامت غذا در مزرعه، کارخانجات صنایع غذایی و سرانجام در طول مسیر بازاریابی، سرمایه‌گذاری زیادی انجام داده است. در گروه کشورهای در حال توسعه، بیشتر کشورها یارانه را به صورت عمومی آغاز کرده ولی از دهه ۱۹۸۰، نسبت به انجام اصلاحاتی در برنامه یارانه غذا اقدام کرده‌اند.

دلیل عمده این کشورها برای اجرای برنامه اصلاحات، پرهزینه بودن یارانه عمومی به دلیل فراگیر بودن آن است. با توجه به افزایش جمعیت و قیمت محصولات غذایی در بازار جهانی، به‌ویژه در دوره‌های زمانی خاص، بار مالی دولت افزایش قابل توجهی یافته بود. علاوه بر این، ناکارایی نظام توزیع دولتی و آثار منفی کنترل قیمت محصولات بر تولیدکنندگان کشاورزی از دیگر دلایل انجام اصلاحات بوده است. در برنامه **یارانه** غذا، تأکید بر دادن یارانه به محصولات اساسی مورد نیاز مردم به‌ویژه غلات و در مواردی شکر و روغن نباتی بوده است. در برنامه اصلاحات یارانه غذا در برخی کشورها، علاوه بر هدفمندی برنامه یارانه، کوشش شده تعداد محصولات یارانه‌ای نیز کاهش یابد. آثار بودجه‌ای اصلاحات در این کشورها چنانچه در جدول شماره ۱-۱ نشان داده شده قابل ملاحظه بوده است. به عنوان مثال، در کشور مصر و بنگلادش، سهم یارانه غذا در بودجه دولت از ۱۴ و ۱۱ درصد به ترتیب به ۵/۵ و ۸ درصد کاهش یافته است.

بررسی‌های انجام شده در کشورهای منتخب نشان می‌دهد که هر یک از کشورها متناسب با شرایط خاص از شیوه خاص و یا ترکیبی از شیوه‌های مختلف بهره جسته‌اند. غالب کشورها، انتخاب خانوارهای فقیر را بر اساس آزمون توانگری (که در این آزمون به کمک دو تا سه روش، وسع اقتصادی مردم مشخص می‌شود) انجام داده‌اند. بدین گونه درآمد خانوارها به عنوان شاخصی برای انتخاب مستحقین استفاده شده است که از آن جمله می‌توان از آمریکا، هندوستان، برزیل و اردن نام برد.

جدول ۱-۱. ویژگی‌های برنامه یارانه غذا در کشورهای منتخب

کشور	نوع یارانه و تحولات آن	محصولات یارانه‌ای	هزینه یارانه و تحولات آن به عنوان درصدی از بودجه دولت
هندوستان	هدفمند	برنج، گندم، شکر	۱۳۰ میلیارد روپیه
مصر	عمومی ← هدفمندی ضعیف	گندم، ماکارونی، شکر، حبوبات	۱۴ ← ۵/۵
سری‌لانکا	عمومی- هدفمند ← حذف	برنج، آرد گندم، شکر، شیرخشک	-
پاکستان	عمومی ← هدفمند	گندم	۱۳۵۲۰ (میلیون روپیه)
بنگلادش	عمومی و هدفمند	گندم، برنج	۱۱ ← ۸
فیلیپین	پروژه نمونه- هدفمند	برنج، روغن نباتی	-
اردن	عمومی ← هدفمند	غلات، شکر	۷ ← ۱
آمریکا	کمک‌های نقدی هدفمند ← کوپن غذا هدفمند	غذاهای مختلف	۴۱/۶ میلیارد دلار
کانادا	سلامت غذا و امنیت غذایی	غذاهای مختلف بویژه فرآورده‌های شیری پرداخت نقدی	۶۲ میلیون دلار
تونس	عمومی ← هدفمند		۴ ← ۲ (درآمد ملی)
برزیل	عمومی ← هدفمند		

مأخذ:(نجفی، ۱۳۸۷، ص۳)

در برنامه نمونه کشور فیلیپین، ابتدا هدفمندی براساس مناطق جغرافیایی انجام گرفته و سپس در این مناطق از آزمون وسع استفاده شده و این روش ترکیبی با موفقیت بیشتری روبه‌رو بوده است. در برخی کشورها مانند مصر از شیوه خود هدفمندی در پاره‌ای محصولات مانند نان استفاده شده است. بدین‌گونه که نان با سبوس بیشتر در نانوایی‌های خاص به قیمت پائین به فروش می‌رسد. علاوه بر این، در تعداد قابل توجهی از کشورها روش‌های هدفمند تکمیلی مانند تغذیه مدارس (در آمریکا، هندوستان و برزیل) و یا برنامه غذا در برابر کار (در هندوستان و بنگلادش) نیز استفاده کرده‌اند که هدفمندی دقیق‌تری را امکان‌پذیر ساخته است[1].

در برخی کشورها نیز از طریق کنترل قیمت یا ایجاد سیستم دو قیمتی، امکان دسترسی مردم و یا گروه‌های خاص را از طریق کالا برگ و کارت غذا امکان‌پذیر ساخته‌اند. هر یک از روش‌های هدفمندی دارای مزایا و معایب، همچنین نیازهای اداری خاص است. علاوه بر این، همه روش‌های هدفمندسازی فرد یا خانوار، با مسائل مشترکی به شرح زیر روبه‌روست:

۱- شاخص‌های درآمد و رفاه در طول زمان به شوک‌های کوتاه مدت و بلندمدت پاسخ داده‌اند و تغییر می‌کنند، بنابراین ممکن است بر اساس یک شاخص درآمد خاص در یک زمان خاص، بر اساس

[1] نجفی، ۱۳۸۷، ص۳ (به نقل از بلینک، گوسی،۲۰۰۱)

اطلاعات جمع‌آوری شده، خانوارهایی که مدت زیادی دچار ناامنی غذایی شده‌اند برای شرکت در برنامه انتخاب شوند.

۲- فقر و ناامنی غذایی از چند طریق خود را در میان خانوارها نشان می‌دهد، بنابراین هدفمندسازی در سطح خانوارها نیاز به تلاش وسیعی برای جستجوی فقیرترین اعضای هر جامعه دارد.

۳- این انگیزه برای خانوارها وجود دارد که وضعیت خود را نامناسب جلوه دهند تا احتمال پذیرفته شدن در برنامه‌های هدفمندسازی افزایش یابد، همچنین در مواردی که هدفمندسازی بر اساس خصوصیتی مثل مالکیت کالاهای بادوام صورت گیرد، خانوارها برای پنهان کردن مالکیت‌هایشان با انگیزه می‌شوند.

۴- اگر معیار شرکت در برنامه‌های هدفمندسازی بعد و اندازه خانوار باشد، انگیزه برای ازدواج و داشتن تعداد فرزند بیشتر تقویت می‌شود.

بررسی‌های انجام شده همچنین نشان می‌دهد دولت‌ها عموماً برنامه یارانه قیمتی غذا را بر پرداخت نقدی ترجیح داده‌اند. اردن به عنوان استثناء از این قاعده کلی محسوب می‌شود که برنامه انتقال درآمدی به صورت نقدی در آنجا با موفقیت روبه‌رو بوده است. با توجه به اهمیت یارانه قیمتی غذا در کشورهای در حال توسعه، توجه به جنبه‌های مختلف آن به‌منظور سیاست‌گذاری غذایی مناسب اهمیت دارد[1].

۱-۳-۱- یارانه قیمتی غذا

دولت‌ها همواره به دنبال کاهش هزینه زندگی برای کل جمعیت و یا بخشی از جمعیت از طریق یارانه قیمت کالاها و خدمات و یا انتقال نقدی درآمد هستند. در عمل، چنانچه از بررسی تجربیات کشورهای مختلف برمی‌آید، به استثناء اردن، بقیه کشورها از یارانه قیمتی غذا در برای تحقق این هدف‌های بهره جسته‌اند. این کار با وجود این امر انجام گرفته که تحقق این هدف‌های از طریق انتقال درآمد از انحراف اقتصادی کمتری برخوردار است.

<u>دلایل دولت‌ها برای انتخاب یارانه قیمتی به شرح زیر است:</u>

دلیل اول، انتخاب نظام قیمت‌گذاری از سوی یک دولت به عنوان ابزاری برای حمایت اجتماعی ممکن است برای تغییر در الگوی تقاضا باشد. آنان این کار را به سبب صرفه‌های بیرونی مصرف کالاها و خدمات خاص انجام می‌دهند. به بیان دیگر، منافع جامعه از مصرف آن کالا بیش از مصرف‌کننده است.

دلیل دوم، آن است که جامعه برای مصرف حداقل اقلام غذایی اساسی توسط گروه‌های جامعه ارزش بالایی قائل است.

---

[1] نجفی، ۱۳۸۷،ص۴ (به نقل از شبان، ۲۰۰۱)

دلیل سوم، آن است که از لحاظ سیاسی، قانع کردن جامعه و یا مالیات‌دهندگان در تخصیص وجوه به یارانه غذاهای اساسی در مقایسه با انتقال درآمد ساده‌تر است. علاوه بر این، حمایت قیمتی از دیدگاه سیاسی، از پایداری بیشتری در مقایسه با برنامه‌های انتقال درآمدی برخوردار است، چون بخش عمده‌ای از منافع آن علاوه بر فقرا به طبقه متوسط جامعه می‌رسد و در نتیجه حمایت عمومی از برنامه یارانه غذا گسترده‌تر است.

دلیل چهارم آن است که از نظر اداری پرداخت یارانه به یک کالا، ساده‌تر از انتقال درآمدی به صورت پرداخت نقدی است، زیرا دولت با کنترل حرکت یک کالا مانند نان و برنج در مسیر بازاریابی می‌تواند تا حدود زیادی اطمینان یابد که خانوارها به مقدار معینی غذا دسترسی خواهند یافت.

علاوه بر این، از طریق یارانه قیمتی می‌توان یارانه را به سوی فقرا، هدفمند کرد، بی‌آن‌که نیازی به برقراری یک نظام اداری برای هدفمندسازی آشکار باشد، با انتخاب محصولاتی که به طور عمده فقرا مصرف می‌کنند.

دولت‌ها نیازی به شناسایی خانوارهای فقیر ندارند. بدین‌گونه با هدفمندی بر مبنای رفتار غذایی فقرا، دولت‌ها می‌توانند از هزینه‌های اقتصادی و سیاسی حذف افراد بر اساس درآمدشان، که اغلب آن را آشکار نمی‌کنند، اجتناب نمایند. بالاخره، آخرین دلیل دولت‌ها برای تمرکز یارانه قیمتی و انتقال جنسی محصولات غذایی آن است که از دید آنان، بازار این محصولات دارای مشکلاتی است و دخالت دولت برای تکمیل و رفع مشکلات بازار ضرورت دارد.

در شرایط حاد، مانند بروز قحطی، کنترل کامل دولت ضرورت دارد، ولی در شرایط معمولی سازوکار تحویل غذا از سوی دولت غیرکارا ست. در برخی موارد، دولت‌ها کوشش کرده‌اند که با اتخاذ تدابیری بر این مشکل غلبه کنند. به عنوان مثال، دولت هند پس از استقلال با تأسیس یک شرکت بازرگانی نیمه دولتی و شبکه فروشگاه‌های دولتی، محصولاتی مانند: غلات، شکر، روغن و نفت را توزیع کرده‌اند. یکی از عوامل مؤثر در اقبال دولت‌ها به ایجاد شبکه توزیع غیربازاری و دولتی آن است که برای اداره‌کنندگان، زمینه‌ای برای ایجاد رانت فراهم می‌سازد. در برخی موارد، یارانه‌ها از طریق زنجیره بازاریابی پرداخت می‌شود، مثلاً دولت پاکستان به حمل و نقل و انبارداری غلات یارانه‌ای می‌پردازد که نتیجه آن کاهش قیمت غلات است. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که ایجاد بازار دولتی موازی، مانع از رشد بازرگانی خصوصی می‌شود و غالباً به ایجاد شبکه توزیع غیرکارا می‌انجامد. به‌طور کلی، در بیشتر موارد، کوشش برای برخورداری از مزایای اداری یارانه محصولات، سبب تحمیل هزینه‌های اقتصادی اضافی برجامعه می‌شود. به عنوان مثال، یارانه نه تنها موجب افزایش مصرف محصول یارانه‌ای می‌شود بلکه معمولاً بطور ناخواسته، سبب تضعیف انگیزه تولید می‌شود. به طور کلی، هزینه‌های چنین انحرافات قیمتی بخوبی شناخته شده و به هنگام طراحی و یا ارزیابی برنامه، یارانه قیمتی باید مورد توجه قرار گیرد.

۱-۳-۲- یارانه عمومی مصرفی

زمانی که به محصولی یارانه داده می‌شود و برای خرید آن سهمیه‌ای مشخص نمی‌شود، هدفمندی ضمنی در خصوص منافع یارانه انجام می‌شود. در این روش، منافع خانوارها متناسب با میزان خرید محصولات یارانه‌ای است. برای کالاهایی که اقتصاددانان «کالای معمولی» می‌گویند (کشش درآمدی آنان بین صفر و یک است)، هرچه خانوارها ثروتمند باشند، میزان ارزش مطلق دریافتی آنان بیشتر است. هرچند، در این گروه از محصولات، هرچه خانوار فقیرتر باشد، یارانه، سهم بیشتری از درآمد خانوار را تشکیل می‌دهد. بیشتر غلات یارانه‌ای مانند گندم و برنج که مصرف عام دارند، در این گروه قرار می‌گیرند. در برخی موارد، دولت‌ها ممکن است به محصولاتی که کشش درآمدی آنان بیش از یک است یارانه بپردازند (کالاهای لوکس). بر خلاف نام آن، بسیاری از محصولاتی مانند گوشت و فراورده‌های شیری که جزئی از سبد مصرفی هستند، در این گروه قرار می‌گیرند. تعریف اقتصادی **کالای لوکس**، حاکی از آن است که به موازات افزایش درآمد، مبلغی که برای خرید محصول پرداخت می‌شود به عنوان درصدی از مصرف کل افزایش می‌یابد. این به معنای آن است که میزان درآمدی که از طریق یارانه کالا، به‌طور مطلق و نسبی به خانوارهای مرفه انتقال می‌یابد در مقایسه با خانوارهای فقیر بیشتر است. بالعکس ممکن است برخی محصولات را فقرا به میزان بیشتری در مقایسه با سایر محصولات مصرف کنند. به این محصولات، «**کالای پست**» گفته می‌شود؛ این نامگذاری بیشتر در ارتباط با الگوی خرید (یا کشش درآمدی منفی) و نه ویژگی‌های فیزیکی کالا انجام شده است. بر این اساس، در برخی شرایط، غلات سخت (یا نان سبوس دار)، «کالای پست» محسوب می‌شود، زیرا ارزش نسبی و مطلق منافع یارانه برای فقرا بیش از طبقات درآمدی دیگر جامعه است. هرچند ارزش غذایی آنان به مراتب بیشتر از غلات تصفیه و سفید شده است.

یارانه برای محصولاتی با کشش درآمد پائین و یا منفی می‌تواند **تصاعدی** باشد. یارانه چنین کالاهایی غالباً «**خودهدفمند**» نامیده می‌شود. چنین یارانه‌هایی را می‌توان در مورد محصولاتی که با انواع و درجات مختلفی از سوی مصرف‌کننده مشخص می‌شوند، به‌کار گرفت.

مطالعات انجام شده درباره یارانه در مصر نشان می‌دهد فقرا، شکر و نان یارانه‌ای را بیش از اغنیاء مصرف می‌کنند، ولی مصرف آرد و روغن به موازات افزایش درآمد، به‌آرامی افزایش می‌یابد[1].

در مطالعه قدیمی‌تری این نتیجه به دست آمده که ارزش آرد و نان مصرف شده به وسیله فقیرترین چارک درآمدی در سال ۱۹۸۲ به میزان ۱۵ درصد کمتر از مقداری بود که اغنیاء خریداری می‌کردند. در همان زمان، چارک درآمدی پائین روستایی به میزان بیست درصد کمتر از چارک درآمدی بالای

[1] نجفی، ۱۳۸۷،ص۷ (به نقل از آدامز، ۱۹۹۶، آدامز، ۲۰۰۰)

روستایی از یارانه دولتی استفاده می‌کردند، در حالی که میزان مصرفشان تقریباً مشابه فقرای شهری بوده است[۱]. این موضوع نشان می‌دهد که توزیع قبلی تا حدی به سوی طبقات مرفه گرایش داشته است (هرچند به عنوان درصدی از درآمد به فقرا مساعدت بیشتری کرده است). یک دهه بعد، سیاست یارانه دولتی تا حدودی به سوی فقرا هدفمند گردید. در این فاصله، دولت سیاست‌هایی را در برای محدود ساختن یارانه به آرد و نان سفید و تمرکز به آرد و نان سبوس‌دار به مرحله اجرا گذاشت. اهمیت آثار توزیعی یارانه را می‌توان با مقایسه توزیع گندم و برنج در نواحی شهری ایالت بلوهریزانت برزیل با همان محصولات در سری‌لانکا پس از اجرای برنامه هدفمندی یارانه در سال ۱۹۷۸ نشان داد. در برزیل، فقرا و اغنیا مقدار مشابهی از این محصولات را مصرف می‌کردند ولی در سری‌لانکا، فقرا پنجاه درصد کمتر از اغنیا گندم مصرف می‌کردند. این به احتمال زیاد ناشی از آن است که در سری‌لانکا، برنج، غذای اصلی اکثریت جمعیت است، بنابراین، خانوارهای غیرفقیر و همچنین تعداد اندکی از کارگران مزارع بزرگ که نان مصرف می‌کردند، منتفع‌شوندگان اصلی یارانه غیرهدفمند گندم بوده‌اند[۲].

۱-۳-۳- خود هدفمندی یارانه

چنان‌چه پیش از این اشاره شد، وقتی که مصرف محصولی با افزایش درآمد کاهش می‌یابد، یارانه آن به‌طور عمده، نصیب فقرا می‌شود. برخی کشورها سهم عمده‌ای از بودجه یارانه را به چنین محصولاتی اختصاص داده‌اند که نوعی خودهدفمندی محسوب می‌شود. این چنین هدفمندی، به‌ویژه از آن جهت مطلوب است که بر اساس رفتار مصرف، طراحی شده و نیازی به این‌که سازمان دولتی به جمع‌آوری اطلاعات درباره درآمد یا ویژگی‌های دیگر مصرف‌کنندگان بپردازد، ندارد، (و به شیوه‌ای که در برنامه یارانه هدفمند مدیریت شده معمول است، اقدام نمایند).

یکی از موفق‌ترین تلاش‌ها در انتقال از یارانه عمومی به محصولات خود هدفمند در تونس میان سالهای ۱۹۸۵ تا ۱۹۹۳ انجام شده است. دولت تونس در این دوره، از برنامه یارانه‌ای که ۴ درصد تولید ناخالص را تشکیل می‌داد به برنامه یارانه‌ای که هزینه آن به نصف کاهش یافت، روی آورد. همزمان، سهم بیستک پائین درآمد از هشت درصد به ۲۱ درصد افزایش یافت.

هسته اصلی این تغییر در انتقال به محصولات خودهدفمند کرد، به عنوان مثال، جایگزینی شیر خشک در کارتن‌های کوچک به جای شیر تازه در بطری را می‌توان ذکر نمود. همچنین، یارانه به خرید روغن ژنریک از بشکه داده شد، در حالی‌که روغن‌نباتی در بطری به قیمت آزاد در دسترس همگان قرار

---

[۱] نجفی، ۱۳۸۷، ص۷ (به نقل از آلدرمن و براون ،۱۹۸۴)

[۲] نجفی، ۱۳۸۷، ص۷ (به نقل از فرار، ۲۰۰۰، ادیري سینگ،۱۹۸۷)

داشت. به طریق مشابه، یارانه قرص نان حفظ شده ولی یارانه نان ضخیم (باگت) حذف گردید. سرانجام، بازار نان به منظور تأمین انواع نان دلخواه مصرف‌کنندگان غیرفقیر آزاد گردید.

هرچند تجربه تونس امکان هدفمندساختن یارانه را از طریق انتخاب محصولات نشان می‌دهد، در همان حال پاره‌ای محدودیت‌های برنامه خودهدفمندی را آشکار می‌سازد.

نخست، هرچند برخی محصولات بخوبی هدفمند شد، ولی مجموعه یارانه‌ها بدان‌گونه نبود. چنانچه محصولات یارانه‌ای شامل چهار محصولی می‌شد که بیشتر فقرا مصرف می‌کردند، سهم دودهک پائین درآمد می‌توانست به میزان ۲۵ درصد افزایش یابد.

دوم، حتی بهترین کالاهای خودهدفمند بین $\frac{۱}{۲}$ تا $\frac{۲}{۳}$ منافع را عاید ۴۰ درصد فقیرترین جمعیت می‌سازد، در حالی که موفق‌ترین برنامه انتقالی از طریق آزمون وسع می‌تواند ۸۰ درصد منافع را عاید ۴۰ درصد فقیرترین جمعیت نماید[۱].

سوم، از آنجا که کالاهای خودهدفمند، تنها بخش کوچکی از بودجه خانوارهای فقیر را تشکیل می‌دهد، انتقال درآمدی محدودی را امکان‌پذیر می‌سازد.

۱-۳-٤- تثبیت قیمت

علاوه بر کاهش هزینه غذا، یارانه قیمتی معمولاً سبب کاهش نوسانات قیمت می‌شود. در واقع، بسیاری دولت‌ها تثبیت قیمت را به عنوان یکی از هدف‌های خود در برقراری برنامه‌های یارانه و جیره‌بندی ذکر می‌کنند، هرچند تعداد اندکی از آنان بر نوسانات قیمت بدون سعی در کاهش قیمت تمرکز دارند. در بسیاری موارد، یارانه عمومی می‌تواند به کاهش نوسانات هزینه زندگی کمک کند. هرچند، اصولاً یارانه‌ای که می‌تواند موجب کاهش هزینه کالا شود، می‌تواند نوسانات قیمت را بیشتر کند. به عنوان مثال، اگر به کالایی به اندازه ۵۰ درصد قیمت جهانی یارانه داده شود، افزایش ۲۵ درصدی در قیمت جهانی، درصورت ثابت ماندن میزان یارانه، به افزایش ۵۰ درصدی در قیمت محلی کالا می‌انجامد. در مقایسه، قیمت ثابت کالا، به شکل یارانه عمومی و یا جیره‌بندی، موجب تثبیت هزینه ظاهری مصرف‌کنندگان می‌شود ولی از سوی دیگر سبب بی‌ثباتی بودجه خواهد شد. بنابراین، منافع بالقوه ناشی از تثبیت قیمت‌های عمده‌فروشی و خرده‌فروشی می‌تواند با بی‌ثبات منتقل شده به اقتصاد کلان خنثی شود. وضعیت مشابهی در مورد برنامه‌های تثبیت قیمت از طریق خرید در زمان برداشت و رهاسازی در زمان کمبود وجود دارد، ولی بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که تثبیت قیمت می‌تواند آثار مثبتی داشته باشد. به

[۱] نجفی، ۱۳۸۷، ص۸ (به نقل از آلدرمن و لیندرت، ۱۹۸۸)

عنوان مثال، دولت پاکستان که سهم قابل توجهی از مازاد به بازار عرضه شده گندم را خریداری و انبار کرده و در مواقع کمبود رها می‌کند، موفق شده تثبیت قیمت‌ها را در طول سال تثبیت سازد[1].

۱-۳-۵- ملاحظات اداری

یارانه کالاها به جز هزینه اداری هدفمندی، دارای هزینه‌های دیگری نیز هست. یکی از این هزینه‌ها، محدود ساختن فروش محصولات یارانه‌ای در بازار آزاد است. این موضوع تنها به مصرف‌کنندگان مربوط نیست، بلکه به توزیع‌کنندگان نیز که کالاها را از شبکه توزیع یارانه‌ای وارد بازار آزاد می‌کنند، ارتباط دارد. فروش‌های پنهانی در مراحل اولیه مسیر بازاریابی، در عمده فروشی یا در سطح آسیابانی و تبدیل همچنین در سطح خرده‌فروشی و خانوار اتفاق می‌افتد. آشکار است که اگر غلات یارانه‌ای در بازار آزاد به فروش رود، این امر در تناقض با هدف‌های سیاست‌گذاران در برنامه یارانه غذاست، هرچند این موضوع در مورد فروش مجدد محصول یارانه‌ای توسط مصرف‌کننده کمتر روشن است. با توجه به دلایل برقراری یارانه غذا، این موضوع در راستای هدف‌های سیاست‌گذاران نیست. هرچند، فروش مجدد می‌تواند موجب افزایش رفاه خانوار شود زیرا می‌توانند به خرید کالاهایی که مطلوبیت بیشتری دارند، مبادرت ورزند. در بسیاری موارد، شکاف میان گندم تحویلی به آسیاب‌ها و آرد خریداری شده توسط خانوارها قابل ملاحظه است. این شکاف در پاکستان ۶۹ درصد کل گندم یارانه‌ای بوده است. در هندوستان نیز این شکاف قابل ملاحظه بوده است، اما تعیین اینکه چه مقدار از این نشت در سطح عمده فروشی و چه مقدار در سطح خرده فروشی اتفاق می‌افتد، دشوار بوده است. به سبب آنکه بازرسی دشوار است، جلوگیری از این نشت نیز مشکل است. مکزیک با استفاده از فناوری جدید برای این مشکل راه‌حلی یافته است. در مرحله نخست اصلاحات انجام شده در سال ۱۹۹۱ به مصرف‌کنندگان انتخاب شده بر اساس آزمون وسع، کارت‌های هوشمندی داده شد که بر روی آن سهمیه روزانه نان مجانی نوشته شده بود. این کارت با چشم الکترونیکی توسط دستگاه‌هایی که به نانوایی‌ها داده شده بود، خوانده می‌شد. هزینه این ماشین‌ها در مقایسه با کل هزینه یارانه نان، اندک گزارش شده است. بدین‌گونه، کنترل نانوایی‌ها به‌آسانی انجام می‌گرفت.

دولت مکزیک در ادامه برنامه استفاده از کارت هوشمند در سال ۱۹۹۵، یک پروژه نمونه در مناطق شهری ایالت گامپک اجرا کرد. به خانوارهای مستحق، کارت پلاستیکی داده شد که می‌توانست اسکن شود و ارزش ماهیانه آن زمانی که مادران همراه با فرزندانشان به کلینیک‌های بهداشتی مراجعه می‌کردند، تمدید می‌شد. کارتی که برای پرداخت به خرده فروشی‌های مشخص استفاده می‌شد، سبب کاهش قابل

[1] نجفی، ۱۳۸۷، ص۹ (به نقل از پاشا و همکاران، ۲۰۰۰)

ملاحظه تقلب در مقایسه با کوپن‌های کاغذی گردید. این روش می‌تواند به‌خوبی در مورد نظام جیره‌بندی و یا سیستم قیمت‌گذاری دوگانه مورد استفاده شود. البته چنین روشی برای استفاده در مناطق فقیری که دسترسی به برق ندارند، مناسب نیست[1].

بسیاری از برنامه‌های یارانه به شبکه توزیع نیاز دارند. در واقع، در بیشتر برنامه‌ها به دو شبکه توزیع نیاز است، یکی برای توزیع کالابرگ و یا گواهی جیره و دیگری برای محصول. در هندوستان، به عنوان مثال، جدا از هزینه‌های مربوط به هدفمندی نامناسب، هزینه رساندن غلات به بهره‌مندان، پنجاه درصد بیش از بهای پرداختی به وسیله مصرف‌کنندگان است. این ممکن است در نتیجه ناکارآیی موجود در بوروکراسی باشد که فاقد انگیزه برای حداقل کردن هزینه، همچنین سیستم متمرکز و بدون انعطاف مقررات خرید محصولات باشد. علاوه بر این، مربوط ساختن خرید محصول برای یارانه مصرف‌کنندگان با برنامه‌های حمایتی کشاورزی می‌تواند موجب افزایش شدید هزینه حمل و نقل شود. به عنوان مثال، در هندوستان حجم زیادی از گندم برای نظام توزیع دولتی در ایالات شمال غربی خریداری می‌شود که دور از مناطقی است که منتفع‌شوندگان برنامه تمرکز دارند.

اختلاف میان هزینه دولت به ازاء واحد محصولی که در برنامه توزیع یارانه‌ای قرار دارد با ارزش آن برای مصرف‌کننده قابل ملاحظه است. چنانچه پیش از این اشاره شد، غالباً در بودجه دولت، هزینه کامل یا هزینه‌ای که خرید، نگهداری و توزیع محصول برای اقتصاد دارد، منعکس نمی‌شود. به‌طریق مشابه، هزینه اعتبارات و هزینه‌های اداری در حسابداری رسمی کمتر از ارزش واقعی آن است. این امر میان هزینه واحد محصول برای عامل و یا سازمانی که درگیر برنامه است با هزینه واحد محصول برای کل اقتصاد اختلاف قابل ملاحظه‌ای ایجاد می‌کند. هر دوی این هزینه‌ها با منافع واحد محصولی که به مصرف‌کننده می‌رسد (که برابر اختلاف میان قیمت یارانه‌ای و قیمت بازار است) متفاوت است. هرچند در بازاری که به میزان زیادی تحت تأثیر مقررات دولتی قرار دارد، قیمت بازار ممکن است در ارتباط با کمیابی کالا نباشد و انتقال ضمنی درآمد به مصرف‌کننده تا حدودی، زیان‌های اقتصادی ناشی از انحراف بازار را جبران کند.

۱-۳-۶- جنبه‌های سیاسی اصلاحات یارانه غذا

چه کسی هوادار اصلاح سیاست غذایی و چه کسی در مقابل آن ایستاده است؟ در حالی‌که تعداد کشورهایی که یارانه غذای عمومی دارند، اندک است، بسیاری کشورها به اصلاح نظام یارانه‌ای خود اقدام کرده‌اند. ماهیت و زمان انجام اصلاحات به بسیاری عوامل بستگی دارد که از آن جمله می‌توان به تقابل میان گروه‌های داخلی و مؤسسات بین‌المللی اشاره کرد. به عنوان مثال، در داخل کشورها، حمایت

[1] نجفی، ۱۳۸۷، ص ۱۰ (به نقل از گندرسن و همکاران، ۲۰۰۰)

برای اصلاحات یارانه‌ای از جانب وزارت کشاورزی انجام می‌گیرد که منعکس‌کننده تمایلات کشاورزان است. در مقابل، وزارت‌خانه‌های غذا (یا عرضه) و یا بازرگانی، نماینده تمایلات مصرف‌کنندگان هستند. وزارت‌خانه‌های دارایی، غالباً، این هزینه‌های آشکار را عاملی در بی ثباتی بودجه دولت می‌دانند. گروه‌های دیگر مؤثر در تشویق و یا مخالف با برنامه‌های اصلاحی یارانه غذا، از تبدیل‌کنندگان و عوامل بازاریابی به شمار می‌روند. در آمریکا، تبدیل‌کنندگان و خرده‌فروشان غذا با گروه‌های کشاورزان در مخالفت با تبدیل کالا برگ غذا به پرداخت نقدی متحد هستند. کوشش برای اصلاح نظام یارانه در بنگلادش قبل از جدایی از پاکستان به سبب اتحاد کارکنان وزارت عرضه غذا (که در خطر از دست دادن شغل و منافع خود بودند) با تبدیل‌کنندگان و گروه‌های حامی مصرف‌کنندگان، با شکست مواجه شد؛ اما از طرف دیگر اصلاح برنامه یارانه در دهه ۱۹۸۰ در پاکستان و دهه ۱۹۹۰ در بنگلادش با موفقیت روبه‌رو شد. در این موارد، هیچ اختلافی میان کارمندان وزارت عرضه غذا و توده مردم در مخالفت با اصلاحات به‌وجود نیامد زیرا مصرف‌کنندگان، در نتیجه مدیریت ضعیف و فساد موجود در برنامه، دلیلی برای دفاع از آن نداشتند.

در بنگلادش، حتی جیره‌بندی در مناطق شهری به سبب وجود نداشتن محصول یارانه‌ای در مغازه‌ها به حالت تعلیق درآمد. این به معنای آن است که اختلاف اندکی میان قیمت محصول یارانه‌ای و محصولات جایگزین دیگر وجود داشت که سبب کاهش ارزش برنامه برای مصرف‌کنندگان و در نتیجه از بین رفتن انگیزه برای تلاش به‌منظور حفظ آن گردیده بود.

مدیریت نادرست اصلاحات برنامه یارانه غذا می‌تواند موجب تضعیف دولت‌ها و تخریب هواداران اصلاحات شود، در حالی‌که واکنش‌های خشونت‌آمیز به اصلاحات سیاست غذا نادر بوده است ولی بیشتر دولت‌ها از امکان وقوع آن آگاه هستند. شورش‌هایی که به‌دنبال افزایش قیمت برخی مواد غذایی در مصر در سال ۱۹۷۷ روی داد، در اذهان باقی مانده است، اما به سبب محدود بودن تعداد این‌گونه واکنش‌ها، سیاست‌گذاران به ارزیابی عواملی که می‌تواند به پذیرش اصلاحات توسط مردم کمک کند، علاقه‌مند هستند.

در چین، دولت با دادن یارانه به تولید و مصرف میوه و سبزی، بهای آنها را پایین آورده و مصرف را بالا برده بود. (یک کیلو سبزی و میوه نزدیک دو یوآن یعنی حدود ۲۰۰ تومان بود و هست. کشور چین با سیاست مالی و پولی تورم، نرخ کالا و خدمات را بسیار پایین نگه داشته است.) از سوی دیگر، تولید و مصرف مرغ و ماهی آزاد بود و بازار، نرخ آن را تعیین می‌کرد و می‌کند. اما برای گوشت قرمز- که تهیه آن بیش از سه برابر خوراک مرغ، هزینه اجتماعی دارد- دولت مالیات می‌گیرد و مصرف‌کننده برای هر کیلو، نزدیک به معادل ۹ هزار تومان باید پرداخت کند. بدین ترتیب، تولید و مصرف مرغ و ماهی را به دست بازار آزاد رها کرده‌اند، اما تولید و مصرف میوه و سبزی را که هزینه اجتماعی آن کم، و سود آن

زیاد است را تشویق می‌کنند و از مصرف گوشت قرمز که به باور کارشناسان بهداشتی سود زیادی ندارد کاسته‌اند.

در مصر، بانک جهانی به طور رسمی اعلام کرده است که هدفمند کردن یارانه‌ها در مصر شکست خورده است. بانک جهانی، دلایل چندگانه‌ای را برای شکست هدفمند کردن یارانه‌ها در مصر برشمرده است:

موثر نبودن و ناکارایی ساختار اقتصاد فعلی مصر، تورم شدید ناشی از اجرای طرح و نبود اطلاعات دقیق و صحیح از خانوارها در مصر را می‌توان از دلایل اصلی موفق نبودن طرح هدفمند کردن یارانه‌ها در این کشور دانست. بر این اساس، در کنار افزایش شدید قیمت مواد غذایی و انرژی که از یارانه حمایتی دولت حذف شده‌اند، به دلیل اطلاعات نادرست از وضعیت اقتصادی خانوارها، یارانه‌های نقدی به صورت غیرعادلانه در میان اقشار کم درآمد توزیع شده است و در عمل، این اقشار در جریان هدفمند کردن یارانه‌ها، نه تنها قدرت خرید بیشتری پیدا نکرده‌اند، بلکه متحمل فشارهای بیشتری شده‌اند.

عوامل مورد اشاره از سوی بانک جهانی در ارزیابی دلایل شکست طرح یارانه‌ها در مصر، شامل موارد زیر است:

فراهم نبودن شرایط اقتصادی از جمله سطح پایین درآمدها، بیکاری فزاینده و نبود سیستم توزیع مناسب که عموماً به ساختار اقتصاد کشور برمی‌گردد در کنار تورم حاصله و نبود اطلاعات دقیق از وضعیت اقتصادی خانوارها که خود دولت تا ۳۰ درصد، تخمین زده است.(نجفی، ۱۳۸۷،ص۲الی۱۰)

۱-۴- پرداخت یارانه در ایران

سابقه پرداخت یارانه در ایران به دوران قاجار برمی‌گردد که با اعطای بذر و مساعده کشاورزان صورت گرفت، سپس دخالت مستقیم دولت در عرضه و تقاضا از سال ۱۳۱۱ با تصویب قانونی برای تأسیس سیلو در تهران به منظور ذخیره گندم و خرید غله توسط سازمان غله با هدف مقابله با کمبودهای احتمالی استمرار یافت، بدین ترتیب تا سال ۱۳۲۱، هدف از دخالت دولت، حمایت از کشاورزان و نیز تهیه و ذخیره گندم و بخصوص تهیه نان ارزان برای مصرف‌کنندگان شهری بود، اما سابقه پرداخت یارانه به مفهوم کنونی به سالهای دهه ۱۳۴۰ برمی‌گردد که برای گوشت و گندم پرداخت می‌شد. میزان این یارانه‌ها تا قبل از افزایش قیمت نفت خام بسیار اندک بود. به‌عنوان مثال، کل پرداخت‌های یارانه توسط دولت تا سال ۱۳۵۱، تنها ۱۶۶۸ میلیون ریال بود که این میزان تنها ۱/۴ درصد یارانه‌های پرداختی سال ۱۳۵۴ را تشکیل می‌داد. آخرین اقدام دولت قبل از انقلاب اسلامی ایران، تصویب قانون تأسیس سازمان

حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان بود. پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران به دلیل تحریم اقتصادی و جنگ تحمیلی علیه ایران، عرضه کالا و خدمات در کشور دچار نوسانات و مشکلات عمده‌ای شد که دولت برای مبارزه با این نوسانات، نظام قیمت‌گذاری کالاها را از سال ۱۳۶۰ به مرحله اجرا گذاشت؛ همچنین با اجرای طرح سهمیه‌بندی کالاهای اساسی و پرداخت یارانه و نظارت بر توزیع و قیمت کالاها از سوی دولت، شتاب تورم مهار شد.

با پایان جنگ و شروع برنامه اول توسعه، دولت در کنار اجرای برنامه‌های بازسازی به حمایت از اقشار آسیب‌پذیر جامعه در قالب پرداخت یارانه به کالای اساسی و ... پرداخت. البته گرایش به سیاست‌های تعدیل اقتصادی در برنامه اول توسعه، بحث کاهش و حذف یارانه‌ها را در ابتدای دهه ۱۳۷۰ مطرح کرد که در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴) ملموس‌تر بود. در عین حال که در عمل و در برخی موارد، نگاه کاهش یا حذف یارانه‌ها در ارائه کالاها و خدمات استفاده شد، ولی این نگاه در مورد برخی از اقلام کالاهای اساسی با فشارهای اجتماعی و سیاسی و مخالفت‌های کارشناسی روبه‌رو شد[1].

۱-٤-۱- یارانه‌های تولیدی

هرگاه به علل مختلف، تطبیق هزینه تمام شده واقعی با قیمت واقعی ممکن نباشد و نیز تولید بیشتر از یک کالا به دلیل نیاز جامعه، مورد نظر باشد، دولت به پرداخت یارانه‌های تولیدی اقدام می‌ورزد. در ایران در میان یارانه کالاهای اساسی، بیشترین سهم بعد از گندم به یارانه نهاده‌های تولیدی (کود، سم و بذر) اختصاص دارد.

در حال حاضر، دولت در بخش تأمین نهاده‌های تولیدی سیاست برآورد نیاز، تأمین کسری از طریق واردات، تأمین ارز و ریال مورد نیاز، گشایش اعتبار و خرید به‌موقع، تعیین قیمت تضمینی خرید و ذخیره احتیاطی را مدنظر دارد و در بخش توزیع، سیاست‌های تعیین قیمت تثبیتی، تعیین قیمت تعادلی حسب مورد، توزیع از طریق شبکه‌های تعاونی، اطلاع‌رسانی و کنترل و نظارت و بازرسی را دنبال می‌کند.

یارانه‌های تولیدی توسط «سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان» برای تولید کالاهای اساسی پرداخت می‌شود و شامل در اختیار گذاشتن ارزان و گاهی رایگان نهاده‌های تولید محصولات کشاورزی از قبیل: بذر، کود و سم و کمک بلاعوض به کشاورزان است. علاوه بر این، اگر قیمت‌گذاری محصولات اساسی کشاورزی در برای تثبیت قیمت آنها باشد، چون دولت به عنوان مهمترین توزیع‌کننده این کالاها مطرح است، این یارانه‌ها برای حمایت از مصرف‌کننده به حساب می‌آید. از سال ۱۳۵۲، پرداخت یارانه‌های تولیدی در ایران آغاز گردید و یارانه کود شیمیایی، اولین یارانه به نهاده‌های تولیدی بود. در سالهای بعد، هر ساله میزان این یارانه افزایش یافته (در برخی سالها به دلیل مسائلی چون جنگ

1 - www.shana.ir/110489-fa.html

دچار نوسان شده است) و از طرف دیگر، تعداد کالاهای مشمول این نوع یارانه‌ها نیز با افزایش همراه بوده است. هم‌اکنون کود شیمیایی، سم و بذر از نهاده‌های تولیدی گندم هستند که یارانه دریافت می‌کنند، همچنین در سالهای اخیر بخصوص از سال ۱۳۷۰، دولت براساس تصویب شورای اقتصاد، به سمت تضمینی کردن قیمت برخی محصولات گام برداشته و تلاش کرده است تا سطح سود بخش کشاورزی را نسبت به دیگر بخش‌های تولیدی کشور نزدیک کند که در این صورت، یارانه‌های پرداختی را نیز باید یارانه تولیدی به حساب آورد[1].

۱-٤-۲- یارانه در برنامه سوم توسعه

در برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳ ـ ۱۳۷۹)، موضوعات مربوط به پرداخت یارانه در قالب ۵ ماده از مواد قانون برنامه سوم (مواد: ۳۶، ۴۶، ۴۷، ۱۹۷ و ۱۹۶ و ماده واحده اصلاحیه مواد ۴۶ و ۴۷) آمده بود. لازم به ذکر است که لایحه تقدیمی دولت درخصوص نظام پرداخت یارانه با آنچه به تصویب مجلس رسید، متفاوت بود. در ماده ۴۷ لایحه دولت به مجلس، تبصره‌ای وجود داشت که طبق آن تا استقرار نظام شناسایی خانوارها و میزان درآمد آنها، یارانه کالاهای اساسی در طول برنامه سوم با رعایت برخی از ملاحظات پرداخت شود، همچنین دولت در برنامه سوم پیشنهاد کرده بود که طی مدت دو سال از تاریخ تصویب قانون برنامه سوم، خانوارهای متقاضی دریافت یارانه در گروه‌های خانوارهای کم درآمد، با درآمد متوسط و با درآمد بالا طبقه‌بندی شوند و تمهیدات لازم برای افزایش یارانه خانوارهای کم‌درآمد از طریق استفاده از روش‌های درآمدی و حذف انتقال یارانه به خانوارهای با درآمد بالا فراهم شود.

این پیشنهادها در صحن علنی مجلس رد شد. مجلس نیز به جای این مصوبه، سیاست پرداخت یارانه کالاهای اساسی براساس برنامه سوم توسعه (ماده ۴۶) شامل: گندم، برنج، روغن نباتی، قند و شکر، پنیر، دارو و شیرخشک و حفظ کالابرگ از نظر تعداد، وزن و قیمت را همانند برنامه دوم مصوب کرد.

مجلس در سال ۱۳۸۰ به منظور اصلاح ساختار نظام پرداخت یارانه و هدفمند کردن آن، ماده ۴۶ برنامه سوم را اصلاح کرد. براساس ماده واحده اصلاحیه مواد ۴۶ و ۴۷ قانون برنامه سوم توسعه که در تاریخ ۱۶ مردادماه ۱۳۸۰ به تصویب مجلس رسید، دولت مکلف شد تا مطالعات و بررسی‌های کارشناسی، اقدامات قانونی به منظور هدفمند کردن پرداخت یارانه کالاهای اساسی و حامل‌های انرژی را انجام دهد؛ به طوری که از سال سوم برنامه، نظارت پرداخت یارانه با کمیت مشخص و در راستای تحقق هدف‌های زیر متحول شود و تغییر یابد:

۱- منطقی کردن مصرف کالاهای یارانه‌ای و جلوگیری از قاچاق این نوع کالاها

۲- تشویق و توسعه سرمایه‌گذاری و حمایت از تولید داخلی کالاهای یارانه‌ای

1 - www.iranwheat.ir/tahlil/50/1.asp

۳- کاهش سهم طبقات با درآمد بالا و افزایش سهم طبقات با درآمد پایین از یارانه‌ها

۴- جایگزین کردن تدریجی طرح‌های رفاه اجتماعی به جای پرداخت یارانه

۵- تأمین منابع برای سرمایه‌گذاری زیربنایی، محرومیت‌زدایی کشور و توسعه اشتغال

۶- توسعه اشتغال مولد با اعطای وام از محل درآمدهای حاصله

دولت در خلال سال‌های اجرای برنامه سوم توسعه، اقدامات مقدماتی مختلفی را در خصوص هدفمند کردن یارانه‌ها انجام داده است که برخی از آنها به شرح زیر است:

- افزایش سهم اقشار آسیب‌پذیر از طریق افزایش جمعیت اقشار مشمول از ده میلیون نفر به ۱۵ میلیون نفر
- برای اولین بار در سال ۱۳۸۲، سهمیه‌ای از اقلام اساسی برای تأمین بخشی از نیاز مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی در قالب کالابرگ در اختیار مددجویان قرار گرفت.
- افزایش صددرصدی سهمیه توزیع شیر خانوار
- تخصیص اقلام اساسی از محل سهمیه تنظیم بازار برای اقشار خاص (نیروهای مسلح، اتحادیه‌های کارگری و کارمندی)

۱-٤-۳- یارانه در برنامه چهارم توسعه

براساس ماده ۹۵ برنامه چهارم، دولت مکلف شده است به منظور استقرار عدالت و ثبات اجتماعی، کاهش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی، کاهش فاصله دهک‌های درآمدی و توزیع عادلانه درآمد در کشور و نیز کاهش فقر و محرومیت و توانمندسازی فقرا از طریق تخصیص کارآمد و هدفمند منافع تأمین اجتماعی و یارانه‌های پرداختی، برنامه‌های جامع فقرزدایی و عدالت اجتماعی را به اجرا بگذارد. به استناد این ماده و براساس ماده ۱۵۵ قانون برنامه چهارم، تهیه سند فرابخشی "کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها" بر عهده وزارت رفاه و تأمین اجتماعی قرار گرفته است (کجباف، ۱۳۸۷، ص۱۰-۸).

۱-٤-٤- آثار اقتصادی یارانه

از دیدگاه نظری، یارانه و مالیات دو ابزار مهم اقتصادی هستند که دولت‌ها به وسیله آنها در بازار دخالت می‌کنند. یارانه و مالیات با تغییر قیمت‌های نسبی، اقتصاد را تحت تاثیر قرار می‌دهد. یارانه با تحریف قیمت‌ها، مانع تخصیص بهینه منابع می‌شود و رشد اقتصادی را کاهش خواهد داد، از سوی دیگر با ایجاد کسری بودجه و افزایش هزینه‌های اجتماعی، بر اقتصاد ملی آثار جدی بر جای می‌گذارد؛ اگرچه در برخی کشورها، ظاهراً مصرف‌کنندگان از این یارانه‌ها بهره‌مند می‌شوند، چون قیمت‌های پایین‌تری برای

کالاهای یارانه‌ای پرداخت می‌کنند، اما به طور غیرمستقیم متضرر خواهند شد؛ چون پرداخت یارانه، افزایش هزینه‌های عمومی، کاهش رشد اقتصادی و کسری بودجه را در پی خواهد داشت.

به علاوه، هر اندازه که شفافیت در اقتصاد گسترش یابد و مداخله دولت در نظام قیمت‌ها کمتر شود، انحراف از سرمایه‌گذاری‌های مولد کاهش می‌یابد. به عبارت دیگر، سرمایه‌گذاری به بخش‌های دارای مزیت که قابلیت رقابت در بازارهای داخلی و خارجی دارند، سوق پیدا می‌کند. در شرایطی که دولت قیمت‌ها را کنترل و برای بخشی از کالاها یارانه پرداخت می‌کند، سرمایه‌گذاری دچار انحراف می‌شود. بر این اساس و به دلیل اخلال پرداخت یارانه در نظام قیمت‌گذاری و تخصیص بهینه منابع - که اقتصاددانان توسعه، پرداخت یارانه را تنها برای جبران آثار نامناسب راهبردهای توسعه و توزیع دارایی‌ها، توجیه‌پذیر می‌دانند. در کشورهایی که راهبردهای توسعه به دنبال: ایجاد اشتغال، رشد بهره‌وری، توزیع دارایی‌ها، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های روستایی و بهبود بازاریابی است، به پرداخت یارانه نیازی نیست.

همچنین پرداخت یارانه با تاثیر بر نظام قیمت‌ها بر ترجیحات مصرف‌کننده نیز اثر گذاشته است، به طوری که مصرف کالاهای یارانه‌ای را افزایش می‌دهد. از این رو در مورد کالاهایی که تولید داخل جوابگوی تقاضا نباشد، دولت باید با صرف ارز کمیاب به واردات آن اقدام ورزد. از سوی دیگر به دلیل اینکه مصرف‌کننده، قیمت واقعی کالای یارانه‌ای را پرداخت نمی‌کند، مصرف بهینه آن را نیز رعایت نخواهد کرد. همین امر، افزایش یارانه‌ها را بدنبال دارد که خود یکی از عوامل اصلی کسری بودجه در اقتصاد ایران به شمار می‌رود.

۱-٤-٥- معایب سیاست‌های حمایتی دولت

یکی از معایب پرداخت یارانه در ایران، ایجاد کسری بودجه دولت است. در ادبیات اقتصادی، فزونی هزینه‌های دولت نسبت به درآمدهای آن را کسری بودجه می‌نامند. راه‌هایی که برای تامین کسری بودجه می‌توان نام برد عبارتند از: افزایش درآمدها، کاهش هزینه‌ها و استقراض از منابع داخلی و خارجی. افزایش درآمدها و کاهش هزینه معمولاً بسادگی صورت نمی‌گیرد و به اصلاحات ساختار اقتصادی در کشور نیاز دارد؛ بنابراین تنها روش و آسان‌ترین ابزاری که دولت در سال‌های اخیر تاکنون از آن بهره جسته، استقراض از منابع بانک مرکزی است. استقراض از منابع بانک مرکزی و برداشت از منابع ارزی حاصل از فروش نفت و گاز، ابزارهایی هستند که دولت برای جبران کسری بودجه‌ای که از طریق پیشی‌گرفتن هزینه‌ها نسبت به درآمدها صورت گرفته است، از آن استفاده می‌کند. این دو ابزار، هر کدام به روش خاصی بر پایه پولی که سرانجام به عرضه پول می‌انجامد، اثر می‌گذارند.

استقراض از بانک مرکزی که معمولاً به اعتبار می‌انجامد، در خالص مطالبات بانک مرکزی از دولت که یکی از اقلام دارایی بانک مرکزی است ظاهر می‌شود. تغییر در دارایی بانک مرکزی موجب تغییر در پایه پولی می‌شود. افزایش در پایه پولی نیز به افزایش عرضه پول می‌انجامد. در روش برداشت از ذخایر ارزی، دولت با تحویل دادن ارز به بانک مرکزی، معادل آن ارز، پول داخلی (ریال) تحویل می‌گیرد. این پول داخلی که توسط بانک مرکزی تحویل داده می‌شود، می‌تواند به شکل چاپ اسکناس صورت گیرد. بنابراین تبدیل منابع ارزی به ریال توسط بانک مرکزی موجب افزایش پایه پولی و در نتیجه نقدینگی می‌شود؛ از این‌رو بهره‌گیری از هر دو روش یاد شده، حجم نقدینگی در کشور را افزایش می‌دهد . افزایش حجم نقدینگی و متناسب نبودن آن با ظرفیت‌های بالقوه اقتصادی، افزایش تقاضا را در بردارد که این امر به افزایش قیمت کالاها و خدمات می‌انجامد. در این مرحله، دولت برای جلوگیری از افزایش قیمت که خود مسبب افزایش تقاضا به دلیل حجم نقدینگی است و تولیدات داخلی، پاسخگوی تقاضای ایجاد شده نیست، وارد عمل می‌شود و سعی در تثبیت و کنترل قیمت دارد، بنابراین بخشی از کالاهایی که شرایط امکان ورود به داخل کشور را دارد تامین می‌کند. این امر از دو جنبه می‌تواند بررسی شود. نخست: واردات در کالاهایی که به عنوان اقلام اساسی و راهبردی یک کشور محسوب می‌شود. دوم، واردات مستمر یک کالا به معنای آن است که تولیدکننده داخل را از تولید آن کالا که به عنوان یک نیاز برای جامعه محسوب می‌شود محروم ساخته‌ایم و برای تولیدکنندگان خارجی، یک فرصت مناسب به وجود آورده‌ایم؛ همچنین جایگزینی تولید داخلی با واردات، با جلوگیری از رشد عرضه داخلی باعث اعتیاد بیشتر اقتصاد کشور به واردات می‌شود که همین اعتیاد، ظهور جهش تورم را درآینده اجتناب‌ناپذیر می‌کند و در نهایت به نقض غرض مهار گرانی می‌انجامد. از سویی دیگر، دولت نه می‌خواهد و نه می‌تواند کلیه اقلامی را که تشکیل‌دهنده شاخص قیمت‌ها هستند، تحت شمول یارانه خود قرار دهد؛ بنابراین کالاهایی که غیر مبادله‌ای هستند، خود را با نقدینگی حاصل شده در کشور تطبیق می‌دهند و افزایش قیمت را تجربه می‌کنند. هدف دولت از پرداخت یارانه، بهبود در توزیع عادلانه دارایی و منابع کشور بود اما کسری بودجه‌ای که نتیجه پرداخت یارانه بود به تورم انجامید. این تورم خود موجب شکاف فاصله طبقاتی و توزیع ناعادلانه درآمد در کشور خواهد بود.

بنابراین با توجه به موارد فوق و هدف‌های پرداخت یارانه که توزیع درآمد و تثبیت قیمت‌ها مدنظر سیاست‌گذاران بوده است اختلاف فاحشی داشته و همگرایی دیده نمی‌شود. رابطه‌ای که بین نقدینگی و تورم وجود دارد، یک رابطه علّی و تورم، حاصل نقدینگی است. به عبارتی دیگر، یارانه یکی از مواردی است که در کسری بودجه و در پی آن در نقدینگی نقش مهمی دارد و خود، به وجود آورنده تورم محسوب می‌شود نه عاملی در مهار و کنترل تورم[1].

1 - www.mardomsalari.com/template1/News.aspx?NID=19050

۱-٤-٦- وضعیت موجود یارانه غذا در ایران

یارانه غذا در ایران در حال حاضر بیشتر به صورت غیرمستقیم است. محصولاتی که هم اکنون به آن یارانه تعلق می‌گیرد، همان طوری که در جدول شماره ۱-۲ نشان می‌دهد، شامل: گندم و فرآورده‌های آن (آرد، نان)، برنج، روغن، قند و شکر، شیر، پنیر و گوشت است. هزینه پرداخت یارانه در سال‌های اخیر افزایش قابل ملاحظه‌ای یافته است. به طوری که جدول زیر نشان می‌دهد، هزینه خرید گندم از ۵۲۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۸ به ۱۴۰۴۸/۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۳ یعنی نزدیک به سه برابر افزایش یافته است.

جدول ۱-۲. پرداخت‌های دولت بابت یارانه محصولات غذایی ۸۳-۱۳۷۸ (میلیارد ریال)

سال	خرید گندم	برنج، روغن، شکر	پنیر	شیر	گوشت
۱۳۷۸	۵۲۰۰/۰	۱۱۸/۵	۱۸۹/۶	۲۹۱/۰	۳۳۵
۱۳۷۹	۵۸۳۵/۰	۱۶۰/۰	۱۹۳/۰	۲۰۰/۰	۳۲۳/۶
۱۳۸۰	۶۸۱۸/۷	۴۳۹	۲۴۷/۴	۵۴۲/۰	۳۲۸/۲
۱۳۸۱	۱۰۰۶۰/۵	۴/۵	۱۹۶/۹	۴۶۸/۴	۳۹۸/۵
۱۳۸۲	۱۱۷۸۸/۱	۸۰۶/۳	۳۵۷/۵	۹۲۲/۵	۴۱۵/۰
۱۳۸۳	۱۴۰۴۸/۸	۳۶۲۲/۹	۵۱۴/۳	۱۷۴۳/۲	۵۰۴/۰

مأخذ: کاظم‌نژاد، ۱۳۸٤، ص ۱٤-۱۲

علاوه بر این، دولت هر ساله مقادیر قابل ملاحظه‌ای برای حمل و نقل، نگهداری در سیلوها و تبدیل گندم به آرد می‌پردازد. در سالهای کمبود نیز دولت، مقادیری گندم با ارز یارانه‌ای از خارج وارد کرده و آرد را به بهای نازل کیلویی ۸۰ ریال به نانوایان فروخته است. اختلاف قابل ملاحظه میان هزینه خرید، نگهداری و تبدیل گندم، بار مالی قابل ملاحظه‌ای بر بودجه دولت تحمیل می‌کند. اقلام دیگر غذایی که یارانه به آن پرداخت می‌شود شامل: روغن، شکر، برنج و در مرحله بعد، شیر، پنیر و گوشت است. هزینه یارانه برنج، روغن و شکر نیز با افزایش قابل ملاحظه‌ای روبه‌رو بوده است، به طوری که از ۱۱۸/۵ به ۳۶۲۲/۹ میلیارد ریال در دوره زمانی ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۳ افزایش یافته که افزایشی به میزان نزدیک به بیست برابر را نشان می‌دهد. یارانه پرداختی به این گروه محصولات (نان، روغن، شکر و برنج) عمومی است.

یارانه نان به صورت غیرمستقیم بوده و موجب کاهش قابل ملاحظه قیمت نان می‌شود و در نتیجه افزایش تقاضا برای نان را به همراه داشته است. وزارت بازرگانی از طریق شرکت‌های تعاونی روستایی و ادارات غله به خرید محصول به قیمت تضمینی که هر ساله قبل از شروع کشت گندم اعلام می‌شود، اقدام کرده است و آن را در سیلوهای دولتی ذخیره می‌سازد. انحصار واردات گندم به منظور تأمین نیازهای داخلی نیز در دست دولت بوده و با استفاده از ارز یارانه‌ای وارد می‌شود. حمل گندم وارداتی توسط ناوگان حمل و نقل شرکت بازرگانی دولتی انجام می‌گیرد. تبدیل گندم به آرد از طریق انعقاد قرارداد با

کارخانجات آرد که توسط بخش خصوصی اداره می‌شود، انجام می‌گیرد. شکاف موجود میان قیمت خرید گندم از کشاورزان و همچنین هزینه‌های اداری مربوط به خرید، ذخیره‌سازی و توزیع گندم، سهم قابل ملاحظه‌ای از بودجه دولت را تشکیل داده و رقم آن در بودجه دولت در سال ۱۳۷۹، ۲/۸ درصد و در سال ۱۳۸۰، ۲/۳۳ درصد بوده است.

نظام کنونی یارانه نان هرچند توانسته کالری مورد نیاز کلیه اقشار جامعه را تأمین کند ولی معایب زیادی داشته که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱- پائین بودن قیمت نان موجب افزایش تقاضا می‌شود و براساس آمارهای موجود، مصرف سرانه نان در ایران در مقایسه با استانداردهای جهانی و میزان توصیه شده در الگوی غذایی از سوی متخصصین تغذیه زیادتر است.

۲- هزینه بالای یارانه نان، فشار زیادی بر بودجه دولت وارد می‌کند و با توجه به شکاف فزاینده میان قیمت تضمینی خرید گندم و قیمت آرد تحویلی، فشار بودجه‌ای به نحو چشمگیری در آینده افزایش خواهد یافت.

۳- بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که با وجود تغییر سیاست دولت در گسترش یارانه نان و آرد از مناطق شهری به مناطق روستایی در سالهای اخیر، سهم قابل ملاحظه‌ای از یارانه نصیب دهک‌های بالای درآمدی می‌شود.

۴- پائین بودن قیمت و سهم آرد در هزینه تولید نان از یکسو و کنترل قیمت نان به وسیله دولت و شهرداری‌ها از سوی دیگر، سبب کاهش کیفیت نان در نانوایی‌ها، استفاده نشدن از فناوری پیشرفته تولید نان و در نتیجه افزایش ضایعات گردیده است.

۵- به سبب دوگانگی قیمت گندم و آرد در مسیر بازاریابی دولتی و بازار آزاد، نشت گندم و آرد از مجاری دولتی به بازار آزاد قابل ملاحظه بوده و این امر سبب افزایش هزینه‌های اقتصادی یارانه نان گردیده است.

۶- پائین بودن قیمت نان، علاوه بر افزایش تقاضای مصرف‌کنندگان، موجب شده میزان ضایعات در خانه و غذاخوری‌ها افزایش یابد، به گونه‌ای که موجب پیدایش شبکه گسترده جمع‌آوری نان خشک در مناطق شهری گردیده است. نان خشک پس از جمع‌آوری به دامداری‌ها منتقل می‌شود و در خوراک دام، به عنوان ارزان‌ترین منبع غذایی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این زمینه می‌توان گفت که ایران تنها کشوری است که در آن از نان خشک در جیره غذایی دام استفاده می‌شود. به سبب شرایط غیربهداشتی جمع‌آوری و توزیع نان خشک، مصرف نان خشک آلوده و غیربهداشتی سبب آلودگی شیر می‌شود.

بدین‌گونه ملاحظه می‌شود که نظام کنونی یارانه نان علاوه بر هزینه بالای مالی، دارای هزینه اقتصادی چشمگیری برای کل اقتصاد است. در مورد یارانه محصولاتی مانند: برنج، روغن و شکر، دولت به انتشار و

توزیع کوپن به صورت عمومی اقدام می‌کند. توزیع این اقلام توسط مغازه‌های خرده فروشی منتخب در مقابل ارائه کوپن، پس از اعلام کوپن‌ها در فواصل زمانی مختلف انجام می‌گیرد. بر خلاف یارانه نان که جنبه گسترده دارد و محدودیتی برای خرید آن وجود ندارد، برای خرید این اقلام با قیمت یارانه‌ای، محدودیت وجود دارد و خانوارهای مرفه‌تر، کمبود این اقلام را به قیمت بالاتر از بازار آزاد تهیه می‌کنند.

یارانه شیر و پنیر به کارخانجات تبدیل شیر پرداخت می‌شود و آنان در مقابل، متعهد به توزیع مقدار معینی شیر به قیمت یارانه‌ای هستند. توزیع شیر یارانه‌ای محدود است و بیشتر در مناطق شهری و در فروشگاه‌های خاص صورت می‌گیرد. توزیع مقدار معینی شیر از طریق فروشگاه‌های محدود، به منزله اعمال نوعی جیره‌بندی از طریق برقراری صف بوده و این شیوه در حال حاضر تغییر یافته و مقدار معینی شیر در فروشگاه‌های سطح شهرها توزیع می‌شود و هرکس زودتر به خرده‌فروشی‌ها مراجعه کند، می‌تواند از مزایای دریافت شیر یارانه‌ای برخوردار شود. یارانه پنیر به منظور توسعه کارخانجات شیر و کاهش هزینه تولید پنیر به آنها پرداخت می‌شود. یارانه گوشت نیز بسیار محدود است و در سطح محدودی انجام می‌گیرد. علاوه بر این، نیروهای مسلح نیز از یارانه غذایی ویژه‌ای برخوردار هستند که این رقم در سال ۱۳۸۳، برابر با ۱۲۱ میلیارد ریال بوده است (کاظم‌نژاد، ۱۳۸۴، ص ۱۴-۱۲).

مرکز آموزش مدیریت دولتی

خودآزمایی فصل اول

۱- «مقدار منابعی که از محل بودجه عمومی به صنایع و یا بازرگانی پرداخت (کمک) می‌شود تا مبلغ خدمات و یا کالایشان را در سطح پایین نگه دارند»تعریفی برای کدام مورد زیر است؟

الف) یارانه
ب) حقوق گمرکی
ج) تعرفه گمرکی
د) سود بازرگانی

۲- پرداخت «یارانه دولتی» از سوی دولت با چه هدف‌هایی صورت می‌پذیرد؟

الف) مبارزه با تورم و گرانی
ب) افزایش آهنگ رشد و توسعه اقتصادی
ج) کاهش سطح فقر و ناامنی غذایی
د) حمایت از مصرف‌کنندگان، توزیع‌کنندگان و تولیدکنندگان

۳- یارانه‌ها براساس طبقه‌بندی حساب‌های ملی به کدام موارد زیر تقسیم می شوند؟

الف) مستقیم- غیر مستقیم
ب) پنهان- آشکار
ج) سرانه - هدفمند
د) مالیاتی - برابری

٤- یارانه‌ها براساس طبقه‌بندی براساس انعکاس یا عدم انعکاس هزینه‌های آن در بودجه به کدام موارد زیر تقسیم می شوند؟

الف) مستقیم- غیر مستقیم
ب) پنهان- آشکار
ج) سرانه - هدفمند
د) مالیاتی - برابری

۵- یارانه‌ها براساس طبقه‌بندی براساس نحوه توزیع یارانه‌ها به کدام موارد زیر تقسیم می شوند؟

الف) مستقیم- غیر مستقیم
ب) پنهان- آشکار
ج) سرانه – هدفمند- باز
د) خاص - غیرخاص

٦- یارانه‌ها براساس طبقه‌بندی براساس هدف و روش پرداخت یارانه‌ها به کدام موارد زیر تقسیم می‌شوند؟

الف) مستقیم- غیر مستقیم
ب) پنهان- آشکار
ج) سرانه – هدفمند- باز
د) مالیاتی – برابری- اعتبارات

۷- یارانه‌ها براساس موافقتنامه گات به کدام موارد زیر تقسیم می شوند؟

الف) مستقیم- غیر مستقیم
ب) پنهان- آشکار
ج) سرانه – هدفمند- باز
د) خاص - غیرخاص

۸- یارانه‌های مصرفی، از چه نوع یارانه‌هایی هستند؟

الف) اجتماعی
ب) اقتصادی
ج) بی‌واسطه
د) غیرمستقیم

۹- یارانه تولیدی در کدام دسته از انواع یارانه‌های خاص قرار دارد؟

الف) ممنوع
ب) تنظیمی
ج) قابل پیگیری
د) اعتباری

۱۰- حامل‌های انرژی و شیر چه نوع یارانه‌ای هستند؟

الف) یارانه بسته
ب) یارانه نقدی
ج) یارانه مستقیم
د) یارانه باز

۱۱- یارانه پرداختی به کدام بخش در کشورهای صنعتی، در حال توسعه و سوسیالیستی از اقلام مهم هزینه‌های دولت است؟

الف) کشاورزی ب) تجاری

ج) صنعتی د) اقتصادی

۱۲- در کشورهای توسعه‌یافته، جهت‌گیری یارانه‌ها بیشتر به سوی کدام مورد است؟

الف) یارانه کالاهای ضروری ب) یارانه تولیدی

ج) یارانه مصرفی د) یارانه کالاهای بادوام

۱۳- کدام مورد از ویژگی‌های بارز برنامه یارانه غذای آمریکا است؟

الف) تناسب برنامه با خواست اکثریت مردم ج) در نظر گرفتن قشرهای مختلف افراد جامعه

ج) تاکید بر سطح زندگی مردم د) هدفمندی از ابتدای کار

۱٤- در کدام کشور استفاده از روش ترکیبی (مناطق جغرافیایی و آزمون وسع) در شیوه‌های هدفمندی با موفقیت بیشتری انجام گرفته است؟

الف) هندوستان ب) فیلیپین

ب) آمریکا د) برزیل

۱۵- در کدام کشور از شیوه خود هدفمندی در برنامه یارانه استفاده شده است؟

الف) اردن ب) هندوستان

ج) مصر د) برزیل

۱٦- در کدام کشور، برنامه پرداخت نقدی یارانه غذا موفقیت‌آمیز بوده است؟

الف) مصر ب) اندونزی

ج) هندوستان د) اردن

۱۷- دلیل عمده کشورهای در حال توسعه برای اصلاح برنامه یارانه چه بوده است؟

الف) پرهزینه بودن یارانه‌های عمومی ب) تحت پوشش قرار ندادن عموم مردم

ج) عدم موفقیت برنامه‌ها د) اعتراضات مردمی برای سهم‌خواهی بیشتر

۱۸- از چه طریقی می‌توان یارانه را به سوی فقرا هدفمند کرد، بی‌آنکه نیازی به برقراری یک نظام اداری برای هدفمندی آشکار باشد؟

الف) یارانه قیمتی ب) یارانه برای کالاهای اساسی

ج) یارانه نقدی د) یارانه برای کالاهای لوکس

۱۹- علت نامگذاری بعضی از کالاها به «لوکس» و «پست» چیست؟

الف) ویژگی‌های فیزیکی کالا ب) دوام و کیفیت کالا

ب) الگوی خرید د) کشور تولید کننده کالا

۲۰- موفق‌ترین تلاش‌ها در انتقال از یارانه عمومی به محصولات خودهدفمند در کدام کشور انجام شده است؟

الف) تونس ب) پاکستان

ج) اردن د) هندوستان

۲۱- برنامه پرداخت یارانه‌های مختلف در کدام کشور از سال ۱۹۹۵ بوسیله کارت هوشمند انجام می‌شود؟

الف) مالزی ب) هندوستان

ج) مصر د) مکزیک

۲۲- بانک جهانی برنامه کدام کشور را در هدفمندکردن یارانه‌ها شکست خورده اعلام کرد؟

الف) چین ب) مصر

ج) پاکستان د) اردن

۲۳- سابقه پرداخت یارانه در ایران به کدام دوره بر می‌شود؟

الف) افشاریه ب) قاجاریه

ج) پهلوی د) زندیه

۲٤- آخرین اقدام دولت در زمینه پرداخت یارانه‌ها قبل از انقلاب اسلامی ایران تصویب کدام قانون بود؟

الف) قانون نظام قیمت‌گذاری‌ها

ب) قانون تاسیس سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان

ج) قانون سهمیه‌بندی کالاهای اساسی

د) قانون تاسیس سیلو در تهران

۲۵- در میان کالاهای اساسی کشور ایران، بیشترین سهم بعد از گندم به کدام‌یک از مواد زیر اختصاص یافته است؟

الف) کود، بذر و سم ب) دارو

ج) قند و شکر د) شیرخشک

۲٦- یارانه‌های تولیدی توسط کدام سازمان پرداخت می‌شود؟

الف) سازمان کشاورزی ب) سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان

ب) سازمان اقتصاد و دارایی د) سازمان اقتصادی

۲۷- از دیدگاه نظری، دو ابزار مهم اقتصادی که دولت‌ها به وسیله آنها در بازار دخالت می‌کنند، چیست؟

الف) قیمت ـ مالیات ب) بودجه ـ یارانه

ج) یارانه ـ مالیات د) قیمت ـ یارانه

۲۸- تبدیل منابع ارزی به ریال توسط بانک مرکزی موجب چه پدیده‌ای می‌شود؟

الف) پول‌شویی ب)کاهش قیمت ارز

ج) کسری بودجه د) افزایش نقدینگی