

بررسی سودمندی طرح‌های عمومی

تجزیه و تحلیل سیاست‌های عمومی دولت‌ها در جهت رفاه عمومی، و یا به عبارت دیگر بررسی سودمندی برنامه‌ها از نظر آثار آن بر جامعه و گروه‌های خاص، انجام مطالعات خاصی را از نظر مسئله سودمندی و هزینه (Cost-Benefit) مطرح می‌کند، که زمینه کارگروهی از اقتصادشناسان و برنامه ریزان روزگارمست. بدیهی است انجام هر نوع بررسی در این مورد موکول به روشن شدن مفایم و نقطه نظرهای بنیادی و تعیین معیارهایی جهت سنجش است. مقاله حاضر که توسط آقای دکتر محمد مهدی بهکیش مدیر گروه مدیریت، دانشگاه سپاهیان انقلاب ایران نوشته شده است، اختصاص به این امر دارد، و می‌تواند در تکرش نوینی به برنامه‌های عمومی دولت در جهت رفاه اجتماعی، الگوی سودمندی باشد.

مقدمه

درک صحیح مفهوم سود لازم انجام هر گونه مطالعه منطقی هزینه و سودمندی (Cost-Benefit) در فعالیت‌های عمومی است، که بررسی این مفهوم و نحوه کاربرد آن در تجزیه و تحلیل‌های اقتصادی زمینه اصلی بحث ما در این مقاله، تشکیل می‌دهد.

زمینه‌های نظری مفهوم سودمندی

بهتراست میزان سودمندی يك برنامه را با نتایج مطلوبی که اجرای آن ایجاد میکند بسنجیم، که البته نتیجه مطلوب را باید با توجه به هدفهای تعیین شده سنجید. بنابراین، این اولین قدم در جریان ارزشیابی يك برنامه، تعیین هدفهای

نامه پژوهشکده، سال دوم،
شماره دوم، تابستان ۲۵۳۷

برنامه است. قدم دوم، بیان این هدفها به صورت معیارهای قابل اندازه گیری می باشد. قدم سوم تعیین یک سری داورانی، است که نمودار اهمیتی است که ما برای نیل به هر يك از هدفها، قائل می شویم. بنابراین اولین قدم در تجزیه و تحلیل هزینه و سودمندی برنامه های عمومی، تعیین داعیت کلی هدفها و در نتیجه منافی است که در بر خواهد داشت. هر چند هدفهای يك برنامه ممکن است متعدد باشد ولی می توان آنها را به دو گروه مشخص تقسیم کرد:

۱ - هدفهایی که کارآیی اختصاص (Allocative Efficiency) عوامل تولید را مورد نظر دارند.

۲ - هدفهایی که توزیع مناسب تر ثروت (Distributive Equity) و درآمد را در بر داشته باشد.

هدفهای دستداول ایجاب می کند که دیگر موارد استفاده عوامل محدود تولید و همچنین الگوی (Pattern) موجود تقاضا برای استفاده های متفاوت این عوامل، شناسایی شوند. یعنی به فرض ثابت بودن توزیع درآمد در جامعه، و همچنین ثابت بودن رجحان - دهی (Preference) مردم برای کالاها و خدمات مختلف، الگوی خاصی برای «تقاضای مؤثر» (Effective Demand) در بازار وجود خواهد داشت، هر چند که ممکن است این تقاضا به خاطر مشکلات سازمان اقتصادی در بازار، ظاهر نگردد. منظور ما از تقاضای مؤثر، نه تنها اشتیاق به داشتن يك کالا است، بلکه اشتیاق به پرداخت برای دستیابی به آن نیز می باشد. بنا بر این تقاضا به دو عامل رجحان دهی و توزیع درآمد و ثروت بستگی پیدا می کند، زیرا که هر دو عامل تعیین کننده اشتیاق به داشتن يك کالا، و قادر بودن به خرید آن، می باشد.

کارآیی اختصاص عوامل تولید، به عنوان يك هدف اقتصادی، بیان کننده این حقیقت است که ممکن است ناهی با جایجایی عوامل تولید - شاید با افزایش یا کاهش میزان عوامل بکار گرفته شده در هر برنامه - بتوان ارزش ویژه تولید را افزایش داد. لازم به توضیح است که برای تعیین کارآیی اختصاص عوامل تولید، لازم است مسئله توزیع درآمد و اینکه چه کسی از این جایجایی عوامل متنفع یا متضرر خواهد شد را، فراموش کنیم. بررسی موضوع اخیر و اینکه چگونه جایجایی عوامل تولید در وضع اقتصادی گروه بخصوصی اثر خواهد گذاشت در محدوده هدف های توزیع درآمد مورد توجه قرار خواهد گرفت.

اقتصاد رفاه جدید، کارآیی اختصاص عوامل تولید و مفهوم سودمندی

تجزیه و تحلیل هزینه و سودمندی در وحله اول به بررسی کارآیی اختصاص

عوامل تولید می‌پردازد، که مستقیماً منتج از نظریه‌های اقتصاد دانان «نئوکلاسیک» (یا نظریه‌های اختصاص عوامل تولید می‌باشد). ولی باید توجه داشت که زمینه بحث نظریه‌های «نئوکلاسیک» متوجه تصمیمات فردی (Private)، چه بصورت تولیدکننده و یا مصرف‌کننده می‌باشد، در صورتیکه تجزیه و تحلیل هزینه و سودمندی متوجه تصمیمات عمومی (Public) است. علاوه بر این، تجزیه و تحلیل هزینه و سودمندی به جای پیش‌بینی تصمیمات، با تکیه بر روی کارایی، به دنبال شرایطی است که باعث افزایش کارایی عوامل تولید می‌شود. بنابراین سؤال اساسی که تجزیه و تحلیل هزینه و سودمندی مایل است به آن پاسخ گوید، این است که «آیا تغییر در نحوه اختصاص عوامل تولید ملی، کمکی به افزایش کارایی این عوامل، می‌کند یا خیر»؟

تا آنجائیکه تجزیه و تحلیل هزینه و سودمندی متوجه کارایی اختصاص عوامل تولید است، می‌توان آنرا کوششی مشابه جریان تصمیم‌گیری اقتصادی در بخش خصوصی دانست، البته اگر در شرایط رضایت بخشی، صورت گیرد. به عبارت دیگر تجزیه و تحلیل هزینه و سودمندی از نظر کارایی عوامل تولید را می‌توان کوششی در جهت ایجاد بخش‌های عمومی دانست، که مشابه بخش خصوصی عمل کند. در بازارهای خصوصی توجه خاصی به هدفهای مساوات نمی‌شود، و انتظار این است که این بخش در برابر الگوی تقاضای واقعی (Actual Demand Pattern) و محدودیت‌های عوامل تولید، عکس‌العمل نشان دهد، در حالیکه تقاضا خود تاحدی منعکس‌کننده توزیع درآمد است.

اقتصاد دانان معمولاً بازارهای خصوصی را مورد سرزنش قرار نمی‌دهند، که چرا کالا و خدمات برای کسانی که قادر به پرداخت وجه آن نیستند، تولید نمی‌کنند. بر همین متوال آنها معتقدند که تمرکز تجزیه و تحلیل هزینه و سودمندی در زمینه کارایی اختصاص عوامل تولید، بایستی متوجه تقاضا و هزینه عوامل تولید بوده و توجه به نحوه توزیع درآمد، و اینکه این چنین توزیعی مورد قبول هست یا خیر را، به مرحله بعدی یعنی بررسی هدف‌های مساوات، واگذار کنند. بهتر است یادآور شویم که بعضی از اقتصاددانان سعی کرده‌اند که شاخص‌های توزیع درآمد را با معیارهای اندازه‌گیری هزینه و سودمندی در زمینه کارایی ترکیب کنند، ولی بر این تلاش ایراداتی وارد است که در این گزارش به آن اشاره خواهد شد.

اولین سئوالی که در اقتصاد رفاه مطرح است، تعیین شاخص‌هایی است که بتوان با استفاده از آنها میزان قابلیت قبول تغییر در اختصاص عوامل تولید را اندازه‌گیری کرد. شاید آشناترین شاخص از آن «ویلفردو پارتو» (Vilfredo Pareto) باشد که معتقد است: هر نوع تغییر در وضع اقتصادی «مورد قبول است»، در صورتیکه حداقل

یکنفر در جامعه احساس کند که در وضع بهتری قرار گرفتند، و هیچ فردی - در نتیجه این تغییر - در وضع بدتری قرار نگرفته باشد.

هرچند معیار «پاره‌تو» از جامعیت زیادی برخوردار است، ولی در دنیای واقعی مورد استفاده زیادی ندارد. زیرا در نهایت ممکن است حداقل یکنفر از اجرای برنامه متضرر شده باشد، و این اتفاق در اکثر موارد جایجایی عوامل تولید، غیرقابل اجتناب است. به عبارت دیگر معیار «پاره‌تو» اجرای برنامه عمومی، که تعداد زیادی از آن متبذّر شوند، و فقط به یکنفر ضرر برساند، را توصیه نمی‌کند.

بخاطر محدودیت‌های معیار «پاره‌تو» سعی فراوان شده که معیارهای کاملتری که قابلیت اجرای آن بیشتر باشد را جایگزین این معیار کنند. اولین معیار متداول مربوط به «کالدر» و «هیکس» (N. Koldar and J.R. Hicks) است، که معتقدند جایجایی عوامل تولید در صورتی به نفع جامعه است، که یا معیار پاره‌تو تأمین گردد، و یا اینکه آن کسانی که از جایجایی عوامل تولید بهره می‌گیرند، بتوانند خسارت آن عده که متضرر شده اند را جبران کنند، به نحوی که عده اخیر در وضع حداقل بی‌تفاوتی نسبت به قبل از زمان جایجایی عوامل تولید، قرار گیرند. دومین معیار، که از طرف «لیتل» (I.M. Little) پیشنهاد شده است با مفهوم جبران خسارت پیشنهادی «کالدر» و «هیکس» موافق است، منتهی، معتقد است که تغییر باید به نحوی باشد که منجر به توزیع ثروت مناسبی (Good Distribution of Income) نیز بشود. بنابراین در جائیکه معیار «کالدر» و «هیکس» فقط متوجه کارایی بیشتر عوامل تولید است، معیار «لیتل» به جنبه‌های مساوات نیز توجه میکند.

تلاش‌های فوق به آن خاطر بوده که بتوان موارد بیشتری از سرمایه‌گذارهای عمومی را مورد مطالعه قرارداد، و معلوم کرد که آیا رنای اقتصادی جامعه در نتیجه اجرای برنامه بخصوصی، افزایش یافته، و یا کاهش پیدا کرده، و یا آنکه اصلاً تغییری نکرده است. به عبارت دیگر هدف تعیین شاخص واحدی بوده است که برای اندازه‌گیری اثر ویژه (Net Effect) یک برنامه بکار گرفته شود. نتیجه، قبول این پیشنهاد است که یک برنامه با اثر ویژه، دارای منافع بیش از هزینه‌های آن است. یعنی اینکه اجرای این برنامه بتواند در صورت جبران ضرر، وضع اقتصادی همه افراد جامعه را بهبود بخشد، هرچند ممکن است عده‌ای در وضعیت بدتری قرار گرفته باشند.

اقتصاد جبران ضرر

مفهوم سود ویژه از چند جهت مورد استفاده قرار گرفته است. عده‌ای معتقدند

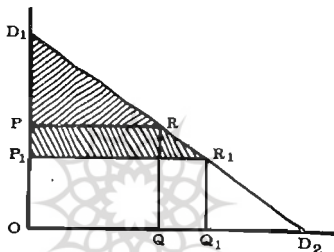
که جابجایی عوامل تولید به افزایش رفاه اجتماعی کمک نمی‌کند، مگر آنکه عملاً ضرر-های وارده جبران شود تا همه افراد، در وضع اقتصادی بهتری قرار گیرند. البته بر این اصل، استثنائی وارد است، و آن زمانی است که توزیع مجدد رفاه اجتماعی مورد نیاز بوده و اعتقاد بر آن باشد که ضرر وارد آمده هم‌به‌حق بوده، و احتیاج به جبران ضرر نیست. انتقاد دیگر آن است که توزیع مجدد سود و زیان (Gains and Losses) بدون هزینه نیست. بنابراین اگر تصمیم بر آن باشد که حتماً جبران ضرر شود، هزینه تعیین کسانی که از اجرای برنامه بهره‌گرفته‌اند و آنهایی که متضرر شده‌اند و همچنین هزینه انتقال سود به متضررین، ممکن است آنقدر زیاد باشد، که اجرای برنامه را به بن‌بست بکشد.

موضوع جبران ضرر، به‌کرات مورد بررسی قرار گرفته، هرچند که در عمل به آن توجه کمتری شده است. حتی این مسئله مطرح است که اگر بنا باشد ضررها جبران‌گردند، از چه منبعی باید تأمین بودجه کرد. جواب این سوال مجدداً ما را به این قضاوت می‌نشانند که آیا توزیع درآمد موجود مورد قبول است، یا آنکه در جهت مشخصی باید تغییر کند. به عبارت دیگر، نیازی نیست که ضررها لزوماً کسانی بپردازند که از منافع برنامه استفاده کرده‌اند. به‌عنوان مثال اگر افراد کم‌درآمد از اجرای برنامه‌ای سود ببرند و افرادی که در موقعیت اقتصادی بهتری قرار دارند از آن متضرر شوند، به توزیع بهتر درآمد کمک‌شده و به همین جهت لزومی نیست که افراد منتفع جبران خسارت کنند. بلکه می‌توان خسارت وارده را با وضع مالیات بر درآمدهای خیلی زیاد، جبران کرد.

سودمندی اجتماعی یعنی چه؟

زمانیکه یک برنامه ارزشیابی می‌شود، بررسی‌کننده باید در نظر داشته باشد که هدف اصلی تعیین تغییرات تولید ملی است. تأکید بر این نکته ضروری است که این بررسی زمانی صورت می‌گیرد که هنوز مشخص نیست که طرح مورد نظر اجرا خواهد شد یا نه، و اگر اجرا شود آیا کسانی که متضرر می‌شوند بایستی خسارتشان جبران شود؟ و بالاخره اگر خسارتی باید جبران شود، چه کسانی باید آنرا بپردازند، آن عده که از اجرای برنامه منتفع شده‌اند و یا افراد دیگر جامعه؟ نیل به این هدف ساده نیست و در عمل آموزش تولید را در دو مقطع، یعنی قبل و بعد از اجرای برنامه، مقایسه می‌کنند، در صورتی که دیگر عوامل اقتصادی ممکن است در ضمن اجرای برنامه، تغییر کنند و اثر اجرای طرح به‌طور مشخص تعیین نشود.

به منظور اندازه‌گیری سودمندی يك برنامه عمومی فرض کنید که منحنی D_1 D_2 منحنی تقاضا برای استفاده از شاهراه کرج بوده و OP عوارض عبور هر اتومبیل، از این شاهراه باشد. براساس این منحنی، تعداد OQ اتومبیل در روز از این راه عبور میکنند. استفاده کنندگان از این شاهراه حاضرند مبلغ OD_1RQ بپردازند، ولی در حقیقت $OPRQ$ خواهند پرداخت، و باقیمانده یعنی PD_1R را مازاد مصرف کننده (Consumers Surplus) می‌نامیم. حال اگر جاده جدیدی بین تهران و کرج ساخته شود، براساس قوانین عرضه و تقاضا عوارض این جاده از OP به OP_1 کاهش می‌یابد، و در نتیجه مازاد مصرف کننده، به میزان PRR_1P_1 افزایش خواهد یافت. افزایش در مازاد مصرف کننده، که در نتیجه کاهش قیمت بوجود آمده، در صورتیکه دیگر چیزها ثابت باشد، معیاری است برای افزایش رفاه اجتماع، که در نتیجه این سرمایه‌گذاری، بوجود آمده است.



به عبارت دیگر، سودمندی يك برنامه عمومی عبارت از اشتیاق افراد جامعه به پرداخت برای کالاها و خدماتی است که از اجرای این برنامه ناشی می‌شود و آن برابر با سطح زیر منحنی تقاضای جامعه است. البته این مهم نیست که آیا اجتماع عملاً این مقدار را می‌پردازد یا نه، زیرا آن مقدار که توسط خریدار پرداخت نمی‌شود و آنرا مازاد مصرف کننده خواندیم، تأثیر مستقیم در توزیع درآمد دارد، ولی اثری در مجموع منافع اجتماع نخواهد داشت.

باید توجه شود که براساس تعریف فوق، منافع يك طرح بستگی به نحوه توزیع درآمد و ثروت افراد دو جامعه دارد، زیرا اشتیاق به خرید يك کالا یا خدمت، بستگی به درآمد یا ثروت افراد دارد. بنابراین منافع يك طرح عمومی، بدون توجه به توزیع درآمد و به طور مجرد قابل اندازه‌گیری نیست. یعنی بررسی دو پدیده فوق - سودمندی يك برنامه و توزیع درآمد در اجتماع - از یکدیگر جدا نیستند. البته این ادعا تازمانی

صادق است که منظور ما از رفاه اجتماعی، رفاه افراد آن اجتماع باشد نه آنکه تمام اقتصاد را به صورت یک واحد مجرد مورد نظر قرار دهیم .
 در قسمت اول این بحث سعی بر آن بود که نشان دهیم تجزیه و تحلیل هزینه و سودمندی متکی بر یک سری توانین و مقررات سرانگشتی (ad hoc) و فرضی نیست، بلکه متکی بر مفاهیمی است که از تئوریهای اساسی اقتصاد یعنی کارایی عوامل تولید و مساوات در توزیع درآمد، ناشی شده است. دنباله این بحث در قسمت دوم به بررسی انواع منافع که از اجرای یک برنامه عمومی عاید می شود، اختصاص داده شده است .

ارزیابی سودمندی

چه چیز را به حساب آوریم و چه چیز را از محاسبه خارج کنیم ؟
 در تجزیه و تحلیل هزینه و سودمندی به انواع منافی که از اجرای یک برنامه ممکن است عاید شود اشاره میشود، که در زیر به طور خلاصه مورد بحث واقع خواهد شد . در این بررسی علاوه بر جنبه های کارایی اختصاص عوامل تولید ، جنبه های توزیع درآمد نیز مورد نظر خواهند بود .

منافع اولیه (مستقیم) و منافع ثانویه (غیر مستقیم)

منافع اولیه (Primary Benefits) یک برنامه عبارت از تولید یا اثر مستقیم ناشی از جابجایی عوامل تولید ، می باشد ، درحالی که منافع ثانوی ، عبارت از اثری است که این برنامه به طور غیرمستقیم بر درآمد افراد دارد . اثر مستقیم ایجاد یک دریاچه برای تفریح افراد را می توان توسط اشتیاق مردم برای استفاده از امکانات تفریحی دریاچه اندازه گیری کرد ، و این همان منافع اولیه ایست که اجرای طرح دربردارد ، ولی داستان به همین جا خاتمه پیدا نمی کند، زیرا ایجاد دریاچه ممکن است سرمایه گذاریهای دیگری از قبیل ، ایجاد هتل در اطراف دریاچه را باعث شود . منافی که از این طریق عاید افراد جامعه می شود در منافع ثانوی یا غیر مستقیم ، می نامیم . سئوالی که مطرح می شود این است که آیا لازماًست منافع ثانوی را در مجموع منافع یک طرح بحساب آورد یا نه ؟ جواب بستگی به میزان اشتغال در جامعه دارد ، زیرا اگر اشتغال کامل عوامل تولید برقرار باشد، عوامل بیکار اجتماع به حد اقل رسیده و اجرای این برنامه باعث جابجایی این عوامل می شود و در نتیجه منافع جدیدی ایجاد نمی کنند . در نتیجه در محاسبه منافع حاصل از یک برنامه ، منافع ثانوی در صورت اشتغال کامل به حساب نخواهند آمد .

هزینه در محل دیگر (Opportunity Cost) عوامل تولید ، بهترین معیار برای محاسبه هزینه‌ها در تجزیه و تحلیل هزینه و سودمندی یک طرح می‌باشد. البته این هزینه‌ها با افزایش اشتغال عوامل تولید در جامعه افزایش می‌یابد. به عبارت دیگر ، اگر همه چیزهای دیگر ثابت باشد ، برنامه‌ای که عوامل تولید بیکار را استخدام میکند ، دارای منافع ویژه بیشتری برای اجتماع است .

اگر عامل تولید بیکاری استخدام شود ، هزینه آن در محل دیگر صفر می‌باشد ، و به همین جهت عده‌ای را اعتقاد بر آن است که هزینه این عوامل در محاسبات هزینه و سودمندی صفر خواهد بود ، ولی عده دیگری که نظرشان موجه‌تر بنظر می‌رسد معتقدند که برای عوامل بیکار در جای دیگر ، آن هزینه‌ای را باید به حساب آورده اشتیاق کافی برای اشتغال در آن عامل بوجود آورد. به هر صورت ، این اصل حالا مورد قبول عامه است که برای عوامل بیکاری که در تولید بکار گرفته می‌شوند ، باید هزینه‌ای منظور کرد، ولی روش‌های به حساب گرفتن این عوامل متفاوت است . بعضی معتقدند که هزینه این عوامل در بازار به حساب منافع طرح ، منظور گردد ، در صورتی که بعضی دیگر را اعتقاد بر آن است که تفاوت بین هزینه واقعی (Real Cost) و هزینه عامل ، به قیمت بازار، از هزینه‌های طرح کسر شود . لازم بدیادآوری است که هزینه‌های تصحیح شده ، در حقیقت همان قیمت حقیقی (Shadow Price) است، که منعکس کننده قیمت واقعی طرح در حالت تعادل در اقتصاد است . در هر حال در محاسبه منافع ویژه مهم نیست، که تفاوت بین هزینه واقعی اجتماعی و قیمت عامل در بازار به منافع افزانه شود ، یا اینکه از مجموع هزینه ها کسر گردد ، ولی باید توجه کرد که اگر در رتبه‌بندی (Ranking) طرحها ، از معیار نسبت منافع به مخارج استفاده شود . نوع محاسبه بالا، دررتبه‌بندی طرح اثر خواهد گذاشت. بنابراین روش انتخاب طرحها مقایسه تفاوت بین منافع و هزینه‌ها می‌باشد.

منافع واقعی و مالی

هرچند این تقسیم بندی رابطه نزدیکی با تقسیم بندی قبلی دارد ، اما به نوبه خود هم قابل توجه و بحث است . منافع واقعی (Real) عبارت است از افزایش رضایت مصرف کنندگان یا کاهش در هزینه عواملی که در تولید بکار گرفته شده است . به عنوان مثال رضایتی که افراد در استفاده از امکانات تفریحی یک دریاچه بدست می آورند جزو منافع واقعی آن دریاچه است . در صورتیکه منافع مالی (Pecuniary) نشان میدهد که چه افرادی از اجرای یک برنامه منتفع شده ، و در مقابل چه افرادی متضرر شده‌اند . یعنی این معیار نشان دهنده توزیع درآمد بین افراد است . در حقیقت بهتر است به جای

نفع (Benefit) در اینجا کلمه اثر (Effect) را بکار ببریم، زیرا درحالیکه اجرای یک طرح احتمالاً منافع مثبتی برای یک عده ایجاد می‌کند، ممکن است برای عده‌ای دیگر منافع منفی ببار بیاورد. بنابراین در محاسبه منافع یک طرح نباید متناهی که صرفاً در نتیجه انتقال از یک عده به عده‌ای دیگر بدست آمده را به حساب آورد، زیرا در مقابل عده‌ای که منتفع شده، عده‌ای دیگر به همان میزان متضرر شده‌اند، که ناشی از اثر طرح در توزیع مجدد درآمد بوده است، و نه در تولید درآمد برای افراد جامعه.

منافع داخلی و خارجی

منافع برخی از طرح‌های عمومی دولت همه افراد جامعه را دربر می‌گیرد، در صورتیکه هدف برخی دیگر از طرح‌های عمومی در برگیری گروه بخصوصی از مردم، یا منطقه مشخصی از کشور است. مثلاً اگر دستگاه تصفیه‌آبی در شهرستان مشهد نصب شود، هدف بهبود کیفیت آب برای مردم ساکن در مشهد است، ولی بدیهی است افراد دیگری که از این شهر دیدن می‌کنند نیز از منافع این طرح برخوردار خواهند شد. در اینجا مردم شهرستان مشهد را گروه داخلی (Internal) و دیگر افراد را گروه خارجی (External) می‌نامیم.

در محاسبه منافع حاصل از یک برنامه، باید مجموع منافعی که به افراد داخلی نعلق می‌گیرد - اعم از منافعی که ناشی از کارایی بیشتر عوامل تولید باشد، یا منافعی که از توزیع بهتر ثروت درآمد بدست آید -، به حساب آورد. در مقابل منافعی که نصیب افراد خارجی می‌شود - از هر نوع که باشد - در محاسبه به حساب نمی‌آیند، مگر اینکه نسبت به این عده و منافع آنان، نظر خاصی در کار باشد.

منافع ملموس و غیر ملموس

همانطوریکه قبلاً بحث شد، منافع ناشی از کارایی اختصاص عوامل تولید را از طریق اشتیاق افراد به پرداخت در مقابل کالا و خدمات تولید شده، اندازه‌گیری می‌کنیم. چون این منافع با واحد پول اندازه‌گیری می‌شوند می‌توان آنها را منافع ملموس (Tangible) نامید. دیگر منافع را که با واحد پول قابل اندازه‌گیری نیستند، منافع غیر ملموس (Intangible) می‌نامیم. این بدان معنی نیست که ما نمی‌توانیم ارزشی مادی برای اینگونه منافع تصور کنیم، بلکه بدان معنی است که با اطلاعات و روشهای اندازه‌گیری موجود نمی‌توانیم قیمت مشخصی برای اینگونه منافع بدست دهیم.

اگر برخی از منافع یا هزینه‌های يك برنامه ، قابل اندازه‌گیری نیستند ، دلیل بر آن نیست که آنها را باید از نظر دور داشت ، بلکه اتفاق می‌افتد که تصمیم گیرنده ، با توجه به اینگونه هزینه‌ها و منافع تصمیم خود را تغییر بدهد . مثلاً ایجاد يك سد بر روی يك رودخانه ممکن است به منظور تولید نیروی برق از يك طرف و جمع‌آوری آب برای آبیاری مزارع از طرف دیگر باشد ، که تمام منافع آن قابل اندازه‌گیری است . ولی ایجاد سد به تشکیل دریاچه‌ای در پشت آن منتهی خواهد شد ، که ممکن است به زیبایی منطقه نیز کمک کند ، و احیاناً هوای بهتری برای مناطق اطراف ایجاد کند . این گونه منافع در بدو امر قابل اندازه‌گیری نیستند . حال اگر این گونه منافع از نظر تصمیم گیرنده ، اهمیت خاصی داشته باشد ، ممکن است مسیر تصمیم را عوض کند ، یعنی برنامه‌ای را که هزینه‌های آن بیشتر از منافع ملموس آن است به اجرا بگذارد ، زیرا از نظر او منافع غیر ملموس به قدری زیاد است که می‌تواند کلیه هزینه‌های جبران نشده را جبران کند .

توزیع درآمد و کارایی تولید

در ابتدای این مقاله اشاره کردیم که اجرای يك برنامه عمومی دو اثر می‌تواند داشته باشد . اول افزایش کارایی عوامل تولید ، و دوم توزیع بهتر ثروت و درآمد . تا چندسال اخیر این دو مبحث بطور مجزا مورد بررسی قرار می‌گرفت ، قسمت اول بیشتر مرتبط به کار اقتصاددانان که مجهز به نظریه‌های لازم ، از قبیل کارایی اختصاص عوامل تولید ، بودند می‌شد ، در صورتیکه توزیع درآمد موضوعی هنجاری (Normative) بحساب می‌آمد .

هرچند که این تقسیم بندی بسیار متداول بوده ولی بنظر می‌رسد بیشتر به مناسبت های آموزشی صورت گرفته است . در حالیکه تغییر در توزیع درآمد می‌تواند اثر رفاهی واقعی ، از نظر فردی یا اجتماعی ، داشته باشد . اما مشکل ما ایجاد مفاهیمی است ، که بتواند آثار و منافع يك طرح را از این نظر تعریف و در نهایت ، اندازه‌گیری کند .

کوشش در ادغام اثرات کارایی و مساوات ، در دو مسیر مجزا از یکدیگر در اقتصاد رفاه به عمل آمده است . یکدسته کوشش خود را با استفاده از تابع رفاه اجتماعی « برگسون » (Bergsonian Welfare Function) شروع کردند ، که در آن تغییر درآمد افراد مختلف ، دارای اوزان (Weights) مختلفی هستند . تصمیم گیرندگان اقتصادی لازم است این اوزان را ، به صورتی مشخص کنند ، تا بتوان منافع و هزینه‌های يك برنامه

محاسبه کرده و در نتیجه آثار آن را در رفاه اجتماعی اندازه گیری کرد. از آنجائیکه وزان فوق برای افراد مختلف متفاوت است، تابع رفاه اجتماعی درحقیقت نشان دهنده آن است که ازدیاد درآمد دارای آثار اجتماعی متفاوتی می تواند باشد، بسته به آنکه چه کسانی درآمد اضافی را دریافت می دارند. البته اگر این روش برای ادغام اثرات مساوات و کارایی بکار گرفته شود، تعیین اوزان مذکور لازم و ضروری است، ولی روش تعیین این چنین اوزانی هنوز روشن نیست. هرچند که کوشش های زیادی در این راه شده است.

دسته دیگر معتقدند که هدف های تساوی توزیع درآمد می تواند در محدوده مدل رفاه «پارتهو» مورد توجه قرار گرفته و کارایی جایجایی عوامل تولید، با توجه به معیارهای مساوات ارزیابی شود. این دسته سعی کرده اند با استفاده از مفهوم فایده (Utility) به جای معیارهای پولی، شاخص های مساوات را در بررسی های هزینه و سودمندی، وارد کنند. برای هر واحد پولی بدست آمده (Gain) یا از دست رفته (Loss) در گروه درآمد خاص، فایده نهایی (Marginal Utility) مشخص وجود دارد؛ هرچه طبقه درآمد بالاتر باشد، فایده نهایی پول بدست آمده کمتر است. بنابراین معیارهای هزینه و سودمندی می تواند به صورت فایده نهایی جلوه گر شود. در این روش هم مانند روش گذشته باید اوزانی در نظر گرفت که برای گروه های مختلف، متفاوت خواهد بود. البته تعیین این اوزان ممکن است جنبه سیاسی داشته، یا براساس ارزیابی ذهنی برنامه سازان اقتصادی صورت گیرد.

به هر حال، انتقاداتی بر ادغام معیارهای مساوات با معیارهای کارایی اختصاص، در تجزیه و تحلیل هزینه و سودمندی، وارد است. اول اینکه عموماً اوزان تعیین شده نمی تواند مورد قبول همه باشد. دوم اینکه این اوزان به مناسبت موارد سرمایه گذاری فرق میکند، و این تغییرات اشکالات زیادی در اجرا بوجود می آورد. سوم اینکه هرچند که اوزان تعیین شده صحیح بوده و با دقت کافی مشخص شده باشد، ادغام آنها در تجزیه و تحلیل هزینه و سودمندی ممکن است ما را به نتیجه نهایی، یعنی افزایش مساوات نرساند، زیرا دست برنامه گذاران آنچنان باز است که می توانند اوزان را به تدریج تعیین کنند، که اجرای برنامه، ثروتمند را ثروتمندتر و فقیر را فقیرتر، کند. بالاخره باید توجه داشت که یک تحلیل اقتصادی پارا از تجزیه و تحلیل هزینه و سودمندی فراتر می گذارد. زیرا مثلاً اگر یک تصمیم سیاسی متوجه ارتقای سطح زندگی افراد بی بضاعت جامعه باشد، نباید فقط به انتقال پول از افراد متمکن به افراد فقیر اکتفا کند، بلکه می تواند

خواستار ایجاد وضع بهتر اقتصادی شود. تأمین اعتبار برای تعلیم و تربیت، بهداشت و ساختمان یک سد برای بهبود آبیاری و تولید نیروی برق از جمله مثالهایی است که در آنها انتقال مالی از یک فرد به فرد دیگر مطرح نیست ولی به بهبود وضع اقتصادی طبقه پائین تر اجتماع کمک میکنند.

زیر نویس ها :

در تهیه این مقاله مأخذ زیر به طور وسیعی مورد استفاده قرار گرفته است :

Haveman, R.H. and Weisbrod, B.A. «Defining Benefits of Public Programs». Policy Analysis. Vol. 1, No. 1, PP. 169-186.

سایر منابع مورد استفاده عبارتند از :

1-Chase, S.B. Jr. (ed.). Problems in Public Expenditure Analysis. Washington D.C.: Brookings Institution. 1968.

2- Harberger. A.C. «Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics». Journal of Economic Literature. Sept. 1971.

3- Haveman, R. The Economic Performance of Public Investments, Baltimore: Johns Hopkins Press. 1972.

4. Haveman. R. and Krutilla, J. Unemployment, Excess Capacity, and the Evaluation of Public Investment. Baltimore: Johns Hopkins Press. 1968.

5- Hochman, H.M. and J.D. Rodgers, I.D. «pareto Optimal Redistribution». American Economic Review, Sept. 1969.

6- Mckean, R.N. Efficiency in Government Through Systems Analysis. London: Wiley. 1958.

7- Mishan, E.J. Economics for Social Decisions: Elements of Cost-Benefit Analysis. New York: Praeger Publishers. 1975.

8 - Mishan. P.J. «The Futility of Pareto-Efficiency Distribution». American Economic Review. Dec. 1972.

9 - Musgrave R. «Cost-Benefit Analysis and the Theory of Public Finance». Journal of Economic Literature. Sept. 1969.

10- Prest. A.R. and Turvey, R. «Cost-Benefit Analysis: A Survey». Economic Journal. Dec. 1965.