

ملاحظات پیرامون سیاست‌های یارانه

سهیلا پروین*
علی اصغر بانویی**

تاریخ پذیرش: ۸۷/۵/۶

تاریخ دریافت: ۸۷/۴/۵

چکیده

افزایش قیمت‌ها به عنوان نتیجه سیاست‌های توسعه‌ای که کشورهای در حال توسعه برای جبران عقب ماندگی خود در پیش گرفتند، این اقتصادداران را وادار به استفاده از ابزارهایی برای کاهش این فشارها به ویژه بر خانوارهای کم درآمد نموده است. نمونه مهم این ابزارها، پرداخت یارانه‌های غیرمغزینجبهه‌های تخریبی آن می‌باشد. به طوری که برنامه‌های یارانه‌ای برای کارآتر کردن روش‌های دسترسی به اهداف اجتماعی و کاهش اثرات زیان‌بار برنامه‌های توسعه تبدیل شد. به ویژه آنکه تجربه قیمت‌های بالا هم در بسیاری از کشورها منجر به رشد تولید نگردید. این نکته نشان می‌دهد که سیستم قیمت‌ها به تنهایی نمی‌تواند منجر به تغییر در تولید گردد.

یارانه کالاهای اساسی به هر دلیلی که در اقتصاد ضرورت یافته باشند، در سمت کلان اقتصادی هم بر بخش واقعی اقتصاد اثر خواهند داشت هم بر بخش پولی. بسته به آنکه هزینه یارانه‌ها چگونه تأمین مالی شود، شدت تورم و تأثیری گذاری آن بر بخش پولی اقتصاد متفاوت خواهد بود. شدت و ضعف تأثیرگذاری بر بخش واقعی اقتصاد (تولید و اشتغال) بستگی به سیاست‌های مکملی دارد که همزمان با افزایش تقاضای اجتماعی اتخاذ می‌گردد. برای اقتصادهایی که از درآمد ارزی قابل توجهی برخوردار هستند، این تغییرات شدیدتر و سریع‌تر خواهد بود.

تحلیل‌های بسیاری وجود دارد که بیان می‌کند، منابعی که صرف یارانه می‌شوند، می‌تواند منجر به منابع درآمدزا گردد. این تحلیل‌ها اگرچه از نظر تئوریک صحیح جلوه می‌کنند، اما کارایی این منابع در تولید مجدد و تورم ناشی از کاهش یارانه‌ها در عمل می‌تواند جهت نتایج را تغییر دهد. کارایی و اثربخشی یک برنامه یارانه‌بستگی به انتخاب ابزار آن دارد. در طراحی یک برنامه یارانه چندین عامل باید در نظر گرفته شود. از جمله شیوه پرداخت، روش‌های اجرا، مقبولیت سیاسی طرح، میزان کاهش منافع خانوارهای خارج از شمول طرح، هزینه و اثربخشی آن. این مقاله به جنبه‌های مختلف اثرگذاری و شرایط لازم برای بهبود کارایی چنین برنامه‌هایی اشاره دارد.

* دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی
** دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی

رکود جهانی بعلاوه بحران نرخ ارز در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، در کنار هزینه‌های مالی یارانه‌های صریح، و هزینه‌های بزرگ اقتصادی ناشی از انحرافات قیمتی، دولت‌ها را برای کاهش یا حذف این قبیل یارانه‌ها تحت فشار قرار داده است. از طرفی هم یارانه‌نقش مهمی در افزایش قدرت خرید گروه‌های کم درآمد دارد. تلاش برای حذف یارانه‌می‌تواند آثار گسترده‌ای بر این گروه‌ها داشته باشد، و حتی می‌تواند منجر به افزایش شکاف فقر هم بشود. زیرا هزینه‌های اقتصادی یارانه، انحرافات قیمتی و منافع بالقوه ناشی از حذف یارانه‌ها، عمدتاً توسط کل جمعیت مشاهده نمی‌شود. معمولاً هم منافع حاصل از حذف یارانه، به گروه دریافت‌کننده آن نمی‌رسد.

بسته به درجه پوشش و نوع برنامه‌ها، یارانه‌ها اثرات اقتصادی اجتماعی گسترده‌ای دارند. در حالیکه اهداف آبی آن نسبتاً محدود است. این آثار از طرق مختلف از سطح خانوار تا کل اقتصاد جاری می‌شود. تمایز بین سطح خرد و کلان اقتصادی بر می‌گردد به زمینه‌هایی که ممکن است از طریق خانوار و یا گروهی از خانوارها تحت تأثیر قرار گیرند.

غالب برنامه‌ها یارانه را به صورت صریح به مصرف‌کنندگان پرداخت می‌کنند و مواردی کمتری یارانه‌ها به صورت ضمنی، در قالب سیاست‌هایی که قیمت محصول را پایین‌تر از قیمتی معمول آن قرار می‌هند و غالباً هم از طریق قیمت‌ها اجرا می‌شوند. ملاحظه جنبه‌های مختلف آثار یارانه به طراحی، تعریف و انتخاب برنامه‌های یارانه کمک می‌کند. اثرگذاری برنامه‌های یارانه‌ای بر متغیرهای کلان اقتصادی مثل تولید، اشتغال و تورم بسته به حجم و شیوه اجرای برنامه‌ها متفاوت خواهد بود. درعین حال می‌تواند گسترده و مهم باشد.

تلاش این مقاله بر این است تا جنبه‌های اثرگذاری یارانه بر متغیرهای اساسی اقتصاد و در عین حال مسائلی که بر ابعاد وجهت‌گیری یارانه‌ها اثر دارند، مدنظر قرار دهد. در بخش دوم جنبه‌های اقتصاد خردی یارانه، در بخش سوم اثرات یارانه در سطح کلان اقتصادی و از آنجا که معمولاً یارانه‌مواد غذایی سهم بزرگی در کل یارانه دارد، اثرات یارانه بر بخش کشاورزی در قسمت چهارم این مقاله مورد بحث قرار می‌گیرد.

از دیگر مباحثی که در ادامه به آن پرداخته خواهد شد جنبه‌های توزیعی یارانه می‌باشد. به مسئله کارایی، نقش درآمدی یارانه‌ها، جنبه‌های سیاسی یارانه و بالاخره ملاحظاتی که می‌تواند به انتخاب و بهبود اجرای چنین برنامه‌هایی کمک کند، نیز پرداخته خواهد شد.

۲- اثرات یارانه در سطح خرد

۲-۱- اثرات بر قیمت کالاهای اساسی

قیمت مصرف کننده زیر قیمت بازار، وجود یک قیمت یا دامنه‌ای از قیمت‌ها از ویژگی‌های مشترک اغلب برنامه‌های یارانه کالاهای اساسی هستند. کاهش قیمت از این طریق می‌تواند گسترده باشد. در مواردی شکاف قیمت کالاهای مشمول یارانه بیش از پنجاه درصد قیمت بازار بوده است.

حجم یارانه ممکن است در طول زمان تحت تأثیر جمعیت تحت پوشش و یا شکست در برنامه‌های تعدیل تغییرات قابل ملاحظه‌ای داشته باشد. افزایش یارانه‌ها از جمله برنامه‌های مرسوم برای پرهیز دادن مصرف‌کنندگان از افزایش قیمت‌های داخلی در طی کاهش ارزش پول ملی است. در طی این دوره ممکن است یارانه‌های صریح جایگزین یارانه‌های غیر صریح گردد. هرچه شکاف قیمت‌های بین‌المللی با قیمت‌های یارانه‌ای کالا بیشتر باشد، زمینه حذف یا کاهش یارانه بیشتر با مشکل مواجه خواهد بود. این مشکل از آنجا ناشی می‌شود که گروه کم درآمد بخش بزرگی از درآمد خود را روی مواد غذایی خرج می‌کند.

۲-۲- اثرات یارانه بر درآمد خانوار

مهم‌ترین ویژگی یارانه‌ها تأثیرات مثبت آن بر درآمد واقعی خانوار می‌باشد. پرداخت درآمدی که از طریق قیمت پایین‌تر کالاهای اساسی یا از طریق کالا برگ به خانوار انجام می‌شود، درآمد واقعی خانوار کم درآمد را متاثر می‌کند. در برخی از کشورها بین ۱۵ الی ۲۵ درصد درآمد حقیقی خانوارها بهبود داشته است. بر اساس یک قاعده کلی به طور مطلق خانوارهای با درآمد بالاتر منافع بیشتری می‌برند، (به خاطر بعد بزرگتر خانوار) اما منافع گروه فقیر درصد بیشتری از درآمد جاری آنها را تشکیل می‌دهد. به هر حال مقدار و توزیع منافع در طی برنامه‌های یارانه تغییر می‌کند. این تغییرات فرصت‌هایی را برای افزایش یا کاهش هزینه‌های برنامه یارانه قیمت کالاهای اساسی در طی برنامه‌های مناسب فراهم می‌آورد.

یکی از دلایلی که پرداخت انتقالی به خانوار از طریق کاهش قیمت کالاهای اساسی صورت می‌گیرد، باور این نکته است که کاهش هزینه کالاهای اساسی به مراتب درآمد حقیقی (به ویژه گروه کم درآمد) را بیشتر از پرداخت نقدی معادل افزایش می‌دهد. چرا که در حاشیه قیمت پایین‌تر، درآمد به سمت کالاهای یارانه‌ای و سهمیه‌بندی شده جاری

می‌شود. در حالیکه در غیاب برنامه‌های یارانه‌ای، درآمد لزوماً به کالاهای ارزان که می‌تواند درآمد حقیقی را بیفزاید، اختصاص نمی‌یابد.

تأثیر یارانه بر درآمد حقیقی گروه فقیر بستگی به ماهیت برنامه یارانه‌ها، درجه هدفمندی، انتخاب کالای مشمول یارانه و درعین حال شکل اجرای توزیع یارانه‌ها دارد. در این رابطه هدف‌گذاری نیز اهمیت دارد. چرا که هزینه اجرای طرح یارانه را به شدت کاهش می‌دهد بدون آنکه منافع آنرا بکاهد. (البته موفقیت این مسئله مستلزم وجود اطلاعات از شرایط مصرف، درآمد خانوارها و تشخیص دقیق گروه‌های هدف است).

۳-۲- امنیت غذایی خانوار

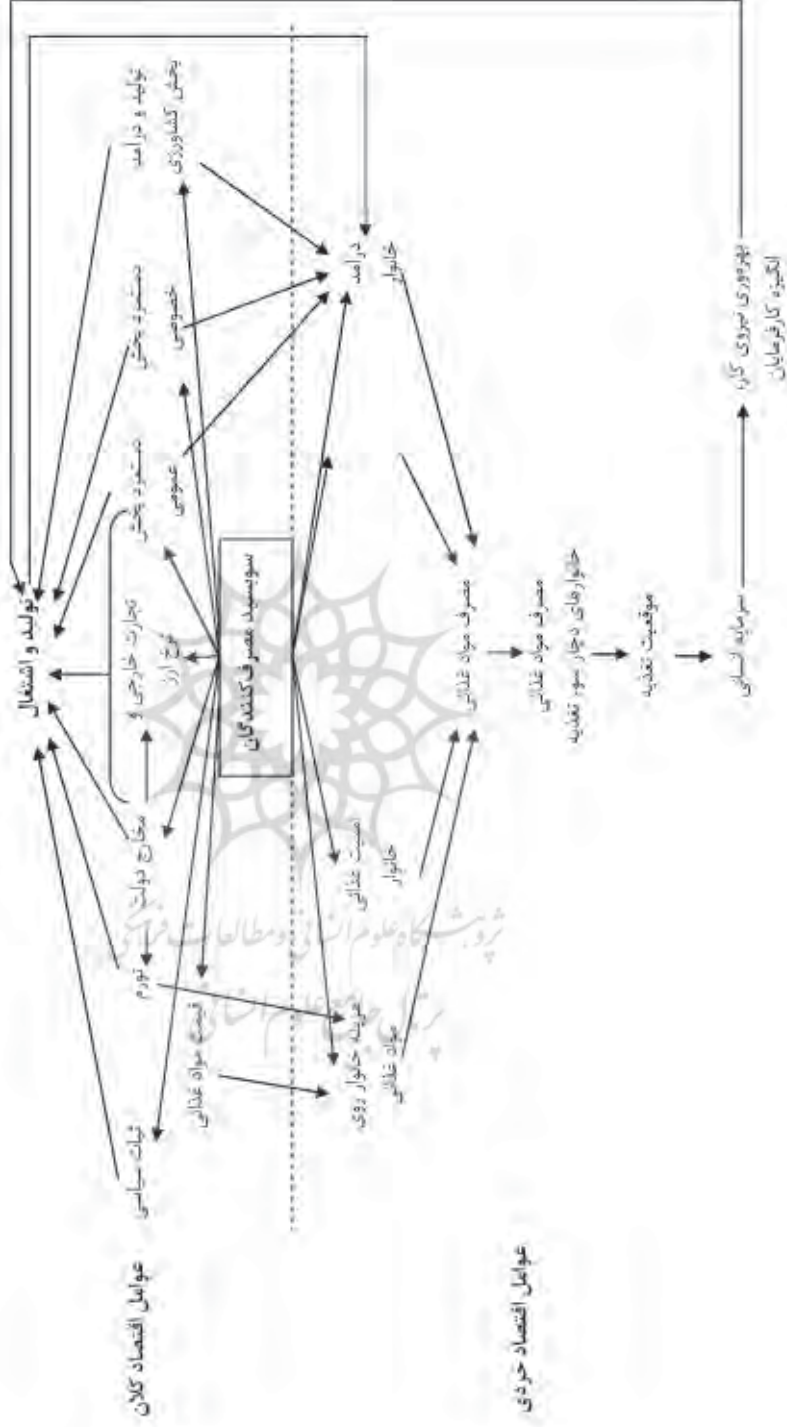
دلایل زیادی برای اینکه چرا اساساً دولت‌ها علاقمند به کنترل قیمت و تأمین امنیت غذایی هستند، وجود دارد. کاهش دوره‌ای عرضه مواد غذایی یا افزایش سریع قیمت‌ها موجب بی‌ثباتی اجتماعی و سیاسی می‌گردد و می‌تواند موجب فشار بیشتر بر مصرف‌کنندگان فقیر گردد. عدم اطمینان دولت به سیستم بازار مواد غذایی، ترس از ریسک بورس بازی و رفتارهای ناگهانی بنگاه‌ها نیز می‌تواند منجر به مداخله دولت در بازار کالاهای اساسی گردد. علاوه بر این دولت‌ها علاقمند به پایین نگه داشتن قیمت مواد غذایی، به عنوان شاخص تورم و قدرت خرید می‌باشند.

نوسانات قیمتی یک منشأ مهم ناامنی غذایی است. هدف اغلب برنامه‌های یارانه مواد غذایی، تأمین سطح معینی از امنیت غذایی^۳ خانوار است. این برنامه‌ها که بیشتر در زمان جنگ، فقر شدید یا در طی سیاست‌های کاهش ارزش پول ملی اجرا می‌شوند، تأمین امنیت غذایی و کاهش نااطمینانی در دسترسی خانوارها به حداقل نیازهای اساسی را مد نظر دارند. این برنامه‌ها در قالب سهمیه‌بندی اقلام اساسی غذایی با قیمت ثابت، صرف‌نظر از درآمد خانوار، به طور ضمنی نوسانات قیمت را از مصرف‌کننده به دولت یا بخش‌های دیگر منتقل می‌کنند.

اشکال عمده این برنامه‌ها، تغییر قیمت‌های نسبی و انتقال نوسانات قیمتی به سایر بازارها یا دولت است. به طور کلی برنامه‌های حمایتی که مقدار و قیمت کالا را تثبیت می‌کند، از نظر دسترسی خانوارها به مقدار معینی کالا موفق بوده‌اند. تجربیات کشورهای استفاده‌کننده از سیستم سهمیه‌بندی حکایت از مشکلات دسترسی فراگیر خانوارها به امنیت غذایی و انتقال درآمد به خانوارهای هدف‌گذاری شده دارد. معمولاً اجرای این برنامه‌ها در چارچوب یک برنامه با هزینه مؤثر بسیار مشکل است.

شماره ۱۲

نمودار شماره ۱۲: مسیر اثر گذاری سوبسیدهای غذایی مصرف کننده



۴-۲- مصرف غذایی خانوار

معمولاً استدلال می‌شود که یارانه کالاهای اساسی باعث افزایش مصرف این کالاها می‌گردد. مصرف غذایی خانوارهای کم درآمد کاملاً متأثر از یارانه‌های غذایی، درآمد خانوار و امنیت غذایی است. معمولاً کاهش قیمتی و درآمدی اقلام اساسی غذایی بین خانوارهای کم درآمد بزرگ است^۴. این نکته به منزله این است که اگر یارانه مواد غذایی با سیستم سهمیه‌بندی همراه نباشد، مصرف این کالاها افزایش می‌یابد. البته در برخی از اقلام مثل پروتئین و انرژی درجه‌جانشینی بین مصرف غذا در پاسخ به تغییرات نسبی قیمت‌ها در بین گروه‌های فقیر بسیار بزرگتر از گروه‌های پردرآمد است. به این معنی که با تغییرات قیمت نسبی، تعدیلات در مصرف کالای حمایتی بزرگ است. به طور کلی این اثر بستگی به انتخاب کالا و اهمیت آن در سبد مصرفی خانوار دارد. در غیاب یک سیستم سهمیه‌بندی برای کالای مشمول یارانه، و عرضه نامحدود آن با قیمت حمایت شده می‌تواند مصرف کالا را افزایش دهد.

۵-۲- سرمایه انسانی

یارانه غذایی ممکن است از طریق کاهش قیمت مواد غذایی یا از طریق دسترسی گروه‌های کم درآمد به قدرت خرید بیشتر در جهت بهداشت، تغذیه و آموزش، به تشکیل سرمایه انسانی کمک کند. انتظار این است که بهبود سرمایه انسانی بهره‌وری نیروی کار را افزایش دهد. این امر موجب افزایش درآمد و نهایتاً کاهش فقر می‌گردد. توجه برخی از اقتصاددانان در مورد این جنبه یارانه این است که نقص بازارهای سرمایه امکان ارزیابی دقیق بازده سرمایه انسانی را فراهم نمی‌کنند، از اینرو سرمایه‌گذاری کافی در این زمینه صورت نمی‌پذیرد. برخی از مطالعات این نتیجه را تأیید کرده‌اند. به طور کلی اگر برنامه‌های حمایتی درست و کارا اجرا شوند، می‌توانند نرخ بازده سرمایه‌گذاری در نیروی انسانی را بهبود بخشند. این اثر بلندمدت است که منجر به رشد اقتصادی می‌شود. درعین حال اثرات کوتاه مدت می‌تواند در جهت خلاف این اثر باشد.

۳- اثرات یارانه در سطح کلان

یارانه کالاهای اساسی به هر دلیلی که در اقتصاد ضرورت یافته باشند، در سمت کلان اقتصادی هم بر بخش واقعی اقتصاد اثر خواهند داشت هم بر بخش پولی. پرداخت یارانه در هر سطحی از قیمت‌ها، تقاضای اجتماعی را فراتر از تقاضای خصوصی قرار خواهد داد.

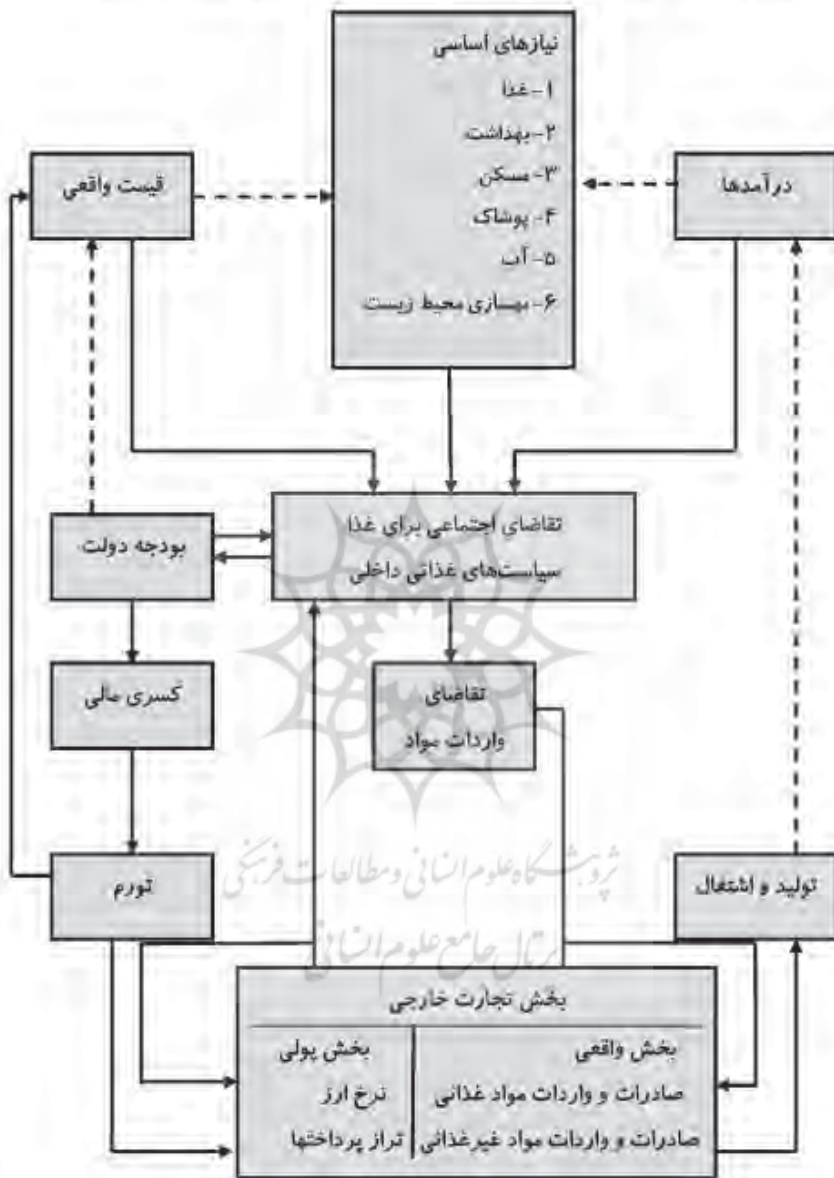
بخشی از این اضافه تقاضا از طریق واردات تأمین خواهد شد. این امر بخش واقعی تراز پرداخت‌ها را متأثر و در عین حال تولید، اشتغال و درآمد عوامل تولید داخلی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بسته به آنکه هزینه یارانه‌ها چگونه تأمین مالی شود، شدت تورم و تأثیری‌گذاری آن بر بخش پولی اقتصاد متفاوت خواهد بود. شدت و ضعف تأثیرگذاری بر بخش واقعی اقتصاد (تولید و اشتغال) بستگی به سیاست‌های مکملی دارد که همزمان با افزایش تقاضای اجتماعی اتخاذ می‌گردد. برای اقتصادهایی که از درآمد ارزی قابل توجهی برخوردار هستند، این تغییرات شدیدتر و سریع‌تر خواهد بود. در این حالت افزایش قیمت‌های داخلی قبل از آنکه بر تولید و اشتغال داخلی اثر بگذارد، با واردات پاسخ داده می‌شود. این مسئله می‌تواند جهت اثر افزایش قیمت‌ها را بر تولید داخلی معکوس نماید. به دنبال فشار بر تراز پرداخت‌ها به خاطر گسترش واردات، دخالت در قیمت‌گذاری نرخ ارز هم ممکن است صورت پذیرد. کاهش نرخ ارز حقیقی، کاهش صادرات و کسری تراز پرداخت‌ها را تشدید، و بار دیگر بخش پولی اقتصاد در قالب پایین نگه داشتن نرخ ارز، کسری تراز پرداخت‌ها را پنهان می‌کند. این تغییرات در شرایط فقدان یک سیستم مالیاتی کارا، تغییرات توزیعی گسترده‌ای در جهت بدتر شدن وضعیت گروه کم درآمد به همراه خواهد داشت. این مسئله خود امکان تعدیل یارانه‌ها را محدود می‌کند.

در عین حال این برنامه‌ها وضعیت فقرا را بهبود بخشیده و مصرف خانوارهای فقیر را تحت تأثیر قرار داده است. البته این به معنی کاهش فقر نیست، بلکه به این معنی است که این برنامه‌ها می‌تواند با هزینه اقتصادی پایین‌تری قابل دسترس باشد.

با توجه به اثرات یارانه‌کالاهای اساسی بر کارایی اقتصادی، مهم‌ترین احتمال تأثیر بر تورم، تجارت خارجی، نرخ ارز، انحرافات بازار و مسئله سرمایه‌گذاری است. در تحلیل‌های موجود این‌گونه برنامه‌ها، به احتمال پیگیری اهداف سیاسی شامل ثبات سیاسی و فعالیت‌های رانت جویانه این قبیل برنامه‌ها نیز اشاره شده است.

ملاحظه هزینه فرصت منابع مالی و منابع تأمین یارانه هم مهم هستند. اگرچه تحلیل‌های بسیاری وجود دارد که بیان می‌کند منابعی که صرف یارانه می‌شوند، می‌تواند منجر به منابع درآمدزا گردد. هر چند این تحلیل‌ها از نظر تئوریک صحیح جلوه می‌کنند، اما در عمل کارایی این منابع در تولید مجدد و تورم ناشی از کاهش یارانه‌ها می‌تواند جهت نتایج را تغییر دهد. تقریباً در هیچ جا به وضوح این پدیده که منابع صرف شده روی یارانه غذایی به سرمایه‌گذاری کاراتری اختصاص داده شده باشد، ملاحظه نشده است. بلکه گاهی اوقات اثرات عکس هم ملاحظه شده است. مثلاً در مصر و بنگلادش یارانه‌ها (از طریق پرداخت‌های غیرنقدی)

نمودار شماره ۲: روابط متقابل متغیرهای کلان اقتصادی و هزینه باراندها



باعث پایین نگه داشتن دستمزد نیروی کار در بخش عمومی گردید. اما در سری لانکا عکس این مسئله اتفاق افتاد.

۱-۳- تأثیر بر تولید

یارانه می‌تواند رشد اقتصادی و اشتغال را از طریق انحرافات قیمتی، کاهش سرمایه‌گذاری، بهبود سرمایه‌های انسانی، تأثیر بر دستمزد، تورم و تأثیر بر دسترسی ارز برای واردات کالاهای سرمایه‌ای و مواد اولیه، تحت تأثیر قرار دهد. خالص اثرات بر تولید ممکن است مثبت یا منفی باشد. برخی از تحلیل‌ها بر پایه مدل‌های تعادل عمومی نتیجه گرفته‌اند که کاهش یارانه‌ها، موجب کاهش معنی داری در تولید می‌شود^۵. در عین حال انعطاف‌ناپذیری و فروض ثابت در این مدل‌ها می‌تواند نتایج را دچار تورش کند. اینکه آیا یارانه کالاهای اساسی تأثیری بر رشد اقتصادی دارد یا خیر، شواهد تجربی گزارش نشده است. پاسخ بستگی به سیاست‌های تکمیلی و میزان انحرافات قیمتی ایجاد شده دارد^۶.

۲-۳- تأثیر یارانه بر دستمزد و تقاضای نیروی کار

از آنجا که یارانه‌ها اکثراً به کالاهای اساسی تعلق می‌گیرد، انتظار بر این است که دستمزد کالائی روی نرخ‌های دستمزد فشار آورد. اگر این امر اتفاق افتد، منافع مصرف‌کنندگان کمتر از ارزش پرداختی به آنها خواهد بود.

یارانه ممکن است به عنوان بخشی از دستمزد تلقی گردد. در این صورت دارای اثر مثبت بر اشتغال و رشد اقتصادی خواهد بود. اندازه هزینه یا منفعت ناشی از کاهش قیمت مواد غذایی که مصرف‌کننده را تحت تأثیر قرار می‌دهد و در قالب دستمزد پایین ظاهر می‌شود، در بین کشورها متفاوت بوده است.

خالص اثرات بلندمدت یارانه (به ویژه مواد غذایی) بر درآمد مزد و حقوق‌گیران کمتر از درآمد انتقالی از طریق یارانه‌ها است. چرا که دستمزدها بر اساس تغییرات قیمت مواد غذایی تعدیل می‌شود. این مسئله به ویژه هنگامی که قانون حداقل دستمزد وجود دارد، یا شاخص بندی^۷ دستمزد براساس هزینه مواد غذایی صورت می‌پذیرد، شدیدتر است. در برخی از کشورها یارانه‌ها به عنوان بخشی از دستمزد شاغلین در بخش دولتی تلقی می‌شود.

بسته به عکس‌العمل تقاضا، جهت تأثیر حذف یارانه بر تولید متفاوت خواهد بود.

اگر با حذف یا کاهش یارانه‌ها، تقاضای داخلی کاهش یابد، می‌تواند به کاهش تولید هم منجر شود. اما اگر پاسخ تقاضا به افزایش قیمت قابل توجه نباشد، در آن صورت اثرات مثبت بر تولید ظاهر خواهد شد (به شرطی که اثرات قیمتی از طریق واردات کالاها محدود نشود).

یک مسئله کلیدی که از تحقیقات انجام شده بدست می‌آید، این است که یارانه‌مواد غذایی می‌تواند یک جزء مناسب و با کارایی بالا از سیاست‌های دولت برای رسیدن به رشد اقتصادی و اهداف برابری باشد، یا کاملاً برعکس.

دوره تعدیل نرخ‌های دستمزد بستگی به جنبه‌های نهادی و جوانب دیگر دارد. فعل و انفعالات بین سیاست‌گذارها در برخی کشورها مثل مصر^۸، سری‌لانکا^۹ و بنگلادش^{۱۰} نشان می‌دهد هنگامیکه یارانه مواد غذایی تغییر می‌کند، دستمزد تعدیل می‌شود. شواهدی هم دال بر کوچکتر بودن اثرات مثبت بلندمدت یارانه مواد غذایی بر درآمد واقعی مزد و حقوق‌بگیران گروه فقیر در مقایسه با اثرات کوتاه‌مدت آن وجود دارد^{۱۱}.

اگر این پیش فرض که یارانه مواد غذایی تراز تجاری را تحت فشار قرار می‌دهد، صحیح باشد، دیر یا زود تعدیلات انجام خواهد شد. اغلب اوقات این تعدیلات به صورت کاهش ارزش پول ملی، افزایش حمایت از واردات مواد غذایی و یا یارانه بر صادرات صورت می‌پذیرد. هر یک از این گزینه‌ها منجر به تخصیص مجدد منابع بین بخش قابل مبادله و غیرقابل مبادله خواهد شد. اثر بر تقاضای نیروی کار بسته به درجه کاربری هر بخش خواهد داشت. می‌توان انتظار داشت که در بخش کالاهای غیر قابل مبادله (مثل بخش‌های خدمات و مسکن) قیمت‌ها در خلاف جهت حرکت کنند. این امر احتمالاً تقاضای کل برای نیروی کار را کاهش خواهد داد. دستمزد در بخش کالاهای قابل مبادله در مقایسه با بخش تولید مواد غذایی کاهش خواهد یافت. این تغییرات بستگی به کارکرد بازار نیروی کار هم دارد. اگر فرض این باشد که بازار کار کاملاً رقابتی است، در چنین حالتی واضح است که تغییرات برخلاف تمایل نیروی کار خواهد بود.

از طرف دیگر اگر بخش کالاهای غیر قابل مبادله شامل زیربخش‌های بزرگی باشد، به طوری که نیروی کاری که نمی‌تواند در بخش رسمی اقتصاد شغل پیدا کند، به مشاغل با بهره‌وری پایین به‌پیوندد، توسعه بخش‌های قابل مبادله، پیش فرض فرآیند تعدیل در بازار کار است. این امر حرکت نیروی کار از سمت مشاغل با بهره‌وری پایین به سمت مشاغل با بهره‌وری بالاتر را به دنبال خواهد داشت که در آن صورت اثرات درآمدی بزرگتری بر تراز پرداخت‌ها و اشتغال ایجاد می‌کند.

۳-۳- اثرات یارانه بر تورم

تأثیر یارانه غیر صریح بر نرخ تورم بستگی به شیوه تأمین مالی یارانه دارد. تعیین دقیق منشأ تأمین مالی یارانه مشکل و گاهی غیرممکن است. اگر فرض شود که تغییرات مخارج یارانه، موجب تغییر مشابه در کسری بودجه دولت شود و این کسری از طریق عرضه پول تأمین گردد، آنگاه یارانه حتماً باعث تورم خواهد شد. در حالیکه سیاست یارانه غذایی به عنوان ابزاری برای کنترل تورم از طریق قیمت پایین تر مواد غذایی مدنظر دولت‌ها قرار می‌گیرد، افزایش قیمت سایر کالا، خالص منافی است که به مصرف‌کننده انتقال می‌دهد، کمتر از ارزش پرداختی بابت این سیاست خواهد بود. معمولاً در مباحثات مربوط به یارانه مواد غذایی از این اثر چشم‌پوشی می‌شود. این تناقض از در هم آمیختگی تغییر ناگهانی قیمت تحت تأثیر یارانه‌ها و تغییرات مختلف در سطح عمومی قیمت‌ها در اثر انبساط پولی بوجود می‌آید. شواهد تجربی در مورد اثرات تورمی یارانه‌ها نادر است. البته نتایج مطالعه در کشورهای مثل مصر و کره نشان می‌دهد که این اثرات می‌تواند بزرگ باشد^{۱۲}.

۳-۴- اثر یارانه بر تجارت خارجی و نرخ ارز

این اثر بستگی به ماهیت برنامه‌های یارانه و سایر سیاست‌های اقتصادی دارد. کاهش قیمت مصرف‌کننده موجب افزایش تقاضا می‌گردد که معمولاً با افزایش واردات همراه است. در حالت پرداخت یارانه به صورت عمومی ممکن است تغییرات واردات بسیار گسترده باشد. تقاضای واردات در طی برنامه‌های یارانه‌ای که قیمت را برای مصرف‌کننده ثابت نگه می‌دارد، به آسانی از طریق نوسانات قیمت جهانی تعدیل نمی‌شود. در غیاب تعدیلات مقدراری واردات، هزینه واردات به شدت افزایش می‌یابد، اگر درآمدهای ارزی بخشی از درآمد دولت را تشکیل دهد، در این صورت افزایش نرخ ارز مطلوب دولت هم خواهد بود. این امر علاوه بر گسترش بار یارانه، دسترسی به ارز خارجی برای تحویل سایر کالاهای وارداتی (کالاهای سرمایه‌ای و مواد اولیه) را دچار مشکل می‌کند^{۱۳}. در این صورت اثرات افزایش نرخ ارز بر صادرات هم محدود خواهد بود. مجموعه این فعل و انفعالات فشار بر کسری تراز پرداخت‌ها را افزایش خواهد داد. یارانه‌های غیر صریح اثرات قوی تری بر تجارت خارجی دارد. علاوه بر تقاضای افزایش یافته، تمایل کمتری به عرضه محصول با قیمت پایین در داخل وجود دارد. بنابر این خودکفائی هم با چالش مواجه خواهد بود. مسئله کاهش تولید، صادرات و حصول خودکفائی می‌تواند به یک امر طاقت‌فرسائی تبدیل شود. مورد برنج در مصر، موجب شد که این کشور از یک صادرکننده به واردکننده این محصول تبدیل شود^{۱۴}.

۴- اثرات یارانه مواد غذایی بر بخش کشاورزی

تأثیر یارانه مواد غذایی در طی برنامه‌های حمایتی مختلف، بسیار متفاوت بوده است. بسته به قیمت محصولات کشاورزی و سیاست‌های این بخش، اثرات کاهش قیمت واردات، کمک‌های غذایی، درجه هدفمندی یارانه‌ها، عکس‌العمل عرضه و مجموعه ارتباطات سیاست‌های مالی کلان اقتصادی دامنه تأثیرگذاری سیاست‌های حمایتی بر بخش کشاورزی تغییر می‌کند.

یک الگوی سازگار برای مقایسه برنامه‌های یارانه و اثرات آن بر بخش کشاورزی وجود ندارد. واضح است که یارانه صریح به مصرف‌کنندگان لزوماً دارای اثرات معکوس بر بخش کشاورزی نیست. برعکس چنین یارانه‌هایی قدرت خرید مصرف‌کنندگان را بهبود و در نتیجه تقاضای این کالاها را افزایش می‌دهد. این می‌تواند موقعیت مناسبی برای افزایش درآمد تولیدکنندگان این بخش باشد. از طرف دیگر یارانه‌های غیرصریح مصرف‌کنندگان، احتمالاً به تولیدکنندگان صدمه خواهد زد. زیرا در قالب قیمت مصنوعی، قیمت پایین‌تر از قیمت تولیدکنندگان قرار می‌گیرد که این امر به معنی کاهش تولید و درآمد کشاورزان خواهد بود. اغلب کشورها هر دو نوع یارانه صریح و ضمنی را همزمان داشته‌اند. لذا اثرات متضاد این دو نوع یارانه را نمی‌توان تفکیک کرد.

اثرات منفی یارانه‌های صریح احتمالاً هنگامی ظاهر خواهد شد که دولت در غیاب یک برنامه حمایت از سرمایه‌گذاری عمومی در بخش کشاورزی مثل بهبود تکنولوژی، تجهیزات آبیاری و امور زیربنایی این بخش، اقدام به اجرای پرداخت یارانه مواد غذایی کند.

۱-۴- مکانیسم اثرگذاری یارانه مواد غذایی بر بخش کشاورزی

برای ارزیابی یارانه مواد غذایی یک مرجع مناسب لازم است تا حالات مختلف یارانه با آن مرجع مورد مقایسه قرار گیرند. از دیدگاه تئوریک، می‌توان اقتصاد بدون یارانه را به عنوان مرجع مقایسه در نظر گرفت. اما لزوماً شرایط بدون یارانه بهترین حالت تولید نیست. دلائل عمومی تئوریک نتیجه‌گیری روشنی در مورد اثر یارانه بخش کشاورزی بدست نمی‌دهند. این اثرات متأثر از سیاست‌های اجرایی و پاسخ سیستم اقتصاد سیاسی به تغییرات داخلی و خارجی محیط اقتصادی می‌باشد. از این رو، تحلیل‌های موجود در این زمینه بیشتر به ارزیابی شواهد تجربی رابطه یارانه مواد غذایی و تولیدات بخش کشاورزی پرداخته‌اند.

برنامه‌های گسترده یارانه مواد غذایی از طریق اثرات قیمتی و مخارج دولت تولیدات بخش کشاورزی به طور مستقیم تولیدات بخش کشاورزی و به طور غیر مستقیم درآمد

کشاورزان و توزیع درون بخشی را متأثر می‌کنند. در مورد اثرات قیمتی یک فرض این است که عرضه کالای یارانه‌ای از طریق واردات، تولید بخش را تحت فشار قرار می‌دهد. این رکود قیمتی، تولید کننده داخلی را بی‌انگیزه و مسئله تخصیص مجدد منابع و کاهش درآمد کشاورزان را به دنبال خواهد داشت (این فرضیه در مورد اقتصاد ایران به ویژه در مورد کالاهایی مثل روغن نباتی، گوشت و... صادق بوده است). در حالت وجود بازار دوگانه، درآمد حقیقی انتقالی به مصرف‌کننده، تقاضا را برای این کالاها در بازار آزاد افزایش می‌دهد، لذا بخش کشاورزی از این طریق منافی کسب خواهد کرد.

این اثرات از طریق طراحی سیستم یارانه‌ای و درجه هدفمندی، توزیع درآمد را تحت تأثیر قرار می‌دهد. اگر یارانه مواد غذایی مطلوب گروه فقیر باشد، تقاضای این کالاها منجر به افزایش قیمت در بازار آزاد خواهد شد. در این حالت تولیدکنندگان متناسب با مازاد تولید خود منتفع خواهند شد (به شرط آنکه مازاد تقاضا از طریق واردات تأمین نشود). در این صورت خریداران خالص روستایی (تولیدکنندگانی که مصرف بیش از تولید خود دارند) متضرر می‌شوند. لذا در اقتصادی که تولید توسط واحدهای کوچک صورت می‌گیرد، در مقایسه با اقتصادهایی که مالکیت‌های بزرگ متداول است، منافع گروه کم درآمد در جذب یارانه کمتر است.

جنبه دیگری که در مورد یارانه‌ها مطرح است هزینه‌های مالی یارانه و اثرات غیرمستقیم آن بر مخارج دولت در بخش کشاورزی است. افزایش مخارج دولت به خاطر یارانه‌های صریح مواد غذایی ممکن است به طور نسبی یا مطلق منجر به کاهش بودجه بخش کشاورزی گردد و در نتیجه اثرات منفی بر توسعه این بخش داشته باشد^{۱۵}. لذا یارانه‌های مواد غذایی می‌تواند تغییرات توزیعی بین بخشی هم به همراه داشته باشد. اگر فقط آثار توزیعی وجود داشته باشد (یعنی نسبت سرمایه‌گذاری بخشی به کل سرمایه‌گذاری تغییر کند، نه سرمایه‌گذاری مطلق) اثرات یارانه بر اشتغال احتمالاً چندان بزرگ نخواهد بود. حتی محتمل است اثرات یارانه مواد غذایی از طریق کاهش دستمزد نیروی کار منجر به افزایش اشتغال در این بخش هم بشود.

در اقتصادی که فشار بر پی‌گیری سیاست خودکفائی در محصولات غذایی وجود دارد و اقتصاد مواد غذایی یک اقتصاد بسته تلقی می‌شود، تولید بلندمدت این محصولات باید در چارچوب تراز مصرف داخلی افزایش یابد. (در کوتاه مدت دولت می‌تواند از طریق کاهش ذخائر این کالاها عمل کند). طی چنین شرایطی تنها راه حفظ مصرف، تولید و افزایش بازدهی تولید مواد غذایی است که چندین روش برای اجرای آن وجود دارد.

۱- بالاتر قرار دادن قیمت محصولات غذایی نسبت به قیمت تعادلی قبل از مداخله. در این حالت قیمت پرداختی مصرف‌کنندگان بزرگتر خواهد بود.

۲- پرداخت یارانه به نهاده‌های تولید نظیر کود، بذر و ...

۳- راه‌حل بلندمدت‌تر، گسترش تحقیقات کشاورزی و سرمایه‌گذاری در بهبود تکنولوژی بخش کشاورزی است. این سیاست‌ها به طور ضمنی اشاره به گسترش منابع عمومی دارد. تنها بخشی از منافع به مصرف‌کننده اختصاص می‌یابد و بخش عمده آن مشوق تولیدکننده برای تولید بیشتر است. چنین یارانه‌ای که همزمان به مصرف‌کننده و تولیدکننده تعلق بگیرد تنها در چند کشور تجربه شده است.

از طرف دیگر، در اقتصادی که تجارت خارجی نقش متعادل‌کننده تولید و مصرف مواد غذایی را به عهده دارد، تصویر کاملاً متفاوت است. به ویژه اگر یارانه‌ها عمومی و غیرهدفمند باشند. در چنین حالتی منابع بخش عمومی به طور صریح صرف پرداخت یارانه واردات خواهد شد. در نتیجه قیمت پایین‌تر مواد غذایی به عنوان مالیات ضمنی از تولیدکنندگان، صرف تأمین مالی یارانه به مصرف‌کنندگان می‌گردد. به این معنی که برای هر واحد یارانه‌ای که مصرف‌کننده دریافت می‌کند، مخارج بخش عمومی در مقایسه با اقتصادی که سیاست خودکفائی را دنبال می‌کند، کمتر خواهد بود و گاهی اوقات این تفاوت بسیار قابل توجه است.

در تحلیل اثر یارانه مواد غذایی بر تراز تجاری، لازم است اثر عرضه و تقاضای سایر کالاها به ویژه کالاهای غیرغذایی قابل مبادله و غیرقابل مبادله شناخته شده باشد. مجدداً در یک اقتصاد بسته در مورد مواد غذایی، منابع از سایر بخش‌ها به سمت این بخش کشانده خواهند شد. نوع این انتقال در قالب قیمت بالاتر محصولات غیرغذایی بخش کشاورزی خواهد بود (مثل محصولاتی که برای صادرات در نظر گرفته شده‌اند).

در اقتصاد باز برای مواد غذایی اگر یارانه عمومی و غیرهدفمند باشند، جهت حرکت معکوس خواهد بود و منابع از سمت محصولات غذایی به سایر بخش‌ها حرکت می‌کند. مجدداً بخشی که بیشترین اثر را دریافت می‌کند، کالاها و کشاورزی صادراتی است.

شواهدی دال بر اینکه دریافت‌کنندگان یارانه مواد غذایی (مصرف‌کنندگان کم درآمد) از میل نهایی مصرف پایین‌تری برای کالاهای غیرقابل مبادله در مقایسه با اقشار دیگر برخوردار باشند، وجود دارد.^{۱۶} در این صورت پرداخت درآمد به خانوارها منجر به ایجاد تقاضای اضافی برای کالاهای قابل مبادله (مواد غذایی اولیه) خواهد شد. در نتیجه تغییر تقاضا، تراز پرداخت‌ها در جهت معکوس تحت تأثیر قرار خواهد گرفت.

در خلال سیاست بودجه متوازن، سؤال این است که منابع پرداخت یارانه چگونه تأمین شود؟ اگر این مخارج توسط مالیات تأمین شود، در آن صورت میل نهایی به مصرف خانوار برای کالای قابل مبادله از شیوه اخذ مالیات تأثیر خواهد پذیرفت. اگر این منابع از محل کاهش مخارج دولت در سایر زمینه‌ها تأمین گردد، درجه اثرگذاری بستگی به زمینه کاهش مخارج روی کالای قابل مبادله (مثل مخارج دفاعی) یا کالای غیرقابل مبادله (مثل هزینه دولت در ارائه خدمات اشتغال‌زا) دارد. به دلیل اثرگذاری در جهت‌های متفاوت، تحلیل سمت تقاضا براحتمال امکان‌پذیر نیست. ترکیب اثرات یارانه بر سمت عرضه و تقاضا، این احتمال را ایجاد می‌کند که یارانه کالاهای غذایی منجر به ایجاد فشار بر تراز پرداخت‌ها گردد، فارغ از اینکه اقتصاد دارای بازار باز مواد غذایی باشد یا بسته. احتمال اینکه در اقتصاد با بازار بسته مواد غذایی، یارانه کالای غذایی فشار بیشتری بر تراز تجاری وارد آورد، بیشتر است.

۲-۴- آثار ضمنی یارانه مواد غذایی

پرداخت یارانه مستلزم دخالت دولت در سیستم قیمت‌گذاری است، این دخالت بار مالی در پی دارد، اگرچه این بار مالی می‌تواند به خود مصرف‌کنندگان یا تولیدکنندگان تحمیل گردد. دخالت در قیمت‌گذاری منحصر به بازارهای داخلی نیست، بلکه می‌تواند بخش خارجی اقتصاد یعنی واردات و صادرات را هم تحت تأثیر قرار دهد. همین مسئله منازعات زیادی را ایجاد کرده است. اگر اقتصاد سیاست خودکفائی را دنبال کند، در عین حال تجارت خارجی روی محصول مشمول یارانه را محدود نماید، این امر فقط بازارهای داخلی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. اگر قیمت یارانه‌ای پایین‌تر از قیمت جهانی کالای مشمول یارانه باشد، حتی اگر بار مالی آن توسط مصرف‌کنندگان تحمل شود، بخش خارجی مجدداً غیرمستقیم تحت تأثیر قرار می‌گیرد.

طی پرداخت یارانه اگر انتظار بر این باشد که مصرف اضافی از منابع داخلی تأمین گردد، در این صورت اهداف اساسی یعنی هدفمندی، مخارج عمومی پایین‌تر و مسئله خودکفائی می‌تواند در تضاد قرار گیرند. بسته به درجه باز بودن اقتصاد در زمینه صادرات یا واردات مواد غذایی، افزایش مصرف می‌تواند از طریق واردات تأمین گردد. این تمایز بسته به آنکه اضافه مصرف کالاهای یارانه‌ای چگونه تأمین شود، جنبه‌های اثرگذاری متفاوتی خواهد داشت.

یک اصل مهم در معرفی یا حفظ سیستم یارانه غذایی مصرف‌کننده، حداقل کردن هزینه‌های

اقتصادی در یک سطح معینی از برنامه مصرف، تغذیه یا اهداف توزیعی است. این تلاش مستلزم توجه به شش نوع ریسک محتمل در سیاست‌های یارانه‌ای برای بخش کشاورزی است^{۱۷}، که عبارتند از:

- ۱- ریسک مربوط به پیچیدگی نهادهای مربوطه به یارانه‌های صریح،
 - ۲- ریسک کاهش سرمایه‌گذاری دولت در بخش کشاورزی،
 - ۳- ریسک مربوط به تأمین مالی یارانه‌ها،
 - ۴- ریسک انحرافات محرک‌های تولید مواد غذایی،
 - ۵- ریسک مربوط به اختلاف تولید مواد غذایی فرآوری شده،
 - ۶- ریسک مربوط به موانع بهبود کارایی ذخایر و سیستم تجارت.
- برخی از اینها به طور مستقیم و برخی دیگر غیرمستقیم اثرگذارند.

۵- تضاد بین رشد اقتصادی و یارانه‌کالا‌های اساسی

یارانه‌های صریح برای کاهش فقر می‌تواند در قالب دو دسته سیاست تعریف شود^{۱۸}. دسته اول سیاست‌هایی که هدفشان توانمندسازی نیروی انسانی است و لذا جنبه سرمایه‌گذاری در نیروی انسانی (به ویژه برای گروه‌های کم درآمد) دارد.

دسته دوم این سیاست‌ها صرفاً هدف تأمین نیازهای اساسی را دنبال می‌کند و در قالب ارائه کالا و خدمات با قیمت‌های یارانه‌ای به منظور دسترسی به سطح حداقل نیازها، همراه با اثرات محدود بر بهره‌وری نیروی کار تعریف می‌گردد. برخی از برنامه‌ها هم مثل مداخله در سطح تغذیه، بهداشت کودکان، می‌تواند در هر دو طبقه‌بندی قرار گیرند.

در چارچوب برنامه نیازهای اساسی، می‌توان بهره‌وری گروه فقیر را در بلندمدت نیز افزایش داد^{۱۹}. عملکرد برنامه حمایت غذایی کودکان مثال‌هایی از این سیاست‌ها است^{۲۰}. اگر ناکارایی بازار سرمایه مانع ارزیابی دقیق بازده سرمایه انسانی شود، در این حالت مداخله بخش عمومی در تکمیل سرمایه‌گذاری در نیروی انسانی، تضاد بین سیاست‌های فقرزدایی و رشد اقتصادی را می‌کاهد.

صورت دیگر مداخله دولت در چارچوب برنامه تأمین نیازهای اساسی، فراهم آوردن کالا و خدمات برای گروه‌های خاصی با هدف امکان دسترسی به حداقل مصرف می‌باشد. این‌گونه یارانه‌ها اثرات محدودی بر دوره بهره‌وری گروه‌های فقیر دارد. مثل طرح امنیت غذایی سالمندان. هزینه این نوع برنامه‌های مداخله‌گرایانه دولت بستگی به نوع برنامه‌ها دارد.

در تحلیل آثار این هزینه‌ها تفکیک سه سطح تحلیل مفید خواهد بود، سطح خانوار،

بخش و کلان اقتصادی. در سطح خانوار، به ازای بخشی از نیازهای اولیه، هزینه خانوار بر حسب نوع کالای انتخابی و در عین حال مکانیسم اجرای طرح، تغییر خواهد کرد. در این سطح از تحلیل اثربخشی منابع مورد استفاده مدنظر است، که عمدتاً از مکانیسم اجرائی طرح متأثر می‌باشد. معمولاً نشت منابع در هنگام اجرا بسیار مسئله‌ساز است. مسئله دیگر در این سطح از تحلیل، احتمال تغییر نسبت مصرف کالاهای مختلف در نظام سهمیه‌بندی است، (افزایش مصرف کالاهای مورد حمایت در ازای کاهش مصرف کالاهای خارج از سبد حمایتی).

بعد دیگر تحلیل در سطح خانوار، مسئله نشت یارانه‌ها به سمت خانوارهای با درآمد متوسط و بالا، در قالب مصرف بیشتر این کالا توسط این دو قشر است. در این شرایط مصرف‌کننده مطلق یارانه‌ها، خانوارهای کم درآمد نخواهند بود. بالاخره تحلیل در سطح خانوار، مسئله کنترل تخصیص مجدد این یارانه‌ها در درون خانوارها نیز مطرح است. به طور مثال وقتی کودکان هدف برنامه‌های یارانه‌ها هستند، نمی‌توان از اصابت یارانه به گروه‌های هدف به طور مطلق اطمینان کسب کرد. این نقایص اجتناب‌ناپذیرند. اگرچه روش‌هایی برای کاهش آنها پیش‌بینی شده است.

تحلیل در سطح بخش، شامل تحلیلی تغییراتی است که در اثر یک برنامه یارانه‌ای بین بخش‌های اقتصاد، منطقه و تولیدکنندگان مختلف ایجاد می‌شود.

تحلیل در سطح کلان اقتصادی یک مفهوم نسبی و مرتبط با منحنی تقاضای اجتماعی است که یک عنصر کلیدی در تحلیل آثار سیاست‌های حمایتی است. این منحنی فراتر از منحنی تقاضای بازار قرار دارد (زیرا صرفه‌های بیرونی که به هر واحد کالای مشمول یارانه متصل می‌شود را به صورت قیمت اجتماعی به ازای هر واحد اضافی بهبود در رفاه یک گروه از جامعه، را نیز در نظر می‌گیرد).

صرفه‌های بیرونی (منافع اضافی) در طرح نیازهای اساسی بستگی به وزن کالاهای یارانه‌ای در کل مصرف دارد. در عین حال این صرفه‌ها به عنوان نتیجه مصرف این کالاها منعکس می‌شوند. تعیین حجم این صرفه‌ها بسیار مشکل است و صرفاً در ارزیابی‌های تجربی آزمون می‌شوند. مفهوم ضمنی این بحث این است که در عمل تنها بخشی از درآمد پرداختی که روی کالای خاصی هزینه می‌شود، مدنظر قرار می‌گیرد و تغییرات درآمد و مصرف در نظر گرفته نمی‌شود.

در سطح کلان، روش‌های مختلفی برای ارزیابی اثرات یارانه‌های صریح وجود دارد، که تأثیر این برنامه‌ها را روی بودجه دولت، تورم، اشتغال، تراز تجاری و به طور کلی رشد

اقتصادی تحلیل می‌کند.

تحلیل یارانه در سطح کلان نیز دچار نقص‌هایی است. اول آنکه خود متغیرهای کلان اقتصادی از سیاست‌های یارانه (بخصوص یارانه‌های مواد غذایی) متأثر هستند. مطالعاتی که بر مبنای مدل‌های تعادل عمومی^{۲۱} یا تحلیل مسیر ساختاری صورت گرفته این نکته را تأیید می‌کند.

سیاست‌های توزیع درآمد، مثل یارانه‌های مواد غذایی نه تنها می‌تواند در تضاد با رشد اقتصادی نباشد، بلکه می‌تواند محرک آن نیز باشد. مشروط بر آنکه هزینه مالی و به طور کلی هزینه‌های اقتصادی آن قابل قبول باشد.

تضاد بین رشد اقتصادی و سیاست‌های حمایتی (از نوع یارانه‌ای) تا حدود زیادی متأثر از نحوه تأمین مالی هزینه این برنامه می‌باشد. بسته به آنکه منشأ تأمین هزینه این برنامه‌ها، درآمد دولت، تخصیص مجدد مخارج عمومی، افزایش مالیات بر فروش، مالیات بر دارایی، حذف مالیات‌های خاص، حذف یا تعدیل دیگر سیاست‌های حمایتی، کاهش مخارج دفاعی و ... باشد، تأثیرگذاری آنها بر رشد اقتصادی متفاوت خواهد بود. به طور مثال مالیات بر فروش می‌تواند باعث فشار بیشتر بر گروه فقیر شود، در چنین حالتی تلاش برای کاهش فقر در طی یک برنامه یارانه‌ای ضرورت می‌یابد.

اگر تأمین مالی برنامه یارانه از محل کاهش کسری بودجه بخش بهداشت، درمان و تغذیه باشد، می‌تواند به معنی کاهش نرخ رشد اقتصادی باشد. برای کشورهای با درآمد متوسط این گزینه می‌تواند تبدیل به شوک گردد. اگر برنامه یارانه غذا به صورت پرداخت درآمد معادل تعریف شود، (به ویژه در کشورهای با درآمد پایین که جمعیت مشمول حمایت گسترده و شکاف فقر بیشتر است)، مشکلات بزرگتری را در پی خواهد داشت.

از نقطه نظر کلان اقتصادی، مهم‌ترین هدف اقتصاد افزایش کارایی هزینه یارانه‌های صریح در مقایسه با یارانه‌های ضمنی است. به این مفهوم که هر تصمیمی در اقتصاد تخصیص منابع را چگونه تغییر می‌دهد. «آیا بیشترین منفعت از منابع موجود حاصل شده است؟»

هزینه و منابع یک تصمیم متأثر از منافع و هزینه‌های غیراقتصادی چه به طور صریح و چه غیرصریح نیز می‌باشد. موضوع اساسی در بحث یارانه‌ها هم تعیین وزن هزینه و منافع این سیاست برای گروه‌های دریافت‌کننده و هم اثرات هزینه‌ای این سیاست بر بخش‌های دیگر اقتصاد می‌باشد. از این رو، علاوه بر قضاوت در مورد کارایی این سیاست‌ها، جنبه‌های توزیعی آن مهم و تا حدود زیادی قضاوت‌های ارزشی در بر دارد. اینکه وزن گروه‌های کم درآمد هنگام اتخاذ یک تصمیم اقتصادی چگونه تعیین شود، تا حدود زیادی می‌تواند تحلیل

نتایج را تغییر دهد.

تعیین وزن گروه‌های دریافت‌کننده یارانه تا حدود زیادی متأثر از ملاحظات غیراقتصادی است. تبدیل و کمی کردن این ملاحظات کار ساده‌ای نیست. به ویژه آنکه توافق عامه‌ای هم برای آن وجود ندارد. در تحلیل این مسئله در اقتصاد دو روش استفاده شده است:

۱- روش توزیع وزنی (ملاحظه آثار توزیعی)

۲- روش حداقل نیازهای اساسی.

روش اول بار توزیعی یارانه‌ها را هم مدنظر قرار می‌دهد. غالب اقتصاددانان تردیدی در روش توزیعی ندارند و آثار توزیعی را در تحلیل نتایج مهم می‌دانند. همین امر باعث شده که مسئله کارایی منابعی که در این سیاست‌ها بکار گرفته می‌شود، بیش از حد بزرگ نمائی شود. در مقابل در روش نیازهای اساسی پیش فرض این است که جامعه مایل به پرداخت بخشی از هزینه‌های مداخله در اقتصاد می‌باشد. بخصوص در مورد آن بخشی از منابع که منافی برای گروه‌های کم درآمد در بر داشته باشد.

هزینه‌های مالی یک برنامه لزوماً همان هزینه‌های اقتصادی آن نیست. در مورد یارانه مواد غذایی در بسیاری از موارد هزینه مالی آن نادیده گرفته می‌شود. زیرا این هزینه‌ها از طریق ابزارهایی مثل سیاست قیمت‌گذاری، که در واقع پرداخت از یک بخش به بخش دیگر است، جبران می‌شود. اما بحث مهم‌تر در اقتصاد این است که چه گروهی این منابع را دریافت و چه گروهی آنرا می‌پردازند.

سه محور اساسی در تحلیل و ارزیابی نتایج حاصل از اجرای یک برنامه یارانه مواد غذایی باید مدنظر قرار گیرد.

محور اول: میزان هزینه و فایده طرح که از طریق میزان حصول هدف طرح اندازه‌گیری می‌شود. مشکل‌ترین بخش تحلیل، مسئله، یافتن یک «مقیاس نسبی» است. چرا که غالب اوقات این برنامه‌ها چندین هدف را دنبال می‌کنند.

محور دوم: مسئله چگونگی تأمین مالی هزینه برنامه‌های یارانه است. اگر یارانه‌ها به صورت صریح باشند، هزینه آن از طریق مخارج اجرائی و بار مالی آن قابل برآورد است، و شامل هزینه‌های اقتصادی و هزینه‌های غیراقتصادی می‌باشد.

محور سوم: تمایز بین اثرات کوتاه مدت و بلندمدت برنامه‌های یارانه است. اثرات بلندمدت در قالب تغییر در درآمد گروه‌های خاص می‌تواند کاملاً متفاوت از اثرات کوتاه مدت آن باشد. به طوری که حتی اثرات بلندمدت موجب فرسایش اثرات کوتاه مدت هم شود.

۶- جنبه‌های توزیعی یارانه

از نقطه نظر کلان اقتصادی، مهم‌ترین هدف اقتصاد افزایش کارایی هزینه یارانه‌های صریح در مقایسه با یارانه‌های ضمنی است. به این مفهوم که هر تصمیمی در اقتصاد تخصیص منابع را چگونه تغییر می‌دهد. «آیا بیشترین منفعت از منابع موجود حاصل شده است؟» هزینه و منابع یک تصمیم متأثر از منافع و هزینه‌های غیراقتصادی چه به طور صریح و چه غیرصریح نیز می‌باشد.

موضوع اساسی در بحث یارانه‌ها هم تعیین وزن هزینه و منافع این سیاست برای گروه‌های دریافت‌کننده و هم اثرات هزینه‌ای این سیاست بر بخش‌های دیگر اقتصاد می‌باشد. از این رو، علاوه بر قضاوت در مورد کارایی این سیاست‌ها، جنبه‌های توزیعی آن مهم و تا حدود زیادی قضاوت‌های ارزشی را نیز در بر دارد. اینکه وزن گروه‌های کم درآمد هنگام اتخاذ یک تصمیم اقتصادی چگونه تعیین شود، تا حدود زیادی می‌تواند تحلیل نتایج را تغییر دهد. تعیین وزن گروه‌های دریافت‌کننده یارانه تا حدود زیادی متأثر از ملاحظات غیراقتصادی است. تبدیل و کمی کردن این ملاحظات کار ساده‌ای نیست. به ویژه آنکه توافق عامه‌ای هم برای آن وجود ندارد. در تحلیل این مسئله در اقتصاد دو روش استفاده شده است:

۱- روش توزیع وزنی (ملاحظه آثار توزیعی)

۲- روش حداقل نیازهای اساسی.

روش اول بار توزیعی یارانه‌ها را هم مدنظر قرار می‌دهد. غالب اقتصاددانان تردیدی در روش توزیعی ندارند و آثار توزیعی را در تحلیل نتایج مهم می‌دانند. همین امر باعث شده که مسئله کارایی منابعی که در این سیاست‌ها بکار گرفته می‌شود، بیش از حد بزرگ نمائی شود. در مقابل در روش نیازهای اساسی پیش فرض این است که جامعه مایل به پرداخت بخشی از هزینه‌های مداخله در اقتصاد می‌باشد. بخصوص در مورد آن بخش از منابع که منافی برای گروه‌های کم درآمد در بر داشته باشد.

هزینه‌های مالی یک برنامه لزوماً همان هزینه‌های اقتصادی آن نیست. در مورد یارانه مواد غذایی در بسیاری از موارد هزینه مالی آن نادیده گرفته می‌شود. زیرا این هزینه‌ها از طریق ابزارهایی مثل سیاست قیمت‌گذاری، که در واقع پرداخت از یک بخش به بخش دیگر است، جبران می‌شود. اما بحث مهم‌تر در اقتصاد این است که چه گروهی این منابع را دریافت و چه گروهی آن را می‌پردازند.

در اقتصاد بیشتر هزینه‌های غیر صریح^{۲۲} که اندازه‌گیری آن کار ساده‌ای هم نیست مدنظر قرار می‌گیرد. در بحث یارانه بخشی از هزینه‌ها مربوط به هزینه‌هایی است که از طریق قیمت

پایین تر به عرضه‌کنندگان این کالا تحمیل می‌شود. «این هزینه‌ها چقدر است و چه کسانی آن را می‌پردازند؟» در مقابل، هزینه‌های صریح^{۲۳} مخارجی است که توسط دولت پرداخت می‌شود و لذا بار مالی ایجاد می‌کند. در خلال یارانه‌ضمنی دولت تلاش می‌کند، بخشی از این هزینه‌ها را از طریق قیمت‌گذاری پایین به تولیدکنندگان تحمیل کند.

سه محور اساسی در تحلیل و ارزیابی نتایج حاصل از اجرای یک برنامه یارانه باید مدنظر قرار گیرد.

محور اول: میزان هزینه و فایده طرح که از طریق میزان حصول هدف طرح اندازه‌گیری می‌شود. مشکل‌ترین بخش تحلیل، مسئله، یافتن یک «مقیاس نسبی» است. چرا که غالب اوقات این برنامه‌ها چندین هدف را دنبال می‌کنند. مثلاً در مورد یارانه‌مواد غذایی، علاوه بر هدف تأمین امنیت غذایی، مسئله ثبات سیاسی هم در نظر گرفته می‌شود. در توجیه سیاست قیمت‌گذاری پایین، کالاهای غذایی چند منظوره تلقی می‌شوند که در قالب بهبود تغذیه، وضعیت گروه‌هایی که از نظر بهداشت و سلامت فقیرند را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از طرف دیگر، تعیین قیمت محصولات کشاورزی در طی این سیاست نوعی مداخله دولت در بازار این کالاها تلقی می‌شود. یافتن این مقیاس نسبی کار ساده‌ای نیست، به ویژه آنکه توافق عامه‌ای از نظر اقتصاددانان و سیاستمداران در مورد این شاخص‌ها وجود ندارد. هدف‌هایی که برنامه یارانه‌مواد غذایی دنبال می‌کند در طول زمان می‌تواند تغییر کند که عبارتند از:

یکم: کاهش سوء تغذیه برای گروه‌های خاص،

دوم: دسترسی به امنیت غذایی و کاهش ناامنی در تغذیه گروه‌های فقیر،

سوم: توزیع درآمدها،

چهارم: قیمت پایین مواد غذایی با هدف پایین نگه داشتن دستمزدها (در بخش صنعت در مقایسه با هزینه اشتغال در بخش‌های دولتی)،

پنجم: کاهش تورم داخلی.

محور دوم: مسئله چگونگی تأمین مالی هزینه برنامه‌های یارانه است. اگر یارانه‌ها به صورت صریح باشند، هزینه آن از طریق مخارج اجرائی و بار مالی آن قابل برآورد است، و شامل هزینه‌های اقتصادی و هزینه‌های غیراقتصادی می‌باشد.

محور سوم: تمایز بین اثرات کوتاه مدت و بلندمدت برنامه‌های یارانه است. اثرات بلندمدت در قالب تغییر در درآمد گروه‌های خاص می‌تواند کاملاً متفاوت از اثرات کوتاه مدت آن باشد. به طوری که حتی اثرات بلندمدت موجب فرسایش اثرات کوتاه مدت هم باشد.

۶-۶- آثار توزیعی روش‌های برنامه‌های تأمین مالی برنامه‌های یارانه

وقتی برنامه‌های حمایتی سهم قابل توجهی از بودجه دولت را (تحت تأثیر جمعیت بزرگ‌تر تحت پوشش و نیز گستردگی شکاف فقر) به خود اختصاص می‌دهد، آثار توزیعی چند جانبه به مراتب بزرگتری در پی خواهد داشت. این آثار متأثر از شیوه تأمین مالی هزینه این برنامه‌ها می‌باشد.

تحلیل این آثار نیز آسان نیست به دو دلیل؛ اول آنکه محاسبه هزینه بودجه‌ای یارانه مستقیم و آسان نیست. دوم آنکه اگر یارانه منجر به افزایش کسری بودجه گردد، و در نتیجه تورم را بیفزاید، این مسئله می‌تواند توانایی گروه‌های کم درآمد را در دسترسی به کالاهای غیریارانه‌ای کاهش دهد. از این رو، تورم می‌تواند از خالص کمک یارانه کالاهای اساسی بکاهد. نرخ‌های تورم بالاتر می‌تواند دولت را وادار به کنترل قیمت محصولات مشمول یارانه بکند که این امر به معنی افزایش مالیات ضمنی بر بخش تولیدکننده آن محصول می‌باشد و می‌تواند منجر به کاهش عرضه محصولات گردد. گاهی افزایش سریع مخارج دولت (تحت تأثیر یارانه‌ها)، منجر به خلق پول می‌شود. در این حالت نیز تورم بزرگتری القا خواهد شد.

سیاست کالای اساسی ارزان که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه در پیش گرفته شده است، تلاش می‌کند قیمت کالاهای اساسی را پایین نگه دارند، در عین حال هزینه‌های مالی را حداقل نمایند. در این حالت قیمت پایین‌تر برای مصرف‌کنندگان از طریق تحریک تولید حاصل می‌شود. وقتی بخشی از عرضه کل از طریق واردات تأمین می‌شود، قیمت پایین کالاهای اساسی از طریق ترکیب سیاست ارزی، کنترل قیمت‌ها و محدودیت‌های کمی بر تجارت این کالاها، حاصل می‌شود. بنابراین، نوعی مالیات ضمنی بر تولیدکنندگان ایجاد می‌شود. این نوع مالیات عمدتاً هم متوجه کالاهای قابل تجارت (قابل صادرات و واردات) است. استفاده از سیاست‌های ارزی در پایین نگه داشتن قیمت کالاهای تجاری در حقیقت نوعی بالا نگه داشتن ارزش پول ملی در مقابل ارزهای خارجی است.

پایین نگه داشتن قیمت ارز خارجی در حقیقت یارانه ضمنی به واردات و اخذ مالیات از تولیدکنندگان داخلی است. نتیجه نهایی اینکه نرخ ارز حقیقی بالا، حرکت منابع به ویژه پس‌اندازها، ظرفیت‌های تولیدی و نیروی کار را به سمت بخش‌های غیرقابل تجارت سوق می‌دهد. این حرکت هنگامی که اقتصاد درآمد ارزی قابل توجه در اختیار دارد، تسریع می‌گردد.

در چنین اقتصادهایی اضافه تقاضای ایجادشده در اقتصاد قبل از آنکه بر عرضه داخلی اثر بگذارد، از طریق واردات بیشتر پاسخ داده خواهد شد. از این رو، است که چنین

اقتصادهایی آثار قیمتی یارانه در قالب مالیات ضمنی بر بخش هایی که تولیدات قابل مبادله دارند، گسترده تر است.

از منظر یارانه کالاهای اساسی، مجموعه این سیاست ها به معنی عدم رشد تولید این کالاها و افزایش بار یارانه کالاهای اساسی است. در مورد کالاهای غیرتجاری بخش کشاورزی (عمدتاً مواد غذایی) که رابطه نزدیکی با مصرف کالاهای وارداتی دارند، انحراف قیمتی چندان بزرگ نخواهد بود. لذا در بلندمدت این نتیجه در مورد این نوع کالاها نیز صادق است. از این رو، مدیریت کلان اقتصادی تأثیر گسترده‌ای بر اندازه یارانه و آثار توزیعی آن دارد. آثار گسترده‌تر زمانی رویت خواهد شد که تأثیر مجموعه این سیاست ها بر جریان تشکیل سرمایه در بخش های مختلف بروز کند.

هرگونه مداخله در تجارت، مثل یارانه مواد غذایی قطعاً تولید، مصرف و تجارت را متأثر می‌کند. لذا هزینه رفاهی این گونه سیاست ها اثرات گسترده‌ای بر تولید و ترکیب تولید ملی خواهد داشت. از طرفی هم برنامه‌های یارانه با تغییر در هزینه‌های مصرفی، یک تعدیل سریع در الگوی مصرف یعنی توجه زیاد به مواد ارزان که بخش مهمی از آن وارداتی است، ایجاد می‌کند^{۲۴}. بدین ترتیب تولید کالاهایی که مشمول یارانه ضمنی گردیده‌اند، به سرعت کاهش می‌یابد. این امر شدت وابستگی به واردات را می‌افزاید.

وقتی اقتصاد با جریان درآمد ارزی قابل توجهی مواجه است، تعدیل تراز پرداخت ها به زمان طولانی تری نیاز خواهد داشت. همانطور که در اقتصاد ایران این نتیجه تجربه شده است، و علی‌رغم کاهش شدید ارزش پول ملی، نه تنها صادرات واقعی گسترش نیافت، بلکه واردات نیز افزوده شد. اثرات کوتاه‌مدت قابل پیش‌بینی است، اما آثار توزیعی که اهمیت زیادی دارد، چندان روشن نیست. چالش واقعی تعیین فشارهای دینامیک اقتصادی است که رشد و توزیع درآمد را در میان مدت و بلندمدت از طریق اثرات مستقیم و غیرمستقیم یارانه‌های ضمنی متأثر می‌کند.

ملاحظات مهم دیگری در مورد آثار توزیعی یارانه‌های ضمنی موجود دارد. از جمله مالیات غیرصریح بخش کشاورزی است که در مورد اغلب کالاهای قابل تجارت وجود دارد. این گونه مالیات های غیرصریح گاهی با قیمت‌های مستقیم و گاهی با کنترل بازار محصولات همراه است.

چه در اقتصاد بسته بازار کالای مشمول یارانه و چه در اقتصاد باز، اگر بار یارانه منجر به کسری بودجه شود و این کسری از طریق انبساط پولی تأمین گردد، دو نتیجه به دنبال خواهد داشت: اول آنکه یارانه کالاهای اساسی موجب افزایش قیمت مصرف‌کننده می‌شود. اگر

سیاست‌گذاران در مقابل این افزایش قیمت مقاومت کنند، با افزایش قیمت سایر کالاها، قیمت نسبی کالاهای اساسی پیوسته کاهش خواهد یافت. این به معنی تداوم افزایش یارانه، حتی ارزش واقعی آن است. گزینه دیگر این است که مقدار ثابتی برای تأمین مالی یارانه‌ها در نظر گرفته شده باشد. در این صورت تورم فرسایشی خواهد شد و ارزش واقعی یارانه‌ها به طور پیوسته کاسته خواهد شد.

نتیجه دوم، اینکه تورم باعث کاهش تمایل نگهداری پول نقد شده و این احتمال وجود دارد که کاهش در تقاضای واقعی پول منجر به افزایش نگهداری سرمایه‌های فیزیکی گردد. (در این حالت اگر توزیع درآمد در شرایط نابرابر قرار داشته باشد، جمعیت با درآمد کم اقدام به نگهداری کالای مصرفی با دوام به عنوان پس‌انداز می‌کند.)

از دید بسیاری از اقتصاددانان در کشورهای در حال توسعه جریمه نگه دارندگان پول نقد، از طریق تورم بر عملکرد مناسب بازار سرمایه تأثیر منفی خواهد داشت، که نتیجه آن کاهش موجودی سرمایه خواهد بود. احتمال اینکه بار کسری بودجه به بازار سرمایه هم تحمیل شود، وجود دارد. چرا که انتظار بر این است که نرخ‌های بهره افزایش یابد. در این رابطه سه دلیل متصور است، اول آنکه ممکن است افزایش نرخ پس‌انداز موجب حذف آثار توزیعی یارانه‌ها شود. دوم، اگر اعتبارات خارجی برای تأمین کسری در دسترس باشد، این امر بر تعادل تراز پرداخت‌ها اثر خواهد داشت، برای اقتصادهایی که نرخ بهره داخلی آنها کنترل می‌شود، اثر کوتاه‌مدت کسری بودجه، به معنی کسری تراز پرداخت‌ها خواهد بود. سوم، ممکن است تقاضای کل ناکافی باشد، در این صورت کسری بودجه به معنی انبساط تقاضا خواهد بود. بنابراین نتیجه ترکیب این حالت‌ها روشن نیست.

اگر فرض کینزی (عدم وجود تقاضای ناکافی) رد شده باشد، همانطور که در اغلب کشورهای در حال توسعه چنین بوده است، در عین حال یارانه‌ها در قالب کسری بودجه دولت، نرخ بهره واقعی را افزایش دهند، نتیجه این امر کاهش موجودی سرمایه خواهد بود. اگر سیاست پولی انبساطی شدید باشد، منجر به فشار بر جزء حساب جاری تراز پرداخت‌ها می‌شود، که این امر دیر یا زود (بسته به سرعت تعدیل بازار) منجر به تعدیل نرخ ارز اسمی و نهایتاً افزایش قیمت‌ها را به دنبال خواهد شد.

اگر امکان استفاده از اعتبارات خارجی وجود داشته باشد، در مرحله اول کسری از طریق اعتبارات خارجی تأمین و این مسئله باعث کاهش نرخ ارز و در مرحله بعد، از طریق مالیات تورمی، (کاهش ارزش پول ملی) منجر به افزایش سطح عمومی قیمت‌ها خواهد شد.

اگر منابع مالی این برنامه‌ها از محل درآمد شرکت‌های دولتی یا منابع خارجی باشد، آثار

توزیعی کمتری خواهد داشت. اما اگر از منابع بودجه‌های عمرانی یا ثروت ملی تأمین مالی شود، آثار توزیعی آن گسترده‌تر و از نوع اثرات بین نسلی خواهد بود. بالاخره کاهش هزینه‌های جاری دولت با هدف تأمین مالی یارانه‌ها آثار توزیعی در دوره جاری در بر خواهد داشت. چنانچه یارانه‌ها از محل درآمدهای مالیاتی تأمین شود، پیامد توری‌می را به دنبال نخواهد داشت. نوع مالیات نیز در تغییرات توزیعی مهم است. مثلاً اگر یارانه‌ها از محل مالیات بر واردات جبران شود، بی‌تردید کنترل واردات، می‌تواند آثار تخریبی واردات را بر تولید داخلی محدود نماید و پرداخت یارانه به مصرف‌کننده، جنبه حمایت از تولیدکننده را هم خواهد داشت، که این خود نیز آثار توزیعی دیگری در بر دارد. منابعی مثل کمک‌های خارجی، سود شرکت‌های دولتی آثار توزیعی کمتری دارند.

اگر یارانه‌ها فقط بر مصرف جاری اثر داشته باشند (مثل مواد غذایی)، یعنی پس‌انداز و سرمایه‌گذاری را متأثر نکند، این حالت توزیع بین نسل‌ها تحت تأثیر قرار نخواهد گرفت. در غیر اینصورت علاوه بر توزیع دوره جاری، توزیع بین نسلی نیز تغییر خواهد کرد. یارانه‌هایی که به بهداشت یا آموزش پرداخت می‌شود، آثار توزیعی دیگری دارد. به طور مثال اگر برنامه یارانه بتواند بهره‌وری را افزایش دهد این برنامه می‌تواند روی سرمایه‌گذاری مؤثر باشد. یارانه به کالاهای استراتژیک مثل انرژی اگر باعث تحریک سرمایه‌گذاری بشود، می‌تواند انتقال بین نسلی را در بر داشته باشد.

مواردی که یارانه از محل درآمدهای دولت تأمین مالی می‌شوند، می‌تواند منجر به افزایش تقاضا، تغییر در تراز پرداخت‌ها و به نوعی موجب افزایش قیمت داخلی گردد و لذا اثر مطلوب بر تولید داشته باشد. در مواردی زیادی بخش یا تمام یارانه‌ها از محل درآمد تولیدکنندگان تأمین می‌شود، این امر ممکن است زیان تولیدکنندگان، به ویژه تولیدکنندگان کوچک را در بر داشته باشد.

انتظار بر این است اثر افزایش قیمت کالای یارانه‌ای بر فقرائی که خود تولیدکننده این کالاها هستند، مثبت باشد. البته این اثر زمانی مثبت است که تولیدکننده مازاد بر مصرف خود، تولید داشته باشد و بتواند از عرضه به بازار در سود ایجاد شده استفاده ببرد (به شرطی که افزایش قیمت منجر به افزایش هزینه نیروی کار نشود).

تجارب موجود نشان می‌دهد، افزایش قیمت کمتر به سود تولیدکنندگان این کالاها به ویژه در روستاها بوده است. معمولاً عرضه به بازار تولیدکنندگان کوچک (و فقیر) اندک است و لذا از افزایش قیمت چندان بهره‌ای نمی‌برند. بعلاوه غالب فقرا به طور خالص خریدارند نه فروشنده^{۲۵}.

اثرات بلندمدت تغییرات قیمتی کالاهای اساسی بر فقرا را باید از طریق تغییرات دستمزد و تقاضای نیروی کار بررسی کرد. اگر این امر منجر به افزایش تقاضای نیروی کار شود، می‌تواند در بلندمدت اثر داشته باشد.

هنگامی کاهش یارانه کالاهای اساسی می‌تواند بر فقر مؤثر باشد که گروه فقیر بتوانند اثرات منفی کوتاه مدت آن را جانشین اثرات مثبت بلندمدت بکنند. این مسئله هنگامی اتفاق می‌افتد که دولت افزایش قیمت‌ها را در راستای هدف رشد اقتصادی و اشتغال بالاتر و در نتیجه افزایش درآمد گروه فقیر قرار دهد. اثرات کوتاه‌مدت و میان‌مدت تغییر قیمت مواد غذایی در ارتباط تنگاتنگ با قیمت‌های اسمی، دستمزدهای حقیقی و اشتغال است که مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده تغییرات توزیع درآمد می‌باشند. بررسی آثار توزیعی این سیاست‌ها از جنبه جبران زیان گروه‌های آسیب‌پذیر اهمیت دارد. آنچه مسلم است اصلاح نظام یارانه‌ها اثرات کوتاه‌مدت تخریبی دارد که از طریق اتخاذ سیاست‌های میان‌مدت، عبور از مشکلات کوتاه‌مدت را می‌توان تسهیل کرد.

۷- نقش مداخله درآمدی یارانه‌ها

بسیاری از دولت‌ها سیاست‌ها و برنامه‌های حمایتی خود را از طریق یارانه مواد غذایی، مداخلاتی از قبیل بیمه بیکاری و یا برنامه کار عمومی، که به طور مشخص گروه‌های خاصی را در بر می‌گیرند، تکمیل می‌کنند. برخی برنامه‌ها مثل توسعه منطقه‌ای یا توزیع نهاده‌های یارانه‌ای از دیدگاه هدفمندسازی کمتر قابلیت انتقال درآمد به گروه‌های فقیر را دارند. دسته‌ای دیگر از مداخلات برای افزایش درآمد تولیدکنندگان یا مالکیت دارایی‌هایی که در تولید بکار گرفته می‌شود، شکل می‌گیرد. مهم‌ترین شکل مداخله در درآمد اضافی خانوارها، برنامه کار عمومی، پرداخت یارانه به کارکنان و خانوارهای با درآمد کمتر از مخارج می‌باشد.

برنامه‌های پرداخت به شاغلین بخش دولتی در سطح وسیعی به اشکال مختلف در بسیاری از کشورها بکار گرفته شده است. مزیت اصلی این شکل از حمایت یعنی انتقال درآمد به گروه‌های شاغل با درآمد کم، در مقایسه با پرداخت انتقالی، انتخابی بودن گروه‌های هدف می‌باشد. پرداخت‌های انتقالی در شکل اخیر منجر به تغییر ساختارهای مالی می‌گردد و می‌تواند به نوعی هدفمندی را در بر داشته باشد. این هدف هنگامی حاصل می‌شود، که دستمزد پرداختی به شاغلین بخش عمومی، اساساً زیر دستمزد بازار باشد. در غیر اینصورت برنامه اشتغال دولتی موجب جذب گروه‌های غیرهدف هم می‌گردد.

کارایی هزینه برنامه‌های اشتغال در بخش عمومی در انتقال درآمد به گروه‌های هدف،

بستگی به درآمد نهایی انتقالی و جزء یارانه‌ای برنامه دارد. درآمد نهایی انتقالی تفاوت درآمد پرداختی و هزینه مشارکت در طرح است.

جزء یارانه‌ای هزینه‌های برنامه عبارتند از اختلاف ارزش دارایی یا خدمات عمومی ایجاد شده با هزینه اجرای برنامه. کارایی هزینه برنامه اشتغال عمومی باید به گونه‌ای باشد که دریافتی فرد بعلاوه یارانه مورد نظر بتواند حداقل قدرت خرید لازم را ایجاد کند. چنین برنامه‌هایی به ندرت به کارایی در هزینه دست می‌یابند. شواهد نشان می‌دهد دارایی ایجاد شده از طریق اشتغال در بخش عمومی بسیار محدود است. در بسیاری موارد هزینه دستیابی به کارایی لازم بسیار بالاست. در تجربه این سیاست‌ها، شواهد بسیار اندکی موفقیت در این برنامه‌ها را گزارش کرده‌اند. هرچقدر ارزش اقتصادی کار ایجاد شده پایین‌تر از ارزش واقعی آن باشد، هزینه انتقال درآمد به گروه مورد نظر بالاتر خواهد بود.

تعریف و طراحی چنین برنامه‌هایی خود از جمله مشکلاتی است که کارایی هزینه را کاهش می‌دهد و چنین برنامه‌هایی معمولاً پرهزینه‌اند. حتی در شرایط کارایی هزینه، هزینه مالی انتقال درآمد به گروه‌های هدف ممکن است بالا باشد. زیرا دارایی یا خدماتی که طی این برنامه‌ها ایجاد می‌شود، کالای عمومی هستند، بنابراین منبع درآمد برای دولت نمی‌باشند. از این رو، عنصر یارانه‌که در برنامه‌های اشتغال عمومی بر حسب هزینه‌های اجتماعی بیان می‌شود، بسیار پایین خواهد بود. در حالیکه از دید مخارج دولت بسیار بزرگ است.

برنامه اشتغال در بخش دولتی عمومیت چندانی ندارد، اما یک گزینه برای دخالت در سطح درآمدها است. چنین مداخلاتی جنبه یارانه‌صریح به کارکنان بخش عمومی دارد. در حالیکه مداخله در قیمت‌گذاری کالا یا سرمایه‌گذاری در زیرساختها به عنوان درآمد اضافی برای خود شاغلین تلقی می‌شود.

مداخله درآمدی به صورت کمک می‌تواند شکل‌های مختلفی داشته باشد، یک مورد آن حمایت از صنایعی است که تقاضای نیروی کار آنها نسبت به قیمت محصول حساس است. یعنی صنایعی که تقاضایشان کشش پذیری بالایی دارند و فرآیند تولید آن کاربر است (مثل کالاهای کاربر صادراتی). برای اینکه هزینه حمایت، کارایی لازم را برای حصول هدف داشته باشد، رشد تقاضای اضافی نیروی کار باید بر حسب اشتغال تعبیر شود. یعنی اشتغال در بخش مورد مورد حمایت از کشش پذیری بالایی برخوردار باشد. (مورد سیاست طرح‌های زود بازده یا وام‌های خود اشتغالی که در اقتصاد ایران بکار گرفته شد، از جمله این طرح‌ها هستند و برای حصول نتیجه مناسب لازم بود، مکانیسم کشش‌پذیری عرضه شغل در نظر گرفته می‌شد تا از پرداخت عمومی آن که ناکارایی کامل به همراه دارد، جلوگیری شود.) کار

کردن هزینه طرح‌های اشتغال‌زا مستلزم مطالعه صنایع از دید عرضه شغل است و کسب پذیرگی اشتغال در این طرح‌ها تنها پیش شرط موفقیت چنین طرح‌هایی است، تا قبل از اجرا نسبت به وجود چنین شرایطی باید اطمینان حاصل شود.

سیاست‌های ایجاد اشتغال محدود به سیاست‌هایی که تولید را تحت تأثیر قرار می‌دهند، نمی‌شوند. تحقیقات به این نتیجه رسیده‌اند که تطبیق تکنولوژی کاربر با سرمایه‌گذاری زیربنایی بخش عمومی، در مقایسه با سایر سیاست‌ها، اشتغال در بخش خصوصی را بیشتر تسهیل می‌کند. سیاست‌های مداخله‌گرایانه برای ایجاد درآمد اضافی برای خود شاغلین می‌تواند بر اساس عدم کارایی هزینه نیز تقسیم‌بندی شود. برخی مداخلاتی که مشمول زبان ناکارایی نمی‌شوند، می‌توانند تفکیک گردند و در طرح گنجانده شوند، این نوع طرح‌ها مثل خدمات آموزشی، تحقیقاتی یا زیربنایی می‌تواند منجر به افزایش بازده اجتماعی گردند، لذا نباید کارایی‌شان با روش‌های معمول اندازه‌گیری شود.

خدماتی که با هزینه بیش از منافع‌شان همراهند، مثل ایجاد مشاغلی که منجر به درآمد کمتر از هزینه ایجاد آن شغل شود، ناکارا هستند. در چنین شرایطی پرداخت نقدی به مراتب آسیب کمتری ایجاد می‌کند. به طور کلی اگر خالص درآمد اضافی به ازای یک واحد پولی، بیش از یک واحد پولی هزینه سرمایه‌گذاری در بر داشته باشد، در آن صورت پرداخت انتقالی یا هر برنامه‌ای که هزینه زندگی را کاهش دهد، مثل عرضه یارانه‌ای مواد غذایی، از کارایی بیشتری برخوردار خواهد بود.

از آنجا که تشخیص گروه‌های هدف از نظر اجرایی در طرح افزایش درآمد مشکل است، برای تکمیل این سیاست‌ها، برنامه‌های حمایت مؤثر از تولیدکنندگان کالاهای معینی، از طریق دخالت در تجارت یا سرمایه‌گذاری دولت توصیه شده است. مثلاً همزمان با یارانه‌ای کردن نهاده‌های کشاورزی، محدودیت واردات این محصولات، پرداخت یارانه به صادرکنندگان (کالاهای غیر کشاورزی) و یا سرمایه‌گذاری دولت در بخش‌هایی که با معیار بازده اقتصادی توجیه ندارند، از جمله سیاست‌های مکمل هستند (در ایران غلیرغم پرداخت یارانه به نهاده‌های کود و سم و ماشین‌آلات بخش کشاورزی، سیاست ضد آن یعنی کاهش محدودیت واردات و منع صادرات کالاهای استفاده‌کننده از نهاده‌های یارانه‌ای تعریف نشده است).

یارانه‌های اساسی شکل مهمی از پرداخت درآمد است که هم توزیع مطلق و هم توزیع نسبی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. گاهی این سیاست‌ها اهداف دیگری را هم پی‌گیری می‌کنند، مثلاً کمک در قالب قیمت پایین‌تر مواد غذایی می‌تواند قدرت خرید گروه فقیر را

تحت تأثیر قرار دهد. این قبیل یارانه‌ها ممکن است درصد بزرگی از قدرت خرید مصرف‌کننده را تشکیل دهد. چرا که گروه فقیر درصد بزرگی از درآمد خود را صرف مواد غذایی می‌کند. لذا پایین بودن قیمت این اقلام به معنی بهبود قدرت خرید گروه کم درآمد است.

به عنوان یک قاعده کلی، مداخله در بازار وسیله کارایی برای ایجاد درآمد اضافی برای خانوار فقیر نمی‌باشد. زیرا انتقال درآمد به گروه‌های هدف بدون انتقال احتمالی سهم قابل توجهی از منافع به گروه‌های غیر هدف مشکل است.

هزینه اقتصادی این سیاست‌ها می‌تواند به مراتب بزرگتر از منافع آن باشد. بعلاوه درآمد دیگر طبقات به نسبت بیشتر از گروه‌های هدف افزایش می‌یابد (یعنی اثر توزیعی معکوس) بنابراین ممکن است خانوارهای کم درآمد نتوانند درآمد اضافی کسب کنند و اگر قیمت اقلام سبب مصرفی این خانوارها یا نهاده‌های مورد نیاز آنها افزایش یابد، اثر چنین طرح‌هایی برای این خانوار منفی خواهد بود.

به طور خلاصه یک روش حمایت می‌تواند از طریق ایجاد درآمد اضافی و دخالت در سمت عرضه کالا باشد. دخالت در درآمد به عنوان برنامه‌ای که می‌تواند بین رشد اقتصادی و بهبود رفاه اقتصادی تضاد ایجاد کند، مطرح می‌شود. حداقل در کوتاه مدت این مسئله مطرح است. اینکه این مسئله در بلندمدت هم وجود دارد یا خیر، سؤال دیگری است که فقط از طریق اطلاع از رابطه بده بستانی بین سرمایه انسانی و سایر انواع سرمایه‌ها میسر می‌شود.

۸- کارایی یارانه کالاهای اساسی

هزینه‌های بالا لزوماً به معنی ناکارا بودن تخصیص منابع نیست. مسئله اساسی این است که آیا اهداف یک برنامه یارانه با هزینه‌های اقتصادی پایین قابل دسترس است یا خیر؟ بنابراین کارایی نسبی در روش‌های مختلف به معنی دسترسی به اهداف و اثر هزینه‌های مالی بر کارایی اقتصادی (کلیدی‌ترین مسئله) است.

کشورهای مختلف اهداف متفاوتی را از اجرا سیاست‌های یارانه مواد غذایی پی‌گیری می‌کنند. در بین اهداف دو هدف بین کشورها مشترک بوده است. اول، حصول اطمینان از دسترسی گروهی یا همه خانوار به سطح معینی مواد غذایی در یک قیمت منطقی؛ دوم، انتقال درآمد به گروه‌هایی از جامعه در قالب قیمت پایین‌تر.

اهمیت نسبی این دو هدف در میان کشورها مختلف است. تلاش تمام سیاست‌گذاران بر این است که هزینه برنامه‌های یارانه یا پی‌گیری انتقال نسبی درآمد به کاراترین شکل انجام شود. تصحیح ناکارایی‌ها، ایجاد فرصت برای کاهش هزینه و افزایش منافع می‌باشد. طراحی

مناسب برنامه‌های یارانه‌ای به‌گونه‌ای که مهم‌ترین گزینه را برای رسیدن به اهداف معینی مشخص (مثلاً جبران هزینه‌های ناشی از تعدیل اقتصادی در کوتاه‌مدت) کند، می‌تواند کارایی سیاست‌های را افزایش دهد. چالش اساسی تشخیص شرایط مناسب یارانه و کارایی هزینه آن‌هاست. کارایی روش‌های مختلف انتقال درآمد از طریق یارانه، بستگی به محیط اقتصادی و شکل اجرای برنامه یارانه دارد. رایج‌ترین شکل اجرائی این برنامه‌ها سیستم سهمیه‌بندی فارغ از سطح درآمدی خانوار است. میزان سهمیه معمولاً بر پایه سایز و ترکیب سنی خانوار می‌باشد. سهمیه‌بندی نیز ممکن است به عنوان بخشی از سیاست‌های تثبیت قیمت و پرهیز دادن اقتصاد داخلی از نوسانات قیمت جهانی به اجرا درآید.

در میان انواع سیاست‌های حمایتی، سیستم جیره‌بندی مستلزم سطح وسیعی از یارانه‌های قیمتی نیست. بلکه کارایی اجرای این برنامه به معنی اطمینان نسبت به دسترسی خانوارها به سطح معینی از اقلام اساسی از طریق قیمت‌های تنظیم شده، می‌باشد.

سیستم سهمیه‌بندی به ندرت در تغییر شرایط اقتصادی انعطاف‌پذیر است. سیاست‌های تثبیت قیمت معمولاً شکل دائمی پیدا می‌کنند. اینکه چرا دولت‌ها علاقمند به انجام آن هستند، معمولاً دلایل سیاسی دارد. از نظر سیاسی افزایش قیمت کالاهای سهمیه‌ای نسبت به قیمت اسمی آن کالاها در بازار آزاد مشکل‌زا است. نتایج آن کاهش قیمت واقعی کالای سهمیه‌ای، افزایش یارانه‌ها و مخارج بالاتر دولت می‌باشد. ریسک افزایش شکاف قیمت بازار آزاد و قیمت سهمیه‌ای به ویژه در شرایط کاهش ارزش پول ملی که قیمت بین‌المللی را نسبت به پول ملی گرانتر می‌نماید، بسیار گسترده است.

سؤال مهم چگونگی دست‌یابی به اهداف برنامه یارانه‌ها و شرط موفقیت آن است. دو شاخص موفقیت تعریف شده است. اول نسبتی از جمعیت که باید مشمول طرح یارانه شوند (و در نتیجه هزینه آن). دوم حصول اطمینان از دسترسی خانوارها به سطح معینی از کالاها در یک قیمت منطقی است. در حالت کلی برنامه‌هایی که سهمیه‌بندی ثابتی را در نظر می‌گیرند، در دستیابی گروه‌های جمعیتی به سهمیه کالاهایی که دارای عرضه ثابتی با قیمت پایین‌تر می‌باشند، موفق بوده‌اند. استفاده از بخش خصوصی به عنوان آخرین بخش شبکه توزیعی می‌تواند باعث کاهش هزینه اجرای طرح گردد. در مواردی هم گروه فقیر به خاطر فقدان محدودیت نقدینگی قادر به دست‌یافتن سهمیه اختصاص داده شده نیست. از طرفی هم برخی از برنامه‌ها (مثل یارانه‌نان در اغلب کشورها) برای خانوارهای فقیر بسیار حیاتی بوده است. در مواردی هم منافع گروه فقیر از یارانه به مراتب کوچکتر از منافع گروه پردرآمد است (مثل یارانه حمل و نقل در مقایسه با یارانه‌نان).

۹- هدفمندسازی

هدفمندی یارانه‌ها به معنی محدودیت مشارکت یا حذف گروه‌هایی از جامعه از دسترسی به یارانه می‌باشد. هدف‌گذاری خانوارها مهم‌ترین عنصر کلیدی دستیابی انتقال درآمد و اهداف تغذیه‌ای با هزینه کمتر می‌باشد. اگرچه هدفمندسازی در تضاد با اهداف جیره‌بندی عمومی است.

هدفمندسازی با اهداف جیره‌بندی که شامل گروه فقیر باشد، سازگار است. تعریف برنامه‌های یارانه مواد غذایی در راستای هدفمندسازی احتمالاً باید منجر به کاهش هزینه‌های اقتصادی و مالی گردد. اما ممکن است منجر به زیان اقتصادی و غیراقتصادی خانوارهایی که در طرح حمایت قرار نمی‌گیرند، هم گردد. طراحی و اجرای برنامه‌ها برای دستیابی خانوارهای مشمول و حذف خانوارهای غیرهدف بسیار مشکل است.

همانطور که محدودیت اطلاعات در طبقه‌بندی این خانوارها همیشه مطرح است، موانع سیاسی و قانونی نیز وجود دارد. خانوارهای خارج از هدف طرح، مانع اجرای موفقیت‌آمیز خواهند بود. علاوه بر این هزینه‌های اجرائی، اداری و پرداخت‌های برنامه‌های حمایتی در خلال هدفمندسازی، افزایش می‌یابد. این نکته به ویژه برای کشورهای در حال توسعه که شرایط اجتماعی مناسب (آموزش، محیط کسب و کار و ...) کمتر مهیا است، هزینه‌ها را افزایش می‌دهد.

به این دلایل هدفمندی مطلوب قابل دسترس نیست. نکته‌ای که در پی افزایش هزینه‌های اداری (شامل هزینه تشخیص خانوارهای هدف) قرار دارد این است که پس‌انداز اضافی ناشی از کاهش یارانه به خانوارهای غیر مشمول طرح نشت می‌کند. هرچقدر هدفمندسازی محدودتر باشد، به خاطر فقدان اطلاعات کافی، ریسک حذف کردن خانوارها بیشتر می‌شود. بالاخره یک برنامه هدفمند محدود به فقرا به خاطر عدم حمایت سیاسی گسترده، ممکن است عمر کوتاهی داشته باشد^{۲۶}.

هزینه یارانه‌های غیرصریح مواد غذایی معمولاً بر عهده تولیدکنندگان است. در حالیکه هزینه پایین نگه‌داشتن قیمت تولیدکننده، ممکن است از نظر اقتصادی بسیار بالاتر باشد. اگر دریافت‌کنندگان یارانه مواد غذایی، کشاورزان خرده‌پا و کم درآمد باشد، عرضه این اقلام با قیمت پایین‌تر در شرایطی که هدفمندی شدید است، لزوماً منجر به کاهش درآمد تولیدکنندگان نمی‌شود. چرا که برنامه‌های یارانه‌روی تقاضای کل اثر خواهد داشت و درآمد تولیدکنندگان از طریق قیمت بالاتر در بازار آزاد جبران خواهد شد. اگر این نتیجه به تولیدکنندگان بزرگ محدود شده باشد، تولیدکنندگان کوچک بدون آنکه سهمی در هزینه‌های

یارانه داشته باشند، از افزایش قیمت بهره‌مند می‌شوند.

در حالی که تغییری در تجارت خارجی کالا بوجود نیابد، نتیجه نهایی انتقال درآمد از گروه پردرآمدها (گروه خارج از هدف) به گروه کم درآمد و نیز تولیدکنندگان کوچک خواهد بود. اینکه تولیدکنندگان بزرگ منتفع یا متضرر می‌شوند، بستگی به عملکرد قیمت در رابطه عرضه و تقاضا خواهد داشت. مطالعات مربوط به برنامه‌های هند^{۲۷} نشان می‌دهد، تولیدکنندگان همانند مصرف‌کنندگان کم درآمد، حداقل در کوتاه‌مدت منتفع خواهند شد.

اگر هدف‌گذاری روی گروه‌های فقیر دقیق باشد، در مقایسه با هدف‌گذاری‌های ناکارا که مجموعه بزرگی از شهرنشینان را در بر می‌گیرد، توزیع درآمد به طور معنی‌داری در قبال کاهش اندکی کارایی اقتصادی بهبود می‌یابد.

اگر هدف از یارانه‌ها تنها افزایش یا تثبیت قدرت خرید گروه فقیر باشد، هدفمند کردن می‌تواند منجر به کاهش هزینه می‌شود. حتی در شرایط هدفمندشده، دسترسی به هدف معمولاً متأثر از جوانب سیاسی است که اهمیت ویژه‌ای در تعریف گروه‌های هدف دارد.

کارایی هزینه یارانه‌های صریح بر حسب مخارج دولت جهت بهبود توانمندی، مستلزم دستیابی به حجم معینی مواد غذایی، و مستقیماً با درجه هدفمندی مرتبط است. به خاطر اینکه هدفمند کردن بخشی یا همه خانوارهایی که فاقد کسری بودجه مواد غذایی هستند، مستثنی می‌کند. به هر حال هزینه‌های اداری و اجرائی برنامه‌های یارانه همراه با درجه هدف‌گذاری تغییر می‌کند و این مسئله برای اغلب کشورهای در حال توسعه اهمیت زیادی دارد. از این رو، فقدان اطلاعات مربوط به درآمد خانوار و بالا بودن هزینه اجرای هدفمندسازی، باعث کاهش انتقال منافع یارانه‌ها به خانوارها می‌شود. به طوری که گاهی این هزینه‌ها به مراتب بیشتر از یارانه دریافتی توسط خانوارهای با درآمد کافی است. بنابراین هرچه هدفمندی شدیدتر باشد، هزینه اجرائی آن بالاتر خواهد بود.

هدفمندی یارانه‌ها می‌تواند همزمان از طریق تنظیم تعداد جمعیت تحت پوشش و در طول زمان اجرا شود. در هدفمندی یارانه‌ها می‌توان معیارهای متفاوتی مثل اندازه درآمد خانوار، بجعد خانوار و یا ترکیبی از معیارهای مختلف در نظر گرفت.

در یک شرایط ایده‌آل خانوارهای هدف بر مبنای درآمد تعدیل شده بر اساس ساینز و ترکیب خانوار طبقه‌بندی می‌شوند. در حالیکه دستیابی به اطلاعات درآمدی خانوار همیشه امکان‌پذیر نیست. تلاش برای جمع‌آوری اطلاعات و به ویژه به روز نگه داشتن آن بسیار پرهزینه است. در عین حال ممکن است خانوار تحت شرایط اقتصادی اجتماعی در طول زمان از اهداف تعریف شده خارج و با برعکس وارد تعریف گردد. از این رو، انعطاف‌پذیری

معیار تشخیص خانوارها نیز اهمیت خاصی دارد. با این حال معیار درآمد یا دارایی خانوار برای حذف گروه‌های پردرآمد ممکن است استفاده شود.

دولت‌ها هزینه‌های هدفمندسازی یارانه‌ها را در مقایسه با منافع آن مدنظر قرار می‌دهند. روشن نیست هزینه‌های هدفمندسازی لزوماً کمتر از منافع هدف‌گذاری باشد.

معیار درآمد به ویژه در کشورهای در حال توسعه مشکل اساسی دارد. اول آنکه تهیه اطلاعات مربوط به درآمد بسیار مشکل و شاخصی نیست که به طور مستقیم قابل اندازه‌گیری باشد (به ویژه وقتی بخش مهمی از درآمدها از بازار غیر رسمی کار کسب می‌شود). وقتی مبنا خوداظهاری خانوارها است، تعدیل یارانه‌ها بسیار مشکل‌تر خواهد بود.

دوم به خاطر نوسانات درآمدی به روز نگه داشتن اطلاعات بسیار هزینه‌بر و گاهی غیرقابل دسترس است. بالاخره خانوارها در اظهار درآمد به طور نسبی خطای یکسانی ندارند. به طور معمول در مورد خانوارهای مزد و حقوق بگیر در مقایسه با سایر گروه‌ها اطلاعات دقیق‌تری ثبت می‌شود. چرا که سیستم ثبتی در مورد دریافتی آنها وجود دارد. جمع‌آوری اطلاعات در تجربه سری لانکا هنگام اجرای این روش نشان داد، بخشی از گروه‌هایی که بر اساس اطلاعات درآمدی از دریافت یارانه حذف شده بودند، بر اساس شاخص‌هایی مثل تغذیه، بهداشت، آموزش نسبت به سایر گروه‌های مشمول طرح از موقعیت پایین‌تری برخوردارند. از این رو، سیستم کسب اطلاع از این طریق به دلیل خطای نسبی غیرهمگن، می‌تواند گمراه‌کننده و در عین حال پرهزینه باشد.

معیار دیگر در هدفمندی می‌تواند معیار منطقه‌ای باشد. در این روش اولویت‌بندی دریافت یارانه بر اساس مکان جغرافیایی است، مناطقی مشمول طرح می‌گردند که نسبت جمعیت فقیر آنها بالاتر باشد. این روش در فیلیپین^{۲۸} و بنگلادش^{۲۹} به اجر درآمده است. سابقه استفاده از این روش در تخصیص بودجه‌های توسعه‌ای تحت عنوان مناطق محروم در ایران هم وجود دارد. معیار دیگر، استفاده از شاخص تغذیه و بهداشت است. این روش در کاستاریکا و کلمبیا نیز استفاده شده است.

هدفمندی ممکن است موجب ایجاد صف خریداران کالاهای یارانه‌ای شود. هزینه فرصت این صف موجب حذف گروه‌های با درآمد بالاتر از مصرف کالاهای مشمول یارانه می‌گردد. لذا نوعی گزینش خانوار محسوب می‌شود. اما در صورتی که شکاف قیمتی کالای مشمول یارانه و قیمت بازار بزرگ باشد، می‌تواند منجر به خرید فروش فرصت استفاده از کالای یارانه‌ای شود. به ویژه اگر در هر بار خرید بتوان بدون محدودیت آن کالا را تهیه کرد. هدفمندی می‌تواند در قالب عرضه کالاهای با کیفیت پایین‌تر که در سبد مصرفی خانوار

فقیر سهم بالا و برعکس در سبد خانوار پر درآمد سهم کوچکی دارد، صورت گیرد. این روش در پاکستان در مورد یارانه‌گندم استفاده شد.

موفقیت اجرای روش هدفمندسازی بستگی به انتخاب کالا هم دارد. بر اساس یک قاعده کلی کالاها بر اساس کشش درآمدی‌شان نزد گروه‌های خانوارها انتخاب می‌شوند. اگر کشش درآمدی کالا منفی باشد، منافع خانوارهای کم درآمد چه به طور نسبی و چه مطلق بالاتر خواهد بود. اگر کشش درآمدی مثبت ولی کمتر از یک باشد، دریافتی خانوار کم درآمد به طور نسبی بالاتر خواهد بود. اما اگر کشش بالاتر از یک باشد، استفاده نسبی خانوارهای پر درآمد بیشتر خواهد بود. لذا هدفمندی انعطاف‌پذیر متأثر از انتخاب کالا و خانوارها است. در برزیل تغییر یارانه از کالای گندم به برنج موجب انتقال یارانه از خانوار کم درآمد به خانوار پردرآمد شد، در حالیکه تغییرات درآمدی گروه‌های میانی و پایینی درآمد کردند بود. همین‌طور پرداخت یارانه به شیر موجب کاهش بزرگی در درآمد گروه‌های فقیر و افزایش درآمد گروه پر درآمد گردید. برعکس انتقال یارانه به نوعی آرد با کیفیت پایین به بهبود درآمد خانوار کم درآمد و تأثیر منفی بر درآمد خانوار پردرآمد انجامید^{۲۰}. به این ترتیب اگر هدف انتقال قدرت خرید به گروه فقیر از طریق مخارج دولت روی کالای غذایی باشد، انتخاب کالا بسیار مهم خواهد بود.

وقتی هدف پرداخت یارانه بهبود تغذیه هم باشد، انتخاب کالا اهمیت می‌یابد. تجربه مصر هم در مورد یارانه‌نان در مقایسه با یارانه‌آرد نشان داد، این طرح کمک بیشتری به گروه کم درآمد شهری می‌کند تا گروه‌های روستایی.

در انتخاب کالا نوع تهیه مصرف‌کنندگان نیز اهمیت دارد. اگر کالا از طریق بازار تهیه شود، عمدتاً مصرف‌کنندگان بهره‌مند می‌شوند، در حالیکه مصرف‌کنندگانی که کالا را خارج از سیستم بازار (خودمصرفی) تهیه می‌کنند، مشمول دریافت یارانه نخواهند شد. محدودیت پرداخت یارانه به کالاهای فراوری شده نیز می‌تواند خانوارهای هدف را تغییر دهد.

هدفمندسازی موفق یک برنامه یارانه‌ای شامل حداکثر پوشش جامعه هدف و حداقل نشت منافع به گروه‌های غیرمشمول می‌باشد. حداقل کردن میزان نشت، موجب کاهش هزینه و کارایی را بهبود می‌بخشد. حداکثر کردن جمعیت تحت پوشش هزینه یارانه را افزایش می‌دهد ولی کارایی را بهبود می‌بخشد. این اهداف در برخی زمینه‌ها در تضاد با یکدیگر هستند. به همین دلیل عکس‌العمل‌های متفاوتی از جانب اجزای مختلف مشاهده می‌شود. حداکثر درجه پوشش، پرداخت همگانی یارانه است. تحت این شرایط نشت از منافع صفر است، (مثل یارانه پرداختی از طریق کالا برگ) اما مواردی مثل پرداخت وام‌های یارانه‌ای

پوشش کمتر دارد، درعین حال نشت آن بسیار گسترده است.

عامل دیگری که در تصمیم‌گیری برای انتخاب سیاست یارانه‌ای مؤثر است، چگونگی هدفمندسازی است. برنامه‌ای که نیازمندان را از بقیه جدا می‌کند، ممکن است یک طبقه یا بیشتر ایجاد کند. چنین برنامه‌ای ممکن است پسندیده نباشد. بنابراین می‌تواند از کارایی برنامه بکاهد. این نکته مهمی است و می‌تواند منجر به حذف گروه‌هایی گردد که از نظر تعریف نباید حذف شوند. لذا چنین هدفمندی ممکن است کمتر قابل دفاع باشد. وقتی گروه‌های هدف کوچک هستند (مثلاً کمتر از ۵۰ درصد)، برنامه هدفمندسازی می‌تواند مفید باشد. از دیدگاه سیاسی پذیرفته‌ترین روش هدفمندسازی می‌تواند بر حسب کیفیت کالا صورت پذیرد.

چندین روش در هدفمند ساختن طرح‌های یارانه‌ای برای خارج کردن گروه‌هایی که لازم نیست تحت پوشش قرار گیرند، وجود دارند. مهم‌ترین این روش‌ها که بیشتر در طرح‌های یارانه مواد غذایی بکار گرفته می‌شود، انتخاب گروه‌هایی از جمعیت است که سهم هزینه‌های مواد غذایی در مخارج‌شان بالا است.

خانوارهایی که کسش درآمدی تقاضایشان نزدیک به صفر است، خانوار با درآمد تلقی می‌شوند. کالای مشمول حمایت هم از همین طریق یعنی کسش قیمتی بالا می‌تواند انتخاب شود. کسش درآمدی منفی (در سطح درآمدهای بالا) مبین پست بودن کالا است و برای خانوار فقیر این کالاها قاعدتاً بی‌کسش است. اینها معیارهایی است که در هدفمند کردن یارانه‌ها استفاده می‌شود.

مزیت استفاده از معیار کسش‌ها این است که مواد غذایی مشول یارانه خودش هدف‌گذاری می‌شود. یارانه در دسترس همگان قرار دارد. ولی تنها گروه فقیر از این مزیت استفاده می‌کنند. این روش نیازی به سیستم بروکراتیک گسترده هم ندارد.

عدم مزیت‌های استفاده از کسش‌ها در هدف‌گذاری، این است که این روش تنها یک تقریب است. هر خانواری خودش تصمیم می‌گیرد که از منافع یارانه استفاده کند یا از آن بگذرد. گروه‌هایی که در شرایط بهتری زندگی می‌کنند، ممکن است از طریق خرید این کالاها و فروش مجدد آنها به خانوارهای فقیر با قیمت بالاتر سود ببرند، اما به‌رحال قیمت آنها پایین‌تر از قیمت بازار باز خواهد بود. بسته به آنکه محدودیت‌های مقداری در مورد کالا مورد نظر چقدر شدید باشد، میزان فروش مجدد تشدید یا تخفیف می‌یابد. اگر سهمیه‌بندی کاملاً طبقه‌بندی شده باشد، لزومی ندارد که گروه فقیر برای خرید وارد بازار سیاه این کالا بشود.

در یک سطح معینی از هزینه مبادله قبول، این واقعیت که نرخ فروش مجدد کالا باید پایین‌تر از قیمت بازار آزاد باشد، حجم یارانه‌پرداختی به یک کالا خود نیز می‌تواند احتمال خرید بمنظور فروش مجدد را افزایش دهد. هر چقدر حجم یارانه‌پایین باشد، سود حاصل از فروش مجدد کالا یارانه‌ای کمتر خواهد بود (این اثر در مورد نرخ بنزین آزاد که در فروردین سال ۸۷ به اجرا درآمد و قیمت سهمیه‌بندی آن به‌وضوح قابل مشاهده است). دولت با اعلام قیمت بالاتر از قیمت بازار آزاد، در حقیقت با افزایش حاشیه حاشیه سود، انگیزه فروش مجدد سهمیه این کالا را افزایش داد. در هر صورت هزینه این نوع نشت و هزینه‌های اداری مقابل هم قرار دارند. در اجرای موفق روش انتخاب کالای مشمول یارانه، الگوی مصرفی خانوارها نیز مهم است. در کشورهایی که اقلام غذایی در سبد مصرف‌کننده متعدد است (مثل منطقه جنوب آسیا) انتخاب کالاهای پست ساده نیست. در حالیکه در کشورهایی که یک یا دو قلم کالای اساسی در سبد خانوار از اهمیت بیشتری برخوردار است، اجرای این روش ساده خواهد بود. همچنین گستردگی اقلام اساسی در سبد غذایی گروه‌های مختلف درآمدی، در اجرای این روش نقش دارد. هرچقدر اختلاف سبدهای مصرفی در گروه‌ها بیشتر باشد، استفاده از این روش با مشکل بیشتری مواجه خواهد بود.

روش دوم، محدود کردن دسترسی گروه‌های خاص درآمدی به کالا و برقراری روشی که مردم برای دسترسی به آن نیاز به دریافت تأییدیه داشته باشند. این روش موجب پرهیز از نشت منافع به گروه‌های پردرآمد می‌شود.

از نظر تئوری منافع یارانه می‌تواند روی مقدار مشخصی کالا تعیین شود. به این ترتیب که دست یافتن به آن بر اساس درآمد باشد. در این حالت میزان استفاده خانوار از منافع یارانه‌بسته به شکاف درآمدی خانوار تعیین می‌شود. عدم مزیت این روش بسیار زیاد است. اول آنکه یک سیستم بروکراتیک گسترده نیاز دارد. دوم، اینکه برآورد سطح درآمد حتی در کشورهای توسعه یافته که پرداخت‌ها اغلب نقدی است، بسیار مشکل است. اگر این برآورد امکان‌پذیر باشد، روش‌های کارای دیگری را می‌توان توصیه کرد. در اقتصادی که پرداخت‌های خارج از دستمزد و حقوق به ویژه به صورت غیرنقدی رایج است، برآورد سطح درآمدها تقریباً امکان‌ناپذیر است. حتی در بهترین شرایط امکان کم‌گویی بسیار است. در حقیقت این روش تبعیض گسترده‌ای علیه مزد و حقوق بگیران (که درآمد آنها ثبت می‌شود) و سایر طبقات مثل خود شاغلین و یا کارفرمایان کوچک خواهد بود. در برخی از کشورها (عمدتاً کشورهای افریقائی که اقتصادشان بر پایه بخش کشاورزی شکل گرفته است) بجای معیار درآمد، اندازه مالکیت زمین، دارایی یا مالیات، ملاک طبقه‌بندی خانوار قرار می‌گیرد. البته

معیار زمین فقط در بخش کشاورزی کاربرد دارد. تعریف معیار مهم‌ترین مانع استفاده از ملاک مالکیت زمین و یا دارایی‌هایی مثل اتومبیل یا مسکن در تشخیص گروه‌های هدف می‌باشد. استفاده از معیار مالیات دچار این مشکل است که در بسیاری از کشورها جمعیت پرداخت‌کننده مالیات بسیار کوچک است. لذا این معیار ابزار جدی برای جدا کردن گروه‌های هدف نیست.

سومین روش هدفمندسازی معیار منطقه‌ای است. موفقیت هدفمندسازی بر اساس معیار منطقه‌ای بستگی به این دارد که بتوان منطقه‌ای با جمعیت نیازمند تعریف و در عین حال از نشت منافع طرح به خارج از منطقه جلوگیری کرد. در مورد برخی از کالاها مثل شیر، هدفمندسازی منطقه‌ای می‌تواند مؤثر باشد. با توجه به هزینه مبادله برای این قلم کالاها، احتمال نشت منافع به مناطق دیگر کمتر است.

محدودیت دسترسی افراد در زمانهای معین نیز نوعی هدفمندسازی است. زیرا مستلزم مراجعه به فروشگاه‌های خاص یا در صف ایستادن است. محدودیت‌های مقداری می‌تواند برای گروه‌های غیرهدف صف ایجاد کند.

آخرین نکته که در هدفمندسازی باید مدنظر قرار گیرد، این است که هر برنامه یارانه‌دهنده، باید با این دید طراحی شود که خانوارها پس از کسب درآمد لازم یا از دست دادن شرایط استفاده از یارانه، باید بپذیرند که از شمول طرح خارج شوند. در عین حال برنامه‌های هدفمندسازی باید قابلیت پذیرش افراد واجد شرایط جدید را داشته باشد.

بنابراین سیستم باید به گونه‌ای طراحی شود که همواره این احساس را در جمعیت تحت پوشش بوجود آورد که دوره حمایت محدود است و پس از آن دوره لازم است مجدداً شرایط خانوار بررسی شود. این مسئله بار را روی دریافت‌کنندگان قرار می‌دهد و از مقاومت آنها برای در طرح باقی ماندن، ممانعت می‌کند.

به طور خلاصه هر سیستم یارانه‌ای باید به شکل پویا طراحی شود. به طوری که ورود و خروج خانوارها در هر دوره عملی و دست یافتنی باشد. در ایالات متحده دوره این برنامه‌ها شش ماهه است و بعد از هر دوره درخواست خانوارها مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، با توجه به شرایط اقتصادی جامعه و خانوار، جمعیت تحت پوشش تغییر می‌کند.

۱۰- جنبه‌های سیاسی پرداخت یارانه

در عین حال که مسئله کارایی و نقش تغذیه‌ای یارانه‌مواد غذایی از دیدگاه اقتصاددانان مهم است، نقش یارانه‌ها از دید سیاسی نباید دور نگاه داشته شود. یارانه‌ها به ویژه در مورد

کالاهایی که همه گروه‌ها از آن متأثر هستند، می‌تواند به عنوان ابزاری برای ائتلاف گروه‌ها با دولت مورد استفاده قرار گیرد.

از آنجا که اغلب گروه‌های قدرتمند سیاسی در بخش‌های شهری متمرکز هستند و غالباً مستخدمین دولت را تشکیل می‌دهند، گرایش برنامه‌های یارانه‌ای در مناطق شهری است، حال آنکه هنگام اصلاح ساختار اقتصادی و استراتژی‌های رشد، بخش کشاورزی با افت تولید مواجه‌اند. البته در مواردی هم گروه‌های قدرت شامل تولیدکنندگان روستایی می‌گردد. (این مسئله در مورد اقتصادهای متکی به کشاورزی مثل اقتصاد سری لانکا و هند بیشتر صادق است). به طور کلی جنبه‌های سیاسی یارانه موجب افزایش حجم یارانه‌ها و تغییر جهت منافع آن می‌شود. در حالیکه روش‌های اصلاح ساختار اقتصادی مثل سیاست‌های تعدیل یا آزادسازی به دنبال جبران افت تولید در بخش‌های روستایی هستند، از این رو، یارانه‌ها متوجه مناطق روستایی می‌کند. بنابراین جنبه‌های سیاسی برنامه‌های یارانه‌ها تنها می‌تواند در حجم و اندازه یارانه مؤثر باشد، بلکه در جهت‌دهی اثرات آن مهم است.

جنبه دیگر تأثیرپذیری حجم یارانه از دیدگاه‌های سیاسی، انگیزش جنبه‌های سیاسی یک کشور یا مشروعیت واقعی است. اگر جامعه باور داشته باشد که دسترسی به حداقل نیازهای اساسی یک حق است، طرح دولت برای کاهش یارانه با احتیاط بیشتری همراه می‌شود.

یارانه‌ها هم درآمد خانوار و تولید را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این اثرات با ملاحظات سیاست‌گذاران مرتبط است. این ملاحظات بیشتر از تحلیل‌های سیاسی بدست می‌آید تا تحلیل‌های اقتصادی. ایده‌های سیاسی سیاست‌گذاران تعیین‌کننده شکل یارانه‌ها (نقدی، کالائی و ...) می‌باشد. توانایی یارانه‌ها در دسترسی به اهدافی مثل، بهبود تغذیه، توزیع درآمد، ایجاد تقاضای بیشتر در اقتصاد، کارآتر کردن مکانیسم قیمت‌گذاری محصولات کشاورزی و بهبود سرمایه انسانی تابعی از ملاحظات سیاسی هم هست. در نظر گرفتن هزینه، وضعیت رشد اقتصادی و بهبود در توزیع، نه تنها یک روش استاندارد برای تحلیل علمی یارانه‌ها غذایی است، بلکه روشی است که سیاست‌گذاران برای توجیه موفقیت خود نیز بکار می‌گیرند.

توجه به جنبه‌های سیاسی و محاسبه اثرات سیاسی یارانه، می‌تواند ملاحظات غیر اقتصادی پرداخت یارانه‌ها را روشن نماید. تحلیل‌گران مسائل سیاسی و مورخان نقش سیاسی یارانه‌ها را مهم و اثرگذار می‌پندارند. زیرا که مهم‌ترین ابزار دخالت دولت و ابزار مهمی برای کسب قدرت می‌باشد^{۳۱}. این محاسبات سیاسی در واقع وزن حمایت سیاسی گروه‌های مختلف از دولت را تعیین می‌کند. حداقل دولت‌ها برای حفظ نقش فعال خود به حمایت

احتیاج دارند، این امر مستقل از یارانه‌ها نیست. وقتی یارانه‌مانند رشد اقتصادی، تورم یا اشتغال به عنوان یک معیار سمبلیک برای ارزیابی دولت محسوب می‌شود. در این حالت گروه‌های مختلف بر حسب اینکه کاملاً مشمول یارانه‌ها یا فقط از سود حاشیه‌ای آن بهره‌مند شود، برای پرهیز از نتایج اقتصادی نامتناسب عکس‌العمل نشان می‌دهند. بنابراین دو نقش سیاسی در ارتباط با یارانه‌های مواد غذایی مطرح است؛ اول اهمیت آن به عنوان وسیله پرداخت به گروه‌های خاص، دوم تفاوت سمبلیک آن با اجرای یک نوع قرارداد اجتماعی از نوع الزام آور. این دو نقش مانع از بیان اثرات منفی یارانه‌ها می‌شود.

توجه سیاسی محض یعنی «کسب حداکثر حمایت سیاسی از طریق یارانه‌ها با هزینه حداقلی، پذیرفته شده است. تحلیل واقعی سیاست‌مداران از یارانه‌های مواد غذایی، در چارچوب مسائل ایدئولوژیک و بشر دوستانه نیز منعکس می‌شود و همان‌طور که رشد و عدالت اقتصادی در مکاتب مختلف اقتصادی، تحلیل‌های متفاوتی داشته‌اند، تحلیل‌های سیاسی هم تفاوت‌های زیادی دارند.

مسئله یارانه‌ها از دیدگاه سیاسی فقط منحصر به خود یارانه‌ها نیست، به ویژه وقتی که نتایج پیش‌بینی نشده یک سیاست یارانه‌ای از دیدگاه سیاست‌گذار مهم باشد. اثرات یک برنامه خاص یارانه‌روی تولید و توزیع درآمد به عنوان پاسخ گروه‌های مختلف بسیار مهم است. از این رو، تفکیک ملاحظات سیاسی می‌تواند، ساختگی باشد.

مطمئناً فشارهای اقتصادی مصلحت سیاسی را شکل می‌دهد. از این رو، مدنظر قرار دادن تفسیرهای سیاسی یارانه‌به ویژه در مورد یارانه مواد غذایی مهم و توانایی دولت را در دوری از ناپایداری فراهم می‌کند. در حالیکه تفسیرهای اقتصادی نتایج یارانه، به عنوان ملاحظات میان مدت و یا برون‌زا مطرح می‌شوند.

در مواردی علیرغم اینکه نتایج مثبت یک برنامه اقتصادی بر درآمد و بهره‌وری روشن است، تحت تأثیر تحلیل‌های سیاسی، برنامه قربانی طرح‌های دیگری می‌شود که ثبات سیاسی یا منافع یک گروه خاص را در بردارد، بنابراین مورد حمایت سیاستمداران قرار می‌گیرد. رهبران سیاسی هر چقدر آینده سیاسی حزب خود را ضعیف برآورد کنند، جنبه‌های سیاسی یارانه اهمیت بیشتری می‌یابد.

در حالیکه یک برنامه یارانه‌از دیدگاه اقتصادی ممکن است یک برنامه کاملاً کوتاه‌مدت تلقی می‌گردد، ممکن است تحلیل‌های سیاسی کل سیستم یارانه‌ها در طول زمان و حتی دوره‌های بعد از انتخابات توجیه کنند. به طور کلی هر برنامه یارانه‌بایستی در چارچوب وضعیت اقتصادی هر کشوری ارزیابی شود. این برنامه‌ها نباید در شرایط انتخابات یا غیاب

آن طرح و تحلیل کردند. در غیر اینصورت بی‌تردید ابعاد سیاسی تحلیل‌های مهمیتی بیش از ابعاد اقتصادی آن می‌یابد.

درجه و توزیع صنفی شدن، تمایل نهادهای سیاسی، وابستگی دولت‌ها به خارج و ارزشهای اجتماعی مذهبی هرکدام مؤلفه‌هایی در تحلیل برنامه‌های یارانه‌دارند، که تحلیل نتایج را پیچیده‌تر می‌کنند. لذا در تحلیل نتایج، ملاحظه این مؤلفه‌ها در طول زمان به طور مجزا کافی نیست. تحلیل مقایسه‌ای اجرای برنامه‌های یارانه‌دار کشورهای مختلف هم می‌تواند مفید باشد. برقراری یارانه‌مواد غذایی یک برنامه ناگهانی و دفعی نیست بلکه نتیجه یک سری اتفاقات دیگر در اقتصاد می‌باشند که فشارهای چند جانبه‌ای بر اقتصاد وارد کرده‌اند.

سه منشأ عمده برقراری یارانه در اقتصاد عبارتند از: اهداف رفاه اجتماعی، عوامل بیرونی و بین‌المللی، مثل جنگ‌ها یا کمک‌های غذایی و بالاخره سیاست‌های دیگری که یارانه نتیجه ثانویه آنها است. بیشترین دلیل برقراری یارانه در کشورها مسئله رفاه اجتماعی بوده است.

در نظر گرفتن منافع و زیان سیاسی یک برنامه یارانه‌کار ساده‌ای نیست. یک بخش عمده سختی کار در اجرای اصلاح برنامه یارانه‌ها عکس‌العمل محاسبه نشده مردم در برخورد با تغییرات می‌باشد، که اجرای کار را دچار مشکل می‌کند. بنابراین شرایط سیاسی در تغییر یا حذف برنامه‌های یارانه‌ای اهمیت زیادی دارد.

بدون توجه به اثرات انگیزشی اگر جریان منابع یارانه‌ها از سرمایه‌گذاری صنعتی یا از رشد کشاورزی (به خاطر مالیات غیرمستقیم این بخش) بکاهد، دلایل قوی برای محدود کردن یا هدفمند کردن آن وجود خواهد داشت.

از نظر جامعه وقتی دولت مسئول کنترل قیمت شناخته می‌شود، برگشت به مکانیسم بازار بسیار مشکل خواهد بود. وضعیت نامساعدتر برای رهبران سیاسی این است که یارانه‌ها را از گروه‌های نیازمند منحرف و به گروه‌هایی که از نظر سیاسی بالقوه بی‌تفاوت‌اند، اختصاص دهند. هزینه‌های سیاسی کاهش یارانه‌ها به ویژه اگر همراه با آمادگی سیاسی لازم نباشد، می‌تواند بیشتر از منافع اقتصادی آن باشد.

یارانه‌مواد غذایی ممکن است به صورت ابزار سیاسی و جنبه‌های اقتصادی پرداخت به فقرا که بخصوص برای جمعیت شهری که نقش عمده‌ای در سیاست دارند، به خدمت گرفته شود. در این صورت محاسبات به ندرت جوانب تغذیه‌ای و اقتصادی را مدنظر قرار می‌دهند، در نتیجه یارانه‌ها تصویر کاملی از نقش یارانه در اقتصاد سیاسی یک جامعه بدست نمی‌دهد.

چندین مطالعه روی اثرات حذف یارانه‌ها بر ثبات سیاسی و آثار آن بر توسعه اقتصادی

مورد بحث قرار داده‌اند. ولی ملاحظات آنان توجه‌اندکی به ریسک‌های سیاسی تعدیل ساختار داشته است.^{۳۲}

رهبران سیاسی معمولاً هزینه‌ها و فایده‌های کوتاه‌مدت سیاست‌های خود را مدنظر قرار می‌دهند، به ویژه وقتی گروه‌هایی که قادر به چانه‌زنی هستند، سازمان نیافته باشند. محاسبات سیاسی درباره یک مجموعه برنامه جوانب متعددی را در بر می‌گیرد. از جمله سیستم بوروکراسی یک کشور در پاسخ به تغییرات. رهبران سیاسی مایلند عکس‌العمل نهادهای بوروکراتیک، منتفعین برنامه‌های یارانه‌ای و آثار آن را بر نتایج انتخابات بدانند. از این رو، محاسبات سیاسی معمولاً به تعدیلات و تغییرات توجه دارد، مگر آنکه دولت جدید در شرایط خاصی به قدرت رسیده باشد.

رهبران سیاسی به حداقل حمایت بخش‌های مختلف نیاز دارند تا نسبت به عملکرد اولیه تشکیلات اطمینان کسب کند. محاسبه هزینه فرصت استفاده از منابع مختلف مالی بر حسب حمایت یا حقانیت حکومت، توجه رهبران سیاسی را جلب می‌کند. این محاسبات زمانی دقیق است که هزینه‌های اداری نیز محاسبه و در نظر گرفته شده باشد. تعدد گروه‌های سیاسی به منزله تعدد عکس‌العمل‌های زیاد در کشورهای در حال توسعه می‌باشد. پیش‌بینی عکس‌العمل گروه‌های متعدد و تلفیق عکس‌العمل‌ها با برنامه‌های یارانه‌مشکل است. از این دید تعیین گروه‌های هدف در برنامه‌های یارانه‌مشکل خواهد بود. حتی اگر این گروه‌ها تعریف شده باشند.

تعیین گروه‌های هدف برای یارانه‌مواد غذایی در کشورهایی که غذای کالای محوری است، منجر به یک مسئله مهم و ساختاری گردیده است. سؤال مهم این است که آیا تعریف گروه‌های خاص بین گروه‌هایی که مشمول برنامه نمی‌شوند، تبعیض ایجاد می‌کند؟ در غیر اینصورت این سیاست یک فرصت خاص برای گروه‌های هدف ایجاد می‌کند، (در ایران تعاونی‌های وابسته به دولت شکل گرفتند و یک شبکه خاص توزیع کالا بوجود آمده است و هر یک امتیاز توزیع کالای خاصی را اخذ کرده‌اند، نظیر واردات شکر، پارچه، اتومبیل و...) که درآمد برخی از گروه‌ها) به اجرای این برنامه‌ها گره می‌خورد. از این رو، اصلاح برنامه‌ها با عکس‌العمل‌های گسترده‌تری مواجه می‌شود. علاوه بر این مسائل، مشکل تعیین عکس‌العمل مستقیم و غیرمستقیم گروه‌های تعیین شده نیز وجود دارد.

رهبران سیاسی آمادگی مطالبات وعده داده شده را برای حرکت‌های عمومی دارند، اما در عین حال سعی دارند از سیاست‌هایی که مسئولیت آور است، پرهیزکنند. لذا بسیاری از موارد تغییرات یارانه‌عملی نمی‌گردد.^{۳۳}

مسئله دیگری که در طرح تغییرات یارانه اهمیت می‌یابد و در محاسبه نتایج باید در نظر گرفته شود، انتخاب دستگاه اجرایی تغییرات برنامه یارانه می‌باشد. اگر باور دستگاه اجرایی در راستای اهداف طرح نباشد، بی‌تردید نتایج اجرای سیاست را دگرگون می‌نماید^{۳۴}. بنابراین انتخاب دستگاه اجرایی مثل وزارت رفاه که بهبود وضعیتی گروه فقیر را به عهده دارد، یا وزارت بازرگانی که مسئول کنترل قیمت‌ها است، می‌تواند بر نتایج اجرای طرح هدفمندسازی کاملاً اثرگذار باشد.

شکل یارانه‌ها روشی است برای تقویت نهاد سیاسی. مکانیسم یارانه‌ها می‌تواند منبع قدرت سیاسی باشد. سیاستمداران می‌توانند برنامه یارانه را به گونه‌ای تعریف کنند که بتواند برای بازگرداندن اعتماد مردم بکار گرفته شود^{۳۵}. بنابراین بجای بکارگیری مکانیسمی که پیامدهای مثبت اقتصادی را به دنبال داشته باشد، اغلب برنامه‌هایی مدنظر قرار می‌گیرد که مانع پیامدهای مطلوب اقتصادی هستند.

به نظر می‌رسد پی‌گیری هدف پرداخت نقدی به جای یارانه‌کالائی در برنامه پیشنهادی دولت، بیشتر جنبه سیاسی داشته باشد، چرا که از جذابیت عمومی بیشتری برخوردار است. ولی سیاستمداران باید به این مسئله واقف باشند، این روش تورم‌زا و حذف آن به مراتب مشکل‌تر از حذف یارانه‌های فعلی است. شکل جاری می‌تواند به صورت تعدیل شکاف قیمت بازار یا کاهش سهمیه بتدریج حذف شود. اما در گزینه پرداخت نقدی و عمومی هر مرحله از تعدیل می‌تواند با مشکلات اساسی همراه باشد.

جنبه دیگر ملاحظات سیاسی برنامه‌های یارانه، کسب حداقل پیروزی در ائتلاف است. فارغ از اینکه چه روشی برای کسب قدرت بکار گرفته شود، رقابت رهبران گروه‌های سیاسی مستلزم شریک شدن در نتایج پیروزی است. شرکت گروه‌های کمتر در ائتلاف یعنی «چانه‌زنی کمتر در مورد کسب منافع بیشتر» توسط شرکت کنندگان در ائتلاف می‌باشد. لذا هرچه محاسبات گروه‌ها شفاف‌تر باشد، گروه‌های مهم به ائتلاف کمتری نیاز خواهند داشت^{۳۶}. معمولاً یارانه‌ها به سمت گروه‌هایی که اهمیت سیاسی شان نسبتاً نامطمئن‌تر است می‌رود. هرچه شرایط نامطمئن‌تر باشد، هدفمندی یارانه‌ها مشکل‌تر می‌گردد. لذا وقتی ائتلاف شکننده است، تمایل به کاهش یارانه کمتر است.

مسئله چانه‌زنی روی یارانه، به عنوان یک قرارداد سیاسی در چارچوب انتظارات به عنوان بخشی از سیاست کلی یا قاعده کلی تحقق می‌پذیرد. بخشی از این قواعد سیاسی از جمله برنامه‌های غذایی یک حق است که می‌تواند بسیار قدرتمند هم عمل کند. وقتی یارانه به عنوان یک حق تلقی می‌شود، مشروعیت عملکرد دولت متکی به آن می‌گردد، در آن صورت

مسئله کاهش یا حذف یارانه‌ها مشکل‌تر می‌شود.

در کشورهای مثل مصر، مکزیک، سری‌لانکا، هند و پاکستان این مسئله اتفاق افتاد. از این رو، مسئله کاهش یارانه‌ها چندین بار به شوک تبدیل شد و در مواردی دولت‌ها را مجبور به بازگشت به برنامه‌های قبلی کرد.

کشورهایی مثل پاکستان بدون توجه به مسئله بی‌ثباتی یا مشروعیت قانونی اقدام به کاهش یارانه‌کردند. برخی از کشورها هم تلاش کردند هزینه‌های سیاسی یارانه‌ها را کاهش دهند. مصر به عنوان یک کشوری که مسئله یارانه‌ها برایش به یک چالش اساسی تبدیل شده است، بعد از چندین مرحله تجربه شکست در اصلاح یارانه، تنها قادر به بهبود دسترسی به یارانه در مناطق روستایی گردید.

سه دلیل برای شکست طرح‌های کاهش یارانه به ذهن متبادر می‌شود. اول اینکه نه عملکرد دولت صحیح بوده باشد و نه روش ایجاد رضایت. دوم، در بدنه دولت اختلاف نظر در موضوع یارانه وجود داشته باشد، و بالاخره دولت پشتوانه قانونی محکمی در اجرای این حرکت نداشته باشد (تضاد قانون برنامه یا نظر پارلمان). به عنوان یک قاعده کلی اگر برنامه یارانه‌ها از طرف جامعه به عنوان یک حق تلقی شده باشد، و برنامه‌های انتخاباتی بر محور تحقق این حق تکیه کند، کاهش یارانه‌ها و اصلاحات اقتصادی دشوارتر خواهد بود.

جنبه دیگر در ملاحظات سیاسی برنامه یارانه (به ویژه یارانه مواد غذایی) این است که چه نوع یارانه‌ای انگیزش سیاسی بیشتری را ایجاد می‌کند. اگر توده مردم باور داشته باشند که دسترسی به کالای ارزان یک حق است، در آن صورت طرح دولت برای کاهش یارانه‌ها باید بسیار محتاطانه باشد.

مسائلی که در مورد محاسبات سیاسی یارانه در اینجا بحث شد، تنها منافع و هزینه‌های یارانه‌کالاهای اساسی را در بر داشت، یارانه‌های دیگری می‌توانند جنبه‌های سیاسی قوی‌تری داشته باشند. مثل یارانه بر اعتبارات بانکی.

۱۱- ملاحظات پیرامون طراحی و اجرای سیاست‌های یارانه

کارایی و اثربخشی یک برنامه یارانه بستگی به انتخاب ابزار آن دارد. در طراحی یک برنامه یارانه چندین عامل باید در نظر گرفته شود. از جمله مقبولیت سیاسی طرح، میزان کاهش منافع خانوارهای خارج از شمول طرح، هزینه و اثربخشی آن. به طور مختصر جنبه‌هایی که این عوامل می‌توانند یک برنامه یارانه را تحت تأثیر قرار دهند، در ذیل مورد اشاره قرار گرفته است.

الف - انتخاب برنامه

کارایی هزینه برنامه‌های یارانه‌کالاهای اساسی می‌تواند از طریق دقت در نوع برنامه نیز بهبود یابد. کالا برگ و قیمت یارانه‌شده برای سهمیه خاصی از کالاها از جمله برنامه‌هایی هستند که بیشتر از بقیه عمومیت یافته‌اند.

انتقال درآمد در روش قیمت یارانه‌شده تفاوت اساسی با روش کالا برگ ندارد. مهم این است که خانوارها نسبت به دریافت مقدار معینی درآمد انتقالی و یا مقدار مشخصی کالا با قیمت ثابت مطمئن باشند. در برنامه سهمیه‌بندی و قیمت ثابت، خانوارها نسبت به دریافت مقدار ثابتی درآمد حقیقی مطمئن هستند. در حالیکه در حالت پرداخت نقدی، نوسانات قیمت و افزایش قیمت در بازار آزاد ممکن است قدرت خرید پرداختی به خانوار را از بین ببرد، اما هزینه‌های مالی این روش پایین‌تر است. به لحاظ تئوریک، اگر قیمت کالای سهمیه‌ای یا ارزش اسمی کالا برگ با همان سرعت قیمت‌های بازار آزاد افزایش یابد، تفاوتی بین دو برنامه نخواهد بود.

مسئله تعدیل مناسب قیمت کالاهای اساسی یارانه‌ای و اثر آن بر سهمیه‌بندی و درآمد انتقالی در دوره تعدیل بسیار مهم است. حفظ قیمت اسمی کالاهای مشمول یارانه در شرایط تعدیل و افزایش قیمت‌های داخلی می‌تواند منجر به رشد سریع و ناپایدار در هزینه یارانه‌ها شود. از طرفی هم اگر رشد قیمت‌های داخلی روی قیمت اقلام اساسی منعکس شود، ممکن است گروه فقیر صدمه گسترده‌ای را تجربه کند، و این می‌تواند منجر به ناپایداری اقتصادی و سیاسی شود.

یارانه‌کالایی تنها یکی از راه‌های پیش روی دولت برای افزایش قدرت خرید گروه فقیر و جبران قدرت خرید از دست رفته آنها در طی دوره تعدیل یا هر استراتژی نامناسب توسعه می‌باشد. سیاست پرداخت نقدی هم گزینه دیگری است.

اگرچه برنامه‌هایی از نوع دسته اول روی انتقال درآمد حقیقی اثرگذارند، قابلیت جایگزینی و تغییرپذیری هم دارند، ولی اجرای برنامه پرداخت‌های انتقالی بسیار مشکل است و هزینه‌های کنترل آن بمنظور اجتناب از فساد، تقلب و نشت به گروه‌های غیر هدف احتمالاً بسیار بالا خواهد بود. خود اظهاری در روش یارانه‌های قیمتی که هدفش تأمین حداقل برخی اقلام غذایی است، ممکن است کاربرد داشته باشد، اما در روش پرداخت نقدی امکان‌پذیر نیست. نکته دیگری که پرداخت یارانه‌کالایی را در مقایسه با پرداخت نقدی مطلوب‌تر می‌نماید، یارانه غذایی، برنامه‌های تغذیه مستقیم و قیمت مواد غذایی را در مقایسه با کالاهای دیگر کاهش می‌دهد، لذا به جانشینی مواد غذایی با کالاهای غیرغذایی کمک می‌کند، در حالیکه

این مسئله در پرداخت نقدی میسر نمی‌شود. این بحث تنها تا زمانی صحیح است که مواد غذایی در حاشیه ارزان تر باشد. شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد میل نهایی به مواد غذایی (از درآمد حقیقی) در طی برنامه‌ها تغذیه مستقیم یا یارانه‌مواد غذایی در مقایسه با برنامه پرداخت نقدی، بالاتر است. که دلیل آن احتمالاً ترجیحات متفاوت افراد یک خانوار و رابطه بین منبع درآمد خانوار و کنترل بودجه خانوار می‌باشد.

اگر هدف برنامه یارانه‌مواد غذایی فقط بهبود تغذیه باشد، بیشترین کارایی هزینه زمانی وجود خواهد داشت که با برنامه‌های بهداشت اولیه هم همراه شود. معمولاً سوء تغذیه متأثر از مجموعه‌ای از عوامل است که برنامه‌های یارانه‌مواد غذایی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. لذا اثر تغییر یک عامل مثلاً قدرت خرید، بستگی به تغییر سایر عوامل هم دارد.

یارانه غذایی مصرف‌کنندگان با برنامه‌ها پرداخت نقدی تنها باید به طور موقت مدنظر قرار گیرند. در عین حال اطمینان به دسترسی گروه فقیر به حداقل نیازهای اساسی در بلندمدت، مستلزم این است که چنین ظرفیت‌هایی قبلاً ایجاد شده باشد.

سیاست‌های افزایش قیمت همیشه برای افزایش تولید و اشتغال پاسخگو نیست. در مورد اقتصاد ایران روند افزایش قیمت‌ها تقریباً همیشه وجود داشته، اما رشد تولید در مقایسه با رشد قیمت‌ها کافی نبوده است. بهبود تولید مستلزم تغییرات تکنولوژی، توسعه زیرساخت‌ها و ایجاد فضای رقابت‌پذیر با واردات است، که پیش شرط ظرفیت‌سازی برای خلق درآمد می‌باشد.

مهم‌ترین نکته‌ای که از تحقیقات انجام شده و سیاست‌های به اجرا درآمده بدست می‌آید، این است که یارانه‌مواد غذایی هم می‌تواند ابزار کارایی برای دستیابی به اهداف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی باشد و هم می‌تواند منجر به صدمه به رشد اقتصادی و برابری گردد. مثل بقیه ابزارهای سیاستی بستگی به طراحی و نحوه اجرای آن دارد.

ب - ملاحظات اجرایی

تغییر در برنامه یارانه‌ها به مراتب مشکل‌تر از برقراری یک برنامه جدید یا تداوم برنامه جاری است. حتی اگر منظور از تغییر و اصلاح برنامه، کاهش هدردهی منابع و کاهش ناکارایی‌های برنامه موجود باشد.

کارایی و امکان‌پذیری یک برنامه یارانه‌ای را موقعیت اجتماعی، اقتصادی، جغرافیایی و منابع قابل دسترس تعیین می‌کند. در عمل واقعاً یک برنامه ایده‌آل وجود ندارد. چرا که یک سیستم کارا و مؤثر در یک منطقه، در منطقه دیگر با شرایط متفاوت می‌تواند ناکارا یا گاهی

غیرممکن باشد. کنترل بخشی از کالاهای غذایی در جمهوری چین کارایی بالائی داشت. در حالیکه همین برنامه در بسیاری از کشورهای غرب افریقا ناکارا بود. در ایالات متحده امریکا نظام اجرائی یارانه بر پایه اطلاعات درآمدی خانوار شکل گرفته، زیرا تقریباً همه افراد باسواد و نگهداری اطلاعات درآمدی یک امر کاملاً پذیرفته شده است. در کشوری که بخش عمده‌ای از درآمد خارج از قاعده و یا به صورت جنسی کسب می‌شود، هدف‌گذاری بر پایه درآمد تقریباً ناموفق خواهد بود. زیرا تبعیض گسترده‌ای بین مزد و حقوق بگیرانی که دریافتی‌شان ثبت می‌شود و بقیه گروه‌ها ایجاد خواهد کرد. همچنان که توزیع برخی از کالاها در بخش دولتی چنین تبعیضی را گسترده‌تر می‌کند. این روش، توزیع درآمد را بدتر خواهد کرد. این مسئله می‌تواند منجر به تبعیض منطقه‌ای و تغییرات درون کشوری گردد. لذا در تشخیص و تعیین برنامه‌های یارانه بین مناطق باید بیش از یک معیار در نظر گرفته شود.

برنامه‌های یارانه مواد غذایی تحت تأثیر شرایط تولید، واردات و ساختار بازار مواد غذایی یک کشور نیز هست. در طراحی یک برنامه با کارایی بالا (حداکثر پوشش و حداقل هزینه) این شرایط باید در تعادل قرار گیرند.

یک برنامه یارانه قبل از هر چیز متأثر از هزینه‌هایی است که خود توسط اندازه جمعیت هدف و حجم کمک می‌باشد. به طور مثال اگر هدف کارایی تغذیه باشد، دسترسی به این هدف، با افزایش جمعیت تحت پوشش، کاهش می‌یابد و شکاف بین مخارج غذایی فعلی با مخارج مصرفی مورد نیاز بیشتر خواهد شد.

برنامه یارانه می‌تواند کاملاً کم هزینه باشد، بدون آنکه کارایی پایینی داشته باشد. کاهش هزینه می‌تواند از طریق بهبود در طراحی و کاهش منافع دریافتی حاصل شود. به طور مثال هزینه‌ها می‌تواند از طریق تغییر کالای تحت حمایت یا مرتبط کردن ارزش واقعی یارانه‌ها با ارزش اسمی کالا کاهش یابد.

هزینه‌های یارانه دو نوع هستند. هزینه‌های مالی صریح، یعنی هزینه‌هایی که از طریق بودجه اقلام مربوطه به عنوان مخارج نقدی در بودجه لحاظ می‌شود و هزینه‌های جانبی یا ضمنی مثل منافعی که از کشاورزان و طبقه میانی کسر می‌شود، و معمولاً پنهان هستند، ولی واقعی و اثرات مهمی را به دنبال دارند. در حالت ثابت بودن سایر شرایط، بهتر است که هزینه‌های صریح و قابل لمس در نظر گرفته شوند. اگرچه این امر از نظر سیاسی مشکل می‌باشد، اما تصمیم‌گیری و ارزیابی کارایی هزینه برنامه‌های یارانه را آسان‌تر می‌کند.

هزینه‌های صریح یک برنامه یارانه خود به دو گروه هزینه‌های ثابت و متغیر قابل تقسیم است. روش‌های مختلف پرداخت یارانه بر نسبت بین هزینه‌های متغیر و ثابت تأثیر می‌گذارد.

در سیستم سهمیه‌بندی که مستلزم ایجاد یک شبکه توزیعی گسترده است، سهم هزینه ثابت به مراتب بزرگتر از این نسبت در روش کالا برگ که نیازی به شبکه توزیعی ندارد و توزیع توسط فروشگاه‌های بخش خصوصی صورت می‌گیرد، می‌باشد.

یک معیار برای تصمیم‌گیری در مورد یک برنامه خاص یارانه‌حجم هزینه‌های ثابت است که به عهده دولت می‌باشد و میزان امکانات در بخش خصوصی است. لذا یکی از اهداف طراحی برنامه‌های یارانه‌باید حداقل کردن هزینه‌ها در ارتباط با اهداف مشخص یک برنامه می‌باشد. به بیان ساده، یعنی حصول اطمینان از اینکه بخش عمده‌ای از هزینه‌های یک برنامه برای گروه هدف استفاده شده باشد.

مخارج یک برنامه یارانه‌کالاهای اساسی می‌تواند از طریق محدود کردن گروه‌های هدف کنترل شود. این کنترل تا جایی باید اعمال شود که کارایی سیاست حفظ شود. دقت در هدف‌گذاری و هدایت کردن منافع به سمت گروه‌های هدف، موجب کاهش هزینه‌ها در طی یک برنامه معین می‌گردد. ولی رسیدن به یک پوشش مناسب و رساندن منافع حاصل از یک برنامه یارانه‌ای به نیازمندان ممکن است خود ایجاد هزینه کند. برای حداکثر کردن کارایی هزینه، باید میزان یارانه و محدودیت‌های مقداری با اهداف یارانه‌سازگاری داشته باشد. در این حالت باید هدف‌گذاری بدقت انجام شود.

هر چقدر قیمت یارانه‌ای کالاهای یارانه‌ای پایین‌تر باشد، میزان هدردهی منابع بیشتر خواهد بود و از نظر سیاسی حرکت از سمت قیمت‌های یارانه‌ای به قیمت‌های واقعی بسیار مشکلتر از مسئله تعدیل قیمت‌ها است.

هزینه‌های اداری و اجرایی نیز شامل دو نوع هزینه است، اول هزینه‌های خرید کالا، ذخیره کردن، و توزیع کالا دوم هزینه‌های اجرائی شامل هزینه‌های اداری و اجرائی. دسته اول هزینه‌ها می‌تواند از طریق واگذاری به بخش خصوصی حداقل شود. به این معنی که اجرای برنامه تحت شرایط رقابت‌آمیز تحقق یابد. به عنوان مثال توزیع کالای سهمیه‌ای از طریق کالا برگی که بخش خصوصی کالای آنرا تهیه کند، صورت پذیرد. به این ترتیب می‌توان هزینه‌های توزیعی آنرا حتی گاهی به صفر تقلیل داد.

این روش قدرت خرید مصرف‌کنندگان را در سیستم بازار موجود افزایش می‌دهد. حتی تهیه کالا می‌تواند با هزینه کمتر توسط بخش خصوصی صورت گیرد. هرگونه ایجاد انحصار در شرایط تولید، توزیع یا واردات به معنی هزینه بالاتر یک برنامه یارانه‌ای است. وقتی بازار به طور کارا عمل نمی‌کند، اعتماد به بخش خصوصی وجود نخواهد داشت. تحت این شرایط افزایش قدرت خریدی که به مصرف‌کننده فقیر منتقل می‌شود، بسیار کم خواهد بود. در

چنین حالتی راهی نیست جزء اینکه دولت خود وارد توزیع بشود، و هزینه‌های آن را بپذیرد. دولت نمی‌تواند فرض کند اجرای دولتی برنامه‌ها کم هزینه‌تر از حالتی است که اجرای برنامه را به بخش خصوصی واگذار نماید. اگر بخش خصوصی رقابتی نداشته باشد، بی‌تردید هزینه‌های عملیاتی به مراتب بزرگتر از منافعی است که برای گروه فقیر طی یک برنامه یارانه ایجاد می‌شود. زمینه دیگری که دولت می‌تواند بر هزینه‌های اجرائی یک طرح یارانه‌ای تأثیر بگذارد، ایجاد یک بازار موازی بمنظور گسترش رقابت است. البته هزینه چنین اقدامی احتمالاً بالا خواهد بود.

هدفمندی یک برنامه یارانه یک راه کنترل هزینه‌ها است ولی اگر هدفمندی مستلزم تأسیس نهادها یا منجر به گسترش اشتغال در بخش (خدماتی) دولت باشد، در این صورت این فرآیند بسیار پرهزینه خواهد بود. در شرایطی که جامعه از آموزش کافی برخوردار نباشد، چاره‌ای جز این روش وجود ندارد. هدفمندی هر چند که نشت از منابع را زیاد می‌کند، اما به هر حال می‌تواند منجر به کاهش هزینه‌های گردد.

در جوامعی که استراتژی توسعه در جهت تکنولوژی سرمایه‌بر و عمدتاً در مناطق شهری بوده است و تأکید کمتری بر توسعه مواد غذایی با هزینه کمتر وجود داشته، نهادهای بازار در جهت تعدیل نوسانات قیمتی کارا عمل نمی‌کنند. وقتی گروه فقیر برای تأمین حداقل هزینه زندگی به صورت کارا به منابع درآمدزا دسترسی کافی ندارد، یارانه مواد غذایی نقش مهمی پیدا می‌کند.

از دیدگاه کارایی اینکه آیا پرداخت یارانه‌روش مناسبی است یا نه؟ پاسخ به بستگی طراحی و اجرای برنامه دارد. فقط تعداد محدودی از برنامه‌های یارانه‌ای در راستای توانایی ایجاد درآمد برای گروه فقیر، در قالب خودکفائی بکار گرفته شده‌اند. چنین برنامه‌هایی تنها اگر خوب طراحی و اجرا شده باشند، چنین فرصت‌هایی را فراهم می‌کنند. نهایتاً برنامه یارانه‌ای مناسب باید با برنامه‌های دیگری همراه شود تا موفقیت آن تضمین گردد. برای ارزیابی سیاست‌های یارانه، کارایی نسبی هزینه، معیار مناسبی برای انتخاب برنامه حمایت است.

یارانه‌های صریح توزیع مجدد منابع را بین بخش خصوصی و بخش دولتی به دنبال دارد و یارانه‌های غیرصریح توزیع مجدد بین بخش خصوصی (مثلاً تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان) را به همراه دارد. یارانه صریح و غیرصریحی که از محل مالیات‌ها تأمین مالی می‌شوند، در دور دوم برتر از تجاری و اشتغال نیز تأثیر خواهند داشت. اگر یارانه صریح از طریق کسری بودجه تأمین مالی گردد، می‌تواند، تراز تجاری و نرخ تورم را تحت‌تأثیر قرار دهد.

- ۱-Pinstrup- Andersen, Jaramillo, and Stewart, (۱۹۸۷).
- ۲- این امر در کشورهای نظیر برزیل، مصر و مکزیک که هر دو روش را تجربه کرده‌اند، تایید شده است.
- ۳- منظور از امنیت غذایی، دسترسی خانوار به سطح معینی از کالاهای غذایی است.
- ۴- Adelman (۱۹۸۶), Pinstrup, Anderson (۱۹۸۵a).
- ۵-Mc Carthy and Taylor , (۱۹۸۰).
- ۶- Scobie (۱۹۸۸).
- ۷- Indextion
- ۸- Joachim Von Braun,(۱۹۸۳).
- ۹- Neville Edirisinghe, (۱۹۸۷).
- ۱۰-Raisuddin Ahmed, (۱۹۸۱).
- ۱۱- M.A. Anderson, (۱۹۸۱).
- ۱۲- در مصر هر ده درصد افزایش یارانه مواد غذایی، ۵ درصد تورم را افزایش می‌دهد (Scobie, ۱۹۸۳).
- ۱۳- در مورد مصر برآورد شده است که هر ۱۰٪ افزایش در هزینه واردات، مواد غذایی، بین یک تا دو درصد از تولید محصولات صنعتی را بخاطر کاهش واردات مواد اولیه می‌کاهد (Scobie, ۱۹۸۳).
- ۱۴- Scobie, (۱۹۸۸).
- ۱۵- در مصر عملاً رشد یارانه مواد غذایی منجر به کاهش سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی به کل سرمایه‌گذاری بخش عمومی گردید. در حالیکه سرمایه‌گذار مطلق تغییری نکرده بود.
- ۱۶- Hazell and Roell, (۱۹۸۳).
- ۱۷- Evaluation of Food Subsidy, (IFPRI).
- ۱۸- Selowsky, (۱۹۷۹a).
- ۱۹- مطالعه برنامه یارانه مواد غذایی در شیلی نشان داد که این سیاستها در بلندمدت از طریق بهبود بهره‌وری نیروی کار، هزینه‌های کوتاه مدت را جبران نماید (Torche ۱۹۸۵).
- ۲۰- اثرات بلندمدت برنامه یارانه مواد غذایی در شیلی حاکی از ۱۷٪ رشد بازده اجتماعی است. از آنجا که نرخ رشد بازده احتمالی بالاتر از هزینه فرصت سرمایه بوده است، سرمایه‌گذاری در گروه فقیر سودآور تشخیص داده شده است (Torche ۱۹۸۵).
- ۲۱- Scobei, (۱۹۸۳).
- ۲۲- Implicit cost
- ۲۳- Explicit cost
- ۲۴- این سیاست در مصر موجب تغییر مصرف گندم که محصول داخلی بود به مصرف برنج (محصول وارداتی) گردید (Von Braun, ۱۹۸۳).
- ۲۵- تجربه تایلند هم نشان داد وقتی قیمت برنج افزایش یافت، وضعیت روستائیان بدتر شد، علیرغم اینکه اکثر آنها تولیدکننده برنج بودند. در افریقا هم این نتیجه تأیید شد (Trairatuorakul, ۱۹۸۴).
- ۲۶- همانطور که دولت کلمبیا را مجبور به بازگشت به برنامه‌های همگانی یارانه کرد.
- ۲۷-Dantwala (۱۹۶۷), Melloor (۱۹۶۸), Hayami, Subbarao, Otsuk, Keijiro (۱۹۸۲), George (۱۹۸۵).
- ۲۸-Pinstrup Andersen, (۱۹۸۷).
- ۲۹-R. Ahmed, (۱۹۸۱).
- ۳۰-Willianson, Gray, (۱۹۸۲).
- ۳۱-Betes, (۱۹۸۱), Hopkins, etal, (۱۹۷۹), lipton, (۱۹۷۷), Tilley, (۱۹۷۵).

۳۲- Bienen & Gersovitz, (۱۹۸۴), Nelson, (۱۹۸۳)

۳۳- نمونه آن در مصر در سال‌های ۱۹۷۷ و ۱۹۸۴ را می‌توان مثال زد. هنگامی که در پی اجرای تغییرات یارانه مواد غذایی آشوب‌ها به اوج خود رسید، روسای جمهور وقت دستور بازگشت قیمت‌ها به سطح قبل را صادر کردند. در ۱۹۸۴ جمهوری دومینکن و مکزیک نیز در پی تغییرات یارانه که به درخواست صندوق بین‌المللی پول صورت گرفت، موجب نارضایتی در مکزیک و اعتراضات سیاسی در دومینکن شد. (۱۹۸۴) Pressman & Wildavsky,

۳۴- در کلمبیا مسئولیت اجرای برنامه یارانه به وزارت کشاورزی که تمایل بیشتری به بهبود تولید داشت تا بهبود تغذیه، واگذار گردید، لذا طرح هدفمندسازی که در قالب کالا برگ مواد غذایی اجرائی شده بود، با شکست مواجه گردید (Mario Ochoa, ۱۹۸۳).

۳۵- Bates, (۱۹۸۱).

۳۶- Riker, (۱۹۶۲) and Axelrod, (۱۹۷۰).

منابع فارسی:

- پروین، سهیلا، «تأثیر رشد بر فقر در اقتصاد ایران»، مجله پژوهشی علوم انسانی دانشگاه اصفهان، شماره ۵، ۱۳۸۶.
- پروین، سهیلا، نقش یارانه در توزیع درآمد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر برنامه‌ریزی و بودجه، ۱۳۸۲.
- پروین، سهیلا، علی اصغر بانویی، تحلیل مسیر تغییرات توزیع درآمد بعد از حذف یارانه کالاهای اساسی، در دست چاپ، ۱۳۸۸.

منابع انگلیسی:

- Adelman, I. and Robinson, S. (1986) U. S. Agriculture in a General Equilibrium Framework: Analysis with a Social Accounting Matrix, American Journal of Agricultural Economic, Vol. 9, No. 2, PP: 64-70.
- Ahmad, Raisuddin. 1981, Agricultural Price Policies Under Complex Socioeconomic and Natural Constraints: The Cast of Bangladesh. Research Report 27. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Anderson, M. A., et al. 1981. supplementary Feeding. Study I of Nutrition Intervention in Developing Countries, ed. J. E. Austin and M. F. Zeitlin. Cambridge, Mass.: Oelgeschlager, Gunn, and Hain.
- Axelrod, Robert. 1970. Conflict of Interest. Chicago: Markham.
- Bates, Robert. 1981. Market and States in Tropical Africa. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

- Bienen, Henry S., and Gersovitz, Mark. 1984. *Consumer Subsidy Costs, Violence, and Political Stability*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Cavallo, Domingo, and Mundlak, Yair. 1982. *Agriculture and Economic Growth in an Open Economy: The Case of Argentina*. Research Report 36. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Dantwala, M. L. 1967. "Incentives and Disincentives in Indian Agriculture." *Indian Journal of Agricultural Economics* 22:1-25.
- Edirisinghe, Neville. 1987. *The Food Stamp Scheme in Sri Lanka: Costs, Benefits, and Options for Modification*. Research Report 58. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- George, P. S. 1985. *Aspects of Procurement and Distribution of Foodgrains in India*. Working Paper on Food Subsidies 1. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Hartono, D. and Resosudarmo, B. P. (2008) *The Economy Wide Impact of Controlling Energy Consumption in Indonesia: An Analysis Using a Social Accounting Matrix Framework*, Energy Policy, Nol. PPPP. 1-16.
- Hayami, Y.; Subbarao, K.; and Otsuka, Keijiro. 1982. "Efficiency and Equity in the Producer Levy of India." *American Journal of Agricultural Economics* 64:655-63.
- Hazell, Peter B. R., and Roell, Ailsa. 1983. *Rural Growth Linkages: Household Expenditure Patterns in Malaysia and Nigeria*. Research Report 41. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Hopkins, Raymond; Puchala, Donald; and Talbot, Ross, eds. 1979. *Food, Politics, and Agricultural Development*. Boulder, Colo.: Westview.
- Lipton, Michael. 1977. *Why Poor People Stay Poor*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- McCarthy, F.D., and Taylor, Lance. 1980. "Macro Food Policy Planning: A General Equilibrium Model for Pakistan." *Review of Economics and Statistics* 62: 107-21.
- Nelson, Joan M. 1983. *The Political Economy of Stabilization in Small, Low-Income, Trade-Dependent Nations*. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development.
- Mellor, John W. 1968. "Functions of Agricultural Prices in Economic Development." *Indian Journal of Agricultural Economics* 23:23-37.
- Olson, Jr., Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass. Harvard University Press.

- Ochoa, Mario. 1983. "Hambre y Desnutricion en Colombia" (hunger and Malnutrition in Colombia). National Agriculture Review 863: 63-87.
- Pinstrup-Andersen, Per. 1985a. "Food Prices and the Poor in Developing Countries." European Review of Agricultural Economics 12: 69-81.
- Pinstrup-Andersen, Per. 1987. "Nutrition Interventions." In Adjustment with a Human Face." Protecting the Valnerable and Promoting Growth, vol. 1, ed. Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly, and Frances Stewart. Oxford: Oxford University Press.
- Pressman, Jeffrey L., and Wildavsky, Aaron. 1984. Implementation. 3d ed. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Riker, William H. 1962. The Theory of Political Coalitions. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Seobie, Grant M. 1988. Macro Economic and Trade Implications of consumer oriented Food Subsidies, in Food Subsidies in Developing countries, Internaitonal Food Policy Reacher Institute, The Johns Hop kin University Press.
- Scobie, Grant M. 1983. Food Subsidies in Egypt: Their Impact on Foreign Exchange and Trade. Research Report 40. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Selowsky, Marcelo. 1979a. Balancing Trickle Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America. Staff Working Paper 335. Washington, D.C.: World Bank.
- Tilley, Charles, ed. 1975. The Formation of Nation-States in Western Europe. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Torche, A. 1985. "Evaluation Economica del Programa Nacional de Alimentacion Complementaria (PNAC)." Cuadernos de Economia 66:175-94.
- Trairatuorakul,(1984),The effects on Income Distribution on Nutration of Alternatives Rice Pricing Policy in Thailand, Reaserch Paper 46, Wadhington D.C. IFPRI.
- Von Braun, Joachim, and de Haen, Hartwig. 1983. The Effects of Food Price and Subsidy Policies on Egyptian Agriculture. Research Report 42. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Williamson-Gray, Cheryl. 1982. Food Consumption Parameters for Brazil and Their Application to Food Policy. Research Report 32. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.