

# روش پرداخت یارانه و معیارهای انتخاب آن؛ بررسی تجربه کشورهای منتخب و ایران

سید شمس الدین حسینی

(دکترای اقتصاد، معاونت برنامه‌ریزی و بررسی‌های اقتصادی وزارت بازرگانی)

امین مالکی

(فوق لیسانس اقتصاد، معاونت برنامه‌ریزی و بررسی‌های اقتصادی وزارت بازرگانی)

حمایتی و پرداخت یارانه شکل گرفته است. در قسمت دوم، روند پرداخت یارانه و سهم آن از درآمد ملی در کشورهای مختلف با درجه توسعه یافتگی متفاوت در دهه ۱۹۹۰ مورد توجه قرار گرفته است. قسمت سوم، با هدف معرفی معیارهای انتخاب روش‌های پرداخت یارانه تدوین شده است و در قسمت چهارم، براساس این معیارها نظام‌های مهم پرداخت یارانه مصرفی (باتوجه به تجربه کشورها) با یکدیگر مقایسه می‌شوند. در قسمت پنجم، روش پرداخت یارانه در ایران بررسی می‌شود و در نهایت در قسمت ششم، ملاحظات برای انتخاب یا اصلاح روش پرداخت یارانه در کشور ارائه شده است.

## ۱- جایگاه نظام‌های حمایتی و روش پرداخت یارانه در راهبردهای توسعه

رویکرد کاهش فقر، از دهه ۱۹۵۰ در راهبردهای توسعه در پاسخ به تعمیق فهم پیچیدگی‌های فرآیند توسعه، در متون توسعه مطرح شد. در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ بسیاری از نظریه‌پردازان لازمه توسعه اقتصادی را سرمایه‌گذاری‌های کلان در حوزه‌های فیزیکی و زیرساخت‌ها می‌دانستند؛ اما، در دهه ۱۹۷۰ این آگاهی ایجاد شد که برای مواجهه با فقر سرمایه فیزیکی کافی نیست و حداقل به اندازه سرمایه فیزیکی، مواردی از قبیل بهداشت و آموزش نیز اهمیت دارند. بانک جهانی در «گزارش توسعه جهانی» (۱۹۸۰) به تفصیل در این باره سخن می‌گوید و چنین مطرح می‌کند که «بهداشت» و «آموزش» از آنجا

این مقاله، ضمن بررسی روش‌های گوناگون پرداخت یارانه و نگاهی به تجربه کشورهای مختلف، ویژگی‌های نظام حمایتی ایران در عرصه مصرف کالاها و خدمات را به بحث گذاشته است.

## مقدمه

مرور بیش از نیم قرن تجربه مدون پرداخت یارانه و به ویژه بررسی تحولات صورت گرفته در نظام‌های یارانه‌ای پس از دهه ۱۹۹۰ که ساز و کارهای مدون «ارزیابی»، «شناسایی»، «اولویت بندی»، «برنامه ریزی»، «اجرا»، «نظارت» و «ارزشیابی» را در برنامه‌های حمایت جای داده‌اند و پرداخت یارانه و استقرار نظام‌های یارانه‌ای به عنوان جزء جدایی ناپذیر راهبردهای توسعه درآمده‌اند، نشان می‌دهد که کشورهای مختلف اعم از توسعه یافته، در حال گذار، در حال توسعه و توسعه نیافته، هر یک با توجه به امکانات و محدودیت‌های خود، نظام‌های گوناگونی برای پرداخت یارانه اتخاذ کرده‌اند. به نظر می‌رسد با انباشت تجربه این کشورها و مستندات علمی، اکنون می‌توان معیارهایی را برای انتخاب و بررسی روش‌های پرداخت یارانه ارائه داد و روش‌های مختلف پرداخت یارانه را با توجه به این معیارها ارزیابی کرد. مقاله حاضر با همین رویکرد تدوین شده است.

در قسمت اول مقاله، جایگاه حمایت‌های اجتماعی و پرداخت یارانه در راهبردهای توسعه بررسی شده است. در این قسمت نشان داده می‌شود که اجماع نسبی درباره ضرورت استقرار نظام



اهمیت دارند که زمینه افزایش سطح درآمد مردمان فقیر را فراهم می‌آورند. در دهه ۱۹۸۰ به دنبال بحران بدهی‌ها و رکود جهانی و تقابل تجربه کشورهای شرق آسیا، آمریکای لاتین، جنوب آسیا و صحرای آفریقا، تاکید راهبردهای توسعه به سمت بهبود مدیریت اقتصاد و پذیرفتن نقش بیشتر نیروهای بازار تغییر جهت داد. بانک جهانی در «گزارش توسعه جهانی» (۱۹۹۰) راهبرد دو قسمتی را به منظور کاهش فقر پیشنهاد داد که شامل حرکت به سمت «رشد اقتصادی کاربر» از طریق تجارت و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و «فراهم آوردن خدمات پایه‌ای بهداشتی و آموزشی برای افراد فقیر» است. تجمیع تجارب حاصل از راهبردهای رشد در دهه ۱۹۹۰ و مشاهده آسیب‌پذیری‌های مختلف در سطح ملی و منطقه‌ای در این دهه، دولت‌ها دوباره به کانون توجه راهبردهای معطوف به فقر بازگرداند. این بیان به خوبی در «گزارش توسعه جهانی» بانک جهانی (۲۰۰۰) نمایان است. در این سال بانک جهانی راهبرد سه قسمتی را برای کاهش و از بین بردن فقر ارائه می‌کند که ترکیبی از راهبردهای سه‌گانه «ارتقای فرصت»، «تسهیل مشارکت در تصمیم‌گیری» و «افزایش امنیت» است.

راهبرد ارتقای فرصت، بر محور فرصت‌های مادی همانند کار، اعتبار مالی، راه، ایجاد بازار برای محصولات فقرا، مدرسه، آب، آبرسانی و خدمات بهداشتی که سلامت و مهارت را در نیروی کار ایجاد می‌کند، تاکید می‌ورزد و در این زمینه رشد اقتصادی را به عنوان عامل اصلی ایجاد چنین فرصت‌هایی شناخته و اصلاح بازارها به گونه‌ای که با مختصات سازمانی و ساختاری متناسب باشد را برای توسعه فرصت‌های افراد فقیر لازم می‌داند. از این دیدگاه، در کنار رشد اقتصادی و اصلاح بازارها، نیاز است تا ساز و کارهایی برای خلق فرصت‌های جدید و جبران زیان دیدگان بالقوه از فرآیندهای مذکور به مرحله اجرا گذارده شود. در کشورهایی که از نابرابری درآمد رنج می‌برند، لازمه پیشرفت سریع در کاهش فقر، برابری بیشتر است. برای وصول به این مهم لازم است که دولت برای ایجاد سرمایه‌های انسانی و زیرساخت‌های در دسترس فقرا اقدام کند.

راهبرد «تسهیل مشارکت در تصمیم‌گیری» مبین آن است که انتخاب و اجرای سیاست‌ها برای بهبود وضع فقرا، نیاز به همیاری سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جامعه دارد. میزان دسترسی به فرصت‌های بازاری و خدمات عمومی در بیشتر موارد از اختیارات دولت و نهادهای اجتماعی نشأت می‌گیرد که باید نسبت به افراد فقیر پاسخگو و مسؤول باشند. دسترسی، پاسخگویی و مسؤولیت‌سناسی نیاز به همکاری و همیاری فعال گروه‌های فقیر با اقلیت متوسط و دیگر طبقه‌های اجتماعی دارد. این همکاری فعال می‌تواند از طریق روی کار آمدن دولتی حاصل شود که سازمان‌های قانونی و خدمات عمومی کارآمدتری برای شهروندان فراهم می‌آورد و فقرا را در تصمیم‌گیری به ویژه در بعد محلی مشارکت می‌دهد. به علاوه، بسیار با اهمیت است که موانع اجتماعی چنین امری همانند تبعیض‌های نژادی، جنسی، دینی و اجتماعی کنار گذاشته شوند. سازمان‌های سالم، مسؤول و پاسخگو نه تنها برای بهره‌مندی فقرا از منافع رشد اقتصادی ضروری هستند بلکه پایه‌های رشد اقتصادی را تشکیل می‌دهند.

راهبرد «افزایش امنیت» از یک طرف بر کاهش «آسیب‌پذیری» در برابر تکانه‌های اقتصادی، بلایای طبیعی، بیماری‌ها، ناتوانی‌ها و خشونت‌های فردی تاکید دارد و از طرف دیگر بر تشویق سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های پرخطر و طبعاً پر بازده. در واقع در این راهبرد بر مدیریت ریسک ناشی از تکانه‌های ایجاد شده در گستره اقتصاد و ساز و کارهای موثر برای

کاهش ریسکی که افراد فقیر با آن مواجه می‌شوند تاکید می‌شود. این راهبرد نیازمند ایجاد «دارایی پایه» برای افراد فقیر، تنوع بخشیدن به فعالیت خانوارها و ایجاد دامنه گسترده‌ای از ساز و کارهای بیمه‌ای مختلف است. نکته مهم این است که راهبردهای سه‌گانه مذکور باید یکدیگر را تکمیل کنند.

به طور خلاصه تحول در راهبردهای کاهش فقر بانک جهانی در دهه ۱۹۹۰، این نتیجه را به دست می‌دهد که یک راهبرد کامل معطوف به کاهش فقر نیازمند دو مسیر است: کاهش فقر در بلندمدت و سیاست‌های تکمیلی دیگر به منظور حمایت از فقرایی که به رغم سیاست کاهش فقر، فقیر باقی می‌مانند. در این باره، سه اقدام را می‌توان بر شمرد:

۱- ارتقای رشد کارآمد و کاربر که موجب ایجاد فرصت‌های اشتغال و افزایش درآمد نیروی کار و سرمایه اصلی افراد فقیر می‌شود. ابزارهایی چون مالیات، تجارت، نرخ ارز، سیاست‌های پولی و بازار کار، نقاط اصلی مداخله در این زمینه را تشکیل می‌دهند. سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و سازمان‌های اجتماعی و سیاسی نیز در این زمینه ضروری است.

۲- فراهم آوردن خدمات اجتماعی پایه‌ای برای افراد فقیر؛ مراقبت‌های اولیه بهداشتی، ساماندهی خانوار، آموزش‌های اولیه و تقویت برنامه غذایی افراد فقیر باید در این زمینه مد نظر قرار گیرند. این خدمات اجتماعی اولیه و پایه، سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی هستند که کمک می‌کنند فقرایی که دارایی اصلی آن‌ها نیروی کار است، کارگران مولدتری شوند. این سیاست‌ها همچنین سیاست‌های انسان‌دوستانه‌ای هستند که حداقل رفاه را برای افراد فقیر به همراه می‌آورند به ویژه برای آن‌هایی که درآمدهای پولی پایینی دارند.

۳- پرداخت‌های هدفمند یارانه و تورهای تامین اجتماعی، حتی زمانی که راهبردهای دو گانه مذکور به منظور از بین بردن فقر به طور کامل به مرحله اجرا درآیند، جنبه‌هایی از فقر کماکان باقی خواهند ماند. بیماران، سالمندان و کسانی که به علت زندگی در نواحی فقیرنشین و عقب‌افتاده به ندرت قادرند از فرصت‌های برابر درآمدزایی برخوردار شوند، ممکن است چندان از این راهبرد منتفع نشوند. همچنین افرادی هستند که به علت تغییرات فصلی در آمدشان، از دست دادن نان‌آور خانواده، خشکسالی و قحطی و یا تکانه‌های کلان اقتصادی رنج می‌برند. بنابراین، در کنار راهبرد دو گانه فوق که اهداف بلندمدت حذف فقر را دنبال می‌کنند، باید راهبردهای کوتاه مدت دیگری نیز دیده شوند که افراد مذکور را در برابر آسیب‌پذیری‌ها، محافظت کنند. اینجاست که نقش پرداخت یارانه در راهبردهای کاهش فقر و توسعه برجسته می‌شود.

## ۲- روند پرداخت یارانه در کشورهای مختلف در دهه ۱۹۹۰

با نگاهی به مخارج یارانه در کشورهای مختلف، می‌توان رابطه مستقیمی بین درجه توسعه یافتگی و صرف هزینه‌های یارانه‌ای مشاهده کرد. به عبارت بهتر، هر چه درجه توسعه یافتگی کشورها بالاتر باشد، هزینه‌های یارانه‌ای نیز بیشتر است. متوسط سهم مخارج یارانه‌ای از تولید ناخالص داخلی در کشورهای با درآمد پایین، ۵/۵ درصد، در کشورهای با درآمد زیر متوسط، ۶/۹ درصد، در کشورهای با درآمد بالاتر از متوسط، ۱۰/۱ درصد، در کشورهای با درآمد بالای غیرعضو "سازمان همکاری و توسعه اقتصادی"، ۱۱/۵۶ درصد و در کشورهای با درآمد بالای عضو این سازمان، ۲۲/۵ درصد است. (۱) جدول (۱) مقادیر اعطای یارانه در کشورهای منتخب

جدول (۱) - پرداخت یارانه طی دهه ۱۹۹۰ در کشورهای مختلف

نام کشور	میانگین نسبت مخارج یارانه ای از GDP (درصد)	میانگین رشد یارانه سرانه (درصد)	متوسط یارانه اعطائی سرانه (دلار)	درآمد سرانه (دلار)
<b>کشورهای با درآمد پایین منتخب</b>				
اندونزی	۲/۸۴	۱۸/۷۲	۳۷/۸۶	۹۶۶/۹۲
یمن	۴/۵۳	۵۴/۶۱	۱۷/۶۲	۲۷۸/۳۱
پاکستان	۲/۹۳	-۴/۹۱	۱۲/۹۵	۴۸۶/۲۹
هند	۶/۲۴	۱/۰۵	۲۲/۹۴	۳۷۵/۲۲
<b>کشورهای با درآمد زیر متوسط منتخب</b>				
ترکیه	۷/۲۷	۲۰/۷۷	۲۰۲/۵۶	۲۸۲۹/۱۷
پرو	۵/۸۳	۱۱/۸۸	۱۰۹/۵۰	۲۱۲۱/۱۷
مصر	۷/۶۳	۰/۸۱	۶۸/۵۷	۱۰۴۲/۱۸
<b>کشورهای با درآمد بالاتر از متوسط منتخب</b>				
مالزی	۴/۸۳	۱۳/۷۴	۱۶۱/۶۲	۴۰۴۴/۱۱
مجارستان	۲۷/۸۵	۱/۴۵	۱۱۰۷/۵۰	۴۵۲۶/۵۹
ونزوئلا	۷/۵۷	۱۰/۴۵	۲۵۴/۶۰	۳۵۱۹/۸۷
آرژانتین	۸/۴۵	۱۳/۵۶	۶۱۱/۹۰	۷۴۳۸/۹۹
<b>کشورهای با درآمد بالای غیر OECD منتخب</b>				
سنگاپور	۲/۵	۲۱/۴۸	۳۰۳۵/۱۹	۲۲۲۷۲/۲۷
قبرس	۱۰/۰۹	۱۰/۲۷	۱۰۶۸/۳۳	۱۱۵۵۹/۸۲
باهاما	۱/۷۸	۱۷/۹۲	۲۳۶	۱۳۰۰۹/۸۵
کویت	۳۴/۰۵	۱۴۹/۹۱	۳۷۵۸/۲۰	۱۴۹۷۲/۷۸
اسرائیل	۱۹/۷۱	۸/۱۴	۲۹۳۶	۱۵۳۴۳/۵۸
امارات متحده عربی	۱/۲۳	۹/۹۳	۲۲۰	۱۸۶۱۲/۰۷



کره جنوبی	۷/۷۱	۱۶/۹	۶۳۳/۷۰	۱۰۲۶۱/۰۱
یونان	۸/۵۷	-۷/۶۹	۸۳۵/۲۵	۱۱۳۲۲/۱۲
اسپانیا	۲۲/۶۶	۲/۶۵	۳۱۹۳/۵۲	۱۵۰۲۵/۳۶
ایتالیا	۲۷/۱۸	۰/۶۳	۵۴۰۳/۹۲	۱۹۰۵۰/۷۳
بریتانیا	۲۲/۶۲	۵/۵۷	۴۵۰۳/۱۷	۱۹۳۶۰/۱۰
فنلاند	۲۶/۲۶	-۰/۴۴	۶۰۲۱/۲۵	۲۶۲۸۹/۲۸
سوئد	۳۰/۹۶	۰/۰۴	۸۳۲۷/۱۷	۲۷۴۰۰/۲۰
هلند	۳۵/۱۸	۲/۳۹	۸۰۳۲/۲۹	۲۷۰۶۳
آمریکا	۱۲/۲۸	۴/۷۶	۳۳۷۷	۲۷۸۳۶/۸۸
کانادا	۱۵/۵۴	-۰/۵۸	۳۱۳۶	۱۹۸۱۱/۲۶

منبع: World Development Indicators, 2003

را برحسب درجه توسعه یافتگی آن‌ها نشان می‌دهد.

### ۳- معیارهای انتخاب نظام حمایت و روش پرداخت یارانه

همانگونه که عنوان شد درباره ضرورت استقرار نظام حمایت اجتماعی و پرداخت یارانه به عنوان بخشی از راهبردهای توسعه و برنامه‌های کاهش فقر، اجماع نسبی وجود دارد، و شواهد آماری نیز حکایت از اختصاص سهم قابل توجهی از درآمد ملی و بودجه دولت‌ها در کشورهای مختلف به این امر دارد؛ اما، انتخاب یک نظام کارآیی پرداخت یارانه به عنوان دغدغه‌ای اصلی به ویژه برای کشورهای در حال توسعه مطرح است. گزینش یک نظام حمایت کارآمد، براساس تحلیل هزینه فایده دقیق، در خوشبینانه‌ترین حالت امری دشوار است و گرچه منافع مستقیم نظام و هزینه‌های اجرایی استفاده از بودجه صرف شده برای نظام، قابل اندازه‌گیری هستند، اما تشخیص چگونگی توزیع منابع بین افراد فقیر و غیرفقیر و همچنین «هزینه‌های شرکت در نظام حمایتی»، «تغییر در عرضه نیروی کار» و «تغییر در پرداخت‌های انتقالی بین خانواری»<sup>(۲)</sup> به منظور آگاهی از تغییر رفاه خانوارها نیاز به داده‌های غنی و محاسبات پیچیده دارد.

اما اگر به هر دلیل از جمله «فقدان داده‌های لازم»، «داده‌های ناقص»، «محدودیت‌های فنی»، «ضعف‌های تخصصی»<sup>(۳)</sup> و نظایر آن‌ها، استفاده از الگوهای مناسب و جامع به منظور سنجش عملکرد نظام‌های مختلف حمایتی امکان‌پذیر نباشد، بهره‌گیری از تجربه کشورهای دیگر در زمینه نظام‌های مختلف و استخراج معیارهای انتخاب، نظام مناسبی برای مقایسه و گزینش نظام‌های مختلف حمایت اجتماعی و پرداخت یارانه است. هدف ما در اینجا معرفی چنین معیارهایی است.

علاوه بر معیار «تحلیل هزینه - فایده» و توجه به منافع و هزینه‌های اقتصادی اجرای نظام‌های مختلف حمایت، امکان‌پذیری «سیاسی» و

«اجرایی» این نظام‌ها نیز باید مورد تحلیل قرار گیرد. امکان‌پذیری اجرایی و سیاسی می‌تواند از طریق نحوه طراحی نظام بر هزینه‌های نظام و در نتیجه تحلیل هزینه - فایده نظام تاثیرگذار باشد. «امکان‌پذیری اجرایی» یک نظام حمایتی بسته به گستردگی آن، از طریق تامین منابع کافی حقوق، دستمزد، تجهیزات، حمل و نقل، ارتباطات و مانند آن افزایش می‌یابد که این هزینه‌های اقتصادی نظام را افزایش می‌دهد. همچنین در مواردی برای افزایش «امکان‌پذیری سیاسی» یک نظام حمایت، لازم است بخشی از منافع به افراد غیرفقیر اختصاص یابد<sup>(۴)</sup> و یا نظام حمایتی به شکل همگانی در نظر گرفته شود و درجه هدفمندی آن پایین بیاید تا تمامی گروه‌های اجتماعی از منافع آن برخوردار شوند.<sup>(۵)</sup> به این ترتیب است که افزایش امکان‌پذیری سیاسی یک نظام حمایت نیز هزینه‌های اقتصادی و در نتیجه تحلیل هزینه - فایده را تحت تاثیر قرار می‌دهد. جنبه‌های امکان‌پذیری اجرایی و سیاسی به سادگی قابل تبدیل به معیارهای پولی نیستند. به عنوان مثال، به سختی می‌توان مشکلات فرهنگی، ارزشی و اجتماعی را به چنین معیارهایی تبدیل کرد. در مجموع حداقل معیارهای لازم برای گزینش یک نظام حمایتی و روش پرداخت یارانه را می‌توان در موارد پنج‌گانه زیر خلاصه کرد:

### ۳-۱- امکان‌پذیری اجرایی

یک نظام حمایتی برای آنکه بتواند در عمل پیاده شود، باید حداقلی از امکان‌پذیری اجرایی را از خود نشان دهد. درجه امکان‌پذیری اجرایی به نواقص قابل چشم‌پوشی و پشتوانه مالی نظام به منظور تامین ظرفیت‌های اجرایی بستگی دارد. معیار امکان‌پذیری اجرایی، انتخاب بین نظام‌های مختلف پرداخت یارانه و همچنین شیوه‌های مختلف طراحی و اجرای یک نظام مشخص حمایتی را تحت تاثیر قرار می‌دهد.

## ۲-۳- امکان پذیری سیاسی

از نظام‌های تصمیم‌گیری از بین می‌رود و دیگر مانند حالت قبل (وجود اطلاعات کامل و دقیق) نمی‌توان به راحتی از میان نظام‌های مختلف حمایت، گزینه مناسب را انتخاب کرد؛ با وجود این، همچنان در چنین حالتی نیز معیارهای پنج‌گانه فوق کاربرد زیادی برای نظم بخشیدن به تخمین‌ها و شواهد موجود در یک چارچوب دارند. به عبارت دیگر، دامنه استفاده از این معیارها از حالت ایده‌آل (وجود داده‌های غنی) تا حالت رایج (برخورداری از داده‌های ناقص و محدودیت‌های مختلف) است.

یک روش پرداخت یارانه همچنین باید حداقلی از امکان‌پذیری سیاسی را از خود نشان دهد. درجه امکان‌پذیری سیاسی، بستگی مستقیمی به ساختار اجتماعی-اقتصادی خاص هر کشور، همانند جایگاه سیاسی منفعت‌برندگان و ائتلاف موافقین و مخالفین آن دارد.

## ۳-۳- آثار جانبی نظام حمایتی و راهبرد سه‌گانه کاهش فقر

در انتخاب یک نظام حمایتی باید ملاحظاتی در خصوص آثار جانبی نظام همانند تغییر در نیروی کار (منفعت‌گیرندگان از نظام)، تغییر در مشارکت در دیگر نظام‌های حمایت، تغییر در نحوه دریافت کمک‌های بین خانواری آثار این تغییرات بر منابع مالی بازارها و دولت در نظر گرفته شود. این آثار باتوجه به موارد (۱) و (۲) از راهبردهای سه‌گانه کاهش فقر ممکن است مثبت، منفی و یا خنثی باشند.

## ۳-۴- هدفمندی

این معیار در واقع، همان معیار کارایی و مهمترین ملاک است زیرا نظام‌های حمایتی و پرداخت یارانه به طور مشخص برای دسترسی به فقرا طراحی شده‌اند و نشت منابع مالی این نظام‌ها به افراد غیرفقر کارایی آن‌ها را کاهش خواهد داد. این کاهش کارایی به این دلیل است که منابع مالی کمک به افرادی می‌رسد که احتیاجی به آن ندارند و در نتیجه هیچگونه تغییر رفتاری در این افراد به نوعی که بتواند به افراد فقیر کمکی برساند ایجاد نمی‌شود. به عبارت دیگر، این منابع پرداختی هیچگونه عکس‌العملی را به همراه ندارند و به نوعی تلف شده و از بین می‌روند. از طرف دیگر نظام حمایتی باید بتواند تعداد قابل توجهی از فقرا را پوشش دهد تا با مشکل کم پوششی رو به رو نشود. چنانچه نظام حمایتی قابلیت چنین امری را نداشته باشد، کارآمد نخواهد بود.

## ۳-۵- کیفیت حل مشکل

نظام‌های حمایتی و شیوه پرداخت یارانه باید باتوجه به مشکلات و مختصات هر کشور طراحی شوند. به عنوان مثال، زمانی که فقرا بیکار نیستند، بلکه تنها دستمزدهای پائینی را دریافت می‌کنند، روش‌های پرداخت‌های نقدی یارانه ممکن است بهتر از نظام‌های حمایتی مبتنی بر ایجاد فرصت‌های شغلی و درآمد عمل کنند.

در صورت وجود اطلاعات کمی مناسب در خصوص هر یک از معیارهای پنج‌گانه مذکور، می‌توان هر یک از نظام‌های حمایت را هزینه-فایده کرد. پس از آن می‌توان هزینه‌های اجرایی و هزینه‌های امکان‌پذیری سیاسی برنامه را مشخص کرد. به این ترتیب برنامه‌هایی که منابع مالی آن‌ها کفاف حداقل هزینه امکان‌پذیری اجرایی و حمایت سیاسی را نمی‌دهند، کنار گذاشته می‌شوند. پس از آن با بودجه در اختیار، می‌توان به سطح منافع احتمالی شرکت‌کنندگان در برنامه حمایت، میزان هدفمندی برنامه و مسیر و مقدار آثار جانبی آن پی برد. پس از مشخص شدن این موارد، با داشتن شاخصی مناسب که وسعت و عمق فقر را به نمایش بگذارد و با اندازه‌گیری آثار احتمالی کاهش فقر هر یک از نظام‌ها می‌توان نظامی را برگزید که بیشترین اثر کاهش فقر را به همراه داشته باشد.<sup>(۶)</sup>

حتی اگر اطلاعات مناسب و کاملی در اختیار نباشد، به علت نبود شبیه‌سازی که بتواند به هر یک از معیارهای پنج‌گانه فوق‌وزنی بدهد، یکی

## ۴-۴- مهمترین روش‌های پرداخت یارانه‌های اجتماعی

همانگونه که در مقدمه عنوان شد، در این مطالعه یارانه‌های اجتماعی مد نظر قرار دارند. مطالعه تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که مهمترین روش‌های پرداخت یارانه در بخش مصرف را نظام نقدی، نظام کالایی، نظام قیمتی و نظام کالا برگی تشکیل می‌دهند که در ادامه با توجه به معیارهای برشمرده، به آن‌ها پرداخته شده است.

## ۴-۱- نظام یارانه نقدی مستقیم و نظام یارانه نقدی مشروط

یارانه نقدی مستقیم کمکی است که در قالب «پول نقد» پرداخت می‌شود. این نظام به ویژه در کشورهای توسعه یافته و کشورهای در حال گذار رایج است. در این نظام، بخش دولتی از طریق «کمک‌های اجتماعی» و «بیمه اجتماعی» و بخش خصوصی از طریق «خانوارها» یا «شرکت‌ها» در حمایت از فقرا در کنار یکدیگر ایفای نقش می‌کنند. اهمیت نسبی بخش خصوصی و دولتی و همچنین کمک‌ها و بیمه‌های اجتماعی در کشورهای مختلف متفاوت است. ویژگی مثبت روش پرداخت نقدی نسبت به سایر نظام‌ها این است که این نظام ساز و کار قیمت‌ها را کمتر مختل می‌کند و علاوه بر آن دامنه انتخاب افراد نیز افزایش می‌یابد.

در روش پرداخت‌های نقدی مشروط، یارانه به صورت مشروط در اختیار افراد فقیر قرار می‌گیرد. فقرا باید مبلغ مذکور را در زمینه‌هایی چون سرمایه انسانی، همانند حضور فرزندان در مدرسه و یا استفاده منظم از خدمات بهداشتی پیشگیرنده سرمایه‌گذاری کنند. در طول دهه ۱۹۹۰ نوع خاصی از نظام‌های بازتوزیع درآمدی (نقدی) در کشورهای در حال توسعه معمول شد. این دسته از نظام‌ها بسته به ناحیه مورد نظر متفاوت بوده‌اند. از جمله این نظام‌ها می‌توان به «غذا برای آموزش» در بنگلادش اشاره کرد. به طور کلی این نظام‌ها از دو جنبه به یکدیگر شبیه‌اند. ابتدا اینکه این نظام‌ها همگانی نیست و تنها به خانوارهای خاصی تعلق می‌گیرد؛ خانوارهای با درآمد بالاتر از سطح معین از این یارانه‌ها بهره‌ای نمی‌برند. به عبارت دیگر، این نظام‌ها از سطح خاصی از هدفمندی برخوردارند. خصوصیت دوم روش پرداخت‌های مشروط نقدی این است که این نظام به طور رفتاری نیز مشروط است. به عبارت بهتر، علاوه بر اینکه درآمد خانوار نباید از سطح معینی بالاتر باشد، باید بعضی عملکردهای از پیش تعیین شده را نیز بپذیرد. عموم روش‌های پرداخت مشروط نقدی در کشورهای در حال توسعه، هدف اصلی خود را تجمیع سرمایه انسانی عنوان داشته‌اند. متداول‌ترین عملکرد از پیش تعیین شده این است که خانوارها فرزندان بین ۶ تا ۱۵ سال خود را به مدرسه بفرستند.

بررسی تنزی و شاکنت (۱۹۹۷) نشان می‌دهد که در حرکت از کشورهای «کمتر توسعه یافته» به سمت کشورهای «در حال توسعه»، «در حال گذار و کشورهای با درآمد متوسط» و «توسعه یافت» ، پرداخت

معاش خود را از فعالیت در بخش های غیر رسمی به دست می آورند که اجرای نظام های دولتی مبتنی بر درآمدهای قانونی و همکاری های اجباری را مشکل می کند. اگر خانوارهای فقیر بخش اعظمی از درآمد خود را از طریق «بخش غیررسمی» به دست آورند، یارانه های نقدی به میزان اندکی خط فقر این خانوارها را کاهش می دهد و تاثیری در جایگزینی درآمد آن ها نخواهند داشت. به عبارت دیگر، در چنین مواقعی پرداخت های نقدی یارانه تنها در کوتاه مدت مؤثر بوده و تاثیری در شرایط درآمدی خانوارها در بلندمدت نخواهد گذاشت.



دلیل دیگر این تغییر ساختار در روش

پرداخت یارانه، وجود «اطلاعات» است. برای اجرای یارانه های نقدی و هدفمند، نیاز به اطلاعات وسیعی است که این اطلاعات در کشورهای در حال گذار (به دلیل سابقه نظام برنامه ریزی در آن ها) و توسعه یافته (به دلیل وجود پایگاه های اطلاعاتی غنی در آن ها) بیش از کشورهای کمتر توسعه یافته و در حال توسعه است. سهم بالای «خوداشتغالی» و وجود «کارگران غیررسمی» در کشورهای در حال توسعه، اکتساب داده های صحیح و قابل اتکاء از درآمد و ثروت را با مشکل مواجه می کند.

«نبود اطلاعات در خصوص فراهم بودن طرح های کمکی»، «ناکارآمدی های دولت» و «محدودیت ظرفیت سازمانی و اجرایی» در مدیریت نظام های کمک اجتماعی نیز مزید بر علت پایین بودن سطح یارانه های نقدی در کشورهای در حال توسعه است (جینیکن، ۱۹۹۹).

هزینه اجرای طرح یارانه نقدی در کشورهای در حال توسعه بالاست. ترکیبی از پراکندگی جمعیت اقشار آسیب پذیر و محدودیت خدمات پایه ای عمومی در مناطق شهری، هزینه های اجرایی طرح های کمکی نقدی را افزایش می دهد؛ اندک بودن منافع حاصله و بالا بودن هزینه ها، انگیزه کارگران برای پیوستن اختیاری به نظام های بیمه اجتماعی را کاهش می دهد و عموم تلاش های صورت گرفته برای گسترش نظام های بیمه اجتماعی به بخش های غیررسمی را با مشکل مواجه می کند (میسالگو، ۱۹۹۴).

#### ۲-۴- نظام یارانه کالایی

توزیع کالای یارانه ای یکی از قدیمی ترین نظام های مبارزه با فقر است. سابقه چنین نظامی در کشور شیلی به سال ۱۹۲۴ بازمی گردد. در این کشور مراکز خاصی، بسته های غذایی را در اختیار زنان باردار و یا زنان و کودکان در معرض خطرات خاص می گذاشتند و یا از کودکان دچار سوء تغذیه حمایت می کردند.

هدف از «نظام توزیع کالای یارانه ای»، اطمینان از دسترسی خانوار آسیب پذیر به حداقل نیاز مصرفی است. بنا به دلایلی که پیشتر نیز به آن ها اشاره شد، در کشورهای در حال توسعه، یارانه های کالایی به کار گرفته

یارانه «نقدی» متداول تر می شود. براساس تخمین سازمان «جهانی کار» در سال ۲۰۰۰، بیش از ۸۰ درصد جمعیت کشورهای صنعتی از شکل خاصی از یارانه نقدی برخوردارند در حالی که در کشورهای آسیایی و آفریقایی تنها ۱۰ درصد از جمعیت یارانه نقدی دریافت می کنند. این رقم برای کشورهای آمریکای لاتین ۱۵ تا ۶۰ درصد، برای کشورهای با درآمد متوسط و شمال آفریقا ۲۰ تا ۲۵ درصد و برای کشورهای در حال گذار شرق اروپا، ۵۰ تا ۸۰ درصد جمعیت است. در میان کشورهای در حال توسعه کشورهای معدودی آن هم کمتر از یک درصد تولید ناخالص داخلی خود را به شکل نقدی در اختیار شهروندان بی بضاعت قرار می دهند؛ این نسبت در

کشورهای «سازمان همکاری و توسعه اقتصادی» به طور متوسط به ۸ درصد می رسد. (۷)

تعداد کمی از کشورهای در حال توسعه، نظام های نقدی یارانه ای دارند اما پرداخت های نقدی نقش قابل توجهی در کشورهای در حال گذار دارند که این امر میراثی از یکسان بودن دستمزدها، فراگیری شمول مقرری های عمومی با نرخ های جایگزین بالا و فوق العاده های خانوار ( نظیر حق اولاد یا عائله مندی) قابل توجه در نظام های سوسیالیستی است. مطالعه میلانویک (۱۹۹۷) نشان می دهد که در سال ۱۹۸۸ فوق العاده خانوار، ۲۵ درصد درآمد متوسط یک خانوار با دو فرزند در مجارستان، ۲۰ درصد در بلغارستان و چک و اسلواکی و ۱۷ درصد در لهستان را تشکیل می داد که در مقایسه با پنج تا هشت درصد در کشورهای فرانسه، ایتالیا و بریتانیا، مبالغ قابل توجهی است. به طور متوسط سهم پرداخت های نقدی از کل پرداخت های یارانه ای در کشورهای در حال گذار بین ۲۰ تا ۵۰ درصد می شود که تفاوت اندکی با اقتصادهای توسعه یافته دارد. در رومانی به عنوان یک کشور در حال گذار، مهمترین کمک های اجتماعی به صورت نقدی پرداخت می شود؛ این کمک های نقدی را می توان به پنج دسته تقسیم کرد که عبارت اند از یارانه نقدی کمک هزینه فرزند»، «یارانه نقدی هزینه تکمیلی فرزند»، «یارانه نقدی کمک های اجتماعی صلاح دیدی»، «یارانه نقدی انرژی» و «یارانه نقدی تضمین حداقل درآمد».

اما چرا یارانه های نقدی در کشورهای در حال توسعه نسبت به کشورهای در حال گذار و کشورهای توسعه یافته از حجم پائینی برخوردار است؟ مهمترین دلیل، از نظر بیٹی (۲۰۰۰)، محدودیت منابع دولتی در کشورهای در حال توسعه است. سیاست گذاران کشورهای در حال توسعه اولویت خود را بیشتر بر هزینه های عمومی قرار می دهند که محدودیت های ساختاری رشد اقتصادی را کاهش می دهد و اولویت کمتری را به نظام هایی می دهند که منجر به تقویت تقاضای مصرف کننده و یا انتقال درآمد می شوند. علاوه بر این، مختصات ساختاری کشورهای در حال توسعه، امکان استفاده از نظام های بیمه های اجتماعی مبتنی بر پرداخت های نقدی را نمی دهد. در بیشتر کشورهای در حال توسعه، تعداد زیادی از افراد فقیر

می‌شود. طرفداران این شیوه پرداخت از یارانه بر این عقیده‌اند که توزیع کالای یارانه‌ای اثر مثبت بیشتری نسبت به یارانه‌های نقدی بر مصرف دارد. چراکه «میل نهایی به مصرف» یارانه‌های کالایی از یارانه‌های نقدی بیشتر است؛ بنابراین احتمال اصابت به هدف خاص، به عنوان مثال رفع کمبود یک ماده غذایی، بیشتر است.

از طرفی، توزیع کالای یارانه‌ای نسبت به یارانه‌های نقدی هزینه اجرایی بیشتری دارد. منتقدین پرداخت یارانه کالایی عنوان می‌کنند، تنها زمانی پرداخت یارانه کالایی به صرفه خواهد بود که اثر مثبت یارانه‌های کالایی بر سطح مصرف زیاد باشد؛ در غیر این صورت، هزینه اجرایی بالای یک واحد (به ارزش) یارانه کالایی پرداختی نسبت به یک واحد یارانه نقدی به یک خانوار فقیر، پرداخت یارانه کالایی را نسبت به یارانه نقدی ناکارآمد می‌کند. علاوه بر این، چنانچه توزیع کالایی یارانه‌ای بر سطح مصرف و بهبود تغذیه خانوارهای فقیر تأثیر چندانی نداشته باشد، به علت افزایش عرضه و پایین آمدن قیمت، تولیدکنندگان محلی کالاهای یارانه‌ای با ضرر و زیان روبرو خواهند شد.

نظریه نئو کلاسیک اقتصادی عنوان می‌کند، اثر توزیع کالای یارانه‌ای بر سطح مصرف خانوارها، رابطه مستقیمی با میزان اعطای یارانه دارد. چنانچه مقادیر اعطای شده از میزان خریدی که خانوار به شکل معمولی از آن کالا انجام می‌دهد بیشتر باشد، خانوار بخشی از هزینه صرف شده برای کالای یارانه‌ای را ذخیره و به این ترتیب نظام توزیع کالای یارانه‌ای مشابه نظام یارانه نقدی عمل خواهد کرد.

در چارچوب نظریه‌های نوین رفتار خانوار نیز این که هدف نظام توزیع چه کسی است و به عبارت بهتر چه کسی در خانوار، کالای یارانه‌ای را تحت کنترل دارد، عامل مهمی در اثرگذاری یارانه‌های کالایی بر سطح مصرف است. چنانچه کالای یارانه‌ای را زنان خانوار دریافت کنند، در مقایسه با زمانی که یارانه‌های نقدی را مرد خانوار دریافت می‌کند، احتمال اینکه یارانه‌های کالایی از یارانه نقدی اثر بیشتری بر سطح مصرف خانوار داشته باشند بیشتر است. به این ترتیب، می‌توان جنسیت افرادی که در روش پرداخت یارانه شرکت می‌کنند را نیز به عنوان عامل موثری بر رفتار مصرفی خانوارها در نظام توزیع کالای یارانه‌ای برشمرد.

تعیین افراد واجد شرایط، معمولاً در این نظام قابل کنترل و مدیریت است و در آن‌ها تلاشی برای استفاده از ابزارهای پیچیده شناسایی نمی‌شود. حمل و نقل و ذخیره مواد غذایی می‌تواند هزینه زیادی را صرف خود کند. تاخیر و اتلاف مواد غذایی به هنگام تحویل امری معمول است. این مشکلات در مناطق عقب‌افتاده و در مکان‌هایی که دسترسی مناسب زمینی وجود ندارد، بیشتر می‌شود.

از جمله شیوه‌های معمول توزیع کالاهای یارانه‌ای، یارانه در مدرسه است. در کشورهای آمریکای لاتین و منطقه کارائیب، تمامی کشورها با جمعیت بالای یک میلیون نفر، این نظام اجرا شده است. یارانه در مدرسه به نوعی یک پرداخت انتقالی غیرمستقیم به حساب می‌آید. امروزه هزاران مدرسه در سرتاسر جهان چنین نظامی را اجرا کرده‌اند. به این ترتیب، این روش پرداخت یارانه قابلیت اجرای خوبی دارد. این شکل خاص از توزیع کالاهای یارانه‌ای همچنین از سطح پذیرش سیاسی مناسبی برخوردار است. حداقل منفعت جانبی نظام یارانه در مدرسه، کمک به بهبود سطح آموزش است. یارانه در مدرسه همچنین هزینه تحصیل فرزندان را کاهش می‌دهد و توان یادگیری و توجه کودکان را ارتقاء می‌بخشد. مشکلی که در

نظام یارانه در مدرسه مشاهده می‌شود این است که کمکی به بهبود سطح تغذیه کودکان نمی‌کند. علاوه بر این، در این نظام میزان کالری توزیع شده و تعداد روزهای توزیع نیز محدود است. در بعضی از موارد این نظام به شکل همگانی و در بعضی موارد به شکل هدفمند ارائه می‌شود. در کشوری مثل کاستاریکا به شکل همگانی و در کشورهایی مثل شیلی یا جامائیکا در مناطق فقیر اجرا شده است.

#### ۳-۴- نظام یارانه قیمتی عمومی

نظام یارانه‌های عمومی از طریق کاهش قیمت مواد غذایی در بیشتر کشورهای در حال توسعه به ویژه در منطقه آمریکای لاتین، در دهه ۱۹۹۰ مورد استفاده قرار گرفته است. مکزیک، برزیل و آرژانتین از جمله کشورهای در حال توسعه‌ای هستند که در سطح گسترده‌ای نظام قیمتی عمومی را اجرا کرده‌اند. در این نظام، بخش مهم منابع یارانه‌ای به کالاهایی اختصاص می‌یابد که در سبد مصرفی فقرا، نسبت به سبد مصرفی غیرفقرا، وزن بیشتری دارند.

نظام یارانه‌های عمومی قیمتی به شکل‌های مختلفی اجرا می‌شود. در صورت نبود تولید داخلی اقلام مشمول یارانه و نیاز به واردات آن‌ها، دولت‌ها از طریق واردات، اقلام مشمول یارانه را به قیمت معینی خریداری می‌کنند و از طریق شبکه‌های توزیع، به قیمتی کمتر در اختیار مصرف‌کنندگان فقیر قرار می‌دهند. چنانچه اقلام مشمول یارانه در داخل تولید شوند، دولت می‌تواند از طریق قیمت‌گذاری محصولات تولیدی در داخل، بخشی از هزینه‌های تولید کالاها در داخل را به عنوان مالیات از تولیدکنندگان دریافت کند. همچنین، دولت می‌تواند محصولات تولید شده در یک ناحیه جغرافیایی خاص را از طریق تعیین قیمت‌های تضمینی خریداری کند و این محصولات را به قیمت‌های پایین‌تر در اختیار مصرف‌کنندگان قرار دهد. اجرای نظام یارانه‌های عمومی قیمت غذا نشان می‌دهد که این سیاست‌ها معمولاً از قابلیت اجرایی مناسبی برخوردارند.

قیمت پایین مواد غذایی سیاست مردمی شناخته می‌شود. البته بسته به اینکه چه کالایی مشمول یارانه تلقی شود، ممکن است منافع ناشی از آن در میان طبقات مختلف بسیار متفاوت باشد. اما، به طور کلی طبقه متوسط شهری از این نوع یارانه منفعت بیشتری می‌برد. در مقابل، از این لحاظ که در ساز و کار بازار اختلال ایجاد می‌کند، با انتقاداتی رو به رو می‌شود. در عین حال، یارانه‌ای که از طریق قیمت پایین مواد غذایی به شهروندان اعطا می‌شود، ممکن است بر رشد بلندمدت اقتصادی به ویژه در بخش کشاورزی اثر منفی بگذارد. این نوع یارانه زمانی که از طریق پایین نگاه داشتن قیمت تولیدکننده، به مصرف‌کننده پرداخت شود، می‌تواند بر درآمد و تولید کشاورزان اثر منفی بگذارد. همچنین قیمت پایین مواد غذایی موجب افزایش تقاضا برای آن می‌شود که اگر از طرف تولیدکنندگان داخل قابل پاسخگویی نباشد، واردات و در نتیجه استفاده از منابع کمیاب ارزی را افزایش می‌دهد. زمانی که بخش اعظمی از مواد غذایی از طریق واردات و با استفاده از ارزهایی صورت گیرد که به دور از مقدار واقعی خود ارزشگذاری شده‌اند، ساز و کارهای انگیزشی در کل اقتصاد با اختلال مواجه می‌شود. اینکه این برآیندها تا چه اندازه جدی خواهند بود، بستگی به حجم یارانه‌ها، نحوه تأمین مالی آن‌ها و آثار مجموعه‌ای از سیاست‌های کلان و کشاورزی دارد. مطالعه کالگار و اسکا (۱۹۸۸) نشان می‌دهد که ناکارایی‌های اقتصادی ناشی از چنین روش پرداخت یارانه‌ای می‌تواند به ۱۵ درصد کل هزینه‌های

(اریب، ۱۹۸۰). نظام کالابری همچنین نیاز به یک فرآیند استرداد دارد. به این معنی که فروشگاه‌هایی که کالابریک‌های مختلف را دریافت می‌کنند باید قادر به تبدیل این کالابریک‌ها به پول نقد باشند. در بیشتر کشورهای کالابریک‌ها از کالابریک استفاده می‌کنند، این مهم به سادگی انجام می‌پذیرد.

تجربه کشورهای کالابریک‌ها که نظام کالابریک‌ها را بکار گرفته‌اند نشان داده است که مهمترین مشکل آن، این است که منفعت گیرندگان روش پرداخت یارانه سایر شیوه‌های پرداخت یارانه نیز هست. اما نظام کالابریک‌ها از این لحاظ بیشتر مورد انتقاد قرار می‌گیرد. نظام کالابریک‌ها از این لحاظ که می‌تواند به خوبی نیازهای اساسی را پوشش دهد بر دیگر نظام‌های حمایت‌مزیت دارد. دامنه این مزایا به سطح پوشش و نحوه طراحی نظام مرتبط است. یارانه کالابریک‌ها می‌تواند به خوبی قدرت خرید افراد را افزایش دهد. گرچه معیار استحقاق دریافت یارانه می‌تواند تصادفی باشد، اما به هر حال، استفاده از یارانه کالابریک‌ها تضمینی در مقابل آثار منفی سوء تغذیه و دیگر مخاطراتی است که به علت برخورداری خانوارها از سطح درآمد پایین ایجاد می‌شود. سطح هدفمندی یارانه‌های کالابریک‌ها بستگی به ساز و کار تعیین افراد واجد شرایط دارد؛ اما، به طور کلی این دسته از یارانه‌ها از سطح هدفمندی مناسبی برخوردارند. مقایسه ۳۰ نظام کمک‌های اجتماعی هدفمند در کشورهای آمریکای لاتین نشان می‌دهد که نظام یارانه کالابریک‌ها مواد غذایی جامائیکا در نیمه بالایی رتبه‌بندی از نظر سطح هدفمندی قرار داشته و حدود ۴۰ درصد از فقیرترین افراد از مزایای این یارانه بهره‌مند شده‌اند (گروش، ۱۹۹۲، ص ۳۶). بسیاری از ملاحظات هدفمندی و پشتیبانی نظام‌های توزیع کالایی با نظام کالابریک‌ها مشترک است.

#### ۴-۵- مقایسه نظام‌های مختلف یارانه

در جدول (۲)، عملکرد چهار روش پرداخت یارانه براساس معیارهای قسمت سوم مقاله برای کشورهای منتخب در حال توسعه آمریکای لاتین (مکزیک، آرژانتین، جامائیکا و برزیل)، کشورهای در حال توسعه آسیایی (مصر و هند) و کشورهای در حال گذار شرق اروپا (مجارستان و رومانی) آمده است. باید تصریح شود، علاوه بر ویژگی‌های خاص هر یک از روش‌های پرداخت یارانه و نقاط قوت و ضعف آن‌ها، موفقیت هر روش پرداخت یارانه منوط به آن است که پیش شرط‌های لازم چون وجود پایگاه‌های اطلاعاتی، شفاف‌سازی، توان مدیریتی بالا، ملاحظات طراحی و اجرا و نظارت در نظر گرفته شوند و میزان بهبود معیارها در ارزیابی موفقیت‌آمیز آن‌ها مورد توجه قرار گیرد. تغییر روش پرداخت یارانه و جایگزینی روش پرداخت یارانه، به خودی خود، تضمین‌کننده برطرف شدن مشکلات نیست. در صورت بی‌توجهی به پیش شرط‌های هر نظام؛ گاه جایگزینی، عملکرد معیارها را بدتر می‌کند. علاوه بر این موارد، هدف پرداخت یارانه نیز در انتخاب روش پرداخت یارانه موثر است؛ به عنوان مثال، کاهش فقر درآمدی با برطرف کردن کمبود یک ماده غذایی هر کدام نیازمند بکارگیری نظام‌های یارانه‌ای متفاوتی هستند. بنابراین، توصیه یک نظام برای کشورها با میزان توسعه‌یافتگی مختلف، اهداف توسعه‌ای، ساختار سازمانی - اجرایی و الگوهای رفتار مصرفی و تولیدی متفاوت و با برای همه کالاها با مختصات متفاوت، همچون کشش‌های درآمدی و قیمتی متفاوت، صحیح نیست.

گرچه حجم یا میزان مطلق یارانه‌ای که از طریق قیمت‌پایین اختصاص می‌یابد، به افراد ثروتمند بیش از افراد فقیر می‌رسد، اما به طور نسبی این افراد فقیرند که از این یارانه‌ها منفعت بیشتری می‌برند. چنین الگویی از تقسیم منابع یارانه‌ای را می‌توان در بیشتر کشورهای که مواد غذایی ارزان قیمت را به عنوان یارانه پرداخت می‌کنند مشاهده کرد (لاستیگ، ۱۹۸۶).

بهره‌مندی گروه‌های مختلف از یارانه یا چگونگی اصابت کالاهای یارانه‌ای به گروه‌های اقشار آسیب‌پذیر را می‌توان با محاسبه کشش‌های قیمتی و درآمدی کالاهای یارانه‌ای پیش‌بینی کرد. اگر کالاهای با کشش درآمدی منفی مشمول یارانه شوند، یارانه‌ها به شکل تصاعدی به گروه‌های با درآمد پایین‌تر اختصاص خواهد یافت. در عمل، دولت‌ها همواره کالایی را مشمول چنین یارانه‌ای می‌کنند که دارای کشش درآمدی مثبت اما پایینی، با درجه اصابت مناسب، باشد. علاوه بر این، هنگامی که کالاهای با کشش‌های قیمتی خودی و متقاطع بالا برای فقرا و کشش‌های قیمتی خودی و متقاطع پایین برای ثروتمندان مشمول یارانه می‌شوند، پدیده «ثابت‌فزاینده» کماکان برقرار خواهد بود.<sup>(۸)</sup>

با وجود تمام این مباحث، از آنجا که معمولاً غذا سهم مهمی از سبد مصرفی خانوارها را تشکیل می‌دهد و سهم آن در بودجه فقرا معمولاً بیش از ۵۰ درصد است (بانک جهانی، ۱۹۹۰)، پرداخت یارانه مواد غذایی ارزان قیمت می‌تواند کل مخارج زندگی را پایین نگاه‌دارد و نقش مناسبی در ارتقای سطح رفاه اقشار آسیب‌پذیر داشته باشد.

#### ۴-۴- نظام یارانه کالابریک

از میان کشورهای در حال توسعه واقع در آمریکای لاتین، کشورهای جامائیکا، ونزوئلا، هندوراس و مکزیک و از میان کشورهای در حال توسعه آسیایی کشورهایی چون ایران، مصر و هند از این نوع خاص از نظام حمایتی برای کالاهای مصرفی یا غذایی استفاده می‌کنند. در بیشتر موارد، کالابریک‌ها، با ارزش پولی مشخص، در اختیار افراد قرار می‌گیرند تا کالاهای مشخصی را خریداری کنند.

امکان‌پذیری اجرایی یارانه‌های کالابریک به سه عامل نحوه انتخاب افراد واجد شرایط، نحوه توزیع کالابریک‌ها و نحوه استرداد آن‌ها بستگی دارد. انتخاب افراد واجد شرایط ممکن است طی فرآیند پیچیده‌ای صورت گیرد. ممکن است به این منظور میزان دارایی خانوارها مورد بررسی قرار گیرد و یا به شکل ساده‌تر، کالابریک‌ها به همه کسانی که یک کالا یا خدمت خاص را مصرف می‌کنند، پرداخت شود.

نحوه توزیع کالابریک‌ها اهمیت زیادی دارد و نباید امکانات پشتیبانی توزیع کالابریک‌ها به ده‌ها یا صدها هزار فرد یارانه‌گیرنده، ناچیز انگاشته شود. در کشور مکزیک، به افراد کارت‌های پلاستیکی با امکان استفاده مجدد پرداخت می‌شود که می‌توانند با آن مقدار مشخصی از کالاهای یارانه‌ای را از فروشگاه‌های مشخصی خریداری کنند.

از نظر اجرایی‌مزیستی که نظام کالابریک‌ها نسبت به نظام‌های نقدی، کالایی و قیمتی دارد این است که دولت نیازی ندارد آن‌ها را حمل و ذخیره کند. منفعت ناشی از کاهش هزینه‌های حمل و نقل و یا پیشگیری از ضایعات، می‌تواند برای دولت قابل توجه باشد. در کشور کلمبیا، در یک روش پرداخت یارانه کالابریک‌ها هزینه‌های اجرایی معادل ۲۵ درصد و در مقابل در یک روش پرداخت یارانه توزیع کالایی معادل ۷۰ درصد بوده است.



## ۵- نگاهی به عملکرد نظام حمایتی در کشور

بررسی‌های آماری نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۸۱، به طور متوسط ۷۸/۳۴ درصد از کل مخارج یارانه‌ای به بخش مصرف، ۱۷/۷۱ درصد به بخش تولید کالاهای کشاورزی، ۰/۶۸ درصد به تولید کالاهای صنعتی و ۳/۲۵ درصد به بخش خدمات اختصاص یافته است.

در بخش مصرف که بیشترین سهم مخارج یارانه‌ای را به خود اختصاص داده است، طی دوره ۱۳۷۳ تا ۱۳۸۲، توزیع سهم یارانه کالاهای اساسی غذایی، به طور متوسط نشان‌دهنده سهم ۷۵ درصدی گندم (نان)، سهم ۱۳ درصدی گروه برنج، روغن و

قند و شکر و سهم ۱۲ درصدی گروه شیر، پنیر، گوشت و خدمات است.

باتوجه به این ترکیب، طی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب، می‌توان گفت که بخش اصلی روش پرداخت یارانه‌ها در کشور ترکیبی از نظام قیمتی عمومی و کالا برگی بوده است که باتوجه به سهم مسلط یارانه گندم (نان) وزن غالب بانظام قیمتی است. در مجموع ۳۹ قلم کالا در کشور قیمت‌گذاری و کنترل می‌شوند. در این میان قیمت برق، آب و سوخت را مجلس و قیمت سایر کالاها، مانند نان، برنج، شکر، روغن خوراکی، شیر خشک، دارو، مواد پاک‌کننده، کاغذ، روزنامه، کودهای شیمیایی و غیره را «سازمان حمایت از مصرف‌کننده و تولیدکننده» تعیین می‌کنند؛ موارد مورد نیاز برای پرداخت یارانه باید در قالب مصوبات برنامه پنج ساله و بودجه سنواتی به تصویب شورای اقتصاد برسد. در مورد نان، آب، برق، بنزین، گازوئیل و نفت که یارانه آن‌ها قیمتی است، مصرف‌کنندگان می‌توانند این کالاها را به هر مقداری که می‌خواهند خریداری و مصرف کنند. مصرف دارو منوط به داشتن نسخه پزشکی است و سازمان نظام پزشکی آن را کنترل می‌کند. مصرف یارانه‌های کالا برگی محدود به سهمیه کالا برگ است. اکنون تنها برای چند قلم کالا که مهمترین آن‌ها عبارت‌اند از قند و شکر، روغن خوراکی و نوعی پنیر، کالا برگ اعطا می‌شود که با قیمت بازاری نیز قابل خرید است.

نظام فعلی اعطای یارانه با معیارهای یک روش پرداخت یارانه مناسب و کارآمد تفاوت اساسی دارد. در مجموع بخش اصلی یارانه در کشور به صورت همگانی پرداخت می‌شود و ساز و کار قیمت‌ها را دچار اختلال می‌کند. ضمن اینکه، میزان هدفمندی نظام موجود بسیار پایین است، از طرفی در بخش‌هایی چون گندم (آرد)، دولت در عمل درگیر توزیع کالایی شده که هزینه‌های اجرایی آن بسیار بالاست. به لحاظ اجرایی، علاوه بر وزارت بازرگانی، متولی اصلی یارانه کالاهای اساسی که نزدیک به ۳۷ درصد منابع مالی حمایت را اعطا می‌کند، حداقل ۱۴ دستگاه اجرایی دیگر درگیر امر حمایت هستند و ۶۳ درصد منابع مالی حمایت را به خود اختصاص می‌دهند. (۹) در این زمینه عدم کفایت در ارائه خدمات، تداخل گسترده در وظایف و قلمروها، کارکردهای پراکنده، فعالیت‌های ناهماهنگ، ناکارایی در استفاده از منابع و نبود چارچوب منسجم برای سیاست‌گذاری‌های کلان، ساختار نظام حمایتی و به تبع آن اعطای یارانه در کشور را با مشکل مواجه کرده است، «قانون جامع رفاه تأمین اجتماعی» با انگیزه‌ها از بین بردن همین



## ۶- جمع بندی

درباره ضرورت بکارگیری نظام حمایتی،

در راهبردهای توسعه به ویژه در دهه ۱۹۹۰، اجماعی بوجود آمده است؛ بررسی روند و حجم پرداخت یارانه در کشورهای مختلف و سهم آن در بودجه کشورها مستقل از سهم

توسعه یافتگی آن‌ها نیز حکایت از رواج پرداخت یارانه در عمل دارد. آنچه امروز بیش از پیش در اقتصاد حمایت مطرح است، تلاش برای کارآمد کردن روش پرداخت یارانه است؛ از جمله اینکه روش پرداخت یارانه باید گروه‌های هدف را شامل شود، با پذیرش سیاسی قابلیت اجرایی داشته باشد، دیگر سیاست‌های راهبردی کاهش فقر توسعه‌ای را تکمیل کند و آثار جانبی منفی کمی نیز به همراه داشته باشد.

اتخاذ یک روش پرداخت یارانه جدید یا اصلاح و جایگزینی نظام موجود باید مبتنی بر معیارهای مذکور باشد و علاوه بر نقاط قوت و ضعف نظام‌های مهم پرداخت یارانه (قیمتی، کالایی، کالا برگی و نقدی)، ویژگی‌های جامعه مورد نظر به لحاظ پایگاه‌های اطلاعاتی، شفافیت، توان مدیریت، اهداف پرداخت یارانه، ماهیت کالا و ویژگی‌های گروه‌های هدف را نیز در نظر بگیرد.

در مجموع، نه تنها یک نظام برتر پرداخت یارانه برای همه کشورها وجود ندارد، بلکه حتی یک نظام برتر برای پرداخت یارانه برای اهداف و کالاهای مختلف در یک کشور نیز وجود ندارد. برآیند ویژگی‌های جامعه مورد نظر، هدف از پرداخت یارانه، مشخصه‌های کالا یا خدمت مشمول یارانه و مختصات و ملازمات هر یک از روش‌های پرداخت یارانه در تأمین معیارهای پنج‌گانه معرفی شده، ملاک تصمیم‌گیری در خصوص اتخاذ نظام و یا نظام‌های مناسب پرداخت یارانه و یا اصلاح آن است.

آنچه از بررسی تجربه ایران بدست می‌آید این است که در نظام حمایت ایران اشکال مختلفی از پرداخت یارانه وجود دارد که انتخاب آن‌ها مبتنی بر معیارهای کارایی نبوده است. بنابراین اصل اصلاح روش پرداخت یارانه تأیید می‌شود. اما نکته مهم توجه به معیارهای برشمرده در اصلاح و یا جایگزینی نظام موجود است. به عنوان مثال، پیشنهاد پرداخت یارانه نقدی همگانی برای کالایی چون سوخت، بدون بررسی لازم درباره میزان اثر بخشی آن در بهبود معیارهای کارایی، طرح می‌شود. چنین نظامی فاصله زیادی از معیار هدفمندی دارد، نظام اجرایی مشخصی ندارد و بر اساس مطالعات انجام گرفته، با آثار جانبی منفی شدید، افزایش تورم و کاهش رفاه اقشار آسیب‌پذیر، همراه است؛ (۱۰) در نتیجه با اجرای چنین روشی انتظار می‌رود که فشارهای سیاسی افزایش یابد و از نظر پذیرش اجتماعی با مشکل مواجه شود. به این ترتیب، اصلاح روش پرداخت یارانه موجود در حوزه‌های مختلف باید با ارزیابی آثار اصلاحات صورت گرفته بر بهبود معیارهای کارایی روش

پرداخت یارانه صورت پذیرد و به این رویکرد به عنوان راهنمای اصلاح نظام یارانه توجه شود.

### پی نوشت ها:

۱- درآمد سرانه به عنوان معیاری برای اندازه گیری درجه توسعه یافتگی در نظر گرفته شده است. همچنین در تهیه جدول (۱) از گزارش های بانک جهانی استفاده شده است. نگاهی به این داده ها نشان می دهد که یارانه در قالب حسابی تحت عنوان «یارانه و سایر پرداخت های انتقالی جاری؛ درصدی از مخارج کل دولت» ارائه می شوند. مخارج دولت عبارت است از تمامی پرداخت های انتقالی و بلاعوض به «قیمت های جاری» به تشکیلات اقتصادی خصوصی و دولتی و همچنین جبران مخارج بنگاه هایی که خدمت عمومی بلاعوضی را ارائه می کنند.

۲- کمک هایی که در نبود نظام حمایتی، خانوارها به یکدیگر می کنند و ممکن است با معرفی نظام حمایتی و آگاهی دیگر خانوارها از تحت پوشش قرار گرفتن خانوار فقیر از بین برود.

۳- در این زمینه می توان به تعداد اندک مطالعات داخلی اشاره کرد که رویکرد الگوهای تعادل عمومی قابل محاسبه را به منظور تحلیل اثر نظام های حمایتی برگزیده اند.

۴- در بولیوی انتقال بخشی از منابع یارانه ای به افراد غیر فقیر که هدف نظام بودند باعث شد که مردم به خیابان ها بریزند. به این منظور نگاه کنید به: گروش، ۱۹۹۲، ص ۳۲.

۵- در شیلی اجرای نظام حمایتی PANC که به کودکان یارانه های بهداشتی ارائه می کرد، مشروط به همگانی بودن آن بود که این مهم میزان هدفمندی آن را تا ۱۷ درصد افراد واجد شرایط کاهش داد. به این منظور نگاه کنید به: همان، ص ۱۲۲.

۶- در اغلب مطالعات صورت گرفته در این زمینه از شاخص «فاستر - گریب - توربیک» یا FGT استفاده می شود. با استفاده از این شاخص اندازه گیری فقر، علاوه بر محاسبه نسبت افراد فقیر در هر یک از گروه های جمعیتی، «عمق» و «شدت» فقر نیز درون هر یک از گروه ها و در سطح ملی محاسبه می شود. به این منظور نگاه کنید به: فاستر، گریب و توربیک (۱۹۸۴).

۷- یارانه های نقدی در اینجا عبارتند از مستمری ها، بیمه های بیکاری، کمک های اجتماعی، پرداخت های مختلف به افراد ناتوان و بیمه بازنشستگی.

۸- برای اطلاع بیشتر ر. ک. به: آلدومن (۱۹۸۶).

۹- این دستگاه ها عبارتند از: «سازمان تامین اجتماعی»، «سازمان بازنشستگی کشور»، «سازمان خدمات درمانی»، «صندوق بیمه و بازنشستگی ارتش»، «صندوق بیمه و بازنشستگی نیروی انتظامی»، «سازمان بیمه و خدمات درمانی نیروهای مسلح»، «صندوق های بیمه و بازنشستگی»، «کمیته امداد»، «سازمان بهزیستی کشور»، «بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب»، «هلال احمر»، «بنیاد شهید» و «ستاد رسیدگی به امور آزادگان».

۱۰- برای اطلاع بیشتر ر. ک. به: فیتی (۲۰۰۱)، بانک جهانی (۲۰۰۳) و دفتر مطالعات اقتصادی معاونت برنامه ریزی و بررسی های اقتصادی وزارت بازرگانی (۱۳۸۲).

### منابع:

۱. بررسی اقتصادی یارانه، موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، ۱۳۷۵.
۲. برنامه مبارزه با فقر و افزایش درآمد خانوارهای کم درآمد (فقر نسبی)، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، مهر ۱۳۷۹.
۳. دفتر مطالعات اقتصادی معاونت برنامه ریزی و بررسی های اقتصادی وزارت بازرگانی، پیرامون روند و نظام پرداخت یارانه، آبان ۱۳۸۲.
۴. دفتر مطالعات اقتصادی معاونت برنامه ریزی و بررسی های اقتصادی وزارت بازرگانی، بررسی روند تورم، یارانه ها و توزیع درآمد در دوره های مختلف، آبان ۱۳۸۳.
۵. دفتر مطالعات اقتصادی معاونت برنامه ریزی و بررسی های اقتصادی وزارت

بازرگانی، بررسی آثار افزایش قیمت فرآورده های نفتی در اقتصاد ایران، آبان ۱۳۸۲

۶. بانک مرکزی، سالنامه های آمار، سال های مختلف.

۷. سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

۸. سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

۹. سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

۱۰. لایحه نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی.

۱۱. مومنی، فرساد، پارادایم ها و دیدگاه نظری برنامه ها و نوع نگرش آن ها به توسعه، (در: مجموعه مقالات همایش ۵۰ سال برنامه ریزی توسعه در ایران، دانشگاه علامه طباطبایی و سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷).

12. Alderman, H., (1986), The Effects of Food Price and Income Changes on the Acquisition of Food by Low-Income Households, Washington, IFPRI.

13. Beattie, Roger. (2000), Social Protection for All: But How?, International Labour

14. Calegar, G.M. and Schuh, G.E., (1988), The Brazilian Wheat Policy: Its Costs, Benefits and Effects on Food Consumption, Research Report 66, Washington, IFPRI.

15. Coady, David and etal, (2004), Targeting of Transfers in Developing Countries, IFPRI.

16. World Bank, (2003), IRAN Medium Term Framework for Transition, Converting Oil Wealth to Development a Country Economic Memorandum, World Bank.

17. Fetini, Habib, (2001), Trade and Foreign Exchange Policies in IRAN: Reform Agenda, Economic Implication and Impact on the Poor, World Bank.

18. Foster, J., Greer, J. and E. Thorbecke (1984), "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, 52, 761-66.

19. Grosh, M.E. (1993), "Five Criteria for Choosing among Poverty Programs", World Bank, Working Paper, No. 1201.

20. Grosh, M.E., (1992), "From Platitudes to Practice: Targeting Social Programs in Latin America", World Bank. Volume I, p.32.

21. International Monetary Fund, International Financial Statistics CD Rom, IMF, 2000, 2001, 2002, 2003.

22. Lustig, N., (1986), "Food Subsidy Programs in Mexico", Working Paper 3, Washington, IFPRI.

23. Lustig, N. and L. Taylor, (1990), Mexican Food Consumption Policies in a Structuralist CGE Model, Socially Relevant Policy Analysis, Cambridge: MIT Press.

24. Milanovic, Branco. (1998), "Income, Inequality, and Poverty during the Transition from

25. Tanzi, V. and Schuknecht, L. (1997). "Reconsidering the Fiscal Role of Government:

26. UNDP, Human Development Indicators, Oxford University Press, 2003.

27. Uribe, T., (1980), "Food Coupons in Colombia: Origins, Current Situation, Replicability and Prospects", World Bank, Health and Nutrition Division.

28. World Bank, "Poverty in Poland", Report No. 130-51-Pol, September 1994.

29. World Bank, World Development Report, World Bank, 1990, 1997, 2000, 2001, 2002, 2003.

30. World Bank, (1997), India, Achievement and Challenges in Reducing Poverty, The World Bank, Washington D.C.

31. World Development Indicator, World Development Indicator CD Rom, World Bank, 2000, 2001, 2002, 2003.