

هدف‌مندی‌سازی یارانه غذا در ایران: چالش‌ها و راهکارها

علی پزشکی (دانشجوی دکتری سیاست‌گذاری غذا و تغذیه)

۲ اردیبهشت ۱۳۹۶

شماره مسلسل: ۵۵۰۰۳۰۶

شماره شاپا: ۵۳۸۵-۲۴۲۳

مقدمه

بررسی نظام یارانه کالاها و خدمات کشورمان نشان می‌دهد که برخلاف بسیاری از کشورها، سهم عمده یارانه‌ها را «یارانه مصرفی» تشکیل می‌دهد. دولت‌های ایران تا بدانجا پیش رفتند که اکنون بیش از ۹۰ درصد هزینه‌های خرید گندم تا مرحله تحویل آرد به نانوایان را برعهده گرفته‌اند. هدف اصلی دولت‌ها در پرداخت یارانه نان، اطمینان از دسترسی آحاد جامعه به تأمین آن (به عنوان غذای اصلی) صرف نظر از میزان درآمدشان بوده است. اما تحقق این هدف، برای جامعه هزینه‌های فراوانی را به بار آورده که از آن جمله می‌توان به افزایش هزینه‌های دولت، ناکارایی و فساد نظام توزیع و افزایش ضایعات اشاره کرد.

البته پرداخت یارانه غذا به صورت عمومی و فراگیر، خاص ایران نبوده و در سایر کشورهای در حال توسعه نیز به گونه‌های مختلف رایج بوده است. ولی تفاوت ایران با کشورهای دیگر در این است که غالب کشورها، پرداخت یارانه را به صورت عمومی و فراگیر آغاز کرده و سپس از دهه ۱۹۸۰ به سوی هدف‌مندی یارانه‌ها حرکت کرده‌اند. دلیل عمده انجام اصلاحات، پرهزینه بودن یارانه فراگیر در نتیجه افزایش جمعیت و رشد قیمت مواد غذایی بوده است. ناکارآمدی نظام توزیع دولتی و اثرات منفی کنترل قیمت محصولات بر تولیدکنندگان محصولات یارانه‌ای، از دیگر دلایل انجام اصلاحات در یارانه فراگیر محسوب می‌شود. همچنین در برنامه اصلاح یارانه غذا علاوه بر هدف‌مندی، تعداد محصولات یارانه‌ای نیز کاهش یافته که نتیجه آن، کاهش سهم هزینه یارانه در بودجه دولت است.

تجربیات کشورها در زمینه هدف‌مندی‌سازی یارانه غذا

در کشورهای در حال توسعه، از دهه ۱۹۸۰ همگام با انجام اصلاحات اقتصادی با هدف کاهش هزینه دولت، تقویت انگیزه تولید، کارا ساختن بازار محصولات کشاورزی و در نهایت حمایت از گروه‌های کم درآمد، یارانه غذا از حالت عمومی به هدف‌مند تبدیل شده و تعداد محصولات یارانه‌ای نیز در این کشورها کاهش یافته است.

این اصلاحات موجب کاهش قابل ملاحظه در هزینه دولت گردیده، به طوری که در مصر و بنگلادش سهم یارانه غذا در بودجه دولت از ۱۴ و ۱۱ درصد به ترتیب به ۵/۵ و ۸ درصد کاهش یافته است. در رابطه با شیوه هدف‌مندی، هر یک از کشورها متناسب با شرایط خود از شیوه خاص و یا ترکیبی از روش‌های مختلف پیروی می‌کنند.

غالب کشورها انتخاب خانوارهای فقیر را بر اساس «آزمون وسع» انجام می‌دهند. بر این اساس، درآمد خانوارها به عنوان شاخصی برای انتخاب مستحقان واقعی مورد استفاده قرار می‌گیرد که در این مورد می‌توان از آمریکا، هندوستان، برزیل و اردن نام برد.

در فیلیپین، ابتدا هدف‌مندی براساس مناطق جغرافیایی انجام گرفته و سپس از آزمون وسع استفاده شده است. جالب آنکه این روش ترکیبی، با موفقیت بیشتری روبه‌رو بوده است. در برخی کشورها مانند مصر نیز از شیوه خودهدف‌مندی در پاره‌ای محصولات مانند نان استفاده شده است: بدین گونه که نان با سبوس بیشتر در نانوایی‌های خاص به قیمت پایین‌تری به فروش می‌رسد. همچنین تعداد قابل توجهی از کشورها از روش‌های هدف‌مند تکمیلی مانند تغذیه مدارس (آمریکا، هندوستان و برزیل) و یا برنامه غذا در برابر کار (هندوستان و بنگلادش) استفاده می‌کنند که هدف‌مندی دقیق‌تری را امکان‌پذیر ساخته است. در برخی از کشورها نیز از طریق کنترل قیمت و یا ایجاد سیستم دو قیمتی، امکان برخورداری مردم و یا گروه‌های خاص از یارانه را از طریق کالا برگ و کارت غذا میسر ساخته‌اند.

اثرات توزیعی یارانه در کشورها به تصمیمات سیاست‌گذاری در رابطه با نوع یارانه (عمومی و هدف‌مند)، نوع کالا یارانه‌ای و مسیر بازاریابی محصولات یارانه‌ای بستگی دارد. در این رابطه مصرف‌کنندگان روستایی بهره‌ کمتری می‌برند، هرچند کشورهای مصر و سریلانکا به خوبی توانسته‌اند جمعیت روستایی را در برنامه یارانه بگنجانند. مطالعات انجام‌شده در مورد یارانه در مصر نشان می‌دهد که فقرا شکر و نان یارانه‌ای را بیش از اغنیا مصرف کرده ولی مصرف آرد و روغن به موازات افزایش

۳) حمایت عمومی مردم برای مقابله با مخالفت گروه‌های صاحب منافع (که یارانه‌شان قرار است قطع گردد) ضرورت دارد. این گروه‌های صاحب منافع هرچند کوچک، برای دفاع از منافع خود بسیج می‌شوند. لذا دولت‌ها هر جا که ممکن باشد، بایستی ساختار اداری را به گونه‌ای تغییر دهند که رانت‌های اقتصادی این گروه‌ها - حتی اگر صرفه‌جویی در بودجه دولت ایجاد نشود - به توده مردم منتقل شود. به طریق مشابه، کاهش بسیاری از انحرافات قیمتی و یارانه‌های غیرمستقیم ممکن است موجب صرفه‌جویی بودجه‌ای نگردد، ولی منافع اقتصادی آن قابل توجه خواهد بود.

۴) مسئله، میزان سرعتی است که اصلاح سیاست غذا بایستی عملی گردد و معمولاً در مورد آن اتفاق نظر کمتری وجود دارد. برخی سیاست‌گذاران، طرفدار تغییرات کوچک قیمت هستند، زیرا از مخالفت‌های سازمان‌یافته بیم دارند. اما تغییرات مکرر قیمت ممکن است این استنباط را به وجود آورد که دولت، برنامه و ظرفیت لازم برای ادامه اصلاحات را ندارد. به علاوه، چنانچه بازرگانان، تغییر قیمت را پیش‌بینی کنند، از عرضه محصول به بازار خودداری می‌کنند تا قیمت‌ها افزایش یابد. همچنین ایجاد تغییرات مداوم در نظام هدفمند و یا روش توزیع، دشوار است.

بالاخره، دیدگاه کلی آن است که ساختار دوگانه قیمت منجر به حسابداری دوگانه شده و به بیان دیگر، در طول زمان تولیدکنندگان و رانت‌خواران، کالاهای با قیمت پایین را به مسیرهای با قیمت بالا انتقال می‌دهند. لذا اصلاحاتی که نقش دولت را به عنوان تأمین‌کننده مالی از ارائه‌دهنده خدمات بازرگانی جدا می‌سازند، دارای بیشترین پتانسیل برای اصلاحات بوده و شاید به همین دلیل، غالباً با مقاومت نظام دیوانسالاری روبه‌رو می‌شوند. علاوه بر این، اگر دولت‌ها به این نتیجه برسند که اهداف سیاست غذا را می‌توان به طور مؤثرتری از طریق حمایت‌های درآمدی بدون مربوط ساختن مستقیم و یا غیرمستقیم آن به غذا انجام داد، اصلاحات را می‌توان از مصرف یک محصول خاص و یا مسیر بازاریابی مشخص جدا ساخت. در نتیجه این انعطاف‌پذیری، احتمال اینکه انتقال درآمدی موجب خارج شدن بهره‌مندان فقیر از دایره فقر گردد، افزایش می‌یابد.

پیشنهادهایی برای هدفمندسازی یارانه غذایی در ایران

به نظر می‌رسد مانع اصلی در اجرای برنامه هدفمندی غذا در ایران، نگرانی دولتمردان کشورمان از واکنش منفی

درآمد، افزایش یافته است. یکی از صرفه‌های خارجی یارانه اثر تغذیه‌ای آن است. یارانه قیمتی به ویژه زمانی که توزیع کارت غذا در مراکز بهداشتی و مدارس انجام شده، موجب بهبود تغذیه گردیده که در این مورد بنگلادش و جامائیکا موفقیت زیادی داشته‌اند.

علاوه بر کاهش هزینه غذا، یارانه قیمتی معمولاً سبب کاهش نوسانات قیمت می‌گردد. به عنوان مثال، دولت پاکستان سهم قابل توجهی از مازاد عرضه گندم را خریداری و انبار کرده و در مواقع کمبود رها می‌سازد. ملاحظات سیاسی همواره به عنوان عامل بازدارنده در اصلاح یارانه غذا مطرح بوده ولی تجربیات کشورها نشان می‌دهد که اگر به مردم پیش از اجرای برنامه‌ها آگاهی داده شود، احتمال پذیرش آن افزایش می‌یابد. از این شیوه در پاکستان و بنگلادش استفاده شده و در مصر و تونس نیز پس از شکست‌های اولیه، با تبلیغات گسترده این کار انجام شده است.

ابعاد سیاسی هدفمندسازی یارانه غذا

مدیریت نادرست اصلاحات برنامه یارانه غذا می‌تواند موجب تضعیف دولت‌ها گردد. در واقع، اگرچه واکنش‌های خشونت‌آمیز به اصلاح نظام یارانه غذا نادر بوده، ولی بیشتر دولت‌ها از امکان وقوع آن آگاه هستند. شورش‌هایی که به دنبال افزایش قیمت برخی مواد غذایی در مصر در سال ۱۹۷۷ روی داد، در اذهان باقی مانده است. اما به سبب محدود بودن تعداد چنین واکنش‌هایی، سیاست‌گذاران به ارزیابی عواملی که می‌تواند به پذیرش اصلاحات توسط مردم کمک کند، علاقه مند هستند. در این رابطه چند نتیجه کلی را بر اساس تجربیات کشورها می‌توان بیان نمود:

۱) احتمال اینکه مردم تغییر در سیاست غذایی را به شرط داشتن منطق آن بپذیرند، زیاد است. بهترین حالت آن است که این آگاهی پیش از اجرای برنامه داده شود. می‌توان گفت که دولت با اجرای این سیاست به دنبال صرفه‌جویی مالی در جهت کاهش سهم درآمد نفت در بودجه، کاهش مالیات‌ها، ساختن مدرسه و درمانگاه و یا کاهش هزینه‌های اقتصادی مانند فساد اداری و یا کاهش فشار بر کشاورزان است.

۲) دولت‌ها می‌توانند مخالفت با اصلاحات یارانه را از طریق همکاری با فقرا از طریق اتخاذ سیاست‌های حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، عقیم سازند. این امر لزوماً نباید از طریق یارانه غذا صورت گیرد، زیرا پرداخت‌های نقدی نیز می‌توانند اثرات مشابه و حتی بیشتری بر کاهش فقر داشته باشند.

۵- خانوارهای مستحق می‌توانند با مراجعه به فروشگاه‌های خاص، محصولات یارانه‌ای را به قیمت پائین (۵۰ درصد زیر قیمت بازار) خریداری نمایند.

۶- با توجه به ترکیب غذاهای یارانه‌ای کنونی و تأکید آن بر کالری که مورد انتقاد متخصصین تغذیه است، پیشنهاد می‌شود در ترکیب محصولات یارانه‌ای، اصلاحاتی انجام شود و غذاهای یارانه‌ای شامل نان، حبوبات، شیر و پنیر به‌منظور تأمین حداقل کالری، پروتئین و ریزمغذی‌ها باشد.

۷- مسیر بازاریابی دولتی به‌ویژه در مورد گندم اصلاح شود و انجام امور بازاریابی عمدتاً به بخش خصوصی واگذار گردد.

۸- دولت به منظور ایجاد تعادل در عرضه و تقاضای محصولات اساسی مانند گندم و برنج، نسبت به خرید محصول به میزان ۱۰ تا ۲۰ درصد در هنگام برداشت محصول اقدام و به تدریج به منظور ایجاد تعادل در بازار محصولات، به عرضه آن اقدام کند.

۹- پس از آماده‌سازی افکار عمومی و شناسایی گروه‌های هدف و چاپ کارت‌های هوشمند، نصب ماشین‌های لازم در مراکز فروش و توزیع کارت‌ها، برنامه اصلاحات یارانه غذا به اجرا گذارده شود.

منابع

Abbott P. C. Paarlberg PL. and J. A. Sharples (۱۹۸۷): Targeted Agricultural Export Subsidies and Social Welfare. *American Journal of Agricultural Economics*, ۶۹, ۷۳۲-۷۲۳

Adams, Richard H., (۲۰۰۵), "Self-targeted Subsidies, the Distributional Impact of Egyptian Food Subsidies", World Bank.

Alderman, Harold, and Kathy Lindert (۱۹۹۸), "The Potentials and Limitations of Self-targeted Food Subsidies", World Bank Research Observer ۱۳, pp. ۲۳۹-۲۱۳

Atkinson, A. B. (۱۹۷۰), "On the Measurement of Inequality", *Journal of Economic Theory* ۲, pp: ۲۶۳-۲۴۴

Besley, Timothy, and Ravi Kanbur, (۱۹۹۳), "The Principles of Targeting", Washington D.C., World Bank, pp: ۹۰-۶۷

مصرف‌کنندگان به‌ویژه مصرف‌کنندگان شهری از اجرای اصلاحات در برنامه یارانه غذا است. در چنین شرایطی، گروه‌های صاحب منافع در داخل و خارج نظام اداری نیز ابعاد این مسئله را بزرگ نموده و بدان دامن می‌زنند.

از همین رو، در هر برنامه اصلاح یارانه غذا بایستی ملاحظات سیاسی موردتوجه قرار گیرد. با توجه به موارد گفته شده و بررسی تجربیات کشورهای مختلف، برنامه اصلاح یارانه غذا به شرح زیر پیشنهاد می‌گردد:

۱- با توجه به اینکه در هر برنامه اصلاح یارانه غذا، آماده‌سازی افکار عمومی ضرورت دارد بایستی قبل از اجرای برنامه از طریق رسانه‌ها و سخنرانی‌های عمومی نسبت به ارائه دلایل و توجیه هدفمندی، تبلیغات گسترده‌ای انجام شود.

۲- همزمان با تبلیغات و آماده‌سازی افکار عمومی، شناسایی گروه‌های هدف انجام گیرد.

۳- مکانیسم شناسایی گروه‌های هدف به‌دقت انجام شود. تمام خانوارهای بی‌سرپرست و فقیری که تحت پوشش سازمان‌هایی چون کمیته امداد امام خمینی، سازمان بهزیستی هستند، باید تحت پوشش این برنامه قرار گیرند. دولت بایستی هر ساله به تعیین خط فقر پردازد و از آن به عنوان مبنایی برای شناسایی گروه‌های مستحق استفاده کند. در این رابطه با توجه به تجربیات برخی کشورها، پیشنهاد می‌شود که خانوارهایی که میزان درآمد آنان کمتر از دو برابر خط فقر باشند، زیر پوشش این برنامه قرار گیرند. با توجه به تعیین شاخص درآمدی، خانوارهای کلیه کارمندان و کارگرانی که سطح درآمد سالیانه آنان از میزان تعیین شده کمتر باشد، باید زیر پوشش این برنامه قرار داده شوند. همچنین بایستی با استفاده از سازمان‌های غیردولتی مانند شورای شهر و روستا و با حضور نماینده‌ای از جانب سازمان دولتی مربوطه در این شوراها نسبت به تشکیل کمیته‌های «شناسایی گروه‌های هدف» در سطح مناطق مختلف شهری و روستایی اقدام گردد.

۴- همزمان با شناسایی گروه‌های هدف نسبت به تهیه کارت‌های هوشمند یارانه غذا اقدام و نسبت به ایجاد ماشین‌های کارت‌خوان در فروشگاه‌های خاص اقدام گردد. با توجه به اینکه در غالب مناطق شهری و روستایی دسترسی به برق وجود دارد، به نظر می‌آید که این امر عملی باشد. در مناطق محدودی که دسترسی به برق وجود نداشته باشد می‌توان از کارت‌های ویژه دیگر و یا کالابریگ استفاده کرد.

Dutta, Bhaskar and Bharat Ramaswami (۲۰۰۴), "Reforming Food Subsidy Schemes, Estimating the Gains from Self-targeting in India, Review of Development Economics, ۸(۲), PP: ۳۲۴-۳۰۹

Enders, Walters (۲۰۰۴), Applied Econometric Time Series, Second Edition, University of Alabama, USA.

Gutner. T. (۲۰۱۲): The political economy of food subsidy reform: the case of Egypt. Food Policy, ۲۷, ۴۷۶-۴۵۵

Hansen, H. O. (۲۰۰۲): Agricultural subsidy schemes. Encyclopedia of Dairy Sciences .

Schmid E. Sinabell F. and F. Hofreither (۲۰۰۷): Analysis Phasing out of environmentally harmful subsidies: Consequences of the ۲۰۰۳CAP reform. Ecological economics, ۶, ۵۹۶-۶۰۴

W. Koo W. and. P. L. Kenndy (۲۰۰۶): The Impact of Agricultural Subsidies on Global welfare. <http://ajae.oxfordjournals.org/>, ۱۲۲۶-۱۲۱۹

Yuanchang X. and Jiyu J. (۲۰۱۰): The optimal boundary of political subsidies for agricultural Insurance in welfare economic prospect. Agriculture and Agricultural Science Procedia, ۱, ۱۶۳-۱۶۹

استفاده از مطالب با ذکر منبع آزاد است.

متون سیاستی منتشرشده در شمس، بیانگر دیدگاه نویسندگان بوده و لزوماً نظر این شبکه نیست.