



مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب



اتاق بازرگانی صنایع معادن و کشاورزی ایران

سیاست‌های یارانه‌ای، حمایت از مصرف‌کننده: مبانی نظری و تجربه کشورهای منتخب

مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب

شناسنامه گزارش



مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب

عنوان: سیاست‌های یارانه‌ای حمایت از مصرف‌کننده: مبانی نظری و تجربه کشورهای منتخب

نویسنده: رکسانا سیدرئوفی

ناظران علمی: محمد مهدی فارسی و محمد امامی

تاریخ انتشار: خرداد ۱۴۰۵

طبقه بندی موضوعی: گزارش راهبردی

واژه‌های کلیدی: مطالعات راهبردی، سیاست‌های یارانه‌ای، بحران‌های ژئوپلیتیکی، امنیت غذایی، تجارب کشورها.

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

فهرست مطالب

۱	پیشگفتار
۲	خلاصه سیاستی
۴	مقدمه
۶	مبانی نظری یارانه‌ها
۷	مبانی نظری مداخله دولت در ارائه یارانه‌های مصرف‌کننده
۸	انواع یارانه‌های مصرف‌کننده
۱۲	مزایا و معایب یارانه‌های مصرف‌کننده
۱۵	تجربیات کشورها در شرایط بحران
۱۶	الگوی مدیریت بحران در شرایط جنگی و حاد (اوکراین، سوریه، یمن)
۱۸	مدل‌های هدفمند و سیستم‌های تأمین اجتماعی (آمریکا، هند و برزیل)
۲۱	پیشنهادات سیاستی: الگوی گذار به امنیت غذایی تاب‌آور با نگاه به تجارب جهانی
۲۲	جمع‌بندی
۲۳	منابع

فهرست جدول‌ها

۱۳	جدول ۱- مقایسه انواع یارانه‌های مصرف‌کننده
۱۴	جدول ۲- ارزیابی تطبیقی کارایی و پیامدهای اقتصادی ابزارهای یارانه‌ای
۱۵	جدول ۳- سیاست‌های یارانه مصرف‌کننده در برخی کشورهای جهان
۱۸	جدول ۴- سیاست‌های یارانه‌ای برخی کشورهای جهان در شرایط بحران

پیشگفتار

امنیت غذایی در جهان معاصر، فراتر از یک گزاره صرفاً اقتصادی، به یکی از ارکان بنیادین «امنیت ملی» و «پایداری حکمرانی» بدل شده است. در شرایط پیچیده ژئوپلیتیک کنونی، پایداری زنجیره‌های تأمین غذا تحت تأثیر متغیرهای گوناگونی از جمله تنش‌های منطقه‌ای، نوسانات شدید بازارهای جهانی و تغییرات اقلیمی قرار دارد. در این میان، نقش نهادهای سیاست‌پژوه در ترسیم نقشه‌راهی که توازن میان «تاب‌آوری لجستیکی» و «عدالت رفاهی» را برقرار سازد، بیش از هر زمان دیگری حیاتی است.

مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب اتاق ایران، بر اساس رسالت ذاتی خود در ارائه تحلیل‌های تخصصی، دیده‌بانی راهبردی و پشتیبانی از نظام تصمیم‌سازی در بخش کشاورزی و منابع آب، همواره تلاش نموده است تا پل ارتباطی کارآمدی میان بدنه نخبگانی بخش خصوصی، صاحب‌نظران دانشگاهی و دستگاه‌های اجرایی ایجاد نماید. این مرکز ضمن تلاش برای ایجاد درک صحیح از ضرورت‌های آینده‌پژوهانه در حوزه امنیت غذایی، خود را متعهد به ارائه راهکارهای علمی برای تقویت حکمرانی بخش کشاورزی می‌داند.

گزارش پیش‌رو، به درخواست رسمی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی شکل گرفت و برآیند مطالعات تطبیقی در حوزه سیاست‌های یارانه‌ای حمایت از مصرف‌کننده است. در این مستند، تلاش شده است تا با واکاوی مبانی نظری و تجربیات کشورهای منتخب، پاسخی درخور به پرسش‌های کلیدی پیرامون نحوه تخصیص یارانه‌ها، مدیریت ذخایر استراتژیک و انتخاب ابزارهای حمایتی (نقدی، کالایی و اعتباری) در شرایط بحران ارائه شود. امید است یافته‌های این گزارش که با نگاهی مسئله‌محور و راهبردی تدوین شده، بتواند به عنوان یک «سند پشتیبان تصمیم‌ساز»، وزارت رفاه و سایر دستگاه‌های متولی را در طراحی نظام حمایتی هوشمند، عادلانه و تاب‌آور یاری رساند و گامی موثر در جهت اعتلای امنیت غذایی جمهوری اسلامی ایران در عصر عدم‌قطعیت‌ها باشد.

خلاصه سیاستی

سیاست‌های یارانه‌ای حمایت از مصرف‌کننده از مهم‌ترین ابزارهای دولت‌ها برای کاهش آسیب‌پذیری معیشتی، حفظ قدرت خرید خانوارها و تضمین دسترسی پایدار به کالاهای اساسی به شمار می‌روند. در حوزه امنیت غذایی، این سیاست‌ها نقشی تعیین‌کننده در کاهش فقر غذایی، تعدیل اثر نوسانات قیمتی و تقویت تاب‌آوری اجتماعی در برابر شوک‌های اقتصادی و اختلالات عرضه ایفا می‌کنند. با این حال، تحولات سال‌های اخیر از جمله افزایش نوسانات قیمت جهانی غذا، اختلال در زنجیره‌های تأمین، تنش‌های ژئوپلیتیک و تشدید پیامدهای تغییرات اقلیمی نشان داده است که الگوهای سنتی و گسترده یارانه‌ای در بسیاری از موارد با محدودیت‌های کارایی، فشار مالی بر بودجه عمومی و کاهش اثربخشی سیاست‌های حمایتی مواجه هستند. از این رو، بازنگری در نحوه طراحی و اجرای این سیاست‌ها به یکی از اولویت‌های مهم در حکمرانی امنیت غذایی تبدیل شده است.

این گزارش با تکیه بر مبانی نظری سیاست‌های حمایتی و با هدف بررسی نقش یارانه‌های مصرف‌کننده در تقویت امنیت غذایی، به تحلیل تطبیقی تجربه کشورهای منتخب در استفاده از ابزارهای مختلف حمایتی پرداخته است. بررسی این تجارب نشان می‌دهد که کشورها در مواجهه با بحران‌های اقتصادی و غذایی، از ترکیبی از ابزارهای سیاستی شامل یارانه‌های قیمتی، انتقال‌های نقدی، کالا برگ یا کوپن و برنامه‌های حمایتی هدفمند بهره گرفته‌اند تا ضمن کاهش فشار معیشتی بر خانوارهای آسیب‌پذیر، کارایی تخصیص منابع عمومی را نیز حفظ کنند.

برخی کشورها با توسعه ابزارهای اعتباری و الکترونیکی تلاش کرده‌اند نظام حمایت غذایی را هدفمندتر و انعطاف‌پذیرتر طراحی کنند. برای نمونه، در ایالات متحده برنامه کمک تغذیه تکمیلی (SNAP) با استفاده از کارت‌های الکترونیکی خرید غذا، امکان حمایت از خانوارهای کم‌درآمد را فراهم کرده و در عین حال به مصرف‌کنندگان اجازه می‌دهد با حفظ قدرت انتخاب، کالاهای غذایی مورد نیاز خود را از شبکه بازار تهیه کنند. در هند نیز نظام توزیع عمومی (PDS) با توزیع یارانه‌ای غلات اساسی از طریق شبکه گسترده فروشگاه‌های دولتی، نقش مهمی در تضمین دسترسی حداقلی به غذا برای جمعیت گسترده‌ای از خانوارهای کم‌درآمد ایفا کرده است. در برخی کشورهای در حال توسعه نیز برنامه‌های انتقال نقدی هدفمند به عنوان ابزاری برای کاهش فقر و بهبود وضعیت تغذیه‌ای خانوارها مورد استفاده قرار گرفته و در شرایط بحران اقتصادی یا افزایش قیمت مواد غذایی، نقش مهمی در حفظ قدرت خرید گروه‌های آسیب‌پذیر داشته‌اند.

این تجارب نشان می‌دهد که اتکای صرف به یارانه‌های فراگیر و غیرهدفمند، اگرچه ممکن است در کوتاه‌مدت بخشی از فشار قیمتی را کاهش دهد، اما در بلندمدت با چالش‌هایی نظیر بار مالی سنگین، نشت منابع و کاهش کارایی سیاستی همراه است. در مقابل، نظام‌های حمایتی که بر هدف‌گیری دقیق گروه‌های آسیب‌پذیر، استفاده از ابزارهای اجرایی نوین و امکان تنظیم سیاست‌ها متناسب با شرایط بحران استوارند، توانسته‌اند اثربخشی بیشتری در حمایت از امنیت غذایی ایجاد کنند. تجربه کشورهای منتخب نشان می‌دهد که موفقیت این سیاست‌ها نه صرفاً به میزان منابع اختصاص‌یافته، بلکه به کیفیت طراحی، دقت در شناسایی ذی‌نفعان و هماهنگی نهادی در اجرای برنامه‌ها وابسته است.

بر این اساس، جهت‌گیری مطلوب در سیاست‌گذاری یارانه‌ای حرکت از مدل‌های فراگیر و کلامحور به سمت نظام‌های حمایتی هدفمند، هوشمند و منعطف است. در چنین چارچوبی، انتخاب ابزار مناسب - اعم از کارت‌های اعتباری خرید کالاهای اساسی، پرداخت‌های نقدی یا توزیع مستقیم کالا - باید بر پایه شناسایی دقیق گروه‌های هدف، ظرفیت اجرایی دولت و شرایط محیطی صورت گیرد. در شرایط عادی، ابزارهای اعتباری و الکترونیکی با حفظ قدرت انتخاب مصرف‌کننده و تقویت کارایی بازار می‌توانند نقش مؤثری در حمایت از رفاه خانوارها ایفا کنند؛ در حالی که در شرایط بحران و اختلال در زنجیره تأمین، فعال‌سازی سازوکارهای توزیع مستقیم برای تضمین دسترسی فیزیکی به کالاهای اساسی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند.

در نهایت، یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که کارآمدی نظام یارانه‌ای در گرو اتخاذ یک رویکرد یکپارچه در حکمرانی امنیت غذایی است؛ رویکردی که سیاست‌های حمایتی را در هماهنگی با سیاست‌های تولید، تجارت و تنظیم بازار طراحی کرده و با بهره‌گیری از زیرساخت‌های اطلاعاتی و حاکمیت داده، امکان هدف‌گیری دقیق حمایت‌ها را فراهم آورد. تنها در چنین چارچوبی می‌توان اطمینان حاصل کرد که سیاست‌های حمایتی، ضمن حفظ پایداری مالی دولت، توانایی لازم برای صیانت از امنیت غذایی جامعه حتی در شرایط بروز شوک‌های اقتصادی و غذایی را خواهند داشت. خلاصه سیاستی کامل نیست و باید به تجربه کشورها اشاره شود و نمای کلی تحقیق باشد.

یارانه‌ها یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاست‌گذاری اقتصادی و اجتماعی دولت‌ها محسوب می‌شوند که با هدف اصلاح ناکارآمدی‌های بازار، حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر و ارتقای سطح رفاه عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرند. در بسیاری از کشورها، دولت‌ها از طریق سازوکارهای مختلف پرداخت یارانه تلاش می‌کنند تا دسترسی عادلانه‌تر به کالاها و خدمات اساسی را برای شهروندان فراهم کنند. به‌طور کلی، یارانه‌ها انتقال منابع عمومی به بخش‌های مختلف اقتصاد هستند که با اهدافی نظیر حمایت از اقشار کم‌درآمد، تثبیت قیمت کالاهای اساسی، تأمین و بهبود امنیت غذایی و تقویت ثبات اجتماعی طراحی و اجرا می‌شوند (OECD, 2021). در میان انواع مختلف یارانه‌ها، یارانه‌های حمایت از مصرف‌کننده به‌ویژه در حوزه مواد غذایی، از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند.

یارانه‌های مصرف‌کننده یکی از قدیمی‌ترین و در عین حال مناقشه‌برانگیزترین ابزارهای سیاست‌گذاری اقتصادی هستند که دولت‌ها در مواجهه با فقر، ناامنی غذایی، نوسانات قیمتی و ناکارآمدی‌های بازار به کار می‌گیرند. منطق اصلی این مداخله آن است که در برخی بازارها، به‌ویژه بازار کالاهای ضروری مانند مواد غذایی، سازوکار بازار به تنهایی قادر به تضمین دسترسی عادلانه همه گروه‌های درآمدی به سطح حداقلی رفاه نیست؛ از این‌رو دولت‌ها با هدف کاهش فشار معیشتی، ارتقای امنیت غذایی و حمایت از خانوارهای آسیب‌پذیر، از ابزارهای یارانه‌ای استفاده می‌کنند (Rosengard & Stiglitz, 2015; WorldBank, 2018; FAO, 2023).

در ادبیات اقتصاد رفاه، یارانه مصرف‌کننده زمانی موجه تلقی می‌شود که بازار دچار شکست باشد، توزیع درآمد نابرابر باشد یا اثرات خارجی مثبت مصرف برخی کالاهای اساسی، از طریق بازار به‌طور کامل منعکس نشود. در چنین شرایطی، سیاست‌های حمایتی می‌توانند با افزایش قدرت خرید خانوارها، بهبود دسترسی به غذای کافی و کاهش آسیب‌پذیری غذایی، سطح رفاه اجتماعی را ارتقا دهند (Coady Stiglitz, & Rosengar, 2015; et al., 2004).

این نوع یارانه‌ها به‌طورمستقیم به منظور کاهش هزینه مصرف کالاهای اساسی برای خانوارها طراحی می‌شوند و هدف اصلی آن‌ها افزایش قدرت خرید مصرف‌کنندگان، به‌ویژه خانوارهای کم‌درآمد و تضمین دسترسی آن‌ها به کالاهای ضروری است. در بسیاری از کشورها، دولت‌ها از طیفی از ابزارهای حمایتی از جمله یارانه‌های قیمتی، نقدی، کوپن‌های غذایی، کارت‌های الکترونیکی خرید و سایر برنامه‌های هدفمند برای حمایت از مصرف‌کنندگان استفاده می‌کنند.

اهمیت یارانه‌های غذایی در دهه‌های اخیر با افزایش نوسانات قیمت جهانی مواد غذایی بیش از پیش مورد توجه قرار گرفته و بحران‌های مالی، شوک‌های عرضه در بازارهای جهانی، جنگ‌ها و تنش‌های ژئوپلیتیکی، تغییرات اقلیمی و همچنین همه‌گیری‌هایی مانند کووید-۱۹ موجب شده‌اند که قیمت مواد غذایی در بسیاری از کشورها افزایش یافته و امنیت غذایی گروه‌های آسیب‌پذیر با تهدید مواجه شود. در چنین شرایطی، بسیاری از دولت‌ها برای کاهش فشار اقتصادی بر خانوارها و جلوگیری از افزایش فقر غذایی، به استفاده از سیاست‌های حمایتی و یارانه‌ای روی آورده‌اند (FAO, 2023). گزارش‌های سازمان خواربار و کشاورزی ملل متحد نشان می‌دهد که طی سال‌های اخیر، تعداد قابل توجهی از کشورهای جهان برنامه‌های حمایتی غذایی خود را

گسترش داده‌اند تا آثار ناشی از افزایش قیمت مواد غذایی و اختلالات زنجیره تأمین را کاهش دهند (FAO, 2022). با این حال، تجربه کشورها نشان می‌دهد که موفقیت این سیاست‌ها نه صرفاً به میزان منابع مالی، بلکه به نحوه طراحی، دقت در شناسایی گروه هدف، شفافیت اجرایی و ظرفیت نهادی دولت‌ها وابسته است. از منظر سیاستی، پرداخت یارانه به مصرف‌کننده معمولاً در چهار قالب اصلی ظاهر می‌شوند: یارانه قیمتی، یارانه نقدی، کوپن/کالابریک و برنامه‌های حمایتی^۱ هر یک از این ابزارها، مزایا و محدودیت‌های خاص خود را دارند؛ به‌گونه‌ای که یارانه قیمتی اگرچه در کوتاه‌مدت به کاهش فوری قیمت کالاهای اساسی منجر می‌شود، اما معمولاً بار مالی قابل توجهی بر بودجه عمومی تحمیل می‌کند و در صورت ضعف نظارت، می‌تواند به اتلاف منابع، قاچاق، یا نشت یارانه به دهک‌های غیرهدف بینجامد (IMF, 2023; OECD2022). در مقابل، یارانه نقدی از منظر اجرایی ساده‌تر و از نظر هدف‌گیری بالقوه کارآمدتر است، اما در شرایط تورمی ممکن است اثر حمایتی آن به سرعت کاهش یابد. کالابریک الکترونیکی نیز تلاشی برای ترکیب مزیت هدفمندی با تضمین مصرف کالاهای ضروری است، هرچند موفقیت آن به زیرساخت اطلاعاتی و پرداخت وابسته است. به‌طور کلی، تجربه کشورها نشان می‌دهد که هرچند سیاست‌های حمایت از مصرف‌کننده در کاهش فقر غذایی و افزایش رفاه نقش مهمی دارند، اما در صورت گستردگی و غیرهدفمند بودن می‌توانند به افزایش کسری بودجه و تضعیف پایداری مالی دولت‌ها منجر شوند و همچنین از طریق قیمت‌گذاری دستوری و مداخلات سنگین در بازار، موجب ناکارآمدی اقتصادی، اختلال در سازوکار بازار و کاهش انگیزه تولید شوند (IMF, 2023). علاوه بر این، ضعف در نظام‌های شناسایی گروه‌های هدف می‌تواند موجب نشت منابع یارانه‌ای به گروه‌های غیرهدف، شکل‌گیری بازارهای غیررسمی و افزایش فساد اداری شود (Coady et al., 2015). تجربه بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که استمرار طولانی‌مدت یارانه‌های گسترده و غیرهدفمند می‌تواند منجر به وابستگی خانوارها به حمایت‌های دولتی و کاهش کارایی سیاست‌های رفاهی شود. از این‌رو، در سال‌های اخیر بسیاری از کشورها اصلاح نظام‌های یارانه‌ای را در دستور کار قرار داده و تلاش کرده‌اند با حرکت به سوی سیاست‌های حمایتی هدفمندتر، نظیر پرداخت‌های نقدی مشروط، کارت‌های هوشمند خرید و برنامه‌های حمایتی مبتنی بر شناسایی دقیق خانوارهای کم‌درآمد، کارایی و اثربخشی سیاست‌های رفاهی را ارتقا دهند (World Bank, 2022).

با توجه به اهمیت فزاینده امنیت غذایی در اقتصادهای در حال توسعه، بررسی تطبیقی تجربه کشورهای که از ابزارهای مختلف یارانه‌ای استفاده کرده‌اند، می‌تواند در طراحی سیاست‌های کارآمدتر راهگشا باشد. کشورهایی مانند هند، ایالات متحده آمریکا، مصر، برزیل و ایران هر یک الگوی متفاوتی از حمایت مصرف‌کننده را تجربه کرده‌اند؛ از نظام توزیع عمومی و کوپن غذایی گرفته تا پرداخت نقدی مشروط و کارت‌های الکترونیکی خرید. تحلیل این تجربه‌ها نشان می‌دهد که هیچ ابزار واحدی برای همه کشورها و همه شرایط مناسب نیست، بلکه انتخاب سیاست باید متناسب با سطح توسعه نهادی، ساختار بازار، وضعیت بودجه عمومی و میزان توان دولت در شناسایی و پایش گروه‌های هدف انجام شود (World Bank, 2019; FAO, 2021; USDA, 2023).

^۱ از جمله این سیاست‌ها می‌توان به طرح «یسنا» اشاره کرد؛ برنامه‌ای حمایتی که با هدف بهبود وضعیت معیشتی و تغذیه‌ای مادران شیرده و کودکان زیر دو سال طراحی شده است. این طرح در قالب سازوکار کالابریک الکترونیکی اجرا شده و به خانوارهای واجد شرایط در دهک‌های پایین درآمدی (دهک‌های اول تا هفتم) تخصیص می‌یابد.

بر این اساس، بررسی مبانی نظری یارانه‌های مصرف‌کننده، تحلیل مزایا و معایب این سیاست‌ها و مطالعه تجربیات کشورهای مختلف در طراحی و اجرای نظام‌های حمایتی غذایی می‌تواند نقش مهمی در شناخت نقاط قوت و ضعف سیاست‌های یارانه‌ای و ارائه راهکارهای مؤثر برای بهبود کارایی این سیاست‌ها در کشور ایفا کند و به سیاست‌گذاران کمک کند تا با بهره‌گیری از تجارب موفق سایر کشورها، نظام‌های حمایتی کارآمدتر، هدفمندتر و پایدارتر را برای تأمین امنیت غذایی و ارتقای رفاه اجتماعی طراحی و اجرا کنند.

مبانی نظری یارانه‌ها

تعریف یارانه

یارانه به هرگونه حمایت مالی مستقیم یا غیرمستقیم دولت اطلاق می‌شود که به منظور کاهش قیمت کالاها و خدمات، افزایش قدرت خرید مصرف‌کنندگان، حمایت از تولیدکنندگان یا ایجاد انگیزه برای تولید و مصرف برخی کالاهای خاص ارائه می‌شود. در واقع، یارانه‌ها نوعی انتقال منابع عمومی از سوی دولت به بخش‌های مختلف اقتصاد هستند که با اهدافی نظیر کاهش فقر، تثبیت قیمت کالاهای اساسی، بهبود توزیع درآمد و تقویت امنیت غذایی طراحی و اجرا می‌شوند (OECD, 2021). سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، یارانه را به‌عنوان نوعی انتقال منابع عمومی که موجب تغییر در نتایج بازار می‌شود تعریف می‌کند. به بیان دیگر، یارانه‌ها از طریق کاهش هزینه تولید یا کاهش قیمت مصرف‌کننده، موجب تغییر در رفتار اقتصادی تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان می‌شوند و در نتیجه می‌توانند بر تخصیص منابع، سطح تولید و الگوی مصرف در اقتصاد تأثیر بگذارند (OECD, 2021). از این منظر، یارانه‌ها یکی از سیاست‌های مهم مالی دولت‌ها برای هدایت فعالیت‌های اقتصادی و دستیابی به اهداف توسعه‌ای محسوب می‌شوند. یارانه‌ها را می‌توان بر اساس معیارهای مختلفی دسته‌بندی کرد، اما یکی از رایج‌ترین طبقه‌بندی‌ها تقسیم آن‌ها به یارانه‌های تولیدکننده و یارانه‌های مصرف‌کننده است.

الف) یارانه تولیدکننده:

یارانه‌های تولیدکننده به حمایت‌هایی اطلاق می‌شود که دولت‌ها به منظور کاهش هزینه‌های تولید، افزایش بهره‌وری، تثبیت تولید یا حمایت از صنایع و بخش‌های خاص اقتصادی به تولیدکنندگان اعطا می‌کنند. این نوع یارانه‌ها می‌تواند به شکل پرداخت‌های مستقیم، معافیت‌های مالیاتی، تسهیلات اعتباری ارزان قیمت یا تأمین نهاده‌های تولید با قیمت پایین‌تر از قیمت بازار ارائه شود. هدف اصلی این سیاست‌ها افزایش تولید، تقویت رقابت‌پذیری بنگاه‌ها، حمایت از اشتغال و در برخی موارد تضمین عرضه پایدار کالاهای اساسی در بازار است (World Bank, 2022).

ب) یارانه مصرف‌کننده:

یارانه‌های مصرف‌کننده در ساده‌ترین تعریف، نوعی حمایت مالی یا قیمتی از جانب دولت است که با هدف کاهش هزینه نهایی مصرف‌کننده و کالاها و خدمات و از طریق مسیرهای مشخص به دست خانوارها می‌رسد. این نوع یارانه‌ها معمولاً برای کالاهای اساسی مانند مواد غذایی، انرژی، بهداشت و آموزش در نظر گرفته می‌شوند و

هدف اصلی آن‌ها افزایش قدرت خرید خانوارها، به‌ویژه گروه‌های کم‌درآمد و تضمین دسترسی آن‌ها به کالاهای ضروری است.

این حمایت ممکن است به‌صورت مستقیم، مانند پرداخت نقدی یا غیرمستقیم، مانند کاهش قیمت کالا از طریق مداخله در زنجیره تأمین، اعمال شود. در ادبیات اقتصاد عمومی، یارانه ابزاری برای اصلاح تخصیص منابع، کاهش بار هزینه‌ای خانوارهای کم‌درآمد و هدایت مصرف به سمت کالاهای دارای اولویت اجتماعی تلقی می‌شود (Musgrave & Musgrave, 2017). تجربه بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که این سیاست‌ها در صورت طراحی مناسب می‌توانند نقش مؤثری در کاهش فقر، بهبود وضعیت تغذیه‌ای و افزایش رفاه اجتماعی ایفا کنند (FAO, 2022).

مبانی نظری مداخله دولت در ارائه یارانه‌های مصرف‌کننده

مداخله دولت در ارائه یارانه‌های مصرف‌کننده بر دو بنیان نظری اصلی استوار است: اقتصاد رفاه و نظریه کینزی. این دو چارچوب، اگرچه از زاویه‌های متفاوت به مسئله نگاه می‌کنند، اما هر دو بر این نکته تأکید دارند که بازار در برخی شرایط، قادر به تأمین نتایج مطلوب اجتماعی نیست.

الف) نظریه اقتصاد رفاه

در چارچوب اقتصاد رفاه، هدف سیاست‌های عمومی فراتر از کارایی اقتصادی بوده و عدالت توزیعی^۲ را به‌عنوان یک رکن اساسی مد نظر قرار می‌دهد. بر اساس این رویکرد، در شرایطی که سازوکارهای بازار قادر به تخصیص بهینه منابع نباشند یا نتایج حاصل از آن منجر به نابرابری‌های شدید معیشتی شود، مداخله دولت از طریق ابزارهای بازتوزیعی مانند یارانه‌های هدفمند و نظام‌های حمایتی، نه یک انتخاب، بلکه ضرورتی گریزناپذیر برای ارتقای رفاه اجتماعی است. در چنین فضایی، هنر سیاست‌گذار در تعادل‌بخشی میان «کارایی» و «عدالت» نهفته است؛ به‌گونه‌ای که مداخلات دولتی، ضمن رفع نارسایی‌های بازار، کمترین اختلال را در سیگنال‌های قیمتی ایجاد کند و به پایداری اقتصادی در بلندمدت خدشه‌ای وارد نکند. در بازار مواد غذایی، عواملی مانند فقر، نابرابری درآمد، وجود انحصار یا نوسانات شدید قیمت می‌توانند موجب شوند که بخش قابل توجهی از جامعه در معرض عدم دسترسی به غذای کافی و مناسب قرار بگیرند. در چنین شرایطی، تخصیص یارانه‌های هدفمند به مصرف‌کننده به عنوان ابزاری برای کاهش نابرابری و جبران شکست بازار، تضمین دسترسی گروه‌های آسیب‌پذیر به کالاهای اساسی و حفظ امنیت غذایی در شرایط بحران و بهبود عدالت توزیعی و افزایش رفاه اجتماعی در نظر گرفته می‌شود (Stiglitz & Rosengard, 2015; Barr, 2020; Atkinson, 2021).

ب) نظریه کینزی

از منظر جان مینارد کینز در شرایط رکود اقتصادی، کاهش تقاضای کل می‌تواند موجب کاهش تولید، افزایش بیکاری و تشدید رکود شود. در چنین شرایطی، دولت باید از طریق سیاست‌های مالی انبساطی^۳، از جمله افزایش هزینه‌های عمومی و اجرای برنامه‌های حمایتی اجتماعی، تقاضای مؤثر در اقتصاد را تقویت کند (Keynes, 1936).

² Distributive Justice

³ Expansionary Fiscal Policy

یارانه مصرف‌کننده در این چارچوب فقط ابزار رفاهی نیست، بلکه بخشی از سیاست تثبیت اقتصاد کلان محسوب می‌شود. هنگامی که شوک‌های قیمتی موجب کاهش درآمد حقیقی و به تبع آن افت شدید مصرف خانوار می‌گردد، حمایت‌های یارانه‌ای (به‌ویژه برای دهک‌های پایین که میل نهایی به مصرف بالاتری دارند) مانع از کاهش تقاضای مؤثر شده و از تشدید رکود جلوگیری می‌کند (Stiglitz & Rosengard, 2015). به همین دلیل، بسیاری از دولت‌ها در دوره‌های رکود یا بحران‌های اقتصادی از سیاست‌های حمایتی و یارانه‌ای برای تقویت تقاضای مصرفی و کاهش فشار اقتصادی بر خانوارها استفاده می‌کنند.

انواع یارانه‌های مصرف‌کننده

یارانه‌های مصرف‌کننده بسته به شیوه تخصیص، سازوکار اجرا و نحوه انتقال حمایت به خانوارها، در قالب‌های متفاوتی طراحی و اجرا می‌شوند. این تنوع در طراحی سیاستی موجب شده است که دولت‌ها برای دستیابی به اهدافی همچون حمایت معیشتی، بهبود دسترسی به کالاهای اساسی و افزایش کارایی نظام رفاهی، از اشکال مختلف یارانه استفاده کنند. بر این اساس، در یک دسته‌بندی کلی، یارانه‌های مصرف‌کننده را می‌توان در چهار گروه اصلی شامل یارانه‌های قیمتی، پرداخت‌های نقدی، نظام‌های مبتنی بر کوپن یا کالا برگ و برنامه‌های حمایتی طبقه‌بندی کرد. هر یک از این الگوها از منظر سازوکار تخصیص، دقت در شناسایی گروه‌های هدف، پیامدهای بودجه‌ای و آثار رفاهی، مزایا و محدودیت‌های خاص خود را دارند. از این رو، انتخاب ترکیب مناسب ابزارها در هر کشور، به ویژگی‌های ساختار اقتصادی، ظرفیت نهادی، زیرساخت‌های اجرایی و توانمندی دولت در شناسایی و پوشش گروه‌های هدف وابسته است (Coady et al., 2015).

الف) یارانه قیمتی^۴

یارانه قیمتی یکی از سنتی‌ترین و رایج‌ترین اشکال حمایت از مصرف‌کنندگان محسوب می‌شود. در این نوع سیاست، دولت با مداخله مستقیم در بازار، قیمت برخی کالاها و خدمات اساسی را پایین‌تر از سطح تعادلی بازار تعیین می‌کند و مابه‌التفاوت قیمت واقعی و قیمت پرداختی مصرف‌کننده را از طریق منابع عمومی جبران می‌کند. این سیاست معمولاً برای کالاهای اساسی مانند مواد غذایی، انرژی، سوخت و برخی خدمات عمومی اجرا می‌شود.

هدف اصلی یارانه‌های قیمتی کاهش فشار هزینه‌ای بر خانوارها، به‌ویژه اقشار کم‌درآمد و تضمین دسترسی آن‌ها به کالاهای ضروری است. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، دولت‌ها برای جلوگیری از افزایش شدید قیمت مواد غذایی و حفظ ثبات اجتماعی از این ابزار استفاده کرده‌اند. برای مثال، کشورهای مانند مصر و ایران طی دهه‌های گذشته از نظام‌های گسترده یارانه قیمتی برای کالاهایی نظیر نان، گندم، سوخت و انرژی بهره گرفته‌اند.

از مهم‌ترین مزایای یارانه‌های قیمتی می‌توان به کاهش فوری قیمت کالاهای اساسی و افزایش قدرت خرید مصرف‌کنندگان اشاره کرد. این سیاست می‌تواند در کوتاه‌مدت نقش مهمی در کاهش فشار تورمی و حمایت از رفاه خانوارها ایفا کند (Clements et al., 2022). همچنین به دلیل اجرای ساده و پوشش گسترده جمعیت،

⁴ Price Subsidy

در بسیاری از موارد به‌عنوان ابزاری برای حمایت عمومی از مصرف‌کنندگان مورد استفاده قرار می‌گیرد (Victor, 2023; World Bank, 2024).

با این حال، یارانه‌های قیمتی با چالش‌ها و محدودیت‌های قابل توجهی نیز همراه هستند. یکی از مهم‌ترین مشکلات این سیاست‌ها بار مالی سنگین آن‌ها بر بودجه دولت است. در بسیاری از کشورها، هزینه‌های مربوط به یارانه‌های قیمتی از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود و در نتیجه ممکن است پایداری مالی دولت را تحت تأثیر قرار داده است (IMF, 2023; Victor, 2023). علاوه بر این، قیمت‌های پایین‌تر از سطح بازار ممکن است موجب مصرف بیش از حد، اتلاف منابع و کاهش انگیزه برای استفاده بهینه از کالاها شود. از دیگر مشکلات یارانه‌های قیمتی می‌توان به قاچاق کالا، شکل‌گیری بازارهای غیررسمی و افزایش فساد اقتصادی اشاره کرد. زمانی که قیمت یک کالا در داخل کشور به‌طور مصنوعی پایین نگه داشته می‌شود، ممکن است انگیزه قاچاق آن به کشورهای همسایه افزایش یابد. همچنین این نوع یارانه‌ها اغلب به‌صورت غیرهدفمند توزیع می‌شوند و در نتیجه ممکن است دهک‌های پردرآمد حتی بیشتر از دهک‌های کم‌درآمد از چنین یارانه‌ای بهره‌مند شوند. به همین دلیل، بسیاری از اقتصاددانان معتقدند که یارانه‌های قیمتی اگرچه در کوتاه‌مدت می‌توانند رفاه مصرف‌کنندگان را افزایش دهند، اما در بلندمدت ممکن است موجب ناکارآمدی اقتصادی و فشار بر منابع مالی دولت شوند (Coady et al., 2015).

یارانه نقدی^۵

یارانه نقدی یکی دیگر از رویکردهای نوین در سیاست‌های حمایتی محسوب می‌شود که در آن دولت به جای کاهش مستقیم قیمت کالاها، مبلغ مشخصی را به صورت نقدی به خانوارها یا افراد واجد شرایط، بدون الزام به خرید کالای خاص، پرداخت می‌کند. هدف اصلی این سیاست افزایش درآمد قابل تصرف خانوارها و فراهم کردن امکان انتخاب آزادانه برای مصرف کالاها و خدمات مورد نیاز است. در این مدل، خانوارها می‌توانند براساس ترجیحات و نیازهای خود تصمیم بگیرند که منابع دریافتی را برای خرید چه کالاهایی مصرف کنند. به همین دلیل، یارانه‌های نقدی نسبت به یارانه‌های قیمتی انعطاف‌پذیری بیشتری برای مصرف‌کنندگان ایجاد می‌کنند. بسیاری از کشورها در دهه‌های اخیر تلاش کرده‌اند با اصلاح نظام‌های یارانه‌ای، به سمت اجرای برنامه‌های پرداخت نقدی یارانه‌ها حرکت کنند (Gentilini, 2022).

از مهم‌ترین مزایای یارانه‌های نقدی می‌توان به کاهش هزینه‌های اجرایی، افزایش شفافیت و امکان هدف‌گیری بهتر گروه‌های کم‌درآمد اشاره کرد. در مقایسه با نظام‌های توزیع کالایی، اجرای برنامه‌های انتقال نقدی معمولاً به زیرساخت‌های اداری ساده‌تری نیاز دارد و احتمال نشت منابع در آن کمتر است. علاوه بر این، این نوع یارانه‌ها امکان طراحی نظام‌های حمایتی هدفمند را فراهم می‌کنند و دولت می‌تواند پرداخت‌ها را بر اساس سطح درآمد خانوارها تنظیم کند (World Bank, 2022).

با وجود این مزایا، یارانه‌های نقدی با چالش‌هایی نیز روبه‌رو هستند. یکی از مهم‌ترین محدودیت‌های این سیاست اثرپذیری شدید از تورم است. در شرایطی که نرخ تورم بالا باشد، ارزش واقعی پرداخت‌های نقدی به

⁵ Cash Subsidy

مرور زمان کاهش می‌یابد و اثربخشی آن در حمایت از رفاه خانوارها کم می‌شود. از این رو، اثربخشی یارانه نقدی به ثبات اقتصاد کلان و سازوکار به‌روزرسانی مستمر مبلغ پرداختی وابسته است (Gentilini, 2022; World Bank, 2024).

علاوه بر این، برخی منتقدان معتقدند که در صورت نبود نظارت یا برنامه‌ریزی مناسب، ممکن است بخشی از منابع نقدی در بخش‌هایی غیر از کالاهای ضروری مصرف شود. همچنین در بلندمدت، استمرار پرداخت‌های نقدی بدون اصلاحات ساختاری در اقتصاد ممکن است موجب کاهش انگیزه برای مشارکت در بازار کار یا ایجاد وابستگی به حمایت‌های دولتی شود. به همین دلیل، بسیاری از کشورها تلاش کرده‌اند برنامه‌های انتقال نقدی را با سیاست‌های مکملی مانند آموزش، بهداشت و توسعه اشتغال ترکیب کنند تا اثرات مثبت آن‌ها بر رفاه اجتماعی پایدارتر شود (Bastagli et al., 2016; UNDP, 2023).

کوپن و کالا برگ^۶

یکی دیگر از سازوکارهای مهم حمایت از مصرف‌کنندگان، استفاده از نظام‌های کوپن یا کالا برگ است. در این روش، دولت به جای پرداخت نقدی یا کاهش مستقیم قیمت کالاها، اعتبار مشخصی را در اختیار خانوارها قرار می‌دهد که تنها برای خرید کالاهای مشخصی (مانند مواد غذایی یا اقلام بهداشتی) قابل استفاده است. هدف اصلی این سیاست هدایت منابع حمایتی به سمت مصرف کالاهای ضروری و جلوگیری از انحراف منابع است. در گذشته، این نظام‌ها معمولاً به صورت کوپن‌های کاغذی اجرا می‌شدند، اما در سال‌های اخیر بسیاری از کشورها به سمت استفاده از کارت‌های الکترونیکی و سامانه‌های دیجیتال حرکت کرده‌اند. این تحول موجب افزایش شفافیت، کاهش فساد و بهبود کارایی نظام‌های توزیع یارانه شده است. با این وجود، اجرای این ابزار مستلزم زیرساخت اجرایی و فناوری اطلاعاتی مناسب است. نبود سامانه‌های دقیق شناسایی، ضعف شبکه توزیع و محدودیت در تنوع کالاهای مشمول می‌تواند کارایی آن را کاهش دهد. با این حال، در شرایط بحران غذایی یا تورم شدید، کالا برگ الکترونیکی می‌تواند ابزار مناسبی برای حفظ دسترسی حداقلی خانوارها به کالاهای اساسی باشد (Alderman et al., 2018).

از مهم‌ترین مزایای نظام‌های کوپن و کالا برگ می‌توان به هدف‌گیری دقیق‌تر گروه‌های خاص، هدایت مؤثرتر منابع و تقویت امنیت غذایی خانوارهای کم‌درآمد اشاره کرد. این سیستم به دولت اجازه می‌دهد که منابع حمایتی را به طور مستقیم برای تأمین کالاهای ضروری مانند مواد غذایی اختصاص دهد و از مصرف آن در سایر بخش‌ها جلوگیری کند. با این حال، اجرای این برنامه‌ها نیز با چالش‌هایی همراه است. یکی از مهم‌ترین مشکلات، هزینه‌های اجرایی و اداری نسبتاً بالا برای طراحی، اجرا و نظارت بر این نظام‌ها است. همچنین برخی موارد امکان شکل‌گیری بازارهای غیررسمی برای خرید و فروش کوپن‌ها وجود دارد. علاوه بر این، اجرای موفق این سیاست‌ها نیازمند وجود زیرساخت‌های اطلاعاتی و فناوری مناسب برای شناسایی دقیق خانوارهای هدف و مدیریت نظام توزیع است (FAO, 2022).

⁶ Voucher System

برنامه‌های حمایتی هدفمند^۷

نظام‌های یارانه مصرف‌کننده مبتنی بر برنامه‌های حمایتی هدفمند یکی از دیگر از ابزارهای سیاست‌گذاری رفاهی مدرن به‌شمار می‌آیند. این الگو، جایگزینی کارآمد برای یارانه‌های قیمتی فراگیر محسوب می‌شود که با هدف بهینه‌سازی استفاده از منابع عمومی و بهبود عدالت توزیعی طراحی شده‌است. در این سازوکار، دولت به‌جای سرکوب قیمت‌ها در سطح کلان، با بهره‌گیری از نظام‌های شناسایی دقیق انواع کمک‌های نقدی و غیرنقدی خود را به‌طور مستقیم به خانوارهای واجد شرایط و دهک‌های کم‌درآمد اختصاص می‌دهد. این امر نه تنها نشت منابع به دهک‌های غیرنیازمند را به حداقل می‌رساند، بلکه به دولت اجازه می‌دهد تا منابع محدود بودجه‌ای را با دقت بیشتری بر کاهش تأمین نیازهای اساسی معیشتی جامعه متمرکز کند (Coady et al., 2015).

مزیت کلیدی این رویکرد، توانمندی آن در حفظ تقاضای مؤثر در طبقات آسیب‌پذیر است، عاملی که به‌ویژه در شرایط بحران‌های اقتصادی و تورم‌های شدید نقش حیاتی در جلوگیری از تشدید رکود ایفا می‌کند. این برنامه‌ها می‌توانند به صورت نقدی یا غیرنقدی (مانند بن‌های هدفمند) اجرا شوند (Egger et al., 2022; Gentilini 2016). در الگوهای مشروط برنامه‌های حمایتی هدفمند، دولت‌ها علاوه بر حمایت فوری، با پیوند زدن کمک‌ها به شاخص‌های سلامت و آموزش در پی توانمندسازی بلندمدت خانوارها نیز هستند. مطالعات نشان می‌دهد موفقیت این برنامه‌ها به‌شدت به کیفیت نظام اطلاعاتی، ظرفیت اجرایی و پایداری سیاسی آن وابسته است. با این حال، اجرای چنین برنامه‌هایی با چالش‌های ساختاری مانند هزینه بالای اجرا، ضرورت به‌روزرسانی مستمر پایگاه‌های داده و لزوم حفظ محرمانگی و امنیت اطلاعات خانوارها مواجه است (Lindert et al., 2007).

نمونه‌های موفق این سیاست در کشورهای مختلف مشاهده می‌شود. در ایالات متحده، برنامه SNAP^۸ یا همان "برنامه کمک تغذیه تکمیلی" یکی از بزرگ‌ترین برنامه‌های حمایت غذایی در جهان محسوب می‌شود و میلیون‌ها خانوار کم‌درآمد از طریق کارت‌های الکترونیکی می‌توانند مواد غذایی مانند غلات، میوه‌ها، سبزیجات، حبوبات، تخم مرغ و لبنیات مورد نیاز خود را خریداری کنند (USDA Food and Nutrition Service, 2024). در هند نیز دولت از طریق نظام سیستم توزیع عمومی (PDS)^۹ کالاهای اساسی مانند برنج، گندم و سوخت‌های اساسی (مانند نفت سفید) را با قیمت یارانه‌ای در اختیار خانوارهای واجد شرایط قرار می‌دهد. (Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution, Government of India, 2024). در ایران نیز در سال‌های اخیر، بخشی از حمایت‌های تغذیه‌ای از گروه‌های آسیب‌پذیر از طریق دو برنامه‌ی «طرح یسنا» و «یارانه کودکان دارای سوءتغذیه» انجام می‌شود. این برنامه‌ها به‌صورت هدفمند مادران باردار، شیرده و دارای کودک زیر پنج سال را تحت پوشش قرار می‌دهند. خانوارهای مشمول، بر اساس نتایج آزمون^{۱۰} و قرار

⁷ Targeted Social Assistance

⁸ Supplemental Nutrition Assistance Program

⁹ Public Distribution System

^{۱۰} آزمون وسع: ارزیابی‌ای برای سنجش توان مالی و سطح برخورداری اقتصادی خانوار یا فرد است که معمولاً بر پایه شاخص‌هایی مانند درآمد، دارایی، هزینه‌ها، مالکیت اموال و شرایط معیشتی انجام می‌شود تا میزان استحقاق دریافت حمایت‌های دولتی، یارانه، وام یا سایر خدمات رفاهی تعیین شود.

گرفتن در دهک‌های کم‌درآمد شناسایی می‌شوند و در صورت احراز شرایط، ماهانه سبدهای تغذیه‌ای و بسته‌های بهداشتی رایگان دریافت می‌کنند. این مداخلات با هدف کاهش سوءتغذیه، تقویت سلامت مادر و کودک و ارتقای امنیت غذایی در میان اقشار کم‌درآمد طراحی شده‌اند.

مزایا و معایب یارانه‌های مصرف‌کننده

نحوه طراحی و اجرای یارانه‌های مصرف‌کننده در کشورها متأثر از شرایط اقتصادی، ظرفیت‌های نهادی و اولویت‌های سیاست رفاهی است؛ از این رو، هر یک از الگوهای حمایتی آثار متفاوتی بر کارایی اقتصادی، توزیع رفاه و پایداری مالی دولت‌ها برجای می‌گذارند. در این میان، یارانه‌های قیمتی به دلیل دامنه پوشش گسترده و امکان اثرگذاری سریع بر سطح قیمت کالاهای اساسی، غالباً در دوره‌های فشار معیشتی یا بی‌ثباتی بازار به‌عنوان ابزاری مداخله‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرند. با وجود این، تداوم چنین سیاستی در بلندمدت می‌تواند به تحمیل هزینه‌های سنگین بر بودجه عمومی، تضعیف سازوکارهای قیمتی و تخصیص غیربهبینه منابع منجر شود؛ مسئله‌ای که در نهایت کارایی اقتصادی و عدالت توزیعی را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد.

در مقابل، یارانه‌های نقدی به‌عنوان رویکردی مبتنی بر هدفمندسازی حمایت‌های اجتماعی، انعطاف‌پذیری بیشتری در تخصیص منابع و ارتقای شفافیت مالی و کاهش هزینه‌های اداری نسبت به نظام‌های سنتی یارانه‌ای را فراهم می‌سازند. با این وجود، کارآمدی این ابزار در اقتصادهای مبتلا به تورم مزمن یا بی‌ثباتی قیمتی با چالش جدی مواجه است، چراکه کاهش مستمر قدرت خرید، اثربخشی حمایتی پرداخت‌های نقدی را به‌سرعت تضعیف می‌کند.

از سوی دیگر، نظام‌های مبتنی بر کوپن و کالا برگ، به‌ویژه در حوزه امنیت غذایی، از ظرفیت بیشتری برای هدایت مستقیم حمایت‌ها به سمت تأمین کالاهای اساسی برخوردارند و امکان هدف‌گیری دقیق‌تر گروه‌های آسیب‌پذیر را فراهم می‌کنند. هرچند این شیوه‌ها ممکن است آزادی انتخاب مصرف‌کنندگان را تا حدودی محدود سازند، اما در شرایط بحران‌های اقتصادی، ناامنی غذایی، جنگ و محدودیت منابع عمومی، به‌عنوان یکی از ابزارهای مؤثر سیاست رفاهی برای تضمین حداقل معیشت خانوارها و حفظ تقاضای مؤثر در میان دهک‌های پایین درآمدی مورد توجه دولت‌ها قرار می‌گیرند.

در نهایت، برنامه‌های حمایتی هدفمند (مثل طرح‌های یارانه‌ی تغذیه) رویکرد تکمیلی برای گذار از یارانه‌های عمومی به سمت مداخلات اثربخش و هدفمند است. مزیت این رویکرد تمرکز بر گروه‌های آسیب‌پذیر خاص (مانند مادران باردار، دانش‌آموزان، خانوارهای کم‌درآمد و...) است. این رویکرد، ضمن کاهش نشت منابع به دهک‌های برخوردار، در صورت فراهم بودن زیرساخت‌های اجرایی و نظام‌های اطلاعاتی و پایش، می‌تواند به تقویت و نهادینه‌سازی نظارت داده‌محور بر وضعیت امنیت غذایی و نیز ارزیابی اثربخشی مداخلات کمک کند. با این حال، استمرار کارآمدی این برنامه‌ها در شرایط بی‌ثباتی، منوط به دو پیش‌شرط اساسی است: نخست، پویایی در شناسایی و پالایش لیست ذینفعان برای جلوگیری از خطاهای شمول و پوشش و دوم، تاب‌آوری زنجیره توزیع که تضمین می‌کند منابع اختصاص‌یافته، به‌صورت فیزیکی و به‌موقع به دست گروه‌های هدف در دورافتاده‌ترین مناطق نیز می‌رسد. در نهایت، ترکیب این «حمایت‌های متمرکز» با «نظام‌های نقدی عمومی»،

تعادلی هوشمندانه ایجاد می‌کند که هم‌زمان، کرامت و آزادی انتخاب خانوارها را محترم می‌شمارد و در شرایط بحران، ضامن پایداری معیشت خانوارها در برابر تکانه‌های تورمی خواهد بود. تنوع الگوهای حمایتی و تفاوت در پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و توزیعی آن‌ها، ضرورت ارزیابی تطبیقی کارکرد هر یک از شیوه‌های یارانه‌ای را دوچندان کرده است. از این‌رو، در ادامه، مزایا و محدودیت‌های انواع یارانه‌های مصرف‌کننده در جدول ۱ مورد بررسی قرار می‌گیرد.

جدول ۱- مقایسه انواع یارانه‌های مصرف‌کننده

نوع یارانه	مزایا	معایب
قیمتی	اثرگذاری فوری در تنظیم بازار و قیمت کالاهای اساسی؛ اثرگذاری سریع بر هزینه خانوار؛ پوشش همگانی؛ حمایت گسترده از مصرف کالاهای ضروری	خطای شمول بالا؛ تحمیل بار مالی سنگین بر بودجه دولت؛ ایجاد اختلال در سازوکار قیمت‌ها و کاهش کارایی بازار؛ افزایش احتمال قاچاق، رانت و مصرف بیش از حد
نقدی	افزایش قدرت انتخاب خانوارها؛ هزینه‌های اجرایی کمتر به دلیل تراکنش‌های مستقیم؛ شفافیت بیشتر در انتقال منابع به ذی‌نفعان	کاهش اثربخشی در شرایط تورمی به دلیل افت ارزش واقعی پرداخت‌ها؛ ریسک انحراف منابع از کالاهای اساسی؛ خطای پوشش (امکان بروز خطا در شناسایی گروه‌های هدف)؛ خطر وابستگی بلندمدت به پرداخت‌های نقدی
کوپنی و کالابری	هدایت هدف‌مند به سمت کالاهای اساسی؛ تضمین حداقل امنیت غذایی خانوارهای کم‌درآمد؛ امکان نظارت بیشتر بر نوع و میزان مصرف حمایت‌شده	هزینه‌های اجرایی و زیرساختی بالا؛ احتمال شکل‌گیری بازار سیاه یا مبادله غیررسمی اعتبارها؛ محدود شدن آزادی انتخاب خانوارها در نحوه مصرف
برنامه‌های حمایتی	هدف‌گیری دقیق با آزمون و خطا؛ تضمین حداقل امنیت غذایی خانوارهای کم‌درآمد؛ تمرکز بر گروه‌های آسیب‌پذیر؛ هم‌افزایی با شاخص‌های سلامت	نیازمند داده‌های پویا و به‌روز؛ خطای پوشش (امکان بروز خطا در شناسایی گروه‌های هدف)؛

منبع: تدوین محقق بر اساس مرور ادبیات پژوهش

از طرفی، تحلیل تطبیقی یارانه‌های حمایتی بر اساس شاخص‌های کلیدی (مطابق جدول ۲)، نشان‌دهنده تفاوت‌های ساختاری در پیامدهای اقتصادی و رفاهی هر یک از روش‌های یارانه‌ای است. نتایج این بررسی مؤید آن است که اگرچه یارانه نقدی از حیث کارایی هزینه‌ای در وضعیت مطلوبی قرار دارد، اما به دلیل ماهیت عمومی آن، با بالاترین «ریسک انحراف مصرف» مواجه بوده و فاقد تضمین لازم برای ارتقای امنیت غذایی خانوار در شرایط تکانه‌های تورمی است. در مقابل، نظام کالابری الکترونیک و برنامه‌های حمایتی هدفمند با وجود هزینه‌های اجرایی بیشتر، به دلیل دارا بودن ویژگی «هدف‌گیری دقیق» و تضمین مستقیم مصرف اقلام اساسی، ابزاری کارآمدتر برای مدیریت رفاهی در شرایط ناپایداری اقتصادی محسوب می‌شود.

یافته‌ها حاکی از آن است که مدل‌های متداول یارانه قیمتی، علیرغم سهولت در اجرا و پوشش‌دهی گسترده، با چالش جدی «اثرگذاری بر تورم» و ناکارآمدی در هدف‌گیری مواجه‌اند که پایداری مالی دولت را با مخاطره جدی روبه‌رو می‌سازد. بنابراین، گذار به سوی الگوهای حمایتی ترکیب‌ویژه تلفیق هدفمند کالابری الکترونیک با آزمون و خطا تنها ضریب اصابت حمایت‌ها به دهک‌های هدف را به نحو معناداری افزایش می‌دهد،

بلکه با کنترل غیرمستقیم بر مصرف نهایی، نقش مؤثری در تعدیل اثرات تورمی بر امنیت غذایی کشور ایفا خواهد کرد.

جدول ۲- ارزیابی تطبیقی کارایی و پیامدهای اقتصادی ابزارهای یارانه‌ای مصرف کننده.

منبع	کالابریگ / کوپن_برنامه حمایتی	یارانه قیمتی	یارانه نقدی	معیار ارزیابی
World Bank (2024); WFP (2022).	بالا	پایین	متوسط	هدفمندی ^{۱۱}
WFP (2022); IMF (2023).	متوسط	پایین	بالا	کارایی هزینه ^{۱۲}
IMF (2023); FAO (2021).	بالا	متوسط	پایین	اثر بر تورم غذایی ^{۱۳}
World Bank (2018– 2024); WFP (2021) UNICEF (2022).	پایین	متوسط	بالا	ریسک انحراف مصرف
WFP (2020–2023).	متوسط	متوسط تا بالا	پایین	هزینه اجرایی
	تضمین شده	تضمین شده	تضمین نشده	مصرف غذایی

بررسی تطبیقی تجارب جهانی نشان می‌دهد که هم کشورهای توسعه‌یافته (نظیر ایالات متحده) و هم کشورهای در حال توسعه (از جمله ایران، مصر و اندونزی) از «یارانه به مصرف کننده» به عنوان یکی از ابزارهای اصلی برای تضمین امنیت غذایی و کاهش فشارهای معیشتی استفاده می‌کنند. در اقتصادهای نوظهور، این حمایت عمدتاً از طریق تثبیت قیمت و یارانه‌های مستقیم بر کالاهای استراتژیک (مانند نان، برنج، روغن و سوخت) اعمال می‌شود (IMF, 2022). با این حال، شواهد نشان می‌دهد که اتکای صرف به این ابزار، فارغ از سطح توسعه‌یافتگی، با چالش‌های ساختاری نظیر فشار بر منابع مالی عمومی، تشویق به مصرف غیربهرینه و ایجاد اختلال در سازوکار قیمتی بازار همراه است.

براساس جدول ۳، کشورهای مورد مطالعه از طیف متنوعی از سازوکارهای توزیع یارانه بهره می‌برند که می‌توان آن‌ها را در سه دسته‌بندی کلی مطالعه کرد:

- مدل تثبیت قیمت عمومی: کشورهایی نظیر مصر، بنگلادش و الجزایر عمدتاً بر توزیع یارانه‌ای کالاهای اساسی متمرکز هستند تا دسترسی اقشار کم‌درآمد را حفظ کنند. این رویکرد اگرچه ضامن ثبات کوتاه‌مدت اجتماعی است، اما هزینه‌های بودجه‌ای سنگینی را به دولت تحمیل می‌کند.
- مدل حمایت‌های هدفمند و مشروط: کشورهایی مانند ایالات متحده (برنامه SNAP) و برزیل (برنامه Bolsa Família)، ضمن تفکیک گروه‌های هدف، حمایت‌های خود را به معیارهای رفاهی و سرمایه انسانی پیوند داده‌اند. این امر باعث شده تا یارانه نه به عنوان یک هزینه جاری، بلکه به عنوان سرمایه‌گذاری برای ارتقای استانداردهای زندگی تلقی شود.

¹¹ Targeting Accuracy

¹² Cost Efficiency

¹³ Inflation Pass-Through

- مدل ترکیبی و اصلاحی: تجربه چین نشان‌دهنده یک رویکرد هوشمندانه است؛ استفاده هم‌زمان از یارانه برای تشویق مصرف کالاهای ضروری و اعمال مالیات بر محصولات خاص، نشان می‌دهد که چگونه می‌توان از یارانه‌ها به عنوان ابزاری برای مدیریت و اصلاح الگوی مصرف جامعه بهره برد.

جدول ۳- سیاست‌های یارانه مصرف‌کننده در برخی کشورهای جهان

کشور	نوع غالب یارانه	توضیح کوتاه	منبع
ایالات متحده آمریکا	مصرف‌کننده + تولیدکننده	برنامه SNAP برای خانوارها و حمایت‌های کشاورزی (غلات، میوه‌ها، سبزیجات، لبنیات و تخم مرغ)	(USDA, 2023; OECD, 2022)
هند	مصرف‌کننده	سیستم توزیع عمومی مواد غذایی (PDS) (برنج، گندم و شکر و سوخت‌های ضروری مانند نفت سفید)	(World Bank, 2021)
چین	مصرف‌کننده	کشاورزی و مواد غذایی	(OECD, 2022)
ایران	مصرف‌کننده	(استفاده از یارانه برای کنترل بازار؛ یارانه برای میوه و برخی غذاها و مالیات برای برخی محصولات)	
ایران	مصرف‌کننده	یارانه نان و برنامه هدفمندی یارانه‌ها و کالا برگ طرح پسنا	
مصر	مصرف‌کننده	سیستم یارانه نان و کارت هوشمند غذایی	(WFP, 2020; IMF, 2021)
برزیل	مصرف‌کننده + اجتماعی	برنامه Bolsa Família برای امنیت غذایی	(World Bank, 2013)
اندونزی	مصرف‌کننده	برنامه یارانه برنج برای خانوارهای کم‌درآمد	(World Bank, 2020)
عربستان سعودی	مصرف‌کننده	یارانه مواد غذایی و حمایت از قیمت کالاهای اساسی، انرژی و سوخت (مصرف‌کنندگان تنها حدود ۲۵-۳۰٪ هزینه واقعی سوخت را پرداخت می‌کنند)	(IMF, 2022)
امارات متحده عربی	مصرف‌کننده	حمایت قیمتی از کالاهای اساسی و واردات غذایی	(World Bank, 2021)
پاکستان	مصرف‌کننده + نهاد	یارانه آرد، گندم و نهاده‌های کشاورزی	(FAO, 2021)
بنگلادش	مصرف‌کننده	توزیع برنج یارانه‌ای برای اقشار کم‌درآمد	(World Bank, 2020)
آفریقای جنوبی	مصرف‌کننده	برنامه‌های امنیت غذایی و تغذیه مدارس	(FAO, 2021)
مالزی	یارانه هدفمند و پرداخت نقدی	سوخت، برق، خدمات	(World Bank, 2019)
		از ۲۰۰۸ اصلاح یارانه‌ها؛ حذف بخشی از یارانه‌ها و پرداخت نقدی به دهک‌های کم‌درآمد	
الجزایر	مصرف‌کننده	مواد غذایی (غلات، شیر، شکر)	(World Bank, 2022b)
مصر	مصرف‌کننده	مواد غذایی (نان، روغن، شکر)	(WFP, 2020)

تجربیات کشورها در شرایط بحران

در شرایط عادی، سیاست‌های یارانه‌ای مصرف‌کننده عمدتاً در چارچوب مداخلات رفاهی و با هدف تقویت قدرت خرید، کاهش نابرابری‌های معیشتی و بهبود دسترسی اقتصادی خانوارها به کالاهای اساسی طراحی

می‌شوند. در این وضعیت، نقش دولت بیشتر بر تنظیم قدرت خرید و جبران نارسایی‌های توزیعی بازار متمرکز است و ابزارهایی مانند پرداخت‌های نقدی، کالابریگ یا یارانه‌های قیمتی به‌عنوان سازوکارهایی برای حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر و تثبیت رفاه مصرف‌کنندگان به کار گرفته می‌شوند. با این حال، تجربه‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که در مواجهه با شوک‌های شدید اقتصادی، اختلال در زنجیره‌های تأمین یا بحران‌های ژئوپلیتیک، کارکرد این ابزارها دچار تحول می‌شود و سیاست‌های حمایتی از سطح مداخلات رفاهی به سطح مداخلات تثبیت‌کننده در نظام تأمین و توزیع غذا ارتقا می‌یابد.

مطالعه تجارب بین‌المللی نشان می‌دهد که نظام‌های حمایتی در هر کشور، بازتابی از شرایط کلان اقتصادی، ظرفیت‌های نهادی و اولویت‌های رفاهی دولت‌ها در جهت صیانت از امنیت غذایی شهروندان است. ارزیابی تطبیقی این تجارب، از یک‌سو امکان استخراج درس‌آموخته‌ها و شناسایی الگوهای موفق را فراهم می‌سازد و از سوی دیگر، به مثابه نقشه‌راهی برای پرهیز از سیاست‌های ناکارآمد و پرهزینه عمل می‌کند. از این منظر، تضمین امنیت غذایی در مواجهه با تکانه‌های اقتصادی و بحران‌های طبیعی مستلزم دو لایه سیاست‌گذاری متمایز اما درهم‌تنیده است: نخست، مداخلات اضطراری و واکنش‌های سریع برای حفظ دسترسی فوری به اقلام ضروری و پیشگیری از بروز بحران‌های انسانی و دوم، سیاست‌های ساختاری و پایدار (از جمله یارانه‌ها و برنامه‌های حمایتی هدفمند) برای تثبیت رفاه خانوار و کاهش آسیب‌پذیری در بلندمدت. تجارب جهانی نشان می‌دهد موفقیت دولت‌ها تا حد زیادی به توانایی آن‌ها در تفکیک کارکردی و در عین حال هماهنگ‌سازی این دو سطح از مداخله وابسته است. بر همین اساس، در ادامه و با هدف تدوین راهکارهای سیاستی بومی‌سازی‌شده، تجربه چند کشور منتخب در حوزه یارانه‌های مصرف‌کننده و برنامه‌های امنیت غذایی، با ترکیب دو رویکرد «واکنش در بحران» و «سیاست‌گذاری یارانه‌ای» مورد بررسی و واکاوی قرار می‌گیرد.

○ الگوی مدیریت بحران در شرایط جنگی و حاد

در کشورهای درگیر بحران و تعارضات مسلحانه گسترده - نظیر اوکراین، سوریه و یمن - تجربه میدانی و گزارش‌های نهادهای بین‌المللی (FAO و WFP) نشان می‌دهد که در شرایط حاد بحران، منطق سیاست‌گذاری امنیت غذایی به‌طور اساسی با شرایط عادی تفاوت پیدا می‌کند. در این وضعیت، اولویت نخست دولت‌ها و سازمان‌های امدادی نه «طراحی سازوکارهای پیچیده حمایتی»، بلکه تضمین دسترسی فوری و پایدار به حداقل کالری مورد نیاز برای بقا است (FAO/WFP, May 2022). به همین دلیل، تمرکز اصلی بر تأمین و توزیع سبدی از اقلام «کالری‌محور»، زودپخت با قابلیت نگهداری بلند مدت (مانند آرد، غلات، حبوبات (مانند عدس) و روغن) خواهد بود؛ اقلامی که ضمن داشتن کالری بالا، امکان پخت سریع و آسان در شرایط محدودیت سوخت و زیرساخت را نیز فراهم می‌کنند (جدول ۴).

این تجربه نشان می‌دهد که در بستر جنگ، اولویت راهبردی با ملاحظات لجستیکی و تأمین فیزیکی اقلام اساسی است و ملاحظات مالی و پولی در جایگاه دوم قرار می‌گیرد. فروپاشی یا اختلال جدی در زنجیره‌های تأمین، نابسامانی بازارهای محلی، ناامنی در مسیرهای حمل‌ونقل، تخریب زیرساخت‌ها (جاده، بندر، انبار، سردخانه) و بی‌ثباتی شدید قیمت‌ها، عملاً کارایی ابزارهایی مثل یارانه نقدی، کوپن یا حتی کارت‌های اعتباری

را به شدت کاهش می‌دهد. در چنین فضایی، حتی اگر خانوارها پول در اختیار داشته باشند، بازار کارکرد عادی ندارد: کالا ممکن است اصلاً در دسترس نباشد، یا به دلیل احتکار، قاچاق و ریسک‌های امنیتی، قیمت‌ها به سطحی برسد که عملاً خرید را ناممکن کند.

بر این اساس، در الگوی مدیریت بحران در این کشورها، «توزیع فیزیکی مستقیم» - چه از طریق بسته‌های غذایی خانوار^{۱۴}، چه از طریق آشپزخانه‌های موقت^{۱۵} به عنوان تنها راهکار قابل اتکا برای جلوگیری از بروز قحطی، سوءتغذیه گسترده و فروپاشی کامل امنیت غذایی شناخته شده است. برنامه‌های امدادی در این شرایط، حول چند محور اصلی سازمان‌دهی می‌شوند:

- ایجاد و پایداری «کریدورهای انسانی» برای حمل غذا:

هماهنگی با طرف‌های درگیر و نهادهای بین‌المللی برای تضمین حداقلی از امنیت مسیرهای حمل‌ونقل (زمینی، دریایی یا ریلی) به‌منظور ورود گندم، آرد و سایر اقلام اساسی به مناطق درگیر.

- استقرار شبکه‌های توزیع محلی و جامعه‌محور:

اتکای جدی به ظرفیت‌های محلی - مانند شهرداری‌ها، شوراهای محلی، نهادهای خیریه و سازمان‌های جامعه مدنی - برای شناسایی خانوارهای در معرض گرسنگی، مدیریت صف‌ها، جلوگیری از هرج‌ومرج و کاهش ریسک انحراف و سرقت منابع.

- استانداردسازی سبد غذایی حداقلی:

تعریف «سبد پایه بحرانی» بر اساس حداقل نیاز کالری و پروتئین در روز، متناسب با شرایط فرهنگی و الگوی مصرف هر کشور، تا هم از بروز سوءتغذیه شدید جلوگیری شود و هم توزیع، قابلیت برنامه‌ریزی و تکرار پیدا کند.

- توجه به قابلیت پخت و زیرساخت خانوار:

در طراحی سبد، فرض بر این است که خانوار ممکن است به سوخت، آب سالم یا امکانات آشپزی مدرن دسترسی محدود داشته باشد؛ لذا، انتخاب اقلامی که زمان پخت کوتاه‌تری دارند و نیاز به فرآوری پیچیده ندارند، یک پیش‌شرط اساسی است.

- حداقل‌سازی نقش پول در مرحله حاد بحران:

در اوج بحران، ابزارهایی مانند یارانه نقدی یا حتی کوپن‌های مبتنی بر ارزش مالی، عمدتاً به «مرحله دوم» یا «مناطق با ثبات نسبی» موکول می‌شوند. در مناطقی که بازار هنوز تا حدی کار می‌کند، ممکن است ترکیبی از کمک نقدی مشروط و توزیع فیزیکی به کار گرفته شود؛ اما در مناطق جنگی با تخریب شدید، تجربیات اوکراین، سوریه و یمن نشان می‌دهد که هرگونه اتکا به سازوکار پولی بدون تضمین عرضه فیزیکی، عملاً به شکست می‌انجامد.

در نهایت در شرایط بحرانی، امنیت غذایی در درجه اول یک مسئله لجستیک و حکمرانی محلی است، نه یک مسئله صرفاً مالی. تا زمانی که زیرساخت‌های حداقلی برای ورود و توزیع کالا برقرار نشده و شبکه‌های محلی توزیع تقویت نشده‌اند، افزایش حجم یارانه نقدی نه‌تنها کمکی به دسترسی غذایی نمی‌کند، بلکه می‌تواند تورم

¹⁴ Food Rations

¹⁵ Community Kitchens

موضعی، بازار سیاه و ناامنی اجتماعی را تشدید کند. بنابراین، تجربه کشورهای یادشده تأکید می‌کند که طراحی نظام حمایت غذایی در شرایط بحران، باید بر محور «توزیع فیزیکی مستقیم، کالری‌محور و جامعه‌محور» استوار باشد و ابزارهای نقدی، صرفاً در حاشیه و در مراحل بعدی که بخشی از بازارها احیا شده‌اند، به کار گرفته شوند.

جدول ۴- سیاست‌های یارانه‌ای برخی کشورهای جهان در شرایط بحران

کشور	نوع بحران	اقلام غذایی اصلی توزیع شده	منبع
اوکراین	جنگ، انسداد زنجیره تأمین مواد غذایی	آرد، برنج، عدس، لوبیا، روغن، شکر، نمک، کنسرو گوشت و ماهی، چای، شیر خشک	WFP Syria Country Brief, Dec 2022 – FAO Food Security Dashboard
سوریه	جنگ داخلی، ناامنی غذایی	آرد، برنج، بلغور، عدس، نخود، روغن سویا، شکر، نمک، رب گوجه، غذای کودک	WFP Syria Country Brief, Dec 2022 – FAO Food Security Dashboard
یمن	جنگ و قحطی	آرد، برنج، حبوبات، روغن، شکر، خرما، کنسرو ماهی، نمک، مکمل کودکان	WFP Yemen Operational Update, Feb 2023 – UNICEF Nutrition Cluster Report
ترکیه	زلزله بزرگ ۲۰۲۳	نان، کنسرو لوبیا و گوشت، بیسکویت انرژی‌زا، شیر استریل، آب، سوپ فوری	AFAD & Turkish Red Crescent Earthquake Response, 2023
ژاپن	سونامی و بحران انرژی ۲۰۱۱	برنج پخته بسته‌ای، نان خشک، ماهی کنسروی، سوپ میسو، سبزی خشک، چای سبز، بیسکویت غنی شده	Cabinet Office of Japan – Disaster Preparedness Food Protocols, 2011
بنگلادش	سیل‌های شدید	برنج، عدس، روغن سویا، شکر، بیسکویت غنی شده، سرم، کنسرو ماهی	WFP Bangladesh Flood Relief Operations, 2022
لبنان	بحران اقتصادی و تورم غذایی	آرد، ماکارونی، حبوبات، روغن، شکر، رب گوجه، کنسرو ماهی، چای	FAO & WFP Lebanon Food Parcel Program, 2022–2023
ایران	زلزله و سیل	برنج، عدس، لپه، کنسرو لوبیا و ماهی، رب روغن، نان، خرما، چای، آب معدنی	جمعیت هلال احمر ایران – گزارش امدادرسانی بلایای طبیعی، ۱۴۰۲

○ مدل‌های هدفمند و سیستم‌های تأمین اجتماعی (آمریکا، هند و برزیل):

در برخی از کشورهای پیشرو یا در حال توسعه اقتصادی، سیاست‌گذاران برای غلبه بر ناکارآمدی و هزینه‌های فزاینده‌ی ناشی از یارانه‌های قیمتی گسترده، فرآیند گذار به سمت الگوهای توزیع هدفمند را آغاز کرده‌اند. برای نمونه، ایالات متحده آمریکا با برنامه کمک تغذیه تکمیلی «SNAP»، هند از طریق «سیستم توزیع عمومی» (PDS) و برزیل با برنامه Bolsa Família، ثابت کرده‌اند که گذار به سمت «حمایت‌های مشروط و هوشمند» راهکار اصلی ارتقای بهره‌وری است. آمریکا با بهره‌گیری از زیرساخت‌های الکترونیک، «شناسایی دقیق گروه‌های هدف» را نهادینه کرده و برزیل با گره زدن یارانه به شاخص‌های توسعه انسانی (بهداشت و آموزش)، آن را از ابزاری برای «بقای موقت» به اهرمی برای «توانمندسازی بلندمدت» تبدیل کرده است.

این میان، تجربه‌ی کشورهایی مانند مصر در هوشمندسازی کارت‌های نان، نشان‌دهنده تلاش برای گذار از یارانه‌های قیمتی کور به سمت سازوکارهای نظارتی است که می‌تواند مانع از نشت منابع و هدررفت در سیستم‌های سنتی شود. در این میان، تجربه هند با «سیستم توزیع عمومی» (PDS) نمونه‌ای قابل‌تأمل از تلاش برای برقراری امنیت غذایی در مقیاسی کلان است. این نظام با هدف حمایت از خانوارهای کم‌درآمد، اقلامی نظیر برنج، گندم، شکر را از طریق خرید تضمینی و توزیع در شبکه‌ای گسترده از فروشگاه‌های دولتی با قیمت یارانه‌ای عرضه می‌کند.

در ادامه، به‌منظور درک بهتر تفاوت‌ها و شباهت‌های الگوهای حمایتی، سیاست‌های یارانه غذایی چهار مطالعه‌ی موردی ایالات متحده آمریکا، هند، برزیل و مصر، به‌صورت بررسی می‌شود:

■ ایالات متحده آمریکا

در ایالات متحده، «برنامه کمک تغذیه تکمیلی» (SNAP) مهم‌ترین ابزار حمایت غذایی دولت فدرال محسوب می‌شود. این برنامه که پیش‌تر با عنوان Food Stamps شناخته می‌شد، از طریق کارت‌های الکترونیکی خرید، امکان تأمین مواد غذایی مورد نیاز خانوارهای کم‌درآمد (غلات، میوه‌ها، سبزیجات، لبنیات و تخم مرغ) را فراهم می‌کند. یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های این برنامه، هدف‌گیری نسبتاً دقیق و انعطاف‌پذیری بالای آن در تأمین نیازهای مصرف‌کنندگان است. علاوه بر این، استفاده از زیرساخت‌های الکترونیکی و پایگاه‌های اطلاعاتی جامع، موجب افزایش شفافیت و کاهش هزینه‌های اجرایی آن شده است. مطالعات نشان می‌دهد، این برنامه در دوره‌های رکود اقتصادی نقش «تثبیت‌کننده خودکار» را ایفا می‌کند و با افزایش حمایت در زمان افت درآمد، از کاهش بیشتر مصرف مواد غذایی خانوارها جلوگیری می‌کند (Bitler & Hoynes, 2023). با این وجود، برخی منتقدان بر این باورند که وابستگی بلندمدت بخشی از خانوارها به حمایت‌های دولتی و هزینه‌های مالی فزاینده، از جمله چالش‌های این برنامه به شمار می‌رود.

■ هند

هند یکی از گسترده‌ترین نظام‌های حمایت غذایی در جهان را از طریق «سیستم توزیع عمومی» (PDS) اجرا کرده است. این نظام با هدف تأمین امنیت غذایی و حمایت از خانوارهای کم‌درآمد، کالاهای اساسی نظیر برنج، گندم، شکر و سوخت‌های ضروری مانند نفت سفید را با قیمت یارانه‌ای در اختیار خانوارها قرار می‌دهد. دولت هند از طریق خرید تضمینی محصولات کشاورزی و توزیع آن‌ها در شبکه‌ای گسترده از فروشگاه‌های دولتی، تلاش کرده است دسترسی گروه‌های آسیب‌پذیر به مواد غذایی ضروری را حفظ کند.

مطالعات نشان می‌دهد که این سیستم نقش قابل توجهی در کاهش فقر غذایی، تثبیت مصرف خانوارهای کم‌درآمد و کاهش آسیب‌پذیری معیشتی ایفا کرده است؛ با این حال، چالش‌هایی نظیر نشت منابع، فساد اداری، ضعف در شناسایی دقیق مشمولان و ناکارآمدی در نظام توزیع، از مهم‌ترین محدودیت‌های این سیاست محسوب می‌شود (Swaminathan, 2000). در سال‌های اخیر، دولت هند با بهره‌گیری از سامانه‌های دیجیتالی و کارت‌های هوشمند، درصدد افزایش شفافیت و بهبود کارایی این نظام برآمده است (Khera, 2023).

▪ برزیل

برنامه «بولسا فامیلیا» (Bolsa Família) در برزیل، یکی از موفق‌ترین نمونه‌های انتقال نقدی مشروط در کشورهای درحال توسعه محسوب می‌شود. این برنامه با هدف کاهش فقر، ارتقای امنیت غذایی و بهبود شاخص‌های انسانی، کمک‌های نقدی را به خانوارهای کم‌درآمد مشروط به رعایت الزاماتی نظیر حضور کودکان در مدرسه و دریافت خدمات بهداشتی اختصاص می‌دهد این برنامه با اتصال پرداخت نقدی به رفتارهای مطلوب اجتماعی همچون تحصیل فرزندان و مراقبت‌های سلامت، تلاش کرده است میان کاهش فقر، ارتقای سرمایه انسانی و حمایت درآمدی پیوند برقرار کند. تجربه برزیل نشان می‌دهد که یارانه نقدی، اگر در قالب یک نظام حمایتی طراحی شده و مشروط اجرا شود، می‌تواند آثار فراتر از جبران کوتاه‌مدت معیشت داشته باشد و بر توسعه انسانی نیز اثر بگذارد (Lindert et al., 2021). علاوه بر این، پیوند میان حمایت مالی و سرمایه‌گذاری در آموزش و سلامت، موجب شده است این برنامه صرفاً یک سیاست حمایتی کوتاه‌مدت نباشد، بلکه به‌عنوان ابزاری برای ارتقای سرمایه انسانی نیز عمل کند. با این وجود، تداوم موفقیت این برنامه نیازمند ثبات مالی دولت و کارآمدی نظام اجرایی است.

▪ مصر

مصر یکی از قدیمی‌ترین نظام‌های یارانه غذایی را در منطقه خاورمیانه دارد و یارانه نان، برای دهه‌ها به‌عنوان یکی از ارکان اصلی سیاست رفاهی این کشور شناخته شده است. دولت مصر با هدف حفظ ثبات اجتماعی، کنترل قیمت مواد غذایی و حمایت از اقشار کم‌درآمد، نان را با قیمت یارانه‌ای در اختیار طیف وسیعی از جامعه قرار داده است. این سیاست در مقاطع مختلف، به کاهش نارضایتی اجتماعی و حفظ حداقل امنیت غذایی خانوارها کمک کرده است؛ با این حال، استمرار یارانه‌های گسترده غذایی، بار مالی سنگینی بر بودجه عمومی دولت تحمیل کرده است. از این‌رو، دولت مصر به تدریج به سمت اصلاح نظام یارانه، استفاده از کارت‌های هوشمند و هدفمندسازی حمایت‌ها حرکت کرده است. تجربه مصر نشان می‌دهد که تداوم یارانه‌های فراگیر در بلندمدت با چالش‌هایی نظیر فشار بر منابع مالی دولت و بروز ناکارآمدی‌های ساختاری مواجه می‌شود؛ از این‌رو اصلاح این نظام‌ها مستلزم اجرای تدریجی، جلب پذیرش اجتماعی و پیش‌بینی سازوکارهای جبرانی برای گروه‌های آسیب‌پذیر است (Breisinger et al., 2022).

▪ ایران

نظام یارانه‌ای در ایران طی دهه‌های اخیر ترکیبی از یارانه‌های قیمتی، ارز ترجیحی، پرداخت‌های نقدی و در سال‌های اخیر کالا برگ الکترونیکی بوده است. دولت با هدف حمایت از معیشت خانوارها، کنترل قیمت کالاهای اساسی و کاهش آثار تورمی، از ابزارهای مختلف یارانه‌ای استفاده کرده است. با این وجود، تجربه ایران نشان می‌دهد که عدم هدف‌گیری دقیق، ضعف در نظام اطلاعاتی و تداوم پرداخت‌های غیرهدفمند، در بسیاری از موارد به اتلاف منابع، افزایش بار مالی دولت و کاهش اثربخشی سیاست‌های حمایتی منجر شده است. همچنین، تداوم تورم و نوسانات اقتصادی، بخشی از کارایی یارانه‌های نقدی را کاهش داده

است. در همین راستا، حرکت به سمت نظام‌های هوشمند و هدفمند حمایتی، از جمله کالابرج الکترونیکی و شناسایی دقیق دهک‌های درآمدی، به یکی از محورهای اصلی اصلاحات سیاستی در ایران تبدیل شده است.

پیشنهادات سیاستی: الگوی گذار به امنیت غذایی تاب‌آور با نگاه به تجارب جهانی

در فرآیند تدوین راهکارهای اجرایی، واقع‌بینی سیاستی اقتضا می‌کند که با احتراز از رویکردهای کمال‌گرایانه، بهره‌گیری از اصلاحات ساختاریافته و مرحله‌ای، متناسب با زیرساخت‌های موجود، به عنوان راهبرد محوری در دستور کار قرار گیرد. تجارب کشورهای موفق در حوزه امنیت غذایی نشان می‌دهد که کارآمدی نظام حمایتی نه در حذف یا تثبیت مطلق یارانه‌ها، بلکه در «انعطاف‌پذیری و تنوع بخشی به ابزارهای حمایتی» نهفته است. بر این اساس، محورهای زیر به‌عنوان اولویت‌های کلیدی در تدوین نگاهت نهادی ارائه می‌گردد:

۱. اولویت‌بندی گذار از «یارانه‌های قیمتی» به «یارانه‌های هدفمند برای خانوارها»

تجارب کشورهای در حال توسعه نشان داده است که یارانه‌های قیمتی (تعیین دستوری قیمت) به‌واسطه ایجاد رانت و فساد در شبکه تأمین و توزیع و نشت منابع به حلقه‌های غیر هدف، عموماً به جای تخصیص به دهک‌های پایین درآمدی، صرف پوشش هزینه‌های ناشی از ناکارآمدی شبکه توزیع و رانت دلالان می‌گردد. بر این اساس، تغییر رویکرد از حمایت در مبدأ زنجیره به «تخصیص اعتبار مستقیم» در انتهای زنجیره (مصرف‌کننده نهایی) ضروری به‌نظر می‌رسد. این سازوکار ضمن صیانت از قدرت خرید دهک‌های کم‌درآمد در برابر تکانه‌های تورمی، با آزادسازی سیگنال‌های قیمتی، پایداری عرضه را تضمین می‌نماید.

۲. هوشمندسازی مدیریت زنجیره تأمین با الگوی ذخایر راهبردی غیرمتمرکز

اتکا به انبارهای متمرکز و بزرگ برای ذخیره‌سازی کالاهای اساسی، در شرایط بحران به دلیل اختلال در شریان‌های مواصلاتی ملی، به یک نقطه ضعف جدی برای امنیت غذایی تبدیل می‌شود. بر این اساس، واقع‌بینی سیاستی اقتضا می‌کند که با تغییر رویکرد از مدیریت متمرکز به سمت «تاب‌آوری محلی»، شبکه ذخایر استراتژیک را در سطح استان‌ها، به‌ویژه در نقاط مرزی و مراکز پرجمعیت، بازطراحی کرد. این الگو که در کشورهای با ریسک بالای جغرافیایی آزموده شده، وابستگی به شبکه حمل‌ونقل سراسری را در شرایط بحران کاهش داده و سرعت پاسخگویی دولت را در توزیع سریع کالا دوچندان می‌کند.

۳. استقرار «صندوق ثبات غذایی» برای مهار شوک‌های قیمتی

ایجاد صندوق‌های ثبات^{۱۶}، یک راهکار استاندارد جهانی برای بی‌اثر کردن جرقه قیمت‌ها در بازار داخلی است که در کشورهای هند، شیلی و تایلند^{۱۷} مورد استفاده قرار گرفته است. در این روش، بخشی از درآمدهای حاصل از اصلاح یارانه‌ها، به جای واریز به بودجه عمومی، در این صندوق ذخیره شود. وظیفه اصلی این صندوق، «نقش‌آفرینی به عنوان ضربه‌گیر» در زمان جهش‌های ناگهانی قیمت در بازار جهانی است. با این ابزار، دولت

¹⁶ Commodity/ Price Stabilization Funds

¹⁷ هند: صندوق تثبیت قیمت (Price Stabilization Fund - PSF)، شیلی: صندوق تثبیت قیمت مس و سوخت (FECEP / FEPP)، تایلند: صندوق ملی نفت و مداخلات برنج (National Oil Fund & Rice Intervention)

می‌تواند در زمان گرانی‌های بین‌المللی، بدون نیاز به بازگشت به سیاست‌های آسیب‌زایی مثل ارز ترجیحی، مابه‌تفاوت قیمت را جبران کرده و آرامش را به بازار بازگرداند.

۴. پیوند «حمایت اجتماعی» با «ارتقای تولید داخلی»

امنیت غذایی بدون تولید داخلی قوی، پایدار نمی‌ماند. پیشنهاد می‌شود بخشی از اعتبارات تخصیصی به برنامه کالابریج، به صورت غیرمستقیم از طریق «حمایت از زنجیره تأمین داخلی» هزینه شود. برای مثال، یارانه به نهاده‌های تولید و ارتقای فناوری‌های کشاورزی (نظیر بذور اصلاح‌شده و سیستم‌های آبیاری دقیق) برای تولیدکنندگان داخلی، منجر به کاهش قیمت تمام‌شده محصول نهایی برای مصرف‌کننده می‌شود.

۵. حکمرانی داده‌محور

پیشنهاد می‌شود «پایگاه رفاه ایرانیان» با داده‌های مالیاتی و بانکی و سایر منابع اطلاعات به‌روزرسانی شده و فرآیند «آزمون وسع» به صورت فصلی انجام گیرد. در شرایط بحرانی، باید پروتکل‌های دولت برای شناسایی خانوارها منعطف‌تر شود تا دهک‌هایی که به دلیل شوک‌های اقتصادی به یک‌باره آسیب‌دیده‌اند، بلافاصله تحت پوشش قرار گیرند.

جمع‌بندی

پایداری امنیت غذایی، به‌ویژه در شرایط بحران و جنگ، بیش از آنکه به حجم منابع تخصیص‌یافته وابسته باشد، به «هوشمندی در طراحی»، «دقت در شناسایی» و «انعطاف در ابزارها» بستگی دارد. بررسی تجارب بین‌المللی به‌وضوح نشان می‌دهد که موفقیت سیاست‌های یارانه‌ای در گرو گذار از یارانه‌های قیمتی ناکارآمد به سمت حمایت‌های هدفمند و داده‌محور است.

یافته‌های گزارش مؤید آن است که کارآمدی نظام یارانه‌ای نه در تثبیت قیمت‌ها، بلکه در هوشمندسازی تخصیص منابع و تقویت زیرساخت‌های لجستیکی نهفته است.

بر این اساس، تحقق امنیت غذایی پایدار مستلزم پیاده‌سازی هم‌زمان این پنج راهبرد کلیدی است:

۱. اصلاح مکانیسم حمایتی: گذار از یارانه‌های قیمتی به «اعتبارات هدفمند خانوار» جهت صیانت مستقیم از قدرت خرید دهک‌های آسیب‌پذیر.

۲. تاب‌آوری لجستیکی: بازطراحی شبکه توزیع از طریق استقرار «ذخایر راهبردی غیرمتمرکز» با هدف کاهش وابستگی به شریان‌های مواصلاتی مرکزی در شرایط بحران.

۳. تثبیت اقتصادی: ایجاد «صندوق ثبات امنیت غذایی» جهت خنثی‌سازی تکان‌های قیمت جهانی و جایگزینی آن با سیاست‌های آسیب‌زای ارزی.

۴. پایداری تولید: هدایت منابع حمایتی به سمت ارتقای بهره‌وری در زنجیره ارزش و کاهش هزینه‌های تولید در مبدأ.

۵. حکمرانی داده‌محور: استقرار نظام «آزمون وسع پویا» بر بستر پایگاه رفاه ایرانیان جهت شناسایی هوشمند و به‌لحظه گروه‌های هدف.

در نهایت، پیشنهاد می‌شود این اصلاحات در قالب یک «برنامه مرحله‌بندی شده و ساختاریافته» و منطبق بر ظرفیت‌های زیرساختی کشور اجرا گردد. تنها از طریق این هم‌گرایی است که می‌توان توازن میان «تاب‌آوری حاکمیتی» و «عدالت رفاهی» را در شرایط ثبات و بحران تضمین نمود.

منابع

- Alderman, H., Gentilini, U., & Yemtsov, R. (2018). The 1.5 billion people question: Food, vouchers, or cash transfers? World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/398281476195489734/the-1-5-billion-people-question-food-vouchers-or-cash-transfers>
- Atkinson, A. B. (2021). *Measuring poverty around the world*. Princeton University Press. <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691191226/measuring-poverty-around-the-world>
- Barr, N. (2020). *Economics of the welfare state* (6th ed.). Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/economics-of-the-welfare-state-9780198856031>
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T., & Pellerano, L. (2021). *Cash transfers: What does the evidence say? A rigorous review of impacts and the role of design and implementation features*. Overseas Development Institute. <https://odi.org/en/publications/cash-transfers-what-does-the-evidence-say/>
- Bitler, M., & Hoynes, H. (2016). The more things change, the more they stay the same? The safety net and poverty in the Great Recession. *Journal of Economic Perspectives*, 30(2), 77–100. <https://doi.org/10.1257/jep.30.2.77>
- Breisinger, C., El-Laithy, H., Armanious, D., & Abdelwahab, M. (2022). *Reforming Egypt's food subsidy system: Evidence and policy implications*. International Food Policy Research Institute. <https://www.ifpri.org>
- Clements, B., Fabrizio, S., & Gupta, S. (2022). *Energy subsidy reform: Lessons and implications*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications>
- Coady, D., Flamini, V., & Sears, L. (2015). *The unequal benefits of fuel subsidies revisited*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15250.pdf>
- Coady, D., Grosh, M., & Hoddinott, J. (2004). *Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14902>
- Egger, D., Haushofer, J., Miguel, E., Niehaus, P., & Walker, M. (2022). General Equilibrium Effects of Cash Transfers: Experimental Evidence from Kenya. *Econometrica*, 90(6), 2603–2643 <https://doi.org/10.3982/ECTA17945>
- FAO/WFP, *Monitoring food security in food crisis countries with conflict situations*, May 2022
- Food and Agriculture Organization (FAO). (2022). *The state of food security and nutrition in the world 2022*. FAO. <https://doi.org/10.4060/cc0639en>
- Food and Agriculture Organization (FAO). (2023). *Food security statistical reports*. FAO. <https://www.fao.org/statistics/en/>
- Gentilini, U. (2016). The Revival of the “Cash versus Food” Debate: New Evidence for an Old Quandary?. *World Bank Research Observer*, 31(1), 135–167. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkv012>

- Gentilini, U. (2022). *Cash transfers in pandemic times: Evidence, practices, and implications from the largest scale up in history*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35273>
- International Monetary Fund (IMF). (2021). *Arab Republic of Egypt: Country report*. IMF. <https://www.imf.org/en/Countries/EGY>
- International Monetary Fund (IMF). (2022). *Saudi Arabia: Staff country report 2022*. IMF. <https://www.imf.org/en/Countries/SAU>
- International Monetary Fund (IMF). (2023). *Subsidy reform and fiscal sustainability*. IMF. <https://www.imf.org/en/Publications>
- Keynes, J. M. (1936). *The general theory of employment, interest and money*. Macmillan. <https://www.marxists.org/reference/subject/economics/keynes/general-theory/>
- Khera, R. (2011). India's public distribution system: Utilisation and impact. *Journal of Development Studies*, 47(7), 1038–1060. <https://doi.org/10.1080/00220388.2010.527947>
- Lindert, K., Linder, A., Hobbs, J., & de la Brière, B. (2007). *The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing conditional cash transfers in a decentralized context*. World Bank.
- Lindert, K., Linder, A., Hobbs, J., & de la Brière, B. (2007). *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*. World Bank Social Protection Discussion Paper.
- Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution, Government of India. (2024). Targeted Public Distribution System (TPDS). URL: <https://dfpd.gov.in>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2021). *Agricultural policy monitoring and evaluation 2021*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/2d810e01-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2022). *Agricultural policy monitoring and evaluation 2022*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/7f4542bf-en>
- Swaminathan, M. (2000). *Weakening welfare: The public distribution of food in India*. LeftWord Books. <https://archive.org/details/weakeningwelfare0000swam>
- United Nations Development Programme (UNDP). (2023). *Building resilient social protection systems: Lessons from cash transfer integration policies*. UNDP. <https://www.undp.org>
- United States Department of Agriculture (USDA). (2023). *Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)*. USDA Food and Nutrition Service. <https://www.fns.usda.gov/snap>
- USDA Food and Nutrition Service. (2024). *Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)*. U.S. Department of Agriculture. URL: <https://www.fns.usda.gov/snap/supplemental-nutrition-assistance-program>
- World Bank. (2020). *The state of social safety nets 2018*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29115>
- World Bank. (2021). *Food security and public distribution systems*. World Bank. <https://www.worldbank.org/en/topic/agriculture>
- World Bank. (2022a). *Food security and poverty reduction report*. World Bank. <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty>
- World Bank. (2022b). *Food security and subsidy reforms in the Middle East and North Africa*. World Bank. <https://www.worldbank.org/en/region/mena>
- World Bank. (2024). *The state of social protection report 2024: Universalizing protection in a changing world*. World Bank. <https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection>
- World Food Programme (WFP). (2020). *Egypt food subsidy system*. WFP. <https://www.wfp.org/countries/egypt>



مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب

تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان موسوی (فرصت)، شماره ۱۷۵
کد پستی: ۱۵۸۳۶۴۸۴۹۹ شماره تماس: ۰۲۱-۸۵۷۳۲۸۵۱
وب سایت: www.awnrc.com ایمیل: info@awnrc.com