



سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران

سازمان اسناد و کتابخانه ملی
جمهوری اسلامی ایران

۲۴

بررسی
تجربه‌های جهانی
حمایت از خانوار

بهار ۱۳۹۳

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح اصلاح بازار انرژی
بررسی تجربه‌های جهانی حمایت از خانوار



طرح اصلاح بازار انرژی
بررسی تجربه‌های جهانی حمایت از خانوار
ناشر: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

نوبت چاپ: اول

تاریخ انتشار: بهار ۱۳۹۳

آماده‌سازی ادبی و هنری: دفتر تدوین منابع علمی موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

آدرس ناشر: خیابان شهید باهنر (نیاوران) - جمال آباد - خیابان شهید مختار عسگری - شماره ۶

تلفکس: ۲۶۱۱۶۸۵۲

فهرست مطالب

پیش گفتار.....	۹
مقدمه.....	۱۳
معرفی.....	۱۶
۱-انواع روش های حمایت از خانوار.....	۱۸
۱-۱- برنامه های پرداخت انتقالی نقد و شبه نقد.....	۲۰
۱-۱-۱- برنامه های پرداخت انتقالی شرطی.....	۲۲
۱-۱-۲- پرداخت انتقالی غیر شرطی.....	۳۵
۲-۱- برنامه های پرداخت کالایی.....	۳۹
۱-۲-۱- جیره غذایی.....	۳۹
۳-۲-۱- برنامه غذایی مدارس.....	۴۱
۴-۲-۱- برنامه اورژانسی مواد غذایی.....	۴۱
۳-۱- برنامه های یارانه عمومی.....	۴۳
۱-۳-۱- حمایت های قیمتی غیرمستقیم سراسری برای غذا.....	۴۵
۲-۳-۱- فروش یارانه ای هدفگیری نشده.....	۴۵
۳-۳-۱- یارانه انرژی و آب و برق.....	۴۶
۴-۱- برنامه های معافیت از پرداخت هزینه.....	۵۰
۵-۱- برنامه های کار عمومی.....	۵۲
۲- بررسی تجربه های جهانی در انجام هدفگیری.....	۵۶
۱-۲- منافع هدفگیری.....	۵۷
۲-۲- هزینه های هدفگیری.....	۵۸
۳-۲- انواع روش های هدفگیری.....	۵۹
۱-۳-۲- روش های مبتنی بر ارزیابی فردی.....	۶۰
۲-۳-۲- طبقه بندی کردن.....	۶۱

۶۱	۲-۳-۳- روش های انتخاب براساس ترجیحات فرد
۶۲	۲-۴- بررسی روش های هدفگیری
۶۶	جمع بندی و نتیجه گیری
۷۱	منابع

فهرست نمودارها

- نمودار ۱: سهم ذی نفعان دهک‌های مختلف از برنامهٔ پرداخت انتقالی شرطی ۳۰
- نمودار ۲: مقایسهٔ خط فقر در قبل و بعد از برنامهٔ پرداخت انتقالی شرطی ۳۱
- نمودار ۳: درصد تغییرات ثبت نام در مدارس در قبل و بعد از ۳۲

فهرست جداول

- جدول ۱: توزیع برنامه‌های اجرا شده به تفکیک مناطق ۶۲
- جدول ۲: توزیع روش‌های هدفگیری به تفکیک مناطق ۶۴
- جدول ۳: توزیع روش‌های هدفگیری بر اساس نوع یارانه ۶۵

پیش‌گفتار

طی سه دهه گذشته، قیمت‌گذاری پایین حامل‌های انرژی در بازار داخلی، پدیده‌های نامطلوب بسیاری در پی داشته - از جمله بهره‌برداری ناکارا از انرژی، انباشت تجهیزات و فن‌آوری‌های پرمصرف و انرژی‌بر و قاچاق سوخت - که میزان مصرف انرژی را در کشورمان به سطحی بسیار فراتر از متوسط جهانی رسانده است. روند هدر رفتن سرمایه‌های ارزشمند هیدروکربوری کشور در حالی تا به امروز ادامه دارد که فروش ارزان حامل‌های انرژی، باعث بی‌عدالتی آشکاری در توزیع ثروت نفت در جامعه شده است؛ به گونه‌ای که خانوارهای برخوردار سهم بیشتری از یارانه‌ی پنهان انرژی را به خود اختصاص داده‌اند. مجموعه‌ی این مشکلات، بازار انرژی کشور را به وضعیت بحرانی رسانده و آسیب‌پذیری اقتصاد ملی را، چه در عرصه داخلی و چه در مواجهه با چالش‌های بین‌المللی، افزایش داده است. لذا، گزینه‌ای جز پی‌گیری جدی برنامه‌ای اصلاحی در این بازار پیش روی سیاست‌گذاران وجود ندارد. این در حالی است که اجرای ناقص فاز اول قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، چالش‌هایی از جمله کسری بودجه سنگین و بحران مالی شرکت‌های تولید و توزیع انرژی را پیش پای دولت یازدهم قرار داده است. با وجود همه‌ی این دشواری‌ها،

دولت مصمم است با استعانت از خداوند متعال، و به پشتوانه‌ی سرمایه عظیم اعتماد ملی، گام‌های استواری تا تحقق کامل اهداف قانونی در اصلاح بازار انرژی بردارد و پس از سالیان سال، به آرزوی نخبگان و عموم مردم جامعه‌ی عمل بپوشاند.

قدم نهادن در مسیر اجرای تصمیماتی که به طور مستقیم بر زندگی و رفاه مردم اثر می‌گذارد و حساسیت بالایی دارد، ایجاب می‌کند سیاست‌گذاران دلایل سیاست‌های انتخابی خود را به طور شفاف تبیین کنند و چارچوب نظری و اهداف برنامه‌ی اجرایی خود را در معرض دید و قضاوت مردم و نخبگان قرار دهند. در همین راستا، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی اقدام به تهیه مجموعه گزارش‌هایی کرده است که در آن به موضوعات مختلف مرتبط با اصلاح بازار انرژی و سیاست‌های حمایتی پرداخته می‌شود. این مجموعه از گزارش‌ها، در برگیرنده‌ی خلاصه‌ای از پژوهش‌های صورت گرفته برای طراحی مراحل بعدی اجرای قانون هدف‌مندی یارانه‌هاست که به همت همکاران معاونت پژوهشی مؤسسه تهیه شده است. در این مجموعه تلاش شده تا مطالب به زبانی ساده و قابل استفاده برای عموم ارائه شود. امیدواریم که مورد استفاده نخبگان، کارشناسان و عموم مردم واقع گردد.

در گزارش پیش‌رو، به بررسی تجربه‌های جهانی در زمینه حمایت از خانوار پرداخته‌ایم. بررسی تجربه‌های داخلی و جهانی که در گزارش‌های دوم تا چهارم این مجموعه مورد تاکید قرار گرفته است، می‌تواند طراحی برنامه‌های اصلاحی در بخش‌های مختلف اقتصادی کشور را از آزمون و خطا و مسلط شدن دیدگاه‌های شخصی و غیرکارشناسی دور کند و منجر به انباشت دانش و

ایجاد فرآیندی تکاملی در طراحی برنامه‌های اصلاحات ساختاری در کشور شود. در پایان لازم می‌دانم از گروه تحقیق شامل خانم مفتخر، آقای احمدی زاده و به ویژه خانم داوودی که در بسامان رسیدن این گزارش نقش کلیدی داشتند، تشکر کنم. همچنین سپاس گزار تمامی همکارانم در معاونت پژوهشی مؤسسه به ویژه آقای دکتر علی مزیکی هستم که در تهیه این گزارش مشارکت فعال و مؤثر داشته‌اند.

مسعود نیلی

مشاور اقتصادی رئیس جمهور

و رئیس مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

مقدمه

نوشتار پیش‌رو چهارمین گزارش از مجموعه گزارش‌های طرح اصلاح بازار انرژی است که به ارائه نتایج مطالعات در زمینه حمایت از خانوار در دیگر کشورها اختصاص یافته است. محتوای این گزارش در راستای طراحی برنامه اصلاحی در بازار انرژی و در ادامه نتایج گزارش‌های اول، دوم و سوم، یکی از گام‌های مهم در شکل‌گیری طرح اصلاح بازار انرژی است (شکل ۱). در نخستین گزارش از مجموعه گزارش‌های طرح اصلاح بازار انرژی، با بررسی روند تولید، مصرف و صادرات نفت خام، فرآورده‌های نفتی، گاز طبیعی و برق طی سال‌های اخیر، تحولات بازار انرژی کشور موضوع مطالعه قرار گرفت و نشان داده شد که بازار انرژی کشور در وضعیتی دشوار به سر می‌برد و تنگنای عرضه انرژی و رشد روزافزون تقاضای انرژی، نه تنها بازار انرژی کشور را در آستانه بحران قرار داده است که عدم تعادل موجود در این بازار به دیگر بخش‌های اقتصاد، از جمله بودجه دولت و محیط زیست نیز سرایت کرده است. با تداوم چنین روندی و فاصله گرفتن هرچه بیشتر مصرف از تولید، دامنه عدم تعادل بازار انرژی صنعت کشور و رفاه خانوارها را تحت تأثیر جدی قرار می‌دهد. گزارش اول این مجموعه نشان داد که اعمال اصلاحات در بازار انرژی

ضرورتی اجتناب‌ناپذیر و فوری است.

پس از دستیابی به تصویری از وضعیت موجود بازار انرژی، این سؤال مطرح می‌شود که طرح اصلاح بازار انرژی باید شامل چه اقدامات و مؤلفه‌هایی باشد تا علاوه بر حل مسائل بازار انرژی، کمترین آثار منفی را بر دیگر بخش‌های اقتصاد، از جمله متغیرهای اقتصاد کلان (رکود و تورم) و رفاه خانوارها، داشته باشد. برای پاسخ به این سؤال باید ابتدا تجربه‌های داخلی و خارجی در زمینه اصلاح سازوکارهای ناصحیح بازار انرژی بررسی شود. در گزارش دوم طرح اصلاح بازار انرژی، با عنوان آسیب شناسی طرح هدفمندسازی یارانه‌ها، کاستی‌های تجربه‌های داخلی - به خصوص فاز اول طرح هدفمندسازی یارانه‌ها - مطالعه شد. در گزارش سوم هم تجربه‌های جهانی در زمینه اصلاح بازار انرژی بررسی گردید. همان‌طور که در گزارش سوم نشان داده شد، بیشتر برنامه‌های موفق حذف یارانه‌های انرژی با یک برنامه حمایتی از خانوارهای آسیب‌پذیر همراه بوده است و بررسی تجربه‌های کشورهای مانند برزیل، غنا و موریتانی نشان داد که اگر در کنار برنامه آزادسازی قیمت انرژی، برنامه حمایت از خانوارها اجرا نشود، اقشار ضعیف جامعه از اجرای این برنامه متضرر می‌شوند و تنش‌های سیاسی ناشی از اجرای آزادسازی افزایش می‌یابد. لذا اتخاذ سیاستی برای حمایت از خانوارهای آسیب‌پذیر حین افزایش قیمت‌های انرژی بسیار ضروری است.

در این مرحله این سؤال مطرح می‌شود که برنامه حمایت از خانوار چگونه است. این برنامه باید به گونه‌ای طراحی شود که: اولاً هدف‌گیری نسبتاً دقیقی برای شناسایی گروه‌های هدف حمایت داشته باشد؛ ثانیاً بتواند آسیب‌های ناشی

از افزایش قیمت انرژی را بر رفاه خانوار برطرف کند؛ و ثالثاً بتواند در توانمندسازی خانوارهای فقیر و خروج آنان از تله فقر نقش مؤثری ایفا کند. از این رو، مطالعه تجربه‌های موفق جهانی در زمینه حمایت از خانوار و استخراج خطوط راهنمایی برای طراحی سیاست حمایت از خانوار حین اجرای برنامه اصلاحی در بازار انرژی ضرورت می‌یابد.

شکل ۱: ساختار کلی طرح مطالعات اصلاح بازار انرژی



معرفی

برنامه‌های حمایت از خانوار اصولاً به منظور حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر صورت می‌گیرد. هدف این برنامه‌ها برون‌رفت خانوارها از دام فقر و مشارکت آنان در برنامه‌های مرتبط با رشد اقتصادی است. با وجود اجماع در مورد لزوم برنامه حمایت از خانوار، در مورد امکان‌سنجی و نحوه اجرای این برنامه توافق نظر وجود ندارد. حضور فقرا در جامعه، بلایای طبیعی، و بحران‌های بزرگ اقتصادی از مواردی است که ضرورت حمایت از خانوارها را توجیه می‌کند. شاید بتوان دوره اصلاح قیمت حامل‌های انرژی را هم یکی از این بحران‌ها تلقی کرد. بسیاری از کشورها هم‌زمان با اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، از انواع برنامه‌های حمایتی به منظور جبران افزایش قیمت‌ها برای خانوارهای آسیب‌پذیر استفاده می‌کنند.

برای اجرای یک برنامه حمایتی موفق، سیاست‌گذار با چالش‌های زیادی روبه‌روست؛ مسئله تأمین مالی طرح چالش اساسی بسیاری از کشورهای فقیر برای اجرای برنامه‌های حمایت از خانوار است. در برخی کشورهای بسیار فقیر مانند اتیوپی، درآمد دولت برای مبارزه با فقر اندک است. دولت باید برای فراهم کردن غذا برای خانوارهایی که زیر خط فقر هستند سالانه ۸۱۰ میلیون دلار یارانه پردازد که این مقدار حدود یک سوم مخارج سالانه دولت است. در بسیاری از کشورها، فقر در این حد گسترده نیست و بازتوزیع صحیح یارانه‌ها بدون افزایش نرخ مالیات مشکل را حل می‌کند. در حقیقت، مشکل این قبیل کشورها نبود منابع نیست، بلکه توزیع بد درآمد باعث شده است که گروهی زیر خط فقر باشند که با نظام بازتوزیعی می‌توان این شکاف توزیع درآمدی را

کاهش داد. برنامه‌های حمایتی روش کارآمدتری برای بازتوزیع درآمد، در مقایسه با دیگر روش‌های جایگزین هستند.

یکی دیگر از نگرانی‌ها در مورد اجرای برنامه‌های حمایتی این است که افراد ذی‌نفع بالقوه برای دریافت این کمک‌ها ممکن است کمتر کار کنند. اگر واجد شرایط بودن برای دریافت این حمایت‌ها با درآمد یا بیکاری گره خورده باشد، افراد کار خود را کاهش می‌دهند تا مشمول دریافت این کمک‌ها شوند. البته نتایج برای کشورهای مختلف، برنامه‌های حمایتی مختلف و ذی‌نفعان مختلف متفاوت است (بانک جهانی^۱، ۲۰۰۵).

نظریه‌های اقتصادی نشان می‌دهند که تقاضای خانوار برای فرزند تابعی است از ترجیحات خانوار، هزینه فرزند و شرایط درآمدی خانوار. پرداخت جبرانی با بهبود وضعیت درآمدی خانوار، تقاضای خانوار برای فرزند را افزایش می‌دهد. بنابراین بیم این می‌رود که اجرای این برنامه‌های حمایتی جمعیت خانوار را افزایش دهد.

مسئله دیگر نگرانی در مورد هدفگیری صحیح برای شناسایی افراد واجد شرایط و همچنین اجرای صحیح برنامه حمایتی است. مطالعات نشان می‌دهند که روش‌های هدفگیری در کشورهای در حال توسعه با درآمد متوسط، در مقایسه با کشورهای در حال توسعه با درآمد پایین، عملکرد بهتری دارند.

چنین چالش‌هایی حساسیت در مورد انتخاب شیوه حمایت را بیشتر می‌کند، و همواره دولت‌ها می‌کوشند که متناسب با منابعی که قادر به تخصیص آن‌ها به

برنامه‌های حمایتی هستند، بهترین برنامه را برگزینند.

برای نیل به بهترین برنامه حمایتی، مروری بر انواع برنامه‌هایی که در جهان اجرا شده است و توجه به آثار و منافع و مزایایی که داشته‌اند، راهگشا است و ما را در انتخاب بهترین شیوه حمایت یاری می‌دهد. به این منظور، در این گزارش، برنامه‌های حمایتی اجرا شده در جهان از دو جنبه مرور شده‌اند؛ در فصل اول نگاهی به شیوه‌های مختلف اجرای برنامه‌های حمایتی در جهان انداخته شده است و برنامه‌های مختلف را معرفی و معایب و مزایای آن‌ها عنوان شده است. در فصل دوم روش‌های هدف‌گیری معرفی شده‌اند؛ زیرا هدف بسیاری از برنامه‌های حمایتی کمک به خانوارهای فقیر است. بنابراین شاید بتوان به جرأت گفت که مهم‌ترین بخش اجرای یک برنامه حمایتی مناسب، یافتن و دسترسی به گروه هدف است؛ به‌طوری‌که اگر این مهم با موفقیت صورت نگیرد، هر برنامه حمایتی با هر میزان مزایا در مسیر اهداف برنامه حرکت نخواهد کرد. به همین دلیل، در فصل دوم، با نگاهی به تجربه‌های جهانی در برنامه‌های حمایتی، هم روش‌های مختلف هدف‌گیری را معرفی کرده‌ایم، هم انواع مختلف روش‌های هدف‌گیری را ارزیابی نموده‌ایم.

۱- انواع روش‌های حمایت از خانوار

بر اساس تجربه‌های جهانی، برنامه‌های حمایتی اجرا شده بر اساس انگیزه‌های سیاست‌گذار به سه دسته کلی طبقه‌بندی می‌شوند:

۱. برنامه‌های پرداخت انتقالی که به صورت نقدی و غیرنقدی به منظور افزایش سطح زندگی خانوارهای فقیر اجرا می‌شوند.

۲. برنامه‌هایی که با هدف حفظ و افزایش سرمایه انسانی و دسترسی به خدمات اولیه مرتبط‌اند.

۳. برنامه‌های ایجاد درآمد.

برنامه‌های حمایتی را می‌توان به ۵ نوع طبقه‌بندی کرد:

۱. پرداخت‌های انتقالی نقد و شبه نقد (کوپن، بن و مانند آن)؛ این نوع برنامه (که شکل پرداخت نقد یا شبه نقد است) ممکن است شرطی یا غیرشرطی باشد. در بخش شرطی، هدف سیاست‌گذار افزایش سرمایه انسانی و کاهش فقر است. بخش غیرشرطی مشتمل است بر کمک‌های اجتماعی بر پایه نیاز گروه‌های مختلف، پرداخت به بازنشستگان و از کار افتادگان، کمک هزینه خانوار و بن غذا.

۲. پرداخت‌های کالایی؛ جیره و پرداخت‌های غذایی هدفگذاری شده، دیگر برنامه‌های غذایی مکمل برای مادران و کودکان، برنامه‌های تغذیه در مدارس.

۳. یارانه‌های عمومی؛ این برنامه‌ها عموماً از نوع دخالت در سازوکار قیمت و غیرشرطی هستند. برنامه‌هایی مانند یارانه برای مواد غذایی، انرژی، مسکن، آب و برق از این نوع‌اند.

۴. معافیت از پرداخت هزینه؛ در این برنامه‌ها، هدف سیاست‌گذار افزایش سرمایه انسانی و دسترسی به خدمات اولیه است. به این منظور سازوکارهایی جهت اطمینان از دسترسی به خدمات عمومی اساسی طراحی می‌شوند؛ مانند معافیت از پرداخت در ازای خدمات بهداشتی، کمک هزینه تحصیلی و تهیه لوازم مدرسه.

۵. برنامه‌های کار عمومی؛ در این برنامه به فقرا در ازای کار، پول یا غذا داده می‌شود. هدف این نوع برنامه‌ها ایجاد اشتغال و درآمد برای خانوارهای فقیر است.

در ادامه هر یک از این روش‌ها را بیشتر توضیح خواهیم داد.

۱-۱- برنامه‌های پرداخت انتقالی نقد و شبه نقد^۱

این نوع پرداخت‌ها به افرادی صورت می‌گیرد که بدون این کمک‌های مالی، در معرض خطر فقر قرار می‌گیرند. هدف این برنامه‌ها افزایش سرمایه انسانی و درآمد واقعی خانوارهای فقیر است. تفاوتی که پرداخت‌های نقد و شبه نقد (انواع کوپن‌ها برای خرید مواد غذایی) با پرداخت کالایی دارد، در اندازه قدرت انتخاب افراد است. در پرداخت‌های نقدی، افراد کاملاً قدرت انتخاب دارند، در شبه نقد، مانند بن غذا، کالاهای خاصی را می‌توانند خریداری کنند. ولی در پرداخت کالایی، انتخاب افراد محدود به کالاهایی است که دریافت می‌کنند.

برنامه‌های انتقالی نقد و شبه نقد را می‌توان به دو دسته شرطی و غیرشرطی تقسیم کرد:

۱. پرداخت انتقالی شرطی^۲؛ در این برنامه، خانوار فقیر به ازای تطبیق خود با شرایط خاص در رابطه با آموزش و بهداشت کمک دریافت می‌کند؛ این برنامه‌ها الگوی مشخصی دارند، مبنی بر اینکه ذی‌نفع مشروط به دریافت

1. Cash and Near Cash Transfers
2. Conditional Cash Transfers(CCT)

خدمات آموزش و بهداشت، مبلغی دریافت می‌کند. بنابراین هدف سیاست‌گذار خارج کردن خانوار فقیر از تله فقر با سرمایه‌گذاری در دو بخش آموزش و بهداشت است. در این نوع برنامه‌ها، اگر ذی‌نفع شرط مورد نظر برنامه را انجام ندهد، از دریافت کمک محروم خواهد شد. برنامه‌های پرداخت انتقالی شرطی با نسخه یکسانی در کشورهای آمریکای لاتین، با الگوگیری از مکزیک، با هدف افزایش سرمایه انسانی و خروج آنها از تله فقر اجرا شده‌اند.

۲. پرداخت انتقالی غیرشرطی؛^۱ در این نوع برنامه‌ها، ذی‌نفع مجبور به انجام فعالیتی نیست. البته گاهی از واژه شرط برای این نوع برنامه‌ها استفاده می‌شود، که به معنی قرار گرفتن شخص در یک گروه خاص است؛ از جمله سالمندان، کودکان یا زنان باردار. اما ذی‌نفع برای دریافت یارانه مجبور به انجام فعالیتی نیست و همین که در گروه هدف قرار گرفته باشد واجد شرایط دریافت یارانه است. برنامه‌های پرداخت انتقالی غیرشرطی در تجربه‌های جهانی ۴ نوع است: (۱) پرداخت‌های انتقالی بر پایه نیاز، (۲) برنامه‌های حمایتی افراد مسن خارج از طرح بازنشستگی، (۳) برنامه کمک هزینه خانوار و (۴) برنامه‌های بن غذا. در سه برنامه اول، انتقال پول نقد به افراد فقیر بر اساس نیازهایشان یا برای گروه ویژه‌ای مانند سالمندان یا خانوارهای دارای فرزند صورت می‌گیرد. برنامه چهارم برنامه‌ای است جهت افزایش میانگین مصرف غذا.

برنامه‌های پرداخت انتقالی شرطی بیشتر در کشورهای آمریکای لاتین رایج است که در آنجا خدمات با کیفیت و در دسترس، در مقایسه با آفریقا و جنوب آسیا، بیشتر

است. زیربنای نظریه استفاده از پرداخت انتقالی شرطی این است که خانوار فقیر فاقد اطلاعات لازم در مورد فواید بلندمدت استفاده از خدمات پیشگیرانه بهداشت و آموزش و پرورش است، یا اینکه منافع پدر و مادر با منافع فرزندان متفاوت است.

۱-۱-۱- برنامه‌های پرداخت انتقالی شرطی

در برنامه پرداخت انتقالی شرطی، خانوار فقیر به شرط سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی، از جمله آموزش و بهداشت، از پرداخت نقدی بهره‌مند می‌شود. این برنامه دو هدف صریح و روشن دارد: کاهش فقر موجود و افزایش سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی برای کاهش فقر در آینده. این برنامه تقاضا برای بخش آموزش و بهداشت را تقویت می‌کند. به عبارت دیگر، برنامه پرداخت انتقالی شرطی، بخصوص نسخه‌ای که در امریکای لاتین رایج است، یارانه‌ای است در جهت تقاضا برای آموزش و بهداشت. البته همه برنامه‌ها سمت آموزش و بهداشت را به یک اندازه پوشش نمی‌دهند؛ در برخی برنامه‌ها شدت حمایت به سمت آموزش است و در برخی دیگر به سمت بخش سلامت. برخی کشورها، از جمله آرژانتین، بنگلادش، و برزیل، منحصراً روی آموزش تمرکز کرده‌اند به طوری که می‌توان این برنامه را در این کشورها نوعی کمک هزینه آموزشی دانست، و گاهی هم با برنامه کمک هزینه آموزشی در یک گروه قرار می‌گیرد.

قبل از برنامه‌های پرداخت انتقالی شرطی، گاهی برنامه‌های توزیع غذایی اجرا شده‌اند که نظام پرداخت در آنها مشروط به انجام کاری بوده است. مثلاً برنامه مکمل غذایی ملی در شیلی که در ۱۹۲۳ آغاز شد مشروط به دریافت برخی مراقبت‌های بهداشتی اولیه بود. دولت بنگلادش در ۱۹۹۳ برنامه‌ای

مشروط به دریافت خدمات آموزشی اجرا کرد که خدمات قابل توجهی را به کودکانی اختصاص داد که در مدرسه ثبت‌نام کرده و در آنجا حضور داشته‌اند. در هندوراس، برنامهٔ کوپن غذا که در ۱۹۹۰ آغاز شد، مشروط به استفاده از مراقبت‌های بهداشتی پیشگیرانه برای کودکان قبل از سن مدرسه و همچنین حضور کودکان مدرسه‌ای ابتدایی در مدارس بود. در برنامه‌های پرداخت انتقالی شرطی، برای هدفگیری، نظام پرداخت، مدیریت و ارزیابی از استانداردهای جدید استفاده شده است و شیوه‌های جدیدی وارد کمک‌های اجتماعی گردیده موفقیت‌های چشم‌گیری نیز داشته است.

برنامه‌های پرداخت انتقالی شرطی در ۱۹۹۷ تنها در ۳ کشور مکزیک، برزیل (در منطقهٔ امریکای لاتین) و بنگلادش (در آسیا) اجرا می‌شد، در حالی که در سال ۲۰۰۸ به ۱۴ کشور دیگر در امریکای لاتین تعمیم یافت، از جمله آرژانتین، شیلی، بولیوی، پرو، اکوادور، کلمبیا، پاناما، کاستاریکا، السالوادور، پاراگوئه، جمهوری دومینیکن، جامائیکا، هندوراس و نیکاراگوئه؛ و در کشورهای در آسیا و آفریقا، اعم از فیلیپین، اندونزی، هند، پاکستان، یمن، کنیا، نیجریه، ترکیه و بورکینافاسو. در این میان، برنامهٔ بولسا فامیلیا^۱ مربوط به برزیل، برنامهٔ پروگرسا^۲ مربوط به مکزیک، فامیلیاز این اکشن^۳ مربوط به کلمبیا، و برنامه‌های اکوادور و جامائیکا بزرگ‌ترین برنامه‌های پرداخت‌های انتقالی شرطی در هر دو زمینهٔ آموزش و سلامت بوده‌اند. به طوری که برنامهٔ پروگرسا

1. bolsa familia

2. progres a

3. familias en accion

در مکزیک در ۲۰۱۰ حدود ۵/۸ میلیون خانوار ذی‌نفع داشته است و حدود ۲۰ درصد از جمعیت مکزیک را در برمی‌گرفت. برنامه بولسا فامیلیا در برزیل در ۲۰۱۱، ۱۲/۹ میلیون خانوار ذی‌نفع داشت که معادل ۳۰ درصد جمعیت برزیل است. و برنامه فامیلیاز این اکشن در کلمبیا در ۲۰۱۰، ۲/۴ میلیون خانوار ذی‌نفع داشت که معادل ۱۱ درصد کل جمعیت این کشور است.

در این میان، کشورهایی چون هندوراس، نیکاراگوئه، کنیا و پاکستان نیز چنین برنامه‌هایی را به صورت آزمایشی یا در سطح بسیار محدود اجرا کرده‌اند. طراحان نخستین موج از برنامه‌های پرداخت انتقالی شرطی، بیشتر به سازوکار شناسایی گروه هدف، روش‌های تأیید انطباق^۱ و شیوه‌های پرداخت توجه داشته‌اند. در این برنامه‌ها ترکیبی از شیوه‌های دقیق شناسایی گروه هدف استفاده می‌شود که به طور معمول از نقشه فقر^۲ و آزمون ابزار نمایه^۳، و گاهی شناسایی بر اساس گروه‌ها^۴ برای یافتن خانوارهای فقیر استفاده کرده‌اند. در بیشتر موارد، کشورها از هر دو روش برای شناسایی گروه هدف استفاده کرده‌اند، اما از آنجا که روش آزمون ابزار نمایه موفق عمل کرده است، کشورها رفته‌رفته از این روش بیشتر استفاده کرده‌اند.^۵

پرداخت در این برنامه‌ها اصولاً مشروط به استفاده از خدمات در دو بخش

1. verification of compliance
2. poverty maps
3. proxy mean tests
4. community targeting

۵. برای دستیابی به توضیحات بیشتر در خصوص روش ابزار نمایه برای شناسایی خانوارهای فقیر، به گزارش "بررسی تحولات وضعیت رفاهی خانوار" مراجعه شود.

آموزش و سلامت است. در بخش آموزش، ثبت نام و حضور دست کم ۸۰ تا ۸۶ درصدی در مدارس الزامی است. در برخی کشورها شرط قبولی نیز لحاظ شده است. و در بخش سلامت مراجعه مرتب به مراکز بهداشت برای کودکان کمتر از سن مدرسه و زنان باردار و شیرده جزو شرایط لازم جهت دریافت این کمک دولتی است. شرایط در بخش آموزش را می‌توان بر اساس سن یا بر اساس پایه تحصیلی تعریف کرد. شرایط در بخش سلامت در میان کشورها متفاوت است مثلاً در برزیل کودکان باید مجموعه کاملی از واکسن‌ها را دریافت کنند، در حالی که در برخی کشورها فقط مراجعه منظم به مراکز بهداشت الزامی است.

در میان کشورهای امریکای لاتین، یک گزینه اضافی شرکت در جلسات آگاهی‌دهی مربوط به بهداشت و تغذیه نیز وجود دارد که در دیگر مناطق کمتر به چشم می‌خورد. در کشورهای امریکای لاتین، شرایط سلامت با جزئیات بیشتری مورد توجه قرار گرفته است. و اگر چه در کشورهای جنوب آسیا و جنوب صحرای افریقا مسئله سوء تغذیه و واکسیناسیون مشکل بزرگی است، چون بخش عرضه این کشورها محدودتر است، این مناطق روی بخش سلامت تمرکز چندانی نداشته‌اند.

در زمینه شرایط، استثناها یا معافیت از شرایطی وجود دارد که شایع‌ترین آنها غیبت از مدرسه در طول دوره بیماری است؛ یا در جامائیکا کودکان معلول و کودکانی که قادر به حضور در مدرسه نیستند نیز ذی‌نفع محسوب می‌شوند. در کنیا، برای حضور کودکانی که دسترسی به مدارس و کلینیک‌ها را ندارند، از شرط چشم‌پوشی می‌شود.

وجود نظام تأیید انطباق یکی از ویژگی‌های این برنامه‌هاست که نیازمند همکاری تنگاتنگ میان سازمان‌های مختلف است. مثلاً در بیشتر کشورها هر دو ماه گزارشی از اینکه ذی‌نفع شرط مورد نظر را رعایت کرده است یا نه تهیه می‌شود. معمولاً برای بخش آموزش، وزارت آموزش و پرورش و برای بخش سلامت، وزارت بهداشت همکاری لازم را با سازمان هماهنگ‌کننده برنامه انجام می‌دهد.

هزینه‌های مدیریتی در این برنامه‌ها مشتمل است بر هزینه‌های شناسایی گروه هدف و هزینه‌های تأیید انطباق، معمولاً در انواع برنامه‌های پرداخت انتقالی، در شروع برنامه به ازای هر دلار پرداختی هزینه مدیریتی بالاست، اما در سال‌های بعدی این هزینه‌ها کاهش می‌یابد.

برنامه پرداخت انتقالی شرطی در مکزیک؛ پروگرسا

معروف‌ترین برنامه پرداخت انتقالی شرطی، برنامه پروگرسا در مکزیک است که در سال‌های اخیر بسیاری از کشورها از این برنامه الگوبرداری کرده‌اند. برنامه پروگرسا برنامه کمک‌های اجتماعی بسیار وسیعی است که تمام خانوارهای فقیر را در یک بازه سنی وسیع پوشش می‌دهد. به علاوه، مبلغ پرداختی برنامه پروگرسا از برنامه‌های مشابه در دیگر کشورها بالاتر است.

پرداختی برای اولین گروه خانوارها از آوریل ۱۹۹۸ و برای گروه دوم از نوامبر ۱۹۹۹ شروع شد. این برنامه در سال ۱۹۹۹، ۲/۵ میلیون خانوار روستایی را تحت پوشش قرار داد، و در سال ۲۰۰۲ به مناطق شهری فقیرنشین نیز گسترش یافت.

در الگویی که هنوز هم ادامه دارد، هر خانوار عضو مبلغی را دو بار در ماه دریافت می‌کند، که طراحان برنامه انتظار دارند با آن غذا خریده شود. با یک بار عضو شدن هر خانوار مقداری که دریافت می‌کند نسبت به تغییر اندازه خانوار ثابت است. با این روش، انگیزه خانوار از بیشتر کردن تعداد خانوار برای دریافت پول بیشتر از بین می‌رود. علاوه بر پرداخت برای غذا، خانوار به ازای هر یک از فرزندان در سن مدرسه خود که در ۸۵ درصد کلاس‌ها شرکت داشته باشند و پس از دو بار امتحان (امتحان دوم) قبول شوند، هر دو ماه یک دریافتی دارد. دانش‌آموزان همچنین بابت لوازم مدرسه دریافتی دارند.

در ابتدا، این یارانه‌ها فقط دانش‌آموزان سوم دبستان تا سوم دبیرستان (سطح ۹) را پوشش می‌داد، اما در سال ۲۰۰۱ به سطح ۱۲ نیز گسترش یافت. ۱۱ سالگی (آغاز دوره راهنمایی) از دیرباز مرحله مهمی برای ترک تحصیل کودکان بوده است، به همین دلیل، از این سن میزان دریافتی افزایش می‌یابد تا هزینه فرصتی که در نتیجه آن، ترک تحصیل در این سن رخ می‌دهد، پوشانده شود. بنابراین، دستمزد فرزندان با افزایش سطح تحصیلی افزایش می‌یابد. این ویژگی نشان دهنده این است که در خانوار فقیر، کودکان ایجاد درآمد می‌کنند و با فرستادن آن‌ها به مدرسه این درآمد از دست می‌رود. همین‌طور خانوار برای نگهداشتن فرزند دختر خود در سطح راهنمایی و دبیرستان ۱۳ درصد بیشتر از فرزند پسر خود دریافت می‌کند. زیرا دختران از دیرباز در مقایسه با پسران از مقطع راهنمایی به بعد، کمتر ادامه تحصیل می‌دهند.

دریافتی‌ها در طول زمان تغییر می‌کنند تا با تغییرات در سطح قیمت‌ها تعدیل شوند. با استفاده از پرونده‌های مراکز بهداشت و مدارس، مجریان برنامه به دقت

رصد می‌کنند که آیا خانوار در حوزه هدف شرکت کرده‌است یا خیر. در تمامی موارد دوره پرداخت انتقالی محدود است و تا پایان دوره تحصیل فرد، اتمام دوره زایمان و شیردهی زنان و غیره ادامه می‌یابد و رفته‌رفته خانوار از چرخه فقر خارج می‌شود.

برخی استدلال می‌کنند که پروگرسا بسیار هزینه‌بر بوده است. در اولین سال عملیات، پروگرسا به ازای هر دلاری که به ذی‌نفع پرداخت می‌شد، ۱/۳۴ دلار هزینه مدیریتی پرداخت می‌کرد. اما در سال‌های بعد از اجرای برنامه، هزینه‌های راه‌اندازی اولیه، مثل تجهیزات و هزینه‌های تعیین واجدان شرایط، دیگر این اتفاق نمی‌افتاد. در نتیجه هزینه‌های مدیریتی به ۵ سنت به ازای هر دلار کاهش یافت.

کارایی و اثربخشی برنامه حقیقت قابل توجهی بود. معمولاً هر دولتی که پس از تغییر دولت سر کار می‌آید علاقه‌مند به اجرای برنامه‌های خویش است، ولی وقتی در سال ۲۰۰۰ نه تنها با تغییر رئیس‌جمهور، بلکه با تغییر حزب حاکم برنامه به قوت خود باقی ماند، بیانگر اجماع عمومی بر سر این بود که برنامه پروگرسا به خوبی عمل می‌کند و باعث کاهش فقر می‌شود.

بزرگ‌ترین دستاورد برنامه رساندن منافع به جمعیت فقیر بود؛ به‌طوری‌که بیش از نصف ذی‌نفعان تا قبل از پروگرسا هیچ نوع پرداختی از دولت را دریافت نکرده بودند؛ از جمله آثار مهم این طرح طی سال‌های ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۲ عبارت است از: افزایش متوسط ۲۴ درصدی در ثبت‌نام در مدارس راهنمایی در مناطق روستایی (۲۸/۷ برای دختران و ۱۵/۷ برای پسران)، کاهش ۳۵ درصدی احتمال کار کردن برای پسران روستایی ۱۰ ساله، و کاهش ۲۹ درصدی برای

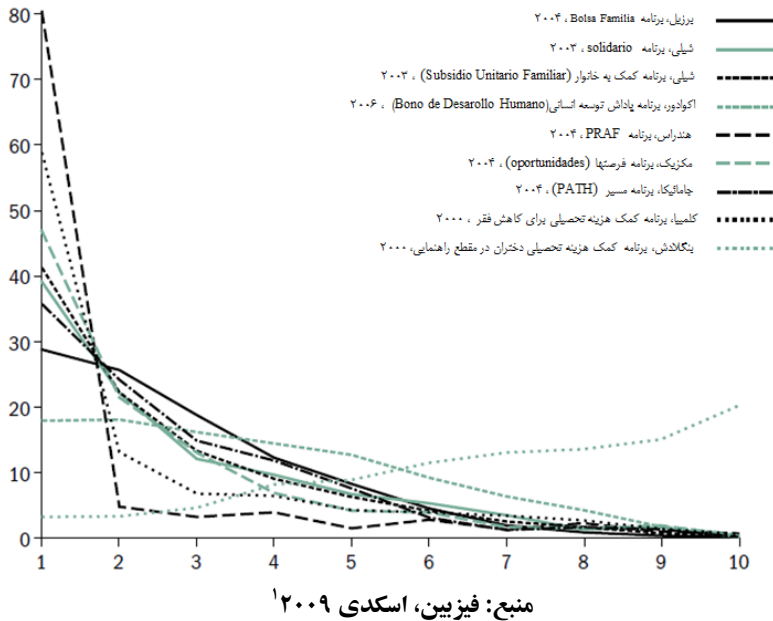
احتمال کارکردن برای پسران ۱۴ ساله مناطق روستایی.

همین‌طور طی دو سال اول برنامه آثار چشمگیری مشاهده شد: افزایش از ۳۰ درصد به ۶۰ درصد مراجعه برای رصد کردن وضعیت غذایی نوزادان زیر یک سال؛ افزایش از ۲۵ درصد به ۴۵ درصد برای کودکان ۳ تا ۵ سال؛ افزایش ۸ درصدی در تعداد مراجعه‌های مراقبت‌های بارداری طی سه ماه اول بارداری؛ افزایش ۱۰/۶ درصدی در مصرف غذایی سرانه کل، و افزایش ۱۳/۵ درصدی مصرف در خانوار ذی‌نفع نسبت به خانوار خارج از برنامه.

نتایج برنامه‌های پرداخت انتقالی شرطی

اصابت در برنامه‌های پرداخت انتقالی شرطی به طور عمومی بسیار خوب بوده است. بدین معنی که در این برنامه‌ها بیشترین پرداختی‌ها و منافع برنامه به فقیرترین گروه‌ها رسیده است. برای مثال، در کامبوج و مکزیک به ترتیب ۶۰ درصد و ۴۵ درصد منافع به دهک پایین رسیده است.

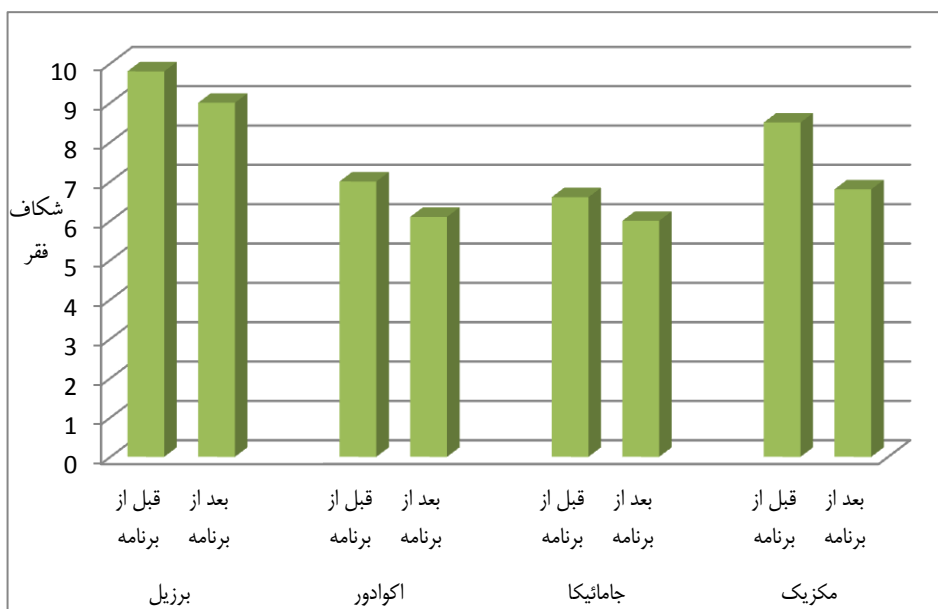
نمودار ۱: سهم ذی نفعان دهک‌های مختلف از برنامه پرداخت انتقالی شرطی (درصد)



در نمودار بالا، محور افقی دهک‌ها را با معیار مصرف سرانه منهای دریافتی از برنامه نشان می‌دهد، و محور عمودی سهم دریافتی خانوار از برنامه است. به وضوح مشخص است که سهم دریافتی دهک اول در تمام کشورها بیشتر بوده است. بررسی برنامه‌های پرداخت انتقالی شرطی در کشورهای برزیل، مکزیک، کلمبیا، نیکاراگوئه و دیگر کشورها نشان می‌دهد که این برنامه‌ها در چندین مورد تأثیر مهمی داشته‌اند:

۱- مصرف و فقر: این برنامه‌ها در کاهش فقر و افزایش مصرف در خانوار فقیر تأثیر زیادی داشته‌اند؛ مثلاً در مکزیک، طی ۵ سال، ۲۰ درصد شکاف فقر کاهش یافت. در مکزیک، از ۲ سال بعد از شروع برنامه، مصرف غذایی سرانه افراد تحت پوشش برنامه ۱۰/۶ درصد افزایش یافت و این درصد برای خانوار فقیر در مقایسه با خانوارهای خارج از برنامه ۱۳/۵ درصد بیشتر بود. نمودار زیر مقایسه شکاف فقر را قبل و بعد از اجرای پرداخت‌های انتقالی شرطی در کشورهای برزیل، اکوادور، جامائیکا و مکزیک نشان می‌دهد.

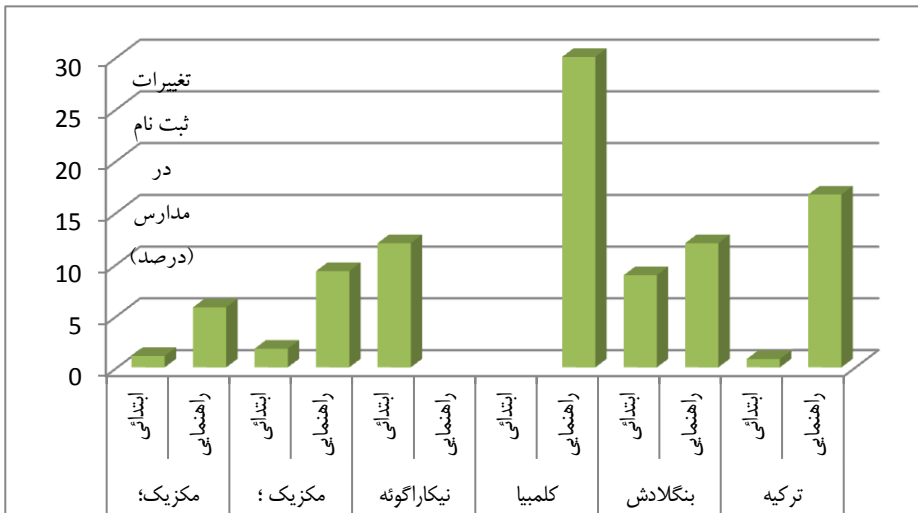
نمودار ۲: مقایسه خط فقر در قبل و بعد از برنامه پرداخت انتقالی شرطی



۲- کودکان کار: افزایش مشارکت در مدارس که از نتایج این برنامه است منجر به کاهش تعداد کودکان کار شده است.

۳- آموزش: برنامه‌های پرداخت انتقالی شرطی در زمینه آموزش بسیار موفق عمل کرده‌اند؛ از جمله در مکزیک ۵ سال بعد از شروع برنامه، ثبت نام در مدارس راهنمایی به طور متوسط ۲۴ درصد (۲۸/۷ درصد دختران، ۱۵/۷ درصد پسران) افزایش یافت. نمودار زیر درصد افزایش ثبت نام در دوره‌های ابتدایی و راهنمایی را در برخی کشورهای مجری برنامه پرداخت‌های انتقالی شرطی نشان می‌دهد.

نمودار ۳: درصد تغییرات ثبت نام در مدارس در قبل و بعد از برنامه پرداخت انتقالی شرطی



منبع: فیزین، اسکدی ۲۰۰۹

۴- تغذیه و سلامت: این برنامه‌ها تأثیر قابل توجهی در نظارت بر تغذیه،

واکسیناسیون، کاهش بیماری‌ها، افزایش متوسط وزن و قد کودکان، و کاهش احتمال کوتاهی قد کودکان ۱۲ تا ۳۶ ماهه داشته است. در مکزیک، ۲ سال بعد از شروع برنامه، ویزیت برای رصد کردن کودکان زیر دو سال از ۳۰ درصد به ۶۰ درصد و برای کودکان بین ۳ تا ۵ سال از ۲۵ درصد به ۴۰ درصد رسید. همچنین تعداد ویزیت‌های بارداری در سه ماهه اول بارداری ۸ درصد افزایش داشت.

مزایای برنامه پرداخت انتقالی شرطی

- برنامه‌های پرداخت انتقالی شرطی به عنوان برنامه‌ای کمک اجتماعی بر پایه نیاز کودکان در خانوارهای فقیر به خوبی عمل کرده است. بدین معنی که آنچه مورد نیاز کودکان در خانوارهای فقیر بوده است، توسط این برنامه‌ها مورد توجه قرار گرفته و تأمین شده است.

- انگیزه سرمایه‌گذاری بر سرمایه انسانی به عنوان ابزاری برای شکستن چرخه بین نسلی فقر به خوبی ایجاد شده است.

- شرایط در این نوع برنامه‌ها رابطه موثری میان برنامه و ذی‌نفعان ایجاد می‌کند؛ به طوری که افراد بابت دریافتی از برنامه جهت انجام یک فعالیت باید پاسخگو و مسئولیت‌پذیر باشند، و این نوع مسئولیت‌پذیری برای انجام فعالیت‌های تعریف شده و مفید یکی از دلایل مقبولیت عمومی این برنامه‌ها بوده است.

- برنامه‌های پرداخت انتقالی شرطی با سعی و تلاش در تفهیم این موضوع که سرمایه‌گذاری در سه بخش بهداشت، آموزش و تغذیه مکمل یکدیگرند، مانند پلی میان خدمات اجتماعی عمل کرده است.

معایب برنامه پرداخت انتقالی شرطی

با اینکه این برنامه‌ها نتایج بسیار خوبی داشته‌اند، نگرانی‌هایی در این زمینه وجود دارد، از جمله:

- تسلط به اجرای برنامه کار مشکلی است، زیرا نیازمند هماهنگی پیچیده‌ای میان سازمان‌های مرکزی و منطقه‌ای و وزارت‌خانه‌های مختلف است.

- برنامه‌های پرداخت انتقالی شرطی سمت تقاضا را تقویت می‌کند و استفاده از خدمات را افزایش می‌دهد، اما آموزش و سلامت کودکان به کیفیت ارائه خدمات نیز بستگی دارد، این در حالی است که این برنامه‌ها به این مورد توجه ندارند. حتی منتقدان معتقدند که توجه به سمت تقاضا ممکن است اذهان را از توجه به اصلاح خدمات آموزش و سلامت منحرف کند. گرچه مدافعان معتقدند که دست کم در سطح منطقه‌ای، استفاده بیشتر از خدمات، کارکنان را جهت ارائه بهتر خدمات تحت فشار می‌گذارد.

- این برنامه‌ها را نمی‌توان، در جهت حمایت، برنامه کاملی دانست، زیرا خانوارهایی را که فرزندی در سنین مورد توجه برنامه ندارند، یا کسانی را که در مناطقی هستند که دسترسی به خدمات آموزشی و بهداشتی ندارند در بر نمی‌گیرد.

- سازوکارهای هدف‌گیری که تا به حال در این برنامه‌ها استفاده شده‌اند، متغیرهای بلندمدت رفاه را در نظر گرفته‌اند و عکس‌عملی در قبال کاهش ناگهانی و موقت مصرف بر اثر شوک‌های وارده بر اقتصاد ندارد. در واقع، در برابر شوک‌ها از خانوار فقیر حفاظت نمی‌کنند. البته قرار گرفتن در برنامه پیش از وقوع شوک می‌تواند برای آنها نظام ایمنی و پیشگیرانه ایجاد کند.

۱-۱-۲- پرداخت انتقالی غیر شرطی

۱-۲-۱-۱- پرداخت انتقالی بر پایه نیاز^۱

پرداخت انتقالی بر پایه نیاز متداول‌ترین نوع برنامه حمایتی در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)^۲، شرق اروپا و شوروی سابق است، و در برخی کشورهای فقیر مانند موزامبیک، زیمبابوه و پاکستان نیز اجرا شده است. این نوع برنامه‌ها بیشتر از روش هدفگیری آزمون ابزاری^۳ استفاده می‌کنند. تعداد ذی‌نفعان و سطح پوشش برنامه بستگی دارد به منابع مالی در دسترس دولت. پرداختی‌ها معمولاً اندک‌اند (حدود ۵ تا ۲۵ درصد هزینه سبد کالا برای افراد روی خط فقر). برخی از برنامه‌ها پرداخت ماهانه منظمی دارند، مانند برنامه یارانه غذا در موزامبیک. اما در برخی برنامه‌ها پرداخت در واکنش به شوک اقتصادی صورت می‌گیرد و در واقع نسخه‌ای مانند پرداخت‌های انتقالی اورژانسی بوده‌اند. پرداخت‌ها ممکن است مانند برنامه زامبیا برای همه ذی‌نفعان برابر باشد، یا مانند موزامبیک به بُعد خانوار وابسته باشد.

۱-۲-۱-۲- برنامه حمایتی افراد مسن خارج از طرح بازنشستگی^۴

در بسیاری از کشورها، سالمندانی که خارج از طرح بازنشستگی قرار دارند، از یک پرداخت نقدی بهره‌مند می‌شوند. در این برنامه‌ها نیز معمولاً خانوارهای

1. Needs-Based Social Assistance

2. Organization For Economic Co-operation & Development

3. mean test

4. noncontributory Pensions

فقیر هدفگیری می‌شوند. سطح پرداختی‌ها از ۳ دلار در ماه برای برنامه بنگلادش - که حدود ۱۰ درصد درآمد سرانه در سال ۲۰۰۳ است - تا ۱۰۶ دلار در ماه برای افریقای جنوبی - که معادل نیمی از متوسط درآمد خانوار یا بیش از دو برابر میانه درآمد سرانه برای سال ۱۹۹۳ در این کشور است - متغیر است.

۱-۲-۳- برنامه کمک هزینه خانوار^۱

برنامه‌های کمک هزینه خانوار در کشورهای OECD، اروپای شرقی و شوروی سابق متداول بوده است. در این برنامه، پرداختی‌ها معمولاً اندک‌اند؛ به این صورت که ماهانه کسری از هزینه سبد مواد غذایی خانوار به صورت نقدی به خانوارهای فقیر پرداخت می‌شود. در برخی کشورهای با درآمد متوسط، مانند جمهوری چک، پرداختی هم برای نگهداری کودک وجود دارد. این برنامه‌ها انواع مختلفی دارند، مانند یک پرداخت به کودک با استفاده از آزمون ابزاری که شبیه به برنامه‌های بر پایه نیاز کشورهای جمهوری چک، هلند و افریقای جنوبی است. در برخی برنامه‌ها پرداخت به صورت در ازای تولد یا پرداخت‌های فراگیر برای کودکان زیر سنی خاص (غالباً از کودکان زیر ۲ تا ۳ سال تا ۱۶ تا ۱۸ سال) است، که در کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق متداول بوده است. نوع دیگری از این برنامه‌ها، در کشورهای OECD، به بخشی از جمعیت استخدام شده در بخش عمومی اختصاص داشته است.

1. family allowance programs

۱-۲-۴- برنامه‌های بن غذا^۱

برنامه‌های کوپن یا بن غذا و کالا ابزارهای شبه‌نقدی‌اند که خانوار فقیر را هدف می‌گیرند. با این بن و کوپن‌ها از فروشگاه‌های مشخصی کالاهایی خریداری می‌شود. خرده‌فروشانی که این بن‌ها را دریافت می‌کنند آن را از طریق نظام بانکی نقد می‌کنند. دولت نقد شدن کوپن را تضمین می‌کند. نمونه این برنامه‌ها در کشورهای کلمبیا، هندوراس، جامائیکا، مکزیک، رومانی، سریلانکا و ایالات متحده آمریکا اجرا شده است. معمولاً پرداختی‌ها سهم کوچکی از هزینه سبد غذای خانوار است. برای مثال، در جامائیکا ارزش بن غذا تنها ۱۲ درصد هزینه سبد کالای مواد غذای پنجگانه پایین است، در ایالات متحده آمریکا، بن غذا ۵۶ تا ۷۰ درصد میانگین مخارج غذای خانوار است. در این نوع بن‌ها، ذی‌نفع ممکن است محدود به چند کالا باشد یا هیچ محدودیتی نداشته باشد.

مزایای پرداخت انتقالی غیر شرطی

برنامه‌های پرداخت انتقالی نقدی و شبه‌نقدی غیرشرطی مستقیم‌ترین نوع مداخله برای حمایت از فقر است و فواید و مزایایی دارد، از جمله:

- وقتی زیرساخت‌های اداری و مدیریتی یک‌بار ایجاد شود، هزینه‌های عملیاتی برنامه بسیار کم می‌شود و قابل قیاس با مثلاً برنامه‌های توزیع کالا نیست.
- از نقطه نظر ذی‌نفعان، وقتی از پرداخت انتقالی نقدی بهره‌مند می‌شوند،

1. food stamp, voucher, and coupon programs

آزادی انتخاب بیشتری برای انتخاب کالا دارند و در نتیجه رفاه خود را حداکثر کرده رضایت بیشتری بابت سطح ثابتی از پرداخت انتقالی خواهند داشت. به علاوه، با دریافت پول نقد نسبت به کالا احساس کرامت بیشتری می کنند.

• پرداخت انتقالی هدف گیری شده نظام قیمت ها را مستقیماً مختل نمی کند، هر چند پرداخت انتقالی در بازارهای مواد غذایی کوچک و مجزا در مناطق روستایی منجر به افزایش قیمت مواد غذایی می شود.

معایب پرداخت انتقالی غیر شرطی

• برخی چنین استدلال می کنند که این برنامه ها توان مقابله با ناهنجاری های اجتماعی را ندارد. بدین معنی که زنانی که همسر معتاد یا الکلی دارند، کنترل لازم بر پرداخت انتقالی در جهت هدایت آن به فرزندان خود را ندارند.

• برنامه های پرداخت انتقالی غیر شرطی ممکن است در جهت اهداف سیاست گذار حرکت نکنند. وقتی این برنامه ها درآمد خانوار را افزایش می دهند، ممکن است منجر به کاهش انگیزه برای شرکت در فعالیت های اجتماعی یا برنامه های کار عمومی شوند.

• تغییرات در قیمت کالاها ممکن است برنامه پرداخت انتقالی را تحت تأثیر قرار دهند؛ مثلاً وقتی موجهی از تورم غیرمنتظره ایجاد می شود، ارزش و اثر پرداختی ها کاهش یافته یا از بین می رود.

• شبه نقدها معمولاً هزینه های توزیعی بالاتری دارند. به علاوه احتمالاً بیش از پرداخت نقد یا پرداخت کالایی در معرض فساد و تقلب اند، و به دلیل محدودیت هایی که ایجاد می کنند نسبت به پرداخت نقدی مطلوبیت کمتری خواهند داشت.

• پرداخت نقدی برای کسانی که از نظر دولت واجد شرایط نیستند نیز جذابیت دارد، بنابراین هدف‌گیری کارآمد یا اصابت سخت‌تر می‌شود و سازوکارهای کنترل دقیق‌تری را می‌طلبد تا رسیدن منافع به ذی‌نفعان را تضمین کند.

۱-۲- برنامه‌های پرداخت کالایی^۱

هدف برنامه‌های پرداخت کالایی عبارت است از ایجاد مصرف مناسب مواد غذایی، و بنابراین کمک به مصرف‌کنندگان فقیر جهت دسترسی و حفظ وضعیت تغذیه بهتر؛ به طوری که اگر چنین برنامه‌هایی نباشد، مصرف غذایی این افراد کافی نبوده، در نتیجه ممکن است مسئله سوء تغذیه، بیماری، و حتی مرگ را به دنبال داشته باشد. به علاوه، این برنامه‌ها گاهی طوری طراحی می‌شوند که شرکت اقشار آسیب‌پذیر در برنامه‌های اجتماعی از قبیل آموزش و مراقبت‌های بهداشتی اولیه برای زنان باردار، شیرده و کودکان را تشویق کنند. پرداخت‌های کالایی به روش‌های مختلفی اجرا می‌شوند. از انواع برنامه‌های پرداخت کالایی در میان کشورها ۴ برنامه از بقیه متداول‌تر است:

۱-۲-۱- جیره غذایی^۲

در برنامه جیره غذایی، دولت کالاهای اساسی غذایی را با قیمتی کمتر از قیمت بازار، یا رایگان، با واسطه مراکز دولتی یا خصوصی در اختیار خانوارهای

1. in-kind food transfers and other food-based programs

2. food rations and transfers

کم‌درآمد قرار می‌دهد. برای مثال، در هند افراد زیر خط فقر^۱ گندم و دیگر کالاهای را از مراکز توزیع دولتی خاصی با قیمت‌های کم خریداری می‌کنند. برنامه‌های سهمیه به خانه^۲ نوع خاصی از برنامه‌های جیره غذایی هستند که در آن جیره غذایی به طور مستقیم به خانوار فقیر تحویل داده می‌شود. نمونه این برنامه‌ها در آفریقا، آمریکای لاتین و جنوب آسیا اجرا شده است؛ مانند برنامه توسعه گروه‌های آسیب‌پذیر در بنگلادش، برنامه کمک‌های بلاعوض در اتیوپی، و برنامه آشپزخانه جامعه در پرو.

فرق اصلی این نوع برنامه‌ها با برنامه یارانه‌های عمومی که در بخش بعد توضیح خواهیم داد، در این است که منافع را به گروه هدف خاصی، یا به عبارتی همان فقرا، می‌رساند. در حالی که در برنامه‌های یارانه‌های عمومی این منافع به همه می‌رسد. اما در برخی کشورها برنامه‌های جیره غذایی هنگام اصلاح برنامه یارانه‌های عمومی به منظور حمایت از اقشار آسیب‌پذیر در برابر فشارهای ناشی از حذف یارانه‌های عمومی اجرا شده است.

۱-۲-۲- برنامه مکمل غذایی^۳

در این برنامه، مواد غذایی اساسی در اختیار زنان، کودکان و افراد بیمار خانوارهای کم‌درآمد قرار می‌گیرد. در برخی موارد مواد غذایی آماده خوردن همانجا توزیع می‌شود، مانند مراکز تغذیه کودک در کشورهای بنگلادش، اندونزی و تایلند. در موارد دیگری به صورت جیره‌های غذایی خشکی است

۱. در هند گواهی خاصی برای اثبات آن وجود دارد.

2. take-home rations

3. supplementary feeding programs

که افراد به خانه می‌برند، مانند شیلی که در آن مکمل‌های غذایی یک بار در ماه توسط مراکز بهداشت اولیه توزیع می‌شود. دیگر کشورهایی که برنامه‌های مکمل غذایی دارند عبارت‌اند از: کلمبیا، گواتمالا، اندونزی، جامائیکا، پرو، سنگال و تایلند.

این مکمل‌ها معمولاً مشتمل‌اند بر یک ترکیب کم هزینه از مغزها، حبوبات و غذاهای چرب که روزانه حدود ۵۰۰ تا ۷۰۰ کالری برای هر کودک دارند.

۱-۲-۳- برنامه غذایی مدارس^۱

این برنامه‌ها شامل وعده‌ها یا میان‌وعده‌های غذایی برای کودکان در مدرسه است که هم تشویقی برای حضور در مدارس باشد، هم بهبود وضعیت تغذیه آن‌ها را به همراه داشته باشد، و هم با کاهش گرسنگی باعث افزایش تمرکز کودکان در کلاس درس شود. نمونه این برنامه‌ها از برنامه توزیع صبحانه و نهار در مدارس تایلند تا برنامه میان وعده سبک در بنگلادش متغیر است. دیگر کشورها از جمله کلمبیا، کاستاریکا، گواتمالا و پرو ترکیبی از این دو برنامه را اجرا می‌کنند.

۱-۲-۴- برنامه اورژانسی مواد غذایی^۲

برنامه اورژانسی مواد غذایی عرضه مستقیم غذا برای گروه‌های آسیب‌پذیر در طول دوران بحران و شرایطی است که مردم آواره شده‌اند. این برنامه اصولاً یک برنامه برای شرایط اضطراری است که هدف آن نجات جان انسان‌ها از

1. school feeding programs

2. emergency food distribution

گرسنگی در شرایط بحران است. در بسیاری موارد مربوط به دوره‌ای می‌شود که گروهی در اردوگاه پناهندگان قرار دارند و تنها منبع غذایی که دریافت می‌کنند، همین منبع دولتی است.

منافع پرداخت کالایی

منافع پرداخت کالایی ناشی از بهبود مستقیم سطح مصرف و استانداردهای زندگی ذی‌نفعان است که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- پرداخت کالایی مانند پرداخت نقدی در معرض تورم قرار ندارد.
- در پرداخت کالایی، اگر خانوار غنی کالاهایی را کمتر ترجیح دهد، این روش حمایتی بالقوه ویژگی خود - هدف‌گیری^۱ را خواهد داشت.
- شواهد نشان داده است که پرداخت کالایی منجر به افزایش مصرف مواد غذایی می‌شود، زیرا زنان در خانه منابع آن را تحت کنترل قرار می‌دهند.
- برنامه‌های توزیع غذا در مدارس می‌توانند با کاهش گرسنگی موقت، علاوه بر اثر خود به عنوان مکمل غذایی به یادگیری کمک کنند و انگیزه‌ای برای حضور در مدارس شوند.

معایب پرداخت کالایی

- معایب این برنامه‌ها مربوط به سختی دسترسی به ذی‌نفعان و هزینه‌های بالای اجرا و عملیاتی کردن آن است، از جمله:
- عرضه مستقیم مواد غذایی، انتخاب ذی‌نفعان را محدود می‌کند. بدین معنی که ذی‌نفعان انتخابی جز مواد غذایی انتخاب شده از طرف مجریان برنامه ندارند.

1. self-targeting

- هزینه‌های برنامه‌های توزیع غذا به میزان پرداخت، اندازه گروه هدف، و مشکل تدارکات بستگی دارد و به طور کلی هزینه‌های آن از دیگر برنامه‌ها بیشتر است.

- تهیه، حمل و نقل و توزیع مواد غذایی بالقوه موجب اختلال در بازار مواد غذایی می‌شود.

- برنامه‌های غذایی مدارس ممکن است انگیزه خانوار را برای تهیه غذا برای فرزند خود کاهش داده نهایتاً غذای مدرسه، به جای مکمل، جایگزین غذای خانه شود.

- در برنامه‌های سهمیه به خانه مشخص نیست که شخص هدف‌گیری شده از مواد غذایی بهره‌مند می‌شود یا خیر.

- برنامه‌های مکمل غذایی ممکن است بیشتر به سمت مناطق شهری کشیده شود، زیرا هزینه‌های توزیع در مناطق روستایی بالاتر است.

- برنامه‌های غذایی ممکن است گروه هدف را انگشت‌نما کرده کرامت آن‌ها را خدشه‌دار کند، مگر در صورتی که هدف‌گیری قابل مشاهده نباشد.

۱-۳- برنامه‌های یارانه عمومی^۱

برنامه یارانه‌های سراسری و فروش کالاهای یارانه‌ای تحت عنوان برنامه یارانه‌های عمومی به منظور کنترل قیمت مواد غذایی و دیگر کالاهای ضروری اجرا می‌شود. برخلاف برنامه‌های پرداخت کالایی، قیمت‌گذاری یا فروش کالاهای یارانه‌ای، گروه خاصی را هدف قرار نمی‌دهد. این بدان معناست که

1. General Subsidies

تمامی مصرف کنندگان کالاهای همگانی را در قیمت‌های یکسان به دست می‌آورند و حتی گاهی مقادیر یکسانی از آن کالا را نیز مصرف می‌کنند.

هدف اصلی از یارانه‌ها، دسترسی به غذا و دیگر کالاهای اساسی با قیمت‌هایی است که مصرف کنندگان توان پرداخت آن را دارند. همچنین گاهی هدف از اجرای این برنامه به دست آوردن حمایت سیاسی اقشار مختلف است. توضیح اینکه کنترل قیمت مواد غذایی تنها برای فقرا اهمیت ندارد، لذا تأمین امنیت غذایی خانوارها واکنشی است سیاسی به افزایش بی‌رویه قیمت‌ها. در واقع، انجام اصلاحات در نظام یارانه‌ای موجود کار دشواری است و با هزینه‌های سیاسی زیادی، از جمله شورش و اعتراض، همراه خواهد بود. برای مثال، می‌توان به اعتصاب غذای سال ۱۹۹۷ کشور مصر اشاره نمود که در پی افزایش قیمت کالاهای مشخصی رخ داد.

تلاش دولت‌ها برای کنترل قیمت مواد غذایی و دیگر کالاهای اساسی دست کم به ۴۰۰۰ سال پیش در کشورهای مثل مصر، یونان و روم بازمی‌گردد. سهمیه‌بندی سراسری غالباً در زمان‌های اضطراری که بازارها قادر به فعالیت نیستند، مثل زمان جنگ، اجرا می‌شود تا دسترسی خانوارها به حداقل‌های زندگی را تضمین کند. یارانه‌های عمومی مواد غذایی در افریقای جنوبی و صحرای افریقا و آسیای شرقی در قرن ۱۹ رایج بود. بیشتر کشورها هنوز یارانه‌های مستقیم و ضمنی برای فرآورده‌های نفتی و برق دارند که در صورت افزایش قیمت جهانی انرژی بار مالی زیادی بر دولت تحمیل می‌کند.

برنامه یارانه‌های عمومی مشتمل است بر سه گروه برنامه حمایت‌های غیرمستقیم سراسری قیمتی از مواد غذایی، فروش سراسری و سهمیه‌بندی مواد

غذایی یارانه‌ای، و حمایت قیمتی سراسری برای تولیدات انرژی. بنابراین محدوده اصلی کالاهای تحت پوشش این برنامه‌ها عبارت‌اند از مواد غذایی خام (مانند برنج، گندم و ذرت)، سوخت برای روشنایی و پخت‌وپز، و بنزین برای حمل و نقل.

۱-۳-۱- حمایت‌های قیمتی غیرمستقیم سراسری برای غذا^۱

حمایت‌های غیرمستقیم و سراسری از مواد غذایی نوعی برنامه یارانه‌ای هدفگیری نشده و سراسری است که با هدف کاهش قیمت مواد غذایی خاصی برای عموم افراد صورت می‌گیرد. این برنامه در راستای سیاست تثبیت قیمت‌های عمومی است، مثل برنامه یارانه برنج اندونزی که در جریان آن، مداخله شدید دولت در بازار برنج با هدف تثبیت قیمت این کالا طی سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۷ انجام صورت می‌گرفت. این برنامه حمایتی از طریق مالیات غیرمستقیم یا یارانه‌های تولیدی قابل اجراست. معمولاً تلاش‌های تثبیت قیمت‌ها در نهایت شکست می‌خورند زیرا هزینه‌های اجرایی زیادی دارند. با این حال، دولت اندونزی سیاست موفق‌تری را با ترکیب سیاست دخالت مستقیم در بازار، واردات دولتی، و فروش یارانه‌ای برنج با قیمت تثبیت شده طی سال‌های ۱۹۷۰ تا اواسط دهه ۱۹۹۰ اجرا کرد.

۱-۳-۲- فروش یارانه‌ای هدفگیری نشده^۲

برخی دولت‌ها دسترسی عمومی به غذا یا دیگر کالاهای اساسی را از طریق

1. universal, indirect price support for food

2. subsidized untargeted sales

فروش یارانه‌ای هدف‌گیری نشده و به صورت سهمیه‌بندی فراهم می‌کنند. بدین معنی که گاهی دولت یارانه را به حجم خاصی از کالا اختصاص می‌دهد و به این طریق هزینه‌های یارانه را نیز محدود می‌کند. البته دولت غالباً اجازه می‌دهد بخشی از کالا که به آن یارانه تعلق نمی‌گیرد، در بازار آزاد به فروش رسد.

۱-۳-۳- یارانه انرژی و آب و برق^۱

یارانه انرژی، آب و برق مشتمل است بر مداخلات بازاری و فروش یارانه‌ای محصولات نفتی و برق. از جمله فرآورده‌های نفتی که به آنها یارانه تعلق می‌گیرد عبارت‌اند از: بنزین، دیزل برای حمل و نقل و تولید برق کشاورزی، و نفت خام مورد استفاده برای روشنایی، گرما و پخت و پز. هدف اصلی از یارانه‌ای کردن این محصولات کسب اطمینان از در دسترس بودن این محصولات برای خانوارها با هزینه‌های کم است.

یارانه انرژی با یارانه مواد غذایی تفاوت دارد. برنامه یارانه‌های برق و آب مستلزم دسترسی ذی‌نفعان به یک شبکه خدماتی است. اگر این شبکه خدماتی بخش کوچکی را پوشش دهد، توسعه شبکه برای افراد عضو شبکه باید در اولویت برنامه‌ای قرار گیرد. بر حسب میزان مصرف اعضای شبکه و مناطق جغرافیایی، می‌توان سیاست قیمت تبعیض آمیز اجرا کرد. برای مثال، می‌توان قیمت انرژی برای ایجاد گرما و روشنایی در مناطق سردسیر را متفاوت از قیمت آن در مناطق گرمسیر تعیین کرد. در این برنامه‌ها، دغدغه انحرافات بازار و شناسایی فقرا نشان می‌دهد که برنامه‌ها را باید بیشتر بررسی کرد.

1. subsidies for energy and utilities

مطالعات متعدد نشان می‌دهند که یارانه‌های عمومی برای کمک به مصرف‌کنندگان فقیر استفاده می‌شوند. اما نکته اینجاست که برنامه‌های یارانه‌ای عمومی گروه خاصی را هدف قرار نمی‌دهد. میزان بهره‌مندی از برنامه بستگی دارد به سهم مخارج خانوار فقیر از کالاهای یارانه‌ای. خانوارهایی با درآمد بالا ممکن است مواد غذایی یارانه‌ای بیشتر مصرف کنند، یا حتی مصرف‌کنندگان بسیار فقیر پول نقد برای خرید کالاهای یارانه‌ای نداشته باشند.

سهم خانوارهای کم درآمد از یارانه‌های سوخت، در مقایسه با خانوارهای پردرآمد که انرژی بیشتری مصرف می‌کنند، کمتر است.

مطالعه موردی کشور اندونزی نشان می‌دهد که قبل از افزایش قیمت انرژی در سال ۲۰۰۵، تنها ۲۰٪ از منافع یارانه‌های سوختی به ۳۰٪ از خانوارهای فقیر اختصاص می‌یافت. به طور کلی، در اندونزی منافع حاصل از یارانه انرژی دریافت شده توسط دهک دهم، ۵ برابر بیشتر از منافع حاصل از یارانه انرژی دریافت شده توسط دهک اول است. تفاوت در تأثیرات برنامه‌های یارانه‌ای بستگی دارد به کالای انتخاب شده در برنامه. در اندونزی ۴۰ درصد از جمعیت فقیر ۶۵ درصد از یارانه ذرت را جذب می‌کند. و باز هم ۴۰ درصد از جمعیت فقیر تنها ۱۵ درصد از معافیت‌های مربوط به شیر را جذب می‌کند. این ارقام بازتاب دهنده این مسئله است که در الگوی مصرفی فقرا، بخش بزرگ‌تری از بودجه صرف کالای ذرت می‌شود (در مقایسه با شیر). از دیگر عوامل اثرگذار بر استفاده فقرا از کالاهای یارانه‌ای می‌توان به دسترسی آسان به فروشگاه‌های عرضه‌کننده کالاهای یارانه‌ای، کارت‌های سهمیه‌بندی کالاهای، دسترسی به شبکه خدماتی برق و آب اشاره کرد. روشن است که یارانه‌های برق و آب

برای خانوارهای روستایی که دسترسی به شبکه‌های خدماتی ندارند، تأثیر ندارند.^۱

منافع برنامه‌های یارانه عمومی

با وجود مشکلات اجرای کارآمد برنامه‌های یارانه‌ای قیمتی، برخی منافع آن به قرار زیر است:

- اگر مردم فقیر به کالاهای یارانه‌ای دسترسی یابند، تمام منافع برنامه را به دست خواهند آورد. بنابراین این خطا که افراد مستحق یارانه به آن دسترسی پیدا نکنند، کم خواهد بود. به عبارتی، پرداخت یارانه‌های قیمتی عمومی راحت‌تر و سریع‌تر از اجرای برنامه‌های پرداخت انتقالی است. به عبارت دیگر، مداخلات از طریق تعرفه و نرخ ارز سریع‌تر و مؤثرتر از پرداخت فردی است.

- یارانه‌ها ممکن است برای تشویق مصرف حداقلی کالاهای خاصی مفید باشد.

- این نوع برنامه‌ها، در مقایسه با برنامه پرداخت انتقالی، نزد مردم مقبولیت بیشتری دارند و بیشتر باعث جلب حمایت سیاسی برای دولت‌ها می‌شوند.

معایب برنامه‌های یارانه عمومی

بیشتر معایب این برنامه‌ها مربوط می‌شود به هدف‌گیری نامناسب آنها و هزینه سنگین بودجه‌ای آنها.

- خطای وارد کردن افرادی که نباید ذی‌نفع برنامه‌های حمایتی باشند در

1. Komives and others 2005.

این نوع برنامه‌ها به شدت بالاست. اگر مصرف خانوار غنی از کالاهای یارانه‌ای بیش از خانوار فقیر باشد، خانوار غنی سهم بیشتری از منافع برنامه حمایتی را به خود اختصاص خواهد داد. این مورد به خصوص در مورد یارانه‌های انرژی بسیار رایج است.

- فروش‌های یارانه‌ای باعث اختلال در بازار می‌شود و انگیزه‌های تولید را کاهش می‌دهد. وقتی دولت بازاری موازی ایجاد می‌کند، بخش خصوصی را از صحنه خارج کرده یا مانع توسعه آن می‌شود.

- چنین برنامه‌هایی گرایش زیادی به رساندن منافع به خانوار شهری دارند، به گونه‌ای که طراحی برنامه بر اساس الگوی مصرف خانوار شهری شکل می‌گیرد و این مسئله مالیاتی ضمنی برای خانوار روستایی ایجاد می‌کند، زیرا که قیمت کالای تولیدکننده روستایی (ذرت، گندم، برنج و ...) را کاهش می‌دهد.

- برنامه تثبیت قیمت‌ها بسیار هزینه‌بر است، چون شامل عملیات زیادی است و کنترل بودجه آن‌ها بسیار سخت است. وقتی دولت متعهد به نگه‌داشتن قیمت در سطح خاصی است، افزایش در قیمت‌های بین‌المللی مخارج زیادی به همراه خواهد داشت.

- حذف یا اصلاح این یارانه‌ها بسیار سخت است. جمعیت‌های فقیر شهری معمولاً با آن مقابله کرده نارضایتی خود را با شورش نشان می‌دهند.

- این برنامه‌ها معمولاً مملو از فسادند و در شرایطی که قیمت بازار بالاتر از قیمت سهمیه‌بندی است، فروشندگان و خرده‌فروشان این انگیزه را دارند که بخشی از کالای سهمیه‌بندی را در بازار آزاد به فروش برسانند.

۱-۴- برنامه‌های معافیت از پرداخت هزینه^۱

ایده کلی این برنامه ایجاد سطح قابل قبول زندگی برای خانوارهای فقیر است که مستلزم دسترسی به امکانات بهداشتی و آموزش و پرورش است. بنابراین، برخی برنامه‌ها مستقیماً بر این دو مورد هدف گذاری شده‌اند؛ آن هم در قالب چشم‌پوشی از پرداخت هزینه‌ها و معافیت پرداخت برای استفاده از امکانات بهداشتی و آموزش و پرورش. می‌توان گفت که این برنامه‌ها شبیه به پرداخت انتقالی شرطی عمل می‌کنند و هدف اصلی آن‌ها ایجاد منابع مالی برای خانوار فقیر جهت استفاده از خدمات بهداشتی و آموزشی است.

از نقطه نظر ارائه‌دهندگان خدمات، در شرایطی که محدودیت‌های بودجه‌ای مانع عرضه خدمات مناسب یا پوشش کافی است، امکان ارائه معافیت از پرداخت (سهمی از) هزینه برای برخی خدمات، می‌تواند به حفظ کارایی نظام کمک کند. از اواسط دهه ۱۹۹۰، این برنامه‌ها در افریقا برای مقابله با اثر منفی عدم شرکت خانوار فقیر در بخش آموزش و بهداشت، که نتایج آن در دهه ۱۹۸۰ مشاهده شده بود، به اجرا درآمدند. بسیاری از کشورهای در حال توسعه به دلیل کمبود بودجه و تقاضای روزافزون، سعی کردند که از تسهیلات بهداشتی دولتی در این برنامه‌ها استفاده کنند. کشورهایی مانند کنیا، تانزانیا و اوگاندا از این نوع از برنامه‌ها استفاده کرده‌اند. افریقای جنوبی جزو اولین کشورهایی بود که در ۱۹۹۴ از این نوع برنامه استفاده کرد. این برنامه مشتمل بود بر معافیت‌های پرداخت برای خدمات سلامت زنان باردار و کودکان زیر ۵ سال که در ۱۹۹۸ به عرضه مراقبت‌های بهداشتی اولیه

1. fee waivers, exemptions, and scholarships

رایگان برای عموم تعمیم یافت. برنامه‌های معافیت از پرداخت هزینه کم کم به سمت دسترسی به خدمات آموزشی نیز گسترش یافتند، که شامل کتاب‌های درسی، لباس فرم مدرسه، کمک درسی‌ها و دیگر فعالیت‌های مدرسه نیز می‌شود.

منافع برنامه‌های معافیت از پرداخت هزینه

اگر نظام خوب و مناسبی برای برنامه معافیت از پرداخت هزینه طراحی شود، منافع زیر را در بر خواهد داشت:

- این نوع برنامه‌ها حمایت سمت عرضه و تقاضا را هم‌زمان دارند، به‌طوری که هم منابعی را برای مؤسسات و نهادهای مربوط و هم دسترسی برای فقرا ایجاد می‌کنند.

- این برنامه‌ها، به‌خصوص در حوزه آموزش، آثار بسیار خوبی مانند کاهش نرخ ترک تحصیل و افزایش حضور و ثبت نام در مدرسه داشته‌اند.

معایب برنامه‌های معافیت از پرداخت هزینه

طراحی برنامه باید به گونه‌ای باشد که از مشکلات زیر اجتناب گردد:

- مدارس و کلینیک‌ها غالباً به اندازه‌ای که بابت این معافیت از پرداخت، هزینه می‌کنند، جبران نمی‌شوند و این امر منجر به عرضه خدمات ناکافی توسط آن‌ها می‌شود.

- این معافیت ممکن است برای دسترسی ذی‌نفع به خدمات مربوطه کافی نباشد. جبرانی‌های برنامه برای خانوار فقیر غالباً بر هزینه‌های دسترسی به مراقبت‌های بهداشتی، از جمله حمل و نقل، و هزینه فرصت دوری از کار و خانه فائق نمی‌آید. در کامبوج علاوه بر معافیت‌ها، هزینه‌های این چنینی نیز به فقرا پرداخت می‌شود.

• اگرچه تأثیر این معافیت بر حضور در مدارس و میزان ترک تحصیل دانش‌آموزان مجموعاً مثبت بوده، میزان دقیق اثر آن مشخص نیست. در برخی موارد، ذی‌نفعان فقط ثبت‌نام می‌کنند و خروجی‌های آموزشی ممکن است اغراق‌آمیز باشد.

۱-۵- برنامه‌های کار عمومی^۱

این برنامه به نوعی برنامه فعالسازی نیروی کار است؛ مانند ایجاد کار، کارآموزی و دیگر آموزش‌های مرتبط با بازار کار. برنامه‌های کار عمومی بعد از بحران ممکن است برنامه حمایتی مناسبی باشند. مثل کره بعد از بحران اقتصادی ۱۹۹۷، آرژانتین بعد از بحران ۱۹۹۹. همچنین این برنامه‌ها برای بازسازی زیرساخت‌ها یا تولید اشتغال بعد از یک فاجعه طبیعی بسیار مناسب‌اند. در کشورهایی که بیمه بیکاری ندارند، یا بیمه بیکاری قابلیت مناسبی ندارد، این برنامه‌ها اشتغال را تضمین کرده، به شکل یک بیمه درمی‌آیند. همچنین این برنامه‌ها می‌توانند با ارائه آموزش‌های ضمن کار، افرادی را که به دلیل فقدان مهارت‌های لازم خارج از بازار کار قرار گرفته‌اند، تحت پوشش قرار دهند. به علاوه، این برنامه‌ها را می‌توان طراحی کرد که مشارکت زنان را در بازار کار افزایش دهند؛ مثلاً زنان معمولاً پیشنهاد دستمزد بر پایه کار را، در مقایسه با دستمزد روزانه، به دلیل انعطافی که دارد، معمولاً ترجیح می‌دهند. برنامه‌های کار عمومی مداخله سالمی هستند برای هر دو گروه کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته.

این برنامه در انگلستان بعد از قحطی گسترده سال ۱۸۱۷ پیاده شد. پس از

1. public work

آن، کشورهای غربی انواع مختلفی از برنامه‌های کار عمومی را طی رکود سال‌های ۱۹۳۱ تا ۱۹۳۶ و سال‌های بعد از جنگ استفاده کردند. در بیشتر کشورهای افریقایی و آسیایی، برنامه‌های کار عمومی از قرن ۲۰ شروع شدند و طی دهه ۱۹۵۰ به شکل برنامه‌های غذا به ازای کار گسترش یافتند.

نوع فعالیت‌هایی که در برنامه‌های کار عمومی تعریف می‌شوند معمولاً از نظر نوع و شدت استفاده از نیروی کار^۱ متفاوت‌اند. نوع فعالیت، شغل‌های به وجود آمده و شدت استفاده از نیروی کار مورد استفاده در فعالیت را تعیین می‌کند. این کارها معمولاً مربوط به ساخت جاده و تعمیرات و نگهداری آن است و به طور کلی سطح بالایی از شدت استفاده از نیروی کار را دارد. دیگر فعالیت‌ها در این زمینه به صورت نگهداری فضاها، عمومی و ساخت و ساز و حفاظت خاک با هدف پاسخگویی به درخواست کار در مناطق خاصی است که با مشکل فقر ناشی از بیکاری مواجه‌اند. مالای، افریقای جنوبی و زیمبابوه از روش‌های نوآورانه‌ای استفاده کرده‌اند؛ به این صورت که برای افراد ضعیف‌تر، کارهای سبک‌تری چون نگهداری کودک انتخاب کرده‌اند.

شدت استفاده از نیروی کار در برنامه بسیار مهم است، وقتی تعریف کار به گونه‌ای باشد که جایگزین سرمایه شود، دستمزدی که به خانوار فقیر می‌رسد بیشتر است؛ اما ممکن است باعث کاهش کیفیت پروژه و افزایش هزینه‌های آن شود. در این برنامه‌ها عملاً هزینه پرداخت به نیروی کار ۴۰ تا ۵۰ درصد کل

۱. منظور از شدت استفاده از نیروی کار این است که در ترکیب عوامل تولید (نیروی کار و سرمایه) فعالیت مورد نظر چند درصد نیروی کار مورد نیاز است.

هزینه برای پروژه‌های ساخت و ساز جاده و ۷۰ تا ۸۰ درصد برای پروژه‌های نگهداری و زهکشی جاده و حفاظت خاک و احیای جنگل است.

مسئله‌ای که در این نوع برنامه‌ها مورد توجه است تأکید بر ایجاد اشتغال و انتقال درآمد برای خانوار فقیر است. بسیاری از پروژه‌های مربوط به زیرساخت‌ها در مناطق روستایی به نوعی جزو گروه برنامه‌های کار عمومی و ایجاد اشتغال برای کارگران غیرماهر است. مهم‌ترین عوامل برای طراحی این نوع برنامه‌ها تخصیص جغرافیایی مناسب منابع است. در برنامه‌های کار عمومی انتخاب ذی‌نفعان اصولاً با روش هدف‌گیری جغرافیایی صورت می‌گیرد؛ ۱) انتخاب فعالیت‌ها که بر اساس جدول شدت استفاده از نیروی کار برای فعالیت‌های مختلف انتخاب می‌شود؛ و ۲) انتخاب سطح دستمزد که از روش خود هدف‌گیری برای آن استفاده می‌شود. بدین معنی که سطح دستمزد که معمولاً پایین‌تر از حداقل دستمزد تعیین می‌شود، مطابق با اهداف برنامه، بیکاران نیازمند را جذب برنامه می‌کند.

در مرحله اول، باید منطقه‌ای را انتخاب کرد که فقیرنشین است یا سطح بیکاری بالایی دارد. مرحله دوم رفتن سراغ فعالیت‌هایی است که بیشترین شدت استفاده از نیروی کار را دارند؛ یعنی فعالیت به گونه‌ای است که نیاز به نیروی کار در آن بیشتر از سرمایه است.

منافع برنامه‌های کار عمومی

- این برنامه‌ها اگر به خوبی طراحی شوند، دارای منافع زیر خواهند بود:
- با حفظ کرامت کارگران، برای آن‌ها ایجاد درآمد می‌کنند.
- می‌توانند منجر به بهبود وضعیت جمعیت‌های آسیب‌پذیر، زنان و افراد به حاشیه رانده شده شوند.

- می‌توانند کاملاً خود - هدف‌گیری کنند و بنابراین هزینه اضافی در رابطه با انتخاب ذی‌نفعان ندارند.

- می‌توانند به صورت ضدچرخه‌ای عمل کنند، ماهیت خود - هدف‌گیری برنامه احتمالاً باعث جذب هم‌زمان افراد زیادی می‌شود، بدین معنی که در شرایط رکودی که شغل‌های با درآمد بهتر و منظم کمیاب می‌شود، این افراد هم‌زمان جذب برنامه شده، وقتی اقتصاد وضعیت مناسبی پیدا کند، این افراد نیز از برنامه خارج می‌شوند.

- دارای منافع اجتماعی هستند، زیرا کالاها و زیرساخت‌هایی که ایجاد می‌شود به نفع عموم است.

- با تقویت نهادها و سازمان‌ها در مناطق، می‌توانند ظرفیت مناطق را به گونه‌ای تقویت کنند که امور خود را مدیریت کنند.

معایب برنامه‌های کار عمومی

- اگر این برنامه‌ها کالای عمومی خوبی عرضه نکنند، راه پر هزینه‌ای برای انتقال منابع به خانوار فقیر هستند. نوعاً مقدار منابع انتقال یافته به ذی‌نفعان نصف هزینه‌های اجرای برنامه است.

- به مدیریت زیادی نیاز دارند؛ پروژه‌ها باید خوب تعریف شوند؛ مواد به درستی انتخاب و تهیه شوند؛ کار باید به خوبی نظارت شود تا ضمانت درستی از انجام کار باشد.

- این برنامه‌ها معمولاً دچار نشتی منابع به دلیل گزارش‌های نادرست از میزان کار انجام شده هستند؛ جز مواردی که نظام کنترل درستی وجود دارد.
- ممکن است تأثیر بدی روی بازار کار بگذارند، و همین‌طور ممکن است

بعد از طراحی و راه‌اندازی به دلیل انتخاب نادرست زمان و منطقه اجرای برنامه، موفق به جذب نیرو نشوند.

۲- بررسی تجربه‌های جهانی در انجام هدفگیری

یکی از مهم‌ترین مشکلات در برنامه‌های پرداخت یارانه برای کاهش فقر، شناسایی افراد فقیر است جهت اجرای برنامه‌های فقرزدایی است. اگر چه می‌توان برنامه‌هایی عمومی مانند آموزش ابتدایی رایگان را در دستور کار گذاشت (ون د ویل^۱، ۱۹۹۸)، به نظر می‌رسد که با توجه به محدود بودن منابع دولت، و برای جلوگیری از مداخلات بیش از حد دولت، باید برای تمرکز منابع بر "گروه‌های هدف" مانند خانوارها یا افراد فقیر، تلاش کرد. با این کار، هدف کاهش فقر با حداقل بودجه امکان‌پذیر می‌شود.

روش‌های متعددی برای هدایت منابع به یک گروه خاص وجود دارد و ادبیات گسترده‌ای در این مورد به خصوص در تجربه‌های کشورهای مختلف می‌توان یافت (برای مثال، گروش^۲ (۱۹۹۴) برای امریکای لاتین و حوزه کارائیب؛ بریثویت و دیگران^۳ (۲۰۰۰) برای شرق اروپا و آسیای مرکزی؛ روش بیگ من و فوفک^۴ (۲۰۰۰) در روش هدفگیری جغرافیایی) که در ادامه به آنها خواهیم پرداخت.

-
1. van de Walle
 2. Grosh
 3. Braithwaite & Others
 4. Bigman & Fofack

در این بخش، انواع روش‌های هدفگیری^۱ را توضیح می‌دهیم. موفقیت این روش‌ها و ارتباط استفاده از این روش‌ها با انواع یارانه‌ها را با بیان مثال‌هایی از تجربه کشورهای بررسی می‌کنیم. پایه اصلی این بخش را مطالعه کودی و دیگران^۲ (۲۰۰۴) تشکیل می‌دهد. اگرچه در برخی موارد، از منابع دیگر نیز استفاده شده است که نام خواهیم برد.

برای درک مناسب اینکه چه روش هدفگیری و تحت چه شرایطی مطلوب است، بهتر است ابتدا مزایا و هزینه‌های هدفگیری را برشمریم. تصمیم در مورد اینکه آیا از هدفگیری استفاده شود و اینکه کدام روش هدفگیری استفاده شود، بستگی دارد به میزان نسبی هزینه‌ها و منافع.

۲-۱- منافع هدفگیری

روش‌های هدفگیری از طریق افزایش سهمی که فقرا می‌توانند از یک برنامه حمایتی با بودجه ثابت دریافت کنند، بهره‌وری برنامه را افزایش می‌دهند. به طور کلی، انگیزه استفاده از هدفگیری از سه ویژگی زیر در شرایط سیاست‌گذاری ناشی می‌شود:

- هدف: تمایل به حداقل کردن فقر، یا به طور کلی، افزایش رفاه اجتماعی
- محدودیت بودجه: محدودیت بودجه کاهش فقر
- هزینه فرصت: بین تعداد ذی‌نفعان تحت پوشش و مقدار پول قابل انتقال به

ذی‌نفعان

1. Targeting

2. Coady & Others

این سه ویژگی نشان می‌دهند که هدفگیری خانواده‌های فقیر بازده خواهد داشت. بدین معنی که با هدفگیری، انتقال مقدار بودجه به خانواده‌هایی که بیشترین نیاز را دارند، افزایش می‌یابد.

۲-۲- هزینه‌های هدفگیری

روش‌های هدفگیری بر این فرض استوارند که امکان تمایز میان افراد فقیر و غیرفقیر وجود دارد. در واقع، به دست آوردن اطلاعات در مورد افراد فقیر مستلزم هزینه است؛ دیگر اینکه چنین اطلاعاتی به ندرت کامل است. این هزینه‌ها را می‌توان به شرح زیر طبقه‌بندی کرد:

۱. *هزینه‌های مدیریتی:* این هزینه‌ها مشتمل‌اند بر هزینه‌های جمع‌آوری اطلاعات، مانند انجام روش آزمون ابزاری از خانواده‌ها، یا آماده کردن یک نقشه فقر. این هزینه‌ها به معنای آن است که بودجه کمتری برای توزیع میان مردم باقی خواهد ماند. به طور کلی، انتظار می‌رود که هر چه دقت بیشتری در شناسایی مدنظر باشد، هزینه‌های جمع‌آوری اطلاعات افزایش خواهد یافت.

۲. *هزینه‌های خصوصی:* ممکن است خانوارها متحمل هزینه‌های خصوصی در دریافت وجوه شوند. برای مثال، برنامه‌های کار عمومی شامل تحمیل هزینه فرصت بر خانوار از طریق فرصت‌های از دست رفته می‌شود. در مقیاسی کوچک‌تر، ایستادن در صف نیز نقش مشابهی دارد. خانوارها ممکن است با هزینه‌های نقدی برای کسب مدارک مورد نیاز برای روش هدفگیری رو به رو شوند.

۳. *هزینه‌های غیرمستقیم:* دلیل این هزینه‌ها این است که با وجود معیارهایی برای واجد شرایط بودن، ممکن است خانواده‌ها رفتار خود را طوری تغییر دهند تا جزو ذی‌نفعان قرار گیرند. برای مثال، با وجود شرایطی برای حداقل دستمزد،

برخی از خانواده‌ها ممکن است عرضه نیروی کار خود را کاهش دهند و در نتیجه خود را واجد شرایط دریافت یارانه کنند. نمونه‌های دیگر عبارت‌اند از افزایش مصرف کالای یارانه‌ای شده، تغییر محل زندگی / مهاجرت، یا تغییر مالکیت دارایی.

۴. هزینه‌های اجتماعی: روش‌های هدفگیری خانواده‌های فقیر ممکن است به ایجاد هزینه‌های اجتماعی برای آنان و شناخته شدنشان منجر شود. اگر خانواده‌های فقیر به دلیل این هزینه‌ها از گرفتن یارانه‌ها و معرفی خود صرف‌نظر کنند، کارایی روش برای رساندن منابع به فقیرترین افراد کاهش می‌یابد.

۵. هزینه‌های سیاسی: این هزینه‌ها از آشناترین هزینه‌ها در برنامه‌های کمک اجتماعی است. اگر چه ممکن است طبقه متوسط از چنین طرح‌هایی حمایت کند، همراهی آنها در تمام مراحل قطعی نیست. به همین دلیل در نظر گرفتن این هزینه‌ها در یک برنامه کمک اجتماعی ضروری است.

اهمیت نسبی هزینه‌های یاد شده در بالا در روش‌های مختلف هدفگیری و نیز محیط‌های مختلف سیاسی و اجتماعی متفاوت است.

۲-۳- انواع روش‌های هدفگیری

همه روش‌های هدفگیری هدف واحدی را دنبال می‌کنند، و آن شناسایی صحیح و مؤثر خانوارهای فقیر است. در اینجا، به پیروی از کودی و دیگران (۲۰۰۴)، روش‌های هدفگیری به سه گروه تقسیم می‌شوند: روش‌های مبتنی بر ارزیابی فردی^۱، روش‌های طبقه‌بندی کردن^۲، روش‌های انتخاب براساس

ترجیحات فرد^۲. بازیگران به دو گروه زیر اطلاق می‌شود: گروهی که روش‌های هدفگیری را اجرا می‌کنند، و گروهی که به بررسی عملکرد اجرای سیاست می‌پردازند.

۲-۳-۱- روش‌های مبتنی بر ارزیابی فردی

در این روش یک مقام (معمولاً کارمند دولت) به طور مستقیم خانواده یا فرد را ارزیابی و تعیین می‌کند که آیا متقاضی واجد شرایط است یا خیر. این روش دشوارترین روش هدفگیری است. بهترین روش، روش طلایی ارزیابی نامیده می‌شود. در این روش اطلاعات (تقریباً) کامل درآمد و/یا ثروت خانوارها جمع‌آوری می‌شود، سپس اطلاعات جمع‌آوری شده با منابع مستقل، از جمله فیش حقوقی یا پرونده مالیات بر درآمد و اموال مقایسه می‌شود. این روش نیازمند وجود اطلاعات قابل اثبات در جامعه و همچنین ظرفیت اداری برای پردازش این اطلاعات و نیز به روز رسانی مستمر و به موقع آن است. بدین دلیل، استفاده از روش طلایی ارزیابی فردی در کشورهای در حال توسعه و فقیر بسیار نادر است. اما سازوکارهای ارزیابی فردی دیگری نیز وجود دارد که به دشواری روش طلایی نیست. سه مورد دیگر از روش‌های مبتنی بر ارزیابی فردی عبارت‌اند از: آزمون ابزاری، ارزیابی فردی با ابزار نمایه، ارزیابی براساس اطلاعات از گروه‌های محلی^۳.

-
1. Categorical
 2. Self-Selection
 3. Community assessment

۲-۳-۲- طبقه‌بندی کردن

در این روش هدفگیری، همه افرادی که در یک دسته مشخص مانند گروه سنی خاص یا منطقه خاص قرار دارند، واجد دریافت یارانه‌ها شناخته می‌شوند. در این روش، واجد شرایط بودن براساس ویژگی‌هایی از فرد یا خانوار تعیین می‌شود که نسبتاً آسان قابل مشاهده‌اند و به سختی می‌توان با دستکاری یا دروغ، آنها را تغییر داد. سن، جنسیت، قومیت، مالکیت زمین، ترکیب جمعیتی یا موقعیت جغرافیایی نمونه‌های معمول استفاده شده در این روش است که به راحتی می‌توان آنها را بررسی کرد. افراد مسن و کودکان، دو گروه بسیار شایع در دریافت یارانه‌ها براساس این روش هستند.

۲-۳-۳- روش‌های انتخاب براساس ترجیحات فرد

در این برنامه، پرداخت یارانه برای همه در نظر گرفته می‌شود، اما ابعاد یارانه طوری طراحی می‌شود که فقیرترین افراد/ خانوار تشویق به استفاده شوند و ثروتمندان تمایلی به دریافت نداشته به صورت خودکار غربال شوند. برای مثال، این برنامه‌ها ممکن است شامل موارد زیر باشند:

- ارائه شغل‌هایی با دستمزد پایین که فقط افراد با هزینه فرصت کم حاضر به پذیرش آن باشند.

- محدودیت در پرداخت به صورتی باشد که مستلزم حضور در محل خاص و زمان خاص باشد و مثلاً نیاز به ماندن در صف داشته باشد.

- عرضه کالاها یا یارانه‌هایی با ویژگی کالای "پست"، مانند گندم یا برنج کم کیفیت.

- محل عرضه خدمات در مناطقی باشد که فقرا تمرکز بیشتری دارند (مانند

درمانگاه یا مدرسه‌ای در محله‌ای فقیر) تا ثروتمند ناچار باشد هزینه‌های بالاتر (خصوصی و اجتماعی) برای دسترسی به آنجا پردازد.

۲-۴- بررسی روش‌های هدفگیری

در حالی که هر یک از کشورهای جهان برنامه‌های حمایتی بسیاری را اجرا کرده‌اند، بیشتر آنها به مستند کردن تنها یک برنامه پرداخته‌اند. کودی و دیگران (۲۰۰۴) ۱۲۲ برنامه حمایتی اجرا شده در ۵۴ کشور را بررسی کرده‌اند. این ۱۲۲ برنامه حمایتی در مناطق مختلف قرار دارند که در اینجا خلاصه‌ای از نتایج آنها گزارش می‌شود.

طبق جدول ۱، برنامه‌های پرداخت انتقالی نقدی ۴۰ درصد از برنامه‌های حمایتی را تشکیل می‌دهند. حمایت به صورت پرداخت انتقالی نقدی در منطقه آمریکای لاتین و شرق اروپا بیشتر مورد استفاده قرار گرفته است، پرداخت شبه نقد در جنوب آفریقا و یارانه غذا بیشتر در خاورمیانه و شمال آفریقا به کار رفته است.

جدول ۱: توزیع برنامه‌های اجرا شده به تفکیک مناطق

تعداد برنامه‌ها	پرداخت انتقالی				یارانه		برنامه کار عمومی
	نقد	شبه نقد	غذا	غذا	غیرغذایی	ایجاد شغل	
۳۲	۱۴	۳	۴	۰	۲	۴	۵
۲۶	۲۴	۱	۰	۰	۰	۰	۱
۱۴	۱	۰	۰	۱۳	۰	۰	۰
۱۳	۴	۰	۱	۴	۱	۲	۱
۲۱	۱	۱۳	۳	۰	۰	۴	۰
۱۶	۵	۱	۴	۱	۲	۲	۱

منبع: کودی (۲۰۰۴)

با توجه به جدول ۲، اگر برنامه‌های حمایتی را براساس روش هدفگیری مقایسه کنیم، اولین نکته قابل توجه این است که در برنامه‌های حمایتی ترکیبی از روش‌های هدفگیری استفاده شده است. در ۱۲۲ برنامه حمایتی، ۲۵۳ روش مختلف هدفگیری استفاده شده است، به طوری که متوسط تعداد روش هدفگیری برای هر برنامه حمایتی بیش از دو روش است. فقط ۴۸ برنامه از یک روش بهره برده اند، در حالی که ۴۲ برنامه از دو روش، ۲۱ برنامه از سه روش و ۱۱ برنامه دیگر از چهار روش هم‌زمان استفاده کرده اند. در میان همه روش‌های هدفگیری روش جغرافیایی با ۵۲ مورد استفاده از همه روش‌ها پرکاربردتر بوده است. هدف قرار دادن کودکان با ۳۴ مورد استفاده در رتبه دوم قرار دارد.

در مناطق مختلف جغرافیایی روش‌های هدفگیری متفاوتی محبوبیت دارند. بسیاری از برنامه‌های حمایتی شرق اروپا و امریکای لاتین از روش هدفگیری آزمون ابزاری و ابزار نمایه استفاده کرده‌اند که ظاهراً میراث دوران برنامه‌ریزی متمرکز در شرق اروپا باشد. برنامه‌های متعدد یارانه‌های مواد غذایی توضیح می‌دهد که چرا روش‌های انتخاب براساس ترجیحات فرد در خاورمیانه و شمال آفریقا غالب است. در کشورهای امریکای لاتین از طبقه‌بندی جغرافیایی استفاده شده است، اما معمولاً ترکیب ارزیابی فردی و هدف قرار دادن کودکان مورد استفاده بوده است. در جنوب آفریقا طبقه‌بندی جغرافیایی بیش از دیگر روش‌ها مورد استقبال قرار گرفته است.

جدول ۲: توزیع روش‌های هدفگیری به تفکیک مناطق

تعداد برنامه‌ها	ارزیابی فردی	هدفگیری بر اساس گروه‌ها					انتخاب فرد	
		گروه‌های محلی	ابزار نهایی	هدفگیری	جغرافیایی	سن سالمندان	سن کودکان	سن بزرگسالان
۶۸	۸	۵	۳	۲۰	۴	۱۴	۴	۴
۴۶	۱۴	۱	۳	۱	۶	۱۱	۷	۲
۲۳	۴	۰	۰	۰	۲	۱	۱	۱۲
۲۵	۳	۰	۲	۳	۵	۱	۴	۲
۴۹	۲	۱	۳	۱۶	۲	۱	۱۰	۴
۴۲	۳	۱	۳	۱۰	۶	۸	۸	۱

منبع: کودی (۲۰۰۴)

از ۱۲۲ برنامه حمایتی، ۵۲ مورد از روش طبقه‌بندی جغرافیایی استفاده کرده‌اند، ۳۶ مورد از روش هدف قرار دادن کودکان، ۳۴ مورد از روش آزمون ابزاری و ۲۴ از روش مورد هدف قرار دادن سالمندان. همچنین طبقه‌بندی جغرافیایی در ۵۱ مورد از ۵۲ مورد در ترکیب با روش دیگری استفاده شده است. در ۱۹ مورد از ۲۴ برنامه هدف قرار دادن سالمندان، نوع پرداخت به سالمندان نقدی بوده است. همچنین در ۲۴ مورد از ۳۶ برنامه‌ای که کودکان را هدف قرار دادند، پرداخت به صورت نقدی صورت گرفته است. همچنین نتایج نشان می‌دهند که برنامه‌هایی که گروه هدف آن کودکان بوده‌اند، در هدف قرار داد افراد فقیر بسیار موفق‌تر از برنامه‌هایی

عمل کرده‌اند که گروه هدف آن سالمندان بوده‌اند.

با توجه به جدول ۳، مشاهده می‌شود که در برخی از برنامه‌های حمایتی، روش‌های خاصی از هدفگیری به کار گرفته شده‌اند. برای مثال، در برنامه‌های کار عمومی، روش طبقه‌بندی جغرافیایی یا شناسایی فرد به کار گرفته شده است. توضیح اینکه بیشتر برنامه‌های حمایتی را می‌توان با هر یک از روش‌های هدفگیری انجام داد. اما برنامه‌های حمایتی‌ای هستند که باید با روش هدفگیری خاصی همراه باشند.

جدول ۳: توزیع روش‌های هدفگیری بر اساس نوع یارانه

تعداد برنامه‌ها	ارزیابی فردی			هدفگیری بر اساس گروه‌ها					انتخاب فرد	
	آزمون آبرازی	آبراز نهایی	گروه‌های محلی هدفگیری	تجربه‌افزایی	سن سالمندان	سن کودکان	سن	کار	مصرف	گروه اجتماعی
پرداخت نقدی	۱۰۳	۲۴	۴	۵	۹	۱۹	۲۴	۱۶	۲	۰
پرداخت شبه نقدی	۳۶	۴	۳	۰	۱۲	۱	۲	۴	۰	۱۰
پرداخت غذایی	۳۵	۰	۱	۵	۹	۳	۹	۷	۰	۱
یارانه غذا	۲۳	۳	۰	۰	۲	۰	۰	۰	۱۷	۱
یارانه غیر غذایی	۹	۳	۰	۰	۲	۱	۱	۲	۰	۰
برنامه کار عمومی، ایجاد شغل	۲۹	۰	۰	۲	۱۰	۰	۰	۶	۱۱	۰
برنامه کار عمومی، صندوق اجتماعی	۱۸	۰	۰	۲	۸	۰	۰	۰	۰	۸
کل	۲۵۳	۳۴	۸	۱۴	۵۲	۲۴	۳۶	۳۵	۱۳	۲۷

منبع: کودی (۲۰۰۴)

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نتایج به‌دست آمده از مجموعه برنامه‌های حمایتی عنوان شده در این بخش را می‌توان در سه عنوان تلخیص و دسته‌بندی کرد: هدف‌گذاری، طراحی و پیش‌مطالعه فنی. در بُعد هدف‌گذاری، هدف هر برنامه باید متناسب با نیازهای گروه هدف و با توجه به فضای سیاسی خاص هر کشور طراحی شود. برخی از برنامه‌ها بسیار انعطاف‌پذیرند مانند پرداخت انتقالی نقد و کالایی. از این رو، در این برنامه‌ها می‌توان برای هر گروه هدفی طراحی کرد. برخی دیگر از برنامه‌ها دقیقاً بر گروه خاصی تمرکز دارند، برای مثال، برنامه‌های کار عمومی بیشتر متناسب با گروه هدفی هستند که دچار فقر گذرا هستند، مانند کسانی که قادر به کار کردن هستند یا کسانی که در روند اجرای برنامه اصلاحات اقتصادی توسط دولت به حال خود رها شده‌اند. از طرف دیگر، برنامه‌های پرداخت انتقالی شرطی بیشترین تناسب را با خانوارهایی دارند که دچار فقر مزمن‌اند یا بنا به مسائل فرهنگی به تحصیلات فرزندان خود کمتر اهمیت می‌دهند.

برای شناسایی گروه هدف از روش‌های هدفگیری استفاده می‌شود که در فصل ۲ بررسی شد. استفاده از روش‌های هدفگیری باعث می‌شود که هدف کاهش فقر با حداقل بودجه امکان‌پذیر شود و سهم فقرا از منافع برنامه حمایتی افزایش یابد. بررسی روش‌های هدفگیری استفاده شده در کشورهای مختلف توسط کودی و دیگران (۲۰۰۴) نشان می‌دهد که در مناطق مختلف جغرافیایی روش‌های هدفگیری متفاوتی محبوبیت دارند. برای مثال، بسیاری از برنامه‌های حمایتی شرق اروپا و امریکای لاتین از روش هدفگیری آزمون ابزاری و ابزار نمایه استفاده کرده‌اند، در حالی که در خاورمیانه و شمال آفریقا روش غالب

هدفگیری انتخاب براساس ترجیحات فرد است. همچنین برنامه‌های حمایتی، ترکیبی از روش‌های هدفگیری را مورد استفاده قرار داده‌اند، به طوری که متوسط تعداد روش هدفگیری برای هر برنامه حمایتی بیش از دو روش است. روش طبقه‌بندی جغرافیایی، هدف قرار دادن کودکان، آزمون ابزاری، و هدف قرار دادن سالمندان به ترتیب مرسوم‌ترین روش‌های هدفگیری بوده‌اند. روش طبقه‌بندی جغرافیایی در بیشتر موارد در ترکیب با یک روش هدفگیری دیگر مورد استفاده قرار گرفته است. همچنین در روش‌های هدف قرار دادن سالمندان و کودکان، نوع حمایت به صورت نقدی بوده است.

در بعد طراحی، دیدگاه جامع در طراحی برنامه‌های حمایت مسئله مهمی است. برای مثال، اندازه پرداختی باید به میزانی باشد که نیازهای خانوار هدف را تأمین کند، و مقیاس برنامه نیز امکان دستیابی به عملکرد پیش‌بینی شده را فراهم کند. به علاوه، عناصر مهم دیگری هم باید وجود داشته باشند تا برنامه قابل اجرا باشد، مثلاً در برنامه پرداخت انتقالی شرطی باید سمت عرضه آموزش و سلامت هم کارا باشد، یا در برنامه‌های کار عمومی ابزارها برای استفاده موثر از نیروی کار موجود باشد، و مواردی از این قبیل.

حمایت از اقشار آسیب پذیر در برابر شوک‌ها مستلزم وجود دولت پاسخگو است که برنامه را به سرعت اجرا کرده، با توجه به شرایط اقتصادی، ذی‌نفعان را به صورت کارآمدی وارد برنامه یا از آن خارج کند. تأثیر و کارایی یک برنامه تحت تأثیر نحوه اجرای برنامه و سازوکارهای به کار رفته قرار دارد. اجرای صحیح برنامه مستلزم نظام اداری - اجرایی آگاه و قوی است. اگر ظرفیت‌ها کافی نیستند، ابتدا باید ایجاد شوند. باید از ساختارهای موجود استفاده کرد و میان

سازمان‌ها هماهنگی لازم به وجود آورد. موقعیت‌های خاص هر کشور و محیط سیاسی آن نیز در طراحی و اجرای برنامه مؤثر است. برخی برنامه‌ها تحت شرایط خاصی که بعضی کشورها داشته‌اند خوب عمل کرده‌اند، اما برای داشتن عملکرد خوب در دیگر کشورها باید تغییراتی یابند که با شرایط آن کشور سازگار شوند.

برای پیش مطالعه فنی، باید برنامه‌ها را با طرح‌های آزمایشی کوچک شروع کرد و رفته رفته گسترش داد. اگر چه برخی برنامه‌ها در یک مقیاس بزرگ شروع شده‌اند و سپس نظام‌هایشان را اصلاح کرده‌اند. بایستی راه برای اجرای برنامه‌های حمایتی جدیدتر و بهتر باز باشد و راه‌هایی برای بهبود برنامه‌های جاری یافت و اجرا کرد.

نتایج ذکر شده و تجربه دیگر کشورها در زمینه حمایت از خانوار نشان می‌دهند که آنچه در ۱۳۸۹ شمسی برای حمایت از خانوارها در سطح کل کشور ما صورت گرفت، تجربه‌ای منحصربه‌فرد و یکتا بود و در هیچ کشوری مشابه آن وجود نداشته است. زیرا همان‌طور که در ابتدای این بخش گفته شد، هدف از برنامه‌های حمایت از خانوار، حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر است. لذا پرداخت نقدی به صورتی فراگیر، بدون هدف‌گیری گروه آسیب‌پذیر، بدون اعمال شروطی برای دریافت یارانه (با هدف گسترش آموزش و بهداشت)، و بدون طراحی سازوکاری برای ورود و خروج افراد از جمعیت یارانه‌بگیر، با هیچ یک از اهداف برنامه‌های حمایت از خانوار همخوانی ندارد و لذا نیازمند اصلاحات جدی در مراحل بعدی است.

با استفاده از تجربه‌های یاد شده، برای اصلاح سازوکار حمایت از خانوار در چارچوب طرح اصلاح بازار انرژی، می‌توان از خطوط راهنمای زیر بهره گرفت:

- حمایت از خانوارها باید به صورتی هدفمند معطوف به حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر باشد.
 - خطای نوع اول (عدم پوشش خانوارهای فقیر) و خطای نوع دوم (پوشش خانوارهای غیر فقیر) باید به حداقل برسد. (البته با اولویت حداقل بودن خطای نوع اول)
 - برای حمایت هدفمند، باید از روش‌های هدفگیری و شناسایی خانوارهای فقیر استفاده کرد.
 - برنامه حمایتی را باید به گونه‌ای طراحی کرد که اجرای مراحل بعدی اصلاح در بازار انرژی را با مقاومت‌های اجتماعی روبه‌رو نکند.
 - این برنامه باید قادر باشد بخشی از ناکارایی و مشکلات روش حمایت فعلی را برطرف کند.
 - برنامه حمایت از خانوار باید در آینده تبدیل به یک نظام تأمین اجتماعی سراسری شود.
- در گزارش پنجم که تحولات وضعیت رفاهی خانوارهای ایرانی طی سال‌های اخیر مطالعه خواهد شد، نشان خواهیم داد که الگوی تغذیه و میزان استفاده از خدمات بهداشتی و درمانی دهک پایین درآمدی خانوارهای کشور با سایر دهک‌ها متفاوت است، و لذا امنیت غذایی و سلامت خانوارهای دهک پایین در معرض مخاطره قرار دارد و ممکن است با افزایش قیمت انرژی، این گروه‌ها در معرض آسیب بیشتری قرار بگیرند. لذا تأمین امنیت غذایی دهک پایین و گسترش سلامت در جامعه در چارچوب خطوط راهنمای اشاره شده دو هدف اصلی برنامه حمایت از خانوار حین اجرای طرح اصلاح بازار انرژی

است.

از سوی دیگر، همانطور که در نتیجه گیری اشاره شد، پیگیری یک برنامه حمایتی هدفمند نیازمند همکاری میان سازمان های مختلف و زیرساخت هایی قوی برای شناسایی خانوارهاست. در نبود این زیرساخت ها، می توان از ظرفیت موجود سازمان های ذی ربط بهره مند شد. لذا تأمین امنیت غذایی دهک پایین با تکیه بر توان دو سازمان کمیته امداد و بهزیستی، برای شناسایی و حمایت از خانوارهای آسیب پذیر برنامه ریزی شده است. این برنامه می تواند در ادامه و با ایجاد زیرساخت های مورد نیاز و تقویت این دو سازمان در شناسایی خانوارهای نیازمند و خارج نمودن خانوارهای برخوردار از گروه های هدف، به یک نظام تأمین اجتماعی سراسری تبدیل شود.

در مجموع بررسی، تجربه های جهانی در زمینه حمایت از خانوار، علاوه بر آنکه کاستی های فاز اول طرح هدفمندی یارانه ها را بیشتر آشکار نمود، منجر به طراحی برنامه ای هدفمند برای حمایت از خانوار شد که می تواند طی زمان تکمیل شود و وظیفه تأمین اجتماعی در جامعه را بر عهده بگیرد. کلیات این برنامه را در گزارش های پنجم و هشتم بیشتر تشریح خواهیم کرد.

منابع:

- Arnold, Catherine. Tim Conway and Matthew Greenslade (2011): "*Cash Transfers Literature Review*". UK Department for International Development.
- Baulch, Bob. Axel Weber, Joe Wood (2006): "*Social Protection Index for Committed Poverty Reduction*". Asian Development Bank .
- Bigman, David and Hippolyte Fofack (2000): "*Geographical Targeting for Poverty Alleviation*" . Washington D.C: The World Bank.
- Bold, Chris. David Porteous and Sarah Rotman (2012): "*Social Cash Transfers and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries*". CGAP focus note ; no. 77. Washington, D.C: The World Bank.
- Braithwaite, Jeanine. Christiaan Grootaert and Branko Milanovic (2000): "*Poverty and Social Assistance in Transition Countries*" . New York: St. Martin's Press.
- Coady, David. Margaret Grosh and John Hoddinott (2004): "*Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*". Washington, D.C: The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.
- Dorosh, Paul. Carlo del Ninno and Quazi Shahabuddin (1998): "*Floods and Beyond: Towards Comprehensive Food Security in Bangladesh*". Washington, D.C: University Press and International Food Policy Research Institute.
- Fiszbein, Ariel (2008): "*Conditional Cash Transfers, Reducting Present and Future Poverty, A World Bank Policy Research Report*". Washington, D.C: The Wolrd Bank.
- Fiszbein, Ariel and Norbert Schady (2009): "*Conditional Cash Transfer, Reducting Present and Future Poverty*". Washington, D.C: The World Bank.
- Grosh, Margaret (1994): "*Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*". Washington D.C: The World Bank.
- Grosh, Margaret. Carlo del Ninno, Emil Tesliuc and Azedine

- Ouerghi (2008): *"For Protection and Promotion, The Design and Implementation of Effective Safety Nets"*. Washington, D.C: The World Bank.
- International Poverty Centre (2008): *"Cash transfers: lessons from Africa and Latin America"*. International Poverty Centre. Number 15.
- Stiglitz, Joseph et al (2006): *"Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development "*. New York: Oxford University Press, USA
- Tabor, Steven (2002): *"Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs "*. Washington, D.C : The World Bank.
- Van deWalle, Donald (1998): *"Protecting the Poor in Vietnam's Emerging Market Economy"* .World Bank Policy Research Working Paper 1969 .
- World Bank (2005), *Middle East and North Africa Region*, Human Development Group.