



جمهوری اسلامی ایران

سازمان هفتمند سازی یارانه ها

تحلیل یارانه نقدی در ایران و جهان به منظور

ارتقاء و بهسازی

(ضرورت و روشهای بازمدیریت یارانه نقدی با بهره گیری از تجارب

کشورهای مختلف جهان)

دکتر جمشید امینی مدیر کل یارانه های نقدی و غیرنقدی

دکتر نسرين کاظمی مشاور پژوهشی دفتر یارانه های نقدی و غیرنقدی

آذرماه ۱۴۰۰

خلاصه مدیریتی؛

براساس مصارف تحقق یافته قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، طی سال‌های هدفمندسازی، بند مصرفی یارانه‌های نقدی و غیرنقدی به خانوارها همواره نه تنها بیشترین سهم از یارانه‌های این قانون را به خود اختصاص داده بلکه در این سال‌ها در ردیف بندهای هدفمندی یارانه‌ها و سپس تبصره (۲۱) و (۱۴) قوانین بودجه سنواتی کل کشور نیز ثابت بوده است. بنابراین، سهم کمی این یارانه‌ها در مقایسه با سایر مصارف تعیین شده ذیل قانون مرتبط و نقشی که می‌تواند در نیل به اهداف این قانون ایفا کند، نشان می‌دهد که تمرکز بر این بخش و تدوین چارچوب بهینه برای توزیع آن‌ها از اهمیت بیشتری برخوردار است. بازنگری وضع موجود در این بخش نشان می‌دهد که توزیع به شیوه‌ای تقریباً همگانی و غیرمشروط انجام گرفته است؛ برای مثال در سال ۱۳۹۸ حدود ۷۸ میلیون نفر ایرانی از این بند مصرفی منتفع گردیده‌اند که با تعداد جمعیت کشور در این سال که حدود ۸۳ میلیون نفر بوده است، می‌توان دریافت که چیزی حدود ۵ میلیون نفر خارج از این بند مصرفی قرار گرفته‌اند.

ملاحظات یارانه نقدی

۱. تطبیق برنامه پرداخت با نیازها

در بسیاری از کشورها، برنامه‌های حمایتی ویژه‌ای برای تامین کمک‌هزینه نقدی ماهانه به گروه‌ها و افراد محروم وجود دارد؛ برای نمونه، برنامه‌های حمایتی سالمندان و معلولان شامل یارانه نقدی از ۲۵٪ تا ۵۰٪ حداقل درآمد در کشورهای با سطح درآمدی متوسط و کم‌درآمد و نرخ‌های بالاتر در کشورهای درآمدی بالا است. علاوه بر این، یارانه‌های نقدی در برخی از کشورها مکمل درآمدهای شخصی افراد در نظر گرفته شده است و در برخی از کشورهای در حال توسعه، یارانه‌های نقدی گزینه نهایی دفاعی برای خانوارها در برابر نوسان درآمدی است.

۲. برنامه‌های یارانه نقدی زمانی که سنجش درآمد یا آزمون وسع دشوار است.

در برخی از کشورهای صنعتی، دولت‌ها ترکیبی از درآمد و آزمون وسع را برای تعیین واجد شرایط بودن دریافت یارانه نقدی بکار می‌گیرند. درآمدها، پس‌اندازها و سایر دارایی‌های فهرست شده و تمام اطلاعات دریافت و تایید می‌شوند. آزمون وسع با در نظر گرفتن بُعد خانوار و نیازهای مرتبط انجام شده و اطلاعات با بررسی درآمد دریافتی و هزینه‌ها تایید می‌شوند. در برخی موارد، کارکنان بخش خدمات اجتماعی با متقاضیان مصاحبه کرده، شرایط زندگی آن‌ها و واجد شرایط بودنشان را تایید می‌کنند. سنجش درآمد و آزمون وسع گاهی اوقات و عمدتاً در کشورهای با سطح درآمدی متوسط به بالا و اقتصادهای در مرحله گذار امکان‌پذیر است. قرقیزستان نمونه کشوری است که برای بهره‌مندی خانوارها از برنامه پرداخت ماهانه، در سال ۱۹۹۸ میلادی آزمون وسع را اجرا کرد که در آن درآمد خانوارها با در نظر گرفتن دستمزدها، مقرری‌ها، محصولات تولید شده برای مصرف خود و فروش آنها، احشام و دیگر منابع ثروتی خانوار مورد محاسبه دقیق قرار گرفت.

خانوارهای که درآمدشان کمتر از حداقل درآمد بود، تفاوت درآمدی آنها با یارانه نقدی جبران می‌شد. در هر حال، برای آن گروه از کشورهای که آزمون وسیع به دلایل مختلف امکان‌پذیر نیست یا احتمال بروز خطا در نتایج آن بسیار بالا است، روش‌های زیر پیشنهاد شده است:

۱- آزمون‌های وسیع جایگزین بر مبنای شاخص‌های مطلق روشی بسیار محبوب برای هدفمندکردن

یارانه‌های نقدی است که شامل گردآوری شاخص‌های چندگانه در سطح خانوار بوده و بررسی آنها در مقایسه با درآمد نه تنها آسان‌تر است بلکه همبستگی بالایی با تایید فقر یا نیاز شناسایی شده توسط سیاست‌گذار دارد. در برنامه‌های مبتنی بر این آزمون‌ها، شاخص‌هایی از قبیل؛ داشتن مسکن، کیفیت مسکن، مالکیت کالاهای منقول/ بادوام، دسترسی به خدمات، دسترسی به امکانات آموزشی و ویژگی‌های شغلی سرپرست خانوار برای ارزیابی استاندارد زندگی خانوارها مورد توجه قرار می‌گیرد؛ یعنی شاخص‌های که نه تنها به آسانی قابل بررسی است بلکه با گذشت زمان نیز نسبتاً پایدارند. ضمناً این روش برای هدف‌گیری افراد دچار فقر مزمن در مقایسه با افرادی که دچار نوسان درآمدی طی دوره‌های بحران می‌گردند، مناسب‌تر است.

۲- غربالگری جغرافیایی یکی دیگر از روش‌های هدفمندکردن یارانه‌های نقدی به هنگام دشواری

سنجش درآمد یا آزمون وسیع است. از این روش می‌توان برای گسترش برنامه‌هایی که در مراکز شهری به صورت آزمایشی اجرا شده‌اند به مناطق روستایی و سایر شهرها بهره برد. نکته مهم در هدفمندکردن یارانه‌ها با استفاده از غربالگری جغرافیایی، تشدید نابرابری منطقه‌ای است.

۳- ارزیابی جامعه‌محور شیوه دیگر به هنگام دشواری آزمون وسیع یا سنجش درآمدی است. در

ارزیابی جامعه‌محور، مقامات یا کمیته‌های محلی قدرت تصمیم‌گیری در مورد واجد شرایط بودن افراد را دارند. مزیت اصلی ارزیابی جامعه‌محور این است که مقامات محلی با هویت اجتماعی افراد آشنا بوده و می‌توانند نیازمندان واقعی را شناسایی کنند. با این وجود، مشکل اصلی این روش خطر تاثیرگذاری گروه‌های بانفوذ محلی است که منابع برنامه را به نفع خود مطالبه می‌کنند.

۴- یارانه مشروط روش دیگر هدفمندکردن یارانه‌های نقدی است که با ملزم کردن دریافت‌کنندگان

به حضور در مدرسه، مراکز سلامت یا تغذیه آنها را مستحق دریافت یارانه نقدی می‌داند و یا آنها را با توجه به مصرف انرژی تحت پوشش قرار می‌دهد. این شیوه پرداخت تحت عنوان یارانه مشروط مزیت دوگانه‌ای دارد، به این ترتیب که هم مراکز ارائه‌دهنده خدمات عمومی همچون مدرسه، مراکز بهداشتی یا سایر مراکز خدمات عمومی را در هدفمندکردن شامل کرده و هم رفتارهایی را در دریافت‌کنندگان ترغیب می‌کند که خطر گرفتار شدن در فقر را کاهش دهد. برنامه‌های حمایتی در برخی کشورها یارانه نقدی را مشروط به نیازهای اصلی مثل پرداخت مابه‌التفاوت جبرانی خدمات یا تغییرات رفتاری در مورد کمک هزینه‌های آموزشی و سلامت

می‌کند، نمونه مورد اول در کشورهای پساسوسیالیستی و نمونه مورد دوم در کشورهای مختلف آمریکای لاتین اجرا شده است.

۱) یارانه نقدی مشروط در تعدادی از کشورهای پساسوسیالیستی برای حذف هزینه خدمات (آب، برق و ...) تا حد معینی به اکثر خانوارها ارائه شده است. منطق این سیاست آن است که خانوارهای کم‌درآمد به‌ویژه مستمری‌بگیران قادر به پرداخت هزینه مقدار پایه خدمات گرمایشی، برق و آب، باشند. این حالت به‌ویژه در مورد کشورهای است که مقرری در آن ثابت بوده و تعرفه‌ها برای حذف یارانه‌ها تنظیم می‌شوند. در مواردی که خانوارها در آپارتمان‌های زندگی می‌کنند و راهی برای تنظیم مصرف انرژی‌شان ندارند، دولت به آنها مشروط بر عدم‌استطاعت در تامین حداقل هزینه خدمات پایه، یارانه نقدی می‌دهد.

۲) در هدفمندکردن یارانه‌ها، برنامه‌های **یارانه مشروط** لایه‌ای از سیاست و پیچیدگی را به شبکه امنیت اجتماعی می‌افزایند. طراحان چنین برنامه‌هایی باید درک نسبتاً دقیقی از مشکلی که قصد رفع آن را دارند و پیشرفت مورد انتظار از اجرای برنامه‌های یارانه مشروط را داشته باشند. مشروط نمودن برنامه به اهدافی که در گرو اصلاح یا تغییر رفتار دریافت‌کنندگان است، اولویت‌های برنامه را پیچیده می‌کند.

۵- **یارانه همگانی** شیوه دیگر در ارائه کمک‌هزینه و مقرری اجتماعی است که استفاده از برنامه‌ها و تایید آنها آسان است. برای غلبه بر هزینه‌های بالای اطلاعات مورد نیاز برنامه‌های یارانه نقدی، طراحی برنامه‌های یارانه همگانی یا در نظر گرفتن معیارهای است که برای شناسایی واجدین شرایط به سهولت قابل تأیید است. مزیت اصلی چنین برنامه‌هایی سهولت دسترسی و تایید واجدشرایط بودن است. با این حال، مشکل اصلی این است که **بخش قابل توجهی از منافع برنامه نصیب افرادی می‌گردد که فقیر و نیازمند نیستند**. یکی از انواع برنامه‌های یارانه نقدی با کم‌حجم‌ترین اطلاعات، کمک هزینه خانواده است. در میان کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، کشورهای شمال اروپا بیشترین میزان را برای یارانه نقدی خانواده از ۳٪ تا ۵٪ تولید ناخالص ملی، صرف کردند. هزینه‌های برنامه مقرری یا کمک هزینه خانواده در برخی از اقتصادهای در مرحله گذار ۴٪ تا ۶٪ از تولید ناخالص ملی آنها در میانه دهه ۱۹۹۰ بود. چنانچه سیاستمداران عمدتاً باید در برابر طبقه متوسط پاسخگو باشند که انتظار نمی‌رود چندان از یک برنامه، یارانه نقدی بسیار هدفمند شده منتفع گردند، در این صورت، حمایت سیاسی از یارانه نقدی منوط به همگانی یا تقریباً همگانی بودن آن خواهد بود.

۳. پرداخت بیشتر با توسعه اقتصادی

سخت‌و‌تندی پرداخت یارانه‌ها عمدتاً برحسب جایگزینی درآمد تعریف می‌شود که براساس مقایسه‌ای بین دریافتی‌های نقدی (مالیات خالص یا ناخالص) با درآمد پیشین، متوسط درآمد یک کارگر فعال، حداقل درآمد یا میانگین درآمد است. حسب تعریف، درآمد جایگزین بالا سخت‌و‌تندتر از درآمد جایگزین پایین است. سخاوت پرداخت‌ها همچنین برحسب دسترسی به آن‌ها، مدت زمان بهره‌مندی، میزان یارانه‌های غیرنقدی ارائه شده به اضافه یارانه نقدی، سطح دشواری یا سختگیرانه بودن الزامات تعیین‌کننده، استمرار بهره‌مندی از پرداخت‌ها و پیش‌نیازهای تامین مالی برای حمایت و بیمه همگانی قابل تعریف است.

۴. اجتناب از تاثیرات نامطلوب بر عرضه نیروی کار

یکی از مهم‌ترین چالش‌ها در برنامه یارانه نقدی، ایجاد تعادل بین نیازهای افراد برای کمک نقدی در مقابل تاثیرات نامطلوب بر عرضه نیروی کار در اثر پرداخت یارانه نقدی است. تاثیر واقعی یارانه نقدی بر عرضه نیروی کار بستگی به علل بیکاری، ویژگی‌های بازار کار و شیوه‌های پرداخت یارانه نقدی دارد.

۵. بهره‌گیری از یارانه نقدی برای پیشبرد برابری جنسیتی

در بسیاری از کشورها، زنان سرپرست خانوار معمولاً کم‌درآمد هستند که بیشتر با خطر فقر مواجه‌اند. احتمال اشتغال زنان در بخش غیررسمی یا کشاورزی بیشتر است و از حمایت‌های قانونی اجتماعی کمتری برخوردارند. نظام‌های بیمه اجتماعی در اکثر کشورها تمایل به تبعیض جنسیتی برعلیه زنان دارند، این امر دیگر ابعاد تعصبات جنسیتی را تشدید می‌کند. در غالب موارد، کار زنان در خانه (خانه‌داری، مراقبت از کودکان و سالمندان) به عنوان کار از سوی بیمه‌های اجتماعی یا برنامه‌های حمایتی شناخته نمی‌شود. میزان درآمد و درآمدهای کسب شده زنان به‌ویژه در شرایط بی‌ثباتی شغلی کمتر از مردان و انتخاب‌های شغلی آن‌ها نیز محدودتر است.

۶. حمایت سیاسی مستمر از برنامه‌ها

پایدار نگاه داشتن حمایت سیاسی از برنامه‌های یارانه نقدی چالش بزرگی است. نابرابری به ندرت سیاستمداران را به سوی پرداخت یارانه نقدی به فقرا سوق می‌دهد. در صورت درگیر شدن سیاستمداران به طور مستقیم در انتخاب گروه‌های هدف و یا توزیع یارانه‌های نقدی، هزینه‌های برنامه و خطاهای هدف‌گیری افزایش می‌یابد. در بسیاری از موارد، برنامه‌های حمایت اجتماعی پس از وقوع بحران ایجاد شده‌اند. زیرا سیاستمداران ناگزیر به واکنش سریع هستند. این پدیده می‌تواند سبب شروع برنامه‌های مناسب اما ضعیف برنامه‌ریزی شده شود. در بحران، تعداد خانوارهای فقیر به سرعت افزایش می‌یابد؛ رویارویی با ضرورت توزیع سریع کمک‌ها، سبب غربالگری ذی‌حقان بدون برنامه‌ریزی قبلی و محدود به برنامه‌های موجود می‌شود. تمایل سیاستمداران به استقرار برنامه‌های یارانه نقدی در زمان‌های بحرانی نشان می‌دهد که داشتن طرح‌های یارانه نقدی و برنامه‌ریزی برای آن‌ها از پیش عاقلانه است. برنامه یارانه نقدی همگانی یا تقریباً همگانی در

جلب مشارکت و حمایت جامعه موفق خواهد بود. چنین برنامه‌ای به دلیل کاهش تقلب و استثناء قائل شدن برای گروهی خاص، سطوح بالاتری از اطمینان عمومی را جلب می‌کند.

یارانه نقدی

طرح پرداخت یارانه یا کمک نقدی یکی از متداول‌ترین اشکال حمایت اجتماعی است؛ به‌طوری‌که اهمیت آن در برخی منابع (تابور،^۱ ۲۰۰۲) هم‌ردیف بیمه تلقی شده است. این شیوه از تامین اجتماعی به دلایل مختلف، در کشورهای سطح درآمدی متوسط و در مرحله گذار مورد توجه سیاست‌مداران قرار گرفته است؛ از جمله اینکه در مقایسه با کمک‌های غیرنقدی که به شیوه کالایی یا خدماتی پرداخت می‌شوند، کمتر بر قیمت‌ها و بازار کالا یا محصولی خاص تاثیر می‌گذارند. از سوی دیگر، با فراهم ساختن فرصت انتخاب برای دریافت‌کنندگان، آن‌ها قادرند مهم‌ترین نیازها و ملزومات خود را با بهره‌مندی از وجه دریافتی مرتفع سازند. زیرا پرداخت کمک غیرنقدی تمام خانوارها را یکسان پنداشته و آن‌ها را مجبور به استفاده و بهره‌مندی از کالاها یا خدمات ارائه شده به شیوه غیرنقدی می‌سازد. حال آنکه ممکن است خانواری به دلایل مختلف نیاز کمتری به کمک غیرنقدی ارائه شده داشته باشد؛ برای نمونه خود تولیدکننده آن محصول باشد یا آن محصول از طریق منبعی در اختیار او قرار گیرد؛ در مقابل نیازهای داشته باشد که تحت پوشش کمک غیرنقدی قرار نگیرد. این موارد نشان‌دهنده به خطا رفتن طرح کمکی مورد نظر سیاست‌مداران است. زیرا چنین کمک‌های اجتماعی با هدف تحقق تامین اجتماعی در جامعه هدف انجام می‌گیرند. در هر حال، یکی از دلایلی که گرایش به کمک‌های غیرنقدی را با وجود مزایای یارانه‌های نقدی تقویت می‌کنند، دشواری شناسایی گروه‌های هدف و مدیریت آن‌ها به دلیل نیاز به اطلاعات دقیق است؛ هرچند شناسایی افراد و گروه‌های بسیار آسیب‌پذیر نسبتاً راحت‌تر است، اما دشواری در تشخیص سایر افراد و گروه‌های واجد شرایطی است که در زمره گروه‌های بسیار آسیب‌پذیر قرار نمی‌گیرند و نیازمند اطلاعات دقیق برای پیاده‌سازی آزمون‌هایی هستند که متداول‌ترین آن‌ها آزمون وسع است. بهره‌مندی از چنین آزمون‌هایی در هر کشوری متأثر از شرایط اقتصادی و اجتماعی آن کشور خواهد بود تا با توجه به زمینه‌های خاص خود معیارهای مورد نظر را برای آزمون فوق مشخص نماید؛ برای مثال سطح فقر در آن جامعه چیست؟ حداقل درآمد چقدر است؟ چه تعداد در هر یک از دهک‌های درآمدی قرار می‌گیرند؟ بودجه مالی در اختیار دولت چقدر است و از چه منابعی بودجه یارانه‌ها تامین می‌شوند؟ این منابع چقدر مبنی بر منابع ناپایدار هستند و تا چه زمانی می‌توان بر آن‌ها تکیه کرد؟ علاوه بر این، پویایی رشد جمعیت و معیارها و شاخص‌های مورد نظر برای واجد شرایط بودن دریافت یارانه نقدی، طرح یارانه‌ها را با پیچیدگی بیشتری روبه‌رو می‌سازد.

گذشته از نکات مورد اشاره، مسئله دیگر میزان کمک‌هایی است که به صورت یارانه نقدی در اختیار افراد واجد شرایط قرار می‌گیرد؛ بنابراین، یکی دیگر از دشواری‌های پیش‌روی طرح یارانه نقدی، مبلغی است که

^۱ Tabor

باید به افراد و خانوارهای واجد شرایط پرداخت شود. مرور بند مصرفی یارانه نقدی خانوار در تبصره‌های (۲۱ و ۱۴) بودجه سنواتی هدفمندکردن یارانه‌ها که در قانون بودجه سالانه درج می‌گردد، نشان می‌دهد که این مبلغ طی سال‌های هدفمندکردن یارانه‌ها، همواره ۴۵۵۰۰ تومان به ازای هر فرد بوده است که مبلغ نهایی برای هر خانوار با توجه به تعداد اعضای آن متفاوت خواهد بود. بنابراین، یارانه‌های نقدی قانون هدفمندکردن یارانه‌ها تحت تاثیر دو شاخص است، شاخص پایه با سطح توزیع فرد که برای تمام واجدین شرایط برابر است و شاخص انباشتی با سطح توزیع خانوار که مبلغ نهایی را با توجه به تعداد اعضای خانوار تحت تاثیر قرار می‌دهد. نکته دیگر که مورد انتقاد هر دو گروه کارشناسان و مردم قرار گرفته است، ثابت بودن مبلغ از آغاز طرح هدفمندکردن یارانه‌ها یعنی سال ۱۳۸۹ تا ۱۴۰۰ است؛ این در حالی است که کشور طی این سال‌ها با تورم روبه‌رشدی روبرو بوده است؛ سوال مهمی که در اینجا مطرح می‌شود آن است که برای حمایتی موثر یارانه نقدی چقدر باید باشند؟ آیا با توجه به طیف آسیب‌پذیری افراد واجد شرایط و قرارگیری آن‌ها در سطوح متفاوت فقر، پرداخت میزان مشابه -آنچه که از تجربه ایران برمی‌آید- معقول است؟ تجربه ایران حاکی از همگن تلقی کردن دریافت‌کنندگان یارانه نقدی است، صرف‌نظر از اینکه این افراد، فعال اقتصادی هستند یا از کارافتاده، ساکن شهر هستند یا روستا، آیا در دهک اول درآمدی قرار دارند یا دهم، یا اینکه در چه گروه سنی قرار دارند؟ در هر حال، صرف‌نظر از تفاوت‌های افراد واجد شرایط، کمک‌های نقدی برای موثر بودن نباید ضرورتاً مبلغ بسیار بالایی باشند؛ زیرا حتی خانوارهای کم‌درآمد بخشی از درآمدشان را از اشتغال و فعالیت در بخش غیررسمی و خصوصی اقتصاد بدست می‌آورند و سطح اثربخشی یارانه نقدی حتی مبالغ پایین با توجه به بُعد خانوار و شرایط آن‌ها متفاوت خواهد بود. از این رو، حمایت نقدی دولت باید در راستای پر کردن یا کاهش شکاف درآمدی واجدین شرایط و خط فقر باشد و این ایده که یارانه‌ها جایگزین کامل درآمدی برای گروه‌های هدف باشند، کاملاً نادرست است.

انواع حمایت‌های مالی اجتماعی

شاید بهتر باشد قبل از پرداخت به واجدین شرایط یارانه‌های نقدی نگاهی به انواع اصلی حمایت اجتماعی مالی بیندازیم؛ براساس طبقه‌بندی اداره تأمین اجتماعی^۱ دو نوع برنامه اصلی حمایت مالی وجود دارد؛ بیمه اجتماعی که اشاره به برنامه‌هایی دارد که به طور کامل یا تا حد زیادی برای گروه‌های خاصی از کارگران یا کارمندان تأمین مالی می‌شوند و عمدتاً اجباری و از سوی دولت قانون‌گذاری و تنظیم می‌شوند. برنامه‌های حمایت اجتماعی شامل یارانه‌ها یا پرداخت‌های نقدی است که گروه‌های هدف همچون مستضعفان، معلولان و طبقات خاصی از سالمندان از آن بهره‌مند می‌شوند و عموماً خارج از درآمد دولت تأمین مالی می‌شوند. هر دو نوع این حمایت‌ها برای شبکه یا چتر امنیت اجتماعی اهمیت دارند؛ اولی نقش پیشگیری از فقر و دومی

^۱ Social Security Administration

نقش گزینه آخر^۱ را ایفا می‌کند. نوع دوم از طرح‌های یارانه نقدی را می‌توان به برنامه‌های همگانی، مرتبط با اشتغال و آزمون‌سنجی^۲ تقسیم نمود. پرداخت‌های نقدی در برنامه‌های مرتبط با اشتغال همانند؛ مقرری اجتماعی، بیمه بیکاری، کمک هزینه خانوار، مقرری برای بیماری، زایمان و مزایای صدمات ناشی از کار-براساس وجود و مدت زمان اشتغال کارگر یا فردی است که از محل خوداشتغالی امرار معاش می‌کند. مقدار و مدت زمان پرداخت نقدی معمولاً در ارتباط با سطح و مدت زمان اشتغال قبلی فرد تا مرحله‌ای است که درآمد وی قطع می‌شود. برنامه‌های همگانی بدون در نظر گرفتن درآمد، وضعیت اشتغال یا ابزاری، پرداخت نقدی با نرخ ثابت را برای همه فراهم می‌نمایند. این‌ها معمولاً خارج از هزینه‌های عمومی تأمین مالی می‌شوند و مقرری به افرادی که بالاتر از سن مشخصی می‌باشند، یا کمک هزینه درآمدی، مقرری برای معلولان، زنان بی‌سرپرست و ایتم یا کمک‌هزینه‌های خانوار نمونه‌هایی از این نوع حمایت به شیوه یارانه نقدی است. برنامه‌های نقدی همگانی عمدتاً از محل درآمدهای دولتی تأمین مالی می‌شوند. هرچند که بخشی از آن نیز می‌تواند از طریق کمک‌های اجباری توسط کارفرمایان تأمین گردد. برنامه‌های مبتنی بر آزمون‌سنجی / آزمون وسع، واجد شرایط بودن را برای افراد و خانوارها براساس معیارهایی تعیین می‌کنند که عمدتاً معیارهای آن مرتبط با نیازهای معیشتی هستند. این نوع یارانه نقدی معمولاً محدود به نیازمندان یا محرومان می‌شود. آزمون‌سنجی اشکال متفاوتی با وزن‌های متفاوت تخصیص یافته به درآمد، نیاز، پس‌انداز یا دارایی خانوار دارد. درحالی که این شیوه از حمایت مالی بخشی از برنامه‌های ملی است؛ ولیکن عمدتاً در سطح محلی کنترل می‌شوند. در کشورهای صنعتی برنامه‌های حمایت نقدی معمولاً شامل هر سه شکل یاد شده است.

سیستم‌های یارانه نقدی را می‌توان برحسب مدت زمان پوشش آنها نیز تقسیم‌بندی نمود. یارانه‌های که برای جبران ریسک‌های فقر مزمن به دلیل عدم وجود منبع درآمدی ارائه می‌شوند، شامل یارانه‌هایی است که به دلیل سالخوردگی، معلولیت و مرگ همسر یا والدین به افراد تعلق می‌گیرد. یارانه‌های نقدی کوتاه‌مدت شامل کمک‌های که به افراد به دلیل بیماری یا به زنان به دلیل زایمان، یا به افرادی که دچار صدمات ناشی از کار شده‌اند، تعلق می‌گیرد. همچنین، دولت‌ها ترکیبی از یارانه‌های نقدی مستقیم و شبه‌نقدی را برای پیشگیری از مواجهه خانوارها با فقر بکار می‌گیرند؛ یارانه‌های شبه‌نقدی^۳، حمایت‌های دولتی است که بدهی مالیاتی خانوارها را در مبادله برای هزینه‌های خانوار برای گروه مشخصی از کالاهای اجتماعی کاهش می‌دهد؛ ازجمله اعتبارات مالیاتی برای جبران هزینه‌های شخصی خانوار برای مسکن، سلامت و آموزش. کوپن‌های ارائه شده برای کالاهای خاص نیز در این گروه از حمایت‌های نقدی قرار می‌گیرند (تابور، ۲۰۰۲).

^۱ بخش گسترده‌ای از جمعیت کشورهای درحال توسعه گرفتار فقرهای دوره‌ای هستند که می‌توان آن‌ها را فقرای مقطعی نامید، یارانه نقدی می‌تواند ضامن اطمینان را برای آنان در برابر پیامدهای ناتوان‌کننده شوک‌های نامطلوب فراهم کند.

^۲ سنجش فاصله درآمد خانوارها از خط فقر

^۳ Near-cash transfers

واجدین شرایط یارانه نقدی

پاسخ به این سوال از اهمیت بسیاری برخوردار است که پرداخت‌های نقدی^۱ باید به چه کسانی تعلق گیرد؟ یا به بیان بهتر، چه کسانی واجد شرایط دریافت یارانه نقدی هستند؟ پاسخ از دیدگاه‌ها و در زمینه‌های مختلف متفاوت خواهد بود؛ تابور^۲ (۲۰۰۲) پرداخت یارانه نقدی را ارائه کمک به فقرا و افرادی می‌داند که در صورت عدم دریافت در معرض فقر قرار خواهند گرفت. نکته مورد توجه آن است که پرداخت در قالب یارانه نقدی منحصر به شبکه یا چتر امنیت اجتماعی^۳ نیست، بلکه منبعی مهم برای حفظ درآمد خانوارها در دوران رکودهای اقتصادی نیز می‌باشد. از این رو، نکته مهم تفاوت اهمیت پرداخت‌های نقدی در بین کشورها و در شرایط متفاوت و نیز اهداف چندگانه آن‌ها است؛ به طوری که حفظ معاش فقرا، فقط یکی از اهداف آن‌ها است.

در حالی که یارانه‌های نقدی بخش اصلی از شبکه امنیت اجتماعی در اقتصادهای صنعتی هستند، نقش محدودتری در اقتصادهای در حال توسعه ایفا می‌کنند. طبق تخمین سازمان بین‌المللی کار (۲۰۰۰) بیش از ۸۰٪ جمعیت کشورهای صنعتی تحت پوشش یک یا چند برنامه یارانه نقدی هستند، در حالی که تعداد بسیار کمی در کشورهای در حال توسعه از چنین کمک‌هایی بهره‌مند می‌شوند؛ بیش از ۱٪ از تولید ناخالص ملی چنین کشورهایی به برنامه‌های یارانه نقدی اختصاص می‌یابد، حال آنکه کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۴ به طور متوسط ۸٪ از تولید ناخالص ملی‌شان را به چنین برنامه‌های تخصیص داده‌اند. در این کشورها، برنامه‌های حمایت نقدی و بیمه‌های اجتماعی تغییر و تحولات بسیاری را داشته و به شکلی از شبکه امنیت اجتماعی درآمده که تقریباً تمام جامعه را پوشش می‌دهد. در اقتصادهای در حال توسعه، نقش کمک‌های نقدی عمدتاً محدود به مجموعه کوچکی از برنامه‌های بیمه اجتماعی است که از بخش محدودی از نیروی کار حمایت می‌کند. تعداد کمی از کشورهای در حال توسعه دارای برنامه‌های حمایت نقدی برای کمک به خانوارهای هستند که تحت پوشش طرح بیمه اجتماعی نیستند؛ این برنامه‌ها شامل مقرری‌های اجتماعی، کمک هزینه‌های پرداختی به خانواده‌ها، حمایت از معلولان، ایتام و زنان بی‌سرپرست، مزایای مشروط، کمک هزینه مابه‌التفاوت حداقل درآمد و کمک موقتی به بیکاران می‌شوند.

کمک‌های نقدی، نقش مهمی در اقتصادهای در مرحله گذار ایفا می‌کنند که میراث سوسیالیستی رفع تبعیض درآمدی، پوشش همگانی، مقرری‌های عمومی با نرخ جایگزینی بالا و کمک هزینه‌های سخاوتمندانه پرداختی به خانوارها است. بسیاری از دولت‌های در حال گذار در دهه ۱۹۹۰، صندوق‌های جدیدی را برای حمایت اجتماعی، جبران بیکاری و گسترش پوشش چتر امنیت اجتماعی‌شان ایجاد کردند؛ به طور متوسط،

^۱ Cash transfer

^۲ Tabor

^۳ شامل کمک‌های غیرمشارکتی-برخورداری منوط به ارائه کار نیست- که از معاش خانوارها و افراد آسیب‌پذیر و فقرا حمایت می‌کنند.

^۴ Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD

سهم پرداخت‌های نقدی که به فقرا تعلق می‌گیرد از ۲۰٪ تا ۵۰٪ در اقتصادهای درحال گذار و تا حدود نسبتاً کمتری در اکثر اقتصادهای توسعه‌یافته متفاوت است (تابور، ۲۰۰۲). آنچه که از این توضیح بر می‌آید این است که تصویر روشنی از نقش پرداخت‌های نقدی در درآمد خانوارها در دست نیست. اما اینکه چرا پرداخت‌ها یا یارانه‌های نقدی در کشورهای درحال توسعه در مقایسه با کشورهای در مرحله گذار یا صنعتی محدودتر است، خود دلایلی دارد. اول از همه، محدود بودن منابع دولتی در این کشورها است، حتی اگر هزینه‌های عمومی برای پرداخت‌های نقدی نیز محدود نباشد، اولویت دولت‌ها در چنین کشورهایی، معمولاً صرف هزینه برای اقدامات کاهش‌دهنده محدودیت‌های ساختاری رشد در مقایسه با برنامه‌های هدف‌گذاری شده برای تقویت تقاضای مصرف یا انتقال درآمد است. علاوه‌براین، ویژگی‌های ساختاری اکثر اقتصادهای درحال توسعه به نفع استفاده از برنامه‌های تأمین اجتماعی نقدی نیست. بخش رسمی اغلب محدود و در تسلط خدمات عمومی است که کارکنان در این بخش درآمد ثابت و تقریباً بالایی دریافت می‌کنند، افق‌های برنامه‌ریزی بلندمدت و منابع مستقلی که برای طرح‌های بیمه اجتماعی قابل استفاده‌اند. شرایطی که شامل اکثر افراد در این کشورها و به یقین فقرا نمی‌شود. در بیشتر کشورهای درحال توسعه، فقرا عمدتاً معاش خود را از بخش کشاورزی و غیررسمی بدست می‌آورند، بنابراین، درآمد ثابتی ندارد؛ پدیده‌ای که اجرای طرح‌های قانونی متکی بر مشارکت‌های منظم و اجباری را دشوار می‌سازد. تسلط کارکنان بخش غیررسمی و خویش‌فرما در چنین کشورهایی گردآوری داده‌های دقیق در مورد درآمد و ثروت افراد را دشوار می‌سازد. علاوه‌براین، جمعیت پراکنده و زیرساخت‌های محدود خدمات عمومی در مناطق روستایی نیز هزینه مدیریت طرح‌های یارانه نقدی را افزایش می‌دهد. اکثر تلاش‌ها برای توسعه برنامه‌های تأمین اجتماعی به دلیل منافع محدود و هزینه‌های بالا در بخش غیررسمی ناکام مانده‌اند. عوامل دیگری که سبب پوشش محدود برنامه‌های تأمین نقدی در کشورهای درحال توسعه می‌گردد، عبارت از کمبود اطلاعات مورد نیاز طرح‌های پرداخت نقدی، کمبودهای دولتی و ظرفیت نهادی محدود برای مدیریت چنین برنامه‌هایی است (تابور، ۲۰۰۲).

با وجود مشکلات و دشواری‌های اشاره شده برای طرح‌های پرداخت نقدی، تقاضا برای برقراری و گسترش شبکه امنیت اجتماعی شامل ترکیبی از شیوه‌های پرداخت یارانه نقدی در کشورهای درحال توسعه روبه‌رشد است. دموکراسی رهبران این کشورها را بر آن داشته تا بیشتر به نیازهای فقرا توجه داشته باشند. امنیت شغلی پایین، افزایش ریسک‌های اقتصادی، افزایش نابرابری و گستره جهانی بی‌ثباتی ارز، همه و همه سبب رشد تقاضای طبقه متوسط برای حمایت اجتماعی شده است. مدت‌های طولانی، سیاست‌های رفاه اجتماعی در اقتصادهای صنعتی پرهزینه و برای کشورهای درحال توسعه پیچیده و با دشواری‌های بسیار روبرو بود. اصلاحات رفاهی در جهان صنعتی افق‌های تازه‌ای را برای برنامه‌های کمک مالی ایجاد کرده که شاید مناسب کشورهای درحال توسعه نیز باشد. بیکاری ساختاری، جهانی‌شدن، سالخوردگی جمعیت و فشارهای

مالی دولت‌های کشورهای صنعتی را وادار به جستجوی ابزارهای اثربخش‌تر و انگیزه‌بخش‌تر^۱ در ارائه حمایت اجتماعی نمود (تابور، ۲۰۰۲).

ملاحظات یارانه نقدی

سیستم پرداخت کمک نقدی نیازمند ساختاری گسترده و دقیق است. زمانی که سیستم اداری آماده شد، هزینه‌های اجرایی آن احتمالاً کمتر از سیستم یارانه غیرنقدی باشد. اشکال اصلی اجرایی در هر نوع یارانه یا کمک نقدی این واقعیت است که پول نقد نمی‌تواند هدفمند شده باشد؛ زیرا پول نقد نمی‌تواند دسترسی سهمیه‌ای برای فقرا ایجاد کند. معیارهای واجد شرایط بودن باید تعیین شود، پول نقد باید فقط در اختیار کسانی قرار گیرند که واجد شرایط بودن آن‌ها احراز شود و واجد شرایط بودن باید به طور دوره‌ای تایید شود. این مسئله بار اجرایی و اداری قابل توجهی را حتی برای ساده‌ترین برنامه‌های یارانه نقدی ایجاد می‌کند. برخلاف مزایای اداری و اقتصادی برنامه‌های یارانه نقدی، اغلب حفظ حمایت سیاسی برای استمرار آن‌ها دشوار است. این واقعیت که یارانه‌های نقدی آزادی انتخاب بیشتری را در اختیار دریافت‌کنندگان قرار می‌دهند سبب می‌شوند تا اعضای خانوار گاه آن‌ها را صرف خرید کالاهایی کنند که دولت‌ها تمایلی به تأمین مالی آن‌ها ندارد؛ تاجایی که صرف یارانه نقدی برای کالاهای نامطلوب، اذعان را در مورد برنامه‌های یارانه نقدی تا حد زیادی به تردید وا داشته است. تا زمانی که دلیل مدیریت ضعیف درآمد عامل فقر باشد، سیاست‌مداران، حمایت از برنامه‌های کمکی را که دربرگیرنده اصلاح رفتارهاست، ترجیح می‌دهند. حمایتی که نیاز به حضور فرزندان دریافت‌کنندگان در مدارس، مشارکت در دوره‌های آموزشی سلامت یا تأمین غذایی دارد، یا بهره‌گیری از خدمات سلامت عمومی که بر رفتارهای خانوار تأثیر گذارد، به شیوه‌ای که سبب کاهش فقر در بلندمدت شود. با این توضیحات، شیوه طراحی و تدوین برنامه‌های یارانه نقدی از اهمیت زیادی برخوردار می‌شود، زیرا برنامه یارانه نقدی با طرح و چارچوبی مناسب تا حد قابل توجهی قادر به کاهش فقر است. در چارچوب‌بندی برنامه یارانه‌های نقدی باید به ملاحظات شش‌گانه ذیل توجه داشت.

۱. تطبیق برنامه پرداخت با نیازها

بیمه تأمین اجتماعی برای کارکنان بخش رسمی، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. اما افرادی که در این چارچوب قرار نمی‌گیرند، ازجمله شاغلین بخش غیررسمی و خویش‌فرمایان به حمایت اجتماعی بیشتری نیاز دارند. یکی از راه‌های ارائه پوشش مناسب برای این گروه استفاده از بیمه‌های خرد است؛ سازمان‌ها و شرکت‌های جامعه‌محور و غیردولتی نقش مهمی را در دسترسی خانوارهای کم‌درآمد به بیمه‌های خرد در کشورها و اقتصادهای درحال توسعه ایفا می‌کنند. چنین طرح‌های بیمه‌ای معمولاً منافع یکجایی را نصیب خانوارهای می‌کند که از بیماری‌های جدی، مرگ یکی از اعضای خانوار یا خسران در اموال و دارایی‌هایشان رنج می‌برند. طرح‌های مناسب قادرند حمایت‌های اجتماعی درخوری را برای تأمین منافع اصلی اعضایشان

^۱ در اینجا منظور از ابزار انگیزه‌بخش مکانیسمی است که برای دریافت‌کننده کمک بهترین نتیجه را دربرداشته باشد.

از جمله تخصیص و پرداخت یارانه به فقرا و تامین بیمه خوداتکایی ارائه دهند. در هر حال، افرادی که خارج از شبکه بیمه‌ای قرار می‌گیرند، نیازمند حمایت و کمک اجتماعی هستند؛ یارانه‌های نقدی یکی از گزینه‌های موثر برای افرادی است که قادر به کار کردن یا داشتن درآمد کافی نیستند؛ مانند معلولان، مستضعفان، بی‌خانمان‌ها، زنان خودسرپرست، مصرف‌کنندگان مواد مخدر. در بسیاری از کشورها، برنامه‌های حمایتی ویژه‌ای برای تأمین کمک‌هزینه نقدی ماهانه به گروه‌ها و افراد محروم وجود دارد؛ برای نمونه، برنامه‌های حمایتی سالمندان و معلولان شامل یارانه نقدی از ۲۵٪ تا ۵۰٪ حداقل درآمد در کشورهایی با سطح درآمدی متوسط و کم درآمد و نرخ‌های بالاتر در کشورهای درآمدی بالا است. علاوه بر این، یارانه‌های نقدی می‌توانند مکمل درآمدهای شخصی افراد باشد؛ در برخی از کشورهای در حال توسعه، یارانه‌های نقدی پرداختی از سوی دولت‌ها، آخرین خط دفاعی برای خانوارها در برابر نوسان‌های درآمدی است. خانوارها معمولاً در درجه اول بر جریان شخصی وجوه نقد و پس‌انداز شخص‌شان متکی هستند. مطالعات موردی^۱ (۱۹۹۹) نشان می‌دهد که جریان شخصی وجوه نقد در روستاها و مناطق کم‌درآمدی مهم‌تر از شهرهای بزرگ است؛ وی همچنین دریافت که این وجوه در دوره‌های عادی مهم‌تر از زمان شوک‌ها یا شرایط اضطرار و بحرانی است. مطالعات در اندونزی، فیلیپین، روسیه و کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد که خانوارهای کم‌درآمد، وصول‌کنندگان اصلی وجوه نقد شخصی هستند و این وجوه احتمالاً برای این گروه بسیار مهم است. تخمین زده می‌شود که این وجوه ۲٪ تا ۴۱٪ درآمد دریافت‌کنندگان و بین ۱٪ تا ۸٪ از درآمد تأمین‌کنندگان را تشکیل می‌دهد. مطالعه‌ای در قرقیزستان نشان می‌دهد که فقط ۱۲٪ خانوارها از جریان شخصی وجوه نقد برخوردارند و این وجوه تنها یک سوم درآمدهای این خانوارها را تشکیل می‌دهد. براساس نتایج این مطالعه وقوع فقر ۲۵٪ در بین دریافت‌کنندگان این وجوه بالاتر از افرادی است که به چنین وجوهی دسترسی نداشته‌اند.

۲. برنامه‌های یارانه نقدی شبکه یا چتر امنیتی زمانی که سنجش درآمد یا آزمون وسع دشوار است

در برخی از کشورهای صنعتی، دولت‌ها ترکیبی از درآمد و آزمون وسع را برای تعیین واجد شرایط بودن دریافت یارانه نقدی بکار می‌گیرند. درآمدها، پس‌اندازها و سایر دارایی‌ها فهرست شده و تمام اطلاعات اقتصادی دریافت و تأیید می‌شود. آزمون وسع با در نظر گرفتن بُعد خانوار و نیازهای مرتبط صورت گرفته و اطلاعات با بررسی درآمد دریافتی، رسیدهای مالیاتی و خرید تأیید می‌شوند. در برخی موارد، کارکنان بخش خدمات اجتماعی با متقاضیان مصاحبه کرده و با بررسی شرایط زندگی‌شان، واجد شرایط بودن آنها را تأیید می‌کنند. هزینه اداری برنامه کمک نقدی ۷٪ تا ۱۱٪ از هزینه‌های کل برنامه را در بسیاری از کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی شامل می‌شود. یکی از موانع اصلی استفاده از برنامه یارانه‌های نقدی در کشورهای در حال توسعه این است که آزمون‌های وسع و وضعیت درآمدی استفاده شده برای واجد شرایط

^۱ Morduch

بودن در کشورهای صنعتی بسیار گران است و احتمالاً تعداد زیادی از فقرا را شامل نشده و آنها را خارج از دایره شمول ارزیابی قرار می‌دهد، بنابراین، هر کشوری با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی خود باید فروض آزمون وسع و واجد شرایط شدن را تعیین نماید. تجربه برخی از کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که عدالت ادراک شده هم به عنوان یکی از معیارهای هدف‌گیری واجدین شرایط و هم فرایند تصمیم‌گیری است که تأثیر اصلی را بر پذیرش منتفعان و اثربخشی برنامه دارد. در صورت اعمال معیارهای سخت‌گیرانه و بسیار پیچیده، ممکن است فقرا از برنامه کنار گذاشته شوند. اگر این معیارها قابل درک نباشند، فقرای واجد شرایط شاید درخواست بهره‌مندی از آن را نداشته باشند و خانوارهای با شرایط بهتر و آگاه‌تر برای واجد شرایط بودن لابی کنند. اگر جوامع محلی از فرایند تصمیم‌گیری برای تعیین معیارهای مشمول شدن کنار گذاشته شوند، به احتمال زیاد این مقامات محلی خواهند بود که در اجرای دستورالعمل واجد شرایط بودن، اختیارات زیادی بدست آورد. دشواری سنجش درآمد و آزمون‌های وسع، تعیین معیارهای مناسب برای غربالگری که برای همگان قابل درک و پذیرش باشد، به معنای عدم امکان‌پذیر بودن هدفمند کردن یارانه‌های نقدی و شناسایی موثر گروه‌ها و افراد هدف نیست، بلکه می‌توان روش‌هایی را حتی در شرایطی که اطلاعات دقیقی از درآمد واقعی افراد در دست نیست؛ با معیارهای مناسب ابداع و اعمال نمود که خطای غربالگری کاهش یابد. در ادامه برخی از این روش‌ها مورد بررسی قرار گرفته است.

سنجش درآمد و آزمون وسع گاهی اوقات و عمدتاً در کشورهای با سطح درآمدی متوسط به بالا و اقتصادهای در مرحله گذار امکان‌پذیر است؛ برای نمونه، قرقیزستان برای بهره‌مندی خانوارها از برنامه پرداخت ماهانه، آزمون وسع را در سال ۱۹۹۸ اجرا کرد که در آن درآمد خانوارها با در نظر گرفتن دستمزدها، مقرری‌ها، محصولات تولید شده برای مصرف خود و فروش، احشام و دیگر منابع ثروتی خانوار مورد محاسبه دقیق قرار گرفت. خانوارهای که درآمدشان کمتر از حداقل درآمد بود، تفاوت درآمدی آن‌ها جبران می‌شد. در سال ۱۹۹۹، تعداد مشمولین در این برنامه تا ۵۷۴۰۰۰ نفر یا حدود ۱۳٪ از کل جمعیت تخمین زده شد. حداقل درآمد نیز بین یک‌پنجم تا یک‌سوم خط فقر تعیین شد. اما صرف‌نظر از تجربه این کشور، احتمالاً در بیشتر کشورهای در حال توسعه، آزمون وسع و درآمدی، در عمل چندان موثر نبوده است، زیرا بخش گسترده‌ای از افراد درآمدشان را از بخش غیررسمی بدست می‌آورند و دارایی‌شان به شکل‌های غیرمالی بوده و یا منبع درآمدی دارند که به سختی قابل شناسایی و تأیید است. بدون فیش حقوقی یا تراکنش‌ها و سوابق بانکی، تأیید درآمد و ثروت دشوار است و خانوارهای فقیر احتمالاً درآمد و هزینه ثبت شده ندارند؛ در چنین شرایطی، هزینه‌های گردآوری اطلاعات دقیق ثروت و درآمد افراد جامعه بالا خواهد بود و زمانی که برنامه‌ها نیاز به بازایی جزئیات درآمدی یا هزینه‌ای برای ارزیابی واجد شرایط بودن خانوار دارند احتمالاً منجر به عدم شمول بخشی از افراد واجد شرایط خواهد شد.

شاخص‌های مطلق^۱ می‌توانند جایگزین سنجش درآمدی یا آزمون وسع باشند. در بعضی از موقعیت‌های فقدان اطلاعات اقتصادی و اجتماعی کافی و مطلوب، استفاده از شاخص‌های مطلق یا آزمون وسع جایگزین برای شناسایی واجدین شرایط مناسب‌تر از آزمون‌های وسع یا سنجش درآمد است. می‌توان از آزمون وسع بسیار ساده متکی بر طبقه‌بندی‌های جغرافیایی یا اجتماعی فقرا یا دیگر جایگزین‌ها برای درآمد و دارایی استفاده کرد. آزمون‌های وسع جایگزین می‌توانند نتایج معقولی را در هدف‌گیری گروه‌های واجد شرایط بدست دهند. این آزمون‌ها متکی بر ویژگی‌های است که همبستگی بالایی با فقر دارند و به راحتی نیز قابل مشاهده‌اند. مرزنشینان، روستائیان، سالخوردگان، معلولان، ایتام، بی‌خانمان‌ها، مصرف‌کنندگان مواد مخدر، زنان بی‌سرپرست، خانوارهای تک‌سرپرست و مجروحان سوانح برخی از طبقات اجتماعی هستند که در هدف‌گیری برای حمایت‌های اجتماعی استفاده شده‌اند. مزیت اصلی استفاده از چنین جایگزین‌هایی این است که ذی‌حقان برنامه به راحتی قابل شناسایی بوده و واجد شرایط بودن آن‌ها به آسانی قابل تعریف است. در برخی موارد، اکثریت فقرا با استفاده از تعداد کمی از شاخص‌های مطلق قابل شناسایی هستند. مطالعه میلانویک^۲ (۱۹۹۸) در بلغارستان، استونی و مجارستان نشان داد که برنامه‌های که سالخوردگان، بیکاران و خانواده‌های بزرگ را هدف قرار داده بودند، بیش از سه‌چهارم فقر را پوشش داده‌اند. استفاده از شاخص‌های مطلق برای تعریف واجد شرایط بودن شاید تنها راه برای تعیین اصلی‌ترین فقرا باشد (مانند؛ زنان بی‌سرپرست، بدسرپرستان، بی‌خانمان‌ها، کودکان بی‌سرپرست، معتادان) زیرا آن‌ها عمدتاً از نیروی کار، منابع خانوار و اقتصادی طرد یا به حاشیه رانده می‌شوند.

آزمون‌های وسع جایگزین^۳ روشی بسیار محبوب برای هدفمندکردن یارانه‌های نقدی است که شامل گردآوری شاخص‌های چندگانه در سطح خانوار بوده و بررسی آن‌ها در مقایسه با درآمد نه تنها آسان‌تر است، بلکه همبستگی بالایی با آن نیز دارد. ریشه این آزمون‌ها به کشور شیلی باز می‌گردد و اکنون در برنامه‌های حمایت اجتماعی کشورهای همچون ارمنستان، برزیل، کلمبیا، اکوادور، اندونزی، روسیه و زیمبابوه مورد استفاده قرار می‌گیرد. در برنامه‌های مبتنی بر این آزمون‌ها، شاخص‌هایی از قبیل، وضعیت دارا بودن مسکن، کیفیت مسکن، مالکیت کالاهای منقول/بادوام، دسترسی به خدمات، دسترسی به امکانات آموزشی و ویژگی‌های شغلی سرپرست خانوار برای ارزیابی استاندارد زندگی خانوارها مورد توجه قرار می‌گیرد؛ یعنی شاخص‌های که نه تنها به آسانی قابل بررسی بوده بلکه با گذشت زمان نیز نسبتاً پایدارند. البته این روش برای هدف‌گیری افراد دچار فقر مزمن در مقایسه با آن‌های که دچار نوسان درآمدی طی دوره‌های بحران می‌گردند، مناسب‌تر است. یکی از بهترین و دقیق‌ترین نمونه‌های استفاده از برنامه یارانه نقدی مبتنی بر آزمون وسع جایگزین، نظام گذرنامه اجتماعی شیلی است^۴ که در سال ۱۹۸۰ آغاز شد. در این نظام فرمی ساده برای گردآوری اطلاعات

^۱ Categorical Indicators

^۲ Milanovic

^۳ Proxy means tests

^۴ FICHA CAS

در (۱۴) شاخص مرتبط به خانوار مورد استفاده قرار می‌گیرد که واجد شرایط بودن هر خانوار برای دریافت کمک هزینه خانوار و مقرری اجتماعی با امتیاز حاصل از این فرم و ترکیبی از اطلاعات بدست آمده از پیمایش‌ها و گزارش‌های خانوار محاسبه می‌گردد؛ پیمایش‌ها و گزارش‌های خانوار با بازدید توسط امدادگران اجتماعی صورت می‌گیرد. در دهه ۱۹۹۰، فرم پیمایش نظام گذرنامه اجتماعی شیلی برای گردآوری اطلاعات در مورد درآمد و دارایی خانوار و دسترسی آن‌ها به خدمات اجتماعی بازنگری شد. از آن پس اطلاعات کامپیوتری شده و واجد شرایط بودن به صورت اتوماتیک مورد محاسبه قرار گرفت. ارزیابی این نظام نشان می‌دهد که ۷۲٪ از منافع برنامه به ۳۰٪ از فقیرترین خانوارها رسیده و هزینه‌های اداری نیز ۵/۴٪ از کل هزینه‌های برنامه بود. امتیازدهی کامپیوتری به اطمینان از ثبت‌نام نیازمندان و خروج خانوارها با بهبود استانداردهای رفاهی زندگی‌شان کمک کرد. براساس مطالعات چو، داوودی و گوپتا^۱ (۲۰۰۰) ارتقای هدفمندی برنامه، سهم منافع را برای فقیرترین پنجم شیلی از ۳۲٪ در سال ۱۹۹۲ به ۴۰٪ در سال ۱۹۹۶ افزایش داد.

غربالگری جغرافیایی: یکی دیگر از روش‌های هدفمندکردن یارانه‌های نقدی به هنگام دشواری سنجش درآمد یا آزمون وسع، غربالگری جغرافیایی است. در کشورهای مثل بولیوی و شیلی به دلیل تمرکز فقر در مناطقی خاص و فاصله زیاد نابرابری بین مناطق فقیر و برخوردار کشور، غربالگری جغرافیایی به عنوان مکمل فرم‌های مرتبط با آزمون وسع جایگزین مورد استفاده قرار می‌گیرد. علاوه‌براین، از این روش می‌توان برای گسترش برنامه‌های که در مراکز شهری به صورت آزمایشی اجرا شده‌اند به مناطق روستایی و سایر شهرها بهره برد. برای نمونه، چین طرحی را تحت عنوان طرح حمایتی حداقل معاش (پرداخت به صورت نقدی)، ابتدا در سال ۱۹۹۴ در شانگهای اجرا نمود. تا اواخر دهه ۱۹۹۰، این طرح به (۱۲۹) شهر دیگر و (۵) منطقه روستایی گسترش یافت. در صورت الزام دولت‌های محلی به پرداخت نقدی، نکته مهم در هدفمندکردن یارانه نقدی با استفاده از غربالگری جغرافیایی، تشدید نابرابری منطقه‌ای است. تفاوت در ظرفیت مالی مناطق فقیر و غنی سبب توجه کمتر به مناطق فقیرتر خواهد شد؛ وضعیتی که میلانویک (۲۰۰۰) آن را در لتونی گزارش کرد. در لتونی، برنامه حمایت اجتماعی به شدت متمرکز بوده و نزدیک به ۲۰٪ از درآمد ۱/۵٪ از خانوارهای لتونی دریافت‌کننده این حمایت‌ها به شیوه‌ای متمرکز تأمین می‌کند. این برنامه، افرادی با سطوح مشابه فقر که خارج از پایتخت یعنی ریگا زندگی می‌کنند را حذف کرده بود زیرا یارانه‌های نقدی عمدتاً از طریق منابع مالی محلی تأمین می‌شدند. چنین نتایجی در مورد برنامه محلی یارانه نقدی اجتماعی در چین نیز گزارش شده است.

ارزیابی جامعه‌محور: شیوه دیگر به هنگام دشواری آزمون وسع یا سنجش درآمدی، ارزیابی جامعه‌محور برای هدفمندکردن یارانه نقدی است. در ارزیابی جامعه‌محور، مقامات یا کمیته‌های محلی قدرت تصمیم‌گیری در مورد واجد شرایط بودن افراد را دارند. مزیت اصلی ارزیابی جامعه‌محور آن است که مقامات محلی با هویت اجتماعی افراد آشنا بودند و می‌توانند نیازمندان واقعی را شناسایی کنند. با این وجود، مشکل اصلی این روش

^۱ Chu, Davoodi & Gupta

خطر گروه‌های بانفوذ محلی است که منابع برنامه را به نفع خود مطالبه می‌کنند. برنامه حمایت اجتماعی در آلبانی شامل استفاده از کمک‌های مالی بلوکی^۱ و انتخاب ذی‌نفعان از طریق دولت محلی است. تحت این برنامه، خانوارها تقاضای بهره‌مندی از مزایای طرح را به اداره کمک اجتماعی جامعه محلی ارائه می‌دهند. مدیر برنامه نیاز خانوارها را براساس میزان دارایی‌های آن‌ها تخمین می‌زند. این برنامه مابه‌التفاوت را برحسب مقدار استاندارد برای اولین فرد بزرگسال در خانوار و کمترین مقدار را برای دیگر اعضای خانوار در گروه‌های سنی مختلف تعیین می‌کند. هر مقرری و منافع بیمه بیکاری که خانوار دریافت می‌کند از این مقدار کم می‌شود. همچنین، مقدار کسر شده تخمینی از درآمد بالقوه براساس زمین‌های متعلق به خانوار است که براساس فرمولی مبتنی بر مضربی از میزان مالکیت سرانه زمین در کیفیت زمین است. خانوارها که درآمدشان بیشتر از حد ماکزیمم است، منافعی را دریافت نمی‌کنند. ارزیابی که بین آگوست و نوامبر ۱۹۹۶ انجام شد، نشان داد که تقریباً نیمی از فقیرترین خانوارهای آلبانی از کمک‌های این برنامه منتفع شده بودند؛ البته نسبت کمی از خانوارهای نسبتاً مرفه نیز کمک دریافت کرده بودند. ۳۶٪ از کل هزینه برنامه نصیب فقیرترین دهک‌های درآمدی شده بود. براساس نتایج این ارزیابی، به نظر می‌رسد مقامات محلی به اطلاعات متفغان برنامه دسترسی دارند؛ اطلاعاتی که نمی‌توان آن‌ها را به سهولت از طریق پیمایش خانوارها بدست آورد و در ارزیابی جامعه‌محور، مقامات محلی می‌توانند از این اطلاعات برای تخصیص منافع برنامه استفاده کنند. نمونه‌ای دیگر از برنامه هدفمندی جامعه‌محور، مقرری آزمون وسع در بنگلادش در سال ۱۹۹۸ است. از هر ۴۴۷۹ حوزه کشور، ۹۰ نفر مقرری معادل ۱۰۰ تاکا (۲ دلار) را ماهانه دریافت می‌کنند و مشمولان توسط رهبران مذهبی محلی یا دیگر رهبران جامعه انتخاب می‌شوند.

یارانه مشروط: روش دیگر هدفمندکردن یارانه‌های نقدی ملزم کردن دریافت‌کنندگان به حضور در مدرسه، مراکز سلامت یا تغذیه بوده یا آن‌ها را با توجه به مصرف انرژی تحت پوشش قرار می‌دهد. این شیوه پرداخت تحت عنوان یارانه مشروط مزیت دوگانه‌ای دارد، به این ترتیب که هم مراکز ارائه‌دهنده خدمات عمومی همچون مدرسه، مراکز بهداشتی یا سایر خدمات عمومی را در هدفمندکردن یارانه نقدی شامل می‌کند و هم رفتارهای را در دریافت‌کنندگان ترغیب می‌کنند که خطر گرفتار شدن در فقر را کاهش می‌دهد. برنامه‌های حمایتی در برخی کشورها یارانه نقدی را مشروط به نیازهای اصلی مثل پرداخت مابه‌التفاوت جبرانی خدمات یا تغییرات رفتاری در مورد کمک هزینه‌های آموزشی و سلامت می‌کند، نمونه مورد اول در کشورهای پسااوسیالیستی و نمونه مورد دوم در بخش‌های مختلف آمریکای لاتین اجرا شده است.

یارانه نقدی در تعدادی از کشورهای پسااوسیالیستی برای حذف هزینه خدمات (آب، برق و ...) تا حد معینی به اکثر خانوارها ارائه شده است. منطق این سیاست آن است که خانوارهای کم‌درآمد به ویژه مستمری‌بگیران قادر به پرداخت هزینه مقدار پایه خدمات گرمایشی، برق و آب باشند؛ این حالت بویژه در

^۱ Block grants

مورد کشورهای است که مقرری ثابت بوده و تعرفه‌ها برای حذف یارانه‌ها تنظیم می‌شوند. این امر همچنین در سایه این واقعیت است که بسیاری از خانوارها در آپارتمان‌هایی زندگی می‌کنند که راهی برای تنظیم مصرف انرژی‌شان ندارند. در چنین مواردی، دولت به خانوارها مشروط بر عدم استطاعت آن‌ها در تأمین حداقل هزینه خدمات پایه، یارانه نقدی می‌دهد.

از سال ۱۹۹۶، لیتوانی برنامه یارانه مشروط را اجرا کرد. تحت این برنامه، خانوارهای که ماهانه صورت‌حساب خدمات رفاهی‌شان (برای گرمایش، برق، آب، گاز) بیش از ۲۵٪ درآمدشان بود، برای پوشش هزینه اضافی یارانه نقدی دریافت می‌کردند. سقفی نیز برای مقدار یارانه براساس هنجارهای فنی مشخص ازجمله میزان استفاده انرژی و مقدار مورد انتظار در یک ملک استاندارد مسکونی در نظر گرفته شد. ارزیابی اولیه این برنامه نشان می‌دهد که منافع دریافتی عمدتاً برای مقرری‌بگیران کم‌درآمد مناسب بود و این یارانه به ویژه در پیشگیری از مواجهه با دشواری طی ماه‌های زمستان مهم بود. در سراسر آمریکای لاتین، به خانوارهای کم‌درآمد دارای فرزند کم‌سن به شرط ثبت‌نام آن‌ها در مدارس و مراجعه به مراکز بهداشت، یارانه نقدی پرداخت می‌شود. این پرداخت‌ها بر پایه یارانه مشروط هستند، به بیان دیگر، کمک‌های نقدی به شرطی به فقرا پرداخت می‌گردد که با تغییر رفتارهای آن‌ها سبب کاهش تعداد کودکان کار شود و منجر به توانمندسازی سرمایه انسانی فرزندان آنها گردد. با اجرای چنین برنامه‌هایی، یارانه نقدی به گسترش چتر حمایتی برای کاهش فقر جاری خانوارها و افزایش دستاوردهای آموزشی و سلامت دریافت‌کنندگان یاری می‌رساند. هدف چنین برنامه‌هایی کاهش تعداد کودکان کار با حداقل الزام حضور آن‌ها در مدارس است. برخی از این برنامه‌ها از ارتقای کیفی مدارس و تسهیلات سلامت مورد استفاده فقرا حمایت می‌کنند. در ادامه به برخی از برنامه‌های مشروط ارائه شده در برزیل اشاره شده است؛

- بورسیه مدرسه که در سال ۱۹۹۵ در برزیل و کامپیناس آغاز شد. تحت این برنامه، اگر تمام فرزندان در مدرسه حضور می‌یافتند، حقوق ماهانه به هر خانواده پرداخت می‌شد. تا ۱۹۹۸، ۶۰ مورد از چنین برنامه‌هایی در شهرهای متفاوت آغاز شد که حدود ۲۰۰ هزار خانواده را تحت پوشش قرار می‌دادند. این برنامه‌ها از طریق دولت‌های محلی تامین مالی و اجرا می‌شدند و خانواده‌های هدف آن‌ها، خانوارهای با درآمد کمتر از نصف حداقل درآمد بودند.

- دولت فدرال برنامه گرنت آموزشی را تحت عنوان پتی^۱ در سال ۱۹۹۶ اجرا کرد. تا سال ۱۹۹۹، به ۱۳۰۰۰۰ گرنت بیشتر شامل کودکان روستایی رسید. این برنامه اساساً برای مبارزه با استفاده از کودکان به عنوان نیروی کار طراحی شده بود و گروه هدف کودکانی بودند که در صورت عدم بهره‌مندی از این گرنت‌ها به کودکان کار می‌پیوستند. پرداخت پول نقد به مدارس محلی به ازای هر کودک صورت

^۱ Peti

می‌گرفت. هدف اکثر این یارانه‌های نقدی، استمرار و افزایش روزهای حضور این کودکان در مدرسه بود.

- برنامه پس‌انداز مدرسه^۱ در برزیلیا در سال ۱۹۹۵ آغاز شد. مقدار مشخصی پول را به حساب پس‌انداز دانش‌آموزان دریافت‌کننده بورسیه مدرسه واریز می‌کردند که به مقطع بعدی ارتقاء می‌یافتند. در صورتی که دانش‌آموز مقطع چهارم را تمام و وارد مقطع پنجم می‌شد، می‌توانست تا نیمی از مقدار واریز شده را برداشت کند. برداشت دیگر زمانی امکان‌پذیر بود که دانش‌آموز مقطع هشتم را تمام و در اولین سال دوره دوم ثبت‌نام می‌کرد. دانش‌آموز تنها در صورت اتمام دوره دوم می‌توانست کل مقدار واریز شده را برداشت کند. اگر دانش‌آموز در هر زمانی مدرسه را رها می‌کرد، مبلغ واریز شده را از دست می‌داد.

- بورسیه سوادآموزی در برزیلیا اجرا شد؛ تحت این برنامه دولت یا سازمان‌های مردم‌نهاد اولین نامه نوشته شده توسط بزرگسالان را در انتهای دوره سوادآموزی از آن‌ها می‌خریدند.

در مکزیک یارانه پروگرسا^۲ در سال ۱۹۹۷ جایگزین یارانه تورتیلا^۳ شد که تا سال ۱۹۹۹ به حدود ۳۱ ایالت با ۲/۳ میلیون نفر خانواده تحت پوشش رسید. علاوه‌براین، خانواده‌های که فرزندان‌شان را در مدرسه ثبت‌نام می‌کردند و در برنامه‌های سلامت عمومی مشارکت می‌کردند، مشمول کمک هزینه می‌شدند. پروگرسا حمایت مکملی را در شکل تأمین مالی در اختیار مدارس و مراکز بهداشت قرار می‌داد. این برنامه یارانه‌ای، ترکیبی از حداقل درآمد (یا هزینه استاندارد سبد خوراکی) و شاخصی را براساس سرمایه و دسترسی به خدمات برای تعیین واجدشرایط بودن یا مشمول شدن مورد استفاده قرار می‌داد. با افزایش سن کودکان میزان یارانه نقدی کمکی نیز افزایش می‌یافت که نشان از هزینه - فرصت بالاتر برای عدم‌استفاده از نیروی کار کودکان بود. همچنین، به دلیل بالاتر بودن میزان ترک تحصیل دختران به ویژه در سنین پایین‌تر، یارانه برای دختران در مدارس دوره دوم/راهنمایی بیشتر بود. ارزیابی این برنامه نشان داد که هدفمندکردن یارانه‌های نقدی و تعیین گروه‌های هدف عمدتاً به خوبی انجام گرفته بود، حمایت قابل توجهی از جامعه را جلب کرده و گام مثبتی در دستیابی به اهداف مورد نظر رفتاری برداشته بود. در برنامه بورس‌اسکولا^۴ مقایسه‌ای از داده‌های برنامه در بین گروه آزمایشی و گروه کنترل نشان داد که نرخ ترک تحصیل در میان دریافت‌کنندگان کمک بسیار کمتر بود (۰/۴٪ در سال ۱۹۹۶ در بین دریافت‌کنندگان و ۵/۶٪ در سایرین). علاوه‌براین، بخش گسترده‌ای از کودکان در خانوارهای دریافت‌کننده یارانه در مقایسه با هم‌تایان غیرمستفیع خود، در سنین بالاتر وارد سیستم مدرسه شدند.

^۱ poupanca escola

^۲ Progres

^۳ Tortilla

^۴ bolsa escola

برنامه پروگرسا در مکزیک، نتایج مثبت دیگری نیز داشت. ارزیابی نظام‌مند برنامه و گروه‌های کنترل، افزایش حضور در مدرسه ابتدایی را تا ۲/۲٪ از پایه ۹۲٪ از سوی دیگر، دستاورد برنامه در ثبت نام دوره دوم/راهنمایی حتی بیشتر و قابل توجه‌تر نیز بود به‌طوری‌که تا ۸/۴٪ از سطح پایه ۶۵ درصدی رشد داشت. همچنین، تعداد بازدیدهای سلامت تا ۲۰٪ در مناطق تحت پوشش برنامه پروگرسا افزایش یافت. اما این میزان تنها تا ۵٪ در مناطق خارج از برنامه بود. برای خانواده‌های دارای فرزند زیر ۵ سال، این افزایش تا ۳۰٪ و در خانواده‌های با زن باردار تا ۱۶٪ بود. در رابطه با تغذیه خانوار، شواهدی وجود است که هزینه خانوارهای منتفع، در برخی از اقلام غذایی مهم تا یک‌سوم بیش از خانوارهای منتفع نشده افزایش داشت.

در هر حال، برنامه‌های مبتنی بر یارانه مشروط، بدون مشکل هم نبود. یارانه‌های نقدی برای جبران هزینه انرژی، انگیزه صرفه‌جویی در مصرف را کاهش می‌داد. در برنامه‌های یارانه نقدی آموزشی، مشکل تحت پوشش قرار نگرفتن تمام فقرا است. زیرا یارانه به داشتن فرزند در سن مدرسه گره خورده و فقرای بدون فرزند یا فرزند در سایر سنین (فرزندانی که در سنین تحصیل نبودند) از کمک محروم می‌شوند. منطق برای تنظیم یارانه‌های نقدی در هر سطحی از یک سو باید تعادلی بین سهولت اداری و نیاز به مبارزه با فقر و از سوی دیگر ضرورت جبران خسارات درآمدی خانوارها در صورت کار نکردن کودکان‌شان برقرار سازد. در حالی که اجرای غیرمتمرکز بهبود و اثربخشی نسبتاً معقولی را در هدفمندکردن یارانه نقدی نشان داده است، فقیرترین حوزه‌ها حداقل استطاعت را در تأمین مالی یارانه‌های نقدی با استفاده از درآمدها دارند.

در هدفمندکردن یارانه‌ها، برنامه‌های یارانه مشروط لایه‌ای از سیاست و پیچیدگی را به شبکه امنیت اجتماعی می‌افزایند. طراحان چنین برنامه‌هایی باید درک نسبتاً دقیقی از مشکلی که قصد رفع و پیشرفت مورد انتظار آن را داشته باشند و به سوالات مختلفی در ارتباط با آن پاسخ دهند. برای نمونه، آیا افرادی که استطاعت بهره‌مندی از خدمات را ندارند، گرفتار فقر مزمن هستند؟ آیا فقر به دلیل عدم بهره‌مندی از خدمات آموزشی یا سطح پایین آموزش از نسلی به نسل دیگر بازتولید می‌شود؟ اگر چنین است، چطور می‌توان از ارائه خدمات قابل استطاعت یا حضور دانش‌آموزان در مدرسه و برخورداری از آموزشی معقول اطمینان حاصل نمود. مشروط نمودن برنامه به اهدافی که در گرو اصلاح یا تغییر رفتارهای دریافت‌کنندگان است، اولویت‌های برنامه را پیچیده می‌کند.

شیوه دیگر در ارائه کمک‌هزینه و مقرری اجتماعی استفاده از برنامه‌های است که تایید آن‌ها آسان است. برای غلبه بر هزینه‌های بالای اطلاعات مورد نیاز برنامه‌های یارانه نقدی، طراحی برنامه‌های یارانه همگانی یا در نظر گرفتن معیارهای است که برای شناسایی واجدین شرایط به سهولت قابل تایید است. مزیت اصلی چنین برنامه‌های سهولت دسترسی و تایید واجدشرایط بودن است. با این حال، مشکل اصلی آن است که بخشی از منافع برنامه نصیب افراد می‌گردد که فقیر و نیازمند نیستند. یکی از انواع برنامه‌های یارانه نقدی با کم‌حجم‌ترین اطلاعات، کمک هزینه خانواده است (کادر ۱). این کمک می‌تواند شامل اشکال مختلفی مثل مزایای تعلق

گرفته به فرزند، کمک هزینه خانوار، کمک هزینه تولد فرزند/فرزندآوری، معافیت‌های مالیاتی مربوط به کودک و کمک هزینه نگهداری از کودک باشد. در این برنامه‌ها، یارانه نقدی به خانوارها برای حذف یا کاهش هزینه‌های مرتبط با فرزندان و حمایت از افراد تحت تکفل پرداخت می‌شود. در اروپا، کمک هزینه خانواده یکی از اولین اشکال برنامه‌های فقرزدایی بود. در میان کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، کشورهای شمال اروپا بیشترین میزان را برای یارانه نقدی خانواده از ۳٪ تا ۵٪ تولید ناخالص ملی، صرف کردند. هزینه‌های برنامه کمک هزینه خانواده در برخی از اقتصادهای در مرحله گذار ۴٪ تا ۶٪ از تولید ناخالص ملی آن‌ها در میانه دهه ۱۹۹۰ بود.

کادر ۱: برنامه‌های مبتنی بر حجم پایین اطلاعات

برخی دولت‌ها کمک هزینه‌هایی را در اختیار خانواده‌ها برای کمک به جبران هزینه‌های مرتبط با پرورش کودکان و اطمینان از تأمین سرپناه و تغذیه مناسب قرار می‌دهند. در حالی که برخی از نظام‌های ارائه‌دهنده چنین کمک‌های به شیوه‌ای طراحی شده‌اند که صراحتاً افزایش فرزندآوری را ترغیب می‌کنند، برخی دیگر در مبارزه با آن عمل می‌کنند. برای نمونه در اسپانیا خانوارهای دارای سه فرزند یا بیشتر کمک هزینه بالاتر به اضافه امتیازات دیگری را دریافت می‌کردند. اما در کره و ایران مزایای حمایت از کودک به خانوارهای دارای دو یا سه فرزند محدود می‌شد. نکته مهم در این خصوص پویایی و تغییر کمک هزینه خانواده است. به طوری که در سال‌های کنونی تحت تأثیر کاهش رشد جمعیت، ایران نیز کمک هزینه‌های را برای ترغیب فرزندآوری تخصیص داده است. برخی از برنامه‌ها نیز بدون جهت‌گیری در طرفداری یا تضاد با رشد خانواده، کمکی را برای پوشش هزینه‌های بالاتر در اختیار خانواده‌های بزرگ قرار می‌دهند مثل اضافه کمک خانواده بزرگ در استرالیا و کمک‌های بیشتر برای فرزندان بعدی/برای مثال دوم یا سوم به بعد در خانواده‌های بزرگ در بلژیک، فرانسه و نروژ. بدین ترتیب، نکته مهم پویایی نظام پرداخت یارانه به توجه به تحولات خرد و کلان در هر کشوری است.

میزان مزایای دریافتی به طور قابل توجهی در برنامه‌های کمک هزینه خانواده متفاوت است؛ ژاپن برای نمونه پرداخت کمک هزینه فرزند را به خانواده‌های با فرزندان کمتر از سه سال محدود کرده است. جمهوری اسلواکی این کمک هزینه فرزند را تا ۲۶ سالگی در صورت دانش‌آموز بودن به خانواده‌ها ارائه می‌دهد. ونزوئلا برنامه کمک هزینه خانواده را در سال ۱۹۹۶ با هدف قرار دادن خانواده‌هایی دارای فرزند محصل در مناطق مرزی، روستایی و پیراشهری آغاز نمود. یارانه تقریباً (۹) دلاری در هر ماه برای هر کودک تا حداکثر سه فرزند به هر خانواده پرداخت می‌شد. تقریباً همه واجدین شرایط (تقریباً ۳/۱ میلیون کودک) از کمک هزینه خانوار منتفع شدند. هزینه‌های اداری برنامه نیز بسیار کم در حدود ۲۸٪ از هزینه‌های کل گزارش شد.

در اکثر کشورها، کمک هزینه خانواده مزایایی با نرخ برابر به تمام خانواده‌ها بسته به تعداد بچه‌های تحت تکفل ارائه می‌دهد. مزایای اصلی پرداخت برابر، جذابیت همگانی برنامه است و این واقعیت که پرداخت برابر در مقایسه با ثروتمندان به فقرا بیشتر کمک می‌کند. در هر حال، معایب اصلی خطای هدف‌گیری افراد واجد شرایط و هزینه مالی بالاست. در تعدادی از کشورها، برنامه‌های کمک هزینه خانواده براساس آزمون وسع یا غربالگری درآمد یا دارایی برای حذف خانوارهای با درآمد بالاتر است. در استرالیا، هم یارانه نقدی و هم تخفیف مالیاتی در حمایت از خانواده براساس آزمون وسع، حدود ۲۰٪ بالای درآمدی را حذف می‌کند. در سال ۱۹۹۷، یونان به طور قابل توجهی پرداختی ماهانه کمک هزینه خانواده را با محدود کردن نیمه پایین طیفی درآمدی (افراد با درآمد کمتر از ۷ میلیون درآمادی^۱ در سال) افزایش داد. از سال ۱۹۹۸، ایتالیا نیز برای کمک هزینه خانواده آزمون وسع اجرا کرده و این کمک‌ها را محدود به مقرری‌گیران و مزدگیران^۲ نموده است.

همچنین می‌توان پیشرفت‌هایی در میزان دریافتی خانواده با تغییر ساختار پرداخت به نفع خانوارهای کم‌درآمد ایجاد نمود. برای مثال، ایتالیا پرداخت نقدی بیشتری را به خانواده‌های دارای درآمد کمتر ارائه می‌دهد. لوگزامبرگ سنجه متغیری برای کمک هزینه

^۱ یکای پول در یونان

^۲ wage earner

خانواده دارد به طوری که خانواده‌های با درآمد بالای ۲/۴ میلیون فرانک لوگزامبرگ از هیچ کمک هزینه‌ای بهرمند نمی‌شوند. بسیاری از کشورها بندها و تبصره‌های خاصی را به کودکان معلول در برنامه کمک هزینه خانواده اختصاص داده‌اند. در ترکیه، خانواده‌های دارای فرزند معلول واجد شرایط دریافت مقرری‌های ویژه هستند. اسپانیا سه درجه‌بندی پرداختی میزان معلولیت دارد. ایرلند و بریتانیا برنامه‌های حمایت مالی برای خانواده‌های دارند که از کودکان معلول مراقبت می‌کنند.

داده‌های جمعیت‌شناختی ممکن است تقابل با پرداخت همگانی کمک هزینه خانواده را در کشورهای در حال توسعه دیکته کنند؛ در کشورهای صنعتی در مقایسه با کشورهای در حال توسعه، جمعیت کمتری بین ۰ تا ۱۴ سال سن دارند. این که کمک هزینه خانواده تا چه میزان به دریافت‌کنندگان کمک می‌کند بستگی به اندازه خانواده و سطح فقر آن‌ها و شیوه تأمین مالی برنامه دارد؛ چه این برنامه‌ها محدود به گروه مشخصی از فقرا شده باشند، چه نشده باشند. در مجارستان، فقرا معمولاً خانواده‌های بزرگ‌تری در مقایسه با خانواده‌های غیرفقر دارند؛ این بدان معناست که فقرا از کمک هزینه کودکان، خانواده و زایمان بیشتر منتفع می‌شوند. در رومانی، کمک هزینه خانواده برای منتفع نمودن کم درآمدها یا خانوارهای بزرگ طراحی شده اما محدود به کارمندان دولت یعنی تعداد کمی از افرادی که به عنوان فقیر طبقه‌بندی می‌شدند، بود. بر مبنای نتایج مطالعه‌ای در بلغارستان، به دلیل همبستگی پایین بین اندازه خانواده و فقر، ۸۰٪ از کمک هزینه خانواده به افرادی تعلق می‌گیرد که فقیر نیستند (حسن و پیترز، ۱۹۹۴). در برخی از کشورهای در مرحله گذار، کمک هزینه خانواده از مالیات‌های وضع شده بر درآمد تأمین مالی می‌شود که برای تأمین مزایای بازنشستگی و کمک‌های مبتنی بر سن (پرداخت به دلیل سالخوردگی و یا سن پایین) مورد استفاده قرار می‌گیرد. در برخی از اقتصادهای پساسوسیالیستی، کمک هزینه خانواده به دلیل تورم، اثربخشی نداشته و تا حد زیادی نیز برای جبران هزینه‌های پرورش کودک در گروه‌های کم‌درآمد ناکافی است. در برخی از کشورهای در مرحله گذار، کمک هزینه برای کودکان بی‌سرپرست در مراکز یا موسسات مراقبتی بسیار بالاتر از کمک هزینه‌هایی است که به خانواده‌های کم‌درآمد پرداخت می‌شود. این امر سبب دو برابر شدن تعداد کودکان این مراکز بین سال‌های ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۸ در ارمنستان، بلاروس، استونی، قزاقستان، لتونی، رومانی و روسیه شد.

یارانه‌های نقدی برای معلولان و ازکارافتادگان نمونه دیگری از برنامه‌های کمک‌های نیازمحور، براساس ویژگی‌های ذینفع بوده که به راحتی قابل تأیید است. هزینه برنامه‌های یارانه نقدی برای این گروه بیش از ۲٪ از تولید ناخالص ملی در کشورهای فنلاند، لوگزامبرگ، هلند، نروژ، پرتغال، سوئد و بریتانیا است. این کشورها نرخ بالایی از معلولان و ازکارافتادگان دریافت‌کننده یارانه را دارند (بیش از ۳٪ از نیروی کار) و دریافتی ماهانه در بین کارگران مسن‌تر معمولاً بیشتر است.

از اصول طراحی برنامه‌های مناسب حمایت اجتماعی برای معلولان و ازکارافتادگان، تعیین دقیق و اعمال پیش‌نیازهای واجد شرایط بودن برای منتفع شدن از برنامه است. طبقه‌بندی‌های مختلفی برای گروه‌بندی افراد از این نظر وجود دارد؛ بسته به تعریف معلولیت و ازکارافتادگی با استفاده از معیارهای پزشکی (ناتوانی در

^۱ Hassan & Peters

کار براساس معیارهای سلامت) یا برحسب ناتوانی در کسب درآمد در حرفه شخص. هنگامی که از معیار شغلی برای تعریف ازکارافتادگی استفاده می‌شود، برنامه‌های حمایت اجتماعی برای جبران درآمدی بیکارشدگان به دلیل بازساخت‌های اقتصادی مورد استفاده قرار می‌گیرند. در نظر گرفتن معیارهای مختلف سبب افزایش افراد در این گروه و رقابت برای تأمین مالی معلولان یا ازکارافتادگان براساس معیارهای شغلی یا پزشکی می‌گردد.

هرچند در کشورهای درحال توسعه، کمک هزینه به معلولان یا خانواده‌های آن‌ها پرداخت می‌شود. اما اغلب خود خانواده، سازمان‌های غیرانتفاعی یا مردم‌نهاد بار اصلی کمک به این گروه را به دوش می‌کشند. علاوه بر کمک نقدی، در بیشتر اقتصادهای درحال توسعه، برنامه‌هایی برای پیشگیری از معلولیت و مراقبت جامعه‌محور نیز وجود دارد. این برنامه‌ها با ارائه یارانه‌هایی به کارفرمایان و پوشش شغلی^۱ سعی در تشویق به کار گرفتن معلولان در نیروی کار دارند و برای هدفمندکردن یارانه‌های نقدی با هدف ارتقای مشارکت و توانمندی اجتماعی آنها عمل می‌کنند.

مقرری‌های اجتماعی شکلی دیگر از یارانه نقدی با هزینه‌های اطلاعاتی پایین هستند. در کشورهایی که تغییرات سریع جمعیتی را تجربه می‌کنند، تعداد افراد فقیری که به سنین سالخوردگی می‌رسد نیز افزایش می‌یابد؛ فقرای سالخورده نه تنهای در برابر نوسان‌های اقتصادی آسیب‌پذیرند بلکه ارزش پس‌انداز یا حتی درآمدشان و فرزندان آنها نیز تحت تاثیر این نوسانات قرار می‌گیرند و مقرری‌هایی با نرخ ثابت یا از طریق درآمد عمومی، مالیات بر درآمد یا سایر هزینه‌های وضع شده بر سهم‌های درآمدی، تأمین مالی می‌شوند. برخورداری از چنین برنامه‌هایی معمولاً براساس اسناد سکونت و تولد یا مدرسه تدوین می‌شود. به دلیل طول عمر بیشتر زنان در مقایسه با مردان، مقرری‌های اجتماعی به جبران نابرابری درآمد ناشی از تعصبات جنسیتی کمک می‌کند. در اکثر اقتصادهای صنعتی، مقرری‌های اجتماعی شامل پرداخت‌هایی با نرخ ثابت (نقدی یا غیرنقدی) براساس آزمون وسع برای افراد کم‌درآمد است که معمولاً به افراد بالای ۶۵ سال پرداخت می‌شوند. مقرری‌های اجتماعی (عمومی با نرخ ثابت) در سال ۱۹۹۵ معادل با ۲۷٪ از متوسط دستمزد در استرالیا، ۳۱٪ در اتریش، ۲۹٪ در بلژیک، ۱۴٪ در کانادا، ۳۶٪ در جمهوری چک، ۲۵٪ در فنلاند، ۴۵٪ در فرانسه، ۳۷٪ در هلند، ۴۲٪ در نیوزیلند، ۱۹٪ در نروژ، ۱۵٪ در سوئد، ۴۴٪ در سوئیس، ۲۰٪ در بریتانیا، ۱۵٪ در یونان، ۲۹٪ در ایرلند، ۱۸٪ در ایتالیا، ۲۴٪ در ژاپن و ۲۲٪ در ایالات متحده بود. بوتسوانا و آفریقای جنوبی تنها کشورهای آفریقایی بودند که مقرری اجتماعی قانونی را به تمام جمعیت سالخورده‌شان پرداخت می‌کنند. در اکثر کشورهای درحال توسعه، این مقرری‌ها تنها به افرادی پرداخت می‌شوند که در طرح‌های قانونی مشارکت می‌کنند؛ این امر سبب حذف تعداد زیادی از خانوارهای بخش غیررسمی و روستایی می‌شود. در کشورهای که تأمین مالی

^۱ sheltered employment

عمومی برای این مقرری‌های امکان‌پذیر نیست، در نتیجه، پرداخت‌ها برای امنیت درآمدی سالمندان محدود به کارکنان بخش عمومی و رسمی یعنی بخش گسترده‌ای که عمدتاً فقیر نیستند، می‌شود.

برخی از کشورهای آمریکای لاتین برای مبارزه با فقر در سالخوردگی، بیمه تأمین اجتماعی را ملزم به پرداخت مقرری حداقلی با نرخ ثابت به تمام سالخوردگان می‌کنند. شواهد نشان می‌دهد در کشورهای همچون آرژانتین، برزیل، شیلی و اروگوئه که بیمه اجتماعی نسبتاً گران است، فقیرترین گروه‌های سالمند شهری تقریباً به طور کامل متکی به مقرری اجتماعی هستند. در مناطقی از آمریکای لاتین که پوشش مقرری اجتماعی محدود است، فقرای سالمند عمدتاً متکی بر درآمد خودشان هستند. حداقل مقرری‌های ماهانه در سال ۱۹۹۸، ۱۳۴ دلار در اروگوئه، ۱۱۳ دلار در آرژانتین، ۱۰۹ دلار در برزیل، ۵۲ دلار در شیلی، ۲۵ دلار در کاستاریکا بود. اصلاحات اخیر در آمریکای لاتین فقرای سالخورده بیشتری را شامل شده است. در سال ۱۹۹۶، بولیوی نظام پرداخت دولتی مقرری به سالخوردگان را به مقرری همگانی با حساب‌های بازنشستگی با مدیریت خصوصی و منحصرأ سهامی تغییر داد که سابقاً گرفتار بودجه ناکافی و پوشش محدود بود. در قانون مقرری ۱۹۹۶، «بونوسولیداریو»^۱ با پرداخت ثابت (از ۲۴۸ دلار به هر شخص یا یک سوم تولید ناخالص ملی سرانه) برای پنج سال اول به تمام افراد بالای ۶۵ سال، آغاز به کار کرد.

۳. پرداخت بیشتر با توسعه اقتصادی

برنامه یارانه نقدی چقدر باید سخاوتمند باشد؟ غایت سخاوتمندی در برنامه‌های یارانه نقدی نیازمند برقراری تعادل بین نیاز، استطاعت و اهداف مورد انتظار برنامه است. با در نظر گرفتن این سه مورد، دلایلی وجود دارد تا باور کنیم که یارانه‌های نقدی در کشورهایی با سطح درآمدی پایین باید به طور قابل توجهی در مقایسه با کشورهای با درآمد بالا کمتر سخاوتمند باشند و این یارانه‌ها باید به تدریج و با پیشرفت توسعه اقتصادی در یک کشور افزایش یابد.

سخاوتمندی یارانه‌ها عمدتاً برحسب جایگزینی درآمد تعریف می‌شود که براساس مقایسه‌ای بین دریافتی‌های نقدی (مالیات خالص یا ناخالص) با درآمد پیشین، متوسط درآمد یک کارگر فعال، حداقل درآمد یا میانگین درآمد است. حسب تعریف، درآمدهای جایگزین بالا سخاوتمندتر از درآمدهای جایگزین پایین هستند. سخاوت پرداخت‌ها همچنین برحسب دسترسی به آن‌ها، مدت زمان بهره‌مندی، میزان یارانه‌های غیرنقدی ارائه شده به اضافه یارانه نقدی، سطح دشواری یا سختگیرانه بودن الزامات تعیین‌کننده استمرار بهره‌مندی از پرداخت‌ها و پیش‌نیازهای تامین مالی برای حمایت و بیمه عمومی قابل تعریف است. نرخ‌های جایگزینی درآمد برای خانوارهای کم درآمد، بسته معمولی بیمه اجتماعی و منافع حمایتی را در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی دریافت می‌کند. در سال ۱۹۵۲ کنوانسیون سازمان ملل برای تأمین اجتماعی، مجموعه‌ای از حداقل استانداردها برای پوشش و سخاوتمندی نظام‌های امنیت اجتماعی را مطرح

^۱ Bono Solidario (Bonosol)

کرد. کنوانسیون سازمان بین‌المللی کار شماره ۱۰۲: تأمین اجتماعی (حداقل استانداردها)، نه زمینه اصلی را برای تأمین اجتماعی شناسایی کرد: مراقبت‌های پزشکی، دوران بیماری، بیکاری، سالخوردگی، صدمات ناشی از کار، زایمان، بی‌اعتباری شغلی^۱ خانواده، بازماندگان. این کنوانسیون اظهار می‌دارد که برنامه‌های تأمین اجتماعی باید جایگزین حداقل ۷۰٪ درآمد باشند. از سال ۱۹۹۹، بیش از ۱۰۰ کشور یک یا تعدادی از زمینه‌های اعلام شده توسط این کنوانسیون را به رسمیت شناختند. با این وجود، تعداد بسیار کمی از کشورهای در حال توسعه، آزمون حداقل استانداردهای سازمان بین‌المللی کار را در پوشش دادن زمینه‌های اعلام شده یا افزایش پرداخت‌ها تأمین کردند.

یارانه نقدی در کشورهای در حال توسعه معمولاً بسیار کمتر از حداقل درآمد و یقیناً بسیار پایین‌تر از الزامات حداقل استانداردهای ایجاد شده تحت کنوانسیون سازمان بین‌المللی کار است. برای مثال، در چین تحت برنامه حمایت اجتماعی، در نواحی روستایی به ۳ میلیون نفر در نرخ‌های متفاوت از ۱۲۰ تا ۲۸۰ یوان در هر ماه یا یک‌چهارم تا یک‌سوم درآمد خط فقر پرداخت می‌شد. در نواحی شهری، این پرداخت‌ها از ۴۸۱ تا ۵۸۵ یوان در هر ماه یا فقط یک‌سوم متوسط درآمد خط فقر هستند. در هند، برنامه‌های حمایت اجتماعی، به سالخوردگان، زنان بی‌سرپرست و معلولان بدون درآمد یا بی‌حمایت از ۵۰ تا ۱۲۰ روپیه یارانه نقدی پرداخت می‌کند. این رقم کمتر از ۱۰٪ درآمد خط فقر در اکثر ایالات این کشور است. از متداول‌ترین شکایات در مورد تأمین اجتماعی در کشورهای در حال توسعه آن است که مبلغ پرداخت شده به گروه‌های منتفع برای فقرزدایی بسیار کم است. بدین ترتیب، سوال مهمی مطرح می‌شود که یارانه نقدی در کشورهای در حال توسعه باید چقدر باشد؟ آیا باید بیشتر از مبلغ کنونی پرداخت شود؟

اگر مبلغ یارانه بسیار کم باشد قادر به ایجاد یک شبکه امنیت نبوده و اداره آن پرهزینه خواهد بود. در موارد جدی، هزینه‌های پذیرش آن حتی بیشتر از مبالغ پرداخت شده به فقرا است. در هر حال، کم بودن یارانه نقدی در برخی برنامه‌ها به معنای ضرورت و الزام پرداخت‌های بیشتر نیست. اولین دلیل آن است که یارانه نقدی جایگزین کامل درآمد ممکن است برای رفع اختلاف فقر در کشورهای در حال توسعه ضرورت نداشته باشد. در بسیاری از کشورهای با سطح درآمدی بالا، اختلال در اشتغال اعضای خانوار به معنای کاهش قابل توجه درآمد است و برای اجتناب از فقر، یارانه باید جایگزین درآمد گردد. در اقتصادهای در حال توسعه، تغییر در وضعیت شغلی به معنای تغییر نان‌آور خانواده از بخش رسمی به غیررسمی یا از اتکا به درآمد خود به اتکای بیشتر به وجوه غیررسمی از عضو یا اعضای خانوار است.

در کشورهای در حال توسعه، فقرا نمی‌توانند به مدت طولانی بیکار باشند. اختلاف فقر برای این خانوارها درآمد جایگزین کامل نیست، بلکه تفاوت بین میزانی است که آن‌ها قادر به کسب آن در بخش غیررسمی به اضافه جریان وجوه شخصی و سطح هزینه‌های مورد نیازشان در تأمین حداقل استانداردهای مصرفی‌شان،

^۱ invalidity benefit replaced by Incapacity Benefit in ۱۹۹۵

است. اختلاف فقر با طبقه‌بندی‌های مختلف از خانوارهای فقیر متفاوت است. اما در عمل کمتر از درآمد جایگزین خانواده‌ای در خط فقر است.

توان مالی، دلیل دوم برای مناسب نبودن پرداخت یارانه‌های نقدی با مبالغ زیاد است. درآمد داخلی کشورهای درحال توسعه، ۱۵٪ تا ۲۰٪ تولید ناخالص ملی است. در کشورهای صنعتی، درآمد داخلی دو تا سه برابر این مقدار است. درآمد داخلی پایین در کشورهای درحال توسعه مانع عدم امکان‌پذیری پرداخت یارانه نقدی زیاد به طیف گسترده‌ای از مردم آن است. اگر کسری یا اختلاف فقر - به بیان دیگر مجموع اختلاف‌های فقر تمام افراد - ۳٪ تا ۵٪ تولید ناخالص ملی باشد، احتمالاً نیاز به یارانه نقدی دو تا سه برابری است تا مقدار - با کسری‌ها/ریزش‌های مورد انتظار و خطاهای تعیین جامعه هدف - آن درآمدهای تمام خانوارهای فقیر را تا حداقل سطح خط فقر افزایش دهد. این به معنای نیاز به یارانه‌های به میزان ۶٪ تا ۱۵٪ تولید ناخالص ملی برای رفع کامل اختلاف درآمدی است که بیشتر کشورهای درحال توسعه قادر به تأمین آن نیستند.

دلیل سوم به تاثیرات نامطلوب انگیزشی در کشورهای درحال توسعه برمی‌گردد. هر چه یارانه نقدی بیشتری پرداخت شود، افراد بیشتر ترغیب به کسب و حفظ شرایط مشمول شدن در برنامه‌های یارانه نقدی می‌شوند، همچنین خود مانعی برای پس‌انداز و صرفه‌جویی و تلاش افراد خارج از برنامه برای مطالبه برخورداری از یارانه خواهد شود. این وضعیت به‌ویژه در مورد کشورهای صادقی است که بخش عمده‌ای از جمعیت آن‌ها فقیر بوده و یا فاصله کمی با خط فقر دارند.

تعیین مبلغ مناسب یارانه نقدی چندان دشوار نیست. اگر تعداد جمعیت فقیر هدف را به دو گروه تقسیم کنیم؛ اولین گروه افرادی هستند که قادر به کار کردن نیستند و بعید است از جریان وجوه شخصی نیز برخوردار باشند، همچنین این گروه پس‌انداز و دارایی کمی برای اتکا در زمان‌های سختی و تنگدستی مالی دارند؛ قربانیان سوانح طبیعی معمولاً در این گروه قرار می‌گیرند. برای جلوگیری از فقر، یارانه نقدی این گروه باید در سطح حداقل درآمد باشد. دومین و معمولاً بزرگترین گروه، فقرای قشر کارگری است که به دلیل اشتغال در مشاغل کم‌درآمد و درآمد خانوادگی کم، درآمدشان زیر خط فقر است. برای حذف خطر فقر، این گروه نیاز به یارانه نقدی برابر یا به میزان اختلاف خط فقر دارند که تفاوت بین درآمد آستانه فقر خانوار و درآمد محتمل، مبالغ حاصل از جریان شخصی وجوه و برداشت خالص از پس‌اندازهای شخصی است.

برای گروه‌های مشخص مثل کشاورزان که با بیکاری فصلی یا کاهش قیمت محصول روبرو هستند، اختلاف فقر بسیار کم و موقتی است که میزان مناسب یارانه نقدی، بسیار کم و از نظر زمانی محدود خواهد بود و باید به شیوه‌ای کارآمد پرداخت شود. برای خانوارهای که گرفتار فقر ساختاری یا مزمن هستند، اختلاف فقر بسیار بیشتر و نیز مستمر است. برنامه یارانه نقدی مبتنی بر پرداخت برابر برحسب اختلاف میانگین فقر به این گروه، نقش ارزشمندی در حفظ حداقل استانداردهای مصرفی آن‌ها خواهد داشت. برخی ارزیابی‌ها حاکی از آن

است که یارانه‌ها به ثروتمندان اختصاص یافته و فقرا را خارج از دایره خود قرار می‌دهد. میلانویک (۱۹۹۸) گزارش می‌کند که در میانه دهه ۱۹۹۰، ۹۰٪ از فقرا در استونی، ۶۷٪ در مجارستان، ۹۳٪ در لهستان و ۸۷٪ در روسیه یارانه دریافت نمی‌کردند؛ در بلغارستان ۸۸٪ یارانه نصیب افرادی می‌شد که فقیر نبودند. این نشان از اهمیت هدفمندکردن یارانه‌های نقدی به نفع گروه‌های هدف دارد.

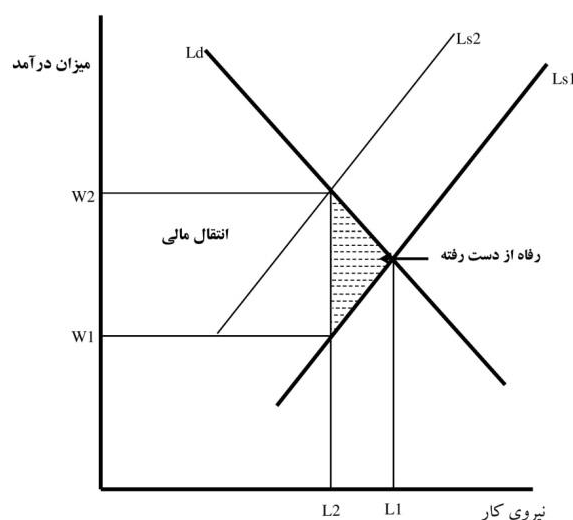
نیازهای خانوار به بیان دیگر اختلاف فقر، توان مالی برنامه و مقدار مورد انتظار اثرات انگیزشی نامطلوب به دلیل تغییر سطوح توسعه اقتصادی یک کشور ثابت نیستند. در سطوح بالاتر توسعه اقتصادی، بخش عمده‌ای از نیروی کار در مشاغل بخش رسمی شهری اشتغال دارند؛ امید به زندگی و مدت زمان بازنشستگی افزایش می‌یابد. برای اجتناب از فقر در شرایطی که فرصت‌های اشتغال در بخش غیررسمی، خوداشتغالی و تولیدات خانگی کمتر است، نیاز به یارانه نقدی بیشتر است. اهمیت جریان شخصی وجوه نقد و مکانیسم‌های تأمین اجتماعی با توسعه اقتصادی کاهش می‌یابد. با رشد اقتصادی و شهرنشینی، پایه‌های مالیاتی و منابع دولتی افزایش می‌یابد. شهرنشینی همچنین کارکردهای اقتصادی مشخصی از نظر مقیاس را برای غربالگری دریافت‌کنندگان و اداره یارانه‌های نقدی ایجاد می‌کند. علاوه بر این، با کاهش تعداد خانوارهای فقیر کارگر، حداقل درآمد به بالاتر از سطح خط فقر معیشتی افزایش می‌یابد.

۴. اجتناب از تاثیرات نامطلوب بر عرضه نیروی کار

یکی از مهم‌ترین چالش‌ها در برنامه یارانه نقدی، ایجاد تعادل بین نیازهای افراد برای کمک نقدی در مقابل تاثیرات نامطلوب بر عرضه نیروی کار در اثر پرداخت یارانه نقدی است. تاثیر واقعی یارانه نقدی بر عرضه نیروی کار بستگی به علل بیکاری، ویژگی‌های بازار کار و شیوه‌های طرح برنامه یارانه نقدی دارد. تجربه اقتصادهای صنعتی نشان می‌دهد که یارانه نقدی فشار زیادی بر درآمدها، سوءگیری مصرف به سوی اوقات فراغت در عوض کار، ترغیب رفتارهای طفره رفتن از کار، خودداری از جستجو برای کار، ترغیب بازنشستگی زودهنگام، ایجاد اختلال در عرضه نیروی کار و در نهایت افزایش نرخ بیکاری بلندمدت دارد. با توجه به تعداد زیاد نیروی کار در بیشتر کشورهای درحال توسعه، هر اقدامی در کاهش اشتغال، رشد اقتصادی را در بلندمدت کاهش داده و فقرا را در موقعیت نامناسبی قرار می‌دهد. در اقتصادهای درحال توسعه و در گذار، انگیزه‌ها برای جستجوی کار بسیار بالا است؛ بسیاری از فقرا در اقتصادهای غیررسمی و سایه شغلی پیدا می‌کنند. نرخ‌های بالاتر مالیات بر درآمد که برای تأمین مالی مقرری‌های اجتماعی استفاده می‌شوند، به عنوان یکی از علل اصلی فرار مالیاتی و تمایل به توسعه بخش غیررسمی یا غیرقانونی معرفی شده‌اند. انگیزه برای فرار مالیاتی و مشارکت در طرح‌های تأمین اجتماعی به همراه گسترش قوانین و کاهش خدمات بخش عمومی، بسیاری از افراد را به سوی فعالیت در بخش غیررسمی و در سایه سوق می‌دهد. ارتباط نزدیک بین هزینه‌کرد رفاهی، مالیات بالا بر کار، مقررات بیش از حد، عملکرد مالیاتی پایین و کیفیت پایین خدمات عمومی، کشور را در چنین تله‌ای گرفتار می‌سازد. یارانه نقدی نیز با کاهش انگیزه برای اشتغال و در مقابل ایجاد انگیزه برای

حفظ شرایط مشمول دریافت یارانه بودن، سبب ایجاد تله فقر می‌گردد. برای نمونه، برنامه‌های بیمه بیکاری در الجزایر با شرایط جذاب، کمک به افزایش نرخ بیکاری بلندمدت و عدم تعادل‌های مالی شدید در این کشور شد. در مجارستان، هلند، لهستان و ایالات متحده، برنامه‌های ازکارافتادگی شغلی با مزایای مناسب سبب قرار گرفتن بخش عمده‌ای از نیروی کار به عنوان ازکارافتادگان دائمی شد.

نحوه تاثیرگذاری یارانه نقدی بر عرضه نیروی کار را می‌توان به صورت شکل (۱-۲) با استفاده از مدلی بسیار ساده نشان داد. دو گروه را تصور کنید؛ گروه اول شاغلینی هستند که برای تامین مالی پرداخت‌های نقدی مالیات می‌پردازند و گروه دوم دریافت‌کنندگان این پرداخت‌های نقدی یا همان یارانه‌بگیران هستند. اخذ مالیات برای تامین یارانه‌های نقدی سبب تغییر منحنی عرضه نیروی کار از Ls^1 به Ls^2 می‌گردد، دستمزد تعادلی از W^1 به W^2 افزایش و تقاضای شغلی از L^1 به L^2 کاهش می‌یابد. بار مالی به گروه اول در تصویر به شکل مستطیل نشان داده شده است و رفاه از دست رفته ناشی از آن با مثلث هاشورخورده در شکل مشخص شده است. این رفاه از دست رفته، برحسب ارزش اقتصادی صرفنظرشده بین تولید در سطح L^1 و در سطح پایین‌تر اشتغال L^2 متفاوت است. حال سوال آن است که چطور یارانه نقدی بر فعالیت دریافت‌کنندگان در بازار کار تاثیر می‌گذارد؟ در یک حد افراطی، می‌توان تصور کرد که دریافت‌کنندگان شامل فقط افرادی می‌شوند که قادر به کار کردن نیستند؛ مانند کودکان، سالخوردگان یا ازکارافتادگان؛ در این حالت، عرضه نیروی کار از تغییرات نرخ درآمدی و پرداخت یارانه‌های نقدی تاثیری نمی‌پذیرد و در نتیجه تاثیری هم بر اشتغال ندارد.

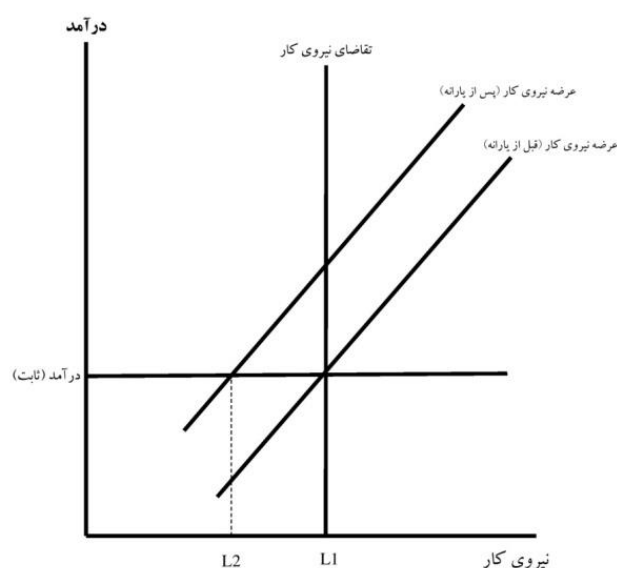


شکل ۱-۲: تاثیر مالیاتی تامین مالی یارانه‌ها بر عرضه نیروی کار جمعیت شاغل

در سویه مقابل حالت افراطی اول، دریافت‌کنندگانی را تصور کنید که شامل افرادی هستند که می‌توانند کار کنند یا تلاش کاری‌شان را افزایش دهند مانند افرادی که تحت تاثیر تغییرات ساختاری یا دوره‌ای بیکار شده‌اند. عرضه نیروی کار این گروه به درآمدهای بالاتر واکنش نشان می‌دهند و باید تصمیم بگیرند که در

^۱ deadweight loss

حاشیه بمانند یا به کار کردن در بخش رسمی ادامه دهند یا یارانه نقدی دریافت کنند. در این مورد یارانه‌های نقدی، حداقل درآمدی را که کارگران برای پذیرش مشارکت به عنوان نیروی کار یا تمایل به افزایش سطح اشتغال خود نیاز دارند را افزایش می‌دهد. این وضعیت در شکل (۲-۲) نشان داده شده است. منحنی عرضه نیروی کار دریافت‌کنندگان یارانه از L_1 (پیش از یارانه) به L_2 (پس از یارانه) تغییر می‌کند زیرا آنها مقدار درآمد را بدون کار کردن دریافت می‌کنند. تاثیر بر اشتغال بستگی به ماهیت تقاضای نیروی کار دارد. اگر تقاضای نیروی کار به طور کامل ارتجاعی باشد، یعنی تحت تاثیر میزان درآمد نباشد و میزان درآمد نیز ثابت باشد، پس اشتغال از L_1 به L_2 با حداکثر افت تولید کاهش می‌یابد.



شکل ۲-۲: عرضه نیروی کار فقرا با یارانه و بدون آن

هرچند این مدل‌های ساده شده، ابعاد مهم بازار نیروی کار را نادیده می‌گیرد، خطر پرداخت یارانه نقدی زیاد را بر افزایش سطح درآمد و کاهش اشتغال در بین دریافت‌کنندگان یارانه و کسانی که هزینه و بار مالی این پرداخت‌ها را به دوش می‌کشند، نشان می‌دهند. البته تأثیر دریافت یارانه بر فقرا، بستگی به دریافت‌کنندگان آن نیز دارد. هرچه نوسانات تقاضا و عرضه نیروی کار دریافت‌کنندگان یارانه کمتر باشد، کاهش احتمالی تولید و خطر تأثیر نامطلوب بر عرضه نیروی کار که تأثیرات بهبود رفاهی یارانه‌ها را خنثی می‌کند، نیز کمتر خواهد بود. هر چه یارانه به گروه‌هایی که قادر به کار کردن یا افزایش سطح اشتغال خود نیستند بیشتر باشد، احتمال تأثیر نامطلوب بر عرضه نیروی کار نیز کمتر خواهد بود.

برخی از دریافت‌کنندگان به دلیل عوامل ضدانگیزشی همچون احتمال مشمول نشدن در برنامه دریافت یارانه نقدی، در بلندمدت وابستگان رفاهی به یارانه خواهند شد. افزایش مالیات در کنار مزایا و دریافت کم، حفظ شرایط مشمول شدن در برنامه یارانه نقدی را برای منتفعان آن بویژه اگر عدم دریافت یارانه به معنای اشتغال در مشاغلی با درآمد پایین باشد، جذاب می‌سازد. در کشورهای تضمین‌کننده حداقل درآمد، نرخ

مالیات حاشیه‌ای^۱ ممکن است بر مبنای درآمد پایین ۱۰۰٪ باشد. زیرا بیکاری و یارانه‌های پرداختی تحت عنوان حمایت اجتماعی با افزایش درآمد افراد کاهش می‌یابند. در برخی موارد، مانند زمانی که هزینه‌های اضافی مرتبط با اشتغال (مثل هزینه حمل‌ونقل، پوشاک و مراقبت کودک)، هزینه فرصت‌ها (مثل پوشش بیمه سلامت عمومی) و مالیات پرداخت شده بیشتر از تفاوت بین یارانه دریافتی و درآمد موردانتظار باشد، مالیات حاشیه‌ای احتمالاً تا ۱۰۰٪ افزایش یابد.

برای کاهش خطر وابستگی رفاهی به یارانه‌ها می‌توان نظام پرداخت یارانه را براساس روش‌هایی طراحی نمود که از چنین خطری اجتناب شود یا آن را کاهش دهد؛ همچون پرداخت هدفمند یارانه‌ها برای افرادی که برای مثال به دلیل سالخورده‌گی یا ازکارافتادگی یا معلولیت قادر به کار نیستند. افزایش سطوح مشارکت برای واجد شرایط شدن دریافت یارانه، افزایش طول مدت دوره واجد شرایط شدن برای یارانه‌ها و پرداخت‌های مرتبط با اشتغال، اعمال جرایمی برای بیکاری داوطلبانه، اعمال الزامات دقیق جستجوی شغلی، گسترده کردن تعریف اشتغال مناسب، شمول مقررات مالیاتی/مشمول مالیات شدن دریافتی‌ها، پرداخت کمتر به نیروی جوان و سطح‌بندی افرادی که توان کاری‌شان کمتر از حداقل درآمد است و پرداخت براساس سطح‌بندی. تایید معلولیت یا ازکارافتادگی و سطح آن با آزمون‌های تایید پزشکی به عنوان ازکارافتاده شغلی یا اجتماعی، تعداد از کارافتادگان را در برخی از کشورها به میزان زیادی کاهش داده است. علاوه‌براین، الزام کارفرمایان به پرداخت مزایای اولیه ازکارافتادگی در هلند، سوئد و بریتانیا مطالبات را کاهش داده است. آزمون وسیع و بررسی دقیق وضعیت رفاهی نیز می‌تواند بیکاری‌های داوطلبانه را کاهش دهد. تضمین جذاب‌تر بودن کار^۲ در مقابل یارانه نقدی، روش دیگری برای کاهش تأثیر تله رفاهی ناشی از یارانه‌ها است. آنچه که تحت عنوان استراتژی‌های رفاهی کاری یا اشتغال‌محور شناخته شده است طیفی از رویکردها را برای جذاب ساختن کار به لحاظ مالی مورد توجه قرار می‌دهد، شامل:

- ارائه پرداخت‌های اضافی به یارانه‌گیران که بیش از حداقل مقدار زمانی هر هفته کار می‌کنند (پروژه خودکفایی کانادا)^۳
- پرداخت کمک‌هزینه اشتغال مجدد زودهنگام به کارگران بیکاری که به سرعت کار پیدا می‌کنند (کره)
- اعتبارات درآمدی (یارانه‌های درآمدی یا پرداخت به خانوارها از محل اختیارات مالیاتی) به افراد با درآمد پایین (اعتبار مالیاتی درآمد در امریکا)^۴
- ارائه خدمات مشاوره، آموزش، کارآموزی و کاریابی یارانه‌ای به عنوان بخشی از مدیریت پرونده کاری برای دریافت‌کنندگان حمایت‌ها (استرالیا، نیوزیلند، بریتانیا و ایالات متحده)

^۱ Marginal effective tax rate (METR)

مالیات حاشیه‌ای، مالیاتی است که به ازای هر واحد یا درصد افزایش در درآمد پرداخت می‌شود.

^۲ مزایای شغلی را مطلوب‌تر ساختن در مرکز استراتژی‌های شغلی اتحادیه اروپا قرار داد.

^۳ Canada's Self-Sufficiency Project

^۴ U.S. Earned Income Tax Credit

- حمایت مبتنی بر زمان یا تخفیف مالیاتی برای هزینه‌های مراقبت کودک، حمل و نقل و دیگر هزینه‌های شغلی برای خانوارهای کم‌درآمد (ژاپن)
 - تنظیم مشوق‌های برای همسران افراد بیکار برای کار از طریق ارزیابی و تخصیص اعتبارات فردی به پرداخت‌ها (استرالیا)
 - ترویج کار پاره‌وقت با اصلاح قوانین مزایا برای آنکه کارگران پاره‌وقت درآمد و مزایای‌شان را از دست ندهند (استرالیا، کانادا، دانمارک، آلمان و ایرلند)
 - اتخاذ قوانین سخت که در آن نرخ‌های جایگزینی با افزایش استفاده از بیمه بیکاری کاهش می‌یابد و یارانه‌ها برای افرادی با مطالبات پیشین طولانی‌مدت‌تر کمتر است (کانادا)
 - حمایت نقدی و یا مزایای طبقه‌بندی منتخب مثل پرداخت‌های اشتغال به کار پیشین، دسترسی به خدمات مراقبت سلامت یارانه‌ای یا مزایای مستمر برای دوره‌ای پس از اینکه فرد شغلی یافت (استرالیا و آلمان)
- یکی از مهمترین اصلاحات حمایت اجتماعی که هدف آن ترغیب افراد قادر به کار به اشتغال بود، اصلاحات رفاهی تصویب شده در ایالات متحده در سال ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶ است. پیش از این اصلاحات، والدین مجرد قرار گرفته در گروه کم‌درآمد چه بیکار بودند و چه شاغل عملاً یارانه ماهانه و خالص درآمدی مشابه‌ای داشتند. پس از اصلاحات، والد مجردی که اشتغال تمام‌وقت با حداقل درآمد داشت، درآمد خالص/درآمد پس از پرداخت‌های مالیاتی وی تقریباً دو برابر بیشتر از والد مجرد بیکار بود. اصلاحات رفاه کاری ایالات متحده در کادر ۲ توضیح داده شده است. آموزه اصلی این اصلاحات برای کشورهای درحال توسعه آن است که اقدامات طراحی شده برای جذاب نمودن اشتغال از لحاظ مالی برای دریافت‌کنندگان یارانه نقدی می‌تواند اثر طولانی‌مدت مثبتی بر اشتغال، کاهش بودجه یارانه و در نهایت کمک به کاهش فقر داشته باشد.

کادر ۲: از کمک رفاهی دولت به رفاه کاری: نمونه ایالات متحده

قانون فرصت کاری و مسئولیت شخصی ایالات متحده^۱ اکثر دریافت‌کنندگان کمک‌های دولتی را ملزم به کار می‌کند. تحت برنامه‌های پیشین، زنان سرپرست و زنان کم‌درآمد، تحت قانون حمایت از زنان، خانواده‌ها و فرزندان تابع، کوپن‌های غذایی و یارانه‌های مسکن و درمانی، واجد شرایط دریافت یارانه نقدی بودند. از زمان تصویب این قانون، با اولین ۲۰۰۰ دلار درآمد، یارانه فرد به تدریج با نرخ ۶۷ سنت برای هر دلار درآمد طی چهار ماه اول اشتغال حذف می‌شد. در نتیجه، بیشتر یارانه‌بگیران با اشتغال، درآمدشان (درآمد خالص و مزایا) واقعاً کاهش می‌یافت.

تحت اصلاحات رفاهی ۱۹۹۶، به منتفعان کمک‌های نقدی برنامه کمک موقت به خانواده‌های نیازمند، خدمات توسعه مهارت‌های شغلی و کارایی ارائه می‌شد. یارانه‌های نقدی بر مبنای آزمون وسع محدود به دوره پنج‌ساله می‌شد؛ کمک هزینه بهره‌مندی فقرا از خدمات یارانه‌ای مراقبت کودک در اختیار ایالات قرار می‌گرفت؛ مزایای نقدی برای مادران جوانی که از فرزندانشان مراقبت نمی‌کردند کاهش می‌یافت؛ مزایای تشویقی به پنج ایالت با بیشترین کاهش تولد فرزند بدون ازدواج ارائه می‌شد و والدین دارای فرزند بالای پنج سال که از پیشنهاد کاری امتناع می‌ورزند، یارانه خود را از دست می‌دادند. مشمول شدن در بیشتر برنامه‌ها برای غیرشهروندان لغو و بزرگسالان غیرسالمند بدون فرزند مشمول بسته غذایی نشده یا از مزایای کمتری بهره‌مند می‌شدند.

^۱ The U.S. Personal Responsibility and Work Opportunity Act

ایالت‌ها در اجرای برنامه کمک موقت به خانواده‌های نیازمند اختیارات قابل توجهی داشتند. می‌شبانان حمایت‌های آموزشی و مراقبت کودک را به منتفعان برنامه ارائه داده و مادر را به ارائه‌دهندگان خدمات حمل‌ونقل از خانه تا محل کار ارجاع می‌دهد. فلوریدا پرداخت‌های کمکی را تا تعداد فرزند مشخصی در هر خانواده پوشش داده و بیش از آن را شامل نمی‌شود. ماساچوست حمایت درآمدی را به دو سال در دوره پنج ساله محدود کرده و تمام دریافت‌کنندگان قادر به اشتغال را به یافتن شغل ظرف مدت ۶۰ روز وادار می‌کند. والدین جوان‌تر نیز موظف هستند دوره دبیرستان را برای بهره‌مندی از یارانه کامل کنند. مینه‌سوتا برنامه‌های کار را برای منتفعان برنامه اجباری کرده اما امکان بهره‌مندی بیشتر را در صورت بازگشت به کار فراهم ساخته است. می‌سی‌سی‌پی کلیسا را در برنامه‌های ارتقای شغلی شامل کرده است. ویسکانسین مشاغل خدمات اجتماعی را برای فقرا ایجاد کرده و از سازمان‌های خصوصی کارایی برای کمک به منتفعان برنامه جهت یافتن شغل مناسب استفاده می‌کند.

برای جذاب ساختن شغل با حداقل درآمد، ایالات متحده در سال ۱۹۹۵، برنامه اعتبار مالیات بر درآمد را برای افرادی با حداقل درآمد ارائه داد. براساس این برنامه، خانوارهای شاغل دارای درآمد پایین و ارائه‌کنندگان اظهارنامه مالیاتی، یارانه‌ای را از دولت دریافت می‌کنند. مقدار این یارانه برابر با ۴۰٪ اولین ۸۹۰۰ دلار درآمد برای یک خانواده با دو کودک در سال ۱۹۹۶ بود که تا ۲۱٪ برای هر دلار درآمد اضافی کاهش می‌یافت. در بندهای برنامه در سال ۱۹۹۹، تمام خانوارهای که سالانه کمتر از ۲۹۰۰۰ دلار درآمد داشتند، در عوض پرداخت مالیات، یارانه‌ای از دولت دریافت می‌کردند. در سال ۱۹۹۸، حدود ۱۵ میلیون خانواده در ایالات متحده از این برنامه منتفع شدند. در سال ۱۹۹۶، نزدیک به ۲۰ میلیارد دلار یا تقریباً نیمی از تمام هزینه‌های رفاهی ایالات متحده به شکل پرداخت‌های این برنامه هزینه می‌شد.

طی اجرا در یک دوره توسعه اقتصادی قوی، اصلاحات رفاهی ایالات متحده دریافت‌کنندگان بیکار یارانه‌های نقدی را به میزان قابل توجهی کاهش داد. از سال ۱۹۹۴ تا میانه ۱۹۹۹، تعداد خانوارهای نیازمند کمک موقت از ۵ میلیون به حدود ۲.۵ میلیون یعنی تا نصف کاهش یافت؛ همچنین تعداد دریافت‌کنندگان کوپن‌های غذایی نیز کاهش مشابهی داشت. میزان مشارکت کاری از طریق خانوارهای ازدواج نکرده و تک‌سرپرست از ۵۵٪ در سال ۱۹۹۶ به ۷۶٪ در سال ۱۹۹۹ افزایش یافت. میزان رسمی فقر برای خانوارهای با زن سرپرست مجرد از ۳۵٪ به ۴۰٪ در اوایل دهه ۱۹۹۰ تا کمتر از ۳۰٪ در سال ۱۹۹۹ کاهش یافت. میزان عدم‌وجود فرصت شغلی زیر ۴.۵٪ از آوریل ۱۹۹۸ تا ژوئن سال ۲۰۰۰ بود و میزان بیکاری زنان، سیاهان و هیسپانیک‌ها به مراتب کمتر بود. مطالعات مختلف بین یک‌سوم تا دوسوم کاهش فقر را نشان دادند و افزایش اشتغال را می‌توان به اقتصاد قوی و متاثر از تغییرات در طرح برنامه‌های رفاهی نسبت داد.

۵. بهره‌گیری از یارانه نقدی برای پیشبرد برابری جنسیتی

در بسیاری از کشورها، زنان، سرپرست خانوارهای معمولاً کم‌درآمد و تک‌سرپرست هستند که بیشتر با خطر فقر مواجه‌اند. در کشورهای در حال توسعه، دختران در مدرسه رفتن با تبعیض بیشتری روبرو بوده و احتمال اشتغال زنان در بخش غیررسمی یا کشاورزی یعنی بخش‌های که از حمایت‌های قانونی اجتماعی کمتری برخوردارند، بیشتر است. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، خانواده‌های بسیار فقیر تمایل بیشتری به ثبت‌نام فرزندان پسر در مدرسه در مقایسه با دختران دارند. تأمین این خانوارها با یارانه نقدی در شکلی از یارانه فرزند به آن‌ها در استطاعت برای فرستادن تمام فرزندان خود به مدرسه یاری خواهد رساند. این امر، نه تنها به کاهش تبعیض جنسیتی در تحصیل کمک نموده بلکه به مادران فرصت پیوستن به نیروی کار را می‌دهد. کمک‌های نقدی مشروط که به خانواده‌های دارای فرزند دختر در صورت ثبت‌نام آن‌ها در مدارس پرداخت می‌شود، کمک بیشتری به مبارزه با تبعیض جنسیتی در تحصیل می‌کند. هدف‌گذاری برخی از

برنامه‌های یارانه نقدی مشروط در آمریکای لاتین، به وضوح برای معکوس ساختن تبعیض جنسیتی بوده است. برنامه «پروگرسا»^۱ در مکزیک برای نمونه پرداخت‌های نقدی بیشتری به خانوارهای فقیر که دختران آنها در مدارس دوره دوم/راهنمایی حضور می‌یافتند، ارائه می‌داد. در برزیل تحت «برنامه بورسیه مدرسه» یارانه نقدی به زنان سرپرست خانوار پرداخت می‌شد.

مقرری‌های اجتماعی اهمیت بیشتری برای زنان در کشورهای در حال توسعه دارد زیرا امید به زندگی زنان معمولاً بیشتر از مردان است و در دوران سالمندی، زنان بیوه شده و در مقایسه با مردان سالمند پس‌انداز کمتری خواهند داشت. حتی اگر به دلیل بودجه پایین، پرداخت مقرری اجتماعی تنها به افراد سالخورده (۶۵ یا حتی بیش از ۷۰ سال) محدود شود، با این حال زنان همچنان منتفع خواهند بود. نظام‌های بیمه اجتماعی در اکثر کشورها تمایل به تبعیض جنسیتی بر علیه زنان دارد، این امر دیگر ابعاد تعصبات جنسیتی را تشدید می‌کند. در غالب موارد، کار زنان در خانه (خانه‌داری، مراقبت از کودکان و سالمندان) به عنوان کار از سوی بیمه اجتماعی شغلی یا برنامه‌های حمایتی شناخته نمی‌شود. میزان درآمد و درآمدهای کسب شده زنان به ویژه در شرایط بی‌ثباتی شغلی کمتر از مردان و انتخاب‌های شغلی آنها نیز محدودتر است. این امر سبب تبعیض جنسیتی علیه زنان به دلیل امکان کسب درآمد کمتر و سایر مزایای شغلی می‌گردد. در مواردی همچون از هم پاشیدن خانواده یا مرگ همسر یک زن، زنان اغلب مستحق مزایای مقرری یا بیکاری آتی و حال نخواهند شد. قانون و عملکرد برنامه‌های یارانه‌ای به شیوه‌های مختلف سبب تبعیض مستقیم و غیرمستقیم بر علیه زنان می‌شود از جمله:

- برخورد متفاوت با زنان متأهل فعال اقتصادی در مقایسه با مردان در نظام‌های امنیت اجتماعی در سایه این ایده که زنان وابسته به همسران خود هستند. حقوق حمایت اجتماعی که زنان متأهل باید با اشتغال خودشان بدست آوردند را ممکن است با این تصور از دست دهند که آنها چنین حقوقی را به عنوان یک شخص وابسته به همسر بدست می‌آورند.
- تداوم مفهوم نان‌آوری مردان به دلیل سهولت تشخیص در نظام حمایت اجتماعی و فقدان تشخیص زنان به عنوان کارگرانی با مسئولیت خانوادگی. در نتیجه، زنان حقوق مشابهی با مردان کسب نمی‌کنند. در بسیاری از برنامه‌ها، زنان باید اثبات کنند که نان‌آور خانواده هستند. قبل از اینکه بتواند مقرری اجتماعی را برای فرزندان خود دریافت کند.
- کارگران زن عمدتاً در بخش‌های همچون کارهای موقتی، پاره‌وقت و خانگی یا در بخش غیررسمی شاغل هستند؛ یعنی مشاغلی که تحت پوشش برنامه‌ها و طرح‌های قانونی نیستند. زنان بیوه تحت ازدواج‌های غیررسمی، مطلقه‌ها یا زنانی که جدا شده یا متارکه کرده‌اند ممکن است حق‌شان را برای بهره‌مندی از پرداخت‌های امنیت اجتماعی اشخاص بیمه شده از جانب همسران از دست دهند.

^۱ Progreso

- واجد شرایط مزایای بلندمدت بودن مثل بازنشستگی یا مزایای ازکارافتادگی، اغلب نیازمند پرداخت در سال‌ها یا طی کل زندگی کاری است. از آنجا که زنان بیشتر در مشاغل موقت اشتغال داشته، عمدتاً واجد شرایط مزایای عمومی کارکنان نمی‌شوند.

غلبه بر تعصبات جنسیتی در برنامه‌های حمایت اجتماعی تاثیر بسزایی بر رفاه خانوار دارد. در مقایسه با زمانی که یارانه نقدی به صورت برابر به مردان پرداخت می‌شود، یارانه‌های نقدی ارائه شده به زنان تأثیر بیشتر بر کاهش فقر دارد. مطالعات در برزیل و بریتانیا نشان داده است که تمایل زنان به مصرف ضروریات خانوار با استفاده از درآمد نقدی بسیار بیشتر از مردان است. پیشرفت‌هایی در خصوص اعمال ملاحظات جنسیتی در نظام‌های حمایت اجتماعی در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی صورت گرفته است. به جای استفاده از برنامه‌های حمایت نقدی برای جبران تبعیض جنسیتی، عمدتاً مقررات برخورد برابر جنسیتی در الزامات قانونی این نظام‌ها مورد توجه قرار گرفته است. برخی از رویکردهای مورد استفاده در کشورهای مختلف برای ارتقاء برابری جنسیتی در قوانین حمایت اجتماعی عبارتند از:

- اعمال الزامات قانونی برای عدم تبعیض جنسیتی در قانون تأمین اجتماعی
- اعطای کمک هزینه خانوادگی به فردی در خانواده که مسئولیت اصلی مراقبت از فرزندان را برعهده دارد.

- پرداخت یارانه نقدی به زنان برای مرخصی‌های زایمان، آموزشی و والدین (در بازشناسی نقشی که زنان در پرورش و تربیت کودکان ایفا می‌کنند و تسهیل بازگشت آن‌ها به کار)

- یارانه برای مراقبت‌کنندگان از معلولان و ازکارافتادگان

- تخصیص اعتبار به خدمات مراقبت خانگی در قوانین پرداخت مقرری‌های اجتماعی

- گسترش حمایت نقدی به خدمات مراقبت کودک

- تامین فرصت برای والدین با مرخصی‌های با حقوق در قراردادهای شغلی مقرر شده

- توسعه برنامه‌های حمایت نقدی ویژه برای خانوارهای تک‌سرپرست و کم‌درآمد که از محل درآمدهای عمومی تامین مالی می‌شوند از جمله مقررات برای حذف هزینه‌های مراقبت از کودک و هزینه‌های آموزش و بازگشت به کار

مجموعه داده‌های جنسیتی ویژه در مورد نرخ‌های فقر، پوشش برنامه، درآمد، شرایط شغلی و هزینه‌های خدمات زایمان و مراقبت از کودکان برای شناسایی روش‌های اصلاح برنامه‌های کمک یارانه نقدی مفید خواهد بود. مرور قانون حمایت اجتماعی برای شناسایی نمونه‌های مستقیم و غیرمستقیم تبعیض به کاهش نابرابری جنسیتی کمک خواهد نمود.

۶. حمایت سیاسی مستمر از برنامه‌ها

برنامه‌های یارانه نقدی بدون حمایت سیاسی بلندمدت، کمک بیش از حمایت‌های موقتی فراهم نمی‌کنند. عدم استمرار برنامه یا به بیان بهتر توقف و آغاز مکرر آن، اطمینان عمومی را در مورد تأمین پرداخت‌های آتی سلب نموده و انگیزه پرداخت سهم مشارکت (در برنامه‌های مبتنی بر بیمه) را و رای به برنامه‌های بودجه‌ای را کاهش می‌دهد. پایدار نگاه داشتن حمایت سیاسی از برنامه‌های یارانه نقدی چالشی بزرگ است. نابرابری به ندرت سیاستمداران را به سوی پرداخت یارانه نقدی به فقرا سوق می‌دهد. نابرابری و حمایت سیاسی نسبتاً مرتبط و اغلب در مقابل هم نیستند که یکی مورد انتظار باشد. با مرور بحث‌های تجربی در مورد نابرابری و حمایت اجتماعی برای بازتوزیع، بنابو^۱ (۲۰۰۰) اظهار می‌دارد که بازتوزیع اثربخش با توافق گسترده در جامعه‌ای نسبتاً همگن تأمین می‌شود و در جامعه‌ای ناهمگن عمدتاً با مخالفت بسیار روبرو است. برنامه‌های یارانه نقدی به ویژه در دوره‌های انتخاباتی و در کشورها تحت کنترل ائتلاف‌های ناپایدار با دخالت‌های سیاسی بسیار روبرو هستند. سیاستمداران در الزام کوتاه‌مدت پیروزی در انتخابات، تعهدات رفاهی کوتاه‌مدت سخاوتمندانه‌ای را قبل از انتخابات با آگاهی از امکان توقف این برنامه‌ها با اتمام انتخابات یا انتقال هزینه‌های آن به نسل بعدی پایبند می‌شوند.

در صورت درگیر شدن سیاستمداران به طور مستقیم در انتخاب گروه‌های هدف و یا توزیع یارانه‌های نقدی، هزینه‌های برنامه و خطاهای هدف‌گیری افزایش می‌یابد. نمونه‌ای از این پدیده در سریلانکا در برنامه «سوموردی»^۲ مشاهده شد. تحت این برنامه، حدود ۶۰٪ از جمعیت این کشور یارانه نقدی به مبلغ ۵۰۰ روپیه سریلانکایی برابر با ۷ دلار یا تقریباً ۱.۵٪ تولید ناخالص ملی را دریافت می‌کردند که این برنامه در تحت پوشش قرار دادن تقریباً ۴۰٪ از فقرا ناکام بود. سیاستمداران از این برنامه برای ایجاد ۳۶۰۰۰ شغل برای حمایت‌کنندگان‌شان به عنوان مدیران سوموردی استفاده کرده بودند. همچنین داده‌های پیمایش خانوار نشان داد که برنامه تبعیضاتی را بر علیه اقلیت‌های قومی، پناهندگان و افراد در زاغه‌های شهری و نواحی سکونگاهی جدید قائل شده بود.

در بسیاری از موارد، برنامه‌های حمایت اجتماعی پس از وقوع بحران ایجاد شده‌اند زیرا سیاستمداران ناگزیر به واکنش سریع هستند. این پدیده می‌تواند سبب شروع برنامه‌های مناسب اما ضعیف برنامه‌ریزی شده شود. در بحران، تعداد خانوارهای فقیر به سرعت افزایش می‌یابد؛ رویارویی با ضرورت توزیع سریع کمک‌ها، سبب غربالگری ذی‌حقان بدون برنامه‌ریزی قبلی و محدود به برنامه‌های موجود می‌شود. سوال در مورد تأمین مالی برنامه واکنش بحران تحت شرایط نرمال به ندرت مطرح می‌گردد. در هر حال، تمایل سیاستمداران به استقرار برنامه‌های یارانه نقدی در زمان‌های بحران نشان می‌دهد که داشتن طرح‌های یارانه نقدی و برنامه‌ریزی برای آن‌ها از پیش عاقلانه است. در زمان بحران، یکی از مواردی که سیاستمداران باید در مورد آن تصمیم

^۱ Benabou

^۲ Sumurdhi

بگیرند آن است که آیا حمایت اجتماعی باید فقرای گرفتار فقر مزمن یا افراد فقیر شده تحت تاثیر شرایط/بیشتر فقرای شغلی را دربرگیرد. پریچت^۱ (۲۰۰۰) این وضعیت را با تفاوت بین رشته امنیتی برای جلوگیری از جریان نزولی درآمد و شبکه یا چتر امنیتی برای ایجاد حداقل درآمد برای همگان توصیف کرد. در بحران‌ها، در مقایسه با فقرای روستایی، این طبقات متوسط شهری هستند که به دلیل نفوذ سیاسی در گروه فقرا یا تقریباً فقیر قرار می‌گیرند. یارانه نقدی به فقرای شهری جدید که عمدتاً فقرای شغلی هستند، سبب در اولویت قرار گرفتن برنامه‌های مبتنی بر رشته امنیتی مانند بیمه بیکاری یا کمک انفصال شغلی به جای برنامه‌هایی می‌گردند که برای حفظ حداقل درآمد هدف‌گذاری شده‌اند.

حتی تحت شرایط کمتر بحرانی، میزان حمایت سیاسی از یارانه‌های نقدی وابسته به نفوذ رای‌دهندگان یا گروه‌های ذینفع این برنامه‌ها است. این امر دلالت‌های مهمی برای هدف‌گیری در این برنامه‌ها دارد؛ اگر برنامه یارانه‌های نقدی اتکای بسیاری بر آزمون‌های وسیع داشته باشند، بخش کوچکی از جمعیت از منافع مستقیم برنامه بهره‌مند خواهند شد؛ اغلب گروهی از جمعیت که از حداقل نفوذ سیاسی بهره‌مندند. برخی از طرفداران برنامه و رای‌دهندگان به آن ممکن است به دلیل همدردی یا منافع شخصی ادراک شده از آن حمایت کنند؛ گروهی نیز از برنامه یارانه نقدی در صورتی حمایت خواهند کرد که احساس کنند شاید خودشان هم بعدتر نیاز به آن داشته باشند. برخی نیز با ترجیح دولت در برعهده گرفتن نقش حمایتی از برنامه یارانه‌های نقدی حمایت می‌کنند، نقشی که در صورت عدم حمایت از سوی دولت برعهده خود این افراد قرار خواهد گرفت. در این بین افرادی نیز هستند که عمیقاً باور دارند یارانه‌های نقدی مشکلات اجتماعی را به طور قابل توجهی کاهش خواهد داد؛ مشکلاتی که بر خود این طرفداران نیز تاثیر مستقیم خواهد داشت برای نمونه افزایش جرم یا بی‌خانمانی در صورت عدم پرداخت یارانه به دریافت‌کنندگان آن. همچنین افرادی هم هستند که از درآمد مورد انتظار با فروش کالاها به فقرا یا ارائه خدمات به آن‌ها برخوردار خواهند شد.

در نهایت، اینکه یک برنامه یارانه نقدی بسیار هدفمند شده تا چه میزان قادر به کسب حمایت سیاسی است بستگی به این دارد که طبقات درآمدی میانه و بالاتر خود را منتفع از آن می‌پندارند یا خیر. در صورت منتفع نشدن آن‌ها، حمایت از آن محدود به حزب طرفدار گروه‌های فقیری می‌گردد که نفوذ و قدرت سیاسی آن‌ها معمولاً برای کسب حمایت یا استمرار آن طی زمان کافی نیست. چنانچه سیاستمداران عمدتاً باید در برابر طبقه متوسط پاسخگو باشند که انتظار نمی‌رود چندان از یک برنامه یارانه نقدی بسیار هدفمند شده منتفع گردند، در این صورت، حمایت سیاسی از یارانه نقدی منوط به همگانی یا تقریباً همگانی بودن آن خواهد بود. بسیاری از آزمون‌های دقیق وسیع منتهی به تناقض‌ها و اختلافات سیاسی بین گروه‌های تقریباً فقیر و واجد شرایط می‌شوند. زیرا ادراک مردم محلی از نیاز متفاوت با آن معیارهای است که برای تعیین گروه‌های هدف بکار گرفته شده‌اند.

^۱ Pritchett

برنامه یارانه نقدی همگانی یا تقریباً همگانی در جلب مشارکت و حمایت گروه گسترده‌ای موفق خواهد بود زیرا تمام گروه‌ها و طبقات رای‌دهنده مستقیماً از آن بهره‌مند خواهند شد. چنین برنامه‌ای به دلیل کاهش تقلب و استثناء قائل شدن برای گروهی خاص، سطوح بالاتری از اطمینان عمومی را جلب می‌کند. نتایج مطالعه رودریک^۱ (۱۹۹۹) نشان داد که بیش از ۸۰٪ رای‌دهندگان در آمریکای لاتین از جمله طبقات درآمدی بالا، از برنامه‌های یارانه نقدی همگانی یا نسبتاً همگانی همچون کمک هزینه بیکاری و مقرری عمومی حمایت می‌کنند. در نتیجه، حمایت از برنامه پرداخت یارانه نقدی بستگی به ادراک حمایت‌کنندگان از میزان صحت و خوشفکری برنامه دارد. اگر این برنامه از نظر عملی چندان مناسب نبوده و انحراف آن زیاد باشد یا ارتباط بین یارانه و کاهش فقر تردیدبرانگیز باشد، ذی‌نفعان برنامه آن را معتبر نخواهند پنداشت. از این رو، اهمیت اعتبار دلیلی است که بسیاری از نظام‌های تأمین اجتماعی، منابع گسترده‌ای را به ارزیابی عملکرد و افزایش آگاهی عمومی از برنامه و منافع آن تخصیص می‌دهند.

گاه این ذی‌نفعان برنامه هستند، نه ضرورتاً رای‌دهندگان به آن که بر پرداخت یارانه نقدی تأثیر می‌گذارند. در بیشتر برنامه‌های بیمه اجتماعی، شرایط و ضوابط حاکم بر پرداخت نقدی در قوانین کار ذکر شده است؛ تغییر این قوانین نیازمند پذیرش اتحادیه‌های کارگری، انجمن‌های کارفرمایان و دولت است. در حالی که، در برنامه‌های حمایت اجتماعی، سازمان رفاه دولتی از اختیارات قابل توجهی برخوردار است؛ در چنین حالتی تصمیم‌گیری‌ها تحت تأثیر انگیزه‌های رهبران این سازمان و موسسات مرتبط بدان است. برای مثال، اگر افزایش هزینه‌های موسسات تحت مدیریت این رهبران با افزایش دریافتی آن‌ها-نیرو و بودجه بیشتر- همراه باشد، برنامه پرداخت یارانه نقدی به عللی که مرتبط با نیازهای این موسسات است گسترش می‌یابد نه ضرورتاً به دلیل نیازهای متفعلان برنامه.

به جز ملاحظات شش‌گانه اشاره شده، ظرفیت‌سازی اداری برای اجرای برنامه پرداخت‌های نقدی نیز اهمیت دارد. ظرفیت نهادی نامناسب در بخش عمومی یکی از موانع اصلی در اجرای اثربخش برنامه‌های یارانه نقدی در کشورهای در حال توسعه است. طبق گزارش سازمان بین‌المللی کار، در برخی کشورها، طرح‌های تأمین اجتماعی عمومی عمدتاً طرح‌های با امتیازات عمومی ناکارآمد پنداشته می‌شوند که خدمات ضعیفی به اعضای خود ارائه نموده و به دلیل ضعف خدمات و آموزش ناکافی، کارکنان تأمین اجتماعی اغلب روحیه پایینی دارند. در تعمیم موسسه یا سازمانی که مدیریت پرداخت یارانه‌های نقدی را برعهده دارد باید احتیاط نمود زیرا در کشورهای مختلف به شیوه‌ای متفاوت اجرا می‌شود؛ در برخی کشورها، وزارت کار بر برنامه‌ها نظارت می‌کند، در برخی دیگر وزارت مسئول برای رفاه اجتماعی، سلامت و امور داخلی نقش مهم‌تری ایفا می‌کند. اجرای برنامه یارانه نقدی اغلب تنها یکی از بخش‌های کاری در سازمان مرتبط است. در سریلانکا، برای نمونه، تقریباً به ازای هر ۸۵ یارانه‌بگیر، یک مدیر برنامه وجود دارد. علاوه بر این، برای کنترل

^۱ Rodrick

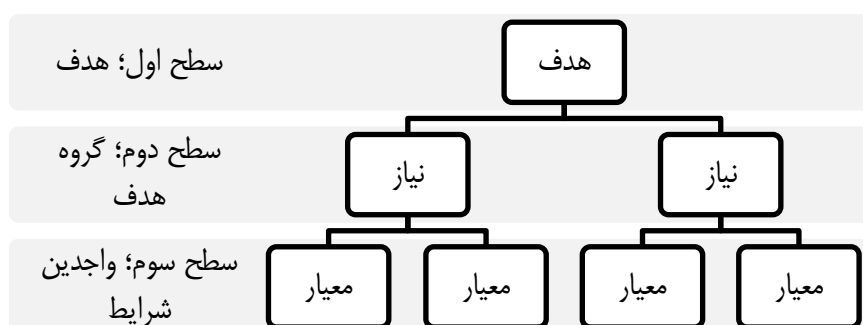
پرداخت‌های ماهانه، مدیر برنامه مسئول ایجاد انجمن‌های/صندوق‌های پس‌انداز و نظارت بر پروژه‌های محلی عملیات سرمایه‌ای نیز هستند. در ایتالیا، مقامات منطقه‌ای و شهرداری‌های محلی در کنار سایر وظایف دولت محلی، مسئولیت اداره و کنترل یارانه‌های ماهانه به ازای حداقل درآمد را نیز برعهده دارند. در آلمان، مسئولیت پرداخت‌های ماهانه تعلق گرفته به کودک^۱ را اداره کار محلی برعهده دارد. در یونان، اداره کار و نیروی انسانی اکثر پرداخت‌های ماهانه را بجز بیمه اجتماعی برعهده داشته و خدماتی چون ثبت نام شغلی و خدمات کاریابی را ارائه می‌دهد. در ایرلند، وزارت بهداشت علاوه بر وظایف خودش یعنی ارائه خدمات سلامت و بهداشت، پرداخت و اداره یارانه‌های نقدی به نابینایان و کمک هزینه‌های نقدی زایمان را نیز برعهده دارد.

براساس نتایج سازمان بین‌المللی کار، مشکلات نهادی مشترک در کشورهای درحال توسعه در مدیریت یارانه‌های نقدی شامل دخالت‌های سیاسی در سرمایه‌گذاری و نیروی انسانی، لجام گسیختگی سیاست‌گذاری و مسئولیت‌های اداری، هزینه‌های اداری بالا، شرایط نامناسب و ضعیف کاری برای کارکنان، توجه ناکافی به پذیرش، اجرا و کارکردهای پژوهش سیاست، مشکلات در حفظ سوابق، روش‌های بسیار پیچیده، تاخیر در رسیدگی به مطالبات و ناکامی در اطمینان از درک اصول و الزامات طرح‌های مختلف از سوی مشارکت‌کنندگان و بهره‌برداران می‌شوند. فشارهای مالی در جلوگیری از افزایش و رشد کارکنان، توان ادارات تامین اجتماعی را در دسترسی به بهره‌برداران واجد شرایط و ارائه مشاوره مناسب و خدمات جستجوی شغلی به دریافت‌کنندگان محدود کرده است. برخی از کشورها اصلاحات اداری را برای بهبود مدیریت برنامه‌های یارانه نقدی اعمال نموده‌اند. در مالزی، فیلیپین و اوروگوئه، رایانه‌ای کردن پرداخت‌ها و سوابق، زمان پردازش و رسیدگی به مطالبات را کاهش و به رفع تقلب در مطالبات کمک کرد. برخی کشورها نیز برای کاهش همپوشانی برنامه، گسترش پایه‌های مشارکت و تامین سطوح پوشش یکنواخت‌تر مسئولیت نظارت و مدیریت برنامه را تلفیق کرده‌اند. توسعه مقرری‌های چندگانه و نظام‌های بیمه از کارافتادگی به جلب اعتماد عمومی در سیستم‌های امنیت اجتماعی شیلی، اروگوئه و مکزیک کمک کرده است. استفاده از مهارت‌های بخش خصوصی در زمینه مدیریت بودجه، بیمه و اداری بار مدیران تامین اجتماعی عمومی را کاهش و کیفیت خدمات را بهبود بخشید؛ در بسیاری از کشورها، مانع ایجاد برنامه یارانه نقدی عمدتاً فقدان ظرفیت اداری است. در نهایت توجه به این نکته ضروری است که برنامه یارانه نقدی واحدی برای تمام خانوارهای فقیر در همه کشورها مناسب نیست. این برنامه برای تامین نیازهای اصلی و اولویت‌دار گروه‌های متفاوت خانوارهای فقیر به منظور کمک درآمدی و مدیریت رویدادهای احتمالی باید به دقت مناسب‌سازی شود؛ شامل کردن سازمان‌های محلی دستیابی به نتایج مناسب را گسترش خواهد داد.

^۱ Kindergeld

پیشنهادهات؛

۱. تغییر سیستم پرداخت یارانه‌ها؛ مطابق با شواهد، قانون هدفمندی در دستیابی به اهداف خود موفق نبوده است (زیرک، ۱۳۹۲؛ سبحانیان و همکاران، ۱۳۹۴؛ سبحانیان و سبحانی، ۱۳۹۴). نیل به اهداف این قانون در کنار کاهش کارکرد میزان یارانه نقدی پرداختی در سال‌های اخیر با توجه به تورم روبه‌رشد در کشور نشان می‌دهد، بازنگری در سیستم پرداخت یارانه‌های نقدی کشور ضروری است. تاکنون این سیستم فارغ از هرگونه پیچیدگی به سادگی تمام با لحاظ کردن آزمون وسیعی که نظر به تعداد دریافت‌کنندگان چندان هم موفق نبوده است، منابع این بند مصرفی را تا سطح سهم‌بری دریافت‌کنندگان از منابع ثروتی کشور تقلیل داده است. این‌درحالی است که قانون هدفمندکردن یارانه‌ها در جستجوی اصلاحات ساختاری و تبعیضی در قانون بودجه کشور پدیدار شده است. بدین‌سان، مطابق با تجربیات جهانی و روندهای جاری کشور، رفع تبعیض‌ها و اصلاحات متصور قانون هدفمندی در سایه تغییر سیستم پرداخت یارانه‌ها از سیستم همگانی به سیستم چندبعدی است؛ نظر به چارچوب چندبعدی فقر، سیستم پرداخت یارانه‌ها در رفع تبعیض‌ها باید مبتنی بر ابعاد و سطوح متفاوتی باشند. بدین‌ترتیب، سیاست‌گذاران با ترسیم نمودار چندسطحی برای یارانه‌ها قادر به تعیین مناسب‌ترین شیوه پرداخت خواهند بود



از تجربیات جهانی چنین بر می‌آید که یارانه‌های نقدی با در نظر گرفتن اهدافی در پی رفع نیاز یا نیازهایی از گروه هدف بوده و در تعیین افرادی که مشمول دریافت یارانه نقدی می‌گردند یا به اصطلاح واجدین شرایط دریافت یارانه، معیارهایی را در نظر گرفته تا سیستم پرداخت یارانه را مشخص کند. برای نمونه، آیا در حصول هدف و رفع نیاز از گروه هدف باید آزمونی اجرا شود مانند آزمون وسیع یا آزمون وسیع جایگزین که عمدتاً مبتنی بر معیارها/شاخص‌های مطلق است که همبستگی بسیار بالایی با بُعد فقر مورد نظر دارند. در نهایت تعداد واجدین شرایط نشان خواهد داد که یارانه باید به شیوه همگانی پرداخت شود یا نیازمند تحدید گروه هدف است؛ این افراد در مناطق خاصی ساکن هستند (تعیین مناطق جغرافیایی)؛ آیا این افراد گروه خاصی هستند که در تمام مناطق سکونتی زندگی می‌کنند (سالخوردگان، ازکارافتادگان، معلولان و ...)؛ آیا واجدین شرایط در صورت

پرداخت یارانه به آن‌ها، با یارانه دریافتی نیاز شناسایی شده توسط سیاست‌گذار را رفع خواهند کرد (یارانه مشروط). هرچند این شیوه‌ها و دشواری تعیین گروه هدف و واجدین شرایط، پیچیدگی و هزینه‌هایی را به سیستم پرداخت تحمیل می‌کند و نیازمند حمایت سیاستی برای تغییر شیوه پرداخت همگانی هستند اما اثربخشی یارانه‌ها را افزایش می‌دهد.

۲. **بودجه‌بندی یارانه‌ها؛** به یقین در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری با جامعه همگنی دارای نیازهای برابر و مشابه روبرو نمی‌باشیم. این همان نکته‌ای است که با چارچوب فقرچندبعدی قابل تبیین می‌باشد. ازاین‌رو، با گروه‌بندی جامعه هدف و تعیین مهم‌ترین اولویت‌ها با بودجه‌بندی یارانه‌های مصرفی نقدی و غیرنقدی در بازه زمانی خاصی می‌توان در راستای مهم‌ترین ابعاد فقر جامعه گام برداشت. تجربه ایران حاکی از همگن تلقی کردن دریافت‌کنندگان یارانه نقدی است، صرفنظر از اینکه این افراد، فعال اقتصادی هستند یا ازکارافتاده، ساکن شهر هستند یا روستا، در دهک اول درآمدی قرار دارند یا دوم یا سوم یا چهارم و...، یا اینکه در چه گروه سنی قرار دارند. درهرحال، صرفنظر از تفاوت‌های افراد واجدشرایط، کمک‌های نقدی برای موثر بودن نباید ضرورتاً مبلغ بسیار بالایی باشند؛ زیرا حتی خانوارهای کم‌درآمد بخشی از درآمدشان را از اشتغال و فعالیت در بخش غیررسمی و خصوصی اقتصاد بدست می‌آورند و سطح اثربخشی یارانه نقدی حتی در مبالغ پایین با توجه به بعد خانوار و شرایط آن‌ها متفاوت خواهد بود. ازاین‌رو، حمایت نقدی دولت باید در راستای پر کردن یا کاهش شکاف درآمدی واجدین شرایط و خط فقر باشد و این ایده که یارانه‌ها جایگزین کامل درآمدی برای گروه‌های هدف باشند، کاملاً نادرست است.

۳. **تعیین نیازهای گروه هدف مطابق با تغییرات و روندهای جاری/بازنگری دوره‌ای؛** ابتدا الزاماتی سیاست‌گذاران را به سوی پرداخت یارانه نقدی با مبلغ تعیین شده به شیوه همگانی سوق داده است، اما به وضوح پس از گذشت یک دهه دریافت این مبلغ دیگر تاثیری بر وضعیت رفاهی و معیشتی بسیاری از خانوارها نداشته و سبب توزیع ناکارآمد منابع یارانه بند مصرفی مورد اشاره شده است. ازاین‌رو، بازنگری دوره‌ای منتهی به کارآمدی بودجه تخصیص یافته و هدایت آن‌ها در مسیر مطلوب برای نیل به غایت قانون هدفمندی یارانه‌ها خواهد شد. بازنگری دوره‌ای در اجتناب از تقلیل یارانه نقدی و غیرنقدی تا سطح توزیع خرد بدون هدف یا توزیع صرف منبع درآمدی حاصل از ثروت تجدیدنپذیر جامعه خواهد شد.

۴. **اجتناب از وابسته نمودن یارانه‌بگیران و حرکت به سوی توانمندسازی نیازمندان واقعی؛** هرچند نرخ رشد جمعیت کاهش یافته اما رشد مطلق آن همچنان ادامه دارد. طی سال‌های گذشته شیوه پرداخت همگانی و غیرمشروط گویا یارانه‌بگیران را به لحاظ روانی وابسته کرده و عملاً نتوانسته است به توانمندسازی آن‌ها کمک کند. درحالی‌که استفاده از یارانه در توانمندسازی جامعه نه تنها

کمک بیشتری به دستیابی به اهداف بازتوزیع درآمد حاصل از فروش منابع شده، بلکه خود سبب تقویت سرمایه انسانی و رشد و توسعه اقتصادی خواهد شد. حال آنکه شیوه پرداخت کنونی نه سبب کاهش فقر شده نه الگوی مصرف را اصلاح کرده و نه در دستیابی به سایر اهداف چندان موفق بوده و تنها جامعه یارانه‌بگیران ثابت را خلق کرده است.

جدول روند تغییرات یارانه بگیران از سال ۱۳۹۱-۱۳۹۸

اسفند	بهمن	دی	آذر	آبان	مهر	شهریور	مرداد	تیر	خرداد	اردیبهشت	فروردین
۷۶۲۷۱۴۴	۷۶۱۲۱۵۴	۷۶۰۴۸۳۸	۷۵۹۵۳۸۴	۷۵۸۴۲۶۱	۷۵۷۱۸۴۳	۷۵۶۱۵۹۲	۷۵۴۶۸۴۲	۷۵۳۸۱۲۵	۷۵۲۵۰۵۰	۷۵۱۷۱۸۱	۷۵۰۵۸۶۵
۵	۲	۴	۶	۹	۷	۲	۴	۸	۷	۸	۰
۷۷۵۲۰۹۰	۷۷۳۷۴۶۸	۷۷۲۷۵۱۸	۷۷۱۶۹۱۲	۷۷۰۷۸۸۴	۷۶۹۸۲۷۱	۷۶۸۷۵۶۴	۷۶۷۶۳۶۲	۷۶۶۷۱۰۱	۷۶۵۴۶۶۶	۷۶۴۶۵۷۳	۷۶۳۶۸۸۸
۴	۲	۱	۰	۸	۸	۳	۹	۲	۰	۹	۶
۷۶۷۱۲۰۱	۷۶۶۶۸۶۹	۷۶۵۶۷۵۵	۷۶۴۲۱۷۲	۷۶۳۲۴۴۸	۷۶۲۲۸۰۸	۷۶۱۲۴۰۷	۷۵۳۹۰۷۶	۷۵۳۹۶۵۷	۷۵۴۹۰۰۸	۷۵۶۲۹۸۳	۷۷۵۲۷۷۰
۲	۸	۴	۱	۷	۱	۲	۷	۱	۲	۲	۳
۷۴۶۹۵۷۷	۷۵۲۵۳۷۸	۷۵۳۵۶۹۶	۷۵۲۶۶۵۳	۷۵۱۷۰۰۸	۷۵۳۱۵۱۹	۷۵۵۸۲۵۱	۷۵۸۳۸۴۲	۷۶۰۰۳۰۲	۷۶۰۷۴۳۸	۷۶۳۳۳۱۷	۷۶۵۹۵۱۱
۲	۱	۸	۵	۴	۱	۸	۸	۲	۲	۴	۳
۷۵۴۱۶۵۲	۷۵۲۹۵۶۰	۷۵۱۶۷۲۲	۷۵۰۳۵۲۹	۷۴۹۲۹۱۲	۷۵۰۶۵۵۵	۷۵۱۹۱۱۴	۷۵۲۶۹۳۰	۷۵۱۷۰۳۵	۷۵۱۶۸۷۰	۷۵۰۴۷۰۸	۷۴۸۲۰۹۴
۴	۸	۹	۰	۱	۱	۲	۴	۸	۳	۲	۶
۷۶۷۱۶۷۱	۷۶۶۱۹۱۲	۷۶۵۱۸۱۵	۷۶۴۱۱۰۱	۷۶۳۱۷۵۹	۷۶۲۰۸۵۱	۷۶۰۹۶۳۴	۷۵۹۸۰۴۴	۷۵۸۵۸۵۳	۷۵۷۱۷۲۱	۷۵۵۸۸۸۹	۷۵۴۹۸۱۱
۹	۱	۵	۱	۳	۷	۹	۲	۵	۹	۸	۱
۷۷۸۱۷۷۹	۷۷۸۰۵۷۴	۷۷۷۲۱۸۱	۷۷۵۴۸۰۱	۷۷۳۸۷۷۰	۷۷۱۹۱۸۹	۷۶۹۱۱۰۹	۷۶۹۳۱۴۴	۷۶۹۵۸۰۳	۷۶۹۶۶۱۸	۷۶۸۸۵۱۶	۷۶۷۸۵۵۳
۴	۲	۵	۵	۴	۷	۶	۳	۶	۲	۱	۶
۷۷۹۲۱۷۱	۷۷۷۳۹۶۷	۷۷۶۷۳۵۰	۷۷۵۹۹۶۹	۷۷۴۶۲۷۶	۷۷۳۳۴۹۷	۷۷۲۴۲۸۱	۷۷۲۳۳۸۵	۷۸۱۴۷۶۴	۷۸۰۹۵۴۹	۷۸۰۳۱۲۲	۷۷۹۴۴۸۰
۴	۶	۰	۹	۵	۶	۶	۸	۸	۲	۶	۷

گزارش‌های تفریق دیوان محاسبات (۱۳۹۸-۱۳۹۱)

۵. **ارزیابی دوره‌ای عملکرد؛** تاکنون ارزیابی منسجم و سازمان‌یافته‌ای از یارانه‌های بند مصرفی مورد نظر انجام نگرفته است؛ این در حالی است که بسیاری از نظام‌های تامین اجتماعی، منابع گسترده‌ای را به ارزیابی عملکرد و افزایش آگاهی عمومی از برنامه و منافع آن تخصیص می‌دهند. آنچه که از منابع و مطالعات موجود قابل استخراج است تعیین عملکرد یارانه‌ها بر مبنای ضریب جینی و شکاف درآمدی است، حال آنکه ضریب جینی بویژه در سال‌های اخیر با تحولات اقتصادی روی داده صرفاً تحت تاثیر یارانه‌ها نیست؛ این بدان معناست که نظام پرداخت یارانه‌ها یک از عوامل تاثیرگذار بر کاهش ضریب جینی است. بنابراین، ارزیابی عملکرد یارانه‌ها در نیل به اهداف متصور به بهبود سیستم پرداخت یارانه‌ها و در بلندمدت به رفع نواقص آن یاری خواهد رساند.

پیوست؛ خلاصه برخی از تجربیات جهانی

هدف	کشور	شیوه پرداخت	ملاحظات
جبرانی حداقل درآمد	قرقیزستان	آزمون وسع	بررسی دستمزدها، مقرری‌ها، منافع بهره‌مند، محصولات تولید شده برای مصرف خود و فروش، احشام و دیگر منابع ثروتی
پوشش درآمدی برای سالخوردگان، بیکاران و خانواده‌های بزرگ	بلغارستان، استونی و مجارستان	آزمون وسع جایگزین بر مبنای شاخص‌های مطلق	پوشش بیش از سه چهارم فقرا
جبرانی حداقل درآمد	ارمنستان، برزیل، کلمبیا، اکوادور، اندونزی، روسیه و زیمبابوه	آزمون وسع جایگزین بر مبنای شاخص‌های مطلق	شاخص‌های مثل کیفیت مسکن، مالکیت کالاهای منقول/یادوام، دسترسی به خدمات، دسترسی به امکانات آموزشی و ویژگی‌های شغلی سرپرست خانوار برای ارزیابی استاندارد زندگی خانوارها
کمک هزینه خانوار و مقرری اجتماعی	شیلی	آزمون وسع جایگزین بر مبنای شاخص‌های مطلق	فرمی ساده برای گردآوری اطلاعات در ۱۴ شاخص مرتبط به خانوار مورد استفاده قرار می‌گیرد که واجد شرایط بودن هر خانوار برای دریافت کمک هزینه خانوار و مقرری اجتماعی با امتیاز حاصل از این فرم و ترکیبی از اطلاعات بدست آمده از پیمایش‌ها و گزارش‌های خانوار محاسبه می‌گردد؛ پیمایش‌ها و گزارش‌های خانوار با بازدید توسط امدادگران اجتماعی صورت می‌گیرد. ثبت‌نام نیازمندان و خروج خانوارها با بهبود استانداردهای رفاهی زندگی‌شان به دلیل تمرکز فقر در مناطقی خاص و فاصله زیاد نابرابری بین مناطق فقیر و برخوردار کشور
رفع فقر منطقه‌ای	بولیوی و شیلی	غربالگری جغرافیایی	
حمایت حداقل معاش	چین	غربالگری جغرافیایی	
کمک هزینه خانوار و مقرری اجتماعی	لتونی	ارزیابی جامعه‌محور	در لتونی، برنامه حمایت اجتماعی به شدت متمرکز بوده و نزدیک به ۲۰٪ از درآمد ۱/۵٪ از خانوارهای لتونی دریافت‌کننده این حمایت‌ها به شیوه‌ای متمرکز تامین می‌کند. این برنامه، افرادی با سطوح مشابه فقر که خارج از پایتخت یعنی ریگا زندگی می‌کنند را حذف کرده بود زیرا پارانه‌های نقدی عمدتاً از طریق منابع مالی محلی تامین می‌شدند.
کمک‌های مالی بلوکی؛ این برنامه مابه‌التفاوت را برحسب مقدار استاندارد برای اولین فرد بزرگسال در خانوار و کمترین مقدار را برای دیگر اعضای خانوار در گروه‌های سنی مختلف تعیین می‌کند	آلبانی	ارزیابی جامعه‌محور	مقامات یا کمیته‌های محلی قدرت تصمیم‌گیری در مورد واجدشرایط بودن افراد را دارند
حمایت حداقل معاش	بنگلادش	ارزیابی جامعه‌محور	از هر ۴۴۷۹ حوزه کشور، ۹۰ نفر
کمک هزینه‌های آموزشی و سلامت	آمریکای لاتین	مشروط	
پرداخت مابه‌التفاوت جبران هزینه خدمات	کشورهای پساسوسیالیستی	مشروط	
پرداخت مابه‌التفاوت جبران هزینه خدمات	لیتوانی	مشروط	خانوارهای که ماهانه صورت حساب‌خدمات رفاهی‌شان (برای گرمایش، برق، آب، گاز) بیش از ۲۵٪ درآمدشان بود، برای پوشش هزینه اضافی پارانه نقدی دریافت می‌کردند.
کمک هزینه‌های آموزشی و سلامت برای کاهش تعداد کودکان کار	برزیل	مشروط	به خانوارهای کم‌درآمد دارای فرزند کم‌سن به شرط ثبت‌نام آن‌ها در مدارس و مراجعه به مراکز بهداشت
کمک هزینه‌های آموزشی و سلامت	مکزیک	مشروط	پارانه نقدی به خانوار و حمایت مکمل در شکل تامین مالی به مدارس و مراکز بهداشت
کمک به جبران هزینه‌های مرتبط با پرورش کودکان	اسپانیا، استرالیا، بلژیک، فرانسه و نروژ	نیازمحور	پوشش هزینه‌های بالاتر در اختیار خانواده‌های بزرگ
کمک هزینه خانواده	ایتالیا	آزمون وسع	محدود به مقرری‌گیران و مزدبگیران/ پرداخت نقدی بیشتر به خانواده‌های دارای درآمد کمتر
کمک هزینه خانواده	لوگزامبرگ	سنجه متغیر/مقیاس سطح‌بندی شده	خانواده‌های با درآمد بالای ۲/۴ میلیون فرانک لوگزامبرگ از هیچ کمک هزینه‌ای بهرمنند نمی‌شوند
کمک هزینه به خانواده‌های دارای فرزند معلول	ترکیه، اسپانیا، ایرلند، بریتانیا	نیاز محور	در ترکیه، خانواده‌های دارای فرزند معلول واجد شرایط دریافت مقرری‌های ویژه هستند. اسپانیا سه درجه‌بندی پرداختی میزان معلولیت دارد. ایرلند و بریتانیا برنامه‌های حمایت مالی برای خانواده‌های دارند که از کودکان معلول مراقبت می‌کنند.
خانواده های گسترده فقیر	مجارستان	نیازمحور	خانوارهای که اعضای آنها زیاد است

معلولان و ازکارافتادگان	نلانده، لوگزامبرگ، هلند، نروژ، پرتغال، سوئد و بریتانیا	نیازمحور
مقرری اجتماعی با نرخ ثابت	استرالیا، اتریش، بلژیک، کانادا، جمهوری چک، فنلاند، فرانسه، هلند، سوئد، نروژ، سوئیس، ایرلند، ایتالیا، ژاپن	آزمون وسیع برای افراد کم‌درآمد
مبارزه با فقر سالخوردگی	بوتسوانا و آفریقای جنوبی	نیازمحور
		همگانی در گروه خاص

منابع

- سبحانیان، سیدمحمدهادی؛ آقاجانی معمار، احسان و ابوحمز، داریوش (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از منظر مبانی نظری و اجرای آن. مجلس و راهبرد، ۲۵ (۹۴)، ۳۸-۵.
- سبحانیان، سیدمحمدهادی و سبحانی، محمود (۱۳۹۴). نکاتی درباره ضرورت اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها. معاونت پژوهش‌های اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۵۰.
- زیرک، معصومه (۱۳۹۲). تحلیل وضعیت پرداخت یارانه‌ها در ایران با تاکید بر آسیب‌شناسی سیاست‌های دولت در راستای اصلاح نظام پرداخت یارانه‌ها. فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، ۱ (۱)، ۹۷-۱۲۰.
- دیوان محاسبات کشور (۱۳۹۱). گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۱. <https://www.dmk.ir/page-Index/fa/0/form/Cl217/link>
- دیوان محاسبات کشور (۱۳۹۲). گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۲. <https://www.dmk.ir/page-Index/fa/0/form/Cl217/link>
- دیوان محاسبات کشور (۱۳۹۳). گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۳. <https://www.dmk.ir/page-Index/fa/0/form/Cl217/link>
- دیوان محاسبات کشور (۱۳۹۴). گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۴. <https://www.dmk.ir/page-Index/fa/0/form/Cl217/link>
- دیوان محاسبات کشور (۱۳۹۵). گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۵. <https://www.dmk.ir/page-Index/fa/0/form/Cl217/link>
- دیوان محاسبات کشور (۱۳۹۵). گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۶. <https://www.dmk.ir/page-Index/fa/0/form/Cl217/link>
- دیوان محاسبات کشور (۱۳۹۷). گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۷. <https://www.dmk.ir/page-Index/fa/0/form/Cl217/link>
- دیوان محاسبات کشور (۱۳۹۸). گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۸. <https://www.dmk.ir/page-Index/fa/0/form/Cl217/link>
- Tabor, S. R. (۲۰۰۲). Assisting the poor with cash: Design and implementation of social transfer programs. *World Bank Social Protection Discussion Paper*, 223, ۷۹-۹۷.
- Milanovic, Branco. (۱۹۹۸). *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*. Washington, D.C.: World Bank.
- Chu, Ke-young, Hamid Davoodi, and Sanjeev. Gupta. (۲۰۰۰). "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries." IMF Working Paper No. ۰۰/۶۲, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Hassan, Fareed, and R. Kyle Peters. (۱۹۹۵). "Social Safety Net and the Poor during Transition: The Case of Bulgaria." *World Bank Discussion Paper*. World Bank, Washington, D.C.
- ILO (International Labour Organization). (۲۰۰۰). *World Labour Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World*. Geneva.
- Morduch, Jonathan. (۱۹۹۹). "On Informal Insurance: Between the Market and the State." *World Bank Research Observer* ۱۴(۲): ۱۸۷-۲۰۷.

- Rodrick, Dani. (۱۹۹۹). "Why Is There so Much Economic Insecurity in Latin America?" Paper prepared for the World Bank , World Bank, Washington, D.C.
- Pritchett, Lant. (۲۰۰۰). "What I Learned While Working on the Indonesia Crisis Social Safety Net Programs." Presentation to the Kennedy School of Government, Economics Department, Tufts University, Boston (processed).
- Benabou, Roland. (۲۰۰۰). "Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract." American Economic Review ۹۰(۱): ۹۶-۱۲۹.

** بخش عمده‌ای از این مقاله ترجمه گزارشی از منبع Tabor, S. R. (۲۰۰۲) منتشر شده از سوی بانک جهانی و تحلیل‌های نویسندگان است.