

مبانی طراحی تور ایمنی اجتماعی

وحیده نگین*

چکیده

تور ایمنی اجتماعی به عنوان فرایندی بازتوزیعی که هدف آن، دستگیری از اqtشار آسیب‌پذیر است، به عنوان جزئی اجتناب‌ناپذیر از عدالت اجتماعی مطرح می‌شود. در واقع، تورهای ایمنی اجتماعی فعالیتهای رسمی و غیررسمی هستند که افراد را در مقابل اثرات کاهش درآمد و فقر محافظت می‌کنند. برنامه‌های تور ایمنی دارای دو عملکرداند. نقش معمول آنها توزیع مجدد درآمد به نفع اqtشار آسیب‌پذیر است لیکن کمک به مدیریت مخاطرات نقشی است که با توجه به اثرات معکوس بحرانهای اخیر برای آنها تعریف شده است. اصولاً تعیین مناسب‌ترین نوع برنامه تور ایمنی با توجه به شرایط خاص هر کشور مانند وسعت فقر، پتانسیل اجرایی و اداری و محدودیت‌های مالی صورت می‌گیرد، اما برای اثربخش بودن برنامه‌های مذکور الزاماتی وجود دارد که ضمن رعایت اصول اولیه در طراحی آنها باید به این الزامات نیز توجه کرد. از این رو در مقاله حاضر سعی بر آن است تا ضمن تعریف نقش و ضرورت ایجاد تورهای ایمنی اجتماعی، اصول کلی در طراحی تورهای ایمنی اجتماعی توضیح داده شده و به الزامات اثربخشی آنها اشاره شود. همچنین همزمان با معرفی انواع برنامه‌های تور ایمنی اجتماعی، روشهای هدف‌گیری نیز بیان می‌شود و در نهایت انواع برنامه‌های تور ایمنی اجتماعی مورد مقایسه قرار می‌گیرند.

* رئیس گروه تدوین برنامه‌ها و سیاستهای جبرانی دفتر کاهش فقر و سیاستهای جبرانی وزارت رفاه و تأمین اجتماعی.

مقدمه

طبق گزارش توسعه جهانی (۲۰۰۰ - ۲۰۰۱)، فقر پدیده‌ای چندبعدی است و نه تنها به مفهوم مصرف غیرکافی یا آموزش و بهداشت ناکافی است بلکه به مفهوم ترس از آینده نیز هست. تأکید اسلام به عنوان منادی گسترش مساوات و عدالت اجتماعی بر کاهش فقر از یک سو و الهام انقلاب اسلامی ایران از آموزه‌های دین مبین اسلام از سوی دیگر، کاهش فقر و گسترش عدالت اجتماعی و افزایش رفاه شهروندان را در مرکز توجه قرار داده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در تعداد زیادی از اصول خود بر این امر تأکید کرده، به گونه‌ای که علاوه بر مقدمه قانون اساسی، در اصول ۳، ۲۱، ۲۹، ۳۱ و ۴۳ به صراحت بر رویکرد ضد فقر تأکید شده است.

آنچه جوامع امروزه با آن دست به‌گریبان هستند، شکاف اجتماعی و گستردگی فقر است. امروزه فقرا با کمترین امکان دسترسی به آزادی‌های اساسی در انتخاب و عمل و با کمترین امید به زندگی بهتر در آینده، روزگار می‌گذرانند. عدم دسترسی به غذای کافی، مسکن مناسب، تحصیلات و بهداشت، آینده‌نه‌چندان روشنی را پیش روی فقرا قرار داده است.

فقرا در مقابل بیماریها، بحرانهای اقتصادی و بلایای طبیعی و محیطی ایمن نیستند. فرصتهای اشتغال برای کسانی که در خانواده‌های فقیر زندگی می‌کنند و از سطح مهارت و آموزش کافی برخوردار نیستند، کمتر فراهم است. اغلب برنامه‌های رشد اقتصادی معطوف به لایه‌های متوسط و فوقانی گروههای درآمدی است و بسترهای رشد اقتصادی معمولاً در مناطق و گروههای شغلی که فقرا در آن امکان دستیابی به فرصتهای اقتصادی را داشته باشند، فراهم نمی‌شود. ادغام در فرایند جهانی و آینده اقتصادی که در آن قدرتهای بین‌المللی از توان چانه‌زنی بالایی برخوردارند. نیز آینده پر ابهامی را برای گروههای فقیر به وجود آورده است. در چنین شرایطی برای جلوگیری از بروز بحرانهای انسانی باید بهبود فرصتها، توانمندسازی فقرا و افزایش ضریب امنیت اقتصادی - اجتماعی و محیطی از طریق ایجاد تور ایمنی اجتماعی در دستور کار برنامه‌ها قرار گیرد.

از این‌رو، تور ایمنی اجتماعی به عنوان فرایندی بازتوزیعی که هدف آن، دستگیری از اقشار آسیب‌پذیر است، به عنوان جزئی اجتناب‌ناپذیر از عدالت اجتماعی مطرح می‌شود. در واقع تولید و حراست از سرمایه اجتماعی در جامعه معاصر بدون ایجاد تور ایمنی امکان‌پذیر نیست

و عدم توجه به آن در پی آیند خود هزینه‌هایی سنگین و بحرانهای اجتماعی پدید می‌آورد. بنابراین هم امری عقلی - منطقی و هم انسانی - اخلاقی است. گزارش حمایت‌های جدید اجتماعی بانک جهانی نیز بیانگر این است که کمتر از یک چهارم جمعیت جهان توسط تورهای ایمنی دولت، تحت حمایت قرار دارند و تنها کمتر از ۵ درصد از جمعیت می‌توانند در مقابل بحرانها بر پس‌اندازها و دارایی‌های خود متکی باشند. برای این منظور تورهای ایمنی اجتماعی به عنوان بخشی از سیاست‌های گسترده حمایت‌های اجتماعی به طور معمول از افراد فقیر در برابر اثرات تغییرناپذیر تکانه‌ها محافظت می‌کنند.

تعریف تور ایمنی اجتماعی

تورهای ایمنی اجتماعی فعالیتهای رسمی و غیررسمی هستند که افراد را در مقابل اثرات کاهش درآمد و فقر محافظت می‌کنند. تورهای ایمنی اغلب با برنامه‌های رسمی که به منظور جبران درآمد گروه‌های در معرض تهدید طراحی می‌شوند، مورد معرفی قرار می‌گیرند. لیکن برنامه‌های غیررسمی (خصوصی) در حمایت از درآمد خانوارها مؤثر بوده و می‌بایست در طراحی مکانیزم‌های رسمی مدنظر قرار گیرند.

نقش تورهای ایمنی اجتماعی

برنامه‌های تور ایمنی دارای دو عملکرداند؛ نقش معمول (سنتی) آنها توزیع مجدد درآمد است لیکن کمک به مدیریت مخاطرات توسط خانوار نقشی است که بتازگی برای تورهای ایمنی تعریف شده است:

۱. توزیع مجدد درآمد به افراد نیازمند

تورهای ایمنی اغلب وسیله انتقال درآمد به افراد نیازمندان و زمانی مفهوم می‌یابند که خانواده‌ها قادر به پرداخت حق بیمه نباشند و یا مشمول دریافت مزایا نشوند.

۲. مدیریت مخاطرات

مخاطرات جزئی از زندگی روزانه افراد است اما اثرات آن بر افراد فقیر و سایر گروه‌های

آسیب‌پذیر مانند افراد پیر و ناتوان، اغلب تهدیدآمیزتر از افرادی است که از لحاظ جسمی، ذهنی، مالی و توسعه انسانی در وضعیت مناسبی بسر می‌برند. زیرا مخاطرات موجود در زندگی فقرا منجر به از دست دادن منافی می‌شود که با زحمت بسیار به دست آورده‌اند.

اغلب خانوارهای فقیر به دو شیوه در برابر بی ثباتی درآمد واکنش نشان می‌دهند. نخست اینکه نقشه‌های تولیدی یا راهبردهای مبتنی بر اشتغال را برمی‌گزینند تا بدین وسیله کمتر در معرض خطر تکانه‌های زیانبار که درآمد آنها را متأثر می‌سازد، قرار بگیرند، حتی اگر این امر منجر به کاهش درآمد آنان شود. دیگر اینکه شاید بکوشند تا از طریق اقداماتی نظیر فروش دارایی یا استفاده از پس اندازهای ضروری، بیرون آوردن کودکان از مدرسه و مشغول ساختن آنها به کار و تأمین اعتبار از منابع غیررسمی و گاه غیرقانونی، مصرف را تنظیم کنند. در واقع فقرا در صورت پذیرفتن مخاطرات ممکن است هستی خود را از دست بدهند و در صورت پرهیز از آن در دام فقر دائمی گرفتار خواهند بود. چون گرچه در کوتاه‌مدت ممکن است اقدامات مذکور به بقای خانوار کمک کند، در بلندمدت آینده‌نویدبخشی برای فرار از فقر ترسیم نمی‌کند.

لزوم ایجاد تورهای ایمنی اجتماعی

طی بحرانهای اخیر، بسیاری از کشورها از افزایش نسبت جمعیتی که در فقر مطلق بسر می‌برند یا کسانی که به دلیل ایجاد بحرانها منع درآمدی خود را از دست داده و امکان دسترسی به خدمات ضروری را ندارند، آسیبهای جدی دیده‌اند. چنین شرایطی منجر به زیانهای غیرقابل جبرانی در سرمایه‌های انسانی گروههای آسیب‌پذیر شده و توانایی اقتصادی را در ایجاد رشد با ثبات کاهش می‌دهد. از این‌رو برای خنثی کردن آثار این بحرانها بر فقرا، دولتها باید تورهای ایمنی را برای محافظت آنان از تکانه‌ها و جلوگیری از تصمیم‌گیری‌های عجولانه‌شان - که اغلب منجر به فقر خانوار در بلندمدت می‌شود - طراحی و اجرا کنند.

تورهای ایمنی اجتماعی بخشی از چارچوب سیاستهای اجتماعی‌اند که دربرگیرنده مراقبتهای بهداشتی، آموزش، بیمه‌های اجتماعی و حمایت از نیروی کار است. بنابراین در زمان بحران، پاسخ دولت نمی‌تواند به برنامه‌های تور ایمنی اجتماعی محدود شود، بلکه می‌باید مجموعه وسیع‌تری از برنامه‌های اجتماعی همچون تحصیلات ابتدایی و برنامه‌های تغذیه‌ای از طریق بودجه دولت تأمین شود.

اصول کلی در طراحی تورهای ایمنی اجتماعی

● فساد اقتصادی متناظر با تورهای ایمنی باید در طراحی اولیه برنامه‌ها مدنظر قرار گیرد. جلوگیری از ایجاد عوامل غیرانگیزشی در نتیجه پرداختهای انتقالی باید به منظور ایجاد تعادل بین ضرورت حمایت اجتماعی از افراد فقیر و کارایی اقتصاد در بلندمدت، در طراحی برنامه مدنظر قرار گیرد. به عنوان مثال در برنامه پرداختهای انتقالی، باید جامعه هدف از بین فقیرترین و آسیب‌پذیرترین افراد انتخاب شود و مدت زمان دریافت این پرداختها محدود باشد. همچنین نرخ دستمزد پرداختی در برنامه کارهای عمومی^۱، باید پایین‌تر از نرخ دستمزد نیروی کار غیرماهر باشد.

● محدودیت‌های بودجه به ناچار حدود برنامه‌های ضد فقر را (در کل) و برنامه‌های تور ایمنی را (به طور خاص) محدود می‌کند، به‌رغم آن از برنامه‌های مذکور باید در زمان بحران حمایت شود.

حتی تحت بهترین شرایط مالی، دولت‌ها درخصوص پرداختهای مرتبط با برنامه‌های اجتماعی و تورهای ایمنی دارای محدودیت هستند. لیکن در شرایط بحران، مخارج تورهای ایمنی باید حفظ شود و حتی افزایش یابد. برنامه‌های کاهش فقر باید به گونه‌ای طراحی شود که با افزایش نیاز، به طور خودکار هزینه‌ها را پوشش دهد. بدین ترتیب، برنامه‌های مذکور می‌توانند مانند یک عامل تثبیت‌کننده مالی، خودکار عمل کنند.

منابع لازم برای اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی در زمان بحرانهای اقتصادی از طریق انتقال منابع سایر بخشها به سمت تورهای ایمنی فراهم می‌شود. همچنین تأمین مالی خارجی نیز می‌تواند منابع مازاد را مهیا کند.

● در دسترس بودن اطلاعات مربوط به فقرا و گروههای آسیب‌پذیر در طراحی و اجرای تورهای ایمنی اجتماعی ضروری است.

فقدان اطلاعات لازم درخصوص گروههای آسیب‌پذیر جامعه می‌تواند منجر به انتخابهای محدود دولت در حمایت از آنان شود. دولت‌ها همزمان با انجام اقدامات درخصوص اجرای برنامه‌های جدید یا توسعه برنامه‌های موجود، باید ظرفیت ارزیابی عملکرد سیاستها را نیز دارا باشند. برای این منظور جمع‌آوری اطلاعات مربوط به زیرگروههای آسیب‌پذیر جامعه برای

1. Public works

روزآمد کردن^۱ اطلاعات و ارزیابی میزان موفقیت در برآورده ساختن اهداف اجتماعی ضروری است. به علاوه باید اطلاعات مربوط به نتایج و اثرات برنامه‌ها و نیز هزینه‌های اجرایی آنها برای استفاده مدیران و سیاستگذاران جمع‌آوری شود.

● ارائه راهبرد به منظور جلوگیری از زیانهای جبران‌ناپذیر در سرمایه‌های انسانی طی بحرانهای اقتصادی ممکن است اقداماتی نظیر تغذیه نامناسب، بیرون آوردن فرزندان از مدارس و... صورت بگیرد که خود، توانایی این افراد را برای خروج از فقر در آینده با مشکل مواجه می‌کند. همچنین این اقدامات به نوبه خود منجر به کاهش رشد اقتصادی در بلندمدت می‌شود. از این رو توجه به برنامه‌هایی که این زیانهای جبران‌ناپذیر را محدود می‌کند به عنوان یکی از اجزای مهم تورهای ایمنی اجتماعی ضروری است.

● تعریف و در صورت نیاز طراحی و ایجاد ابزارها و منابع تأمین مالی جدید برنامه‌ریزی قبل از بحران شامل تعیین ابزارهای برنامه‌های موجود و مکانیزم‌های تأمین مالی برای اثربخش‌ترین برنامه‌هاست. به عنوان مثال برنامه‌های بیمه بیکاری و بن‌های غذا از جمله اقداماتی است که در زمان بحران به طور خودکار توسعه یافته و خانوارهایی را پوشش می‌دهد که تحت تأثیر اثرات معکوس بحرانهای اقتصادی قرار گرفته‌اند.

درخصوص سایر برنامه‌ها نظیر کارهای عمومی باید تصمیماتی درخصوص توسعه پوشش آنها در پاسخگویی به شرایط بحران در نظر گرفته شود. تصمیمات در این خصوص باید پیش از وقوع بحران اتخاذ شود.

به علاوه، برنامه‌ریزی‌های مالی نظیر تعیین منابع بالقوه تأمین مالی بحران نیز باید قبل از بحران طراحی شود. در کوتاه‌مدت نوسانات موجود در محدودیتهای مالی که دولتهای محلی با آن روبه‌رو هستند، چالشی است برای ایجاد تورهای ایمنی اجتماعی کارا در سطوح پایین‌تر از سطح ملی، ولی با برنامه‌ریزی کافی، طراحی و اجرای تورهای ایمنی می‌تواند تفویض شده و متناسب با نیازهای محلی اجرا شود. منابع اطلاعاتی و سیستم‌های نظارت سریع بر تغییرات اقتصادی - اجتماعی گروه هدف نیز باید تأمین شود.

1. up to date

● تعیین راهبرد خروج

آخرین مرحله در طراحی تورهای ایمنی، چگونگی برگرداندن برنامه‌های تور ایمنی پس از رفع شرایط بحران، به حالت اولیه است. در برخی موارد این امر به طور خودکار انجام می‌شود مانند برنامه‌های بیمه بیکاری و بن‌های غذا. اما در خصوص برنامه‌هایی که تنها برای پاسخ به یک بحران طراحی می‌شوند این امکان وجود دارد که حالت موقتی و گذرا بودن برنامه از بین برود و در شرایط عادی نیز شایع شود. برای این منظور، باید قوانین شفاف برای کاهش برنامه طراحی شود.

الزامات اثربخشی تورهای ایمنی اجتماعی

○ ارائه حمایت کافی از افراد فقیر

تورهای ایمنی اجتماعی باید علاوه بر افراد فقیری که به دلیل وقوع بحران، توانایی مقابله کمتری با فقر پیدا کرده‌اند، به افرادی نیز که در اثر از دست دادن فرصتهای کسب درآمد ناشی از بحران‌های اقتصادی فقیر شده‌اند، کمک کند.

چنانچه برنامه‌های دائمی ضد فقر با پوشش کافی وجود داشته باشد، از طریق توسعه برنامه‌های مذکور می‌توان علاوه بر کمک به افراد فقیر موجود، به افرادی که در اثر بحران وارد فقر می‌شوند نیز کمک کرد. با وجود این، چنانچه افرادی که تازه وارد فقر شده‌اند، از شرایط متفاوتی برخوردار باشند، ممکن است به طراحی و اجرای برنامه‌های جدید نیاز باشد. به عنوان مثال در بین این افراد ممکن است گروههایی نظیر زنان یا گروههای بومی وجود داشته باشند که غالباً تحت حمایت برنامه‌های موجود تورهای ایمنی قرار نمی‌گرفتند. از این رو ابزارهای متفاوتی برای حمایت از آنان مورد نیاز است.

○ افزایش کارایی هدفگیری

پوشش تورهای ایمنی باید به گونه ای باشد که نه دچار خطای شمول و نه خطای طرد شود. به عبارتی نه خانواده‌های فقیر که نیاز شدید به کمک دارند، از برنامه بیرون بمانند و نه خانوارهایی که نیازمند نیستند، وارد برنامه شوند. هر دو نوع خطا، چنانچه در مقیاس بزرگ صورت بگیرد توانایی تورهای ایمنی را در حمایت کافی از افراد فقیر از بین می‌برد. البته تسری اعطای مزایا به

افراد غیرفقیر تا حدودی اجتناب‌ناپذیر است و در کل باید تعادلی بین کارایی مکانیزم‌های هدف‌گیری و هزینه‌های اجرایی تورهای ایمنی اجتماعی ایجاد کرد.

در انتخاب خانوارها، ممکن است به منظور افزایش حمایت از طبقه متوسط که از لحاظ سیاسی دارای قدرت است، خانوارهای غیرفقیر نیز در جامعه هدف برنامه‌های تور ایمنی قرار بگیرند. لیکن تصمیم‌گیری درخصوص پوشش افراد غیرفقیر به دلیل هزینه مالی پرداختهای درآمدی به این گروه و خطر شکایت از سوی سایر گروه‌های جمعیتی باید با احتیاط صورت گیرد.

○ اجتناب از ایجاد فرهنگ وابستگی

برنامه‌های تور ایمنی باید با رعایت توجه کافی به عوامل انگیزشی در بین دریافت‌کنندگان مزایا اجرا شود. برنامه‌های تور ایمنی که دارای محدودیت‌های مشخصی نیستند، می‌توانند انگیزه عرضه نیروی کار را کاهش دهند. از سوی دیگر، ماهیت موقتی بودن مزایا باید از ابتدای شروع برنامه به دریافت‌کنندگان اطلاع داده شود و شرکت‌کنندگان در این برنامه‌ها باید در جستجوی یافتن فرصتهای شغلی جدید باشند.

○ تقویت سازگاری با انگیزه‌های اقتصادی

پرداختهای انتقالی ممکن است عدم انگیزه برای کار کردن ایجاد کند و در نتیجه دورنمای رشد اقتصادی را در میان مدت کاهش دهد. بنابراین باید اثرات چنین عوامل ضدانگیزشی در مقابل هزینه زیان سرمایه انسانی - ناشی از عدم کفایت تورهای ایمنی اجتماعی - اندازه‌گیری شود. همچنین هزینه بودجه برنامه‌های تور ایمنی اجتماعی نباید آنقدر بالا باشد که منجر به تورم یا جایگزینی جبری مخارج دولتی شود که این به نوبه خود برای تأمین رشد اقتصادی با کیفیت بالا زیان‌آور است. از سوی دیگر، حفظ و نگهداری هزینه برنامه (به عنوان درصدی از کل بودجه) در سطح پایین، متضمن ثبات و پایداری برنامه است.

○ چنانچه برنامه‌ریزی کافی قبل از بحران امکانپذیر نیست، برنامه‌های تور ایمنی باید بر وضعیت موجود متمرکز شود و از روشهای ساده هدف‌گیری که منجر به افزایش سریع مطلوبیت در شرایط بحران می‌شود، استفاده کند.

در این زمینه، کشورهای آسیایی اغلب به برنامه‌های جدید تور ایمنی اجتماعی اتکا می‌کنند. از

سوی دیگر در امریکای لاتین، از برنامه‌های موجود ضد فقر و در برخی از موارد از برنامه‌های تأمین اجتماعی استفاده می‌کنند. (گرچه این برنامه‌ها همیشه به آسانی قابل استفاده برای حمایت از گروههای هدف در جریان بحرانها نیستند). در اندونزی، کره و تایلند از برنامه‌های کارهای عمومی به منظور ایجاد درآمد برای بیکاران بهره گرفته می‌شود. در کره همچنین از برنامه‌های تأمین اجتماعی بخصوص از طریق توسعه پوشش و مدت زمان بیمه بیکاری استفاده می‌شود. در مکزیک و شیلی نیز از برنامه‌های کارهای عمومی بهره‌گیری به عمل می‌آید در حالی که در پرو در اوایل دهه ۱۹۹۰ از برنامه‌های توزیع غذا که تا حدودی توسط دولت تأمین مالی می‌شد، استفاده می‌شد.

○ دولتها باید از واگذار کردن اهداف متعدد به برنامه‌های تور ایمنی اجتناب کنند. در نظر گرفتن اهداف متعدد برای برنامه‌های تور ایمنی منبع ایجاد مشکلات در انتقال برنامه‌های مورد نظر بوده است، زیرا اهداف ارائه سریع مزایا به گروههای بسیار آسیب‌پذیر با اهداف بیمه‌ای این برنامه‌ها در تضاد است.

○ سیستم ابزارهای تور ایمنی اجتماعی باید با دقت طراحی شود به گونه‌ای که میزان انحراف در برنامه‌های بیمه‌ای و حمایت‌های اجتماعی موجود به حداقل برسد. برای آسیب‌پذیرترین بخش جامعه، برنامه‌های تور ایمنی باید علاوه بر ارائه حمایت‌های کوتاه‌مدت، به بهبود توسعه سرمایه انسانی، فرصتهای شغلی و بهبود در شرایط زندگی آنها منجر شود. برنامه‌های بورس یا کمک‌هزینه تحصیلی به منظور کمک به بهبود توسعه سرمایه‌های انسانی در مقابله با بحرانهای مالی ارائه می‌شود که شامل پوشش هزینه‌های مدرسه و سایر مخارج دانش‌آموزانی است که در فقر اقتصادی بسر می‌برند. نکته قابل توجه این است که آموزشها بهتر است در رشته‌های مشتق‌شده از تقاضای جامعه صورت بگیرد.

○ شفافیت و پاسخگویی برنامه‌ها در مرحله طراحی و اجرای آنها، در کارایی تور ایمنی اجتماعی مؤثر است.

چنانچه دولتها گزارشهایی دقیق ارائه دهند و استانداردهای بودجه‌بندی را رعایت کنند، شفافیت در برنامه‌ها به وجود خواهد آمد. شفافیت مالی سهم عمده‌ای در مدیریت بهینه برنامه‌ها دارد.

شفافیت مالی منجر به شکل‌گیری بهتر مذاکرات عمومی در خصوص طراحی و نتایج سیاستهای مالی و در نتیجه افزایش اعتبار دولت می‌شود و نیز درک عمومی از سیاستهای اقتصاد کلان و انتخابها را افزایش می‌دهد. اصولی که شفافیت مالی را مدیریت می‌کند عبارت‌اند از:

شفافیت مقررات و مسئولیتها، در دسترس بودن اطلاعات برای عموم، عملیات تعیین بودجه، گزارش‌گیری و وجود سازمانهای بودجه‌بندی قوی برای اطمینان از اینکه منابع در نظر گرفته‌شده برای تورهای ایمنی در نهایت به دست گروههای هدف جامعه می‌رسد. در همین حال اولویتهای مخارج دولت باید در زمان تهیه و تصویب بودجه و نه در زمان اجرای بودجه تعیین شود. در این زمینه:

۱. تخصیص بودجه باید منعکس‌کننده اولویتهای دولت باشد، ۲. بودجه باید با منابع موجود سازگار باشد، ۳. اطلاعات راجع به بودجه باید به اندازه کافی جزئی، به موقع، قابل اطمینان و قابل دسترس عموم باشد تا اجازه پاسخگویی را فراهم آورد.

○ تفویض مسئولیت برای طراحی و اجرای برنامه‌های تور ایمنی از سوی دولت مرکزی به دولت‌های محلی و بخش خصوصی شرط لازم برای اجرای مؤثر و افزایش پاسخگویی برنامه‌ها است.

در کشورهای آسیایی واکنش اولیه به بحرانهای مالی، اجرای متمرکز برنامه‌های تور ایمنی اجتماعی بوده است. لیکن هم‌اکنون کشورهای مذکور به این نتیجه رسیده‌اند که بهترین اطلاعات در خصوص گروههای هدف و چگونگی دسترسی به آنها، در سطح محلی موجود است و دولت‌های محلی بهتر می‌توانند پاسخگویی افراد فقیر باشند. با وجود این، فقدان ظرفیت اجرایی و مدیریت ضعیف در سطح محلی می‌تواند چالشی برای تمرکززدایی برنامه‌های تور ایمنی اجتماعی باشد و ایجاد ظرفیت کافی در سطوح محلی، پیش‌نیاز تمرکززدایی بدون ایجاد خطر برای گروههای آسیب‌پذیر است.

○ دولت‌ها باید برنامه‌های تور ایمنی را میان وزارتخانه‌ها و بخشهای مختلف در کلیه سطوح تعدیل کنند تا از همپوشانی‌های غیرکارا و کارهای اجرایی زائد جلوگیری شود

تورهای ایمنی اجتماعی باید از داشتن برنامه‌های متعدد با اهداف مشابه که در برگیرنده جامعه هدف یکسان است خودداری کنند. متعدد بودن برنامه‌ها با اهداف مشابه باعث

سردرگمی و محدود شدن تلاشهای دولت، ائتلاف منابع و کمرنگ کردن مسئولیت‌ها و پاسخگویی‌ها می‌شود.

○ اهداف برنامه، معیارهای شمول و مقررات عملکرد باید واضح بوده و برای عموم قابل دسترس باشد.

دولتها باید اطلاعات راجع به برنامه‌ها را از طریق رسانه‌های عمومی منتشر کنند تا عموم مردم با برنامه‌های موجود و شرایط لازم برای برخورداری از آنها آشنا شوند.

○ ارزیابی میزان اثربخشی برنامه‌های تور ایمنی در برآورده ساختن اهداف برنامه‌های مذکور، باید در اولویت قرار گیرد.

نتایج ارزیابی در تعیین قسمت‌هایی از برنامه که نیاز به تعدیل دارد، کمک می‌کند. همچنین از ارزیابی‌ها می‌توان در فرایند برنامه‌ریزی پیش از بحران استفاده کرد. از سوی دیگر انتشار نتایج مربوط به اثرات ارزیابی، در افزایش آگاهی از هزینه - فایده تورهای ایمنی اجتماعی و افزایش پاسخگویی و حمایت سیاسی از برنامه‌های موفق، مؤثر است.

○ سازمانهای غیردولتی، گروههای اجتماعی و سازمانهای مذهبی در بهبود کارایی برنامه‌های تور ایمنی نقش مهمی دارند.

بخش خصوصی نقش مؤثری در ارائه و نظارت بر برنامه‌های تور ایمنی ایفا می‌کند. علاوه بر آن گروههای اجتماعی، سازمانهای مذهبی و سازمانهای غیردولتی می‌توانند در اکثر نمایندگان سیاسی گروههای فقیر از عملکرد بهتری برخوردار باشند.

به عنوان مثال برنامه‌های بورس تحصیلی در تایلند و اندونزی و صندوق‌های سرمایه‌گذاری اجتماعی در پرو و شیلی در فعالیتهای مربوط به اجرا و نظارت بیشتر به بخش خصوصی و سازمانهای غیردولتی متکی است.

○ با برنامه‌ریزی مناسب، تورهای ایمنی موافق با اصول مورد نظر طراحی می‌شود. انتخاب ابزارها باید با در نظر گرفتن برنامه‌های موجود صورت گیرد. برنامه‌ریزی پیش از بحران

اجازه شناسایی بهترین برنامه را می‌دهد و فرصت کافی برای توسعه برنامه‌های جدید را در صورت نیاز فراهم می‌کند.

○ **تورهای ایمنی اجتماعی در عمل شامل برنامه‌ها و روشهای هدف‌گیری متعددی نظیر پرداختهای انتقالی نقدی، برنامه‌های کارهای عمومی و برنامه‌های توسعه انسانی است.** دیگر ابزارهای تور ایمنی مانند پرداختهای غیرنقدی، یارانه‌های هدفمند و سایر برنامه‌های توسعه انسانی می‌توانند نسبت به پرداختهای انتقالی نقدی به تنهایی ارجح باشند. برخی از مزایای غیرپولی عبارت‌اند از: ارائه کالاهای یارانه‌ای به خانوارهای هدف با قیمت‌های ویژه، حمایت از خانوارهای هدف با بن‌هایی که می‌توانند برای خرید یا دریافت تخفیف مورد استفاده قرار بگیرند، و تهیه کارت و مدارکی که امکان دسترسی به خدمات آموزشی و مراقبتهای بهداشتی را به صورت رایگان یا همراه با تخفیف فراهم می‌کند.

انواع برنامه‌های تور ایمنی اجتماعی

توانایی یک کشور در کاهش اثرات بحران بر گروههای آسیب‌پذیر به میزان زیادی بستگی به روشهای تأمین مالی موجود و تعداد و نوع برنامه‌های تور ایمنی دارد که در آن کشور موجود است. همچنین مناسب بودن و سازگاری این برنامه‌ها برای جمعیت هدف نیز حائز اهمیت است. این به طور ضمنی بدان مفهوم است که حداقل برخی از برنامه‌ها که جزئی از تورهای ایمنی اجتماعی در زمان بحران است، عنصر اساسی سیاستهای اجتماعی است. بدین ترتیب به برنامه‌های تور ایمنی به عنوان یک چارچوب بزرگتر مدیریت مخاطره نگریسته می‌شود. در زمان بحران این سؤال مطرح است که چه برنامه‌ای باید انتخاب کرد و چگونه؟

ابزارهای تور ایمنی همچنین باید برای جامعه هدف مفروض با نوع ریسکی که با آن مواجه است انتخاب شود. به عنوان مثال برنامه کارهای عمومی نمی‌تواند برای حمایت مؤثر از کودکان یا افراد ناتوان مورد استفاده قرار گیرد. علاوه بر آن برخی از برنامه‌ها برای زیرگروههای خاصی از یک جامعه هدف مشخص کاربرد دارد.

اصولاً برنامه‌های تور ایمنی شامل پرداختهای انتقالی نقدی و غیرنقدی، پرداختهای انتقالی مشروط، برنامه‌های تغذیه ای مکمل، یارانه‌های قیمتی، خدمات اجتماعی رایگان، برنامه

کارهای عمومی و برنامه‌های اعتبارات خرد است. لیکن، شرایط خاص هر کشور مانند وسعت فقر، ظرفیت اجرایی و اداری و محدودیتهای مالی، تعیین‌کننده مناسب‌ترین نوع برنامه است. ضمن معرفی هر یک از برنامه‌های تور ایمنی اجتماعی به شرح ذیل، انواع برنامه‌های مذکور، در جدول تفصیلی پیوست از نقطه نظر تفاوت در روشهای هدف‌گیری، دریافت‌کنندگان، معایب و مزایای برنامه با هم مقایسه می‌شوند.

پرداختهای انتقالی نقدی

پرداختهای انتقالی نقدی، با عنوان ارائه کمک به صورت نقدی به افراد فقیر یا افرادی که ممکن است در صورت عدم دریافت این پرداختها با مخاطره مواجه شوند یا وارد فقر شوند، تعریف می‌شود. دو نوع از برنامه‌های پرداخت انتقالی نقدی که معمولاً مورد استفاده قرار می‌گیرد عبارت‌اند از: کمکهای نقدی عام و کمکهایی که به طور خاص به برخی خانواده‌ها تعلق می‌گیرد. این برنامه‌ها به اشکال گوناگون در کشورهای مختلف انجام می‌شود. هدف اولیه این برنامه‌ها کاهش فقر است اما اهداف مختلفی بر این برنامه‌ها مترتب است.

با مقایسه برنامه‌های مورد استفاده در کشورهای مختلف، ملاحظه می‌شود که از کمکهای اجتماعی عام و کمکهایی خاص به دو شکل متفاوت استفاده می‌شود: «کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی»^۱ (و برخی کشورهای دیگر) از کمکهای عام و کمکهایی خاص به عنوان جزئی از برنامه تور ایمنی اجتماعی وسیع خود استفاده می‌کنند و آنها اغلب از برنامه‌های بیمه اجتماعی به عنوان ابزار اولیه بهره می‌گیرند.

کشورهای در حال توسعه در آفریقا، جنوب آسیا (تا حدودی هند) و بخشهایی از امریکای لاتین از کمکهای اجتماعی (عام) و کمکهایی خاص به عنوان مکانیزم اولیه یا تنها مکانیزم پرداختهای انتقالی نقدی در تور ایمنی اجتماعی خود استفاده می‌کنند.

در اصل، برنامه پرداخت انتقالی نقدی که درست هدف‌گیری شده باشد، به خودی خود ارائه‌دهنده تور ایمنی اجتماعی است. این برنامه، برنامه عمومی دائمی خواهد بود و در زمان بحران به طور خودکار توسعه خواهد یافت. پرداختهای انتقالی نقدی دارای مزایای متعددی

1. Organization for Economic Corporation Development (OECD)

هستند از جمله ایجاد حق انتخاب برای مصرف‌کننده و شفافیت بیشتر در هزینه‌های بودجه، در صورتی که اطلاعات دقیق درخصوص درآمد افراد و دارایی‌ها و امکان سنجش دقیق نیازها وجود داشته باشد. همچنین پرداختهای انتقالی که براساس آزمون و سنجش انجام می‌شود، خطاهای شمول و طرد را محدود می‌کند.

عمده‌ترین معایب پرداختهای انتقالی نقدی این است که دریافت این نوع مزایا منجر به کاهش حضور دریافت‌کنندگان در بازار کار می‌شود. البته چنین اثرات معکوسی بر عرضه نیروی کار، با کاهش تدریجی مزایا به همراه افزایش درآمد خانوار و محدود ساختن دوره دریافت مزایا به حداقل می‌رسد. همچنین می‌توان دریافت‌کنندگان این نوع مزایا را مجبور به استفاده از کلاسهای آموزشی کرد تا آنها مجدداً برای حضور در بازار کار تشویق شوند.

به علاوه، تحت شرایط خاصی پرداختهای انتقالی نقدی ممکن است در جهت فعالیتهای کاهش فقر یا توسعه سرمایه‌های انسانی به کار نرود. پرداختهای انتقالی نقدی که اغلب به سرپرست خانوار منتقل می‌شود ممکن است برای مراقبتهای بهداشتی، رفع نیاز کودکان یا سایر موارد مصرف که مدنظر صندوقهای دولتی است مصرف نشود. همچنین از لحاظ فیزیکی و هزینه ای انتقال پرداختهای نقدی به افراد نیازمند بخصوص در صورت عدم وجود اطلاعات مربوط به افراد یا عدم دسترسی به سیستم بانکی یا پستی توسعه یافته برای تسهیل معاملات، با مشکل مواجه است. به عنوان مثال، در بسیاری از کشورهای آسیایی مقاومت شدیدی در برابر پرداخت مزایای نقدی مستقیم وجود دارد و بیشتر، موافق کمک به افراد فقیر برای حضور در فعالیتهای اقتصادی مفید مانند توسعه زیرساختها هستند.

شایان ذکر است که پرداختهای انتقالی نقدی زمانی مناسب است که جامعه هدف برنامه نسبتاً کوچک و فقیرترین افراد براحتی قابل تشخیص باشند. تعیین جامعه هدف با توجه به ویژگی‌های قابل مشاهده‌ای مانند اندازه خانواده، نیاز به سازمانهای پیچیده را کاهش داده و اثربخشی هدفگیری را افزایش می‌دهد. لیکن چنانچه اندازه خانواده به میزان کافی منعکس‌کننده سطح رفاه خانواده نباشد، شمول برنامه باید بر مبنای ویژگی‌های دیگری مانند درآمد تعیین شود که معیاری مشکل است و جمع‌آوری اطلاعات مربوط، نیازمند کار بیشتر

است، ضمن آنکه آن ویژگی‌ها از لحاظ فرهنگی نیز ممکن است قابل پذیرش نباشند. در چنین شرایطی پرداختهای انتقالی غیرنقدی مانند مداخله در سبد تغذیه، بسیار مناسب‌تر است.

پرداختهای انتقالی نقدی مشروط

برنامه‌های پرداخت نقدی مشروط، متضمن ارائه پول به افراد فقیراند، مشروط بر اینکه از آن برای سرمایه‌گذاری انسانی در قبال فرزندان خود مانند حضور در مدرسه یا برای مراقبت‌های بهداشتی منظم استفاده کنند. این برنامه‌ها نسبتاً جدید قلمداد می‌شود و تعداد آنها رو به افزایش است.

پرداختهای انتقالی غیرنقدی

این برنامه‌ها شامل یارانه‌های قیمتی در مورد سبد غذایی و انرژی است. برنامه‌های یارانه سبد غذایی شامل جیره بندی، بن غذا و برنامه‌های غذایی مکمل است. برنامه‌های تور ایمنی مبتنی بر تغذیه از سایر برنامه‌های تور ایمنی که تنها به فراهم ساختن تغذیه به طور مستقیم یا از طریق ابزارهای شبه نقد (مانند کالا برگ، بن غذا) محدود می‌شود، متفاوت است. معمول‌ترین نوع پرداختهای انتقالی مبتنی بر تغذیه، برنامه‌های تغذیه‌ای مکمل، برنامه‌های تغذیه به جای کار، بن غذا، کالا برگ و یارانه‌های قیمت غذای مصرفی است. در خصوص انواع پرداختهای انتقالی غیرنقدی، توضیح بیشتری می‌دهیم:

برنامه‌های تغذیه‌ای مکمل: این برنامه ارائه‌دهنده غذا به خانوارها یا افراد جامعه هدف است. معمول‌ترین موارد آن تغذیه مادران، کودکان و دانش‌آموزان است. این نوع تغذیه، گاه در مکان مربوط فراهم و مصرف می‌شود (مانند مراکز تغذیه کودک یا مدارس) و گاه نیز به عنوان جیره خشک به منازل ارسال می‌شود. تغذیه مکمل اغلب به عنوان عامل انگیزشی برای مشارکت در استفاده از خدمات اجتماعی مانند مراقبت‌های بهداشتی اولیه و آموزش ارائه می‌شود.

هدفمند کردن برنامه‌های تغذیه‌ای مکمل به افرادی که از مخاطره بالایی برخوردار هستند (مانند زنان باردار یا مادران شیرده) ابزار بسیار مؤثری در حمایت از اقشار آسیب‌پذیر است، لیکن اجرای چنین برنامه‌ای مستلزم بهره‌مندی سیستم اجرایی بسیار توسعه یافته است. از سوی دیگر توزیع بن غذا آسانتر است لیکن این ابزار تنها در مناطق شهری که افراد فقیر برای تأمین غذا، به خرید از بازار متکی هستند، قابل استفاده است.

برنامه‌های تغذیه در مقابل کار^۱: در این نوع برنامه، جیره غذایی به ازای مقدار معینی کار انجام شده یا یک نرخ دستمزد توافقی ارائه می‌شود. از این نوع برنامه، مدت زیادی است که برای حمایت از خانواده‌ها در برابر کاهش قدرت خرید - که اغلب، با بیکاری فصلی یا خشکسالی توأم است - استفاده می‌شود.

بن غذا یا کالاپرگ: مکانیزم‌های دیگری نیز هستند که از آنها برای انتقال درآمد به جامعه هدف استفاده می‌شود. از آنجا که این مکانیزم‌ها با تغذیه مرتبط‌اند، بیشتر از پرداختهای نقدی، منجر به افزایش مصرف می‌شوند. از چنین ابزارهایی گاهی اوقات تنها برای خرید غذاهای خاصی استفاده می‌شود و گاهی نیز برای خرید هر نوع غذایی در بازار.

برنامه کارهای عمومی

این برنامه‌ها نوعی مداخله مؤثر در کشورهایی است که تغییرات درآمد آنها زیاد و زیرساختها ناکافی است. این برنامه‌ها همچنین در کشورهایی که در وضعیت بحران یا گذر از بحران هستند نیز مطرح است. برنامه‌های مذکور علاوه بر کمک به تحقق رشد اقتصادی از طریق ایجاد زیرساختهای مفید اجتماعی، با ایجاد فرصتهای کسب درآمد برای اقشار آسیب‌پذیر، مصرف را نیز افزایش می‌دهند.

برنامه کارهای عمومی سالهای طولانی است که در کشورهای توسعه‌یافته و نیز کشورهای در حال توسعه برای مقابله با شوکهای مالی و نیز شوکهای آب و هوایی استفاده می‌شود. چنین برنامه‌هایی منجر به استفاده از کارگران غیرماهر در پروژه‌هایی نظیر جاده‌سازی و تعمیرات، آبیاری، جنگلداری و حفاظت منابع طبیعی در کوتاه‌مدت می‌شود. از این نوع برنامه‌ها در کشورهای متعددی نظیر بنگلادش، هند، اتیوپی، کنیا، زیمبابوه، آفریقای جنوبی، تانزانیا و... استفاده شده است.

توجیه کارهای عمومی بر مبنای ملاحظات شش‌گانه است: ۱. این نوع برنامه‌ها منجر به انتقال درآمد به خانواده‌های آسیب‌پذیر در زمان بحران می‌شود؛ ۲. برنامه‌های مذکور به خانواده‌ها اجازه می‌دهد کمبودهای مصرفی خود را رفع کنند؛ ۳. در صورت طراحی مناسب این

برنامه‌ها، زیرساخت‌های مورد نیاز ایجاد شده و مخارج دولتی برای پرداخت‌های انتقالی از طریق مخارج عمومی برای سرمایه‌گذاری جبران می‌شود؛ ۴. کالاهای سرمایه‌ای که در فرایند چنین برنامه‌هایی ایجاد می‌شوند، از طریق توسعه زیرساخت‌ها، ظرفیت ایجاد اشتغال برای دفعات بعدی را فراهم می‌کنند؛ ۵. برنامه‌های مذکور براحتی برای مناطق خاصی که دارای نرخ فقر و بیکاری بالا هستند، قابل اجراست؛ ۶. و در بسیاری از کشورها این نوع برنامه در ظهور و رشد پیمانکاران و مقاطعه‌کاران کوچک مؤثر بوده است.

مهمترین عنصر طراحی این برنامه‌ها، تعیین نرخ دستمزد است. اگر نرخ دستمزد در برنامه‌های مذکور کمی پایین تر از نرخ دستمزد نیروی کار غیرماهر در بازار باشد، علاوه بر کاهش فساد در بازار نیروی کار منجر به تشویق و انتخاب این نوع کارها توسط افراد فقیر می‌شود. همچنین هدف‌گیری برنامه‌های مذکور باید در مناطقی باشد که در مقابل بحران آسیب‌پذیرتر بوده و شرایط اشتغال به گونه‌ای باشد که برای گروه خاصی از افراد فقیر، جذاب باشد (به عنوان مثال نگهداری از فرزندان جهت اشتغال مادران).

با وجود این، کارهای عمومی تنها به عنوان تور ایمنی موقت عمل می‌کند، هزینه‌های اجرایی آنها بسیار بالاست و در بهترین شرایط عملکرد، تنها امکان استخدام و به‌کارگیری سهم کوچکی از نیروی کار را فراهم می‌کند و به هیچ وجه راه‌حلی همیشگی برای فقر نیست. تجربه کشورهای مختلف درباره هزینه - فایده برنامه کارهای عمومی بیان می‌کند که این برنامه‌ها تنها زمانی با ارزش و از لحاظ هزینه - فایده، مؤثراند که طراحان آنها توجه کافی به کیفیت کالاهای سرمایه‌ای تولیدشده و ظرفیت آنها برای ایجاد اشتغال در مراحل بعدی داشته باشند.

برنامه‌های اعتباری (اعتبارات خرد و سایر مکانیزم‌های اعتباری)

محدودیت قابل توجهی که خانواده‌های آسیب‌پذیر برای حضور و مشارکت در رشد اقتصادی با آن روبه‌رو هستند، دسترسی به اعتبارات مالی است. دسترسی به خدمات مالی به افراد و خانوارها، در مدیریت بهتر مخاطرات و عدم اطمینانی که با آن روبه‌رو هستند، کمک می‌کند (از طریق پس انداز در راه‌های مطمئن، سرمایه‌گذاری در فعالیتهای تجاری یا مسکن یا مقابله با تکانه‌های غیرمنتظره).

طی برآوردهای انجام‌شده در کل جهان بیش از پانصد میلیون نفر نیاز به دسترسی به خدمات

مالی دارند. با وجود این، واسطه‌های مالی رسمی مانند بانکهای تجاری اغلب به خانواده‌های آسیب‌پذیر به دلیل عدم امکان ارائه وثیقه کافی، هزینه بالای معاملات در مقیاس کوچک و محدودیت‌های جغرافیایی، خدماتی ارائه نمی‌دهند. دسترسی این افراد به خدمات مالی، عموماً به پرداختها و وامهای غیررسمی که از سوی تشکلهای اعتباری ارائه می‌شود، محدود می‌شود. به دنبال موفقیت برنامه‌های اعتباری خرد که در بین سالهای ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۰ توسط دولتها و مؤسسات خیریه حمایت شده است، بتدریج صنعت اعتبارات خرد تخصصی، ظهور یافته است. مؤسسات متعددی ارائه‌دهنده خدمات اعتباری و تأمین مالی خرد هستند. این مؤسسات شامل سازمانهای غیردولتی، اتحادیه‌های اعتباری، واسطه‌های مالی غیربانکی و بانکهای تجاری‌اند. وامها و اعتبارات مذکور در سطح خرد و در زمینه‌های مختلف به افراد یا گروهها ارائه می‌شود.

برنامه‌های اعتباری از چند جنبه مطلوب به نظر می‌رسد: اول اینکه دسترسی افرادی را که به طور سنتی از فرصتهای وام‌گیری دور مانده‌اند، به اعتبارات فراهم می‌کند. دوم اینکه اعتبارات مذکور با توسعه فعالیتهای درآمدزا به رشد اقتصادی کمک می‌کند و در نهایت اعتبارات مذکور منجر به پس‌انداز، کاهش ریسک قرض‌گیرندگان و وام‌دهندگان می‌شود و هزینه معاملاتی افراد فقیر را تقلیل می‌دهد. با وجود این، چند اشکال به این برنامه وارد شده است؛ از جمله اینکه وجوه قرض داده‌شده ممکن است به جای فعالیتهای سرمایه‌ای صرف خرید کالاها یا مصرفی شود. برنامه مذکور مستلزم ظرفیتهای مالی و اجرایی خاص است و در نهایت، افراد آسیب‌پذیر ممکن است به دلیل دارا بودن سطح پایینی از اطلاعات، از برنامه مذکور دور بمانند.

نکاتی چند از برنامه‌های اعتباری موجود حاصل می‌شود: ۱. هرگز نباید به نرخهای سود، یارانه پرداخت کرد. ۲. به جای مدیران اعتباری باید از سازمانهای غیردولتی و سایر گروههای محلی در شناسایی ذینفعان بالقوه استفاده کرد. ۳. تمام قوانین و مقررات برنامه باید به آسانی قابل درک و برای کلیه افراد ذینفع منتشر شده باشد.

یارانه‌های قیمتی و سایر یارانه‌ها

بسیاری از دولتها از وضع یارانه بر قیمت‌ها و مالیات به جای (یا علاوه بر) پرداختهای انتقالی مستقیم برای برآورده کردن اهداف ایمنی اجتماعی استفاده می‌کنند. توجه استفاده از این

یارانه‌ها به جای پرداختهای انتقالی نقدی براین اساس است که با استفاده از یارانه‌ها هم امکان انتقال مصرف و عادات مصرفی وجود دارد و هم اینکه ملاحظات اجرایی در آن لحاظ می‌شود. از سوی دیگر از آنجا که یارانه‌های مذکور منجر به افزایش مصرف کالاهایی می‌شود که مدنظر سیاستگذار است، منجر به تخفیف انگیزه‌های تولیدی می‌شود. لیکن دولتها هنوز یارانه‌های قیمتی را به دلیل اینکه اجرای آن نسبت به پرداختهای جبرانی درآمد آسانتر است، انتخاب می‌کنند. چگونگی اصابت منافع حاصل از یارانه‌های عمومی بستگی به میزان خرید دارد. در بسیاری از حالات، این منافع برای خانوارهای مرفه بیشتر است حتی اگر منافع حاصله سهم بیشتری از بودجه افراد فقیر را به خود اختصاص داده باشد. سهم این پرداختهای انتقالی زمانی برای افراد آسیب‌پذیر افزایش می‌یابد که دولتها بر کالاهایی یارانه وضع کنند که مصرف آنها با افزایش درآمد کاهش می‌یابد.

هدف‌گیری تورهای ایمنی اجتماعی

همزمان با انتخاب ابزارهای برنامه‌ای، روشهای هدف‌گیری نیز باید تعیین شود. برای این منظور، به سه موضوع باید دقت کرد: اول اینکه هدف‌گیری باید به گونه‌ای باشد که تسری اعطای مزایا به افراد غیر فقیر (خطای شمول) را به حداقل برساند، ضمن اینکه از حضور و برخورداری افراد فقیر از مزایا اطمینان حاصل شود (خطای طرد)؛ دوم اینکه در معیارهای هدف‌گیری باید به محرکهای اقتصادی توجه کرد و معیارهای مذکور باید با اهداف سیاستهای مالی سازگار باشد؛ و سوم اینکه در صورت امکان، مکانیزم هدف‌گیری موجب پرورش پذیرش سیاسی برنامه‌های اقتصادی شود. علی‌رغم اینکه روش آزمون وسع یک روش ارجح می‌باشد، در بسیاری از کشورها ظرفیت اجرای مؤثر این روش به دلیل فقدان اطلاعات دقیق درخصوص افراد و خانوارها وجود ندارد. در نتیجه بسیاری از برنامه‌ها باید به مکانیزم‌های غیرمستقیم هدف‌گیری اتکا کنند. روشهای غیرمستقیم هدف‌گیری متعددی وجود دارد که عبارتند از آزمون تقریب وسع^۱، هدف‌گیری جغرافیایی یا طبقه‌ای^۲، هدف‌گیری مبتنی بر جامعه^۳، خودهدف‌گیری^۴. این روشها از طریق

1. proxy means testing

2. categorical and geographic targeting

3. community-based targeting

4. self-targeting

برنامه کارهای عمومی یا مشمول دریافت کالاهای یارانه‌ای که به نظر می‌رسد از کیفیت کمتری برخوردارند، اعمال و بیشتر توسط افراد فقیر مصرف می‌شوند.

هدف‌گیری آزمون وسع

این مکانیزم، ارائه‌دهنده مزایا به خانوارها یا افرادی است که درآمد آنها کمتر از خط فقر است. این مکانیزم مستلزم جمع‌آوری اطلاعات مربوط به درآمد خانوارهای هزینه‌بر است. از سوی دیگر خانوارها تمایل دارند درآمد خود را کمتر از میزان واقعی بیان کنند یا اینکه درآمد حاصل از خود اشتغالی یا بخش غیررسمی را درآمدهای خود محاسبه نمی‌کنند. از آنجا که امکان تعریف معیار مشخص و قابل مشاهده‌ای برای درآمد افراد وجود ندارد، باید افراد فقیر به طور غیرمستقیم هدف‌گیری شوند.

هدف‌گیری جغرافیایی و طبقه‌ای

با استفاده از این مکانیزم، مزایا به گروه‌هایی از جامعه هدایت می‌شود که بر مبنای ویژگی‌های اقتصادی - اجتماعی و آماری که با فقر مرتبط است، فقیر محسوب می‌شوند (به عنوان مثال: سن، تعداد فرزندان، وضعیت بیکاری و محل جغرافیایی). مکانیزم هدف‌گیری جغرافیایی و طبقه‌ای دارای هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی پایینی است اما امکان ورود افراد غیر فقیر نیز به جامعه هدف وجود دارد. کارایی این روش با نسبت اعضای فقیر در طبقه یا منطقه جغرافیایی افزایش می‌یابد و ممکن است با ترکیب این مکانیزم با مکانیزم هدف‌گیری مبتنی بر جامعه، کارایی افزایش بیشتری یابد. به عبارتی هرچه واحد جغرافیایی کوچکتر باشد، هدف‌گیری دقیق‌تر می‌شود.

هدف‌گیری مبتنی بر جامعه

در این روش مزایا از طریق مقامات یا انجمنهای محلی که برای شناسایی ذینفعان برنامه تشکیل شده‌اند، انتقال می‌یابد. اغلب از ساختار موجود برای تصمیم‌گیری استفاده می‌شود اما در برخی موارد ساختار جدیدی شکل گرفته است، مانند کمیته‌های متشکل از والدین و مقامات رسمی. در اندونزی در خصوص تعیین دانش‌آموزانی که باید از کمک‌هزینه تحصیلی برخوردار شوند شواهد کمی مبنی بر چگونگی عملکرد مکانیزم‌های هدف‌گیری مبتنی بر جامعه وجود دارد. در

این زمینه فرضیاتی وجود دارد مبنی بر اینکه ساختار محلی احتمالاً منجر به هدفگیری دقیق تر و انعطاف پذیری بیشتری می شود، لیکن حضور در این مکانیزم مقامات را از پرداختن به سایر وظایف محلی باز می دارد.

هدفگیری بر مبنای آزمون تقریب وسع

با استفاده از این مکانیزم، مزایا بر مبنای شاخصهای متعددی در سطح خانوار که با رفاه بستگی دارند و به عنوان شاخص درآمدی به کار می روند، انتقال می یابد. شاخص مذکور مجموعه ای از چند نماگر در سطح خانوار است که با سهولت بیشتری نسبت به درآمد، قابل مشاهده اند و در نهایت از شاخصهای مذکور برای بیان یک رتبه که تعیین کننده سطح دریافت حمایت توسط خانوار است، استفاده می شود. این روش نسبت به روش آزمون وسع ارزانتر است، لیکن اثربخشی مکانیزم، در کل بستگی به ارتباطی قوی بین ویژگی های قابل مشاهده افراد و خانوارها، با درآمد دارد.

خودهدفگیری

به معنای این است که یک کالا یا خدمت یارانه ای در دسترس همگان است اما به نحوی طراحی می شود که فقط افراد آسیب پذیر استفاده از آن را انتخاب می کنند. به عبارتی امکان بهره گیری از مزایایی که از طریق این مکانیزم ارائه می شود، برای کلیه افراد موجود است اما بیشتر توسط افراد آسیب پذیر استفاده می شود. نمونه هایی از برنامه های خودهدفگیری، شامل برنامه کارهای عمومی است که در آن نرخ دستمزد پایین تر از حداقل دستمزد است و یا شامل یارانه های قیمتی برای کالاهای اساسی است که بیشتر توسط افراد فقیر مصرف می شود. مکانیزم خود هدفگیری نسبت به سایر مکانیزم ها نیازمند اطلاعات کمتری است و هزینه های اجرایی آن نیز پایین تر است. با وجود این، امکان تسری اعطای مزایا به افراد غیر فقیر نیز وجود دارد.

خودهدفگیری از این نظر جاذبه دارد که ضابطه خروج تدریجی ارائه می کند. به عبارتی پس از آنکه افراد، پس از بحران به خود متکی می شوند، خودشان انتخاب می کنند که در برنامه های خودهدفگیری شرکت نکنند.

جدول مقایسه انواع برنامه‌های تور ایمنی اجتماعی

| معایب برنامه | مزایای برنامه | روشهای هدف‌گیری | دریافت‌کنندگان | نوع برنامه |
|--|--|--|--|---|
| عوامل انگیزشی برای حضور در بازار کار را تعریف می‌کند. به علت قابل تعویض بودن پرداختها اجرای برنامه مستلزم وجود اطلاعات است. | عدم تحریف فیهما، پرداختها قابل تعویض بوده و نیازهای حمایتی خانوارها را به طور مستقیم برآورده می‌سازد. | آزمون وسع و آزمون تقریب وسع، طبقاتی و جغرافیایی | خانوارهای فقیر، زنان و کودکان، افراد شاغل در بخشهای غیررسمی، افراد معلول، افراد فقیر مسن، سایر گروههای آسیب‌پذیر | برداختهای انتقالی نقدی (کمک هزینه خانوار، کمک به افراد فقیر بیکار و مسن، کمک به افراد معلول) |
| می‌تواند عوامل انگیزشی برای حضور در بازار کار را تعریف کند. امکان تسری اعطای مزایا به افراد غیرفقیر، بسته به طراحی برنامه و روشهای هدف‌گذاری وجود دارد. از لحاظ اجرایی مشکل است. محاسبه رابطه میدانه بین اهداف کاهش فقر و توسعه زیرساختها مشکل ساز است. | می‌تواند سریعاً پس از شروع بحران اجرا شود. مشروط بر اینکه ظرفیت لازم وجود داشته باشد. مقباس برنامه پس از خاتمه بحران می‌تواند به آسانی کاهش یابد. زیرساختهای مورد نیاز ایجاد یا حفظ می‌شود. | خودهدف‌گیری (با تنظیم نرخ حداقل دستمزد) نرخ حداقل دستمزد جغرافیایی | افراد فقیر بیکار، شامل کارگران بخش غیررسمی، کارگران فقیر بخش کشاورزی در زمان بیکاری فصلی | کارهای عمومی (معمولاً در قالب پروژه‌های توسعه زیرساختها را ارائه می‌شود و پروژه‌های آن کاربر است) |

ادامه جدول مقایسه انواع برنامه‌های تور ایمنی اجتماعی

| معیار برنامه | مزایای برنامه | روشهای هدفگیری | دریافت‌کنندگان | نوع برنامه |
|--|--|--|--|--|
| می‌تواند عوامل انگیزشی برای حضور در بازار کار را تحریف کند. به سمت بخش رسمی شهری ارباب دارد. | حمایت‌های فوری به افراد واجد شرایط در زمان بحران ارائه می‌شود. | در صورت واجد شرایط بودن | بیکاران بخش رسمی | حمایتهای بیکاری (مزایای بیکاری) |
| اثرات ضدانگیزشی برای کارفرمایان دارد. به سمت بخش رسمی شهری ارباب دارد. | مسی‌تواند سریعاً پس از شروع بحران اجرا شود. می‌تواند درگیرکننده افراد با انواع مهارتها و تجارب باشد. | هدفگیری بر مبنای نوع کارخانه، طبقه‌بندی صنعتی، اندازه کارخانه و سن کارگر | بیکاران بخش رسمی، جوانانی که در سن کار قرار دارند، اغلب افراد فقیر | یارانه‌های دستمزد |
| منجر به انحراف قیمت و مصرف کالاها می‌شود. بسته به الگوی مصرف کالا منجر به تسری اعطای مزایا به افراد غیرفقیر می‌شود بیشتر به سمت جمعیت شهری ارباب دارد. پس از وضع یارانه به سختی می‌توان آن را حذف کرد. | هزینه‌های اجرایی پایین بسته به نوع مکانیزم انتقال می‌تواند بسرعت پس از شروع بحران اجرا شود یا توسعه یابد. | خود هدفگیری (با ارائه یارانه فقط برای کالاهای اساسی) | خانوارهای فقیر و بسیار فقیر، بخصوص افراد فقیر شاغل در بخش شهری | یارانه قیمتی کالاها (عدا، انرژی، مسکن) |

ادامه جدول مقایسه انواع برنامه‌های تور ایمنی اجتماعی

| معایب برنامه | مزایای برنامه | روشهای هدفگیری | دریافت‌کنندگان | نوع برنامه |
|---|---|--|---|---|
| <p>اگر بخشی برنامه تحت تأثیر زیرساخت‌های بهداشتی و آموزشی موجود است، هزینه‌های وسیع نظارتی</p> | <p>به افزایش حضور در مدارس یا استفاده از خدمات بهداشتی منجر می‌شود. حمایت از درآمد افراد فقیر گسترش توسعه سرمایه انسانی</p> | <p>جغرافیایی یا طبقه‌ای آزمون وسیع یا تقریب وسیع مبتنی بر جامعه (همراه با یکی از روشهای قبل)</p> | <p>دانش آموزان فقیر خانواده‌های فقیر با امکان دسترسی به خدمات بهداشتی</p> | <p>توسعه نیروی انسانی جامعه هدف (پرداخت‌های انتقالی مشروط مانند حضور در مدرسه یا دریافت مراقبت‌های بهداشتی پیشگیرانه از طریق پرداخت‌های نقدی)</p> |
| <p>اگر بخشی برنامه تحت تأثیر زیرساخت‌های بهداشتی و آموزشی موجود است، شواهد محدودی مبنی بر اثرات بلندمدت این برنامه برای حضور در مدارس یا استفاده از مراقبت‌های بهداشتی وجود دارد.</p> | <p>گسترش توسعه سرمایه انسانی</p> | <p>جغرافیایی یا طبقه‌ای آزمون وسیع یا تقریب وسیع مبتنی بر جامعه (همراه با یکی از روشهای قبل)</p> | <p>دانش آموزان فقیر خانواده‌های فقیر با امکان دسترسی به خدمات بهداشتی</p> | <p>معافیت از هزینه‌های خدمات (شهریه مدارس، بورس تحصیلی، مراقبت‌های بهداشتی)</p> |

| ادامه جدول مقایسه انواع برنامه‌های توریستی اجتماعی | | | | | |
|--|--|---|--|---|--|
| معایب برنامه | مزایای برنامه | روشهای هدفگیری | دریافت‌کنندگان | نوع برنامه | |
| محدود بودن گروههای هدف سرمایه‌بر بودن برنامه امکان تسری اعطای مزایا بسته به روشهای هدفگیری وجود دارد. به سمت جمعیت شهری اریب دارد. | می‌توانند در رفع گرسنگی مؤثر باشند. حضور فرزندان فقیر در مدارس افزایش می‌یابد. منجر به گسترش توسعه سرمایه انسانی می‌شود. | جغرافیایی آزمون وسیع یا تقریب وسیع خود هدفگیری | کودکان، مادران باردار و شیرده دانش آموزان مدارس مناطق محروم | تغذیه (تغذیه در مدارس، برنامه غذایی مکمل و تغذیه زنان، کودکان و جوانان) | |
| محدود بودن گروههای هدف هزینه اجرایی بالا به سمت جمعیت روستایی اریب دارد. | توسعه انباشت سرمایه فیزیکی در مناطق فقیر منجر به افزایش درآمد خانوار می‌شود. مزایای منابع دولتی از طریق ضرب فزاینده سرمایه‌گذاری افزایش می‌یابد. | آزمون وسیع یا تقریب وسیع جغرافیایی ارزایی کیفیت پروژه‌ها | زنان فقیر افراد فقیر جهت ایجاد شغل | اعتبارات خرد (اعتبارات خرد اشتغال‌زایی، اعتبارات فصولی روستایی، اعتبارات ضروری برای افراد فقیر) | |
| سختی در اجرا یا پذیرش سریع بعد از شروع بحران اغلب به سمت جمعیت روستایی اریب دارد. | توسعه انباشت سرمایه انسانی و فیزیکی در مناطق فقیر درجه بالای مشارکت جامعه در انتخاب پروژه و اجرای آن | جغرافیایی | خانواده‌های فقیر، زنان و کودکان بیکاران فقیر | صندوقهای اجتماعی (توسعه زیرساخت‌ها در مقیاس کوچک، حمایت از ایجاد اشتغال خرد، خدمات اجتماعی مبتنی بر جامعه) | |

نتیجه‌گیری

با توجه به آنچه عنوان شد، برای طراحی صحیح و افزایش اثربخشی تورهای ایمنی باید به موارد زیر توجه کرد:

۱. امکان دسترسی بموقع و قابل اطمینان به اطلاعات مربوط به فقرا و گروه‌های آسیب‌پذیر در طراحی و اجرای برنامه‌های تور ایمنی اجتماعی ضروری است؛
۲. برنامه‌ریزی قبل از بحران می‌تواند در طراحی مؤثر تورهای ایمنی نقش مهمی داشته باشد. برنامه‌ریزی شامل تشخیص نوع مخاطره و جمعیت هدف به همراه تشخیص ابزارهای برنامه، منابع مالی و راهبرد کاهش یا توقف تدریجی برنامه‌ها پس از بحران است.
۳. به طور ایده‌آل، ابزارهای تور ایمنی باید قبل از بحران تعیین شود. همچنین ضروری است که برنامه‌های انتخاب‌شده، ارائه‌دهنده حمایت کافی به افراد فقیر باشد، از ایجاد فرهنگ وابستگی در میان ذینفعان جلوگیری کند و با عوامل انگیزش اقتصادی و در کل با اهداف سیاستهای مالی و کلان اقتصادی سازگار باشد.
۴. تورهای ایمنی باید بر مبنای برنامه‌های عمومی موجود و مکانیزم‌های هدف‌گیری و انتقال بنا شود. در عمل تورهای ایمنی باید در برگیرنده برنامه‌ها و روشهای هدف‌گیری باشد. برنامه‌های تورهای ایمنی اجتماعی شامل پرداختهای انتقالی نقدی و غیرنقدی، یارانه‌های قیمتی، کارهای عمومی، چشم‌پوشی از هزینه‌های خدمات اجتماعی، برنامه‌های تغذیه‌ای و برنامه‌های غذایی مکمل، برنامه‌های توسعه انسانی و برنامه‌های اعتبارات خرد در کنار برنامه‌های بیمه اجتماعی برای افراد فقیر است.
۵. چنانچه امکان برنامه‌ریزی کافی قبل از بحران وجود نداشته باشد، برنامه‌های تورهای ایمنی اجتماعی باید بر برنامه‌های موجود متمرکز شوند که روشهای ساده هدف‌گیری را که به آسانی قابل استفاده در زمان بحران است، بکار می‌برند.
۶. شفافیت و پاسخگویی در طراحی برنامه‌ها و نیز استفاده از منابع برای افزایش اثربخشی برنامه‌های تورهای ایمنی اجتماعی، ضروری است. اطلاعات عمومی در خصوص برنامه‌های مختلف و معیارهای امکان حضور در برنامه‌ها و نیز ارزیابی‌های متناوب برنامه‌ها باید موجود باشد.

۷. برنامه‌های تور ایمنی اجتماعی باید بین دستگاه‌های اجرایی و بخشهای مختلف و نیز در بین سطوح مختلف دولتی به منظور اجتناب از همپوشانی غیرکارا، توزیع شود.
۸. ایجاد ظرفیت‌های اجرایی کافی در سطح محلی باید قبل از تمرکززدایی در نظر گرفته شود.
۹. در زمان بحران، باید از کاهش هزینه‌های اجتماعی و بخصوص هزینه‌های تورهای ایمنی اجتناب کرد. در صورت امکان باید هزینه‌های مذکور در سطح قبل حفظ شود و یا حتی افزایش یابد.
۱۰. حضور سازمانهای غیردولتی، گروههای اجتماعی و سازمانهای مذهبی در بهبود کارایی و افزایش پاسخگویی مؤثر است، مشروط بر اینکه سازمانهای مذکور از ظرفیت کافی در اجرای تورهای ایمنی اجتماعی برخوردار باشند.

منابع:

1. "Designing Effective Safety Net Programs", A Joint Publication by the Policy Research and the Poverty and Social Policy Departments of the World Bank, June 1997.
2. "On the Social Safety Net Program in Indonesia: Some Early Pictures from the SUSENAS", S. Rahardja and E. Skoufias, August 2000.
3. "Republic of Yemen: Comprehensive Development Review, Phase I, Poverty and Social Safety Nets Building Block", Middle East and North Africa Region, Social and Economic Development Unit, January 2000.
4. "Social Safety Nets in Response to Crisis: Lessons and Guidelines from Asia and Latin America", Submitted to the APEC Finance Ministers, February 2001.

Websites:

World Bank safety nets general information and topics.

See related links. <http://www.worldbank.org/poverty/safety>

IDB safety net information.

<http://www.iadb.org/sds/document.cfm/>

Poverty and related issues

<http://www.worldbank.org/poverty>