

هدف‌سازی پرداخت‌های انتقالی

در کشورهای در حال توسعه

(بررسی درس‌ها و تجربه‌ها)

دبیر: کودی

مارگارت گرش

جان هادیات

ترجمه

غلامرضا غفاری دانشیار دانشگاه تهران رضا امیدي دانشجوی دکتری رفاه

نشر علم

تهران-۱۳۹۱

پیشگفتار

بانک جهانی^۱ و موسسه بین‌المللی تحقیقات سیاست‌گذاری غذا^۲ با کشورهای در حال توسعه در زمینه طراحی، نظارت و ارزیابی اقداماتی که در راستای کاهش فقر و کمک به خانوارها جهت مدیریت ریسک‌ها انجام می‌شود، همکاری نزدیکی دارند. مسأله اصلی در رابطه با چنین اقداماتی، اجرای سروکارهایی برای اطمینان از این امر است که مزایا در اختیار فقیرترین و آسیب‌پذیرترین افراد قرار گیرد. اگرچه پیرامون هدفمندسازی اقدامات فقرزدایی مطالب زیادی به نگارش درآمده است، این نوشتار بر مطالعات موردی برنامه‌های مشفردی که اغلب برای دولت‌های کشورهای در حال توسعه ارزش و اهمیت بیشتری دارند، تمرکز دارد.

این کتاب که نتیجه همکاری مشترک کارکنان بانک جهانی و موسسه بین‌المللی تحقیقات سیاست‌گذاری غذا است، تلاشی در راستای پر کردن خلأهای اطلاعاتی موجود در این زمینه می‌باشد. کتاب در قالب مطالعات موردی بیش از ۱۰۰ مورد از اقدامات صورت گرفته توسط بانک جهانی، موسسه بین‌المللی تحقیقات سیاست‌گذاری غذا و بسیاری از دیگر نهادهایی که در زمینه طراحی، اجرا و اثربخشی روش‌های طراحی شده برای سوق دادن مزایا به سوی فقرا دخالت دارند را مورد ارزیابی قرار می‌دهد. اگر چه پیام اصلی روشن است و آن اینکه «گلوله‌های جادویی در کار نیست» اما کتاب از این فراتر رفته، توصیه‌های روشنی را در خصوص رویکردهایی که احتمال موفقیت آنها در شرایط متفاوت بیشتر است، ارائه می‌دهد.

موسسه بین‌المللی تحقیقات سیاست‌گذاری غذا و بانک جهانی هدف مشترکی دارند: داشتن جهانی بدون گرسنگی و فقر. ما امیدواریم که این کتاب بتواند با نشان دادن اینکه چگونه طراحی و اجرای دقیق می‌تواند مزیت‌های مداخله برای کاهش فقر و آسیب‌پذیری را به حداکثر برساند، به دیگری که هدف مشترکی با ما دارند، کمک کند.

^۱ World bank

^۲ International Food Policy Research Institute

رابرت هلزمن^۱، مدیر بخش حمایت اجتماعی بانک جهانی
یوآخیم فن برون^۲، مدیر کل موسسه بین‌المللی تحقیقات سیاستگذاری غذا

قدردانی

این کتاب نتیجه گزارشی است که به سفارش بانک جهانی به منظور تهیه کتاب مقدماتی تورهای ایمنی بانک جهانی، تهیه شده است. از این رو، لازم می‌دانیم از این مؤسسه بخاطر تأمین مالی و وقت زیادی که برای تدوین کتاب صرف کردند، قدردانی نماییم. کتاب مقدماتی تورهای ایمنی قصد داشت تا منبعی عملی را برای آنهایی که در زمینه طراحی و اجرای برنامه‌های تور ایمنی در سرتاسر جهان فعالیت دارند، فراهم آورد. این اسناد مربوط به تجربیات گرانبهای از انواع متنوعی از اقدامات، زمینه‌ها و شرایط محلی و گروه‌های هدف است.

اختر احمد^۳، هارولد آلدرمن^۴، جان بلام کاست^۵، استفان دورو^۶، لان پریجات^۷، کالاندی سابارو^۸ و سلمان زیدی^۹ نقطه‌نظرهای مفید و سازنده‌ای را به ما ارائه کردند و نیز منابع ارزنده‌ای را در اختیار ما قرار دادند. اسکدو آملد^{۱۰} و سانجوکتا موخرجی^{۱۱} همکاران تحقیقاتی این طرح بوده‌اند و مانورا مارانی^{۱۲} دست‌بندی و پردازش اسناد را برعهده داشته است. یانینا سوکولوف^{۱۳} کتاب را به روسی ترجمه کرده است و فروز عبدالعظیم‌اف^{۱۴}، کار حروفچینی و

¹ Robert Holzmann

² Joachim Von Braun

³ Akhter Ahmed

⁴ Harold Alderman

⁵ John Blomquist

⁶ Stephan Devereux

⁷ Lant Pritchett

⁸ Kalanidhi Subbarao

⁹ Salman Zaidi

¹⁰ Yisgedu Amde

¹¹ Sanjukta Mukherjee

¹² Manorama Rani

¹³ Yanina Sokolova

¹⁴ Feruza Abduazimova

فهرست مطالب

۵	پیشگفتار
۶	قدردانی
۱۳	۱. مقدمه
۲۱	۲. هدفمندسازی: کلیات
۲۱	مزیت‌های هدفمندسازی
۲۴	هزینه‌های هدفمندسازی
۳۱	ارزیابی عملکرد هدفمندسازی
۳۸	دسته‌بندی روش‌های هدفمندسازی
۴۹	۳. شواهد بین‌المللی درباره‌ی دستاوردهای هدفمندسازی
۵۰	ساختن پایگاه داده‌ها
۵۵	برنامه‌های شناسایی شده
۶۰	شاخص‌های عملکرد هدفمندسازی
۶۳	تحلیل توصیفی
۷۵	تحلیل رگرسیون
۸۴	هشدارها و محدودیت‌ها
۸۹	خلاصه
۹۵	۴. اجرای روش‌های هدفمندسازی
۹۶	آزمون استطاعت مالی
۱۰۲	آزمون استطاعت مالی چگونه عمل می‌کند؟
۱۰۴	چه عواملی در عملکرد بهتر آزمون استطاعت مالی تأثیر دارند؟
۱۰۴	هزینه‌های مربوط به آزمون استطاعت مالی کدام‌اند؟
۱۰۶	شرایط مناسب
۱۰۷	آزمون استطاعت مالی تقریبی
۱۰۹	آزمون استطاعت مالی تقریبی چگونه عمل می‌کند؟

- ۱۱۳ چه عواملی در عملکرد بهتر آزمون استطاعت مالی تقریبی تأثیر دارند؟
- ۱۱۸ هزینه‌های مربوط به آزمون استطاعت مالی تقریبی کدام‌اند؟
- ۱۲۰ شرایط مناسب
- ۱۲۳ هدف‌مندسازی اجتماع محور
- ۱۲۳ هدف‌مندسازی اجتماع محور چگونه عمل می‌کند؟
- ۱۲۴ چه عواملی در عملکرد بهتر هدف‌مندسازی اجتماع محور تأثیر دارند؟
- ۱۲۷ هزینه‌های مربوط به هدف‌مندسازی اجتماع محور کدام‌اند؟
- ۱۲۸ شرایط مناسب
- ۱۳۰ هدف‌مندسازی جغرافیایی
- ۱۳۰ هدف‌مندسازی جغرافیایی چگونه عمل می‌کند؟
- ۱۳۴ چه عواملی در عملکرد بهتر هدف‌مندسازی جغرافیایی تأثیر دارند؟
- ۱۳۹ هزینه‌های مربوط به هدف‌مندسازی جغرافیایی کدام‌اند؟
- ۱۴۳ شرایط مناسب
- ۱۴۳ هدف‌مندسازی جمعیتی
- ۱۴۸ چه عواملی در عملکرد بهتر هدف‌مندسازی جمعیتی تأثیر دارند؟
- ۱۵۱ هزینه‌های مربوط به هدف‌مندسازی جمعیتی کدام‌اند؟
- ۱۵۲ شرایط مناسب
- ۱۵۲ خود-هدف‌مندسازی
- ۱۵۳ خود-هدف‌مندسازی چگونه عمل می‌کند؟
- ۱۵۹ چه عواملی در عملکرد بهتر خود-هدف‌مندسازی تأثیر دارند؟
- ۱۶۲ هزینه‌های مربوط به خود-هدف‌مندسازی کدام‌اند؟
- ۱۶۴ شرایط مناسب
- ۱۶۹ ۵. خلاصه و بحث
- ۱۶۹ دربارهٔ اثربخشی هدف‌مندسازی چه می‌توانیم بگوییم؟
- ۱۷۲ دربارهٔ اجرای روش‌های هدف‌مندسازی چه می‌توانیم بگوییم؟
- ۱۷۵ ملاحظات پایانی
- ۱۸۹ منابع

مقدمه مترجمان

نوشته های نظری و سیاسی حوزه رفاه و تامین اجتماعی نشان می دهند که راهبردهای مرسوم این حوزه در سطح جهان به سه گروه امدادی، حمایتی و بیمه ای دسته بندی می شوند. بر پیدا است که هر کدام از این گروه ها و راهبردهای مربوط به آنها مختصات و شرایط خاص خود را دارند و به تبع آن قوت ها و ضعف های آنها نیز صورت متفاوتی پیدا کرده که تبیین و تحلیل آنها را نیازمند نگاهی متن گسترده و تاریخی کرده است. با این وجود آنچه که صورت مسلم و مشخص دارد این است که سعی و تلاش بیشتر دولت ها معطوف به این است تا از طریق سیاست گذاری های مناسب و کارا، افراد تحت پوشش نظام امدادی و حمایتی را به سطح نظام بیمه ای ارتقاء دهند. چرا که نظام بیمه ای متکی بر اشتغال و کسب درآمد از جانب افراد است که متضمن میزانی از خود انکساری و استقلال فردی است که خود غایتی مهم در سیاست های اجتماعی و رفاهی جدید است. در نظام بیمه ای افراد با جذب در بازار کار، و مشارکت مالی از طریق پرداخت حق بیمه، سطحی از ضمانت را در قبال تغییرات اقتصادی و اجتماعی به دست می آورند. اما نظام حمایتی شامل مجموعه ای از طرح های مساعدت اجتماعی و خدمات اجتماعی است که به گروه های خاص جمعیتی که امکان تأمین معاش خود را ندارند، تمرکز دارد و به لحاظ مالی متکی به بودجه عمومی دولت و فعالیت نهادهای خیریه است. نظام امدادی نیز بر ارائه خدمات امدادی به گروه های خاصی از جمعیت که به دلیل بروز حوادث غیر مترقبه نیاز به حمایت دارند، تمرکز دارد.

می توان سیاست های حمایتی و فقر زدایی را به لحاظ تاریخی، از مهمترین اولویات سیاست و برنامه دولت های رفاه در دوره آغازین شکل گیری این دولت ها دانست و در این امر موفقیت هایی را نیز کسب کرده اند. در چند دهه اخیر در کشور های در حال توسعه نیز کاهش فقر به عنوان واقعیت و سازه ای پیچیده و در حال گسترش از مهمترین دغدغه های دولت ها به شمار می آید تا

آنجا که موفقیت یا عدم موفقیت یک دولت در حوزه‌های رفاهی را با میزان کارایی و اثربخشی راهبردهای فقرزدایی آن مرتبط می‌دانند.

در تدوین و اجرای سیاست‌های حمایتی که بیش از هر چیز معطوف به مقابله با فقر و ایجاد تور ابعثی برای گروه‌های آسیب‌پذیر (افراد و خانوارهایی که در حاشیه بالایی خط فقر قرار دارند اما ممکن است در نتیجه تحولات و تغییرات اقتصادی و اجتماعی به سرعت به زیر خط فقر سقوط کنند) هستند، باید سه پرسش را مورد توجه قرار داد. اول، افراد مستحق چگونه و بر اساس چه معیارها و سازوکارهایی شناسایی می‌شوند؟ دوم، میزان حمایتی که می‌بایست از افراد واجد شرایط صورت بگیرد به چه میزان است و بر مبنای چه دیدگاهی محاسبه و تعیین می‌شود، به عبارت دیگر این حمایت‌ها در نگاه حداقلی و صرفاً به منظور جلوگیری از بدتر شدن وضع افراد شناسایی شده لحاظ می‌شود و یا اینکه با هدف ارتقاء جمعیت افراد تعیین می‌گردد؟ سوم، کارایی و هدف‌گیری این حمایت‌ها در چه سطحی است؟ آیا تمام مزایای در نظر گرفته شده به همه افراد شناسایی شده خواهد رسید یا نه؟ چه نسبتی از کمک‌ها و منابع مالی پیش‌بینی شده دقیقاً به همان افرادی می‌رسد که بر اساس معیارهای برنامه، مستحق تشخیص داده شده‌اند. این پرسش‌های سه‌گانه در حوزه رفاه به ترتیب تحت عنوان استحقاق¹، کفایت² و دریافت³ مورد بحث قرار می‌گیرند.

محدودیت منابع مالی دولت‌ها از یکسو و هدورفتن بخشی از منابع اختصاص‌یافته به برنامه‌های حمایتی و فقرزدایی از سوی دیگر، موجب شده است تا هدفمندسازی به عنوان ابزاری برای شناسایی جمعیت هدف به منظور رساندن منابع پیش‌بینی شده به آنها مدنظر قرار گیرد. هدفمندسازی سازوکاری برای شناسایی کارآمدتر افراد و خانوارهای واجد شرایط و تعیین راهکارهایی برای برخورداری کامل آنها از مزایای برنامه است.

¹ Eligibility

² Adequacy

³ Take-up

پردازش کتاب را انجام داده است. مؤسسه ترجمه LATS کتاب را به زبان اسپانیایی ترجمه کرده است. ریدن دیلار¹ تهیه نسخه الکترونیکی کتاب را برعهده داشته است. همچنین لازم می‌دانیم از شرکت کنندگان در سمینار مؤسسه بین‌المللی تحقیقات سیاست‌گذاری غذا و دوره‌هایی که از سوی بانک جهانی برگزار گردید و همچنین داوران حاضر در این همایش‌ها و تأثیرشان در بازخورد و بهبود کار قدردانی نماییم.

همچنین ما به از خانواده‌هایی که صبورانه در طول تنظیم این کتاب مشارکت و فداکاری کردند قدردانی کنیم: آیف²، آنا³ و لیمین⁴ که اغلب آخرین ملجأ ما بودند؛ ریچارد⁵، توپلا⁶، لورل پیبادی⁷ که از اینکه گاهی مارگارت کتاب را به کناری می‌گذاشت و با آنها بازی می‌کرد، خوشحال می‌شدند؛ جن گروش⁸ که پرس‌وجوهایش دربارهٔ پیشرفت کتاب مارگارت را واهی‌داشت تا بر بیان رساندن کتاب تمرکز کند؛ جن⁹، لیلیپ¹⁰ و دیوید هادبنات¹¹ که همه چیز را بر جای خودش حفظ کردند.

¹ Raiden Dillard

² Aoife

³ Anna

⁴ Limin

⁵ Richard

⁶ Twyla

⁷ Laurel Peabody

⁸ Gene Grosh

⁹ Jane

¹⁰ Philip

¹¹ David Hoddinott

واژه‌ها و علائم اختصاری

GDP	Gross Domestic Product	تولید ناخالص داخلی
GAPVU	Gabinete de Apoio a Populacao Vulneravel	اداره حمایت از اقشار آسیب‌پذیر
NIAS	National Institute for Social Action	مؤسسه ملی اقدام اجتماعی
INEGI	National Institute of Statistics, Geography and Information	مؤسسه ملی آمار، جغرافیا و اطلاعات
NGOs	Non Governmental Organizations	سازمان‌های غیردولت
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	سازمان همکاری اقتصادی و توسعه
PIOJ	Planning Institute of Jamaica	مؤسسه برنامه‌ریزی جامائیکا
PPP	Purchasing Power Parity	برابری قدرت خرید
PRAF	Family Allowance Program	برنامه کمک هزینه خانوارده
PROGRESA	Programa de Educacion, Salud, Alimentacion	برنامه آموزش، بهداشت و تغذیه
SISBEN	Sistema de Identificacion y Clasificacion de Potenciales Beneficiarios para Los Programas Sociales	سیستم شناسایی و طبقه‌بندی ذینفعان بالقوه برنامه‌های اجتماعی
STATIN	Statistical Institute of Jamaica	مؤسسه آمار جامائیکا
VAT	Value-Added Tax	مالیات بر ارزش افزوده

با توجه به مباحثی که در سال‌های اخیر درباره هدفمندسازی یارانه‌ها مطرح شده است باید این نکته را مدنظر داشت که در مباحث رفاهی، یارانه^۱ و پرداخت‌های انتقالی^۲ دو مقوله متفاوت‌اند. یارانه‌ها به‌طور مستقیم با بازار ارتباط دارند اما پرداخت‌های انتقالی بیشتر در راستای جبران کاهش درآمد خانوارها صورت می‌پذیرد. یارانه، پرداخت مابه‌التفاوت قیمت تولید و قیمتی است که توسط مصرف‌کننده پرداخت می‌شود. در واقع، یارانه نوعی مالیات منفی است که با هدف انتقال درآمد از مالیات‌دهندگان به تولیدکنندگان یا مصرف‌کنندگان به‌منظور تعدیل در توزیع درآمد، اثرگذاری بر رفتار عرضه‌کنندگان و تقاضاکنندگان و تثبیت یا پایین نگه‌داشتن قیمت کالاهای خاص وضع می‌شود. اما پرداخت انتقالی، پرداخت دولت به افراد جامعه خارج از جریان داد و ستد کالاها و خدمات است. از پرداخت‌های حمایتی به فقرا به عنوان بارزترین گونه‌های پرداخت‌های انتقالی یاد می‌شود. به هر حال تبیین و فهم درست راهبرد های چندگانه ذیل هر کدام از سیاست های رفاهی مزبور مستلزم شناخت مختصات دقیق هر کدام از آنها و مهم تر از آن درک فرایند اجرا و عمل آنها و نیز پیامد های خواسته و ناخواسته آنها است.

در ایران به دلیل نوپا بودن سیاست‌گذاری اجتماعی در دانشگاه‌ها و محدود بودن نوشته‌ها و منابع علمی و نظاممند در حوزه رفاه از یک‌سوی تنوع و پراکندگی اقدامات و سیاست‌های رفاهی دولت از سوی دیگر موجب شده است تا تفاهم گفتمانی در این حوزه وجود نداشته باشد و به دلیل فاصله زیاد میان حوزه‌های نظری و عملی و در نتیجه نارسایی‌های مفاهیمی و گفتاری، ترجمه این چنین منابعی با چالش‌هایی مواجه است. در ترجمه متن ضمن تأکید بر اصل امانتداری، به جای استفاده از واژه‌های اختصاری سعی شده است تا برای راجحتی مخاطبان از عبارت‌های کامل استفاده شود. همچنین با توجه به میان‌رشته‌ای بودن حوزه رفاه اجتماعی، برای کمک به درک بهتر مخاطبان برخی اصطلاحات به‌صورت پانویس توضیح داده شده

¹ Subsidy

² Transfers

است. ترجمه در اختیار سوای از اینکه به معرفی نظری راهبرد های رفاهی در بحث از پرداخت های انتقالی می پردازد. از این قوت تجربی نیز برخوردار است که حاوی تطبیق مورد پژوهی های عدیده، از جوامع و اجتماعات مختلف است که حکایت از تجارب حاصل شده در اجرای سیاست های رفاهی در راستای مسئله کاهش فقر و فقرزدایی دارند. امید است این کتاب بتواند برای علاقمندان به تحلیل سیاست های رفاهی در ایران به ویژه پژوهشگران و دانشجویان رشته های برنامه ریزی اجتماعی، رفاه و توسعه سودمندی لازم را داشته باشد و با دقت و زرف بینی کاستی های آن جهت اصلاح و تقویت نوشته های از این دست، که در مجموعه نوشته های علمی چندان پر شمار هم نمی باشند، را متذکر شوند.

وظیفه خود می دانم از مسئولان محترم انتشارات علمی

مترجمان

غلامرضا غفاری - رضا امیدی

شهریور ماه ۱۳۹۱

در دو دهه گذشته این اجماع حاصل شده است که رشد اقتصادی برای کاهش فقر یک ضرورت است اما شرط کافی نیست (۱) و مؤلفه‌های دیگری نیز مورد نیازند. اول، پایه دارایی خانوارهای فقیر می‌بایست تقویت شود تا آنها بتوانند در فرایند رشد مشارکت داشته باشند. دوم، رشد باید بر دارایی‌های به‌دست آمده توسط فقرا و بخش‌هایی که آنها اکثریت را دارند، تمرکز بیشتری داشته باشد. سوم، از آنجا که حاصل شدن مزایای چنین استراتژی‌ای زمان‌بر است، پرداخت‌های انتقالی کوتاه‌مدتی برای حفظ و افزایش مصرف فقیرترین خانوارها ضروری است.

اجرای این برنامه در راستای کاهش فقر، مستلزم بکارگیری روش‌هایی برای دسترسی به فقرا است. این امر تا اندازه‌ای می‌تواند از طریق هزینه کردن در مواردی نظیر آموزش ابتدایی همگانی (وان دوال^۱، ۱۹۹۸) که بخش وسیعی از جامعه از جمله فقرا را تحت پوشش قرار می‌دهد، و همچنین از طریق فراهم آوردن منابع مستقیم برای فقرا تحقق یابد. محدودیت منابع دولت، تلاش‌هایی جدی را برای متمرکز کردن منابع بر گروه‌های هدف^۲، خانوارها یا افراد فقیر برانگیخته است. این امر می‌تواند تأثیر حداکثری بودجه کاهش فقر را به‌همراه داشته باشد و یا تأثیر معینی را با میزان کمتری

^۱ Van De Walle

^۲ Target Group

بودجه موجب شود. به‌رغم جذابیت بسیاری از انواع برنامه‌ها و هزینه‌های کاهش فقر، شاید برنامه‌های مربوط به پرداخت‌های انتقالی نظیر تورهای ایمنی، جذابیت بیشتری داشته باشد، زیرا مزیتی که این گونه پرداخت‌های انتقالی برای خانوار دارد این است که بیش از هر چیز یک کالای خصوصی برای خانوار دریافت‌کننده به‌شمار می‌آید.

اگرچه هدفمندسازی دارای مزیت‌های روشنی است، اما روش‌های متعددی برای هدایت کردن منابع به گروه‌های معین وجود دارد. آثار به نسبت گسترده‌ای که در این حوزه تدوین شده است، به‌طور عمده به توصیف برنامه‌های منفرد و بعضاً غیرمتعارف و خاص پرداخته‌اند. حتی تحلیل‌های تطبیقی که در این حوزه وجود دارد، بر منطقه‌ای خاص (برای مثال، گروش^۱، ۱۹۹۴ برای آمریکای لاتین و حوزه کارایب^۲؛ بریث‌ویت^۳، گروتاert^۴ و میلانویچ^۵، ۲۰۰۰ برای اروپای شرقی^۶ و آسیای مرکزی^۷ و یا به روشی خاص (بیگمن^۸ و فوناک^۹، ۲۰۰۰ در خصوص هدفمندسازی جغرافیایی) یا اقدامی خاص (رالینگز^{۱۰}، شربورن-بنز^{۱۱} و ون دوملن^{۱۲}، ۲۰۰۱ در خصوص صندوق‌های اجتماعی) تمرکز دارند. این پوشش محدود، تلاش برای ارائه ارزیابی‌های جامع پیرامون اثربخشی روش‌های مختلف هدفمندسازی یا ترسیم الگوهای سیاست‌گذاری مطلوب را ناکام می‌سازد.

¹ Grosh

² Latin America and the Caribbean (LAC)

³ Braithwaite

⁴ Grootaert

⁵ Milanovic

⁶ Eastern Europe

⁷ Central Asia (ECA)

⁸ Bigman

⁹ Fofack

¹⁰ Rawlings

¹¹ Sherburne-Benz

¹² Van Domelen

از این رو، کتاب حاضر مروری کلی از تجربه‌ها و درس‌های آموخته شده از بکارگیری روش‌های مورد استفاده در اقدامات مربوط به هدفمندسازی در کشورهای در حال توسعه را ارائه می‌دهد. مخاطبان اصلی این کتاب، سیاست‌گذاران و مدیران برنامه‌ریزی در کشورهای در حال توسعه، نهادهای کمک‌دهنده^۱ و سازمان‌های غیردولتی هستند که مسئولیت طراحی اقدامات برای رساندن مزایا به فقرا را برعهده دارند. هدف کتاب، بیان روش‌های موجود در رابطه با هدفمندسازی، دستاوردهای مورد انتظار هر روش و اطلاعات مناسب در راستای کمک به بهینه‌سازی اجرای هر کدام از این روش‌هاست.

ما تأکید داریم، هدفمندسازی یکی از ابزارهای معطوف به کاهش فقر است. هدفمندسازی آثار گسترده‌ای دارد و ارزیابی اثربخشی هدفمندسازی، در واقع ارزیابی یکی از مؤلفه‌های اقدامات فقرزدایی است که نباید با ارزیابی تمامی اثرات ناشی از اقدامات هدفمند در حوزه رفاه یکی دانسته شود. مطالعه همه آثار هدفمندسازی، فراتر از قلمرو مورد بحث در این کتاب است. به عبارت دیگر، این کتاب صرفاً به مطالعه و ارزیابی اقدامات هدفمند مرتبط با کاهش فقر پرداخته است. برنامه‌ها ممکن است اهدافی فراتر از انتقال وجوه نقدی به فقیرترین خانوارها را مدنظر داشته و

^۱ Donor agencies

نهادهای کمک‌دهنده سازمان‌هایی هستند که منابع مالی مورد نیاز را برای پروژه‌هایی که ماهیت توسعه‌ای دارند تأمین می‌کنند. این سازمان‌ها ممکن است کمک‌های مالی خود را از طریق دولت یا بخش خصوصی انتقال دهند. این کمک‌ها ممکن است به صورت وام و یا در قالب کمک‌های بلاعوض باشد. انواع این سازمان‌ها عبارتند از: ۱- سازمان‌های متشکل از دولت‌های ملی نظیر اوپک، CIDA در کانادا و SIDA در سوئد، ۲- نهادهای چندجانبه نظیر بانک جهانی و یونیسف و ۳- سازمان‌های خیریه نظیر آکسفام-م.

متضمن تناسب با عملکرد هدفمندسازی باشند. از این رو، سیاستگذارانی که در جستجوی گزینش روش‌ها و اقدامات مناسب هستند، می‌بایست به تمامی نقاط قوت و ضعف برنامه‌هایی که نتیجه تصمیم آنهاست، توجه داشته باشند.

با توجه به این توضیحات، در این کتاب تلاش شده است تا پنج پیام اصلی درباره اثر بخشی هدفمندسازی بیان شود.

هدفمندسازی می‌تواند اثرگذار باشد ... برای آن دسته از برنامه‌هایی که توانستیم اطلاعاتی را برآمون عملکرد هدفمندسازی بدست آوریم، دریافتیم که اجرای برنامه میانه ۲۵ درصد منابع را بیش از حالتی که منابع به‌طور تصادفی توزیع می‌شوند، به فقرا می‌رساند. بهترین برنامه‌ها قادر به هدایت کردن سطح بالاتری از منابع به افراد و خانوارهای فقیر بوده‌اند. برنامه مشاغل عمومی^۱ موسوم به «ترابایار»^۲ در آرژانتین، بهترین برنامه در این مورد است که قادر به انتقال ۸۰ درصد مزایای برنامه به فقیرترین پنجک^۳ (۲۰ درصد) بوده است. ۱۰ برنامه‌ای که عملکرد بهتری داشته‌اند، نسبت به حالت توزیع تصادفی منابع، بین دو تا چهار برابر سهم بیشتری از مزایا را به فقرا رسانده‌اند. امکان راه‌اندازی توزیع صعودی در همه کشورهای، به‌ویژه در کشورهای دارای تفاوت قابل‌توجه در سطح درآمد، و با اجرای اغلب انواع برنامه‌ها ممکن بوده است.

¹ Public works

برنامه مشاغل عمومی عبارت از ایجاد شغل برای فقرا در زمینه ایجاد زیرساخت‌های عمومی نظیر پارک، جاده، خط آهن و ... است. این روش ابزاری برای کارگران فقیری است که در آن بران‌های مالی و اقتصادی و یا در دوران گذار اقتصادی بیکار می‌شوند. در این روش، دستمزدی کمتر از نرخ دستمزد بازار تعیین می‌شود تا از این طریق صرفاً افرادی که نیاز شدید به درآمد دارند، انجام کارهای تعیین شده را بپذیرند. این روش از روش‌های خود-هدفمندی به‌شمار می‌آید. م.

² Trabajar

³ Quintile

• ... اما این همیشگی نیست. وضعیت مشاهده شده در سراسر جهان بسیار متفاوت است. اگرچه میانگین عملکرد خوب بود اما تقریباً حدود ۲۵ درصد نمونه‌های هدف‌مندی ضعیف بودند به طوری که چه‌بسا ممکن بود از طریق توزیع تصادفی منابع، سهم بیشتری از مزایا به فقرا برسد. برای هر روش مورد بررسی، به‌استثنای هدف‌مندی مبتنی بر الزامات شغلی^۱، حداقل یک نمونه برنامه‌پس‌رونده و ضعیف وجود داشت.

به‌طور روشن، روش ارجحی برای همه انواع برنامه‌ها یا برای کشورهای با بافت‌های متفاوت وجود ندارد. در نمونه‌ای که ما از برنامه‌ها انتخاب کرده بودیم، ۸۰ درصد تغییرات^۲ در عملکرد برنامه‌ها ناشی از تفاوت‌های موجود درون روش‌های هدف‌مندی و ۲۰ درصد ناشی از تفاوت‌های موجود میان روش‌ها بوده است.

• مکان رتبه‌بندی ضعیف از نتایج به‌دست آمده با سازوکارهای مختلف وجود دارد. اقداماتی که با استفاده از روش‌های آزمون استطاعت مالی، هدف‌مندی جغرافیایی و خود-انتخابی مبتنی بر الزامات کاری به اجرا درآمده‌اند، نسبت به اقداماتی که با روش خود-انتخابی مبتنی بر مصرف به اجرا درآمده‌اند، سهم بیشتری از مزایا را به دو پنجم پایین درآمدی انتقال داده‌اند. آزمون استطاعت مالی تقریبی، گزینش اجتماع‌محور افراد و هدف‌مندی جمعیتی برای کودکان نتایجی با اثر از میانگین را نشان می‌دهد اما با تغییرات به‌نسبت زیاد. هدف‌مندی جمعیتی برای سالمندان، فراخوان اجتماع^۳ و خود-انتخابی مبتنی بر مصرف توان محدودی برای

¹ Work requirement

² Variability

³ Community bidding

در این روش از اجتماع محلی خواسته می‌شود تا در یک فرایند گسترده انتشار اطلاعات، پیشنهادها را در جامعه را دربارهٔ چگونگی توزیع مزایای برنامه تنظیم و به کارگزاران برنامه ارائه دهند.

هدفمندسازی مطلوب دارند. این رتبه‌بندی نمی‌تواند به تنهایی نشان‌دهنده اولویت فراگیر یک روش نسبت به سایر روش‌ها باشد زیرا به هزینه‌ها و محدودیت‌های مربوط به امکان‌پذیری هر کدام از این روش‌ها توجهی ندارد. به علاوه، نتایج رگرسیونی که نشان‌دهنده همبستگی^۱ میان روش‌هاست می‌تواند بیش از روابط علی مورد توجه باشد زیرا خود روش‌های هدفمندسازی از سوی اقدام‌کنندگان انتخاب شده‌اند.

هرواحداً، به میزان فوق‌العاده‌ای بر میزان دستاوردها تأثیر دارد. برخی از تغییرات با توجه به شرایط و موقعیت کشور قابل تبیین است. عملکرد برنامه‌های هدفمندسازی یا سطح درآمدی کشور (به عنوان شاخصی تقریبی برای ظرفیت اجرایی)، محدوده‌ای که دولت‌ها در آن نسبت به اقدامات خود پاسخگو شمرده می‌شوند و درجه نابرابری بهبود یافته است. به طور معمول، بکارگیری چند روش هدفمندسازی به طور همزمان، نتایج بهتری را به دست می‌دهد. عوامل ناپیدا^۲ نیز بسیاری از تفاوت‌های مربوط به موفقیت برنامه‌های هدفمندسازی را تبیین می‌کند. ظرفیت قابل توجهی برای بهبود طراحی و اجرای روش‌های هدفمندسازی وجود دارد. در صورتی که عملکرد برنامه‌های با موفقیت پایین، تا سطح میانه بهبود یابد، شاخص میانگین عملکرد برنامه‌ها از ۱,۳۸ به ۱,۵۵ افزایش خواهد یافت.

در فصل دوم، مرور مختصری بر هدفمندسازی، مزیت‌ها و هزینه‌های مربوط به آن و روش‌های ارزیابی عملکرد هدفمندسازی صورت می‌گیرد و یک طبقه‌بندی از روش‌های هدفمندسازی ارائه می‌شود. خوانندگان آشنا با این مباحث می‌توانند به فصل سوم مراجعه کنند. در فصل سوم، اسناد و شواهد کمی مربوط به دستاوردهای

^۱ Correlation

^۲ unobserved

برنامه‌های هدفمندسازی که از مرور گسترده مطالعات موجود بدست آمده است، مورد تحلیل قرار می‌گیرد. فصل چهارم، تحلیل‌های کمی را با بررسی کیفی روش‌های معمول هدفمندسازی تکمیل می‌کند و برای هر مورد تجربه‌های بین‌المللی؛ اینکه یک روش چگونه عمل می‌کند، چه معیارهایی برای بهبود عملکرد آن وجود دارد، اجرای هر روش چه هزینه‌های را ممکن است به همراه داشته باشد و شرایط مناسب برای بکارگیری هر روش چیست، مورد بررسی قرار می‌گیرد. فصل پنجم نیز به ارائه خلاصه و جمع‌بندی مباحث می‌پردازد.

پی‌نوشت‌ها

۱- برای جزئیات بیشتر پیرامون این مسئله و مسائل مربوط به گزارش‌های توسعه جهانی سال‌های ۱۹۹۷، ۱۹۹۸ و ۲۰۰۰ نگاه کنید.

۲- ما متوجه شدیم که اثرات اجتماعی اقدامات نیازمند توجه دقیق به این موضوع است که در صورت عدم وجود این اقدامات، ذینفعان ممکن است چه واکنشی نشان دهند. مطالعات اندکی درباره برنامه‌های رفاهی در کشورهای در حال توسعه، آن هم با دقت پایینی انجام شده است به استثنای دات^۱ و راولیون^۲ (۱۹۹۲)؛ راولیون و دات (۱۹۹۵)؛ یالان^۳ و راولیون (۱۹۹۹) و اسکوفاس^۴ (۲۰۰۱).

^۱ Datt

^۲ Ravallion

^۳ Jalan

^۴ Skoufias