

روش‌های شناسایی اقشار آسیب‌پذیر (اولین گام در هدفمندسازی یارانه‌ها)*

فرهاد خداداد کاشی^۱ و محمدنبی شهیکئی تاش^۲

در این مقاله، روش‌های مختلف شناسایی فقرا و هدفمندی در برنامه‌های مختلف اجرا شده در کشورهای دیگر بررسی و ارزیابی می‌شود. بررسی تجارب کشورها، الگوها و ابزارهای مورد استفاده آنها می‌تواند الگوی سیاستگذاری مناسب برای بکارگیری یک الگوی شناسایی مناسب که کمترین میزان خطای نوع اول و دوم را داشته باشد، ارایه نماید.

در این مقاله، الگوهای هدفمندی مانند ارزیابی فردی، خود هدفمندی، هدفمندی جغرافیایی و موارد دیگر اشاره شده است. در هر کدام از الگوهای یاد شده با انتخاب ابزارهایی (مانند آزمون وسیع، آزمون تقریب وسیع و موارد دیگر) می‌توان گروه‌های هدف را شناسایی کرد و تلاش شده است تا با توجه به تجارب جهانی و شاخص‌های عملکردی مرتبط با هدفمندی، بهترین ابزار شناسایی و هدفمندی معرفی گردد.

واژه‌های کلیدی: یارانه، هدفمند نمودن، شناسایی فقرا.

طبقه‌بندی JEL: H2.

مقدمه

هدفمندسازی، ابزاری برای بهبود کارایی برنامه‌های فقرزدایی و دیگر برنامه‌های حمایت اجتماعی از اقشار آسیب‌پذیر است. در واقع، هدفمندسازی از طریق انتقال منافع برنامه‌های ذکر شده به فقرا و واقعی، موجب افزایش کارایی این برنامه‌ها می‌شود. اساس روش هدفمندسازی، مبتنی بر تضمین

* این مقاله برگرفته از طرح تحقیقاتی با عنوان "روش‌های شناسایی اقشار آسیب‌پذیر" است که در وزارت رفاه و تامین اجتماعی

در سال ۱۳۸۸ انجام شده است.

۱. دانشیار دانشگاه پیام نور.

۲. دانشجوی دکتری و عضو هیئت علمی دانشگاه سیستان و بلوچستان.

انتقال منافع محدود مرتبط با برنامه‌های فقرزدایی به فقرای واقعی جامعه است. در واقع، در هدفمندی تلاش می‌شود تا هیچ فقیری یا هیچ گروهی از فقرا از برنامه حذف نشوند. از سویی دیگر، این روش‌ها با شناسایی فقرا از افراد غیر فقیر و حذف گروه دوم از برنامه، مانع اتلاف منابع شده و موجب می‌شوند تا منافعی که از یک بودجه ثابت نصیب فقرا می‌گردد، افزایش یابد و یا برای کاهش یک میزان مشخصی از فقر در جامعه، در بودجه مورد نیاز صرفه‌جویی گردد.

دولت‌ها معمولاً بودجه محدودی را برای فقرزدایی تخصیص می‌دهند و برای افزایش کارایی برنامه‌های حمایتی، روش‌های هدفمندسازی گوناگونی در دسترس است که در سه طبقه قابل تفکیک‌اند: ۱. هدفمندسازی بر اساس ارزیابی خانوار و افراد؛ ۲. هدفمندسازی طبقه‌ای؛ ۳. خودهدفمندی. هر کدام از این روش‌ها مزایا، محدودیت‌ها، هزینه‌ها و شرایط مطلوب اجرایی متفاوتی دارند.

بررسی متون موجود، نشان می‌دهند که در مرحله اجرا، بهترین روش برای هدفمندسازی وجود ندارد. زیرا، هر کدام از روش‌های ذکر شده مزایا و معایبی دارند و تحت شرایط خاصی مورد استفاده قرار می‌گیرند. به این دلیل، سیاستگذاران برای انتخاب یک روش صحیح هدفمندسازی که متناسب با ظرفیت اجرایی کشور باشد و اهداف برنامه را محقق نماید، می‌بایست ابتدا جزئیات مرتبط با روش‌های مختلف را بشناسند، سپس از طریق مقایسه شرایط موجود با روش‌های مختلف، روش مناسب را انتخاب نمایند.

در این تحقیق که در چهار بخش تدوین شده است، کلیات مربوط به روش‌های مختلف هدفمندسازی بررسی می‌شود. به این ترتیب که در بخش اول به طور اجمال روش‌های مختلف هدفمندسازی را طبقه‌بندی می‌نمایند. بخش دوم، به بررسی شاخص‌های عملکرد هدفمندی در کشورهای مختلف اشاره می‌کند. در بخش سوم مقاله، به ارزیابی روش‌های تشخیص هدفمندی اشاره شده است و در بخش چهارم، دلایل تفاوت عملکرد هدفمندی در کشورهای مختلف بررسی شده است و سرانجام در بخش پایانی جمع‌بندی موضوع و نتایج مقاله ارائه می‌شود.

۱. بررسی روش‌های هدفمندسازی

هدفمندسازی، تخصیص منابع محدود برنامه‌های فقر زدایی به فقرای جامعه است و تا حد امکان تلاش می‌شود تا هیچ فقیری یا هیچ گروهی از فقرا از برنامه حذف نشود. برای دستیابی به این هدف، در کشورهای مختلف از روش‌های گوناگونی برای هدفمندسازی منابع برنامه‌های فقرزدایی،

استفاده شده است که در یک طبقه‌بندی کلی می‌توان آنها را به سه روش اصلی تقسیم کرد که عبارت‌اند از:

۱. روش هدفمندسازی مبتنی بر ارزیابی فردی خانوار (IHA)^۱. این روش به اشکال مختلفی مانند: ارزیابی وسع و امکانات، (VMT)^۲، روش آزمون تقریب وسع (PMT)^۳ و روش شناسایی فقرا از طریق افراد محلی (CBT)^۴ قابل اجرا است.
۲. روش هدفمندسازی طبقه‌ای (CT)^۵.
۳. روش خودهدفمندسازی (ST)^۶.

۱-۱- هدفمندسازی مبتنی بر ارزیابی فردی خانوار

در این روش، توسط ادارات رفاه محلی و از طریق ارزیابی مستقیم، وضعیت بررسی می‌شود که آیا افراد یا خانوارها با توجه به معیارهای تعریف شده در برنامه، آسیب‌پذیرند یا خیر؟ این روش با توجه به سطح توسعه یافتگی کشورها، اطلاعات در دسترس و ظرفیت اجرایی و نهادی موجود در کشورهای مختلف در عمل به شکل‌های مختلفی اجرا شده است که در ادامه به بررسی این روش‌ها می‌پردازیم.

۱-۱-۱- روش ارزیابی وسع و امکانات

مبنای این روش این است که ابتدا، اطلاعات مربوط به درآمد، دارایی و مصرف خانوارها جمع‌آوری می‌شود. جمع‌آوری اطلاعات نیز می‌تواند به صورت مراجعه مستقیم کارمندان دولت یا نهادهای مربوط و هم از طریق مصاحبه با خانوارها و یا از طریق ارائه این اطلاعات توسط خود خانوارها به ادارات مربوطه انجام شود. سپس، این اطلاعات توسط مقامات محلی مورد بازبینی و ارزیابی قرار می‌گیرد و درستی آنها بررسی می‌شود. برای این ارزیابی، می‌توان به دو روش عمل کرد: در روش اول، نهادهای مرتبط از طریق بررسی اسناد مربوط به مالیات بر درآمد و دارایی و یا از طریق بررسی منابع مرتبط با صورتجلسات پرداخت^۷ اطلاعات گردآوری شده را مورد بازبینی

1. Individual Household Assessment
2. Verified Means Test
3. Proxy Means Test
4. Community – Based Test
5. Categorical Targeting
6. Self Targeting
7. Pay Stubs

قرار می‌دهد در روش دوم، از خانوارها در خواست می‌شود تا اسناد و مدارک لازم را ارایه نمایند که این اسناد می‌تواند فیش‌های آب، برق، گاز، تلفن، حقوق و دستمزد، اسناد مالیاتی و یا اسناد مرتبط با صورتحساب پرداخت‌ها باشد که با توجه سطح توسعه‌یافتگی کشور و اسناد موجود، انتخاب می‌شوند.

۲-۱-۱- روش آزمون تقریب

روش (PMT) عبارت از سیستمی است که بر اساس ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی قابل مشاهده خانوارها (ویژگی جمعیتی، سطح تحصیلات، کالاهای بادوام، کیفیت منزل مسکونی و مکان زندگی و موارد دیگر) نمره‌ای را به هر خانوار اختصاص می‌دهد. شاخص مورد نیاز در این روش و وزن‌های هر کدام از آنها با توجه به متغیرهای ذکر شده از طریق روش‌های آماری (معمولاً از روش رگرسیون و روش مؤلفه‌های اصلی) تعیین می‌شوند. در روش (PMT) داده‌های مرتبط با خانوارها پس از گردآوری، مورد ارزیابی و بررسی مجدد قرار می‌گیرند. یادآوری می‌شود که این ارزیابی یا از طریق مراجعه حضوری و یا توسط اسناد و مدارک مربوطه، انجام می‌شود.

اولین اقدام در طراحی روش (PMT) عبارت است از انتخاب تعداد محدودی متغیر که همبستگی بالایی با فقر دارند. در بیشتر مطالعات، متغیرهای انتخابی شامل شاخص‌هایی از وضعیت مکانی خانوار (شهر، روستا و موارد دیگر) کیفیت منزل مسکونی، مالکیت کالاهای بادوام، ساختار جمعیتی خانوار، وضعیت اشتغال و نوع شغل است. در برخی موارد، معیارهای جزئی نیز در مورد درآمد بکار گرفته می‌شوند. پس از انتخاب متغیرها، برای تعیین وزن هر متغیر از روش‌های آماری استفاده می‌شود که یک روش معمول، تحلیل رگرسیون است. این رگرسیون‌ها به صورت جداگانه در مناطق مختلف جغرافیایی و یا گروه‌های مختلف جمعیتی اجرا می‌شوند. زیرا، ممکن است وزن هر متغیر در مناطق مختلف و یا در گروه‌های مختلف جمعیتی، متفاوت باشد. کشورهای مختلف برای بکارگیری روش (PMT) از شاخص‌های مختلفی استفاده کرده‌اند که بررسی نتایج مطالعات آنها، نشان‌دهنده این است که برخی شاخص‌ها (متغیرها) در بیشتر کشورها مشترک بوده است. فهرستی از این متغیرها در جدول شماره یک، مشاهده می‌شود.

جدول ۱. متغیرهای مورد استفاده در کشورهای شیلی، کلمبیا، کاستاریکا، برزیل، مکزیک در روش (PMT)

شاخص	متغیرها
مکان زندگی	۱. شهر، روستا، منطقه شهرداری، استان. ۲. آدرس. ۳. شماره ملی.
کیفیت منزل	۱. آب لوله کشی ۲. برخورداری از برق ۳. سیستم دفع زباله ۴. سیستم دفع فاضلاب ۵. حمام و دستشویی ۶. مواد بکار رفته در کف ساختمان ۷. مواد بکار رفته در دیوار ساختمان ۸. مواد بکار رفته در سقف ساختمان
کالاهای بادوام	۱. تلویزیون رنگی ۲. یخچال ۳. ماشین لباسشویی ۴. تهویه هوا ۵. آبگرمکن ۶. خودرو
آموزش	۱. سطح تحصیلات ۲. نرخ باسوادی ۳. مرافق ها و کمک هزینه های تحصیلی
شغل و درآمد	۱. تعداد سال‌های اشتغال ۲. بیکاری ۳. متغیرهای درآمدی
سایر	۱. معلولیت یا ناتوانی ۲. متغیرهای سلامت ۳. متغیرهای بخش کشاورزی ۴. دریافت یارانه یا پرداخت انتقالی از سایر برنامه‌ها ۵. مهاجرت ۶. تعداد ساکنین

۱-۱-۳. روش شناسایی فقرا از طریق افراد محلی

در این روش، توسط گروهی از اعضای جامعه، رهبران، مقامات و یا معتمدان جامعه که منافع آنها مستقل از منافع برنامه حمایتی است، افراد آسیب‌پذیر شناسایی می‌شوند. برای مثال کارکنان، معلمان و مدیران مدرسه می‌توانند مجری برنامه‌های کمک آموزشی باشند؛ بزرگان و معتمدان روستا می‌توانند افراد مستحق دریافت کمک‌های مربوط به جبران خشکسالی را معرفی کنند. در روش (CBT) اعضای جوامع محلی به کمک کمیته مرکزی برنامه، مسئول شناسایی فقرا خواهند بود. ایده اصلی در طراحی این روش، این است که افراد محلی نسبت به مقامات اداری، دانش و اطلاعات بیشتری از وضعیت اقتصادی خانوارها دارند.

۲. روش هدفمندسازی طبقه‌ای

روش هدفمندسازی طبقه‌ای (CT) روشی است که در آن همه افراد یک طبقه خاص یا افراد ساکن در یک منطقه جغرافیایی خاص یا افراد یک سن خاص به عنوان افراد واجد شرایط برای دریافت منافع برنامه، شناسایی می‌شوند. هدفمندی جغرافیایی و هدفمندسازی دموگرافیکی حالت‌هایی خاص از روش هدفمندسازی طبقه‌ای است. در این روش، آسیب‌پذیری بر مبنای ویژگی‌های افراد

یا خانوارها که بسادگی قابل مشاهده‌اند و پنهان کاری در مورد آنها مشکل است، تعریف می‌شود. سن، جنس، نژاد، مالکیت، ترکیب جمعیتی، موقعیت جغرافیایی، شاخص‌های مرسوم‌اند که سهولت قابل مشاهده‌اند و در این روش کاربرد دارند.

در هدف‌مندی‌سازی جغرافیایی که یکی از مرسوم‌ترین اشکال روش هدف‌مندی‌سازی طبقه‌ای (CT) است، مناطق مختلف جغرافیایی بر اساس شاخص‌های مرتبط با فقر و رفاه رتبه‌بندی می‌شوند و سپس از بین آنها مناطق خاصی برای اجرای برنامه انتخاب می‌شود.

۳. روش خودهدف‌مندی‌سازی

منافع حاصل از این برنامه در اختیار همه افراد قرار می‌گیرد اما، طراحی آن طوری است که فقط فقرا در آن مشارکت کنند و افراد غیر فقیر تمایل به مشارکت در برنامه نداشته باشند. فاکتورهایی که در طراحی این برنامه برای کاهش انگیزه افراد غیر فقیر جهت مشارکت نداشتن در برنامه بکار می‌رود عبارت‌اند از: هزینه‌های خصوصی مشارکت، هزینه‌های کسرشان اجتماعی برای استفاده از منافع و خدمات برنامه و تفاوت در ترجیحات و الگوهای مصرفی افراد ثروتمند و فقیر و هماهنگ نمودن کیفیت خدمات یا منافع برنامه با الگوهای ترجیحات ذکر شده که می‌تواند مانع از مشارکت افراد غیر فقیر در برنامه گردد.

هزینه‌های مبادله می‌توانند کم یا زیاد، صریح یا ضمنی باشند و یا به صورت هزینه فرصت زمانی یا هزینه نقدی بر افراد تحمیل شوند. توجه به میزان هزینه مبادله در این برنامه‌ها بسیار مهم است زیرا، این هزینه می‌تواند نرخ مشارکت افراد در برنامه را بشدت تحت تاثیر قرار دهد.

برخی از برنامه‌های خود هدف‌مندی مستلزم تحمل هزینه‌هایی مانند صرف زمان برای ایستادن در صف برای کسب منافع، مراجعه به ادارات مربوطه و در برخی از موارد حتی مستلزم پرداخت‌های نقدی نیز هستند.

در جدول شماره دو، مزایا و معایب هر کدام از روش‌ها ذکر شده است.

جدول ۲. مقایسه محدودیت‌ها، مزایا و شرایط مناسب برای اجرای برنامه‌های مختلف هدفمندسازی

روش هدفمندسازی	مزایا	محدودیت‌ها	شرایط مناسب برای اجرا
آزمون وسع (VMT)	دقت این روش بالا است	- باید مبادلات اقتصادی، درآمد و هزینه‌های خانوارها مستند باشند. - ظرفیت اجرایی بالایی نیاز دارد. - موجب هزینه‌های انگیزشی منفی در مورد عرضه نیروی کار می‌شود.	- در کشورهایی که مبادلات، درآمدها و هزینه‌ها مستند باشند. - در کشورهایی که ظرفیت اجرایی و نهادی بالایی دارند. - منافع قابل توزیع، آتقدر بالا باشد که هزینه‌های اجرایی را توجیه کند.
آزمون تقریب وسع (PMT)	- امکان بکارگیری ویژگی‌های قابل مشاهده از خانوارها را دارد. - الگوی توزیع منافع علمی است و سیاسی نیست. - انگیزه منفی برای عرضه کار ایجاد نمی‌کند.	- به سطح گسترده‌ای از موارد و ستاد اجرایی که به سیستم کامپیوتری مجهز باشند نیاز است. - دقت آن در سطح خانوار بالا نیست. - نسبت به تغییرات کوتاه‌مدت در رفاه خانوارها حساس نیست.	- در کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته کاربرد دارد. - برای اندازه‌گیری و مقابله با فقر بلندمدت نه کوتاه‌مدت کاربرد دارد. - در برنامه‌های گسترده بازدهی سرانه آن بالا است.
شناسایی فقرا از طریق افراد محلی (CBT)	- افراد محلی اطلاعات بیشتری از فقرای محل دارند. - نیازها و معیار رفاهی به صورت محلی تعریف می‌شود. - هزینه‌های شناسایی را به جامعه تحمیل می‌کند.	- عدم همخوانی اهداف افراد محلی با اهداف برنامه. - موجب حذف برخی گروه‌های اجتماعی از برنامه می‌شود یا قدرت‌های محلی به وجود می‌آورد. - اگر به صورت محلی تعریف شود، ارزیابی و نظارت مشکل است.	- در شرایطی که جوامع محلی به خوبی تعریف شده باشند، همبستگی بالایی بین آنها باشد. - در برنامه‌هایی که هدف آنها پوشش دارند، درصد کوچکی از جمعیت است. - برای برنامه‌های کوتاه‌مدت با منافع اندک که نمی‌توان از ساختارهای پیچیده برای آنها استفاده کرد.
هدفمندسازی طبقه‌ای (CT)	- اجرای آن ساده است. - انگیزه منفی برای انجام کار ایجاد نمی‌شود. - آثار منفی کسر شأن اجتماعی ندارد. - ترکیب کردن آنها با سایر روش‌های هدفمندسازی ساده است.	- به شدت وابسته به صحت و دقت اطلاعات گردآوری شده است. - زمانی که فقر در مناطقی خاصی یا در بین طبقات خاصی تمرکز نداشته باشد، خوب عمل نمی‌کند. - از نظر سیاسی مشکل آفرین است.	- در کشورهایی که تفاوت قابل توجهی در استانداردهای زندگی بین مناطق مختلف و طبقات اجتماعی مختلف وجود دارد. - در کشورهایی که ظرفیت اجرایی آتقدر ضعیف است که می‌تواند منجر به عدم اجرای برنامه شود. - در کشورهایی که منافع برنامه‌ها در مکان‌هایی خاصی مانند مدارس، درمانگاه‌ها، روستا و ... توزیع می‌شود.
خود هدفمندسازی (ST)	- هزینه اجرایی پایین دارد. - موجب انگیزه ضعیف برای کار کردن نمی‌شود. - هزینه‌ها را بر جامعه تحمیل می‌کند.	- تحمیل هزینه‌های اجرایی به نفع پرندگان و در برخی موارد ممکن است منجر به کاهش شدید خالص منافع یا موجب عدم مشارکت شود. - هزینه مرتبط با کسر شأن اجتماعی در این روش می‌تواند بالا باشد. - ابزار مناسبی برای انتقال منافع زیاد نیست.	- در کشورهای با ظرفیت اجرایی پایین کاربرد دارد. - در کشورهای بی‌ثبات که افراد به صورت کوتاه‌مدت دچار فقر شده‌اند و از آن رهایی می‌یابند. - در جاهایی که ترجیحات و الگوهای مصرفی فقرا و افراد غیر فقیر متفاوت باشند.

شاخص‌های بررسی عملکرد هدفمندی

در این بخش، روش‌های مختلف شناسایی فقرا و هدفمندی در برنامه‌های مختلف اجرا شده در کشورهای دیگر را بررسی و ارزیابی می‌کنیم. توجه به تجارب کشورهای و الگوها و ابزارهای مورد استفاده می‌تواند الگوی سیاست‌گذاری مناسب در زمینه بکارگیری یک الگوی شناسایی که کمترین میزان خطای نوع اول و دوم را داشته باشد ارائه دهد.

برای بررسی عملکرد و پیامدهای اجرای هر کدام از روش‌های هدفمندی، از معیارهای متنوعی می‌توان استفاده کرد و با استفاده از این معیارها می‌توان تشخیص داد که برنامه مقابله با فقر در کاهش فقر و بازتوزیع هدفمند منابع بین گروه‌های مختلف درآمدی تا چه حد موفق بوده است. در واقع، می‌بایست بدانیم با اجرای هر برنامه هدفمندی به چه میزان دهک‌های مختلف درآمدی از این سیاست منتفع می‌شوند و باز توزیع مجدد به چه میزان سطح رفاه اجتماعی را افزایش می‌دهد.

برای پاسخ به این پرسش‌ها، دو شاخص متعارف یعنی، شاخص نسبت دریافتی خانوارها از کل پرداخت انتقالی و شاخص تعداد افراد یا خانوارهای منتفع شده در هر کدام از دهک‌های درآمدی مفید است. برای ارزیابی کمی، مفاهیم یاد شده از سطح درآمد خنثی و درآمد واقعی و مقایسه هر دو آنها می‌توان استفاده کرد. منظور از سطح درآمد خنثی، درآمدی است که هر کدام از دهک‌های درآمدی به صورت برابر از آن بهره‌مند می‌شوند. برای مثال، اگر دهک اول به میزان ۱۰ درصد و دو دهک اول به میزان بیست درصد از پرداخت‌های انتقالی بهره‌مند شود، به درآمد عاید شده درآمد خنثی می‌گوییم. بنابراین، طبق این شاخص عملکرد اگر چهار دهک اول به میزان ۶۰ درصد از منافع این طرح بهره‌مند شود، چون سطح درآمد خنثی برای این چهار دهک ۴۰ درصد است بنابراین، معیار عملکرد معادل $\frac{60}{40} = 1.5$ خواهد بود. هر گاه مقدار این شاخص بیش از یک باشد، هدفمندی به صورت مرفقی تحقق یافته است و در صورتی که مقدار شاخص کوچکتر از یک باشد، برنامه حمایتی به صورت غیر مرفقی اجرا شده است.

بانک جهانی با بررسی عملکرد ۸۵ برنامه حمایتی که در ۳۶ کشور مختلف دنیا انجام شده است میزان موفقیت این برنامه‌ها را از طریق شاخص عملکرد، ارزیابی نمود. نتایج این بررسی عبارت است از:

۱. با محاسبه شاخص عملکرد در همه ۸۵ برنامه حمایتی، مشخص می‌شود که مقدار این شاخص، از پراکندگی قابل توجهی دارد که دلایل موفقیت برخی از برنامه‌ها و عدم موفقیت برخی

دیگر است. مقدار این شاخص بین ۰/۲۸ تا ۴ در بین کشورهای بررسی شده، نوسان داشته است. طبق این شاخص، کشورهایی که به ۴ نزدیک بوده‌اند، عملکرد بهتری داشته‌اند و کشورهایی که به ۰/۲۸ نزدیک بوده‌اند، عملکرد ضعیفی داشته‌اند.

۲. مشاهده می‌شود که حدود ۲۵ درصد از برنامه‌های هدفمندی که در راستای فقرزدایی و توزیع عادلانه‌تر منابع در بین کشورها اجرا شده است، شاخص عملکرد، کوچکتر از یک بوده است و نشان دهنده این است که گروههای هدف (فقرا) در نتیجه اتخاذ سیاست هدفمندی، از منافع تخصیص یافته کمتری بهره‌مند شده‌اند و برنامه هدفمندی به اهداف مورد نظرش دست نیافته است. به عبارت دیگر، الگوی هدفمندی غیرمترقی بکار رفته است.

۳. با بررسی برنامه‌های هدفمندی و طبقه‌بندی کشورهای مورد مطالعه، مشخص شد که مقدار شاخص عملکرد برای بیشتر کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی (MENA) و کشورهای زیر صحرای آفریقا (SSA) بین ۰/۲۸ تا ۰/۷۸ بوده است. به عبارتی، نتوانسته‌اند به باز توزیع مناسبی از درآمد و امکانات و همچنین به اهداف برنامه‌های هدفمندی دست یابند.

علاوه بر این، ده کشوری که بدترین برنامه هدفمندی را اجرا کرده‌اند نیز در این منطقه جغرافیایی قرار داشته‌اند و میانه شاخص عملکرد ۰/۶۰ بوده است. یادآوری می‌شود، نکته قابل مشاهده در بین کشورهایی که عملکرد ضعیفی در هدفمندی داشته‌اند، ابزار شناسایی فقرا است. نتایج مطالعات انجام شده نشان‌دهنده این است که این کشورها ابزار علمی مناسبی برای تشخیص فقرا و گروههای هدف بکار نبرده‌اند.

۴. با بررسی ده کشوری که بهترین عملکرد هدفمندی را داشته‌اند، مشخص می‌شود که شاخص عملکرد بین ۲/۰۲ تا ۴ نوسان داشته و دارای میانگین ۲/۱۵ بوده است. با بررسی موردی کشورهای موفق در هدفمندی، در می‌یابیم که بیشتر این کشورها در منطقه آمریکای لاتین، کارائیب (LAC)، کشورهای اروپایی شرقی، روسیه و کشورهای آسیای میانه (ECA) واقع بوده‌اند. با بررسی برنامه هدفمندی ۱۰ کشور، نکات مهمی قابل تشخیص است که در ادامه به آنها می‌پردازیم.

الف- هشت کشور از ده کشور برتر که شاخص عملکردی بالایی داشته‌اند، پرداخت نقدی را به‌عنوان الگوی هدفمندی خود اتخاذ نموده‌اند.

ب- کشورهای موفق در اجرای برنامه هدفمندی از ابزار علمی مناسب برای شناسایی فقرا استفاده کرده‌اند، به طوری که ۹ مورد از ۱۰ کشور برتر از روش آزمون وسع (MT) و آزمون تقریب وسع و هدفمندی جغرافیایی استفاده کرده‌اند.

ج- نکته قابل توجه دیگر در مورد این ده کشور، این است که هفت مورد از این کشورها، کشورهایی با درآمد بالا بوده‌اند.

ارزیابی روش‌های تشخیص فقرا

بدیهی است که نیازمند یک معیار علمی هستیم تا به وسیله آن فقرا را در جامعه شناسایی کنیم و دچار خطای نوع اول و دوم در سیاست‌گذاری و تشخیص فقرا نشویم. بنابراین، در این بخش با توجه به تجارب کشورها و ابزار مورد استفاده آنها، میزان موفقیت هر کدام از این روش‌ها را بررسی می‌کنیم.

در بخش قبل، به الگوهای هدفمندی مانند ارزیابی فردی، خود هدفمندی، هدفمندی جغرافیایی و موارد دیگر اشاره شد. در هر کدام از الگوهای یاد شده با انتخاب ابزارهایی (مانند آزمون وسع، آزمون تقریب وسع و ...) گروه‌های هدف شناسایی می‌شدند. اکنون می‌بایست بتوانیم با توجه به تجارب جهانی و شاخص‌های عملکرد مرتبط با هدفمندی، بهترین ابزار شناسایی و هدفمندی را معرفی نماییم.

همانطور که در جدول شماره ۳ مشاهده می‌شود، مقایسه‌ای در مورد ۸۵ برنامه هدفمندی انجام شده است و علاوه بر این، روش‌های هدفمندی نیز در مورد هر کدام ذکر شده است. مقایسه شاخص عملکرد روش‌های مختلف هدفمندی، بیانگر این است که بیشترین تعداد شاخص عملکرد مربوط به روش‌های ارزیابی فردی با میانگین ۱/۵۰ است و پس از آن مربوط به روش‌های طبقه‌بندی با میانگین ۱/۳۳ بوده است.

نکته مهم دیگر، این است که کشورهایی که از آزمون وسع (MT) برای شناسایی فقرا استفاده کرده‌اند، شاخص عملکردی بالایی (در حدود ۱/۵۵) داشته‌اند و علاوه بر این، کشورهایی که از آزمون تقریب وسع (PMT) استفاده کرده‌اند و توانسته‌اند بخوبی گروه‌های هدف را شناسایی کنند هم شاخص عملکردی ۱/۵۰ داشته‌اند.

بنابراین، با استناد به مشاهدات جهانی و ابزارهای مورد استفاده نتیجه می‌گیریم که روش هدفمندی مبتنی بر ارزیابی فردی، عملکرد موفق‌تری داشته است و بکارگیری ابزارهایی مانند آزمون

روش‌های شناسایی افشار آسیب پذیر ... ۶۳

وسع (PM) و آزمون تقریب وسع در مقایسه با سایر روش‌های دیگر برای شناسایی متغیرها مناسب‌تر بوده است.

جدول ۳. میزان هدفمندی روش‌های شناسایی فقرا

روش‌های هدفمندی	حجم نمونه (تعداد برنامه‌ها)	میان‌شاخص عملکردی مرتبط با هدفمندی
کل روش‌های بکار رفته	۸۵	۱/۲۵
روش‌های ارزیابی فردی	۳۷	۱/۵۰
آزمون وسع (MT)	۲۶	۱/۵۵
آزمون تقریب وسع (PMT)	۷	۱/۵۰
شناسایی فقرا از طریق افراد محلی (CBT)	۶	۱/۴۰
روش‌های طبقه‌بندی (CA)	۵۸	۱/۳۲
جغرافیایی	۳۳	۱/۳۳
کودکان و جوانان	۲۶	۱/۵۳
سالندان	۱۲	۱/۱۶
سایر روش‌های طبقه‌بندی	۱۷	۱/۳۵
روش‌های خود هدفمندی	۳۸	۱/۱۰
شغل	۶	۱/۸۹
مصرف	۲۵	۱/۰۰
CB (معرفی مجامع محلی) ^۱	۷	۱/۱۰

۴. دلایل تفاوت شاخص عملکرد هدفمندی در کشورها

اکنون این پرسش مطرح است که چرا برخی از کشورها در اجرای برنامه‌های حمایتی هدفمندی موفق‌تر از سایر کشورها عمل کرده‌اند؟ آیا میزان موفقیت به نوع روش شناسایی فقرا بستگی دارد؟ در جدول شماره چهار، نتایج مربوط به هر کدام از روش‌های هدفمندی و تاثیر آن بر شاخص عملکردی در قالب معادلات رگرسیونی ارائه شده است.

در مدل رگرسیونی اول، چگونگی تاثیر مشخصه‌های هر کشور مانند درآمد، نابرابری و مسئولیت‌پذیری دولت ارائه شده است. در این معادله رگرسیونی، درآمد به وسیله لگاریتم (GDP) سرانه (بر مبنای برابری قدرت خرید PPP) براساس سال ۱۹۹۵ لحاظ شده است. علاوه بر این، فرضیه مطرح شده در این مدل، بیانگر این است که هر چه ثروت و منابع درآمدی یک کشور افزایش یابد، ظرفیت نهادی کسب می‌کند که می‌تواند یک برنامه هدفمند خوب و موفق را اجرا نماید.

یادآوری می‌شود که مسئولیت‌پذیری دولت بر اساس مطالعات کافمن^۱، کوای^۲ و زوید - لاباتون^۳ (۱۹۹۹) در این مدل رگرسیونی لحاظ شده است. در شاخص کافمن و همکاران از ابعاد مختلف و با استفاده از یک معیار ترکیبی درجه مسئولیت‌پذیری دولت‌ها با توجه به وظایف کلاسیکی دولت‌ها، مورد توجه قرار گرفته است.

نتایج مدل رگرسیونی اول، نشان می‌دهد که هر چه سطح درآمد سرانه کشورها بالاتر باشد، منابع و ظرفیت نهادی مناسبی بر اجرای مناسب یک برنامه هدفمندی فراهم است. موضوع مهم دیگر، مسئولیت‌پذیری دولت‌ها است. نتیجه این مدل رگرسیونی، نشان می‌دهد هر چه مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی دولت‌ها بیشتر باشد، برنامه‌های فقر زدایی و هدفمند کردن موفق‌تر بوده‌اند و شاخص عملکردی بهبود یافته است.

در مدل رگرسیونی دوم، تاثیر روش‌های مختلف هدفمندی بر شاخص عملکردی بررسی شده است. در این مدل رگرسیونی از متغیر مجازی برای ۹ روش هدفمندی استفاده شده است. به عبارت دیگر، برای روش متداول ارزیابی فردی (آزمون وسع (MT)، آزمون تقریب وسع (PMT) و ارزیابی محلی (CA))، چهار روش هدفمندی مبتنی بر طبقه‌بندی (جغرافیایی، سالمندان، کودکان و سایر) و دو روش خود هدفمندی (نیازهای شغلی و مشاغل اجتماعی مبتنی بر هدفمندی) از متغیرهای مجازی استفاده شده است.

نتیجه این مدل رگرسیونی، نشان می‌دهد که هدفمندی مبتنی بر آزمون وسع (MT)، هدفمندی جغرافیایی و خود هدفمندی بر مبنای شغل، تاثیر معنادارتری در بهبود شاخص عملکرد هدفمندی داشته است و منافع اجرای آن بیشتر به گروه‌های هدف و فقرا منتقل شده است.

در مدل رگرسیونی سوم، اثر درآمد سرانه به همراه روش‌های متنوع هدفمند سازی بر شاخص عملکرد هدفمندی بررسی شده است. طبق این مدل رگرسیونی، می‌توان نتیجه گرفت که هر چه سطح درآمد کشورها بالاتر باشد، شاخص عملکردی بالاتری در مورد هدفمندی داشته‌اند. به طوری که ۱۰ درصد افزایش در سطح درآمد سرانه منجر به ۱/۸ درصد بهبود شاخص عملکردی هدفمندی می‌شود.

در مدل رگرسیونی چهارم، همه متغیرهای کنترل و غیرکنترل (به عبارتی متغیرهایی که مشخصه‌های هر کشور و روش‌های هدفمندی را نشان می‌دهد) استفاده شده است.

-
1. Kaufmann
 2. Kraay
 3. Zoido - Lobaton

با مقایسه چهار رگرسیون برآوردی اول، می‌توان نتیجه گرفت که انتخاب خود هدفمندی جغرافیایی در کشورهایی که نابرابری در آمد بالاتری داشته‌اند، نقش معناداری در بهبود شاخص عملکرد هدفمندی داشته‌اند.

مدل رگرسیونی پنجم و ششم در دو شرایط مختلف دیگر به بررسی تاثیر متغیرهای کنترل و غیرکنترل بر شاخص عملکردی اشاره دارد. در رگرسیون پنجم، سطح متغیر مورد نظر بوده است، در حالی که در چهار رگرسیون اول، لگاریتم متغیرها در مدل لحاظ شده است. علاوه بر این، در رگرسیون ششم بجای تحلیل در میانگین متغیرها در میانه متغیرها مدل ارزیابی شده است و همگی برای تأیید نتایج مدل‌های اولیه، انجام است.

جدول ۴. تحلیل چند متغیره از عملکرد هدفمندی در کشورها

متغیرهای مدل رگرسیونی	نتایج اولیه				
	مدل (۱)	مدل (۲)	مدل (۳)	مدل (۴)	متغیر وابسته در سطح مدل (۵)
لگاریتم GDP سرانه	۰.۱۲۰ (۲.۱۰۰)	۰.۱۸۱ (۳.۲۷)	۰.۱۵۰ (۲.۹۵)	۰.۲۰۱ (۲.۸۸)	۰.۱۳۳ (۲.۳۵)
لگاریتم مسئولیت‌پذیری دولت	۰.۱۶۱ (۲.۰۶)	۰.۱۷۶ (۲.۸۸)	۰.۲۱۷ (۲.۵۲)	۰.۲۱۷ (۲.۵۲)	۰.۱۵۹ (۱.۶۵)
لگاریتم ضریب جینی	۰.۳۶۳ (۱.۷۵)	۰.۱۱۰ (۰.۳۴)	۰.۴۳۹ (۱.۱۷)	۰.۴۳۹ (۱.۱۷)	۰.۳۳۳ (۱.۱۴)
آزمون قابلیت‌ها (PM)	۰.۲۸۴ (۲.۴۳)	۰.۲۸۵ (۲.۵۹)	۰.۳۰۰ (۲.۹۰)	۰.۳۹۷ (۲.۸۴)	۰.۳۰۶ (۲.۳۶)
آزمون قابلیت‌ها با متغیرهای غیر در آمدی (PMT)	۰.۲۵۲ (۱.۴۳)	۰.۱۰۸ (۰.۷۴)	۰.۰۷۸ (۰.۴۵)	۰.۰۲۱ (۰.۱۰)	۰.۰۵۴ (۰.۲۸)
ارزیابی محلی (CA)	۰.۱۹۸ (۰.۹۷)	۰.۱۱۹ (۰.۵۹)	۰.۰۱۲ (۰.۰۹)	۰.۰۱۷ (۰.۱۰)	۰.۱۵۶ (۰.۵۹)
هدفمندی جغرافیایی	۰.۲۶۰ (۲.۷۲)	۰.۳۳۶ (۳.۲۵)	۰.۳۴۱ (۳.۲۳)	۰.۳۸۱ (۲.۵۶)	۰.۳۷۰ (۲.۴۲)
هدفمندی با تأکید بر سالمندان	۰.۳۷ (۱.۹۸)	۰.۰۸۹ (۰.۶۸)	۰.۱۱۷ (۰.۹۹)	۰.۱۲۴ (۰.۷۵)	۰.۱۴۵ (۰.۵۹)
هدفمندی با تأکید بر کودکان	۰.۱۹۸ (۱.۹۸)	۰.۱۲۸ (۱.۳۴)	۰.۱۴۰ (۱.۵۳)	۰.۱۳۱ (۰.۹۴)	۰.۱۸۸ (۱.۸۹)
سایر هدفمندی‌های مبتنی بر طبقه بندی	۰.۱۳۲ (۰.۸۸)	۰.۰۲۸ (۰.۲۲)	۰.۱۳۷ (۱.۱۳)	۰.۰۶۱ (۰.۳۲)	۰.۰۸۸ (۰.۴۲)
هدفمندی بر مبنای شغل	۰.۵۱۱ (۳.۶۶)	۰.۴۰۴ (۳.۷۴)	۰.۴۰۴ (۳.۷۳)	۰.۶۵۰ (۲.۸۳)	۰.۳۱۴ (۰.۲۲)
مشاغل احتمالی مبتنی بر هدفمندی	۰.۰۱۸ (۰.۱۷)	۰.۰۱۲ (۰.۱۱)	۰.۰۲۹ (۰.۲۴)	۰.۱۱۷ (۰.۶۸)	۰.۱۴۹ (۱.۱۲)
آزمون فیشر (F)	۳.۴۹	۳.۵۶	۵.۴۱	۷.۲۰	۵.۸۹
ضریب تعیین مدل (R2)	۰.۳۱	۰.۴۰	۰.۴۸	۰.۵۴	۰.۵۷
تعداد مشاهدات (n)	۸۴	۸۵	۸۵	۸۴	۸۴

- منظور آن است که ۵ مدل دیگر لگاریتم متغیرها در معادلات رگرسیونی لحاظ شده است اما در مدل شماره پنج فقط سطح متغیر بدون لگاریتم لحاظ شده است.
- مقادیر داخل پرانتز بیانگر آماره t است.

در مدل رگرسیونی ششم، در محاسبات پارامترها بجای سنجش انحرافات نسبت به میانگین، مبنای سنجش انحرافات میانه متغیرها در نظر گرفته شده است. ویژگی این روش آن است که پارامترهای برآوردی کمتر تحت تاثیر مشاهدات دور افتاده قرار می گیرند. همانطور که مشاهده می شود، نتایج مدل رگرسیونی ششم شباهت زیادی به نتایج مدل رگرسیونی چهارم دارد. بنابراین، مدل رگرسیونی پنجم و ششم برای تائید نتایج مدل های دگرسیونی اول و تائید آن بکار رفته است. در جدول پنجم، به بررسی تاثیر تعداد روش های هدفمندی بر شاخص عملکردی هدفمندی می پردازیم. در واقع، با بررسی کشورهای مختلف و تعداد روش های هدفمندی بکار رفته در این کشورها، می توان تاثیر کمی تعداد روش ها بر شاخص عملکردی را ارزیابی کرد. نتایج جدول پنجم بیانگر آن است که هر چه تعداد روش های هدفمندی متنوع تری در برنامه هدفمندی کشورها بکار رود، شاخص عملکردی بهبود می یابد. به طور میانگین با بکارگیری یک روش هدفمندی همراه با روش قبل، شاخص عملکرد هدفمندی ۱۵ درصد بهبود یافته است. برای مثال، کشورهایی که بیش از سه روش هدفمندی را به صورت همزمان و برنامه ریزی شده در راستای فقر زدایی بکار برده اند، موفقیت معناداری در بهبود عملکرد هدفمندی را تجربه کرده اند.

جدول ۵. تاثیر تعداد شاخص های هدفمندی بر شاخص عملکرد هدفمندی

متغیرها	مدل رگرسیونی دوم	مدل رگرسیونی اول
تعداد روش های هدفمندی استفاده شده	۰/۱۸۲ (۱/۶۶)	۰/۱۶۵ (۳/۹۷)
کشورهایی که دو روش هدفمندی استفاده کرده اند.	۰/۱۸۲ (۱/۶۶)	
کشورهایی که از سه روش هدفمندی همزمان استفاده کرده اند.	(۲/۸۸)	
کشورهایی که چهار یا پنج روش هدفمندی را استفاده کرده اند.	۰/۵۳۳ (۳/۱۱)	
لگاریتم GDP سرانه	۰/۱۴۱ (۲/۹۳)	۰/۱۴۱ (۳/۰۶)
لگاریتم مسئولیت پذیری دولت (voice)	۰/۲۳۲ (۳/۰۷)	۰/۲۲۹ (۳/۴۹)
لگاریتم ضریب جینی	۰/۲۷۸ (۱/۳۱)	۰/۲۸۰ (۱/۳۵)
آماره F	۵/۰۸	۶/۴۲
ضریب تعیین (R ²)	۰/۴۱	۰/۴۲
تعداد مشاهدات	۸۴	۸۴

۵. جمع‌بندی و ارائه نتایج

در مجموع با ارزیابی مدل‌های رگرسیونی، می‌توان به این نتیجه دست یافت که تفاوت در ساختار و ویژگی کشورها دلیل تفاوت معنادار در شاخص عملکرد هدفمندی در کشورهای مختلف بوده است. به عبارت دیگر:

۱. کشورهایی که ظرفیت نهادی مناسب و سطح درآمد سرانه بالاتری داشته‌اند در جهت‌دهی منابع هدفمندی بسوی گروه‌های هدف و فقرا موفق‌تر بوده‌اند.
۲. کشورهایی که درجه مسئولیت‌پذیری بالا در انجام وظایف کلاسیکی خود داشته‌اند در اجرای برنامه‌های هدفمندی، موفق‌تر بوده‌اند.
۳. کشورهایی که ضریب جینی بالاتر و توزیع ناعادلانه درآمد در جامعه داشته‌اند، به دلیل شناسایی راحت‌تر اқشار آسیب‌پذیر و گروه‌های هدف، در اجرای برنامه هدفمندی و برخورداری این گروه‌ها از منافع هدفمندی، موفق‌تر بوده‌اند.
۴. کشورهایی که از روش هدفمندی بر مبنای آزمون وسع و هدفمندی با توجه به مناطق جغرافیایی استفاده کرده‌اند، شاخص عملکردی بالاتر داشته‌اند.
۵. کشورهایی که از روش‌های متنوع هدفمندی به صورت همزمان استفاده کرده‌اند، دارای شاخص عملکردی بالاتری بوده‌اند.
۶. کشورهایی که در هدفمندی بر برنامه‌های مبتنی بر پرداخت نقدی تاکید داشته‌اند، کارایی بیشتری داشته‌اند.
۷. هدفمندی، مبتنی بر ارزیابی تقریب وسع (PMT)، ارزیابی محلی (CA) و هدفمندی با توجه به کودکان، نتایج معناداری در بهبود شاخص عملکردی داشته است، اما خود هدفمندی مبتنی بر مصرف، تاثیر معناداری نداشته است.
۸. کمترین میزان کارایی در هدفمندی، مبتنی بر هدفمندی سالمندان، مشاغل اجتماعی مبتنی بر هدفمندی و خود هدفمندی مبتنی بر مصرف، بوده است.

منابع

- Ahmed, A.U., Boudid, H.E. and ALI, S. M. (1998), "Performance of the Egyptian Food Subsidy System: Distribution, use, Leakage, Targeting and Cost-Effectiveness", Draft Report for the United States Agency for International Development (USAID).
- Ali, S.M. and Adams, R. H. (1996), "The Egyptian food Subsidy System: Operation and Effects on Income Distribution", *World Development*, 24(11): PP. 1777-1791.
- Austin, J.E. (1980). *Confronting urban malnutrition: the design of nutrition Programs*. World Bank Staff Occasional Papers, No. 28. Washington, DC.
- Baker, J. and Grosh, M. (1994), "Poverty Reduction through Geographic Targeting: how well does it work?" *World Development*, 22(7): PP. 983-995.
- Brownie C., Habicht, J.P. and Cogill, B. (1986), "Comparing Indicators of Health or Nutritional Status". *American Journal of Epidemiology*, 124(6): PP. 1031-1044.
- Campbell, C.C. (1991), "Food Insecurity: A Nutritional Outcome or a Predictor variable?" *Journal of Nutrition*, 121(3): PP. 408-415.
- Glewwe, P. (1992), "Targeting Assistance to the Poor: Efficient Allocation of Transfers when Household Income is Unobserved," *Journal of Development Economics*, Vol. 38, PP. 297-321.
- Glewwe, P. and Kanaan, O. (1989), "Targeting Assistance to the Poor: A Multivariate Approach Using Household Survey Data", Discussion Paper, No. 94. Coventry, UK, University of Warwick, Department of Economics, Development Economics Research Centre.
- Grosh, M.E. (1994), *Administering Targeted Social Programs in Latin America: from Platitudes to Practice*, Washington, DC, World Bank.
- Habicht, J.P., Meyers, L.D. and Brownie, C. (1982), "Indicators for Identifying and Counting the Improperly Nourished", *American Journal of Clinical Nutrition*, 35(5) (Supplement): PP. 1241-1254.
- Haddad, L. and Kanbur, R. (1992), "Intra-Household Inequality and the Theory of Targeting", *European Economic Review*, Vol. 36.
- Haddad, L., Chung, K. and Yasoda Devi, P. (1993), "Alternative Approaches to Locating the food and Nutrition Insecure: Work in Progress in South India", *Economic and Political Weekly*, 30 (7-8): PP. 392-402.
- Jha, S. (1992), "Consumer Subsidies in India: is Targeting Effective?" *Development and Change*, 23(4): PP. 101-128.
- Kain, J. and Uauy, R. (1997), *Targeting Strategies Used in Supplementary Feeding Programmers in Chile: Recent Experience and Lessons Learned*. Report for FAO.
- Lipton, M. and Vander GAAG, J., EDS. (1994), *Including the Poor*. Washington DC, World Bank, Regional and Sectoral Studies.
- Pinstrup-Andersen, P. (1989), "Food Subsidies in Developing Countries: IFPRI food Policy Statement, Food and Nutrition Bulletin", Vol. 11, No. 2, Tokyo, The United Nations University Press.
- Ravallion, M. (1993), "Poverty Alleviation Through Regional Targeting: A Case Study for Indonesia", In Hoff *et al.*, eds. *The Economics of Rural Organization*,

- Oxford, UK, Oxford University Press.
- Ravallion, M. and Sen, B. (1994), "Impacts on Rural Poverty of land-based Targeting: Further Results for Bangladesh". *World Development*, 22(6): PP. 823-838.
- Riley, F. (1997), "A Guide to Targeting and the Design of Food and Nutrition Interventions", Background Paper for FAO.
- Sharp, K. (1998), *Between Relief and Development: Targeting food aid for Disaster Relief in Ethiopia*, London, Relief and Rehabilitation Network, Overseas Development Institute.
- Shoham, J. and Borton, J. (1989), *Targeting Emergency food aid: methods used by NGOs during the Response to the African food Crisis of 1983-1986*, Relief and Development Institute.
- Valadez, J. and Bamberger, M., EDS. (1994), *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries: a Handbook for Policymakers, Managers, and Researchers*, Washington, DC, World Bank, Economic Development Institute.
- Van de walle, D. and Nead, Eds. (1995), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Washington, DC, World Bank.



