

سیاست هدفمندسازی یارانه‌ها؛ مرور برخی از تجربیات جهانی و آموزه‌های برای ایران

شیوا پروایی^۱، جمشید امینی^۲

چکیده

هدفمندسازی یارانه‌ها یکی از سیاست‌های حمایتی در راستای دسترسی هدفمند گروه‌های هدف به منابع حمایتی و کاهش خطای شمول و طرد در اجرای سیاست‌های حمایتی و رفاهی است. در مقاله پیش رو پس از توضیح انواع یارانه‌ها و شیوه‌های هدفمندی و شناسایی گروه‌های هدف، به برخی از تجربیات هدفمندسازی یارانه‌ها در کشورهای در حال توسعه اشاره شده است. مرور تجربیات کشورها نشان می‌دهد حمایت‌های نقدی غیرمشروط، حمایت از گروه‌های جمعیتی خاص به‌ویژه اقشار آسیب‌پذیر، برقراری تور ایمنی اجتماعی و توسعه پوشش حمایتی، تعیین اصول شفاف و عادلانه در تفکیک خانواده‌های پردرآمد از کم‌درآمد، شبکه‌های حمایت اجتماعی هدفمند، اصلاحات تدریجی، اطلاع‌رسانی عمومی و ایجاد شفافیت برای آگاه‌سازی مردم از فرصت‌ها و مزایای طرح، اصلاح الگوی مصرف انرژی، برنامه‌های محرومیت‌زدایی، توسعه حمل‌ونقل عمومی و ارتقای نظام تأمین اجتماعی و خدمات بهداشتی و درمانی از مهم‌ترین اقدامات جبرانی کشورها در راستای اجرای اصلاحات در زمینه هدفمندسازی یارانه‌هاست. این برنامه‌ها در راستای افزایش اعتماد اجتماعی، کاهش فقر، حمایت و همراهی سیاسی شهروندان، جلوگیری از آشوب‌های اجتماعی، کاهش نارضایتی‌های اجتماعی و به‌طور کلی پیشبرد اصلاحات در یارانه‌ها کمک‌کننده است. این تجربیات می‌تواند راهنمای سیاست‌گذاری اجتماعی یارانه‌ها در ایران باشد.

واژگان کلیدی: هدفمندسازی یارانه‌ها، سیاست‌گذاری اجتماعی، تجربیات جهانی، آموزه‌های سیاستی.

مقدمه

یارانه‌ها اختصاص می‌یابد (Tabor, 2002). در شرایط

فقدان هدفمندی یارانه‌ها در نظام رفاهی و حمایتی، خطاهایی در اصابت حمایت‌های اجتماعی به گروه‌های هدف ایجاد می‌شود. خطای شمول^۳ به معنای پرداخت یارانه‌ها به غیرفقر و شمول برخی از ثروتمندانی است که مستحق دریافت یارانه نیستند.

طرح پرداخت یارانه‌ها یکی از اشکال حمایت اجتماعی و رفاهی در هر جامعه‌ای است. استقرار نظام حمایت اجتماعی و پرداخت یارانه به‌عنوان بخشی از برنامه‌های کاهش فقر ضرورت دارد و سهم زیادی از درآمد ملی و بودجه دولت‌ها در کشورهای مختلف به

Shiva.Parvaii@ut.ac.ir

Amini_ut@yahoo.com

3. Inclusion Error

۱. دکترای جامعه‌شناسی دانشگاه تهران، جامعه‌شناس و پژوهشگر سیاست‌گذاری اجتماعی
۲. دکترای مدیریت آموزش عالی. مدیر کل دفتر یارانه‌های نقدی و غیرنقدی سازمان هدفمندی یارانه‌ها
۳. افرادی که در گروه هدف نیستند، اما ناخواسته از منفعت اجرای اصلاح یارانه‌ها استفاده می‌کنند. در این شرایط، افراد غیرفقیر به‌عنوان فقیر شناسایی می‌شوند و در نتیجه، در برنامه تحت پوشش قرار می‌گیرند (کودی و دیگران، ۲۰۰۴: ۳۱).

از سه ویژگی محیط سیاست‌گذاری (کاهش حداکثری فقر یا افزایش رفاه اجتماعی، محدودیت بودجه‌ای و هزینه-فرصت) نشئت می‌گیرد (کودی و دیگران، ۲۰۰۴: ۲۲). در چند دهه اخیر، در نظام پرداخت یارانه‌ها در راستای هدفمندسازی بیشتر اصلاحاتی صورت گرفته است که مرور این تجربیات در راستای سیاست‌گذاری اجتماعی یارانه‌ها در ایران مفید است. در مقاله حاضر، پس از توضیح انواع یارانه و شیوه هدفمندی و شناسایی گروه‌های هدف تحت پوشش، به برخی از تجربیات جهانی هدفمندسازی یارانه‌ها در کشورهای در حال توسعه اشاره می‌شود و در نهایت، در راستای اجرای بهتر اصلاحات یارانه‌ها پیشنهادهایی ارائه می‌شود.

۱- انواع یارانه‌ها

یارانه‌ها شامل یارانه‌های نقدی (شامل همگانی و گزینشی) و شبه‌نقدی (شامل مشروط و غیرمشروط) است. یارانه‌های همگانی بدون در نظر گرفتن درآمد و وضعیت اشتغال، پرداخت نقدی با نرخ ثابت را برای همه شهروندان فراهم می‌کند. در این سیاست، یارانه پرداختی به اندازه‌ای است که خانوار بدون هیچ منبع درآمدی دیگر و تنها با اتکا به درآمد پایه همگانی بتواند از پس هزینه‌های ضروری زندگی روزمره برآید (Torry, 2016). در مقابل، یارانه‌های گزینشی پرداخت‌هایی هستند که به افراد کم‌درآمد تعلق می‌گیرد و مقدار پرداختی با توجه به میزان درآمد

در مقابل، خطای عدم شمول یا طرد^۱ به معنای محرومیت فقرا از برنامه و عدم پرداخت یارانه‌ها به فقرا یکی از مهم‌ترین مشکلات نظام‌های رفاهی و حمایتی است. بنابراین، هدف‌مندی برای تأمین حمایت اجتماعی مقرون‌به‌صرفه برای اقشار فقیر و آسیب‌پذیر بسیار کلیدی است. هدف‌گیری صحیح به هدایت منابع به گروه هدف پیش‌بینی‌شده کمک می‌کند تا خطاهای حذف و شمول به سمت ذی‌نفعان پیش‌بینی‌شده و گروه هدف اصلی هدایت شود (Sdravovich et al, 2014).

هدفمند کردن یارانه‌ها سیاست حمایتی است که منابع مالی را به سمت اقشاری که واقعاً به آن نیاز دارند، هدایت می‌کند، در مصرف منابع مالی صرفه‌جویی می‌کند و کارایی سیاست‌ها و هدفمندی حمایت‌ها را افزایش می‌دهد (Grosch et al, 2008: 24). هدفمند کردن سیاست‌های حمایتی با هدف افزایش سطح برخورداری گروه‌های آسیب‌پذیر از حمایت‌ها از جمله مباحث نوین در زمینه دخالت دولت و اجرای سیاست‌های حمایتی و افزایش کارایی نظام حمایت اجتماعی است. در واقع، رویکرد هدفمندی یارانه‌ها در نظر دارد از طرفی همه گروه‌های نیازمند و آسیب‌پذیر تحت پوشش این حمایت‌ها قرار گیرند و از طرف دیگر، افراد غیرآسیب‌پذیر که جزو گروه هدف سیاست‌های حمایتی نیستند از این حمایت‌ها برخوردار نباشند. هدفمندسازی سازوکاری برای شناسایی کارآمدتر افراد و خانوارهای واجد شرایط است که انگیزه آن

1. Exclusion Error

گروه هدفی که منفعت حاصل از اجرای اصلاح یارانه‌ها را دریافت نمی‌کنند. در این شرایط، افراد فقیر به عنوان غیرفقیر شناسایی می‌شوند و در نتیجه، از دسترسی به برنامه کنار گذاشته می‌شوند (کودی و دیگران، ۲۰۰۴: ۳۱).

هدفمندسازی یارانه‌ها به شیوه‌های ارزیابی فردی/خانواری، هدفمندسازی طبقه‌ای و روش خودانتخابی (خوداظهاری) است (کودی و دیگران، ۲۰۰۴: ۳۸) که در این بخش به تفصیل بحث می‌شود.

۱-۲- هدفمندی فردی/خانواری^۲

در این روش، شناسایی خانوارها یا افراد دقیق است و هدفمندی با استفاده از شیوه‌های ترکیبی صورت می‌گیرد. ارزیابی فردی/خانواری روشی است که بر اساس آن، مقام اجرایی به‌طور مستقیم خانوار به‌خانوار یا فرد به‌فرد را مورد ارزیابی قرار می‌دهد که آیا متقاضی شرایط برخورداری از مزایای برنامه را دارد یا نه (همان: ۳۹). سه نمونه رایج هدفمندی فردی/خانواری شامل آزمون وسع ساده^۳، آزمون تقریب وسع^۴ و هدفمندسازی اجتماع‌محور^۵ است. آزمون وسع، شکلی از ارزیابی فردی/خانواری است که به مقایسه منابع درآمدی افراد یا خانوارها می‌پردازد. کاربرد آزمون وسع نیازمند جمع‌آوری داده‌ها در خصوص درآمد کل خانوارها یا افراد است و اثربخشی شناسایی جامعه هدف بر مبنای آزمون وسع تا اندازه زیادی به توانایی گردآوری داده‌های معتبر درآمدی مانند اطلاعات شغلی، مالیاتی، منابع درآمدی بانکی و دیگر اطلاعات دست‌اول درباره درآمد خانوارها، ثروت یا مصرف خانوارها و توان هزینه‌های اجرایی وابسته است. در این روش بررسی می‌شود که آیا استانداردهای قابل مشاهده زندگی که منعکس‌کننده درآمد یا ثروت است، با

می‌تواند کم یا زیاد باشد (Ravallion, 2015). پرداخت‌های نقدی گزینشی عمدتاً برنامه‌های مبتنی بر آزمون وسع و سنجش استطاعت مالی است. افزون‌بر یارانه‌های نقدی، یارانه‌های شبه‌نقدی^۱ نیز سیاست حمایتی رایجی است. یارانه‌های شبه‌نقدی حمایت‌های دولتی است که هزینه‌های خانوارها را برای گروه مشخصی از کالاهای اجتماعی کاهش می‌دهد که از جمله آن‌ها می‌توان به کالاهای ارائه‌شده برای برخی کالاهای خاص و اعتبارات مالیاتی برای جبران هزینه‌های شخصی خانوار مانند مسکن، سلامت و آموزش اشاره کرد (Tabor, 2002). یارانه شبه‌نقدی می‌تواند مشروط یا غیرمشروط باشد (Fiszbein & Schady, 2009). در نقل‌وانتقالات مشروط، واگذاری منابع منوط به تحقق شرایط خاصی است. برخی از انتقالات نیز می‌توانند بدون قید و شرط باشند؛ به شکل انتقال منابع به خانواده‌های فقیر بدون الزامات و وجود شروط. برای مثال، مستمری‌های اجتماعی سالمندی، کمک‌هزینه زایمان و مستمری‌های اجتماعی برای افراد ناتوان و معلول (Oliveira & Cravo, 2019). بنابراین، یارانه‌ها اشکال مختلفی دارد که هر کشور با توجه به شرایط اجتماعی-اقتصادی و نیز اهداف حمایتی خاص خود انتخاب می‌کند.

۲- شیوه هدفمندی و شناسایی گروه‌های هدف

شناسایی گروه هدف تحت پوشش، مرحله‌ای مهم در هدفمند کردن یارانه‌هاست. سه روش غالب

1. Near-Cash Transfers
2. Individual and Household Targeting
3. Means Test
4. Proxy Means Test
5. Community Base Targeting



ریش سفیدان روستا) تصمیم می‌گیرند که چه افرادی از اجتماع باید از مزایا استفاده کنند و واجد شرایط دریافت مزایا هستند. در این روش، این ایده وجود دارد که اطلاعات محلی درباره شرایط زندگی خانوارها ممکن است نسبت به نتایج حاصل از آزمون استطاعت مالی اجرا شده توسط مددکاران اجتماعی دولت یا آزمون استطاعت مالی تقریبی صحت بیشتری داشته باشد (همان: ۴۱). درباره این شیوه از هدف‌گذاری، سیاست‌گذاران باید آموزش‌های کافی را به اعضای اجتماع محلی ارائه دهند تا اطمینان حاصل کنند که معیارهای استحقاق به‌طور مساوی و بدون تبعیض یا برچسب‌زنی اعمال می‌شود (کارمونا و نایست، ۱۳۹۸: ۲۲).

۲-۲- هدفمندی طبقه‌ای^۱

هدفمندی طبقه‌ای روشی است که بر اساس آن، همه افراد گروهی مشخص برای مثال، گروه مشخص سنی یا منطقه خاص جغرافیایی مستحق دریافت مزایا تشخیص داده می‌شوند. سن، جنسیت، نژاد، مالکیت زمین، ترکیب جمعیتی یا موقعیت جغرافیایی مقوله‌های رایجی هستند که به راحتی بررسی می‌شوند. برای مثال، برنامه‌های تغذیه مکمل برای کودکان زیر ۵ سال در کشورهای فقیر یا مستمری‌های غیرحق بیمه‌ای برای سالمندان (کودی و دیگران، ۲۰۰۴: ۴۲-۴۱). هدفمندی جغرافیایی^۲ و هدفمندی جمعیتی^۳ دو شکل رایج هدفمندی طبقه‌ای است.

آمارهای گزارش شده سازگار است یا نه؟ (همان: ۳۹). در این روش، مقام رسمی مثلاً کارمند دولت به‌طور مستقیم و به شکل خانواربه‌خانوار یا فردبه‌فرد ارزیابی می‌کند که آیا متقاضی برای اینکه تحت پوشش برنامه حمایتی قرار بگیرد، مستحق است یا نه؟ (همان: ۹۶). دقت این روش بالا و مناسب کشورهای است که در آن مبادلات، درآمدها و هزینه‌ها مستند و شفاف باشد. همچنین، برای کشورهای مناسب است که ظرفیت اجرایی و نهادی بالایی دارند و منافع قابل توزیع به‌قدری بالاست که هزینه‌های اجرایی را توجیه می‌کند (همان: ۹۷).

در آزمون تقریب و سع از سیستمی استفاده می‌شود که برای خانوارهای متقاضی امتیازی را محاسبه می‌کند. این امتیاز بر مبنای ویژگی‌های خانوار مانند موقعیت و کیفیت محل سکونت، مالکیت کالاهای بادوام، ساختار جمعیتی خانوار، آموزش و مشاغل اعضای بزرگسال خانوار محاسبه و نمره‌ای اختصاص داده می‌شود (همان: ۴۱-۴۰). در این روش، استحقاق از طریق مقایسه نمره خانوار با یک نقطه آستانه معین و از پیش تعیین‌شده ارزیابی می‌شود (همان: ۹۷). افزون‌براین، در این روش اطلاعات ارائه‌شده توسط متقاضی با جمع‌آوری اطلاعات بر پایه بازدید از منزل متقاضی توسط مأمور برنامه یا با ملزم کردن متقاضی به ارائه مدارک مکتوب درباره بخشی از اطلاعات به اداره برنامه بررسی و تأیید می‌شود (همان: ۴۱).

در هدفمندی اجتماعی‌محور، رهبران اجتماع محلی (برای مثال، انجمن اولیا-مربیان در مدرسه یا

1. Categorical Targeting
2. Geographical Targeting
3. Demographical Targeting

بی‌سرپرست، زنان خودسرپرست و زنان باردار نیازمند حمایت) می‌توانند گروه هدف تحت پوشش باشند (کودی و دیگران، ۲۰۰۴: ۱۴۵-۱۴۳).

۲-۳- هدفمندی خوداظهاری^۱

در این روش، مهم‌ترین عامل برای تشخیص افراد مستحق و تخصیص منابع، تصمیم خود افراد یا خانوارها برای دریافت یا عدم دریافت یارانه است. در روش خودانتخابی یا خوداظهاری، استحقاق حالت همگانی دارد، اما در برنامه سازوکارهایی برای ترغیب فقیرترین‌ها برای استفاده از مزایای برنامه و عدم استفاده غیرفقرانندیشیده شده است. برای مثال، محدود کردن پرداخت‌های انتقالی از طریق ارائه آن در زمان‌های معین یا الزام به ایستادن افراد در صف و پرداخت مزایای غیرنقدی به صورت اجناس درجه دو. یارانه‌های عمومی مواد غذایی یکی از اشکال هدفمندی خودانتخابی است و خانوارها مزایای آن را از طریق مصرف کالا به دست می‌آورند (همان: ۴۳-۴۲).

۳- تجربیات جهانی هدفمندی یارانه‌ها

در راستای برنامه‌ریزی برای اصلاح نظام یارانه‌ها، لازم است تجربیات کشورهای دیگر به خصوص کشورهای در حال توسعه که اخیراً به اصلاح نظام پرداخت یارانه پرداخته‌اند و همچنین، کشورهای دارای تجربه نزدیک به ساختار اجتماعی و اقتصادی ایران، مورد بررسی قرار گیرد. این تجربیات می‌تواند برای سیاست‌گذاری اجتماعی یارانه‌ها در ایران مورد استفاده قرار گیرد. تجربه کشورهای اندونزی، اکوادور

در هدفمندی جغرافیایی، استحقاق برای دریافت مزایا بر اساس محل سکونت فرد متقاضی تعیین می‌شود. در این روش، داده‌های موجود در نقشه‌های فقر مورد استفاده قرار می‌گیرد (همان: ۹۹). در صورت به‌کارگیری هدف‌گذاری جغرافیایی، معیارهای انتخاب مناطق باید شفاف و عینی باشد و انتخاب باید بر اساس نیازهای محلی باشد نه بر اساس منافع سیاسی و انتخاباتی (کارمونا و نایست، ۱۳۹۸: ۲۲). در این روش، مناطق مختلف جغرافیایی بر اساس شاخص‌های مرتبط با فقر و رفاه رتبه‌بندی و سپس از بین آن‌ها، مناطق خاصی برای اجرای برنامه انتخاب می‌شود. این روش در شرایطی که تفاوت‌های زیادی در استانداردهای زندگی در مناطق مختلف وجود دارد، مناسب است. بر اساس هدف‌گیری مبتنی بر جغرافیای محل سکونت، خانواده‌های ساکن مناطق محروم، عشایر، روستاهای دورافتاده و مناطق حاشیه‌نشین می‌تواند بخشی از گروه‌های هدف باشد.

هدفمندی جمعیتی بر اساس سن یا جنس نیز یکی از اشکال رایج هدفمندی است. در این روش، گروه‌هایی از جمعیت جامعه مانند سالمندان، کودکان و زنان سرپرست خانوار بر مبنای معیارهای روشن و قابل مشاهده برای دریافت مزایا انتخاب می‌شوند. با هدف‌گیری جمعیتی، برخی اقشار اجتماعی خاص برای مثال، مبتنی بر سن و سال (کودکان یا سالمندان دهک‌های درآمدی پایین)، آسیب‌پذیری جسمی-ذهنی (مانند بیماران خاص، بیماران صعب‌العلاج، معلولان و ازکارافتادگان به‌ویژه در طبقات اجتماعی پایین) و آسیب‌پذیری اجتماعی (مانند خانواده‌های



و جمهوری دومینیکن از پژوهش مؤید و دیگران^۱ تونس، مراکش، سودان، یمن و موریتانی از پژوهش (۲۰۲۱) و تجربه دیگر کشورها مانند مصر، اردن، اسدرالویچ و دیگران^۲ (۲۰۱۴) استخراج شده است.

جدول ۱- تجربیات هدفمندی یارانه‌ها در کشورهای مختلف

کشورهای مورد مطالعه	اصلاحات قیمتی	اقدامات جبرانی	شیوه هدفمندی
اندونزی (۲۰۰۵)	افزایش یارانه سوخت (گاز، نفت، بنزین و گازوئیل) و برق	اجرای برنامه‌های رفاهی در راستای محافظت از خانوارهای در معرض خطر در برابر افزایش قیمت‌ها، جلب حمایت عمومی، جلوگیری از افزایش نرخ فقر و کاهش آثار نامطلوب افزایش قیمت انرژی بر فقرا برقراری حمایت نقدی غیرمشروط (BLT) افزون بر هزینه برای آموزش، بهداشت و برنامه‌های زیرساختی روستایی	انتخاب گروه هدف از طریق ترکیبی از هدف‌گیری اجتماع‌محور، خودارزیابی، داده‌های از پیش موجود و آزمون تقریب و سوس
اکوادور (۲۰۱۹)	حذف یارانه‌های گازوئیل و بنزین دو برابر شدن قیمت گازوئیل و افزایش ۲۵ درصدی قیمت بنزین	سیستم حمایت اجتماعی از خانواده‌های فقیر و برخی از اقشار (کودکان، سالمندان و معلولان) حمایت درآمدی هدفمند از خانواده‌های کم‌درآمد دارای فرزندان زیر ۱۸ سال، خانواده‌های فقیر با توانایی انجام دادن فعالیت‌های مولد و درآمدزا، سالمندان کم‌درآمد بالای ۶۵ سال و افراد آسیب‌پذیر معلول	حمایت درآمدی هدفمند از طریق هدفمندی جمعیتی
دومینیکن (۲۰۰۸)	حذف یارانه عمومی (برای LPG و برق)	معرفی دو برنامه انتقال هدفمند برای خانوارهای فقیر و رانندگان سیستم حمل‌ونقل که برای امرار معاش خود به LPG ارزان قیمت متکی بودند ایجاد برنامه شبکه تأمین اجتماعی سراسری ایجاد پایگاه داده‌های ملی خانوارهای کم‌درآمد	تعیین وضعیت فقر با آزمون وسوس
مصر (۲۰۱۳-۲۰۱۲)	کاهش تدریجی یارانه‌های انرژی مانند بنزین، گازوئیل، نفت کوره و برق	برای کمک به کاهش قاچاق، برای مالکان خودرو کارت هوشمند برای مصرف بنزین و گازوئیل صادر شده است افراد برای مصرف تا ۵۰ کیلووات ساعت در ماه از افزایش قیمت حذف خواهند شد سیستم انتقال نقدی هدفمند برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر تکمیل بانک اطلاعاتی خانواده‌های آسیب‌پذیر و تشکیل کمیته‌ای برای نظارت بر تهیه و معرفی برنامه‌های انتقال نقدی طراحی شبکه‌های حمایت اجتماعی هدفمند ارائه برق ارزان قیمت برای مصرف خانوارها تا سقف معین (به اصطلاح تعرفه‌های حیاتی) ارائه غذای یارانه‌ای در مقادیر محدود از طریق کارت‌های جیره‌بندی و کالا برگ‌ها	آزمون وسوس
اردن (۲۰۱۲)	افزایش تعرفه برق متناسب با میزان مصرف	برنامه انتقال نقدی برای کاهش آثار اجتماعی اصلاح یارانه‌ها انتقال نقدی بسیار سخاوتمندانه و درعین حال، تلاش برای محدود کردن دسترسی از طریق آزمون تقریب و سوس	آزمون تقریب و سوس
موریتانی (۲۰۱۲)	اصلاح قیمت سوخت به‌ویژه گازوئیل	یارانه‌های مواد غذایی اضطراری	هدفمندی جمعیتی

1. Moayed et al.
2. Sdravovich et al.

کشورهای مورد مطالعه	اصلاحات قیمتی	اقدامات جبرانی	شیوه هدفمندی
	افزایش تعرفه برق	برنامه دائمی هدفمند با هدف کاهش تعداد خانوارهای در معرض خطر ناامنی غذایی اجرای برنامه انتقال نقدی با پوشش ۱۰۰۰۰ خانوار آسیب‌پذیر حمایت اجتماعی گسترده‌تر مانند غذای رایگان در مدارس، غذا در برابر کار و حمایت از زنان باردار	
مراکش (۲۰۱۲)	افزایش قیمت گازوئیل، بنزین و نفت کوره	پوشش برنامه آموزشی Tayssir و برنامه بیمه درمانی Ramed افزایش منابع صندوق انسجام اجتماعی به‌ویژه برای تأمین مالی زنان بیوه در شرایط ناامن و معلولان حمایت از حمل‌ونقل عمومی برای کاهش تأثیر افزایش قیمت سوخت برنامه عمومی صندوق ملی برای توسعه انسانی در راستای پوشش گروه‌های آسیب‌پذیر برنامه Tayssir برای جلوگیری از ترک تحصیل در ۵ منطقه جغرافیایی، پرداخت کمک‌هزینه تحصیلی به دانش‌آموزان، مشروط به رعایت شرایط (غیبت در مدرسه کمتر از چهار بار در ماه)	آزمون وسیع و هدفمندی جمعیتی
سودان (۲۰۱۲)	افزایش قیمت بنزین، گازوئیل و LPG به میزان ۴۷ درصد، ۳۳ درصد و ۱۵ درصد آزادسازی قیمت شکر	تعدیل حقوق به‌طور متوسط حدود ۱۰۰ SDG (یا ۱۷/۵ دلار) برای همه کارمندان دولت تخصیص کمک هزینه ماهانه ۱۵۰ SDG برای حدود ۵۰۰۰۰۰ خانواده فقیر شهری کاهش حق بیمه برای بیمه درمانی برای حدود ۵۰۰۰۰۰ خانواده فقیر معافیت از هزینه مدرسه و حمل‌ونقل برای افراد معلول	آزمون وسیع و هدفمندی جمعیتی
تونس (۲۰۱۳)	افزایش قیمت بنزین، گازوئیل و تعرفه برق به‌طور متوسط ۷ تا ۸ درصد	برنامه‌های اجتماعی از جمله تعرفه جدید برق برای حمایت از خانوارهایی که کمتر از ۱۰۰ کیلووات ساعت در ماه برق مصرف می‌کنند برنامه مسکن اجتماعی جدید برای خانواده‌های نیازمند و افزایش درآمد مردم افزایش تعداد خانواده‌های ذی‌نفع و تحت پوشش در سیستم انتقال نقدی موجود برای فقرا (Pnafn) از ۲۲۰۰۰۰ به ۲۵۰۰۰۰ افزایش کمک‌هزینه تحصیلی برای کودکان و دانشجویان	آزمون وسیع و هدفمندی جمعیتی
یمن (۲۰۱۰)	افزایش قیمت بنزین، گازوئیل و نفت سفید به‌طور متوسط حدود ۳۰ درصد	نقل‌وانتقالات نقدی مشروط با بهبود هدف‌گذاری فقر با فرمول آزمون وسیع طرح کارهای عمومی توسعه صندوق اجتماعی	آزمون وسیع

مأخذ: Sdravich et al, 2014; Moayed et al, 2021.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد راهکارها

سرمایه اجتماعی و حمایت مردمی برخوردارند، صادق است. برنامه انتقال نقدی باید آماده باشد و هم‌زمان با افزایش قیمت‌های حامل‌های انرژی اجرا شود. این امر این اعتماد اجتماعی را تضمین می‌کند که دولت می‌تواند به وعده‌های خود عمل کند.

مرور تجربیات کشورهای مورد مطالعه نشان می‌دهد زمان در هدفمندی یارانه‌ها و افزایش قیمت حامل‌های انرژی بسیار مهم است. صرفاً وعده انتقالات نقدی در آینده کافی نیست. این موضوع به‌ویژه درباره دولت‌هایی که از سطوح پایین‌تری از



دولت اکوادور در سال ۱۹۹۸، قیمت گاز خانگی، بنزین و سوخت دیزلی را افزایش داد که با تظاهرات عمومی مواجه و ناچار از تغییر سیاست خود شد (Moayed et al, 2021).

تعیین اصول شفاف، عادلانه و یکسان در تفکیک خانواده‌های پردرآمد از کم‌درآمد اهمیت اساسی دارد؛ برای نمونه تجربه اندونزی نشان داد نبود شفافیت و یکسان نبودن قوانین تمیز منجر به بروز نارضایتی‌هایی در بین مردم این کشور شده است (Ibid). حمایت و همراهی سیاسی شهروندان نیز برای پیشبرد اصلاحات مهم است. تجربه کشورهای مورد مطالعه نشان داد که نبود همراهی سیاسی موجب اختلال در اجرای اصلاحات می‌شود. هر دولتی باید دست‌کم بخشی از هزینه یارانه‌های انرژی را صرف کاهش فقر، توسعه آموزش، توسعه حمل‌ونقل عمومی، ارتقای خدمات بهداشتی و دیگر برنامه‌های توسعه اجتماعی کند.

حذف یارانه‌ها باید تدریجی و همراه با معرفی یا افزایش شبکه‌های حمایت اجتماعی هدفمند باشد. برای مثال، به شکل نقل‌وانتقالات نقدی یا کالا برگ هدفمند برای جبران خسارت کسانی که از قیمت‌های بالاتر متضرر می‌شوند. بنابراین، اصلاحات تدریجی برای انطباق با ابزارهای حمایت اجتماعی و تأسیس تور ایمنی اجتماعی مناسب‌تر است. برنامه‌های جبرانی مؤثر باید مشخص کنند که گروه‌های هدف چه کسانی هستند و همه کسانی را که در معرض خطر از دست دادن معیشت و رفاه هستند، هدف قرار دهند. در همه موارد، این شامل گروهی بسیار بزرگ‌تر از آن‌هایی است که زیر خط فقر قرار دارند.

افزایش قیمت‌ها نباید پیش از پرداخت نقدی باشد و بهتر است پیش از افزایش قیمت‌ها، برنامه پرداخت نقدی یارانه‌ها و شیوه و میزان حمایت از برخی گروه‌های جمعیتی به‌ویژه اقشار آسیب‌پذیر روشن شده باشد. حذف و اصلاح یارانه‌ها بدون پرداخت‌های نقدی موفقیت لازم را به دست نمی‌آورد. همچنین، پرداخت یارانه نقدی به خانواده‌ها به‌ویژه خانواده‌های دهک‌های درآمدی پایین نقش مهمی در کاهش فقر دارد.

برقراری تور ایمنی اجتماعی و پوشش حمایتی و حمایت و همراهی سیاسی شهروندان برای پیشبرد اصلاحات یارانه‌ها بسیار مهم است. ایجاد سازوکارهای حمایت اجتماعی پیش از تلاش‌ها برای اصلاح یارانه‌ها برای ایجاد حمایت عمومی از اصلاحات و اقشار آسیب‌پذیر ضروری است. مرور تجربه برخی از کشورها نشان می‌دهد در کشورهایی که اصلاحات قیمتی سریع و بدون برنامه‌ریزی دنبال شده، موجب ناآرامی‌های اجتماعی گشته است؛ زیرا کاهش سریع یارانه‌ها و افزایش قیمت‌ها می‌تواند مقاومت ناگهانی مردم را به دنبال داشته باشد. برای مثال، تجربه کشور اندونزی نشان می‌دهد این کشور در سال ۱۹۹۷، به دلیل نبود تور ایمنی اجتماعی و عدم همراهی شهروندان، برای جلوگیری از آشوب‌های اجتماعی ناچار شد دوباره یارانه‌های سوخت را اجرا کند (Moayed et al, 2021). در اردن، در سال ۱۹۸۸، تلاش برای افزایش قیمت‌های سوخت به ناآرامی اجتماعی، شورش و سقوط نخست‌وزیر منجر شد (Sdrlevich et al, 2014).



طرح بیشتر به نفع صاحبان سرمایه و ثروتمندان جامعه است. اگر پیش از اجرای طرح، برنامه گسترده و منسجمی برای اطلاع‌رسانی عمومی شکل می‌گرفت، پیدایش این نارضایتی‌ها به حداقل می‌رسید. تجربه کشور تونس (Sdralevich et al, 2014) درباره آشوب‌های پس از آزادسازی قیمت‌های انرژی، این کشور را بر آن داشت تا از آن‌پس، پیش از اجرای برنامه‌های جامع در زمینه رفاه اجتماعی، افکار عمومی را برای تغییر قیمت‌ها آماده کند و مدت‌ها پیش از آن، از طریق رسانه‌ها، به آگاه‌سازی مردم و توجیه برنامه‌های اقتصادی خود پردازد.

مرور تجربه کشورها نشان می‌دهد که ایجاد شبکه حمایت اجتماعی گسترده عنصر مهمی در اصلاحات موفق است. انتقال وجه نقدی که در اردن برای کاهش تأثیر اصلاحات یارانه‌ها انجام شد، به ۷۰ درصد جمعیت رسید. در اندونزی، دولت ۳۵ درصد از جمعیت را هدف قرار داده که بیش از دو برابر تعداد خانوارهایی است که زیر خط فقر زندگی می‌کنند (Moayed et al, 2021). بنابراین، اگر نقل و انتقالات نقدی جامع نیست باید گسترده باشد.

ایجاد تعادل بین اقدامات جبرانی ضروری و فوری مانند نقل و انتقالات نقدی با سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت مثلاً در حوزه‌های بهداشت و درمان و آموزش یا نظام تأمین اجتماعی مهم است. صرف انتقالات نقدی ممکن است در کوتاه‌مدت کمی فقر را کاهش دهد، اما در بلندمدت، کارایی و تأثیرگذاری مناسب را ندارد. برای، مثال در کشور سودان یکی از اقدامات جبرانی، کاهش حق بیمه برای بیمه درمانی

اگر شرایط برای انتقالات عمومی فراگیر فراهم نیست و درصد افراد فقیر بالاست، بهتر است که با سازوکارهای شناسایی درست، گروه‌های هدف نیازمند حمایت تحت پوشش قرار بگیرند. برای مثال، تجربه کشور اندونزی نشان می‌دهد پرداخت‌های یارانه‌ای در این کشور تنها به خانواده‌های کم‌درآمد محدود بوده و همه خانوارها را شامل نشده است. در اندونزی، برنامه‌های رفاهی از جمله حمایت نقدی غیرمشروط (مجموعه‌ای از انتقال‌های نقدی ماهانه بدون قید و شرط به فقرا) در راستای محافظت از خانوارهای در معرض خطر در برابر افزایش قیمت‌ها و جلوگیری از افزایش نرخ فقر و کاهش آثار نامطلوب افزایش قیمت انرژی بر فقرا انجام شد. در کشور اکوادور نیز حمایت درآمدی هدفمند با هدفمندی جمعیتی دنبال شد و از این طریق از برخی گروه‌های جمعیتی مانند کودکان، سالمندان و معلولان نیازمند و متعلق به خانواده‌های کم‌درآمد حمایت شد (Ibid).

اطلاع‌رسانی عمومی، ایجاد شفافیت برای آگاه کردن مردم از هزینه‌های یارانه‌ها و نشان دادن مزایای اصلاحات و غلبه بر مقاومت‌های شهروندان در راستای همراهی سیاسی شهروندان برای پیشبرد اصلاحات کمک‌کننده است. در اندونزی، در سال ۲۰۰۳، با شروع مرحله جدیدی از هدفمندی یارانه‌ها، موج عظیمی از اعتراض‌های مردمی شکل گرفت (Ibid)؛ زیرا به دلیل نبود منابع اطلاع‌رسانی کافی و درست در این باره، این باور غلط در ذهن اقشار متوسط و کم‌درآمد جامعه شکل گرفته بود که پیشرفت

- پیامدهای اجتماعی و اقتصادی ناشی از اصلاحات یارانه‌ها و افزایش قیمت‌ها.
- حمایت درآمدی پایه در شکل انتقالات نقدی بی‌قیدوشرط به سه دهک درآمدی پایین و کالاذدایی از خدمات رفاهی در راستای کاهش و پیشگیری از ناامنی‌های اقتصادی، فقر و نابرابری.
 - اجرای طرح کف مساعدت اجتماعی یا برنامه تضمین حداقل درآمد با اولویت‌دهی به گروه‌های هدف آسیب‌پذیر مبتنی بر آزمون وسع و استطاعت مالی فرد یا خانوار.
 - حمایت‌های اجتماعی پایدار از برخی گروه‌های هدف مانند کودکان کار و خیابان، سالمندان کار، متکدیان، زباله‌گردها و بی‌خانمان‌ها، مهاجران قانونی و غیرقانونی نیازمند حمایت، ایتام نیازمند حمایت، معلولانی که توان اشتغال ندارند، سالمندان بالای ۶۵ سال بدون درآمد و ناتوان از کار و آسیب‌پذیر، زنان سرپرست خانوار نیازمند حمایت، کودکان بازمانده از تحصیل و سه دهک درآمدی پایین.
 - تداوم بودجه نهادهای حمایتی از محل هدفمندکردن یارانه‌ها مبتنی بر استحقاق‌سنجی مددجویان.
 - شناسایی گروه‌های هدف نیازمند حمایت (دهک‌های کم‌درآمد) و حذف گروه‌های پردرآمد از حمایت‌های یارانه نقدی و نیز تعیین شاخص‌ها و معیارهای مشخص و معتبر برای استحقاق‌سنجی.
- حدود ۵۰۰۰۰۰ خانواده فقیر یا معافیت از هزینه مدرسه و حمل‌ونقل برای افراد معلول بود (Sdralevich et al, 2014).
- در برخی از کشورها نیز سیاست اصلاح الگوی مصرف انرژی اجرا شده است. تجربه مصر ارائه برق ارزان‌قیمت برای مصرف خانوارها تا سقف معینی (به اصطلاح تعرفه‌های ضروری) را نشان می‌دهد. در این کشور، افراد با مصرف ۵۰ کیلووات ساعت در ماه، از افزایش قیمت‌ها حذف خواهند شد. برای کمک به کاهش قاچاق بنزین و گازوئیل نیز برای مالکان خودرو، کارت هوشمند صادر شده است (Ibid).
- در مجموع، پیشنهادات زیر در راستای اجرای بهتر اصلاحات یارانه‌ها مفید است.
- اطلاع‌رسانی عمومی و ایجاد شفافیت در رسانه‌های عمومی برای آگاه‌سازی مردم از هزینه‌ها، فرصت‌ها و مزایای اصلاحات یارانه‌ها در راستای دستیابی به همراهی اجتماعی و سیاسی شهروندان.
 - اجرای برنامه‌های رفاهی حمایت نقدی در راستای محافظت از خانوارهای در معرض خطر در برابر افزایش قیمت حامل‌های انرژی و جلوگیری از افزایش نرخ فقر.
 - حمایت درآمدی هدفمند از طریق هدفمندی جمعیتی و طراحی نظام حمایت اجتماعی برای برخی گروه‌های جمعیتی خاص مانند افراد زیر ۱۸ سال، سالمندان بالای ۶۵ سال و معلولان ناتوان از کار مبتنی بر سنجش استطاعت مالی در راستای ایجاد اعتماد اجتماعی و جلوگیری از

امکانات رفاهی با توجه به توسعه نامتوازن در کشور.

- اصلاح الگوی مصرف انرژی با تشویق شهروندان به مصرف بهینه انرژی و برخورداری از معافیت‌ها و ارتقای سواد انرژی شهروندان.
- تداوم مصرف بنزین و گازوئیل با استفاده از صدور کارت هوشمند برای شهروندان برای پیشگیری و کاهش قاچاق انرژی.
- افزایش تسهیلات حمل‌ونقل عمومی برای دسترسی بیشتر و کاهش هزینه‌های حمل‌ونقل شهروندان.

منابع

- کارمونا، مگدالنا سپالودا و کارلی نایست (۱۳۹۸). *رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی*. ترجمه محسن آرامش‌پور و مریم ابراهیمی، تهران: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
- کودی، دیوید، مارگارت گروش و جان هادینات (۲۰۰۴). *هدفمندسازی پرداخت‌های انتقالی در کشورهای درحال توسعه (بررسی درس‌ها و تجربه‌ها)*. ترجمه غلامرضا غفاری و رضا امیدی. تهران: نشر علم.
- Fiszbein, A., & Schady, N. (2009). *Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty*. The World Bank.
- Grosh, M. Carlo Del, N. Emil, T. & Azedine O. (2008). *For protection*

- تعریف برنامه‌هایی برای کاهش فقر، توسعه آموزش، توسعه حمل‌ونقل عمومی، ارتقای نظام تأمین اجتماعی و خدمات بهداشتی و درمانی.
- حمایت‌های غیرنقدی ضروری (در محورهای مانند بهداشت و درمان، تغذیه و دارو) به‌ویژه در استان‌ها و مناطق محروم کشور در راستای محرومیت‌زدایی.
- پیشبرد طرح‌های حمایتی در راستای تأمین کالاهای ضروری و کاهش هزینه‌های بهداشت و درمان خانواده‌های تهی‌دست با هدف جبران نقص درآمدی تهی‌دستان و دهک‌های درآمدی پایین.
- کاهش هزینه‌های پرداخت از جیب برای دهک‌های درآمدی پایین در سلامت و درمان و مراقبت‌های بهداشتی.
- تأمین تجهیزات و ملزومات پزشکی بیمارستان‌های دولتی در سطح شهرستان‌ها و مناطق محروم و در حاشیه در راستای کاهش هزینه‌های سلامت و درمان اقشار تهی‌دست.
- حمایت‌های غیرنقدی دیگر مانند حمایت کالامحور در شکل بسته‌های تغذیه سلامت‌محور برای سه دهک درآمدی پایین و افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی.
- اولویت‌دهی به مناطق کمترتوسعه‌یافته و توسعه‌نیافته در سیاست‌های محرومیت‌زدایی با توزیع عادلانه بودجه‌های استانی بر اساس شاخص‌های محرومیت و فقر.
- توجه به جنبه‌های مختلف فقر مانند فقر آموزشی، فقر سلامت، فقر زیرساخت‌ها و

- of Social Transfer Programs, Social Protection Discussion Paper Series, World Bank.*
- Torry, M. (2016). *An evaluation of a strictly revenue neutral citizen's income scheme*, EUROMOD Working Paper, No. EM5/16, University of Essex, Institute for Social and Economic Research (ISER), Colchester.
 - Moayed, T. Guggenheim, Scott. Chamier, Paul von (2021). *From Regressive Subsidies to Progressive Redistribution: The Role of Redistribution and Recognition in Energy Subsidy Reform*, available in https://cic.nyu.edu/wp-content/uploads/sites/2/1662/65/cic_pathfinders_regressive_fuel_subsidies_2021.pdf
 - Oliveira, M. C. & Cravo, T. A. (2021). *Social Protection and Cash Transfers in Mozambique: Between international consensus and local agency*, *Cadernos de Estudos Africanos*, 41 (1), 165-194.
 - Ravallion, M. (2015). *The World Bank: Why it is Still Needed and Why it Still Disappoints*. CGD Working Paper 400. Washington, DC: Center for Global Development.
 - Sdravovich, C. Sab, R. Zouhar, Y. & Albertin, G. (2014). *Subsidy Reform in the Middle East and North Africa; Recent Progress and Challenges Ahead*, International Monetary Fund.
 - Tabor, S.R. (2002). *Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation*

