

بررسی روش های شناسایی و پذیرش مددجویان

کمیته امداد امام خمینی (ره)

تدوین کنندگان : مظفر کریمی، محمد موسوی خطاط

ناظر علمی : ایروان مسعود اصل

دفتر مطالعات اجتماعی (گروه امور استخدامی، روابط کار و رفاه)

مقاضی : معاونت پژوهشی

شماره مسلسل : ۲۱۰/۹۹۴۹

تاریخ انتشار : آبان ماه ۱۳۸۸

چکیده

کارآمدی برنامه های مساعدت اجتماعی در جهت حمایت از نیازمندان و جلوگیری از گسترش فقر در جامعه اهمیت بسیاری دارد. امروزه در نظام های تأمین اجتماعی جهان، الگوها و روش های مختلفی برای افزایش کارآمدی این نظام ها در فرایندهای شناسایی جامعه هدف، پوشش جمعیت واجد شرایط، آزمون و سنج، برآورد نیازها و برقراری یا قطع حمایت ها به کار می رود.

کمیتة امداد امام خمینی (ره) که با تکیه بر ارزش های والای اسلامی به این امر مهم پرداخته، در دوره سی ساله فعالیت خود، روش های مختلفی را آزموده و به کار گرفته است. نتایج این مطالعه نشان می دهد که «معیارها» و روش های مورد عمل این نهاد حمایتی برای شناسایی، پذیرش و حمایت از نیازمندان با الگوها و روش های رایج جهانی سازگاری دارد و از این جهت قابل قبول به نظر می رسد. اما در مواردی که نتایج کارها تحت تأثیر عوامل انسانی (خطاهای انسانی، سلیق فردی، توصیه های جانبی، صلاحدید مقامات محلی و معتمدان) یا محدودیت امکانات (کمبود منابع مالی، امکانات و نیروی انسانی) قرار می گیرد، احتمال بروز خطا در آن بسیار است.

از سوی دیگر، «معیارها» و روش های مورد عمل کمیتة امداد امام خمینی (ره) برای یک نظام حمایتی حداقلی (مبتنی بر وضعیت اضطرار و حداقل مزایا) مناسب به نظر می رسد. اما در شرایطی که با اجرای سیاست های جدید اقتصادی مانند هدفمندسازی یارانه ها، آزادسازی و خصوصی سازی، جمعیت نیازمند حمایت هر سال به نحو چشمگیری گسترش می یابد، این روش ها پاسخگو نخواهد بود.

حمایت از فقرا و تأمین نیازهای اساسی آنان از جمله مهمترین وظایف جامعه اسلامی است. علاوه بر آنکه در جهان امروز مقابله با فقر و دستگیری از نیازمندان بنا به اقتضائات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی یک ضرورت به شمار می آید، این امر در نظام جمهوری اسلامی مبنای دینی و اعتقادی نیز دارد و به همین دلیل جزو اهداف عالی نظام جمهوری اسلامی محسوب می شود.

مقابله با فقر و حمایت از نیازمندان در جامعه ما به روش‌های مختلف و از طریق برنامه‌های متعددی انجام می شود اما نمونه بارز و عمومیت یافته آن، برنامه‌های حمایتی کمیته امداد امام خمینی (ره) است. این نهاد که قلمرو فعالیت‌های آن طی سی سال اخیر وسعتی چشمگیر یافته، کمک‌های اجتماعی به جامعه هدف را در حد «تأمین حداقل معیشت» و رفع نیازهای ضروری آنان ارائه می کند و این همان برنامه‌ای است که در عرف رایج نظام‌های تأمین اجتماعی جهان برنامه «مساعدت اجتماعی» نامیده می شود.

از آنجا که برنامه‌های مساعدت اجتماعی حداقل‌های ضروری را برای جامعه هدف ارائه می کنند، طراحی آنها از حساسیت بالایی برخوردار است چرا که هرگونه اشتباه در شمول یا طرد برخی خانوارها و یا ناکارآمدی سیستم در توزیع کمک‌ها، می تواند حیات بخشی از جامعه را در معرض مخاطره و نابودی قرار دهد.

از این رو، پایش مداوم برنامه مساعدت اجتماعی از نظر انطباق با جامعه هدف و سازگاری با نیازها و شرایط آنان یک ضرورت است و این نکته‌ای است که به عنوان یک دغدغه در این گزارش مورد توجه قرار گرفته است.

۱. فقر زدایی، ضرورت جهان امروز

فقر گرسنگی است، فقر فقدان سرپناه است. فقر مریض بودن در عین نداشتن قدرت برای مراجعه به پزشک است، فقر دسترسی نداشتن به مدرسه و آموزش و عدم آگاهی از چگونگی مطالعه است. فقر بی‌شغلی، ترس و نگرانی از آینده و زندگی کردن در دم و لحظه است.^۱

به دلیل ماهیت پیچیده و چند بعدی فقر، در منابع موجود و پژوهش‌های انجام شده، تعاریف متفاوتی برای فقر ارائه شده است. اما همه به نوعی به هنجاری بودن مقوله فقر تأکید دارند و معتقدند تنها با تعاریف از پیش تعیین شده می‌توان فقیر را از غیر فقیر جدا نمود. یعنی فقر همیشه حاکی از مقایسه‌ای بین یک مشاهده و یک شرط از پیش تعیین شده است. علت این تفاوت‌ها را نیز می‌توان نخست ناشی از نوع تفکر در مورد فلسفه‌ی وجودی انسان، نقش اجتماعی او، برداشت از مفهوم عدالت اجتماعی، باور به اصالت فرد یا اصالت جمع، شرایط زیست‌بومی و امثال آن^۲ و دوم نیازهای متنوع انسانی که فقدان هر یک منجر به تعریف جدیدی از فقر می‌شود، دانست. نیازهای انسانی برحسب شرایط زمانی، مکانی، مرحله پیشرفت و تمدن، شرایط فنی و سطوح فرهنگی و غیره تغییر می‌یابند.

نیازهای مادی و معنوی انسان مانند تغذیه مناسب، آموزش و پرورش، مسکن، داشتن شغل و تضمین امنیت هر یک می‌تواند در رابطه با فقر قرار گیرد. بنابراین می‌توان گفت فقر پدیده‌ای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی است که از ناتوانی در تأمین حداقل نیازهای انسانی ناشی می‌شود و فقیر به کسی اطلاق می‌شود که فاقد قابلیت و توانایی کافی برای تأمین ضروریات و نیازهای اساسی زندگی باشد.

اما ضروریات زندگی، خود مسأله‌ای است که توافق کامل در مورد آن وجود ندارد، به طوری که می‌تواند سطوح مختلفی از نیازها را در برگیرد. به بیان دیگر، نیاز نیز خود یک مفهوم پویا بوده و با پیشرفت علوم و تکنولوژی و تمدن بشری متحول می‌شود و شکل‌ها و اقسام گوناگونی به خود می‌گیرد. تانسن (۱۹۷۹) در مطالعات خود در خصوص فقر، آن را به صورت فقدان یا نامناسب بودن تغذیه، امکانات زندگی، خدمات و فعالیت‌های معمول و متداول در یک جامعه تعریف می‌نماید. سن (۱۹۸۱) با اشاره به تعاریف مختلف فقر عنوان می‌کند که این تعاریف همگی به نوعی محرومیت اشاره می‌کنند. این در حالی است که محرومیت نیز خود یک مفهوم اجتماعی است و بر اساس هنجارهایی تعیین می‌شود که امکان دارد در زمان‌ها و مکان‌های مختلف با هم فرق داشته باشد. آتکینسون (۱۹۸۹) برای فقر دو

^۱ . Word Bank, 2004 به نقل از: حسینی، سیدحسن و دیگران؛ رفاه اجتماعی، شماره ۳۰ و ۳۱

^۲ . Boltvinik, 1993؛ به نقل از: راغفر و ابراهیمی؛ رفاه اجتماعی، شماره ۲۴

مفهوم در نظر دارد. در مفهوم اول، فقر به عنوان عدم دسترسی به امکانات معیشتی معین است که طبق آن هر گاه کل هزینه‌ها یا میزان مصرف کالاهایی خاص توسط فرد از حد معینی کمتر باشد، وی فقیر تلقی می‌شود. در مفهوم دوم، حق برخورداری از منابع و امکانات اجتماعی-اقتصادی است، که اگر درآمد فرد از میزان معینی پایین‌تر باشد، به آن‌ها دسترسی نخواهد یافت.

در گزارش توسعه‌ی جهانی بانک جهانی^۱ می‌خوانیم که فقر چیزی فراتر از عدم تکافوی درآمد یا توسعه انسانی پایین است. فقر همان آسیب‌پذیری، فقدان قدرت و توان ابراز عقیده است. فقرا در مقابل وقایع ناسازگار بیرون از اراده‌ی خود آسیب‌پذیرند و اغلب نهادهای حکومتی و جامعه با آنان بدرفتاری دارند^۲. برخی از صاحب‌نظران فقر را به مثابه محرومیت از قابلیت^۳، یعنی توانایی خروج از وضعیت فقر تعریف می‌کنند^۴.

طی بحران‌های اخیر، بسیاری از کشورها از افزایش نسبت جمعیتی که در فقر مطلق به سر می‌برند یا کسانی که به دلیل ایجاد بحران‌ها منبع درآمدی خود را از دست داده و امکان دسترسی به خدمات ضروری را ندارند، آسیب‌های جدی دیده‌اند. به طور مثال فقرا در مواجهه با چنین شرایطی، به اقداماتی نظیر تغذیه نامناسب، بیرون آوردن فرزندان از مدارس و ... دست می‌زنند که خود منجر به زیان‌های غیرقابل جبرانی در سرمایه‌های انسانی گروه‌های آسیب‌پذیر شده و توانایی این افراد را برای خروج از فقر در آینده با مشکلات بیشتری مواجه می‌کند. همچنین این اقدامات به نوبه‌ی خود در طولانی‌مدت منجر به کاهش رشد اقتصادی شده و توانایی اقتصادی را در ایجاد رشد با ثبات کاهش می‌دهد^۵. از این رو برای خنثی کردن آثار این بحران‌ها بر فقرا، دولت‌ها باید برنامه‌هایی را برای محافظت آنان از تکانه‌ها و جلوگیری از تصمیم‌گیری‌های عجولانه‌شان-که اغلب منجر به فقر خانوار در بلندمدت می‌شود- طراحی و اجرا کنند^۶.

۲. انواع ابزارهای برنامه مساعدت اجتماعی^۷

^۱. مبارزه با فقر، ۲-۲۰۰۱؛ به نقل از همان.

^۲. گزارش بانک جهانی، ۱۳۸۱؛ به نقل از همان.

^۳. Capability

^۴. محمودی و صمیمی فر، ۱۳۸۴؛ به نقل از: حسینی، سیدحسن و دیگران؛ رفاه اجتماعی، شماره ۳۰ و ۳۱

^۵. نگین، وحیده؛ فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۲۱

^۶. همان

^۷. همان

توانایی یک کشور در کاهش آثار بحران بر گروه‌های آسیب‌پذیر به میزان زیادی بستگی به روش‌های تأمین مالی موجود و مناسب بودن و سازگاری این برنامه‌ها برای جمعیت هدف دارد. این به‌طور ضمنی بدان مفهوم است که حداقل برخی از برنامه‌ها که جزئی از برنامه مساعدت اجتماعی است، عنصر اساسی سیاست‌های اجتماعی به‌شمار می‌رود. بدین ترتیب می‌توان به برنامه‌های مساعدت اجتماعی به‌عنوان یک چارچوب بزرگتر و به‌صورت مدیریت مخاطره نگاه کرد.

برای برنامه‌های مساعدت اجتماعی ابزارهای متعددی موجود است که این ابزارها باید برای جامعه‌ی هدف مفروض با نوع ریسکی که با آن مواجه است انتخاب شود. به‌عنوان مثال کارهای عمومی نمی‌تواند برای حمایت مؤثر از کودکان یا افراد ناتوان مورد استفاده قرار گیرد. علاوه بر آن برخی از این ابزارها برای زیرگروه‌های خاصی از یک جامعه‌ی هدف مشخص کاربرد دارد.

این ابزارها به‌طور کلی عبارتند از: پرداخت‌های انتقالی نقدی و غیرنقدی، پرداخت‌های انتقالی مشروط، برنامه‌های تغذیه‌ای مکمل، یارانه‌های قیمتی، خدمات اجتماعی رایگان، برنامه‌ی کارهای عمومی و برنامه اعتبارات خرد. لکن، شرایط خاص هر کشور مانند وسعت فقر، ظرفیت اجرایی و اداری و محدودیت‌های مالی، تعیین‌کننده‌ی مناسب‌ترین نوع برنامه است.

در ادامه به معرفی هر یک از این ابزارها به‌صورت مشروح می‌پردازیم:

۱-۲. پرداخت‌های انتقالی نقدی^۱

پرداخت‌های انتقالی نقدی، با عنوان ارائه کمک به‌صورت نقدی به افراد فقیر یا افرادی که ممکن است در صورت عدم دریافت این پرداخت‌ها با مخاطره مواجه شوند یا وارد چرخه فقر شوند، تعریف می‌شود.

دو نوع از برنامه‌های پرداخت انتقالی نقدی که معمولاً مورد استفاده قرار می‌گیرد عبارتند از: کمک‌های نقدی عام و کمک‌های خاص که به برخی از 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 مقایسه‌ی برنامه‌های مورد استفاده در کشورهای مختلف، ملاحظه می‌شود که از کمک‌های اجتماعی عام و کمک‌های خاص به دو شکل متفاوت استفاده می‌شود: «کشورهای عضو سازمان

^۱ نگین، وحیده؛ فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۲۱

همکاری و توسعه اقتصادی»^۱ (و برخی کشورهای دیگر) از کمک‌های عام و کمک‌های خاص به عنوان بخشی از برنامه مساعدت اجتماعی وسیع خود استفاده می‌کنند. اغلب این کشورها از برنامه‌های بیمه اجتماعی به عنوان ابزار اولیه بهره می‌گیرند.

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

در اصل، برنامه پرداخت انتقالی نقدی که درست هدف‌گیری شده باشد، به خودی خود ارائه‌دهنده‌ی مساعدت اجتماعی است. این برنامه، برنامه‌ای عمومی و دائمی خواهد بود و در زمان بحران‌های اجتماعی توسعه خواهد یافت. این نوع پرداخت‌های نقدی دارای مزایای متعددی هستند، از جمله ایجاد حق انتخاب برای مصرف‌کننده و شفافیت بیشتر در هزینه‌های بودجه، در صورتی که اطلاعات دقیق در خصوص درآمد افراد و دارایی‌ها و امکان سنجش دقیق نیازها وجود داشته باشد. همچنین پرداخت‌های انتقالی که بر اساس آزمون وسیع^۲ 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 آثار معکوسی بر عرضه‌ی 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.

به‌علاوه، تحت شرایط خاصی پرداخت‌های انتقالی نقدی ممکن است در جهت فعالیت‌های کاهش فقر یا توسعه‌ی سرمایه‌های انسانی به‌کار نرود. پرداخت‌های انتقالی نقدی که اغلب به سرپرست خانوار منتقل می‌شود ممکن است برای مراقبت‌های بهداشتی، رفع نیاز کودکان یا سایر موارد مصرف‌کننده مدنظر صندوق‌های دولتی است مصرف نشود. همچنین از لحاظ فیزیکی و هزینه‌ای انتقال پرداخت‌های نقدی به افراد نیازمند به‌خصوص در صورت عدم وجود اطلاعات مربوط به افراد یا عدم دسترسی به سیستم بانکی یا پستی توسعه‌یافته برای تسهیل معاملات، با مشکل مواجه است. به‌عنوان مثال، در بسیاری از کشورهای آسیایی مقاومت شدیدی در برابر پرداخت مزایای نقدی مستقیم وجود دارد و

^۱ Organization for Economic Corporation Development (OECD)

^۲ Means Testin؛ این موضوع در قسمت روش‌های هدف‌گیری به‌طور مشروح توضیح داده می‌شود.

بیشتر، موافق کمک به افراد فقیر برای حضور در فعالیت‌های اقتصادی مفید مانند توسعه‌ی زیرساخت‌ها هستند.

شایان ذکر است که پرداخت‌های انتقالی نقدی زمانی مناسب است که جامعه‌ی هدف برنامه نسبتاً کوچک و فقیرترین افراد به راحتی قابل تشخیص باشند. تعیین جامعه‌ی هدف با توجه به ویژگی‌های قابل مشاهده‌ای مانند اندازه‌ی خانواده، نیاز به سازمان‌های پیچیده را کاهش داده و اثربخشی هدف‌گیری را افزایش می‌دهد.^۱ 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.

۲-۲. پرداخت‌های انتقالی نقدی مشروط^۲

برنامه‌های پرداخت نقدی مشروط، متضمن ارائه پول به افراد فقیرند، 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.

۲-۳. پرداخت‌های انتقالی غیرنقدی^۳

این برنامه‌ها شامل یارانه‌های قیمتی در مورد سبد غذایی و انرژی است. برنامه‌های یارانه‌ی سبد غذایی شامل جیره‌بندی، بن غذا و برنامه‌های غذایی مکمل است. برنامه‌های مبتنی بر تغذیه با سایر برنامه‌هایی که تنها به فراهم ساختن تغذیه به‌طور مستقیم یا از طریق ابزارهای شبه‌نقد (مانند کالا برگ، بن غذا) محدود می‌شود، متفاوت است. معمول‌ترین نوع پرداخت‌های انتقالی مبتنی بر تغذیه، برنامه‌های تغذیه‌ای مکمل، برنامه‌های تغذیه به‌جای کار، بن غذا، کالا برگ و یارانه‌های قیمت غذای مصرفی است. در خصوص انواع پرداخت‌های انتقالی غیرنقدی، توضیح بیشتری می‌دهیم:

۲-۴. برنامه‌های تغذیه‌ای مکمل^۴:

^۱ از این روش تحت‌عنوان «هدف‌گیری بر مبنای آزمون تقریب وسع» نامیده می‌شود که در قسمت مربوطه توضیح داده خواهد شد.

^۲ نگین، وحیده؛ فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۲۱

^۳ همان

^۴ همان

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

هدفمندکردن 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 از یک سیستم اجرایی بسیار توسعه‌یافته است. از سوی دیگر توزیع بن‌غذا آسانتر است لیکن این ابزار تنها در مناطق شهری که افراد فقیر برای تأمین غذا، به خرید از بازار متکی هستند، قابل استفاده است.

۲-۵. برنامه‌های تغذیه در مقابل کار^۱

در این نوع برنامه، جیره غذایی به‌ازای 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.

۲-۶. بن‌غذا یا کالا برگ^۲:

سازوکارهای دیگری نیز هستند که از آنها برای انتقال درآمد به جامعه هدف استفاده می‌شود. از آنجا که این سازوکارها با تغذیه مرتبطند، 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 از بازار.

۲-۷. برنامه‌ی کارهای عمومی^۳

این برنامه‌ها نوعی مداخله مؤثر در کشورهای است که تغییرات درآمد آنها زیاد و زیرساخت‌ها ناکافی است. این برنامه‌ها همچنین در کشورهای که در وضعیت بحران یا گذر از بحران هستند نیز

^۱ Food For Work (FFW)

^۲ نگین، وحیده؛ فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۲۱

^۳ همان

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. برنامه‌ی 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.

توجیه کارهای عمومی برمبنای ملاحظات شش‌گانه است:

- این نوع برنامه‌ها منجر به انتقال درآمد به خانواده‌های آسیب‌پذیر در زمان بحران می‌شود.
- برنامه‌های مذکور به خانواده‌ها اجازه می‌دهد کمبودهای مصرف خود را رفع کنند.
- 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.
- کالاهای سرمایه‌ای که در فرایند چنین برنامه‌هایی ایجاد می‌شوند، از طریق توسعه زیرساخت‌ها، ظرفیت ایجاد اشتغال برای دفعات بعدی را فراهم می‌کنند.
- برنامه‌های مذکور به راحتی برای مناطق خاصی که دارای نرخ فقر و بیکاری بالا هستند، قابل اجراست.
- در بسیاری از کشورها این نوع برنامه در ظهور و رشد پیمانکاران و مقاطعه‌کاران کوچک مؤثر بوده است.

با وجود این، کارهای عمومی به‌عنوان یک برنامه موقت عمل می‌کند، هزینه‌های اجرایی آن بسیار بالاست و در بهترین شرایط عملکرد، تنها امکان استخدام و به‌کارگیری سهم کوچکی از نیروی کار را فراهم می‌کند و به‌هیچ‌وجه راه‌حلی همیشگی برای فقر نیست.

تجربه‌ی کشورهای مختلف درباره هزینه-فایده برنامه کارهای عمومی بیان می‌کند که این برنامه‌ها تنها زمانی با ارزش و از لحاظ هزینه-فایده، مؤثرند که طراحان آنها توجه کافی به کیفیت کالاهای سرمایه‌ای تولید شده و ظرفیت آنها برای ایجاد اشتغال در مراحل بعدی را داشته باشند.

۸-۲. برنامه‌های اعتباری (اعتبارات خرد و سایر سازوکارهای اعتباری)^۱

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 پس‌انداز 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، به تدریج 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:

- دسترسی افرادی را که به‌طور سنتی از فرصت‌های وام‌گیری دور مانده‌اند، به اعتبارات فراهم می‌کند.

- 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:

- جوجه قرض‌داده شده ممکن است به‌جای فعالیت‌های سرمایه‌ای صرف خرید کالاهای مصرفی شود.

- اجرای برنامه مستلزم ظرفیت‌های مالی و اجرایی خاص است.

^۱ نگین، وحیده؛ فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۲۱

افراد آسیب‌پذیر ممکن است به دلیل دارا بودن سطح پایینی از اطلاعات، از برنامه مذکور دور بمانند.

۹-۲. یارانه‌های قیمتی و سایر یارانه‌ها^۱

بسیاری از دولت‌ها از وضع یارانه بر قیمت‌ها و مالیات به جای (یا علاوه بر) پرداخت‌های انتقالی مستقیم برای برآورده کردن اهداف برنامه مساعدت اجتماعی استفاده می‌کنند. توجیه استفاده از این یارانه‌ها به جای پرداخت‌های انتقالی نقدی بر این 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.

۳. الزامات اثربخشی برنامه‌های مساعدت اجتماعی^۲

۱-۳. حمایت کافی از افراد فقیر و قشر مستضعف

این برنامه‌ها باید علاوه بر افراد فقیری که به دلیل وقوع بحران یا دلایل دیگر، توانایی مقابله‌ی کمتری با فقر پیدا کرده‌اند، به افرادی نیز که در اثر از دست‌دادن فرصت‌های کسب درآمد ناشی از بحران‌های اقتصادی فقیر شده‌اند، کمک کند.

چنانچه برنامه‌های دائمی حمایت از مستضعفین و فقرا 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

^۱ نگین، وحیده؛ فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۲۱

^۲ نگین، وحیده؛ فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۲۱

برخوردار باشند، ممکن است به طراحی و اجرای برنامه‌های جدید نیاز باشد. به‌عنوان مثال در بین این افراد ممکن است گروه‌هایی نظیر زنان یا سایر گروه‌های بومی وجود داشته باشند که غالباً تحت حمایت برنامه‌های موجود مساعدتی قرار نمی‌گرفتند. از این رو ابزارهای متفاوتی برای حمایت از آنان مورد نیاز است.

۲-۳. افزایش کارآیی هدفگیری

پوشش برنامه‌های مساعدت اجتماعی باید به‌گونه‌ای باشد که نه دچار خطای شمول و نه دچار خطای طرد شود. به‌عبارتی نه خانواده‌های فقیری 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 برنامه 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 سازوکارهای هدفگیری و هزینه‌های اجرایی این برنامه‌ها ایجاد کرد.

۳-۳. اجتناب از ایجاد فرهنگ وابستگی

برنامه‌های مساعدت اجتماعی باید با توجه کافی به عوامل انگیزشی در بین دریافت‌کنندگان مزایا اجرا شود. برنامه‌هایی که دارای محدودیت‌های مشخصی نیستند، می‌توانند انگیزه‌ی عرضی 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.

۴-۳. تقویت سازگاری با انگیزه‌های اقتصادی

پرداخت‌های انتقالی ممکن است عدم انگیزه برای کارکردن ایجاد کند و در نتیجه دورنمای رشد اقتصادی را در میان مدت کاهش دهد. بنابراین باید آثار چنین عوامل ضدانگیزشی در مقابل هزینه زیان سرمایه انسانی ناشی از عدم کفایت برنامه‌های حمایت اجتماعی اندازه‌گیری شود. همچنین هزینه بودجه برنامه‌های مساعدت اجتماعی نباید آن‌قدر بالا باشد که منجر به تورم یا جایگزینی جبری مخارج دولتی شود که این نیز به‌نوبه خود برای تأمین رشد اقتصادی با کیفیت بالا زیان‌آور است. از سوی دیگر، حفظ و نگهداری هزینه برنامه (به‌عنوان درصدی از کل بودجه) در سطح پایین، متضمن ثبات و پایداری برنامه است. سیستم ابزارهای برنامه مساعدت اجتماعی باید با دقت طراحی شود به‌گونه‌ای که میزان انحراف در برنامه‌های بیمه‌ای و حمایت‌های اجتماعی موجود به حداقل برسد.

برای آسیب‌پذیرترین بخش جامعه، برنامه‌های مساعدت اجتماعی باید علاوه بر ارائه حمایت‌های کوتاه‌مدت، به بهبود توسعه سرمایه انسانی، فرصت‌های شغلی و بهبود در شرایط زندگی آنان منجر شود.

برنامه‌های بورس یا کمک‌هزینه تحصیلی به‌منظور 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 به‌سرمی‌برند. نکته قابل توجه این است که آموزش‌ها بهتر است در رشته‌های مشتق‌شده از تقاضای جامعه صورت بگیرد.

۳-۵. شفافیت و پاسخگویی برنامه‌ها در مرحله طراحی و اجرا

شفافیت و پاسخگویی برنامه‌ها در مرحله طراحی و اجرای آنها، در کارایی آن مؤثر است. چنانچه دولت‌ها گزارش‌های دقیق ارائه دهند و استانداردهای بودجه‌بندی را رعایت کنند، شفافیت در برنامه‌ها به‌وجود خواهد آمد. شفافیت مالی سهم عمده‌ای در مدیریت بهینه‌ی برنامه‌ها دارد.

شفافیت مالی منجر به شکل‌گیری بهتر مذاکرات عمومی در خصوص طراحی و نتایج سیاست‌ها 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 عبارتند از:

- شفافیت مقررات و مسئولیت‌ها
- در دسترس بودن اطلاعات برای عموم
- عملیات تعیین بودجه و گزارش‌گیری برای حصول اطمینان از این‌که منابع در نظر گرفته شده به دست گروه‌های هدف می‌رسد.
- اولویت‌های مخارج دولت باید در زمان تهیه و تصویب بودجه و نه در زمان اجرای بودجه تعیین شود. در این زمینه باید نکات زیر مد نظر قرار گیرد:
 - تخصیص بودجه باید منعکس‌کننده اولویت‌های دولت باشد.
 - بودجه باید با منابع موجود سازگار باشد.
 - اطلاعات راجع به بودجه باید به اندازه‌ی کافی جزئی، به‌موقع، قابل اطمینان و قابل دسترس عموم باشد تا امکان پاسخگویی را فراهم آورد.

۳-۶. تفویض اختیار و مسئولیت برای طراحی و اجرای برنامه‌ها

تفویض اختیار و مسئولیت برای طراحی و اجرای برنامه‌های مساعدت اجتماعی از سوی دولت مرکزی به استان‌ها و بخش خصوصی شرط لازم برای اجرای مؤثر و افزایش پاسخگویی برنامه‌هاست. در کشورهای آسیایی واکنش اولیه به بحران‌های مالی دهه ۱۹۹۰، اجرای متمرکز برنامه‌های مساعدت 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 مسئولان محلی بهتر می‌توانند پاسخگویی افراد فقیر باشند. با وجود این، فقدان ظرفیت اجرایی و مدیریت ضعیف در سطح محلی می‌تواند چالشی برای تمرکززدایی برنامه‌ها باشد و ایجاد ظرفیت کافی در سطوح محلی، پیش‌نیاز تمرکززدایی بدون ایجاد خطر برای گروه‌های آسیب‌پذیر است.

۳-۷. شفافیت هدف‌ها، معیارها و مقررات

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.

۳-۸. ارزیابی میزان اثربخشی برنامه‌ها

ارزیابی میزان اثربخشی برنامه‌های مساعدت اجتماعی در برآورده ساختن اهداف برنامه‌های مذکور، باید در اولویت قرار گیرد. نتایج ارزیابی در شناسایی بخش‌هایی از برنامه که نیاز به تعدیل دارد، کمک می‌کند. همچنین ارزیابی‌ها را می‌توان در فرایند برنامه‌ریزی پیش از بحران استفاده کرد. از سوی دیگر انتشار نتایج مربوط به آثار ارزیابی، در افزایش آگاهی از هزینه-فایده برنامه‌های مساعدت اجتماعی و افزایش پاسخگویی و حمایت سیاسی از برنامه‌های موفق، مؤثر است.

۳-۹. مشارکت و همراهی بخش غیردولتی

سازمان‌های غیردولتی^۱، گروه‌های اجتماعی و سازمان‌های مذهبی در بهبود کارآیی برنامه‌های مساعدت اجتماعی نقش مهمی دارند. بخش خصوصی نقش مؤثری در ارائه و نظارت بر برنامه‌های مساعدت اجتماعی ایفا می‌کند. علاوه بر آن گروه‌های اجتماعی، سازمان‌های مذهبی و سازمان‌های غیردولتی می‌توانند در اکثر مواقع از عملکرد بهتری برخوردار باشند.

¹ NonGovernmental Organizations (NGOs)

به‌عنوان مثال برنامه‌های بورس تحصیلی در تایلد 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.

۴. هدف‌گیری در برنامه‌های مساعدت اجتماعی^۱

همان‌طور که پیش از این اشاره شد یکی از مهم‌ترین مسائل در برنامه‌های مساعدت اجتماعی، رساندن منابع و تسهیلات به جمعیت هدف (اصابت به هدف) است. برای این منظور، به سه موضوع باید توجه شود:

- هدف‌گیری باید به‌گونه‌ای باشد که تسری اعطای مزایا به افراد غیرفقیر (خطای شمول) به حداقل برسد، ضمن این‌که از حضور و برخورداری افراد فقیر از مزایا اطمینان حاصل شود (جلوگیری از خطای طرد).

- در معیارهای هدف‌گیری باید به محرک‌های اقتصادی توجه کرد و معیارهای مذکور باید با اهداف سیاست‌های مالی سازگار باشد.

- در صورت امکان، سازوکار هدف‌گیری موجب پرورش پذیرش سیاسی برنامه‌های اقتصادی شود.

روش‌های متعددی برای شناسایی جامعه هدف وجود دارد که در ادامه به توضیح آن‌ها می‌پردازیم:

۴-۱. هدف‌گیری آزمون وسع^۲

این سازوکار، ارائه‌دهنده‌ی مزایا به خانوارها یا افرادی است که درآمد آن‌ها کمتر از خط فقر است. این سازوکار 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 خوداشتغالی یا بخش غیررسمی را در درآمدهای خود محاسبه نمی‌کنند. از آنجا که امکان تعریف معیار مشخص و قابل مشاهده‌ای برای درآمد افراد وجود ندارد، باید افراد فقیر به‌طور غیرمستقیم هدف‌گیری شوند.

^۱ نگین، وحیده؛ فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۲۱

^۲ Means test

۴-۲. هدف‌گیری جغرافیایی و طبقه‌ای^۱

با استفاده از این سازوکار، 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). سازوکار هدف‌گیری جغرافیایی و طبقه‌ای دارای هزینه‌های اجرایی پایینی است. اما امکان ورود افراد غیرفقیر نیز به جامعه هدف وجود دارد. کارایی این روش با افزایش نسبت اعضای فقیر در طبقه یا منطقه جغرافیایی افزایش می‌یابد و ممکن است با ترکیب این سازوکار با سازوکار هدف‌گیری مبتنی بر جامعه، کارایی افزایش بیشتری یابد. به عبارتی هر چه واحد جغرافیایی کوچکتر باشد، هدف‌گیری دقیق‌تر می‌شود.

۴-۳. هدف‌گیری مبتنی بر اجتماع^۲

در این روش مزایا از طریق مقامات یا انجمن‌های محلی که برای شناسایی ذینفعان برنامه تشکیل شده‌اند، انتقال می‌یابد. اغلب از ساختارهای موجود جامعه (نهادهای مردمی، انجمن‌های محلی و ...) برای شناسایی و تصمیم‌گیری استفاده می‌شود و در برخی موارد هم ساختار جدیدی شکل گرفته است. در این زمینه فرضیاتی وجود دارد مبنی بر اینکه ساختار محلی احتمالاً منجر به هدف‌گیری دقیق‌تر و انعطاف‌پذیری بیشتری می‌شود، اما حضور مقامات محلی در این ساختارها می‌تواند آنان را از پرداختن به سایر وظایف محلی بازدارد.

۴-۴. هدف‌گیری بر مبنای آزمون تقریب و سنج^۳

با استفاده از این سازوکار، مزایا بر مبنای شاخص‌های متعددی در سطح خانوار که با رفاه بستگی دارند و به عنوان شاخص درآمدی به کار می‌روند، انتقال می‌یابد. شاخص مذکور مجموعه‌ای از چند نماگر در سطح خانوار است که با سهولت بیشتری نسبت به درآمد، قابل مشاهده‌اند و در نهایت از شاخص‌های مذکور برای بیان یک رتبه که تعیین‌کننده سطح دریافت حمایت توسط خانوار است، استفاده می‌شود. این روش نسبت به روش آزمون و سنج ارزانتر است، لیکن اثربخشی این سازوکار، در کل بستگی به ارتباطی قوی بین ویژگی‌های قابل مشاهده افراد و خانوارها، با درآمد دارد.

¹ Categorical and Geographical targeting

² Community-based targeting

³ Proxy means testing

۴-۵. خود هدف‌گیری^۱

به معنای این است که یک کالا یا خدمت یارانه‌ای در دسترس همگان است اما به نحوی طراحی می‌شود که فقط افراد آسیب‌پذیر استفاده از آن را انتخاب می‌کنند. به عبارتی امکان بهره‌گیری از مزایایی که از طریق این سازوکار ارائه می‌شود، برای کلیه افراد موجود است اما بیشتر توسط افراد آسیب‌پذیر استفاده می‌شود. نمونه‌هایی از برنامه‌های خودهدف‌گیری، شامل برنامه کارهای عمومی است که در آن نرخ دستمزد پایین‌تر از حداقل دستمزد است و یا شامل یارانه‌های قیمتی برای کالاهای اساسی است که بیشتر توسط افراد فقیر مصرف می‌شود. سازوکار خودهدف‌گیری نسبت به سایر سازوکارها نیازمند اطلاعات کمتری است و هزینه‌های اجرایی آن نیز پایین‌تر است. با وجود این، امکان تسری اعطای مزایا به افراد غیرفقیر نیز وجود دارد.

خودهدف‌گیری از این نظر جاذبه دارد که ضابطه خروج تدریجی ارائه می‌کند. به عبارتی پس از آنکه افراد، پس از بحران به خود متکی می‌شوند، خودشان انتخاب می‌کنند که در برنامه‌های خودهدف‌گیری شرکت نکنند.

به طور خلاصه می‌توان گفت، علی‌رغم اینکه روش آزمون وسع یک روش ارجح می‌باشد، در بسیاری از کشورها ظرفیت اجرای مؤثر این روش به دلیل فقدان اطلاعات دقیق در خصوص افراد و خانوارها وجود ندارد. در نتیجه بسیاری از برنامه‌ها باید به سازوکارهای غیرمستقیم هدف‌گیری اتکا کنند. روش‌های غیرمستقیم هدف‌گیری از قبیل آزمون تقریب‌وسع، هدف‌گیری جغرافیایی یا طبقه‌ای، هدف‌گیری مبتنی بر جامعه، خودهدف‌گیری در این‌گونه مواقع مناسب‌تر هستند.

۵. روش‌های مورد عمل در کمیته امداد برای شناسایی و پذیرش نیازمندان^۲

روش مورد عمل کمیته امداد امام خمینی (ره)، شناسایی بر مبنای خود اظهاری و راستی آزمایی است. به این ترتیب که افراد نیازمند حمایت با مراجعه مستقیم یا معرفی معتمدین محلی شناسایی می‌شوند و مدارکی را که تأیید کننده نیاز آنان به حمایت باشد، به واحدهای اجرایی امداد تحویل می‌دهند. صحت این مدارک و ادعاها به روش‌های مختلف مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت تأیید، فرد یا خانوار مورد نظر مستحق حمایت شناخته می‌شود. ضمن آنکه ممکن است در این مرحله نیز به دلیل کمبود اعتبارات، از حمایت برخوردار نشود و در نوبت حمایت قرار گیرد.

^۱ Self-targeting

^۲ دستورالعمل شناسایی و حمایت نیازمندان (بازنگری شده)؛ اداره کل هماهنگی، پذیرش و مددکاری کمیته امداد؛ ۱۳۸۳

با در نظر گرفتن الگوهای رایج جهانی، به نظر می‌رسد این روش با الگوی «آزمون و سنجش» سازگاری بیشتری دارد که بر مبنای آن سطح درآمد و توانایی مالی خانوارها مورد سنجش قرار می‌گیرد. ضمن آنکه از الگوی «هدف‌گیری جغرافیایی» و «هدف‌گیری مبتنی بر اجتماع» نیز استفاده می‌شود به طوری که برخی مناطق شهری و روستایی (به عنوان نقاط محروم) مورد توجه بیشتری قرار می‌گیرند و همچنین در شناسایی نیازمندان از همکاری شوراهای اسلامی و معتمدان محلی استفاده می‌شود.

یادآوری می‌شود برای شناسایی افراد واجد شرایط در نظام حمایتی به دو شیوه فعال و غیرفعال می‌توان عمل کرد. در شیوه فعال، سیستم حمایتی با پایش مداوم اطلاعات و شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی، گروه‌های آسیب‌پذیر و در معرض خطر را شناسایی می‌کند، اما در شیوه غیرفعال، افراد نیازمند خودشان به واحدهای حمایتی مراجعه و تقاضای مساعدت می‌کنند. روش مورد عمل توسط کمیته امداد امام خمینی (ره) نیز از نوع اخیر بوده و حمایت‌ها بر مبنای درخواست اولیه از سوی نیازمندان انجام می‌گیرد.

۵-۱. گروه‌های مشمول دریافت خدمات

مطابق دستورالعمل کمیته امداد، گروه‌های اجتماعی ذیل مشمول دریافت خدمات هستند:

۱. خانواده‌های با سرپرست زن (به دلایلی اعم از فوت شوهر، متارکه، طلاق، مفقودی یا متواری بودن شوهر، زندانی یا تبعیدی بودن شوهر، خدمت سربازی، فاقد صلاحیت بودن شوهر)
۲. خانواده‌های با سرپرست مرد (شامل سالمند، از کار افتاده، بیمار، ...)
۳. کودکان بی‌سرپرست
۴. آسیب‌دیدگان ناشی از حوادث طبیعی
۵. بیماران خاص و معلولین
۶. سایر افراد (افراد نیازمندی که در هیچ‌یک از گروه‌های فوق قرار نگیرند)

۵-۲. معیارهای سنجش و سنجش خانوار

وضعیت خانوارهای متقاضی حمایت بر اساس دو معیار اصلی ورود (۱) میانگین درآمد ماهیانه و (۲) میزان بهره‌مندی از امکانات زندگی (مسکن، تغذیه و ...) سنجیده می‌شوند و خانوارهایی که توانایی مالی آنان کمتر از حدنصاب باشد، انتخاب می‌شوند. پس از احراز شرایط ورود، بر اساس دو معیار ذیل که مبین شدت نیازمندی است اولویت‌بندی می‌گردند:

۱. تعداد نفرات خانواده (افراد تحت تکفل)

۲. معلولیت یا بیماری صعب‌العلاج و پر هزینه در مورد یک یا چند نفر از اعضای خانواده

به طور کلی، عوامل زیر جزو مواردی هستند که هزینه‌های خانوار را تشدید کرده و بر اولویت

خانواده می‌افزاید:

- وجود یک یا چند بیمار و معلول پرهزینه

- فقدان مسکن و یا استیجاری بودن آن

- تعداد زیاد فرزندان

- وجود فرزندان محصل و دانشجو

- وجود فرزندان در سنین ازدواج

- نداشتن وسائل اولیه زندگی

۳-۵. فرآیند انجام کار:

فرد متقاضی به اداره کمیته امداد محل سکونت خود مراجعه کرده و درخواست خود را به انضمام مدارک اثبات کننده آن از قبیل تصویر فوتنامه، طلاق‌نامه و ... را به مددکار پذیرش تحویل می‌دهد. مدارک توسط مددکار پذیرش کنترل شده و به معاونت حمایتی ارسال می‌گردد. پس از تأیید معاونت حمایتی، مددکار پرسش‌گر اقدام به تکمیل فرم پرسشنامه خانوار می‌کند. مراحل تکمیل به شرح زیر است:

- دریافت مدارک تکمیل شده و درخواست متقاضی طبق دستور رئیس شاخه

- مراجعه به منابع تحقیق و تکمیل فرم‌های مربوطه

- بازدید از محل سکونت متقاضی طبق مقررات مربوطه

- تنظیم فرم پرسشنامه خانوار

پس از تکمیل فرم پرسشنامه خانوار؛ این فرم جهت تشخیص نیاز و استحقاق به کمیسیون حمایت ارائه می‌گردد. در صورت تأیید توسط کمیسیون و رئیس شاخه مبنی بر تحت‌حمایت قرار گرفتن، مددکار پرسش‌گر سایر مدارک را جهت تکمیل پرونده و تشکیل پرونده متمرکز به متقاضی اعلام می‌کند. در پایان پرونده تکمیل شده به معاون حمایتی ارائه می‌شود.

اطلاعات مربوط به مشمولین حمایت، مدارک مورد نیاز، نوع حمایت و مدت زمان آن در جدول ...

آمده است.

۴-۵. شرایط تعدیل و یا قطع حمایت از خانواده و اعضای آن

- کسب توانایی لازم برای زندگی متعارف
- رسیدن به خودکفایی یا افزایش درآمد یا کسب مهارت‌های لازم در خانواده‌هایی که از سرمایه کار یا اشتغال استفاده می‌کنند.
- رسیدن به سن ۱۸ سال در فرزندان ذکور و فارغ التحصیلی از مراکز آموزش عالی
- پس از دریافت جهیزیه توسط فرزندان دختر؛ (در صورت لزوم تا رفتن به خانه شوهر کمک‌ها ادامه می‌یابد و پس از آن قطع می‌شود).
- پس از آزادی سرپرست در مورد خانواده‌های زندانی
- پس از پایان خدمت سربازی در خانواده‌های باسرپرست سرباز
- بهبودی در مورد سرپرستان بیمار
- ازدواج مجدد بانوان
- مراجعت سرپرستان متارکه‌ای، مفقودی یا متواری
- بهبودی از کارافتادگان موقت
- احراز صلاحیت توسط سرپرست فاقد صلاحیت از مراجع ذیربط
- مشمولین خدمت وظیفه عمومی
- پسران بالغ و سالم منفک از خانواده و دارای درآمد مستقل
- مهاجرت غیرموجه فرد یا خانواده از روستا به شهر و یا از استانی به استان دیگر.

۵-۵. دلایل موجه برای تداوم حمایت‌ها پس از مهاجرت

چنانچه مهاجرت به یک یا چند مورد از دلایل ذیل انجام پذیرد، حمایت در شاخه مقصد طبق ضوابط ادامه خواهد یافت. بدیهی است که حتی در این موارد نیز مهاجرت بایستی با هماهنگی و نظر مساعد کمیته امداد مبدأ و مقصد باشد:

- در جهت بهبود وضعیت زندگی (مستند به ادله معتبر) یا برای اشتغال باشد.
- معالجات پزشکی و یا ادامه آن در محل فعلی امکان‌پذیر نباشد.
- هم‌جواری با فرزندان و یا اقوام (در صورتی‌که فرد امکان زندگی مستقل نداشته باشد).
- ادامه تحصیل یک یا چند عضو خانواده.

- وقوع رخداد یا اتفاقی که سلامت روانی و جسمی فرد یا خانواده را در معرض خطر قرار داده و امکان ماندن در مکان فعلی برای فرد و یا خانواده میسر نباشد.

- وقوع حوادث غیرمترقبه

۵-۶. روش‌های جمع‌آوری اطلاعات و انجام بازدیدهای مجدد

روش‌های کنونی جمع‌آوری اطلاعات در کمیته امداد که توسط مددکار پرسش‌گر انجام می‌شود به شرح زیر است:

- مشاهده عینی محل زندگی متقاضی (منزل، کپر، زاغه، چادر، مهمانسرا و ...)

- مشاهده عینی محل کار و مکان‌های دیگر حسب ضرورت

- کسب اطلاعات لازم از معتمدین محل و رابطین امداد حسب ضرورت

- استعلام از سازمان‌ها و ادارات به صورت کتبی یا شفاهی

- تکمیل فرم‌های مربوطه

با توجه به محدودیت منابع کمیته‌امداد، تلاش در جهت کسب اطلاع از وضعیت هر یک از خانواده‌ها در راستای آزادسازی منابع (با تکیه بر مواردی که در قسمت بالا اشاره شد) برای گسترش حمایت از سایر متقاضیان حائز اهمیت است. هم‌اکنون این بازرسی به صورت‌های زیر انجام می‌شود:

- هر دو سال یکبار با تکیه بر نیروهای معتمد محلی (در خصوص خانواده‌های روستایی

یک‌نفره و دونفره در زمینه‌هایی مانند مهاجرت، فوت، ازدواج، سربازی، فرزندان ذکور و سایر

موارد خروج از حمایت)

- تحقیق مجدد هر دو سال یکبار (در مورد خانواده‌های با سرپرست زندانی - البته در خلال دو

سال نیز استعلام‌هایی از سازمان زندان‌ها صورت می‌گیرد).

- بدون بازدید مجدد (در مورد سرپرست‌های سرباز، حمایت در پایان دوره سربازی به صورت

خودکار ملغی می‌گردد).

۷. تحلیل روش شناسایی و پذیرش مددجویان

با توجه به یافته‌های این مطالعه، روش شناسایی و پذیرش نیازمندان در کمیته امداد امام خمینی

(ره) را می‌توان به این شرح تحلیل کرد:

جامعه هدف: به نظر می‌رسد همه گروه‌ها و اقشاری که در معرض آسیب‌های شدید اجتماعی و

اقتصادی بوده و از نظر درآمدی زیر خط فقر قرار می‌گیرند، در تعریف جامعه هدف مدنظر قرار گرفته

است. این معیارها شامل وضعیت اجتماعی (بی سرپرستی، ...)، وضعیت جسمی (معلولیت، سالمندی، بیماری)، وضعیت اقتصادی (بیکاری، ورشکستگی، ...) است که در قوانین بالادستی کشور ما (قانون اساسی، قوانین برنامه توسعه، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی) بر این معیارها تأکید شده و در نظام های تأمین اجتماعی سایر کشورها نیز غالباً همین معیارها ملاک قرار می‌گیرد.

روش‌های شناسایی: شناسایی نیازمندان بر مبنای خود اظهاری (مراجعه مستقیم) یا معرفی و توصیه معتمدان محلی است. به نظر می‌رسد این روش برای شناسایی کل جامعه هدف کفایت نمی‌کند چراکه برخی خانوارها به دلایل مختلف فرهنگی و محدودیت های مشابه خودشان مراجعه نمی‌کنند و از سوی معتمدان محلی نیز ممکن است مورد شناسایی قرار نگیرند. باوجود این، برای شناسایی خانوارهایی که وضعیت زندگی مشقت باری دارند، این روش قابل قبول به نظر می‌رسد.

معیارهای پذیرش: دو معیار اصلی ورود، «سطح درآمد» و «میزان توانایی مالی» خانوار است. ضمن آنکه معیارهای دیگری هم که بیان کننده «سطح نیاز خانوار» است، مانند داشتن عضو بیمار یا معلول، تعداد زیاد فرزندان، هزینه های تحصیل یا ازدواج فرزندان، نداشتن مسکن و ... نیز مورد توجه قرار می‌گیرد. این‌ها معیارهایی است که در نظام های تأمین اجتماعی پیشرفته جهان هم ملاک عمل است. هرچند که برای سنجش این معیارها در این کشورها از روش ها و ابزارهای مختلفی استفاده می‌شود.

روش های راستی آزمایی: صحت ادعای خانوارها، در مواردی که به «سطح نیاز خانوار» مربوط می‌شود، (مانند بی سرپرست بودن، زندانی بودن بودن سرپرست خانوار، داشتن عضو بیمار یا معلول، ...) با استفاده از مدارک رسمی و مستند سنجش می‌شود که روشی قابل قبول است. اما آگاهی از سطح درآمد و توانایی مالی خانوارها، متکی به تحقیقات محلی و نظر معتمدان و رابطان امداد است، که در این روش احتمال خطا وجود دارد.

روش های قطع حمایت: به طور کلی، همه شرایط عواملی که وجود آن منجر به برقراری حمایت های امداد می‌شود، برطرف شدن آن موجب قطع حمایت می‌شود. اما چگونگی آگاهی از برطرف شدن این شرایط، به تحقیقات محلی و بازدیدهای دوره‌ای مددکاران امداد بستگی دارد. روشن است که در این موارد خطاهای انسانی، محدودیت امکانات و نیروی انسانی، فاصله زمانی بازدیدها، دخالت نظرات شخصی و ... می‌تواند تأثیر گذار باشد.

به طور کلی، می‌توان گفت روش‌های شناسایی، پذیرش و قطع حمایت کمیته امداد در مواردی که به «معیارها» مربوط است (مانند تعریف جامعه هدف، معیارهای پذیرش، معیارهای برآورد نیاز و ...)، قابل قبول به نظر می‌رسد اما در مواردی که به عوامل انسانی و امکانات اداری متکی است، (مانند سنجش

سطح درآمد و توانایی مالی خانوار) به دلیل برخوردار نبودن از پایگاه‌های آماری مطمئن و اثرپذیری از سلايق فردی و توصیه های جانبی، امکان بروز خطا در آن وجود دارد.

ضمن آنکه همه این روش‌ها و معیارها می‌تواند تحت تأثیر عواملی مانند وجود یا کمبود اعتبارات، قبض و بسط سیاست‌های حمایتی دولت، وسعت دید مقامات محلی و رابطان و معتمدان و مواردی از این قبیل قرار گیرد.

۸. جمع بندی و نتیجه گیری

حمایت از نیازمندان و تأمین نیازهای ضروری آنان در کشورهای مختلف جهان تابع چند الگوی مشخص است. کمک های حمایتی می‌تواند نقدی یا غیرنقدی باشد که در قالب برنامه های تغذیه ای مکمل، جیره غذایی در مقابل کار، کالا برگ یا بن غذا ارائه می‌شود. همچنین ممکن است این حمایت‌ها از طریق برنامه‌های اعتباری (توزیع اعتبارات خرد، تسهیلات خود اشتغالی و ...) یا وضع یارانه به کالاهای مورد مصرف نیازمندان صورت‌گیرد.

از سوی دیگر، شناسایی و پوشش جامعه هدف نیز (بسته به اینکه هدف برنامه حمایتی حداقلی یا حداکثری باشد) از الگوهای متفاوتی تبعیت می‌کند که می‌تواند مبتنی بر آزمون وسع (سنجش درآمد و دارایی فرد و خانوار)، هدف گیری طبقه ای یا جغرافیایی و هدف گیری مبتنی بر «برآورد نیاز» باشد. هریک از این‌ها به تنهایی معایب یا مزایایی دارند اما با توجه به شرایط جامعه هدف می‌توانند قابل استفاده باشند.

کمیتة امداد امام خمینی (ره) که در کشور ما مأموریت شناسایی و پوشش نیازمندان را بر عهده دارد، به شیوه های مختلف از الگوهای یاد شده بهره گرفته است به طوری که خدمات آن طیف وسیعی از پرداخت های نقدی، بن خرید مواد غذایی، تأمین وسایل ضروری زندگی، تأمین هزینه های تحصیل، اعطای تسهیلات خود اشتغالی و... را در بر می‌گیرد. اما برای شناسایی جامعه هدف، به طور مشخص از آزمون وسع مبتنی بر سنجش «سطح درآمد و دارایی خانوار» و «برآورد نیاز های ضروری» آنان بهره می‌گیرد.

هرچند که این روش برای برنامه های مساعدت اجتماعی مبتنی بر تأمین حداقل نیازها، رایج و مورد قبول است اما پیامدهای منفی آن به صورت دو نوع خطای رایج (خطای طرد و عدم پوشش برخی خانوارهای نیازمند و خطای پوشش دادن برخی خانوارهای فاقد استحقاق) در مرحله اجرا بروز می‌کند.

کند و کارآمدی آن به روش های اجرایی، دقت نظر نیروی انسانی، امانتداری پاسخ‌گویان و مقامات محلی و... بستگی کامل دارد.

همان‌طور که نشان داده شد، روش‌های به‌کار گرفته شده در کمیته امداد از لحاظ نظری و تعاریف با مبانی مورد اشاره در این گزارش و آنچه که در سایر کشورها استفاده می‌شود، تطابق دارد. اما از آنجاکه هیچ مطالعه مستندی در جهت سنجش میزان اثربخشی این روش‌ها صورت نگرفته، نمی‌توان در مورد کارآمدی آن به طور دقیق قضاوت کرد. باوجود این، نتایج این مطالعه بیانگر وجود نارسایی‌ها و کاستی‌هایی است که نباید مورد غفلت قرار گیرد.

روش شناسایی نیازمندان، اگر چه معیارها و تعاریف قابل قبولی را برای شناسایی جامعه هدف تعیین کرده است، اما از نظر اجرایی بیش از حد بر تصمیمات و گزارش‌های فردی (مسئولان، رابطان، مددکاران، معتمدان محلی و...) متکی بوده و احتمال خطاهای انسانی، شیوع اعمال نظرهای شخصی و حتی فساد اداری در آن زیاد است، در حالی که سیستم اطمینان بخشی برای کنترل و سنجش خطاهای احتمالی وجود ندارد.

از سوی دیگر، از آنجا که فاصله زمانی برای هر دوره تحقیقات و پایش زیاد است، احتمال خطا در شمول پوشش و قطع حمایت افزایش می‌یابد. به‌عنوان مثال بازرسی در مورد خانواده‌های روستایی هر دو سال یک‌بار آن هم از طریق نیروهای محلی صوت می‌پذیرد. اگر چه تعامل با معتمدین و افزایش سطح مشارکت مردمی در پیشبرد این برنامه‌ها یک اصل پذیرفته شده است، اما هیچ راهکار مشخص و نظام یافته‌ای برای این کار و پایش آن پیش‌بینی نشده و از این رو احساس می‌شود که نتایج این گونه بازرسی‌ها نیز از ضریب اعتماد بالایی برخوردار نباشد. فاصله زمانی زیاد بازرسی‌ها نیز خود نکته‌ای مضاعف در عدم کارآمدی این رویه است.

نکته دیگر این است که در نبود اعتبارات کافی برای پوشش تمامی واجدان شرایط، بحث اولویت بندی بسیار مهم است و برای این کار مدیریت اطلاعات در سطح ملی و توزیع متوازن خدمات بر مبنای اولویت‌ها در مناطق مختلف جغرافیایی از اهمیت به‌سزایی برخوردار است که نبود آن می‌تواند آثار منفی زیادی در اثربخشی این آیین‌نامه داشته باشد. با این وجود، در دستورالعمل شناسایی نیازمندان، برای تعیین اولویت در پوشش نیازمندان راهکار مشخصی ارائه نشده و به بیان چند معیار کلی اکتفا شده است (رجوع کنید به ۳-۵).

با توجه به اینکه جمعیت نیازمندان واقعی بر اساس برخی برآوردها حداقل ۸ میلیون نفر است^۱ که تاکنون حداقل ۳ میلیون نفر از پوشش حمایتی برخوردار نشده‌اند، وجود معیارهایی دقیق و اطمینان بخش برای اولویت بندی و رعایت عدالت بین نیازمندان از اهمیت زیادی برخوردار است.

به طور کلی، می‌توان گفت روش‌های شناسایی، پذیرش و قطع حمایت مددجویان کمیته امداد، در موارد مربوط به «معیارها» (مانند تعریف جامعه هدف، معیارهای پذیرش، معیارهای برآورد نیاز و...)، از شفافیت لازم برخوردار است. اما در مواردی مانند سنجش سطح درآمد و توانایی مالی خانوار و همچنین شناسایی مصادیق قطع حمایت، که به عوامل انسانی و امکانات اداری متکی است، به دلیل برخوردار نبودن از پایگاه‌های آماری مطمئن، محدودیت‌های اداری، اثرپذیری از سلايق فردی، توصیه‌های جانبی و انواع خطاهای انسانی، احتمال بروز خطا در نتایج کار بسیار است.

ضمن آنکه تأثیر عواملی مانند میزان اعتبارات تخصیص یافته، وسعت دید مقامات محلی و رابطان و معتمدان، تغییر در سیاست‌های حمایتی دولت و مواردی از این قبیل می‌تواند بر سطح حمایت‌ها و دامنه پوشش جامعه هدف تأثیرگذار باشد.

با وجود آنکه تاکنون مأموریت کمیته امداد امام خمینی (ره) معطوف به پوشش حداقلی قشر نیازمند (افراد زیر خط فقر مطلق) و تأمین حداقل نیازهای ضروری آنان بوده، بخش چشمگیری از جمعیت زیرخط فقر از دسترسی به این حمایت‌ها محروم مانده‌اند. بنابراین، در صورتی که با اجرای برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها و تداوم سیاست‌های آزادسازی و خصوصی سازی، بخش وسیع تری از جامعه استحقاق دریافت کمک‌های حمایتی دولت را پیدا کند، روش‌های مورد عمل کمیته امداد امام پاسخگو نخواهد بود.

از این رو آمادگی نظام جامع تأمین اجتماعی کشور برای فراهم سازی زیرساخت‌های توسعه پوشش حمایتی، به خصوص پایش مداوم آثار برنامه‌های اقتصادی بر جامعه، سنجش مداوم خط فقر و پوشش مستمر دهک‌های پایین درآمدی، یک ضرورت انکارناپذیر است و در این راستا لازم است در نهادهای حمایتی نیز الگوها و روش‌هایی به کار گرفته شود که با نگاهی بازتر به موضوع حمایت‌های اجتماعی، اقشار بیشتری از جامعه را هدف قرار دهد و با بهره‌گیری از روش‌های آماری و فن‌آوری‌های نو در جهت شناسایی جمعیت واجد شرایط، احتمال بروز خطا و دخالت عوامل انسانی به حداقل ممکن برسد.

۱. بررسی وضعیت مستمری بگیران کمیته امداد امام خمینی (ره)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اجتماعی)، بهمن ماه ۱۳۸۷، ص ۱۰.

فهرست منابع:

- بانک جهانی. (۱۳۸۱)، گزارش توسعه جهانی ۲۰۰۱-۲۰۰۰ مبارزه با فقر (ترجمه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و دیگران)، چاپ اول، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- حسینی، سیدحسن و دیگران. (۱۳۸۷)، معلولیت، فقر، طرد اجتماعی؛ مجله رفاه اجتماعی، شماره ۳۰ و ۳۱.
- راغفر، حسین و دیگران. (۱۳۸۶)، فقر در ایران طی سال‌های ۸۳-۱۳۶۸؛ مجله رفاه اجتماعی، شماره ۲۴.
- محمودی، وحید و صمیمی‌فر، سیدقاسم. (۱۳۸۴)، فقر قابلیت، مجله رفاه اجتماعی، شماره ۱۷.
- نگین، وحیده. (۱۳۸۴)، مبانی طراحی تور ایمنی اجتماعی، مجله تأمین اجتماعی، شماره ۲۱.
- دستورالعمل شناسایی و حمایت نیازمندان (بازنگری شده)؛ اداره کل هماهنگی، پذیرش و مددیاری کمیته‌امداد؛ ۱۳۸۳
- Atkinson Anthony B. (1989), Poverty and Social Security, New York, Harvester Wheatsheaf.
- Boltvinik, Julio. (1999), Poverty Measurement method, and Overview, available at: <www.undp.org/publication>.
- Sen, Amartya K. (1981), Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation, Oxford, Clarendon Press.
- Townsend, Peter. (1979), Poverty in the United Kingdom, London, Penguin.