

دی ۱۴۰۱  
مسلسل: ۱۸۶۱۳

# بررسی سیاست‌های حمایتی (۳): یارانه مشروط





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۶۱۳

کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی سیاست‌های حمایتی (۳): یارانه مشروط

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه سیاست‌های حمایتی و مقابله با فقر)

تهیه و تدوین: مهدی شیخ زین‌الدین

اظهار نظر کنندگان: سامان یوسفوند، شهاب‌الدین فولادی

ناظران علمی: علیرضا قادری، سیدعباس پرهیزکاری، سیدعلی روحانی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: طاهره سیدمحمد

صفحه‌آرا: مهدیه قمچیلی

واژه‌های کلیدی:

۱. سیاست‌های حمایتی

۲. یارانه مشروط

۳. نظام رفاهی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۰/۳

## به نام خدا

### فهرست مطالب

|    |   |
|----|---|
| ۱  | چکیده   |
| ۱  | خلاصه مدیریتی   |
| ۳  | مقدمه   |
| ۴  | ۱. دلایل استفاده از یارانه مشروط                                |
| ۴  | ۱-۱. اصلاح تصمیم نابهینه خانوار در سطح خصوصی                    |
| ۵  | ۱-۲. اصلاح تصمیم نابهینه خانوار در سطح اجتماعی                  |
| ۶  | ۱-۳. افزایش همراهی جامعه با سیاست‌های حمایت از گروه‌های خاص     |
| ۶  | ۱-۴. تشخیص بهتر جامعه هدف حمایت                                 |
| ۷  | ۱-۵. افزایش بهره‌مندی فقرا از خدمات دولتی و بازدهی اجتماعی آنها |
| ۷  | ۲. تجربه اجرای یارانه مشروط در کشورهای مختلف                    |
| ۷  | شکل ۱. کشورهای دارای برنامه یارانه مشروط در سال‌های مختلف       |
| ۸  | ۲-۱. روند تاریخی اجرای یارانه مشروط                             |
| ۹  | ۲-۲. مکزیک  |
| ۹  | ۲-۲-۱. اهداف برنامه   |
| ۱۰ | ۲-۲-۲. مشمولین  |
| ۱۱ | ۲-۲-۳. فرایند شناسایی مشمولین                                   |
| ۱۲ | ۲-۲-۴. فرایند ورود به برنامه                                    |
| ۱۳ | ۲-۲-۵. فرایند پرداخت  |
| ۱۳ | ۲-۲-۶. نحوه پرداخت  |
| ۱۴ | ۲-۲-۷. شروط دریافت یارانه و نحوه بررسی رعایت شروط               |
| ۱۴ | ۲-۲-۸. عملکرد   |
| ۱۵ | ۲-۲-۹. پایان برنامه   |
| ۱۶ | ۲-۳. برزیل  |
| ۱۷ | ۲-۳-۱. اهداف برنامه   |
| ۱۸ | ۲-۳-۲. مشمولین  |
| ۱۸ | ۲-۳-۳. نحوه ثبت نام متقاضیان                                    |
| ۱۹ | ۲-۳-۴. مقدار پرداخت‌ها  |
| ۲۰ | ۲-۳-۵. نحوه پرداخت  |
| ۲۱ | ۲-۳-۶. شروط دریافت یارانه و نحوه بررسی رعایت شروط               |
| ۲۳ | ۲-۳-۷. رابطه بولسا فامیلیا با برنامه‌های حمایتی دیگر            |
| ۲۳ | ۲-۳-۸. نظام نظارت و ارزیابی عملکرد                              |
| ۲۳ | ۲-۳-۹. کیفیت شناسایی  |
| ۲۴ | ۲-۳-۱۰. نتایج اجرای برنامه                                      |
| ۲۵ | ۲-۴. کشورهای دیگر   |

|     |  |    |
|-----|--|----|
| ۳   | موارد مهم در طراحی و اجرای یارانه مشروط                  | ۲۶ |
| ۳-۱ | تعیین جامعه هدف  | ۲۶ |
| ۳-۲ | تعیین شرط یارانه و حجم پرداخت                            | ۲۷ |
| ۳-۳ | تعیین جایگاه یارانه مشروط در چارچوب کلی نظام یارانه کشور | ۲۸ |
| ۴   | درس‌هایی از سیاست یارانه مشروط برای ایران                | ۲۸ |
|     | جمع‌بندی   | ۳۰ |
|     | منابع و مآخذ   | ۳۲ |

### فهرست جداول

|   |   |    |
|---|---|----|
| ۱ | لیست کامل متغیرهای به‌کار رفته در مدل شهری و روستایی آزمون تقریب وسع در مکزیک             | ۱۰ |
| ۲ | برخی انواع یارانه ارائه شده در برنامه پروسپرا (واحد: پزوی مکزیک)                          | ۱۳ |
| ۳ | تواتر زمانی مراجعه به مرکز بهداشت برای افراد مختلف (بخشی از شروط سلامت در برنامه پروسپرا) | ۱۴ |
| ۴ | خلاصه حالات مختلف پرداختی ماهیانه به خانوارها ذیل بولسا فامیلیا (واحد: رئال برزیل)        | ۲۰ |
| ۵ | شروط مختلف دریافت یارانه ذیل بولسا فامیلیا  | ۲۲ |

### فهرست اشکال

|   |   |    |
|---|---|----|
| ۱ | کشورهای دارای برنامه یارانه مشروط در سال‌های مختلف                    | ۷  |
| ۲ | کارت معمول یارانه بولسا فامیلیا (راست) و کارت حساب ساده کائینگزا (چپ) | ۲۱ |



## بررسی سیاست‌های حمایتی (۳): یارانه مشروط

### چکیده

یارانه مشروط به معنی پرداخت حمایتی (نقدی یا شبه‌نقدی) به خانوار است، منوط به این که شروطی را برآورده کنند. دلیل اصلی استفاده از این نوع یارانه در مقابل یارانه غیرمشروط به شرح زیر است:

برخی خانوارها ممکن است به دلیل نیاز عاجل یا عدم اطلاع کاری که در بلندمدت به نفع خودشان است (مانند فرستادن کودک به مدرسه) را انجام ندهند. دولت می‌تواند با مشروط کردن یارانه به این کار، موجب جذاب‌تر شدن آن شود. ارائه یارانه به صورت غیرمشروط ممکن است به اندازه کافی در خانوار انگیزه ایجاد نکند، به عنوان مثال خانواری که برای تحصیل کودک ارزش زیادی قائل نیست حتی اگر یارانه دریافت کند نیز کودک را به مدرسه نمی‌فرستد. از سوی دیگر، بر حسب نیاز کشور می‌توان شروط یارانه را تغییر داد، به عنوان مثال در کشوری که نرخ بازماندگی از تحصیل زیاد است می‌توان شرط را از جنس آموزش تعریف کرد، و در کشوری که نگرانی محیط‌زیستی پررنگ است می‌توان یارانه را مشروط به محافظت از جنگل‌ها قرار داد. این یک مزیت بزرگ برای این نوع یارانه است.

باید توجه شود که یارانه مشروط معمولاً به عنوان یک بخش از نظام یارانه به کار گرفته می‌شود. چند یارانه مشروط

که می‌توانند در ایران مفید واقع شوند عبارتند از:

- یارانه مشروط به تغذیه مناسب کودکان
- یارانه مشروط به رجوع مادران باردار و شیرده به پزشک متخصص
- یارانه مشروط به تحصیل کودکان
- یارانه مشروط به استفاده خانوار از خدمات مددکاری اجتماعی

### خلاصه مدیریتی

یارانه مشروط به معنای پرداخت حمایتی (نقدی یا شبه‌نقدی) به خانوار است، منوط به اینکه شروطی را برآورده کنند. این شروط عموماً در راستای افزایش توانمندی بلندمدت خانوار هستند، به طور مثال فرستادن کودک به مدرسه یا واکسیناسیون. در واقع هدف از ارائه یارانه مشروط این است که در کنار مقابله با فقر به صورت کوتاه‌مدت (از طریق پرداخت به خانوارهای نیازمند) به صورت بلندمدت نیز با فقر مقابله شود (از طریق افزایش سلامت، سطح تحصیل و...). به بیان دیگر، در بلندمدت خانوار با افزایش سرمایه انسانی از منظر اقتصادی بهبود یافته و از یارانه بی‌نیاز خواهد شد. این نوع یارانه امروزه در ۷۰ کشور جهان استفاده می‌شود. باید توجه شود که یارانه مشروط معمولاً به عنوان یک بخش از نظام یارانه به کار گرفته می‌شود. به بیان دیگر معمولاً کشورها طیف وسیعی از یارانه (غیرمشروط) دارند و در کنار آن بخشی از بودجه حمایتی را به صورت یارانه مشروط استفاده می‌کنند.

برخی دلایل ارائه این نوع یارانه عبارتند از:

- برخی از خانوارها ممکن است متوجه نباشند که افزایش سرمایه انسانی (مثلاً تحصیل فرزند) چقدر می‌تواند در آینده بر درآمد وی اثر بگذارد، یا از سوی دیگر به‌علت نیاز عاجل، درآمد اندک کوتاه‌مدت را به درآمد بیشتر در بلندمدت (با تحصیل فرزند) ترجیح دهند و به همین دلیل کودک را به مدرسه نفرستند. به بیان دیگر، خانواده تصمیمی می‌گیرد که در بلندمدت به ضرر خودش است. دولت می‌تواند با مشروط کردن یارانه به حضور کودک در مدرسه این تصمیم را اصلاح کند.
  - آموزش و سلامت افراد جامعه هم برای خود این افراد و خانواده آنها مفید است و هم برای کل جامعه، چون جامعه‌ای متشکل از افراد سالم و تحصیل کرده پیشرفت خواهد کرد. به همین دلیل دولت انگیزه مضاعف دارد که با وضع شروط افراد را به این‌گونه فعالیت‌ها ترغیب کند.
  - در بعضی کشورها، افراد به‌راحتی نمی‌پذیرند که از آنها مالیات ستانده شود و این مالیات صرف رفاه افراد دیگر شود. با بازتعریف یارانه به شکل یک «قرارداد اجتماعی» که در آن فرد یکسری «مسئولیت متقابل» را انجام می‌دهد، می‌توان پشتوانه سیاسی قدرتمندی برای پرداخت به فقرا فراهم کرد.
  - یکی از مشکلات ارائه یارانه، تفکیک افراد واقعاً نیازمند از دیگران است. زمانی که شرطی برای یارانه وضع می‌شود، برخی افرادی که واقعاً نیازمند نیستند کنار می‌روند. به‌عنوان مثال، تقریباً همه افراد علاقه‌مند به استفاده از یارانه نقدی هستند، اما یارانه‌ای که برای دسترسی به آن لازم است از پزشک تأییدیه اخذ شود موجب کنار رفتن بخش بزرگی از علاقه‌مندان می‌شود.
  - شروط یارانه باعث آشنایی بیشتر خانواده‌ها با امکانات موجود (مانند خانه بهداشت) می‌شود. این خانواده در آینده به احتمال بیشتری از این امکانات استفاده خواهد کرد.
  - یکی از مزایای این نوع یارانه این است که برحسب نیاز کشور می‌توان شروط آن را تعیین کرد، به‌عنوان مثال در کشوری که نرخ بازماندگی از تحصیل زیاد است می‌توان شرط را از جنس آموزش تعریف کرد و در کشوری که نگرانی محیط زیستی غالب است می‌توان یارانه را مشروط به محافظت از جنگل‌ها قرار داد.
- به‌صورت کلی عملکرد این نوع یارانه در سطح جهان موفقیت‌آمیز بوده و همین موفقیت موجب گسترش سریع آن شده است. به‌عنوان مثال این یارانه موجب افزایش قابل توجه نرخ ثبت‌نام و حضور کودکان در مدرسه شده است. البته در مقابل اثر چندانی بر خروجی تحصیلی کودکان (نمرات آنها) نداشته است. درواقع تجارب خارجی نشان داده که یارانه مشروط می‌تواند کودکان را به مدرسه بفرستد، ولی اثری بر کیفیت مدارس ندارد. در کنار این مشکل، این نوع یارانه هزینه اجرایی زیادی دارد چون تأیید انجام شروط توسط مشترکین نیازمند نظارت دولت است. بنابراین استفاده از این نوع یارانه تحت هر شرایطی صحیح نیست و بستگی به وضعیت کشور دارد.
- درنهایت، چند توصیه بر مبنای محتوای گزارش برای کشور ایران استخراج شد. خلاصه‌ای از این توصیه‌ها عبارت است از:

- ❖ استفاده از ارزیابی داده‌محور در کنار اجرای یارانه مشروط، در راستای اطلاع دقیق‌تر از نتایج اجرای یارانه.
- ❖ بهبود زیرساخت اطلاعاتی لازم جهت شناسایی فقرای مشمول یارانه مشروط، به‌طور مثال از طریق توسعه پایگاه رفاه ایرانیان و نیز استفاده از آزمون تقریبی وسیع با استفاده از این اطلاعات (مشابه تجربه مکزیک).



❖ خدماتی که به‌عنوان شرط یارانه مشروط در نظر گرفته می‌شوند، مانند مراجعه به خانه بهداشت باید به میزان کافی ارائه شوند، تا بتوان شرطی را اعمال نمود. لذا ارائه یارانه مشروط باید همراه با گسترش خدمات دولتی مربوط باشد.

❖ سهمیه‌بندی جغرافیایی تعداد افراد دریافت‌کننده یارانه بر مبنای آمار کلان فقر در هر منطقه، مشابه تجربه برزیل، موجب کاهش سوءاستفاده از یارانه می‌شود.

❖ پرداخت یارانه به‌صورت تابعی از تعداد کودکان و مادران باردار خانواده، با الهام از کشور برزیل.

❖ چند یارانه مشروط که می‌توانند در ایران مفید واقع شوند عبارتند از:

- یارانه مشروط به تغذیه مناسب کودکان
- یارانه مشروط به رجوع مادران باردار و شیرده به پزشک متخصص
- یارانه مشروط به تحصیل کودکان
- یارانه مشروط به استفاده خانوار از خدمات مددکاری اجتماعی (مشابه تجربه شیلی)

## مقدمه

یارانه نقدی مشروط<sup>۱</sup> یعنی پرداخت نقدی به خانواده‌های فقیر به‌شرطی که در مقابل دریافت یارانه فعالیت‌هایی را انجام دهند. به‌طور مثال فرزندشان را به مدرسه بفرستند یا او را برای واکسیناسیون به بیمارستان ببرند. در مثال تحصیل فرزندان، مشکل اصلی برای ترغیب افراد به این کار این است که کار کردن فرزند موجب درآمدزایی برای خانوار می‌شود. بنابراین خانواده انگیزه دارد که فرزند را به مدرسه نفرستد، یارانه مشروط این تداخل انگیزه‌ها را از بین می‌برد. به بیان دیگر این یارانه با کمک به افزایش سرمایه انسانی<sup>۲</sup> خانوار، انتقال فقر میان نسل‌ها<sup>۳</sup> را کاهش می‌دهد. ترکیب پرداخت نقدی و وجود شرط‌ها موجب می‌شود که در کوتاه‌مدت مصرف خانوار افزایش یابد و در بلندمدت با افزایش سرمایه انسانی خانوار، نسل‌های آینده مولدتر و غنی‌تر باشند. برخی کشورها از کمک‌های شبه‌نقد مانند اعطای سبد کالایی نیز به‌صورت مشروط استفاده می‌کنند. به همین دلیل گزارش پیش رو به همه انواع یارانه مشروط (اعم از نقد و شبه‌نقد) می‌پردازد، اما باید توجه داشت که غالباً یارانه مشروط در سطح جهان به‌صورت نقدی استفاده می‌شود و یارانه نقدی مشروط<sup>۴</sup> یک واژه متعارف در ادبیات حوزه حمایت است.

حدود ۷۰ کشور در جهان نوعی از برنامه یارانه مشروط را اجرا می‌کنند. نحوه استفاده از یارانه مشروط در کشورهای مختلف تفاوت‌های قابل توجهی دارد: برخی فقط بر سلامت تمرکز دارند و برخی بر آموزش و برخی دیگر نیز بر موضوعات دیگر، این انعطاف‌پذیری یکی از نقاط قوت این نوع یارانه است. اما وجه اشتراک همه این برنامه‌ها این است که در صورت رعایت یک شرط (که عموماً در راستای سرمایه‌گذاری بر روی سلامت یا آموزش خانواده است) از مشترک حمایت می‌شود. حوزه افراد مشمول برنامه یارانه مشروط در کشورهای مختلف نیز تفاوت قابل توجهی دارد، به‌عنوان

1. Conditional cash Transfer, CCT
2. Human Capital
3. Intergenerational Transmission of Poverty
4. Conditional Cash Transfer, CCT

مثال بولسا فامیلیا<sup>۱</sup> در برزیل و پروسپرا<sup>۲</sup> در مکزیک میلیون‌ها خانواده را حمایت می‌کنند در حالی که برنامه‌های یارانه مشروط شیلی و ترکیه بر افراد بسیار فقیر و محروم تمرکز دارند. این قابلیت تطبیق با نیازهای هر کشور موجب جذاب شدن یارانه مشروط برای سیاستگذاران شده است. در این گزارش دلایل استفاده از یارانه مشروط تبیین شده و تجربه چند کشور مورد بررسی قرار می‌گیرد. در ادامه نیز چند توصیه برای استفاده از این یارانه در ایران ارائه می‌شوند.

### ۱. دلایل استفاده از یارانه مشروط

دلایل متعددی برای استفاده از یارانه نقدی مشروط مطرح شده‌اند، این دلایل عبارتند از: (کوری و گهواری، ۲۰۰۸)<sup>۳</sup>

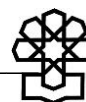
#### ۱-۱. اصلاح تصمیم نابهینه خانوار در سطح خصوصی

خانوارها ممکن است در برخی شرایط تصمیم‌های بهینه اقتصادی را اخذ نکنند چون باور درستی از ارزش رفتارهای مختلف ندارند. به‌عنوان مثال ممکن است خانوار از اثری که تحصیل در بلندمدت بر دستمزد فرزندش می‌گذارد، یا اثری که مراجعه به پزشک زنان بر سلامت مادر و کودک می‌گذارد، آگاه نباشد. به‌عنوان مثال در مکزیک مشاهده شد که افراد ۱۵ تا ۲۵ ساله اثر تحصیل بر درآمد را خیلی کمتر از مقدار واقعی تصور می‌کردند (فیسزباین و همکاران، ۲۰۰۹)<sup>۴</sup> در این حالت دولت با هدایت خانواده به سمت انجام یک رفتار (از طریق مشروط کردن پرداخت نقدی به آن) می‌تواند این مشکل را حل کند.

به طریق مشابه خانواده ممکن است بیش از حد به آینده بی‌توجه باشد، چون فقرا نیازهای مستعجل دارند ممکن است درآمد کمتر امروز را به درآمد خیلی بیشتر فردا ترجیح دهند. از سوی دیگر، درآمدی که کودکان کسب می‌کنند به جیب خانواده می‌رود، در حالی که درآمد همین کودک در بزرگسالی به جیب خودش خواهد رفت. به همین دلیل خانواده انگیزه کمتری برای بهبود درآمد آتی کودک (مثلاً از طریق فرستادن او به مدرسه) دارد. این دو عامل نیز موجب اخذ تصمیم نابهینه توسط خانوار، مخصوصاً در زمان تصمیم‌گیری در مورد کودکان، می‌شوند. به بیان دیگر خانواده ممکن است کسب درآمد در حال (از طریق اشتغال کودک) را به کسب درآمد خیلی بیشتر در آینده (به‌علت عواید کودک از تحصیل بیشتر) ترجیح دهد، در این حالت درواقع خانواده دارد به خودش ضرر می‌زند. در چنین حالتی نیز دولت می‌تواند ورود کند و با اعمال یک نوع شرط، این تصمیم نابهینه را اصلاح کند. به‌صورت تجربی مشاهده شده است که پدران بیشتر به این نوع رفتار متمایل هستند (فیسزباین و همکاران، ۲۰۰۹) و به همین دلیل است که در بسیاری از برنامه‌های یارانه مشروط، مبلغ یارانه به مادر خانوار پرداخت می‌شود.

درواقع یک انتقاد وارد به برخی انواع یارانه این است که در طراحی آنها توجه زیادی به رفع فقر افراد در حال حاضر شده، بدون اینکه به رفع فقر بلندمدت و ساختاری توجهی شده باشد. یارانه مشروط در واکنش به این انتقادات طراحی شده است. یارانه مشروط از یک‌سو با ایجاد انگیزه برای تجمیع سرمایه انسانی در جوانان و کودکان موجب بهبود شرایط

1. Bolsa Familia  
2. Prospera  
3. Currie and Gahvari, 2008  
4. Fiszbein et. al., 2009



فقر میان نسلی می‌شود و از سوی دیگر با پرداخت نقدی به فقرا موجب بهبود وضعیت مصرف آنها در حال حاضر می‌شود. ممکن است این سؤال مطرح شود که چرا یارانه مشروط برای اصلاح رفتار خانوار استفاده می‌شود و آیا تنها پرداخت مبلغی بدون افزودن شرط موجب اصلاح نمی‌شود؟ علم اقتصاد به ما می‌گوید که با پرداخت مبلغی به فرد، درآمد او افزایش می‌یابد (به بیان دیگر، این پرداخت اثر درآمدی<sup>۱</sup> دارد) و این باعث می‌شود که او هر کالایی که به نظر خودش مفید است (کالای خوب) را بیشتر مصرف کند. مشکل اینجاست که طبق استدلال پاراگراف قبل، ممکن است برخی از خانوارها به اندازه لازم به کالای مورد نظر (مثلاً آموزش کودک) بها ندهند. بنابراین با پرداخت یارانه بدون شرط رفتار خانوار اصلاح نخواهد شد و لازم است با اعمال شروط، بهایی که خانواده به رفتار سازنده می‌دهد نیز تغییر کند (اثر جانشینگی).<sup>۲</sup> از منظر تجربی نیز مطالعات متعددی با استفاده از مقایسه داده کشورهای مختلف انجام شده‌اند تا اثر یارانه مشروط را با اثر یارانه غیرمشروط در شرایط تقریباً مشابه مقایسه کنند. این مطالعات نشان می‌دهند که اثری که یارانه مشروط بر انجام رفتارهای مطلوب فوق‌الذکر (مانند فرستادن کودک به مدرسه) دارد تنها با مبلغ پرداختی قابل توضیح نیست. به بیان دیگر، اهتمام به اعمال شروط اثر مثبتی بر رفتار افراد داشته است. (فیسزباین و همکاران، ۲۰۰۹)

## ۲-۱. اصلاح تصمیم نابهینه خانوار در سطح اجتماعی

دولت تمایل دارد که برخی رفتارها در میان فقرا رواج یابد چون این رفتارها به اصطلاح اثر خارجی مثبت<sup>۳</sup> دارند. به عنوان مثال فردی که به ادامه تحصیل ترغیب می‌شود از یک سو در آینده شهروند بهتری خواهد بود و در کاهش انواع آسیب‌های اجتماعی شریک خواهد شد و از سوی دیگر در بلندمدت شغل‌هایی با دستمزد بالاتر خواهد یافت و لذا احتمالاً از یارانه بی‌نیاز خواهد شد. این بی‌نیازی هم به فرد کمک می‌کند هم بار یارانه‌ای بر دوش دولت را سبک می‌کند و هم به طور کلی اوضاع اقتصاد را به سوی بهبودی می‌برد. دولت با تنظیم صحیح شروط یارانه مشروط می‌تواند فرد را به اجرای این رفتارهای سازنده متمایل کند. بنابراین شروط یارانه مشروط عموماً از جنس رفتارهای با اثر خارجی مثبت هستند: فرستادن کودک به مدرسه، مراجعه به پزشک در طول فرایند بارداری و زایمان (که سلامت نوزاد و مادر را افزایش می‌دهد)، واکسیناسیون فرزند و غیره. (فیسزباین و همکاران، ۲۰۰۹)

مشابه ایراد مطرح شده در بخش قبل، ممکن است ادعا شود که تنها با پرداخت یارانه، بدون اعمال شروط می‌توان رفتار افراد را اصلاح کرد. این ادعا صحیح نیست و پرداخت بدون شرط موجب اصلاح رفتار افراد نمی‌شود چون در واقع مشکل این است که افراد به اندازه کافی به کالای با اثر خارجی مثبت بها نمی‌دهند. بنابراین لازم است با اعمال شروط، این بها را در ذهن افراد تغییر داد.

باید توجه داشت که در تعداد زیادی از کشورها (از جمله ایران)، خدمات مربوط به سلامت و آموزش، یارانه (شبه‌نقدی) قابل توجهی دارند و به صورت تقریباً رایگان به افراد ارائه می‌شوند. بنابراین در این حالت هدف از یارانه مشروط، ایجاد انگیزه برای استفاده از این امکانات از طریق غلبه بر هزینه‌های غیرمستقیم و هزینه فرصت است. به عنوان مثال فرستادن کودک به مدرسه هزینه فرصتی از جنس دستمزد کار کودک دارد، یا مراجعه یک خانوار روستایی به

---

1. Income Effect  
2. Substitution Effect  
3. Positive Externality

مرکز واکسیناسیون مستلزم طی مسافت قابل توجهی است. بنابراین سؤالی که اینجا به وجود می‌آید این است که آیا برداشتن این هزینه‌ها از پیش روی افراد به مطلوبیت اجتماعی ایجاد شده می‌ارزد یا خیر، این سؤال در کشورهای مختلف جواب متفاوتی دارد. (فیسزباین و همکاران، ۲۰۰۹)

### ۳-۱. افزایش همراهی جامعه با سیاست‌های حمایت از گروه‌های خاص

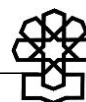
تحلیل اقتصاد سیاسی مالیات‌ستانی عنوان می‌کند که هرچه طیف وسیع‌تری از جامعه مالیات بپردازند و طیف کوچک‌تری یارانه دریافت کنند، مخالفت با یک برنامه یارانه افزایش می‌یابد. به همین علت به‌طور کلی یارانه‌های هدفمند<sup>۱</sup> (یعنی یارانه‌هایی که به یک طیف خاص داده می‌شوند) عمدتاً چندان محبوب نیستند. پاسخ ابتدایی به چنین مشکلی این است که در هر برنامه‌ای، طبقه متوسط نیز در زمره دریافت‌کنندگان یارانه قرار گیرد. یک راه دیگر برای عبور از این مشکل تغییر ماهیت برنامه است: یارانه مشروط را می‌توان نوعی «قرارداد اجتماعی»<sup>۲</sup> و نه «کمک خالص»<sup>۳</sup> تلقی نمود و از این طریق پشتوانه سیاسی بزرگ‌تری برای چنین برنامه‌هایی فراهم کرد. (فیسزباین و همکاران، ۲۰۰۹) در همین راستا، در اکثر کشورهای آمریکای جنوبی در تبیین برنامه یارانه مشروط به‌جای کلمه «شروط»<sup>۴</sup> از کلمه «مسئولیت‌های متقابل»<sup>۵</sup> استفاده شده است. با این بیان گویا دریافت‌کننده یارانه یک فرد توانمند است که دارد بخشی از مشکلات را حل می‌کند و دولت نیز در این فرایند، از فرد مراقبت نمی‌کند، بلکه شریک او است. بنابراین حالت‌هایی وجود دارند که تحلیل صرفاً اقتصادی استفاده از یارانه نقدی غیرمشروط را توصیه می‌کند، اما ملاحظات سیاسی دولت را به استفاده از یارانه مشروط سوق می‌دهند.

به بیان غیر اقتصادی، این بحث می‌گوید: زمانی که تنها به افراد فقیر کمک می‌شود، طبقه متوسط شروع به اعتراض می‌کنند و می‌گویند بخش زیادی از این افراد درواقع نیازمند نیستند و اگر یارانه نبود برای خود کار پیدا می‌کردند و اصلاً چرا باید پولی که ما به‌سختی به‌دست آورده‌ایم خرج افراد دیگر شود. در این حالت تغییر عنوان این پرداخت‌ها از «کمک» به «قرارداد دوطرفه» پذیرش آن را آسان‌تر می‌کند. این نوع نگاه در برخی کشورها که اداره کشور مبتنی بر درآمدهای مالیاتی است (به‌طور مثال ایالات متحده آمریکا) بسیار در فضای سیاسی پُررنگ است. (فیسزباین و همکاران، ۲۰۰۹)

### ۴-۱. تشخیص بهتر جامعه هدف حمایت

یکی از مشکلات اساسی در ارائه یارانه به اقشار نیازمند، نحوه تشخیص نیازمندان واقعی است (راولینگز و روبیو، ۲۰۰۵).<sup>۶</sup> به‌عنوان مثال اگر یارانه نقدی غیرمشروط ارائه شود همه افراد به آن علاقه دارند و متقاضی خواهند بود و بنابراین تفکیک نیازمندان واقعی از افراد دیگر دشوار خواهد بود. یارانه مشروط با اعمال شروطی بر ارائه یارانه، زحمت تشخیص را کاهش می‌دهد چون بخش بزرگی از افراد غیر نیازمند با مشاهده شرط یارانه از دریافت آن انصراف می‌دهند و بدین ترتیب

1. Targeted
2. Social Contract
3. Pure Handouts
4. Conditions
5. Co-responsibilities
6. Rawlings and Rubio, 2005



تشخیص فقرا آسان تر می‌شود. به‌عنوان مثال، تقریباً همه افراد علاقه‌مند به استفاده از یارانه نقدی هستند، اما یارانه‌ای که برای دسترسی به آن لازم است از پزشک تأییدیه اخذ شود موجب کنار رفتن بخش بزرگی از علاقه‌مندان می‌شود.

### ۵-۱. افزایش بهره‌مندی فقرا از خدمات دولتی و بازدهی اجتماعی آنها

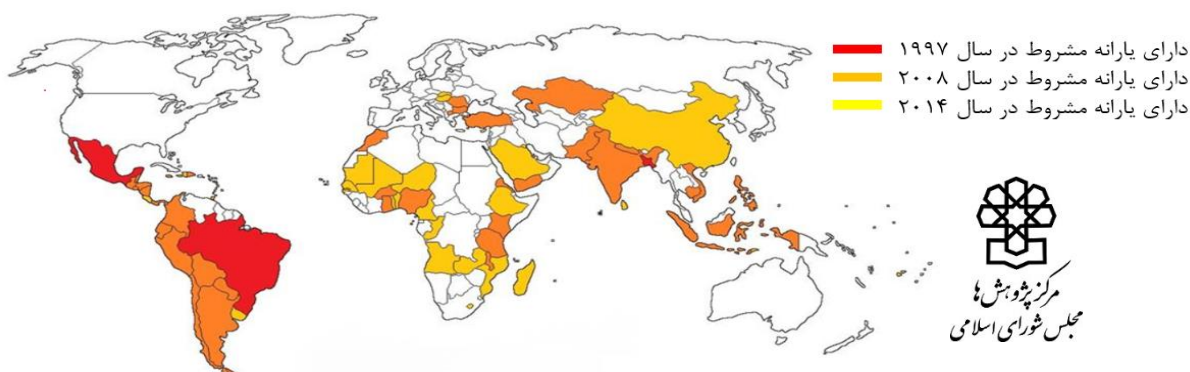
یارانه نقدی مشروط دارای صفات عملی است که موجب برتری آن نسبت به انواع دیگر یارانه شده است: (روالینگز و روبیو، ۲۰۰۵)

- شروط یارانه برای فقرا موجب انگیزه است تا از امکانات آموزش و سلامت موجود بهره‌مند شوند و از این طریق موجب تقویت رابطه فقرا و خدمات دولتی می‌شود. به‌عنوان مثال، با ورود یک خانواده به نظام آموزشی کشور (به‌علت شروط یارانه) احتمال اینکه فرزند بعدی خانوار به‌علت علاقه وارد نظام آموزشی شود افزایش می‌یابد.
- برنامه‌های یارانه مشروط با پرداختن به سلامت، تغذیه و آموزش از نقش مکمل<sup>۱</sup> این عوامل در افزایش سرمایه انسانی بهره می‌برند. به‌عنوان مثال، فردی که سالم‌تر است از تحصیل نیز استفاده بیشتری می‌برد. به بیان دیگر، فردی که سالم‌تر است در کلاس درس هم بیشتر توجه می‌کند و علم بیشتری می‌آموزد و سپس توان بیشتری برای جست‌وجوی شغلی دارد و به شغل بهتری هم دست خواهد یافت، بنابراین این فرد بازدهی تحصیلی بالاتری دارد. با توجه به دلایلی که برای استفاده از یارانه مشروط بیان شد، می‌توان این موارد را به دو دسته تقسیم کرد: افزایش سرمایه انسانی فقرا و بازتوزیع ثروت از اغنیا به فقرا. دلیل استفاده از یارانه مشروط در کشورهای مختلف معمولاً ترکیبی از این دو دسته دلیل است، اما برخی کشورها بر یک دسته یا دیگری تمرکز بیشتری دارند. به‌عنوان مثال پروسپرا در مکزیک بر دسته اول تمرکز بیشتری دارد در حالی که بولسا فامیلیا در برزیل بر دسته دوم تمرکز بیشتری دارد.

### ۲. تجربه اجرای یارانه مشروط در کشورهای مختلف

همان‌طور که در شکل ۱ مشخص است، در سال ۲۰۱۴ یارانه مشروط در ۷۰ کشور جهان استفاده می‌شد.

شکل ۱. کشورهای دارای برنامه یارانه مشروط در سال‌های مختلف.



مأخذ: لیندرت، ۲۰۱۴.

به‌طور کلی، می‌توان ادعا نمود که یارانه مشروط در برهه‌های مختلفی از تاریخ توسط دول مختلف اجرا می‌شده است، اما در ادبیات این حوزه عموماً مکزیک در سال ۱۹۹۷ به‌عنوان شروع این نوع یارانه در نظر گرفته می‌شود. فرایند اجرای ابتدایی و سپس گسترش آن در جهان در ادامه توضیح داده می‌شود. یارانه مشروط معمولاً به‌عنوان بخشی از نظام یارانه به‌کار گرفته می‌شود. به بیان دیگر معمولاً کشورها طیف وسیعی از یارانه (غیرمشروط) دارند و در کنار آن بخشی از بودجه حمایتی را به‌صورت یارانه مشروط استفاده می‌کنند.

## ۱-۲. روند تاریخی اجرای یارانه مشروط

در آمریکای جنوبی وجود فاصله طبقاتی قابل توجه در دسترسی به خدمات اجتماعی اولیه مانند سلامت و تحصیل و همچنین عدم رضایت نسبت به سیاست‌های طرف عرضه منجر به حرکت سیاستگذاران به‌سوی برنامه‌هایی برای مبارزه با فقر در حال و آینده شد. به‌صورت موازی، در چند دهه اخیر آمریکای لاتین شاهد افزایش آگاهی نسبت به اهمیت سرمایه انسانی در برطرف کردن فقر بلندمدت بوده است. نتیجه دو نکته بالا روی آوردن کشورها به یارانه مشروط بود. اولین یارانه مشروط به نام «پروگرسا»<sup>۱</sup> (این نام به‌معنای «پیشرفت» است) در سال ۱۹۹۷ در مکزیک راه‌اندازی شد. این برنامه سپس در سال ۲۰۰۱ به اپورتونیدادس<sup>۲</sup> (به‌معنای «فرصت‌ها») تغییر نام داد و در نهایت در سال ۲۰۱۴ به پروسپرا (به‌معنای «رونق») تغییر نام داد (در این گزارش از همین نام استفاده می‌شود).

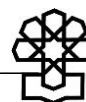
این برنامه سه هدف داشت: بهبود تحصیلات و سلامت کودکان و انتقال منابع کشور به فقرا. پروسپرا به این دلیل راه‌اندازی شد که برنامه‌های قبلی در راستای کمک به فقرا پُرهزینه و کم‌اثر بودند. طراحی این برنامه به‌گونه‌ای بود که در ابتدا به‌صورت تصادفی در برخی بخش‌های مکزیک اجرا شد و به همین دلیل می‌توان به‌سادگی به‌صورت کمی اثر مراحل مقدماتی آن را مشاهده کرد. در سال ۱۹۹۹ با بررسی عملکرد این برنامه مشخص شد که موجب افزایش قابل توجه حضور کودکان در مدرسه، به‌خصوص متوسطه اول، کاهش سوء‌تغذیه کودکان و کاهش فقر شده است (شواهد و درس‌ها از آمریکای جنوبی، ۲۰۱۱).<sup>۳</sup> این برنامه در ابتدا ۳۰۰ هزار خانوار را حمایت می‌کرد، اما در سال ۲۰۰۸ این عدد به پنج میلیون خانوار افزایش یافته بود.

پس از موفقیت یارانه مشروط در مکزیک، کشورهای دیگر آمریکای لاتین شروع به اجرای طرح‌های مشابه کردند. یکی از جذابیت‌های یارانه مشروط انعطاف‌پذیری آن است. به‌عبارت دیگر با انتخاب شروط مختلف می‌توان برنامه‌های جدیدی ایجاد کرد. در کلمبیا، طرحی با اهداف مشابه (افزایش سرمایه انسانی و کاهش فقر) اجرا شد و موجب افزایش مصرف خانوارها به میزان ۱۵ درصد، کاهش اشتغال کودکان و افزایش سنوات تحصیل آنها شد. در مقابل، کشورهای دیگر اهداف جدیدی برای یارانه مشروط تعریف کردند: در برزیل بولسا فامیلیا (که با ۱۱ میلیون خانوار و حدود ۴۶ میلیون فرد تحت پوشش بزرگ‌ترین برنامه یارانه مشروط در جهان است) بیشتر از اینکه بر افزایش سرمایه انسانی تأکید داشته باشد به هدف بازتوزیع ثروت فعالیت می‌کند، به بیان دیگر هدف برنامه بیشتر رفع فقر در حال حاضر است

1. Progresá

2. Oportunidades

3. Evidence and Lessons from South America. 2011. CCT Programs: An Overview of the Latin American Experience



و نه ایجاد مسیرهایی برای رفع فقر افراد در آینده. نوع دیگری از یارانه مشروط در شیلی ایجاد شد: برای افراد بسیار فقیر جامعه (۵ درصد پایین) حمایت متناسب با نیاز هر فرد (حمایت‌های اجتماعی مختلف) ارائه می‌شود. به همین صورت یارانه مشروط به نقاط مختلف جهان گسترش یافت.

در ادامه برخی برنامه‌های یارانه مشروط شاخص به صورت عمیق‌تر مورد بررسی قرار می‌گیرند.

## ۲-۲. مکزیک

همان‌طور که در بخش قبل توضیح داده شد، برنامه پروسپرا در سال ۱۹۹۷ آغاز به کار کرد. این برنامه به قصد بهبود شرایط فقرا و نیز شکستن زنجیره فقر میان نسلی راه‌اندازی شد. یک صفت مهم این برنامه که موجب جذابیت آن شده، اهتمام مجریان به جمع‌آوری داده و مطالعه اثرات آن به صورت علمی است. مجریان حتی اجرای طرح را تدریجاً انجام دادند تا بتوانند مکان‌هایی که در آن برنامه اجرا شد و اجرا نشد را مقایسه کنند (فیسزباین و همکاران، ۲۰۰۹). این داده‌ها در اختیار عموم قرار گرفت و پژوهش‌های متعددی با استفاده از آنها انجام شده‌اند. این پژوهش‌ها اثرگذاری این نوع یارانه را تأیید کردند و زمینه‌ساز فراگیری استفاده از آن در جهان شدند.

این برنامه در واکنش به بحران اقتصادی سال ۱۹۹۵ به وجود آمد. در این مدت ۲۰ درصد از مردم مکزیک در فقر شدید<sup>۱</sup> به سر می‌بردند. فقر شدید به طور کلی تعریف واحد ندارد و در هر کشور و زمان برای آن یک تعریف ارائه می‌شود. این تعاریف در بخش ۲-۲-۲ بیشتر توضیح داده می‌شوند. این موضوع در کنار ناتوانی برنامه‌های موجود دولتی در رفع فقر موجب ایجاد یک برنامه جدید با هدف از میان بردن فقر در کوتاه‌مدت از طریق بازتوزیع درآمد شد. هدف بلندمدت این برنامه نیز بهبود بلندمدت در وضع افراد از طریق بهبود در سلامت، تغذیه و آموزش آنها بود. دفتر ملی هماهنگی پروسپرا<sup>۲</sup> مدیریت این برنامه را برعهده دارد، این دفتر زیرمجموعه وزارت توسعه اجتماعی<sup>۳</sup> است.

پروسپرا در سال ۲۰۱۴ به حدود ۶/۱ میلیون خانوار که در ۱۱۶ هزار محل زندگی می‌کنند خدمت رساند. بودجه این برنامه در سال مالی ۲۰۱۵، ۴۵۳۱/۲ میلیون دلار آمریکا است که معادل ۱/۶ درصد از بودجه کشور و ۰/۴ درصد از تولید ناخالص داخلی مکزیک است. (داویلا لاراگا، ۲۰۱۶)<sup>۴</sup>

این برنامه در سال ۲۰۱۹ منحل شد، دلایل این اقدام در انتهای این بخش توضیح داده شده‌اند.

### ۱-۲-۲. اهداف برنامه

این برنامه سه هدف داشت:

۱. بهبود تغذیه از طریق پرداخت مستقیم به خانوارها (بازتوزیع ثروت به سمت فقرا)
۲. بهبود سلامت از طریق ترویج فعالیت‌های پیشگیرانه و همچنین افزایش دسترسی به خدمات سلامت
۳. بهبود آموزش از طریق افزایش پوشش نظام آموزشی و همچنین ارائه مبالغی برای ایجاد انگیزه برای ماندن و پیشرفت در مدرسه

1. Extreme Poverty

2. Prospera National Coordination Office

3. Department of Social Development- Secreteria de Desarrollo Social (SEDESOL)

4. Davila Larraga, 2016

## ۲-۲-۲. مضمولین

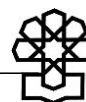
واحدی که یارانه به آن خدمات‌رسانی می‌کند خانوار است. خانوار طبق تعریف برنامه «مجموعه‌ای از افراد که در یک خانه با هم زندگی می‌کنند، ارتباط فامیلی دارند یا ندارند، هزینه زندگی را میان خود تقسیم می‌کنند، در یک آشپزخانه غذا تهیه می‌کنند» است. پروسپرا برای شناسایی مضمولین از یک سیستم آزمون تقریباً وسیع<sup>۱</sup> استفاده می‌کند. به بیان دیگر، برنامه تلاش می‌کند با استفاده از یکسری متغیر درآمد خانوار را حدس بزند، نه اینکه واقعاً درآمد خانوار را محاسبه کند. این روش معمولاً در کشورهایی با درآمد متوسط یا کم به کار می‌رود چون بخش کوچکی از مردم در اقتصاد رسمی فعالیت می‌کنند و بنابراین دولت معتقد است نمی‌تواند به خوبی درآمد افراد را محاسبه کند.

برای تخمین درآمد خانوار از مدل رگرسیون لگ - خطی<sup>۲</sup> استفاده می‌شود. مدل مورد استفاده در مکان‌های شهری و روستایی متفاوت است. متغیرهای به کار رفته باید به راحتی قابل اندازه‌گیری باشند و با مطالعه پرسشنامه بودجه خانوار و استخراج متغیرهایی که در بلندمدت با درآمد همبستگی دارند انتخاب شدند. برخی متغیرهای مورد استفاده عبارتند از: تعداد و کیفیت اتاق‌های محل سکونت (جنس مصالح کف اتاق)، دسترسی به خدمات پایه در منزل (دستشویی اختصاصی با آب لوله‌کشی، نوع سوخت مورد استفاده در آشپزی)، دسترسی به غذا، دسترسی به تأمین اجتماعی (دسترسی به خدمات درمانی از طریق شغل) و غیره. لیست کاملی از متغیرهای به کار رفته در مدل در جدول ۱ مشخص است. در واقع می‌توان گفت در این برنامه یارانه، از یک شاخص چندبُعدی فقر استفاده شده است، چون برخی متغیرها به فقر ارتباط مستقیم دارند و برخی (مانند دسترسی به خدمات سلامت) از جنس محرومیت اجتماعی<sup>۳</sup> هستند.

جدول ۱. لیست کامل متغیرهای به کار رفته در مدل شهری و روستایی آزمون تقریباً وسیع در مکزیک

| مدل شهری | مدل روستایی | نام متغیر   |
|----------|-------------|---|
| ✓        | ✓           | نسبت وابستگی اعضا: نسبت تعداد اعضای خانوار در بازه سنی ۰ الی ۱۵ و ۶۵ به بالا به تعداد اعضای خارج از این بازه                |
| ✓        |             | تعداد بانوان ۱۵ الی ۴۹ ساله در خانوار   |
| ✓        | ✓           | لگاریتم تعداد اعضای خانوار  |
| ✓        | ✓           | میانگین سنوات تحصیل سرپرست خانوار و همسر، در صورتی که متوسطه را به پایان رسانده باشند                                       |
| ✓        | ✓           | میانگین سنوات تحصیل سرپرست خانوار و همسر، در صورتی که متوسطه را به پایان رسانده باشند                                       |
| ✓        | ✓           | تعداد اعضای خانوار که برای کس دیگری کار می‌کنند   |
| ✓        | ✓           | تعداد اعضای خانوار که شغل خویش فرما دارند   |
| ✓        |             | تعداد اعضای خانوار بدون شغل، در بازه سنی اشتغال   |
| ✓        |             | شاخص عدم امنیت غذایی ۱: به علت نبود منابع، یکی از بزرگسالان خانه در سه ماه گذشته از یک وعده غذایی محروم شد                  |
| ✓        |             | شاخص عدم امنیت غذایی ۲: به علت نبود منابع، یکی از بزرگسالان خانه در سه ماه گذشته در یک روز از بیش از یک وعده غذایی محروم شد |
|          | ✓           | شاخص ترکیبی امنیت غذایی: یکی از دو حالت قبل   |
| ✓        |             | تعداد اعضای خانوار که از بیمه سلامت یارانه‌ای سگورو پوپولار <sup>۴</sup> استفاده می‌کنند                                    |

1. Proxy Means Test
2. Log-Linear Regression
3. Social Deprivation
4. Seguro Popular



| مدل شهری | مدل روستایی | نام متغیر  |
|----------|-------------|--|
| ✓        | ✓           | حداقل یک عضو از خانوار از طریق شغلش به بیمه سلامت دسترسی دارد                                  |
| ✓        | ✓           | سرپرست خانوار شاغل خویش فرماست و حداقل یک عضو از خانوار از طریق شغلش به بیمه سلامت دسترسی دارد |
| ✓        | ✓           | خانوار از جانب فامیلی که خارج از کشور ساکن است پول دریافت می‌کند                               |
| ✓        |             | خانوار مالک محل سکونت است  |
| ✓        | ✓           | خانوار مستأجر محل سکونت است  |
| ✓        | ✓           | تعداد اتاق‌های محل سکونت، بجز آشپزخانه و دستشویی   |
| ✓        | ✓           | خانوار دستشویی اختصاصی دارد و دستشویی به آب لوله‌کشی متصل است                                  |
| ✓        | ✓           | کف بیشتر محل سکونت از جنس سیمان است  |
| ✓        | ✓           | کف خانه نوعی پوشش دارد   |
| ✓        | ✓           | برای آشپزی از سوخت‌هایی مانند چوب، ذغال و نفت استفاده می‌شود                                   |
| ✓        | ✓           | خانوار یخچال ندارد   |
| ✓        | ✓           | خانوار خودرو ندارد   |
| ✓        |             | خانوار رایانه ندارد  |
| ✓        | ✓           | خانوار دستگاه پخش سی دی یا دی وی دی ندارد  |
| ✓        |             | محل سکونت خط تلفن ندارد  |
| ✓        | ✓           | خانوار اجاق برقی یا مایکروویو ندارد  |
| ✓        | ✓           | شاخص شکاف اجتماعی <sup>۱</sup> در مقیاس دولت محلی  |
| ✓        |             | جمعیت شهر بیش از ۱۰۰ هزار نفر است  |
| ✓        |             | جمعیت شهر بین ۱۵ و ۱۰۰ هزار نفر است  |

مأخذ: داویلا لاراگا، ۲۰۱۶.

پس از تخمین درآمد خانوار لازم است این درآمد با یک آستانه (خط فقر) مقایسه شود. جامعه هدف برنامه خانوارهایی است که درآمد سرانه‌ای کمتر از مقدار لازم برای تأمین یک سبد غذایی پایه داشته و در ضمن از نظر شرایط اجتماعی در حال ضرر دیدن در زمینه تغذیه، سلامت و آموزش باشند. در این راستا دو نوع خط فقر تعریف می‌شوند: خط اول درآمد لازم برای تأمین سبد پایه غذایی (نشانگر فقر شدید) و خط دوم، درآمد لازم برای تأمین سبیدی پایه از غذا و ضروریات دیگر (نشانگر فقر) است. در مکزیک به خط اول، خط حداقل به‌روزی<sup>۲</sup> و به خط دوم خط تأیید شرایط اجتماعی - اقتصادی<sup>۳</sup> گفته می‌شود. تمام خانواده‌های شدیداً فقیر مشمول استفاده از برنامه هستند، اما تنها خانوارهای فقیری که یکی از اعضایشان به‌نحوی مشمول یکی از بخش‌های یارانه است (مثلاً کمتر از ۱۲ سال سن دارد) مشمول برنامه می‌شوند. پروسپرا به کل مناطق کشور خدمات می‌داد، به شرطی که خدمات مرتبط سلامت و آموزش در آن مناطق ارائه می‌شد.

### ۲-۲-۳. فرایند شناسایی مشمولین

نواحی جدید برای پوشش یارانه به‌صورت سالیانه شناسایی می‌شوند. در این روند ابتدا مناطق جغرافیایی مورد بررسی انتخاب می‌شوند و سپس خانوارهای مشمول در این مناطق انتخاب می‌شوند. در نهایت نیز مسئولین استانی پروسپرا با «عضو پاسخگو»<sup>۴</sup>

۱. این شاخص به‌صورت وزندار چهار معیار محرومیت اجتماعی (تحصیل، سلامت، خدمات به خانوار و نیز فضای سکونت) را با هم ترکیب نموده و بیانگر محرومیت اجتماعی یک منطقه است. این شاخص با استفاده از داده سرشماری جمعیت و مسکن در سه سطح استان، شهر و دولت محلی تولید شد.

2. Minimum Well-Being Line (LBM)

3. Threshold for Ongoing Verification of Socioeconomic Conditions

4. Suitable Respondent

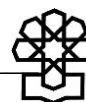
خانوار مصاحبه می‌کنند. این مصاحبه معمولاً در محل سکونت خانوار انجام می‌شود تا بتوان اطلاعات بیشتری در مورد وضع اقتصادی - اجتماعی خانوار استخراج کرد. عضو پاسخگو باید حداقل ۱۵ سال داشته باشد و بتواند سؤالات را پاسخ دهد.

برای انتخاب مناطق جغرافیایی مورد بررسی، تمام مناطق کشور به ترتیب چند اولویت مرتب می‌شوند: ۱. تقاضای شهروندان، ۲. خانوارهایی که در سیستم الکترونیک ثبت شده‌اند و ۳. مناطقی که برنامه حضور کم‌رنگ دارد، ۴. شاخص عقب‌ماندگی اجتماعی<sup>۱</sup> که دورافتادگی و عدم دسترسی منطقه به امکانات را می‌سنجد. در روند انتخاب مناطق، ظرفیت منطقه در ارائه خدمات لازم آموزشی و سلامت نیز در نظر گرفته می‌شود. بدیهی است که در این انتخاب، بودجه و اهداف سالیانه برنامه نیز در نظر گرفته می‌شوند. زمانی که این مکان‌ها شناسایی شدند، دفتر هماهنگی برنامه، بودجه مورد نیاز برای جمع‌آوری اطلاعات اقتصادی - اجتماعی لازم برای خانوارها را تخمین زده و نیروی انسانی لازم را استخدام و تربیت می‌کند. نحوه عملکرد برحسب نوع منطقه بر دو نوع است: یا یک دفتر افتتاح می‌شود و افراد می‌توانند با مراجعه به این دفتر زیر چتر برنامه قرار گیرند یا نمایندگان برنامه به سراغ مشترکین بالقوه می‌روند. در این حالت، ابتدا مسئولین محلی یک جلسه برگزار کرده و اعلام می‌کنند که فرایند در جریان است و سپس مسئولین برنامه به تمام منازل محل رجوع می‌کنند. این روش در محل‌های روستایی یا محل‌های شهری که بیش از ۴۰ درصد از فقرا هنوز عضو برنامه نیستند انجام می‌شود. در نهایت طی یک مصاحبه اطلاعات لازم برای فرمول تخمین درآمد استخراج می‌شود. جمع‌آوری اطلاعات خانوار در ابتدای اجرای برنامه توسط شرکت‌های طرف قرارداد انجام می‌شد، اما در سال ۲۰۰۲، خود ایالت‌ها مسئول جمع‌آوری داده شدند. از سال ۲۰۱۰ نیز دستگاه‌های برخط به وسایل کادر افزوده شدند تا سرعت عمل افزایش یابد. در نهایت درآمد خانوار به صورت سیستمی تخمین زده شده و با مرزهای فقر مقایسه می‌شود و مشمول بودن خانوار چند روز بعد به آنها اعلام می‌شود. خانوارها پنج سال یک بار مجدداً مورد ارزیابی کامل قرار می‌گیرند.

#### ۴-۲-۲. فرایند ورود به برنامه

بودجه برنامه تقریباً ثابت است، بنابراین برای ثبت‌نام افراد در برنامه لازم است ابتدا افرادی از برنامه خارج شده باشند (یا به هر نحو بودجه فراهم باشد). بنابراین زمانی که مشمول بودن یک خانوار احراز می‌شود، مشخص نیست ثبت‌نام نهایی چه موقع صورت گیرد.

زمانی که فرایند ثبت‌نام نهایی آغاز می‌شود، چند فعالیت از سوی مجریان انجام می‌شود: یک عضو خانوار به عنوان دریافت‌کننده یارانه مشخص می‌شود (که معمولاً خانم خانه است)، کارت بانکی که یارانه به آن واریز می‌شود صادر می‌شود، یک جلسه معرفی ترتیب داده می‌شود و وضعیت زبان محلی بررسی می‌شود تا نیاز به مسئولی که به زبان محلی مسلط است احراز شود. در جلسه معارفه مکانیسم دریافت یارانه و مدارک لازم برای نهایی شدن ثبت‌نام (اسناد هویتی اعضای خانوار) توضیح داده می‌شوند. از سوی دیگر یک یا چند نماینده از سوی مردم محلی برای تعامل با پروسه انتخاب می‌شود. وظایف این نمایندگان عبارتند از: مشورت دادن به مشترکین برنامه، نظارت بر منازل افراد و اطمینان از بهبود شرایط، تعامل با پروسه‌ها به نمایندگی از مردم و چند وظیفه جزئی دیگر.



## ۵-۲-۲. فرایند پرداخت

مشترکین پروسپرا یارانه نقدی و چند نوع یارانه شبه‌نقدی دریافت می‌کنند. با توجه به اینکه انواع مبالغی که ممکن است به خانوار ارائه شود تعداد زیادی دارد، جدول ۲ برخی انواع یارانه ارائه شده در این برنامه را تشریح می‌کند.

جدول ۲. برخی انواع یارانه ارائه شده در برنامه پروسپرا (واحد: پزوی مکزیکی)

| نوع شرط | نام پرداختی     | هدف   | مشمولین                               | مقدار در روستا | مقدار در شهر |
|---------|-----------------|---|---------------------------------------|----------------|--------------|
| تغذیه   | حمایت غذایی     | بهبود مقدار، کیفیت و تنوع غذایی که خانوار مصرف می‌کند | تمام اعضای خانوار                     | ۳۳۵            | ۳۳۵          |
|         | حمایت از کودکان | تقویت رشد کودکان                                      | کودکان کمتر از ۹ سال                  | ۱۲۰            | ۱۲۰          |
| سلامت   | سلامت همگانی    | خدمات و آموزش سلامت                                   | تمام اعضای خانوار                     | شبه‌نقدی       | شبه‌نقدی     |
|         | افراد مسن       | بهبود شرایط زندگی افراد مسن                           | اعضای خانوار با بیش از ۷۰ سال سن      | ۳۷۰            | ۳۷۰          |
| آموزش   | بورسیه تحصیلی   | حمایت از حضور کودکان در کلاس                          | کمتر از ۱۸ سال و در پایه سوم دبستان   | ۱۷۵            | ۱۷۵          |
|         | بورسیه تحصیلی   | حمایت از حضور کودکان در کلاس                          | کمتر از ۱۸ سال و در پایه چهارم دبستان | ۲۰۵            | ۲۰۵          |
|         | لوازم تحصیل     | کمک به تهیه لوازم تحصیل                               | پرداخت یک‌باره به برخی کودکان         | ۲۳۵            | ۲۳۵          |
|         |                 |   | یا شبه‌نقدی                           | یا شبه‌نقدی    | یا شبه‌نقدی  |

مأخذ: داویلا لاراگا، ۲۰۱۶.

یارانه نقدی که خانوار دریافت می‌کند براساس پیروی آنها از شروط محاسبه می‌شود. البته این یارانه یک سقف هم دارد، که برای خانوارهایی با کودک مشغول به تحصیل در مقطع ابتدایی ماهیانه ۱۸۲۵ پزوی مکزیکی (معادل ۹۰ دلار آمریکا) و برای خانوارهایی با کودک مشغول به تحصیل در مقطع متوسطه ماهیانه ۲۹۴۵ پزوی مکزیکی (معادل ۱۴۴ دلار آمریکا) است. این سقف، پرداختی به افراد مسن را شامل نمی‌شود. میزان پرداختی هر ۶ ماه یک بار مجدداً بررسی می‌شود و ممکن است برحسب موجود بودن بودجه تغییر کند.

## ۶-۲-۲. نحوه پرداخت

فرایند پرداخت بر مبنای یک چرخه دوماهه اجرا می‌شود: خانوار دو ماه به شروط تمکین می‌کند، دور دوماهه دوم سازمان بهداشتی یا آموزشی مربوطه تمکین را تأیید می‌کند و یارانه خانوار محاسبه می‌شود. در دوماهه سوم پرداخت صورت می‌گیرد. بدین ترتیب خانواری که در ژانویه و فوریه از شروط تمکین نموده، پرداختی آن را در می - ژوئن دریافت می‌کند. پرداخت مستقیماً به کارت یارانه‌ای که به خانوار داده می‌شود واریز می‌شود. یارانه‌های شبه‌نقد نیز در محل مربوطه به فرد ارائه می‌شوند. (قرص تقویتی در خانه بهداشت، لوازم آموزشی در مدرسه)

از سوی دیگر پروسپرا یک مجموعه خدمات مالی نیز به افراد می‌دهد، از جمله: آموزش استفاده از خدمات مالی، دسترسی به بیمه عمر رایگان در صورت فوت تصادفی، حساب پس‌انداز، اعتبار پایه و غیره. پروسپرا همچنین سعی می‌کند از طریق همکاری با نهادهای دیگر دسترسی مشترکین به شغل و آموزش شغلی را بهبود بخشد.

### ۲-۲-۷. شروط دریافت یارانه و نحوه بررسی رعایت شروط

یارانه به شرطی پرداخت می‌شود که اعضای خانوار شروط بهداشتی (سلامت و تغذیه) و آموزش را رعایت کرده باشند. عدم تمکین شروط بهداشتی موجب اخراج خانواده از برنامه می‌شود در حالی که عدم تمکین از شروط آموزشی تنها موجب قطع شدن یارانه مربوط می‌شود. زمانی که خانوار در پروسپرا ثبت‌نام می‌نماید باید برحسب مکان جغرافیایی در مرکز بهداشت مربوط نیز ثبت‌نام کند، اگر کودکان در سن مدرسه دارند، ثبت‌نام در مدرسه نیز ضروری است. مسئولین آموزشی و درمانی مربوطه باید به تواتر دو ماه فرم‌های مربوط به تمکین خانوار را پُر کنند. حضور در مدارس متوسطه به صورت الکترونیک ثبت می‌شود.

به طور کلی شروط سلامتی عبارتند از: ثبت‌نام نزد مرکز بهداشت مربوط، حضور برای خدمات سلامتی مشخص شده و شرکت در کلاس‌های مربوط به سلامت و همچنین خدمات پزشکی مضاعفی که تیم سلامت تشخیص دهند. تقویم شروط سلامتی که خانوار باید رعایت کنند در هنگام ثبت‌نام به آنها داده می‌شود. تواتر زمانی مراجعه افراد در سنین مختلف در جدول ۳ مشخص شده است.

### جدول ۳. تواتر زمانی مراجعه به مرکز بهداشت برای افراد مختلف (بخشی از شروط سلامت در برنامه پروسپرا)

| تواتر مراجعه   | گروه سنی                          |
|--|-----------------------------------|
| هنگام تولد، هفت و ۲۸ روزگی   | نوزاد                             |
| در ۲۴، ۱۸، ۱۲، ۱۰، ۸، ۶، ۴، ۳۰، ۳۶، ۴۲، ۴۸، ۵۴ و ۶۰ ماهگی            | خردسالان و کودکان کمتر از پنج سال |
| ۶ ماه یک بار   | کودکان و نوجوانان ۵ الی ۱۹ ساله   |
| هر ۶ ماه   | بزرگسالان با بیش از ۲۰ سال سن     |
| حداقل پنج ویزیت، که ترجیحاً قبل از هفته دوازدهم بارداری شروع می‌شوند | بانوان باردار                     |
| ۷، ۲۸ و ۴۲ روز پس از زایمان  | بانوان پس از زایمان               |

مأخذ: داویلا لاراگا، ۲۰۱۶.

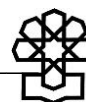
شروط مربوط به آموزش عبارتند از: ثبت‌نام کودکان در مدرسه و سپس حضور منظم کودکان. دانش‌آموز نمی‌تواند بیش از چهار غیبت غیرموجه در ماه داشته باشد، در غیر این صورت یارانه آن ماه پرداخت نمی‌شود. ۱۲ غیبت در یک ترم نیز موجب حذف یارانه می‌شود. دانش‌آموز می‌تواند یک مقطع را دو بار بخواند، اما در بار سوم یارانه قطع می‌شود.

### ۲-۲-۸. عملکرد

همان‌طور که در ابتدای این بخش توضیح داده شد، در زمان شروع پروسپرا، این برنامه در همه مناطق اجرا نشد و به همین دلیل امروزه می‌توان مطالعات ارزشمندی با تحلیل تفاضل - در - تفاضل<sup>۱</sup> در مورد اثر این برنامه انجام داد. در ادامه نیز مطالعات غیرآزمایشی<sup>۲</sup> بسیاری بر روی اثر این برنامه انجام شده است.

در سال ۲۰۰۳، یعنی ۶ سال پس از آغاز برنامه به‌طور میانگین کودکان حاضر در برنامه ۰/۲ سال بیشتر تحصیل

1. Difference-in-difference  
2. Non-Experimental



می‌کردند. از سوی دیگر حضور مردان ۱۵ الی ۲۱ ساله در بازار کار به میزان ۲/۷ درصد کاهش یافت. احتمال حضور کودکانی که در برنامه حضور داشتند در بازار کار نیز پس از رسیدن به بزرگسالی، ۸ واحد درصد بیشتر بود (مولینا میلان و همکاران، ۲۰۱۹).<sup>۱</sup> پروسپرا همچنین موجب افزایش نرخ ثبت‌نام برای کودکان دوره ابتدایی و متوسطه شد و اثر برنامه برای دوره متوسطه بزرگ‌تر است. (راولینگز و روبیو، ۲۰۰۵)

یک مطالعه دیگر در سال ۲۰۱۱ نشان داد که به‌صورت میانگین، کودکان حاضر در برنامه یک سال بیشتر تحصیل می‌کردند. احتمال حضور مردان ۱۵ الی ۱۶ ساله در بازار کار ۱۴ واحد درصد کاهش یافت. حضور بانوانی که در سال ۲۰۰۳، ۱۹ الی ۲۱ ساله بودند نیز در بازار کار افزایش ۲۰ درصد داشت، درآمد بانوان نیز حدود ۵۰ درصد افزایش یافت (البته مقدار درآمد قبل از انجام برنامه کم بوده است). در مقابل اثر برنامه بر کیفیت یادگیری معنادار نبوده است. (مولینا میلان و همکاران، ۲۰۱۹) در زمینه سلامت، برنامه موجب کاهش مشکلات رفتاری، افزایش رشد و بهبود ادراک کودکان شد. البته انجام این مطالعات به‌علت کیفیت داده در دسترس آسان نیست چون زمان‌بندی ورود خانوارها به برنامه و همچنین تفاوت صفات خانوارها مقایسه را دشوار می‌کند (به‌عنوان مثال، مبلغ دقیق دریافتی خانوار تابع رفتار خانوار نسبت به مدرسه رفتن کودک است). بنابراین نتایج آن از سوی برخی محققان به چالش کشیده شده است (مولینا میلان، ۲۰۱۹). پروسپرا همچنین موجب افزایش معنادار نرخ نظارت بر تغذیه<sup>۲</sup> (نسبت کودکانی که از جهت مناسب بودن تغذیه به‌صورت پیوسته توسط پزشک مورد بررسی قرار می‌گیرند) و نیز نرخ واکسیناسیون شد. از سوی دیگر این برنامه موجب افزایش معنادار رشد کودکان و کاهش معنادار نرخ ابتلای آنها به بیماری شد. (راولینگز و روبیو، ۲۰۰۵)

پروسپرا موجب افزایش مصرف ماهیانه خانوارهای مشترک نسبت به خانوارهای غیرمشترک به میزان ۱۳/۴ واحد درصد و افزایش میانه مصرف غذای افراد به میزان ۱۰/۶ واحد درصد شد. کالری دریافتی افراد نیز ۷/۸ واحد درصد افزایش یافت (راولینگز و روبیو، ۲۰۰۵). این یارانه همچنین موجب کاهش نابرابری در مکزیک شد: در بازه مورد مطالعه ضریب جینی ۰/۰۲۷۲ کاهش داشت که ۲۰ درصد از این تغییر را می‌توان به‌علت پروسپرا دانست (سوارز و همکاران، ۲۰۰۹).<sup>۳</sup> یک مشکل اساسی در مطالعه آثار بسیار بلندمدت این نوع یارانه این است که هنوز مقدار زمانی کافی از شروع برنامه نگذشته است.

## ۹-۲-۲. پایان برنامه

آندرس مانوئل لوپز اوبرادور،<sup>۴</sup> رئیس‌جمهور مکزیک این برنامه را در سال ۲۰۱۹ منحل کرد. سه میلیارد دلار از بودجه این برنامه به یک برنامه جدید که بورسیه تحصیلی ارائه می‌دهد (به نام بکاس بنیتو خوارز)<sup>۵</sup> منتقل شد. بخش‌های مربوط به سلامت و تغذیه نیز به‌کلی کنار گذاشته شدند. دولت چند دلیل برای این کار مطرح کرد: رجوع متعدد به پزشک برای بانوان دشوار بود و نیاز به اخذ مرخصی از محل کار برای آنها مشکل‌زا بود. از سوی دیگر نیاز به اخذ تأییدیه زمینه سوءاستفاده از این بانوان را فراهم می‌کرد. نرخ فقر رسمی نیز بعد از گذشت بیست سال هنوز در حوالی ۴۵ درصد بود و این به‌معنای عدم موفقیت این برنامه تلقی شد. فساد نیز به‌عنوان یک دلیل دیگر برای کنار گذاشتن برنامه عنوان شد.

1. Molina Millan et. al., 2019
2. Nutrition Monitoring
3. Soares et. al., 2009
4. Andres Manuel Lopez Obrador
5. Becas Benito Juarez

در مقابل منتقدان این تصمیم به کاهش نرخ فقر مطلق و نیز بهبود کلی وضع مشترکین اشاره می‌کنند. از سوی دیگر، آنها معتقدند که افزایش سرمایه انسانی افراد و اثر آن در شکستن زنجیره فقر بلندمدت در نظر گرفته نشد. حداقل بخشی از این تغییرات قطعاً به علت چرخش سیاسی از رئیس‌جمهور قبلی بوده است (راسل، ۲۰۱۹).<sup>۱</sup> به طور کلی، به نظر می‌رسد مکزیک به سمت یارانه غیرمشروط حرکت خواهد کرد، اما دلایل این حرکت کاملاً مدون نیستند، به عنوان مثال هیچ دوره آزمایشی از یارانه غیرمشروط اجرا نشد.

### ۲-۳. برزیل

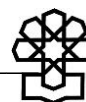
یارانه مشروط در برزیل به صورت بسیار محدود با برنامه بولسا اسکولا<sup>۲</sup> در شهرهای برازیلیا<sup>۳</sup> و کامپیناس<sup>۴</sup> آغاز شد. موفقیت این برنامه‌ها موجب شد تا دولت‌های محلی دیگر نیز اقدام به اجرای برنامه‌های مشابه کنند، این کار نیز منجر به تعریف چند برنامه در سطح ملی با هدفگذاری در بخش‌های مختلف شد. در نهایت در سال ۲۰۰۳ این برنامه‌ها در قالب یک برنامه ملی به نام بولسا فامیلیا ادغام و اصلاح شدند (لیندرت و همکاران،<sup>۵</sup> ۲۰۰۷). در سال ۲۰۲۰ بولسا فامیلیا به ۱۳/۸ میلیون خانوار، معادل حدود ۴۳ میلیون نفر خدمت ارائه می‌داد (پائوا و همکاران،<sup>۶</sup> ۲۰۲۰). به صورت میانگین، هر خانوار ۱۸۸ رئال برزیل (۳۵ دلار آمریکا) دریافت می‌کرد و این یعنی کل بودجه این برنامه تقریباً نیم درصد از تولید ناخالص داخلی برزیل است.

برنامه بولسا فامیلیا از طریق پرداخت مشروط به افراد فقیر کمک می‌کند. خانوارهایی که فقیر یا شدیداً فقیر تشخیص داده شوند می‌توانند با رعایت یکسری شروط در زمینه آموزش و سلامت مشمول دریافت این یارانه باشند (در ادامه این شروط و مبالغ به صورت جزئی توضیح داده می‌شوند). این برنامه از جهت سطح پوشش و اهمیت مشابه پروسپراست، اما چند تفاوت نیز با آن دارد: از یک سو، انعطاف بیشتری در رابطه با شروط اعمال می‌شود. از سوی دیگر، هدفگذاری برنامه بیشتر به سمت بازتوزیع است و نه افزایش سرمایه انسانی و شکست زنجیره فقر میان نسلی. یک تفاوت دیگر نیز این است که برخلاف پروسپرا، در طراحی بولسا فامیلیا به صورت صریح به ارزیابی اثر سیاست پرداخته نشده است. به همین دلیل اطلاعات خیلی کمتری در مورد اثر این برنامه بر مصرف، فقر، سلامت، تغذیه و آموزش وجود دارد. (فیسزباین و همکاران، ۲۰۰۹)

مسئولیت این برنامه برعهده وزارت توسعه اجتماعی و مقابله با گرسنگی<sup>۷</sup> است. یک هدف جانبی این برنامه نیز کمک به مشمولین از طریق اتصال آنها به خدمات دولتی مکمل (مانند بیمه بیکاری) است.

بولسا فامیلیا بزرگ‌ترین برنامه یارانه مشروط در جهان است و چند نکته بارز در مورد عملکرد این برنامه آن را از سایر برنامه‌ها متمایز کرده است: از یک سو دقت شناسایی این برنامه قابل توجه است: ۷۳ درصد از مبالغ یارانه به پنجک فقیر جامعه پرداخت می‌شوند و ۹۴ درصد نیز به دو پنجک پایین تعلق می‌گیرند. از سوی دیگر نتایج مطالعه بودجه

1. Russell, 2019
2. Bolsa Escola
3. Brasilia
4. Campinas
5. Lindert et. al. 2007
6. Paiva et. al., 2020
7. Ministry of Social Development and Fight against Hunger, MDS



خانوار برزیل نشان می‌دهد که در سال ۲۰۰۴، برنامه بولسا فامیلیا عامل مهمی در کاهش نابرابری و نیز کاهش فقر شدید بود. به‌نحوی که ۲۰ الی ۲۵ درصد از کاهش نابرابری و ۱۶ درصد از کاهش فقر شدید را می‌توان به‌علت اجرای این برنامه دانست (لیندرت و همکاران، ۲۰۰۹). از سوی دیگر این یارانه تا سال ۲۰۱۵ موجب کاهش نرخ مرگ‌ومیر نوزادان به‌علت تغذیه نامناسب و اسهال به میزان ۵۰ درصد شد و نرخ قبول شدن دانش‌آموزان در تحصیلات متوسطه را از ۷۵/۷ درصد به ۷۹/۷ درصد افزایش داد. (هلمن، ۲۰۱۵)<sup>۱</sup>

برنامه یارانه بولسا فامیلیا چند صفت قابل توجه دارد که آن را برای مطالعه جذاب می‌کند. این صفات عبارتند از:

- تعریف خانوار به‌عنوان دریافت‌کننده یارانه
- پرداخت متغیر برحسب ساختار خانوار با تمرکز بر کودکان و نوجوانان
- پرداخت مستقیم با استفاده از کارت بانکی
- دسترسی به برنامه از طریق یک نظام یکپارچه (کاداسترو اونیکو)
- مدیریت و مسئولیت مشترک میان استان‌ها و دولت‌های محلی
- اعمال سهمیه بر هر دولت محلی بر مبنای داده انستیتو آمار و جغرافی
- شناسایی مناسب: ۷۳ درصد از مبالغ به پنجک پایین و ۹۴ درصد از مبالغ به دو پنجک پایین درآمدی می‌رسند.
- اثرگذاری قابل توجه بر بهبود فقر، استفاده از خدمات آموزشی و استفاده از خدمات سلامت فقرا در مقابل، چند عامل باعث می‌شوند بولسا فامیلیا به‌طور خاص یک برنامه پیچیده باشد:
- حجم برنامه: همان‌طور که ذکر شد، برزیل به ۱۳/۸ میلیون خانوار معادل ۴۳ میلیون نفر خدمات می‌دهد. این برنامه تمام خانوارهای فقیری که فرزند کوچک‌تر از ۱۵ سال دارند و تمام خانوارهای بسیار فقیر (فارغ از ترکیب خانوار) را تحت پوشش قرار می‌دهد. تعریف خانوار فقیر، درآمد سرانه کمتر از ۱۵۴ رئال برزیل (۲۹ دلار) در ماه و خانوار شدیداً فقیر کمتر از ۷۷ رئال برزیل (۱۴/۵ دلار) است. (هلمن، ۲۰۱۵)
- اجرای برنامه از لحاظ نهادی غیرمتمرکز است. با وجود اینکه مدیریت نهایی برنامه از سوی دولت فدرال است، بخش بزرگی از اجرا توسط ۵۵۶۴ دولت محلی (شهرداری)<sup>۲</sup> برزیل انجام می‌شود. در این راستا، دولت فدرال تعداد زیادی مکانیسم انگیزشی برای اطمینان از اجرای باکیفیت برنامه ابداع کرده که می‌توانند برای کشورهای مشابه درس‌آموز باشند. در مقابل، برنامه پروسپرا به‌صورت متمرکز اجرا می‌شود.
- بولسا فامیلیا به‌عنوان اصلاحی بر چهار برنامه‌ای که قبلاً وجود داشتند ایجاد شد و به همین دلیل از چهار وزارتخانه مختلف نظام اجرایی آنها را به ارث برد.
- دولت برای بولسا فامیلیا، نقش «وحدت‌بخش به نظام یارانه» را قائل بود. این وحدت هم به‌صورت عمودی (میان سطوح مختلف دولت) و هم به‌صورت افقی (اتصال این برنامه به خدمات دیگری که دولت به فقرا می‌دهد) ایجاد شد.

### ۱-۳-۲. اهداف برنامه

اهداف رسمی برنامه بولسا فامیلیا عبارتند از:

- کاستن از فقر و نابرابری در کوتاه‌مدت از طریق پرداخت نقدی مستقیم به خانوارهای فقیر
- شکستن زنجیره فقر میان‌نسلی از طریق افزایش انگیزه افراد برای سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی
- کمک به تقویت مضمولین از طریق اتصال آنها به خدمات دیگری که دولت در همین راستا ارائه می‌کند.

### ۲-۳-۲. مضمولین

جامعه هدف این برنامه خانوارهای فقیر و بسیار فقیر در سراسر کشور است. برزیل به‌صورت رسمی خط فقر ندارد و به همین دلیل در ابتدای شروع برنامه آستانه درآمدی که مضمول برنامه می‌شد بر مبنای سهل‌گیرانه‌ترین آستانه درآمدی مورد استفاده در برنامه‌های یارانه برزیل قبل از ایجاد این برنامه انتخاب شد. با این استدلال، هیچ خانواری با انجام اصلاحات جدید که منجر به شروع برنامه می‌شد متضرر نمی‌شد. تعریف ارائه شده برای خانوار، هر گروهی از فامیل‌ها یا دوستان است که زیر یک سقف زندگی می‌کنند و با استفاده از درآمد اعضا ارتزاق می‌کنند. بدین ترتیب در ابتدای تأسیس برنامه، درآمد سرانه مرز خانوار فقیر ۱۰۰ رئال برزیل در ماه (معادل ۴۸ دلار آمریکا) و مرز خانوار شدیداً فقیر ۵۰ رئال برزیل (۲۵ دلار آمریکا) تعیین شد. این اعداد در واقع نصف و یک‌چهارم از حداقل دستمزد در آن زمان (۲۰۰ رئال برزیل) هستند. درآمد سرانه خانوار یعنی کل درآمد خانوار تقسیم بر کل تعداد اعضای خانوار. این مرز تا به امروز دو مرتبه افزایش یافت تا اینکه در سال ۲۰۱۵، ۱۵۴ رئال برزیل برای خانوار فقیر و ۷۷ رئال برای خانوار شدیداً فقیر (هلمن، ۲۰۱۵). این ارقام حدوداً بر مبنای تورم افزایش یافتند، بنابراین می‌توان این خطوط را نوعی خط فقر مطلق دانست، که حداقل مقدار لازم برای گذران زندگی را مشخص می‌کنند. قانون مضمولین را از کار کردن منع نکرده و تنها لازم است درآمد آنها کمتر از حدود مشخص شده باشد. در مقایسه با برنامه پروسپرا در مکزیک می‌توان گفت بولیسفا فامیلیا از آزمون وسع<sup>۱</sup> (و نه آزمون تقریب وسع) استفاده می‌کند. یعنی درآمد افراد به‌صورت مستقیم محاسبه می‌شود و بر این مبنای مضمول یارانه بودن یا نبودن خانوار تعیین می‌شود. در ابتدای اجرای برنامه با همکاری انستیتو جغرافی و آمار برزیل<sup>۲</sup> بر مبنای داده سرشماری و نیز نظرسنجی بودجه خانوار، که توسط این سازمان انجام می‌شوند تعداد خانوارهایی که در حوزه هر دولت محلی زیر خط فقر زندگی می‌کنند تخمین زده شد. بدین ترتیب برای هر حوزه یک سهمیه برای تعداد افرادی که می‌توانند از یارانه استفاده کنند مشخص شد. یکسری خانوار از این سهمیه‌بندی مستثنا هستند: خانوارهایی از نژاد خاص که به‌صورت تاریخی برای استقلال مبارزه می‌کردند، خانوارهای از نژاد بومی آمریکای جنوبی، خانوارهایی که از طریق بازیافت زباله ارتزاق می‌کنند، خانوارهایی که کودک کار دارند و برخی خانوارهای دیگر. درآمد توسط سرپرست خانوار به مسئول ثبت‌نام حوزه اعلام می‌شود. در صورتی که رفتار غیرعادی از هریک از متقاضی یا مسئول مشاهده شود، نهاد حسابرس بولسا فامیلیا ورود کرده و بررسی می‌کند.

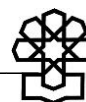
### ۲-۳-۳. نحوه ثبت‌نام متقاضیان

برای ورود به برنامه بولسا فامیلیا، خانوار باید داخل مرزهای درآمدی باشد و در کاداسترو اونیکو<sup>۳</sup> نیز ثبت‌نام کرده باشد. کاداسترو اونیکو سامانه واحد ملی برای استفاده از برنامه‌های حمایتی است. این سامانه در سال ۲۰۰۱ توسط دولت فدرال راه‌اندازی شد. تا قبل از این اقدام، هر برنامه یارانه به‌صورت مجزا یک سیستم شناسایی داشت. هدف از ایجاد

1. Means Test

2. Brazilian Institution of Geography and Statistics, IBGE

3. Cadastro Único



یک پایگاه داده و نیز شماره شناسایی اجتماعی<sup>۱</sup> منحصر به فرد این بود که کارایی و هماهنگی سیستم افزایش یابد و همچنین از انجام یک کار در چند نوبت ذیل یارانه‌های مختلف جلوگیری شود.

با این مقدمه، نحوه ثبت‌نام به دو صورت است: در برخی حوزه‌ها دولت محلی ممکن است پایگاه‌های ثابت (یا سیار) برای ثبت‌نام بنا کند و متقاضیان باید به این پایگاه‌ها مراجعه کنند. در برخی حوزه‌ها نیز دولت محلی با استفاده از داده سرشماری یا بر مبنای جست‌وجو، خود به سراغ فقرا می‌رود و آنها را به سیستم می‌افزاید. در سال ۲۰۱۴، ۷۷ درصد از ثبت‌نام‌ها بدون مراجعه به منزل افراد انجام شد.

ورود به کاداسترو اونیکو از طریق تکمیل فرم ورود آغاز می‌شود. در ادامه یک مصاحبه نیز توسط مسئول مربوطه برنامه یارانه انجام می‌شود. فردی که از سوی خانوار برای مصاحبه معرفی می‌شود باید حداقل ۱۶ سال سن داشته و ترجیحاً خانم باشد. مصاحبه‌کننده این آزادی عمل را دارد که اطلاعات اظهار شده را بپذیرد یا تقاضای مدارک بیشتر کند. اطلاعات درخواست شده از دو بخش تشکیل می‌شوند: بخش اول ویژگی‌های خانوار مانند ترکیب خانوار، آدرس، ویژگی محل سکونت، دسترسی به آب، فاضلاب و برق، هزینه ماهیانه، نژاد و استفاده از برنامه‌های یارانه دیگر است. بخش دوم نیز ویژگی‌های هر یک از افراد خانوار مانند تحصیلات، وضعیت بازار کار، نیازها، مدارک هویتی، درآمد و غیره است. با تکمیل اطلاعات، خانواده متقاضی به سیستم الکترونیک افزوده شده و هر فرد در خانواده یک شماره شناسایی اجتماعی دریافت می‌کند. از سوی دیگر، دولت محلی وظیفه دارد هر ۲۴ ماه یک بار داده هر خانوار را به‌روزرسانی کند، و از نبود ایراد در پرونده اطمینان حاصل نماید. به بیان دیگر، خانوار هر دو سال یک بار مجدداً مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. در این ارزیابی مجدد، تمام اطلاعات خانوار دوباره دریافت می‌شوند و گویا ثبت‌نام مجدد رخ می‌دهد. به‌طور کلی می‌توان گفت به‌علت اینکه بخش بزرگی از اقتصاد - و مخصوصاً مشاغل فقرا - غیررسمی است، پس از انجام یک بررسی اجمالی از میان سامانه‌های دولتی به اظهارات افراد در مورد درآمدشان اعتماد می‌شود.

#### ۴-۳-۲. مقدار پرداخت‌ها

مقداری که خانوارهای مشترک بولسا فامیلیا دریافت می‌کنند از چهار بخش تشکیل شده است:

- پرداخت پایه<sup>۲</sup> (پم): به مبلغ ۷۷ رئال برزیل (معادل ۱۴/۵ دلار آمریکا). تنها به خانوارهای شدیداً فقیر ارائه می‌شود و خانوارهای فقیر (و نه شدیداً فقیر) مشمول این پرداخت نمی‌شوند.
- پرداخت متغیر<sup>۳</sup> (پم): به مبلغ ۳۵ رئال برزیل (معادل ۶/۵ دلار). مربوط به خانوارهای فقیر یا شدیداً فقیری که در ترکیبشان بانوان حامله یا شیرده یا کودکان و نوجوانان حداکثر ۱۵ ساله دارند. به‌ازای هر فرد مشمول این پرداخت در خانوار، یک پرداخت ماهیانه به آنها انجام می‌شود، سقف این مقدار، پنج پرداخت در ماه است.
- پرداخت متغیر جوانان<sup>۴</sup> (پمج): به مبلغ ۴۲ رئال برزیل (معادل ۸ دلار آمریکا). مربوط به خانوارهای فقیر و شدیداً فقیر که نوجوانانی به سن ۱۶ یا ۱۷ سال دارند. به‌ازای هر فرد مشمول این پرداخت در خانوار، یک پرداخت

#### 1. Social Identification Number (NIS)

داشتن یک سامانه واحد ملی برای شناسایی و نظارت بر صلاحیت افراد برای استفاده از یارانه چند مزیت دارد، از جمله: جلوگیری از دریافت یارانه به‌صورت چندباره (مثلاً از طریق چند دولت محلی)، کاهش هزینه‌ها و نظارت دقیق‌تر بر محدودیت زمانی و شرایط خروج از برنامه (مانند بلوغ کودک)، شماره شناسایی ملی در تعامل با خدمات دولتی دیگر مانند بیمه بیکاری نیز به‌کار می‌رود.

#### 2. Basic Benefit

#### 3. Variable Benefit

#### 4. Variable Youth Benefit

ماه‌یانه به آنها انجام می‌شود، سقف این مقدار، دو پرداخت در ماه است. خانوار این پرداخت را تا ماه دسامبر سالی که فرزندشان ۱۸ ساله می‌شود دریافت می‌کنند.

در جدول ۴ می‌توان به صورت خلاصه، وضعیت دریافتی‌های ماه‌یانه خانوارهای مختلف را مشاهده کرد.

جدول ۴. خلاصه حالات مختلف پرداختی ماه‌یانه به خانوارها ذیل بولسا فامیلیا (واحد: رئال برزیل)

| تعداد بانوان باردار، مادران شیرده، و کودکان حداکثر ۱۵ ساله در خانوار | تعداد نوجوانان ۱۶ و ۱۷ ساله | نوع پرداختی | مقدار پرداختی برای خانوارهای زیر خط فقر شدید | مقدار پرداختی برای خانوارهای زیر خط فقر |
|--|-----------------------------|-------------|--|---|
| ۰  | ۰                           | پپ          | ۷۷   | -                                       |
| ۱  | ۰                           | پپ+۱پم      | ۱۱۲  | ۳۵                                      |
| ۲  | ۰                           | پپ+۲پم      | ۱۴۷  | ۷۰                                      |
| ۳  | ۰                           | پپ+۳پم      | ۱۸۲  | ۱۰۵                                     |
| ۴  | ۰                           | پپ+۴پم      | ۲۱۷  | ۱۴۰                                     |
| ۵  | ۰                           | پپ+۵پم      | ۲۵۲  | ۱۷۵                                     |
| ۰  | ۱                           | پپ+۱پمج     | ۱۱۹  | ۴۲                                      |
| ۱  | ۱                           | پپ+۱پم+۱پمج | ۱۵۴  | ۷۷                                      |
| ۲  | ۱                           | پپ+۲پم+۱پمج | ۱۸۹  | ۱۱۲                                     |
| ۳  | ۱                           | پپ+۳پم+۱پمج | ۲۲۴  | ۱۴۷                                     |
| ۴  | ۱                           | پپ+۴پم+۱پمج | ۲۵۹  | ۱۸۲                                     |
| ۵  | ۱                           | پپ+۵پم+۱پمج | ۲۹۴  | ۲۱۷                                     |
| ۰  | ۲                           | پپ+۲پمج     | ۱۶۱  | ۸۴                                      |
| ۱  | ۲                           | پپ+۱پم+۲پمج | ۱۹۶  | ۱۱۹                                     |
| ۲  | ۲                           | پپ+۲پم+۲پمج | ۲۳۱  | ۱۵۴                                     |
| ۳  | ۲                           | پپ+۳پم+۲پمج | ۲۶۶  | ۱۸۹                                     |
| ۴  | ۲                           | پپ+۴پم+۲پمج | ۳۰۱  | ۲۲۴                                     |
| ۵  | ۲                           | پپ+۵پم+۲پمج | ۳۳۶  | ۲۵۹                                     |

مأخذ: هلمن، ۲۰۱۵.

با توجه به این قواعد، حداکثر مقدار یارانه‌ای که یک خانوار شدیداً فقیر می‌تواند در ماه دریافت کند (مثلاً اگر پنج کودک کوچک‌تر از ۱۵ سال و دو کودک ۱۷ ساله داشته باشد) ۳۳۶ رئال برزیل (معادل ۶۲ دلار آمریکا) در ماه است. یک یارانه دیگر نیز به نام پرداختی برای غلبه بر فقر شدید<sup>۱</sup> وجود دارد، این مبلغ به خانوارهایی پرداخت می‌شود که پس از دریافت پرداخت‌های فوق باز هم زیر خط فقر شدید قرار دارند. این پرداختی به‌طور خاص برای هر خانوار محاسبه می‌شود و به‌گونه‌ای است که درآمد سرانه خانوار را به ۷۷ رئال در ماه (مرز فقر شدید) برساند.

### ۵-۳-۲. نحوه پرداخت

لیست خانوارهایی که دریافتی دارند، پرداخت مبالغ و گرداندن سامانه مدیریت پرداخت‌ها<sup>۲</sup> توسط بانک کائیکزا<sup>۳</sup> انجام

1. Benefit to Overcome Extreme Poverty
2. Benefits Management System
3. Caixa



می‌شود، کائینگز با به‌طور کامل متعلق به دولت است (هلمن، ۲۰۱۵). سامانه مدیریت پرداخت‌ها به مدیران دولت محلی اجازه می‌دهد یارانه یک خانوار را بلوکه یا به‌طور کلی قطع کند. پرداخت‌ها از طریق یک کارت بانکی انجام می‌شوند. در صورتی که امکان استفاده از کارت بانکی وجود نداشته باشد نیز افراد می‌توانند با مراجعه به دفاتر بانک کائینگز مبلغ را دریافت کنند. مجریان برنامه اعتقاد دارند که بانوان توجه بیشتری به وضع زندگی افراد خانوار و به‌خصوص کودکان دارند، به همین دلیل عموماً خانم‌ها دریافت‌کننده یارانه است.

در سال ۲۰۰۹ پروژه «حساب ساده کائینگز»<sup>۱</sup> کلید خورد که در آن افراد می‌توانند برای دریافت یارانه یک کارت بانکی کائینگز دریافت کنند که به آنها اجازه چهار بار برداشت در ماه و نیز دسترسی به خدمات مالی دیگر مانند بیمه و پس‌انداز را نیز می‌دهد. این حساب در ضمن از هزینه‌های خدمات بانکی معاف است. در شکل ۲ می‌توان دو نوع کارت را مشاهده کرد. بر روی کارت معمول یارانه می‌توان شماره شناسایی اجتماعی فرد را نیز مشاهده کرد.

شکل ۲. کارت معمول یارانه بولسا فامیلیا (راست) و کارت حساب ساده کائینگز (چپ)



مأخذ: هلمن، ۲۰۱۵.

هنگام برداشت پول رسیدی به افراد داده می‌شود که حاوی اطلاعات مهم، مانند مهلت تمدید یارانه (ذیل چرخه تمدید دوساله یارانه) است.

### ۲-۳-۶. شروط دریافت یارانه و نحوه بررسی رعایت شروط

انواع مختلف شرط دریافت یارانه بولسا فامیلیا در

جدول ۵. مشخص است. (هلمن، ۲۰۱۵)

## جدول ۵. شروط مختلف دریافت یارانه ذیل بولسا فامیلیا

| نوع شرط | شروط  | افراد مشمول   |
|---------|---|---|
| سلامت   | حضور در زمان تعیین شده برای واکسیناسیون و همچنین برای نظارت بر رشد کودک | کودکان کمتر از هفت سال  |
|         | خدمات مربوط به بانوان باردار و مادران شیرده                             | بانوان باردار یا شیرده  |
| آموزش   | ثبت نام در مدرسه و حضور ماهیانه در حداقل ۸۵ درصد از کلاس‌ها             | کودکان ۶ تا ۱۵ ساله   |
|         | ثبت نام در مدرسه و حضور ماهیانه در حداقل ۷۵ درصد از کلاس‌ها             | نوجوانان ۱۶ و ۱۷ ساله‌ای که پرداخت متغیر جوانان را دریافت می‌کنند |

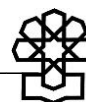
مأخذ: هلمن، ۲۰۱۵.

روند بررسی رعایت شروط بدین صورت است که ابتدا وزارت توسعه اجتماعی و مبارزه با فقر با استفاده از اطلاعات کاداسترو اونیکو افرادی که نیازمند بررسی هستند (خانوارهایی که کودک دارند و...) را تعیین می‌کند. سپس این وزارتخانه خانوارهای مرتبط را به وزارتخانه‌های بهداشت و آموزش اعلام می‌کند. بخش اجرایی نظارت مانند ثبت رعایت شرط، طراحی روش برای یافتن خانوار و مراجعه حضوری به محل سکونت خانوار (در صورت لزوم) برعهده دولت محلی و ایالتی است. رعایت شرط در سیستم‌های الکترونیک متعلق به وزارتخانه‌های مربوطه ثبت می‌شود. در نهایت این اطلاعات به وزارت توسعه اجتماعی و مبارزه با گرسنگی فرستاده می‌شود.

اگر خانواری در حال رعایت شروط نباشد به آرامی توسط وزارت توسعه اجتماعی و مبارزه با گرسنگی جریمه می‌شود. بدین صورت که هر مرحله از جریمه در یک ماه فرد (ژانویه، مارس و...) انجام می‌شود: ابتدا یک اخطار ارسال می‌شود، در مرحله بعدی یارانه بلوکه می‌شود، در مرحله بعد خانوار تعلیق می‌شود و در مرحله نهایی نیز خانوار از برنامه اخراج می‌شود. به بیان دیگر کل روند جریمه حدود هشت ماه زمان می‌برد. در عمل وزارت توسعه اجتماعی و مبارزه با گرسنگی تلاش می‌کند با تعامل با خانوار، آنها را به رعایت شروط بازگرداند. در صورتی که خانوار به اعلام عدم تمکین از شروط اعتراض داشته باشد، می‌تواند تجدیدنظرخواهی کند. تجدیدنظر توسط مدیر محلی بولسا فامیلیا انجام می‌شود و تلاش می‌شود در صورتی که حق با خانوار باشد (چه از این جهت که عدم تمکینی رخ نداده و چه از این جهت که عدم تمکین علت موجهی مانند مرگ یکی از نزدیکان داشته) یارانه به سرعت مجدداً برقرار شود.

در مورد شروط سلامت، نحوه نظارت بر تمکین از شرایط بدین نحو است که فرم تمکین خانوار از سوی وزارتخانه توسعه اجتماعی و مبارزه با فقر به واحد سلامت مربوط به خانوار (به‌طور مثال، خانه بهداشت نزدیک محل سکونت خانوار) ارسال می‌شود. خانه بهداشت این فرم را به تواتر پُر کرده و اطلاعات آن را از طریق سامانه سلامت بولسا فامیلیا برای وزارت بهداشت ارسال می‌کند. وزارت بهداشت نیز این اطلاعات را برای وزارت توسعه اجتماعی و مبارزه با گرسنگی ارسال می‌کند و در این وزارتخانه تمکین یا عدم تمکین خانوار تعیین می‌شود.

در مورد شروط آموزش نیز نظام مشابهی وجود دارد. وزارت توسعه اجتماعی و مبارزه با فقر اطلاعات افرادی که باید مورد نظارت قرار گیرند را برای وزارت آموزش ارسال می‌کند. این وزارتخانه نیز برای هر فرد دولت محلی مربوطه را مطلع می‌کند. دولت محلی نیز یک لیست از دانش‌آموزان مشمول را برای هر مدرسه ارسال می‌کند. در لیست حضور و غیاب کلاسی در کنار نام دانش‌آموزان مشمول یک علامت زده می‌شود تا منشی مدرسه بداند که باید حضور آنها را



از طریق سیستم یا به صورت دستی) به اطلاع دولت محلی برساند. این اطلاعات سپس از طریق سیستم به وزارت آموزش و در نهایت به وزارت توسعه اجتماعی و مبارزه با گرسنگی منتقل می‌شود.

### ۷-۳-۲. رابطه بولسا فامیلیا با برنامه‌های حمایتی دیگر

پرداختی برای غلبه بر فقر شدید در واقع ذیل یک یارانه نقدی دیگر (برنامه برازیل کارینیوسو)<sup>۱</sup> انجام می‌شود. به طور مشابه ایالت‌ها می‌توانند خط فقر شدید را بالاتر از خطی که برنامه بولسا فامیلیا تعیین کرده قرار دهند و مابه‌التفاوت لازم برای رساندن افراد به مرز فقر شدید را خود بپردازند.

### ۸-۳-۲. نظام نظارت و ارزیابی عملکرد

از سال ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۵، ۲۳ پژوهش در راستای ارزیابی عملکرد این برنامه توسط وزارت توسعه اجتماعی و مبارزه با گرسنگی انجام شده است. این اطلاعات از طریق یک پورتال در سه قالب قابل دسترسی هستند: خلاصه مدیریتی، گزارش فنی و داده خام. این پورتال برای عموم قابل دسترسی است و به همین دلیل هویت افراد در داده مخفی می‌شود. (هلمن، ۲۰۱۵)

از سوی دیگر، سه نهاد بر بولسا فامیلیا نظارت دارند، این سه نهاد عبارتند از: دیوان محاسبات، دادستانی و سازمان بازرسی. طی یک تفاهمنامه با وزارت توسعه اجتماعی و مبارزه با گرسنگی این سه نهاد یکسری محل را به صورت تصادفی به این وزارتخانه اعلام کرده و داده این محل‌ها را دریافت و بررسی می‌کنند. وزارتخانه در ضمن کلیه پرونده‌هایی که مورد اعتراض قرار گرفتند را نیز برای این نهادها ارسال می‌کند. این بازرسی تصادفی به صورت ماهیانه انجام می‌شود. این نهادها در ضمن به صورت سالیانه کل برنامه را حسابرسی می‌کنند تا از رسیدن کل مبالغی که به بانک کائیکزا داده شده به دست مردم اطمینان حاصل کنند. از سوی دیگر، وزارت توسعه اجتماعی و مبارزه با گرسنگی نیز چند مکانیسم داخلی برای افزایش کیفیت مدیریت و اجرای برنامه دارد. یک نمونه از این مکانیسم‌ها پرداخت‌های مکمل به دولت‌های محلی و نیز بانک کائیکزا در صورت انجام وظیفه به نحو احسن است. در این شرایط، مدیران انگیزه بیشتری برای انجام کار به درستی دارند. با توجه به اجرای غیرمتمرکز برنامه، چنین مکانیسم‌هایی برای رفع مشکلات کژمنشی<sup>۲</sup> مهم هستند و استفاده از آنها یکی از ابداعات بولسا فامیلیا به حساب می‌آید. (هلمن، ۲۰۱۵)

### ۹-۳-۲. کیفیت شناسایی

همان‌طور که در مقدمه ذکر شد، در برنامه بولسا فامیلیا ۷۳ درصد از مبالغ یارانه به پنجک فقیر جامعه پرداخت می‌شوند و ۹۴ درصد نیز به دو پنجک پایین تعلق می‌گیرند. این یعنی این برنامه خطای نوع اول<sup>۳</sup> چندانی ندارد. اما با بررسی خطای نوع دوم شناسایی مشخص می‌شود که عملکرد این برنامه خیلی خوب نبوده است: ۴۴ درصد از چارک اول و ۵۱ درصد از پنجک اول درآمدی در برزیل به یارانه بولسا فامیلیا دسترسی ندارند (کید و آتیاس، ۲۰۱۹).<sup>۴</sup> البته باید توجه داشت که بولسا فامیلیا در میان کشورهایی که به ۲۵ درصد پایین کشور یارانه می‌دهند یکی از بهترین عملکردها را دارد

1. Brazil Carinhoso  
2. Moral Hazard  
3. First-type Error  
4. Kidd and Athias, 2019.

(به‌عنوان مثال این اعداد برای برنامه پروسپرا در مکزیک ۵۴ درصد و ۵۶ درصد هستند). یکی از دلایل موفقیت نسبی بولسا فامیلیا این است که از سهمیه‌های جغرافیایی استفاده می‌شود: همان‌طور که در بخش قبل توضیح داده شد، با مطالعه داده بودجه خانوار تعداد فقرای هر محل تخمین زده می‌شود و بر مبنای این تخمین به هر منطقه سهمی از بودجه بولسا فامیلیا داده می‌شود. بدین ترتیب هر چه یک منطقه فقیرتر باشد سهم بیشتری از مشمولین را دریافت خواهد کرد. به‌عنوان مثال در شمال شرق برزیل، که نسبتاً فقیرتر است، ۲۸ درصد از خانوارها مشترک برنامه هستند در حالی که در جنوب، که متمول‌تر است، تنها ۵ درصد از خانوارها مشترک برنامه هستند. باید توجه داشت که به‌صورت کلی هر چه کسر بزرگ‌تری از مردم منطقه مشترک برنامه باشند، درصد خطا کاهش می‌یابد (ضریب همبستگی ۰/۹۶-). بنابراین در مناطقی که کسر بزرگی از افراد مشترک برنامه هستند، خطای نوع دوم بسیار کمتر است. (کید و آتیاس، ۲۰۱۹)

### ۱۰-۳-۲. نتایج اجرای برنامه

بر اساس پژوهش انجام شده در سال ۲۰۰۹، اثر برنامه بولسا فامیلیا عبارتند از:

- کودکان مشترک برنامه تا سن ۶ ماهگی بیشتر از کودکان دیگر از شیر مادر تغذیه می‌کردند (۵۴ درصد از کودکان غیرمشارکت در مقابل ۶۲ درصد از کودکان مشارکت). نوجوانان ۱۵ الی ۱۷ ساله مشترک برنامه نیز بیشتر در مدرسه حاضر شدند. نسبت زایمان‌های زود هنگام نیز در میان مشارکین ۱۴ واحد درصد کمتر بود.
- از سوی دیگر، این برنامه برای تحریک اقتصاد مفید است. مبالغ این یارانه در راستای خرید کالای مصرفی یا کالای بادوام مصرف می‌شود و به همین دلیل تخمین زده می‌شود که هریک رئال برزیل یارانه موجب افزایش تولید ناخالص داخلی به میزان ۱/۷۸ رئال می‌شود. (هلمن و همکاران، ۲۰۱۵)
- این برنامه موجب خروج ۳۶ میلیون نفر از فقر شد. تعداد افراد فقیر و شدیداً فقیر در برزیل از زمان شروع برنامه تا سال ۲۰۰۹ از ۲۳/۹ درصد جمعیت به ۹/۶ درصد جمعیت کاهش یافت.
- کمبود رشد کودکان در برزیل ۵۱ درصد کاهش داشت. نرخ واکسیناسیون در میان خانوارهای مشمول از ۷۹ درصد به ۸۲ درصد رسید. تعداد مراجعه مادران باردار به پزشک به‌صورت میانگین ۱/۶ دفعه افزایش یافت. نرخ فوت کودکان زیر ۶ سال به‌علت بیماری عفونی و اسهال نیز ۵۸ درصد کاهش یافت.
- بولسا فامیلیا علت باقی ماندن ۱۶ میلیون کودک در تحصیل است.
- تعداد ساعتی که کودکان در خانه کار می‌کنند به‌صورت میانگین ۴/۵ ساعت در هفته کم شد. سن ورود کودکان به بازار کار نیز ۱۰ ماه افزایش یافت.
- برخلاف برخی ادعاها، مبلغ یارانه صرف کالاهای غیرضروری نمی‌شود و تقریباً کل مبلغ صرف غذا می‌شود.
- در پاسخ به این شائبه که یارانه افراد را از کار کردن منصرف می‌کند: رفتار افراد دریافت‌کننده یارانه و افراد غیرمشارکت در زمینه شغل، جست‌وجو برای شغل و تعداد روز کار یکسان است.
- این یارانه همچنین موجب کاهش نابرابری در برزیل شد: در بازه مورد مطالعه ضریب جینی ۰/۲۷۴ کاهش داشت که ۲۰ درصد از این تغییر را می‌توان به‌علت بولسا فامیلیا دانست. (سوارز و همکاران، ۲۰۰۹)



#### ۲-۴. کشورهای دیگر

برنامه سولیداریو<sup>۱</sup> برنامه یارانه مشروطی است که در شیلی اجرا می‌شود و البته با پروسپرا و بولسا فامیلیا تفاوت زیادی دارد. این برنامه تنها بر افراد بسیار فقیر (حدوداً ۵ درصد از جمعیت) تمرکز دارد. از سوی دیگر، شروط دریافت یارانه برای هر مشترک به صورت خاص تعریف می‌شوند.<sup>۲</sup> خانواده مشترک در ابتدا به صورت عمیق با یک مددکار اجتماعی مشورت می‌کنند تا فعالیت‌های لازم برای خروج آنها از فقر شدید مشخص شوند. سپس آنها متعهد می‌شوند که طی یک برنامه این فعالیت‌ها را انجام دهند و این برنامه همان شرط یارانه مشروط آنها می‌شود. به بیان دیگر، این پرداخت نقدی در واقع تنها به قصد مجاب کردن افراد به استفاده از خدمات مددکاری اجتماعی انجام می‌شود. تا سال ۲۰۰۹، این مدل تنها در شیلی اجرا می‌شد، اما برنامه‌های دیگری نیز در حال مطالعه جهت الگوبرداری از آن هستند. (فیسزباین و همکاران، ۲۰۰۹)

برخی یارانه‌های مشروط تنها بر آموزش تمرکز دارد و معمولاً در کشورهای کم‌درآمد مشاهده می‌شود. این برنامه‌ها عموماً بر تنها یک مقطع از آموزش تأکید دارند، مثلاً آموزش متوسطه (بنگلادش و کامبوج) یا آموزش ابتدایی (بولیوی و کنیا) اما برخی نیز هر دو مقطع را در بر می‌گیرند (اندونزی). تأسیس این برنامه‌ها دلایل متنوعی دارد: در اندونزی این برنامه در واکنش به بحران مالی شرق آسیا در سال ۱۹۹۸ راه‌اندازی شد تا مانع از ترک تحصیل کودکان شود. در کنیا و تانزانیا، هدف از این برنامه واکنش به بحران کودکان یتیم و در معرض خطر بود، این بحران عمدتاً به علت شیوع بیماری ایدز<sup>۳</sup> ایجاد شد.

در گذر زمان، استفاده از یارانه مشروط برای موضوعات دیگر نیز رواج یافت. به طور مثال در بولیوی برنامه خوانا آزوردوی<sup>۴</sup> با هدف کاهش نرخ مرگ مادران باردار، در ازای چهار مراجعه به بیمارستان برای معاینه پیش از زایمان، مراجعه به پزشک هنگام زایمان و ۱۲ معاینه پس از زایمان به آنها مبلغی می‌پردازد. یک یارانه مشروط دیگر در بولیوی به کشاورزانی تعلق می‌گیرد که از ۲۷۷۴ هکتار زمین که محل سکونت گونه‌های در حال انقراض است محافظت کنند، به عبارت دیگر یکی از کاربردهای یارانه مشروط، محافظت از محیط زیست است.

پس از موفقیت یارانه مشروط در آمریکای جنوبی، استفاده از آن به کشورهای دیگر نیز سرایت کرد. برخی برنامه‌های یارانه مشروط دیگر در جهان عبارتند از:

- کودکان بی‌سرپرست و در معرض خطر (بورکینا فاسو)
- تحصیل دختران (مالاوی)
- کمک به فقرا (نیجریه)
- کمک‌هزینه تحصیلات ابتدایی، بازگرداندن کودکان خارج از تحصیل، تحصیلات متوسطه برای دختران (بنگلادش)
- کاهش شیوع بیماری‌هایی همچون ایدز (کشورهای آفریقای)

---

1. Solidario  
2. Customized Conditions  
3. HIV/AIDS  
4. Juana Azurduy

### ۳. موارد مهم در طراحی و اجرای یارانه مشروط

گام اول در راستای اجرای یارانه مشروط، شناسایی مشمولین است و در گام بعدی باید اجرای شروط توسط آنها تأیید شود. برای شناسایی مشمولین عموماً از ترکیبی از شاخص‌های جغرافیایی و مالی استفاده می‌شود. از سوی دیگر با توجه به ذات این نوع یارانه، عموماً لازم است میان چند نهاد مختلف برای اجرای آنها همکاری برقرار باشد (به‌طور کلی، نهاد پرداخت‌کننده، نهاد شناسایی‌کننده و نهاد مجری فعالیت‌ها که شرط یارانه است). بنابراین می‌توان گفت در میان انواع یارانه، یارانه مشروط هزینه اجرایی زیادی دارد. همین هزینه زیاد موجب ایجاد سیستم‌های نوین مدیریت، ارزیابی و نظارت در کشورهای مجری این‌گونه یارانه شده و به‌طور کلی سطح این‌گونه سیستم‌ها را برای کل نظام حمایتی این کشورها افزایش داده است. (فیسزباین و همکاران، ۲۰۰۹)

با این مقدمه در این بخش به برخی از سؤالات مطرح در زمان طراحی یک برنامه یارانه مشروط پرداخته می‌شود.

#### ۱-۳. تعیین جامعه هدف

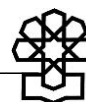
اولین قدم در طراحی یک برنامه یارانه مشروط تعیین جامعه هدف است. با توجه به دلایلی که برای اجرای یارانه مشروط ذکر شد، جامعه هدف این نوع یارانه باید افراد فقیری که در سرمایه انسانی به اندازه کافی سرمایه‌گذاری<sup>۱</sup> نمی‌کنند باشد. تعیین افراد فقیر نیازمند انتخاب یک روش انتخاب و یک خط فقر است. این مسئله تفاوت چندانی با مسئله عمومی مطرح در دیگر انواع یارانه ندارد و به همین دلیل در این گزارش بیش از این بدان پرداخته نمی‌شود. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش دیگری به‌صورت مفصل به معرفی سازوکارهای شناسایی فقرا می‌پردازد. تفاوت در این زمینه را می‌توان در استفاده از آزمون وسع در مکزیک و آزمون تقریب وسع در برزیل مشاهده کرد.

قواعد تعیین‌کننده مشمولین یک برنامه از دو جهت حائز اهمیت است: از یک‌سو قوانین خوب می‌توانند احتمال سوءاستفاده را به حداقل برسانند. از سوی دیگر، این قوانین می‌تواند بر انگیزه فرد برای ورود به بازار کار اثر منفی بگذارند. به‌عنوان مثال اگر طبق قانون مشمولین باید از حد مشخصی درآمد کمتری داشته باشند، ممکن است فردی با نزدیک شدن به این مرز از کار کردن سر باز زند تا همچنان مشمول یارانه باقی بماند.

استفاده از روش تقریب<sup>۲</sup> درآمد نیز به‌طور کلی همین مشکلات را دارد، هرچه تقریب به‌صورت دقیق‌تر خانوارهای فقیر را از غیرفقیر جدا کند، مشکل کاهش انگیزه برای عرضه کار افزایش می‌یابد. یک راه‌حل برای این مشکل این است که مقدار یارانه با افزایش درآمد به‌صورت تدریجی کاهش یابد تا فرد در هر لحظه با افزایش درآمد در مجموع سود کند و بدین ترتیب نسبت به عرضه کار نظر مثبتی داشته باشد.

تعیین خانوارهایی که به اندازه کافی در سرمایه انسانی سرمایه‌گذاری نمی‌کنند قدری پیچیده‌تر است. یک راه کلی اینکه عملاً تنها از معیار فقر استفاده شود. به بیان دیگر، هر فردی که فقیر است و کودکی در سن مدرسه دارد می‌تواند با فرستادن او به مدرسه از یارانه مشروط بهره‌مند شود. در مقابل می‌توان جامعه هدف را کوچک‌تر کرد و بر خانوارهایی

1. Inadequate Investment in Human Capital  
2. Proxy



که بدترین شرایط را از منظر سرمایه‌گذاری بر سرمایه‌انسانی دارند تمرکز نمود. به‌عنوان مثال می‌توان در جامعه‌ای که در آن نرخ ترک تحصیل کودکان پس از پایان دوره ابتدایی زیاد است یارانه مشروط را تنها به خانوارهایی که کودکان در حال گذار از ابتدایی به متوسطه است ارائه کرد. یک مثال دیگر اینکه یارانه مشروط مربوط به تغذیه تنها در مکان‌هایی که مشکل سوءتغذیه کودکان در آن بسیار جدی است ارائه شود.

طبعاً برنامه‌ای که بر یک بخش کوچک از فقرا تمرکز دارد ممکن است مشکل سرمایه‌گذاری بر سرمایه‌انسانی را حل کند، اما در عمل اثر بازتوزیعی چندانی در سطح کل اقتصاد ندارد. بنابراین در این حالت گویا یک بده‌بستان<sup>۱</sup> میان بازتوزیع ثروت و جبران کمبود سرمایه‌گذاری بر سرمایه‌انسانی وجود دارد. بنابراین تصمیم برای نحوه تعیین خانوارهایی که به اندازه کافی در سرمایه‌انسانی سرمایه‌گذاری نمی‌کنند، به بودجه برنامه یارانه مشروط و همچنین به هدف برنامه یارانه مشروط در چارچوب کلی نظام یارانه کشور بستگی دارد.

### ۲-۳. تعیین شرط یارانه و حجم پرداخت

همان‌طور که در بخش دلایل استفاده از یارانه مشروط توضیح داده شد، نحوه اثرگذاری یارانه مشروط بر رفتار خانوار به دو صورت است: از یک‌سو با ارائه یارانه به خانوار، بودجه خانوار افزایش می‌یابد (اثر درآمدی) و از سوی دیگر با اعمال شرطی برای ارائه یارانه، ارزشی که خانواده برای فعالیت مذکور (همان شرط یارانه) در نظر می‌گیرد تغییر می‌کند (اثر جانشینی). همچنین توضیح داده شد که اثر جانشینی یارانه مشروط قابل توجه است و به همین دلیل اعمال شرط از اهمیت قابل توجهی برخوردار است. طبعاً برای طراحی یارانه مشروط لازم است یک شرط مناسب انتخاب شود.

تجارب جهانی نشان می‌دهند که هنگامی که شرط یارانه مشروط تنها استفاده از یک خدمت باشد، نرخ استفاده از خدمت بهبود می‌یابد، اما لزوماً نتیجه نهایی تغییری نمی‌کند (شواهد و درس‌ها از آمریکای جنوبی).<sup>۲</sup> به‌عنوان مثال، هنگامی که یارانه به شرط حضور کودک در مدرسه ارائه شود، نرخ حضور کودکان در مدرسه افزایش می‌یابد، اما نمرات بهبود چندانی پیدا نمی‌کنند. برای حل این مشکل می‌توان از شرط ترکیبی استفاده کرد: شرطی که هم حضور کودک در مدرسه را در بر می‌گیرند و هم نمرات او را. در همین شرایط برخی کشورها با ارائه پاداش‌های نقدی به کارکنان سعی در بهبود کیفیت خدمات ارائه شده دارند. (فیسزباین و همکاران، ۲۰۰۹)

از سوی دیگر تعیین مقدار مناسب برای پرداختی نیز یک مسئله مهم است. عموماً پرداختی‌های بزرگ‌تر موجب ایجاد تغییرات بزرگ‌تری در رفتار خانوار می‌شوند (فیسزباین و همکاران، ۲۰۰۹)، که با منطق مطابقت دارد. اما تعیین مقدار بهینه یارانه به مطالعه دقیق‌تر نیاز دارد. در واقع لازم است کشش درآمدی خروجی مطلوب تخمین زده شود. به‌عنوان مثال، در مورد یارانه مشروط به حضور در مدرسه در (فیلمر و شادی، ۲۰۰۹)<sup>۳</sup> نشان داده شد که بازدهی نهایی یارانه در کامبوج به‌سرعت کاهش می‌یابد. بنابراین طراحی یک یارانه مشروط نیاز به مطالعه دارد و به‌نظر می‌رسد نیاز نیست مقدار پرداختی زیاد باشد. به‌طور کلی مقدار مناسب یارانه مشروط به اهمیت اهداف بازتوزیع و سرمایه‌انسانی بستگی دارد و در شرایط مختلف مقادیر متفاوتی خواهد داشت.

1. Tradeoff

2. Evidence and Lessons from Latin America (b). 2011. Improving Health and Education through Conditional Cash Transfers

3. Filmer and Schady, 2009

### ۳-۳. تعیین جایگاه یارانه مشروط در چارچوب کلی نظام یارانه کشور

باید توجه داشت که یارانه مشروط تنها یک ابزار از جعبه ابزار نظام حمایتی است. امکان ندارد این یک ابزار بتواند نیاز تمام خانوارهای فقیر را تأمین کند. به‌عنوان مثال یک یارانه مشروط متداول نمی‌تواند به فقرای مسن، خانوارهای بدون کودک یا خانواده‌هایی که سن کودکانشان از شروط یارانه عبور کرده خدمات دهد. لازم است ذکر شود که در مورد فقرای مسن، نگرانی بابت از بین بردن انگیزه اشتغال بسیار کم است و از سوی دیگر افزایش سرمایه انسانی نیز توجیهی ندارد. بنابراین اکثر کشورهای جهان از حقوق بازنشستگی یارانه‌ای (بدون دریافت کسورات بازنشستگی) استفاده می‌کنند. (فیسزباین، ۲۰۰۹)

از سوی دیگر، یکی از کاربردهای یک برنامه یارانه، مقابله با بحران‌های اجتماعی مانند بحران ناگهانی اقتصادی است. یارانه مشروط در این شرایط نیز ابزار چندان مناسبی نیست. تا به حال در سطح جهان از این نوع یارانه برای محافظت از فقرا در برابر ضررهای چند نوع بحران استفاده شده است، اما با توجه به اینکه هدف اصلی یارانه مشروط بهبود وضعیت سرمایه انسانی فقراست و همچنین به‌علت بار اجرایی اطمینان از اجرای شروط، این یارانه ابزار مناسبی برای مقابله با فقر در کوتاه‌مدت نیست. یارانه‌هایی که تعهد بلندمدت ایجاد نمی‌کنند و روند تشخیص ساده‌تری دارند و همچنین یارانه‌هایی که مشترکین را به فعالیت‌هایی مشغول می‌کنند که در کوتاه‌مدت می‌توانند خود به از بین رفتن بحران کمک کنند (مانند فعالیت‌های مربوط به اشتغال) برنامه‌های بهتری برای واکنش به شوک هستند.

بنابراین عموماً یارانه مشروط باید در کنار یارانه‌های دیگر فعالیت کند و این انواع یارانه نقش مکمل دارند. هریک به خانوارهایی با مشخصات خاص و در برخورد با نوع خاصی از فقر (کوتاه‌مدت یا بلندمدت) عمل می‌کنند. این روند در آمریکای لاتین به‌وضوح دیده می‌شود. قرار دادن برنامه یارانه مشروط در چارچوب نظام کلی حمایت، مستلزم طراحی برنامه‌های مختلف به‌صورت هماهنگ است. به‌عنوان مثال حجم پرداختی یارانه مشروط باید نسبت به برنامه‌های یارانه دیگر به‌نحوی باشد که اعوجاج رفتاری در افراد ایجاد نکند (مثلاً پرداخت‌های یک برنامه چنان از دیگری بهتر نباشد که فقرا تلاش کنند شرایط آن برنامه را در خود ایجاد کنند)، مساوات میان افراد از بین نرود و از منظر سیاسی نیز قابل قبول باشد.

یک نکته حائز اهمیت دیگر، هم‌افزایی اجرایی میان انواع یارانه است. با توجه به اینکه بخش بزرگی از اجرای یارانه میان برنامه‌های مختلف مشترک است، همکاری این یارانه‌ها می‌تواند مزایای بسیار بزرگی داشته باشد. واضح‌ترین مثال در این زمینه سیستم‌های مشترک برای تشخیص فقرا و نیز سیستم‌های مشترک پرداخت به افراد (مثلاً با کارت بانکی) است. کشورهای متعددی همچنین در حال بررسی و آزمایش بر روی سیستم مشترک تعامل با مردم هستند - بدین صورت که مشمولین تمام برنامه‌های حمایتی کشور برای دستیابی به یارانه و تعامل با مجریان به یک مکان واحد مراجعه کنند.

### ۴. درس‌هایی از سیاست یارانه مشروط برای ایران

- مروری بر نحوه اجرا در مکزیک و برزیل: یارانه مشروط در هر دو کشور به فقرایی که یک‌سری شروط را رعایت می‌کردند تعلق می‌گرفت. یارانه مشروط در مکزیک با تأکید بیشتر بر افزایش سرمایه انسانی افراد اجرا شد، در حالی که برنامه یارانه مشروط در برزیل بیشتر بر بازتوزیع ثروت تأکید داشت. هر دو برنامه شروطی از جنس سلامت و آموزش



را به کار می‌بردند. خط فقر در مکزیک بر مبنای تقریباً وسیع تعیین می‌شد، در حالی که در برزیل اصلی‌ترین روش تخمین درآمد افراد، خوداظهاری است. دولت با توجه به آمار کلان، وضعیت فقر را در هر منطقه ارزیابی کرده و از این طریق تعداد یارانه هر منطقه را سهمیه‌بندی می‌کند، بدین ترتیب دولت مانع از سوءاستفاده گسترده از منابع می‌شود.

• به صورت کلی می‌توان عنوان کرد که یارانه مشروط می‌تواند دو نقش مهم را برعهده داشته باشد: افزایش سرمایه انسانی افراد (از طریق ترغیب به تحصیل، سلامت و...) و بازتوزیع ثروت. با توجه به اینکه در ایران یارانه‌های متعددی وظیفه بازتوزیع را انجام می‌دهند، یارانه مشروط در ایران می‌تواند با هدف افزایش سرمایه انسانی اجرا شود. به همین دلیل لازم نیست مشمولین برنامه تمام افراد فقیر باشد، بلکه برنامه می‌تواند به هدف آن دسته از افراد باشد که در زمینه سرمایه انسانی ضعف دارند. به عنوان مثال یارانه مشروط بر استفاده از خدمات مامایی، لزوماً به تمام فقرای کشور ارائه نشود، بلکه فقط در مناطق محروم، که مراجعه به مراکز بهداشت هزینه‌زاست، ارائه گردد.

• برنامه‌های یارانه مشروط در جهان به تاسی از نمونه موفق اجرا در مکزیک، با ارزیابی داده‌محور عجین بوده‌اند. این سنت موجب افزایش کیفیت برنامه‌ها و مشخص شدن ایرادهای اجرایی شده است. استفاده از ارزیابی داده‌محور در ایران نیز می‌تواند به سیاستگذار در اجرای مناسب برنامه کمک کند. البته شرط لازم این رویکرد، انتشار عمومی ریز داده‌های مربوطه است.

• وجود زیرساخت اطلاعاتی مناسب برای تشخیص مشمولین یکی از الزامات اجرای یارانه مشروط است. این مهم می‌تواند با تکمیل و توسعه پایگاه رفاه ایرانیان محقق شود.

• شروع یک برنامه یارانه مشروط نیازمند امکان خدمات‌رسانی گسترده به افراد است، تا بتوانند به خدمات لازم برای رعایت شرط یارانه دسترسی داشته باشند. به عنوان مثال هنگامی که یارانه مشروط بر مراجعه به خانه بهداشت ارائه می‌شود، لازم است خانه بهداشت در فاصله قابل قبول از همه افراد وجود داشته باشد. بنابراین راه‌اندازی یک برنامه یارانه مشروط مستلزم اهتمام دولت به عرضه خدمت مورد نظر به مقدار لازم در گستره جغرافیایی مورد نظر است.

• با توجه به مشکل بودن تعیین درآمد افراد در کشور، استفاده از آزمون تقریباً وسیع در ایران ممکن است راهگشا باشد (مشابه تجربه مکزیک). البته لازم است ذکر شود که پایگاه رفاه ایرانیان حاوی اطلاعات ارزشمندی است و می‌توان انتظار داشت که تقریباً بسیار دقیقی حاصل شود.

• همان‌طور که اشاره شد، در برزیل با استفاده از داده‌های کلان ملی تعداد فقرای هر منطقه تخمین زده می‌شود و سپس بر این اساس به هر منطقه «سهمیه» داده می‌شود. به بیان دیگر، هر منطقه تعداد محدودی فرد فقیر را می‌تواند به برنامه یارانه معرفی کند. این کار موجب کاهش آمار سوءاستفاده افراد غیرنیازمند از یارانه شده است. چنین سیاستی می‌تواند در ایران نیز مفید باشد.

• یک مثال از یارانه مشروطی که در ایران می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد، یارانه مشروط به تغذیه مناسب کودکان است. به گفته مدیر کل بهداشت، درمان و امور بیمه کمیته امداد امام خمینی (ره) در سال ۱۳۹۶، در ایران ۲۰۰ هزار کودک زیر ۶ سال از سوءتغذیه رنج می‌بردند (ایسنا، ۱۳۹۶). می‌توان به خانواده این کودکان یارانه‌ای معادل هزینه تغذیه مناسب آنها پرداخت نمود، به شرطی که خانواده به صورت دوره‌ای به پزشک مراجعه نموده و از لحاظ تغذیه فرزند و رشد مناسب او مورد تأیید قرار گیرد. کمیته امداد امام خمینی (ره) مبلغ مورد نیاز برای تغذیه کودکان دچار سوءتغذیه را ماهیانه ۷۰ هزار تومان برآورد می‌کند (طرح همسفره کمیته امداد). در این صورت مقدار بودجه مستقیم مورد نیاز برای انجام این طرح ۱۶۸ میلیارد

تومان در سال است. البته باید به این مبلغ، هزینه‌های غیرمستقیم مانند ایجاد بستری برای پایش و تأیید سلامت کودک نیز در نظر گرفته شوند، اما به‌طور کلی به‌نظر می‌رسد این طرح می‌تواند با هزینه کم یک مشکل جدی را حل کند.

- با توجه به نیازهای کشور ایران، اشکال دیگر یارانه مشروط که می‌توانند در کشور مفید باشند عبارتند از:
  - یارانه مشروط به رجوع مادران باردار و شیرده به خانه بهداشت: همان‌طور که در طول گزارش توضیح داده شد، لازم نیست یارانه مشروط در سراسر کشور اجرا شود، چون در برخی بخش‌های کشور خود افراد رغبت کافی به استفاده از این خدمات نشان می‌دهند، بلکه می‌توان اجرای آن را به ناحیه‌هایی که افراد تمایل کمتری به این خدمات دارند محدود نمود، مانند روستاهای دورافتاده (که مراجعه به خانه بهداشت را دشوار می‌کند) یا مناطقی که به‌لحاظ فرهنگی نسبت به این نوع خدمات نگاه منفی دارند.

- یارانه مشروط به تحصیل کودکان: این یارانه می‌تواند در افزایش حضور کودکان بر مدرسه و نیز کاهش آمار کار کودکان مؤثر باشد. می‌توان ارائه این یارانه را با استفاده از آمار شهرداری و نیز سرشماری نفوس و مسکن به مناطقی محدود نمود که اصلاح رفتار خانوار در آنها لازم است. البته باید توجه داشت که این نوع یارانه در گستره بزرگی از کشور (روستاهای محروم و نیز شهرهای بزرگ) مورد نیاز است و لذا شاید نتوان با دسته‌بندی جغرافیایی به‌خوبی افراد نیازمند را هدف گرفت. در این صورت باید از یک نوع خط فقر برای تفکیک افراد استفاده شود، مشابه بحث‌هایی که در مورد برزیل و مکزیک مطرح شد.

- از سوی دیگر، با توجه به تجربه کشور شیلی، می‌توان پرداخت‌های کمیته امداد امام خمینی(ره) را به استفاده از خدمات مددکاری اجتماعی مشروط نمود. این شرط موجب افزایش احتمال خروج خانوارهای نیازمند از فقر و به‌طور کلی بهبود شرایط رفاهی ایشان می‌گردد.

- یک پیشنهاد دیگر که می‌توان با نگاه به کشور برزیل استخراج کرد حالت‌بندی پرداخت‌های یارانه‌ای، به‌عنوان مثال پرداخت‌های کمیته امداد امام خمینی(ره)، است. با مراجعه به جدول ۴، می‌توان مشاهده کرد که کشور برزیل به‌صورت پایه مبلغی را برای یارانه خانوارهای فقیر و مبلغ دیگری را برای خانوارهای شدیداً فقیر در نظر می‌گیرد. به‌ازای حضور هر مادر باردار، کودک کمتر از ۱۵ سال یا کودک ۱۶ الی ۱۷ ساله، مبلغ یارانه پرداختی به خانوار افزایش می‌یابد. این نحوه محاسبه یارانه یعنی سیاستگذار واقف است که یک کودک بیشتر از یک فرد بزرگسال به کمک دولت نیاز دارد. این نوع نگاه امری پسندیده است و استفاده از آن در ایران هم می‌تواند نتایج مفیدی داشته باشد.

### جمع بندی

یارانه نقدی مشروط یعنی یارانه‌ای که تنها در صورت رعایت یک‌سری شروط به افراد پرداخت می‌شود. این شروط عموماً به‌نوعی هستند که موجب تقویت سرمایه انسانی خانوار می‌شوند، به‌عنوان مثال حضور در مدرسه یا مراجعه به پزشک. افرادی که سرمایه انسانی بیشتری دارند احتمالاً درآمد بیشتری نیز خواهند داشت (به‌علت سلامت یا تحصیل بیشتر). درواقع هدف یارانه نقدی مشروط در کنار رفع فقر در کوتاه‌مدت شکستن زنجیره فقر در بلندمدت از طریق افزایش سرمایه انسانی افراد است.

یارانه مشروط در هفتاد کشور جهان استفاده می‌شود و شواهد نشان می‌دهند این یارانه به‌طور کلی مؤثر بوده



است، بدین معنا که شواهد قدرتمندی برای اثرگذاری آنها بر کاهش فقر کوتاه‌مدت و افزایش استفاده افراد از خدمات مدرسه و سلامت وجود دارد. از سوی دیگر یارانه نقدی مشروط موجب تقویت نهادهای مربوط به حمایت شده است. بدین صورت که اجرای یارانه مشروط از ابتدا با مطالعه و ارزیابی کمی عجین بوده است. بنابراین اجرای یارانه مشروط در یک کشور موجب ورود این فرهنگ بدان کشور نیز می‌شود.

از سوی دیگر یارانه مشروط موجب افزایش تقاضای افراد برای طیفی از خدمات دولتی می‌شود، به‌عنوان مثال یارانه مشروط به استفاده از خدمات مامایی، موجب افزایش تقاضا برای این خدمات می‌شود. بنابراین استفاده از این نوع یارانه مستلزم اهتمام دولت به تأمین خدمات به مقدار لازم است.

عمر یارانه مشروط در جهان آنقدر طولانی نبوده که بتوان کلیه اثرات این زنجیره را مشاهده کرد، اما نتایج تا به اینجا امیدوارکننده هستند. درنهایت، باید توجه داشت که یارانه مشروط هزینه اجرایی قابل توجهی دارد و اثر آن بر خروجی نهایی فعالیت‌ها چندان مثبت نبوده است. به‌عنوان مثال یارانه کودکان را به مدرسه می‌برد، اما موجب افزایش میانگین نمرات نمی‌شود. به همین دلیل استفاده از آن همیشه توصیه نمی‌شود و باید نیازهای کشور را به‌دقت بررسی نمود. به‌عنوان مثال کشور اندونزی زمانی یارانه مشروط به حضور در مدرسه را آغاز کرد که به‌علت بحران اقتصادی دولت نگران انصراف گسترده کودکان از تحصیل بود. استفاده از یارانه مشروط در این حالت با نیازهای کشور هماهنگی زیادی داشته و در این حالت هزینه‌های موجود در مقابل مزایای به‌دست آمده قابل پیش‌بینی هستند.

درنهایت، چند توصیه بر مبنای محتوای گزارش برای کشور ایران استخراج شد، خلاصه‌ای از این توصیه‌ها عبارت است از:

- ❖ استفاده از ارزیابی داده‌محور در کنار اجرای یارانه مشروط، در راستای اطلاع دقیق‌تر از نتایج اجرای یارانه.
- ❖ بهبود زیرساخت اطلاعاتی لازم جهت شناسایی فقرای مشمول یارانه مشروط، به‌طور مثال از طریق توسعه پایگاه رفاه ایرانیان و نیز استفاده از آزمون تقریبی وسیع با استفاده از این اطلاعات (مشابه تجربه مکزیک).
- ❖ خدماتی که به‌عنوان شرط یارانه مشروط در نظر گرفته می‌شوند، مانند مراجعه به خانه بهداشت باید به میزان کافی ارائه شوند، تا بتوان شرطی را اعمال نمود. لذا ارائه یارانه مشروط باید همراه با گسترش خدمات دولتی مربوط باشد.
- ❖ سهمیه‌بندی جغرافیایی تعداد افراد دریافت‌کننده یارانه بر مبنای آمار کلان فقر در هر منطقه، مشابه تجربه برزیل، موجب کاهش سوءاستفاده از یارانه می‌شود.

❖ پرداخت یارانه به‌صورت تابعی از تعداد کودکان و مادران باردار خانواده، با الهام از کشور برزیل. کودکان طبعاً بیشتر از بزرگسالان به کمک مالی دولت نیاز دارند و این‌گونه پرداخت انعکاسی از این نیاز است.

❖ چند یارانه مشروط که می‌توانند در ایران مفید واقع شوند عبارتند از:

- یارانه مشروط به تغذیه مناسب کودکان
- یارانه مشروط به رجوع مادران باردار و شیرده به پزشک متخصص
- یارانه مشروط به تحصیل کودکان
- یارانه مشروط به استفاده خانوار از خدمات مددکاری اجتماعی (مشابه تجربه شیلی)

## منابع و مأخذ

1. Currie, J. and Gahvari, F. 2008. Transfers in Cash and in Kind: Theory Meets the Data. *Journal of Economic Literature*
  2. *Evidence and Lessons from Latin America*. 2011. CCT Programs: An Overview of the Latin American Experience.
  3. *Evidence and Lessons from Latin America (b)*. 2011. Improving Health and Education Through Conditional Cash Transfers
  4. Davila Larraga, L.G. 2016. How Does Prospera Work? Best Practices in the Implementation of Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean. *Inter-American Development Bank*
  5. Filmer, D. and Shady, N. 2009. Are There Diminishing Returns to Transfer Size in Conditional Cash Transfers?, *The World Bank*
  6. Fiszbein, A., Schady, N., Ferreira, F., Grosh, M., Keleger, N., Olinto, P., Skoufias, E. .2009. Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. *The World Bank*
  7. Hellmann, A.G. 2015. How Does Bolsa Familia Work? Best Practices in the Implementation of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean. *Inter-American Development Bank*
  8. Kidd, S. and Athias, D. 2019. Hit and Miss: An Assessment of Targeting effectiveness in Social Protection. *Development Pathways*
  9. *Innovations for Poverty Action* .2014. Evaluation of Cash Transfer Programs in African Settings
  10. Ladhani, S, Sitter KC. Conditional Cash Transfers: A Critical Review. *Development Policy Rev*. 2020; 38:28-41
  11. Lindert, K. Linder, A. Hobbs, J. and de la Briere, B. 2007. The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. *The World Bank*
  12. Lindert, K. 2014. Conditional Cash Transfers. *The World Bank Social Safety Net Course*
  13. Molina Millan, T. Barham, T. Macours, K. Maluccio, J.A. Stampini, M. 2019. Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Evidence. *The World Bank Research Observer*
  14. Paiva, L.H., Ferreira de Souza, P.H.G., Bartholo, L., Soares, S., Evitando a Pandemia da Pobreza: Possibilidades para o Programa Bolsa Familia e para o Cadastro Unico em Resposta a COVID-19, IPEA
  15. Rawlings, B. Rubio, G. 2005. Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs. The World Bank
  16. Russell, Benjamin. 2019. What AMLO's Anti-Poverty Overhaul Says About His Government. *Americas Quarterly*
  17. Soares, S. Guerreiro Osorio, R., Veras Soares, F. Medeiros, M. Zepeda, E. 2009. Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts on Inequality. *Estudios Economicos*
۱۸. ایسنا، ۲۰۰ هزار کودک زیر ۶ سال از «سوء تغذیه» رنج می‌برند، ۱۰ خردادماه ۱۳۹۶.
۱۹. طرح همسفره کمیته امداد امام خمینی(ره)، [hamsolfreh.ir](http://hamsolfreh.ir)