

شناسایی در نظام حمایتی (۱): روش‌ها و سازوکارهای شناسایی نیازمندان



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۹۴۸
کد موضوعی: ۲۳۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۵/۱۴

عنوان گزارش:

شناسایی در نظام حمایتی (۱):
روش‌ها و سازوکارهای شناسایی نیازمندان

نوع گزارش: تقنینی، نظارتی، راهبردی

نام دفتر:

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

تهیه و تدوین کنندگان:

سیدمحمد مجتبی میرپنجی، علیرضا قادری

ناظر علمی:

سیدهادی موسوی نیک، سیدمحمدحسین فاطمی

اظهار نظر کنندگان

محمدرضا عبدالهی

گرافیک و صفحه آرایی:

مهديه قمچیلی

ویراستار ادبی:

شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. شناسایی نیازمندان
۲. غربالگری نیازمندان
۳. نظام حمایتی کارآمد
۴. حمایت هدفمند
۵. هدف‌گیری

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۰۶/۰۱



فهرست مطالب

۷	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۱۰	۱. مقدمه
۱۲	۲. پیشینه پژوهش
۱۲	۳. روش‌های جمع‌آوری داده
۱۲	۳-۱. جمع‌آوری داده پیمایشی جامع
۱۳	۳-۲. جمع‌آوری داده پیمایشی شبه‌جامع
۱۳	۳-۳. جمع‌آوری داده پیمایشی سهمیه‌ای
۱۳	۳-۴. جمع‌آوری داده به‌صورت تقاضا محور
۱۳	۳-۵. داده ثبتي
۱۴	۴. روش‌های هدفگیری نیازمندان
۱۴	۴-۱. هدفگیری طبقه‌بندی شده
۱۴	۴-۱-۱. هدفگیری جمعیت‌شناختی
۱۵	۴-۱-۲. هدفگیری جغرافیایی
۱۶	۴-۲. خودهدفگیری
۱۷	۴-۳. هدفگیری اجتماع محور
۱۸	۵. روش‌های صلاحیت‌سنجی
۱۹	۵-۱. آزمون وسع تأییدشده
۲۰	۵-۲. آزمون تقریب وسع (آزمون وسع واسطه‌ای)
۲۱	۶. معیارهای سیستم هدفگیری مناسب
۲۱	۶-۱. پیشینه‌سازی پوشش فقرا
۲۲	۶-۲. کمینه‌سازی پوشش غیرفقرا
۲۲	۶-۳. کارایی هزینه‌ای
۲۲	۶-۴. شفافیت
۲۳	۷. متداول‌ترین شاخص‌های ارزیابی عملکرد هدفگیری
۲۳	۷-۱. نرخ (خطای) شمولیت و نرخ (خطای) عدم شمولیت
۲۵	۷-۲. شاخص کودی، گرایش و هودینات
۲۵	۷-۳. شاخص کودی، گرایش و هودینات نرمال‌سازی شده
۲۵	۷-۴. شاخص مشخصه توزیعی
۲۶	۸. دو تجربه موفق در زمینه هدفگیری
۲۶	۸-۱. هدفگیری در کلمبیا
۲۸	۸-۲. هدفگیری در اندونزی
۳۰	۹. جمع‌بندی و دلالت‌های سیاست‌گذاری
۳۲	منابع و مأخذ

فهرست جداول

جدول ۱. مزایا، معایب، عوامل تأثیرگذار و شرایط مناسب به کارگیری روش هدفگیری جمعیت‌شناختی ۱۵
جدول ۲. مزایا، معایب، عوامل تأثیرگذار و شرایط مناسب به کارگیری روش هدفگیری جغرافیایی ۱۶
جدول ۳. مزایا، معایب، عوامل تأثیرگذار و شرایط مناسب به کارگیری روش خودهدفگیری ۱۷
جدول ۴. مزایا، معایب، عوامل تأثیرگذار و شرایط مناسب به کارگیری روش هدفگیری اجتماع‌محور ۱۸
جدول ۵. مزایا، معایب، عوامل تأثیرگذار و شرایط مناسب اجرای آزمون وسیع تأیید شده ۱۹
جدول ۶. مزایا، معایب، عوامل تأثیرگذار و شرایط مناسب اجرای آزمون تقریب وسیع ۲۱
جدول ۷. نمونه‌ای از محاسبه نرخ شمولیت و عدم شمولیت در یک برنامه حمایتی اجرا شده ۲۴
جدول ۸. آمار و اطلاعات مربوط به سیستم هدفگیری در کلمبیا (سیسین) و نتایج به کارگیری آن ۲۸
جدول ۹. آمار و اطلاعات مربوط به سیستم هدفگیری در اندونزی و نتایج به کارگیری آن ۲۹

فهرست نمودار

نمودار ۱. مقایسه برنامه‌های اعطای یارانه نقدی اجرا شده بر حسب سهم اصابت منابع به گروه هدف ۱۱
--



شناسایی در نظام حمایتی (۱): روش‌ها و سازوکارهای شناسایی نیازمندان

چکیده



این گزارش مروری جامع و کاربردی بر روش‌های جمع‌آوری اطلاعات فقرا، انواع سازوکارهای هدفگیری نیازمندان و روش‌های صلاحیت‌سنجی آنها در برنامه‌های حمایتی است. در گزارش حاضر سعی بر آن بوده است که با بهره‌گیری از منابع مرجع، همه سازوکارهای هدفگیری موجود مورد مطالعه قرار گیرد و الزامات، شرایط به‌کارگیری و ویژگی‌های هر یک از این روش‌ها معرفی شود. اهم یافته‌های پژوهش بدین شرح است: اول) هدفگیری نیازمندان یکی از الزامات کارآمدسازی برنامه‌های حمایتی است. دوم) مرور روش‌های شناسایی نیازمندان نشان می‌دهد روش شناسایی مناسب به نوع برنامه حمایتی موردنظر، امکانات و اطلاعات موجود و شرایط فقر در جامعه موردنظر بستگی دارد. همچنین استفاده ترکیبی از روش‌های مختلف هدفگیری در اثربخشی آنها نیز اثرگذار است. سوم) مرور تجربیات کشورهای موفق در زمینه کاهش فقر نیز مؤید آن است که بیشتر حمایت‌ها به‌صورت هدفمند انجام می‌پذیرد و شناسایی واجدان شرایط از طریق سیستم‌های جامع و یکپارچه هدفگیری انجام می‌شود.



بیان / شرح مسئله

«حمایت هدفمند» به‌عنوان یکی از محورهای اصلی کارآمدسازی سیاست‌های حمایتی شناخته می‌شود. حمایت هدفمند به معنی هدایت منابع به‌سمت گروه هدف و به‌نحوی است که اطمینان حاصل کند آن منابع در جهت رفع یکی از ابعاد فقر صرف می‌شود. از این‌رو بدیهی است شناسایی نیازمندان نقش مهمی در نظام حمایتی ایفا کند. به‌ویژه در شرایطی که اعتبارات حوزه حمایتی با محدودیت‌هایی نیز مواجه است، این امر ضرورتی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. در این گزارش با مرور روش‌های شناسایی نیازمندان، الزامات استفاده از روش‌های هدفگیری برای کارآمدسازی سیاست‌های حمایتی بیان می‌شود. استفاده از رویکرد «حمایت اجتماعی فراگیر» در نظام حمایتی بر مبنای هدفمندی حمایت به‌عنوان جایگزینی برای رویکرد «برنامه‌های حمایتی فراگیر» در دو دهه گذشته از سوی بسیاری از کشورها مورد استقبال قرار گرفته است؛ چراکه در این رویکرد ضمن افزایش دقت هدفگیری با متنوع‌سازی برنامه‌های حمایتی، پوشش گروه‌های نیازمند حمایت (همچون فقرا، کودکان، زنان سرپرست خانوار، مادران باردار و شیرده، از کار افتادگان و توان‌یابان) افزایش پیدا می‌کند. به بیان دیگر این رویکرد با استفاده از ابزارهای شناسایی این امکان را برای یک نظام حمایتی فراهم می‌کند تا بتواند علاوه بر فقرا سایر گروه‌های نیازمند حمایت یا در معرض فقر را نیز تحت پوشش خود قرار دهد. این در حالی است که اجرای برنامه‌های حمایتی فراگیر (همچون درآمد پایه همگانی) عمده منابع در اختیار نظام حمایتی را در به خود اختصاص می‌دهد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

شناسایی واجدان شرایط یک برنامه حمایتی خود شامل مراحل است. با توجه به اهمیت گام شناسایی در اجرای برنامه‌های حمایتی و حساسیت و پیچیدگی‌های این مرحله، پژوهش‌های بسیاری به این موضوع پرداخته و در طول زمان سازوکارهای مختلفی برای شناسایی نیازمندان پیشنهاد شده است. مروری بر انواع سازوکارهای رایج برای شناسایی نیازمندان نشان می‌دهد که این گام خود شامل مراحل است.

ابتدا لازم است داده‌های لازم از جمعیت موردنظر جمع‌آوری شود. به‌طورکلی روش‌های جمع‌آوری به سه صورت است: **اول** **پیمایشی** که در آن کارگزارانی با مراجعه به درب منازل افراد داده‌های موردنیاز را از طریق مشاهده یا پرسش از خانوار جمع‌آوری و ثبت می‌کنند. **دوم** **تقاضامحور** که در آن افراد با مراجعه به مراکز مشخص (همچون دفاتر رفاهی) خود را به‌عنوان متقاضی دریافت حمایت معرفی کرده و اطلاعات موردنیاز را در اختیار قرار می‌دهند. **سوم** **داده‌های ثبتی** که در قالب یک پایگاه اطلاعاتی رفاهی و با استفاده از دیگر پایگاه‌های اطلاعاتی جامع تکمیل می‌شود.

مرحله دوم استفاده از روش هدفگیری مناسب است. یکی از این روش‌ها، هدفگیری براساس ویژگی‌های جمعیت‌شناختی افراد است که در قالب **گروه‌های خاص** عنوان می‌شوند. گروه‌هایی مثل کودکان، مادران باردار و شیرده، سالمندان، توان‌یابان گروه‌های هدفی هستند که هدفگیری آنها در این دسته قرار می‌گیرد و تشخیص آن نیز دشوار نیست. نوع دیگر هدفگیری، **هدفگیری جغرافیایی** است. این روش به‌دنبال شناسایی مناطق با تمرکز فقر بالاست که برای این کار به نقشه فقر نیاز است که در مرحله جمع‌آوری داده تکمیل می‌شود. **خودهدفگیری** روش دیگری است که تلاش می‌کند با قواعد‌گذاری و تحت شرایط خاصی مزایا به متقاضیان حمایت اعطا کند که تنها کسانی انگیزه مشارکت داشته باشند که نیازمند واقعی حمایت باشند. **هدفگیری اجتماع‌محور** به‌عنوان آخرین روش هدفگیری نیز روشی است که در شرایط عدم دسترسی به اطلاعات موردنیاز از وضعیت رفاهی خانوار مورد استفاده قرار می‌گیرد و در اجتماعات محلی با مصاحبه از معتمدان خانوارها را از نظر نیاز به حمایت مقایسه و واجدان شرایط را شناسایی می‌کنند. **در مرحله سوم** نیازمندان بالقوه توسط آزمون‌هایی صلاحیت‌سنجی می‌شوند. در صورتی که امکان مطابقت وضعیت رفاهی خانوارها با داده‌های ثبتی مربوط به دارایی‌ها، درآمد و مخارج آنها مقدور باشد، با استفاده از آزمون وسیع تأیید شده واجدان شرایط برنامه موردنظر شناسایی می‌شوند و در صورتی که داده‌ها تکمیل نباشد، با استفاده از آزمون وسیع واسطه‌ای (آزمون تقریب وسیع) که ویژگی‌های قابل مشاهده خانوار نظیر امکانات زندگی، دارایی‌های موجود در منزل، وضعیت مسکن و مخارج اساسی ماهانه، متقاضیان را از نظر رفاهی

رتبه‌بندی کرده و براساس آن واجدان شرایط را انتخاب می‌کنند. نکته حائز اهمیت در انتخاب روش‌های جمع‌آوری داده، هدفگیری فقرا و صلاحیت‌سنجی متقاضیان آن است که هیچ‌کدام از روش‌ها بر دیگری برتری نداشته و انتخاب آنها به شرایط و ویژگی‌های فقر در آن مناطق بستگی دارد و روش‌ها در سه مرحله مذکور را به‌عنوان یک بسته شناسایی دید که عملکرد هدفگیری را تعیین می‌کنند. همچنین روش‌های هدفگیری را می‌توان به‌صورت ترکیبی استفاده کرد که بر عملکرد هدفگیری نیز تأثیرگذار است به‌عنوان مثال ابتدا با روش هدفگیری جغرافیایی مناطق با فقر بالا را شناسایی و سپس در آن مناطق برنامه‌های حمایتی کودک‌محور اجرا کرد. شناسایی نیازمندان یک برنامه حمایتی معمولاً با خطاهایی همراه است. برای مثال در یک برنامه فقرزدایی که هدف آن هدایت منابع به‌سوی فقر است، خطای شمولیت به معنی عدم اعطای مزایا به برخی خانوارهایی که واقعاً فقیر هستند و خطای عدم شمولیت به معنی اعطای مزایا به خانوارهای ثروتمندی که مستحق دریافت نبوده‌اند. شاخص‌های دیگری نظیر شاخص کودی، گراش و هودینات نیز به‌منظور ارزیابی دقت شناسایی در پژوهش‌های اقتصادی معرفی شده است که در سهم هریک از دهک‌های درآمدی از کل مزایا برنامه حمایتی را محاسبه و با یکدیگر مقایسه می‌کند. یک سیستم هدفگیری مناسب تلاش می‌نماید خطاهای مذکور را کمینه سازد. مرور تجربیات موفق در زمینه کاهش فقر نشان می‌دهد یکی از محورهای اصلی تغییر و تحولات نظام حمایتی آن کشورها، استفاده از سیستم هدفگیری یکپارچه است. پژوهش‌هایی با مطالعه تجربه کلمبیا در راه‌اندازی سیسبن و اندونزی در راه‌اندازی پایگاه اطلاعات یکپارچه برنامه‌های حمایت اجتماعی نشان می‌دهند که میزان هدایت منابع به گروه‌های نیازمند افزایش و نرخ فقر به میزان محسوسی کاهش یافته است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بنابراین به‌منظور افزایش کارایی و اثربخشی برنامه‌های حمایتی، توصیه‌های سیاستی ذیل ارائه می‌شود:

■ **گذار از رویکرد «برنامه‌های حمایتی فراگیر» به رویکرد «حمایت اجتماعی فراگیر».** برنامه‌های حمایتی فراگیر همچون درآمد پایه همگانی شمولیت بالا و حداکثری را در کل جمعیت داشته و عمدتاً کمترین تأثیر را بر کاهش فقر به‌جای می‌گذارد. علاوه بر این به منابع چشمگیری نیاز دارد که سایر برنامه‌های حمایتی را محدود می‌کند. در مقابل در رویکرد حمایت اجتماعی فراگیر با متنوع‌سازی برنامه‌های حمایتی همه گروه‌های نیازمند حمایت (یعنی فقرا و گروه‌های خاص همچون کودکان، زنان سرپرست خانوار، مادران باردار و شیرده، سالمندان، ازکارافتادگان و توان‌یابان) مشمول برنامه حمایتی هدفمند قرار گرفته و با هدفگیری دقیق گروه‌های نیازمند حمایت، تأمین اعتبار اجرای این برنامه‌ها با مشکل مواجه نشده و کارایی هزینه‌ای لازم را خواهد داشت.

■ **تشکیل واحد هدفگیری ملی به‌عنوان تنها مرجع واحد شناسایی نیازمندان برنامه‌های حمایتی در کشور.** یکی از درس‌آموخته‌های مرور تجربیات کشورهای موفق در زمینه کاهش فقر، استفاده از سیستم‌های هدفگیری متمرکز است. عمده این کشورها با تشکیل واحد مستقل برای هدفگیری نیازمندان، مسئولیت راه‌اندازی و مدیریت سیستم‌های اطلاعاتی مربوطه و همچنین ارائه خدمات و پشتیبانی از آن را به آنها اعطا می‌کنند. در مقابل همه برنامه‌های حمایتی هدفمند در کشور ملزم به انتخاب واجدان شرایط از طریق سیستم‌های هدفگیری مذکور هستند. یکی از مهم‌ترین وظایف اصلی واحدهای هدفگیری، پایش پیوسته دقت هدفگیری و ارتقا آن است.

■ **تکمیل پایگاه‌های اطلاعات رفاهی به‌عنوان بستر هدفگیری نیازمندان.** در میان روش‌های جمع‌آوری داده برای هدفگیری نیازمندان، روش ثبتي مبنا نسبت به سایر روش‌ها از اعتبار بیشتری برخوردار است. لازمه اتکا به داده‌های ثبتي برای هدفگیری نیازمندان، تجميع و یکپارچه‌سازی اطلاعات رفاهی افراد در یک پایگاه اطلاعاتی است.



مقدمه

بسیاری از کشورها در راستای تحقق نظام حمایتی کارآمد، بهبود عملکرد برنامه‌های حمایتی خود را دنبال می‌کنند. هر برنامه حمایتی شامل مراحل از طراحی است و بهبود در هریک از مراحل به بهبود عملکرد برنامه منجر می‌شود. شناسایی واجدان شرایط، حساس‌ترین مرحله در اجرای یک برنامه حمایتی محسوب می‌شود و نقش اصلی در کارآمدسازی سیاست‌های حمایتی را ایفا می‌کند. نزدیک به دو دهه است که تعدادی از کشورها با همکاری بانک جهانی تلاش می‌کنند نظام حمایتی خود براساس راهبرد حمایت اجتماعی فراگیر^۱ بازطراحی کنند. در این راهبرد برخلاف راهبرد حمایتی یکسان و فراگیر مانند برنامه درآمد پایه همگانی^۲، برنامه‌های حمایتی به‌صورت هدفمند و متناسب با گروه هدف طراحی می‌شوند. اما تنوع برنامه‌ها به‌نحوی است که بخش عمده گروه‌های نیازمند حمایت را شامل می‌شود. به این ترتیب شناسایی نیازمندان تنها ابزار مناسب برای کشورهایی با نرخ فقر پایین نیست، بلکه این ابزار حتی در شرایطی که بخش چشمگیری از جامعه به‌نحوی با ابعاد مختلف فقر درگیر هستند می‌تواند موجب بهبود عملکرد نظام حمایتی شود و در طراحی و اجرای برنامه‌های هدفمند به کار آید. علی‌رغم پیشرفت‌های اتفاق افتاده در سازوکارهای اجرای برنامه‌های حمایتی در ایران، دانش شناسایی در نظام حمایتی و نقش فناوری اطلاعات در این حوزه در کشور به طور قابل ملاحظه‌ای توسعه نیافته است. به عنوان مثال یکی از برداشت‌های غلط رایج در رابطه با کارکرد شناسایی در نظام حمایتی، کاهش حداکثری مشمولین طرح‌های حمایتی است. اگرچه شناسایی موجب خارج کردن افراد غیرنیازمند از چرخه حمایت خواهد شد، اما متنوع‌سازی برنامه‌های حمایتی کمک می‌کند تا تمامی گروه‌های نیازمند حمایت متناسب با نیازشان خدمات حمایتی دریافت نمایند و استفاده از ابزار شناسایی منافاتی با فراگیری پوشش افراد نیازمند حمایت ندارد. عدم توجه کافی به موضوع شناسایی در نظام حمایتی در مطالعات پژوهشی، ضرورت توجه به این موضوع را ایجاب می‌کند. در همین راستا، مجموعه گزارش‌های «شناسایی در نظام حمایتی» سعی دارد تجربیات جهانی را در استفاده از روش‌های مختلف شناسایی نیازمندان، بهبود سازوکارهای شناسایی و راه‌اندازی سیستم‌های اطلاعاتی یکپارچه بررسی نموده و همچنین به آسیب‌شناسی شناسایی در نظام حمایتی در ایران و راهکارهای عملیاتی برای رفع چالش‌ها بپردازد. گزارش حاضر تحت عنوان «شناسایی در نظام حمایتی (۱): روش‌ها و سازوکارهای شناسایی نیازمندان» اولین گزارش از این مجموعه است که در نظر دارد جایگاه و اهمیت شناسایی را در نظام‌های حمایتی دنیا معرفی نموده و نگاهی جامع به انواع روش‌های رایج برای شناسایی نیازمندان داشته باشد.

یکی از اهداف اصلی اجرای برنامه‌های حمایتی، فقرزدایی است. از همین رو معیارهایی نظیر نسبت فقرا به کل ذی‌نفعان برنامه‌ها، سهم منابعی که به فقرا اصابت می‌کند و کاهش نرخ سرشمار فقر نشان‌دهنده اثربخشی برنامه‌های حمایتی است. اطلس شاخص‌های تاب‌آوری و برابری حمایت اجتماعی^۳ بانک جهانی، مجموعه شاخص‌هایی از پوشش، دقت هدفگیری، میزان منابع و اثربخشی برنامه‌های حمایتی در ۱۲۶ کشور را جمع‌آوری و منتشر کرده است. نمودار ۱ پراکندگی برنامه‌های یارانه نقدی اجرا شده در کشورهای مورد مطالعه بانک جهانی را برحسب نسبت اعتبارات هدایت‌شده به فقرای شدید (دایره‌های قرمز رنگ) و پنجک اول درآمدی^۴ (مثلث‌های آبی‌رنگ) از کل اعتبارات برنامه (محور عمودی) و

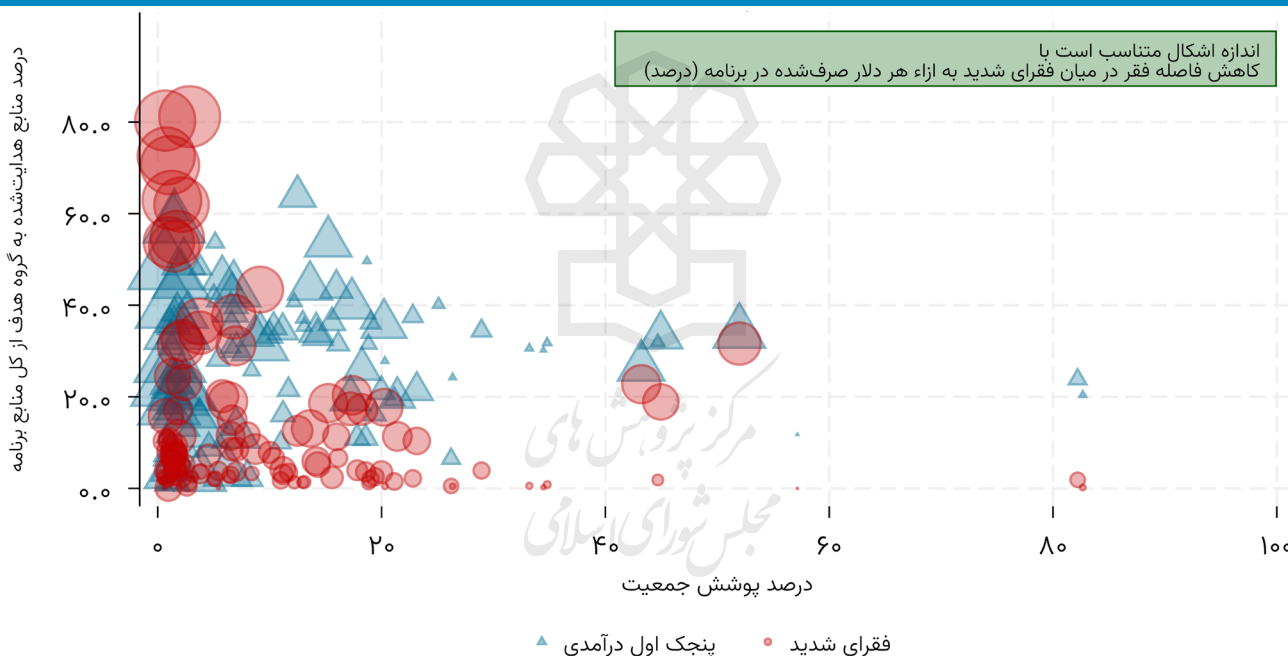
1. Universal Social Protection
2. Universal Basic Income
3. The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity (ASPIRE)

۴. ۲۰ درصد فقیرترین جامعه.

۵. بخش بالا و چپ نمودار برنامه‌های یارانه نقدی بسیار موفقی هستند که هدفگیری مناسب و خروجی‌های مورد انتظار (کاهش فقر) را تحقق بخشیدند.

همچنین درصد پوشش جمعیت (محور افقی) را نشان می‌دهد. همچنین اندازه دایره‌ها نیز درصد کاهش فاصله فقر در میان فقرای شدید و پنجک اول درآمدی به ازای هر دلار مخارج برنامه را به تصویر کشیده است. همان‌طور که در نمودار مشخص است، در سمت چپ نسبت به سمت راست نمودار، تراکم بیشتری از برنامه‌های یارانه نقدی را شاهد هستیم و این یعنی بیشتر برنامه‌های اجرا شده، جمعیت محدود و نه فراگیر را تحت پوشش قرار می‌دهند. همچنین همان‌طور که انتظار می‌رفت، اندازه دایره‌ها در بخش بالای نمودار نسبت به بخش پایین نمودار بزرگ‌تر است؛ چراکه هرچه سهم منابع هدایت‌شده به سمت فقرا بیشتر باشد، کاهش فقر بیشتری را شاهد خواهیم بود. نکته جالب توجه در نمودار حاضر، هدفمندی عمده برنامه‌های حمایتی اجرا شده است. برنامه‌هایی که تنها چند درصد جمعیت کل را تحت پوشش قرار داده‌اند، اما توانسته‌اند بخش عمده‌ای از منابع را به فقرای شدید یا پنجک اول درآمدی هدایت کنند^۵ و این یعنی عمده برنامه‌های حمایت نقدی در کشورهای مختلف، راهبرد هدفگیری و شناسایی فقرا را در پیش گرفته‌اند.

نمودار ۱. مقایسه برنامه‌های اعطای یارانه نقدی اجرا شده بر حسب سهم اصابت منابع به گروه هدف (پنجک اول درآمدی و فقرای شدید) از کل منابع و درصد پوشش جمعیت در آن برنامه



مأخذ: داده‌های اطلس شاخص‌های حمایت اجتماعی بانک جهانی.

تاکنون مطالعات اقتصادی بسیاری به بررسی سازوکارهای هدفگیری نیازمندان پرداخته‌اند و امروزه مورد استفاده سیاست‌گذاران و طراحان برنامه‌های حمایتی قرار می‌گیرد. شناسایی نیازمندان فرایندی است که چندین مرحله شامل جمع‌آوری داده، هدفگیری نیازمندان، صلاحیت‌سنجی است. بنابراین در پژوهش حاضر منظور از شناسایی نیازمندان^۱ اجرای این سه مرحله است که باید انجام پذیرد تا واجدان شرایط یک برنامه حمایتی را مشخص کند و هدفگیری نیازمندان سازوکارهایی است که جامعه هدف اولیه را تعیین کرده و نیازمند بررسی‌های بیشتر برای صلاحیت‌سنجی آنهاست. لذا، این پژوهش قصد دارد ضمن تشریح مراحل مختلف فرایند شناسایی، روش‌های متداول هدفگیری را نیز مرور کند. بنابراین در بخش دوم به اولین گام از شناسایی نیازمندان، یعنی جمع‌آوری داده می‌پردازد. پس از آن در بخش سوم روش‌های هدفگیری نیازمندان بررسی می‌شود. در بخش چهارم روش‌های صلاحیت‌سنجی

۱. در این پژوهش به جهت تبیین اقدام‌های لازم برای شناسایی دقیق نیازمندان، برخلاف رویه دیگر مطالعات این حوزه، شناسایی نیازمندان به سه گام جمع‌آوری داده، هدفگیری نیازمندان و صلاحیت‌سنجی آنها تقسیم شده است؛ درحالی‌که در مطالعات همه این گام‌ها را تحت عنوان «هدفگیری فقرا» مطرح می‌کنند.



افراد هدف‌گیری شده (نیازمندان بالقوه) مورد بحث قرار می‌گیرد. پس از صلاحیت‌سنجی افراد، واجدان شرایط دریافت حمایت مشخص می‌شوند. برای بررسی فرایند مذکور معیارهایی برای ارزیابی سازوکارهای به‌کارگیری شده وجود دارد که در بخش پنجم و ششم به آن پرداخته خواهد شد. در انتها نیز دو تجربه موفق از طراحی و اجرای نظام هدف‌گیری جامع ارائه می‌شود.

۲. پیشینه پژوهش



در حوزه روش‌های هدف‌گیری نیازمندان پیشینه پژوهشی فارسی قابل توجهی موجود نیست. خداداد کاشی و شهیکی‌تاش در مقاله «روش‌های شناسایی اقشار آسیب‌پذیر (اولین گام در هدف‌مندی‌سازی یارانه‌ها» به این موضوع پرداخته [۹] و دفتر مطالعات رفاه نیز دو گزارش در این حوزه با عنوان‌های «مشارکت اجتماعات محلی در شناسایی فقرا» با هدف معرفی یکی از روش‌های هدف‌گیری (یعنی هدف‌گیری اجتماع‌محور) [۷] و «طراحی و پیاده‌سازی سامانه‌های هدف‌گیری خانوار: درس‌هایی از آمریکای لاتین و ایالات متحده» با هدف مرور تجربیات چند کشور در زمینه راه‌اندازی سیستم‌های هدف‌گیری، [۸] منتشر کرده است. همانطور که ملاحظه می‌شود در منابع فارسی به موضوع شناسایی در برنامه‌های حمایتی کمتر توجه شده است. لذا در اولین گزارش از مجموعه گزارش‌های «شناسایی در نظام حمایتی» تلاش شده است روش‌های رایج شناسایی نیازمندان به طور جامع مرور شود. بخش عمده‌ای از مطالب گزارش حاضر برگرفته از «هدف‌گیری پرداخت‌ها انتقالی در کشورهای در حال توسعه» [۴] است.

۳. روش‌های جمع‌آوری داده



به‌منظور اجرای یک برنامه حمایتی با هدف‌گیری مطلوب (به‌معنای اختصاص بخش اعظم منابع به فقرا واقعی و همچنین مشمولیت بخش قابل توجهی از فقرا تحت برنامه) جمع‌آوری اطلاعات باکیفیت و دقیق بدون شک یکی از ملزومات اجرایی آن برنامه خواهد بود. اطلاعات جمع‌آوری شده در گام اول به‌منظور ایجاد توان تمییز دادن بین خانوارها بایستی معرف ویژگی‌های جمعیت‌شناختی، رفاهی و درآمدی خانوار باشند و در گام بعدی به‌منظور ایجاد توان تعیین مستحق واقعی باید از دقت مناسبی برخوردار باشند. لذا علاوه بر اهمیت تعریف متغیرهای مناسب، روش جمع‌آوری اطلاعات نیز بر دقت هدف‌گیری بسیار تأثیرگذار است. رویکرد کلی در انتخاب روش جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز یک برنامه حمایتی، تلاش هرچه بیشتر برای جمع‌آوری اطلاعات خانوارها به‌نحوی است که جامعه مورد بررسی تمامی نیازمندان بالقوه را شامل شود. به‌بیان دیگر در مرحله جمع‌آوری اطلاعات باید سعی بر آن باشد تا فقری در این مرحله از شناسایی باز نماند چراکه در غیر این صورت هیچ احتمالی وجود ندارد که این بخش از نیازمندان مشمول برنامه حمایتی مذکور گردیده و از مزایای آن استفاده کنند. روش‌های جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز برنامه‌های حمایتی در یک تقسیم‌بندی کلی به دو روش مبتنی بر مصاحبه (خوداظهاری) و مبتنی بر داده‌های ثبتی تقسیم می‌شوند که در اولی افراد طی مصاحبه اطلاعات مورد نیاز را ارائه می‌کنند و به تکمیل پرسشنامه می‌پردازند و در دومی اطلاعات از سامانه‌های رسمی دیگر استعلام گرفته می‌شود و به تکمیل پرسشنامه نیاز نیست. در ادامه به معرفی مختصر هر یک از روش‌های جمع‌آوری اطلاعات و تشریح الزامات آنها پرداخته می‌شود.

1. Data Collection Methods
2. Survey (Census) Data
3. OECD Glossary Statistical Terms

۱-۳. جمع‌آوری داده پیمایشی جامع^۱

بر اساس تعریف واژه‌نامه اصطلاحات آماری سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۲، سرشماری تحقیقی است که روی مجموعه کامل مشاهدات متعلق به یک جمعیت انجام می‌شود. سرشماری عبارت است از شمارش کامل یک جمعیت یا گروه در یک نقطه از زمان با توجه به ویژگی‌های مشخصی مانند جمعیت، تولید و یا ترافیک در جاده‌های خاص.

در جمع‌آوری داده‌های فقر و شناسایی خانوارهای فقیر، گاهی همانند سرشماری نفوس و مسکن، تمامی خانوارها مورد مصاحبه قرار می‌گیرند با این تفاوت که علاوه بر اطلاعات جمعیت‌شناختی خانوار، اطلاعات درآمدی، هزینه مصرفی خانوارها و امکانات زندگی آنها نیز ثبت می‌شود تا در مرحله بعد، بر اساس داده‌های جامع، خانوارهای فقیر شناسایی شوند. از آنجاکه اجرای سرشماری از همه خانوارها، بار مالی زیادی برای دولت‌ها دارد، این روش کمتر مورد استفاده قرار گرفته است.

۲-۳. جمع‌آوری داده پیمایشی شبه‌جامع^۱

در روش قبل (پیمایش جامع)، پیمایش از تمام افراد جامعه صورت می‌گرفت تا وضعیت رفاهی و اقتصادی تک‌تک آنها مورد ارزیابی قرار گیرد. تفاوت روش پیمایش شبه‌جامع با روش قبلی در آن است که ابتدا از طریق نقشه‌های فقر مناطقی که فقیرنشین هستند یا به بیان دقیق‌تر، آن محل جغرافیایی همبستگی خوبی با فقر دارد، شناسایی شده و در آن مناطق با تمامی خانوارها مصاحبه شده و اطلاعات آن خانوارها گردآوری می‌شود. در واقع در این حالت، تنها شهرها یا مناطقی که تمرکز فقر دارند مورد پیمایش کامل قرار می‌گیرند نه کل جمعیت کشور. بنابراین هزینه اجرایی آن پایین‌تر است. این روش خصوصاً در بین کشورهایی که در آنها تمرکز فقر وجود دارد، بسیار کاربردی است؛ چراکه پیمایش جامع به دلیل هزینه‌های اجرایی بالا، کارایی هزینه‌ای نداشته و در بسیاری از کشورها توزیع فقر پراکنده نبوده بلکه به صورت کانونی است.

۳-۳. جمع‌آوری داده پیمایشی سهمیه‌ای^۲

پیمایش سهمیه‌ای به عنوان یک روش نمونه‌گیری غیراحتمالی^۳ تعریف می‌شود که در آن محققان نمونه‌ای را شامل افرادی با صفات خاص ایجاد می‌کنند که نماینده یک جامعه باشند. این نمونه‌ها را می‌توان به کل جامعه تعمیم داد. در این روش، تعداد خانوارهایی که باید مورد مصاحبه قرار گیرند از سوی دولت مرکزی به دولت‌های محلی یا شهرداری‌ها به عنوان سهمیه هریک اعلام می‌شود. بر این اساس وظیفه انتخاب خانوارهای منتخب برعهده شهرداری‌ها یا دولت‌های محلی خواهد بود. شهرداری‌ها یا دولت‌های محلی، پس از انتخاب خانوارها با توجه به سهمیه خود، به مصاحبه و جمع‌آوری اطلاعات درآمدی، هزینه‌ای و جمعیت‌شناختی آنها اقدام می‌کنند و بر اساس این اطلاعات، وضعیت رفاهی و اقتصادی خانوار مشخص می‌شود. این روش به دلیل بروز انگیزه‌های سیاسی در انتخاب خانوارها، به انحراف منابع و کاهش دقت هدفگیری در بسیاری از موارد منجر شده است.

۴-۳. جمع‌آوری داده به صورت تقاضامحور^۴

در این روش، خانوارها به تشخیص خود و در صورت نیاز، به دفتر رفاهی محلی^۵ مراجعه کرده و جهت بهره‌مندی از برنامه حمایتی موردنظر، درخواست خود را ثبت می‌کنند. پس از ثبت درخواست، اطلاعات رفاهی خانوار متقاضی، از طریق مصاحبه با خانوار و یا

1. Quasi-exhaustive Survey (Census) Data
2. Quota-based Survey (Census) Data
3. Non-probability Sampling
4. On-demand Registration Approach
5. Local Welfare Office
6. Administrative Data



بازدید میدانی از وضعیت زندگی آنها، جمع‌آوری می‌شود. این روش هر چند هزینه اجرایی نسبتاً پایین‌تری دارد اما از آنجاکه جمع‌آوری اطلاعات به‌صورت فعالانه انجام نمی‌شود، ممکن است بسیاری از نیازمندان و فقرا واقعی از ثبت‌نام بازمانند؛ چراکه همواره گروهی از فقرا به‌دلیل ناآگاهی یا عدم آموزش کافی، از روش ثبت‌نام و درخواست حمایت مطلع نبوده و یا توانایی مراجعه به دفاتر رفاهی را ندارند.

۵-۳. داده ثبتی^۶

داده ثبتی از اطلاعات پایگاه داده‌های دیگر نظیر پرداختی‌های بنگاه‌ها، داده‌های سلامت، داده‌های مالیات و غیره استفاده کرده و اطلاعات موردنیاز خود را تکمیل می‌کند. هزینه جمع‌آوری اطلاعات پایین در این روش، دقت بالا، پوشش اطلاعات کل جمعیت و دسترسی به داده‌های سری زمانی که امکان بررسی پیشینه وضعیت متقاضی را فراهم می‌سازد از مزایای این روش محسوب می‌شود.

۴. روش‌های هدفگیری نیازمندان



سازوکارهای هدفگیری نیازمندان، رویکردهای رسیدن به گروه هدف هستند و همگی تلاش می‌کنند تا بتوانند از میان کل جمعیت، خانوارهای فقیر را به‌طور صحیح و کارا شناسایی کنند. در منابع مرجع، روش‌های هدفگیری نیازمندان و روش‌های صلاحیت‌سنجی (آزمون‌های وسیع) آنها همگی ذیل عنوان هدفگیری تعریف شده و مورد بحث قرار می‌گیرند. [۴] از آنجاکه دو دسته مذکور از نظر فرایندی نسبت به‌هم تقدم و تأخر داشته و هر دو از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند، پژوهش حاضر در دو بخش مجزا به این دو دسته روش می‌پردازد. به‌طور کلی روش‌های هدفگیری نیازمندان تلاش می‌کند مهم‌ترین ویژگی فقرا را شناسایی و به‌عنوان حدس اولیه جامعه هدف را از کل جمعیت تعیین کند.

۱-۴. هدفگیری طبقه‌بندی شده

هدفگیری طبقه‌بندی‌شده، گروه هدف خود را براساس یک یا چند ویژگی مشترک قابل مشاهده یا قابل اندازه‌گیری مشخص می‌کند. نام‌های دیگری برای این روش از جمله هدفگیری آماری^۱ و هدفگیری گروهی^۲ استفاده می‌شود. این ویژگی‌ها به‌طور معمول ویژگی‌های جمعیت‌شناختی (نظیر سن، جنس، نژاد، مذهب یا ...) یا ویژگی موقعیت جغرافیایی (خانوارهای ساکن یک محله، روستا، شهر یا ...) است. در ادامه به معرفی این دو زیرگروه از این روش پرداخته خواهد شد.

۱-۱-۴. هدفگیری جمعیت‌شناختی^۳

همان‌طور که پیش‌تر معرفی شد این روش براساس یکی از ویژگی‌های جمعیتی، گروه هدف خود را مشخص می‌کند. مفهوم پایه‌ای این روش بسیار ساده است: انتخاب گروه‌هایی که با ویژگی‌هایی به آسانی قابل مشاهده شده (مسن، جوان، خانواده زن-سرپرست و غیره) تعریف شده‌اند. این روش عموماً برای حمایت از گروه‌های خاص (سالمنندان، کودکان، مادران و نوزادان و...) مورد استفاده قرار می‌گیرد. برای راحتی تشخیص ویژگی‌های جمعیتی و اینکه این اطلاعات برای اکثریت قریب به اتفاق جامعه به‌طور ثبتی موجود است، این روش از دقت بالایی برخوردار است. جدول ۱ مزایا، معایب، عوامل تأثیرگذار و شرایط مناسب به‌کارگیری را برای روش هدفگیری جمعیت‌شناختی بررسی می‌کند.

1. Statistical Targeting
2. Group Targeting
3. Demographic Targeting

جدول ۱. مزایا، معایب، عوامل تأثیرگذار و شرایط مناسب به کارگیری روش هدفگیری جمعیت‌شناختی

عنوان	شرح
مزایا	<ul style="list-style-type: none"> ■ در اکثر موارد به لحاظ اجرایی به آسانی قابل پیاده‌سازی است. ■ ذی‌نفعان نگرانی کمتری از جهت برچسب اجتماعی خواهند داشت. ■ قابل پذیرش بودن از لحاظ سیاسی. به‌عنوان مثال برنامه‌های مربوط به کودکان در اکثر کشورها برنامه‌های محبوبی است؛ چراکه سرمایه انسانی برای نسل آینده ایجاد می‌کند.
معایب یا محدودیت‌ها	<ul style="list-style-type: none"> ■ در شرایطی که ویژگی‌های جمعیت‌شناختی ارتباط ضعیفی با فقر دارد، نادقیق است. ■ برای برخی گروه‌های سنی مثل کودکان و افراد مسن، تشخیص سن در کشورهایی که اطلاعات اولیه افراد به‌طور سیستمی ثبت نمی‌شود کار دشواری است (به‌عنوان مثال اینکه کودکی زیر ۵ سال سن دارد یا بالای ۵ سال) و ریسک خطای نوع یک و دو را بالا می‌برد. ■ برای برخی گروه‌ها هزینه‌زاست. برای مثال اگر مادران شیرده یا باردار گروه هدف باشند، داشتن گواهی پزشکی رسمی الزامی است.
عوامل مؤثر در عملکرد مناسب روش	<ul style="list-style-type: none"> ■ توجه به شرایط گروه هدف در طراحی رویه‌های اجرایی برنامه. مثلاً اکثریت افراد گروه بسیار سالمند توانایی مراجعه برای ارائه اطلاعات یا دریافت کمک را ندارند. ■ شناسایی گروهی که به‌طور متوسط نسبت به گروه‌های دیگر فقیرتر (درآمدی یا غیره) باشد.
برای شرایطی مناسب است که در آن	<ul style="list-style-type: none"> ■ همبستگی قابل‌توجهی میان متغیر جمعیت‌شناختی (مانند سن) و فقر وجود داشته باشد. ■ جذابیت سیاسی برنامه حمایت از یک گروه سنی مهم است. ■ یک روش هدفگیری کم-هزینه مورد نیاز است. ■ اطلاعات افراد یا خانوارها به‌صورت گسترده ثبت می‌شود و موجود است.

۲-۱-۴. هدفگیری جغرافیایی^۱

این روش منابع را به مناطق جغرافیایی هدایت می‌کند. این تخصیص با استفاده از اطلاعاتی انجام می‌شود که شاخص مناسبی از میزان فقر این مناطق می‌باشند. از این رو نقشه فقر^۲ مهم‌ترین پیش‌نیاز استفاده از این روش است. مناطق موردنظر می‌توانند تقسیمات سیاسی یک کشور (ایالت‌ها یا استان‌ها) یا حوزه تحت پوشش ارائه‌دهندگان خدمات خاص مثل مدارس باشند. به‌عنوان مثال اگر محوریت انتخاب مناطق مدارس باشند، از متغیرهایی نظیر قد و وزن بچه‌های مدرسه‌ای، مناطق فقیر انتخاب می‌شوند. البته می‌تواند به این نوع انتخاب مناطق این اشکال وارد شود که ممکن است بسیاری از کودکان در مدرسه ثبت‌نام نشده باشند. در گذشته برای به‌دست آوردن نقشه فقر، عموماً معیار فقر براساس میزان دسترسی به خدمات پایه تعریف می‌شده است. جدول ۲ مزایا، معایب، عوامل تأثیرگذار و شرایط مناسب را برای روش هدفگیری جغرافیایی بررسی می‌کند.

1. Geographical Targeting
2. Poverty map



جدول ۲. مزایا، معایب، عوامل تأثیر گذار و شرایط مناسب به کار گیری روش هدفگیری جغرافیایی

عنوان	شرح
مزایا	<ul style="list-style-type: none"> ■ به لحاظ اجرایی به آسانی قابل پیاده سازی است. ■ هزینه اجرایی کمی دارد. گروه کوچکی از کارشناسان می‌توانند نقشه فقر را با استفاده از داده‌های موجود فراهم کنند. ■ اثرات ضدانگیزی برای افراد ندارد. ■ اثرات منفی ناظر به برچسب اجتماعی برای ذی‌نفعان با احتمال بسیار ضعیف وجود دارد. ■ به راحتی قابل ترکیب با روش‌های هدفگیری دیگر است. برای مثال روش هدفگیری اجتماع-محور برای هدفگیری کارآمد به این روش نیاز دارد.
معایب یا محدودیت‌ها	<ul style="list-style-type: none"> ■ بسیار وابسته به دقت اطلاعات است (هرچه اطلاعات نقشه فقر قابل استنادتر، هدفگیری جغرافیایی دقیق‌تر خواهد بود). ■ در شرایطی که توزیع فقر کلونی‌وار و متمرکز نباشد عملکرد ضعیفی دارد. ■ به لحاظ سیاسی می‌تواند بحث‌برانگیز باشد (از حیث تبعیض بین مناطق مختلف کشور).
برای شرایطی مناسب است که در آن	<ul style="list-style-type: none"> ■ سطح استاندارد زندگی در مناطق مختلف به طور قابل توجهی متفاوت است. ■ توان اجرایی کشور در استفاده از روش‌های ارزیابی خانوار / فرد محدود است. ■ ارائه مزایا از طریق یک مرکز ارائه خدمات تنها امکان‌پذیر باشد نظیر مدرسه، کلینیک یا ... نیاز داشته باشد.
عوامل تعیین‌کننده عملکرد مناسب این روش	<ul style="list-style-type: none"> ■ توانایی شناسایی و اندازه‌گیری دقیق متغیرهایی که همبستگی بالایی با مفهوم رفاه مورد نظر (نیازهای پایه، قابلیت‌ها یا مصرف) دارند. ■ ارتباط مکان جغرافیایی و فقر معیاری واضح از دقت هدفگیری جغرافیایی است. هرچه توزیع فقرا به لحاظ جغرافیایی متمرکزتر باشد دقت این روش بالاتر است. ■ معضلات اجرایی نیز بر دقت هدفگیری تأثیرگذار است. برای مثال اگر مدارس برای حمایت انتخاب شوند اما توانایی تفکیک بین بچه‌هایی که در این مدرسه ثبت‌نام کردند و بچه‌های دیگر مدارس وجود نداشته باشد. ■ دسترسی به داده‌های خرد در سطح محلات نیز بر دقت هدفگیری جغرافیایی تأثیرگذار است. هرچه دسترسی به این داده‌ها در سطح مناطق و حتی محلات بیشتر باشند، نقشه فقر غنی‌تر و هدفگیری جغرافیایی دقیق‌تر است.
هزینه‌ها	<ul style="list-style-type: none"> ■ هزینه‌های سیاسی. به عنوان مثال اگر جمعیت کوچکی ساکن فقیرترین مناطق باشند، اختصاص بخش قابل توجهی از منابع به آن مناطق برای مبارزه با فقر هزینه سیاسی به همراه خواهد داشت.

۲-۴. خودهدفگیری

کالا یا خدمات مورد نظر یک برنامه حمایتی در دسترس همگان است اما طراحی برنامه ابعادی را شامل می‌شود که در عمل فقرا به مشارکت در برنامه و استفاده از مزایا تشویق می‌شوند و غیرفقرا تمایلی به شرکت پیدا نخواهند کرد. طراحی چنین سازوکاری با شناسایی تفاوت‌های هزینه‌های مشارکت در میان خانوارهای فقیر و غیرفقیر انجام می‌گیرد. به بیان دیگر شرایط دریافت کالا یا بهره‌مندی از خدمات به نحوی طراحی می‌شود که در عمل مشارکت و استفاده از این مزایا برای بخش چشمگیری از غیرفقرا به صرفه نخواهد بود در عین حال که برای فقرا به صرفه و جذاب است. به عنوان مثال:

- **دستمزدهای پایین در برنامه‌های اشتغال عمومی**^۱. که تنها افرادی در آن برنامه‌ها شرکت می‌کنند که هزینه-فرصت پایینی برای آن دستمزد اندک می‌پردازند یا ساعات کاری اشتغالشان محدود است.
- **هزینه تراشی برای متقاضیان**. محدود کردن یارانه‌ها به اینکه در زمان‌های مشخصی با قید صف ایستادن پرداخت شود.
- **پرداخت یارانه غیرمستقیم به کالاهای پست**^۲. به عنوان مثال در نظر گرفتن یارانه برای گوشت یا برنج کم کیفیت.

1. Public Works Programs
2. Inferior

■ **تعیین محل‌های خاص برای ارائه مزایا یا خدمات.** محل‌هایی برای ارائه خدمات انتخاب شوند که تمرکز فقر در آن مناطق بالاست و غیرفقرانگیزه‌ای برای تقبل هزینه (شخصی و اجتماعی) مراجعه به آن محل‌ها را نداشته باشند. به‌عنوان مثال فروشگاه‌های مخصوص ارائه کالاهای سهمیه‌ای یا ارائه خدمات صرفاً از طریق حضور در کلینیک یا مدارس. جدول ۳ مزایا، معایب، عوامل تأثیرگذار و شرایط مناسب را برای روش خودهدفگیری بررسی می‌کند.

جدول ۳. مزایا، معایب، عوامل تأثیرگذار و شرایط مناسب به‌کارگیری روش خودهدفگیری

عنوان	شرح
مزایا	<ul style="list-style-type: none"> ■ هزینه‌های اجرایی و هزینه‌های سیاسی این روش کم است. لذا می‌تواند روش محبوبی باشد. ■ با احتمال بسیار پایین به اثرات ضدانگیزشی کار کردن منجر خواهد شد.
معایب و محدودیت‌ها	<ul style="list-style-type: none"> ■ هزینه‌هایی را به متقاضیان تحمیل می‌کند که ارزش خالص مزایای برنامه را کاهش می‌دهد و در مواردی این هزینه‌ها قابل توجه است. ■ مسئله برچسب اجتماعی در این روش ممکن است پررنگ باشد. ■ به‌سختی ممکن است از طریق این روش مزایای قابل‌توجهی را به فقرا منتقل کرد.
عوامل مؤثر بر عملکرد مناسب این روش	<ul style="list-style-type: none"> ■ هزینه‌هایی که برای افراد / خانوار ایجاد می‌شود و حساسیت فقرا و غیرفقرا به آن هزینه‌ها بسیار تأثیرگذار است.
برای شرایطی مناسب است که در آن	<ul style="list-style-type: none"> ■ توان اجرایی بسیار ضعیف است. ■ شرایط بحرانی و شرایطی که درآمدها نامنظم است. افراد / خانوارها به‌سرعت وارد ورطه فقر شده یا از آن خارج می‌شوند. ■ الگوهای مصرف یا دستمزد فقرا از غیرفقرا متفاوت است و می‌توان بر آن اساس دو گروه را از یکدیگر تفکیک کند.

۳-۴. هدفگیری اجتماع‌محور^۱

این روش از گروهی از اعضای یک اجتماع یا کسانی که در بین آن اجتماع از اعتباری برخوردارند و در قبال برنامه حمایتی موردنظر ذی‌نفع نیستند (انتفاع شخصی برای آنها از این برنامه وجود ندارد) استفاده می‌کند تا تصمیم بگیرند که در جامعه مذکور چه کسانی مستحق استفاده از مزایای برنامه هستند. مسئولان مدرسه یا انجمن اولیا و مربیان ممکن است درباره بهره‌مندی از یک برنامه مدرسه-محور تصمیم بگیرند. یا برای مثال ریش‌سفیدان یک روستا ممکن است تعیین کنند که چه کسی غلات در نظر گرفته شده برای جبران خشکسالی را دریافت کند. ایده اصلی این روش آن است که اطلاعات محلی شرایط زندگی خانوارها ممکن است از نتایج آزمون صلاحیت‌سنجی طراحی شده از سوی یک کارگزار دولتی دقیق‌تر باشد. در این شیوه عقیده بر آن است که اعضای اجتماعات محلی اطلاعات بهتری در مورد سطح فقر همسایگان خود دارند. یکی از تمایزهای این روش را می‌توان استفاده افراد از تعریف جایگزین برای فقر عنوان کرد. برای مثال این اجتماعات، خانوارهای زن سرپرست و خانوارهای با سطح تحصیلات پایین را صرف‌نظر از سطح مصرف روزانه‌شان به‌عنوان خانواده‌های فقیرتر رتبه‌بندی می‌کنند. اگرچه تصور می‌شود که ممکن است اعضای فرادست این اجتماعات به‌گونه‌ای از فرایندهای هدفگیری استفاده کنند که دوستان و اقوام آنان که بالای خط فقر زندگی می‌کنند نیز از مزایای برنامه حمایتی بهره‌مند شوند؛ اما پژوهشگران هیچ ادله‌ای مبنی بر هدایت نادرست مزایا از سوی فرادستان در اجتماعات محلی به‌سمت دوستان و اقوام‌شان در این روش دریافت نکرده‌اند. جدول ۴ مزایا، معایب، عوامل تأثیرگذار و شرایط مناسب را برای روش هدفگیری اجتماع‌محور بررسی می‌کند.

1. Community-based Targeting



جدول ۴. مزایا، معایب، عوامل تأثیرگذار و شرایط مناسب به کارگیری روش هدفگیری اجتماع محور

عنوان	شرح
مزایا	<ul style="list-style-type: none"> هزینه اجرایی کمی دارد. عموماً افراد محلی در ازای همکاری خود مبلغی درخواست نمی‌کنند اما ممکن است هزینه‌های سفر لازم شود.
معایب و محدودیت‌ها	<ul style="list-style-type: none"> این روش فرض می‌کند همه افراد یک محل یا روستا پذیرفته‌اند که مزایای برنامه به تعدادی از خانوارها برسد و به بقیه نرسد. در حالی که مواردی مشاهده شده است که بزرگان آن جامعه تصمیم گرفتند کل مزایا را سهمیه‌بندی کنند و بین کل خانوارها تقسیم کردند. ویژگی اصلی این روش که کار هدفگیری را کم‌هزینه و ساده می‌کند آن است که در جوامع محلی شناخت خانوارها و افراد نسبت به یکدیگر بسیار مناسب است و از وضعیت زندگی یکدیگر به خوبی مطلع هستند. در این صورت است که این روش به کار می‌آید. اما در حال حاضر مشاهده می‌شود که بعضاً جوامع محلی نظیر روستاها این ویژگی را ندارند و سکنه آن منطقه ارتباطات گسترده با یکدیگر ندارند. همین موضوع باعث می‌شود استفاده از این روش حتی در روستاها نتایج نامطلوبی در پی داشته باشد.
برای شرایطی مناسب است که در آن	<ul style="list-style-type: none"> امکان استفاده از روش‌های دیگر وجود ندارد. روش‌های دیگر به لحاظ هزینه‌ای تفاوت بسیاری با این روش دارند و ممکن است مقرون به صرفه نباشد یا برخی روش‌های دیگر به گروه وسیعی از مصاحبه‌کنندگان نیاز دارند که ممکن است تشکیل آن امکان‌پذیر نباشد. روابط و وفاق اجتماعی به خوبی برقرار باشد. اعضای اجتماع یکدیگر را می‌شناسند و می‌دانند چه کسی عضو این اجتماع هست و چه کسی نیست. هدفگیری جمعیت‌شناختی به تنهایی کارآمد نیست. هدفگیری اجتماع-محور و جمعیت‌شناختی به نسبت مکمل خوبی برای یکدیگر می‌باشند. برای مثال برنامه حمایت از زنان بیوه را در نظر بگیرید. اگر جمعیت افراد زیاد باشد یا این ویژگی به طور متوسط ارتباط قوی با فقر نداشته باشد، هدفگیری اجتماع محور می‌تواند در کارآمدی هدفگیری مؤثر باشد.

تصمیم‌گیران و طراحان برنامه‌های حمایتی در انتخاب روش هدفگیری نیازمندان باید به دو ملاحظه مهم توجه داشته باشند. اول اینکه این روش‌ها لزوماً نباید به تنهایی به کار روند، بلکه می‌توان از چندین روش به صورت ترکیبی استفاده کرد. در حقیقت استفاده از یک روش هدفگیری متداول نیست. در یک مطالعه مربوط به ۱۲۲ برنامه حمایتی از ۴۸ کشور حدود ۶۰ درصد آنها حداقل از دو روش هدفگیری استفاده کرده بودند. دوم اینکه هنگام ارزیابی اینکه آیا برنامه مورد نظر توانسته به گروه هدف برنامه دست پیدا کند یا خیر، مهم است نسبت به نوع برنامه حمایتی، روش هدفگیری استفاده شده، نحوه اجرای هدفگیری و توزیع منابع میان ذی‌نفعان برنامه توجه داشته باشند.

۵. روش‌های صلاحیت‌سنجی^۱

روش‌های صلاحیت‌سنجی (روش‌های ارزیابی خانوار / فرد^۲) که به آزمون‌های وسیع نیز مشهور هستند، تلاش دارند سطح درآمد، دارایی و مخارج مصرفی خانوار / فرد را محاسبه کرده و براساس آن سطح واقعی رفاه وی را به دست آورد. این آزمون‌ها به طور کلی به دو دسته آزمون وسیع تأیید شده^۳ و آزمون تقریب وسیع^۴ تقسیم می‌شوند که در ادامه توضیحات آن خواهد آمد.

1. Eligibility Methods
2. Individual/Household Assessment
3. Verified Means Test
4. Proxy Means Test

۱-۵. آزمون وسع تأییدشده

یک نهاد یا سازمان رسمی به دلیل کارگزاران مشخص به‌طور مستقیم وظیفه ارزیابی صلاحیت یک درخواست‌دهنده را برای استفاده از مزایای برنامه موردنظر برعهده دارد. این آزمون عموماً در آمریکای لاتین، اروپای مرکزی و شرقی رایج است. به‌کارگیری این آزمون به جمع‌آوری اطلاعات کل درآمد خانوار / فرد فقیر است. این اطلاعات از طریق مراجعه حضوری مصاحبه‌کننده به منزل متقاضی یا مراجعه حضوری متقاضی به دفتر رفاهی مربوطه و به‌صورت انجام مصاحبه جمع‌آوری می‌شود. این آزمون خود سه نوع اصلی دارد: اول) آزمون وسعی که تأیید اطلاعات درآمد ازسوی مرجع سومی صورت می‌پذیرد. دوم) آزمون وسعی که در آن درخواست‌دهنده مدارک موردنیاز برای تأیید اطلاعات درآمدی خود را باید ارائه کند. سوم) آزمون وسعی که به‌صورت یک مصاحبه ساده (خوداظهاری) اطلاعات جمع‌آوری می‌شود. در نوع دوم این آزمون که متقاضی باید مدارک تأییدی اطلاعات درآمدی خود را نیز همراه داشته باشد، در برخی از کشورها به‌جهت تسهیل فرایند تأیید اطلاعات به‌جای مدارک مذکور، صرفاً کپی رسید پرداختی‌های خانوار را که نشان‌دهنده مخارج خانوار است (مثلاً قبض تلفن یا قبض برق) دریافت می‌کنند و در عمل هزینه‌های جمع‌آوری اطلاعات را به متقاضیان تحمیل می‌کنند. البته این رویکرد زمانی قابل اجراست که اطلاعات مربوط به مخارج و درآمد بخش قابل توجهی از فقرا نیز ثبتي و سیستمی باشد.

فرایند اجرایی. این آزمون به‌گرددآوری اطلاعات درآمد کل خانوار نیاز دارد. اطلاعات از طریق مصاحبه در منزل فرد یا مصاحبه در دفاتر مربوطه (برای مثال دفاتر رفاهی) جمع‌آوری می‌شود. پس از جمع‌آوری اطلاعات فرایند تأیید می‌تواند از طریق یک مصاحبه ساده انجام شود یا مدارکی را فرد ارائه یا اطلاعات را یک نهاد مرجعی مورد تأیید قرار دهد. جدول ۵ مزایا، معایب، عوامل تأثیرگذار و شرایط مناسب را برای آزمون وسع تأییدشده بررسی می‌کند.

جدول ۵. مزایا، معایب، عوامل تأثیرگذار و شرایط مناسب اجرای آزمون وسع تأییدشده

عنوان	شرح
مزایا	■ آزمون از دقت بالایی برخوردار است.
معایب یا محدودیت‌ها	■ سطح سواد بالا و مستندسازی تراکنش‌های اقتصادی (ترجیحاً درآمد) لازم است. ■ به‌منظور تأیید اطلاعات افراد، ملاحظات و رویه‌های اجرایی خاصی لازم است. ■ با احتمال بالا موجب کاهش انگیزه کاری می‌شود.
برای شرایطی مناسب است که در آن	■ درآمد اظهارشده قابل‌تأیید باشد یا با به‌کارگیری نوعی از خودهدفگیری ثبت نام گروه‌های غیرهدف را محدود کند. ■ بخش عمده‌ای از خانوارهای کم‌درآمد جمعیت هدفگیری شده در بخش رسمی اقتصاد فعالیت داشته باشند یا یک سیستم مالیات بر درآمد با عملکرد مناسب حاکم باشد. ■ ظرفیت اجرایی بالا باشد. ■ مزایایی که به پذیرفته‌شدگان می‌رسد به‌میزانی قابل توجه باشد که هزینه‌های آزمون وسع تأیید شده را توجیه کند.
عوامل تعیین‌کننده در عملکرد مناسب این آزمون	■ کارایی روش هدفگیری که با آزمون وسع صلاحیت‌سنجی شود بسیار وابسته به توانایی جمع‌آوری اطلاعات قابل‌اعتماد درآمدی است که با هزینه‌های معقول به‌دست آمده باشد. این مهم به فعالیت اکثریت جامعه به‌ویژه قشر فقیر در بخش رسمی اقتصاد یا به‌ثبِت اطلاعات مالیاتی افراد نیاز دارد.
هزینه‌های این آزمون	■ آزمون وسع هم هزینه‌های اجرایی دارد و هم ممکن است هزینه‌های شخصی برای متقاضیان داشته باشد. اگر جمع‌آوری اطلاعات به‌صورت مراجعه حضوری افراد به دفتر رفاهی باشد و همچنین لازم باشد مستندات نیز تهیه و به‌همراه داشته باشند؛ افراد هم باید زمانی را صرف رفتن به دفتر و هم پولی را بابت تهیه مدارک کنند. ■ هزینه دیگر اثرات ضدانگیزشی این آزمون بر کار کردن افراد می‌باشد.



۲-۵. آزمون تقریب وسع (آزمون وسع واسطه‌ای)^۱

به دلیل سختی‌هایی که در روش قبل در خصوص جمع‌آوری اطلاعات و تأیید آن وجود دارد، دولت‌ها و کارشناسان توسعه تلاش کرده‌اند تا گزینه‌ای بتوانند جایگزین روش قبلی کنند. آزمون تقریب وسع یک از این ابزارهاست. شیلی اولین کشوری بود که از این ابزار برای یکی از برنامه‌های حمایتی‌اش به نام *FichaCAS* استفاده کرد. این آزمون با استفاده از تعداد محدودی ویژگی‌های به‌آسانی قابل مشاهده و وزن‌دهی به آنها، امتیازی را برای هر خانوار محاسبه می‌کند که نشان‌دهنده رفاه اقتصادی وی است. صلاحیت خانوارها با مقایسه امتیاز آن خانوار و آستانه از پیش تعیین شده سنجیده می‌شود.

فرایند اجرایی. اولین گام در طراحی یک آزمون وسع واسطه‌ای انتخاب تعدادی متغیر است که همبستگی خوبی با فقر داشته باشند و سه ویژگی زیر را باید داشته باشد:

۱ متغیرها باید تا حدی کم باشند که به‌کارگیری آزمون وسع واسطه‌ای برای بخش زیادی از کل جمعیت (تا حدود $\frac{1}{3}$ جمعیت) امکان‌پذیر باشد.

۲ متغیرهای منتخب باید به‌راحتی قابل مشاهده و اندازه‌گیری باشند.

۳ باید متغیرهایی انتخاب شوند که دست بردن در آنها برای خانوارها نسبتاً سخت باشد.

در بیشتر موارد متغیرهای منتخب شامل شاخص‌های موقعیت منزل خانوار، کیفیت مسکن، وضعیت مالکیت کالاهای بادوام، ساختار جمعیتی و وضعیت اشتغال خانوار است.

گام بعدی پس از مشخص شدن متغیرها، استفاده از روش‌های آماری برای وزن‌دهی به آنهاست. رویکرد رایج استفاده از تحلیل رگرسیون می‌باشد؛ به‌نحوی که درآمد کل یا مصرف خانوار به‌عنوان متغیر وابسته و متغیرهای منتخب به‌عنوان متغیرهای مستقل در نظر گرفته شوند. اغلب این رگرسیون‌ها برای مناطق مختلف جدا محاسبه می‌شود لذا وزن متغیرها در مناطق مختلف متفاوت است. در همه کشورها، طراحی اولیه این سیستم (شامل انتخاب متغیرها، طراحی فرم‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی) از سوی یک دستگاه وابسته به دولت مرکزی مدیریت می‌شود. توان کارکنان در تکمیل فرم‌های ثبت‌نام و وارد کردن اطلاعات صدها هزار یا میلیون‌ها درخواست در بخش‌های مختلفی متمرکز شده است. سیستم‌های اجرا شده موفق عموماً لیست ذی‌نفعان برنامه را به‌طور منظم به‌روزرسانی می‌کنند. البته به‌روزرسانی با هزینه‌هایی همراه است که اجازه نمی‌دهد در یک بازه زمانی مشخص از یک تعدادی بیشتر انجام شود. بیشترین دفعات مشاهده شده در کشورهای مختلف سالی یکبار است. در برخی برنامه‌های اجرا شده سیستم امتیازدهی در این آزمون را به‌طور عمومی اعلام می‌کنند. این کار مزایایی نظیر شفاف بودن سیستم دارد که از یک‌سو باعث مطلع شدن افراد از نحوه محاسبه امتیازشان می‌شود و از سوی دیگر احتمال فساد کارگزاران برنامه در خصوص ایجاد تغییراتی در لیست ذی‌نفعان برنامه را کاهش می‌دهد. البته این موضوع مخالفانی هم دارد که معتقدند این اطلاع‌رسانی موجب می‌شود افراد بتوانند مسیر تقلب در آزمون را کشف کنند از این نظر که بدانند کدام عوامل در فقیر شناخته شدن‌شان در این آزمون نقش بیشتری دارند. ویژگی کلیدی این آزمون ماهیت فرمولی داشتن نحوه محاسبه امتیاز افراد است. این ویژگی نیز به شفافیت سیستم بسیار کمک می‌کند چراکه افراد به‌راحتی می‌توانند امتیاز محاسبه شده را با ویژگی‌های موردنظر مطابقت دهند و مقایسه کنند. یکی از معیارهای آزمون وسع واسطه‌ای مطلوب تضمین برابری افقی^۲ است. به این معنا که در این سیستم با دو خانوار با یک وضعیت رفاهی مشابه از حیث شمولیت و میزان مزایای اختصاص داده شده باید به‌طور برابر رفتار شود؛ حتی اگر دو مصاحبه‌کننده مختلف یا در دو زمان مختلف برای مصاحبه و جمع‌آوری اطلاعات اقدام کرده باشند. جدول ۶ مزایا، معایب، عوامل تأثیرگذار و شرایط مناسب را برای آزمون تقریب وسع بررسی می‌کند.

1. Proxy Means Test (PMT)

2. Horizontal Equity

جدول ۶. مزایا، معایب، عوامل تأثیرگذار و شرایط مناسب اجرای آزمون تقریب و سوس

عنوان	شرح
مزایا	<ul style="list-style-type: none"> قابل تأیید شدن می‌باشد. از ویژگی‌های به راحتی قابل مشاهده استفاده می‌کند. نسبت به آزمون وسع بر انگیزه کار کردن افراد اثر منفی کمتری می‌گذارد.
معایب یا محدودیت‌ها	<ul style="list-style-type: none"> به سطح قابل قبولی از سواد و اطلاعات ثبتي در کشور نیاز دارد. به دلیل مشخص نبودن چرایی مقدار امتیاز برای خانوارها، برای برخی این عدد دلخواهی به نظر می‌رسد. کارکنان باسواد و مسلط به کار با رایانه بسیاری نیاز دارد. این روش در سطح خانوار قدری نادقیق است؛ اگرچه به طور متوسط دقت خوبی دارد. غیرحساس به تغییرات سریع در سطح رفاه خانوار (مثلاً در بحران‌ها یا در برخی کشورهای که به لحاظ ساختارهای اقتصادی در حال گذار می‌باشند).
عوامل تعیین‌کننده در عملکرد مناسب این آزمون	<ul style="list-style-type: none"> متغیرهای در نظر گرفته شده باید همبستگی بالایی با درآمد خانوار داشته باشند، به راحتی قابل مشاهده باشند و اینکه به راحتی قابل دست‌کاری برای فریب‌کاری از سوی متقاضیان نباشند. به عنوان مثال متغیری نظیر جنس مصالح به کار رفته در مسکن هر سه ویژگی مذکور را دارد. انتخاب متغیرها نباید صرفاً محدود به متغیرهای پرسشنامه فعلی باشد. در مواردی مصاحبه‌کننده آگاه ممکن است در منزل فرد به موردی توجه کند که ارتباط خوبی با درآمد فرد دارد ولی به طور عمومی برای همه افراد به کار برده نمی‌شود. لذا باید این ظرفیت نیز لحاظ شود. هزینه‌های مادی و معنوی برای ثبت‌نام باید بسیار کم باشد؛ یعنی ترجیح بر آن است که یک جلسه مصاحبه بیشتر نباشد و آن هم در منزل فرد باشد که به تحمل هزینه سفر برای مراجعه به دفتر رفاهی از سوی متقاضی نیاز نباشد. پیمایش کامل در مناطق بسیار فقیر. باید کارگزاران وقت کافی و هزینه سفر مجاز کافی داشته باشند تا کسانی که در حاشیه شهر یا مناطق دور افتاده زندگی می‌کنند را به خوبی شناسایی کنند.
برای شرایطی مناسب است که در آن	<ul style="list-style-type: none"> توان اجرایی کشور به طرز معقولی بالا باشد. برنامه‌هایی جهت مبارزه با فقر مزمن در شرایط پایدار مدنظر باشد. یک برنامه حمایتی بزرگ یا چندین برنامه حمایتی مدنظر باشد که به دلیل استفاده از این آزمون هزینه ثابت سر بار کاهش یابد و برای همه برنامه‌ها قابل استفاده باشد.

۶. معیارهای سیستم هدفگیری مناسب

یک سیستم هدفگیری مجموعه‌ای از روش جمع‌آوری داده، سازوکار (های) هدفگیری و روش صلاحیت‌سنجی است. برای ارزیابی یک سیستم هدفگیری، معیارهایی لازم است که براساس آن بتوان گفت آیا سیستم هدفگیری به کار گرفته شده توانایی شناسایی نیازمندان برنامه حمایتی را دارد یا خیر. در این قسمت به چهار معیار اصلی یعنی بیشینه‌سازی پوشش فقرا، کمینه‌سازی پوشش غیرفقرا، کارایی هزینه‌ای و شفافیت اشاره خواهد شد.

۶-۱. بیشینه‌سازی پوشش فقرا

هدف اولیه هدفگیری حصول اطمینان از هدایت منابع محدود برنامه به فقرا و همچنین عدم حذف هیچ بخشی از آنها از ذی‌نفعان برنامه است. چندین عامل میزان موفقیت یک برنامه حمایتی در بیشینه کردن پوشش فقرا را تعیین می‌کنند. اولین عامل میزان نشت



منابع به غیرفقر است که هرچه این میزان افزایش یابد، قطعاً سهم کمتری از منابع به فقرا خواهد رسید. عامل دوم محدودیت‌های مالی است که بدون شک تأثیر مستقیم بر میزان پوشش آنها و سهم دریافتی‌شان خواهد داشت. عامل سوم سازوکارهای صلاحیت‌سنجی است که هرچه منطقی و دقت آن سازوکارها نامناسب باشد موجب حذف فقرا از برنامه خواهد شد. عامل آخر نیز اطلاع‌رسانی‌ها و تلاش برای دسترسی به فقر است که ارتباط مستقیم با افزایش مشارکت آنها در برنامه‌های حمایتی خواهد داشت.

۲-۶. کمینه‌سازی پوشش غیرفقر

نشت منابع برنامه‌های حمایتی به غیرفقر علاوه بر اینکه خارج از اهداف برنامه حمایتی است، سهم فقرا از مزایای برنامه را کاهش خواهد داد. لذا طبیعی است هدف ثانویه هدفگیری کاهش میزان نشت منابع باشد. عوامل مؤثر بر کمینه‌سازی نشت منابع به غیرفقر در واقع همان عواملی است که بر بیشینه‌سازی پوشش فقرا تأثیرگذار است؛ چراکه این دو معیار مکمل یکدیگرند. اگرچه باید تلاش شود تا میزان آن نشت تا حد ممکن کاهش یابد اما باید پذیرفت در عمل این نشت غیرقابل اجتناب است. درجه‌ای از نشت منابع قابل پذیرش است اگر:

- ۱ غیرعمد و ناشی از خطای اندازه‌گیری کارشناس مربوطه در یک سازوکار صلاحیت‌سنجی شفاف رخ داده باشد.
- ۲ نشت منابع به غیر فقرا نزدیک به افراد فقیر^۱ رخ داده باشد.
- ۳ هزینه‌های کاهش نشت منابع (هزینه‌های مالی بهبود دقت سیستم هدفگیری و هزینه‌های غیرمستقیم حذف تعدادی از فقرا واقعی که آثار جانبی اجتناب‌ناپذیر هزینه‌تراشی ثبت‌نام در برنامه است) از میزان منابعی که قرار است برای اختصاص به فقرا آزاد شود بیشتر باشد.

۳-۶. کارایی هزینه‌ای

در یک سیستم هدفگیری درعین‌حالی که باید از هدایت منابع به همه فقرا اطمینان حاصل شود، نباید از هیچ تلاشی در راستای کاهش هزینه‌های طراحی و اجرایی آن سیستم دریغ کرد. عواملی که بر هزینه‌های یک سیستم هدفگیری تأثیرگذارند:

- ۱ تعداد غیرفقرایی که مصاحبه شده‌اند.
 - ۲ عدم دسترسی یا دسترسی سخت به برخی خانوارها
 - ۳ پیچیدگی پرسشنامه و الزامات صلاحیت‌سنجی
 - ۴ تعداد و محل‌های مصاحبه
 - ۵ دفعات به‌روزرسانی اطلاعات و تمدید گواهی‌ها
- از این حیث در میان سازوکارهای هدفگیری اشاره شده، هدفگیری جغرافیایی و خود-هدفگیری نسبت به سایر روش‌ها کارا تر هستند.

۴-۶. شفافیت

اگرچه هیچ سیستمی از گزند تقلب در امان نیست؛ اما شفافیت فرصت‌های بالقوه برای دخالت انگیزه‌های سیاسی یا دست‌کاری در لیست ذی‌نفعان برنامه از سوی کارشناسان مربوطه را کاهش می‌دهد. برای شفاف‌سازی سیستم باید رویه‌های کاملاً واضح در تمامی مراحل آن سیستم تعریف شود.

■ **در فرایند گردآوری داده:** فرایند ثبت‌نام آزاد و پویا (یعنی هرکسی در هر منطقه‌ای از کشور بتواند هر زمان که احساس نیاز کرد برای استفاده از مزایای برنامه‌های حمایتی اقدام کند) - وجود رویه‌های جمع‌آوری داده - وجود مرحله تأیید اطلاعات - بازبینی

1. Near-poor

سازگاری اطلاعات - وجود رویه آموزش مصاحبه‌کنندگان و ارتقای کیفی آنها - نظارت بر مصاحبه‌ها - توان ارتباطی قوی مصاحبه‌کننده با متقاضی (به‌عنوان مثال ترجیحاً فردی برای مصاحبه اعزام شود که علاوه بر درک زبان فرد، با فرهنگ آنها نیز آشنا باشد)

■ در مدیریت سیستم اطلاعات خانوار: وجود پایگاه داده ملی - تعریف شماره شناسایی واحد برای هر خانوار و هر فرد - به‌روزرسانی منظم اطلاعات.

■ در روش‌های صلاحیت‌سنجی: مستندسازی دقیق و شفاف در راهنمای صلاحیت‌سنجی - طراحی پرسشنامه واحد - وجود فرایند تأیید اطلاعات - دسترسی آسان به راهنما و شرایط شمول متقاضیان - وجود رویه‌های مشخص و شفاف برای تجدیدنظرخواهی متقاضیان - ارزیابی مستقل و دوره‌ای دقت سیستم.

۷. متداول‌ترین شاخص‌های ارزیابی عملکرد هدفگیری

در عمل مسئولان برنامه حمایتی، اطلاعات کاملی درباره افراد فقیر ندارند، چراکه گردآوری این اطلاعات سخت، زمان‌بر و هزینه‌بر است. از این رو زمانی که مجریان برنامه سازوکارهای صلاحیت‌سنجی را برپایه اطلاعات ناکامل طراحی می‌کنند؛ به‌اشتباه خطای شمولیت (تشخیص افراد غیرفقیر به‌عنوان فقیر و وارد کردن آنها به لیست ذی‌نفعان برنامه) و خطای عدم‌شمولیت (تشخیص افراد فقیر به‌عنوان غیرفقیر و حذف آنها از لیست ذی‌نفعان برنامه) را مرتکب می‌شوند. تلاش برای کاهش هر دو نوع خطا برای افزایش کارآمدی برنامه حتماً امری ضروری است. با توجه به منابع محدود در دسترس، سیاستگذاران و مدیران برنامه باید بدانند که آیا چنین هزینه‌هایی برای کاهش خطای انحراف منابع توجیه‌پذیر است؟. لازمه پاسخگویی به پرسش بالا آن است که دولت‌ها ابتدا بدانند که یک مداخله هدفمند مشخص چه میزان مؤثر است. شاخص‌های بسیاری را می‌توان برای این منظور تعریف کرد [۶] اما به‌طور خاص در زیر به سه مورد از مشهورترین این شاخص‌ها اشاره می‌شود:

- ۱ نسبت مزایای دریافت شده توسط ۴۰٪، ۲۰٪ و ۱۰٪ پایین توزیع درآمدی کشور به کل مزایای اعطا شده در برنامه.
- ۲ نسبت تعداد ذی‌نفعان که در ۴۰٪، ۲۰٪ و ۱۰٪ پایین توزیع درآمدی کشور قرار دارند به تعداد کل ذی‌نفعان برنامه.
- ۳ نسبت تعداد ذی‌نفعان فقیر (که در آن فقیر براساس بخشی از توزیع رفاه جامعه مثلاً ۳۵٪ کم‌درآمد جامعه تعریف می‌شود) به تعداد کل ذی‌نفعان برنامه.

۷-۱. نرخ (خطای) شمولیت^۱ و نرخ (خطای) عدم شمولیت^۲

رایج‌ترین شاخص برای ارزیابی عملکرد ابزارهای جایگزین مقایسه نرخ عدم‌شمولیت (خطای نوع اول) و نرخ شمولیت (خطای نوع دوم) است. نرخ عدم‌شمولیت یعنی نسبت خانواده‌های واقعاً فقیری که مشمول برنامه حمایتی موردنظر نشده‌اند به کل خانواده‌های واقعاً فقیر و نرخ شمولیت یعنی نسبت خانواده‌های غیرفقیری که مشمول برنامه شده‌اند به کل خانواده‌های مشمول. برای محاسبه و تحلیل این دو نوع خطا می‌توان از ماتریسی $2 \times 2 \times 2$ استفاده کرد. به‌عنوان مثال موردی را در نظر بگیرید که ۱۰۰ خانوار در آن وجود دارند که ۴۰ خانوار از آنها زیر خط فقر و فقیر هستند. یک برنامه حمایتی به ۴۰ خانواری که براساس معیار هدفگیری در آن کامل انتخاب شده‌اند، کمک‌هایی می‌رساند. ترکیب این خانوارها و درصد خطای نوع یک و نوع دو نیز در جدول ۷ آورده شده است.

1. Leakage Rate
2. Under-coverage Rate



جدول ۷. نمونه‌ای از محاسبه نرخ شمولیت و عدم شمولیت در یک برنامه حمایتی اجرا شده

جمع کل	وضعیت فقر خانوار		
	غیر فقیر	فقیر	
۶۰	۵۰ (هدف‌گیری موفق)	۱۰ (نرخ عدم‌شمولیت ۲۵٪)	خانوارهای غیرذی‌نفع
۴۰	۱۰ (نرخ شمولیت ۱۷٪)	۳۰ (هدف‌گیری موفق)	خانوارهای ذی‌نفع
۱۰۰	۶۰	۴۰	جمع کل

به‌طور کلی، اقدام‌هایی که در جهت کاهش یکی از این دو نوع خطا صورت می‌گیرد ممکن است به افزایش خطای نوع دیگر منجر شود. استفاده از قواعد سخت‌گیرانه شناسایی نیازهای افراد به‌منظور خارج کردن غیرفقرا، ارائه اطلاعات ضروری برای فقرا را سخت‌تر می‌کند. بنابراین درحالی که قواعد به‌کار گرفته شده خطای شمولیت را کاهش می‌دهد، هم‌زمان خطای عدم‌شمولیت افزایش می‌یابد. به‌طور مشابه، بالا بردن آستانه درآمد تحت پوشش برنامه برای کاهش خطای نوع اول نیز منجر به افزایش خطای نوع دوم خواهد شد. در عمل اجتناب‌ناپذیری خطاهای هدف‌گیری بر تصمیم راجع به موارد زیر مؤثر است:

■ آیا هدف‌گیری انجام شود یا خیر؟

■ با چه مقدار دقت هدف‌گیری صورت پذیرد؟

■ از چه سازوکاری برای هدف‌گیری استفاده شود؟

این حقیقت که دو نوع خطای مذکور با هم رخ می‌دهند و با یکدیگر به‌طور معکوس رابطه دارند به این معنی است که سیاستگذاران باید تصمیم بگیرند که هر یک از آن دو را تا چه میزان می‌توانند تحمل کنند؟ خطای شمولیت منابع برنامه را هدر می‌دهد و بنابراین برنامه را ناکارا می‌کند و خطای عدم‌شمولیت موجب عدم دسترسی تعدادی از فقرا به کمک شده و برنامه را در کاهش فقر غیرمؤثر می‌کند. هر دو آنها نامطلوب هستند و سیاستگذاران مختلف دیدگاه‌های مختلفی نسبت به آنها دارند. توجه صرف به دو نرخ مذکور چندین محدودیت دارد: **۱** اطلاعات توزیعی را نادیده می‌گیرد. مطمئناً انحراف منابع به فردی با درآمد کمی بالاتر از خط فقر بهتر از فردی است که در دهک‌های درآمدی بالا قرار دارد. اما این رویکرد هر دوی این موارد را به‌طور برابر خطای شمولیت لحاظ می‌کند. به‌طور مشابه در مورد رسیدن مزایا به افرادی در فقر شدید و کسانی که درآمدهای کمی پایین‌تر از خط فقر است نیز همین نگاه برابره وجود دارد؛ درحالی که اولی مطلوب‌تر است.

۱ صرفاً بر اینکه چه کسی کمک دریافت می‌کند تمرکز دارد و اصلاً به حجم مزایایی که خانوارها دریافت می‌کنند توجهی ندارد (به‌بیان دیگر این رویکرد سعی دارد بودجه در نظر گرفته شده را در میان خانوارهای بیشتری از فقرا توزیع کند حتی اگر سهم هر خانوار، کافی برای گذران معیشت نباشد).

۱ با مقایسه برنامه‌های حمایتی براساس این رویکرد، مشاهده می‌شود که آن برنامه‌هایی که نرخ عدم شمولیت کوچک و مطلوبی داشتند، به‌طور هم‌زمان نرخ شمولیت بدی را تجربه می‌کردند. به‌عنوان مثال، در برنامه‌های درآمد پایه همگانی^۱ انتظار می‌رود که نرخ خطای عدم شمولیت بسیار کوچک باشد. اما خطای شمولیت بسیار بالاست. لذا این رویکرد (توجه به نرخ شمولیت و نرخ عدم شمولیت)

1. Universal Basic Income

مسئله بده-بستان میان این دو خطا را حل نمی‌کند. مشکل اصلی آن است که تمرکز تنها بر دو خطای نوع اول و نوع دوم نمی‌تواند مشخص کند که مدیران برنامه یا سیاستگذاران چطور مزایای یک برنامه را بین گروه‌های مختلف (مثلاً فقرا و فقرای شدید) تقسیم کردند.

۷-۲. شاخص کودی، گراش و هودینات^۱

کودی، گراش و هودینات (۲۰۰۴) با تعریف روش هدفگیری خنثی^۲ که در آن مزایای برنامه به‌طور مساوی میان همه چندک‌های درآمدی تقسیم می‌شود شاخصی را برای ارزیابی یک روش هدفگیری نسبت به هدفگیری خنثی ارائه کرده‌اند. شاخص مذکور برابر

$$CGH(x) = \frac{B}{B_{Neutral}}$$

یعنی نسبت میزان مزایای دریافتی چندک موردنظر (B) به میزانی که در هدفگیری خنثی به آن افراد اختصاص داده می‌شود ($B_{Neutral}$). به‌عنوان مثال شاخص عملکرد CGH برای چهار دهک کم‌درآمد جامعه برابر است با نسبت کل مزایای دریافتی چهار دهک اول به مزایای دریافتی در حالت توزیع مساوی بین همه (که در آن صورت چهار دهک اول، ۴۰ درصد از مزایا را دریافت می‌کردند). اگر این نسبت بزرگ‌تر از یک باشد نشان‌دهنده مؤثر بودن روش هدفگیری استفاده شده در شناسایی فقراست و طبیعتاً هرچه این عدد بزرگ‌تر باشد روش مذکور مؤثرتر بوده است. کوچک‌تر از یک بودن این شاخص نیز عملکرد ضعیف روش استفاده شده را در امر شناسایی فقرا نشان می‌دهد.

۷-۳. شاخص کودی، گراش و هودینات نرمال‌سازی شده

شاخص کودی، گراش و هودینات یک مشکل دارد و آن اینکه نسبت به مقیاس غیرقابل تغییر^۳ است. اگر هدفگیری کامل^۴ در برنامه‌های مختلف متفاوت تعریف شده باشد (به‌عنوان مثال در یک برنامه دو دهک اول و برنامه‌ی دیگر دهک اول گروه هدف عنوان شده باشند) و به فرض تحقق کامل هدفگیری در آن برنامه‌ها این شاخص در مقایسه میزان موفقیت هدفگیری دو برنامه مذکور نمی‌تواند شاخص مناسبی باشد؛ چراکه یک عدد را نشان نمی‌دهند. لذا بانک جهانی برای رفع این مشکل شاخص مذکور را به‌صورت

$$nCGH(x) = \frac{CGH(x)}{CGH(x)_{perfect}}$$

با این تغییر، شاخص جدید می‌تواند برای ارزیابی دو برنامه که دو جامعه هدف مختلفی را مدنظر داشتند، به‌کار گرفته شود و در صورت موفقیت کامل هر دو برنامه، یک عدد به هر دو نسبت خواهد داد و این کار مقایسه را آسان خواهد کرد.

۷-۴. شاخص مشخصه توزیعی^۵

این شاخص ابتدا در زمینه مالیات‌ستانی مطرح شده بود، اما کودی و اسکوفیاس (۲۰۰۴) این شاخص را برای یارانه‌ها نیز به‌کار بردند.

$$DC = \frac{\sum_h \beta^h dm^h}{\sum_h dm^h}$$

1. CGH
2. Neutral Targeting
3. Scale-Invariant
4. Perfect Targeting
5. Distributional Characteristic (DC)



محاسبه می‌شود که در آن β^h وزن رفاهی خانوار h ، dm^h سرانه یارانه دریافتی خانوار h است. وزن رفاهی خانوار h از تقسیم درآمد یا مصرف خانواری که دقیقاً در مرز خط فقر قرار دارد بر درآمد یا مصرف خانوار h محاسبه می‌شود. البته می‌توان کسر مذکور را به توان عددی مثبت رساند که هرچه این عدد بزرگ‌تر باشد وزن گروه‌های فقیر افزایش می‌یابد. از مزایای این شاخص می‌توان به شفاف بودن و منعطف بودن، جلوگیری از سختی‌های محاسبه خط فقر، استفاده از توابع رفاه اجتماعی و قابلیت مقایسه چندین برنامه حمایتی اشاره کرد.

۸. دو تجربه موفق در زمینه هدفگیری



همانطور که در بخش‌های قبل اشاره گردید، بسیاری از کشورها در راستای کارآمدسازی نظام حمایتی خود تلاش نمودند گام شناسایی را در اجرای برنامه‌های حمایتی به طور جدی دنبال کنند. بدیهی است ایجاد پایگاه‌های اطلاعاتی یکپارچه و استفاده از ظرفیت‌های فناوری اطلاعات، دقت شناسایی را افزایش می‌دهد. «طراحی و پیاده‌سازی سامانه‌های هدفگیری خانوار: درس‌هایی از آمریکای لاتین و ایالات متحده» [۸] یکی از پژوهش‌هایی است که این موضوع را با دقت و جزئیات در کشورهای برزیل، شیلی، کلمبیا، کاستاریکا، مکزیک و ایالات متحده (که جزو کشورهای موفق در زمینه بهبود سازوکارهای شناسایی نیازمندان محسوب می‌شوند) مورد بررسی قرار داده است. در پژوهش حاضر با هدف مرور تجربیات چند کشور در زمینه راه‌اندازی سیستم‌های هدفگیری، این موضوع اما همه این کشورها زمینه‌های ایجاد چنین پایگاهی را ندارند و طبیعی است. در بخش حاضر با نگاهی دقیق بر سیستم‌های هدفگیری فقرا در چند کشور و بررسی نتایج و عملکرد حاصل از به‌کارگیری آن سیستم‌ها در برنامه‌های حمایتی، تجربیات آنها در طرح‌ریزی اجرایی این سیستم‌ها و همچنین دستاوردهای به‌کارگیری آنها در زمینه بهبود عملکرد فقرزدایی مورد مطالعه قرار خواهد گرفت.

۸-۱. هدفگیری در کلمبیا

سیسبن^۱ یک سیستم همگانی برای انتخاب ذی‌نفعان برنامه‌های حمایتی در کلمبیاست که با استفاده از آزمون تقریباً وسیع شاخصی از وضعیت رفاه اقتصادی خانوار را ارائه می‌کند. این سیستم از سال ۱۹۹۴ مورد استفاده قرار گرفته است. تا قبل از پیاده‌سازی این سیستم، با استفاده از هدفگیری جغرافیایی، خانوارها از لحاظ وضعیت اقتصادی به شش گروه از فقیر تا ثروتمند تقسیم می‌شدند که بسیار روش نامناسبی بود چراکه حدود $\frac{2}{3}$ جمعیت در سه گروه اول قرار می‌گرفتند. همچنین به دلیل فعالیت سهم بزرگی از نیروی کار در بخش غیررسمی (بیش از ۴۰٪)، از آزمون وسیع تأییدنشده برای صلاحیت‌سنجی استفاده می‌شده است که به تبع، کم‌اظهاری در درآمد و دارایی اتفاق می‌افتاد. سیسبن از دو بخش اصلی تشکیل شده است: اول شاخص رفاه که با استفاده از تعدادی متغیر وضعیت اقتصادی خانوار را تعیین می‌کند و دوم رویه‌های جمع‌آوری اطلاعات آن متغیرها که کیفیت آنها را تضمین می‌کند. این سیستم در جهت هدفگیری فقرا موفقیت‌های قابل‌قبولی داشته است تا جایی که در گزارشی از سوی بانک جهانی اشاره شده است که تمام برنامه‌های حمایتی با بیشترین اصابت مزایا به فقرا از این سیستم استفاده کرده‌اند. برای مثال نظام حمایت یارانه‌ای سلامت^۲

1. SISBEN

2. Subsidized Health Insurance Regime (SHIR)

یکی از این برنامه‌ها بوده است که تا پایان سال ۲۰۰۲ به ۱۱,۴ میلیون نفر از فقرا خدمات ارائه کرده است. جدول ۸ برخی از آمارها در به‌کارگیری سیستم هدفگیری کلمبیا و نتایج آن را ارائه می‌کند.

مدیریت سیستم. مدیریت سیستم سیسبن در سطح شهرداری‌ها صورت می‌پذیرد. شهرداری‌ها موظفند کمیته‌ای فنی برای مدیریت همه مسائل لجستیکی و بودجه‌ای سیستم تشکیل دهند، محل دفتر و ورودی‌های مورد نیاز عملیات این سیستم را فراهم کنند و مسئول مدیریت این سیستم را نیز تعیین کنند. این مسئول وظیفه برنامه‌ریزی و اجرای فرایند آموزشی کارکنان، جمع‌آوری داده، ورود اطلاعات، تهیه پایگاه داده و به‌روزرسانی آن را به‌عهده دارد. نسخه‌ای از اطلاعات پایگاه در قالب دیسک با مسئولان سلامت، آموزش و رفاه اجتماعی شهرداری‌ها به اشتراک گذاشته می‌شود و همچنین در بسیاری از شهرداری‌ها نسخه‌ای از اطلاعات در اختیار بیمارستان‌های عمومی برای تأیید صلاحیت‌سنجی مراجعان قرار داده می‌شود.

مسئولیت‌های مدیران و کارکنان سیستم. از یک سو شناسایی مناطق فقیرنشین برای اجرای پیمایش، تخمین تعداد افرادی که باید پوشش داده شوند، طراحی و به‌کارگیری راهبرد اجرای پیمایش و از سوی دیگر تهیه بودجه مورد نیاز برای پرینت و کپی پرسشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها، هزینه‌های حمل‌ونقل و هزینه‌های مربوط به نیروی انسانی مورد نیاز از جمله مسئولیت‌های مجموعه مدیریت سیستم است.

مصاحبه‌کنندگان. مصاحبه‌ها از سوی افراد آموزش‌دیده (معمولاً دارای تحصیلات دبیرستان) انجام می‌شود اما این افراد مددکاران اجتماعی و افراد حرفه‌ای نیستند. این افراد موقت با سیستم همکاری می‌کنند و براساس تعداد منازل که در روز مراجعه کرده‌اند، دستمزد دریافت می‌کنند. در هر مرحله از جمع‌آوری اطلاعات، شرکت‌های طرف قرارداد پیمایش را انجام می‌دهند و وظیفه جذب مصاحبه‌کننده و آموزش دستورالعمل‌های سیسبن به آن را نیز به‌عهده دارند. تخمین زده شده است که برای اجرای اولین بار این سیستم، بیش از ۱۰۰۰ مصاحبه‌کننده آموزش دیده‌اند.

جمع‌آوری داده. براساس نقشه‌های موجود منازل که هر مصاحبه‌کننده باید مراجعه کند مشخص می‌شود و کار جمع‌آوری داده همانند سرشماری انجام می‌شود. مصاحبه‌کننده با سرپرست خانوار یا همسر وی یا یکی از اعضای بالای ۱۸ سال خانوار مصاحبه می‌کند و پرسشنامه را تکمیل می‌کند. در ضمن مدارکی همچون کارت‌های شناسایی، گواهی فوت، گواهی تولد و قبوض آب یا برق را نیز برای تأیید موقعیت اقتصادی-اجتماعی خانوار درخواست می‌کند. در پایان هر روز همه پرسشنامه‌های تکمیل شده از سوی سرپرستان مورد بازبینی قرار گرفته و اشتباهات، موارد تکمیل نشده و ناسازگاری اطلاعات شناسایی می‌شود و برای تکمیل ارجاع داده می‌شود. در نهایت پرسشنامه‌های کامل وارد پایگاه اطلاعات می‌شود.

ورود اطلاعات به پایگاه داده. نرم‌افزار طراحی شده برای ورود اطلاعات و پردازش آن خطاهای بیشتری (خارج از محدوده بودن داده، شماره ملی تکراری یا ناسازگاری آن) را شناسایی می‌کند و پیش از ورود اطلاعات به پایگاه، مجدد لیستی از متغیرهایی که باید اصلاح شوند آماده و ارائه می‌کند. پس از ورود اطلاعات به هر پرسشنامه براساس آزمون وسع واسطه‌ای یک امتیاز فقری نسبت می‌دهد که این امتیاز برای شناسایی ذی‌نفعان در برنامه‌های مختلف حمایتی مورد استفاده قرار می‌گیرد. [۳]



جدول ۸. آمار و اطلاعات مربوط به سیستم هدفگیری در کلمبیا (سیسبن) و نتایج به کارگیری آن

عنوان	شرح
میزان مشارکت	تا سال ۲۰۱۴ حدود ۳۴ میلیون نفر (۷۰٪ کل جمعیت کشور) در پایگاه اطلاعات این سیستم ثبت نام کرده‌اند.
کارایی هزینه‌ای	هزینه ثبت‌نام هر فرد ۰٫۲۱ دلار هزینه مصاحبه به‌ازای هر نفر ۲٫۷ دلار (هزینه مصاحبه به‌روزرسانی اطلاعات ۶۰ سنت بیشتر از مصاحبه برای اولین بار است) هزینه ارائه مزایا به هر ذی‌نفع ۰٫۵۲ دلار تخمین زده شده است که برای هدفگیری ۱۰۰ دلار به یک ذی‌نفع کمتر از ۷۰ سنت هزینه این سیستم است و به‌طورکلی ۰٫۵٪ کل بودجه برنامه حمایتی صرف استفاده از این سیستم می‌شود.
کارایی هزینه‌ای	کل مزایای اعطاشده سالانه ۹۴۰ میلیون دلار کل هزینه سالانه استفاده از این سیستم ۶٫۶ میلیون دلار کل هزینه سالانه ثبت‌نام در این سیستم ۱۸٫۲ میلیون دلار
گروه هدف	فقر ۱
روش هدفگیری	هدفگیری جغرافیایی
روش جمع‌آوری اطلاعات	روش پیمایش شبه‌جامع
روش صلاحیت‌سنجی	آزمون وسیع واسطه‌ای
دوره به‌روزرسانی اطلاعات	سه سال یکبار
عملکرد هدفگیری	سهم مزایای دریافت شده توسط ۲۰٪ فقیر جامعه در برنامه‌های مشروط به شرکت کودکان در مدرسه از ۳۹٫۳٪ در سال ۱۹۹۳ به ۴۴٫۹٪ در سال ۱۹۹۷ و در برنامه‌های سلامت از ۲۹٫۱٪ به ۳۴٫۸٪ افزایش یافته است.

۲-۸. هدفگیری در اندونزی

دولت اندونزی سالیانه بخش زیادی از مخارج خود را به برنامه‌های حمایتی (در سال ۲۰۱۶ حدود ۱۱٫۵٪ مخارج) اختصاص می‌دهد. در سال ۲۰۱۰ با تشکیل کارگروه ملی برای تسریع فقرزدایی^۱ در کشور، واحدی تحت عنوان واحد هدفگیری ملی^۲ تشکیل شد که مأموریت آن تقویت برنامه‌ها و سیاست‌های موردنظر آن کارگروه و هم‌افزایی فعالیت‌های فقرزدایی در همه دستگاه‌ها تعریف شد. عملکرد ضعیف شیوه‌های هدفگیری گذشته، دولت را بر آن داشت تا پایگاه اطلاعات یکپارچه برنامه‌های حمایت اجتماعی^۳ را در سال ۲۰۱۱ با هدف کاهش خطاهای هدفگیری و افزایش یکپارچگی میان برنامه‌های مبارزه با فقر ایجاد کند. مأموریت این سیستم شناسایی ۴۰٪ فقیرترین جامعه از طریق آزمون وسیع واسطه‌ای تعریف شده است. هدف کلی این سیستم کاهش خطاهای هدفگیری و تقویت یکپارچگی در تمامی برنامه‌های حمایتی عنوان شده است که در میان این برنامه‌ها، بیمه سلامت فقرا^۴، برنج برای فقرا^۵ و یارانه‌های نقدی غیرمشروط^۶ مهم‌ترین برنامه‌هایی هستند که از این سیستم برای هدفگیری فقرا استفاده می‌کنند. مدیران این پایگاه اطلاعات وظیفه دارند تا دسترسی همه نهادهای دولتی و غیردولتی و مؤسسه‌های پژوهشی فعال در حوزه حمایت اجتماعی را

1. The National Team for the Acceleration of Poverty Reduction (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan or TNP2K)
2. The National Targeting Unit (Unit Penetapan Sasaran Untuk Penanggulangan Kemiskinan –UPSPK)
3. The Unified Database for Social Protection Programmes (UDB)
4. Health Insurance for the Poor (Jamkesmas)
5. Rice for the Poor (Raskin)

تسهیل کنند و این کار بدون دریافت هیچ هزینه‌ای باید انجام پذیرد. از سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۵ بیش از ۷۰۰ درخواست داده از این پایگاه اطلاعات ثبت شده است. کاربرد اصلی پایگاه اطلاعات یکپارچه از یک سو در برنامه‌ریزی، تحلیل و تعیین ذی‌نفعان برنامه‌های حمایتی و از سوی دیگر در پایش و ارزیابی اثربخشی این برنامه‌ها می‌باشد. تا سال ۲۰۱۴ تقریباً ۶۰٪ دولت‌های محلی و شهرداری‌ها برای برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های حمایتی خود به پایگاه داده این سیستم دسترسی پیدا کرده‌اند. جدول ۹ برخی از آمارها در به‌کارگیری سیستم هدفگیری اندونزی و نتایج آن را ارائه می‌کند. [۲] و [۵]

مدیریت پایگاه اطلاعات. مسئولیت نظارت بر پایگاه اطلاعات یکپارچه برنامه‌های حمایت اجتماعی با واحد هدفگیری ملی است. سه وظیفه اصلی مدیریت این پایگاه اطلاعات استفاده مناسب از فناوری در راستای ارتقای سازمان‌دهی و مدیریت سیستم داده، ارائه خدمات داده و توسعه دانش مرتبط با هدفگیری برنامه‌های حمایت اجتماعی تعریف شده است.

خدمات پایگاه اطلاعات. ارائه خدمات داده برای استفاده در پژوهش‌ها، برنامه‌ریزی، اجرا، پایش و ارزیابی اثربخشی برنامه‌های حمایت اجتماعی و فقرزدایی یکی از نقاط قوت این پایگاه محسوب می‌شود. سه سطح دسترسی به داده‌های این پایگاه تعریف شده است. سطح اول، دسترسی به اطلاعات تجمیعی در سطح مناطق مختلف است که مواردی همچون تعداد افراد، تعداد خانوارها، تعداد خانوارهای دارای کودک در سن مدرسه یا تعداد خانوارهای فاقد دسترسی به امکانات بهداشتی مناسب را شامل می‌شود. این سطح از دسترسی به منظور بررسی وضعیت فقر در مناطق مختلف، طراحی برنامه‌های فقرزدایی یا تخمین اعتبارات لازم برای برنامه‌ها استفاده می‌شود. سطح دوم، دسترسی به اطلاعات فردی بدون نام و آدرس آنهاست. در این سطح اطلاعات فردی همچون سن، جنسیت، وضعیت مسکن و وضعیت اشتغال نیز در دسترس قرار می‌گیرد. این سطح از دسترسی نیز بیشتر برای تحلیل ویژگی‌های فقرا یا ارزیابی اثربخشی هدفگیری آنها استفاده می‌شود. سطح سوم، دسترسی به اطلاعات فردی مرتبط با فقر و همچنین نام و آدرس افراد است. این سطح از دسترسی به منظور تشخیص واجد شرایط بودن افراد یا خانوارها برای استفاده از برنامه حمایتی مورد نظر اعطا می‌شود و تنها برای مجریان برنامه‌های حمایتی قابل استفاده است. این خدمات بدون هزینه و ظرف ۱۵ روز کاری به متقاضیان ارائه می‌شود. [۱]

جدول ۹. آمار و اطلاعات مربوط به سیستم هدفگیری در اندونزی و نتایج به‌کارگیری آن

عنوان	شرح
حجم مشارکت	تا سال ۲۰۱۵ اطلاعات حدود ۲۴ میلیون خانوار (معادل ۹۶ میلیون نفر و ۴۰٪ از فقیرترین جمعیت کل) در این سیستم ثبت شده است.
گروه هدف	۴۰٪ فقیرترین جامعه از لحاظ رفاهی
روش هدفگیری	هدفگیری جغرافیایی
روش جمع‌آوری اطلاعات	استفاده از پیمایش جامع
روش صلاحیت‌سنجی	آزمون وسیع واسطه‌ای
دوره به‌روزرسانی اطلاعات	به‌طور پیوسته و به‌واسطه بررسی شکایات انجام می‌پذیرد
عملکرد هدفگیری	نرخ فقر از ۱۴٫۱٪ در سال ۲۰۰۹ به سطح ۸-۱۰٪ در سال ۲۰۱۴ کاهش یافته است. احتمال اینکه یک خانوار فقیر از هر سه برنامه اصلی حمایتی در این کشور بهره‌مند شود از ۱۲٫۷٪ در سال ۲۰۰۹ به ۲۷٫۵٪ در سال ۲۰۱۴ افزایش یافته است. همچنین درصد خانوارهای فقیری که تحت حمایت هیچ‌کدام از برنامه‌های حمایتی قرار نمی‌گرفتند از ۲۷٫۶٪ به ۱۷٫۶٪ کاهش یافته است.



۹. جمع‌بندی و دلالت‌های سیاست‌گذاری



«حمایت هدفمند» به‌عنوان یکی از محورهای اصلی کارآمدسازی سیاست‌های حمایتی شناخته می‌شود. حمایت هدفمند به معنی هدایت منابع به سمت گروه هدف و به‌نحوی است که اطمینان حاصل شود آن منابع در جهت رفع یکی از ابعاد فقر صرف می‌شود. از این‌رو بدیهی است شناسایی نیازمندان نقش مهمی در نظام حمایتی ایفا نماید. به‌ویژه در شرایطی که اعتبارات حوزه حمایتی با محدودیت‌هایی نیز مواجه است، این امر ضرورتی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

استفاده از رویکرد «حمایت اجتماعی فراگیر» در نظام حمایتی بر مبنای هدفمندی حمایت به عنوان جایگزینی برای رویکرد «برنامه‌های حمایتی فراگیر» در دو دهه گذشته از سوی بسیاری از کشورها مورد استقبال قرار گرفته است؛ چراکه در این رویکرد ضمن افزایش دقت هدفگیری با متنوع‌سازی برنامه‌های حمایتی، پوشش گروه‌های نیازمند حمایت (همچون فقرا، کودکان، زنان سرپرست خانوار، مادران باردار و شیرده، از کار افتادگان و توان‌یابان) افزایش پیدا می‌کند. به بیان دیگر این رویکرد با استفاده از ابزارهای شناسایی این امکان را برای یک نظام حمایتی فراهم می‌کند تا بتواند علاوه بر فقرا سایر گروه‌های نیازمند حمایت یا در معرض فقر را نیز تحت پوشش خود قرار دهد. این درحالی است که اجرای برنامه‌های حمایتی فراگیر (همچون درآمد پایه همگانی) عمده منابع در اختیار نظام حمایتی را در به خود اختصاص می‌دهد.

با توجه به اهمیت گام شناسایی در اجرای برنامه‌های حمایتی و حساسیت و پیچیدگی‌های این مرحله، پژوهش‌های بسیاری به این موضوع پرداخته و در طول زمان سازوکارهای مختلفی برای شناسایی نیازمندان پیشنهاد شده است. مروری بر انواع سازوکارهای رایج برای شناسایی نیازمندان نشان می‌دهد که این گام خود شامل مراحل است. ابتدا لازم است داده‌های لازم از جمعیت موردنظر جمع‌آوری شود. به‌طور کلی روش‌های جمع‌آوری به سه صورت است: اول) **پیمایشی** که در آن کارگزارانی با مراجعه به درب منازل افراد، داده‌های موردنیاز را از طریق مشاهده یا پرسش از خانوار جمع‌آوری و ثبت می‌کنند. دوم) **تقاضامحور** که در آن افراد با مراجعه به مراکز مشخص (همچون دفاتر رفاهی) خود را به‌عنوان متقاضی دریافت حمایت معرفی کرده و اطلاعات موردنیاز را در اختیار قرار می‌دهند. سوم) **داده‌های ثبتی** که در قالب یک پایگاه اطلاعاتی رفاهی و با استفاده از دیگر پایگاه‌های اطلاعاتی جامع تکمیل می‌شود. مرحله دوم استفاده از روش هدفگیری مناسب است. یکی از این روش‌ها، هدفگیری براساس ویژگی‌های جمعیت‌شناختی افراد است که در قالب گروه‌های خاص عنوان می‌شوند. گروه‌هایی مثل کودکان، مادران باردار و شیرده، سالمندان، توان‌یابان گروه‌های هدفی هستند که هدفگیری آنها در این دسته قرار می‌گیرد و تشخیص آن نیز دشوار نیست. نوع دیگر هدفگیری، هدفگیری جغرافیایی است. این روش به‌دنبال شناسایی مناطق با تمرکز فقر بالاست که برای این کار نیازمند نقشه فقر است که در مرحله جمع‌آوری داده تکمیل می‌شود. خودهدفگیری روش دیگری است که تلاش می‌کند با قواعدگذاری و تحت شرایط خاصی مزایا به متقاضیان اعطا کند که تنها کسانی انگیزه مشارکت داشته باشند که نیازمند واقعی حمایت باشند. هدفگیری اجتماع‌محور به‌عنوان آخرین روش هدفگیری نیز روشی است که در شرایط عدم دسترسی به اطلاعات موردنیاز از وضعیت رفاهی خانوار مورد استفاده قرار می‌گیرد و در اجتماعات محلی با مصاحبه از معتمدان، خانوارها را از نظر نیاز به حمایت مقایسه و واجدان شرایط را شناسایی می‌کنند. در مرحله سوم، نیازمندان بالقوه با آزمون‌هایی صلاحیت‌سنجی می‌شوند. در صورتی که امکان مطابقت وضعیت رفاهی خانوارها با داده‌های ثبتی مربوط به دارایی‌ها، درآمد و مخارج آنها مقدور باشد، با استفاده از آزمون وسیع تأیید شده واجدان شرایط برنامه موردنظر شناسایی می‌شوند و اگر داده‌ها تکمیل نباشد، با استفاده از آزمون وسیع واسطه‌ای که ویژگی‌های قابل مشاهده خانوار نظیر امکانات زندگی، دارایی‌های موجود در منزل، وضعیت مسکن و مخارج اساسی ماهانه، متقاضیان را از نظر رفاهی رتبه‌بندی کرده و براساس آن واجدان

شرایط را انتخاب می‌کنند. نکته حائز اهمیت در انتخاب روش‌های جمع‌آوری داده، هدفگیری فقرا و صلاحیت‌سنجی متقاضیان آن است که هیچ‌کدام از روش‌ها بر دیگری برتری نداشته و انتخاب آنها به شرایط و ویژگی‌های فقر در آن مناطق بستگی دارد و روش‌ها در سه مرحله مذکور را به‌عنوان یک بسته شناسایی دید که عملکرد هدفگیری را تعیین می‌کنند. همچنین روش‌های هدفگیری را می‌توان به‌صورت ترکیبی استفاده کرد که بر عملکرد هدفگیری نیز تأثیرگذار است به‌عنوان مثال ابتدا با روش هدفگیری جغرافیایی مناطق با فقر بالا را شناسایی و سپس در آن مناطق برنامه‌های حمایتی کودک‌محور اجرا کرد.

شناسایی نیازمندان یک برنامه حمایتی معمولاً با خطاهایی همراه است؛ برای مثال در یک برنامه فقرزدایی که هدف آن هدایت منابع به‌سوی فقر است، خطای شمولیت به معنی عدم اعطای مزایا به برخی خانوارهایی که واقعاً فقیر هستند و خطای عدم شمولیت به معنی اعطای مزایا به خانوارهای ثروتمندی که مستحق دریافت نبوده‌اند. شاخص‌های دیگری نظیر شاخص کودی، گراش و هودینات نیز به‌منظور ارزیابی دقت شناسایی در پژوهش‌های اقتصادی معرفی شده است که در سهم هریک از دهک‌های درآمدی از کل مزایا برنامه حمایتی را محاسبه و با یکدیگر مقایسه می‌کند. یک سیستم هدفگیری مناسب تلاش می‌نماید خطاهای مذکور را کمینه سازد. مرور تجربیات موفق در زمینه کاهش فقر نشان می‌دهد یکی از محورهای اصلی تغییر و تحولات نظام حمایتی آن کشورها، استفاده از سیستم هدفگیری یکپارچه است. پژوهش‌هایی با مطالعه تجربه کلمبیا در راه‌اندازی سیستم و اندونزی در راه‌اندازی پایگاه اطلاعات یکپارچه برنامه‌های حمایت اجتماعی نشان می‌دهند که میزان هدایت منابع به گروه‌های نیازمند افزایش و نرخ فقر به میزان محسوسی کاهش یافته است. بنابراین به‌منظور افزایش کارایی و اثربخشی برنامه‌های حمایتی، توصیه‌های سیاستی ذیل ارائه می‌شود:

■ **گذار از رویکرد «برنامه‌های حمایتی فراگیر» به رویکرد «حمایت اجتماعی فراگیر».** برنامه‌های حمایتی فراگیر همچون درآمد پایه همگانی شمولیت بالا و حداکثری را در کل جمعیت داشته و عمدتاً کمترین تأثیر را بر کاهش فقر به‌جای می‌گذارد. علاوه بر این به منابع چشمگیری نیاز دارد که سایر برنامه‌های حمایتی را محدود می‌کند. در مقابل در رویکرد حمایت اجتماعی فراگیر با متنوع‌سازی برنامه‌های حمایتی همه گروه‌های نیازمند حمایت (یعنی فقرا و گروه‌های خاص همچون کودکان، زنان سرپرست خانوار، مادران باردار و شیرده، سالمندان، از کارافتادگان و توان‌یابان) مشمول برنامه حمایتی هدفمند قرار گرفته و با هدفگیری دقیق گروه‌های نیازمند حمایت، تأمین اعتبار اجرای این برنامه‌ها با مشکل مواجه نشده و کارایی هزینه‌ای لازم را خواهد داشت.

■ **تشکیل واحد هدفگیری ملی به‌عنوان تنها مرجع واحد شناسایی نیازمندان برنامه‌های حمایتی در کشور.** یکی از درس‌آموخته‌های مرور تجربیات کشورهای موفق در زمینه کاهش فقر، استفاده از سیستم‌های هدفگیری متمرکز است. عمده این کشورها با تشکیل واحد مستقل برای هدفگیری نیازمندان، مسئولیت راه‌اندازی و مدیریت سیستم‌های اطلاعاتی مربوطه و همچنین ارائه خدمات و پشتیبانی از آن را به آنها اعطا می‌کنند. در مقابل همه مجریان برنامه‌های حمایتی هدفمند در آن کشورها، ملزم به تعیین واجدان شرایط از طریق سیستم‌های هدفگیری مذکور هستند. یکی از مهم‌ترین وظایف اصلی واحدهای هدفگیری، پایش پیوسته دقت هدفگیری و ارتقای آن است.

■ **تکمیل پایگاه‌های اطلاعات رفاهی به‌عنوان بستر هدفگیری نیازمندان.** در میان روش‌های جمع‌آوری داده برای هدفگیری نیازمندان، روش ثبتي مبنا نسبت به سایر روش‌ها از اعتبار بیشتری برخوردار است. لازمه اتکا به داده‌های ثبتي برای هدفگیری نیازمندان، تجميع و یکپارچه‌سازی اطلاعات رفاهی افراد در یک پایگاه اطلاعاتی است.



منابع و مآخذ



- [1] Indonesia's Unified Database for Social Protection Programmes," Office of the Vice President The Republic of Indonesia, 2015.
- [2] C. P. A. R. Achmad Tohari, "Targeting Poverty under Complementarities: Evidence from Indonesia's Unified Targeting System," Institute of Labor Economics, Bonn, Germany, 2017.
- [3] T. Castañeda, "Targeting Social Spending To The Poor With Proxy-Means Testing: Colombia's SISBEN System," The World Bank, 2005.
- [4] M. G. J. H. David Coady, "Targeting of Transfers in Developing Countries (Review of Lessons and Experience)," The World Bank, Washington, D.C., 2004.
- [5] A. B. R. H. Vivi Alatas, "Targeting the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia " ,American Economic Review 2012, .
- [6] World Bank, "Targeting Poor and Vulnerable Households in Indonesia, ", Jakarta, 2012.
- [7] وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مشارکت اجتماعی محلی در شناسایی فقرا، دفتر مطالعات رفاه اجتماعی، ۱۳۹۳.
- [8] وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بررسی نظام حمایت اجتماعی کشورها ۲. طراحی و پیاده‌سازی سامانه‌های هدفگیری خانوار: درس‌هایی از آمریکای لاتین و ایالات متحده، دفتر مطالعات رفاه اجتماعی، ۱۳۹۹.
- [9] خداداد کاشی، فرهاد؛ شهیکی تاش، محمد نبی. روش‌های شناسایی اقشار آسیب‌پذیر (اولین گام در هدفمندسازی یارانه‌ها)، مجله اقتصادی (دوماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی)، ۱۳۸۸، ۹ (۱۰۱)، ص ۵۱-۶۷.

گزیده سیاستی

شناسایی نیازمندان و استحقاق سنجی متقاضیان برنامه های حمایتی یکی از ضرورت های کارآمدسازی نظام حمایتی محسوب می شود. در این گزارش سازوکارهای مرسوم شناسایی نیازمندان و روش های صلاحیت سنجی آن ها مرور خواهد گردد.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir