

با تأکید بر تجارب بانک توسعه آسیا

## تور ایمنی و استراتژیهای

# تأمین اجتماعی در دوران گذار

دکتر رؤیا طباطبایی یزدی\*

### چکیده

تأمین اجتماعی اکنون در دنیا محدوده وسیعی را شامل می‌شود. ایران در زمینه تأمین اجتماعی بسیار دورتر از اهداف عالی در این زمینه قرار دارد. برای طراحی یک سیستم تأمین اجتماعی مناسب، یک برنامه‌ریزی بلندمدت مورد نیاز است که با تغییر دولتها مورد تعرض قرار نگیرد. استراتژیهای تأمین اجتماعی از کشوری به کشور دیگر متفاوت است و این به دلیل تفاوت در نیازها، نهادهای موجود و منابع در دسترس آنها می‌باشد. ترجیحات کشور همچنین متأثر از شرایط سیاسی کشور است که باید مورد توجه قرار گیرد. کشورهایی که در فرآیند جهانی شدن هستند باید به توسعه سیستمهای تأمین اجتماعی مؤثر اقدام نمایند.

### ۱- مقدمه

تأمین اجتماعی به صورت مجموعه‌ای از سیاستها و برنامه‌ها به منظور کاهش فقر و کاهش آسیب‌پذیری تعریف می‌شود. برنامه‌های تور ایمنی زیر مجموعه‌ای از برنامه‌های تأمین اجتماعی می‌باشد و برنامه‌های تأمین اجتماعی زیر مجموعه‌ای از برنامه‌های توسعه اجتماعی و توسعه انسانی است. مفهوم تأمین اجتماعی در اغلب کشورهای دنیا وسیع‌تر از مفهومی است که در ایران مورد استفاده قرار می‌گیرد. تأمین اجتماعی در طبقه بندی بانک توسعه آسیا شامل پنج جزء اصلی است:

۱- بازارهای نیروی کار؛

۲- بیمه اجتماعی؛

\*. محقق مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی

۳- همیاری اجتماعی؛  
 ۴- برنامه‌های برپایه منطقه و در سطح خرد؛  
 ۵- حمایت از کودکان.

تأمین اجتماعی یک بخش ضروری از برنامه‌های توسعه اجتماعی است، که سه هدف زیر را دنبال می‌کند:

- استراتژی کاهش فقر؛
- کمک به افراد برای شکستن سیکل فقر؛
- بالا بردن کیفیت رشد به وسیله سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی، افزایش بهره‌وری و کاهش آسیب‌پذیری شهروندان در مقابل ریسک.

اقتصادهای در حال گذر در صورتی که به سیستمهای تأمین اجتماعی فراگیر سنتی خود ادامه دهند، این کار برای آنها بسیار هزینه‌بر و گران خواهد بود، زیرا این روشها برای اقتصاد بازار مناسب نیست و محدودیتهایی را برای توسعه اقتصادی بیشتر فراهم می‌آورد. جهانی شدن، با اینکه فرصتهایی برای رشد بیشتر را فراهم می‌آورد، همچنین ریسک شوکهای اقتصاد کلان آینده را افزایش می‌دهد.

انواع متفاوتی از اصلاحات و سیاستها در کشورهای مختلف در مورد تأمین اجتماعی وجود دارد.

مطالعات و فعالیتهای در زمینه تأمین اجتماعی از عمده‌ترین فعالیتهای بانک جهانی در جهت کاهش فقر می‌باشد. به طور سنتی، تأمین اجتماعی در بانک جهانی شامل مداخلات در بازار نیروی کار (شامل نیروی کار کودکان)، بیمه اجتماعی (شامل مستمری و بازنشستگی)

و توره‌های ایمنی اجتماعی (شامل صندوقهای اجتماعی) است. اگرچه در دنیایی که با فرصتها و ریسکهای فزاینده روبرو می‌باشیم، برنامه‌های جدید را طلب می‌نماید؛ فهم پویای تأمین اجتماعی شامل برنامه‌هایی است که نه تنها به زنها و مردهای فقیر در جهت مواجهه با شرایط بد و رو به بدتر شدن کمک می‌کند، بلکه به طور مثال به آنها در جهت کسب فعالیتهایی با بازده بالاتر و مواجهه کمتر با ریسکها نیز یاری می‌دهد.

بانک جهانی استراتژی تأمین اجتماعی را براساس مفهوم مدیریت ریسک اجتماعی (social risk management) توسعه داده است. بانک جهانی استراتژیهای تأمین اجتماعی را برای شش ناحیه تقسیم‌بندی شده جهانی ارائه نموده است. اگرچه این نواحی نیاز به مداخلات و برنامه‌های تأمین اجتماعی متفاوتی دارند، اما مفاهیم اولیه در تمامی موارد یکسان است.

از آنجایی که تأمین اجتماعی قسمتی از برنامه‌های توسعه انسانی است و استراتژیهای جدید کاربردهای اساسی برای تشکیل سرمایه انسانی دارد، مسائلی نظیر سلامتی، تغذیه و جمعیت و استراتژیهای بخش آموزش را در برمی‌گیرد ([www.worldbank.org/sp](http://www.worldbank.org/sp)).

سازمانهای مختلف تعاریف مختلفی از تأمین اجتماعی ارائه می‌کنند. تعریف بانک جهانی از تأمین اجتماعی براساس مدیریت ریسک اجتماعی است. سازمان بین‌المللی کار (ILO)، که یک سازمان ارشد و قدیمی در رابطه با موضوع تأمین اجتماعی است، یک نگاه

ساختاری به تأمین اجتماعی و اساساً بر مبنای بیمه اجتماعی و استانداردهای کار دارد.

قسمت عمده این مقاله برگرفته از یک تحقیق دربانک توسعه آسیاست که مدت انجام آن سه سال بوده است. همچنین از مقالات بانک جهانی موجود در سایت بانک جهانی در مورد تأمین اجتماعی استفاده شده است. سیاستهای تأمین اجتماعی از یک کشور به کشور دیگر تغییر می‌کند، زیرا خواسته‌های این کشورها، منابع قابل دسترس، نهادها و اقتصاد سیاسی این کشورها متفاوت است.

اصول اصلی در این ارتباط نظیر پوشش، هدف‌مند کردن جمعیت آسیب‌پذیر، با ثباتی، مدیریت صحیح و ظرفیت سیاسی و نهادی برای اصلاحات در قسمتهای مختلف این مقاله مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت. این مقاله شامل بخشهای «مقدمه»، «ریسک اجتماعی و تأمین اجتماعی»، «تورهای ایمنی اجتماعی»، «مؤلفه‌های تأمین اجتماعی»، «سیستمهای تأمین اجتماعی و اولویتهای تأمین اجتماعی» و «خلاصه و نتیجه‌گیری» می‌باشد.

۱- ریسکهای در ارتباط با دوره زندگی فرد؛

۲- اقتصادی؛

۳- محیطی؛

۴- وابسته به حکومت/اجتماع.

بعضی از ریسکها بر تمام گروههای جمعیت تقریباً به طور یکسان اثر می‌گذارد؛ دیگر ریسکها اثرات بیشتری بر فقرا دارند. فقرا در مقابل ریسکها بسیار آسیب‌پذیر و بسیار ریسک‌گریز هستند.

ریسک اجتماعی یک مفهوم پویا دارد. عدم امنیت به مفهوم بی‌حفاظی در مقابل ریسکهاست که اگر این ریسکها رخ دهند، نتیجه آسیب‌پذیری بیشتر است.

آسیب‌پذیری بیشتر در مورد فقرا و افرادی که نزدیک به فقرا از نظر درآمدی هستند، مصداق دارد و آنها در شرایط ریسک قرار دارند، زیرا چون این افراد از داراییها، ذخایر و دیگر فرصتهای کمتری برخوردارند تا بتوانند از این شرایط برگشت نمایند.

## ۲- ریسک اجتماعی و تأمین اجتماعی

جمعیتها، خانوادهها و افراد، مواجه با انواع ریسکها می‌باشند که می‌تواند آنها را به سمت فقر سوق دهد، بنابراین کشورها باید گامهایی را برای کاهش آسیب‌پذیری آنها بردارند تا بتوانند در زمانهایی که شوکها رخ می‌دهند، به مقابله با اثرات آن برخیزند.

تعداد زیادی مکانیزمهای کاهش ریسک وجود دارد: رسمی و غیررسمی و دولتی و خصوصی. شهرنشینی و صنعتی شدن تدریجاً مؤثر بودن مکانیزمهای حمایتی غیررسمی و سنتی را تحلیل می‌برد.

تأمین اجتماعی ابزارهای متفاوتی را برای برگشت از بیشتر ریسکها را ارائه می‌کند. حل بلندمدت آسیب‌پذیری نیاز به تصمیمات توسعه‌ای اقتصادی و اجتماعی مناسب دارد که دلایل ساختاری آسیب‌پذیری مشخص شود. انواع مختلف ریسکها تنها از طریق تأمین اجتماعی قابل ردیابی نمی‌باشند، زیرا تأمین اجتماعی تنها قسمتی از فعالیتهای توسعه‌ای است.

این برنامه‌ها همچنین شامل امکان دستیابی فقرا به خدمات عمومی اساسی نظیر مدارس رایگان یا بورسهای تحصیلی و خدمات مربوط به مراقبتهای بهداشتی رایگان را فراهم می‌آورد. ترتیبات تور ایمنی غیررسمی همچنین ممکن است در ایجاد امنیت خانوارها مؤثر باشد، برای مثال انتقالات نقدی بین خانوارها در بسیاری از مناطق حایز اهمیت است.

تورهای ایمنی اجتماعی باید قبل از ظهور بحران برقرار شود. کشورها می‌توانند در مورد تورهای ایمنی از بین طیف وسیعی از ابزارهای در دسترس که بستگی به ظرفیت مدیریتی آنها و جمعیت هدفمند آنها دارد، انتخاب کنند. دولتها در انتخاب ابزارهای مناسب در خصوص تور ایمنی، باید در موارد زیر اطمینان حاصل نمایند:

### ۳- تورهای ایمنی اجتماعی<sup>۲</sup>

روند کاهش اقتصادی نظیر آنچه در بحران مالی آسیا رخ داد و بحرانهای واقع شده در آمریکای لاتین، و دیگر شرایط بحرانی، لزوم استفاده از تورهای ایمنی اجتماعی را مشخص می‌کند. مردم فقیر و دیگر گروههای آسیب‌پذیر اغلب مواجه با شرایط سخت در طول دوره‌های تحول اقتصادی یا دیگر شرایط فوق‌العاده می‌شوند.

تورهای ایمنی اجتماعی حمایتی را به وسیله ایجاد درآمد از طریق برنامه‌های انتقالات نقدی، سوبسید بر روی مواد غذایی اصلی و دیگر اقلام ضروری، اشتغال از طریق برنامه‌های کار عمومی کاربر،<sup>۳</sup> و پرداختهای نقدی از طریق برنامه‌های توسعه انسانی هدفمند ارائه می‌کنند.

۲- حمایت کافی از فقرا؛  
 - ارتقای هدف‌مند کردن به صورت کارا؛  
 - اجتناب از ایجاد فرهنگ وابستگی در میان دریافت‌کنندگان به وسیله محدود کردن اندازه و محدود کردن دوره؛  
 - سازگاری آن با انگیزه‌های اقتصادی و اهداف کلی سیاست مالی دولت و اقتصاد کلان؛  
 - تشویق به شفاف‌سازی و قابلیت محاسبه در طرح و انجام برنامه‌ها در استفاده از منابع.

۴- مؤلفه‌های تأمین اجتماعی  
 در مورد مؤلفه‌های تأمین اجتماعی تقسیم‌بندیهای متفاوتی وجود دارد. براساس

تقسیم‌بندی صورت گرفته توسط بانک جهانی تأمین اجتماعی در سه بخش ۱- مداخلات در بازار نیروی کار، ۲- بیمه اجتماعی (شامل مستمری و بازنشستگی) و ۳- تورهای ایمنی اجتماعی (شامل صندوقهای اجتماعی) ارائه می‌شود. در تقسیم‌بندی صورت گرفته در بانک توسعه آسیا، به دلیل وضعیت خاص اقتصادی و اجتماعی در کشورهای آسیایی و به دلیل تفاوتی در نوع فقر و عمق فقر در این کشورها، تأمین اجتماعی به پنج زیربخش تقسیم شده است:

- ۱- برنامه‌ها و سیاستهای بازار نیروی کار به منظور تسهیل اشتغال و ارتقاء کارایی بازارهای نیروی کار؛
  - ۲- برنامه‌های بیمه اجتماعی که از ریسکهای ناشی از بیکاری، بیماری، ناتوانی، صدمه ناشی از کار و پیری حفاظت نماید؛
  - ۳- همیاری اجتماعی و برنامه‌های خدمات رفاهی برای اغلب گروههای آسیب‌پذیری که از دیگر وسایل کافی حمایتی برخوردار نمی‌باشند؛
  - ۴- برنامه‌هایی براساس منطقه و در سطح خرد که آسیب‌پذیری را در سطح جامعه مکان‌یابی کند؛
  - ۵- حمایت از کودکان برای اطمینان از سلامتی و توسعه بهره‌وری در مورد نیروی کار آینده.
- گروههای آسیب‌پذیر هدفمند در سه زیرشاخه اول بیان شده، به قرار زیر می‌باشند:
- ۱- برنامه‌های بازار نیروی کار: جمعیت در سن کار، کارکن با دستمزد یا بدون دستمزد (رسمی یا غیررسمی)، شاغل، بیکار یا شاغل ناقص؛
  - ۲- بیمه اجتماعی: بیماران، سالخوردگان، بیوه‌ها، مردم ناتوان، زنان حامله، بیکار، شایسته انتخاب برای برنامه‌های بیمه‌ای؛
  - ۳- همیاری اجتماعی: ناتوانان فیزیکی و ذهنی، اقلیتهای قومی، یتیمان، خانوارهای تک والدینی، پناهندگان، قربانیان بلایای طبیعی یا تضادهای مدنی، بیماران، سالخوردگان، بیوه‌ها، زنان حامله و بیکارانی که شایسته انتخاب برای برنامه‌های بیمه‌ای نمی‌باشند.

#### ۴-۱- بازارهای نیروی کار

عملیاتی در جهت بهبود بازار کار یکی از اجزای مهم استراتژیهای کاهش فقر و تسهیل توسعه سرمایه انسانی است. همچنین این عملیات به تخصیص منابع سرمایه انسانی در کشور کمک می‌کند چنان که از آنها در قسمتهایی که دارای بیشترین بهره‌وری هستند استفاده شود، نتیجه آن بالا رفتن رفاه اقتصادی و تشویق رشد و توسعه می‌باشد.

بهبود بازار کار برای توسعه تأمین اجتماعی شامل موارد زیر است:

- ۱- ارزیابی بازار کار که مشخص کننده این موارد است: روندهای جمعیتی، بخشهای جذب کننده نیروی کار، بیکاری، جریانات مهاجرت و اندازه و علل بخش غیررسمی که می‌تواند به تعیین نیازهای کشور و توسعه آن کمک کند. در سه ماهه اول سال ۱۳۸۱ نرخ بیکاری در مناطق شهری ایران ۱۲/۳ درصد بوده است<sup>۴</sup> (بانک

- مرکزی جمهوری اسلامی ایران، خلاصه گزارش نتایج بررسی اشتغال و بیکاری در مناطق شهری کشور، سه ماهه اول سال ۱۳۸۱، مرداد ۱۳۸۱.
- ۲- برنامه‌هایی برای فعال شدن بازار کار شامل:
- ایجاد اشتغال مستقیم (ترغیب مؤسسات و بنگاه‌های کوچک و متوسط، کارهای دولتی)؛
  - تغییرات نیروی کار و خدمات اشتغال (خدمات کاریابی و مشاوره) و برقرار کردن ارتباط بین عرضه نیروی کار با تقاضای آن؛
  - برنامه‌های توسعه مهارت‌ها (آموزش و آموزش مجدد نیروی کار).
- ۳- سیاست‌های بازار کار غیرفعال (Passive) شامل:
- بیمه بیکاری؛
  - حمایت‌های درآمدی؛
  - چارچوب مناسب قانونی که یک تعادل بین کارآیی اقتصادی و حمایت از نیروی کار ایجاد کند. چارچوب مناسب قانونی شامل شروطی نظیر حداقل سن، حداکثر ساعت کار و اضافه کاری، قراردادهای نیروی کار، روابط صنعتی، حمایت‌های ویژه مناسب برای مادران جدید، و تدارکات ضد تبعیضی در حمایت از زنان و اقلیت‌ها می‌باشد. در این ارتباط از بین بردن تمام اقسام کار اجباری و حذف تبعیضات در رابطه با اشتغال و شغل و راه‌های از بین بردن کار کودکان مورد توجه است.
- ۲-۴- بیمه اجتماعی
- ورود کارکنان به بازارهای نیروی کار، آنها را در مواجهه با انواع مختلف ریسک قرار می‌دهد.
- کاهش این ریسک‌ها به کارکنانی که شغل خود را از دست داده‌اند این اجازه را می‌دهد که برای یک شغل دیگر مناسب جستجو نمایند. حذف محدودیت‌هایی که ممکن است کارکنان را از کسب تحصیلات و آموزش دلسرد نماید، این اطمینان را می‌دهد که بهداشت و آموزش فرزندان آنها در شرایط رکود اقتصادی قربانی نخواهد شد. برنامه‌های تأمین اجتماعی به وسیله ایجاد حمایت‌های درآمدی در صورت وقوع بیماری، ناتوانی، صدمه ناشی از کار، بارداری، بیکاری و پیری، ریسک‌های مربوطه را کاهش می‌دهد. این برنامه‌ها شامل موارد زیر است:
- بیمه بیکاری در ارتباط با بیکاری اصطلاحی (گاهی اوقات ساختاری)؛
  - بیمه صدمه ناشی از کار برای جبران کارکنانی که صدمات و لطمات آنها وابسته به کار آنها بوده است؛
  - بیمه ناتوانی و معلولیت، اساساً به مستمری دوران پیری جهت پوشش تمام یا قسمتی از ناتوانی ارتباط می‌یابد؛
  - بیمه بیماری و بهداشت برای حمایت از کارکنان در مقابل بیماری و مریضی؛
  - بیمه بارداری برای ایجاد مزایایی برای مادران در طول حاملگی و ماه‌های شیردهی؛
  - بیمه پیری برای حمایت درآمدی بعد از بازنشستگی؛
  - بیمه عمر، اساساً به مستمری دوران پیری ارتباط می‌یابد (برای اطمینان از جبران وابستگان در زمان فقدان نان آور).

با توسعه کشورها بعضی از انواع مداخلات دولت برای مواجهه مؤثر با این ریسکها لازم می‌گردد. منابع خانوارها، حتی خانوارهای گسترده، برای مواجهه با ریسکهای شخصی کافی نمی‌باشد. دیدگاههای متفاوتی در مورد برنامه‌های بیمه اجتماعی وجود دارد. آنها ممکن است به صورت مشارکتی باشند؛ به طوری که شایستگی فرد برای دریافت بیمه براساس پرداخت حق بیمه فرد در طول سال می‌باشد یا غیرمشارکتی است؛ که می‌تواند توسط مؤسسات بخش دولتی یا خصوصی برقرار گردد. هنگامی که این برنامه‌ها توسط بخش خصوصی مدیریت می‌گردد، دولت نقشی اساسی در نظارت و کنترل کردن عملیات آنها را به عهده خواهد داشت. به طور نسبی، بنگاههای بیمه خصوصی مشکلات زیادی را برای ارائه خدمات به گروههای کم درآمد داشته‌اند و این مشکلات بدلیل هزینه‌های بالای معاملاتی، انتخاب معکوس (adverse selection) و خطر رفتاری<sup>۵</sup> (moral hazard) می‌باشد. بیشتر کشورهایی که از سیستمهای مخلوط دولتی - خصوصی در مورد بیمه اجتماعی استفاده می‌نمایند، شامل دو جزء اصلی می‌باشند:

#### ۴-۳- همیاری اجتماعی

همیاری اجتماعی و خدمات رفاهی، حمایتهایی را در مورد کسانی که صلاحیت و شرایط دریافت بیمه‌های اجتماعی را ندارند یا میزانی که دریافت می‌نمایند کافی نمی‌باشد، برقرار می‌سازد.

برنامه‌های همیاری اجتماعی در درجه اول به منظور بالا بردن رفاه اجتماعی توسط کاهش مستقیم فقر طراحی و تنظیم می‌شوند. برنامه‌هایی که به طور هدفمند مردم جوان تر را پوشش می‌دهد، به وسیله ترغیب بیشتر سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی باعث رشد بلندمدت و توسعه می‌گردد.

مداخلات همیاری اجتماعی شامل موارد زیر است:

- خدمات اجتماعی و رفاهی در مورد بخشهای آسیب پذیر جامعه نظیر ناتوانان فیزیکی و ذهنی، و یتیمان؛

- انتقالات نقدی یا جنسی نظیر کوپن غذا و جیره خانوادگی به گروه‌های آسیب پذیر؛

- سوبسیدهای موقتی نظیر سوبسید انرژی،

۱- برنامه‌های دولتی که تضمین کننده حداقل درآمد برای پیران، بیکاران و دیگر گروههای آسیب پذیر می‌باشد؛

۲- برنامه‌های خصوصی که تشویق کننده فعالیتهای مکمل و اختیاری به وسیله افراد هستند.



نظیر ائتلاف سازمانهای موجود، ترغیب به بیمه‌های اتکایی، و همکاری بین بخش دولتی و خصوصی دنبال می‌شود.

همچنین در این قسمت، بیمه کشاورزی برای استفاده جامعه کشاورزی در اختیار خواهد بود. ضرر و زیان کشاورزی ممکن است در نتیجه بلایای طبیعی نظیر توفان، سیل، خشکسالی و غیره رخ دهد.

ریسکهای ناشی از ضرر می‌تواند به لحاظ زمانی یا به لحاظ مکانی توزیع شود. توسط بیمه اتکایی، ریسکها می‌تواند از طریق مرزهای ملی بیشتر توزیع شود. بیمه کشاورزی یک ابزار مؤثر برای توسعه اقتصاد روستایی است و مناسب است که به عنوان قسمتی از برنامه مشخص خدمات حمایتی از مناطق روستایی در نظر گرفته شود. صندوقهای اجتماعی نیز در این شاخه از تأمین اجتماعی قرار می‌گیرند. همچنین آمادگی در مقابل مصیبت و بلا و مدیریت آن در این شاخه از تأمین اجتماعی طبقه‌بندی می‌شود.

منطقه آسیا منطقه‌ای است که مردم آن بیشتر از هر جای دیگر دنیا از بلایای طبیعی صدمه می‌بینند. قربانیان حادثه معمولاً به وسیله برنامه‌های کمک و امداد دولتی مورد کمک و حمایت قرار می‌گیرند. با توجه به اینکه این بلایا ضررهای اساسی از نظر اقتصادی و انسانی برجای می‌گذارند، مسئله اساسی سرمایه‌گذاری بر روی آمادگی برای مقابله با این بلایا می‌باشد.

سوسید مسکن یا حمایت از قیمت‌های پایین تر در مورد مواد خوارکی اصلی در زمانهای بحران؛ - برنامه‌هایی جهت حفاظت از فقرا و

آسیب‌پذیران در زمانهای اجرای سیاستهای اصلاحی که ممکن است اثرات منفی کوتاه مدت نظیر افزایش قیمت‌ها را به دنبال داشته باشد.

#### ۴-۴- حمایت از بخش غیررسمی: برنامه‌هایی براساس ناحیه و در سطح خرد

برنامه‌هایی براساس منطقه و در سطح خرد شامل برنامه‌هایی در مورد «کشاورزی مقیاس کوچک» و «بخش غیررسمی شهری» است.

بیمه‌های خرد محافظت‌کننده فقرا در مقابل ریسکهای اصلی آنها در مورد قیمت‌های پرداختی می‌باشند. برنامه‌های بیمه محصول می‌تواند حمایت‌های لازم برای تشویق به انطباق آنها با تکنیکهای مبتکرانه و جدید کشاورزی را حاصل گرداند. با این کار یکی از مهم‌ترین محدودیتها در زمینه توسعه اقتصادی در مناطق روستایی از میان برداشته می‌شود. چنین برنامه‌هایی می‌تواند آسیب‌پذیری را در سطح جامعه تقلیل دهد و پایداری بیشتر در وسیله امرار معاش روستایی را ارتقا دهد.

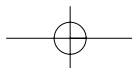
همچنین بیمه‌های خرد شامل برنامه‌های اختیاری و کمک‌کننده به جامعه و توسط وجوه نقدی محدود برای کاهش ریسکهای اصلی جامعه است. اغلب این برنامه‌ها خصوصیت محلی دارد.

در این بخش از تأمین اجتماعی اهدافی

۳۰



۳۰





**۴-۵- حمایت از کودکان**

با توجه به اینکه بچه‌ها و جوانان درصد زیادی از جمعیت کشورهای آسیایی را تشکیل می‌دهند، سرمایه‌گذاری در حمایت از کودکان معنی‌داری اساسی در توسعه منطقه دارد. در ایران براساس سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال ۱۳۷۵، جمعیت زیر ۱۵ ساله، ۳۹/۵ درصد بوده است. فقدان حمایت کافی باعث سوء تغذیه، بهداشت ناکافی و غیره می‌شود و نتیجه آن بهره‌وری پایین در دوره بزرگسالی است. آموزش کودکان و نوجوانان یک امر اساسی است که امکان بهبود اجتماعی و دورنمای بهتر شغلی را فراهم می‌آورد و همچنین یک ابزار مهم برای کمک به کشورهای در حال توسعه جهت حفظ برتریهای نسبی بین‌المللی، افزایش بهره‌وری و بهبود رشد اقتصادی است.

علاوه بر این، آنچنان که در کنوانسیون سازمان ملل در مورد حقوق کودکان بیان شده است، جامعه از طریق مدیریت مناسب باید معیارهایی را معین کند تا اطمینان یابد که بچه‌ها از تمام اقسام بدرفتاری و استثمار حمایت می‌شوند؛ نظیر کار کودکان و سوءاستفاده‌های غیراخلاقی از کودکان. همچنین شرایط بد برای بچه‌های خیابانی و کودکان ناتوان، سرمایه‌گذاری بر روی کودکان عامل کلیدی در کاهش فقر و رشد اقتصادی است. معمولاً سرمایه‌گذاری بر روی کودکان سهم کوچکی از بودجه ملی است؛ علی‌رغم اینکه گواه زیادی در این مورد وجود دارد که سرمایه‌گذاری کمی در این مورد

در زمان حال، فواید قابل توجهی در آینده برای جامعه در مجموع دارد.

برنامه‌های تأمین اجتماعی در مورد جوانان نظیر موارد زیر می‌باشد:

- تغذیه مواد غذایی اساسی، محافظت از سلامتی و برنامه‌های آموزشی؛
- برنامه‌های تغذیه در مدرسه، بورس تحصیلی و مدارس مجانی؛
- حل مشکل کودکان خیابانی؛
- حمایت از حقوق کودکان؛ برنامه‌های آگاهانه برضد بدرفتاری با کودکان، کار کودکان و غیره؛
- برنامه‌هایی در مورد جوانان و نوجوانان برای حفاظت از آنها در مقابل آسیبهای اجتماعی نظیر جنایت، انتقال و ویروس HIV/ایدز، حاملگی زود هنگام و اعتیاد به مواد مخدر؛
- پرداختهایی به خانوار؛ اعم از انتقالات نقدی یا کوپن برای کالاها و خدمات اساسی (نظیر غذا و لباس) برای کمک به خانوارهای بچه‌دار به منظور برطرف کردن قسمتی از نیازهای اصلی آنها.

**۵- سیستمهای تأمین اجتماعی و اولویتهای تأمین اجتماعی**

بحتهای اصلی و اساسی در مورد تأمین اجتماعی خصوصاً کشورهای در حال توسعه در مورد گستره پوشش و تعیین منابع مالی برای جنگ با فقر و حمایت بلندمدت از جمعیت است.

دراقتصادهای در حال گذر، تمرکز بر تعدیل سیستمهای موجود به سیستمهای مناسب برای

اقتصاد بازار است. اکثر کشورهای در حال توسعه بعضی از انواع سیستمهای تأمین اجتماعی را دارا می‌باشند؛ اما اغلب این برنامه‌ها به دلایل زیر غیر مؤثر می‌باشند:

۱- پوشش محدود؛ تنها شامل قسمتی از بخش

رسمی؛

۲- صندوقهای ناکافی؛

۳- ابزارهای ناکافی؛ اغلب کپی برداری شده از کشورهای توسعه یافته که برای احتیاجات ویژه کشور مورد نظر ممکن است مناسب نباشد؛

۴- محدودیت عوامل به دسترسی به برنامه‌های تأمین اجتماعی مقرر، نظیر محدودیتهای قانونی و تنگناهای مدیریتی.

منطقه آسیا و خصوصاً کشورهای توسعه نیافته آن نیاز به سرمایه‌گذاری اساسی در زمینه تأمین اجتماعی و توسعه انسانی دارد و این برنامه باید به صورت هدفمند کودکان و بخش غیررسمی و گروههای آسیب‌پذیر واقعی را در برگیرند. یک توصیه عمومی به تمام کشورهای منطقه توجه به اولویتهای کودکان و جوانان، گسترش پوشش به فقیرترها، بهبود مدیریت دولتی، و ترغیب به توسعه نهادهاست.

در قسمت ضمیمه به طور خلاصه به برخی از برنامه‌های تأمین اجتماعی که توسط بانک جهانی بیان شده شده، اشاره شده است.

استراتژیهای تأمین اجتماعی از کشوری به کشور دیگر متفاوت است و این به دلیل تفاوت در نیازهای آنها، نهادهای موجود در آنها و منابع

در دسترس آنها می‌باشد. ترجیحات کشور همچنین متأثر از حمایت سیاسی است و اجماع دسته‌جمعی برای انجام اصلاحات مورد نیاز است. تجزیه و تحلیل چهار عامل ذکر شده فوق اولویتهای تأمین اجتماعی را در هر کشور تعیین می‌کند.

#### ۱-۵- نیازهای کشور

هدف اصلی تأمین اجتماعی کاهش فقر و کاهش آسیب‌پذیری است. شرح ریسکهای اصلی که جامعه با آن روبروست، ساختارهای جمعیتی، سطوح جمعیتی شهری - روستایی، فقر، و اندازه بخش رسمی برنوع مکانیزمهای تأمین اجتماعی که شدنی و مناسب باشد تأثیرگذار است. در ایران در سال ۱۳۸۰، از ۶۵ میلیون نفر جمعیت کشور، ۴۲ میلیون نفر در مناطق شهری و ۲۳ میلیون نفر در مناطق روستایی ساکن بوده‌اند. همچنین رشد جمعیت در این سال ۱/۶ درصد بوده است (نماگرهای اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سه ماهه چهارم سال ۱۳۸۰). هنگامی که بررسی جمعیت نشان‌دهنده تعداد معنی‌داری کودکان و افراد تازه وارد شده به بازار نیروی کار در آینده نزدیک است، تأمین اجتماعی باید به سمت احتیاجات و نیازهای جوانان جهت یابد. هنگامی که نرخهای رشد جمعیت پایین یا منفی است، سرعت رشد پیری جمعیت افزایش می‌یابد و نسبت کودکان به بزرگسالان کاهش می‌یابد، در این حالت سیستمهای تأمین اجتماعی باید به سوی

اولویتهای سالمندها جهت یابد. هنگامی که مشکلات حادّ کشور فرضاً کارگران مهاجر، قربانیان بلایا یا هر نوع دیگر از گروههای جمعیتی آسیب پذیر باشد، برنامه های تأمین اجتماعی باید منطبق بر نیازهای آن کشور تعیین شود. همچنین شناخت بازار کار به تعیین اولویتهای کشور در مورد تأمین اجتماعی کمک مؤثر می نماید.

در ایران نسبت باسوادی در بین زنان کمتر از مردان است. این نسبت براساس سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۷۵، در مورد جمعیت ۶ ساله و بیشتر در مورد مردان و زنان به ترتیب ۸۴/۷ درصد و ۷۴/۲ درصد بوده است. همچنین در سال ۱۳۷۵ براساس منبع فوق، ۱ میلیون از ۱۲/۴ میلیون خانوار کل کشور، دارای سرپرست خانوار زن بوده اند که حدود ۵۰ درصد آنها بالای ۶۰ سال داشته اند که لزوم توجه به این بخش از جمعیت کشور را نمایان می سازد.

با توجه به بررسی بودجه خانوار سال ۱۳۸۰ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، به طور نسبی ۶ حدود ۳۰ درصد از خانوارها زیر خط فقر هستند که نشانگر عمق فقر در ایران و لزوم توجه به برنامه های مناسب تأمین اجتماعی در کشور دارد.

استفاده از تحقیقات، تجربیات و امکانات برخی سازمانهای بین المللی نظیر سازمان بین المللی کار، بانک جهانی، بانک توسعه آسیا، یونیسف، سازمان بهداشت جهانی (WHO)، کمیسیون عالی سازمان ملل برای پناهندگان

(UNHCR) و صلیب سرخ بسیار مؤثر می باشد. اندازه بخشهای رسمی و غیررسمی؛ توزیع بخشی (جمعیت شاغل در بخشهای کشاورزی، صنعت و خدمات)؛ جمعیت فعال شهری و روستایی؛ سیر تکامل دستمزد واقعی؛ نقش زنان در نیروی کار؛ شرایط کار؛ قبول استانداردها و قوانین نیروی کار بین المللی و ملی؛ تماماً اطلاعات اضافی را ایجاد می کند که به تعیین اولویتهای کشور کمک می نماید. در بعضی کشورها اولویت توجه، یاری به جمعیت در سن کار بیکار و شاغل ناقص در پیدا کردن فرصتهای شغلی؛ یا جنگ با کار کودکان می باشد. در دیگر کشور، مناطق روستایی بار مشکلات اجتماعی کشور را بیشتر بر دوش می کشند و در این کشورها قوی تر کردن سیستمهای روستایی در اولویت است.

#### ۵-۲- منابع در دسترس

سطح منابع در دسترس برای برنامه های تأمین اجتماعی در انتخاب سیستم تأمین اجتماعی در کشور مورد نظر اثر گذار است.

در شرایطی که بودجه اختصاص یافته برای برنامه های تأمین اجتماعی محدود و نیازهای کشور وسیع است، برنامه های دولتی باید به سوی احتیاجات و نیازهای اساسی در مسئله تأمین اجتماعی هدفمند شود.

بررسی مخارج اجتماعی ابزار کلیدی برای تعیین وجوه تخصیص یافته درون بخشی و بین بخشی می باشد که نشانگر هزینه های

مدیریتی تأمین اجتماعی، وزن نسبی آن در مقایسه با دیگر مخارج اجتماعی، توزیع وجوه بین برنامه‌های مختلف تأمین اجتماعی، اثر مفید و مؤثر در یافتن جمعیت‌های فقیر و آسیب‌پذیر و زمینه‌های توزیع (چه کسی پرداخت می‌کند و چه کسی منفعت می‌برد) است. تلفیق بررسی هزینه‌های اجتماعی با ارزیابی از نیازهای کشور کلیدی برای انجام اصلاحات تأمین اجتماعی مورد نیاز است.

### ۳-۵- نهادهای موجود

هنگامی که برنامه‌های تأمین اجتماعی اجرا می‌شود، تصمیم آگاهانه باید در مورد اینکه آیا کوشش‌های اصلاحی در زمینه تأمین اجتماعی با وجود نهادهای موجود امکان‌پذیر است یا نیاز

به خلق نهادهای جدید است، گرفته شود. جوامع اغلب حداقل دارای بعضی فرم‌های نهادهای تأمین اجتماعی رسمی می‌باشند، اما نهادهای موجود ممکن است خیلی ضعیف

باشند یا پوشش آن تنها قسمت کوچکی از

جامعه را فراگیرد. هنگامی که نهادهای موجود نه خیلی بزرگ هستند و نه خیلی مهم، نمی‌توانند محدودیتهای جدی در روند اصلاحات ایجاد کنند. هنگامی که این نهادها بزرگ باشند، تأثیر آنها نمی‌تواند نادیده گرفته شود. نهادهای

موجود بر سیاست‌های در مورد ساختار و فلسفه تأمین اجتماعی تأثیر می‌گذارد. تاریخ نهادی کشور، شامل اعتبار نسبی بخش‌های خصوصی و دولتی و درجه پذیرش تأمین اجتماعی دولت

قبل، به ناچار بر زمینه و خصوصیت هر نوع مداخله جدید اثر می‌گذارد. نهادهای موجود شامل ادارات و کسانی است که از آنها حمایت می‌کنند؛ همچنین بوروکراسی وسیع دولتی به آسانی قابل برچیده شدن نیست.

تصمیم در مورد اینکه آیا به چه میزان باید در مورد تأمین اجتماعی سرمایه‌گذاری نمود، به درکی از ظرفیت نهادی کشور برای انجام اصلاحات نیاز دارد که شامل موارد زیر است:

۱- کارآیی و پوشش برنامه‌های تأمین اجتماعی موجود؛

۲- نقش‌های ممکن و ریسک‌های موجود در به کارگیری مکانیزم‌های دولتی، براساس بازار و جامعه مدنی / NGO، برای برنامه‌های تأمین اجتماعی جدید.

قبل از اقدام برای انجام اصلاحات، نهادهای لازم برای اجرای دیدگاه‌های متفاوت نسبت به تأمین اجتماعی باید مورد نظر قرار گیرد.

### ۴-۵- اقتصاد سیاسی اصلاحات

برنامه‌های موفق آن برنامه‌هایی هستند که به وسیله پذیرش سیاسی جدی رهبران کشور مورد حمایت قرار گیرند. سیستم‌های تأمین اجتماعی به طور طبیعی بر معماری اجتماعی کشور تأثیرگذار می‌باشند.

تجربه اقتصادهای در حال گذر و کشورهای اثرپذیرفته از بحران آسیا نشان داده است که دولت‌ها نباید خواستار تعقیب سیاست‌هایی باشند که نیاز به اجماعی دارد که هنوز در جامعه به

وقوع نپیوسته است. اصلاحاتی که ممکن است با مقاومت بیشتر مواجهه شود نیاز به مشورت و بررسی جدی‌تر دارد.

## ۶- خلاصه و نتیجه‌گیری

تأمین اجتماعی باید به عنوان یکی از چندین معیاری که به همراه هم ترغیب‌کننده توسعه انسانی، کاهش فقر و حمایت‌کننده برای ارتقای بهره‌وری و رشد است، دیده شود. همکاری نزدیک برای اطمینان از اینکه تأمین اجتماعی و دیگر سیاستهای توسعه سازگار و حمایت‌کننده یکدیگر می‌باشند، لازم است. بسیاری از مشکلات موجود در زمینه برنامه‌های تأمین اجتماعی به دلیل فقدان پیوستگی در برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی یاناهمانگی بین قسمتهای مختلف سیستم تأمین اجتماعی است. برای مثال، مشکلات جدی در بازار کار ممکن است باعث پیشنهاد برای بازنشستگی زودهنگام شود. در سیاستگذاری در زمینه تأمین اجتماعی باید تأکید کمتری بر اولویتهای کوتاه‌مدت صورت پذیرد؛ در مقابل توجه به برنامه‌های توسعه اجتماعی میان‌مدت و بلندمدت ضروری است.

همکاری نزدیک در سیاستگذاری هنگامی که چندین بخش سازمان دولتی در زمینه تأمین اجتماعی درگیر می‌باشند، ضروری است. نقش تأمین اجتماعی کمک به مردم برای خلاصی از فقر و مواجهه بهتر با ریسک است. همچنین تأمین اجتماعی برای توسعه پایدار

مورد نیاز است. تأمین اجتماعی نقش اساسی در کارکرد صحیح بازارها دارد.

سرمایه‌گذاری اجتماعی، شامل تأمین اجتماعی، سرمایه‌گذاریهای محو (soft) هستند که برای آن هزینه صرف می‌شود، اما فایده مالی در کوتاه مدت ندارد و تأثیرات آن بیشتر در میان مدت و بلندمدت بروز می‌یابد. پنج دلیل وجود دارد که اثبات می‌کند تأمین اجتماعی فواید اقتصادی مستقیم دارد.

۱- تأمین اجتماعی به کشورها کمک می‌کند که به وسیله توسعه سرمایه انسانی و افزایش بهره‌وری بیشتر رقابتی شوند.

۲- تأمین اجتماعی کمبود سرمایه انسانی را کاهش می‌دهد.

۳- تأمین اجتماعی از فقر جلوگیری می‌کند.

۴- تأمین اجتماعی به وسیله افزایش تقاضای داخلی باعث رشد می‌شود.

۵- تأمین اجتماعی پیوند اجتماعی را افزایش می‌دهد (شامل صلح اجتماعی، پایداری و ثبات اقتصادی و اجتماعی، کاهش جنایت و کاهش آشوبهای اجتماعی).

در اکثر کشورهای آسیایی برنامه‌های تأمین اجتماعی به دلایل زیر غیر مؤثر است:

- پوشش محدود (تنها شامل قسمتی از بخش رسمی است)؛

- صندوقهای ناکافی؛

- ابزارهای ناکافی؛ اغلب کپی برداری شده از کشورهای صنعتی و توسعه یافته که برای احتیاجات ویژه کشور مناسب نمی‌باشد.

- محدودیت عوامل به دسترسی به برنامه های  
تأمین اجتماعی مقرر، نظیر محدودیتهای قانونی،  
تنگناهای مدیریتی و مشکلات تبعیت و پذیرش.<sup>۷</sup>  
همانطور که می دانیم، تأمین اجتماعی اکنون  
در دنیا محدود و وسیعی را شامل می شود. ایران  
در زمینه تأمین اجتماعی بسیار دورتر از اهداف  
عالی در این زمینه قرار دارد و گستردگی آن نیز  
بسیار محدود است؛ هم از نظر پوشش و هم از  
نظر انواع مختلف تأمین اجتماعی.  
برای طراحی یک سیستم تأمین اجتماعی  
مناسب، یک برنامه ریزی بلندمدت مورد نیاز  
است که با تغییر دولتها مورد تعرض قرار نگیرد.  
همچنین در این راه توجه به شرایط و امکانات  
ویژه کشور ضروری است. شناخت دقیق از  
تجربیات کشورهای موفق آسیایی در زمینه  
تأمین اجتماعی ما را در طراحی یک برنامه  
مناسب تأمین اجتماعی با توجه به اولویتهای  
کشور، یاری می رساند. اصلی ترین اصول  
استراتژیک در برنامه های تأمین اجتماعی  
عبارت اند از: پوشش، گروههای جمعیتی  
آسیب پذیر هدفمند، ملاحظات مربوط به  
جنسیت، پایداری برنامه ها، مدیریت مناسب  
دولتی و فواید و مضرات خدمات تأمین اجتماعی.  
خصوصیات منطقه آسیا در مورد تأمین

#### ضمیمه

در این قسمت به طور خلاصه به مشخصه های  
بعضی از برنامه های تأمین اجتماعی و تجربیاتی  
که در این زمینه وجود دارد پرداخته می شود:<sup>۸</sup>

#### ۱- کارهای عمومی (public works)

##### ۱-۱- تجربه بین المللی

برنامه های کار عمومی توسط برخی از کشورها  
در آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین اجرا شده است.  
این برنامه ها در زمانهای بحران و شوکهای  
اقتصادی و زمانی که تعداد زیادی از فقرا بیکار

اجتماعی به قرار زیر است:  
- سیستمهای حمایتی کافی برای کاهش اثر  
شوکها بر جمعیت وجود ندارد؛ در نتیجه فقر،  
نابرابری و اثر منفی بر رشد بلندمدت حاصل  
می شود؛

هستند، اجرا می‌شود. این برنامه هم اکنون در کشورهای کره، اندونزی و تایلند اجرا می‌شود.

**۲-۱- ساختار نهادی**

این برنامه معمولاً توسط وزارتخانه‌های متعلق به دولت، بخش خصوصی و یا دیگر بخشهای غیردولتی یا مجموعه‌ای از این بخشها انجام می‌گیرد.

**۳-۱- استفاده کنندگان از این برنامه**

استفاده کنندگان از این برنامه کارگران غیر ماهر و یا کسانی هستند که درآمد بسیار پایین دارند.

**۴-۱- پوشش متداول**

در شیلی این برنامه حدود ۱۳ درصد از جامعه را پوشش می‌دهد. این برنامه برای کار تا شش ماه می‌باشد. در کشورهای اندونزی، تایلند و کره

در سال ۱۹۹۷ در دوران بحران اقتصادی، این برنامه به صورت وسیعی به ترتیب (کشور) ۲۲۵ میلیون، ۵۵ میلیون و ۲۵ میلیون روزکار را پوشش داده است.

**۵-۱- محدوده هزینه‌های اجرایی**

تقریباً نیمی از هزینه‌های اجرایی مربوط به تهیه مواد اولیه و وسایل کار می‌باشد و بقیه مربوط

به دستمزد کارگران نیمه ماهر است. با توجه به اینکه بخشی از درآمد کارگران نیز باید صرف هزینه ایاب و ذهاب شود، به نظر می‌آید که این برنامه وقتی به صرفه است که کار انجام شده سودآوری نیز داشته باشد.

**۶-۱- مکانیزم هدفمند کردن کار**

هدف کار ممکن است مناطق فقیر نشین باشد. در مناطق روستایی کار می‌تواند در زمانی انجام

گیرد که نیاز به نیروی کارگر باشد. جهت شامل کردن تعداد بیشتر در این برنامه برای هر فرد چند روز کار در هفته در نظر گرفته می‌شود.

**۷-۱- محدوده هدفمند کردن برنامه**

چنانچه دستمزدها به اندازه کافی پایین باشد، خطای شمول کردن افراد پایین می‌آید (چنانچه دستمزد بالا باشد، ممکن است برخی از افراد خارج از نیروی کار و یا دارای دستمزد قابل قبول نیز جذب این برنامه شوند). این برنامه معمولاً شامل مردان می‌شود، مگر اینکه طرح مشخصی برای کار اجتماعی برای زنان در نظر گرفته شود.

**۸-۱- اقتصاد سیاسی**

این برنامه از نظر اقتصاد سیاسی معمولاً مطلوب است و حمایت‌های عمومی را دربر خواهد داشت.

**۹-۱- گروه‌هایی که می‌توانند شامل این برنامه شوند**

افرادی که در زمانهای کساد کاری، به خصوص کسانی که معمولاً در بخش کشاورزی و یا بخش غیر رسمی مشغول به کار می‌باشند، می‌توانند شامل این برنامه شوند.

**۲- صندوقهای اجتماعی (social funds)**

برنامه صندوق اجتماعی در اواخر دهه ۱۹۸۰ در بیش از ۵۰ کشور دنیا به اجرا درآمده است. مکانیزم این کار ساده می‌باشد و در شرایط مختلف و کشورهای مختلف قابل انجام است.

**۱-۲- ساختار نهادی**

گروه‌های مختلف و نهادهای مختلف جامعه نظیر سازمانهای غیردولتی، مدارس و شهرداریها

می‌توانند این صندوقها را به وجود آورند و منافع آن را به گروه‌های فقیر جامعه و آنهایی که دارای عدم توانایی هستند، انتقال دهند.

#### ۲-۲- استفاده کنندگان از این برنامه

استفاده کنندگان از این برنامه افراد فقیر یا گروه‌های اجتماعی که در فشار مالی به سر می‌برند هستند. مبلغ این کمکها معمولاً بین ۰/۱ درصد تا ۱ درصد تولید ناخالص داخلی است.

#### ۳-۲- پوشش متداول

نوع پوشش این برنامه به سختی قابل تعیین است. صندوق اجتماعی معمولاً سهم زیادی از برنامه‌های تشکلهای اجتماعی برای فقرا را پوشش می‌دهد.

#### ۴-۲- محدوده هزینه‌های اجرایی

حدود ۳ تا ۱۵ درصد از منابع به هزینه‌های اجرایی اختصاص می‌یابد.

#### ۵-۲- مکانیزم هدفمند کردن برنامه

در سطح کلان، سرمایه‌گذاری معمولاً بر مبنای تقسیم بندی جغرافیایی انجام می‌گیرد. در هر منطقه با تشکیل دفترهای منطقه‌ای، گروه‌های فقیر و غیر فقیر تعیین می‌شوند.

#### ۶-۲- محدوده هدفمند کردن برنامه

از آنجایی که در اکثر کشورهای در حال توسعه بخش قابل توجهی از شاغلان فقیر هستند، آنها می‌توانند در محدوده این کمکها قرار گیرند. در برخی از کشورها، بین ۲۰ تا ۴۰ درصد خانوارهای پایین درآمدی، شامل این طرح می‌شوند.

#### ۷-۲- اقتصاد سیاسی

این برنامه دارای اثرات مثبت سیاسی است، چرا

که توزیع کمکها به صورت منطقه‌ای و گسترده در همه مناطق انجام می‌گیرد. فعالیتها و چگونگی توزیع منابع به صورت مرتب می‌بایست از طرف دفتر محلی گزارش شود.

۲-۸- گروه‌هایی که می‌توانند شامل این برنامه شوند

این برنامه برای کمک به گروه‌های فقیر برای کوتاه مدت می‌باشد و در شرایطی که برنامه‌های بلند مدت حمایتی ممکن است کارایی نداشته باشد.

#### ۳- سوبسیدهای انرژی

##### ۱-۳- تجربیات بین‌المللی

این نوع سوبسیدها در اواخر دهه ۱۹۸۰ در شوروی و کشورهای اروپای شرقی رایج بود و هم اکنون به طور قابل توجهی با سوبسیدهای هدفمند جانشین شده است. سوبسید گازویل و نفت سفید در برخی از کشورهای در حال توسعه وجود دارد.

##### ۲-۳- ساختار نهادی

این نوع سوبسیدها به وسیله تولید کنندگان انرژی پرداخت می‌شود و یا برخی از مصرف کنندگان که مصرف زیادتری دارند آن را با پرداخت قیمت بیشتر تأمین می‌کنند. در برخی موارد هزینه‌ها از منابع بودجه تأمین می‌شود.

##### ۳-۳- استفاده کنندگان از این برنامه

سوبسید انرژی به شکل‌های مختلف نظیر، ۱- سوبسید عمومی برای خانواده‌ها، ۲- تخفیف ویژه برای خانواده‌های فقیر، ۳- پرداخت



۴- با توجه به اطلاعات موجود در مورد نرخ بیکاری در روستاها، رقم مورد اشاره (۱۷۳ درصد) تقریباً برای کل کشور نیز قابل تعمیم است.

۵- برای اطلاع بیشتر از مفاهیم دقیق انتخاب معکوس و خطر رفتاری به فرهنگهای علم اقتصاد مراجعه فرمایید.

۶- خط فقر نسبی، براساس نصف متوسط هزینه خانوار تعریف شده است. در حالی که خط فقر مطلق بر مبنای حداقل درآمد مورد نیاز خانوار برای خرید حداقل مواد غذایی، مسکن، پوشاک و حداقل لوازم زندگی محاسبه می گردد. ارقام دقیقی از خط فقر مطلق و درصد خانوارهای زیرخط فقر مطلق در دسترس نمی باشد.

### 7- Compliance

۸- بانک جهانی در مقاله ای تحت عنوان "Social Protection Technical Notes" در قالب توصیه های آن سازمان در مورد تأمین اجتماعی در April, 2001 به ۲۳ برنامه اشاره کرده که در اینجا تنها به ۳ برنامه اشاره شده است.

### منابع و مآخذ

۱- تحقیقات انجام گرفته در بانک توسعه آسیا موجود در [www.adb.org](http://www.adb.org) در رابطه با social protection .

2- "Social Protection Technical Notes", World Bank, [www.worldbank.org/sp](http://www.worldbank.org/sp).

3- Fareed M. A. Hassan, R. Kyle Peters, social safety net and the poor during the transition: the case of Bulgaria, World Bank, working paper, No: 1450, 1995.

4- "Safety Nets: what are safety net programs", World Bank, [www.worldBank.org](http://www.worldBank.org).

5- "improving safety nets for making globalization work for world's poor" [www.worldBank.org](http://www.worldBank.org).

۶- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، خلاصه گزارش نتایج بررسی اشتغال و بیکاری در مناطق شهری کشور، سه ماهه اول سال ۱۳۸۱، مرداد ۱۳۸۱.

۷- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگرهای اقتصادی، سه ماهه چهارم سال ۱۳۸۰.

۸- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بررسی بودجه خانوار سال ۱۳۸۰.

۹- مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۷۵.

قسمتی از مبلغ انرژی به نسبت درآمد خانوار مورد استفاده قرار می گیرد.

### ۳-۴- پوشش متداول

سوبسید عمومی انرژی ممکن است برای افراد فقیر کمتر از دیگران باشد، زیرا ممکن است آنها دسترسی به منابع انرژی نداشته باشند و یا کمتر مصرف کنند.

### ۳-۵- محدوده هزینه های اجرایی

هزینه های اجرایی با توجه به روش تخصیص سوبسید ممکن است متفاوت باشد. تعیین افراد فقیر و اختصاص سوبسید به آنها ممکن است هزینه های قابل توجهی داشته باشد.

### ۳-۶- محدوده هدفمند کردن برنامه

سوبسید انرژی معمولاً شامل افراد غیر فقیر می شود تا افراد فقیر و معمولاً سهم فقرا از انرژی پایین تر از افراد غیر فقیر است. به خصوص سوبسید بنزین به دلیل عدم دسترسی فقرا و روستاییان به منابع انرژی، سوبسید مناسبی برای فقرا نیست.

### ۳-۷- اقتصاد سیاسی

وقتی سوبسیدهای انرژی به صورت عمومی پرداخت شود، به سختی می توان آن را حذف کرد، زیرا این سوبسیدها عموماً مورد استفاده طبقات متوسط شهری قرار دارد.

### پانویسها

- 1- social assistance
- 2- Social Safety Nets
- 3- labor - intensive