کرونا

نیروی کار و حمایت اجتماعی

تجارب جهانی

جمهوری اسلامی ایران
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
معاونت رفاه اجتماعی
dsw.mcls.gov.ir

ششم اردیبهشت یکهزار و سیصد و نود و نه | گزارش پنجم

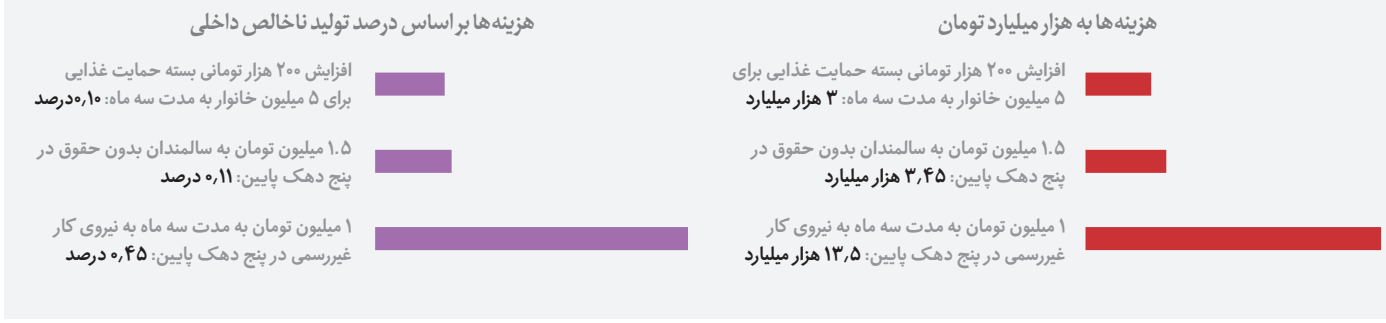
آیا کشورهای در حال توسعه می‌توانند هزینه گسترش طرح‌های حمایت اجتماعی را پرداخت کنند؟

با شیوع ویروس کرونا، آسیب‌پذیری برخی گروه‌های اجتماعی و لزوم تأمین حمایت اجتماعی برای این گروه‌های آسیب‌پذیر بیش از هر زمان دیگری آشکار شده است. از طرفی، با توجه به این‌که کشورهایی چون اندونزی و پرو از بریتانیای ۱۹۱۱ و استرالیای ۱۹۰۸، یعنی نسبت به زمانی که این کشورها نظام‌های تامین اجتماعی خود را تأسیس کردند، ثروت‌مندتر هستند، می‌توان گفت که کشورهای درحال توسعه از توانایی اجرای طرح‌های حمایت اجتماعی برخوردار هستند. اما پرسش این است که اجرای این طرح‌ها برای کشورهای در حال توسعه تا چه میزان هزینه در بر دارد؟

در گزارش پیش‌رو، با استفاده از ابزار حساب‌گر سازمان بین‌المللی کار برای افزایش حمایت اجتماعی در زمان بحران کرونا، به ارزیابی استطاعت ایران برای گسترش پوشش و افزایش سطح حمایت‌های اجتماعی پرداختیم. طبق داده‌های پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان، در مجموع ۴٫۵ میلیون خانوار در پنج دهک پایین درآمدی قرار دارند که در بازار کار رسمی اشتغال نداشته و تحت پوشش کمیته امداد یا بهزیستی هم نیستند. همچنین در کشور ما ۲.۳ میلیون نفر از افراد بالای ۶۵ سالی که حقوق بازنشستگی دریافت نمی‌کنند در پنج دهک پایین درآمدی قرار دارند. گزارش صفحهٔ ۲ و ۳ هزینه‌های سه سناریوی متفاوت را برای حمایت از نیروی کار غیر رسمی، حمایت از سالخوردگان و افزایش بسته حمایت غذایی بررسی می‌کند.

صفحه ۲ و ۳ را بخوانید

کشورهای درحال توسعه به طور متوسط با ۱٫۶ درصد از تولید ناخالص ملی خود می‌توانند طرح‌های حمایت اجتماعی خود را گسترش داده و امنیت درآمد کلیه کودکان، نیروی کار و سالمندان‌شان را تضمین کنند.



ابتکار عمل دولت اندونزی: برنامه حمایت غذایی و شرکت در دوره‌های کارآموزی با یارانه دولتی

اندونزی مجمع‌الجزایری با ۲۶۸ میلیون نفر جمعیت و با تولید ناخالص داخلیِ معادل ۱٫۰۴۲ تریلیون دلار، تا روز بیست‌وچهارم آوریل، ۷۷۷۵ مورد ابتلا به ویروس کرونا را ثبت کرده است که این تعداد یکی از بیشترین میزان‌های رشد تعداد مبتلایان در میان کشورهای جنوب‌شرقی آسیا محسوب می‌شود. دولت اندونزی با تکیه بر زیرساخت‌های ایجاد شده برای اجرای طرح‌های حمایت‌اجتماعی، و تزریق بودجهٔ ۲۴٫۶ میلیارد دلاری برای مقابله با پیامدهای بحران کرونا، دو ابتکارعمل خود در زمینهٔ برنامهٔ حمایت غذایی و اعطای کارت دورهٔ کارآموزی با یارانهٔ دولتی را گسترش داده است.

صفحه ۴ را بخوانید

برنامهٔ حمایت غذایی اندونزی که از دههٔ ۹۰ میلادی در حال اجراست، ۲۷ میلیون خانوار، یعنی ۳۷ درصد از جمعیت این کشور را پوشش می‌دهد. هم‌اکنون، هر خانوارِ تحت پوشش این برنامه، کارت‌هایی معادلِ ۱۱۰۰۰۰ روپیه اندونزی (حدود ۷٫۵ دلار آمریکا در سال ۲۰۱۹) دریافت می‌کند که می‌تواند برای تهیه برنج و تخم‌مرغ در فروشگاه‌های خاص استفاده شود.

کرونـــا، نیـروی کار و حمایت اجتماعی
ششم اردیبهشت یکهزار و سیصد و نود و نه | گزارش پنجم

آیا کشورهای در حال توسعه می‌توانند هزینه گسترش طرح‌های حمایت اجتماعی را پرداخت کنند؟

تخمین هزینه گسترش طرح‌های حمایت اجتماعی در ایران با استفاده از ابزار حساب‌گر سازمان بین‌المللی کار

مطابق با توصیه‌نامهٔ (شمارهٔ ۲۰۲) سازمان بین‌المللی کار (ILO)، تأمین حداقل‌های حمایت اجتماعی مستلزم پیگیری چهار هدفِ عمده از جانب کشورهای ارائه‌دهندهٔ برنامه‌های حمایت اجتماعی می‌باشد. این چهار هدف عبارتند از:

تضمین دسترسی همگانی به مراقبت‌های بهداشتی-درمانی	هدف، تضمین وضعیتی است که در آن مراقبت‌های بهداشتی درمانی با کیفیت برای همه قابل دست‌یابی و در دسترس باشند.
تضمین امنیت درآمدی برای کودکان	هدف، تضمین وضعیتی است که در آن تمام کودکان به تغذیه و آموزش مناسب، مراقبت و دیگر کالاها و خدماتِ ضروری دسترسی داشته باشند.
تضمین امنیت درآمدی برای جمعیت فعال	هدف تضمین وضعیتی است که در آن همهٔ افراد در سن اشتغال، به‌ویژه آنان که به‌دلیل بیماری، بیکاری، بارداری و ناتوانی امکان کسب درآمد کافی را ندارند، از درآمد پایه برخوردار باشند.
تضمین امنیت درآمدی برای سالمندان	هدف، تضمین وضعیتی است که در آن جمعیت سالمند کشور از درآمد پایه برخوردار باشند.

به‌علاوه، ارزیابی میزان ضمانت اجرایی حداقل‌های حمایت اجتماعی در هر کشور، نیازمند شناسایی شکاف‌های سیاستی و معضلات اجرایی این حداقل‌ها در آن کشور، و ارزیابی شکاف‌های سیاست‌گذاری و معضلات اجرایی هر طرح، مستلزم بررسی وجوه مختلف آن طرح، یعنی میزان پوشش، کفایت، پایداری منابع مالی و کارآمدی اجرایی طرح می‌باشد.

آیا کشورهای در حال توسعه از استطاعت مالی لازم برای گسترش طرح‌های حمایت اجتماعی برخوردارند؟

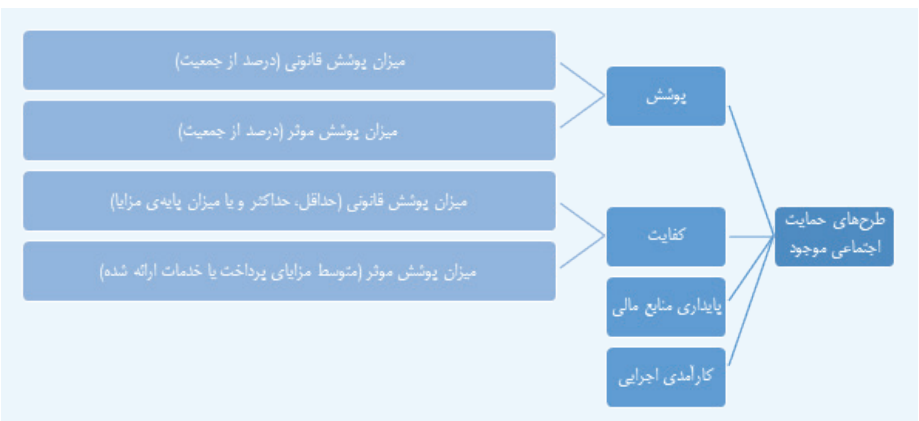
پرسش اساسی در رابطه با طرح‌های حمایت اجتماعی در کشورهای در حال توسعه و با درآمد متوسط مانند ایران، این است که آیا این کشورها از استطاعت مالی لازم برای گسترش پوشش حمایت اجتماعی و بالابردن کفایت برنامه‌های حمایتی خود برخوردارند؟ سازمان بین‌المللی کار طی دو گزارش منتشر شده در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۱۷، وضعیت بیش از ۱۰۰ کشور کم‌درآمد و با درآمد متوسط را بررسی کرده و نشان می‌دهد که بسیاری از این کشورها از منابع مالی لازم برای رسیدن به اهداف چهارگانه حمایت اجتماعی برخوردار هستند. این گزارش، پرداخت مزایا به چهار گروه خاص را مورد توجه قرار داده است: ۱. کمک هزینه برای همه‌ی کودکان، ۲. مزایای زایمان برای همه‌ی زنان، ۳. مزایای اجتماعی برای همه‌ی افرادِ دارای معلولیت‌های شدید و ۴. مستمری‌های عمومی برای سنین بالا. سطح هریک از این مزایا بر اساس خط فقر ملی تعیین شده و به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلیِ (GDP) کشورها ارائه شده است. تحلیل‌های این مقاله نشان می‌دهد که در اغلب کشورهای در حال توسعه، متوسط هزینهٔ اجرای طرح‌های حمایت اجتماعی معادل با ۱٫۶٪ از GDP آن کشورها می‌باشد. برای مثال، میانگین هزینهٔ طرح‌هایی که شامل ارائه‌ی مزایا به افراد دارای معلولیت شدید و افراد بالای ۶۵ سال (معادل با ۱۰۰٪ خط فقر ملی) می‌باشند، در این کشورها به ترتیب عبارت است از ۰٫۸٪ و ۱٫۶٪ از GDP. با این حال هزینهٔ اجرای طرح‌های حمایت اجتماعی بسته به منطقهٔ اجرای آن‌ها متفاوت است: از ۰٫۹٪ از GDP در آسیای شرقی و پاسیفیک تا بیش از ۲٪ از GDP در خاورمیانه و شمال آفریقا، اروپای شرقی و آسیای مرکزی، آمریکای لاتین، حوزه‌ی کارائیب و جنوب آسیا و نهایتاً تا ۲٫۹٪ از GDP در جنوب صحرای آفریقا.

بررسی‌های سازمان بین‌المللی کار نشان می‌دهد که گسترش طرح‌های حمایت اجتماعی در کشورهای در حال توسعه (به نحوی که همه کودکان، زنان باردار، معلولان و سالخوردگان را در بر بگیرد)، به طور متوسط تنها با ۱٫۶ درصد از تولید ناخالص داخلی این کشورها قابل انجام خواهد بود.

امروزه کشورهایی چون بوتسوانا، اندونزی و پروا زبریتانیای ۱۹۱۱ و استرالیای ۱۹۰۸، ثروت‌مندتر هستند؛ یعنی نسبت به زمانی که بریتانیا و استرالیا نظام‌های تامین اجتماعی خود را تأسیس کرده و ارائهٔ خدمات رفاه اجتماعی را آغاز کردند. همچنین، هند، فیلیپین، مراکش، جامائیکا و سودان از دانمارکِ سال ۱۸۹۲، یعنی زمانی که این کشور حمایت اجتماعی عمومی را ایجاد کرد، ثروت بیشتری دارند. بنابراین به نظر می‌رسد زمان آن فرا رسیده باشد که کشورهای در حال توسعه به ارائه‌ی نظام‌مند و همگانی خدمات رفاه اجتماعی بپردازند. اما ایجاد اراده‌ی سیاسی برای طراحی و اجرای برنامه‌های کف حمایت اجتماعی، نیازمند یک گفت‌وگوی ملی برای ارزیابی شکاف‌های سیاست‌گذاری و اجرایی است.

تجربه‌های پیشین نشان داده‌است که بحران‌هایی مانند همه‌گیری جهانی کووید-۱۹ بهترین زمان برای آغاز این گفتگوی ملی و گسترش حمایت اجتماعی هستند. پیش‌تر گفتیم که نخستین گام برای دستیابی به حمایت‌های اجتماعی گسترده‌تر، ارزیابی استطاعت مالی کشورها برای نیل به این هدف است. بدین‌منظور بخش social protection وب‌سایت سازمان بین‌المللی کار، یک ابزار حساب‌گر آنلاین طراحی کرده است که کاربران می‌توانند از طریق این ابزار سناریوهای مختلف

ارزیابی وجوه مختلف طرح‌های موجود حمایت اجتماعی



جمهوری اسلامی ایران
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
معاونت رفاه اجتماعی

توسعهٔ حمایت اجتماعی در دوران همه‌گیری کووید-۱۹ را برای کشورهای کم درآمد و با درآمد متوسط طراحی کنند. این ابزار آنلاین هزینه‌های سناریوهای طراحی شده را در قالب درصدی از تولید ناخالص ملی به نمایش درمی‌آورد و کاربران می‌توانند کشورهای مختلف، یا نتایج سناریوهای مختلف در یک کشور خاص را با هم مقایسه کنند.

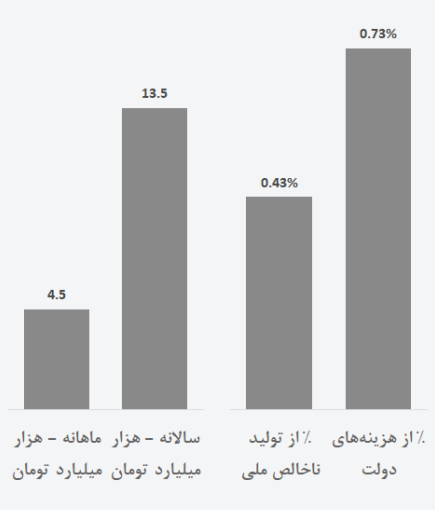
با استفاده از این ابزار حساب‌گر ما هزینه اجرای سه سناریوی فرضی را برای حمایت بیشتر از نیروی کار غیررسمی، سالخوردگان کم‌درآمد و افزایش میزان سبد حمایت غذایی خانوار در ایران بررسی کرده ایم.

سناریوی حمایت از نیروی‌کار غیررسمی و کم‌درآمد

برخی از دولت‌ها در واکنش به اپیدمی کرونا اقدام به گسترش پوشش طرح‌های جاری حمایت اجتماعی کرده‌اند. به طور مثال، اندونزی ۱۰۴ میلیون دلار اضافی به برنامه مسکن حمایتی تزریق کرده است که برای خانه‌دار شدن ۱۷۵ هزار خانوار جدید تامین اعتبار خواهد کرد. در راستای گسترش پوشش برنامه‌های حمایتی، در ایران نیز می‌توان به حمایت بیشتر از نیروی کار غیررسمی در ایام اپیدمی پرداخت. طبق داده‌های پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان، در مجموع ۴٫۵ میلیون خانوار در پنج دهک پایین درآمدی قرار دارند که در بازار کار رسمی اشتغال نداشته و تحت پوشش کمیته امداد یا بهزیستی هم نیستند. هزینه طرح حمایت از این خانوارها، طبق سناریوی زیر، ۱۳٫۵ هزار میلیارد تومان خواهد بود که ۰٫۴۳ درصد از تولید ناخالص ملی ایران است.

سناریوی حمایت از نیروی کار غیررسمی در دهک‌های پایین	
میزان پرداخت	۱ میلیون تومان
تعداد افراد تحت پوشش	۴٫۵ میلیون خانوار
مدت زمان پرداخت	۳ ماه

هزینه اجرای طرح

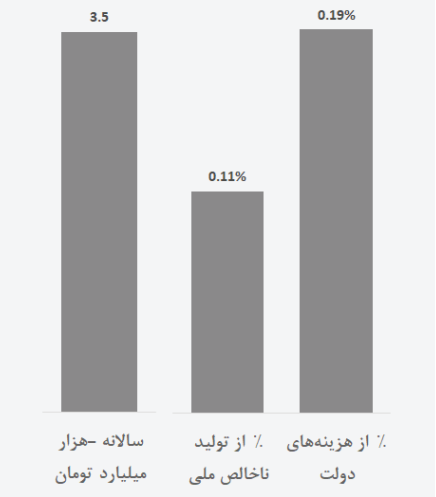


سناریوی حمایت از سالمندان

در واکنش به اپیدمی، بسیاری از کشورها برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیرشان به معرفی طرح‌های جدید و پرداخت‌های یک‌جا یا lump sum روی آورده‌اند. به طور مثال دولت اسپانیا، در دوران بحرانی فعلی، به حمایت از افراد خوداشتغال یا با شغل آزاد پرداخته و به طور میانگین ۷۰٪ از درآمد آنان را پرداخت می‌کند. در ارمنستان نیز، به سالمندانی که تنها زندگی می‌کنند سبد حمایت غذایی ارائه خواهد شد. طبق داده‌های پایگاه رفاه ایرانیان، در کشور ما ۲.۳ میلیون نفر از افراد بالای ۶۵ سالی که حقوق بازنشستگی دریافت نمی‌کنند در پنج دهک پایین درآمدی قرار دارند. هزینه حمایت از این افراد، طبق سناریوی زیر، ۳٫۴۵ هزار میلیارد تومان خواهد بود که ۰٫۱۱ درصد از تولید ناخالص داخلی ایران است.

حمایت از سالمندان بدون درآمد در پنج دهک پایین	
میزان پرداخت	۱٫۵ میلیون تومان در سه قسط
تعداد افراد تحت پوشش	۲٫۳ میلیون سالمند
مدت زمان پرداخت	یک بار

هزینه اجرای طرح



امروزه کشورهایی چون بوتسوانا، اندونزی و پرو از بریتانیای ۱۹۱۱ و استرالیای ۱۹۰۸، یعنی زمانی که بریتانیا و استرالیا نظام‌های تامین اجتماعی خود را تأسیس کردند، و همچنین، هند، فیلیپین، مراکش، جامائیکا و سودان از دانمارکِ سال ۱۸۹۲، یعنی زمانی که دانمارک حمایت اجتماعی عمومی را ایجاد کرد، ثروتمندتر هستند.

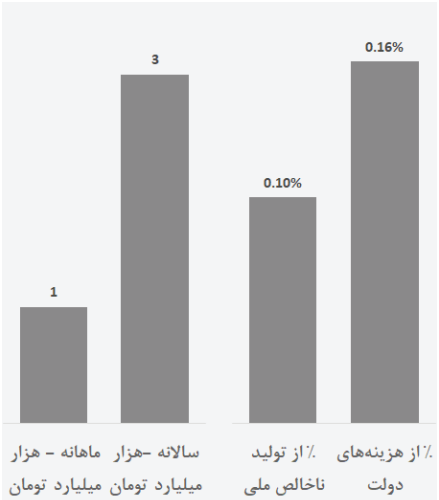
بخش social protection وب‌سایت سازمان بین‌المللی کار، یک ابزار حساب‌گر آنلاین طراحی کرده است که کاربران می‌توانند از طریق این ابزار سناریوهای مختلف توسعهٔ حمایت اجتماعی در دوران همه‌گیری کووید-۱۹ را برای کشورهای کم درآمد و با درآمد متوسط طراحی کرده و در قالب درصدی از تولید ناخالص ملی این کشورها ارائه دهند.

سناریوی افزایش موقت بسته حمایت غذایی

بسیاری از کشورها مانند ترکیه، آرژانتین و کلمبیا، در پاسخ به فشارهای اقتصادی مضاعف در دوران بحران کرونا، به افزایش موقت سقف طرح‌های موجود حمایت اجتماعی روی آورده‌اند. به طور مثال در ترکیه کمترین میزان حقوق بازنشستگی در دوران همه‌گیری کووید-۱۹ به ۲۳۲ دلار افزایش پیدا کرده و برخی از مزایایی که به این افراد تعلق می‌گیرند نیز زودتر پرداخت خواهد شد. هزینه افزایش موقت میزان بسته حمایت غذایی، طبق سناریوی زیر، ۳ هزار میلیارد تومان خواهد بود که ۰٫۱۶ درصد از تولید ناخالص ملی ایران است.

افزایش موقت میزان بسته حمایت غذایی برای خانوارهای بسیار کم درآمد	
میزان پرداخت	افزایش ۲۰۰ هزارتومانی بسته حمایت غذایی
تعداد افراد تحت پوشش	۵ میلیون خانوار
مدت زمان پرداخت	۳ ماه

هزینه اجرای طرح



ابتکار عمل دولت اندونزی: برنامه حمایت غذایی و شرکت در دوره‌های کارآموزی با یارانه دولتی

اندونزی مجمع‌الجزایری با ۲۶۸ میلیون نفر جمعیت و با تولید ناخالص داخلیِ معادل ۱٫۰۴۲ تریلیون دلار، تا روز بیست‌وچهارم آوریل ۷۷۷۵ مورد ابتلا به ویروس کرونا را ثبت کرده است که این تعداد، یکی از بیشترین میزان‌های رشد تعداد مبتلایان در میان کشورهای جنوب شرقی آسیا محسوب می‌شود. دولت اندونزی برای مقابله با این بحران بسته‌ای حمایتی با بودجهٔ ۲۴٫۶ میلیارد دلار را به اقداماتی چون تأمین تجهیزات پزشکی، محافظت از کارکنان حوزهٔ درمان، معافیت از مالیات‌بر درآمد برای نیروی‌کار بخش صنعتی، تعویق بازپرداخت وام‌های اعطاشده به کسب‌وکارهای متأثر از بحران کووید-۱۹ ، کمک مالی به بنگاه‌های اقتصادی کوچک‌مقیاس و ... اختصاص داده است. در کنار همهٔ این اقدامات، دولت اندونزی دو ابتکار خود در زمینهٔ طرح‌های حمایت اجتماعی، یعنی برنامهٔ حمایت غذایی و طرح اعطای کارت کارآموزی با یارانهٔ دولتی را نیز گسترش داده است.

برنامهٔ حمایت غذایی

ابتکار توزیع برنج یارانه‌ای نخستین بار پس از بحران سال ۹۸ - ۱۹۹۷ در اندونزی، با هدف جبرانِ کاهشِ سریعِ قدرتِ خرید مردم، به اجرا درآمد. این یارانه در ابتدا به هر خانوار ۱۵ کیلوگرم برنج به ارزش حدودی ۲۴۰۰۰ روپیه اندونزی (حدود ۵ دلار آمریکا در سال ۲۰۰۰) اختصاص داده بود.

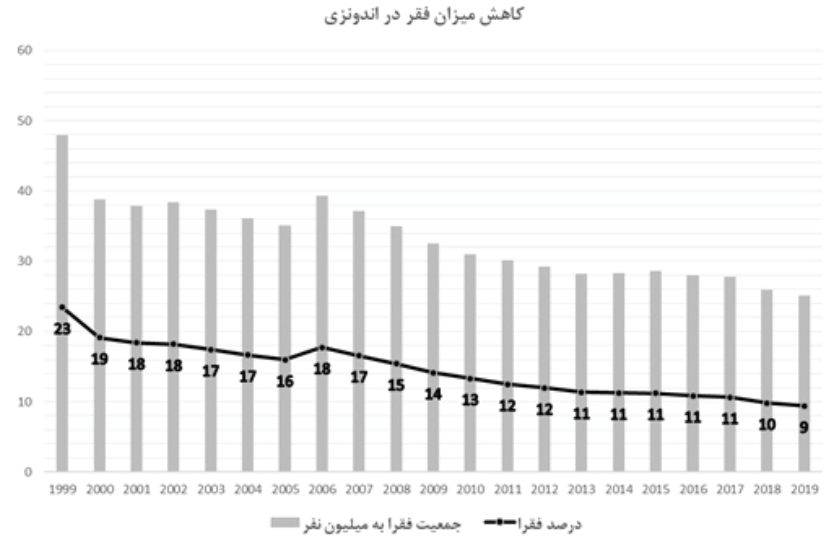
از سال ۲۰۱۳ وزارت امور اجتماعی تصمیم گرفت، به جای توزیع مستقیم برنج، به توزیع کارت‌های الکترونیکی حاوی اعتبار خرید برنج و تخم مرغ روی آورد. برنامه جایگزین کردن کارت‌های الکترونیکی، ابتدا از شهرهای بزرگ شروع شد و به آرامی گسترش یافت تا در سال ۲۰۱۹ کل کشور را دربر گرفت. هم‌اکنون، هر خانوار تحت پوشش، کارت‌هایی معادل ۱۱۰۰۰۰ روپیه اندونزی (حدود ۷٫۵ دلار آمریکا در سال ۲۰۱۹) دریافت می‌کند که می‌تواند برای تهیه برنج و تخم‌مرغ در فروشگاه‌های خاص استفاده شود.

از طرفی از سال ۲۰۱۷، دولت اندونزی برای اجرای برنامه حمایت غذایی و سایر خدمات مساعدتی خود، به استفاده از سیستم جامع اطلاعات رفاه اجتماعی روی آورده است. کاربران این سیستم شامل بیش از ۱۰ وزارت‌خانه یا نهاد، ۳۴ استانداری، و ۵۱۴ شهرداری/فرمانداری با اپراتورهایی در بیش از ۸۰ هزار روستا می‌شود. این پایگاه شامل اطلاعات (نام و آدرس) خانوارهایی است که چهل درصد پایینی جمعیت را به‌لحاظ پایگاه اجتماعی-اقتصادی تشکیل می‌دهند و تا جولای ۲۰۱۹ اطلاعات مربوط به ۲۷ میلیون خانوار، ۲۹٫۱ میلیون خانواده و ۹۸٫۱ میلیون نفر (از مجموع ۲۶۸ میلیون نفر، ۳۷٪ جمعیت) در این پایگاه ثبت شده است.

شایان ذکر است که اجرای برنامه‌های مساعدت اجتماعی در اندونزی، کشوری که ۵۵٪ از نیروی کار آن در بخش غیررسمی شاغل‌اند، به مرور زمان به کاهش فقر کمک کرده است. در سال ۲۰۰۰ شمار افراد فقیر در اندونزی ۳۸٫۷ میلیون نفر، یعنی در حدود ۱۹ درصد جمعیت، بود، اما در نتیجهٔ ایجاد و توسعهٔ برنامه‌های مساعدت اجتماعی، درصد جمعیت فقیر در سال ۲۰۱۹ به زیر ده درصد کاهش یافت.

بودجهٔ طرح کارآموزی رایگان برای سال ۲۰۲۰، معادل با ۷۵۲٫۲۴ میلیون دلار بوده و جمعیت هدف آن ۲ میلیون نفر را دربرمی‌گیرد. دولت اندونزی برای تقبل هزینه‌های اسکان‌دهی و حمل‌ونقل کارآموزان طی این دوره، به هر نفر ۳۴٫۳۲ دلار اختصاص می‌دهد.

اعطای کارت دورهٔ کارآموزی با یارانهٔ دولتی

دیگر برنامهٔ حمایتی دولت اندونزی برای کاهش تأثیرات اقتصادی همه‌گیری کووید-۱۹ گسترش اعطای کارت‌های دورهٔ کارآموزی با یارانهٔ دولتی می‌باشد که امکان مهارت‌آموزی رایگان را برای دارندگان‌شان فراهم می‌سازند. اجرای این برنامه در دورهٔ شیوع ویروس کرونا، معطوف به مناطقی خواهد بود که اقتصاد مبتنی‌بر گردشگری آن‌ها در اثر بحران کرونا و کاهش رفت‌وآمد گردشگران چینی، به شدت آسیب دیده است. افراد ساکن در این مناطق که با بروز همه‌گیری بیکار شده‌اند، می‌توانند درخواستی برای دریافت کارت کارآموزی رایگان ثبت کنند و با شرکت در این دوره، توان رقابتی خود را برای یافتن مشاغل جدید پرورش دهند. هدف از اعطای کارت‌های کارآموزی با یارانهٔ دولتی، در دسترس قرار دادن امکان مهارت‌آموزی رایگان برای افراد بیکارشده و افراد جویای کار است تا بدین طریق فقدان مهارت لازم برای کار در صنعت در میان فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها را نیز جبران کند. بودجهٔ این برنامه برای سال ۲۰۲۰، معادل با حدود ۷۵۰ میلیون دلار بوده و جمعیت هدف آن ۲ میلیون نفر را دربرمی‌گیرد. دولت اندونزی برای تقبل هزینه‌های اسکان‌دهی و حمل‌ونقل کارآموزان طی این دوره، به هر نفر معادل ۳۵ دلار اختصاص می‌دهد.

در نمودار زیر کاهش میزان فقر از ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۹ به نمایش درآمده است. خط سیاه نشان‌دهنده درصد فقرا و میله‌ها نشان‌دهنده جمعیت فقیر به میلیون نفر است. همان طور که نمودار نشان می‌دهد میزان فقر در این کشور در سال آخر قرن بیست و سال‌های ابتدایی قرن ۲۱ در اوج خود بوده و علی‌رغم نوسان‌های سالانه روند کاهشی داشته‌است.