

گزارش نظارتی اجرای احکام مربوط به ساماندهی سیاست‌های حمایتی و محرومیت‌زدایی موضوع تبصره «۱۷» قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۲۰۰۵۰

کد موضوعی: ۲۳۰

عنوان گزارش: گزارش نظارتی اجرای احکام مربوط به ساماندهی سیاست‌های حمایتی و محرومیت‌زدایی موضوع تبصره «۱۷» قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲

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

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی ■، راهبردی □

تهیه و تدوین کنندگان: شهاب‌الدین فولادی مقدم، سیدمجتبی میرپنجی

ناظران علمی: سیدهادی موسوی نیک، سیدمحمدحسین فاطمی، سیدعباس پرهیزکاری

اظهار نظر کنندگان: محمدباقر امتی، محمدرضا تهمک (دفتر مطالعات اجتماعی)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: لیلا مؤمنی، فرشاد کرمی، احسان آزمون‌نیا (پژوهشگران حوزه رفاه و تأمین اجتماعی)

صفحه‌آرا: سمیرا صادقی عسکری

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. محرومیت‌زدایی
۲. فقرزدایی
۳. سیاست‌های حمایتی
۴. ساماندهی
۵. قانون بودجه



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۰۴/۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۷/۲

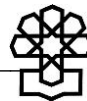
به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	خلاصه مدیریتی
۴	۱. مقدمه
۵	۲. بند «و» تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۴۰۱
۶	۲-۱. هدف اولیه
۶	۲-۲. قرابت قانونی
۸	۲-۳. روند اجرایی
۱۰	۲-۴. جمع‌بندی بخش اول
۱۲	۳. بند «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۴۰۱
۱۳	۳-۱. هدف اولیه
۱۴	۳-۲. روند اجرایی
۱۵	۳-۳. جمع‌بندی بخش دوم
۱۶	۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۷	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۶	جدول ۱. اطلاعات محتوای بند «و» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱
۸	جدول ۲. قوانین کشور با موضوع ساماندهی و تجمیع اطلاعات سیاست‌های حمایتی
۱۰	جدول ۳. روند تقنینی و اجرایی بند «و» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱
۱۴	جدول ۴. اطلاعات محتوایی بند «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱
۱۵	جدول ۵. روند تقنینی و اجرایی بند «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱



گزارش نظارتی اجرای احکام مربوط به ساماندهی سیاست‌های حمایتی و محرومیت‌زدایی موضوع تبصره (۱۷) قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲

چکیده

با وجود دستاوردهای چشمگیر فقرزدایی و محرومیت‌زدایی در ایران، همچنان کشور در مسیر از بین بردن فقر و محرومیت از جامعه، با نقطه مطلوب فاصله دارد. این درحالی است که نهادهای متعددی با صرف هزینه‌های قابل توجه در حوزه رفاهی فعال هستند. براساس آسیب‌شناسی‌های انجام شده، عدم هماهنگی اجزای نظام رفاهی یکی از عواملی است که سبب شده کارایی سیاست‌های فقرزدایی و محرومیت‌زدایی در کشور مورد تردید قرار گیرد. در راستای رفع این نقیصه، مجلس شورای اسلامی بندهای «و» و «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و بندهای «ج» و «ح» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ را به‌منظور ساماندهی، انتظام‌بخشی، ارتقای شفافیت، توزیع عادلانه، اجتناب از رویکرد جزیره‌ای، نیازمندی‌یابی فعال، اصلاحات فرایندی و عدالت‌محوری در سیاست‌های فقرزدایی و محرومیت‌زدایی تصویب کرده است. راهبرد اصلی این دو بند از تبصره «۱۷» قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲، تجمیع اطلاعات فعالیت‌های فقرزدایی و محرومیت‌زدایی نهادهای فعال در این حوزه در دو پایگاه اطلاعات و داده، نزد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است. نتایج بررسی عملکرد دولت در اجرای این دو بند از تبصره «۱۷» قوانین بودجه سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ نشان می‌دهد که دولت در راه‌اندازی پایگاه داده برای تجمیع اطلاعات سیاست‌های حمایتی نهادهای دولتی، عمومی و خصوصی در مسیر فقرزدایی و همچنین تجمیع اطلاعات نهادهای فعال در حوزه محرومیت‌زدایی موفق عمل نکرده و با وجود گذشت دو سال فرایند اجرای قانون معطل مانده است.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

در غیاب یک نظام اطلاعات کامل رفاهی، اجرای برنامه‌های فقرزدایی علاوه بر آنکه می‌تواند به ائتلاف منابع منجر شود، ممکن است عادلانه بودن تخصیص منابع میان گروه‌های هدف شامل فقرا و محرومین یا منطبق بر اولویت‌های اصلی بودن آن را هم با چالش مواجه کند. ائتلاف منابع و بی‌عدالتی در سیاست‌های فقرزدایی و محرومیت‌زدایی عمدتاً از رویکرد جزیره‌ای نهادهای فعال و خطاهای شدید در شناسایی فقر و محرومیت سرچشمه می‌گیرد. در حقیقت سازماندهی و استفاده از پایگاه اطلاعات با داده‌های تجمیع شده در کنار برخی اصلاحات فرایندی که خود می‌تواند با اتکا به داده‌ها امکان‌پذیر شود، رمز کارایی سیاست‌های فقرزدایی و محرومیت‌زدایی است. با درک اهمیت این موضوع نظام قانونگذاری کشور در سال‌های اخیر تلاش کرده است به وسیله تصویب برخی قوانین در این راستا گام بردارد از جمله در بندهای «و» و «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و بندهای «ج» و «ح» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به‌صورت مجزا به موضوع ساماندهی سیاست‌های حمایتی و محرومیت‌زدایی از طریق تشکیل و توسعه پایگاه‌های اطلاعاتی مرتبط و برخی اصلاحات فرایندی مرتبط به‌منظور فقرزدایی و محرومیت‌زدایی پرداخته شده است. در بندهای «و» و «ج» تبصره «۱۷» قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ با هدف ساماندهی سیاست‌های حمایتی به موضوع تجمیع اطلاعات نهادهای دولتی، عمومی و خصوصی که در حوزه فقرزدایی فعال هستند، پرداخته شده است. همچنین بندهای «ع» و «ح» تبصره «۱۷» قوانین بودجه سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ نیز تجمیع اطلاعات نهادهای فعال در حوزه محرومیت‌زدایی در قالب پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان را مورد تأکید قرار داده است.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

- بند «و» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ در قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۲ نیز با تغییرات اندکی همچون تغییر در ضمانت اجرایی تکرار شده، اما در لایحه و متعاقب آن در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ حذف شده است. هرچند می‌توان حذف این بند در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ را ناشی از اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی دانست، اما دولت موضوع بندهای «و» و «ج» تبصره «۱۷» قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ را در لایحه «تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳)» نیز نیاورده است. با توجه به اهمیت هدف مورد نظر تبصره مذکور و ضرورت ساماندهی سیاست‌های حمایتی، لازم است مشخص شود که این عدم تکرار از نظر دولت به‌خصوص وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی چه معنایی دارد؟ آیا نیاز گذشته رفع شده است؟ همین موضوع در خصوص بندهای «ع» و «ح» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ نیز صادق است.
- با وجود تکرار قانون بند «و» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و در سایر قوانین بودجه سنواتی و به‌رغم تلاش‌های اولیه، دولت در اجرای این بند از قانون موفق نبوده است.



- با توجه به اینکه سامانه تجميع اطلاعات حمايتی نهادها توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی راه‌اندازی نشده است، مؤسسات خيريه خصوصي همچنان به رويه‌های غيرشفاف گذشته از معافيت مالیاتی سازمان مالیاتی موضوع بند «ط» ماده (۱۳۹) قانون مالیات‌های مستقیم بهره‌مند می‌شوند.
- در خصوص بند «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و بند «ح» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ سامانه مورد نظر راه‌اندازی نشده و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تنها به راه‌اندازی یک داشبورد اطلاعاتی بسنده کرده که با اهداف اوليه این قانون فاصله داشته و می‌توان گفت اجرای این بند از قانون موفق نبوده است.
- سازمان برنامه و بودجه کشور هیچ‌گونه خدماتی از پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان در راستای تخصیص اعتبارات محرومیت‌زدایی دریافت نکرده است.

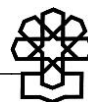
پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی سایر اقدامات خود برای پنجره واحد خدمات حمايتی را معادل اجرای دو بند مذکور از قوانین بودجه تعریف کرده است. از این رو، لازم است نسبت بند «و» و بند «ح» تبصره «۱۷» قوانین بودجه سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ با پنجره واحد خدمات حمايتی تبیین شده و ابهامات پیش آمده رفع شود.
- پیشنهاد می‌شود که در روند راه‌اندازی و تکمیل داده‌های پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بازنگری کرده و به مسیر اصلی متناسب با اهداف اوليه بند «ع» و بند «ح» تبصره «۱۷» قوانین بودجه سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ برگردد؛ به نحوی که مبنای توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی در سازمان برنامه و بودجه قرار گیرد.
- پیشنهاد می‌شود مفاد بندهای ذکر شده در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ به‌عنوان قانون دائمی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

۱. مقدمه

زدودن فقر از چهره جامعه یکی از اهداف متعالی سیاستگذاری رفاهی است که ریشه در هنجارها و ارزش‌های حاکم بر جامعه ایرانی دارد و از این‌رو است که سیاست‌های حمایتی و فقرزدایی قربات‌های نزدیکی با آرمان‌های انقلاب اسلامی پیدا کرده است. به همین دلیل، قوانین برنامه‌های توسعه و قوانین بودجه سنواتی تلاش‌هایی در جهت ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت در ایران داشته‌اند. اقدامات مقابله با فقر در ایران تنها محدود به قوانین رسمی و بودجه‌ای نمی‌شود و علاوه بر نهادهای دولتی، بسیاری از فعالیت‌های فرابودجه‌ای از طریق نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای خصوصی در چارچوب اهداف نظام حمایتی و محرومیت‌زدایی در کشور در حال خدمات‌رسانی به جامعه هدف هستند.

سیاست‌های مقابله با فقر دو گونه از فقر را مورد هدف قرار می‌دهند؛ اول، فقر ناشی از کمبود درآمد خانوار که به فقر درآمدی معروف است و دیگری فقر ناشی از کمبود امکانات و خدمات که معادل محرومیت شناخته می‌شود. از یک‌سو وسعت فقر درآمدی به دلیل شرایط نامطلوب اقتصادی در نیمه دوم دهه ۹۰ فشار بسیار زیادی را بر نظام حمایتی کشور وارد کرده به گونه‌ای که نرخ فقر در سال ۱۳۹۶ افزایش داشته و از سال ۱۳۹۸ به بعد در حدود ۳۰ درصد تثبیت شده است [۱]. از سوی دیگر، با وجود دستاوردهای ارزشمند در محرومیت‌زدایی در چهار دهه گذشته همچنان کشور از نقطه مطلوب فاصله دارد. با این حال، نظام تصمیم‌گیری مقابله با فقر و محرومیت در کشور به‌رغم محدودیت‌های فراوان منابع مالی، اعتبارات قابل توجهی را در این حوزه هزینه می‌کند. در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ حدود ۱۰۸ هزار میلیارد تومان برای اهداف محرومیت‌زدایی و حدود ۶۴۳ هزار میلیارد تومان برای اهداف حمایتی پیش‌بینی شده است. این ارقام فارغ از تسهیلات بانکی به‌منظور توانمندسازی نیازمندان و همچنین مبالغ نهادهای عمومی و خصوصی در جهت مقابله با فقر در کشور است. یکی از چالش‌های اصلی در سال‌های اخیر، نحوه تخصیص و هزینه‌کرد چنین مبالغی برای زدودن چهره فقر و محرومیت از کشور بوده است. توزیع عادلانه به‌نحوی که حمایت‌ها به فقیرترین فقرا اصابت کند و منابع محرومیت‌زدایی به محروم‌ترین مناطق اختصاص یابد، همواره محل بحث بوده است. در همین راستا، در کنار فعالیت‌هایی که به تأمین منابع برای فقرزدایی می‌پردازد، تلاش‌هایی برای تقویت تنظیم‌گری و سیاستگذاری در نظام حمایتی و محرومیت‌زدایی نیز انجام گرفته است. بندهای «و» و «ع» از تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ یکی از این تلاش‌هاست که با هدف ساماندهی، انتظام‌بخشی، شفافیت، توزیع عادلانه، اجتناب از رویکرد جزیره‌ای نهادهای فعال و نیازمندیابی فعال در سیاست حمایتی و محرومیت‌زدایی تدوین شده است [۲]. این دو بند که در سال‌های دیگر نیز در قوانین بودجه تکرار شده‌اند، نشان از درک سیاستگذار از اهمیت پایگاه داده و اطلاعات برای تصمیم‌گیری در فرایند فقرزدایی دارد. بن‌مایه اصلی این دو بند از قانون بودجه سال ۱۴۰۱، تجمیع و شفافیت اطلاعات خدمات حمایتی تمامی نهادها برای مقابله با فقر و محرومیت‌زدایی در دو سامانه مجزا است که می‌تواند ضمن ارائه تصویری واضح از فقر در کشور، اساس سیاستگذاری قرار گرفته و در نهایت، مبنای مستحکمی برای تخصیص منابع و ارزیابی عملکرد سیاست‌های مقابله با فقر و محرومیت ارائه دهد. با توجه به اهمیت این موضوع، این احکام در بندهای «ج» و «ح» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ نیز تکرار شدند.



نظر به اهمیتی که دو بند «و» و «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ در جهت سیاست‌های فقرزدایی دارد، گزارش حاضر سعی دارد عملکرد اجرایی دولت در خصوص دو بند مذکور را بررسی کرده و میزان موفقیت دولت برای ایجاد زیرساخت سیاستگذاری در حوزه فقرزدایی و محرومیت‌زدایی را ارزیابی کند. بدین‌منظور دو بند «و» و «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به‌صورت مجزا بررسی شده است. در هر بخش ابتدا تحلیل محتوایی قانون صورت گرفته، سپس قوانین مرتبط (در صورت موجود بودن) جمع‌آوری شده‌اند. درنهایت روند اجرایی قانون روایت شده و در قسمت جمع‌بندی هر بخش قضاوتی درخصوص اجرای مواد قانونی مذکور ارائه شده است.

۲. بند «و» تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۴۰۱

به‌منظور ساماندهی و کارآمدسازی سیاست‌های حمایتی، کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران از جمله نهادهای عمومی غیردولتی و بنیادها که به هر شکل از اقشار آسیب‌پذیر حمایت می‌کنند، مکلفند تمامی حمایت‌ها و کمک‌های خود را با لحاظ محرمانگی آن به تفکیک شماره ملی فرد دریافت‌کننده حمایت، در سامانه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ثبت نمایند. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی و دولتی مکلفند تسهیلات قرض‌الحسنه پرداخت شده را به تفکیک شماره ملی در سامانه مذکور ثبت نمایند و هرگونه پرداخت بر مبنای اطلاعات مندرج در این سامانه خواهد بود. چنانچه مدیران دستگاه‌های مشمول ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران از اجرای این بند استنکاف نمایند، مشمول مجازات حبس تعزیری درجه پنج موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی می‌گردند. برخورداری هزینه‌های حمایتی پرداختی مؤسسات خیریه غیردولتی و خصوصی به اشخاص، از معافیت‌های مالیاتی بند «ط» ماده (۱۳۹) قانون مالیات‌های مستقیم علاوه بر تکالیف موضوع این ماده، منوط به ثبت اطلاعات آن در سامانه مذکور است. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است امکان ثبت اطلاعات انجام شده و همچنین استعلام استحقاق‌سنجی افراد را برای مؤسسات خیریه مردم‌نهاد با رعایت محرمانگی اطلاعات نیز فراهم نماید.

اجرای حکم این بند درخصوص کمیته امداد امام خمینی(ره) منوط به اذن مقام معظم رهبری (مدظله العالی) است.

آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر تعیین نحوه ارقام مورد نیاز ثبت اطلاعات، نحوه واگذاری اطلاعات سامانه به دستگاه‌های اجرایی و نهادهای حمایت‌کننده برای مواردی مانند استعلام استحقاق‌سنجی، توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه می‌شود و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.^۱

۱-۲. هدف اولیه

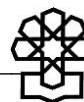
در راستای ساماندهی سیاست‌های مقابله با فقر درآمدی، بند «و» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ تمامی نهادهای دولتی و غیردولتی را ملزم به ثبت اطلاعات فعالیت‌های حمایتی همراه با کد ملی دریافت‌کننده حمایت در یک سامانه نزد وزارت رفاه از طریق مرکز ملی تبادل اطلاعات در پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان می‌کند. این موضوع باعث تکمیل هرچه بیشتر پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان برای سیاستگذاری خواهد شد. همچنین اطلاعات کامل تسهیلات قرض‌الحسنه‌ای که به‌منظور حمایت توسط سیستم بانکی کشور پرداخت می‌شود، توسط بانک مرکزی در این سامانه ثبت می‌شود. قانونگذار مجازات حبس تعزیری برای مدیران (در صورت استنکاف از قانون) را به‌عنوان ضمانت اجرایی این بند از تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ قرار داده است. علاوه بر حمایت‌های نهادهای دولتی و عمومی غیردولتی، شرط برخورداری مؤسسات خیریه خصوصی از معافیت مالیاتی، مشروط به ثبت اطلاعات حمایت‌ها در سامانه مذکور شده است. در جدول ۱ سعی شده تقسیم‌بندی در مورد هدف اصلی، راهبرد و اطلاعات تکمیلی این بند از تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ ارائه شود.

جدول ۱. اطلاعات محتوای بند «و» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱

قانون	هدف	راهبرد	وظایف مشخص شده	توضیحات
بند «و» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱	ساماندهی سیاست‌های حمایتی	ثبت حمایت‌های تمامی نهادهای حمایتی دولتی و غیردولتی در پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان از طریق مرکز ملی تبادل اطلاعات	<ul style="list-style-type: none"> نوشتن آیین‌نامه اجرایی توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی راه‌اندازی سامانه توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ثبت اطلاعات توسط دستگاه‌های فعال در حوزه سیاست‌های حمایتی ثبت اطلاعات توسط نهادهای مردم‌نهاد 	<ul style="list-style-type: none"> تسهیلات قرض‌الحسنه پرداختی به‌وسیله بانک مرکزی در پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان ثبت شود. برخورداری مؤسسات خیریه غیردولتی و خصوصی از معافیت مالیاتی منوط به ثبت در سامانه است. مجازات حبس تعزیری برای مدیران دستگاه‌های اجرایی مشمول در صورت استنکاف از این قانون

۲-۲. قرابت قانونی

تبصره‌های تنظیمی قوانین بودجه عمدتاً در دو دسته تقسیم‌بندی می‌شوند؛ یا از یک نیاز اجرایی متولد شده‌اند و یا اینکه در دل قوانین بالادستی و یا قوانین موضوعه ریشه داشته و به‌منظور جزئی کردن روند اجرا، وارد قوانین بودجه شده‌اند. از آنجاکه ساماندهی سیاست‌های حمایتی از دیرباز دغدغه تصمیم‌گیران حوزه رفاه و اقتصاد بوده است؛ لذا می‌توان بند «و» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ را جزء دسته دوم از تبصره‌های قوانین بودجه قرار داد. با تحلیلی که از محتوای این بند از تبصره «۱۷» ارائه شده می‌توان قوانینی که به‌لحاظ مضمون به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم



به بند مذکور نزدیک هستند را شناسایی کرد. جدول ۲، تعدادی از قوانین کشور با موضوع ساماندهی و تجمیع اطلاعات سیاست‌های حمایتی را گزارش کرده است. پیشگام این حوزه، «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۸۳» بوده که در دو ماده (۶) و (۱۶) به این موضوع پرداخته است. ماده (۶) به موضوع ساماندهی و هماهنگی در حوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی پرداخته و ماده (۱۶) به تشکیل پایگاه اطلاعاتی نظام جامع تأمین اجتماعی برای هر سه‌لایه تأکید دارد. قانون برنامه ششم توسعه نیز لزوم تشکیل پایگاه اطلاعات و سامانه و پنجره واحد خدمات رفاه و تأمین اجتماعی برای ساماندهی به سیاست‌های حمایتی را درک کرده و در ماده (۸۱) به‌عنوان بخش جدایی‌ناپذیر از نظام تأمین اجتماعی چندلایه به آن اشاره کرده است. تجربه دیگر قانونگذاری در این حوزه مربوط به قانون «برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور مصوب ۱۴۰۰» بوده که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را مکلف به ثبت و ساماندهی فهرست کلیه افراد دریافت‌کننده کمک‌های حمایتی از محل بودجه عمومی کرده است. تأکیدهای قانونی و سیاستی بر اهمیت داده‌ها در سیاست‌های رفاهی در همین‌جا به اتمام نرسیده و در بند «۲» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری در سال ۱۴۰۱ نیز بر «شکل‌دهی پایگاه اطلاعات» تأکید شده است. به همین دلیل است که قانون برنامه هفتم پیشرفت مصوب سال ۱۴۰۳، در راستای اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، راهکار ساماندهی به سیاست‌های حمایتی را پنجره واحد خدمات حمایتی و تشکیل پرونده الکترونیک رفاهی افراد دانسته است. آیین‌نامه پنجره خدمات حمایتی که توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران رسیده، محتوای یکسانی با بند «ب» ماده (۳۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت^۱ داشته که در این آیین‌نامه بر اتصال این پنجره به پایگاه رفاه ایرانیان تأکید شده است. همان‌طور که مشخص است تجمیع اطلاعات حمایتی برای شناسایی نیازمندان و پویایی نظام حمایتی در زنجیره ارائه خدمات حمایتی از دیرباز دغدغه سیاستگذاران حوزه رفاه و تأمین اجتماعی بوده و در طول سال‌های دهه ۸۰ تاکنون همواره تلاش‌هایی برای رسیدن به یک پایگاه اطلاعات منسجم و کامل داشته‌اند.

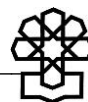
۱. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با رعایت جزء «۳» بند «الف» ماده‌واحد قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور مصوب ۱۴۰۰/۴/۱، پنجره واحد خدمات حمایتی و پرونده الکترونیک رفاهی افراد یا خانوار را به‌طور کامل راه‌اندازی کند. دستگاه‌های اجرایی که به هر شکل از افشار آسیب‌پذیر حمایت می‌کنند؛ مکلفند تمامی حمایت‌های نقدی و غیرنقدی خود را از طریق این پنجره ارائه دهند. متقاضیان دریافت حمایت‌ها نیز باید از این طریق برای دریافت حمایت‌های مذکور اقدام کنند.

جدول ۲. قوانین کشور با موضوع ساماندهی و تجمیع اطلاعات سیاست‌های حمایتی

متن قانون	قانون
هماهنگی در حوزه‌ها: ساماندهی و هماهنگی فعالیت‌ها و خدمات در هر یک از حوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی در جهت افزایش کارآمدی و پوشش کامل‌تر فعالیت دستگاه‌ها، به‌نحوی که از هم‌پوشانی و تداخل فعالیت آنها جلوگیری گردد.	ماده (۶) بند «الف» قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳
تشکیل پایگاه اطلاعاتی نظام جامع تأمین اجتماعی به‌منظور جمع‌آوری و پردازش اطلاعات مربوط و تعیین شاخص‌های ذی‌ربط در حوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی.	ماده (۱۶) بند «م» قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳
دولت مکلف است در اجرای بند «۴۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم، نسبت به تدوین برنامه، برقراری، استقرار و روزآمدسازی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی چندلایه مشتمل بر حوزه امدادی، حمایتی و بیمه‌های اجتماعی به‌جز سلامت با رعایت سطح‌بندی خدمات در سطوح پایه، مازاد و مکمل براساس غربالگری اجتماعی و آزمون وسع و نیازمندیابی فعال و مبتنی بر سطح دستمزد یا درآمد افراد و خانواده اقدام و پس از طی مراحل قانونی مطابق بودجه سنواتی به اجرا درآورد و به‌منظور ساماندهی منابع و مصارف مربوط به یارانه‌های اجتماعی، رفع هم‌پوشانی‌ها، دسترسی عادلانه به خدمات، اجرای این نظام از طریق ایجاد پایگاه اطلاعات، سامانه و پنجره واحد خدمات رفاه و تأمین اجتماعی و مبتنی بر شکل‌گیری پرونده الکترونیک رفاه و تأمین اجتماعی با تبعیت از پرونده الکترونیک سلامت ایرانیان موضوع ماده (۸۴) این قانون برای تمامی آحاد جامعه صورت می‌پذیرد و کلیه سازمان‌ها، صندوق‌ها، نهادها و دستگاه‌های اجرایی فعال در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی که به هر نحوی از انحا از بودجه دولتی و عمومی استفاده می‌کنند و یا از دولت مجوز فعالیت دریافت می‌نمایند، مکلفند طبق ضوابط قانونی از این نظام تبعیت کنند.	ماده (۸۱) قانون برنامه ششم توسعه مصوب سال ۱۳۹۵
ثبت و ساماندهی فهرست کلیه افراد دریافت‌کننده کمک‌های حمایتی از محل بودجه عمومی در سامانه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌همراه شناسه پرداخت با رعایت سطوح دسترسی.	جزء «۳» بند «الف» قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور مصوب ۱۴۰۰
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با رعایت جزء «۳» بند «الف» ماده واحده قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور مصوب ۱۴۰۰/۴/۱، پنجره واحد خدمات حمایتی و پرونده الکترونیک رفاهی افراد یا خانوار را به‌طور کامل راه‌اندازی کند. دستگاه‌های اجرایی که به هر شکل از اقشار آسیب‌پذیر حمایت می‌کنند مکلفند تمامی حمایت‌های نقدی و غیرنقدی خود را از طریق این پنجره ارائه دهند. متقاضیان دریافت حمایت‌ها نیز باید از این طریق برای دریافت حمایت‌های مذکور اقدام کنند.	بند «ب» ماده (۳۱) برنامه هفتم توسعه مصوب سال ۱۴۰۳

۲-۳. روند اجرایی

- موضوع تجمیع اطلاعات حمایت‌های دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادهای عمومی و خصوصی ابتدا در بند «ح» تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۳۹۹ مطرح شد. در مرحله نخست در سال ۱۳۹۹ دستورالعملی برای مؤسسات خیریه خصوصی به‌منظور پرداخت‌های نقدی به‌صورت ساتنا و پایا با ثبت شناسه پرداخت ۱۴ رقمی تهیه شد. این رویه‌ای بود که دستگاه‌های اجرایی دولتی نیز برای پرداخت‌های حمایتی رعایت می‌کردند.



• در سال بعد موضوع جمع اطلاعات حمایتی در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ بار دیگر تکرار شد. تدوین کنندگان قانون در سال ۱۴۰۰ تلاش کردند با پیش‌بینی ضمانت اجرایی نسبت به اجرای قانون اطمینان حاصل کنند؛ به همین منظور، حبس تعزیری برای مدیران دستگاه‌های اجرایی در صورت استنکاف از قانون در نظر گرفته شده است. همچنین کمیته امداد امام خمینی (ره) از شمول حکم این بند از تبصره خارج شد. دولت برای اجرای این بند از قانون بودجه سال ۱۴۰۰ ابتدا آیین‌نامه اجرایی ۸۲۳۷۶/ت/۵۸۹۴۴ هـ مورخ ۱۴۰۰/۰۸/۰۳ را به تصویب هیئت‌وزیران رساند و سامانه موضوع بند قانونی مذکور^۱ راه‌اندازی شد.

• حکم مذکور در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ با یک تغییر جزئی تکرار شد. در این قانون شمول کمیته امداد امام خمینی (ره) منوط به اذن مقام معظم رهبری شد.^۲ در ادامه روندی که در سال ۱۴۰۰ شروع شده بود به علت برخی مشکلات فنی، سامانه مذکور متوقف و از دسترس کاربران خارج شد. به همین دلیل، مسئولیت تهیه نسخه جدید به‌منظور توسعه و ارتقای سامانه به عهده شرکت فارا^۳ گذاشته شد و این شرکت در سال ۱۴۰۲ نسخه جدید سامانه را تهیه کرد، اما همچنان در اختیار عموم قرار نگرفت.

• در پی عدم توفیق در اجرای این بند از تبصره «۱۷»، حکم مذکور در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ مجدد تکرار شد؛ با این توضیح که ضمانت اجرایی از حبس تعزیری به گزارش‌دهی سه‌ماهه وزارت رفاه به کمیسیون اجتماعی مجلس تغییر کرد. علاوه بر آن، نکته حائز اهمیت این بود که در این سال اتصال سامانه مذکور به پایگاه رفاه ایرانیان مورد تأکید قرار گرفت. در مرحله اجرا به دلیل عدم موفقیت در سال‌های پیش، سازمان امور مالیاتی همچنان به سیاق گذشته معافیت مالیاتی را برای مؤسسات خیریه خصوصی اعمال می‌کرد. با وجود اینکه بند مذکور طی چهار سال در قوانین بودجه کشور تکرار شده، اقدامی مؤثر در جهت اجرای این بند از سوی دولت صورت نگرفته است. باین‌حال، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی اقدامات خود در خصوص تهیه آیین‌نامه پنجره واحد خدمات رفاه ایرانیان و مقدمات راه‌اندازی این سامانه را در راستای اجرایی‌سازی بند «و» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ تعریف کرده و به همین دلیل، دولت تکرار این بند از تبصره «۱۷» را در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ و یا لایحه «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳)»، لازم ندیده است.

۱. به آدرس tab17.mcls.gov.ir.

۲. مستثنا شدن کمیته امداد امام خمینی (ره) از شمول ثبت اطلاعات در طرح‌های ساماندهی سیاست‌های حمایتی، به دلیل گستردگی فعالیت‌های این نهاد در حوزه فقرزدایی، هر طرح ساماندهی را با شکست مواجه می‌کند.

۳. شرکت خدمات فناوری اطلاعات رفاه ایرانیان.

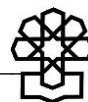
جدول ۳. روند تقنینی و اجرایی بند «و» تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۴۰۱

قانون	تغییرات قانون	اجرا
بند «ح» تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۳۹۹	-	تدوین دستورالعمل برای تمامی مؤسسات خیریه خصوصی: ثبت شناسه پرداخت از طریق ساتنا و پایا در پرداخت‌های نقدی (کمک نقدی) به‌عنوان شرط برخورداری از معافیت مالیاتی
بند «و» تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۴۰۰	۱. کمیته امداد امام خمینی (ره) از شمول بند مستثنا شده است. ۲. مجازات حبس تعزیری برای استنکاف از قانون به‌عنوان ضمانت اجرایی پیش‌بینی شده است.	آیین‌نامه اجرایی و راه‌اندازی مقدماتی سامانه
بند «و» تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۴۰۱	اجرای حکم در خصوص کمیته امداد امام خمینی (ره) منوط به اذن مقام معظم رهبری شده است.	توقف اجرا به‌دلیل برخی مشکلات
بند «ج» تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۴۰۲	۱. تغییر ضمانت اجرایی از مجازات حبس تعزیری به گزارش سه‌ماهه عملکرد به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی. ۲. ثبت اطلاعات از طریق سامانه مذکور در پایگاه رفاه ایرانیان.	عدم پیگیری سامانه

۴-۲. جمع‌بندی بخش اول

افزایش نرخ فقر در نیمه دوم دهه ۹۰ شمسی باعث شده که مبالغ قابل‌توجهی به‌منظور فقرزدایی و کمک از طریق دستگاه‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای مردمی هزینه شود. اما کارآمدی این مبالغ به‌دلیل فقدان یک نظم مشخص در سیاست‌گذاری مورد تردید است. حمایت‌های موازی نهادهای حمایتی و رویکرد جزیره‌ای باعث شده که تصمیم‌گیران رفاهی تصویر درستی از وضعیت نظام رفاهی نداشته باشند. بند «و» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۲، تلاشی برای ساماندهی تمامی سیاست‌های حمایتی در کشور است. از این‌رو، نهادهای دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و بنیادها مکلف به ثبت حمایت‌های خود در سامانه‌ای مشخص نزد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان متولی حوزه رفاه شده‌اند. در کنار این نهادها مؤسسات خیریه غیردولتی و خصوصی نیز وفق این بند از قانون بودجه، باید حمایت‌های خود را در سامانه مذکور ثبت کنند؛ با این توضیح که ضمانت اجرایی آن توسط مؤسسات غیردولتی از طریق مشروط کردن معافیت مالیاتی این خیریه‌ها، به ثبت اطلاعات در این سامانه در نظر گرفته شده است.

متمرکز کردن اطلاعات حمایت‌های اجتماعی گامی مهم در جهت کاهش خطاهای هم‌پوشانی و دقیق‌تر شدن هدف‌گیری و گسترش عدالت و کاهش هزینه‌های احتمالی سیاست‌گذاری برای گسترش پوشش حمایتی است. دولت برای این بند از قانون بودجه که در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ نیز تکرار شده در تاریخ‌های ۱۴۰۰/۰۸/۰۳ و ۱۴۰۱/۰۳/۲۲ آیین‌نامه اجرایی تدوین کرده، اما عملکرد اجرایی این بند از قانون بودجه سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد که دولت در ادامه راه توفیق‌چندانی در اجرای آن نداشته است. به‌عنوان نمونه بررسی‌ها نشان می‌دهد وجود این سامانه



کمکی به سازمان امور مالیاتی نکرده و عملاً این سازمان براساس رویه قبلی درخصوص مؤسسات خیریه و مردم‌نهاد رفتار کرده و معافیت‌های مربوط آنها به شیوه گذشته اعمال می‌شود.

به‌رغم موفق نبودن اجرای این بند از قانون بودجه سال ۱۴۰۱ که در قوانین بودجه سال‌های گذشته و بعد از آن نیز تکرار شده، دولت در سال ۱۴۰۲ تلاش‌هایی را برای تدوین آیین‌نامه اجرایی سامانه پنجره واحد خدمات حمایتی ایرانیان کرده است. در این سامانه نیز، ثبت کلیه خدمات حمایتی قابل ارائه به جامعه هدف از طریق نهادهای حمایتی-دولتی، غیردولتی-عمومی و خصوصی پیش‌بینی شده است.

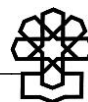
همچنین قابل ذکر است که اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در سال ۱۴۰۱، دولت را در تدوین لایحه بودجه محدود کرده است؛ به‌طوری‌که از قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به بعد صرفاً احکام مرتبط با منابع و مصارف در قوانین بودجه قرار می‌گیرد و مقرر شد سایر احکام تنظیمی که پیش از این در بودجه‌های سنواتی قرار می‌گرفت، در صورت نیاز، در قالب لایحه‌ای به نام «تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳)» به مجلس ارائه شود. با توجه به اینکه بندهای «و» و «ج» تبصره «۱۷» قوانین بودجه ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲، جزء احکام تنظیمی بودجه به حساب می‌آید، لذا به‌لحاظ قانونی امکان تکرار آنها در لایحه اولیه بودجه سال ۱۴۰۳ نبود. اما نکته آنجاست که این بندها حتی در لایحه پیشنهادی اولیه «تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳)» نیز نبوده و دولت نیازی برای تکرار آن حس نکرده است. بر این اساس، باید مشخص شود که این عدم تکرار از نظر دولت به‌خصوص وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی چه معنایی دارد؟ آیا نیاز گذشته رفع شده است؟

۱. قانون اصلاح مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، همچنین بند «الف» ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز به این موضوع پرداخته است.

۳. بند «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۴۰۱

۱. به‌منظور ساماندهی و کارآمدسازی سیاست‌های مرتبط با محرومیت‌زدایی و در راستای رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمترتوسعه‌یافته، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است ظرف ۶ ماه از ابلاغ این قانون با همکاری سازمان برنامه و بودجه، وزارت کشور و معاونت مناطق محروم و توسعه روستایی ریاست جمهوری و با بهره‌گیری از ظرفیت پایگاه رفاه ایرانیان اقدام به راه‌اندازی «سامانه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» مشتمل بر اطلاعات زیرساخت‌های بهداشتی، آموزشی، حمل‌ونقل، آب و انرژی و سایر زیرساخت‌های اساسی به تفکیک کلیه آبادی‌های دارای سکنه و هریک از نواحی شهری، نماید.
۲. کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران موظفند داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز به‌منظور توسعه و تکمیل «پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» را حداکثر یک ماه پس از درخواست وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در اختیار «پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» قرار دهند.
۳. کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قرارگاه‌های محرومیت‌زدایی نیروهای مسلح با رعایت اصل یکصد و دهم (۱۱۰) قانون اساسی مکلفند اطلاعات اقدامات صورت گرفته در راستای محرومیت‌زدایی را که شامل مکان و مشخصات طرح، میزان اعتبار اختصاص یافته، دستگاه مجری، میزان پیشرفت فیزیکی، اعتبار مورد نیاز جهت اتمام طرح و سایر اطلاعات تکمیلی را در «سامانه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» ثبت نمایند. سازمان برنامه و بودجه کشور موظف است اطلاعات مربوط به اقدامات صورت گرفته برای طرح‌های تأمین اعتبار شده از محل دوسوم سه درصد (۳٪) حاصل از صادرات نفت و گاز موضوع بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (سهام مناطق کمتر توسعه‌یافته)، استفاده متوازن از امکانات کشور، اعتبارات محرومیت‌زدایی استانی و اعتبارات اختصاص یافته از محل تبصره «۱۴» قوانین بودجه سالانه و سایر اعتباراتی که با هدف محرومیت‌زدایی از محل منابع عمومی اختصاص می‌یابد را در سامانه مذکور ثبت نماید.
۴. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است؛ امکان ثبت اقدامات محرومیت‌زدایی خیریه‌ها و تشکل‌های مردم‌نهاد و ارائه پیشنهاد جهت تکمیل و به‌روزرسانی وضعیت دسترسی به زیرساخت‌های اساسی در آبادی‌ها و هریک از نواحی شهری را برای این نهادها فراهم نماید.^۱

۱. قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور.



۱-۳. هدف اولیه

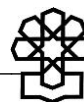
عمده اعتبارات محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه کشور موضوع بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور یا به تعبیری دوسوم از سه درصد (۳٪) حاصل از صادرات نفت و گاز و همچنین موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور است (در مجموع ۱۰۸ همت در سال ۱۴۰۳). به‌رغم اینکه در چند سال گذشته اعتبارات مصوب حوزه محرومیت‌زدایی در قوانین بودجه رشد مناسبی داشته، اما عملکرد ردیف‌های مذکور قابل توجه نبوده و از همه مهم‌تر توزیع استانی اعتبارات و به تبع سهم مناطق محروم از این اعتبارات قابل قبول نبوده است. یکی از دلایل اصلی توزیع نامتوازن اعتبارات محرومیت‌زدایی، عدم تعریف درست از محرومیت و بی‌توجهی به سطوح مختلف آن (اعم از محرومیت شدید) در احکام مربوطه و به تبع آن، استفاده از شاخص‌های غیردقیق و غیرمرتبط با محرومیت است. آخرین فهرست رسمی از مناطق محروم کشور (شامل دهستان‌ها، بخش‌ها و شهرستان‌های محروم) مربوط به سال ۱۳۸۸ می‌باشد که از نظر گستردگی حدود ۷۵ درصد پهنه جغرافیایی کشور را شامل می‌شود. واضح است چنین تعریفی از محرومیت که سه‌چهارم کشور را دربرمی‌گیرد، نشان از بی‌توجهی به اولویت‌ها و شدت محرومیت مناطق دارد. عدم به‌روزرسانی آن فهرست تاکنون موجب شده هر ساله اعتبارات مربوطه براساس همان فهرست توزیع شود؛ این درحالی است که بررسی‌ها نشان می‌دهد در پانزده سال گذشته محرومیت در بسیاری از مناطق روند کاهشی داشته است و برخی از آن مناطق اکنون در وضعیت محروم به‌سر نمی‌برند. هرچند ذکر این نکته نیز اهمیت دارد که اصلاح این فهرست به دلیل تنوع ذی‌مدخلان و ذی‌نفعان محلی و منطقه‌ای و اینکه هیچ‌یک از ذی‌نفعان مزیتی برای خارج شدن منطقه خود از فهرست مناطق محروم و کمتر توسعه‌متصور نیستند، پیچیده بوده و یکی از موانع مهم اصلاح فهرست مذکور تاکنون به حساب می‌آید. به‌روزرسانی فهرست مناطق محروم کشور برای کارآمدسازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی یک اولویت است و برای این کار لازم است شاخص‌های مناسب و مرتبط به‌کار برده شود و همچنین داده‌های دقیق و به‌روز مورد استفاده قرار گیرد. دغدغه اصلی تدوین‌کنندگان بند «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱، ساماندهی اقدامات و هزینه‌های محرومیت‌زدایی است. ساخت و راه‌اندازی چنین سامانه‌ای امکان برقراری عدالت در تخصیص اعتبارات و سیاست‌های محرومیت‌زدایی را فراهم کرده و کارایی را افزایش می‌دهد. با استفاده از اطلاعات این سامانه نظام رفاهی کشور با هوشمندی و کارایی بهتری پروژه‌های محرومیت‌زدایی را آغاز کرده و یا پروژه‌های نیمه‌کاره را تکمیل می‌کند. راهبرد اصلی برای دستیابی به هدف این بند از قانون این است که کلیه دستگاه‌های اجرایی ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و سایر نهادهای غیردولتی و خصوصی که در حوزه محرومیت‌زدایی فعال هستند، اطلاعات روند پیشرفت پروژه‌های محرومیت‌زدایی و هزینه‌های محرومیت‌زدایی در سامانه بهره‌مندی ایرانیان ثبت کنند. به‌بیان دیگر، این بند نیز پیش‌نیاز ساماندهی تجمیع و رصدپذیری اطلاعات پروژه‌ها و اقدامات محرومیت‌زدایی در کشور است. تقسیم‌بندی محتوای بند «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ در جدول ۴ ارائه شده است.

جدول ۴. اطلاعات محتوایی بند «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۴۰۱

قانون	هدف	راهبرد	وظایف مشخص شده	توضیحات
بند «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱	ساماندهی، رفع تبعیض و کارآمدسازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی	تشکیل سامانه بهره‌مندی ایرانیان	<ul style="list-style-type: none"> • راه‌اندازی پایگاه توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی • همکاری دستگاه‌ها در تکمیل اطلاعات پایگاه و ثبت پروژه‌های محرومیت‌زدایی • فراهم آوردن امکان ارائه و ثبت اطلاعات توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای تشکل‌های مردم نهاد 	<p>کلیه دستگاه‌های اجرایی ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و سایر نهادهای غیردولتی و خصوصی فعال برای محرومیت‌زدایی اطلاعات روند پیشرفت پروژه محرومیت‌زدایی و اعتبارات محرومیت‌زدایی خود را در سامانه بهره‌مندی ایرانیان ثبت نمایند.</p>

۲-۳. روند اجرایی

تجمیع اطلاعات سیاست‌های محرومیت‌زدایی در قالب مواد قانونی، دو بار در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ بدون تغییر تکرار شده، اما به‌نظر می‌رسد نتیجه تکرار در حیطه اجرا چندان موفق نبوده است. آنچه که به‌عنوان پایگاه بهره‌مندی ایرانیان در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی راه‌اندازی شده، یک داشبورد اطلاعاتی است که برخی از داده‌های پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان (و چند داده دیگر) را بر روی نقشه جغرافیایی نشان می‌دهد. این درحالی است که هدف اولیه این بند تجمیع اطلاعات پروژه‌های محرومیت‌زدایی مکان‌محور از جمله میزان تخصیص اعتبارات مربوط به «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمترتوسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت» و بند «ت» ماده (۳۲) «قانون احکام دائمی کشور» و میزان پیشرفت پروژه‌ها و اعتبار مورد نیاز برای تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام بوده است. وجود این اطلاعات و سایر شاخص‌هایی که از موقعیت‌های جغرافیایی به‌دست می‌آیند، می‌تواند مبنای توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی در سازمان برنامه بودجه کشور شود. اما براساس اطلاعات به‌دست آمده از سازمان برنامه و بودجه کشور تاکنون آن سازمان به‌دلیل نقص‌های فراوان در اجرای سامانه و عدم تکمیل سامانه توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، هیچ‌گونه خدماتی از این سامانه برای توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی نگرفته است.

**جدول ۵. روند تقنینی و اجرایی بند «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۴۰۱**

قانون	تغییرات قانون	اجرا
بند «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱	-	فاقد عملکرد
بند «ح» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۲	اضافه شدن ضمانت اجرایی با گزارش ۶ ماه به کمیسیون برنامه بودجه مجلس شورای اسلامی	ارائه یک داشبورد اطلاعات با استفاده از اطلاعات پایگاه رفاه ایرانیان

۳-۳. جمع‌بندی بخش دوم

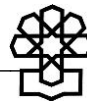
بند «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۴۰۱ و بند «ح» تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۴۰۲، زیرساخت‌های قانونی لازم جهت ثبت داده‌های محرومیت (مانند دسترسی به خدمات زیرساخت، بهداشت، آموزش و ...) و به‌روزرسانی آن را در قالب «پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» ایجاد کرده است. همچنین تأکید شده کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه و فرارگاه‌های محرومیت‌زدایی نیروهای مسلح نیز اطلاعات مربوط به اقدامات محرومیت‌زدایی خود شامل مکان، مشخصات طرح، میزان اعتبار اختصاص یافته، دستگاه مجری، میزان پیشرفت فیزیکی و سایر اطلاعات تکمیلی را در «پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» ثبت کنند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که تاکنون عملکرد حکم قانونی مربوطه قابل توجه نبوده و به‌طور خاص هیچ زیرساختی برای ثبت عملکرد دستگاه‌های فعال در حوزه محرومیت‌زدایی فراهم نشده است. در حال حاضر، این پایگاه برخی از شاخص‌ها را از سایر دستگاه‌ها دریافت کرده و صرفاً داشبوردی از برخی امکانات زیرساختی آن هم در سطح شهرستان (و نه در سطح آبادی‌های کشور) ارائه می‌کند. نکته بسیار حائز اهمیت در رابطه با «پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» آن است که این پایگاه باید به‌گونه‌ای آماده‌سازی و تکمیل شود که قابل استفاده برای تدوین شاخص‌های ترکیبی به‌عنوان معیاری برای توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی باشد. ارائه تصویر محرومیت مناطق مختلف کشور تنها یکی از وظایف این پایگاه اطلاعاتی است. همان‌طور که «پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان» به‌نحوی پایه‌گذاری و تکمیل شد که در حال حاضر می‌توان براساس اطلاعات آن آزمون وسع انجام داد و خانوارهای کشور را دهک‌بندی کرد؛ «پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» باید حاوی اطلاعات مکان‌محور دقیقی باشد که بتوان با استفاده از شاخص‌های ترکیبی، اعتبارات محرومیت‌زدایی کشور را براساس آن شاخص‌ها در میان مناطق توزیع کرد و وضعیت پروژه‌های محرومیت‌زدایی را به‌صورت شفاف رصد کرد. عدم پیش‌بینی و تحقق چنین ظرفیتی از سوی مجریان پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان، به‌معنای انحراف از هدف اصلی سیاستگذار در تدوین بند «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ است.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

پایه‌ریزی زیرساخت اطلاعاتی، قدم اول برای ساماندهی نظام حمایتی و سیاستگذاری است. تجمیع آمار و اطلاعات در حوزه‌های فقرزدایی و محرومیت‌زدایی با ارائه تصویری جامع، امکان رصدپذیری و تشخیص انحرافات و یا حتی تغییر ریل در سیاستگذاری را فراهم می‌کند. از این‌رو است که دو بند «و» و «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را مکلف به تجمیع اطلاعات فعالیت‌های نهادهای حوزه فقرزدایی و محرومیت‌زدایی کرده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که عملکرد دولت در بند «و» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ برای تجمیع اطلاعات نهادهای حمایتی موفق نبوده است. به‌رغم تکرار این قانون از سال ۱۳۹۹ تا سال ۱۴۰۲ در قوانین بودجه سنواتی و ابتکارات قانونگذاری برای بهبود کیفیت قانون و یا ایجاد ضمانت اجرایی در هر سال، دستاوردی در راه‌اندازی سامانه مذکور به‌منظور تجمیع اطلاعات حمایتی حاصل نشده است. هرچند از سال ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۱ تلاش‌هایی به‌منظور زمینه‌سازی اولیه اجرای این بند از قانون بودجه صورت گرفته، اما همچنان هیچ سامانه‌ای برای اهدافی که بند «ح» تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۴۰۲ در نظر داشته، در دسترس قرار نگرفته است. چنانچه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی سایر اقدامات خود برای پنجره واحد خدمات حمایتی را معادل اجرای دو بند مذکور از قوانین بودجه تعریف کرده است، لازم است نسبت این قوانین را با پنجره واحد خدمات حمایتی تبیین کرده و ابهامات پیش آمده را رفع کند.

اما در سمتی دیگر عملکرد دولت در خصوص اجرای بندهای «ع» و «ح» تبصره «۱۷» قوانین بودجه سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ بیانگر آن است که درک دولت در اجرا فاصله بسیار زیادی با اهداف و ماهیت اولیه این بند از قوانین بودجه سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ دارد. داشبوردی که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان سامانه بهره‌مندی ایرانیان راه‌اندازی کرده است، برخلاف اهداف تدوین‌کنندگان قانون، ویژگی‌های یک سامانه اطلاعاتی که بتواند مبنای تصمیم‌گیری‌ها و تخصیص اعتبارات محرومیت‌زدایی قرار گیرد را ندارد. در نتیجه عملکرد این بند از قانون نیز مطلوب ارزیابی نمی‌شود. از این‌رو ضروری است که روند راه‌اندازی و تکمیل داده‌های پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان، بازنگری شده و به مسیر اصلی متناسب با اهداف اولیه بندهای «ع» و «ح» تبصره «۱۷» قوانین بودجه سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ برگردد؛ به‌نحوی که مبنای توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی در سازمان برنامه و بودجه قرار گیرد. لازمه تحقق این پیشنهاد تصویب مفاد بندهای مذکور به‌عنوان قانون دائمی توسط مجلس شورای اسلامی است. گفتنی است که حذف مفاد این بندها از قانون بودجه با این استدلال صورت پذیرفت که ماهیت آن قانون دائمی است و بهتر است به لایحه «تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳)» اضافه و به تصویب مجلس برسد. با این حال، با توجه به معطل ماندن لایحه مذکور، پیشنهاد می‌شود مفاد بندهای ذکر شده (در متن گزارش موجود است) به‌طور مجزا به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و برای نظارت بیشتر بر روند اجرایی، گزارش‌های ۶ماهه آن به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی ارائه شود.



منابع و مآخذ

- [۱] سیدهادی موسوی نیک، شهابالدین فولادی مقدم، «بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: بودجه حامی فقرا (ظرفیت‌های فقرزدایی لایحه بودجه)»، ۱۴۰۳.
- [۲] حمیدرضا بهرمن، علیرضا قادری، اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح ساماندهی سیاست‌های حمایتی»، ۱۴۰۰.

گزیده سیاستی

نتایج نشان می‌دهد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در اجرای بندهای «و» و «ج» و بندهای «ح» و «ع» تبصره «۱۷» قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ با موضوع ساماندهی سیاست‌های حمایتی و محرومیت‌زدایی، موفق عمل نکرده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir