

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۵): اظهار نظر کارشناسی در مورد احکام تبصره «۱۳» (حمایت‌های اجتماعی)



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

ثبت: ۲۳۵

دوره دوازدهم: سال اول

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۸/۱۴

شماره مسلسل: ۲۰۱۷۸

کد موضوعی: ۲۳۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۵):

اظهارنظر کارشناسی در مورد احکام تبصره «۱۳» (حمایت‌های اجتماعی)

نوع گزارش: طرح/لایحه راهبردی نظارتی

نام دفتر:

مطالعات بخش عمومی (گروه سیاست‌های حمایتی و مقابله با فقر)، مطالعات اجتماعی (گروه رفاه و تأمین اجتماعی)

تهیه و تدوین کنندگان:

سیدهادی موسوی نیک، شهاب‌الدین فولادی مقدم

همکاران:

محمد باقر امتی، طناز ظریف احمدزاده، نسترن مظاهری زاده، محمدبرزگر خسروی

ناظران علمی:

سیدعباس پرهیزکاری، سید محمد حسین فاطمی

اظهارنظر کنندگان:

محمد رضا مالکی، مهدی قاسمی، محمد مهدی جعفری، یحیی مزروعی ابیانه، پژمان اعلایی بروجنی، محسن بابایی، فرشاد کرمی

اظهارنظر کنندگان خارج از مرکز:

لیلا مومنی، احسان آزمون نیا، جمال کاکایی (پژوهشگران حوزه رفاه و تأمین اجتماعی)

گرافیک و صفحه آرایی:

سمیرا صادقی عسکری



واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه
۲. سیاست‌های حمایتی
۳. هدفمندی یارانه‌ها
۴. مصرف کالری
۵. بازماندگی از تحصیل



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
۱. مقدمه.....	۷
۲. شرایط موجود کشور از منظر حمایت اجتماعی.....	۷
۳. ارزیابی تبصره «۱۳» لایحه از منظر کلیات.....	۱۴
۴. ارزیابی جزئیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۴.....	۱۹
۵. جمع بندی و نتیجه گیری.....	۲۵

فهرست شکل ها

شکل ۱. نمودار روند نرخ فقر از سال ۱۳۹۰ تا سال ۱۴۰۲.....	۸
شکل ۲. نمودار روند سرانه میانه و میانگین کالری مصرفی سرانه.....	۹
شکل ۳. نمودار روند میزان بازماندگان از تحصیل در مقاطع مختلف.....	۱۰
شکل ۴. نمودار سهم هزینه آموزش از هزینه های خانوار و نرخ فقر.....	۱۱
شکل ۵. نمودار نسبت یارانه نقدی خانوار سه نفره به خط فقر شدید.....	۱۲
شکل ۶. نمودار تعداد خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی و تعداد خانوارهای فقیر - میلیون خانوار...۱۳	۱۳

فهرست جداول

جدول ۱. انطباق قوانین بودجه با قانون برنامه.....	۱۵
جدول ۲. اهداف کمی قانون برنامه هفتم.....	۱۷
جدول ۳. ارزیابی احکام تبصره «۱۳» لایحه بودجه سال ۱۴۰۴.....	۲۰
جدول ۴. پیشنهادات الحاقی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴.....	۲۳



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۵): اظهار نظر کارشناسی در مورد احکام تبصره «۱۳» (حمایت‌های اجتماعی)

چکیده

لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به لحاظ شکلی نسبت به قوانین بودجه در سال گذشته تغییراتی را نداشته است. یکی از اصلی‌ترین تغییرات لحاظ مصارف هدفمندی یارانه‌ها در سرجمع مصارف بودجه است از این رو تبصره «۱۳» این لایحه که به موضوع حمایت‌های اجتماعی پرداخته، عمدتاً احکام مربوط به هدفمندی یارانه‌ها را شامل می‌شود. در این گزارش، ارزیابی تبصره «۱۳» لایحه بودجه از دو منظر انطباق با شرایط موجود و قانون برنامه هفتم پیشرفت انجام شده است. نتایج حاصل از ارزیابی این تبصره نشان می‌دهد که لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در خصوص سیاست‌های حمایتی تفاوت چندانی با قوانین بودجه گذشته نداشته است. با توجه به محدودیت‌های معیشتی که نتیجه شرایط نامطلوب اقتصادی در یک دهه گذشته است کشور با چالش‌هایی مانند سوء تغذیه، وسعت فقر و محدودیت پوشش حمایتی، سطح پایین کارایی نظام یارانه‌ها و افزایش بازماندگی و ترک تحصیل روبه‌رو است اما لایحه بودجه پیشنهادی توجه کافی به برخی از این موارد نداشته است. این در حالی است که قانون برنامه هفتم نسبت به کاهش نرخ فقر مطلق تا صفر درصد، حمایت‌های معیشتی مانند کالابریک و حمایت از کودکان و دانش‌آموزان در قالب فقرزدایی با رویکرد مدرسه محور تأکید داشته است. با توجه به اهداف قانون برنامه هفتم یعنی از بین بردن نرخ فقر مطلق و همچنین تأکیداتی در خصوص حمایت‌های اجتماعی از خانواده‌ها به ویژه تغذیه و آموزش کودکان، پیشنهاد می‌شود ضمن استفاده از ظرفیت‌های قانونی موجود که منابع نظام حمایتی را مشخص کرده است، با ایجاد ظرفیت‌های جدید مانند افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده، اعتبارات جدیدی برای فقرزدایی از طریق بهبود تغذیه و تحصیل دانش‌آموزان فراهم شود.

۱. مقدمه

با استقرار دولت چهاردهم در سال جاری، لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ می‌تواند در اولین سال دولت ظرفیت جدید برای سیاست‌های حمایتی و مقابله با فقر فراهم کند. هر چند بار اصلی فقرزدایی بر دوش رشد اقتصادی فراگیر است اما بودجه سالانه می‌تواند با مکانیزم توزیع درآمد، قدمی به سمت فقرزدایی بردارد و ضمن نمایان کردن جهت‌گیری دولت در سیاست‌های حمایتی و فقرزدایی، در راستای سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و اجرای احکام برنامه هفتم، حرکت کند. بخش اول لایحه شامل هفده تبصره است که تبصره «۱۳» آن به حمایت‌های اجتماعی اختصاص پیدا کرده است. این تبصره به موضوعاتی مانند هدفمندی یارانه‌ها، یارانه‌های غیر مستقیم، مستمری نهادهای حمایتی، بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر و کالابرگ الکترونیک پرداخته است. همچنین سازمان برنامه و بودجه برای اولین بار مصارف هدفمندی یارانه‌ها را در سقف بودجه عمومی لحاظ کرده و موضوعات مرتبط با هدفمندی را ذیل تبصره «۱۳» قرار داده است. به عبارت دیگر تبصره «۱۳» لایحه بودجه سال آینده عمدتاً مربوط به موضوعات هدفمندی یارانه‌ها است در حالی که در سال گذشته، تبصره‌ای مجزا (تبصره ۸) به آن اختصاص داده شده بود. این تبصره از بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، ضمن ارائه احکامی برای تنظیم و انتظام بخشی به یارانه‌های نقدی و غیرنقدی و فرآیندهای مربوطه، با هدف کاهش فقر و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و بهبود وضعیت معیشتی گروه‌های کم‌درآمد تدوین شده است. در این گزارش ابتدا با استفاده از آمار و ارقام به ارائه تصویری از وضعیت کنونی معیشت و رفاه در کشور پرداخته شده و سپس هر بند از تبصره بصورت جداگانه بررسی و در نهایت ضمن اظهار نظر درباره کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ از منظر فقرزدایی، پیشنهاداتی برای بهبود ارائه می‌گردد.

۲. شرایط موجود کشور از منظر حمایت اجتماعی

نقطه اتصال تبصره «۱۳» لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ با سیاست‌های حمایتی، یارانه‌های نقدی و غیرنقدی ناشی از هدفمندی یارانه‌ها است. بخش قابل توجهی از حمایت‌ها به صورت یارانه نقدی به تقریباً تمامی جمعیت کشور پرداخته شده و بخش دیگر در قالب یارانه گندم و یارانه دارو پرداخت می‌شود. علاوه بر این، بخش دیگری از حمایت‌ها نیز صرف مستمری مددجویان نهادهای حمایتی می‌شود. همانطور که مشخص است سیاست‌گذاری برای یارانه‌های نقدی و غیرنقدی تمام جمعیت کشور را به صورت مستقیم و غیرمستقیم تحت تأثیر قرار می‌دهد. در نتیجه دقت و کارایی در یارانه‌ها اهمیت بالایی دارد. شاخص‌ها و داده‌های بسیاری وجود دارد که شرایط نامطلوب فعلی در توزیع یارانه‌ها و سیاست‌های حمایتی را نشان می‌دهد. در این گزارش تلاش شده داده‌ها و اطلاعاتی ارائه و بررسی شود که نیاز کشور برای بازنگری در نحوه تخصیص و سیاست‌گذاری، دست‌کم در یارانه‌های جدید را نشان می‌دهند.

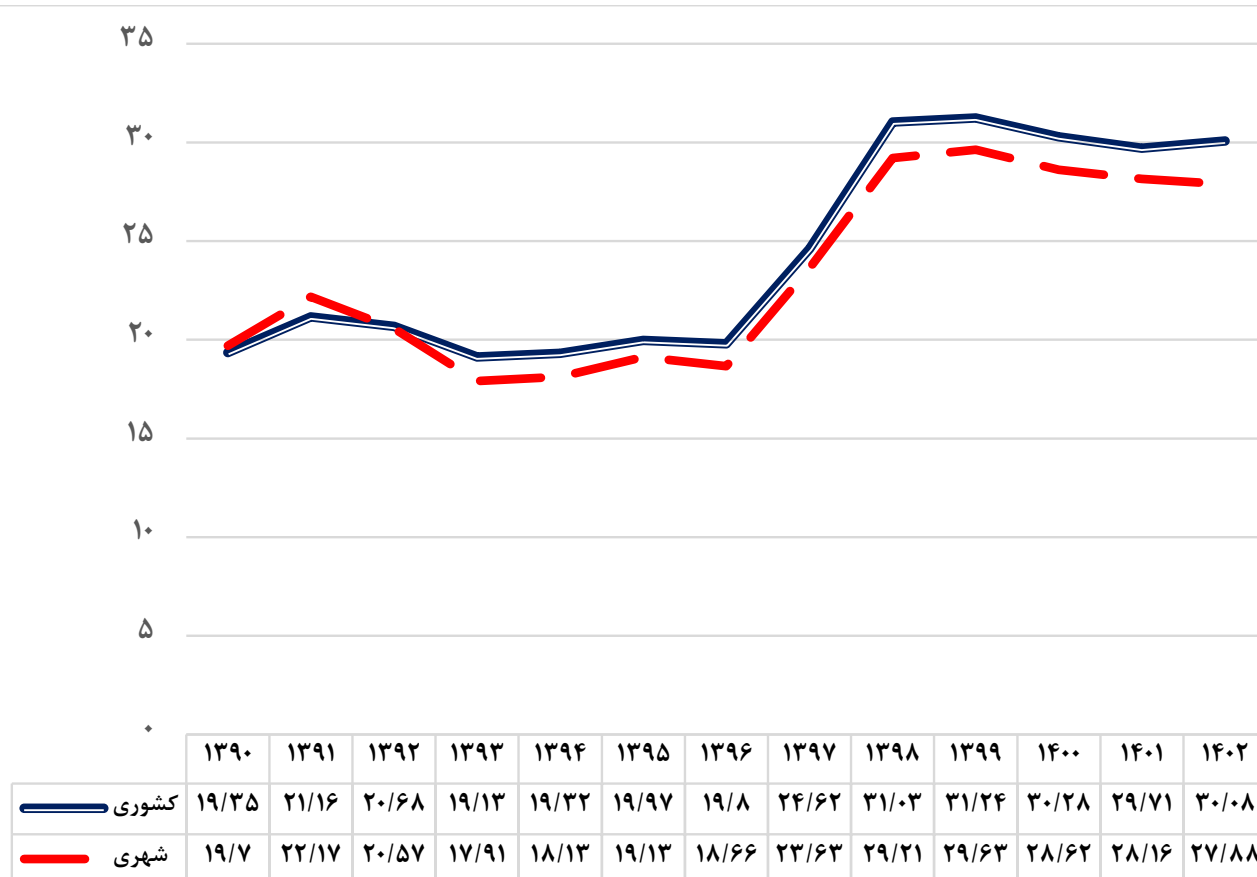
۲-۱. وضعیت فقر

درک مناسب از شرایط موجود امکان ارزیابی انحراف بودجه از سیاست‌گذاری بهینه را فراهم می‌کند. میزان فقر موجود در جامعه نشان‌دهنده جامعه هدفی است که نظام حمایتی با آن روبه‌رو است و باید بر اساس امکانات و ظرفیت‌های موجود برای خروج این جمعیت از زیر خط فقر اقدام گردد. نرخ فقر درصدی از جمعیت کشور را نشان می‌دهد که در مقایسه با خط فقر درآمدی، فقیر به حساب می‌آیند. نرخ فقر در ایران از ابتدای دهه ۹۰ تا سال ۱۳۹۶ روند ثابتی داشته است اما از سال ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸ حدود ده



درصد افزایش یافته و از سطح ۲۰ درصد به ۳۰ درصد رسیده است. همانطور که در نمودار مشاهده می‌شود از سال ۱۳۹۸ به بعد نرخ فقر نوسان بسیار اندکی داشته و همواره در حدود سطح ۳۰ درصد باقی مانده به صورتی که نرخ فقر در سطح ۳۰ درصد به تعادل رسیده است. هرچند به لحاظ ماهیت نرخ فقر موجود در کشور تا اندازه زیادی معلول شرایط نامطلوب اقتصادی است اما با این حال نباید از درجه پایین اثرگذاری نظام حمایتی در فقرزدایی غافل شد.

شکل ۱. نمودار روند نرخ فقر از سال ۱۳۹۰ تا سال ۱۴۰۲

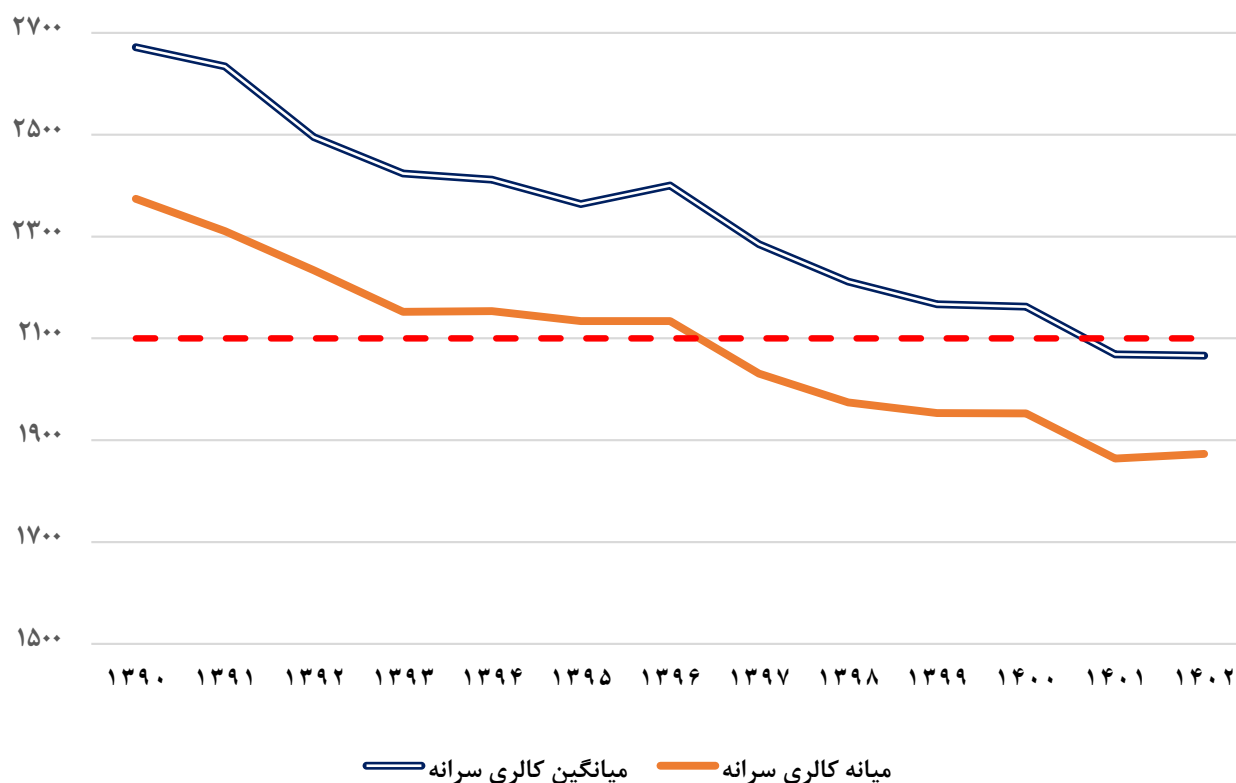


مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس.

۲-۲. وضعیت تغذیه

یکی دیگر از چالش‌های کشور که کمتر به آن توجه می‌شود میزان مصرف کالری ایرانیان است. در نمودار شماره (۲) میانه و میانگین مصرف کالری افراد ارائه شده و این شاخص‌ها با عدد معیار یعنی ۲۱۰۰ کالری مقایسه شده است. نمودار میانه و میانگین مصرف کالری افراد به‌طور کلی روندی نزولی داشته، اما در سال ۱۴۰۲ تا اندازه‌ای این روند شکسته شده است. با این حال، همان‌طور که ملاحظه می‌شود، میانه مصرف کالری افراد پایین‌تر از خط معیار قرار گرفته است. درحقیقت سهم بیشتری از جامعه ایران از الگوی مصرفی پیروی می‌کنند که کالری مورد نیاز استاندارد را تأمین نمی‌کند و این پدیده می‌تواند هم به دلیل کاهش درآمد افراد و هم به دلیل تغییر الگوی مصرف خوراکی‌ها در طی دهه ۹۰ باشد. در نتیجه می‌توان گفت در کنار رشدهای پایین اقتصادی، تورم‌های بالا و کاهش درآمد سرانه، سیاست‌های حمایت از تغذیه و یارانه نقدی نیز نتوانسته در بهبود مصرف کالری کارآمد باشد و از این رو نیازمند چاره‌جویی و اصلاح است.

شکل ۲. نمودار روند سرانه میانه و میانگین کالری مصرفی سرانه



مأخذ: محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس.

۲-۳. وضعیت فقر کودکان

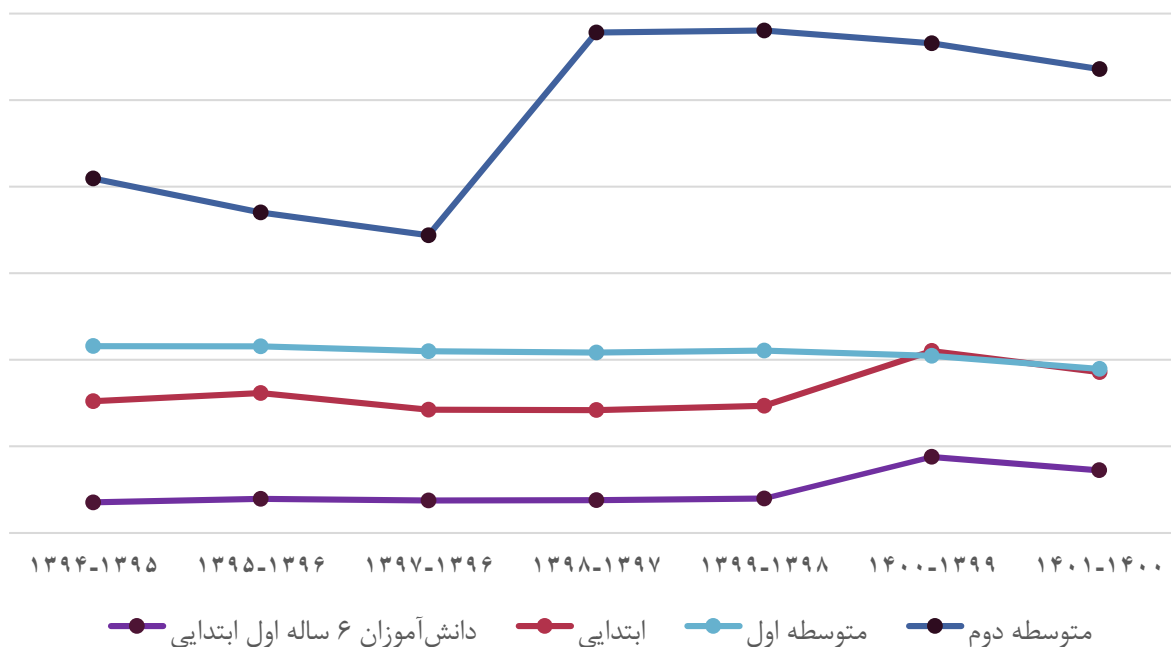
شرایط نامطلوب اقتصادی و گسترش فشارهای معیشتی باعث تغییر در ترجیحات خانوار می‌شود. به طوری که خانوار مجبور است تصمیمات جدیدی به نفع احتیاجات اساسی‌تر بگیرد. یکی از قربانیان این تغییر در ترجیحات، آموزش و تغذیه کودکان است که نقش اساسی در خروج از فقر و جلوگیری از بین نسلی شدن فقر دارد. در این قسمت به بررسی وضعیت آموزش و تغذیه کودکان و ارتباط آن با شرایط فقر پرداخته می‌شود.

۲-۳-۱. آموزش کودکان

با افزایش نرخ فقر و به ویژه بعد از بحران همه‌گیری کرونا، که منجر به تشدید محدودیت‌های معیشتی شد، میزان ترک تحصیل و بازماندگی از تحصیل در کشور افزایش یافته است. از طرف دیگر خانوارها نسبت به گذشته سهم کمتری از درآمد خود را به آموزش کودکان اختصاص می‌دهند. در کنار هم قرار دادن این دو مشاهده می‌تواند این نگرانی را ایجاد نماید که ممکن است حتی در صورت بهبود شرایط اقتصاد کشور و افزایش درآمد سرانه، به دلیل مشکلات آموزشی (و تغذیه‌ای) کودکان، خروج از فقر بسیاری از خانوارها به سادگی امکان پذیر نباشد.

نمودار (۳) تعداد بازماندگان از تحصیل به تفکیک مقاطع مختلف تحصیلی را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشخص است بازماندگی از تحصیل بخصوص در مقطع متوسطه دوم نسبت به شرایط اقتصادی، بسیار حساس است و با افزایش فقر از سال ۱۳۹۷ نرخ بازماندگی از تحصیل متوسطه رشد نامتعارفی را نشان می‌دهد. همین‌طور همه‌گیری کرونا و مشکلات معیشتی و مرتبط با سلامت ناشی از آن، باعث رشد نامتعارف بازماندگی از تحصیل مقطع ابتدایی شده است.

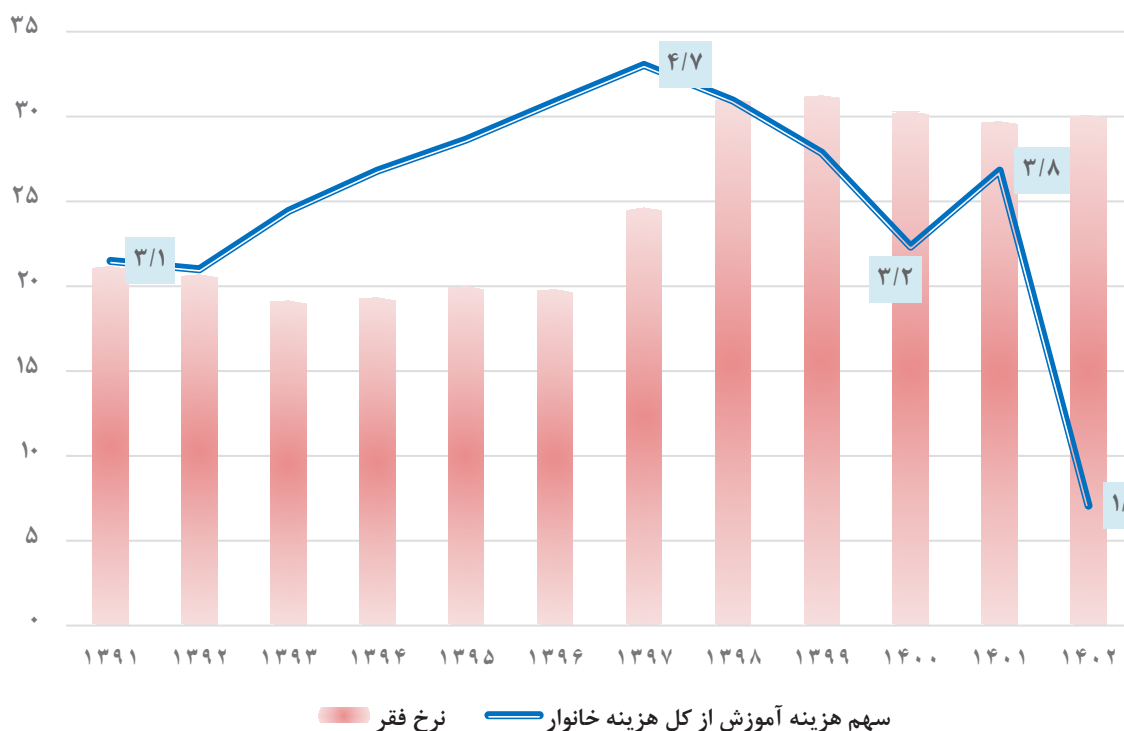
شکل ۳. نمودار روند میزان بازماندگان از تحصیل در مقاطع مختلف



مأخذ: طرح آمارگیری هزینه و درآمد خانوار و محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس.

از طرف دیگر نمودار شماره (۴) نشان می‌دهد سهم آموزش در سبد هزینه خانوارها در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال ۱۳۹۷ تقریباً به یک پنجم کاهش پیدا کرده و از ۴,۷ درصد به ۱ درصد رسیده است. این در حالی است که در همین دوره هزینه سرانه دولت برای هر دانش‌آموز (پس از تعدیل تورمی) نیز حدود ۱۵ درصد کاهش یافته است. طی همین دوره نرخ فقر از ۲۴,۵ درصد به ۳۰ درصد افزایش یافته است. به عبارت دیگر، به نظر می‌رسد طی سال‌های اخیر یکی از قربانیان مشکلات معیشتی و تشدید فقر، کودکان و آموزش آنها بوده است.

شکل ۴. نمودار سهم هزینه آموزش از هزینه‌های خانوار و نرخ فقر



مأخذ: طرح آمارگیری هزینه و درآمد خانوار و محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس.

۲-۳-۲. تغذیه کودکان

همراه با کاهش مصرف کالری در کشور که پیش از این به آن اشاره شد، میزان مصرف کالری کودکان نیز کاهش پیدا کرده است. خانوارهای دارای کودک تحت تأثیر فشارهای اقتصادی و معیشتی در کنار آموزش، میزان مصرف کالری را نیز محدودتر کرده‌اند. هرچند ممکن است بخش محدودی از این مسئله به دلیل تغییر الگوی مصرف خوراکی‌ها باشد اما به هر حال کاهش مصرف کالری برای کودکان، فرآیند یادگیری را مخدوش کرده و رشد فکری و جسمی کودکان را تحت تأثیر قرار می‌دهد، در نتیجه ضمن تولید پیامدهای منفی کوتاه مدت، منجر به فقر بین نسلی شده و خروج از فقر را برای نسل‌های آینده دشوار می‌کند. این موضوع نشان دهنده اهمیت تنوع در سیاست‌های حمایتی است از این رو لازم است علاوه بر حمایت‌های نقدی و پرداخت مستمری، موضوعات کلیدی نظیر آموزش و بهداشت نیز در سیاست‌های حمایتی در نظر گرفته شود. بر اساس برآوردهای انجام شده از وضعیت موجود در سال ۱۴۰۲ کمک به تامین حداقل کالری خانوارها دارای فرزند یکی از مسائل جدی است که کشور با آن مواجه است.

۲-۴. وضعیت کفایت و فراگیری سیاست‌های حمایتی

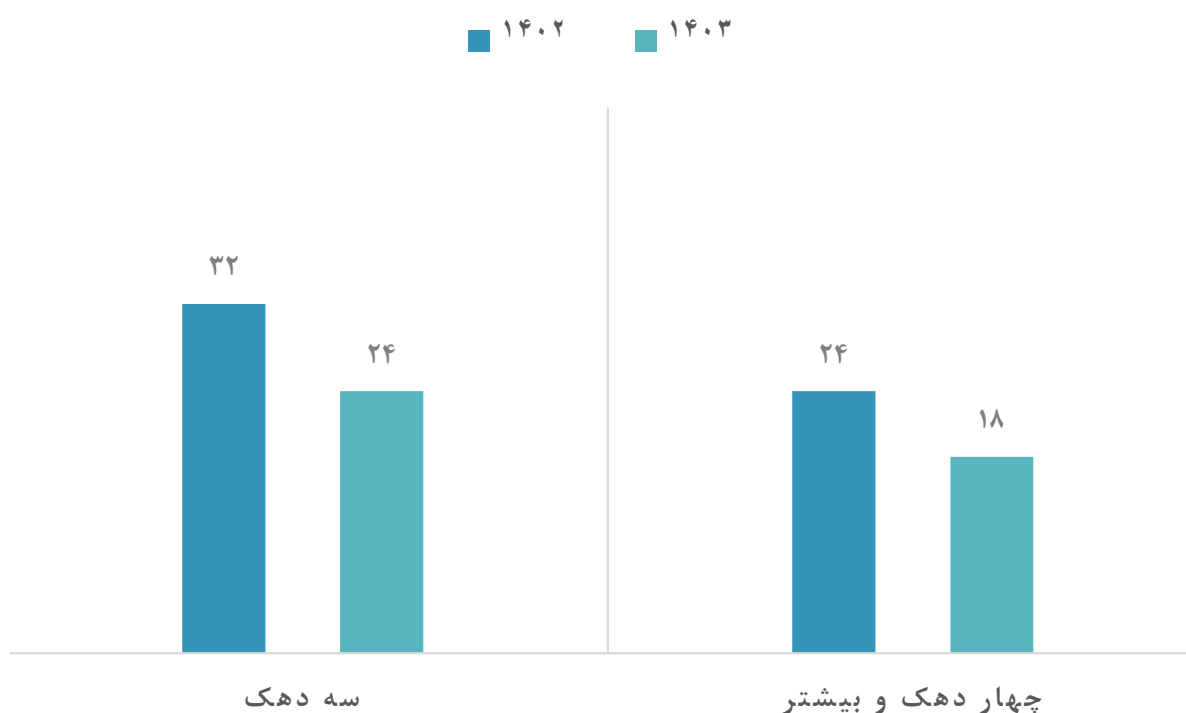
بیشترین منابعی که برای حمایت‌های اجتماعی اختصاص می‌یابد، هزینه مربوط به یارانه‌های نقدی و غیرنقدی (یارانه نان و دارو) در مصارف هدفمندی یارانه‌ها است. ثابت بودن یارانه‌های نقدی در مقابل تورم‌های بالا باعث می‌شود که قدرت اثرگذاری آن به مرور کاهش یابد در نتیجه سیاست‌های مکمل مانند کالابری الکترونیکی، یارانه غیر مستقیم گندم و دارو پیش بینی شده است. همان طور که در نمودار شماره (۵) ارائه شده است یارانه نقدی یک خانوار سه نفره در سه دهک پایین درآمدی در سال ۱۴۰۲ حدود ۳۲

درصد از خط فقر شدید را پوشش می‌داد اما این رقم به علت تورم در سال ۱۴۰۳ به حدود ۲۴ درصد رسیده است. همچنین برای خانوار سه نفره در دهک‌های چهارم به بالا یارانه نقدی در سال گذشته حدود ۲۴ درصد و در سال جاری حدود ۱۸ درصد خط فقر شدید را پوشش داده است. ناگفته مشخص است که این نسبت برای سال آینده با ثبات در پرداخت یارانه به شیوه فعلی و با مبالغ کنونی کاهش بیشتری داشته و اثرگذاری یارانه‌های نقدی کمتر خواهد شد.

طرح کالابریگ الکترونیک که در سال ۱۴۰۲ اجرا شد در واقع برای رفع این نقیصه و به منظور تضمین دسترسی به حداقلی از کالاهای اساسی و از طریق ارائه یارانه تشویقی به اجرا درآمد. با این حال به دلیل عدم تأمین منابع مالی پایدار و برخی مشکلات اجرایی این طرح تداوم نیافت و ناتمام ماند. در کنار کالابریگ الکترونیک سیاست یارانه غیرنقدی گندم (نان) نیز در بودجه‌های سنواتی دنبال شده و فارغ از میزان کارآیی آن سعی کرده است قیمت نان را برای مصرف کننده نهایی ثابت نگه داشته و مابه التفاوت قیمت را دولت بپردازد.

در سال ۱۴۰۲ حدود ۴۲ هزار میلیارد تومان برای یارانه تشویقی کالابریگ الکترونیک و حدود ۱۵۹ هزار میلیارد تومان برای یارانه گندم پرداخت شد. با وجود تمهیدات انجام شده، این یارانه‌ها برای کاهش شدت فقر و کاهش مواردی مانند سوء تغذیه کافی نبوده است.

شکل ۵. نمودار نسبت یارانه نقدی خانوار سه نفره به خط فقر شدید

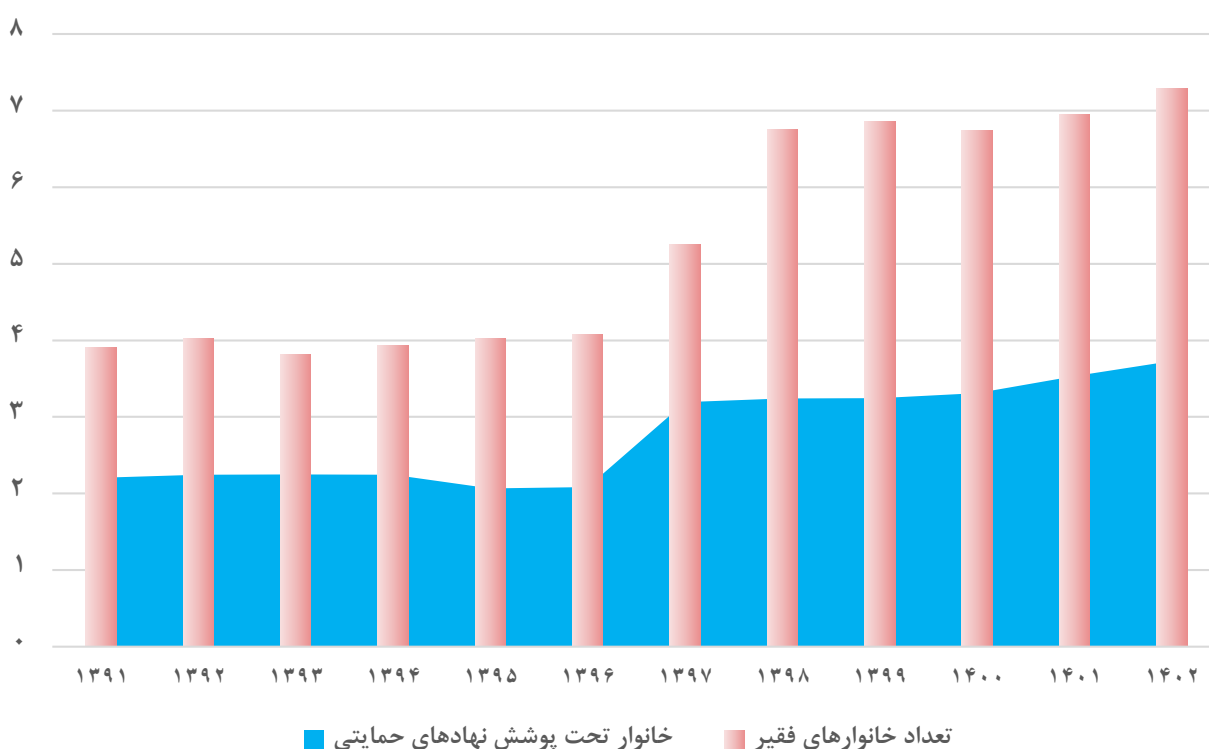


مأخذ: محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس.

علاوه بر یارانه‌های نقدی و غیرنقدی، نهادهای حمایتی اعتباراتی را از مصارف هدفمندی یارانه‌ها و ردیف‌های بودجه دریافت می‌کنند. نهادهای حمایتی با توجه به اعتباراتی که در اختیار دارند؛ خدمات متنوعی را به گروه‌های هدف خود ارائه می‌دهند. از مهمترین آنها می‌توان به پرداخت مستمری به خانواده‌های تحت پوشش خود اشاره کرد که منابع تأمین مالی این پرداخت‌ها نیز از طریق هدفمندی یارانه‌ها تأمین می‌گردد. در نمودار شماره (۶) تعداد خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی و مقایسه آن با

کل خانوارهای زیر خط فقر نشان داده شده است. اگرچه این نهادها به منظور حمایت از فقرا ایجاد شده و در تلاش برای کاهش فقر هستند و در سال‌های اخیر تعداد خانوارهای تحت پوشش خود را افزایش داده‌اند، اما با توجه به افزایش میزان فقرا، تنها حدود ۴۷ درصد از خانوارهای فقیر را توانسته‌اند پوشش دهند که این امر نه تنها محدودیت‌های بودجه‌ای نهادهای حمایتی را نشان می‌دهد، بلکه نشان از گستردگی فقر و درجه پایین کارآمدی سیاست‌های حمایتی دارد.

شکل ۶. نمودار تعداد خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی و تعداد خانوارهای فقیر - میلیون خانوار



مأخذ: داده‌های نهادهای حمایتی (کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی).

۲-۵. الزامات خروج از وضعیت موجود

با توجه به شرایط نه چندان مطلوب شاخص‌های فقر و همچنین کارایی نظام حمایتی در کشور، کمتر کسی به لزوم تغییر و اصلاح سازوکارهای حمایتی باور ندارد. برای برون رفت از این وضعیت و کاهش فقر لازم است اقدامات زیر صورت گیرد:

۱- **ایجاد رشد اقتصادی فراگیر:** بدون افزایش رشد اقتصادی کاهش پایدار فقر امکان‌پذیر نیست و نظام حمایتی نمی‌تواند توفیق قابل توجهی در کاهش فقر داشته باشد،

۲- **کاهش تورم:** در سال‌های اخیر نقش تورم در افزایش فقر از طریق بازتوزیع منابع به ضرر فقر قابل توجه بوده است و لازم است سیاست‌های کلان کنترل این متغیر کلیدی در اولویت قرار گیرد،

۳- **استفاده از همه ظرفیت‌ها اعم از دولت، نهادهای حمایتی، نهادهای انقلابی و خیرین برای رفع فقر:** با توجه به گستردگی فقر در کشور بدون همکاری و هماهنگی همه فعالین مرتبط توفیق قابل توجه در فقر زدایی قابل انتظار نیست. در صورت مشارکت همه این نهادها نیز شیوه هماهنگی آنها دارای اهمیت است،

۴ **توجه به ابعاد مختلف فقر:** فقر یک موضوع چند بُعدی است و رفع آن مستلزم توجه به ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... آن است. بسیاری از عوامل ایجاد یا تعمیق فقر به جغرافیا مربوط است و صرفاً با افزایش درآمد امکان رفع فقر وجود ندارد. به عنوان مثال اگر در یک روستا مراکز آموزشی یا بهداشت مناسب وجود نداشته باشد، یارانه یا درآمد بیشتر نمی تواند به رفع فقر آنها کمک کند و لازم است دسترسی آنها به این خدمات فراهم گردد. همچنین موضوع آموزش و تغذیه کودکان نباید منوط به تحقق رشد اقتصادی یا افزایش درآمد خانوارها شود و با توجه به اهمیت آن برای جلوگیری از بین نسلی شدن فقر، می توان با تدوین و اجرای سیاست‌های خاص نسبت به بهبود وضعیت اقدام کرد.

۵ **توجه به موضوع توانمندسازی:** علاوه بر موارد فوق یکی از مهم‌ترین عواملی که در بهبود شرایط کنونی موثر است نحوه عملکرد دستگاه‌های حمایتی در خصوص توانمندسازی و خودکفایی مددجویان دارای قابلیت‌های خروج از چرخه حمایتی است. به عبارت دیگر با توجه به اینکه «استقرار نظام تأمین اجتماعی به صورت جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد، فراگیر و چندلایه» در بند «۱» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی هدف گذاری شده است، نهادهای مذکور باید موظف شوند که چرخه انتقال مددجویان را به واسطه‌ی اشتغال از بخش حمایت‌های اجتماعی به سطح فوقانی نظام تأمین اجتماعی به شکل پویا و موثر دنبال کنند و امکان خودکفایی مددجویان و جایگزینی آنها با خانوارهای پشت‌نوبتی را فراهم نمایند. فعالیت مطلوب چرخه توانمندسازی، نیازمند حمایت‌های هدفمند دولت از ایجاد اشتغال برای مددجویان به انحاء مختلف و نظارت بر برنامه‌های نهادهای حمایتی در راستای انجام این مأموریت مهم است.

۶ **افزایش قابلیت نظام حکمرانی حمایت اجتماعی کشور:** فقرزدایی ماهیتاً نیاز به مداخله دولت دارد و بدون وجود یک نظام حکمرانی کارآمد تحقق این هدف امکان‌پذیر نخواهد بود. در این راستا، ضروری است که الزامات افزایش قابلیت نظام حکمرانی حمایت اجتماعی از جمله در بودجه‌ریزی، جمع‌آوری و استفاده از اطلاعات، هماهنگی، استفاده از ظرفیت‌های مردم نهاد، استفاده از ظرفیت‌های فناوری و... در نظر گرفته شود. برنامه هفتم در این راستا موضوع پنجره واحد حمایت اجتماعی را پیش‌بینی کرده است که می‌تواند یکی از بسترهای اجرایی افزایش قابلیت‌های حکمرانی رفاه اجتماعی باشد.

۳. ارزیابی تبصره «۱۳» لایحه از منظر کلیات

۳-۱. انطباق لایحه با احکام برنامه هفتم پیشرفت و قانون بودجه سال ۱۴۰۳

شاخص‌هایی که در گزارش از وضعیت رفاهی کشور ارائه شده می‌تواند معیاری برای داوری انطباق لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ با واقعیات‌های فعلی کشور باشد. با توجه به آنکه بودجه سال آینده اولین بودجه دولت چهاردهم است می‌تواند رویکردهای اصلی دولت در حوزه سیاست‌های حمایتی را جهت دهی کند. یکی از اصلی‌ترین اهداف برنامه هفتم پیشرفت، به صفر رساندن فقر مطلق در کشور در پایان برنامه است که اهمیت میزان انطباق قوانین بودجه با قانون برنامه را دوچندان می‌کند. جدول شماره (۱) در سه ستون موارد مشابه قوانین بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون برنامه هفتم پیشرفت را با لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ مقایسه می‌کند.

جدول ۱. انطباق قوانین بودجه با قانون برنامه

توضیحات	برنامه هفتم	قانون بودجه ۱۴۰۳	لایحه بودجه ۱۴۰۴
این تبصره از قانون بودجه سال ۱۴۰۳ در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ نیز تکرار شده است	-	جز «۴» تبصره الف تبصره «۸»: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است برای پرداخت به موقع مصارف هدفمندی و بر اساس درخواست سازمان برنامه و بودجه کشور معادل سه درصد (۳٪) جمع مصارف را به صورت تنخواه در اختیار سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها قرار دهد. تنخواه مذکور باید حداکثر تا سه ماه پس از دریافت از محل منابع مذکور تسویه گردد. شرط استفاده مجدد از این تنخواه، تسویه تنخواه قبلی است. این حکم مشمول تنخواه خزانه‌داری کل کشور نمی‌شود.	(شناسه بودجه‌ای ۷۱۰۹) تبصره «۱۳»-الف: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است برای پرداخت به موقع مصارف هدفمندی و بر اساس درخواست سازمان برنامه و بودجه کشور معادل سه (۳٪) درصد جمع مصارف را به صورت تنخواه در اختیار سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها قرار دهد. تنخواه مذکور باید حداکثر تا سه ماه پس از دریافت از محل منابع مذکور تسویه گردد. شرط استفاده مجدد از این تنخواه، تسویه تنخواه قبلی است. این حکم مشمول تنخواه خزانه‌داری کل کشور نمی‌شود.
یکی از چالش‌های اساسی کشور در سال‌های اخیر تأمین منابع مورد نیاز برای گندم به عنوان یک کالای راهبردی است. قانون بودجه سال ۱۴۰۳ به این موضوع اشعار داشته است. اما موضوع مهم‌تر تفکیک قیمت مصارف ثانویه و غیر نان است. این موضوع همانند قانون بودجه سال ۱۴۰۳، در لایحه بودجه سال آینده پیش‌بینی شده اما تفاوت‌های نیز دارند. تحلیل جزئیات بند مذکور در بخش پیشنهادات گزارش آورده شده است.	-	جز ث تبصره «۸»: در اجرای قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب ۲۱/۶/۱۳۶۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن و به منظور حمایت از تولیدات داخلی، حفظ امنیت غذایی کشور، تأمین نقدینگی لازم برای خرید گندم و پرداخت به موقع بهای گندم خریداری‌شده به کشاورزان، سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است اعتبار مورد نیاز برای خرید گندم مازاد بر نیاز صنف و صنعت تولیدی کشاورزان داخل کشور به قیمت نهایی مصوب شورای قیمت‌گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی از محل اعتبارات و ظرفیت‌های این تبصره بدون لحاظ تسهیلات تکلیفی بانکی را حداکثر در شش ماهه اول سال (همزمان با خرید تضمینی گندم) تخصیص و پرداخت نماید. شرکت‌های مباشر خرید گندم توسط وزارت جهاد کشاورزی تعیین می‌شوند. اصناف و صنایع نان حجیم و غیر حجیم مجازند گندم مورد نیاز خود را با اولویت سازوکار کشت قراردادی از کشاورزان با نرخ توافقی خریداری نمایند. در صورت کسری تأمین گندم مورد نیاز این مجموعه‌ها از طریق کشت قراردادی، شرکت‌های مباشر خرید تضمینی گندم مجازند، پس از ثبت سفارش مابقی گندم مورد نیاز صنف و صنعت در سامانه‌ای که توسط وزارت جهاد کشاورزی ایجاد می‌گردد، نسبت به فروش گندم به آنان اقدام نمایند.	(شناسه بودجه‌ای ۷۱۰۹) تبصره «۱۳» ب: پرداخت وجوه ناشی از خرید تضمینی گندم (در سقف مصارف خبازی) به ذی‌نفع نهایی بر اساس شماره ملی و موقعیت مکانی (واحد قطعات اراضی کشاورزی به صورت نقشه) انجام می‌گردد. فروش گندم و آرد یارانه‌ای برای مصارف خبازی مجاز است و برای سایر مصارف به قیمت تمام‌شده به علاوه سود متعارف صورت می‌گیرد. سایر مصرف‌کنندگان باید نسبت به خرید گندم مورد نیاز خود با اولویت سازوکار کشت قراردادی از کشاورزان اقدام نمایند. دستگاه مباشر موظف است تمام وجوه حاصل از فروش گندم و آرد یارانه‌ای و غیر یارانه‌ای را به ردیف درآمدی شماره (ردیف مربوطه) واریز نموده تا پس از کسر هزینه‌های تبعی توسط سازمان، برای مصرف در یارانه گندم، آرد و نان تخصیص یابد. آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارت جهاد کشاورزی حداکثر تا پایان فروردین ماه تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.



توضیحات	برنامه هفتم	قانون بودجه ۱۴۰۳	لایحه بودجه ۱۴۰۴
<p>این حکم برای اولین بار در قانون بودجه آورده شده که به نظر می‌آید ماهیت بودجه‌ای نداشته باشد. همچنین قانون برنامه هفتم نیز حکمی در اینباره نداشته است.</p>	<p>-</p>	<p>-</p>	<p>(شناسه بودجه‌ای ۷۱۰۹) - تبصره «۱۳»- پ: صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر با رعایت قوانین مربوطه مکلف است صرفاً سرپرست خانوار را در صورت تقاضا تحت پوشش بیمه اجتماعی قرار دهد. مشمولین ماده ۲۱ قانون جوانی جمعیت و افراد غیر سرپرست خانوار که قبل از ابلاغ این حکم بیمه‌شده‌اند از شمول این بند مستثنی می‌باشند.</p>
<p>بنا بر حکم برنامه هفتم میانگین مستمری نهادهای حمایتی باید ۲۰ درصد حداقل دستمزد باشد. البته میزان افزایش مستمری نهادهای حمایتی در تبصره (۱۲) حدود ۲۰ درصد تعیین شده با توجه به اینکه هنوز نرخ حداقل دستمزد در سال ۱۴۰۴ تعیین نگردیده است، لذا مشخص نیست این افزایش هدف برنامه را تأمین می‌کند یا خیر.</p>	<p>بند «ث» ماده (۳۱): دولت مکلف است در طول اجرای برنامه علاوه بر پرداخت یارانه فعلی، هر سال حداقل مستمری خانوارهای مددجویان تحت حمایت کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور را متناسب با سطح محرومیت بر مبنای متوسط بیست‌درصد (۲۰٪) حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار، در چهارچوب بودجه سنواتی و از محل درآمد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با حذف خانوارهای پردرآمد و در قالب ردیف مستقل از طریق دستگاه‌های مذکور تأمین و پرداخت نماید. تبصره- کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) مطابق اساسنامه خود در مورد این بند اقدام می‌نماید.</p>	<p>جز «۲» بند «الف» تبصره «۸»: منابع جزء (۱) این بند برای پرداخت یارانه دارو، شیرخشک و ملزومات مصرفی پزشکی، یارانه نقدی، معیشتی و کالابری الکترونیک، کمک به خانوارهای تحت پوشش کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور، یارانه نان، یارانه بیمه ملوانان و هزینه‌های سرمایه‌گذاری و کمک به شرکت‌های نفت و گاز و پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، مصارف صرفه‌جویی انرژی و سایر مصارف ضروری در چهارچوب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تخصیص می‌یابد. یارانه نقدی- معیشتی و مستمری مددجویان تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور و یارانه داروی موضوع این بند مستقیماً به ذی‌نفع نهایی (حسب مورد سرپرستان خانوارها و داروخانه‌ها) پرداخت می‌شود. سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها موظف است با ابلاغ و تخصیص سازمان برنامه و بودجه کشور نسبت به پرداخت مصارف در حدود منابع وصولی اقدام نماید.</p>	<p>(شناسه بودجه‌ای ۷۱۰۹) - تبصره «۱۳»- ت: سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها موظف است، یارانه نقدی، مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور و یارانه آرد و نان (خرید تضمینی گندم) را مستقیماً به حساب ذی‌نفع نهایی پرداخت نماید. تعیین ذی‌نفع نهایی در بخش یارانه نقدی، مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور و همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها و در بخش یارانه آرد و نان خرید تضمینی گندم با همکاری وزارت جهاد کشاورزی صورت می‌گیرد. آیین‌نامه اجرایی این بند توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و با همکاری دستگاه‌های اجرایی مذکور (مرتبط) ظرف مدت حداکثر یک ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.</p>
<p>با وجود مجاز شمردن یارانه تشویقی در برنامه هفتم مازاد بر یارانه قانونی، اما لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ بر حذف یارانه تشویقی تأکید کرده است. احتمالاً این تغییر سبب کاهش انگیزه خانوارهای نیازمند برای استفاده از این طرح خواهد شد و تأثیر مهمی بر کاهش فقر مطلق نخواهد داشت.</p>	<p>تبصره «الف» ماده (۳۱) وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مجاز است در سقف منابع مربوط در قوانین بودجه سنواتی با طراحی و استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه، مبتنی بر آزمون وسیع با هدف کاهش فقر مطلق و بهبود توزیع درآمد و با شناسایی اقشار کم‌درآمد تا دهک هفتم درآمدی با رویکرد اجتماع‌محور نسبت به ارائه اقلام ضروری، در قالب بسته معیشتی پایه به خانوارهای کم‌درآمد به صورت کالابری الکترونیکی مازاد بر یارانه‌های قانونی اقدام نماید.</p>	<p>جز «۲» بند «الف» تبصره «۸» منابع جزء (۱) این بند برای پرداخت یارانه دارو، شیرخشک و ملزومات مصرفی پزشکی، یارانه نقدی، معیشتی و کالابری الکترونیک، کمک به خانوارهای تحت پوشش کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور، یارانه نان، یارانه بیمه ملوانان و هزینه‌های سرمایه‌گذاری و کمک به شرکت‌های نفت و گاز و پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، مصارف صرفه‌جویی انرژی و سایر مصارف ضروری در چهارچوب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تخصیص می‌یابد. یارانه نقدی- معیشتی و مستمری مددجویان تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور و یارانه داروی موضوع این بند مستقیماً به ذی‌نفع نهایی (حسب مورد سرپرستان خانوارها و داروخانه‌ها) پرداخت می‌شود. سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها موظف است با ابلاغ و تخصیص سازمان برنامه و بودجه کشور نسبت به پرداخت مصارف در حدود منابع وصولی اقدام نماید.</p>	<p>(شناسه بودجه‌ای ۷۱۰۹) - تبصره «ث» در صورت درخواست سرپرستان خانوار مشمول یارانه نقدی برای تغییر شیوه پرداخت از نقدی به کالابری الکترونیکی، استفاده از مبالغ کالابری الکترونیکی برای سرپرستان خانوارهای مشمول یارانه نقدی به صورت داوطلبانه و بدون هرگونه مبلغ تشویقی (اضافه بر مبلغ یارانه نقدی) مجاز می‌باشد. سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها موظف است سازوکار اجرایی لازم را برای افراد متقاضی مهیا نموده و دستورالعمل اجرایی آن را با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور ابلاغ نماید.</p>

آمار و اطلاعات در کشور نشان دهنده ثبات فقر، کاهش ارزش واقعی یارانه‌های نقدی، عدم توانایی پوشش تمامی فقرا توسط نهادهای حمایتی، مشکلات بازماندگی از تحصیل و فقر آموزشی و همچنین بحران تغذیه در کشور دارد که در واکنش به این مسائل، لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ توجه کافی به این موارد نداشته است. به ویژه اینکه هدف قانون برنامه هفتم به صفر رساندن میزان فقر مطلق در کشور است در حالی که با نگاه به مرحله اول لایحه بودجه تردیدهای جدی در توانایی و ظرفیت‌های فقرزدایی آن ایجاد می‌شود.

جدول شماره (۲) اهداف قانون برنامه هفتم پیشرفت در حوزه سیاست‌های حمایتی را نشان می‌دهد. از اهداف مهم قانون برنامه هفتم، به صفر رسیدن خط فقر مطلق و کاهش نابرابری درآمدی است. همانطور که پیش‌تر بررسی شد مشخص است لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، ابزاری برای حرکت به سمت این اهداف پیش‌بینی نکرده است.

جدول ۲. اهداف کمی قانون برنامه هفتم

هدف کمی در پایان برنامه	واحد متعارف	سنجه عملکردی
۰/۳۵	-	ضریب جینی
۹/۳	نسبت	نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول در بخش روستایی
۱۰/۳	نسبت	نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول در بخش شهری
۰	درصد	فقر مطلق

مأخذ: ماده (۳۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت.

۲-۳. انطباق لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ با شرایط کشور

همان‌طور که در بخش اول این گزارش نشان داده شد، وضعیت فقر و معیشت خانوارها در کشور مناسب نیست و برون رفت از این شرایط مستلزم افزایش رشد اقتصادی، کاهش تورم، بهبود توزیع درآمد و افزایش کارآمدی نظام حمایت اجتماعی است. برآورد رشد اقتصادی سال ۱۴۰۴ با فرض اجرای اصلاحات بودجه از جمله افزایش صادرات نفت و افزایش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حدود ۳٫۶ درصد پیش‌بینی می‌شود. همچنین برآوردهای اولیه نرخ تورم را برای این سال حدود ۳۰ درصد نشان می‌دهد. واضح است که با یک قانون بودجه امکان برون رفت از چالش‌های مرتبط با حوزه فقر میسر نیست. در این شرایط اولویت‌بندی تخصیص منابع و توجه به گروه‌های بسیار آسیب‌پذیر دارای اولویت است به‌خصوص آنکه عدم اقدام به موقع در برخی حوزه‌ها نظیر تغذیه و آموزش کودکان تبعات بلندمدت داشته و حتی در صورت افزایش رشد اقتصادی نیز قابل جبران نخواهد بود. در این شرایط لایحه بودجه رویکرد مشخصی برای پرداختن به این موضوع را پیگیری نمی‌کند.

۳-۳. موارد مغفول مانده و پیشنهادات

داده‌ها و شاخص‌های حمایتی نشان می‌دهد یارانه‌های نقدی و غیر نقدی، نیازمند بازنگری و اصلاح به‌منظور افزایش کارایی هستند. در همین راستا به نظر می‌رسد تبصره «۱۳» لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ بیشتر ادامه راه گذشته است. در کنار این مسئله موارد ذیل که به‌عنوان پیشنهادات این گزارش ارائه می‌شود، از نگاه لایحه بودجه در حوزه حمایت‌های اجتماعی پوشیده مانده و می‌تواند جزء



احکام بودجه‌ای لحاظ گردیده و در تنظیم اعتبارات فقرزدایی مؤثر واقع شود. این موارد به شرح زیر است:

۱-۳-۳. رفع فقر مطلق موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه هفتم

هدفگذاری برنامه هفتم رفع فقر مطلق در پایان برنامه بوده است. با این حال واضح است که با توجه به گستردگی فقر و کسری بودجه قابل توجه، تحقق این هدف دشوار است. با این حال انتظار می‌رود در هر سال گام‌هایی در این راستا برداشته شود. لذا، اولویت‌گذاری گروه‌های هدف و تدوین برنامه‌هایی برای آنها در حد مقدمات کشور دارای اهمیت است. گزینش اینکه کدام گروه‌های فقرا و کدام نیازها باید در اولویت سیاست حمایتی قرار گیرد، باعث افزایش کارایی نظام حمایتی می‌شود و در نتیجه می‌تواند راهی به‌سوی افزایش کارایی دولت در مسیر مبارزه با فقر از طریق بودجه عمومی باشد. تمرکز بر روی فقیرترین فقرا، تمایل به واکنش سریع دولت برای مقابله با فقر (رفع مسئله سوءتغذیه فقرا) و تمرکز بر روی کودکان، می‌تواند نگاه بلندمدت دولت برای فقرزدایی را نشان دهد. فقرای شدید و کودکان، دو گروهی هستند که بیشترین پیوندها را در زنجیره سیاست‌های فقرزدایی ایجاد کرده و تمرکز بر آنها احتمال موفقیت را افزایش می‌دهد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ موارد ذیل اضافه گردد:

۱- حمایت و توانمندسازی فقرای شدید: این گروه حدود ۴ میلیون نفر هستند که برآورد می‌شود حدود ۲ میلیون نفر آنها تحت پوشش نهادهای حمایتی نیستند. مهمترین مسأله در خصوص این گروه علاوه بر موضوع بودجه، شناسایی است چرا که به دلیل شرایط حاد این گروه عموماً برای پوشش نهادهای حمایتی اقدام نمی‌کنند و لازم است از طرف سازمان‌های مردم‌نهاد شناسایی شوند. بند «ز» ماده (۹) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی که سیاست نیازمندیابی فعال را به عنوان یکی از اصول و سیاست‌های اجرایی نظام جامع تامین اجتماعی معرفی می‌کند، نیز بر این موضوع تاکید دارد.

۲- کودکان: بخصوص کودکان زیر ۱۲ سال بیشترین آسیب‌پذیری را از نظر آموزشی و تغذیه‌ای دارند. مهمترین نکته در خصوص این گروه نیز اهرم کردن حمایت‌ها برای افزایش کیفیت آموزشی و تغذیه آنها است. به عنوان مثال اجرای یک برنامه فقرزدایی مدرسه محور می‌تواند برای این گروه توصیه شود.

۳- لحاظ یارانه تشویقی برای استفاده از زیرساخت کالابریگ الکترونیک با لحاظ گروه‌های دارای اولویت: سیاست‌گذاری برای تخصیص بودجه‌های مقابله با فقر می‌تواند از مسیر اولویت‌بندی فقرا کارایی بیشتری داشته‌باشد. یکی از مرسوم‌ترین اولویت‌های سیاست‌گذاری برای مقابله با فقر، اولویت دادن به فقیرترین فقرا و توجه ویژه به کودکان به‌عنوان کسانی است که توانایی مشارکت در اقتصاد ندارند. محدود شدن جامعه هدف به دو دسته فقیرترین فقرا (دهک‌های یک و دو درآمدی) و کودکان منجر به افزایش کارایی سیاست‌های حمایتی به‌خصوص در مورد اعتبارات یارانه تشویقی کالابریگ الکترونیک می‌شود چرا که با افزایش مبلغ حمایت، کفایت پوشش هزینه‌های ضروری زندگی افزایش یافته و فقرزدایی نمود بیشتری پیدا می‌کند.

۲-۳-۳. ساماندهی سیاست‌های حمایتی

پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان: در ماده (۳۱) قانون برنامه هفتم موضوع پنجره واحد خدمات حمایتی جهت ایجاد هماهنگی میان ارکان مختلف نظام حمایتی ایجاد شده است که یکی از ملزومات آن امکان رصد میزان محرومیت یا بهره‌مندی ایرانیان از درآمد و امکانات رفاهی، زیرساختی و... است. ضروری است این موضوع انعکاسی در قانون بودجه ۱۴۰۴ داشته‌باشد. قوانین بودجه سال‌های گذشته به لزوم راه‌اندازی و تشکیل پایگاه بهره‌مندی ایرانیان تأکید داشته‌اند که جزء مهمی از پنجره واحد خدمات حمایتی موضوع ماده (۳۱) قانون برنامه هفتم است. با این حال، متأسفانه این موضوع نمودی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ نداشته است. این پایگاه بایستی به‌گونه‌ای آماده‌سازی و تکمیل گردد 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. همچنین این پایگاه بایستی حاوی اطلاعات مکان‌محور دقیقی باشد که بتوان با استفاده از شاخص‌های ترکیبی، اعتبارات فقرزدایی و محرومیت‌زدایی کشور را بر اساس آن شاخص‌ها در میان گروه‌ها و مناطق توزیع نموده و وضعیت پروژه‌های محرومیت‌زدایی را به صورت شفاف رصد کرد. با توجه به اینکه لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ توجهی به ساماندهی اعتبارات محرومیت‌زدایی نداشته است، پیشنهاد می‌شود بند (ع) تبصره (۱۷) قانون بودجه ۱۴۰۱ و بند (ح) تبصره (۱۷) قانون بودجه ۱۴۰۲ که به موضوع راه‌اندازی سامانه بهره‌مندی ایرانیان پرداخته است، با انجام اصلاحاتی در لایحه سال ۱۴۰۴ نیز تکرار شود.

۴. ارزیابی جزئیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۴



۴-۱. پیشنهادات اصلاحی

جدول شماره (۳) بندهای احکام موجود در تبصره «۱۳» لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ را مورد بررسی کارشناسی قرار داده و در نهایت نظر کارشناسی و یا پیشنهاد اصلاحی ارائه شده است.



جدول ۳. ارزیابی احکام تبصره «۱۳» لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

آدرس حکم	متن حکم	اظهار نظر کارشناسی	قضایات / متن پیشنهادی
<p>شناسه بودجه‌ای ۷۱۰۹ - الف</p>	<p>بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است برای پرداخت به‌موقع مصارف هدفمندی و بر اساس درخواست سازمان برنامه و بودجه کشور معادل سه (۳٪) درصد جمع مصارف را به‌صورت تنخواه در اختیار سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها قرار دهد. تنخواه مذکور باید حداکثر تا سه ماه پس از دریافت از محل منابع مذکور تسویه گردد. شرط استفاده مجدد از این تنخواه، تسویه تنخواه قبلی است. این حکم مشمول تنخواه خزانه‌داری کل کشور نمی‌شود.</p>	<p>این جزء بانک مرکزی را مکلف می‌کند ۳ درصد از سقف مصارف هدفمندی را به درخواست سازمان برنامه به‌صورت تنخواه در اختیار آن سازمان قرار دهد و با توجه به عدم تطابق زمانی میان منابع و مصارف هدفمندی‌سازی یارانه‌ها ضروری است. حکم مقرر در این بند، در اجرای ماده (۱۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مبنی بر جواز تعیین تنخواه مورد نیاز اجراء این قانون در بودجه سنواتی، تدوین شده است. با این حال با توجه به یکپارچه سازی منابع و مصارف عمومی و افزایش سقف تنخواه متناسب با این افزایش سقف نیاز به این مجوز محل ابهام است.</p>	<p>موافق</p>
<p>شناسه بودجه‌ای ۷۱۰۹ - ب</p>	<p>پرداخت وجوه ناشی از خرید تضمینی گندم (در سقف مصارف خبازی) به ذی‌نفع نهایی بر اساس شماره ملی و موقعیت مکانی (واحد قطعات اراضی کشاورزی به‌صورت نقشه) انجام می‌گردد. فروش گندم و آرد یارانه‌ای برای مصارف خبازی مجاز است و برای سایر مصارف به قیمت تمام‌شده به‌علاوه سود متعارف صورت می‌گیرد. سایر مصرف‌کنندگان باید نسبت به خرید گندم مورد نیاز خود با اولویت سازوکار کشت قراردادی از کشاورزان اقدام نمایند. دستگاه مباشر موظف است تمام وجوه حاصل از فروش گندم و آرد یارانه‌ای و غیر یارانه‌ای را به ردیف درآمدی شماره واریز نموده تا پس از کسر هزینه‌های تبعی شامل خرید، ذخیره‌سازی، کرایه حمل، انبارداری، تخلیه، کنترل کیفی، بارگیری، راهبری و کشاورزی قراردادی توسط سازمان، برای مصرف در یارانه گندم، آرد و نان تخصیص یابد. هزینه‌های تبعی، حداکثر ظرف یک‌ماه توسط سازمان به حساب دستگاه‌های مباشر واریز می‌شود. وزارت جهاد کشاورزی موظف است با همکاری سازمان برنامه و بودجه، حداکثر تا پایان خردادماه ۱۴۰۴، نسبت به اجرایی سازی ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری کشاورزی و منابع طبیعی بگونه ای اقدام نماید که از ابتدای مهرماه ۱۴۰۴، زمینه خرید و فروش حداقل ۴۰ درصد گندم خبازی براساس سازوکار پیش‌بینی شده در ماده فوق در بورس کالا و از طریق قراردادهای آتی و تامین مالی از بازار سرمایه و مآل پرداخت یارانه نان به مصرف‌کننده نهایی فراهم گردد. آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت جهاد کشاورزی حداکثر تا پایان فروردین‌ماه تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>	<p>در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ با وجود اینکه ۲۵۰۰ میلیارد ریال برای یارانه نان منظور شده، ولی پرداخت آن صرفاً در سقف مصارف خبازی تعیین شده است؛ به این معنا که صنایع می‌بایست نیازهای خود را با سازکارهای مناسب از جمله کشت قراردادی تامین نماید. تکلیف ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، مبنی بر اجرای سیاست قیمت تضمینی برای محصولات اساسی و پرداخت مابه‌التفاوت قیمت عرضه شده در بورس نسبت به قیمت خرید تضمینی در صورت پایین‌تر بودن آن، در راستای کارآمدسازی اعتبارات حمایتی در این حوزه نیز مدنظر قرار گیرد.</p> <p>از آنجا که به موجب تبصره «۱» ماده واحده قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب سال ۱۳۶۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی، «شورای قیمت گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی» تشکیل و یکی از وظایف آن به موجب قانون «تعیین نحوه خرید توسط بخش دولتی و تعیین نحوه خرید توسط بخش غیردولتی از جهت میزان و سهمیه خرید، خرید حداقل به قیمت تضمینی تعیین شده، نحوه حمل و نقل و سایر موارد مرتبط که نیاز به هماهنگی بین بخشهای دولتی و غیردولتی دارد» است، لذا حکم ذیل این بند مبنی بر تعیین سازوکاری جهت خرید تضمینی گندم توسط بخش دولتی و ... مغایر با قانون مزبور است. لذا حکم این بند به جهت مغایرت با قانون دائمی مزبور، مغایر بند «الف» ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر ممنوعیت اصلاح قوانین دائمی و ممنوع است.</p> <p>منظور از سود متعارف معلوم نیست لذا به دلیل عدم شفافیت مغایر بند ۱۳ سیاستهای کلی نظام اداری و بند «۹» سیاستهای کلی نظام قانونگذاری است. همچنین عبارت «هزینه‌های تبعی» فاقد تعریف قانونی هستند، لذا به دلیل عدم شفافیت مغایر بند ۱۳ سیاستهای کلی نظام اداری و بند (۹) سیاستهای کلی نظام قانونگذاری است.</p>	<p>پرداخت وجوه مورد نیاز برای خرید تضمینی گندم و اجرای ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی، به ذی‌نفع نهایی بر اساس شماره ملی و موقعیت مکانی (مزرعه مربوطه، به‌صورت نقشه) طی حداکثر ۷۲ ساعت از زمان تحویل گندم از محل منابع عمومی انجام می‌گردد.</p> <p>دستگاه‌های مباشر مکلف به فروش گندم یارانه‌ای برای مصارف خبازی بوده و قیمت گندم برای سایر مصارف، حداقل هفتاد (۷۰٪) درصد قیمت خرید تضمینی گندم تعیین می‌شود. جزئیات قیمت سایر مصارف گندم (غیرخبازی) در آیین‌نامه اجرایی این بند تعیین می‌گردد. سایر مصرف‌کنندگان باید نسبت به خرید گندم مورد نیاز خود با اولویت سازوکار کشت قراردادی و از طریق بورس کالای کشاورزی موضوع ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی از کشاورزان و تشکلهای قانونی مربوطه اقدام نمایند.</p> <p>دستگاه‌های مباشر مکلفند تمام وجوه حاصل از فروش گندم یارانه‌ای را به ردیف درآمدی شماره واریز نمایند تا پس از کسر هزینه‌های تبعی شامل خرید، ذخیره‌سازی، کرایه حمل، انبارداری، تخلیه، کنترل کیفی، بارگیری، راهبری و کشاورزی قراردادی توسط سازمان، برای مصرف در یارانه گندم، آرد و نان تخصیص یابد. هزینه‌های تبعی، حداکثر ظرف یک‌ماه توسط سازمان به حساب دستگاه‌های مباشر واریز می‌شود.</p> <p>وزارت جهاد کشاورزی موظف است با همکاری سازمان برنامه و بودجه، حداکثر تا پایان خردادماه ۱۴۰۴، نسبت به اجرایی سازی ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری کشاورزی و منابع طبیعی بگونه ای اقدام نماید که از ابتدای مهرماه ۱۴۰۴، زمینه خرید و فروش حداقل ۴۰ درصد گندم خبازی براساس سازوکار پیش‌بینی شده در ماده فوق در بورس کالا و از طریق قراردادهای آتی و تامین مالی از بازار سرمایه و مآل پرداخت یارانه نان به مصرف‌کننده نهایی فراهم گردد. آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت جهاد کشاورزی حداکثر تا پایان فروردین‌ماه تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>

۱. تنخواه مورد نیاز اجراء این قانون در تنخواه بودجه سنواتی منظور و از محل منابع حاصل از اجراء این قانون در طول سال مستهلک می‌شود.

قضاوت / متن پیشنهادی	اظهار نظر کارشناسی	متن حکم	آدرس حکم
مخالف	<ul style="list-style-type: none"> بر اساس آیین‌نامه بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۱۱ و همچنین اساسنامه صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر مصوب ۱۳۰۰/۵/۱۱، بیمه شده صندوق مذکور، سرپرست خانواری است که با پرداخت حق بیمه، حق استفاده از مزایای مقرر را دارد. از سو دیگر در برخی از قوانین از جمله تبصره (۷) ماده (۲) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی و ماده (۲۱) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، امکان بیمه‌پردازی برای افراد غیرسرپرست خانوار در صندوق مذکور فراهم شده است. بی‌شک منع بیمه‌پردازی افراد غیرسرپرست از طریق حکم بودجه سالانه، به طوری که با پایان یافتن سال، همچنان امکان بیمه‌پردازی این افراد فراهم باشد، تنها به پیچیدگی قوانین این حوزه خواهد افزود. بخش دوم این حکم مبنی بر توقف طرح بیمه مادران غیرشاغل دارای سه فرزند و بیشتر به موجب ماده (۲۱) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت مهم است، به این معنا که مشخص نیست مشمولین این قانون که در صف بیمه شدن هستند، از شمول این حکم مستثنی شده‌اند یا خیر. شایان ذکر است، تاکنون مشمولین ماده (۲۱) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت حدود ۲٫۲ میلیون نفر گزارش شده‌است و تنها منابع لازم جهت بهره‌مندی حدود ۳۰۰ هزار نفر فراهم گشته‌است و مابقی افراد در صف انتظار هستند. به نظر می‌رسد آئین‌نامه صندوق روستاییان و عشایر و این حکم به سبب آنکه امکان دستیابی به بیمه اجتماعی را از افراد غیر سرپرست خانوار در صندوق بیمه اجتماعی روستاییان، عشایر، سلب مینماید؛ از حیث مغایرت با اصل (۲۹) قانون اساسی مبنی بر برخورداری از تأمین اجتماعی به منزله حق همگانی، محل تأمل است. و همچنین با هدف‌گذاری جدول شماره (۵) ذیل ماده (۳۰) قانون برنامه هفتم، مبنی بر افزایش ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی به ۷۶ درصد در پایان برنامه، همخوانی ندارد. تأمین بسترهای لازم برای مشارکت خانواری که به موجب قوانین حاکم بر صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر واجد شرایط محسوب شود؛ در حقیقت سبب بهبود فرآیند پسانداز خانوار مذکور در دوران بازنشستگی خواهد شد. باید به این نکته توجه داشت فاصله بین افراد تا مرز حمایت مستقیم اندک است، در نتیجه محدودسازی بیمه‌پردازی این دست افراد سبب افزایش هزینه‌های حمایتی آتی دولت خواهد شد. بنابراین برای تحقق هدف دولت به منظور جلوگیری از بیمه‌پردازی افراد غیرسرپرست، لازم است قوانین فوق اصلاح شوند؛ اگرچه با توجه به نکات ذکر شده، اصلاح آیین‌نامه صندوق به منظور گسترش امکان بیمه‌پردازی به افراد غیر سرپرست به صلاح نزدیکتر است. همچنین حکم مقرر در این بند به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی و بند «الف» ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت است. در اجرای اصل ۱۵، واژه مشمولین باید تبدیل به مشمولان شود. 	<p>صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر با رعایت قوانین مربوطه مکلف است صرفاً سرپرست خانوار را در صورت تقاضا تحت پوشش بیمه اجتماعی قرار دهد. مشمولین ماده ۲۱ قانون جوانی جمعیت و افراد غیر سرپرست خانوار که قبل از ابلاغ این حکم بیمه‌شده‌اند از شمول این بند مستثنی می‌باشند.</p>	<p>(شناسه بودجه‌ای ۷۱۰۹) - پ</p>



آدرس حکم	متن حکم	اظهار نظر کارشناسی	قضاوت / متن پیشنهادی
<p>(شناسه بودجه‌ای ۷۱۰۹) - ت</p>	<p>سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها موظف است، یارانه نقدی، مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور و یارانه آرد و نان (خرید تضمینی گندم) را مستقیماً به حساب ذی‌نفع نهایی پرداخت نماید. تعیین ذی‌نفع نهایی در بخش یارانه نقدی، مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور و همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها و در بخش یارانه آرد و نان خرید تضمینی گندم با همکاری وزارت جهاد کشاورزی صورت‌می‌گیرد. آیین‌نامه اجرایی این بند توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و با همکاری دستگاه‌های اجرایی مذکور (مرتبط) ظرف مدت حداکثر یک ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. در خصوص کمیته امداد امام خمینی (ره)، بر اساس تبصره بند (ث) ماده (۳۱) قانون برنامه هفتم عمل خواهد شد.</p>	<p>این حکم یکی از اصلاحات مثبت پرداخت یارانه و مستمری است. این حکم که در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ نیز آمده بود ملاحظاتی از سوی نهادهای حمایتی داشته است. با این حال، نهادهای حمایتی بعضی ملاحظات اجرایی در خصوص آن دارند که می‌تواند در آیین‌نامه لحاظ گردد.</p> <p>بر اساس جزء (۲) بند (الف) ماده واحده قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور مصوب ۱۴۰۰، «استقرار کامل نظام پرداخت به ذی نفع نهائی و ممنوعیت هرگونه پرداخت به غیرذی نفع نهائی با رعایت ملاحظات نظامی و امنیتی»، از تکالیف دولت در ارائه لایحه بودجه است؛ لذا صدر حکم این بند، تکرار قوانین جاری و زاید است. همچنین عبارت لازم الاجرا شدن این قانون زائد است.</p> <p>حکم دوم این بند مبنی بر تعیین ذی‌نفع نهایی در بخش مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور و همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، مغایر با تبصره بند ث ماده ۳۱ قانون برنامه، به نظر می‌رسد. طبق تبصره مزبور، «کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) مطابق اساسنامه خود در مورد این بند اقدام می‌نماید.» لذا مغایر بند «الف» ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر ممنوعیت اصلاح قوانین برنامه و ممنوع است.</p> <p>ضمن اینکه حکم دوم این بند، به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی و بند «الف» ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت است.</p> <p>عبارت «از لازم‌الاجرا شدن این قانون» زاید است زیرا هر قانونی از آن زمان، لازم‌الاجرا می‌شود.</p>	<p>در صورت درخواست سرپرستان خانوار مشمول یارانه نقدی برای تغییر شیوه پرداخت از نقدی به کالبرگ الکترونیکی، استفاده از مبالغ کالبرگ الکترونیکی بدون هرگونه مبلغ تشویقی (اضافه بر مبلغ یارانه نقدی) مجاز می‌باشد. یارانه تشویقی برای کالبرگ صرفاً به خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی و یا عضو سه دهک پایین درآمدی تعلق می‌گیرد.</p> <p>منابع مورد نیاز این بند از محل حذف یارانه نقدی دهک‌های نهم و دهم درآمدی و ماده (۴۵) قانون مالیات بر ارزش افزوده، تامین می‌شود. همچنین به منظور تشویق خانوارها به مشارکت بیشتر در طرح و برخورداری از مزایای آن، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با همکاری دستگاه‌های ذی ربط، سازوکاری طراحی نماید که خانوارهای یارانه‌گیر مشارکت‌کننده در طرح کالبرگ الکترونیکی از تخفیفات فروشگاه‌های داوطلب مشارکت در طرح، بهره‌مند گردند.</p> <p>وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با همکاری سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، سازوکار اجرایی لازم برای اجرای این بند را فراهم نموده و آیین‌نامه اجرایی آن را تدوین و به تصویب هیات وزیران برساند. رابرای افراد متقاضی مهیا نموده و دستورالعمل اجرایی آن را با تایید سازمان برنامه و بودجه کشور ابلاغ نماید.</p>
<p>(شناسه بودجه‌ای ۷۱۰۹) - ث</p>	<p>با توجه به مجوز برنامه هفتم پیشرفت به اختصاص یارانه کالبرگ الکترونیک به گروه‌های آسیب‌پذیر مازاد بر یارانه نقدی و با توجه به روند نزولی مصرف کالری در ایران و مواجهه با بحران کالری به نظر می‌رسد اختصاص یارانه تشویقی برای گروه‌های دارای اولویت دارای اهمیت است. از نظر محل تأمین منابع مورد نیاز، این یارانه تشویقی می‌تواند از محل حذف یارانه نقدی دهک‌های نهم و دهم درآمدی و نیز ماده (۴۵) قانون مالیات بر ارزش افزوده تأمین شود و از نظر گروه هدف می‌توان متمرکز بر فقراى شدید، اختصاص یابد.</p> <p>بر اساس ماده (۴۵) قانون مالیات بر ارزش افزوده باید مالیات اخذ شده از سه دهک پایین درآمدی به آنها بازپرداخت شود.</p>	<p>در صورت درخواست سرپرستان خانوار مشمول یارانه نقدی برای تغییر شیوه پرداخت از نقدی به کالبرگ الکترونیکی، استفاده از مبالغ کالبرگ الکترونیکی برای سرپرستان خانوارهای مشمول یارانه نقدی به صورت داوطلبانه و بدون هرگونه مبلغ تشویقی (اضافه بر مبلغ یارانه نقدی) مجاز می‌باشد. سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها موظف است سازوکار اجرایی لازم را برای افراد متقاضی مهیا نموده و دستورالعمل اجرایی آن را با تایید سازمان برنامه و بودجه کشور ابلاغ نماید.</p>	<p>در صورت درخواست سرپرستان خانوار مشمول یارانه نقدی برای تغییر شیوه پرداخت از نقدی به کالبرگ الکترونیکی، استفاده از مبالغ کالبرگ الکترونیکی برای سرپرستان خانوارهای مشمول یارانه نقدی به صورت داوطلبانه و بدون هرگونه مبلغ تشویقی (اضافه بر مبلغ یارانه نقدی) مجاز می‌باشد. سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها موظف است سازوکار اجرایی لازم را برای افراد متقاضی مهیا نموده و دستورالعمل اجرایی آن را با تایید سازمان برنامه و بودجه کشور ابلاغ نماید.</p>

۲-۴. پیشنهادات الحاقی

همانطور که پیش از این گفته شد لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در حوزه حمایتی و مقابله با فقر، توجه کافی به چالش‌های مبتلابه کشور و الزامات قانون برنامه هفتم پیشرفت نداشته در نتیجه مواردی وجود دارد که از زاویه دید لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ مغفول مانده است. جدول شماره (۴) پیشنهادات الحاقی برای بهبود لایحه بودجه سال آینده با توجه به اولویت‌های سیاست‌های حمایتی ارائه کرده است که می‌تواند به عنوان احکام الحاقی به تبصره «۱۳» اضافه شود.

جدول ۴. پیشنهادات الحاقی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

شماره	توضیحات	متن پیشنهادی
جزء الحاقی (۱)	یکی از مراحل اجرای پنجره واحد خدمات رفاه ایرانیان که ماده (۳۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت به آن تاکید دارد، راه اندازی پایگاه بهره‌مندی ایرانیان است. بدون اطلاعات این پایگاه سیاست گذاری رفاهی و حمایتی ناقص بوده و درجه انحرافات یارانه‌ها و اعتبارات بالا خواهد بود. از این رو به نظر می‌رسد لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ که گام نخست دولت است به منظور زمینه سازی برای اصلاحات آینده توجه ویژه‌ای برای راه‌اندازی و تکمیل این سامانه داشته باشد.	<p>۱- به منظور ساماندهی و کارآمدسازی سیاست‌های مرتبط با محرومیت‌زدایی و در راستای رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است ظرف ششماه از ابلاغ این قانون با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت کشور و معاونت مناطق محروم و توسعه روستایی ریاست جمهوری و با بهره‌گیری از ظرفیت پایگاه رفاه ایرانیان اقدام به تکمیل «سامانه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» مشتمل بر اطلاعات زیرساخت‌های بهداشتی، آموزشی، حمل و نقل، آب و انرژی و سایر زیرساخت‌های اساسی به تفکیک کلیه آبادی‌های دارای سکنه و هریک از نواحی شهری، نماید.</p> <p>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 به منظور توسعه و تکمیل «پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» را حداکثر یکماه پس از درخواست وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در اختیار «پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» قرار دهند.</p> <p>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 یکمصد 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 سهدرصد (۳٪) حاصل از صادرات نفت و گاز موضوع بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (سهم مناطق کمتر توسعه یافته)، قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه یافته، 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. گزارش اجرای این جزء توسط سازمان برنامه و بودجه کشور هر ششماه یکبار به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود.</p> <p>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. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است هر ششماه یکبار گزارش تکمیل و میزان پیشرفت «سامانه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان» و ثبت داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز توسط دستگاه‌های اجرایی یادشده را به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اجتماعی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.</p> <p>۵- سازمان برنامه و بودجه مکلف است، طرح‌های مذکور را در چند مرحله و منوط به ثبت گزارش پیشرفت انجام طرح در سامانه بهره‌مندی ایرانیان تأمین اعتبار نماید.</p> <p>۶- سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است پس از تکمیل سامانه بهره‌مندی ایرانیان، اعتبارات محرومیت‌زدایی، (موضوع ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه یافته) را با در نظر گرفتن اطلاعات ثبت شده در این سامانه تخصیص دهد.</p> <p>۷- شمول این حکم به نهادهای فعال در حوزه محرومیت‌زدایی که زیر نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند منوط به اذن معظم‌له می‌باشد.</p>

متن پیشنهادی	توضیحات	شماره
<p>در راستای کاهش فقر مطلق موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت و کاهش بازماندگی از تحویل موضوع بند (ب) ماده (۹۰) قانون مذکور اقدامات زیر انجام می‌شود:</p> <p>۱- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با همکاری وزارت آموزش و پرورش، کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط، نسبت به اجرای طرح فقرزدایی مدرسه محور در مدارس ابتدایی با تمرکز فقر بالای ۵۰ درصد اقدام نماید. طرح مذکور شامل تغذیه کودکان در مدرسه، اصلاح کالبدی مدارس هدف، برگزاری دوره‌های تکمیلی برای دانش‌آموزان و مربیان و حمایت و توانمندسازی خانواده دانش‌آموزان می‌باشد. آیین‌نامه اجرایی این بند وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری آموزش و پرورش و نهادهای حمایتی (کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور) تهیه می‌کند.</p> <p>۲- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است در قالب سامانه پنجره واحد خدمات حمایت اجتماعی ایرانیان، موضوع بند (ب) ماده (۳۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت، و بر اساس نیازمندی‌های فعال، با مشارکت خیرین و سازمان‌های مردم‌نهاد، نسبت به شناسایی خانوارهای دچار فقر شدید، غیر تحت پوشش نهادهای حمایتی (کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی) اقدام نموده و با همکاری نهادهای مذکور برای حمایت و توانمندسازی آن‌ها اقدام نماید.</p> <p>میزان حمایت از خانواده‌ها و افراد شناسایی شده و تأیید شده بر اساس آزمون وسیع در ابتدا به مدت سه (۳) ماه معادل حداقل مستمری در نهادهای کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی است و سپس بر اساس ویژگی خانوار نسبت به توانمندسازی و تداوم حمایت‌ها اقدام خواهد شد. آیین‌نامه اجرایی این بند توسط وزارت رفاه با همکاری نهادهای حمایتی و وزارت کشور و سازمان برنامه تهیه و به تصویب هیأت وزیران برسد.</p> <p>۳- منابع مالی این بند در سال ۱۴۰۴، از محل افزایش یک واحد درصدی نرخ مالیات بر ارزش افزوده موضوع ماده (۷) و نرخ مالیات بر ارزش افزوده و جریمه موضوع بند «ب» ماده (۲۶) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۴۰۰ تأمین خواهد شد.</p>	<p>پیشنهاد افزایش یک واحد درصد به نرخ مالیات بر ارزش علاوه بر حکم فعلی و اختصاص آن به دهک‌های پایین درآمدی؛ در نتیجه فشارهای اقتصاد تعداد جمعیت فقیر در کشور افزایش یافته و به بالای ۲۵٫۵ میلیون نفر (۳۰ درصد خانوارها) رسیده است. در این میان حدود ۵ درصد از جمعیت کشور با فقر شدید (گرسنگی) مواجه هستند. از طرفی در نتیجه کاهش درآمد سرانه و همچنین فشارهای تورمی بخصوص در بخش‌هایی نظیر مسکن، وضعیت تغذیه خانوارها رو به وخامت گذاشته است. به نحوی که بخش قابل توجهی از خانوارها حداقل ۲۱۰۰ کیلوکالری انرژی روزانه را دریافت نمی‌کنند. این موضوع بخصوص برای خانوارهای دارای کودک شدیدتر است و کودکان بیش از سایرین در معرض آسیب هستند. افزایش فقر علاوه بر تغذیه خانواده‌ها و کودکان بر وضعیت آموزش آن‌ها نیز تأثیر گذاشته است. همچنین سهم آموزش در سبد هزینه خانوارها در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال ۱۳۹۷ کاهش قابل توجهی داشته و از ۴٫۷ درصد به ۱ درصد رسیده است. این در حالی است که در همین دوره هزینه سرانه دولت برای هر دانش آموز (پس از تعدیل تورمی) نیز حدود ۱۵ درصد کاهش یافته است. به عبارت دیگر، به نظر می‌رسد طی سال‌های اخیر یکی از قربانیان مشکلات معیشتی و تشدید فقر، کودکان و آموزش آنها بوده است. اگرچه رفع کامل فقر نیازمند تحقق رشدهای اقتصادی بالا و فراگیر است، دو گروه از جامعه نیازمند توجه فوری هستند و اگر به موقع نسبت به آنها اقدام حمایتی یا توانمندسازی صورت نگیرد، تبعات آن در آینده قابل جبران نخواهد بود: وضعیت سلامت، تغذیه و آموزش فعلی کودکان مسیر بلندمدت زندگی آنها و شرایط فقر کلی کشور در سنوات آتی را تعیین می‌کند. عدم توجه به موقع به این گروه می‌تواند به بین نسلی شدن فقر و فشارهای غیرقابل جبران به بازار کار، نظام حمایتی و نظام سلامت کشور وارد نماید. در این راستا یک برنامه فقرزدایی مدرسه محور که همزمان ارتقاء وضعیت آموزشی و تغذیه کودکان و حمایت و توانمندسازی خانواده آنها را پیگیری نماید مفید است. این برنامه قبلاً با مشارکت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت آموزش و پرورش در کرمانشاه اجرا شده و نتایج مطلوبی در پی داشته است.</p> <p>در مورد افراد و خانوارهای دچار فقر شدید که بعضاً وضعیتی بدتر از میانگین افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی دارند و به دلایل مختلف نظیر کارتن خوابی، فقدان هویت، طردشدگی، عدم آشنایی با رویه‌های اداری و... تحت پوشش این نهادها نیستند و معمولاً رشد اقتصادی نیز بر وضعیت این گروه اثر معناداری ندارد و حتماً نیازمند حمایت و توانمندسازی هستند. بنابراین افزایش یک واحد درصدی مالیات بر ارزش افزوده و صرف آن در این زمینه از اولویت بالایی برخوردار است. بر اساس برآوردهای انجام شده میزان منابع حاصل از یک واحد درصد مالیات بر ارزش افزوده در چهار فصل بالغ بر یکصد هزار میلیارد تومان خواهد بود و این میزان از منابع در مقایسه منابع فعلی در دسترس سیاست‌های مستقیم حوزه حمایت‌های اجتماعی قابل توجه است و می‌تواند اثرات قابل توجهی در این حوزه داشته باشد.</p>	<p>جز الحاقی (۲)</p>

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



با ملاحظه بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ می‌توان بیان کرد که لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ از منظر سیاست‌های حمایت و مقابله با فقر تفاوت چندانی با گذشته نداشته است. از این رو می‌توان گفت لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ از لحاظ سیاست‌های حمایتی ادامه روند گذشته بوده و نسبت به اصلاح رویه‌ها و ساختار یارانه‌ای کشور موضعی ندارد. تبصره «۱۳» لایحه بودجه توجه کافی به مسائل موجود کشور، مانند بحران تغذیه، وسعت فقر و محدودیت‌های پوشش نهادهای حمایتی، سطح پایین کارایی نظام یارانه‌ها و افزایش بازماندگی و ترک تحصیل، ندارد. این در حالی است که تجربه‌های کشور در گذشته برای مقابله با فقر در قالب طرح‌های فقرزدایی مدرسه محور و سامانه پنجره واحد حمایت اجتماعی (حامی) که به نیازمندیابی فعال و حمایت از گروه‌های هدف با نوآوری می‌پرداخت ارزشمند است. این طرح‌ها در صورتی که مجدد فعال شوند می‌توانند در کنترل فقر و بهبود رفاه خانوارها بسیار تاثیرگذار باشند و این همان هدفی است که قانون برنامه هفتم پیشرفت به آن اشاره کرده است. با توجه به تجربه گذشته دولت در این دو طرح و تکالیف برنامه هفتم در به صفر رساندن فقر مطلق و حمایت از خانوارها با یارانه کالا برگ و همچنین فقرزدایی مدرسه محور پیشنهاداتی ارائه شده است. این پیشنهادات در راستای اصلاح نظام یارانه به سمت گروه‌های دارای اولویت و تنوع بخشی به سیاست‌های حمایتی و استفاده از ظرفیت‌های مغفول مانده در قالب اصلاح احکام موجود و برخی از احکام الحاقی ارائه گردید.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.mailes.ir