

ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۶- تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه در آمد



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۰۳۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۶- تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد

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

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

تهیه و تدوین کنندگان: شهاب‌الدین فولادی مقدم، سید مجتبی میرپنجی

ناظران علمی: سید هادی موسوی نیک، سید محمد حسین فاطمی

اظهار نظر کنندگان: مونا خورشیدی، ایمان شعبانزاده (دفتر مطالعات اجتماعی)

همکار: سید محسن علوی‌منش (دفتر مطالعات اقتصادی)

صفحه آرا: سمیرا صادقی عسکری

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه هفتم

۲. کالبرگ الکترونیکی

۳. سیاست‌های حمایتی

۴. فقر مطلق

۵. پنجره واحد خدمات حمایتی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۷/۰۵

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۷/۱۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده	۱
۱	خلاصه مدیریتی	۱
۳	۱. مقدمه	۳
۴	۲. نظارت بر اهداف کمی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی فصل در یک نگاه	۴
۴	۲-۱. وضعیت عملکرد اهداف کمی سال اول	۴
۵	۲-۲. وضعیت اسناد تدوینی	۵
۵	۲-۳. وضعیت اجرای احکام	۵
۶	۳. نظارت بر فصل با نگاه به ابرچالش اصلی مورد هدف	۶
۶	۳-۱. تبیین ابرچالش مربوط به فصل ششم برنامه هفتم	۶
۱۰	۳-۲. مرور و تلخیص گزارش ناظران اجرایی و مالی مربوطه	۱۰
۱۱	۳-۳. ارزیابی محتوایی از عملکرد احکام فصل ششم	۱۱
۱۳	۳-۴. ارزیابی دستگاه‌های اجرایی مربوطه	۱۳
۱۴	۴. فصل سوم - جمع‌بندی و ارائه پیشنهادات اصلاحی برای ارتقای تحقق فصل ششم برنامه	۱۴
۱۴	منابع و مآخذ	۱۴

فهرست جداول

۴	جدول ۱. سابقه انتشار اهداف کمی فصل	۴
۴	جدول ۲. وضعیت تحقق اهداف کمی فصل در سال اول	۴
۵	جدول ۳. دلایل عدم تحقق اهداف کمی فصل در سال اول	۵
۵	جدول ۴. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول	۵
۶	جدول ۵. دلایل عدم تحقق کامل احکام فصل در سال اول	۶
۱۱	جدول ۶. ارزیابی احکام مربوط به ماده (۳۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت	۱۱

فهرست شکل‌ها

۵	شکل ۱. پیش‌بینی میزان تحقق اهداف کمی فصل در سال اول	۵
۶	شکل ۲. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول	۶
۸	شکل ۳. نمودار میانه و میانگین مصرف کالری سرانه در ایران	۸
۹	شکل ۴. نسبت میانگین مستمری دریافتی خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی به حداقل دستمزد	۹



ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴ :
فصل ۶- تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد

[Doi: ۱۰,۲۲۰۳۴/report.mrc.۲۰۲۵,۱۴۰۴,۳۳,۷,۲۱۰۳۳](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21033)

چکیده

هرچند در سایر فصل‌های قانون برنامه هفتم توسعه می‌توان احکام متعددی با رویکرد حمایتی و مقابله با فقر مشاهده کرد، اما اصلی‌ترین مواد مرتبط با فقرزدایی در این قانون، مواد (۳۰) و (۳۱) به شمار می‌روند. ماده (۳۰)، اهداف فصل ششم برنامه را ترسیم کرده که برجسته‌ترین آن‌ها، به صفر رساندن نرخ فقر مطلق است، در حالی که ماده (۳۱) احکام، اقداماتی برای دستیابی به این اهداف در فصل «تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد» را ارائه می‌دهد. موضوعات کلیدی احکام این ماده شامل کالابریگ الکترونیک، پنجره واحد خدمات حمایتی، مستمری مددجویان نهادهای حمایتی، بانک زمان، توانمندسازی افراد نیازمند و همچنین حمایت از ایثارگران می‌شود. دستگاه‌های مسئول اجرای این ماده عبارتند از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی و بنیاد شهید و امور ایثارگران. بر اساس بررسی‌های صورت‌گرفته، بندهای (الف) و (ث) این ماده (که به ترتیب به اعطای کالابریگ الکترونیک و به‌روزرسانی مستمری نهادهای حمایتی مربوط می‌شوند) با عملکردی نسبتاً قابل قبول پیش رفته‌اند، اما بند (ب) در خصوص پنجره واحد خدمات حمایتی، علی‌رغم تدوین آیین‌نامه و فراهم‌سازی مقدمات اجرایی، هنوز به مرحله بهره‌برداری کامل نرسیده است. در مجموع، عملکرد دستگاه‌های مسئول در اجرای ماده (۳۱) قانون برنامه هفتم توسعه، از منظر کمی، عمدتاً تحقق بالایی نداشته و با توجه به تحولات سیاسی و اقتصادی سال ۱۴۰۳ این عملکرد دور از انتظار نبوده است.

خلاصه مدیریتی

بیان/شرح مسئله

فصل ششم قانون برنامه هفتم پیشرفت، با عنوان «تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد»، مهم‌ترین محور سیاست‌های دولت در حوزه فقرزدایی و عدالت اجتماعی در این برنامه را تشکیل می‌دهد. هدف کلان این فصل، ریشه‌کنی فقر مطلق کاهش نابرابری از طریق مواد (۳۰) و (۳۱) دنبال می‌شود. برنامه هفتم پیشرفت در

حالی تدوین شد که درآمد سرانه کشور در طی ده ساله حدود ۳۰ درصد کاهش یافته بود و از سال ۱۳۹۸ به بعد تورم‌های بالای ۳۰ درصدی در کشور استمرار داشت. شاخص فقر مطلق نیز از حدود ۲۰ درصد در سال ۱۳۹۵ به بیش از ۳۰ درصد در سال ۱۴۰۱ افزایش یافته بود. این شرایط، فشار سنگینی به لحاظ بودجه‌ای بر نظام حمایتی کشور وارد کرده و کارآمدی سیاست‌های رفاهی را به چالش کشیده است. از سوی دیگر، پراکندگی نهادهای حمایتی، موازی‌کاری در پرداخت‌ها، نبود بانک اطلاعاتی یکپارچه و ضعف در تنظیم‌گری موجب شده است منابع مالی موجود اثربخشی مطلوبی نداشته باشند. در این میان، اجرای طرح‌هایی همچون کالبرگ الکترونیک، پنجره واحد خدمات حمایتی، افزایش مستمری مددجویان، تسهیلات اشتغال‌زایی و خدمات ایثارگران به‌عنوان اجزای کلیدی ماده (۳۱) ابزارهای حمایتی دستیابی به اهداف رفاهی فصل ششم برنامه هفتم پیشرفت شناخته می‌شود که در سال اول برنامه با پیشرفت‌های همراه بوده است. هرچند شاخص‌های نابرابری در سال اول برنامه هفتم پیشرفت تا حدی کاهش یافته با این حال، احتمال عدم تحقق هدف نهایی فصل ششم یعنی «به صفر رساندن فقر مطلق» باتوجه به محدودیت‌های منابع مالی نه تنها کاهش نیافته بلکه مقداری افزایش را تجربه کرده است.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

- اجرای طرح کالبرگ الکترونیک تنها در یک مرحله (اسفند ۱۴۰۳) انجام شده (در سال ۱۴۰۴ ادامه یافته است) و اگرچه از نظر سازوکار اجرایی بهبود یافته، اما منابع مالی آن ناپایدار بوده و از صندوق توسعه ملی تأمین شده است. استمرار این طرح بدون منابع پایدار بودجه‌ای با ابهام روبه‌رو است.
- پنجره واحد خدمات حمایتی به دلیل عدم همکاری کامل دستگاه‌ها در ارائه داده‌های رفاهی و نبود زیرساخت‌های فنی هنوز به مرحله بهره‌برداری نرسیده است. هرچند آیین‌نامه اجرایی آن تدوین شده، اما داده‌های نهادهایی چون کمیته امداد و بنیاد شهید در سامانه ثبت نشده است.
- مستمری مددجویان نهادهای حمایتی نسبت به حداقل دستمزد روندی افزایشی داشته اما چالش‌هایی مانند زمان‌بندی متفاوت تعیین بودجه و دستمزد و نبود تعریف واحد از «متوسط مستمری» مانع تحقق کامل هدف شده است.
- برنامه‌های اشتغال‌زایی حمایتی در کمیته امداد (تحقق ۸۰ درصدی در سال اول برنامه) عملکرد مطلوبی داشته، اما اثربخشی نهایی آن از نظر خروج خانوارها از چرخه فقر سنجیده نشده است.
- احکام مربوط به ایثارگران در ماده (۳۱) قانون تا حدودی اجرا شده‌اند. توضیح اینکه پیش‌نویس اصلاح قوانین ایثارگری آماده و بخشی از آیین‌نامه‌ها تصویب و ابلاغ شده است.
- ارزیابی کلی نشان می‌دهد که تنها حدود ۴۰ درصد از احکام فصل به‌صورت کامل و ۲۰ درصد به‌صورت جزئی اجرا شده و ضعف در تأمین منابع مالی، ناهماهنگی بین‌دستگاهی و نبود نظارت مؤثر از عوامل اصلی عدم تحقق کامل اهداف است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- تمرکز بر فقر شدید (فقر غذایی) به‌جای فقر مطلق، با هدف تأمین ۲۱۰۰ کالری روزانه برای جمعیت حدود ۴.۸ میلیون نفر زیر خط فقر غذایی، اقدامی واقع‌بینانه‌تر و قابل تحقق در افق برنامه هفتم است.



- تأمین منابع مالی پایدار برای طرح کالابریگ الکترونیک از طریق اصلاح ساختار یارانه‌ها و حذف دهک‌های غیرنیازمند، و پیش‌بینی این منابع در قوانین بودجه سنواتی.
- تمرکز طرح کالابریگ بر خانوارهای نیازمند واقعی با اولویت فقرای شدید و تحت پوشش نهادهای حمایتی، به جای پوشش گسترده دهک‌های متعدد.
- تکمیل و بهره‌برداری از پنجره واحد خدمات حمایتی از طریق الزام دستگاه‌ها به اشتراک‌گذاری داده‌ها و استفاده از ظرفیت نظارتی مجلس (به‌ویژه کمیسیون اصل ۹۰) برای تسهیل تبادل اطلاعات بین دستگاه‌های حاکمیتی.
- اصلاح سازوکار تعیین مستمری مددجویان با تدوین آیین‌نامه اجرایی مشخص و هماهنگی بین نهادهای حمایتی جهت رفع تفاوت‌های محاسباتی.
- تعیین سهم مشخص تسهیلات قرض‌الحسنه اشتغال حمایتی در بودجه‌های سالانه و طراحی نظام پایش اثربخشی این تسهیلات در توانمندسازی خانوارها.

۱. مقدمه

کاهش حدود ۳۰ درصدی درآمد سرانه کشور در دهه ۱۳۹۰ و در عین حال تجربه پیاپی تورم‌های سالیانه حداقل ۳۰ درصدی (از سال ۱۳۹۷ تاکنون) حاکی از آن است که تحولات کلان اقتصادی در ۱۵ سال اخیر شرایط خاصی برای بخش‌های مختلف اقتصاد (از جمله بخش خانوار) ایجاد کرده است. بررسی شاخص‌های فقر و نابرابری نیز نشان می‌دهد نرخ فقر مطلق از حدود ۲۰ درصد در سال ۱۳۹۵ به حدود ۳۰ درصد در سال ۱۴۰۱ افزایش یافته است. از همین رو ماده (۳۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت هدفگذاری‌های کمی برای سنج‌های عملکردی حوزه فقر و نابرابری (یعنی ضریب جینی و نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول درآمدی) را در سال پایانی این برنامه مشخص نموده است. ماده (۳۱) این قانون نیز به طور کلی با هدف تضمین حداقل‌های معیشتی خانوارهای نیازمند تکالیفی را برای دولت تعیین کرده است. بر همین اساس ارائه یارانه به صورت کالابریگ الکترونیکی به‌عنوان مکمل یارانه نقدی برای تأمین بخشی از سبد تغذیه گروه‌های هدف، به عنوان اختیار به دولت در جهت بهبود امنیت غذایی اقشار آسیب‌پذیر و ارتقای کیفیت مصرف خانوارهای کشور اعطا شده است. ایجاد پنجره واحد خدمات حمایتی و پرونده الکترونیک رفاهی افراد، دیگر تکلیف دولت است که عملیاتی شدن آن، معرفی و شناسایی نیازمندان واقعی را برای سیاست‌گذار از طریق یکپارچه‌سازی اطلاعات و هماهنگی میان دستگاه‌های فعال در حوزه حمایت اجتماعی ممکن ساخته و همچنین ثبت درخواست برای دریافت خدمات حمایتی را برای متقاضیان تسهیل می‌نماید. تعیین مبنای واحد برای حداقل مستمری نهادهای حمایتی، به‌منظور تضمین حداقلی از کفایت معیشت خانوارهای تحت پوشش، از دیگر تکالیف دولت در این حوزه به شمار می‌رود. گزارش حاضر به بررسی محتوایی و عملکردی احکام فصل ششم قانون برنامه هفتم پیشرفت می‌پردازد تا میزان تحقق اهداف سیاست‌های حمایتی و اثربخشی اقدامات پیش‌بینی‌شده در این فصل از قانون را مورد ارزیابی قرار دهد.

۲. نظارت بر اهداف کمی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی فصل در یک نگاه

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای نظارت بر عملکرد برنامه هفتم پیشرفت، احکام آن قانون را در سه دسته اهداف کمی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی مورد ارزیابی قرار داده است که تصویر کلی نتایج ارزیابی فصل ۶- تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد قانون در قالب جداول و نمودارهای ذیل ارائه می‌شود.

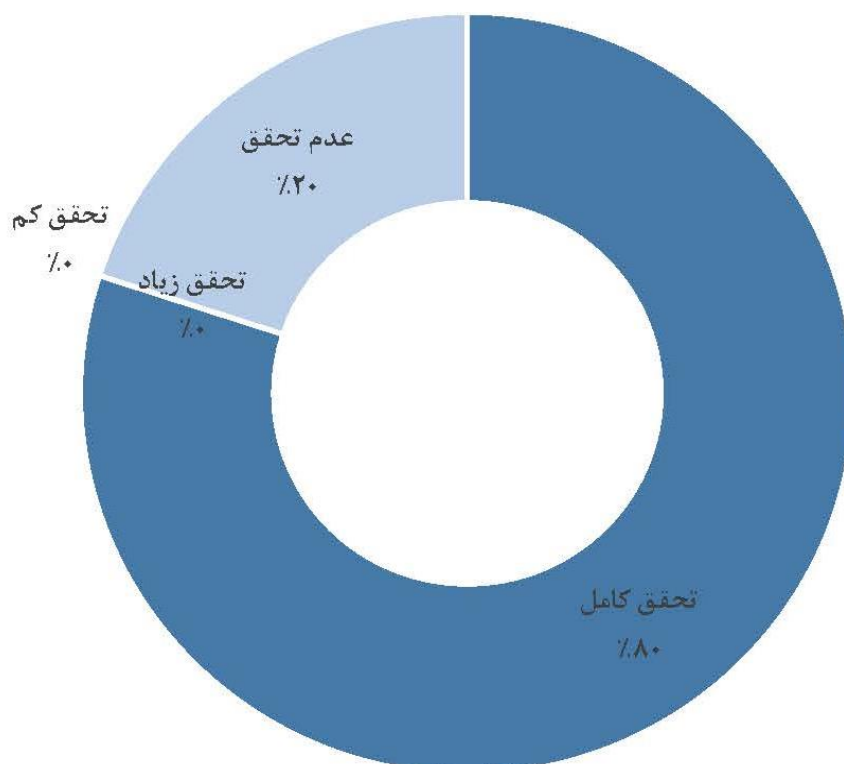
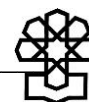
۱-۲. وضعیت عملکرد اهداف کمی سال اول

جدول ۱. سابقه انتشار اهداف کمی فصل

ندارد	دارد	فصل
۰	۵	فصل ۶- تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد

جدول ۲. وضعیت تحقق اهداف کمی فصل در سال اول

عدم تحقق	تحقق کم	تحقق زیاد	تحقق کامل
۱	۰	۰	۴



شکل ۱. ارزیابی میزان تحقق اهداف کمی فصل در سال اول

جدول ۳. دلایل عدم تحقق اهداف کمی فصل در سال اول

کمبود منابع مالی	فقدان توان کارشناسی	زمانبندی نامناسب	تداخل با سایر اهداف
۱	۳	۰	۰
۰/۲۵	۰/۷۵	۰	۰

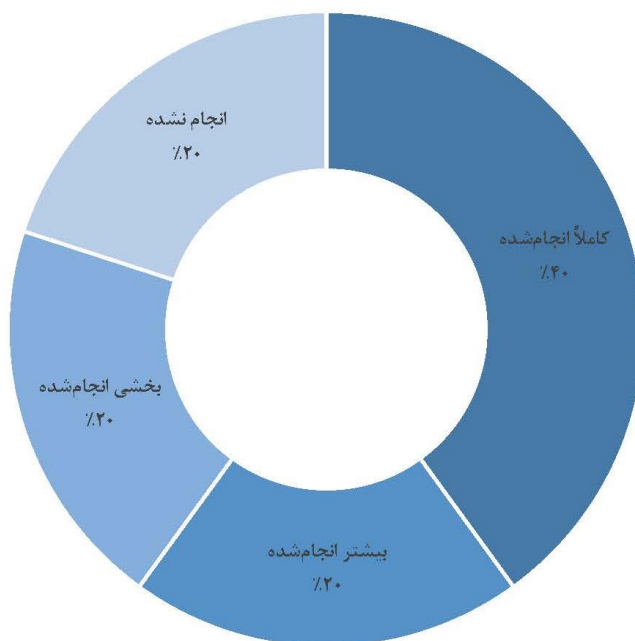
۲-۲. وضعیت اسناد تدوینی

این فصل فاقد سند تدوینی می باشد.

۲-۳. وضعیت اجرای احکام

جدول ۴. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول

کاملاً انجام شده	بیشتر انجام شده	بخشی انجام شده	انجام نشده
۲	۱	۱	۱
۴۰٪	۲۰٪	۲۰٪	۲۰٪



شکل ۲. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول

جدول ۵. دلایل عدم تحقق کامل احکام فصل در سال اول

درصد	تعداد	دلایل عدم تحقق کامل
۲۵٪	۱	عدم پیش‌بینی منابع مالی در بودجه
۲۵٪	۱	کمبود اراده یا توان مدیریتی
۲۵٪	۱	نیازمند آیین‌نامه یا سایر مقررات
۰٪	۰	وابسته به سایر احکام برنامه
۰٪	۰	زمان‌بندی آن نرسیده
۰٪	۰	اجرای نامناسب
۲۵٪	۱	سایر موارد

۳. نظارت بر فصل با نگاه به ابرچالش اصلی مورد هدف

۳-۱. تبیین ابرچالش مربوط به فصل ششم برنامه هفتم

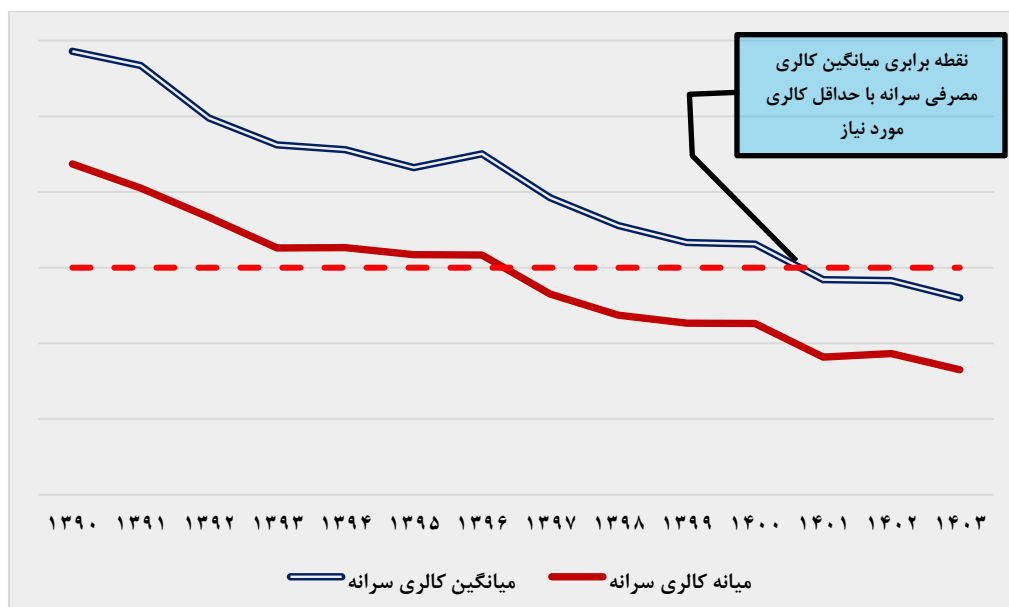
همانطور که عنوان شد، فصل «تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد» بر کاهش نابرابری درآمدی، ریشه‌کنی فقر مطلق و تأمین حداقل‌های معیشتی خانوارهای کم‌درآمد تمرکز نموده است. تحقق اهداف کمی



این فصل متأثر از میزان عملکرد سایر تکالیف برنامه در حوزه رشد اقتصادی، کنترل تورم و ذی نفع شدن مردم در صرفه جویی انرژی^۱ است که در سایر فصول به بررسی عملکرد آنها پرداخته خواهد شد. با این وجود موضوعات محوری که در قالب احکام این فصل به آن پرداخته شده است عبارتند از کالابریگ الکترونیک، پنجره واحد خدمات حمایتی، مستمری مددجویان نهادهای حمایتی، بانک زمان، توانمندسازی افراد نیازمند و همچنین حمایت از ایثارگران که در ادامه برخی از مهمترین محورهای تبیین خواهد شد.

در حال حاضر، طرح کالابریگ الکترونیکی به عنوان یکی از مهم ترین سیاست های حمایتی دولت برای هفت دهک پایین درآمدی جامعه شناخته می شود. این طرح در پاسخ به نگرانی های فزاینده نسبت به کاهش دسترسی اقشار کم درآمد به مواد غذایی کافی و مغذی طراحی شد تا بتواند در شرایط تورمی اقتصاد کشور، حداقل نیازهای تغذیه ای خانوارهای آسیب پذیر را تأمین کند. ریشه اجرای این سیاست به اصلاحات اقتصادی ابتدای سال ۱۴۰۱ بازمی گردد، زمانی که دولت با حذف ارزش ترجیحی کالاهای اساسی و تغییر شیوه تخصیص یارانه ها، نظام حمایتی را از پرداخت های غیرمستقیم به پرداخت های مستقیم تبدیل کرد. در ادامه و به منظور جبران پیامدهای ناشی از این تغییر و هدایت مؤثرتر منابع حمایتی به سمت نیازهای ضروری، از ماه های پایانی همان سال طرح کالابریگ الکترونیک به عنوان مکمل سیاست یارانه نقدی معرفی شد. از آنجا که کاهش مصرف کالاهای اساسی روندی مستمر و نگران کننده از ابتدای دهه ۱۳۹۰ به این سو بوده است، سیاست گذاران با مشاهده پیامدهای احتمالی این روند (از جمله کاهش دریافت کالری، افت کیفیت سلامت عمومی و حتی تأثیرات بلندمدت بر توان یادگیری کودکان) ضرورت طراحی ابزاری پایدار برای حمایت غذایی را مورد توجه قرار دادند. به همین دلیل، اگرچه طرح کالابریگ در سال های گذشته نیز در قالب قوانین بودجه سنواتی مطرح می شد، اما در قانون برنامه هفتم پیشرفت برای نخستین بار جایگاهی پایدار و قانونی یافت. در بند (الف) ماده (۳۱) این قانون، به دولت اختیار داده شده که علاوه بر یارانه نقدی، یارانه کالابریگ الکترونیک را به منظور مقابله با فقر غذایی و سوءتغذیه در میان گروه های هدف پرداخت کند. این بند در واقع تلاشی است برای تبدیل سیاست کالابریگ از یک اقدام موقت به یک رکن پایدار نظام حمایتی کشور. به این ترتیب، کالابریگ الکترونیک اکنون به یکی از ستون های اصلی حمایت اجتماعی از هفت دهک پایین درآمدی تبدیل شده و نقشی مهم در کاهش فشارهای اقتصادی، ارتقای امنیت غذایی و بهبود رفاه خانوارهای کم درآمد ایفا می کند. نمودار زیر بر اساس اطلاعات بودجه خانوار میانه و میانگین مصرف کالری سرانه در ایران را ارائه داده و با خط ۲۱۰۰ کالری مقایسه کرده است. بر اساس این نمودار از ابتدای دهه ۱۳۹۰ روند تأمین کالری نزولی بوده است که این نشان دهنده درک درست تدوین کنندگان قانون برنامه هفتم از چالش های تغذیه ای در کشور و طراحی سازوکار کالابریگ برای جبران این نقیصه است. با این وجود قانون برنامه هفتم به جزئیات شیوه ارائه کالابریگ پرداخته و لازم است به منظور بهبود عملکرد، فهم مشترک از کالابریگ الکترونیک ایجاد شود.

۱. موضوع جز ۲ بند ب ماده ۴۶ قانون برنامه مبنی بر دریافت گواهی به میزان حداقل معادل «انرژی صرفه جویی شده»



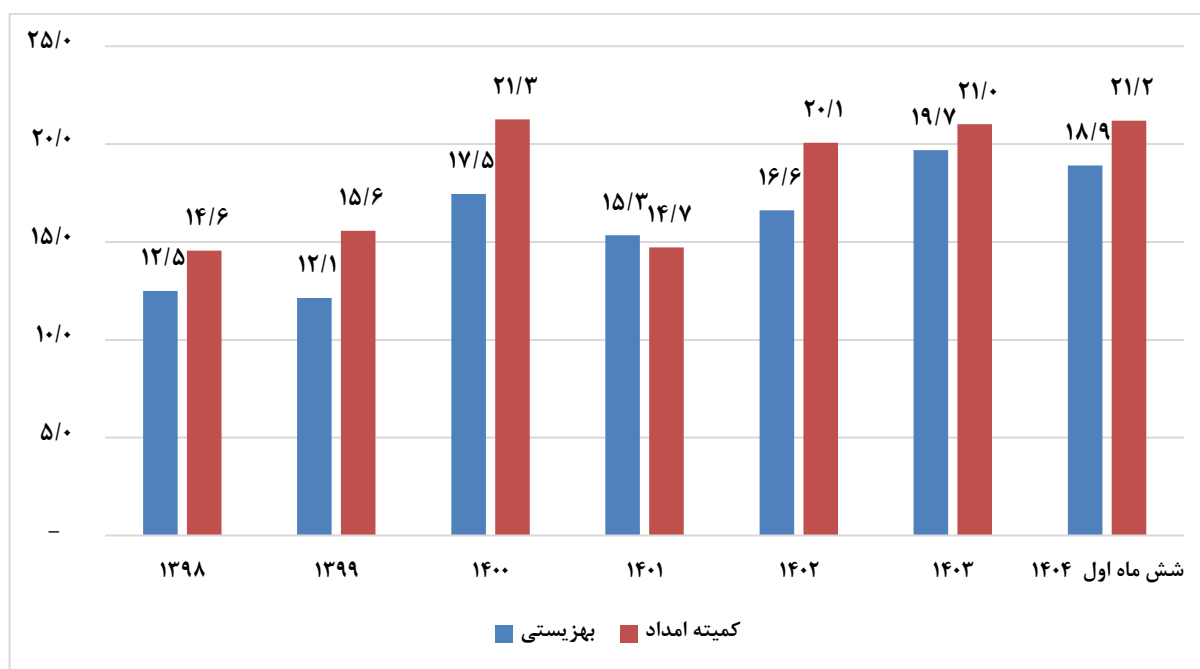
شکل ۳. نمودار میانه و میانگین مصرف کالری سرانه در ایران (محاسبات تحقیق)

از سوی دیگر، دامنه فقر درآمدی در کشور، به‌ویژه در پی شرایط نامطلوب اقتصادی نیمه دوم دهه ۱۳۹۰، فشار قابل توجهی را بر نظام حمایتی وارد کرده است. در این دوره، نرخ فقر از سال ۱۳۹۶ روندی افزایشی پیدا کرده و از سال ۱۳۹۸ به بعد نسبتاً تثبیت شده و در سال ۱۴۰۳ نیز مجدداً افزایش یافته است. این روند بیانگر آن است که باوجود هزینه‌های گسترده در حوزه رفاه و حمایت اجتماعی، عمق و گستره فقر همچنان رو به گسترش است. این در حالی است که نظام تصمیم‌گیری کشور در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، علی‌رغم محدودیت شدید منابع مالی، اعتبارات قابل توجهی را به مقابله با فقر اختصاص داده است. از این روست که در کنار تمهید منابع مالی جدید برای حوزه رفاهی نیازمند ارتقای کارآمدی هزینه‌های موجود هستیم که با بهبود حکمرانی در حوزه رفاهی حاصل می‌شود.

یکی از چالش‌های اصلی در این حوزه، ضعف تنظیم‌گری و نبود انسجام در سیاست‌گذاری‌های حمایتی است. به‌عبارت دیگر، در کنار تلاش‌هایی که برای تأمین منابع مالی فقرزدایی صورت می‌گیرد، اقدامات پراکنده و جزیره‌ای نهادهای مختلف مانع از شکل‌گیری یک نظام کارآمد و منسجم حمایتی شده است. افزایش نرخ فقر در نیمه دوم دهه ۱۳۹۰ موجب گردید تا مبالغ چشمگیری از سوی دستگاه‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و سازمان‌های مردمی صرف فقرزدایی شود، اما نبود چارچوب مشخص در سیاست‌گذاری و هم‌پوشانی حمایت‌ها، اثربخشی این هزینه‌ها را کاهش داده است. موازی‌کاری نهادهای حمایتی و فقدان تصویر روشن از وضعیت واقعی رفاه اجتماعی، موجب سردرگمی در تصمیم‌گیری و تخصیص منابع شده است. در واکنش به این چالش‌ها، بند (ب) ماده (۳۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت با هدف ایجاد هماهنگی، شفافیت و عدالت در نظام حمایتی کشور تدوین شده است. براساس این حکم، تمامی دستگاه‌های اجرایی که به هر شکل از اقشار آسیب‌پذیر حمایت می‌کنند، موظفند حمایت‌های نقدی و غیرنقدی خود را از طریق «پنجره واحد خدمات حمایتی ایرانیان» ارائه دهند تا از موازی‌کاری جلوگیری و یک نظام یکپارچه حمایتی



ایجاد شود. هدف اصلی این ماده، ساماندهی و انتظام‌بخشی به سیاست‌های حمایتی، افزایش شفافیت، توزیع عادلانه منابع، پرهیز از رویکرد جزیره‌ای و ارتقای کارآمدی سیاست‌های فقرزدایی از طریق نیازمندیابی فعال است. همچنین یکی از مولفه‌های اصلی در خصوص اجرای برنامه‌های حمایتی، تعیین میزان مزایای کافی برای مشمولین آن برنامه‌ها است. پرداخت مستمری به مددجویان تحت پوشش دو نهاد حمایتی (یعنی کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی) از جمله برنامه‌هایی است که سالیان طولانی به اجرا درآمده و همچنان ادامه دارد. تعیین حداقل مستمری این مددجویان با هدف کفایت لازم اولین بار در قانون برنامه چهارم توسعه کشور مطرح گردید. بر اساس بند (ل) ماده (۹۷) این قانون دولت مکلف گردید به منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، مستمری ماهیانه خانواده‌های نیازمند و بی‌سرپرست و زنان سرپرست‌خانواده تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی را بر مبنای چهل درصد (۴۰٪) حداقل حقوق و دستمزد در سال اول برنامه افزایش دهد. این حکم در قانون برنامه پنجم مطرح نگردید اما در قانون برنامه ششم توسعه با اصلاح نرخ مبنای ۴۰ درصد به ۲۰ درصد مجدد بیان شد. نمودار ۲ نسبت میانگین مستمری دریافتی خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی به حداقل دستمزد را بر حسب درصد نشان می‌دهد.^۱ همانطور که ملاحظه می‌گردد این نسبت در سال‌های اخیر روند صعودی داشته است.



شکل ۴. نسبت میانگین مستمری دریافتی خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی به حداقل دستمزد [۲]

۱. بعد خانوار خانوارهای تحت پوشش سازمان بهزیستی کمتر از مقدار متناظر آن در کمیته امداد امام خمینی (ره) است و بنابراین متوسط مستمری پایین‌تری را نشان داده که لزوماً به معنای عدم اجرای قانون مذکور نیست.

در کنار احکام حمایتی یکی دیگر احکام این فصل از قانون برنامه هفتم توسعه مربوط به خدمات ایثارگران می‌شود که با هدف خدمت رسانی به جامعه ایثارگری و همچنین تجمیع و یکپارچه‌سازی قوانین مربوطه در برنامه هفتم پیشرفت آورده شده است. این ماده واجد دو جزء است؛ در جز (۱) تاکید گردیده که دولت مکلف است تا پایان سال اول برنامه اقدامات قانونی لازم را جهت اصلاح و تجمیع کلیه قوانین و مقررات موجود در حوزه خدمات رسانی به ایثارگران از جمله «قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران» (مصوب سال ۱۳۹۱) را انجام دهد. در جز (۲) بند «ت» ماده (۳۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت مقرر گردید که مواد (۸۶) تا (۹۱) قانون برنامه ششم توسعه با رعایت ملاحظاتی تنفیذ گردد.

۲-۳. مرور و تلخیص گزارش ناظران اجرایی و مالی مربوطه

در خصوص کالابرگ الکترونیکی، طرح مذکور در سال ۱۴۰۳ تنها یک مرحله (اسفند ماه) با بار مالی ۲۶ هزار میلیارد تومان و مشمولیت ۷ دهک پایین درآمدی به اجرا درآمده است. به منظور آماده‌سازی پنجره واحد خدمات حمایتی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تاکنون صرفاً به جمع‌آوری عناوین خدمات و شرایط احراز آن‌ها از سوی ۱۱ دستگاه اجرایی (نظیر سازمان بهزیستی کشور، کمیته امداد امام خمینی و بنیاد مستضعفان) اقدام نموده است. با این وجود اطلاعات حساس و کلیدی مربوط به پرداخت‌های نقدی و غیرنقدی برخی نهادها از جمله بنیاد شهید و امور ایثارگران و کمیته امداد امام خمینی هنوز در اختیار سامانه قرار نگرفته است. در حوزه اشتغالزایی، کمیته امداد امام خمینی در سال ۱۴۰۳ از طریق اعطای تسهیلات برای بیش از ۱۹۲ هزار نفر اشتغال ایجاد نموده است که با توجه به هدف کمی ۲۴۰ هزار اشتغال در سال اول برنامه، تحقق ۸۰ درصدی این تکلیف را برای کمیته امداد نشان می‌دهد. این هدف برای سازمان بهزیستی، اشتغالزایی برای ۶۰ هزار نفر در سال اول بوده است که فاقد عملکرد گزارش شده است.

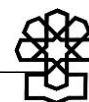


۳-۳. ارزیابی محتوایی از عملکرد احکام فصل ششم

جدول ۶. ارزیابی احکام مربوط به ماده (۳۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت

ماده/بند	ارزیابی محتوایی	انطباق با بودجه	توضیحات
بند (الف) ماده (۳۱)	یارانه کالبرگ الکترونیک برای هفت دهک درآمدی نیازمند اعتبار بودجه‌ای قابل توجهی است این در حالی است که همچنان دولت منابع متناسب و پایداری برای اجرای این قانون مشخص نکرده از این رو با توجه به اینکه از ابتدای اجرای طرح (سال ۱۴۰۱) تا کنون ۱۱۷ همت برای اجرای این طرح هزینه کرده است، اما در مورد استمرار اجرای طرح تردیدهای بسیاری وجود دارد. همچنین لازم است فهم سیاستگذار و مجری از شیوه ارائه کالبرگ یکسان شود.	با احکام و ارقام بودجه سنواتی انطباقی نداشته و منابع مورد نیاز برای اجرای طرح کالبرگ الکترونیک از صندوق توسعه ملی برداشت شده که منابعی ناپایدار برای استمرار طرح در شرایط محدودیت‌های معیشتی است. در سال ۱۴۰۴ نیز دولت در مکلف شده بود که از محل اصلاح نرخ ارز ترجیحی و اقداماتی مانند حذف دهک‌های برخوردار از یارانه نقدی منابع مورد نیاز برای کالبرگ را تامین کند اما در عمل این تکالیف محقق نشد.	دولت می‌بایست هر ساله در قوانین بودجه سنواتی سازوکار اجرای طرح کالبرگ را مشخص کرده و بودجه مورد نیاز برای آن را پیش‌بینی کند. سناریوهای تعداد دفعات پرداخت در طول سال، جامعه تحت پوشش و میزان یارانه اعتباری برای دهک‌های مشمول در نظر گرفته شده و این هزینه‌ها در قوانین بودجه به منابع پایدار متصل شوند.
بند (ب) ماده (۳۱)	با توجه به عدم همکاری دستگاه‌ها در ارائه اطلاعات و محدودیت‌های زیرساختی برای راه‌اندازی پنجره واحد رفاهی ایرانیان همچنان خدمات حمایتی از طریق این پنجره صورت نگرفته است هر چند که اقدامات مهمی در خصوص تدوین آیین‌نامه اجرایی و چهارچوب پرونده الکترونیک رفاهی انجام گرفته است.	منابع مورد نیاز برای راه‌اندازی پنجره واحد خدمات حمایتی ایرانیان به صورت مشخص و مجزا در بودجه سنواتی پیش‌بینی نشده است.	راه‌اندازی و ایجاد زیرساخت اجرایی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نیازمند اعتبار بودجه‌ای است. از این رو باید با توجه به هزینه احتمالی، اعتبار مورد نیاز می‌بایست در قانون بودجه پیش‌بینی شود.

توضیحات	انطباق با بودجه	ارزیابی محتوایی	ماده/بند
<p>سالانه در بخش مصارف هدفمندی یارانه‌ها میزان اعتبار برای مستمری نهادهای حمایتی پیش‌بینی می‌شود. بر اساس گزارش عملکرد سازمان هدفمندی یارانه‌ها، عملکرد بودجه‌ای مستمری نهادهای حمایتی در پنج ماهه اول سال ۱۴۰۴ برای کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی به ترتیب ۴۳.۰۱ و ۲۵.۰۱ هزار میلیارد تومان بوده است.</p>	<p>منابع مورد نیاز مستمری مددجویان نهادهای حمایتی هر ساله در مصارف هدفمندی یارانه‌ها پیش‌بینی می‌شود.</p>	<p>یکی از چالش‌های اصلی این بند از قانون برنامه هفتم تفاوت زمانی در تدوین قانون بودجه و تعیین حداقل دستمزد در سال آینده است. از طرف دیگر ابهام در مفهوم حکم نیز چالش برانگیز است. به این معنی که مشخص نیست منظور از متوسط مستمری، متوسط مستمری کدام نهاد و بر اساس کدام بُعد خانوار تعیین می‌گردد. چرا که متوسط مستمری سازمان بهزیستی از متوسط مستمری کمیته امداد امام خمینی (ره) کمتر بوده که به دلیل کمتر بودن بُعد خانوارهای تحت پوشش سازمان بهزیستی است. به نظر می‌رسد این حکم نیازمند آیین‌نامه اجرایی برای مشخص شدن جزئیات است.</p>	<p>بند (ث) ماده (۳۱)</p>
<p>کمیته امداد امام خمینی در سال ۱۴۰۳، از ۱۷۲ هزار طرح در قالب وام اشتغالزایی حمایتی به ارزش حدود ۲۱ هزار میلیارد تومان حمایت نموده است.</p>	<p>در حکم مربوطه دولت به پیش‌بینی و تمهید منابع لازم در قوانین بودجه سنواتی مکلف گردیده است. علیرغم تصریح حکم مبنی بر تعیین سهم کمیته امداد و سازمان بهزیستی از تسهیلات قرض الحسنه با این وجود سهم این دو نهاد در قانون بودجه سنواتی تعیین نشده و تصمیم‌گیری در مورد این موضوع به دولت واگذار شد.</p>	<p>توانمندسازی خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی و کم‌درآمد جامعه اولویت اصلی نهادها و دستگاه‌های حوزه حمایتی به حساب می‌آید که چندین دهه مغفول مانده است. تسهیلات اشتغالزایی حمایتی چند سالی است که به عنوان تسهیلات تکلیفی در قوانین بودجه سنواتی آمده و عملکرد بودجه‌ای قابل قبولی داشته است. اما مهم‌ترین چالش این تسهیلات نامشخص بودن اثربخشی اعطای آن یعنی توانمندسازی این اقشار و خروج از چرخه حمایتی است که متأسفانه چارچوب مشخصی برای ارزیابی‌های دوره‌ای برای این منظور تعیین نشده است. این چالش در حکم مربوطه در قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز وجود دارد.</p>	<p>بند (ج) ماده (۳۱)</p>



ماده/بند	ارزیابی محتوایی	انطباق با بودجه	توضیحات
ماده (۳۱) بند (ب) و (ث)	این حکم از برنامه سعی دارد ضمن یکپارچه سازی و همسان کردن قوانین پراکنده حوزه ایثارگری، منجر به تزریق نظم در مرحله اجرا شود. در کنار آن خدماتی که در قوانین برنامه ششم به ایثارگران اعطا شده است را در برنامه هفتم تکرار کند.	این حکم از برنامه در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ به عنوان سال اول اجرای برنامه مابه‌ازای اعتباری نداشته است.	در مورد جز (۱) این حکم پیش نویس لایحه مربوطه تهیه و تنظیم گردیده و در کمیسیون اجتماعی هیئت دولت در دست بررسی است. در رابطه با جز (۲) این حکم از برنامه، آیین نامه تسری امتیازات ایثارگری به شهدای مدافع حرم و امنیت تصویب و ابلاغ شده است. همچنین کلیه احکام ایثارگری که در برنامه ششم مصوب شده بودند و آیین نامه اجرایی آن ها پیش‌تر تصویب گردیده بود، در حال حاضر به قوت خود باقی هستند و براساس آنها خدمات رسانی به جامعه هدف جریان دارد.

۳-۴. ارزیابی دستگاه‌های اجرایی مربوطه

هرچند باید اذعان داشت که هدف‌گذاری‌های صورت گرفته در فصل ششم این قانون، به‌ویژه در خصوص کاهش نابرابری و ریشه‌کنی فقر مطلق، تا حدودی فراتر از ظرفیت‌های مالی و اجرایی دولت و شرایط واقعی کشور است و حداقل تحقق آنها نیازمند تحقق سایر تکالیف برنامه در حوزه رشد اقتصادی، کنترل تورم و هدفمندسازی یارانه‌های انرژی است با این وجود بر اساس بندهای (الف)، (ب) و (ث) ماده (۳۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان بهزیستی کشور و کمیته امداد امام خمینی (ره) به‌عنوان دستگاه‌های اصلی متولی اجرای احکام حمایتی این ماده تعیین شده‌اند. برنامه هفتم با شناسایی دقیق موانع و گلوگاه‌های حوزه رفاه و حمایت اجتماعی، احکام متعددی را برای رفع چالش‌های موجود پیش‌بینی کرده است، و دستگاه‌های یادشده برای اجرای این تکالیف در چارچوب وظایف تعیین شده خود، اقداماتی در راستای تحقق اهداف برنامه انجام داده‌اند. البته باید توجه داشت که کاهش نابرابری و صفر کردن خط فقر مطلق، اهدافی فرابخشی و فرادستگاهی هستند که تحقق آن‌ها نیازمند همکاری و هم‌افزایی ملی میان همه نهادهای اقتصادی، اجتماعی و حاکمیتی است.

به طور خاص در مورد کالا بزرگ، هرچند همچنان نسبت به آینده این طرح به لحاظ منابع مالی پایدار تردیدهایی وجود دارد اما عملکرد وزارتخانه نسبت به اصلاح چالش‌های مراحل قبلی و بهبود اجرا مثبت ارزیابی می‌شود با این وجود همچنان هدف سیاستگذار در تضمین دسترسی به کالاهای اساسی و پوشش تورم آنها در طول سال محقق نشده است (البته این موضوع در قانون برنامه نیز به صراحت ذکر نشده است و نیاز است که فهم مشترکی بین دولت و مجلس در رابطه با این موضوع ایجاد شود). همچنین در خصوص پنجره واحد، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی اقدامات لازم مانند تدوین آیین‌نامه و شناسایی ذی‌مدخلان را انجام داده است اما همچنان زیرساخت لازم برای اجرای این حکم ایجاد نشده و همچنان هیچ حمایتی از طریق این پنجره انجام نمی‌شود.

۴. فصل سوم - جمع‌بندی و ارائه پیشنهادات اصلاحی برای ارتقای تحقق فصل ششم برنامه

اهداف کمی احکام حمایتی در سال اول قانون برنامه هفتم پیشرفت عمدتاً تحقق بالایی نداشته است که این عملکرد به دلیل تغییر و تحولات سیاسی و اقتصادی و محدودیت‌های بودجه‌ای در سال ۱۴۰۳ دور از انتظار نبوده است. با این وجود چشم‌انداز تحقق این اهداف در سال‌های آتی نیز به دلیل استمرار این محدودیت‌ها و هدف‌گذاری‌های بعضاً چالشی در برخی احکام (همچون رفع کامل نرخ فقر مطلق در سال پایانی برنامه) روشن به نظر نمی‌رسد و لازم است اصلاحات جدی در نحوه اجرای سیاست‌های حمایتی و همچنین تسریع در جمع‌آوری و یکپارچه‌سازی اطلاعات خانوارها صورت پذیرد. در همین راستا پیشنهادات زیر قابل ارائه است.

- با توجه به ظرفیت‌های بودجه‌ای و اطلاعاتی و در صورت تغییر اولویت سیاست‌گذاری فقرزدایی از رفع فقر مطلق به رفع فقر شدید (فقر غذایی) و تمرکز بر تامین حداقل نیاز غذایی فقرای شدید برای تامین ۲۱۰۰ کیلو کالری، تحقق این هدف در افق سال‌های برنامه هفتم پیشرفت قابل دستیابی به نظر می‌رسد. بر اساس داده‌های پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان در سال ۱۴۰۳ حدود ۴.۸ میلیون نفر زیر خط فقر غذایی شناسایی شده‌اند که برای تامین حداقل نیاز غذایی این جامعه هدف از طریق اجرای مستمر طرح کالابریگ الکترونیک در سال اول برنامه (۱۴۰۳) دولت نیاز به تامین حداقل ۵۴ هزار میلیارد تومان منابع مالی داشته است.
- تعیین تکلیف صریح شیوه و نوع حمایت در نظر گرفته شده برای کالابریگ و همچنین تامین منابع پایدار برای اجرای آن
- محدود کردن مشمولین طرح کالابریگ الکترونیک به اقشار نیازمند (با اولویت فقرای شدید و خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی) با هدف اجرای مستمر این طرح و افزایش مزایای اعطایی و اطمینان از رفع فقر تغذیه‌ای؛
- استفاده از ظرفیت نظارتی مجلس شورای اسلامی برای راه‌اندازی پنجره واحد خدمات حمایتی در زمینه برقراری ارتباط و تبادل اطلاعات میان دستگاه‌های مختلف حاکمیتی داخل و خارج از دولت با استفاده از ظرفیت‌هایی مانند کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی به منظور تسهیل در نیازمندی‌های فعال و اطمینان از عدم جاماندگی فقرای شدید.
- تعیین سهم تسهیلات قرض الحسنه اشتغال نهادهای حمایتی در بودجه سنواتی (بر اساس بند ج ماده ۳۱) به منظور تسریع در پرداخت تسهیلات مذکور در طول سال و منتقل نشدن تسهیلات به سالهای بعد

منابع و مأخذ

[۱] قانون برنامه هفتم پیشرفت

[۲] داده‌های دریافتی از سازمان بهزیستی و کمیته امداد امام خمینی (ره)

گزیده سیاستی

عملکرد دولت در اجرای فصل ششم قانون برنامه هفتم پیشرفت نسبتاً مثبت بوده اما با هدف اصلی یعنی کاهش فقر فاصله بسیاری دارد. از این رو تمرکز برای رفع فقر غذایی در سال‌های باقیمانده برنامه پیشنهاد می‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir