

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح هدفمند کردن حمایت‌های معیشتی از طریق اصلاح
سازوکارهای شناسایی مشمولان حمایت»

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

مقدمه

شماره ثبت:

۳۷۳

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

این طرح در راستای اعمال عدالت اجتماعی، شناسایی محرومان و هدفمند کردن یارانه‌ها تهیه شده است. در این طرح پیشنهاد شده که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به طراحی و تکمیل پرسشنامه‌ای در میان خانوارهای ایرانی اقدام کند که شامل نمایه‌های مؤثر در تمکن مالی خانوار باشد. سپس اطلاعات این پرسشنامه را پایگاه رفاه ایرانیان صحت‌سنجی کند و مبنای شناسایی نیازمندان در سیاست‌های حمایتی قرار گیرد.

الف) بررسی طرح از منظر اقتصادی

معاونت مطالعات بخش

عمومی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۷۷۲۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۶/۱

۱. استفاده از پرسشنامه و خوداظهاری به منظور تکمیل اطلاعات درآمدی خانوار، روشی غیربهبینه و نادقیق در جمع‌آوری اطلاعات مربوط به وضعیت مالی خانوار است. خانوار خود ذی‌نفع دریافت حمایت است و بنابراین ممکن است خانوارهایی که وضع درآمدی مناسبی دارند، از اظهار دقیق میزان درآمد و دارایی‌های خود استنکاف کنند تا مستحق دریافت یارانه شناسایی شوند. این فرایند نهایتاً به نشت منابع حمایتی به خانوارهای غیرنیازمند منجر می‌شود که در تعارض با هدف اصلی طرح است. به‌طور کلی، وجود پایگاه اطلاعات جامع یکی از مهم‌ترین زیرساخت‌های لازم برای اجرای سیاست‌های دولت در بسیاری از حوزه‌های حکمرانی از جمله رفاه و تأمین اجتماعی است. مدیریت یکپارچه اطلاعات موجب ساماندهی برنامه‌ها، اقدامات و اعتبارات خواهد شد و از هدررفت منابع انسانی، اعتباری و مالی جلوگیری خواهد کرد. بنابراین تکمیل و استفاده از داده‌های رسمی ثبت شده در پایگاه‌های دولتی نسبت به خوداظهاری خانوار، کارآمدی بیشتری در شناسایی گروه هدف سیاست‌های حمایتی دارد. به‌خصوص در طرح نیز بر لزوم صحت‌سنجی اطلاعات به‌دست آمده از طریق اظهارنامه با داده‌های موجود در پایگاه رفاه ایرانیان تأکید شده است.

۲. در بعضی از برنامه‌های حمایتی موفق در جهان، از پرسشنامه برای ثبت و تکمیل اطلاعات خانوار استفاده می‌شود. به‌عنوان مثال کشور برزیل برای ثبت‌نام در برنامه بولسا فامیلیا که یکی از بزرگ‌ترین برنامه‌های پرداخت نقدی مشروط در دنیاست، خوداظهاری افراد را معیار قرار می‌دهد. البته این خوداظهاری مشروط بر آن است که اطلاعات خانوار با داده‌های ثبتی باکیفیت، صحت‌سنجی شوند. در غیر این صورت، خوداظهاری بدون دسترسی به داده‌های ثبتی دقیق و کامل، از قابلیت صحت‌سنجی برخوردار نیست.



۳. به‌رغم وجود نقاط قوت بسیار زیاد، پایگاه رفاه ایرانیان در شرایط حاضر، نقایصی در اندازه‌گیری وضعیت رفاهی خانوار دارد که برای حصول دقت مطلوب در اندازه‌گیری وضعیت رفاهی باید تکمیل شود. مهم‌ترین نقص‌های پایگاه رفاه ایرانیان، در محورهای زیر قابل بیان است:

(الف) نبود تعریف دقیق و مشخصی از مفهوم خانوار؛ در حال حاضر تعریف مبنا در پایگاه رفاه ایرانیان، تعریف مورد استفاده در سازمان هدفمندی یارانه‌هاست که دارای نقایصی است.

(ب) عدم ثبت دقیق حقوق و دستمزد دریافتی افراد؛ در این سامانه، درآمد ماهیانه متناظر با ردیف شغلی حق بیمه به‌عنوان درآمد فرد در نظر گرفته می‌شود که ملاک غیردقیقی است، چراکه در اغلب موارد، افراد درآمدی بیشتر از عنوان شغلی درج شده در سامانه بیمه‌گذار دریافت می‌کنند.

(ج) مشکل اسناد عادی (غیررسمی)؛ بخشی از دارایی‌های ارزشمند خانوار نظیر مسکن و زمین در قالب اسناد غیررسمی و قول‌نامه‌ای مبادله می‌شوند که در پایگاه‌های اطلاعاتی ثبت نمی‌شوند. در پایگاه رفاه ایرانیان، تنها اطلاعات مربوط به معاملات رسمی املاک ثبت می‌شوند و لذا اطلاعات تملک املاک کامل نیست.

(د) عدم ارتباط کدملی با کدپستی در بسیاری از خانوارها، امکان شناسایی محل و ویژگی سکونتگاه بخش عمده‌ای از خانوارهای ایرانی را غیرممکن ساخته است.

۴. یکی دیگر از مشکلات تکمیل پرسشنامه در مقیاس وسیع، هزینه بالای تکرار و به‌روزرسانی اطلاعات آن است؛ از آنجاکه درآمد و هزینه‌های خانوار در طول زمان تغییر می‌کند، ممکن است یک خانوار در میان دهک‌های مختلف جابه‌جا شود. بنابراین صرف اتکا به داده‌های مقطعی یک پرسشنامه برای سنجش استحقاق خانوار کافی نیست بلکه باید اطلاعات درآمدی، دارایی و هزینه‌های خانوار به‌صورت مدام پایش شود تا خانوارهایی که به وضعیت رفاهی مناسبی رسیده‌اند یا به‌دلیل از دست دادن شغل قبلی، نیازمند دریافت حمایت‌های دولتی شده‌اند، به‌سرعت شناسایی شوند. از این‌رو پرسشنامه نمی‌تواند شیوه مناسبی برای جمع‌آوری مستمر اطلاعات خانوار باشد.

۵. در این طرح هیچ مکانیزم انگیزشی به‌منظور تکمیل صحیح پرسشنامه توسط خانوار تعبیه نشده است.

ب) بررسی طرح از منظر حقوقی

۱. با توجه به اینکه درخصوص موضوع این طرح، قانون «هدفمند کردن یارانه‌ها» به‌عنوان قانون مرتبط وجود دارد، پیشنهاد می‌شود براساس اصول قانون‌نویسی موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری، مبنی بر انسجام قوانین، این طرح در قالب اصلاح قانون فوق‌الذکر ارائه شود.

۲. درخصوص موضوع طرح حاضر (شناسایی مشمولان حمایت) سابقه تقنینی وجود دارد. در تبصره «۱» ماده (۷) و ماده (۱۰) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها^۱ به این موضوع اشاره شده است. علاوه بر این در ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم، ایجاد نظام

۱. تبصره «۱» ماده (۷) - آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل چگونگی شناسایی جامعه هدف، تشکیل و به‌هنگام‌سازی پایگاه‌های اطلاعاتی مورد نیاز، نحوه پرداخت به جامعه هدف و پرداخت‌های موضوع این ماده حداکثر سه ماه پس از تصویب این قانون با پیشنهاد وزرای امور اقتصادی و دارایی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.
ماده (۱۰) - دریافت کمک‌ها و یارانه‌های موضوع مواد (۷) و (۸) این قانون منوط به ارائه اطلاعات صحیح می‌باشد. در صورت احراز عدم صحت اطلاعات ارائه شده، دولت مکلف است ضمن جلوگیری از ادامه پرداخت، درخصوص استرداد وجوه پرداختی اقدامات قانونی لازم را به‌عمل آورد.

یکپارچه اطلاعات پیش‌بینی شده است که می‌تواند در شناسایی افراد نیازمند، کمک کند. بنابراین با توجه به موارد فوق‌الذکر و وجود پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان، فرایند مذکور در طرح حاضر ضروری به‌نظر نمی‌رسد و شایسته است علت عدم موفقیت و اجرای سوابق قانونی آسیب‌شناسی شود.

۳. خوداظهاری برپایه پرسشنامه که در طرح حاضر بدان پرداخته شده است، منجر به ایجاد پایگاه ناقص اطلاعاتی از افراد نیازمند حمایت، می‌شود. اطلاعات بخشی و ناقص نمی‌تواند پایه و مبنای تصمیمات در سطح ملی باشد. به همین دلیل به‌نظر می‌رسد این طرح مغایر بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر ایجاد نظام اداری صحیح است و در عمل به تبعیض ناروا منجر می‌شود که این امر مغایر با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی است.

۴. ماده (۱) طرح حاضر که در مقام تعاریف در این طرح است، دارای اشکال نگارشی است. در بند «الف» منظور از عبارت «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» مشخص نیست. به‌نظر می‌رسد منظور طراحان از بیان ماده (۱)، واژگان مختصر در این طرح است. لذا پیشنهاد می‌شود به این صورت اصلاح شود:

الف) «اصطلاحات به‌کاررفته در این قانون:

ب) وزارت: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

ج) پرسشنامه: پرسشنامه وضعیت مالی خانوار»

۵. عبارت «حمایت‌های دولتی» در ماده (۲) دارای ابهام است. این ابهام مغایر با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.

۶. عبارت «از ابلاغ این قانون» در مواد (۲) و (۴) زائد است؛ زیرا براساس اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی، رئیس‌جمهور موظف است مصوبات مجلس را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد. همچنین طبق ماده (۲) قانون مدنی، قوانین پانزده روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجراست مگر آنکه در خود قانون ترتیب خاصی برای موقع اجرا مقرر شده باشد. بر این اساس نیازی به تصریح بر عبارت مزبور نبوده و ترتیبات لازم‌الاجرا شدن قانون مشخص است. ضمن اینکه مشخص نیست در عبارت مزبور، منظور از ابلاغ، ابلاغ مصوبه مجلس به رئیس‌جمهور موضوع اصل یکصد و بیست و سوم است یا ابلاغ قانون از سوی رئیس‌جمهور به وزارت.

۷. در مواد (۳) و (۵) از واژه بیگانه «سیستم» استفاده شده است که این امر، مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است. باید از واژه «سامانه» استفاده شود.

۸. تکمیل پرسشنامه در ابعاد ملی، صحت‌سنجی و رسیدگی به اعتراضات، اجرای مواد (۲)، (۳) و (۵) این طرح، دارای بار مالی است که با توجه به اینکه منابع آن، تعیین نشده است، مغایر اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

۹. هدفمند کردن حمایت‌های معیشتی (عنوان و فلسفه طرح حاضر) تنها از طریق اصلاح سازوکارهای شناسایی مشمولان محقق نمی‌شود؛ بلکه نیاز به اصلاح سازوکارهای اعطای حمایت‌ها از طرف نهادهای دولتی و عمومی نیز است. در واقع نهادها و مؤسسه‌های گوناگونی در زمینه حمایت از محرومان جامعه فعالیت می‌کنند که در صورت عدم ساماندهی این نهادها در اعطای حمایت‌های خود،

اشخاص در صورتی که خود را برای دریافت یارانه‌ها و کمک‌های موضوع مواد (۷) و (۸) این قانون محق بدانند می‌توانند اعتراض خود را به کمیسیون که در آیین‌نامه اجرایی این ماده پیش‌بینی می‌شود ارائه نمایند.

آیین‌نامه اجرایی این ماده حداکثر سه ماه پس از ابلاغ این قانون توسط وزرای دادگستری، امور اقتصادی و دارایی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور پیشنهاد و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

زمینه تبعیض در برخورداری از حمایت‌ها را فراهم می‌کند. بنابراین نپرداختن به این مسئله در طرح، به جهت ایجاد تبعیض ناروا، مغایر بند «۹» اصل سوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۱۰. در ماده (۴) عبارت «توان مالی محاسبه شده» به صورت کلی و بدون ضابطه مشخص بیان شده است. براساس جزء «۱» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، قانون باید در مرحله اجرا قابل سنجش باشد. عبارت فوق‌الذکر به دلیل عدم قابلیت سنجش در مقام اجرا مغایر بند مذکور به نظر می‌رسد.

۱۱. معیار و قواعد رسیدگی به اعتراضات در ماده (۵) بیان نشده است، لذا از این جهت دارای ابهام است.

جمع‌بندی

روش پرسشنامه و خوداظهاری در تشخیص وضعیت رفاهی خانوار، ضعف‌های اساسی از جمله امکان گزارش‌دهی خلاف واقع، عدم همکاری خانوارها در تکمیل پرسشنامه و عدم امکان به‌روزرسانی دارد. از طرفی پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان بستر مناسبی برای تشخیص میزان تمکن مالی افراد را فراهم آورده که به نظر می‌رسد دقت آن از پرسشنامه‌های تهیه شده بر مبنای خوداظهاری به مراتب بیشتر است. البته باید توجه داشت که به رغم نقاط قوت این پایگاه، نقایصی نیز در آن وجود دارد که نیازمند تکمیل است. مضاف بر مشکلات مذکور، پیاده‌سازی یک پرسشنامه در ابعاد ملی، هزینه اجرایی بسیار بالایی دارد که علاوه بر مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی، جمع‌آوری اطلاعات به این شیوه، غیربهبینه و ناکارآمد است.

به دلایل فوق، کلیات این طرح از نظر کارشناسی مورد تأیید مرکز پژوهش‌ها نیست. توصیه می‌شود اصلاح سازوکارهای شناسایی مشمولان حمایت از طریق رفع نواقص و تکمیل اطلاعات پایگاه رفاه ایرانیان صورت گیرد تا داده‌های ثبت شده و رسمی، مرجع شناسایی مشمولان و تصمیم‌گیری سیاستگذار واقع شوند. همچنین در بسیاری از کشورهای دنیا مکانیزم نیازمندیابی فعال وجود دارد تا خانوارهایی که به دلیل فقر شدید حتی برای دریافت کمک به نهادهای حمایتی مراجعه ندارند را شناسایی کنند. متأسفانه چنین رویکردی تاکنون در کشور وجود نداشته و مراجعه هدفمند به مناطق فقیرنشین می‌تواند در دستورکار نهادهای حمایتی قرار گیرد.