



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۶۷): سیاست‌های حمایت اجتماعی دولت



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۷۸۵

کد موضوعی: ۲۱۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۶۷): سیاست‌های حمایت اجتماعی دولت

نام دفتر: مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین کنندگان: محمدباقر امتی، علی فهیمی

مدیر مطالعه: یاسر باقری

ناظران علمی: محمدرضا مالکی، مهدی مختاری پیام

ویراستار ادبی: طاهره سیدمحمد

واژه‌های کلیدی:

۱. حمایت اجتماعی

۲. نهادهای حمایتی

۳. لایحه بودجه ۱۴۰۲

۴. سیاست‌های حمایتی

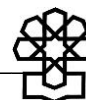


تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۱/۱۹

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
خلاصه مدیریتی	۱
مقدمه	۳
بخش اول - مروری بر اعتبارات امور رفاه اجتماعی و فصل حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۲	۴
بخش دوم - بررسی اعتبارات دستگاه‌های متولی حوزه حمایتی	۵
سازمان بهزیستی کشور	۶
کمیته امداد امام خمینی(ره)	۹
مروری بر تحولات مستمری مددجویان نهادهای حمایتی	۱۱
بخش سوم - بررسی وضعیت سیاست‌های حمایتی با اسناد بالادستی کشور	۱۵
۱. سازمان‌دهی و هدفمند کردن منابع حمایتی	۱۵
۲. سیاست نیازمندیابی فعال	۱۵
۳. توانمندسازی مددجویان از طریق اشتغال	۱۶
۴. فقرزدایی از مناطق محروم	۱۶
۵. حمایت از زنان سرپرست خانوار	۱۷
۶. سیاست‌های حمایتی متفرقه	۱۷
بخش چهارم - بررسی تبصره‌های حمایتی در ماده‌واحد لایحه ۱۴۰۲	۱۸
بخش پنجم - جمع‌بندی و پیشنهاد	۲۲
راهکارهای پیشنهادی اجرایی در حوزه حمایتی	۲۳
منابع و مأخذ	۲۴



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۶۷): سیاست‌های حمایت اجتماعی دولت

چکیده

بودجهٔ امور رفاه اجتماعی در لایحهٔ ۱۴۰۲ برابر با ۵۴۵ هزار میلیارد تومان و سهم فصل حمایتی (با اعتباری برابر ۱۲۸ هزار میلیارد تومان) از اعتبارات امور رفاه اجتماعی حدود ۲۴ درصد است. اعتباری معادل ۴۵ هزار میلیارد تومان نیز در جزء «۳-۱» بند «الف» تبصره «۱۴» لایحه برای پرداخت کمک‌معیشت مستمری‌بگیران دو نهاد کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی در نظر گرفته شده است. دو دستگاه اصلی فعال در حوزه حمایتی (کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی)، با احتساب اعتبارات تبصره «۱۴» به ترتیب از اعتباری معادل ۳۹ و ۳۶/۳ هزار میلیارد تومان برخوردار شده‌اند که به نسبت سال گذشته به ترتیب با ۳۸ و ۳۹ درصد افزایش همراه بوده است. به نظر می‌رسد افزایش مذکور بیش از هر چیز به دلیل اعتبار مورد نیاز برای افزایش حدود ۲۰ درصدی مستمری افراد تحت پوشش این نهادها در سال ۱۴۰۲ بوده است.

براساس محاسبات گزارش، مستمری‌های نهادهای حمایتی، حدود ۳۵ درصد هزینه‌های خوراکی خانوار شهری یا ۱۰ درصد از کل هزینه متوسط یک خانوار شهری را پوشش می‌دهد. این دو نسبت برای خانوار روستایی ۵۳ درصد و ۱۹ درصد است. عموم برنامه‌های مندرج در لایحه بودجه ۱۴۰۲، معطوف به حمایت از اقشار خاص تحت پوشش نهادهای حمایتی بوده و به کنترل روندهای فقرزا که سبب سقوط دهک‌های میانی درآمدی می‌شود، توجه چندانی ندارد. با توجه به تأکید سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی به «تضمین سطح پایه خدمات از محل منابع دولتی، عمومی و مردمی» برای حمایت از اقشار مختلف جامعه، تغییر جهت‌گیری سیاست‌های اجتماعی با هدف تقویت گروه‌های میانی درآمدی جامعه (در کنار تضمین خدمات برای اقشار محروم) ضروری به نظر می‌رسد.

خلاصه مدیریتی

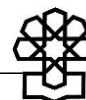
بودجهٔ امور رفاه اجتماعی در لایحهٔ ۱۴۰۲ برابر با ۵۴۵ هزار میلیارد تومان است. در همین حال اعتباری معادل ۴۵ هزار میلیارد تومان نیز از محل تبصره «۱۴» برای کمک‌معیشت مستمری‌بگیران دو نهاد حمایتی کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی منظور شده است که سرجمع اعتبارات حوزه رفاه اجتماعی را به ۵۹۰ هزار میلیارد تومان افزایش می‌دهد. در میان فصول مربوطه، سهم فصل حمایتی (با اعتباری برابر ۱۲۸ هزار میلیارد تومان) از اعتبارات امور رفاه اجتماعی حدود ۲۴ درصد است. کمیتهٔ امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی به‌عنوان مهم‌ترین نهادهای حمایتی در کشور، با احتساب اعتبارات تبصره «۱۴» به ترتیب از اعتباری معادل ۳۹ و ۳۶/۳ هزار

میلیارد تومان برخوردار شده‌اند که به نسبت سال گذشته به ترتیب با ۳۸ و ۳۹ درصد افزایش همراه بوده است. آنچه از اعتبارات کلان این دو نهاد حمایتی قابل توجه است، رشد ۳۸ و ۳۹ درصدی اعتبارات این نهادها در مقایسه با سال ۱۴۰۱ است که می‌توان به سه علت اصلی برای آن اشاره کرد. اول، اعتبار مورد نیاز برای افزایش حدود ۲۰ درصدی مستمری افراد تحت پوشش این نهادها در سال ۱۴۰۲؛ دوم، تخصیص منابع مورد نیاز ناشی از رشد مستمری مهرماه ۱۴۰۱ که بایستی اثر آن را در لایحه ۱۴۰۲ مشاهده کرد و سوم، برقراری مستمری و ارائه خدمات به بخشی از جامعه پشت‌نوبتی‌های سازمان بهزیستی؛ اگرچه مورد آخر بعید به نظر می‌رسد مگر آنکه اعتبار مجزایی برای آن منظور شود. نکته قابل توجه در زمینه تغییرات برنامه‌های حوزه حمایتی و اعتبارات این دو نهاد آن است که دولت با تغییر متوالی در ردیف‌ها و حذف فعالیت‌های ذیل آن، از یکسو فهم دقیق هر برنامه و از سوی دیگر امکان مقایسه اعتبارات در هر حوزه را با امتناع یا دست‌کم با چالش اساسی مبتنی بر گمانه‌زنی روبه‌رو کرده است. تغییرات متعدد در ردیف‌ها و عناوین برنامه‌ها و مجموعه فعالیت‌های ذیل آنها، سبب شده تا برخی برنامه‌ها با رشد چندصد یا چندهزار درصدی روبه‌رو شوند، در حالی که اعتبار کلان دستگاه‌های مذکور صرفاً ۳۸ و ۳۹ درصد رشد داشته است. بنابراین توجه به درصد تغییرات اعتبارات هر برنامه فریبنده و گمراه‌کننده به نظر می‌رسد. با وجود چند جهش در مستمری نهادهای حمایتی در دهه ۱۳۹۰ که چشمگیرترین آن مربوط به سال ۱۳۹۶ با ۳۳۸ درصد رشد بوده است، همچنان نسبت مستمری به هزینه‌های خانوار به نحوی است که حتی برای نیمی از متوسط هزینه خوراکی خانوار شهری نیز مکفی نیست؛ به عبارتی اگر تمام مستمری پرداختی به خانوارهای شهری تحت پوشش نهادهای حمایتی صرف هزینه خوراک شود، حتی نیمی از هزینه‌های مذکور در این سال را پوشش نخواهد داد؛ به بیان دقیق‌تر در سال ۱۴۰۰ مستمری مذکور ۳۵ درصد هزینه‌های خوراکی خانوار شهری یا ۱۰ درصد از کل هزینه متوسط یک خانوار شهری را پوشش می‌داده است. این موضوع در مورد خانوارهای روستایی نیز با وجود هزینه کمتر خانوارهای مذکور صادق است؛ به نحوی که میانگین مستمری نهادهای حمایتی معادل ۵۳ درصد از هزینه خوراکی یک خانوار روستایی (با فرض اختصاص همه مستمری به خوراک) و یا ۱۹ درصد از کل هزینه متوسط یک خانوار روستایی را پوشش می‌داده است. به استناد اسناد فرادست، اهم سیاست‌های حمایتی کشور شامل موارد زیر بوده که لایحه بودجه صرفاً بخش محدودی از آنها را تأمین مالی کرده است؛ هرچند برخی از آنها فراتر از ظرفیت سند بودجه است و باید در سایر اقدامات اجرایی دولت مدنظر قرار گیرد:

۱. سازمان‌دهی و هدفمند کردن منابع حمایتی
۲. سیاست نیازمندیابی فعال
۳. توانمندسازی مددجویان از طریق اشتغال
۴. فقرزدایی از مناطق محروم
۵. حمایت از زنان سرپرست خانوار

بررسی تغییرات تبصره‌ها و ردیف‌های مختلف بودجه دو مورد را برجسته می‌سازد:

۱. یکی از چالش‌های موجود در حوزه حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۲، حذف اعتبارات قانون حمایت از حقوق



معلولان، به‌مثابه مهم‌ترین قانون مرتبط با معلولان است. اعتبار مذکور در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به میزان ۲۸۷۰ میلیارد تومان و ذیل تبصره «۱۴» قرار داشته، اما در لایحه بودجه ۱۴۰۲ از تبصره «۱۴» حذف شده است. اگرچه ممکن است بخش اندکی از این اعتبار به سایر ردیف‌ها از جمله اعتبارات برنامه توانبخشی (با کد برنامه ۱۹۰۴۰۰۴۰۰۰) که از ۴/۶ هزار میلیارد تومان به ۱۰/۴ هزار میلیارد تومان افزایش یافته انتقال یافته باشد؛ اما در هر صورت شفاف نبودن وضعیت مذکور چالش‌برانگیز بوده و موجب نگرانی جامعه معلولان کشور می‌شود؛ لذا بازگشت ردیف تحت همین عنوان ضروری به‌نظر می‌رسد.

۲. حذف بند «ک» تبصره «۱۵» قانون بودجه ۱۴۰۱ در خصوص معافیت مشترکین کم‌مصرف خانوارهای محروم تحت پوشش نهادهای حمایتی و کاهش چهارده درصدی (۱۴٪) اعتبارات بند «ج-۱»، تبصره «۱۰» قانون بودجه ۱۴۰۱ در لایحه سال ۱۴۰۲ در خصوص تأمین هزینه‌های معلولین شدید و خیلی شدید و ضایعه نخاعی حاصل از تصادفات رانندگی و پیشگیری از معلولیت‌ها از دیگر نکات تأمل‌برانگیز است.

وجود چنین بندهایی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ می‌توانست گام کوچکی در راستای تحقق عدالت اجتماعی نزد گروه‌های هدف نهادهای حمایتی باشد، اما غفلت از بندهای مذکور بدون در نظر گرفتن جایگزین مناسب در شرایط دشوار اقتصادی، زمینه‌ساز بروز چالش‌های جدید برای جامعه هدف نهادهای حمایتی خواهد شد.

در انتهای گزارش، با توجه به چالش‌های کلان موجود در برابر سیاست‌های حمایتی کشور دو راهکار ارائه شده است:

۱. اصلاح ساختار بودجه‌ریزی در راستای سازمان‌دهی و هدفمند کردن منابع حمایتی

۲. اصلاح نظام اطلاعاتی در حوزه حمایت‌های اجتماعی جهت تحقق سیاست نیازمندیابی فعال

مقدمه

یکی از اصولی که در قوانین و اسناد بالادستی حوزه رفاه مورد توجه قرار گرفته، تکلیف دولت به ارائه خدمات رفاهی به تمام آحاد جامعه و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر است. به استناد اصل (۲۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مردم در ایران از حقوق متعددی در حوزه تأمین اجتماعی از جمله «بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی» و «مراقبت‌های پزشکی» برخوردارند و در این زمینه دولت به‌صراحت مکلف به تأمین حقوق مذکور «برای یک‌یک افراد کشور» شده است.

یکی از مهم‌ترین حوزه‌های تمرکز امور حمایتی در کشور براساس بند «ب» ماده (۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی «ارائه خدمات حمایتی و توانبخشی و اعطای یارانه و کمک‌های مالی به افراد و خانواده‌های نیازمندی است که به دلایل گوناگون قادر به کار نیستند و یا درآمد آنان تکافوی حداقل زندگی آنان را نمی‌نماید». هدف سیاستگذاری در حوزه حمایت‌های اجتماعی نیز مطابق با بند «۵» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی «رفع فقر و آسیب اجتماعی و تضمین سطح پایه خدمات» است.

با وجود تأکیدات قانون اساسی و تکالیف قانونی دولت در حوزه حمایتی، اقدامات پیش‌بینی شده دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۲ دست‌کم در این حوزه همچنان محدود و منفعلانه به‌نظر می‌رسد. دولت صرفاً بر حمایت از افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی تمرکز کرده و به ارائه برخی حمایت‌ها به آنان پرداخته است؛ به‌عبارت دیگر، چنانچه از

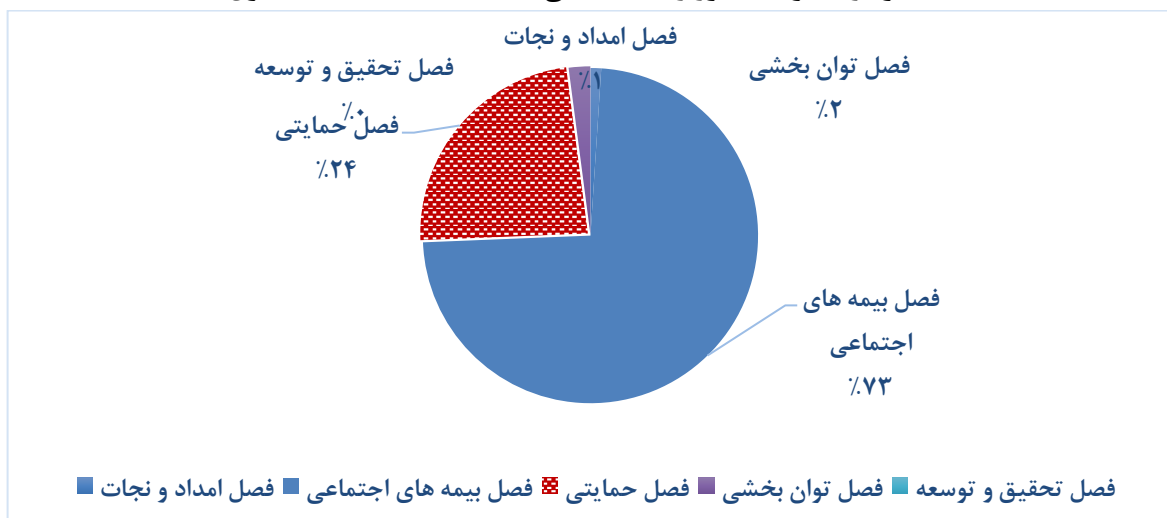
بندهای حمایتی مندرج در لایحه قابل استخراج است دولت در پی شناسایی گروه‌های نیازمندی که به نهادهای حمایتی مراجعه نمی‌کنند یا از تکالیف دولت در قبال خود آگاهی ندارند، نبوده و منابع یا حمایتی برای آنان در نظر نگرفته است. این نکته در ادامه و ضمن بررسی نحوه توزیع منابع امور رفاه اجتماعی و مرور تبصره‌ها و ردیف‌های حمایتی بیشتر آشکار خواهد شد.

بخش اول این گزارش به مرور اعتبارات کلی امور رفاه اجتماعی و فصل حمایت‌های اجتماعی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ اختصاص دارد؛ در بخش دوم، اعتبارات مهم‌ترین دستگاه‌های حمایتی کشور در لایحه مذکور مورد بررسی قرار خواهد گرفت. سپس در بخش سوم، برنامه‌های اصلی و متفرقه حمایتی دستگاه‌ها با قانون بودجه ۱۴۰۱ مورد بررسی و تطبیق قرار خواهد گرفت. بخش چهارم گزارش، بررسی تبصره‌های حمایتی لایحه بودجه ۱۴۰۲ و تحولات آن و در نهایت تطبیق این لایحه با اسناد بالادستی بخشی دیگر از این گزارش را تشکیل می‌دهد.

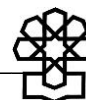
بخش اول - مروری بر اعتبارات امور رفاه اجتماعی و فصل حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۲

بودجه امور رفاه اجتماعی در لایحه ۱۴۰۲ برابر با ۵۴۵ هزار میلیارد تومان است. در همین حال اعتباری معادل ۴۵ هزار میلیارد تومان نیز از محل تبصره «۱۴» برای کمک‌معیشت مستمری‌بگیران دو نهاد حمایتی کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی منظور شده که سرجمع اعتبارات حوزه رفاه اجتماعی را به ۵۹۰ هزار میلیارد تومان افزایش می‌دهد. در میان فصول مربوطه، سهم فصل حمایتی (با اعتباری برابر ۱۲۸ هزار میلیارد تومان)^۱ از اعتبارات امور رفاه اجتماعی حدود ۲۴ درصد است. کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی به‌عنوان مهم‌ترین نهادهای حمایتی در کشور، با احتساب اعتبارات تبصره «۱۴» به ترتیب از اعتباری معادل ۳۹ و ۳۶/۳ هزار میلیارد تومان برخوردار شده‌اند که به نسبت سال گذشته به ترتیب با ۳۸ و ۳۹ درصد افزایش همراه بوده است.

نمودار ۱. بودجه امور رفاه اجتماعی لایحه ۱۴۰۲ به تفکیک فصول



۱. با احتساب اعتبار جزء «۱-۳» بند «الف» تبصره «۱۴» اعتبارات حمایتی به ۱۷۳ هزار میلیارد تومان بالغ می‌گردد.



مهم‌ترین برنامه‌های کمیته امداد در لایحه ۱۴۰۲ شامل برنامه ارائه خدمات حمایتی (خدمات تأمین مسکن) و برنامه حمایت از اشتغال، توانمندسازی دانشجویان و دانش‌آموزان، بوده است و برنامه‌های پیش‌بینی شده برای سازمان بهزیستی نیز شامل برنامه ارائه خدمات حمایتی (خدمات تأمین مسکن)، برنامه حمایت از اشتغال، برنامه ارائه خدمات سلامت و فوریت‌های اجتماعی، توانمندسازی دانشجویان و دانش‌آموزان، برنامه ارائه خدمات پیشگیری از معلولیت و برنامه ارائه خدمات مشاوره و آموزش و مهارت‌های زندگی بوده است.

جدول ۱. اعتبارات کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی ۱۴۰۱-۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)

شماره دستگاه	دستگاه	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲		
			جدول برنامه‌ها	تبصره «۱۴»	مجموع
۱۳۱۵۰۰	سازمان بهزیستی کشور	۲۶/۲	۱۸/۳	۱۸	۳۶/۳
۱۲۹۶۰۰	کمیته امداد امام خمینی(ره)	۲۸/۴	۱۲/۲	۲۷	۳۹/۲

بخش دوم - بررسی اعتبارات دستگاه‌های متولی حوزه حمایتی

کاهش فقر و نابرابری، ایجاد عدالت و رفع تبعیض در شرایطی مانند از دست دادن شغل، حمایت از گروه‌های دارای درآمد پایین، سالمندان، معلولین، رویارویی با هزینه‌های سنگین درمان و موارد دیگر، هدف از اعمال سیاست‌های حمایتی در هر کشور است. در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی که در فروردین‌ماه ۱۴۰۱ ابلاغ گردید نیز این حوزه به‌عنوان لایحه حمایتی در نظر گرفته شده و مختصات آن چنین بیان شده است: «امور حمایتی با هدف رفع فقر و آسیب اجتماعی و تضمین سطح پایه خدمات از محل منابع دولتی، عمومی و مردمی».

قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سطح تفصیلی‌تر به این موضوع پرداخته است؛ ماده (۴) قانون مذکور، «اهداف و وظایف حوزه حمایتی و توانبخشی» را بدین شرح بیان کرده است:

(الف) سازمان‌دهی و هدفمند کردن یارانه‌ها و منابع حمایتی؛

(ب) هماهنگی بخش‌های مختلف دولت در راستای پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی؛

(ج) مشارکت در تعیین خط فقر (مطلق و نسبی)؛

(د) حمایت از افراد جامعه در برابر رویدادهای اقتصادی، اجتماعی و پیامدهای سوء آنها خصوصاً در زمینه بیکاری، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی و پیری؛

(ه) تأمین حداقل زندگی برای همه افراد و خانواده‌هایی که درآمد کافی ندارند با اولویت افرادی که به دلایل

۱. در جزء «۱-۳» بند «الف» تبصره «۱۴» اعتباری معادل ۴۵ هزار میلیارد تومان برای پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و سازمان بهزیستی اختصاص یافته است؛ براساس نسبت توزیع اعتبارات مذکور در قانون بودجه ۱۴۰۱، سهم سازمان بهزیستی ۴۰ درصد و سهم کمیته امداد ۶۰ درصد از اعتبارات مذکور در محاسبات منظور شده است که به نظر می‌رسد تخصیص این اعتبار نشان از رشد نسبتاً مطلوب اعتبارات این دو نهاد حمایتی است و معیار محاسبه این اعتبار در لایحه ۱۴۰۲ قرار گرفته است.

جسمی و روانی قادر به کار نیستند؛

(و) پرداخت مقرری به افراد جویای کار به شکل وام و برای مدت محدود؛

(ز) تحت پوشش قرار دادن خانواده‌های بی‌سرپرست و زنان خودسرپرست؛

(ح) فراهم‌سازی امکانات، آموزش بازتوانی و ایجاد مهارت‌های شغلی خانوارهای نیازمند؛

(ط) حمایت از مادران به‌خصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند؛

(ی) تأمین خدمات پیشگیری از بروز یا تشدید معلولیت‌ها و آسیب‌های اجتماعی در گروه‌های هدف و تحت پوشش قرار دادن آنها در سه سطح پیشگیری، درمان و توانبخشی؛

(ک) فراهم آوردن امکانات لازم به‌منظور بهبود وضع جسمی، ذهنی، اجتماعی و اقتصادی معلولین برای ادامه زندگی و تلاش برای تأمین استقلال و خودکفایی معلولان، افراد محروم از فرصت‌های برابر اجتماعی و آسیب‌دیدگان اجتماعی؛

(ل) آماده‌سازی محیط اجتماعی و فضای فیزیکی متناسب با ویژگی‌ها و توانایی‌های معلولان؛

(م) ادامه روند حمایت از نیازمندان روستایی و عشایر».

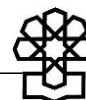
بسیاری از تکالیف فوق در عمل با مشکلات فراوان اجرایی، ساختاری و مالی روبه‌رو هستند و غالب اهداف حمایتی با وجود گذشت قریب به دو دهه از تصویب قانون مذکور، همچنان بر زمین مانده‌اند.

فارغ از وضعیت تحقق اهداف حمایتی و نیز چالش‌های سیاست‌گذاری در این حوزه، اهم وظایف اجرای برنامه‌های حمایتی دولت به عهده دو سازمان حمایتی است. اگرچه ممکن است دستگاه‌های متعددی در کشور براساس سوبیه‌ها و مؤلفه‌های مختلف حمایت‌های اجتماعی، دارای مسئولیت‌هایی در این حوزه باشند، اما دو نهاد کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی کشور را می‌توان به‌عنوان اصلی‌ترین دستگاه‌های اجرایی متولی حمایت‌های اجتماعی در کشور قلمداد کرد که عمده افراد نیازمند، به‌منظور برخورداری از حمایت‌های اجتماعی، ذیل این دو نهاد قرار دارند یا به‌جای پوشش مستقیم، ارتباط سه سوبیه‌ای میان این دو نهاد به‌ویژه سازمان بهزیستی کشور، با مؤسسات خیریه و افراد نیازمند حمایت وجود دارد.^۱ در ادامه به بررسی اعتبارات و برنامه‌های حمایتی این دو دستگاه اصلی حوزه حمایت‌های اجتماعی و نیز وضعیت مستمری مددجویان آنها پرداخته شده است.

سازمان بهزیستی کشور

سازمان بهزیستی از بدو تأسیس در سال ۱۳۵۹ متولی مجموعه‌ای از خدمات اجتماعی برای گروه‌های مختلف اجتماعی است. براساس جزء «۸» بند «پ» ماده (۵۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، «سازمان بهزیستی کشور متولی سلامت اجتماعی با رویکرد پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی و مداخله در بحران‌های اجتماعی، ارائه خدمات حمایتی و توانبخشی به کلیه معلولان، مددجویان و گروه‌های آسیب‌پذیر از قبیل زنان، کودکان، سالمندان نیازمند جامعه می‌باشد». این سازمان نقش ناظر بر مراکز خدمات رفاهی متعددی را برعهده دارد و مطابق بند مذکور سازمان بهزیستی مسئولیت بررسی و صدور پروانه تأسیس و فعالیت در مورد مراکز زیر را به عهده دارد: «مهدهای کودک، مراکز

۱. با توجه به اهمیت نقش مؤسسات خیریه در حوزه حمایتی و رابطه مالی و حقوقی این نهادها با سازمان بهزیستی کشور، در گزارشی مستقل تحت عنوان «لایحه بودجه ۱۴۰۲ از منظر مشارکت‌های مردمی» رابطه مؤسسات خیریه با سازمان بهزیستی و تکافوی مالی خدمات این مؤسسات مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.



نگهداری شبانه‌روزی کودکان بی‌سرپرست و خیابانی، خانه سلامت دختران و زنان، مجتمع‌ها و مراکز خدمات بهداشتی، کلینیک‌ها و اورژانس‌های مددکاری اجتماعی و روان‌شناسی، مراکز خدمات مشاوره اجتماعی و روان‌شناختی اجتماعی، مراکز توانبخشی معلولان، مراکز حرفه‌آموزی معلولان، مراکز توانبخشی و نگهداری سالمندان، مراکز توانبخشی و درمانی بیماران روانی مزمن، مراکز خدمات مشاوره ژنتیک، مراکز درمانی و بازتوانی معتادان و نیز انجمن‌ها و مؤسسات غیردولتی و خیریه که در راستای اهداف سازمان بهداشتی کشور فعالیت می‌کنند».

سازمان بهداشتی گروه‌های واجد حمایت متنوعی را پوشش می‌دهد؛ یکی از مهم‌ترین گروه‌های تحت پوشش این سازمان، خانوارهای دریافت‌کننده مستمری خدمات حمایتی مستمر هستند که تعداد آنها براساس سالنامه ۱۴۰۰ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، در پایان سال ۱۴۰۰، برابر با ۲۵۹۰۱۷ خانوار بوده که نسبت به سال ۱۳۹۹ حدود ۲/۵ درصد افزایش داشته است. تعداد خانوارهای مددجوی کم‌توان دریافت‌کننده کمک‌هزینه خدمات توانبخشی و حمایتی مستمر تحت پوشش سازمان بهداشتی کشور نیز مطابق با سالنامه آماری ۱۴۰۰ برابر با ۹۳۳۸۶ خانوار بوده که نسبت به سال پیش از آن، رشد تقریبی ۱۳/۷ درصدی داشته است. در جدول زیر برنامه‌های سازمان بهداشتی قابل مشاهده است.

جدول ۲. تطبیق برنامه‌های سازمان بهداشتی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ با قانون بودجه ۱۴۰۱ (میلیون ریال)

شماره طبقه‌بندی	عنوان	مصوب ۱۴۰۱	مجموع لایحه ۱۴۰۲	درصد تغییرات
۱۳۱۵۰۰	سازمان بهداشتی (کل اعتبارات سازمان)	۲۶۱.۸۵۲.۸۵۴	۳۶۳,۳۴۲,۴۲۶+	۳۹
۱۹۰۳۰۱۰۰۰	برنامه ارائه خدمات حمایتی	۳,۱۳۹,۹۰۳++	۵۲,۵۵۱,۴۰۰	۱۵۷۴++
۱۶۰۲۰۲۷۰۰۰	برنامه ارائه خدمات درمان و کاهش آسیب معتادان	۰	۲,۰۰۰,۰۰۰	-
۱۹۰۲۰۱۰۰۰	برنامه ارائه خدمات بیمه‌ای	۰	۶,۴۰۰,۰۰۰	-
۱۹۰۳۰۵۸۰۰۰	برنامه ارائه خدمات سلامت و فوریت‌های اجتماعی	۲,۹۷۵,۲۰۰*	۱۳,۲۹۰,۰۰۰	۳۲۳*
۱۹۰۳۰۸۰۰۰۰	برنامه حمایت از اشتغال	۰	۹۵۰,۰۰۰	-
۱۹۰۳۰۸۱۰۰۰	استقرار نظام آموزش و پژوهش کاربردی مسئله‌محور	۲۲,۰۰۰	۳۳,۰۰۰	۵۰
۱۹۰۳۰۸۳۰۰۰	برنامه توانمندسازی دانشجویان و دانش‌آموزان	۰	۱,۴۶۰,۰۰۰	-
۱۹۰۳۰۸۴۰۰۰	برنامه ارائه خدمات پیشگیری از معلولیت‌ها	۲۶,۶۰۲	۲,۲۷۹,۰۰۰	۸۴۶۷**
۱۹۰۳۰۸۶۰۰۰	حکمرانی الکترونیک و هوشمندسازی نظام اداری	۰	۲۰۰,۰۰۰	-
۱۹۰۳۰۸۷۰۰۰	برنامه ارائه خدمات مشاوره و آموزش مهارت‌های زندگی	۰	۲۴۰,۰۰۰	-
۱۹۰۴۰۰۴۰۰۰	برنامه ارائه خدمات توانبخشی	۵,۹۱۵,۱۴۹	۱۰۳,۹۳۹,۰۲۶	-

+ با احتساب سهم ۴۰ درصدی از جزء «۳-۱» بند «الف» تبصره «۱۴» (پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و سازمان بهداشتی) ++ با توجه به عدم انتشار پیوست تکمیلی قانون بودجه ۱۴۰۱ و نامشخص بودن سهم هدفمندی یارانه‌ها در این ردیف، اگر اعتبار مندرج در لایحه بودجه ۱۴۰۱ را (به‌جای مصوب ۱۴۰۱) مبنای محاسبه قرار دهیم اعتبار ردیف مذکور، معادل ۱۰۴,۶۵۳,۶۰۸ میلیون ریال می‌شود که در این صورت میزان تغییرات این ردیف (به‌جای افزایش ۱۵۷۴ درصدی) با کاهش ۴۹/۸ درصدی روبه‌رو خواهد بود.

* اگر اعتبار مندرج در لایحه بودجه ۱۴۰۱ را (به‌جای مصوب ۱۴۰۱) در نظر بگیریم، معادل ۱۲,۳۴۸,۵۰۷ میلیون ریال خواهد بود که در این صورت میزان رشد اعتبارات این ردیف (به‌جای ۳۲۳ درصد) معادل ۶ درصد محاسبه می‌شود. تمایز مذکور گواه دیگری بر عدم شفافیت لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ است.

** افزایش قابل توجه بند مذکور (۲۵۲ میلیارد تومان) را باید در کنار حذف ردیف اجرای قانون حمایت از معلولین (که در لایحه ۱۴۰۱ اعتباری حدود ۲۸۷۰ میلیارد تومان بدان اختصاص یافته است) تحلیل کرد.

همان‌گونه که مشاهده می‌شود اعتبارات حمایتی سازمان بهزیستی در لایحه ۱۴۰۲ با احتساب اعتبارات تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (براساس محاسبات و مفروضات نگارندگان مبلغ ۱۸ هزار میلیارد تومان از مجموع ۴۵ هزار میلیارد تومان، سهم این سازمان است)، اعتباری معادل ۳۶/۳ هزار میلیارد تومان خواهد بود و نسبت به مصوب سال گذشته رشدی ۳۹ درصدی را نشان می‌دهد.

«برنامه ارائه خدمات حمایتی» با اعتباری معادل ۵/۲ هزار میلیارد تومان بیشترین اعتبار را به خود اختصاص داده است. برنامه مذکور از منظر مقایسه با قانون بودجه ۱۴۰۱ با چالش اساسی روبه‌رو است؛ چراکه در پیوست تکمیلی لایحه بودجه ۱۴۰۱ اعتبار تبصره «۱۴» به تفکیک در ردیف‌ها مشخص شده است، درحالی‌که در پیوست مذکور در لایحه بودجه ۱۴۰۲ هیچ‌گونه شفافیتی در این زمینه وجود ندارد. این موضوع در مورد «برنامه ارائه خدمات سلامت و فوریت‌های اجتماعی» نیز صادق است.

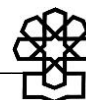
نکته قابل توجه دیگر در زمینه تغییرات برنامه‌ها این است که دولت با تغییر در ردیف‌ها و حذف فعالیت‌های ذیل آن، از یکسو فهم دقیق هر برنامه و از سوی دیگر امکان مقایسه اعتبارات در هر حوزه را با امتناع و یا دست‌کم با چالش اساسی مبتنی بر گمانه‌زنی روبه‌رو کرده است. برای نمونه ضمن تغییر در برخی برنامه‌ها، برخی از ردیف‌های مربوط به بودجه ۱۴۰۱ را نیز حذف کرده است؛ به‌طور خاص در مورد سازمان بهزیستی، برنامه‌هایی همچون «برنامه و راهبری اجرای سند سالمندان»، «برنامه راهبری و حمایت از اشتغال و توانمندسازی اجتماعی»، «برنامه ارائه خدمات یکپارچه دولت هوشمند» و «برنامه پژوهش‌های علمی، کاربردی فناوری و فن‌آفرینی» که در لایحه بودجه ۱۴۰۱ به ترتیب اعتباراتی معادل ۵۰، ۳۱۹ و ۲۴/۵ میلیارد تومان و ۲۰۰ میلیون تومان بدان‌ها اختصاص یافته بود، در لایحه بودجه ۱۴۰۲ حذف شده‌اند.

«برنامه ارائه خدمات یکپارچه دولت هوشمند»، «برنامه راهبری و حمایت از اشتغال و توانمندسازی اجتماعی» و «برنامه پژوهش‌های علمی، کاربردی، فناوری و فن‌آفرینی» با اعتبارات ۳ میلیارد تومانی، ۴۳۰ میلیارد تومان و ۱۵۰ میلیون تومان نیز در لایحه بودجه ۱۴۰۱ وجود داشته که در لایحه ۱۴۰۲ حذف شده است.

به‌نظر می‌رسد افزایش اعتبارات برنامه ارائه خدمات پیشگیری از معلولیت‌ها از ۲/۷ میلیارد تومان به حدود ۲۲۸ میلیارد تومان حاکی از اراده دولت مبنی بر تقویت اقدامات پیشگیرانه در حوزه معلولیت‌هاست. مورد مذکور در زمره نکات مثبت برنامه‌های حوزه رفاه اجتماعی است. علاوه بر این، افزوده شدن «برنامه توانمندسازی دانشجویان و دانش‌آموزان» نیز از جمله مهم‌ترین محورهای تحولی در برنامه‌های این سازمان است که اعتباری معادل ۱۴۶ میلیارد تومان برای آن منظور شده است.

آنچه از کلان اعتبارات این سازمان قابل توجه است رشد ۳۹ درصدی اعتبارات این سازمان در مقایسه با سال ۱۴۰۱ است که سه علت اصلی می‌توان برای آن متصور بود. اول اعتبار مورد نیاز برای افزایش حدود ۲۰ درصدی مستمری افراد تحت پوشش این نهاد در سال ۱۴۰۲، دوم تخصیص منابع مورد نیاز ناشی از رشد مستمری مهرماه ۱۴۰۱ که بایستی اثر آن را در لایحه ۱۴۰۲ مشاهده کرد و سوم برقراری مستمری و ارائه خدمات به بخشی از جامعه پشت‌نوبتی‌های سازمان بهزیستی که البته قدری بعید به‌نظر می‌رسد.

نکته پایانی آنکه اعتبار مربوط به اجرای قانون حمایت از معلولین که در قانون بودجه ۱۴۰۰ واجد ردیف خاص



بود، در قانون بودجه ۱۴۰۱ به ذیل تبصره «۱۴» انتقال یافته و در لایحه بودجه ۱۴۰۲ از ردیف‌های سازمان و نیز تبصره «۱۴» حذف شده است. در بخش اعتبارات متفرقه به این موضوع پرداخته شده است.

کمیته امداد امام خمینی (ره)

کمیته امداد امام خمینی (ره) نیز همچون سازمان بهزیستی از مهم‌ترین نهادهای حمایتی کشور محسوب می‌شوند. براساس ماده (۲) اساسنامه این نهاد «هدف از تشکیل امداد امام، توانمندسازی و شکوفایی استعدادها و تأمین خودتکایی، تقویت و رشد ایمانی و اعتقادی نیازمندان و محرومان با ارائه خدمات اجتماعی، حمایتی، فرهنگی و معیشتی به آنان می‌باشد».

براساس سالنامه آماری (۱۴۰۰) وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، در سال ۱۴۰۰، تعداد ۲ میلیون، ۳۰۲ هزار و ۵۱۴ خانوار تحت حمایت کمیته امداد قرار داشته‌اند و با در نظر گرفتن اعضای خانوار، تعداد ۴ میلیون و ۶۶۵ هزار و ۵۱۱ نفر تحت پوشش این نهاد قرار داشته است.

اعتبارات این سازمان در لایحه بودجه ۱۴۰۲ با احتساب اعتبارات تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (براساس محاسبات و مفروضات نگارندگان مبلغ ۲۷ هزار میلیارد تومان از مجموع ۴۵ هزار میلیارد تومان، سهم این سازمان است)، اعتباری معادل ۳۹/۲ هزار میلیارد تومان (جدول ۳) خواهد بود و نسبت به مصوب سال گذشته رشدی ۳۸ درصدی را نشان می‌دهد.

جدول ۳. تطبیق برنامه‌های کمیته امداد در لایحه بودجه ۱۴۰۲ با قانون بودجه ۱۴۰۱

شماره طبقه‌بندی	عنوان	مصوب ۱۴۰۱	مجموع لایحه ۱۴۰۲	رشد
۱۲۹۶۰۰	کمیته امداد (کل اعتبارات سازمان)	۲۸۴,۰۲۸,۰۲۳	۳۹۲,۲۲۳,۴۵۱+	۳۸
۱۹۰۲۰۰۱۰۰۰	برنامه ارائه خدمات بیمه‌ای	۱,۹۳۰,۰۰۰	۸,۱۷۵,۰۰۰++	۳۲۴++
۱۹۰۳۰۰۱۰۰۰	برنامه ارائه خدمات حمایتی	۲۶,۰۶۷,۰۸۵	۱۰۶,۹۴۳,۴۵۱*	۳۱۰*
۱۹۰۳۰۸۰۰۰۰	برنامه حمایت از اشتغال	۹۵,۹۸۷	۵,۱۸۳,۵۰۰**	۵۳۰**
۱۹۰۳۰۸۱۰۰۰	استقرار نظام آموزش و پژوهش کاربردی مسئله‌محور	۱,۵۰۰	۱,۵۰۰	۰
۱۹۰۳۰۸۳۰۰۰	برنامه توانمندسازی دانشجویان و دانش‌آموزان	۰	۱,۹۰۰,۰۰۰	-
۱۹۰۳۰۸۶۰۰۰	حکمرانی الکترونیک و هوشمندسازی نظام اداری	۳۰,۰۰۰	۳۰,۰۰۰	۰

+ با احتساب سهم ۶۰ درصدی از جزء «۳-۱» بند «الف» تبصره «۱۴» (پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و سازمان بهزیستی)
 ++ اگر اعتبار مندرج در لایحه بودجه ۱۴۰۱ را (به‌جای مصوب ۱۴۰۱) در نظر بگیریم، معادل ۶,۶۱۱,۰۰۰ میلیون ریال خواهد بود که در این صورت میزان رشد اعتبارات این ردیف (به‌جای ۳۲۴ درصد) حدود ۲۴ درصد است.
 * اگر اعتبار مندرج در لایحه بودجه ۱۴۰۱ را (به‌جای مصوب ۱۴۰۱) در نظر بگیریم، معادل ۲۴۶,۸۷۵,۹۲۲ میلیون ریال است که در این صورت میزان رشد اعتبارات این ردیف (به‌جای ۳۱۰ درصد) با کاهش حدود ۵۷ درصدی روبه‌رو خواهد بود.
 ** به‌دلیل عدم شفافیت لایحه بودجه ۱۴۰۲ و حذف فعالیت‌های زیرمجموعه این برنامه، دلیل تغییر مذکور مشخص نیست.

همان‌گونه که در رابطه با سازمان بهزیستی نیز مطرح شد، رشد اعتبارات این سازمان نیز ناشی از افزایش مستمری سالیانه و همچنین اعتبار مورد نیاز ناشی از رشد مهرماه ۱۴۰۱ است؛ هرچند ممکن است دولت به دنبال پوشش بخشی از پشت‌نوبتی‌های کمیته امداد نیز باشد.

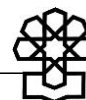
«برنامه ارائه خدمات حمایتی» با اعتباری معادل ۱۰/۷ هزار میلیارد تومان مهم‌ترین برنامه این نهاد است. «برنامه توانمندسازی دانشجویان و دانش‌آموزان» نیز همانند سازمان بهزیستی به‌عنوان برنامه جدید در ردیف امسال این نهاد دیده می‌شود که اعتباری معادل ۱۹۰ میلیارد تومان برای آن اختصاص یافته است.

در مورد کمیته امداد نیز تغییرات مکرر برنامه‌ها و تغییر ردیف‌ها عملاً امکان تطبیق اعتبارات و استخراج سیاست‌های حمایتی دولت را با چالش اساسی روبه‌رو کرده است. در همین زمینه، ضمن آنکه تغییر واقعی اعتبارات مندرج در جدول فوق با ابهام روبه‌رو است، برخی برنامه‌ها نیز برخلاف روند سال‌های گذشته از جدول اعتبارات کمیته امداد حذف شده است؛ برنامه‌های مذکور عبارتند از: «برنامه ارائه خدمات یکپارچه دولت هوشمند»، «برنامه راهبری و حمایت از اشتغال و توانمندسازی اجتماعی» و «برنامه پژوهش‌های علمی، کاربردی، فناوری و فن‌آفرینی» که به ترتیب ۳ میلیارد تومان، ۴۳۰ میلیارد تومان و ۱۵۰ میلیون تومان اعتبارات در لایحه بودجه ۱۴۰۱ به آنها اختصاص یافته بود و در لایحه بودجه ۱۴۰۲ حذف شده است.

• اعتبارات ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه ۱۴۰۲

جدول ۴. اعتبارات ردیف‌های متفرقه لایحه بودجه ۱۴۰۲ در مقایسه با قانون بودجه ۱۴۰۱

درصد تغییر	قانون ۱۴۰۱	لایحه ۱۴۰۲	متن	قانون ۱۴۰۱	لایحه ۱۴۰۲
۸۷	۳۶۰,۰۰۰	۶۷۵,۰۰۰	صندوق ملی مسکن - تأمین مسکن برای افراد کم‌درآمد از محل نیم‌درصد درآمد بانک‌های کشور	۷- ۵۳۰۰۰۰	۷- ۵۳۰۰۰۰
۱۱	۴,۵۰۰,۰۰۰	۵,۰۰۰,۰۰۰	اعتبار موضوع افزایش ۵۰۰۰ میلیارد جرائم رانندگی (۱۵۰۰ میلیارد ریال از افزایش مربوط به وزارت راه و شهرسازی جهت اصلاح راه‌های روستایی و معابر در نقاط حادثه‌خیز شهرها و روستاهای مناطق مرزی، ۱۵۰۰ میلیارد ریال برای معلولین شدید و ضایعه نخاعی ناشی از تصادفات رانندگی در اختیار سازمان بهزیستی و ۱۰۰۰ میلیارد ریال در اختیار جمعیت هلال احمر برای حوادث جاده‌ای و تجهیزات مورد نیاز و ۱۰۰۰ میلیارد ریال در اختیار پزشکی قانونی برای کمک به خرید تجهیزات و امکانات اتاق تشریح)	۷۵- ۵۳۰۰۰۰	۶۶- ۵۳۰۰۰۰
۸	۲۳۰,۸۵۰	۲۵۰,۰۰۰	تأمین اعتبار مورد نیاز اجرای بند «ب» ماده (۵۹) قانون برنامه ششم توسعه در خصوص مسکن اقشار محروم و کم‌درآمد	۴۶- ۵۵۰۰۰۰	۳۱- ۵۵۰۰۰۰
-	۱,۱۳۴,۰۰۰	-	اعتبارات موضوع تأمین مسکن مددجویان تحت پوشش نهادهای حمایتی	۷۴- ۱۵۳۰۰۰	-
-	۹۰۰	-	سازمان بهزیستی کشور - استفاده معلولین شدید و خیلی شدید و ضایعه نخاعی از سامانه‌های برون‌شهری ریلی، هوایی و دریایی به صورت نیم‌بها	۹۳- ۱۵۳۰۰۰	-
-	۹۰۰	-	اعتبار موضوع بند «ک» تبصره «۷» (۷۰ درصد سهم کمیته امداد امام خمینی(ره) - ۳۰ درصد سهم سازمان بهزیستی کشور)	۹۴- ۱۵۳۰۰۰	-
-	۷۲,۰۰۰	-	اعتبار طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار - موضوع ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه	۲۱- ۵۵۰۰۰۰	-
-	۴۲,۷۵۰	-	بازپرداخت تعهدات موضوع معافیت مددجویان کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی از هزینه‌های انشعابات، آب، برق، فاضلاب و گاز برای واحدهای مسکونی	۴۹- ۵۵۰۰۰۰	-



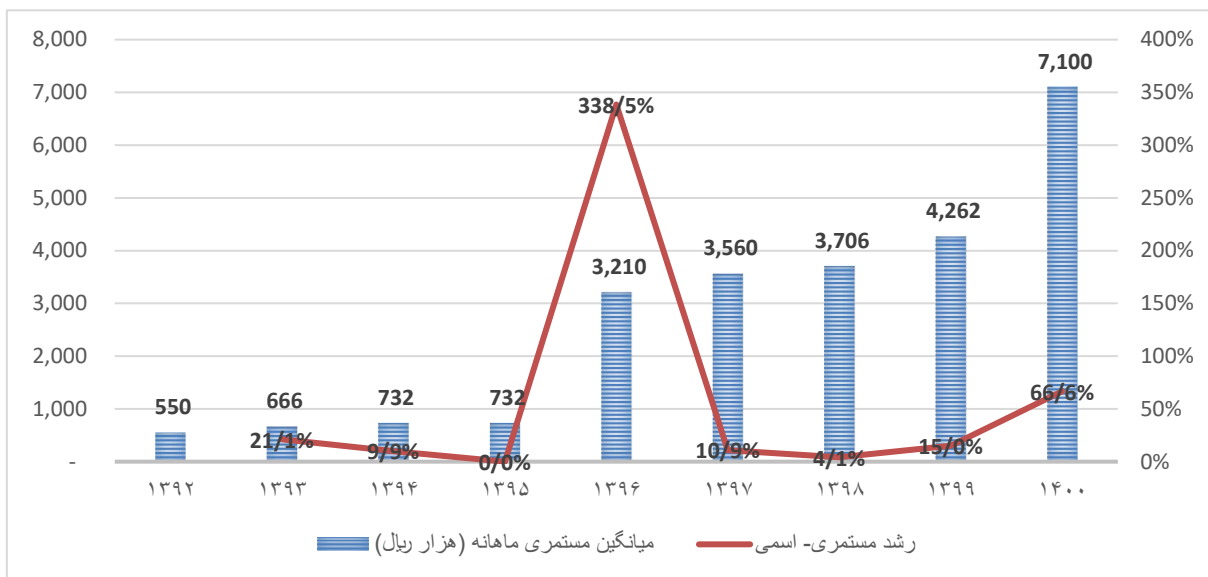
در لایحه بودجه ۱۴۰۲، سه ردیف در جدول متفرقه (جدول شماره ۹) گنجانده شده است که تماماً در قانون بودجه ۱۴۰۱ نیز دیده می‌شوند. دو ردیف مشخصاً حمایت از تأمین مسکن افراد کم‌درآمد را مورد توجه قرار داده است؛ برنامه تأمین مسکن برای افراد کم‌درآمد از محل نیم‌درصد درآمد بانک‌های کشور با رشد ۸۷ درصد نسبت به قانون سال ۱۴۰۱، از ۳۶ میلیارد تومان به ۶۷/۵ میلیارد تومان رسیده است و برنامه تأمین اعتبار مورد نیاز اجرای بند «ب» ماده (۵۹) قانون برنامه ششم توسعه در خصوص مسکن اقشار محروم و کم‌درآمد رشد ۸ درصد را نشان می‌دهد. اعتبار موضوع افزایش ۵۰۰ میلیارد تومانی جرائم رانندگی (کد ۵۳۰۰۰۰-۶۶) نیز اگرچه رشد ۱۱ درصدی داشته، اما بخش مربوط به اعتبار اختصاص یافته به سازمان بهزیستی (برای معلولین شدید و ضایعه نخاعی ناشی از تصادفات رانندگی) مانند قانون بودجه ۱۴۰۱ معادل ۱۵۰ میلیارد تومان بدون تغییر مانده است. پنج ردیف از میان ردیف‌های متفرقه که در قانون بودجه ۱۴۰۱ واجد اعتباری معادل ۱۲۵ میلیارد تومان بوده است، در لایحه بودجه ۱۴۰۲ دست‌کم از ردیف‌های متفرقه حذف شده که مهم‌ترین آنها اعتبارات موضوع تأمین مسکن مددجویان تحت پوشش نهادهای حمایتی بوده است.

مروری بر تحولات مستمری مددجویان نهادهای حمایتی

نهادهای حمایتی در سال ۱۴۰۰، ۳ میلیون و ۳۷۷ هزار خانوار را تحت پوشش قرار داده‌اند که از این میان حدود ۶۸/۲ درصد تحت پوشش کمیته امداد و ۳۱/۸ درصد تحت پوشش سازمان بهزیستی قرار داشته‌اند. فارغ از شمولیت پوشش نهادهای حمایتی، میانگین مستمری پرداختی ماهیانه به مددجویان تحت پوشش این نهادها از ۵۵ هزار تومان در سال ۱۳۹۲، به ۷۱۰ هزار تومان در سال ۱۴۰۰ رسیده است، اما این افزایش تنها ۹/۲ درصد از هزینه کل خانوار شهری و ۱۶/۴ درصد از هزینه کل خانوار روستایی را پوشش داده است.^۱

۱. اگرچه گروه‌های اصلی هدف نهادهای حمایتی را سه دهک پایین تشکیل می‌دهند، اما جهت مقایسه وضعیت این گروه‌ها با سطح زندگی یک خانوار معمولی، نسبت میانگین مستمری نهادهای حمایتی به میانگین هزینه کل خانوار مورد سنجش قرار گرفته است.

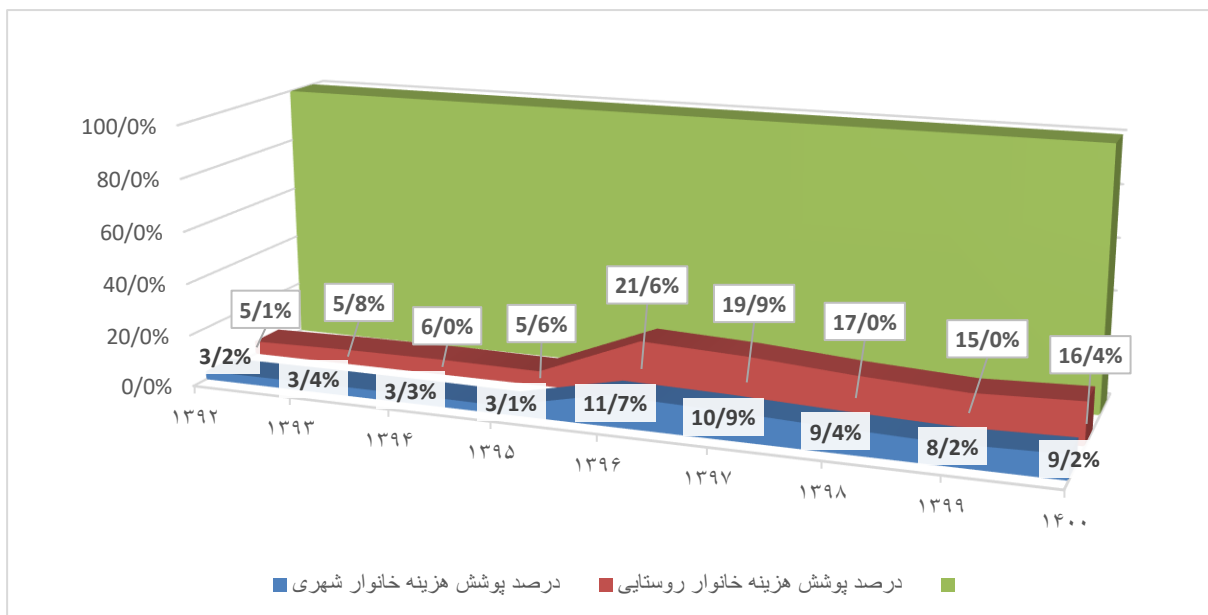
نمودار ۲. میانگین و رشد مستمری پرداختی ماهیانه به مددجویان تحت پوشش نهادهای حمایتی



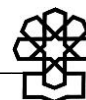
مأخذ: برگرفته از آمار معاونت رفاه اجتماعی، ۱۴۰۰.

عدم کفایت مستمری نهادهای حمایتی نسبت به پوشش هزینه‌های خانوار به‌نحوی است که رشد ۳۳۸ درصد مستمری پرداختی به مددجویان در سال ۱۳۹۶، باز هم نتوانسته حتی نیمی از هزینه خوراکی خانوار شهری را در همان سال جبران کند؛ به‌عبارتی اگر تمام مستمری پرداختی به خانوارهای شهری تحت پوشش نهادهای حمایتی صرف هزینه خوراک شود، حتی نیمی از هزینه‌های مذکور در این سال را پوشش نخواهد داد.

نمودار ۳. میزان پوشش هزینه کل خانوار شهری و روستایی به‌واسطه مستمری نهادهای حمایتی

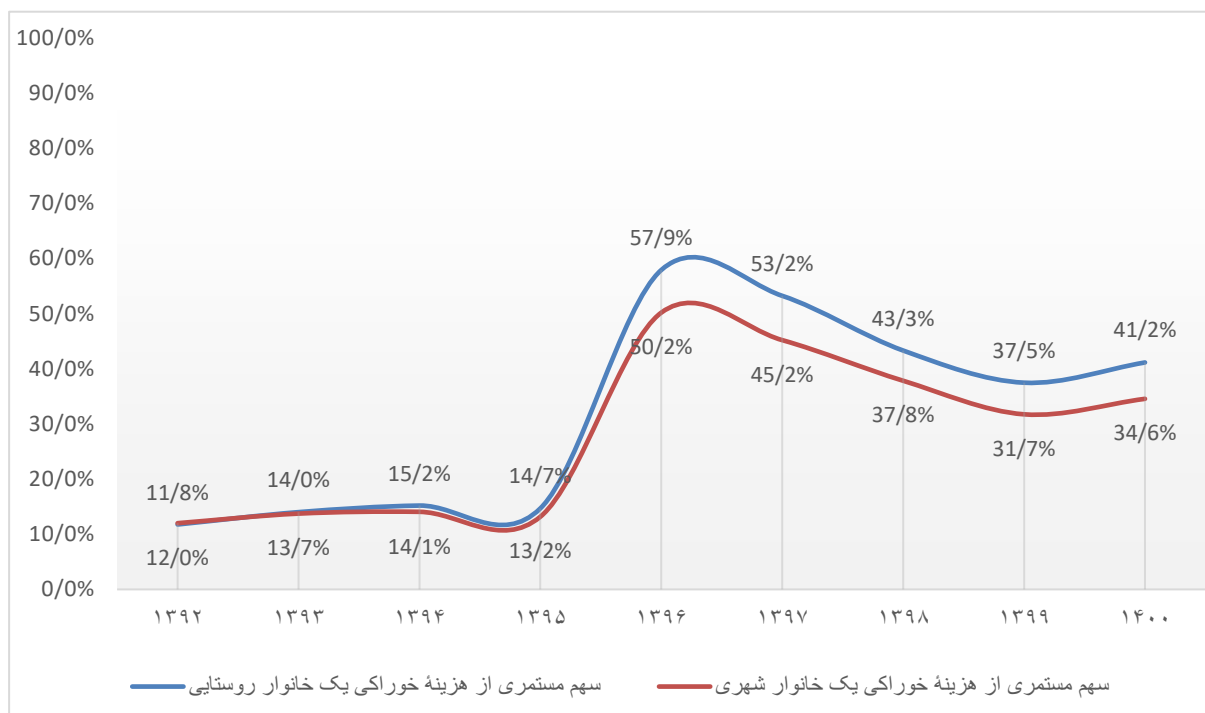


مأخذ: محاسبه نگارندگان براساس سالنامه آماری مرکز آمار و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.



همان‌گونه که در نمودار ۳ مشاهده می‌شود منطقه خاکستری نشان‌دهنده میزان فقر و تنگدستی و نداری در ابعاد مختلف خوراک و پوشاک، بهداشت و درمان، آموزش، مسکن و... زندگی خانواده‌های تحت پوشش این دو نهاد است که در مناطق شهری بیشتر جلوه‌گری می‌کند. مستمری پرداختی در سال ۱۴۰۰، تنها حدود ۱۹ درصد از کل هزینه خانوار روستایی و ۵۳ درصد از هزینه خوراکی آنها را پوشش داده است. در مورد خانوار شهری، مستمری مذکور ۱۰ درصد از کل هزینه خانوار و ۴۵ درصد از هزینه خوراکی را پوشش می‌دهد. اساساً افزایش گاه‌به‌گاه مستمری نهادهای حمایتی، اگرچه به جبران بخشی از هزینه‌های مددجویان کمک کرده، اما با توجه به تورم سالیانه، به‌مرور اثرگذاری خود را به‌نحو محسوسی از دست داده است. به‌عنوان مثال رشد ۳۳۸ درصد مستمری پرداختی به مددجویان در سال ۱۳۹۶، سبب شد تا نسبت مستمری به هزینه خوراکی خانوار روستایی از ۱۴ درصد در سال ۱۳۹۵، به حدود ۵۸ درصد در سال ۱۳۹۶ برسد، اما همان‌طور که گفته شد این سهم در سال‌های بعد اثربخشی خود را از دست داد و در فرایندی کاهشی به سهم ۴۱ درصد از پوشش هزینه خوراک خانوار روستایی رسید. در واقع در مسابقه بین نرخ تورم و افزایش مستمری سالیانه مستمری‌بگیران این دو نهاد، این نرخ تورم بوده که با فاصله زیاد همواره برنده بوده است. در خانوار شهری نیز وضعیت به همین منوال است به‌صورتی که در سال ۱۳۹۵، نسبت مستمری به هزینه خوراکی یک خانوار شهری ۱۳ درصد بود که با افزایش مستمری در سال ۱۳۹۶ به حدود ۵۰ درصد رسیده است، اما همچون خانوار روستایی، روندی کاهشی را طی کرده و در سال ۱۴۰۰، میزان پوشش هزینه خوراکی خانوار شهری به‌واسطه مستمری نهادهای حمایتی به کمتر از ۳۵ درصد تنزل یافته است.

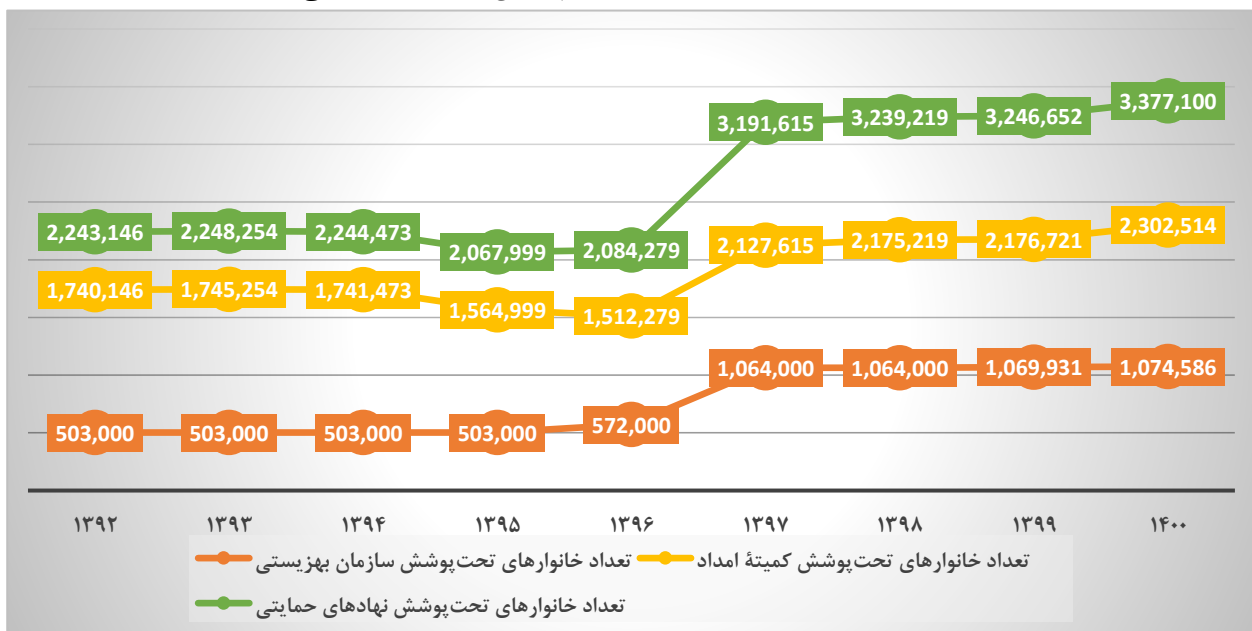
نمودار ۴. میزان پوشش هزینه خوراکی خانوار شهری و روستایی به‌واسطه مستمری نهادهای حمایتی



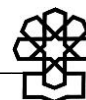
نمودار ۴ میزان پوشش هزینه خوراکی خانوار شهری و روستایی را از محل مستمری این دو نهاد نشان می‌دهد. این وضعیت در شرایطی در حال رقم خوردن است که طبق گزارش‌های معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از وضعیت فقر در ایران، در نیمه اول دهه ۱۳۹۰ جمعیت زیر خط فقر، در حدود ۱۶ میلیون نفر نسبتاً ثابت بوده، اما در دو سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ با رشد شدید خط فقر، جمعیت زیر خط فقر نیز رشد قابل توجهی را تجربه کرده و در دو سال مذکور هر بار بیش از ۲۷ درصد بر جمعیت فقرا افزوده شده است، به‌نحوی که در سال‌های اخیر حدود ۲۵/۵ تا ۲۶/۲۶.۵۵ میلیون نفر زیر خط فقر قرار داشته‌اند.

افزایش قابل توجه خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی در سال ۱۳۹۶ با بالا رفتن نرخ فقر در سال مذکور قابل توضیح است، اما در سال ۱۳۹۷ برخلاف ادامه صعودی بودن نرخ فقر، افزایش قابل توجهی در تعداد و مستمری خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی مشاهده نمی‌شود. بنابراین می‌توان اشاره کرد که افزایش جمعیت تحت پوشش نهادهای حمایتی لزوماً محصول شناسایی افراد نیازمند بیشتر از طرف این نهاد نبوده و نشان از بالا رفتن جمعیت زیر خط فقر و افزایش گروه‌های هدف بالقوه این نهادها بوده است.

نمودار ۵. تعداد خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی



نمودار ۵ تعداد خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی را طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ نشان می‌دهد. بالا رفتن تعداد جامعه هدف نهادهای حمایتی به‌واسطه افزایش جمعیت زیر خط فقر و پایین آمدن اثربخشی مستمری مددجویان این نهادها، نشان از آینده‌ای نه‌چندان روشن در حوزه حمایتی دارد. گزینشی کردن سیاست‌های اجتماعی دولت به گروه‌های محروم و نادیده انگاشتن دهک‌های میانی در سیاست‌های حمایتی، زمینه‌ساز کاهش رفاه عمومی آنها شده است. همین امر سبب شده که نهادهای حمایتی نه در پوشش هزینه‌های حداقلی مددجویان خود موفق عمل کنند و نه توان پوشش گروه‌های هدف بالقوه‌شان را داشته باشند. به‌نظر می‌رسد که حمایت از دهک‌های پایینی



اگرچه مورد توجه سیاست‌های دولت قرار گرفته است، اما راهکاری جهت توانمندسازی و برون‌رفت گروه‌های تحت پوشش نهادهای حمایتی پیش‌بینی نشده است. مهم‌تر آنکه گروه مغفول مانده از سیاست‌های حمایتی دولت، دهک‌های میانی درآمدی هستند که با توجه به افزایش جمعیت زیر خط فقر، سقوط این گروه‌ها به دهک‌های پایین‌تر اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد.

بخش سوم - بررسی وضعیت سیاست‌های حمایتی با اسناد بالادستی کشور

سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، قانون برنامه ششم توسعه کشور و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مهم‌ترین اسناد بالادستی حوزه رفاه و تأمین اجتماعی را تشکیل می‌دهند. این اسناد با تبصره‌های مختلف ابعاد گوناگون لایه حمایتی را معین کرده‌اند. در ادامه ابتدا (در دو مورد نخست) با ارجاع به قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، سیاست‌های کلان حمایتی که لازم است در موارد مختلف از جمله سند بودجه مورد توجه قرار گیرد، استخراج شده است. سپس در ادامه با واکاوی در قانون برنامه ششم توسعه کشور و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در مجموع ۱۵ ماده و ۴۶ مورد به حوزه حمایتی اختصاص یافته است. در ادامه، از میان سیاست‌های حمایتی موجود در این اسناد، مواردی که جنبه تکلیفی مشخص برای نهادهای حمایتی داشته و سیاستگذار ماهیت سنواتی آن را مورد تأکید قرار داده، بررسی شده است.

۱. سازمان‌دهی و هدفمند کردن منابع حمایتی

سازمان‌دهی و هدفمند کردن منابع حمایتی یکی از سیاست‌های مهم حمایتی کشور است که در بند «الف» ماده (۴) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی بیان شده است. تحقق سیاست مذکور نیازمند انسجام‌بخشی به حوزه تأمین اجتماعی و از جمله سیاستگذاری حمایتی در کشور و هماهنگی سیاست‌های اجتماعی (منطبق با حکم بند «الف» ماده (۱۵) قانون ساختار) است و در کنار آن، نیازمند تمرکز بودجه‌ریزی حوزه رفاه و حمایت‌های اجتماعی است؛ به استناد بند «و» ماده (۱۶) قانون ساختار یکی از وظایف وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، «تنظیم کلان بودجه عمومی دولت در قلمروهای بیمه‌های اجتماعی، بیمه‌های خدمات درمانی، امور حمایتی و امدادی کشور و پیشنهاد آن به شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی» تعریف شده است و باز مطابق با بند «د» ماده (۱۵) مذکور، «بررسی، اصلاح و تأیید بودجه سالیانه رفاه و تأمین اجتماعی در قالب سیاست‌های عمومی و بودجه‌ای کشور و پیشنهاد آن به هیئت وزیران» در زمره وظایف شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی منظور شده است.

۲. سیاست نیازمندیابی فعال

در بند «ز» ماده (۹) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، یکی از سیاست‌های اجرایی نظام تأمین اجتماعی، «سیاست نیازمندیابی فعال» اعلام شده است؛ در قانون مذکور سیاست نیازمندیابی فعال چنین توصیف

شده است: «رسیدگی به حقوق افراد با استفاده از سیستم جامع آماری و اطلاعاتی و تأکید بر کرامت انسانی و نفی روش‌های تحقیرآمیز».

در حالی که در سیاست‌های دولت و از جمله سند بودجه سنواتی منابع حمایتی صرفاً معطوف به گروه‌های خاصی است که تحت پوشش نهادها قرار داشته‌اند؛ این افراد عموماً خود به نهادهای حمایتی مراجعه کرده و پس از درخواست، نیازمندی‌شان بررسی و مورد تأیید قرار گرفته است. در غالب سال‌ها نیز چنین افرادی مدتی پشت نوبت پذیرش حمایت قرار گرفته‌اند. بدین ترتیب سیاست‌های حمایتی کشور به دلایلی متکی بر نیازمندیابی فعال نبوده است. در لایحه بودجه ۱۴۰۲ نیز هیچ نشانی مبنی بر اقدامات فعالانه و ایجابی در این زمینه به چشم نمی‌خورد. موضوع مذکور صرفاً به دلیل محدودیت منابع حمایتی نیست، بلکه به نظر می‌رسد ضعف اراده مدیریتی و سیاسی دولت‌ها از یک سو و کاستی‌های نظام جامع آماری و اطلاعاتی از سوی دیگر در منفعلانه شدن سیاست‌ها نقش داشته‌اند. در بخش پایانی پیشنهادهایی در این زمینه ارائه شده است.

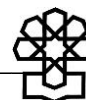
۳. توانمندسازی مددجویان از طریق اشتغال

قانون برنامه ششم توسعه به منظور توانمندسازی مددجویان این دو نهاد حمایتی، اختصاص تسهیلات اشتغال به این گروه‌ها را مورد تأکید قرار داده است. ماده (۵۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور نیز بانک مرکزی را مکلف به اختصاص مبالغی از تسهیلات قرض‌الحسنه بانکی جهت توسعه اشتغال خرد و خانگی مددجویان به نسبت (۶۰٪) کمیته امداد و (۴۰٪) سازمان بهزیستی به افراد مشمول تحت پوشش کرده است. همچنین بند «ب» ماده (۸۳) قانون برنامه توسعه کشور، تکلیف معینی برعهده این دو نهاد گذاشته است؛ طبق این قانون، کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی موظف شدند سالیانه یکصد هزار نفر از مددجویان تحت پوشش خود را به ترتیب با سهم ۷۰ درصد و ۳۰ درصد صاحب شغل نمایند. این تکلیف صراحتاً در ردیف ۱۹۰۳۰۸۰۰۰۰ لایحه بودجه ۱۴۰۲ مورد اشاره قرار گرفته، اما اعتبارات آن در مقایسه با قانون بودجه ۱۴۰۱ با ۱۸ درصد کاهش همراه بوده است. عملکرد سازمان بهزیستی در سه سال گذشته، تحقق حدود ۲ برابری از تعداد در نظر گرفته شده در برنامه ششم توسعه کشور را رقم زده است. از سال ۱۳۹۸ تا سال ۱۴۰۰، در هر سال به ترتیب ۵۷۸۷۲، ۶۰۷۳۹ و ۶۱۴۲۷ نفر توسط سازمان بهزیستی شاغل شده‌اند.^۱

۴. فقرزدایی از مناطق محروم

در راستای سیاست‌های فقرزدایی و تحقق عدالت اجتماعی، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در بند «چ» ماده (۶۵)، منابع مشخصی را برای نهادهای حمایتی مناطق محروم در نظر گرفته است. طبق این قانون، سازمان‌های مناطق آزاد موظفند حداقل یک درصد (۱٪) از محل وصول عوارض ورود و صدور کالاها و خدمات این مناطق را از طریق نهادهای حمایتی به محرومان و نیازمندان بومی این مناطق اختصاص دهند. هرچند این منابع ماهیت پایداری

۱. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سالنامه آماری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۴۰۰.
 ۲. تا لحظه تنظیم این گزارش، علی‌رغم تلاش‌های صورت‌گرفته اطلاعاتی از کمیته امداد امام خمینی (ره) در این زمینه به دست نیامد.



نداشته و در جدول متفرقه بودجه دیده شده، اما از معدود مواردی است که رشد نسبتاً خوبی را (معادل ۴۹٪) نسبت به سال قبل به ثبت رسانده است.

۵. حمایت از زنان سرپرست خانوار

در تبصره «ت» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه کشور «تهیه و اجرای کامل طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار طبق قوانین و مصوبات شورای اجتماعی تا پایان اجرای قانون برنامه توسط ریاست جمهوری (معاونت امور زنان) با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سایر نهادهای ذی ربط و تأیید برنامه مذکور در هیئت وزیران و تصویب در مجلس شورای اسلامی و نظارت بر اجرایی شدن آن» تکلیف شده است. در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ برای اجرای طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار اعتباری معادل ۷۲,۰۰۰ میلیون ریال در نظر گرفته شده است. هرچند اعتبار تعیین شده در قانون مذکور نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۰ روند کاهشی داشته است، اما استمرار آن در منابع متفرقه نشان از اهمیت آن نزد سیاستگذار است. متأسفانه در لایحه بودجه ۱۴۰۲ اعتبار اجرای این طرح به شکل کامل حذف شده است.

۶. سیاست‌های حمایتی متفرقه

• از مهم‌ترین برنامه‌های حمایتی مدنظر در حوزه سلامت برای افراد نیازمند و مددجویان تحت پوشش سازمان بهزیستی و کمیته امداد امام خمینی (ره)، می‌توان به تأمین هزینه‌های آزمایش ژنتیک اشاره کرد. تبصره «۲» ماده (۷۵) قانون برنامه ششم توسعه کشور، مددجویان نهادهای حمایتی را از پرداخت هزینه‌های این آزمایش‌ها معاف کرده است. منابع مورد نیاز برای این سیاست حمایتی (۱۰٪) حق‌التحریر ثبت طلاق افزایش یافته در نظر گرفته شده است. اگرچه مقدار اختصاص یافته ریالی این ردیف متفرقه قابل اعتنا نیست، اما همین اعتبارات نیز کاهش ۷ درصد را نشان می‌دهد.

• حذف اعتبار «قانون حمایت از حقوق معلولان»: یکی از چالش‌های موجود در حوزه حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۲، حذف اعتبارات قانون حمایت از حقوق معلولان، به‌مثابه مهم‌ترین اعتبار مرتبط با جامعه هدف معلولین کشور است. اعتبار مربوط به حمایت از معلولان که در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به میزان ۲۸۷۰ میلیارد تومان ذیل تبصره «۱۴» قرار داشته است، در لایحه بودجه ۱۴۰۲ از تبصره «۱۴» حذف شده است. اگرچه ممکن است افزایش ۱۲۵ درصد اعتبارات برنامه توانبخشی (با کد برنامه ۱۹۰۴۰۰۴۰۰۰) از ۴۶۱۳ میلیارد تومان به ۱۰۳۹۴ میلیارد تومان ناشی از انتقال بخشی از اعتبارات معلولان به ذیل این ردیف باشد، اما در هر صورت شفاف نبودن وضعیت مذکور چالش‌برانگیز بوده و موجب نگرانی جامعه معلولان کشور می‌شود؛ لذا بازگشت ردیف مذکور ضروری به نظر می‌رسد.

• حذف بند «ک» تبصره «۱۵» قانون بودجه ۱۴۰۱ در خصوص معافیت مشترکین کم‌مصرف خانوارهای محروم تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی از تعرفه آب، برق و گاز نیز از دیگر نکات مورد توجه لایحه بودجه ۱۴۰۲ است.

• کاهش چهارده درصدی (۱۴٪) اعتبارات بند «ج-۱» تبصره «۱۰» قانون بودجه ۱۴۰۱ در لایحه سال ۱۴۰۲ مربوط به تأمین هزینه‌های معلولین شدید و خیلی شدید و ضایعه نخاعی حاصل از تصادفات رانندگی و پیشگیری از معلولیت‌ها از محل منابع افزایش تعرفه جریمه‌های رانندگی، از دیگر نکاتی است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ محل تأمل است.

• وجود چنین بندهایی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ می‌توانست گام کوچکی در راستای تحقق عدالت اجتماعی نزد گروه‌های هدف نهادهای حمایتی باشد، اما غفلت از بندهای مذکور بدون در نظر گرفتن جایگزین مناسب در شرایطی که کشور در سال‌های اخیر رشد فزاینده جمعیت زیر خط فقر را تجربه کرده است، زمینه‌ساز بروز چالش‌های جدید برای جامعه هدف نهادهای حمایتی خواهد شد. در جدول زیر مهم‌ترین بندهای مرتبط با تکالیف دستگاه‌های حمایتی که سیاستگذار بر تکرار آن در قوانین سنواتی تأکید داشته، قابل مشاهده است. مقایسه میزان اعتبارات اختصاص یافته برای انجام چنین تکالیفی و تغییرات آن نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱ مورد بررسی قرار گرفته است.

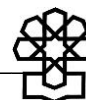
جدول ۵. تطبیق لایحه بودجه ۱۴۰۲ با اسناد بالادستی کشور و مقایسه آن با قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کشور

(میلیون ریال)

بند	اسناد بالادستی	قانون ۱۴۰۱	لایحه ۱۴۰۲	درصد رشد
بند «ج» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	اختصاص حداقل یک درصد (۱٪) از محل وصول عوارض ورود و صدور کالاها و خدمات مناطق آزاد به منظور زدودن فقر	۱۳۸۵۱۰	۲۰۶۴۰۲	۴۹
ماده (۷۹) قانون برنامه ششم توسعه	تعیین حداقل مستمری خانوارهای مددجویان تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی (ره) بر مبنای متوسط بیست درصد (۲۰٪) حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار	۳۷۵۰۰۰۰۰۰۰	۴۵۰۰۰۰۰۰۰۰	۲۰
ماده (۵۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، بند «ب» ماده (۸۲) قانون برنامه ششم توسعه	تسهیلات قرض الحسنه جهت توسعه اشتغال خرد و خانگی مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی	۷۰۴۸۶۰۹۵۷	۶۰۱۳۳۰۵۰۰	-۱۸
تبصره «۲» ماده (۷۵) قانون برنامه ششم توسعه کشور	اختصاص ده درصد (۱۰٪) حق‌التحریر ثبت طلاق افزایش یافته و منابع حاصله جهت کمک به تأمین هزینه‌های آزمایش ژن‌شناسی (ژنتیک) افراد نیازمند در اختیار کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی	۵۵۰۴۰۴	۵۵۰۰۰	-۷
ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه کشور	اعتبارات طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار	۷۲۰۰۰	-	-

بخش چهارم - بررسی تبصره‌های حمایتی در ماده‌واحد لایحه ۱۴۰۲

لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ متشکل از ماده‌واحد و ۲۰ تبصره است. تبصره‌ها مانند هر سال در موضوعات مختلفی دسته‌بندی شده‌اند، با این تفاوت که در لایحه ۱۴۰۲ برای هر تبصره دو بخش در نظر گرفته شده است. بخش اول



احکام یکساله است که مطابق با منطق سالیانه لوايح بودجه است، اما بخش دوم تحت عنوان «احکامی که قابلیت دائمی شدن دارند» اتفاق جدیدی است که در لایحه امسال قابل مشاهده است. در این بخش تمرکز اصلی روی تبصره‌های حوزه حمایتی است و به موارد موجود و تبصره‌های حذف شده از قانون سال گذشته اشاره خواهد شد.

• جزء «۱» بند «ی» تبصره «۱»

موضوع این جزء از تبصره «۱» فروش نفت خام و میعانات گازی از طریق شرکت ملی نفت ایران به افراد معرفی شده دستگاه‌های اجرایی است. یکی از مصارف تعیین شده برای منابع حاصله از این تبصره^۱ «مبلغ یک میلیارد و پانصد میلیون (۱/۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰) یورو بابت طرح‌های محرومیت‌زدایی و پیشران، براساس جدول شماره «۲۱» است». در جدول «۲۱» ردیف طرح‌های محرومیت‌زدایی که به خدمات مربوط به مسکن محرومین (کمیتة امداد و بهزیستی) اختصاص یافته است، مبلغی معادل سیصدوسی‌وسه میلیون (۳۳۳/۰۰۰/۰۰۰) یورو تعیین شده است. در جزء دوم تبصره «ب» ماده (۵۲) قانون برنامه ششم توسعه کشور نیز «شناسایی و اولویت‌بندی گروه‌های هدف و معرفی افراد واجد شرایط توسط بنیاد مسکن و با همکاری کمیته امداد امام خمینی(ره)، سازمان بهزیستی و خیرین مسکن‌ساز» تکلیف شده است. در قانون بودجه ۱۴۰۱ این تکلیف در جدول مصارف تبصره «۱۴» در نظر گرفته شده بود. «تأمین مسکن محرومین کمیته امداد امام خمینی(ره) (۲۵ هزار میلیارد ریال) و سازمان بهزیستی (۱۵ هزار میلیارد ریال) و رزمندگان معسرین بسیجی (۱۰ هزار میلیارد ریال)». اما نکته مهم درباره تکلیف فوق نامشخص بودن منابع اختصاص یافته برای تأمین بودجه مربوط به مسکن محرومین است، زیرا منابع مذکور از مازاد بر سقف مندرج در بند «ب» این تبصره پیش‌بینی شده است و امکان عدم تحقق آن وجود دارد. پیشنهاد می‌شود با توجه به تکلیف قانون برنامه ششم توسعه کشور، در صورت عدم تحقق آن، منابع پایدار جایگزینی برای خدمات حمایتی مربوط به مسکن محرومین در نظر گرفته شود.

• بند «ب» تبصره «۹»

موضوع این بند از تبصره تأمین صد درصد (۱۰۰٪) وجوه اداره شده پرداختی از محل بازپرداخت وام‌های شهریه دانشجویی از سال ۱۳۸۵ تا ۱۴۰۱ تا سقف دو هزار میلیارد (۲.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال به خزانه‌داری کل کشور به‌منظور پرداخت وام شهریه به دانشجویان و سایر پرداخت‌های رفاهی دانشجویی و مازاد هزینه تحصیلی دانشجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی کشور و ایثارگران و فرزندان است. با توجه به اینکه موضوع مورد نظر در این تبصره در قانون سال ۱۴۰۱ در دو بند مجزا، براساس تفکیک گروه هدف دانشجویان از مددجویان نهادهای حمایتی تدوین شده بود، در قانون ۱۴۰۲ نیز این تفکیک بایستی رعایت شود. همچنین در حوزه ایثارگران این بند صرفاً مخصوص فرزندان رزمندگان معسر بود، اما در لایحه امسال عبارت «ایثارگران و فرزندان» نیز

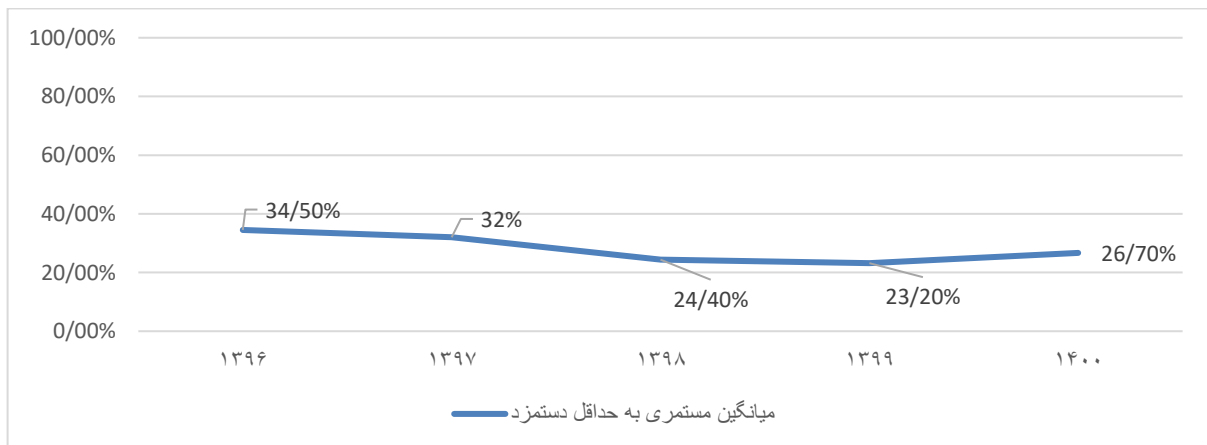
۱. «مازاد بر سقف مندرج در بند «ب» این تبصره تا مبلغ (سه میلیارد) ۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ یورو به ستاد کل نیروهای مسلح به‌منظور تقویت بنیه دفاعی، تحقیقات راهبردی دفاعی و پرداخت تعهدات مربوط به طرح‌های دفاعی و تا مبلغ یک میلیارد و پانصد میلیون (۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) یورو بابت طرح‌های محرومیت‌زدایی و پیشران، براساس جدول شماره (۲۱) این قانون و به نرخ سامانه معاملات الکترونیکی (ای.تی.اس)، با خزانه‌داری کل کشور اعمال حساب کند.

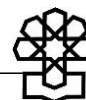
مطرح شده است. بنابراین هم دایره شمول جامعه هدف ایثارگران افزایش یافته و هم آزمون وسع آن حذف شده است. لذا ضروری است برای اجرای مناسب این سیاست حمایتی تفکیک میان گروه‌های هدف رعایت شود. پیشنهاد دیگر حذف جامعه هدف ایثارگران از این بند و افزودن مزایای آن به بند «م» تبصره «۹» بخش دائمی است که مربوط به اجرای ماده (۶۶) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران است.

• جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۴»

موضوع این جزء از تبصره «۱۴» تعیین مصارف حاصل از هدفمندسازی یارانه‌هاست. جزء «۳-۱» بند «الف» مربوط به مستمری مددجویان نهادهای حمایتی است. «مبلغ چهارصد و پنجاه هزار میلیارد (۴۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور» تعیین شده است. طبق ماده (۷۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، «دولت موظف است در طول اجرای قانون برنامه علاوه بر پرداخت یارانه فعلی، هر سال حداقل مستمری خانوارهای مددجویان تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی را متناسب با سطح محرومیت بر مبنای متوسط بیست درصد (۲۰٪) حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار ... پرداخت کند». در این مورد به نظر می‌رسد که در قوانین بودجه سال‌های اخیر، انطباق اسناد سنواتی با سیاست‌های حمایتی از این گروه‌های خاص در اسناد بالادستی رعایت شده است، چراکه نسبت مستمری به حداقل دستمزد از سال ۱۳۹۶ به بعد همواره بیش از ۲۰ درصد بوده است. در لایحه ۱۴۰۲ نیز با توجه به حذف جدول تبصره «۱۴» و عدم تفکیک مستمری کمیته امداد و سازمان بهزیستی در خصوص منابع مستمری مددجویان، به نظر می‌رسد که حداقل افزایش ۲۰ درصد مستمری در نظر گرفته شده است.

نمودار ۶. نسبت میانگین مستمری مددجویان به حداقل دستمزد ۱۳۹۶-۱۴۰۰



**• بند «ج» تبصره «۱۷»**

موضوع این بند از تبصره «۱۷» تکلیف به «کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران از جمله نهادهای عمومی غیردولتی و بنیادها که به هر شکل از اқشار آسیب‌پذیر حمایت می‌کنند» به ثبت اطلاعات «حمایت‌ها و کمک‌های خود را با لحاظ محرمانگی آن به تفکیک شماره ملی فرد دریافت‌کننده حمایت، از طریق مرکز ملی تبادل سرویس (ان.آی.ایکس) با استعلام از طریق شماره ملی در اختیار پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار دهند... وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است امکان ثبت اطلاعات انجام شده و همچنین استعلام استحقاق‌سنجی افراد را برای مؤسسات خیریه مردم‌نهاد با رعایت محرمانگی اطلاعات فراهم نماید». این تکلیف در ماده (۸۱) قانون برنامه ششم توسعه کشور بدین شکل آمده است: «... به‌منظور سامان‌دهی منابع و مصارف مربوط به یارانه‌های اجتماعی، رفع هم‌پوشانی‌ها، دسترسی عادلانه به خدمات، اجرای این نظام از طریق ایجاد پایگاه اطلاعات، سامانه و پنجره واحد خدمات رفاه و تأمین اجتماعی و مبتنی بر شکل‌گیری پرونده الکترونیک رفاه و تأمین اجتماعی با تبعیت از پرونده الکترونیک سلامت ایرانیان موضوع ماده (۸۴) این قانون برای تمامی آحاد جامعه صورت می‌پذیرد و کلیه سازمان‌ها، صندوق‌ها، نهادها و دستگاه‌های اجرایی فعال در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی که به هر نحوی از انحا از بودجه دولتی و عمومی استفاده می‌کنند و یا از دولت مجوز فعالیت دریافت می‌نمایند مکلفند طبق ضوابط قانونی از این نظام تبعیت کنند». به‌نظر می‌رسد با وجود تکرار موضوع این بند در اسناد بالادستی و قوانین سنواتی متعدد و عدم توفیق کامل در تشکیل پایگاه جامع در حوزه رفاه به‌دلیل عدم همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط، لازم است قانون ضمانت اجرای مشخص برای این بند در نظر گیرد و هیچ نهادی مطابق با برنامه ششم توسعه از شمول آن مستثنا نشود.

• بند «د» تبصره «۱۷»

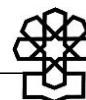
موضوع این بند از تبصره «۱۷» تکلیف وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نسبت به «به‌روزرسانی داده‌ها، دوبار در سال با اتکا به داده‌های متقن و ثبتی پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان نسبت به شناسایی گروه‌های مشمول حمایت و اعلام حذف گروه‌های پُر درآمد از حمایت‌های یارانه‌ای» است. کلیه دستگاه‌های اجرایی ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه کشور نیز ملزم به همکاری با این نهاد به‌منظور تکمیل پایگاه اطلاعاتی مذکور شده‌اند. استفاده از عبارت «گروه‌های پُر درآمد» و حذف حمایت یارانه‌ای از آنها دارای ابهام است و مشخص نیست که ملاک پرداخت یارانه که این پایگاه ملزم به رعایت آن است، دقیقاً مبتنی بر کدام معیار است. به‌نظر می‌رسد لازم است جهت جلوگیری از اعتراضات گسترده مردم به نتایج ارزیابی پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان و به‌وجود آمدن نارضایتی‌های مردمی، معیار مشخصی جهت تقسیم‌بندی گروه‌های درآمدی معین شود و مبنای پایش وضعیت اقتصادی توسط این پایگاه قرار گیرد.

بخش پنجم - جمع‌بندی و پیشنهاد

سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی «ایجاد رفاه عمومی، برطرف ساختن فقر و محرومیت، حمایت از اقشار و گروه‌های هدف خدمات اجتماعی از جمله بی‌سرپرستان، از کارافتادگان، معلولان و سالمندان» از طریق «نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت‌بنیان، کرامت‌بخش و جامع برای تأمین اجتماعی همگان که برگرفته از الگوهای اسلامی - ایرانی و مبتنی بر نظام اداری کارآمد، حذف تشکیلات غیرضرور و رفع تبعیض‌های ناروا و بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی» را مورد تأکید قرار داده است. در این بین نکته قابل توجه در تحلیل این سند کلان در حوزه تأمین اجتماعی این است که محتوای بندهای آن علاوه بر تأکید بر حمایت از اقشار و گروه‌های آسیب‌پذیر، تأمین وضعیت رفاهی آحاد جامعه را نیز به‌واسطه ارائه خدمات متناسب شامل می‌شود. به همین منظور در بند ششم این سند آمده است: «بسط و تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی با هدفمندسازی یارانه‌ها، دسترسی آحاد جامعه به خدمات تأمین اجتماعی، توانمندسازی، کارآفرینی و رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی».

بررسی محتوای اسناد بالادستی و به تبع آن قوانین سنواتی نظیر لوایح بودجه تدوین‌شده از سوی دولت در حوزه امور رفاه اجتماعی و به شکل مشخص حوزه حمایت‌های اجتماعی حکایت از تقلیل سیاست‌های حمایتی به دایره شمول اقشار فرودست تحت پوشش نهادهای حمایتی دارد. هرچند اهمیت این اقشار در سیاست‌های رفاهی غیرقابل انکار است، اما آن روی دیگر سکه بی‌توجهی به وضعیت گروه‌های میانی درآمدی است که با توجه تکانه‌های اقتصادی سال‌های اخیر، در حال سقوط به سوی وضعیت مشابه با اقشار مذکور است. گزارش‌ها حکایت از آن دارد که در دهه ۱۳۹۰ جمعیت زیر خط فقر، در حدود ۱۶ میلیون نفر نسبتاً ثابت بوده، اما در دو سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ با رشد شدید خط فقر، جمعیت زیر خط فقر نیز رشد قابل توجهی را تجربه کرده و در دو سال مذکور هر بار بیش از ۲۷ درصد بر جمعیت فقرا افزوده شده است، به‌نحوی که در سال‌های اخیر حدود ۲۵/۵ تا ۲۶/۵ میلیون نفر زیر خط فقر قرار داشته‌اند. لذا مشاهده می‌شود جهت‌گیری سیاست‌های حمایتی در قوانین مذکور بیش از آنکه به سیاست‌های پیشگیرانه‌ای که روندهای فقر را کنترل کنند توجه داشته باشد، صرفاً به حمایتی نابسند از اقشار آسیب‌پذیر اکتفا کرده است.

بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۲ با حذف تبصره‌های حمایتی مختلف و همچنین کاهش منابع در برخی از ردیف‌های برنامه اصلی و موارد متفرقه، نشان از کاهش همین سهم ناکافی نهادهای حمایتی در بودجه سال آینده دارد. به‌نظر می‌رسد که جهت‌گیری دولت در سیاست‌های حمایتی سبب مشکلات متعددی برای نهادهای حمایتی در پوشش خدمات لازم گروه‌های هدف شده است؛ ضمن اینکه فقدان برنامه‌ای مشخص جهت پیشگیری از سقوط دهک‌های میانی درآمدی جامعه به وضعیت گروه‌های فرودست، زمینه‌ساز تشدید نابسندگی حوزه حمایتی خواهد شد. توجه به ظرفیت بند پنجم سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در راستای «تضمین سطح پایه خدمات از محل منابع دولتی، عمومی و مردمی» برای حمایت از اقشار مختلف جامعه و تغییر جهت‌گیری سیاست‌های اجتماعی با هدف تقویت گروه‌های میانی درآمدی جامعه (در کنار تضمین خدمات برای اقشار محروم) از مهم‌ترین نکات مغفول مانده در حوزه حمایتی به‌شمار می‌روند.



راهکارهای پیشنهادی اجرایی در حوزه حمایتی

۱. اصلاح ساختار بودجه‌ریزی در راستای سازمان‌دهی و هدفمند کردن منابع حمایتی

برای سازمان‌دهی و هدفمند کردن منابع حمایتی که در بخش سوم گزارش به‌مثابه یکی از سیاست‌های مهم حمایتی کشور مورد بحث قرار گرفت، لازم است ساختار بودجه‌ریزی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی اصلاح گردد؛ اصلاحات مذکور بدین شرح است:

- بررسی، اصلاح و تأیید بودجه سالیانه رفاه و تأمین اجتماعی در قالب سیاست‌های عمومی و بودجه‌ای کشور و پیشنهاد آن به سازمان برنامه و بودجه کشور توسط شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی موضوع بند «د» ماده (۱۵) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.
- توزیع بودجه و اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی متولی حوزه رفاه و تأمین اجتماعی به‌نحوی که سهم دهک‌های کم‌درآمد بیش از دهک‌های پُر‌درآمد باشد.
- تعیین وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان مسئول نظارت بر رعایت سهم دهک‌های کم‌درآمد کشور.
- درج اطلاعات مورد نیاز برای سنجش سهم دهک‌های درآمدی در موافقتنامه کلیه دستگاه‌های اجرایی.
- ضرورت تأیید برنامه هر دستگاه برای تحقق سهم دهک‌های کم‌درآمد و مقابله با فقر در سه‌ماهه نخست هر سال توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
- تعریف، طبقه‌بندی و شناسه‌گذاری خدمات بخش رفاه توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور.
- ارائه گزارش عملکرد هر دستگاه در خصوص سهم دهک‌های کم‌درآمد و توزیع برابر بودجه و تسهیلات به شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

۲. اصلاح نظام اطلاعاتی در حوزه حمایت‌های اجتماعی جهت تحقق سیاست نیازمندیابی فعال

همان‌طور که در بخش سوم گزارش بیان شد یکی از چالش‌های تحقق سیاست نیازمندیابی فعال کاستی‌های نظام جامع آماری و اطلاعاتی است. برای بهبود شرایط مذکور پیشنهاد‌های زیر ارائه می‌گردد:

- تشکیل پایگاه اطلاعات خدمات حمایتی که در آن کلیه خدمات ارائه‌شده توسط نهادهای حمایتی و سازمان‌های مردم‌نهاد (که از معافیت‌های مالیاتی استفاده می‌کنند) ثبت شود و به سه سؤال اساسی پاسخ دهد: چه کسی، به چه میزان و از کجا حمایت شده است.
- «سامانه بهره‌مندی ایرانیان» که در بند «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۴۰۱ به‌منظور شناسایی محرومیت‌های مکان‌محور نظیر انواع دسترسی‌های زیرساختی (ارتباطی، آب، انرژی، آموزش، بهداشت و...) و فرهنگی در مناطق و پهنه‌های جغرافیایی به‌عنوان یکی از عوامل اصلی فقر از تکالیف وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ تاکنون راه‌اندازی نشده و ضرورت دارد برای ایجاد آن، بند «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ در لایحه بودجه ۱۴۰۲ تکرار شود.
- مکلف شدن سازمان ثبت احوال کشور به تطبیق کدهای ملی با کدهای پستی بر مبنای خوداظهاری افراد و خانوارها و در نظر گرفتن کدپستی به‌عنوان یکی از مشخصات هویتی افراد در کنار کدملی. در همین رابطه تمامی دستگاه‌های اجرایی از جمله اداره پست، صادرکنندگان انواع قبوض و غیره ملزم به استفاده انحصاری از کدهای پستی اظهارشده افراد در سامانه ثبت احوال خواهند بود.

منابع و مأخذ

۱. قانون حمایت از حقوق معلولان، مصوب ۱۳۹۷.
۲. قانون بودجه سال ۱۴۰۱.
۳. لایحه بودجه ۱۴۰۲.
۴. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۵. سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی ۱۴۰۱.
۶. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۸۳.
۷. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مصوب ۱۳۹۵.
۸. اساسنامه کمیته امداد امام خمینی(ره)، مصوب ۱۳۹۴.
۹. قانون برنامه ششم توسعه کشور، مصوب ۱۳۹۵.
۱۰. وضعیت فقر در ایران، (۱۴۰۱) معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
۱۱. قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، مصوب ۱۳۹۱.
۱۲. سالنامه آماری سازمان بهزیستی کشور، ۱۴۰۰.



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