

به نام خدا

**بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۶۸):
حوزه سیاست‌های حمایتی و توزیع در آمد**

علیرضا قادری

چکیده

فصل ششم لایحه برنامه هفتم توسعه به موضوع «تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد» پرداخته است. احکام این فصل، عمدتاً بر تکمیل پایگاه‌های داده، تشکیل پنجره واحد خدمات رفاهی و نرخ صفر مالیات بر خانوارهای زیر خط فقر تمرکز داشته است. با این حال، در لایحه برنامه هفتم توسعه، توجه مناسبی به سیاست‌های حمایتی و بازتوزیع نشده است و احکام پیشنهادی در این حوزه غالباً به صورت کلی، غیرواقع‌بینانه و بدون توجه کافی به متغیرهای کلان اقتصادی در گسترش فقر و کاهش رفاه عمومی پیشنهاد شده‌اند که مجموعاً نمی‌توان از آنها انتظار اثرگذاری چندانی در کاهش فقر و بهبود توزیع درآمد داشت. در این گزارش ابتدا وضعیت فقر و برخی از شاخص‌های رفاهی در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه بیان می‌شود، سپس احکام مربوط به سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد در لایحه برنامه هفتم توسعه مورد بررسی قرار گرفته و در انتها پیشنهادهایی به منظور اصلاح احکام پیشنهادی مطرح خواهد شد.

وضعیت فقر و توزیع درآمد در آستانه برنامه هفتم توسعه

در دهه اخیر، اقتصاد ایران تغییرات قابل توجهی در درآمد سرانه و ضریب جینی ثبت کرده است. در بازه سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰ درآمد ملی سرانه ایرانیان بیش از ۳۶ درصد کاهش یافته است، در حالی که در همین بازه ضریب جینی، که نشان‌دهنده توزیع درآمدها در جامعه است، از ۰/۳۷ به ۰/۳۹ افزایش یافته است. به بیان ساده می‌توان گفت در این بازه، به طور متوسط درآمد هر ایرانی بیش از ۳۰ درصد کاهش یافته، در عین آنکه توزیع درآمد نیز نابرابرتر شده است. یعنی علاوه بر آنکه به طور میانگین درآمد حقیقی تمام افراد جامعه کمتر شده است، دهک‌های کم‌درآمد و فقیر کاهش درآمد شدیدتری را تجربه کرده‌اند.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۹۱۰

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۹۱۵۹

تاریخ انتشار:

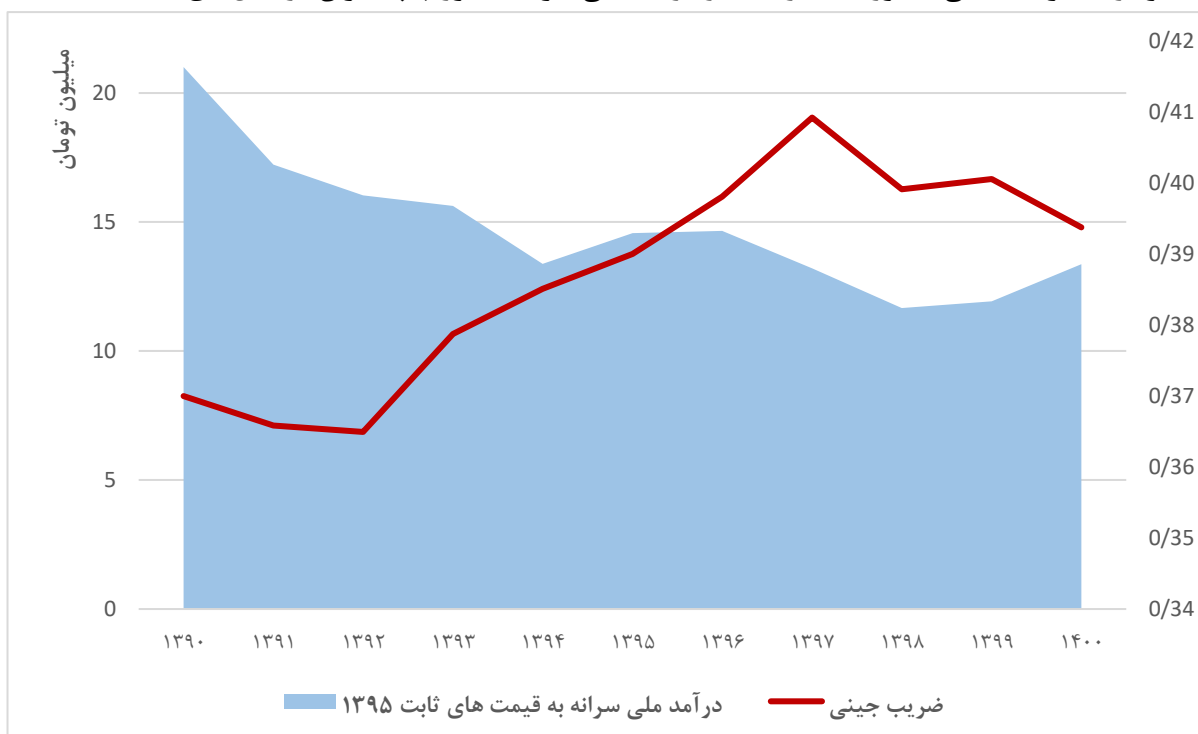
۱۴۰۲/۵/۲



دفتر مطالعات بخش عمومی

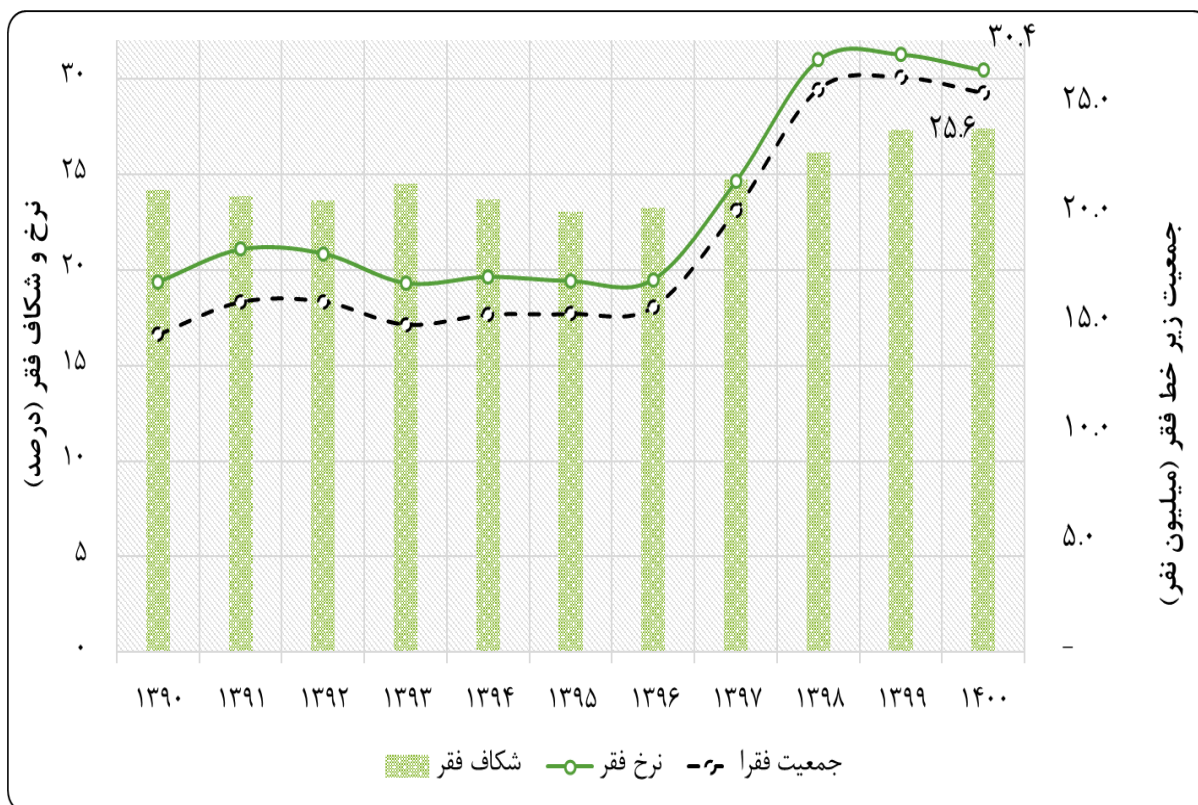


نمودار ۱. ضریب جینی (محور سمت راست) و درآمد ملی سرانه (محور چپ) ایران در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰



گسترش فقر پیامد ناگزیر چنین تغییری در سطح و توزیع درآمد سرانه خواهد بود. آمارها نشان می‌دهد نرخ فقر از حدود ۱۹ درصد در سال ۱۳۹۰ به بیش از ۳۰ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده است. در سال‌های اخیر، علاوه بر آنکه نرخ فقر افزایش یافته است، شکاف فقر نیز بیشتر شده است. شکاف فقر شاخصی است که میزان فاصله خانوارهای فقیر از خط فقر را نشان می‌دهد. هرچه این شاخص بزرگ‌تر باشد، یعنی شدت فقر خانوارهای فقیر بیشتر است. شکاف فقر از ۲۴ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۲۷ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده است. این شواهد نشان می‌دهد در این بازه، نه تنها فقر افزایش یافته، بلکه عمیق‌تر شده است. یعنی نه تنها افراد بیشتری به زیر خط فقر رفته‌اند، بلکه فقرا، فقیرتر هم شده‌اند.

نمودار ۲. جمعیت زیر خط فقر (محور راست)، نرخ و شکاف فقر (محور چپ) در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰



بنابراین شواهد نشان می‌دهد که علاوه بر گسترش فقر و شدت آن، میانگین درآمد سرانه نیز کاهش یافته است. افزایش نرخ و شدت فقر به معنای افزایش منابع مالی مورد نیاز برای رفع فقر است، اما از طرفی کاهش درآمد سرانه به این معناست که کل منابع در دسترس برای بازتوزیع به نفع فقرا محدود شده است. در واقع افزایش جمعیت فقرا از سویی و از سوی دیگر کاهش تولید ناخالص داخلی، بیانگر آن است که در شرایط فعلی کشور، صرف اتکا بر طرح‌های بازتوزیعی و رفاهی نمی‌تواند علاج پدیده فقر در ایران باشد و ناگزیر، سیاست‌های حمایتی را باید در بستر رشد پایدار اقتصادی پیمود. در این شرایط سیاست‌های رفاهی و بازتوزیعی تنها در صورتی می‌توانند کارآمد و مؤثر باشند که با رشد اقتصادی، ثبات اقتصاد کلان و افزایش درآمد سرانه همراه شوند. در غیر این صورت، تجربیات گذشته در ناکارآمدی عمده سیاست‌های حمایتی تکرار خواهد شد.

بررسی ماده (۳۰) لایحه برنامه هفتم توسعه

در ماده (۳۰) لایحه برنامه هفتم توسعه، برخی از سنجه‌های عملکرد نظام تأمین اجتماعی و توزیع درآمد به عنوان اهداف سیاست‌های حمایتی مشخص شده‌اند. براساس این اهداف در انتهای بازه برنامه هفتم باید فقر مطلق صفر شود، ضریب جینی به ۰/۳۵ درصد کاهش یابد و نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول در مناطق روستایی و شهری به ۹/۳ و ۱۰/۳ کاهش پیدا کند. همچنین ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی به ۷۶ درصد برسد.

ماده (۳۰) - در اجرای بندهای «۱» و «۵» سیاست‌های کلی برنامه و به‌منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود.

جدول شماره (۶) - اهداف کمی سنج‌های عملکردی نظام تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد

سنج‌های عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی در پایان برنامه
ضریب جینی	درصد	۰.۳۵
ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی	درصد	۷۶
نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول در بخش روستایی	نسبت	۹.۳
نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول در بخش شهری	نسبت	۱۰.۳
فقر مطلق	درصد	صفر

این شیوه برنامه‌ریزی چند اشکال اساسی دارد:

۱. اکتفا به بیان اهداف کلی بدون تعیین دستگاه متولی و برنامه عملیاتی مشخص برای رسیدن به آنها، نتیجه‌ای دربر نخواهد داشت، بلکه ضروری است شاخص‌ها به‌گونه‌ای تعریف شوند که برای هر شاخص، نهادهای متولی و ناظر تعیین شود و نهاد متولی ملزم به ارائه برنامه مشخص اجرایی و گزارش‌دهی منظم باشد. در چنین شرایطی نهادهای ناظر امکان رسیدگی و بررسی عملکرد برنامه‌های اجرایی را خواهند داشت.

۲. شاخص‌های تعیین‌شده، عمدتاً از شاخص‌های کلان اقتصادی هستند که نمی‌توان یک یا چند دستگاه را مسئول و متولی بهبود آنها دانست. شاخص‌های کلان مانند نرخ فقر، ضریب جینی و نحوه توزیع درآمد، نتیجه عملکرد کل اقتصاد اعم از بخش دولتی و خصوصی، تحولات سیاسی، شوک‌های اقتصادی و سایر موارد هستند و به‌سادگی نمی‌توان سهم عملکرد هر یک از این عوامل بیرونی یا درونی را در بهبود شاخص‌های کلان مشخص کرد. از این‌رو نه ارزیابی عملکرد نهادهای دولتی در پیشبرد این اهداف ممکن خواهد بود و نه می‌توان از ابزارهای قانونی برای نظارت بر حسن اجرای قانون استفاده کرد.

۳. برخی از اهداف تعیین شده در این حکم به نظر غیرواقعیانه بوده و در تدوین آنها به ظرفیت‌ها و واقعیت‌های اقتصادی کشور توجه نشده است. مثلاً براساس گزارش پایش فقر وزارت رفاه، ۲۵.۶ میلیون نفر (۳۰.۴ درصد از جمعیت کشور) در سال ۱۴۰۰ زیر خط فقر بوده‌اند. از طرفی مهار تورم، ایجاد ثبات در اقتصاد و رشد درآمد سرانه، به‌عنوان عوامل اصلی گسترش فقر، فرایندی تدریجی است. در چنین شرایطی به صفر رساندن نرخ فقر در یک بازه پنج‌ساله دور از انتظار خواهد بود، البته از آنجا که سهم دهک‌های پایین از یارانه‌های انرژی کمتر از دهک‌های بالا می‌باشد، بازتوزیع یکسان این یارانه (نقدی) می‌تواند تا حدی رفاه خانوارها در دهک‌های پایین را بهبود دهد.

بررسی ماده (۳۱) لایحه برنامه هفتم توسعه

در بندهای «الف» تا «ث» ماده (۳۱) لایحه برنامه هفتم توسعه، احکامی با هدف هدمندسازی یارانه انرژی، معافیت مالیاتی برای خانوارهای زیر خط فقر، استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه، تشکیل پرونده الکترونیک رفاهی، نظام پنجره واحد خدمات حمایتی و اشتراک اطلاعات نظام مالیاتی با حمایتی در نظر گرفته شده است.

ماده (۳۱) - به منظور توسعه عدالت اقتصادی و بهبود توزیع درآمد

الف) دولت مجاز است در راستای عدالت در توزیع درآمد، مبارزه با قاچاق، بهینه‌سازی مصرف انرژی با فراهم‌سازی زیرساخت‌های لازم، براساس آیین‌نامه اجرایی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، اقدامات لازم را برای بهره‌مندی مساوی ایرانیان ساکن در کشور از یارانه حامل‌های انرژی به عمل آورد.

ب) وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است اقدامات لازم برای برقراری مالیات با نرخ صفر برای خانوارهای پایین‌تر از خط فقر را انجام دهد.

پ) وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است با طراحی نظام تأمین اجتماعی چند لایه، مبتنی بر آزمون وسیع، با هدف کاهش فقر مطلق و بهبود توزیع درآمد، با شناسایی اقشار کم‌درآمد با رویکرد اجتماع‌محور نسبت به ارائه اقلام ضروری در قالب بسته معیشتی پایه به خانوارهای کم‌درآمد به صورت یارانه نقدی یا کالا برگ الکترونیکی اقدام نماید.

ت) وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است تا پایان سال اول، برنامه پنجره واحد خدمات حمایتی و پرونده الکترونیک رفاهی افراد یا خانوار را به‌طور کامل راه‌اندازی نماید. دستگاه‌های اجرایی که به هر شکل از اقشار آسیب‌پذیر حمایت می‌کنند مکلفند تمامی حمایت‌های نقدی و غیرنقدی خود را از طریق پنجره واحد خدمات حمایتی وزارت مذکور ارائه دهند. متقاضیان دریافت حمایت‌ها باید از طریق پنجره واحد خدمات حمایتی برای دریافت حمایت‌های مذکور اقدام کنند.

ث) سازمان امور مالیاتی کشور مکلف است تا پایان سال اول، برنامه زمین‌های لازم برای تکمیل اظهارنامه مالیاتی تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی و ارائه اطلاعات آن به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به صورت برخط به منظور شناسایی دقیق افراد یا خانوارهای دهک‌های با درآمد پایین را فراهم نماید.

بند «الف» به دولت اجازه می‌دهد تا زیرساخت‌های لازم برای بهره‌مندی برابر ایرانیان از یارانه حامل‌های انرژی را ایجاد کند. در حال حاضر یارانه حامل‌های انرژی مانند گاز شهری و بنزین بر قیمت انرژی وضع می‌شوند و خانوارهایی که صاحب خودرو هستند و یا مصرف انرژی بالاتری دارند (یعنی در دهک بالاتری قرار می‌گیرند) سهم بیشتری از این یارانه خواهند داشت. حتی پلکان‌های قیمتی مصرف نیز در حال حاضر مبتنی بر اشتراک و واحد مسکونی بوده و پلکان‌های قیمت متناسب با مجموع مصرف انرژی خانوار طراحی نشده است. بنابراین پرداخت مساوی یارانه انرژی به‌طور کلی امر مطلوبی ارزیابی می‌شود که منجر به کاهش نابرابری و فاصله دهک‌ها خواهد شد. میزان ظرفیت این بند در جهت کاهش فقر مطلق به سیاست‌های اتخاذ شده در این راستا و شیوه پیاده‌سازی آن بستگی خواهد داشت.

در بند «ب» این ماده، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف به اقداماتی در جهت برقراری مالیات با نرخ صفر برای خانوارهای پایین‌تر از خط فقر شده است. در این حکم، عبارت «خانوارهای زیر خط فقر» ابهام دارد؛ چراکه خط فقر می‌تواند به شیوه‌های گوناگونی محاسبه شود و در این حکم متولی و شیوه محاسبه خط فقر مشخص نشده است. ثانیاً در حال حاضر به دلیل ضعف پایگاه‌های اطلاعاتی و تمرکز خانوارها در حوالی خط فقر، نمی‌توان با دقت قابل قبولی خانوارهای زیر خط فقر را تفکیک کرد.

کاهش فاصله غیر فقرا با خط فقر باعث شده تا خانوارهای نزدیک به خط فقر نیز به لحاظ معیشتی تفاوت چندانی با فقرا نداشته باشند. یعنی مقدار اندکی خطا در برآورد خط فقر یا هزینه خانوارها، باعث می‌شود تا جمعیت زیادی به فقرا افزوده شود. براساس برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۴۰۰، اگر خط فقر تنها ۵ درصد افزایش یابد (یا ۵ درصد خطا در برآورد درآمد خانوارها وجود داشته‌باشد) حدود ۲.۸۵ میلیون نفر به جمعیت زیر خط فقر اضافه خواهد شد.

بنابراین از آنجاکه پایگاه رفاه ایرانیان در حال حاضر به دلایلی مانند عدم تفکیک حساب‌های تجاری و شخصی، عدم دسترسی کامل به اطلاعات املاک و مستغلات، عدم دسترسی به درآمدها و هزینه‌های خانوار و نظایر آن امکان تفکیک خانوارهای زیر خط فقر با دقت قابل قبولی را ندارد، این حکم در عمل قابلیت اجرا نخواهد داشت و یا منجر به

اعتراض خانوارها خواهد شد. بنابراین توصیه می‌شود هدف این حکم پس از ایجاد زیرساخت‌های مالیات بر مجموع درآمد پیگیری شود.

در بند «پ» این ماده، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف به استقرار تدریجی نظام تأمین اجتماعی چندلایه شده است. ضرورت استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه در گزارش‌های پیشین مرکز پژوهش‌های مجلس اشاره شده است. همچنین در بند «۵» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، به «استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی مشتمل بر حوزه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای در سطوح پایه، مازاد و مکمل به منظور ارائه عادلانه خدمات» اشاره شده است. نظام تأمین اجتماعی چندلایه با فراهم کردن سطوح مختلف پوشش برای شهروندان (حداقل سه سطح حمایتی، بیمه‌ای و تکمیلی)، نیازهای گوناگون جامعه را تأمین کرده و آنها را در برابر ریسک‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی پوشش می‌دهد. همچنین به افراد این امکان را می‌دهد تا براساس نیازها و توانایی‌های خود، سطح پوشش و مزایای مالی را تعیین کنند.

ایجاد نظام تأمین اجتماعی چندلایه به اشکال مختلف در قوانین برنامه توسعه سوم، چهارم، پنجم و ششم تکرار شده است. بنابراین باید به جای ذکر کلیات، براساس آسیب‌شناسی موانع استقرار آن در این سال‌ها، احکام قانونی مناسب را تصویب کرد. برخی از مهم‌ترین موانع استقرار نظام چندلایه تأمین اجتماعی در این سال‌ها عبارتند از:

- عدم ارائه تعریف مشخصی از نظام چندلایه مطلوب سیاست‌گذار: کشورهای مختلف، براساس نیازمندی‌ها و شرایط خاص خود نسخه‌های متفاوتی از نظام تأمین اجتماعی را پیاده کرده‌اند. از این رو پاسخ منحصر به فردی را برای نظام کارآمد تأمین اجتماعی نمی‌توان یافت. بنابراین ضروری است پیش از الزام قانونی به استقرار آن، چارچوب مشخصی از نظام چندلایه مطلوب سیاست‌گذار در قوانین مربوطه ذکر شود.

- محدودیت منابع مالی: از آنجاکه لایه حمایتی نظام چندلایه، غیر مشارکتی بوده و نیازمند منابع لازم برای حمایت از خانوارهای کم‌درآمد و اقشار ضعیف جامعه است، باید منابع مالی پایداری برای استقرار این نظام در نظر گرفته شود که توجه کافی به این موضوع صورت نگرفته است. طبق بند «۶» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی هدفمندی یارانه‌ها به عنوان راهبرد بسط و تأمین عدالت اجتماعی و کاهش فاصله طبقاتی معرفی شده است.

- ضعف در شناسایی گروه‌های هدف: استقرار نظام چندلایه تأمین اجتماعی خصوصاً در لایه حمایتی نیازمند شناسایی فعال نیازمندان و جامعه هدف است که عمدتاً به دلیل ضعف و عدم انسجام پایگاه‌های اطلاعاتی، تفکیک گروه‌های هدف به درستی صورت نمی‌گیرد.

از این رو پیشنهاد می‌شود در قانون برنامه هفتم با یک برنامه تدریجی، موانع مذکور رفع شده و زیرساخت‌های ضروری برای استقرار نظام چندلایه تأمین اجتماعی ایجاد شود.

در بند «ت» ماده (۳۱)، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف به راه‌اندازی پنجره واحد خدمات حمایتی شده است. با توجه به تعدد نهادهای حمایتی در کشور، تشکیل پرونده الکترونیک و ثبت حمایت‌های انجام شده از خانوارها باعث می‌شود تا منابع حمایتی محدود به صورت عادلانه‌تری میان خانوارهای کم‌درآمد توزیع شود. ثبت اطلاعات خانوار و انجام حمایت‌ها در پنجره واحد، منجر به ساماندهی و افزایش کارایی سیاست‌های حمایتی از طریق شناسایی خانوارهای نیازمند، جلوگیری از پرداخت‌های مکرر، حذف پرداخت به غیر نیازمندان و عدالت در بازتوزیع منابع خواهد

شد. در ماده (۸۱) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه نیز دولت به ایجاد پایگاه اطلاعات، سامانه و پنجره واحد خدمات رفاه و تأمین اجتماعی مکلف شده بود.

البته باید گفت عبارت «دستگاه‌های اجرایی» در این بند، مبهم بوده و برخی از نهادهای عمومی غیردولتی را شامل نمی‌شود؛ این درحالی است که در نظام رفاهی ایران، بخش عمده‌ای از حمایت‌های نقدی و غیرنقدی از سوی نهادهای عمومی غیردولتی مانند کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره)، ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، بنیاد مسکن و نیروهای مسلح انجام می‌شود. بنابراین ضروری است با هدف ساماندهی سیاست‌های حمایتی و ایجاد پنجره واحد، نهادهای فوق نیز با رعایت اصل یکصدوهم قانون اساسی، در شمول حکم این قانون قرار گیرند و ضمانت اجرایی مناسبی برای آن در نظر گرفته شود.

براساس بند «ث» این ماده نیز سازمان امور مالیاتی موظف به اشتراک اطلاعات اظهارنامه‌های مالیاتی با وزارت رفاه به‌منظور شناسایی دهک‌های کم‌درآمد شده است. یکی از آسیب‌های نظام پرداخت یارانه در ایران، عدم ارتباط آن با نظام مالیاتی است. درحالی که در بسیاری از کشورها، علاوه بر آنکه منابع نظام حمایتی از طریق مالیات‌ستانی تأمین می‌شود، داده‌های مالیاتی نقشی اساسی در تشخیص گروه هدف سیاست‌های حمایتی (خانوارهای کم‌درآمد) ایفا می‌کنند. زیرا اطلاعات مالیاتی اصلی‌ترین منبع برای شناسایی درآمد خانوار است. در کشور ما، عدم ارتباط نظام حمایتی با نظام مالیاتی موجب شده است تا یارانه‌ها نقش بازتوزیعی ناچیزی داشته باشند و تقریباً به‌شکل برابر بین همه خانوارها توزیع شوند.

از آنجاکه مبنای استحقاق سنجی دریافت یارانه‌های نقدی، اطلاعات ثبت‌شده در پرونده رفاهی خانوارها در «پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان» می‌باشد، لازم است نهادهای دیگری به‌جز سازمان امور مالیاتی در تهیه و اشتراک داده‌های مورد نیاز مشارکت داشته باشند. هرچند این پایگاه اطلاعاتی، داده‌های مفیدی از وضعیت اقتصادی و رفاهی خانوارهای ایرانی گردآوری کرده و در سال‌های اخیر مبنای تشخیص خانوارهای پردرآمد و کم‌درآمد بوده است، اما دقت شناسایی دهک‌ها در این پایگاه به دلایلی مانند عدم دسترسی به برخی از داده‌های پراهمیت در رفاه خانوار (مانند ارزش مسکن، تفکیک حساب‌های شخصی و تجاری، ارزش سهام) و عدم به‌روزرسانی مستمر برخی از داده‌های موجود، نسبتاً پایین است. به‌طور کلی، تکمیل این پایگاه، یکی از ملزومات هدفمندسازی یارانه‌هاست که زیرساخت شناسایی خانوارهای کم‌درآمد و حذف خانوارهای پردرآمد از دریافت حمایت‌ها را فراهم می‌کند.

شایان‌ذکر است در هیچ‌یک از احکام فوق، ضمانت اجرایی مشخصی برای اجرای این تکالیف در نظر گرفته نشده که لازم است الزامات قانونی مناسبی برای مجازات متخلفین از اجرای این احکام توسط قانون‌گذار تعیین شود.

مسکن محرومین و اقشار کم‌درآمد

در قوانین برنامه توسعه گذشته همواره احکامی مرتبط با مسکن اقشار کم‌درآمد ذکر شده است که اغلب این احکام عملکرد قابل‌قبولی در این حوزه نداشته‌اند. عدم توجه به تحولات اقتصاد کلان، راهبردهای کوتاه‌مدت، تمرکز صرف بر سیاست ساخت مسکن و تعیین اهداف کمی غیرواقعی، از آسیب‌های مشترک عموم احکام حوزه مسکن در برنامه‌های توسعه گذشته است. در قانون برنامه ششم توسعه، تلاش شد از تجربیات جهانی در حوزه مسکن اجتماعی استفاده شود و جزء «۱» بند «چ» ماده (۸۰) این قانون، دولت را مکلف کرد تا جهت تأمین نیاز به مسکن اقشار

آسیب‌پذیر و مددجویان نهادهای حمایتی، نسبت به تدوین و اجرای برنامه تأمین مسکن اجتماعی و حمایتی اقدام نماید، اما آیین‌نامه اجرایی این جزء هیچ‌گاه به تصویب نرسید و این حکم در طول سال‌های اجرای قانون برنامه ششم توسعه فاقد عملکرد بوده است [۱].

موادی از لایحه برنامه هفتم توسعه به موضوع مسکن محرومین و مسکن روستایی اختصاص دارد. در ماده (۴۹) لایحه، احداث ۳۰۰ هزار واحد مسکونی ذیل برنامه مسکن حمایتی و ۲۰۰ هزار واحد مسکونی در مناطق روستایی در سال پایانی اجرای قانون برنامه هفتم توسعه هدف‌گذاری شده است. این درحالی است که قانون برنامه ششم توسعه در احداث واحد مسکونی در مناطق شهری عملکرد تقریباً صفر و در مناطق روستایی عملکرد ۵۵ درصدی داشته است. ماده (۵۰) در راستای اجرای قانون جهش تولید مسکن، وزارت راه و شهرسازی را مکلف کرده است تا برنامه تولید و عرضه مسکن حمایتی را با استفاده از ابزار اعتبارات حمایتی و با رویکرد حمایت از سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی، شهرداری‌ها و سایر نهادهای عمومی غیردولتی و همچنین تأمین زمین متقاضیان واجد شرایط اجرا کند. ماده (۵۱) نیز بنیاد مسکن انقلاب اسلامی را مکلف کرده است جهت ساخت مسکن خودمالکی در مناطق روستایی، به واگذاری زمین به متقاضیان واجد شرایط اقدام کند. اگرچه در قانون جهش تولید مسکن تمهیداتی جهت بهره‌مندی بیشتر اقشار کم‌درآمد از حمایت‌های دولتی جهت دسترسی به مسکن ملکی در نظر گرفته شده است، اما لزوم مشارکت مالی (آورده اولیه) متقاضیان موجب می‌شد اقشار نیازمند و محرومین در عمل نتوانند از برنامه‌های حمایتی مسکن بهره‌مند شوند. در همین راستا بند «ب» ماده (۵۴) لایحه، به وزارت راه و شهرسازی اجازه داده است تا از طریق صندوق ملی مسکن نسبت به فروش متمرکز حداکثر سی درصد از زمین‌های پهنه مسکونی اقدام نموده و درآمد حاصل از آن را به تأمین هزینه‌های مسکن محرومین و اعتبارات بخش مسکن اختصاص دهد.

تحولات کلان اقتصادی در دهه ۱۳۹۰ (رشد اقتصادی منفی و تورم‌های شدید پیاپی) وضعیت رفاهی بسیاری از خانوارها را تحت تأثیر قرار داده و تأمین مسکن به‌عنوان یکی از نیازهای اساسی آنها به چالشی جدی تبدیل کرده است. براساس داده‌های پرسش‌نامه درآمد و هزینه خانوار سال ۱۴۰۰ بیش از نیمی از خانوارهای شهری به مسکن در استطاعت (مسکنی که کمتر از یک سوم هزینه‌های خانوار را در برگیرد) دسترسی ندارند و این نسبت در تمامی دهک‌های هزینه‌ای تا حدودی مشابه است. بدیهی است ثبات و بهبود شرایط اقتصادی تأثیر مستقیم و مثبتی بر بهبود بازارها از جمله بازار مسکن داشته‌باشد که البته در کنار ثبات اقتصادی لازم است سیاست‌های مناسبی در جهت رفع فقر مسکن و بهبود دسترسی اقشار کم‌درآمد به مسکن صورت گیرد. در مجموع لایحه برنامه هفتم توسعه تلاش کرده است زمینه بهره‌مندی بیشتر اقشار کم‌درآمد از برنامه مسکن حمایتی را فراهم کند، اما باید توجه داشت توجه صرف به سیاست احداث مسکن به‌تنهایی و در کوتاه‌مدت چالش امروز مسکن را مرتفع نمی‌سازد و عوامل مهمی همچون ثبات‌بخشی به اقتصاد و مهار تورم شرط لازم بهبود وضعیت دسترسی به مسکن به‌ویژه برای خانوارهای کم‌درآمد محسوب می‌شود.

محورهای پیشنهادی حوزه حمایتی در لایحه برنامه هفتم توسعه

در احکام پیشنهادی لایحه برنامه هفتم توسعه، توجه مناسبی به سیاست‌های حمایتی و فقرزدایی نشده است. معذور احکام پیشنهادی در این حوزه عمدتاً کلی، غیردقیق و بدون راهبرد مشخص بوده که نمی‌توان از آنها انتظار اثرگذاری

قابل توجهی در این حوزه داشت. به منظور اصلاح و ارتقای برنامه‌ریزی در این حوزه، پیشنهاد می‌شود محورهای زیر در تدوین قانون برنامه هفتم توسعه مورد توجه قرار گیرد:

۱. نگاه کلان به فقر و عوامل ایجاد آن: باید در کنار حمایت مستقیم از فقرا، از بروز عوامل مؤثر در ایجاد فقر، جلوگیری شود. درحالی که در سال‌های اخیر عمدتاً رویکرد حمایت از فقرا به جای شناخت و مقابله با عوامل مؤثر بر فقر مورد توجه سیاست‌گذار بوده است. اگر عوامل مؤثر و ایجادکننده فقر به درستی شناسایی نشده و برطرف نشوند، هر ساله اعتبارات و منابع قابل توجهی صرف حمایت از نیازمندان خواهد شد، درحالی که روزبه‌روز جمعیت فقرا بیشتر شده و نیازهای آنها شدیدتر می‌شود. توجه به عوامل مؤثر بر ایجاد فقر، نیازمند رویکرد کلان به پدیده فقر است؛ عدم ثبات اقتصاد کلان منجر به کاهش رشد اقتصادی، کاهش درآمدها و محدود شدن فرصت‌های شغلی می‌شود. همچنین تورم بالا توزیع ثروت را نیز به ضرر افراد کم‌درآمد جامعه تغییر می‌دهد. از این رو می‌توان فقر را یکی از پیامدهای بی‌ثباتی در اقتصاد کلان برشمرد. بنابراین ضروری است پیش از تدوین برنامه‌های حمایتی، رشد و ثبات اقتصادی مورد توجه قانونگذاران قرار گیرد.

۲. تدوین شاخص‌های جزئی و نهادهای متولی بهبود شاخص‌ها: در برنامه‌ریزی برای مقابله با فقر، لازم است شاخص‌های عملکرد به صورت دقیق، جزئی و قابل ارزیابی تدوین شوند. بنابراین باید این شاخص‌ها (مانند شاخص‌های ماده (۳۰)) از حالت کلی و کلان خارج شده و به تفصیل بر روی ابعاد و عوامل مؤثر در فقر تمرکز کند. همچنین تعیین نهادهای متولی و ناظر برای ارزیابی و پیگیری بهبود شاخص‌ها ضروری است. پیشنهاد می‌شود شاخص‌های کلان، با شاخص‌هایی نظیر نرخ پوشش بیمه اجتماعی، بیمه درمانی، توانمندسازی و نسبت خروج از چرخه حمایت مددجویان نهادهای حمایتی، نسبت کودکان تحت پوشش حمایت غذایی، دسترسی به آب آشامیدنی و پرداخت از جیب بابت هزینه‌های سلامت جایگزین شود.

۳. به‌روزرسانی اطلاعات و اصلاح شاخص‌های محرومیت: کارآمدسازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی مستلزم مجموعه اقداماتی شامل بهبود امکانات جمع‌آوری و پایش داده‌های محرومیت، بازتعریف ابعاد و شاخص‌های آن، بازنگری مستمر در تعیین مناطق کمتر توسعه‌یافته و بازطراحی نظام توزیع اعتبارات سالیانه محرومیت‌زدایی است. محور اصلی کارآمدسازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی، شاخص‌های محرومیت است. اندازه‌گیری فراگیری و شدت محرومیت و به تبع آن شناسایی مناطق محروم، توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی، برنامه‌ریزی و هماهنگی میان دستگاه‌های فعال در این حوزه و ارزیابی اثربخشی سیاست‌های رفع محرومیت همگی وابسته به این شاخص‌هاست [۲]. علاوه بر استفاده از شاخص‌های مناسبی که محرومیت خانوارها را نشان دهند، لازم است داده‌های مورد نیاز جمع‌آوری و به‌روزرسانی گردد که موجب می‌شود تصویر دقیقی از محرومیت ارائه شود و پروژه‌های اجرایی نیز قابلیت پایش و ارزیابی داشته باشند. به این موضوع در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ تحت عنوان سامانه بهره‌مندی ایرانیان اشاره شده است.

۴. ارزیابی و پایش فعالیت‌های نهادهای حمایتی: هر ساله در قوانین بودجه اعتبارات قابل توجهی صرف حمایت مستقیم از خانوارها، تهیه مسکن برای خانوارهای نیازمند، تسهیلات اشتغال‌زایی و سایر حمایت‌های نقدی و غیرنقدی می‌شود. نهادهای مختلفی نیز در این حوزه برنامه‌ریزی و فعالیت می‌کنند. باین حال، قضاوت درباره کارایی این برنامه‌ها بسیار دشوار است. علت آن است که اطلاعات آماری منسجمی از شیوه اجرا و میزان اثرگذاری نهایی طرح‌ها در دسترس نیست. برای اجرای مؤثر برنامه‌های حمایتی، لازم است فعالیت‌های نهادهای مسئول در این زمینه ارزیابی و پایش شود.

این ارزیابی و پایش، اطمینان حاصل می‌کند که منابع مالی و نیروی انسانی به‌درستی مدیریت شده و برنامه‌های حمایتی به‌صورت کارآمد اجرا می‌شوند. به این منظور پیشنهاد می‌شود اولاً، کلیه طرح‌های محرومیت‌زدایی و حمایتی در سطح ملی، پیش از اجرا به‌صورت آزمایشی و محدود اجرا شده و نتایج آماری آن منتشر شود. ثانیاً، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی کلیه برنامه‌های حمایتی نقدی و غیرنقدی که از محل بودجه عمومی، منابع هدفمندسازی یارانه‌ها و یا تسهیلات تکلیفی تأمین مالی می‌شوند را مورد ارزیابی آماری قرار داده و نتایج آن را به‌صورت عمومی منتشر کند. ۵. تمرکز بر توانمندسازی و خروج فقرا از چرخه حمایت: یکی از اهداف نظام رفاهی، توانمندسازی و خروج فقرا از چرخه حمایت است. یک نظام رفاهی مطلوب باید افراد کم‌درآمد و نیازمند دارای توانایی کار را با ارائه حمایت‌های نقدی موقت، آموزش، بهداشت، مسکن مناسب و ایجاد فرصت‌های شغلی از بستر حمایتی خارج کند تا برای آنها امکان اشتغال و فعالیت اقتصادی ایجاد شود. کمک‌های نهادهای حمایتی نباید انگیزه مشارکت و فعالیت اقتصادی را از مددجویان بگیرد و آنها را به مزایای نقدی وابسته کند. از این رو پیشنهاد می‌شود در قانون برنامه هفتم توسعه، نهادهای حمایتی مکلف شوند سالیانه ۱۰ درصد از خانوارهای تحت پوشش خود را که دارای فرد در سن اشتغال و دارای توانایی کار کردن است را با توانمندسازی از طریق ارائه آموزش‌های مناسب و یا تسهیلات خرد از چرخه حمایت معیشتی خارج کند.

۶. افزایش دسترسی اقشار کم‌درآمد به اعتبار و تسهیلات بانکی: برخی از تجربیات جهانی نشان می‌دهد دسترسی به منابع مالی مانند وام‌های خرد و تسهیلات بانکی، می‌تواند خانوارهای کم‌درآمد را از چرخه فقر خارج کرده و شرایط زندگی آنها را بهبود بخشد. دسترسی به تسهیلات خرد می‌تواند آنها را قادر سازد تا هزینه‌های ضروری خود نظیر آموزش، مسکن و بهداشت را تأمین کرده و با سرمایه‌گذاری و توسعه کسب‌وکارهای خرد، از فقر خارج شوند، اما از آنجاکه خانوارهای فقیر، ثروت مناسبی برای وثیقه‌گذاری در بانک‌ها و مؤسسات مالی ندارند، معمولاً در دریافت تسهیلات به مشکل می‌خورند. براساس گزارش معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سهم سه دهک پایین درآمدی از کل تسهیلات بانکی پرداخت شده در استان تهران حدود ۱ درصد است. در حالی که ۵۰ درصد کل تسهیلات کشور متعلق به استان تهران است [۳]. بنابراین پیشنهاد می‌شود به‌منظور افزایش دسترسی اقشار ضعیف به اعتبار و اعتبار خرید، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری بانک مرکزی سازوکاری جهت تسهیل فرایند توثیق درآمد و دارایی افراد از جمله یارانه، حقوق، مستمری و سهام عدالت طراحی و اجرا کند.

منابع و مأخذ

- [۱]. عملکرد احکام قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه در حوزه تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۹۳۰، ۱۴۰۲.
- [۲]. آسیب‌شناسی شاخص‌های محرومیت و مناطق کمتر توسعه‌یافته در قوانین کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۹۹۰، ۱۴۰۲.
- [۳]. گزارش شماره ۸۷. مجموعه گزارش‌های فقر چندبعدی ۴. فقر استفاده از خدمات مالی در ایران (با تأکید بر شمول مالی)، دفتر مطالعات رفاه اجتماعی وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی، تابستان ۱۴۰۰.