



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۴۱) : سیاست‌های حمایت اجتماعی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۰۹۸
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۴/۱۳

عنوان گزارش:

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۴۱):
سیاست‌های حمایت اجتماعی

نام دفتر:

مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین کنندگان:

علی فهیمی، محمدباقر امتی

ناظران علمی:

مهدی مختاری پیام، یاسر باقری

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

گرافیک و صفحه آرایی:

محمد دهقانی شهبابی

واژه‌های کلیدی:

۱. سیاست‌های حمایت اجتماعی

۲. رفاه‌زدایی

۳. لایحه برنامه هفتم توسعه

۴. فقر



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۸	مقدمه.....
۹	وضعیت پوشش نهادهای حمایتی.....
۱۲	ارزیابی لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه حمایتی.....
۱۳	جمع بندی و نتیجه گیری.....
۱۶	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول و نمودار

۹	جدول ۱. جمعیت خانوار سه دهک پایین در آمدی در سال ۱۴۰۱.....
۱۳	جدول ۲. مقایسه برنامه ششم و هفتم توسعه در حوزه حمایتی.....
۱۴	جدول ۳. احکام حمایتی برنامه ششم توسعه کشور.....
۱۰	نمودار ۱. تعداد خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی.....
۱۰	نمودار ۲. میانگین ورشد مستمری پرداختی ماهیانه به مددجویان تحت پوشش نهادهای حمایتی.....
۱۱	نمودار ۳. میزان پوشش هزینه کل خانوار شهری و روستایی به واسطه مستمری نهادهای حمایتی.....
۱۲	نمودار ۴. میزان پوشش هزینه خوراکی خانوار شهری و روستایی به واسطه مستمری نهادهای حمایتی.....



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۴۱): سیاست‌های حمایت اجتماعی

چکیده



دسته از گروه‌هایی است که درآمدشان تکافوی حداقل زندگی‌شان را ندارد یا اساساً توان بازیابی خود را به دلایل گوناگونی از دست داده‌اند اما حذف احکام مربوط به حمایت از معلولان، سالمندان، بیماران مزمن و کودکان کار نشان از نحیف‌تر شدن لایه حمایتی دارد. رفاه‌زدایی، کلیدی‌ترین مفهومی است که در رابطه با جهت‌گیری برنامه هفتم نسبت به حوزه اجتماعی می‌توان از آن یاد کرد. در لایحه برنامه هفتم، دولت فاقد رویکرد فعالانه‌ای جهت حمایت از فقرا بوده و صرفاً وظایف خود را به تشکیل پرونده الکترونیک حمایتی یا شناسایی خانوارهای دهک‌های پایین محدود کرده است. اگرچه اقدامات مذکور ضروری به نظر می‌رسند اما هیچ‌کدام از آنها به توانمندسازی و برون‌رفت فقرا از چرخه فقر که گرفتار آن شده‌اند، نخواهد انجامید.

از برنامه‌های توسعه انتظار می‌رود که راهبردهای اصلی تحقق قوانین بالادستی از جمله سیاست‌های کلی و قوانین دائمی را معین کنند اما درباره لایحه برنامه هفتم می‌توان گفت که به نظر می‌رسد این سند توجه چندانی به تعیین راهبردهای اجرایی اسناد مرتبط پیشین نداشته است. بی‌توجهی به اسناد بالادستی و قوانین اصلی حوزه تأمین اجتماعی سبب شده که لایحه برنامه هفتم توسعه از اتخاذ رویکرد فعالانه نسبت به حوزه حمایت اجتماعی از لحاظ کمی و کیفی، تهی باشد. مقایسه احکام قانون برنامه ششم و لایحه برنامه هفتم نیز نشان از کاهش قابل توجه حکم‌های حوزه حمایتی دارد به نحوی که از ۱۹ حکم موجود در قانون برنامه ششم به ۷ حکم در لایحه برنامه هفتم تقلیل پیدا کرده است. طبق اسناد و قوانین بالادستی، کارویژه لایه حمایتی، حمایت از آن



سیاست‌های حمایتی مورد نیاز از جنس تضمین سطح پایه خدمات که در بند پنجم سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی نیز بدان اشاره شده است، اتخاذ شود و به منظور پیشگیری از افزایش نرخ فقر به وضعیت اقشار میانی نیز توجه ویژه صورت بگیرد.

اما در لایحه برنامه هفتم، اقدامات ایجابی دولت در حوزه حمایتی تنها محدود به سه حکم در حوزه برقراری مالیات با نرخ صفر برای خانوارهای پایین‌تر از خط فقر، ارائه اقلام ضروری در قالب بسته‌های معیشتی به خانوارهای کم‌درآمد و تهیه طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار شده است. اگرچه اقدامات مذکور ضروری به نظر می‌رسند اما هیچ‌کدام از آنها به توانمندسازی و برون‌رفت فقر از چرخه فقر که گرفتار آن شده‌اند، نخواهد انجامید.

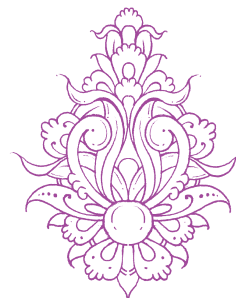
لایحه برنامه هفتم توسعه بر خلاف برنامه توسعه پیشین، به وضعیت هیچ‌یک از گروه‌های در معرض آسیب نظیر جامعه معلولین، مددجویان کمیته امام و بهزیستی، جمعیت پشت‌نوبتی نهادهای حمایتی، سالمندان، کودکان کار، بیماران مزمن و غیره توجهی نکرده است و به نظر می‌رسد که دولت برنامه‌ی مشخصی برای حمایت و ارائه خدمات اجتماعی به این گروه‌های آسیب‌پذیر ندارد.

از توقف احکام حمایتی برنامه ششم پس از تصویب برنامه هفتم و بی‌توجهی به مسکن مددجویان نهادهای حمایتی می‌توان به مثابه مهم‌ترین خلأهای لایحه برنامه هفتم توسعه یاد کرد. رویکرد منفعلانه دولت در قبال مددجویان نهادهای حمایتی و همچنین فقدان احکام حمایتی در قبال گروه‌های در معرض آسیب، نشان از اتخاذ رویکرد انقباضی، غیر حمایتی و غیراجتماعی در لایحه برنامه هفتم دارد. تصویب برنامه هفتم توسعه بدون تکلیف دولت به حمایت از این گروه‌ها، زمینه ایجاد پیامدهای زیان‌بار اجتماعی برای کشور را فراهم خواهد کرد.

گزارش پیش‌رو به ارزیابی سیاست‌های حمایت اجتماعی در لایحه برنامه هفتم توسعه کشور پرداخته است. لایحه حمایتی، جهت حفظ پایین‌ترین دهک‌های درآمدی در چرخه حیات اجتماعی عمل می‌کند. بند (۵) سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، «رفع فقر و آسیب‌های اجتماعی و تضمین سطح پایه خدمات» را اصلی‌ترین هدف لایحه حمایتی معین کرده است. لایحه برنامه هفتم توسعه را می‌توان یکی از غیراجتماعی‌ترین اسناد ملی سال‌های اخیر دانست. رفاه‌زدایی، کلیدی‌ترین محوری است که در رابطه با موضع برنامه هفتم نسبت به حوزه اجتماعی می‌توان از آن یاد کرد. نادیده گرفتن حوزه حمایتی در لایحه برنامه هفتم توسعه در حالی در حال رقم خوردن است که ضرورت توجه به لایحه حمایتی بیش از هر زمان دیگری احساس می‌شود.

از میان جمعیت سه دهک پایین درآمدی کشور که جامعه هدف اصلی نیازمند به پوشش حمایتی است، حدود ۷۵٪ فاقد هرگونه پوشش حمایتی مشخص هستند. نتایج گزارش‌ها حاکی از آن است که در سال ۱۴۰۰، بیش از ۳۰٪ از جمعیت کشور زیر خط فقر قرار داشته و شکاف فقر (فاصله فقرا تا خط فقر) به بیشترین مقدار خود رسیده است. در دهه ۹۰، ۱۱ میلیون به جمعیت زیر خط فقر اضافه شده است و با رشد تورم سال ۱۴۰۱ و ماه‌های ابتدایی سال ۱۴۰۲، احتمال می‌رود که بر جمعیت زیر خط فقر افزوده شده باشد اما با وجود این، به نظر می‌رسد که اساساً دولت در برنامه هفتم توسعه، عزمی برای حمایت از دهک‌های پایین درآمدی ندارد.

همچنین شایسته توجه است که با توجه به کاهش فاصله غیر فقرا تا خط فقر در دهه ۹۰، تکانه‌های اقتصادی تأثیر قابل توجهی بر وضعیت دهک‌های میانی خواهند گذاشت بنابراین ضروری است تا دولت در اتخاذ سیاست‌های فقرزدا، فعالانه‌تر عمل کرده و فعالیت‌های خود را به شناسایی و وسع‌سنجی از این افراد محدود نکند. به عبارت دیگر انتظار می‌رود برای جلوگیری از سقوط دهک‌های میانی به وضعیت زیر خط فقر



مقدمه

ایجاد نظام چندلایه تأمین اجتماعی یکی از مهم‌ترین اهداف سیاستگذاری اجتماعی ایران است. این نظام مبتنی بر سه لایه حمایتی، امدادی، بیمه اجتماعی با هدف بسط و تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی، دسترسی آحاد جامعه به خدمات تأمین اجتماعی، توانمندسازی، کارآفرینی و رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی است.^۱ طبق اسناد و قوانین بالادستی، کارویژه لایه حمایتی، حمایت از آن دسته از گروه‌هایی است که در آمدشان کفاف حداقل زندگی‌شان را نمی‌دهد یا اساساً توان بازبایی خود را به دلایل گوناگونی از دست داده‌اند. بند «۵» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی رهبری، «رفع فقر و آسیب‌های اجتماعی و تضمین سطح پایه خدمات» را اصلی‌ترین هدف لایه حمایتی معین کرده است. قانون ساختار نظام رفاه و تأمین اجتماعی نیز به‌عنوان مهم‌ترین قانون موجود در حوزه رفاه اجتماعی، حوزه حمایتی را چنین تعریف کرده است: «حوزه حمایتی شامل 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».^۲

بر همین اساس، سیاستگذاری کلان سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه ابلاغی سال ۱۴۰۱ نیز در بند پنجم «استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی مشتمل بر حوزه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای در سطوح پایه، مازاد و مکمل به‌منظور ارائه عادلانه خدمات» را جزء اهداف اصلی برنامه توسعه حاضر تعیین کرده است. بنابراین در مقام ارزیابی از برنامه‌های توسعه انتظار می‌رود که راهبردهای اصلی تحقق قوانین بالادستی از جمله سیاست‌های کلی و قوانین دائمی را معین کنند، اما درباره لایحه برنامه هفتم می‌توان گفت که به‌نظر می‌رسد، با وجود تکرار تکلیف استقرار نظام چندلایه تأمین اجتماعی در بند «پ» ماده (۳۱) که در قوانین و سیاست‌های فوق به آن اشاره شده، این سند توجه چندانی به تعیین راهبردهای اجرایی اسناد مرتبط پیشین نداشته است. فارغ از ضعف راهبردی لایحه نسبت به قوانین بالادستی، حکم‌های مربوط به حوزه حمایتی در لایحه برنامه هفتم توسعه کشور نسبت به قانون برنامه ششم، کاهش قابل توجهی پیدا کرده است؛ به‌نحوی که از نوزده حکم موجود در برنامه ششم به هفت حکم در برنامه هفتم تقلیل پیدا کرده است.

به عبارت دیگر می‌توان مدعی شد که لایحه برنامه هفتم توسعه نقش لایه حمایت اجتماعی را نسبت به ارائه خدمات اجتماعی به اقشار آسیب‌پذیر بسیار کم‌اثر کرده است. در حالی که با توجه به روند افزایشی جمعیت زیر خط فقر طی سال‌های اخیر و کاهش فاصله دهک‌های میانی با خط فقر، گروه‌های اجتماعی، آسیب‌پذیری بیشتری در برابر تکانه‌های اقتصادی موجود تجربه می‌کنند. بنابراین جامعیت و کفایت نسبی لایه حمایتی، شرط حفظ این گروه‌ها در چرخه زیست‌اجتماعی آنان خواهد بود.

در ادامه این گزارش بررسی کارشناسی بندهای لایحه هفتم توسعه در لایه حمایت‌های اجتماعی در دستور کار قرار خواهد گرفت و وضعیت اقشار آسیب‌پذیری که نیاز به پوشش نیازهای اولیه خویش در این لایه از نظام تأمین اجتماعی دارند، بررسی خواهد شد.

۱. بند «۶» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، ۱۴۰۱.

۲. ماده (۲)، بند ب، قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳.

وضعیت پوشش نهادهای حمایتی



مشابه بوده، اما با توجه به نسبت بیش از دوبرابری خانوارهای شهری کشور، سهم آنها از مجموع خانوارهای کم‌درآمد متمایز است؛ به نحوی که حدود ۵۴ درصد از خانوارهای روستایی و ۲۹ درصد از خانوارهای شهری در سه دهک پایین درآمدی قرار دارند. وضعیت جمعیتی این دهک‌ها در جدول ۱ به تفکیک خانوار شهری و روستایی و تفکیک جنسیتی سرپرست خانوار قابل مشاهده است.

از میان جمعیت سه دهک پایین درآمدی کشور که جامعه هدف اصلی لایحه حمایتی است، ۶,۷۸۸,۱۴۱ خانوار فاقد هرگونه پوشش حمایتی هستند. این تعداد خانوار معادل ۷۴,۷ درصد از کل خانوارهای سه دهک پایین درآمدی را تشکیل می‌دهند. در جمعیت سه دهک پایین روستایی کشور معادل ۷۱,۸ درصد و در جمعیت شهری ۷۷,۳ درصد فاقد پوشش حمایتی هستند. اگرچه تعداد خانوارهای روستایی و شهری در سه دهک پایین درآمدی نسبتاً

جدول ۱. جمعیت خانوار سه دهک پایین درآمدی در سال ۱۴۰۱

مجموع	خانوار مرد سرپرست	خانوار زن سرپرست	خانوارهای سه دهک پایین درآمدی
۴,۷۳۸,۶۳۵	۲,۹۳۵,۳۲۸	۱,۸۰۳,۳۰۷	خانوار شهری
۴,۳۴۱,۷۵۷	۲,۸۸۲,۵۲۰	۱,۴۵۹,۲۳۷	خانوار روستایی
۹,۰۸۰,۳۹۲	۵,۸۱۷,۸۴۸	۳,۲۶۲,۵۴۴	مجموع

مأخذ: پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

۲/۵ درصد افزایش داشته است. تعداد خانوارهای مددجوی کم‌توان دریافت‌کننده کمک‌هزینه خدمات توان‌بخشی و حمایتی مستمر تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور نیز مطابق با سالنامه آماری ۱۴۰۰ برابر با ۹۳,۳۸۶ خانوار بوده که نسبت به سال پیش از آن، رشد ۱۳/۷ درصدی داشته است.

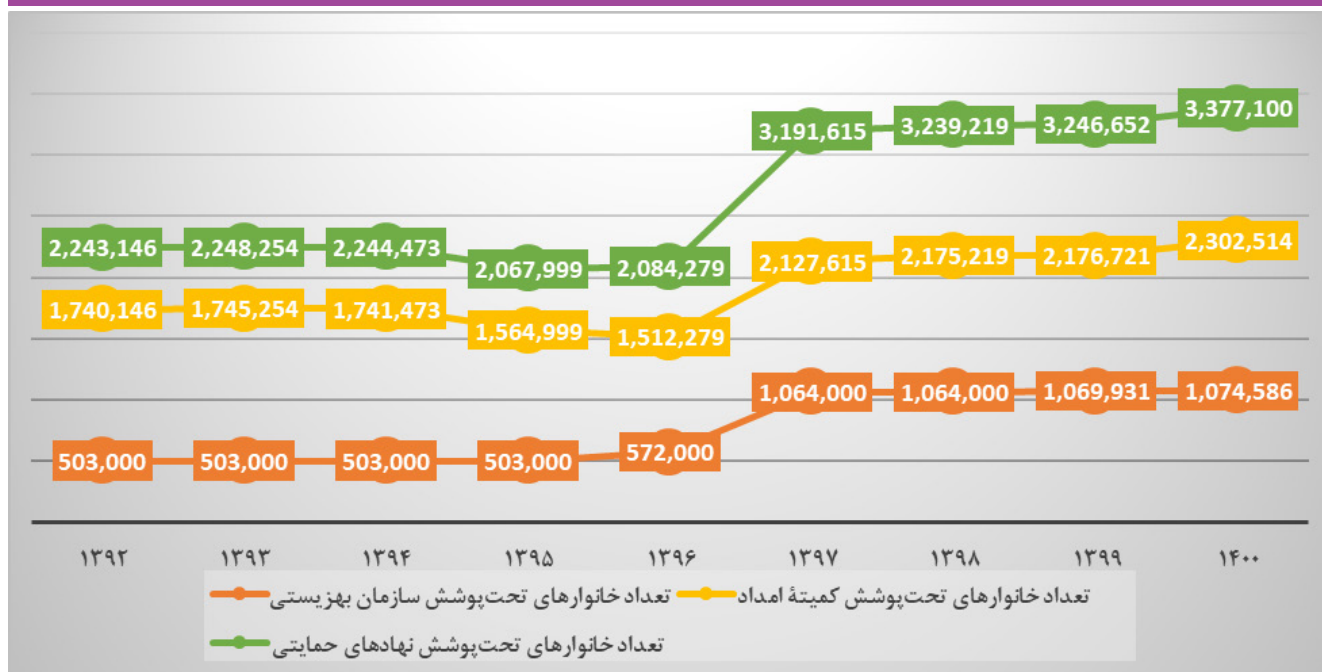
افزایش قابل توجه خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی در سال ۱۳۹۶ با بالا رفتن نرخ فقر در سال مذکور قابل توضیح است، اما در سال ۱۳۹۷ برخلاف ادامه صعودی بودن نرخ فقر، افزایش قابل توجهی در تعداد و مستمری خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی مشاهده نمی‌شود. بنابراین می‌توان گفت که افزایش جمعیت تحت پوشش نهادهای 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.

نهادهای حمایتی در سال ۱۴۰۰، ۳,۱۴۰ 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. براساس سالنامه آماری سال ۱۴۰۰ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، در سال ۱۴۰۰، تعداد ۲ میلیون و 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 گرفته است.

سازمان بهزیستی اما 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 ۲۵۹,۰۱۷ خانوار بوده که نسبت به سال ۱۳۹۹ حدود



نمودار ۱. تعداد خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی^۱

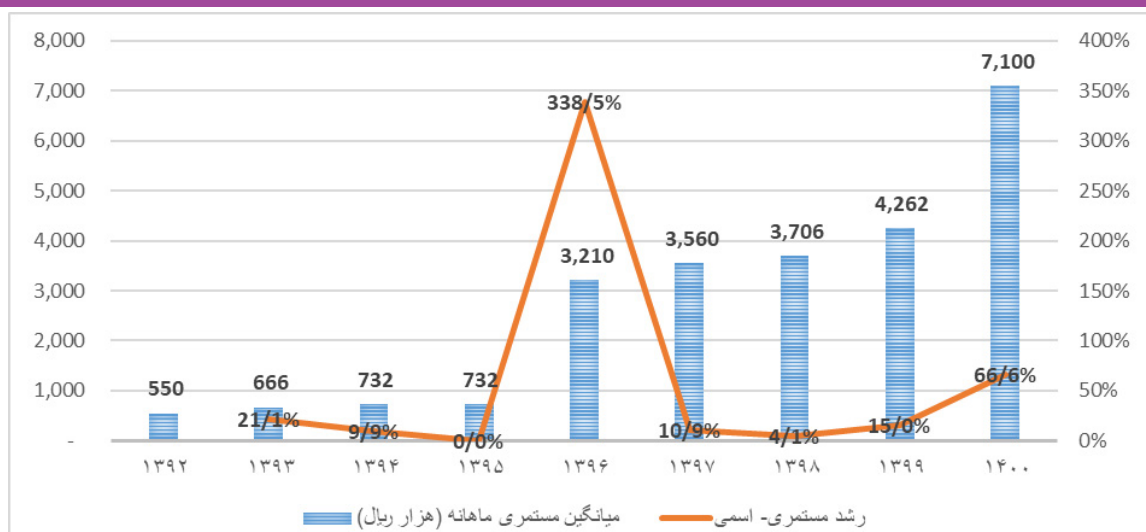


بررسی میزان کفایت مزایای نهادهای حمایتی

با اینکه میانگین مستمری ماهیانه به مددجویان تحت پوشش نهادهای حمایتی از ۵۵ هزار تومان در سال ۱۳۹۲ به ۷۱۰ هزار تومان در سال ۱۴۰۰ رسیده، اما این افزایش فقط ۹/۲ درصد از هزینه کل خانوار شهری و ۱۶/۴ درصد از هزینه کل خانوار روستایی را در این سال پوشش داده است.^۲

نمودار ۱ تعداد خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی را طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ نشان می‌دهد. افزایش جمعیت تحت پوشش نهادهای حمایتی به واسطه افزایش جمعیت زیر خط فقر و پایین آمدن اثربخشی مستمری مددجویان این نهادها، نشان از آینده‌ای نه‌چندان روشن در حوزه حمایتی دارد.

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



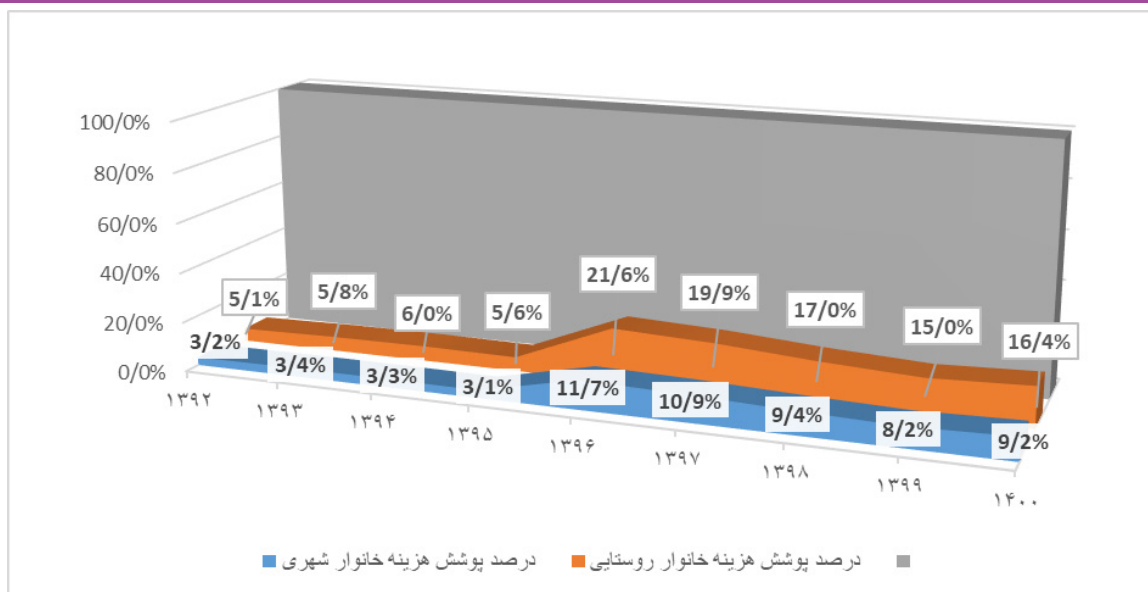
مأخذ: آمار معاونت رفاه اجتماعی، ۱۴۰۰.

۱. گزارش‌نگاهی به سیاست‌های کاهش فقر با تاکید بر برنامه افزایش مستمری نیازمندان، ۱۴۰۰.
۲. اگرچه گروه‌های اصلی هدف نهادهای حمایتی را سه دهک پایین تشکیل می‌دهند، اما برای 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.

را در همان سال جبران کند؛ 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.

عدم کفایت مستمری نهادهای حمایتی نسبت به پوشش هزینه‌های خانوار به نحوی است که رشد ۳۳۸ درصد مستمری پرداختی به مددجویان در سال ۱۳۹۶، باز هم نتوانسته حتی نیمی از هزینه خوراکی خانوار شهری

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



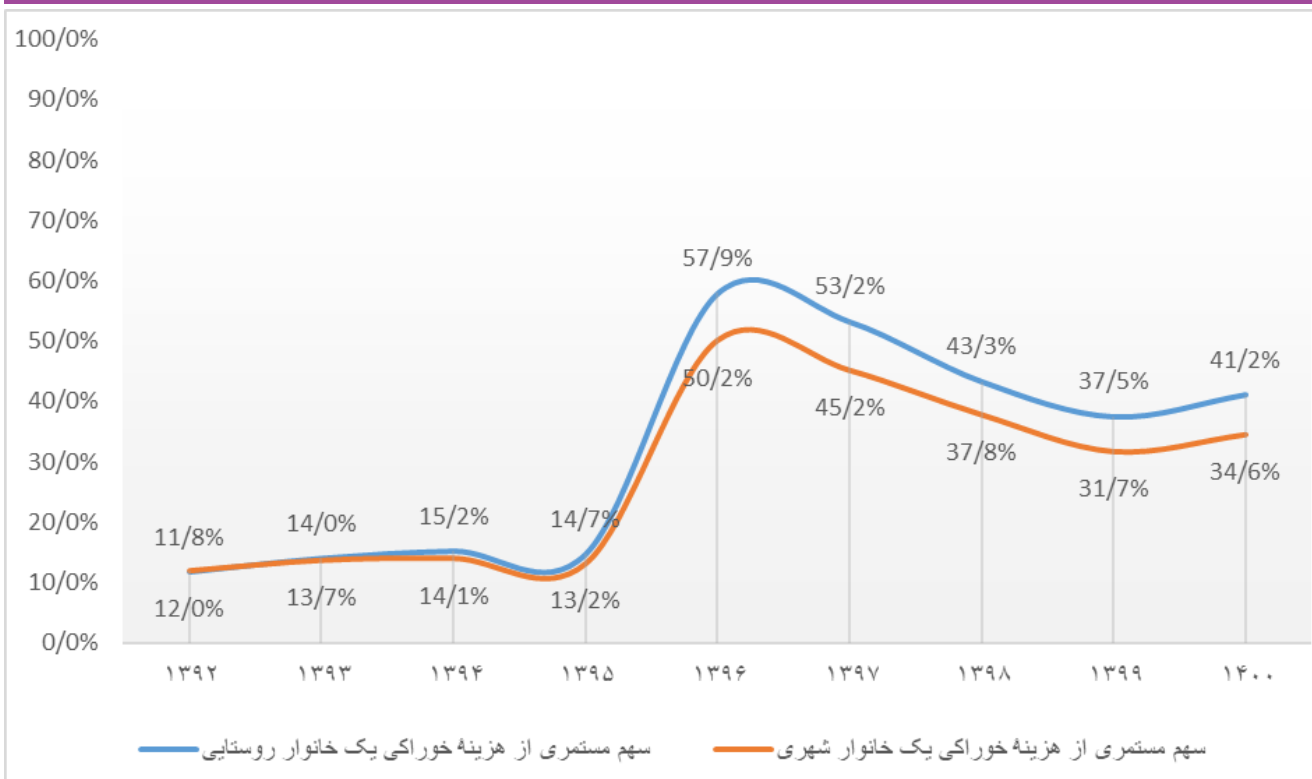
مأخذ: محاسبه نگارندگان براساس سالنامه آماری مرکز آمار و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

از ۱۴,۷ درصد در سال ۱۳۹۵، به حدود ۵۸ درصد در سال ۱۳۹۶ برسد، اما همان‌طور که گفته شد این سهم در سال‌های بعد اتریخشی خود را از دست داد و در فرایندی کاهشی در سال ۱۴۰۰ به سهم ۴۱ درصد از پوشش هزینه خوراک خانوار روستایی رسید. در واقع در مسابقه بین نرخ تورم و افزایش مستمری سالیانه، در وضعیت معیشت مستمری‌بگیران این دو نهاد، نرخ تورم بوده که با فاصله زیاد همواره برنده رقابت بوده است. در خانوار شهری نیز وضعیت به همین منوال است به صورتی 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 به واسطه مستمری نهادهای حمایتی به ۳۴,۶ درصد تنزل یافته است.

همان‌گونه که در نمودار ۳ مشاهده می‌شود منطقه خاکستری نشان‌دهنده دشواری تأمین هزینه‌ها 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 ۱۶ درصد از کل هزینه خانوار روستایی و ۴۱,۲ درصد از هزینه خوراکی آنها را پوشش داده است. در مورد خانوار شهری، مستمری مذکور ۹,۲ درصد از کل هزینه خانوار و ۳۴,۶ درصد از هزینه خوراکی را پوشش می‌دهد. به طور کلی افزایش گاه‌به‌گاه مستمری نهادهای حمایتی، اگرچه به جبران بخشی از هزینه‌های مددجویان کمک کرده، اما با توجه به تورم سالیانه، به مرور اثرگذاری خود را به نحو 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



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



حال رقم خوردن است که ضرورت توجه به لایه حمایتی بیش از هر زمان دیگری احساس می‌شود. نتایج گزارش‌ها حاکی از آن است که در سال ۱۴۰۰، بیش از ۳۰٪ جمعیت کشور زیر خط فقر قرار داشته و شکاف فقر (فاصله فقرا تا خط فقر) به بیشترین مقدار خود رسیده است. در دهه ۹۰ نیز ۱۱ میلیون به جمعیت زیر خط فقر اضافه شده است و بار صد تورم سال ۱۴۰۱ و ماه‌های ابتدایی سال ۱۴۰۲، احتمال می‌رود که بر جمعیت زیر خط فقر افزوده شده باشد. اما با وجود این، به نظر می‌رسد که دولت در برنامه هفتم توسعه، عزمی برای حمایت از دهک‌های پایین درآمدی ندارد. بنابراین یکی از ضروری‌ترین نیازهای نظام اجتماعی کشور در وضعیت کنونی تقویت لایه حمایت اجتماعی برای تأمین نیازهای اولیه اقشار آسیب‌دیده از شرایط اقتصادی سالیان اخیر است.

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 براساس 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 بار 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، به نحوی که در سال‌های اخیر حدود ۲۵/۵ تا ۲۶/۲۶ میلیون نفر زیر خط فقر قرار داشته‌اند. نادیده گرفتن حوزه حمایتی در لایحه برنامه هفتم توسعه به گونه‌ای در

ارزیابی لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه حمایتی

مبتنی بر آزمون وسع، نسبت به ارائه ارقام ضروری در قالب بسته‌های معیشتی به خانوارهای کم‌درآمد به صورت یارانه نقدی یا کالا برگ الکترونیکی اقدام کند.
۳ بند «پ» ماده (۸۰): در این حکم وزارت کشور مکلف شده با همکاری معاونت زنان و خانواده رئیس‌جمهور و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، طرح جامع

در لایحه برنامه هفتم، اقدامات ایجابی دولت در حوزه حمایتی تنها محدود به سه حکم مشخص شده است:
۱ بند «ب» ماده (۳۱): در این حکم به برقراری مالیات با نرخ صفر برای خانوارهای پایین‌تر از خط فقر اشاره شده است.
۲ بند «پ» ماده (۳۱): طبق این حکم وزارت رفاه موظف شده

می‌رسند اما هیچ‌کدام از آنها به توانمندسازی و برون‌رفت فقرا از چرخه فقر که گرفتار آن شده‌اند، نخواهد انجامید. گفتنی است که با توجه به کاهش فاصله غیرفقرا تا خط فقر در دهه ۹۰، تکانه‌های اقتصادی تأثیر قابل توجهی بر وضعیت دهک‌های میانی خواهند گذاشت؛ بنابراین ضروری است تا دولت در اتخاذ سیاست‌های فقرزدا، فعالانه‌تر عمل کرده و فعالیت‌های خود را به شناسایی و وسع‌سنجی از این افراد محدود نکند. به عبارت دیگر انتظار می‌رود برای جلوگیری از سقوط دهک‌های میانی به وضعیت زیر خط فقر سیاست‌های حمایتی مورد نیاز از جنس تضمین سطح پایه خدمات که در بند پنجم سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی نیز به آن اشاره شده است، اتخاذ شود و به منظور پیشگیری از افزایش نرخ فقر به وضعیت اقشار میانی نیز توجه ویژه شود.

لایحه برنامه هفتم توسعه برخلاف برنامه توسعه پیشین به وضعیت هیچ‌یک از گروه‌های در معرض آسیب نظیر جامعه معلولین کشور، مددجویان کمیته امام و بهزیستی، جمعیت پشت‌نوبتی نهادهای حمایتی، سالمندان، کودکان کار، بیماران مزمن توجهی نکرده است و به نظر می‌رسد که دولت برنامه مشخصی برای حمایت و ارائه خدمات اجتماعی به این گروه‌های آسیب‌پذیر ندارد.

توانمندسازی زنان سرپرست خانوار را ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ برنامه، تهیه کرده و به تصویب شورای اجتماعی کشور برساند.

لایحه برنامه هفتم توسعه را می‌توان یکی از غیراجتماعی‌ترین اسناد ملی سال‌های اخیر دانست. رفاه‌زدایی، کلیدی‌ترین محوری است که در رابطه با موضع برنامه هفتم نسبت به حوزه اجتماعی می‌توان از آن یاد کرد. لایحه برنامه هفتم توسعه به قدری غیراجتماعی نگاشته شده که حکمی که در جهت آزادسازی یارانه‌ها (بند «الف» ماده (۳۱)) تدوین شده است را ذیل فصل تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد تلقی کرده است. آزادسازی یارانه حامل‌های انرژی یکی از چالش‌برانگیزترین سیاست‌های سال‌های اخیر در کشور بوده است؛ تصمیم‌گیری درباره این قبیل سیاست‌ها، مستلزم ارزیابی‌های مختلف بوده که به نظر نمی‌رسد در روند تصویب برنامه هفتم توسعه، ظرفیت تحقق چنین امری وجود داشته باشد.

دولت در لایحه برنامه هفتم فاقد رویکرد فعالانه‌ای جهت حمایت از فقرا بوده و صرفاً وظایف خود را به تشکیل پرونده الکترونیک حمایتی (بند «ت» ماده (۳۱)) یا شناسایی خانوارهای دهک‌های پایین (بند «ث» ماده (۳۱)) محدود کرده است. اگرچه اقدام‌های مذکور ضروری به نظر

جدول ۲. مقایسه برنامه ششم و هفتم توسعه در حوزه حمایتی

حوزه‌های حمایتی / تعداد احکام	مسکن محرومین	بهداشت و سلامت محرومین	خدمات اجتماعی به گروه‌های آسیب‌پذیر	مساعدت آموزشی مددجویان	مستمری مددجویان	توانمندسازی	نیازمندیابی فعال ^۱	احکام کلی
قانون برنامه ششم	۴	۲	۶	۱	۱	۱	۲	۲
لایحه برنامه هفتم	۰	۰	۱	۰	۰	۱	۳	۲

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

منابع مالی مختلف، مسکن مددجویان، وضعیت سلامت گروه‌های خاص و ارائه خدمات حمایتی، هیچ‌کدام مورد توجه قرار گرفته نشده است. بنابراین مرکز پژوهش‌های مجلس خلأهای لایحه برنامه هفتم توسعه را در قالب سه بخش دسته‌بندی کرده است.

الف) احکام حمایتی جاری که پس از پایان برنامه ششم متوقف خواهد شد: بندهای تأثیرگذار از قانون برنامه ششم توسعه کشور که در ارزیابی‌های صورت گرفته وضعیت اجرای مطلوبی نداشته است،

به نظر می‌رسد احکام حمایتی موجود در برنامه هفتم از منظر کمی و کیفی نسبت به برنامه پیشین دچار تحول اساسی شده است. تعداد احکام از ۱۹ حکم به ۷ حکم تقلیل پیدا کرده است. احکام باقی‌مانده در حوزه حمایتی نیز عموماً به بحث انتظام‌بخشی و جمع‌آوری اطلاعات محدود شده اما احکام مربوط به گروه‌های هدف مهمی نظیر معلولان، سالمندان، بیماران مزمن، کودکان کار حذف شده است. احکام معافیت‌های مددجویان نهادهای حمایتی و تأمین مالی این نهادها از

۱. راه‌اندازی پنجره واحد خدمات، پایگاه رفاه ایرانیان و موارد مشابهی که در راستای انتظام‌بخشی به حوزه تأمین اجتماعی است.



هدف آسیب‌دیده است. به نظر می‌رسد توقف خدمات موجود برای این گروه‌های هدف سبب نارضایتی‌های اجتماعی در میان آن‌ها خواهد شد. این بندها در قالب جدول زیر قابل مشاهده است.

اما همچنان تداوم این سیاست‌ها برای گروه‌های هدف ضروری است، در لایحه برنامه هفتم نادیده انگاشته شده است. پایان برنامه ششم توسعه برابر با پایان ارائه این خدمات حمایتی جاری برای گروه‌های

جدول ۳. احکام حمایتی برنامه ششم توسعه کشور

ردیف	متن حکم برنامه ششم توسعه کشور
۱	دولت موظف است در طول اجرای قانون برنامه علاوه بر پرداخت یارانه فعلی، هر سال حداقل مستمری خانوارهای مددجویان تحت حمایت کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی را متناسب با سطح محرومیت بر مبنای متوسط بیست درصد (۲۰٪) حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار، در چارچوب بودجه سنواتی و از محل درآمد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با حذف خانوارهای پردرآمد و درج ردیف مستقل در جدول موضوع ماده (۳۹) این قانون، از طریق دستگاه‌های مذکور پرداخت نماید.
۲	افراد تحت پوشش کمیته امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی و خیرین مسکن‌ساز برای هر کدام از افراد تحت پوشش نهادها و سازمان‌های حمایتی از پرداخت هزینه‌های صدور پروانه ساختمانی، عوارض شهرداری و دهیاری و هزینه‌های انشعاب آب، فاضلاب، برق و گاز برای واحدهای مسکونی اختصاص یافته به آنان بر اساس الگوی مصرف، فقط برای یکبار معاف هستند.
۳	شهریه دانشجویان داخل کشور تحت پوشش کمیته امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی از محل اعتبارات برنامه مستقل توسط سازمان تأمین می‌شود.
۴	سازمان‌های مناطق آزاد مکلف هستند به منظور زدودن فقر از چهره مناطق آزاد تجاری یک‌درصد (۱٪) از محل وصول عوارض ورود کالا و خدمات این مناطق را پس از واریز به خزانه کل کشور طبق بودجه سنواتی از طریق کمیته امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی برای اشتغال محرومان و نیازمندان بومی این مناطق اختصاص دهند.
۵	«تدوین نظام جامع رصد آسیب‌های اجتماعی و معلولیت‌ها» تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه طبق قوانین مربوطه و تصویب شورای اجتماعی و اجرای آن از ابتدای سال دوم اجرای قانون برنامه
۶	تحت پوشش قرار دادن و تمهید تسهیلات اشتغال برای کلیه مددجویان واجد شرایط پشت‌نوبتی کمیته امداد امام‌خمینی (ره) و سازمان بهزیستی و لحاظ اعتبار مورد نیاز پرداخت مستمری آنان در بودجه‌های سنواتی سالیانه
۷	تداوم اجرای طرح ساماندهی و توان‌بخشی بیماران روانی مزمن با پوشش سالانه ۲۰ درصد جمعیت هدف در پایان اجرای قانون برنامه
۸	تداوم اجرای طرح ساماندهی و توان‌بخشی سالمندان با پوشش حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) جمعیت هدف
۹	ساماندهی کودکان کار: اقدام سازمان بهزیستی و همکاری سایر دستگاه‌ها تا پایان اجرای قانون برنامه به نحوی که جمعیت کودکان کار حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) کاهش یابد.
۱۰	سازمان بهزیستی مکلف است در راستای کنترل و کاهش نرخ طلاق به میزان بیست درصد (۲۰٪) سال پایه در طول اجرای قانون برنامه زمینه‌سازی لازم را از طریق مراکز فوریت‌های اجتماعی و مددکاری و مراکز مشاوره و خدمات روان‌شناختی به عمل آورد تا جهت پیشگیری از اختلاف و بحران‌های خانوادگی و پیشگیری از وقوع طلاق و با کمک نهادهای مردمی، خدمات خود را گسترش دهد

۱. در اروپا تحت عنوان Social Housing و در ایالات متحده Public Housing شناخته می‌شود.

2. Housing Allowance.

۳. به راهکارهای مظلومانه خانواده‌ها از جمله فروش لوازم منزل و زندگی کردن طولانی مدت زوجها با بستگان و نزدیکان اشاره نکرده‌ایم. ناگفته نماند که ممکن است رنج و تعب چنین وضعیتی فراتر از تاب‌آوری خانواده‌ها بوده و منجر به آن شود که برخی از آنها در مسیر ناهموار «خانه‌دار شدن» از هم بپاشند؛ باید در نظر داشت که برخی از متقاضیان مسکن مهر پس از ۱۲ سال هنوز مسکن ملکی خود را دریافت نکرده‌اند.

دهک‌های پایین درآمدی کند. ارائه خدمات فراگیر تخصصی و جامع، به‌هنگام و رایگان برای افراد محروم جامع که در سراسر کشور توان بهره‌مندی از سایر مراکز توان‌بخشی را ندارند، در راستای ارائه خدمات عادلانه که در بند «۵» سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه به آن اشاره شده است، گامی مهم تلقی می‌شود.

- تأمین منابع پایدار نهادهای حمایتی:

به‌دلیل اینکه بخش عمده‌ای از هزینه‌های سازمان بهزیستی کشور در ارائه خدمات به معلولان به شکل سالیانه حاصل از تصادفات جاده‌ای است، ضروری است که بخشی از این هزینه‌ها از محل صندوق اعتبار خسارت‌های بدنی تأمین شود. این پیشنهاد موضوع بندهای «ث و ج» ماده قانون بیمه اجباری، خسارت وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ است که به هزینه جامعه معلولین کشور خواهد رسید.

- نظارت بر اجرای قانون حمایت از حقوق معلولین:

ماده (۲) قانون حمایت از حقوق معلولان در راستای مناسب‌سازی، دسترس‌پذیری و تردد و تحرک معلولین است. در این ماده چنین آمده است: «کلیه وزارتهای، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی و انقلابی موظف هستند در طراحی، تولید و احداث ساختمان‌ها و اماکن عمومی و معابر و وسایل خدماتی به‌نحوی عمل کنند که امکان دسترسی و بهره‌مندی از آنها برای افراد دارای معلولیت همچون سایر افراد فراهم شود. در تبصره همین ماده نیز دستگاه‌ها موظف شده‌اند که هزینه مناسب‌سازی را در بودجه سنواتی خود در نظر گیرند. متأسفانه اجرای این ماده در دستگاه‌ها با جدیت کافی دنبال نشده است، بنابراین لازم است که در قالب برنامه‌های توسعه به شکل تدریجی (سالیانه ۲۰ درصد) برای اجرای این برنامه اقدام شود.

ماده «۷» قانون حمایت از حقوق معلولان نیز به موضوع پرداخت حق پرستاری یا مددکاری به سرپرست، همسر یا قیم افراد دارای معلولیت شدید و خیلی شدید نیازمند و افراد دچار معلولیت‌های چندگانه نیازمند که در خانواده نگهداری می‌شوند، پرداخته است. گفتنی است که طبق آمار سازمان بهزیستی کشور تعداد کل معلولان شدید و خیلی شدید تحت پوشش سازمان حدود ۶۴۸,۴۲۵ نفر است. پوشش سازمان بهزیستی از این افراد محدود به ۷۹۰۰۰ نفر یعنی حدود ۱۲ درصد جمعیت معلولان شدید و خیلی شدید است. از این میان ۲۶۶,۹۴۵ نفر نیز جزء دهک ۱ تا ۳ درآمدی کشور محسوب می‌شوند. با توجه به اینکه اجرای ماده (۷) از سال ۱۳۹۸ به صورت بسیار محدود انجام گرفته است، نیاز به پیشنهاد راهبردی مناسب برای اجرای مؤثر این ماده وجود دارد. نظارت بر اجرای ماده مذکور به عهده «کمیته هماهنگی و نظارت بر اجرای قانون حمایت از حقوق معلولان است که به‌عنوان زیرمجموعه شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی تشکیل جلسه خواهد داد.

ب) اصلاح بند مسکن محرومین در برنامه هفتم توسعه: مسکن محرومین در برنامه ششم توسعه دارای دو حکم اساسی است. جزء «۲»، تبصره «ب»، ماده (۵۹) در خصوص مسکن افراد واجد شرایط با کمک بهزیستی و کمیته امداد و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی. حکم دو مربوط به جزئی «۱» بند «چ»، ماده (۸۰) است که چنین آمده: «به‌منظور تأمین نیاز اقشار آسیب‌پذیر و گروه‌های هدف سازمان‌های حمایتی به مسکن و رفع فقر سکونتی حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به تدوین طی مراحل قانونی و در چارچوب بودجه سنواتی و اجرای برنامه تأمین مسکن اجتماعی و حمایتی اقدام کند.» متأسفانه لایحه برنامه هفتم نسبت به تأمین مسکن مددجویان نهادهای حمایتی در این لایحه بی‌اعتنا است و خدمت مسکن این گروه هدف را مسکوت نهاده است. پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها اصلاح تبصره «پ» ماده (۵۰) با اولویت افراد تحت پوشش کمیته امداد و سازمان بهزیستی است. صورت اصلاح شده این تبصره چنین است: وزارت راه و شهرسازی مجاز است از طریق توافق با مالکین اراضی غیردولتی فاقد کاربری مسکونی با رعایت ماده (۸) قانون جهش تولید مسکن نسبت به تأمین زمین برای اجرای طرح‌های حمایتی ساخت مسکن و یا احداث شهرک‌های مسکونی توسط بخش خصوصی با رعایت ضوابط وزارت راه و شهرسازی اعم از رعایت سرانه‌های شهری و تأمین خدمات زیربنایی و روبنایی مورد نیاز با اولویت افراد تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی (کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور) اقدام کند.

ج) خلأهای مهم لایحه حمایتی در لایحه برنامه هفتم: به‌دلیل وجود وضعیت اقتصادی نابسامان در سال‌های اخیر و تأثیر این شرایط بر زیست اقشار محروم جامعه نیاز به ارائه برنامه‌های جدید برای پاسخ به نیازهای این گروه‌ها ضروری است. بنابراین با تشکیل جلسات کارشناسی با حضور نهادهای ذی‌ربط و هم‌اندیشی با گروه‌های هدف، این خلأهای شناسایی شده است و به‌صورت دسته‌بندی شده به برخی از آنها اشاره خواهد شد.

- اختصاص سهام عدالت به افراد تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی:

طبق ماده «۲» قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، واگذاری سهام عدالت از محل باقی‌مانده سهام متعلق به دولت یا شرکت‌های دولتی در بنگاه‌های قابل واگذاری برای دولت تکلیف شده است. واگذاری سهام عدالت برای افراد تحت پوشش کمیته امداد و سازمان بهزیستی در چند مقطع زمانی از سوی دولت نیز مطرح شده است. اما متأسفانه بخش قابل توجهی از این مددجویان مشمول واگذاری سهام عدالت نشدند.

- تأسیس مراکز جامع توان‌بخشی دولتی:

مراکز توان‌بخشی فعال تحت نظارت سازمان بهزیستی کشور مشغول به فعالیت هستند. اما ضروری است که دولت با اولویت مناطق محروم و حاشیه کلان‌شهرها اقدام به تأسیس مراکز توان‌بخشی دولتی برای



منابع و مأخذ



۱. سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، ۱۴۰۱.
۲. سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، ۱۴۰۲.
۳. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳.
۴. نگاهی به سیاست‌های کاهش فقر با تأکید بر برنامه افزایش مستمری نیازمندان، ۱۴۰۰، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
۵. پایش فقر در سال ۱۳۹۹، ۱۴۰۰، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
۶. قانون برنامه ششم توسعه کشور، ۱۳۹۶.
۷. لایحه برنامه هفتم توسعه کشور، ۱۴۰۲.



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