



ارزیابی یارانه‌های نقدی و کالایی در بودجه سنواتی

۱۴۲

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

۱۴۰۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



ارزیابی یارانه‌های نقدی و کالایی در بودجه سنواتی

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

۱۴۰۴



مؤسسه راهبردهای
بازنشستگی صبا

ارزیابی یارانه‌های نقدی و کالایی در بودجه سنواتی

ترجمه و تدوین

شهاب‌الدین فولادی مقدم

مدیر پژوهش

حسین رجب‌پور

ناظر پژوهش

فرشاد مؤمنی

گرافیک و صفحه‌آرایی

امید طاهری

چاپ و صحافی: هفت مهر

تیراژ: ۱۰۰۰

نوبت چاپ: اول - ۱۴۰۴

نشانی مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا: تهران، خیابان سید جمال‌الدین اسدآبادی (یوسف آباد)،

روبروی خیابان پنجاه و هشتم، پلاک ۴۴۳

تلفن نشر: ۰۲۱-۸۸۰۶۵۰۱۴

وبسایت: www.saba-psi.ir



کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر برای
مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا محفوظ است

فهرست مطالب

۱۱.....	مقدمه
۱۲.....	تصویری از وضعیت رفاهی در کشور.....
۱۶.....	ساختار نهادی و بخش بندی بودجه.....
۲۱.....	تکالیف دولت در برنامه هفتم.....
۲۲.....	کلیات بودجه.....
۲۶.....	اعتبارات بودجه ای حمایتی.....
۲۸.....	مسیر مالی کالا برگ.....
۲۹.....	نهادهای حمایتی.....
۳۰.....	کمیته امداد امام خمینی (ره).....
۳۱.....	سازمان بهزیستی.....
۳۲.....	سناریوهای یارانه ای.....
۳۶.....	آیا اولویت بندی اهمیت دارد؟.....
۳۹.....	جمع بندی.....

خلاصه مدیریتی

بیان مسئله

در سال‌های اخیر، نظام حمایت اجتماعی و بودجه‌های مرتبط با یارانه‌ها در ایران با چالش‌های فزاینده‌ای مواجه شده است. هدف اولیه از ایجاد بودجه‌های حمایتی و پرداخت یارانه‌ها، کاهش فقر، افزایش رفاه عمومی، و تأمین حداقل معیشت برای اقشار کم‌درآمد بود. اما روندهای آماری موجود نشان می‌دهد که با وجود افزایش قابل توجه در حجم بودجه حمایتی، شاخص‌های رفاه عمومی و وضعیت فقر در کشور بهبود نیافته و حتی در برخی موارد وخیم‌تر شده است. از سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۲ نرخ فقر در ایران رشد چشمگیری داشته است. در حالی که در سال‌های قبل از ۱۳۹۷ نرخ فقر در سطحی تقریباً ثابت مانده بود، جهش نرخ فقر در نیمه دوم دهه ۹۰ باعث افزایش جامعه هدف سیاست‌های حمایتی شده و فشار بودجه‌ای سیاست‌های حمایتی افزایش یافته است. از طرفی دیگر جهش نرخ فقر از نیمه دوم دهه ۹۰ نشان می‌دهد که سیاست‌های حمایتی موجود از کارایی لازم برای کنترل فقر برخوردار نبوده‌اند و بخش قابل توجهی از منابع حمایتی نتوانسته به اقشار هدف اصابت کند. افزون بر افزایش نرخ فقر، وضعیت غیر فقرا نیز نگران‌کننده است. فاصله میان درآمد خانوارهای غیر فقیر و خط فقر در حال کاهش است و درآمد متوسط این خانوارها تنها ۱.۵ برابر خط فقر برآورد می‌شود. این روند به معنای شکنندگی گسترده در طبقات متوسط و افزایش آسیب‌پذیری اجتماعی است. به موازات این وضعیت، شاخص‌های تغذیه نیز نزولی شده‌اند. میانگین و میانه مصرف کالری سرانه روزانه کاهش یافته و بیش از نیمی از جمعیت کشور در سال ۱۴۰۲ کمتر از ۲۱۰۰ کالری در روز مصرف می‌کنند. این داده‌ها بیانگر کاهش رفاه واقعی و ضعف کارآمدی سیاست‌های یارانه‌ای در حفظ سطح استاندارد زندگی است.

با وجود گستردگی شبکه‌های حمایتی رسمی مانند نظام حمایت یارانه مستقیم شامل یارانه نقدی که یک یارانه فراگیر است، یارانه کالابری که برای هفت دهک اجرا می‌شود و مستمری نهادهای حمایتی که کمتر از نیمی از خانوارهای فقیر مطلق تحت پوشش این نهادها قرار دارند. علاوه بر این موارد یارانه‌های غیر مستقیم برای نان و دارو نیز از منابع هدفمندی یارانه‌ها پرداخت می‌شود. این موارد در کنار شرایط معیشتی نشان از پایین بودن سطح کارایی سیاست‌های حمایتی و الزام به منابع جدید برای حمایت‌های هدفمند در نظام رفاهی وجود دارد. در مجموع، مسأله اصلی این است که بودجه حمایت‌های مستقیم موجود علی‌رغم حجم بالا، کارآمدی و اثربخشی لازم را در کاهش فقر و بهبود رفاه اجتماعی ندارد و لازم است در ساختار هدف‌گذاری، نحوه تخصیص و تأمین مالی آن بازنگری اساسی صورت گیرد.

تحلیل و یافته‌های کلیدی پژوهش

● تحلیل بودجه‌های سنواتی نشان می‌دهد که نسبت بودجه حمایتی به بودجه عمومی کشور در سال‌های اخیر نوسانی و در مجموع کاهشی بوده است. اگرچه در سال ۱۴۰۱ با افزایش یارانه نقدی و در سال ۱۴۰۲ با اجرای طرح کالابریگ الکترونیکی این نسبت رشد موقت داشته، اما در مقایسه با رشد کلی بودجه عمومی، سهم حمایت‌های اجتماعی روند نزولی را طی کرده است.

● در ترکیب اعتبارات حمایتی نیز مشاهده می‌شود که بخش عمده منابع به یارانه‌های نقدی و یارانه نان اختصاص یافته است، در حالی که سایر برنامه‌های حمایتی نظیر کمک به تغذیه کودکان، مستمری نهادهای حمایتی و یارانه دارو سهم بسیار کمتری دارند. این تمرکز منابع بر یارانه‌های نقدی موجب کاهش انعطاف سیاستی و کارایی اجتماعی شده است، زیرا پرداخت‌های نقدی به دلیل تورم بالا به سرعت ارزش خود را از دست می‌دهند و توان واقعی آنها برای تأمین حداقل معیشت کاهش می‌یابد.

● در بررسی ساختار نهادی، مشخص شد که دهک‌بندی وزارت رفاه مبنای اصلی شناسایی جامعه هدف است. اما ضعف اطلاعاتی و ناهماهنگی پایگاه داده‌ها، باعث شده بسیاری از خانوارهای نیازمند در شناسایی دقیق دهک‌ها جا بمانند یا خانوارهای غیر نیازمند از مزایا برخوردار شوند. این مشکل ریشه‌ای در مبنای اطلاعاتی سیاست‌گذاری رفاهی کشور دارد.

● از منظر هزینه‌ای، اجرای طرح کالابریگ الکترونیکی (تا تابستان ۱۴۰۳) حدود ۱۱۷ همت هزینه در برداشته است که بخش عمده آن نیز خارج از بودجه رسمی تأمین شده است. این نکته حاکی از ضعف در انضباط مالی و نبود شفافیت در نحوه تخصیص منابع کالابریگ و فقدان منابع پایدار برای این سیاست است.

● همچنین اعتبارات نهادهای حمایتی از دو محل منابع عمومی و منابع هدفمندسازی یارانه‌ها تأمین می‌شود، اما مجموع این منابع در مقایسه با حجم فقر و تعداد خانوارهای نیازمند بسیار محدود است. بنابراین، حتی در صورت عملکرد مطلوب نهادها، توان پوشش کامل جامعه هدف وجود ندارد.

● در ارزیابی سناریوهای پیشنهادی برای بودجه ۱۴۰۵، سه محور اصلی بررسی شده است:

۱- **یارانه نقدی:** حذف یارانه سه دهک بالای درآمدی (در صورت حذف کامل این سه دهک) می‌تواند حدود ۶۸ همت منابع آزاد کند.

۲- **کالابریگ الکترونیکی:** در این گزارش برای طرح کالابریگ چهار سناریو برای دو جامعه هدف مختلف با تمرکز بر دهک‌های پایین درآمدی طراحی شده است. در حالت مطلوب پرداخت کالابریگ برای ۴ دهک درآمدی و ۱۲ ماهه سال حدود ۱۸۷ هزار میلیارد تومان اعتبار بودجه‌ای نیاز دارد.

۳- **افزایش مستمری نهادهای حمایتی:** در چهار سناریو با افزایش ۲۵ تا ۴۰ درصدی حداقل دستمزد، آثار متفاوتی بر سطح رفاه و بار مالی بودجه بررسی شده است. اما در سناریوی میانه یعنی

افزایش ۳۵ درصدی حداقل دستمزد مجموع اعتبار مورد نیاز نهادهای حمایتی حدود ۱۳۱ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود.

نتایج تحلیل سناریوها نشان می‌دهد که افزایش هدفمند مستمری‌ها در مقایسه با پرداخت‌های نقدی گسترده، کارایی بالاتری در کاهش فقر دارد، به شرط آنکه جامعه هدف به‌درستی تعیین و منابع مالی پایدار برای آن تعریف شود.

پیشنهادات و راهکارهای سیاستی

بر اساس تحلیل داده‌ها و وضعیت موجود، مجموعه‌ای از پیشنهادات سیاستی به منظور اصلاح نظام حمایت اجتماعی و افزایش اثربخشی بودجه حمایتی ارائه شده است:

بازتعریف جامعه هدف: جامعه هدف باید از «فقیران مطلق» به سمت «فقیران شدید» تغییر یابد. در شرایط محدودیت منابع، تمرکز بر گروه‌های با شدت فقر بالاتر موجب افزایش کارایی و اثرگذاری حمایت‌ها می‌شود. انتخاب اهداف واقع‌بینانه‌تر از لحاظ جمعیت و سطح فقر، به تخصیص بهتر منابع و افزایش عدالت اجتماعی منجر خواهد شد.

اصلاح مبنای اطلاعاتی سیاست‌گذاری: پایگاه اطلاعات ایرانیان که در حال حاضر مبنای اصلی دهک‌بندی است، نیازمند بازنگری اساسی است. باید از تلفیق داده‌های چندمنبعی (مالیاتی، بانکی، بیمه‌ای، ملکی و مصرفی) برای شناسایی دقیق‌تر خانوارها استفاده شود. بهره‌گیری از فناوری‌های نوین داده‌کاوی و تحلیل هوشمند، می‌تواند خطاهای دهک‌بندی را کاهش دهد.

تأمین مالی پایدار برای حمایت‌های اجتماعی: یکی از مشکلات مزمن نظام حمایتی کشور، وابستگی شدید به منابع غیر پایدار و نوسان‌پذیر است. برای ایجاد پایداری مالی می‌توان مسیر اجرای ماده (۴۵) قانون مالیات بر ارزش افزوده که به تخصیص بخشی از درآمدهای مالیاتی برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر اشاره رادنبال کرد.

بازنگری در ساختار نهادی حمایت اجتماعی: ضرورت دارد که هماهنگی بین نهادهای حمایتی مختلف (کمیته امداد، بهزیستی، بنیاد مستضعفان و سایر نهادها) افزایش یابد. هم‌پوشانی مأموریت‌ها و موازی‌کاری نهادی موجب اتلاف منابع می‌شود. تشکیل یک نهاد فرادست سیاست‌گذار و ناظر برای انسجام بخشی به سیاست‌های حمایتی ضروری است.

جمع‌بندی

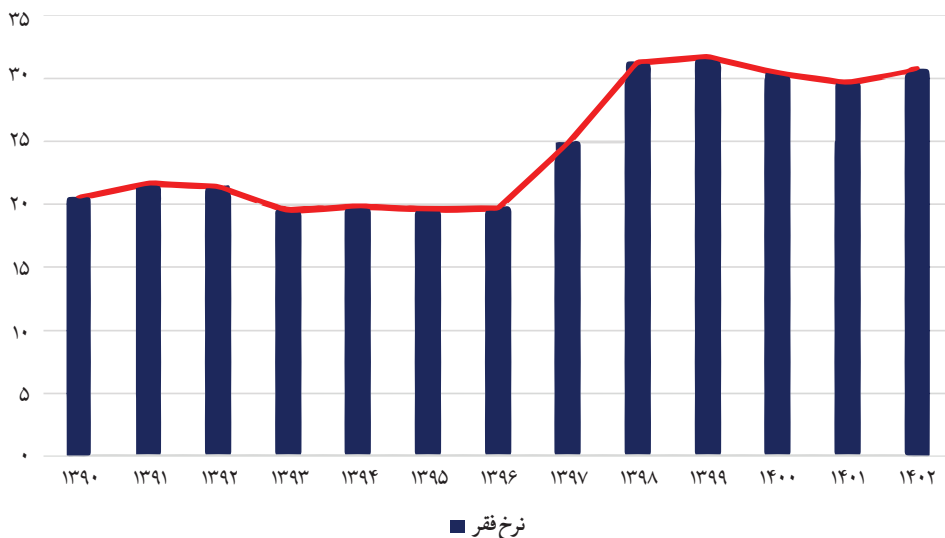
تحلیل داده‌های بودجه‌ای و شاخص‌های رفاه نشان می‌دهد که نظام فعلی حمایت اجتماعی در ایران با ناکارآمدی ساختاری و مالی مواجه است. با وجود صرف منابع سنگین، نرخ فقر افزایش یافته و توان معیشتی خانوارها به شدت کاهش پیدا کرده است. این وضعیت نتیجه چند عامل کلیدی است: تمرکز بیش از حد بر پرداخت‌های نقدی و همگانی، ضعف در شناسایی دقیق جامعه هدف، ناهماهنگی نهادی و فقدان منابع مالی پایدار. برای اصلاح این وضعیت، باید سیاست‌های حمایتی کشور از حالت «پراکنش منابع» به سمت «هدف‌گذاری مؤثر» تغییر یابد. در این چارچوب، تمرکز بر فقیرترین فقرا، اصلاح مبانی اطلاعاتی، ایجاد منابع پایدار از محل مالیات یا اصلاحات انرژی، و بازطراحی ابزارهای حمایت اجتماعی می‌تواند نظام رفاه را کارآمدتر و عادلانه‌تر کند. در نهایت، موفقیت هرگونه اصلاح در نظام حمایت اجتماعی مستلزم وجود اراده سیاسی قوی، شفافیت مالی، و پایبندی به انضباط بودجه‌ای است. تنها در چنین شرایطی می‌توان امیدوار بود که بودجه حمایتی کشور از یک نظام هزینه‌ای صرف، به ابزاری مؤثر برای کاهش فقر، ارتقای رفاه و افزایش تاب‌آوری اجتماعی تبدیل شود.

۱. مقدمه

در سال‌های اخیر، بودجه عمومی کشور بخش قابل توجهی از اعتبارات خود را به حمایت‌های اجتماعی و سیاست‌های مقابله با فقر و نابرابری اختصاص داده است؛ منابعی که با هدف بهبود معیشت اقشار کم‌درآمد طراحی می‌شوند، اما به دلیل تنوع زیاد ابزارها و نبود مرز بندی شفاف، از مسیرهای متعدد به جامعه هدف می‌رسند. مهم‌ترین بخش این منابع در قالب مصارف مرتبط با تبصره هدفمندی یارانه‌ها تجمیع شده است؛ سازوکاری که به‌عنوان اصلی‌ترین ابزار دولت برای توزیع یارانه‌ها عمل می‌کند و محور اصلی سیاست‌های حمایتی به‌شمار می‌رود. طی سه سال گذشته، تمرکز این اعتبارات عمدتاً بر چهار حوزه قرار داشته است: یارانه نقدی خانوارها، مستمری نهادهای حمایتی مانند کمیته امداد و بهزیستی، یارانه نان به‌عنوان کالای اساسی حیاتی، و یارانه دارو برای کاهش هزینه‌های درمانی. دو مورد نخست به شکل مستقیم و از طریق واریز به حساب خانوار یا فرد تحت پوشش پرداخت می‌شود و به دلیل شفافیت و سهولت دسترسی، اثرگذاری فوری تری دارد؛ در مقابل، یارانه نان و دارو به صورت غیر مستقیم و از طریق کاهش قیمت تمام‌شده کالا، به ارتقای قدرت خرید مردم کمک می‌کند. از سال ۱۴۰۱، با اجرای طرح کالابرگ الکترونیکی، لایه تازه‌ای به سبد حمایتی دولت افزوده شد تا بخشی از اثرات رفاهی حذف ارز ترجیحی جبران شود و امنیت غذایی خانوارهای کم‌درآمد تقویت گردد. این طرح که منابع آن ترکیبی از اعتبارات هدفمندی و برخی محل‌های غیر بودجه‌ای است، امکان خرید یازده قلم کالای اساسی را با اعتبار یارانه‌ای فراهم کرده و به‌عنوان گامی مهم در جهت افزایش کارایی و هدفمندی حمایت‌ها شناخته می‌شود. این گزارش با تمرکز بر سه رکن اصلی حمایت‌های نقدی و کالایی - شامل یارانه نقدی ماهانه، مستمری نهادهای حمایتی و طرح کالابرگ الکترونیکی - روند تخصیص اعتبارات در بودجه‌های اخیر را بررسی کرده و اثربخشی این سیاست‌ها را در کاهش فقر و نابرابری ارزیابی می‌کند. در ادامه، با تحلیل نقاط قوت و ضعف ساختار موجود و توجه به چالش‌های اجرایی، پیشنهادهای کارشناسی برای بهبود نظام حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۵ ارائه می‌شود تا مجموعه سیاست‌ها به شکل هدفمندتر، کارآمدتر و شفاف‌تر عمل کرده و نقش مؤثرتری در کاهش فقر مطلق و ارتقای عدالت اجتماعی ایفا کنند.

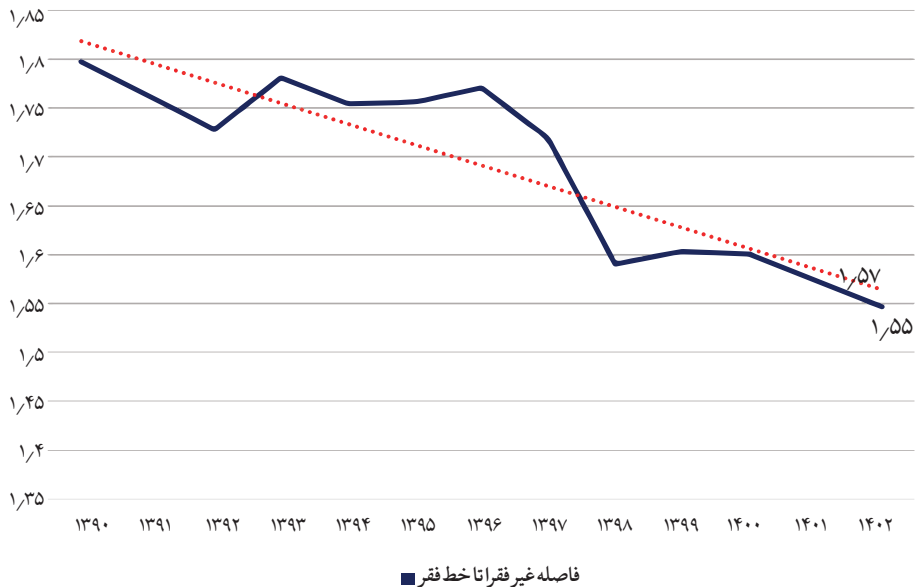
۲. تصویری از وضعیت رفاهی در کشور

برای اینکه بتوانیم رویکرد قوانین بودجه به مسئله کاهش فقر را به درستی ارزیابی کنیم، ابتدا باید تصویری روشن و به‌روز از وضعیت فقر در ایران داشته باشیم. شاخصی که میزان جمعیت نیاز به حمایت و یا همان تعداد فقرا را نشان می‌دهد نرخ فقر نام دارد. نرخ فقر نشان می‌دهد چه درصدی از جمعیت کشور زیر خط فقر زندگی می‌کنند. از ابتدای دهه ۹۰ تا سال ۱۳۹۶ این نرخ تقریباً ثابت و در حدود ۲۰ درصد بود، اما در فاصله یک‌ساله ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۷ به سرعت ۱۰ واحد درصد افزایش یافت و به حدود ۳۰ درصد رسید، یعنی در حدود دو سال از ۱۳۹۶ به ۱۳۹۸ حدود ۱۰ واحد درصد به نرخ فقر اضافه شده که به معنی جمعیتی بیش از ۸ میلیون نفر است. از سال ۱۳۹۸ به بعد، همان‌طور که در نمودار (۱) قابل مشاهده است، نرخ فقر تقریباً در همان سطح ۳۰ درصد قفل شده و با نوسان‌های بسیار جزئی در همین محدوده مانده است. خط قرمز رنگ در نمودار برای سال‌های بعد از سال ۱۳۹۸، دقیقاً همین ماندگاری فقر در سطح ۳۰ درصد را نشان می‌دهد، وضعیتی که طی چهار سال اخیر تغییر معناداری نکرده است. نکته تأمل برانگیز اینجاست که در همین سال‌ها، هر سال بخش قابل توجهی از بودجه عمومی کشور تحت عناوین مختلف (یارانه، معیشت، حمایت‌های اجتماعی و...) صرف مقابله با فقر شده، اما حجم، ترکیب و راهبرد این هزینه‌ها به قدری نبوده که بتواند فقرا را از ناحیه قرمز خارج کند. در نتیجه، سیاست‌های حمایتی موجود در بودجه‌های سنواتی، هر چند هزینه‌بر بوده‌اند، به تنهایی نتوانسته‌اند نرخ فقر را از سطح ماندگار ۳۰ درصد پایین بیاورند. درک دقیق این وضعیت موجود و به‌ویژه قفل شدن فقر در سطح ۳۰ درصد به ما کمک می‌کند تا در ادامه بررسی کنیم که بودجه‌های حمایتی تا چه حد از این واقعیت فاصله گرفته یا به آن نزدیک شده است و آیا فارغ از رشد اقتصادی، نشانه‌ای از تغییر راهبردی در سیاست‌های حمایتی برای خروج از ثبات فقر در آن دیده می‌شود یا خیر.



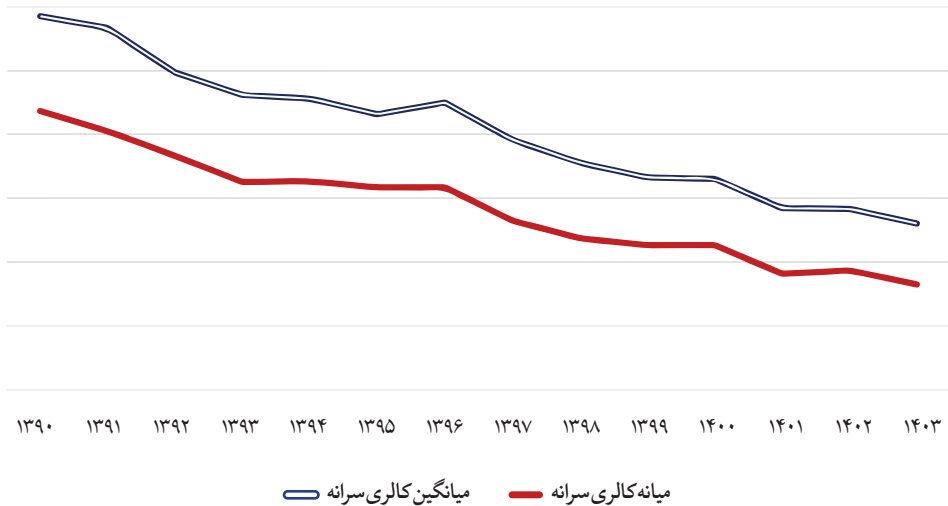
نمودار ۱- نرخ فقر در دهه ۹۰ [۱]

در کنار بررسی وضعیت فقرا، تحلیل فاصله در آمدی غیر فقرا تا خط فقر نیز تصویر مهمی از شرایط رفاهی طبقات متوسط و بالاتر ارائه می‌کند، شاخصی که با الگوی محاسباتی مشابه شکاف فقر تعریف می‌شود، اما به جای تمرکز بر خانوارهای زیر خط فقر، میزان فاصله در آمدی افرادی را می‌سنجد که بالاتر از خط فقر قرار دارند. نتایج حاصل از روند این شاخص که در نمودار شماره (۲) برای غیر فقرا به جز دهک دهم نمایش داده شده نشان می‌دهد که در تمام سال‌های مورد بررسی، این فاصله به طور پیوسته کاهش یافته است. کاهش مداوم این نسبت بیانگر آن است که طبقه متوسط سال به سال به خط فقر نزدیک‌تر شده و بخش قابل توجهی از توان معیشتی خود را از دست داده است. برای نمونه، در سال ۱۳۹۰ متوسط در آمد غیر فقرا حدود ۱.۸ برابر خط فقر بوده، حال آنکه این نسبت در سال ۱۴۰۲ به حدود ۱.۵ برابر کاهش یافته و نشان داده است که حتی خانوارهای غیر فقیر نیز در معرض فشارهای شدید اقتصادی قرار گرفته‌اند. تراکم فزاینده جمعیت در مرز خط فقر و نزدیک شدن تدریجی گروه‌های بیشتری به این آستانه، عملاً احتمال سقوط آن‌ها به جمعیت فقیر را افزایش می‌دهد و زنگ خطر جدی برای ثبات رفاهی جامعه به شمار می‌آید. روند ارائه شده در نمودار شماره (۲) به روشنی نشان می‌دهد که تورم‌های مزمن و بالای سال‌های اخیر چگونه رفاه طبقه متوسط را فرسوده کرده و امنیت معیشتی این گروه را با تهدید جدی مواجه ساخته است. هر چند پس از افت قابل توجه شاخص در سال ۱۳۹۸، شدت کاهش آن در سال‌های بعد تا حدودی ملایم‌تر شد، اما از سال ۱۴۰۱ به بعد بار دیگر این روند با شتاب بیشتری ادامه پیدا کرده و تأکید می‌کند که فشارهای تورمی همچنان بر زندگی غیر فقرا سنگینی می‌کند. این داده نشان از آن دارد که به غیر از افراد زیر خط فقر، غیر فقرا نیز از وضعیت رفاهی مناسبی برخوردار نبوده و با هر شوکی ممکن است جامعه هدف نظام رفاهی کشور گسترده‌تر شود.



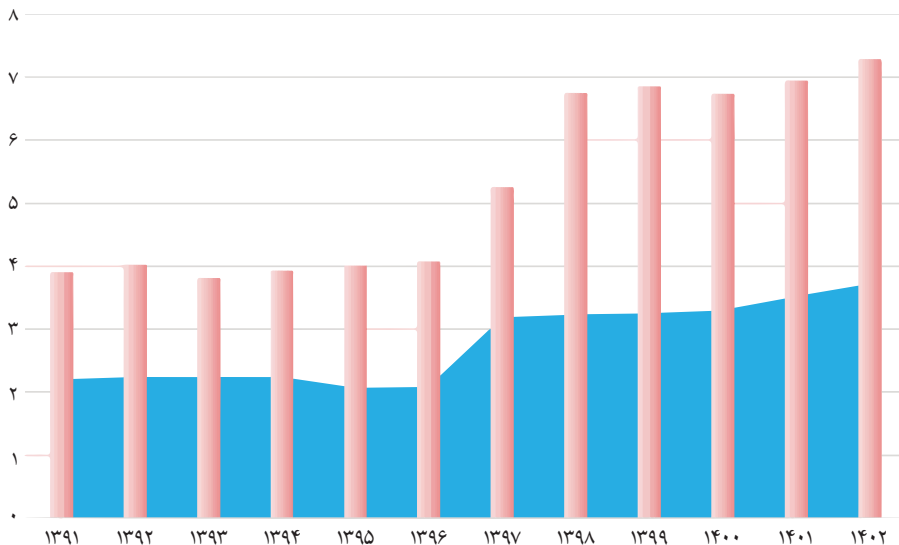
نمودار ۲- فاصله غیر فقرا تا خط فقر [۲]

یکی از روشن‌ترین و در عین حال نگران‌کننده‌ترین نشانه‌های تعمیق فقر در سال‌های اخیر، کاهش مستمر مصرف اقلام غذایی اساسی و به دنبال آن افت تدریجی کالری دریافتی روزانه خانوارهاست. داده‌های طرح هزینه‌درآمد مرکز آمار و نتایج شکل (۳) نشان می‌دهد که هم میانگین و هم میانه مصرف سرانه کالری در یک دهه گذشته روندی نزولی داشته‌اند. این روند نزولی فقط کاهش کالری دریافتی نیست، بلکه هم‌زمان کاهش مصرف پروتئین، ویتامین‌ها، ریز مغذی‌ها و سایر مواد حیاتی را نیز به همراه دارد و زمینه‌ساز شکل‌گیری موج جدیدی از سوء تغذیه پنهان و آشکار شده است، موجی که پیامدهای بلندمدت آن از افزایش بیماری‌های مرتبط با کمبود تغذیه و ضعف سیستم ایمنی گرفته تا کاهش رشد طبیعی کودکان، افت یادگیری در مدارس و کاهش بهره‌وری نیروی کار در سال‌های آینده قابل پیش‌بینی است. هرچند بخشی از کاهش کالری به تغییر ساختار سنی جمعیت و افزایش سهم سالمندان مرتبط می‌شود، اما این عامل به تنهایی نمی‌تواند افت شدید و مداوم مصرف را توضیح دهد. واقعیت آن است که افت قدرت خرید خانوارها چنان عمیق بوده که بسیاری ناچار شده‌اند از مقدار و کیفیت غذای خود بکاهند. در چنین شرایطی، سوء تغذیه دیگر یک مسئله فرعی یا آماری نیست، بلکه بحران خاموش امنیت غذایی و سلامت عمومی است که هم‌اکنون در حال شکل‌گیری است. به همین دلیل، اجرای سیاست‌های حمایتی هدفمند در حوزه تغذیه، مانند کالبرگ الکترونیک یا سبد غذایی حمایتی، نه یک انتخاب بلکه ضرورتی فوری است تا حداقل انرژی و ریز مغذی‌های مورد نیاز میلیون‌ها خانوار تضمین شود؛ چراکه در غیاب چنین مداخلاتی، هزینه‌های انسانی و اقتصادی سوء تغذیه در سال‌های آینده به مراتب سنگین‌تر از هزینه اجرای این سیاست‌ها خواهد بود.



نمودار ۳- میانه و میانگین مصرف کالری سرانه در روز [۵]

نهادهای حمایتی کشور، به‌ویژه کمیته امداد و سازمان بهزیستی، با وجود ارائه خدمات متعدد به جامعه هدف، همچنان بر پرداخت مستمری ماهانه به خانوارهای تحت پوشش تکیه دارند و این خدمت، ستون اصلی مأموریت آن‌ها را تشکیل می‌دهد. مرور داده‌های نمودار شماره (۴) تصویر روشنی از وضعیت پوشش این نهادها ارائه می‌کند: وقتی تعداد خانوارهای تحت حمایت در کنار کل خانوارهای زیر خط فقر قرار می‌گیرد، فاصله‌ای بسیار معنادار و قابل توجه پدیدار می‌شود. این فاصله از آن جهت مهم است که نشان می‌دهد نهادهای حمایتی اساساً مدعی پوشش همه فقرا نیستند و کار ویژه آن‌ها حمایت از گروه‌های به‌ویژه آسیب‌پذیر است، افرادی که به دلیل کهولت سن، معلولیت، بیماری‌های سخت، بی‌سرپرستی یا بیکاری طولانی‌مدت، عملاً توان مشارکت مؤثر در بازار کار را ندارند. به همین دلیل، عدد تقریبی ۵ تا ۶ میلیون خانوار تحت پوشش در سال‌های اخیر، در برابر جمعیت فقیر کشور که بیش از ۲۵ میلیون نفر (حدود ۸ تا ۹ میلیون خانوار) برآورد می‌شود، نشان می‌دهد که عمده فقر موجود در ایران «ساختاری-اقتصادی» است و نه صرفاً فقر ناشی از ناتوانی‌های فردی یا اجتماعی. به بیان بهتر، آنچه فقر را گسترده کرده، شرایط تورمی، رکود مزمن، ضعف رشد اقتصادی و ناتوانی بازار کار در ایجاد درآمد کافی برای خانوارهاست، نه صرفاً ویژگی‌های فردی فقرا، روند تاریخی همین شاخص نیز این واقعیت را تأیید می‌کند. پیش از جهش فقر در سال ۱۳۹۷، نهادهای حمایتی نزدیک به نیمی از خانوارهای فقیر را تحت پوشش داشتند. اما با جهش ناگهانی نرخ فقر و تثبیت آن در حدود ۳۰ درصد، حتی با وجود آنکه تعداد خانوارهای تحت حمایت میان سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۱ سالانه حدود ۶ درصد افزایش یافته، نسبت پوشش از حدود ۵۰ درصد به ۴۵ درصد کاهش پیدا کرده است، به این معنا که هرچه دامنه فقر گسترده‌تر شده، توان نهادهای حمایتی برای مقابله با آن محدودتر شده و عملاً از جبهه فقر عقب مانده‌اند.



تعداد خانوارهای فقیر (رنگ قرمز) / خانوار تحت پوشش نهادهای حمایتی (رنگ آبی)

نمودار ۴- پوشش نهادهای حمایتی در مقایسه با پوشش خانوارهای فقیر [۱]

۳. ساختار نهادی و بخش‌بندی بودجه

پیش از اینکه اعتبارات بودجه‌ای سیاست‌های حمایتی را مورد بررسی قرار دهیم، باید مشخص کنیم که ساختار نهادی نظام رفاهی و مقابله با فقر در ایران چگونه است. برای درک دقیق منظومه نهاد‌های فعال در فقرزدایی ایران، باید آن‌ها را در چارچوب یک «نظام تأمین اجتماعی چندلایه» ببینیم که در کشور ما به‌طور ناقص شکل گرفته است. در این مدل استاندارد جهانی، حمایت‌های اجتماعی در سه لایه اصلی قرار می‌گیرند: لایه مساعدتی (حمایتی) که وظیفه پوشش فقرای مزمن و کسانی را دارد که فعلاً هیچ راهی برای خروج از فقر ندارند (مستمری)، توانمندسازی، خدمات پایه)، لایه بیمه‌ای که با مشارکت خود فرد، ریسک فقیر شدن در آینده (سالمندی)، ازکارافتادگی، بیکاری) را پوشش می‌دهد، و لایه امدادی که برای کسانی است که بر اثر شوک‌های ناگهانی مانند زلزله، سیل یا بحران‌های اقتصادی به‌سرعت به‌زیر خط فقر سقوط کرده‌اند. در رأس این ساختار، «شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی» قرار دارد که به‌لحاظ قانونی وظیفه هماهنگی و انسجام‌بخشی به همه نهادها را بر عهده دارد و وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی دبیر آن است. اما واقعیت موجود با این ایده‌آل فاصله زیادی دارد. شکل (۱) این وضعیت را به‌خوبی نشان می‌دهد: نهادها با سه رنگ متفاوت (زرد برای لایه مساعدتی، آبی برای بیمه‌ای، قرمز برای امدادی) مشخص شده‌اند؛ خطوط ممتد یعنی ارتباط ساختاری مستقیم با شورا، و خطوط منقطع یعنی فقدان چنین ارتباطی. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان متولی اصلی رفاه، قلب این نظام است و وظایف کلیدی مانند شناسایی فقرا، آزمون و تنظیم گری کل حوزه را بر عهده دارد. صندوق‌های بازنشستگی متعدد نیز در لایه بیمه‌ای قرار می‌گیرند و جلوی فقر سالمندی را می‌گیرند. در لایه مساعدتی، تنها سازمان دولتی تمام‌وقت، سازمان بهزیستی است (هرچند بخشی از خدماتش امدادی هم هست). اما چهار نهاد اصلی زرد رنگ که بار سنگین فقرزدایی مزمن را به‌دوش می‌کشند، همگی غیردولتی یا شبه‌دولتی‌اند: کمیته امداد امام خمینی (ره) و بنیاد شهید (که اولی کاملاً فقرزدا و دومی بیشتر ایتارگر محور است)، و دو بنیاد انقلابی مستقل یعنی بنیاد برکت و بنیاد علوی که با بودجه جداگانه و برنامه‌ریزی مستقل فعالیت می‌کنند و هیچ ارتباط ساختاری مستقیمی با شورای عالی رفاه ندارند. در لایه امدادی نیز سازمان مدیریت بحران، سازمان امور اجتماعی کشور و جمعیت هلال احمر فعال‌اند که آن‌ها هم عمدتاً با خطوط منقطع به شورا وصل هستند. علاوه بر این‌ها، سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها (که در نمودار به دلیل قرار گرفتن زیر چتر وزارت رفاه جداگانه نشان داده نشده) بزرگ‌ترین مجرای انتقال منابع حمایتی از بودجه عمومی به مردم است و یارانه‌های نقدی و کالایی را توزیع می‌کند. در نهایت نباید فراموش کرد که بخش قابل توجهی از فقرزدایی واقعی در ایران رانه دولت و نه نهاد‌های انقلابی، بلکه هزاران خیریه مردمی، تشکل‌های غیردولتی و گروه‌های جهادی محلی انجام می‌دهند که در هیچ نمودار رسمی جایی ندارند، اما در عمل مکمل حیاتی همه لایه‌های حمایتی‌اند. نتیجه اینکه، تا زمانی که همه این بازیگران پراکنده تحت یک چتر هماهنگ و منسجم (شورای عالی رفاه) قرار نگیرند و ارتباط ساختاری واقعی میان آن‌ها برقرار نشود، نظام تأمین اجتماعی و فقرزدایی کشور همچنان از پراکندگی، هم‌پوشانی و خلأهای بزرگ رنج خواهد برد.

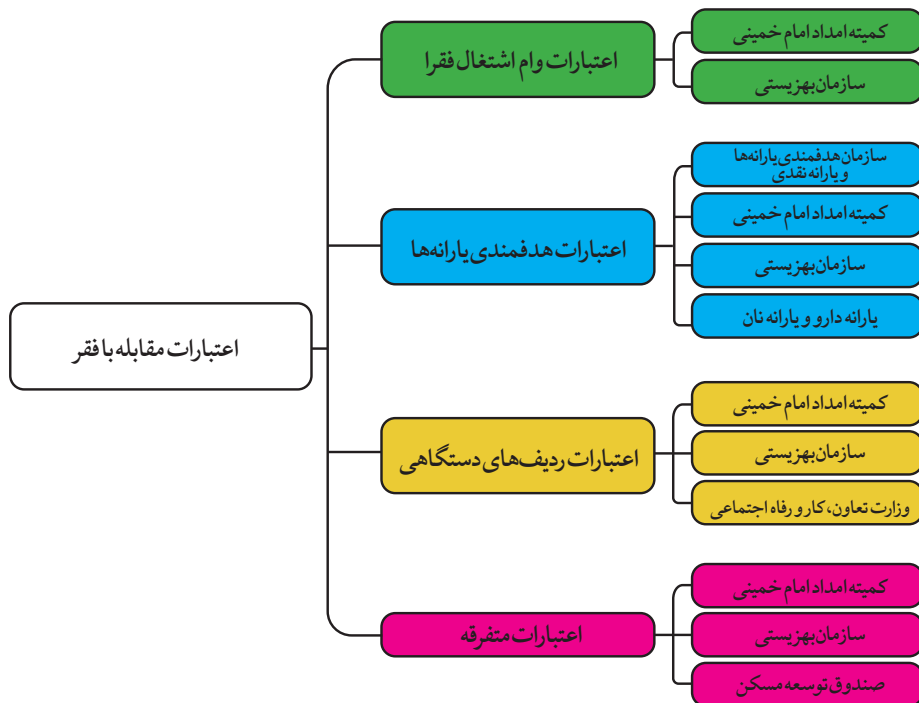
نهادهای فعال در نظام رفاهی کشور ممکن است وابسته به اعتبارات قوانین بودجه باشند یا نباشند. از آنجایی که این گزارش بر قوانین بودجه تمرکز دارد به بررسی اعتبارات بودجه‌ای و نهادهای وابسته به این اعتبارات می‌پردازیم.

اعتبارات بودجه عمومی که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای کاهش فقر هزینه می‌شوند، به‌شدت پراکنده‌اند و به دلیل ضعف در نظام طبقه‌بندی بودجه، تعیین رقم دقیق «خالص بودجه حمایتی» عملاً امکان‌پذیر نیست. با وجود این پراکندگی، می‌توان بخش اصلی و قابل ردیابی این اعتبارات را در چهار گروه خلاصه کرد، همان‌گونه که شکل شماره (۲) نیز به‌صورت شماتیک آن را نشان می‌دهد. نخست، اعتبارات سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌هاست که با رنگ آبی مشخص شده و بزرگ‌ترین منبع پرداخت یارانه‌های نقدی و کالایی کالابریگ الکترونیکی به شمار می‌آید.

این اعتبارات ماهیت جبرانی دارند و برای خنثی‌سازی آثار تورمی افزایش قیمت حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی پرداخت می‌شوند. منابع آن نیز از محل درآمدهای هدفمندی‌سازی تأمین می‌شود، نه از بودجه عمومی. دوم، اعتبارات دستگاهی کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی و بخش‌های مرتبط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است که با رنگ زرد نمایش داده شده و مستقیماً از بودجه عمومی تغذیه می‌شود، این اعتبارات پایه اصلی پرداخت مستمری مددجویان، ارائه خدمات حمایتی و اجرای برنامه‌های توانمندسازی است. سوم، ردیف‌های متفرقه حمایتی با رنگ قرمز قرار دارند که ماهیتی ناپایدار و سالانه دارند و هر سال ممکن است تغییر کرده و میان نهادهای مختلف توزیع شوند.

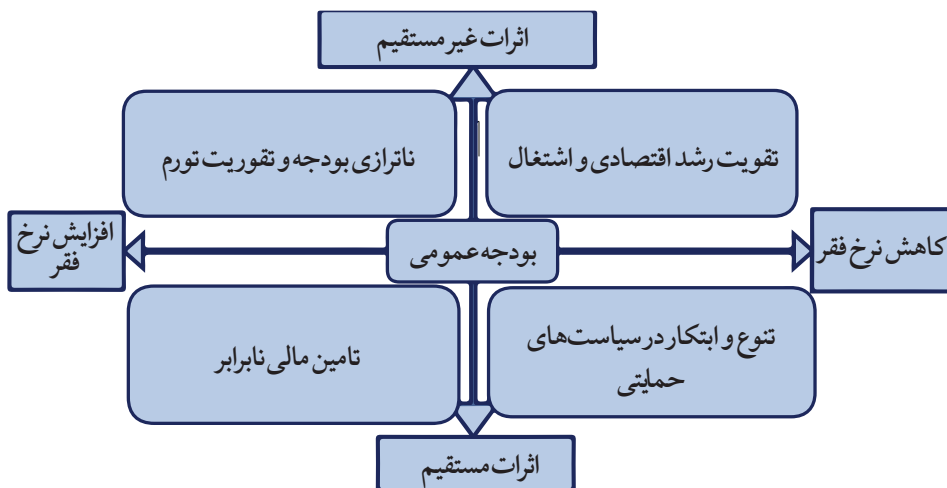
چهارم، تسهیلات اشتغال تکلیفی با رنگ سبز که اگرچه در ظاهر جزء اعتبارات بودجه محسوب می‌شوند، در واقع وام‌های بانکی‌اند که فقط سهم هر دستگاه در قانون بودجه مشخص می‌شود و بار مالی مستقیم برای دولت ندارند.

در ادامه این گزارش، تمرکز بر سه دسته‌ای خواهد بود که واقعاً از منابع عمومی تأمین می‌شوند و اثر مستقیم بر معیشت فقرا و گروه‌های نزدیک به خط فقر دارند: یارانه‌های نقدی و کالایی هدفمندی، مستمری‌های ماهانه کمیته امداد و بهزیستی، و اعتبارات مرتبط با طرح کالابریگ الکترونیکی. تحلیل روند این سه دسته در سال‌های اخیر بهترین معیار برای سنجش میزان تعهد بودجه به سیاست‌های حمایتی است.



نقش بودجه‌ای دولت در اقتصاد از فعالیت‌هایی شکل می‌گیرد که از محل بودجه عمومی تأمین مالی می‌شوند. اقتصاددانان برای توضیح این نقش، معمولاً دو هدف بنیادین کارایی و برابری را برجسته می‌کنند. کارایی به نحوه تخصیص بهینه منابع و ارتقای عملکرد کل اقتصاد مربوط است، در حالی که هدف برابری بر توزیع عادلانه منافع و پیامدهای فعالیت‌های اقتصادی تمرکز دارد. به عبارت دیگر، یکی به افزایش میانگین رفاه توجه دارد و دیگری به کاهش نابرابری و پراکندگی نتایج اقتصادی. با چنین چارچوبی، بودجه دولت از دو مسیر اصلی بر وضعیت فقر اثر می‌گذارد: نخست از طریق نحوه هزینه‌کرد آن، یعنی جایی که سیاست‌های هزینه‌ای دولت می‌توانند فرصت ایجاد کنند یا دسترسی به خدمات و حمایت‌ها را بهبود بخشند، و دوم از طریق شیوه تأمین مالی بودجه، یعنی مالیات‌ها و سایر درآمدهای دولت که بر توزیع درآمد و رفاه خانوارها اثر مستقیم می‌گذارند. انتظار طبیعی این است که بودجه ابزاری برای کاهش و نهایتاً امحای فقر باشد، اما چنین انتظاری تنها زمانی برآورده می‌شود که بودجه ویژگی‌های مشخصی داشته باشد: سیاست‌های کلان آن به رشد اقتصادی فراگیر منجر شود، از سازوکارهای بازتوزیعی پشتیبانی کند، دچار کسری ساختاری و مزمن نباشد، در برابر شوک‌های اقتصادی و اجتماعی تاب‌آوری داشته باشد و در عمل اثر بخشی واقعی خود را در بهبود رفاه گروه‌های کم‌درآمد نشان دهد. به زبان ساده، بودجه فقرزدا بودجه‌ای است که هم رشد را فراگیر می‌کند، هم توزیع درآمد را عادلانه‌تر می‌سازد

و هم بدون برهم‌زدن تعادل مالی دولت، استاندارد زندگی فقرا را بهبود می‌دهد. برای درک اینکه چنین بودجه‌ای چگونه بر فقر اثر می‌گذارد، باید سازوکارهای اثرگذاری آن را شناخت. این سازوکارها در دو دسته مستقیم و غیرمستقیم قابل تحلیل‌اند و هر دو مسیر به‌طور هم‌زمان بر یکدیگر اثر می‌گذارند و نتیجه نهایی را شکل می‌دهند. مسیر غیرمستقیم از طریق اثر بودجه بر رشد اقتصادی و تورم عمل می‌کند، به‌گونه‌ای که اگر بودجه بتواند موتور رشد پایدار و اشتغال‌زای تقویت کند، فقر کاهش می‌یابد، اما اگر به ناترازی، کسری‌های مزمن و تورم‌های بالا منجر شود، به‌ویژه تورم مداوم که بیشترین فشار را بر فقرا وارد می‌کند، فقر افزایش خواهد یافت. در مقابل، مسیر مستقیم از طریق سیاست‌های حمایتی و بازتوزیعی کار می‌کند. سیاست‌هایی مانند پرداخت‌های انتقالی، یارانه‌ها و خدمات اجتماعی هدفمند که اگر متنوع، نوآورانه و درست هدف‌گذاری شده باشند، در آمد واقعی و قابل تصرف فقرا را بالا می‌برند و فقر را مستقیماً کاهش می‌دهند. با این حال، چنانچه تأمین مالی همین سیاست‌ها بر دوش طبقات پایین و متوسط بیفتد و مالیات‌ها یا بدهی‌های دولت به‌طور ناعادلانه‌ای توزیع شود، نتیجه معکوس خواهد شد و حتی ممکن است فقر جدید ایجاد شود. منطق این سازوکار دوگانه را می‌توان به‌صورت یک طیف تصور کرد: هرچه در تصویر شماره (۳) به سمت اثرات غیرمستقیم حرکت کنیم، نقش رشد و تورم برجسته‌تر می‌شود، جایی که تقویت رشد و اشتغال در سمت مطلوب و ناترازی و تورم در سمت نامطلوب قرار می‌گیرد. در بخش اثرات مستقیم نیز، تنوع و اثربخشی سیاست‌های حمایتی در سمت مثبت طیف قرار دارند و تأمین مالی نابرابر و فشار مالیاتی بر گروه‌های کم‌درآمد در سمت منفی. نتیجه آنکه بودجه تنها زمانی واقعاً فقرزداست که هر دو مسیر، یعنی هم مسیر غیرمستقیم رشد و ثبات اقتصادی و هم مسیر مستقیم حمایت هدفمند و مالیات‌ستانی عادلانه، به‌طور هم‌زمان در جهت کاهش فقر عمل کنند. فهم این سازوکارها و نحوه تعامل آن‌ها کلید طراحی و ارزیابی بودجه‌هایی است که در عمل به کاهش فقر و نابرابری منجر شوند.



۴. تکالیف دولت در برنامه هفتم

در دهه‌ی ۱۳۹۰ و به‌ویژه از سال ۱۳۹۷ به بعد، اقتصاد ایران با دوشوک هم‌زمان و سنگین روبه‌رو شد، شوک‌هایی که مسیر معیشت خانوارها را به‌طور بنیادین تغییر دادند. از یک سو درآمد سرانه واقعی نزدیک به ۳۰ درصد کاهش یافت و از سوی دیگر تورم‌های مزمن و بالای ۳۰ درصدی به واقعیتی ماندگار تبدیل شد. این ترکیب کم‌سابقه موجب شد فشار معیشتی بر خانوارها به نقطه‌ای برسد که نرخ فقر مطلق از حدود ۲۰ درصد در سال ۱۳۹۵ به نزدیکی ۳۰ درصد در سال ۱۴۰۱ برسد و در همان سطح بالا تثبیت شود. تداوم این وضعیت و ناتوانی سیاست‌های گذشته در کنترل آن، ضرورت بازنگری در سیاست‌های رفاهی کشور را برجسته کرد و همین امر سرانجام در قانون برنامه هفتم پیشرفت (۱۴۰۳-۱۴۰۷) خود را نشان داد، جایی که برای نخستین بار رویکردی عددی، الزام‌آور و صریح برای کاهش فقر و نابرابری تدوین شد. فصل ششم برنامه هفتم دقیقاً با هدف پاسخ به بحران معیشتی سال‌های اخیر طراحی شده است. ماده ۳۰ این فصل، دوشاخه کلیدی نابرابری یعنی ضریب جینی و نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول را برای پایان دوره برنامه هدف‌گذاری می‌کند (جدول شماره ۱) و دولت را مکلف می‌سازد برای تحقق این اعداد اقداماتی مشخص و قابل رصد انجام دهد.

در ادامه، ماده ۳۱ بر سازوکارهای اجرایی تمرکز دارد و بر آن است تا حداقل معیشت خانوارهای نیازمند را از طریق ابزارهای مشخص و قابل اندازه‌گیری تضمین کند: توسعه کالابریگ الکترونیک به عنوان مکمل پرداخت نقدی برای تأمین سبد تغذیه ضروری، ایجاد پنجره واحد خدمات حمایتی و پرونده الکترونیک رفاهی برای یکپارچه‌سازی پایگاه‌های اطلاعاتی و کاهش خطاهای شناسایی، و در نهایت تعیین یک کف معیشتی واحد برای مستمری‌نهادهای حمایتی تا حداقل‌های زندگی برای گروه‌های کم‌درآمد به شکل منسجم و قابل نظارت تأمین شود (جدول شماره ۲).

یکی از اهداف اصلی این گزارش آن است که نشان دهد احکام فصل ششم برنامه هفتم تا چه اندازه با واقعیت‌های فعلی فقر در ایران سازگارند، کدام یک از تکالیف برنامه در لوایح بودجه پس از سال ۱۴۰۳ جدی گرفته شده و وارد فاز عملیاتی شده‌اند، و آیا مسیر سیاستی موجود می‌تواند نرخ فقر بالای ۳۰ درصدی را به‌طور معنادار کاهش دهد، یا آنکه این احکام نیز در نهایت به مجموعه‌ای از اقدامات مقطعی و مسکن‌وار تبدیل می‌شوند که تنها فشارهای لحظه‌ای را تخفیف می‌دهند بدون آنکه روند بلندمدت فقر را تغییر دهند.

جدول ۱- اهداف برنامه هفتم توسعه در موضوع سیاست‌های حمایتی

هدف برنامه	متغیر
به صفر برسد	نرخ فقر
کاهش ضریب جینی و متغیرهای نابرابری در طول سال‌های برنامه	ضریب جینی و نابرابری

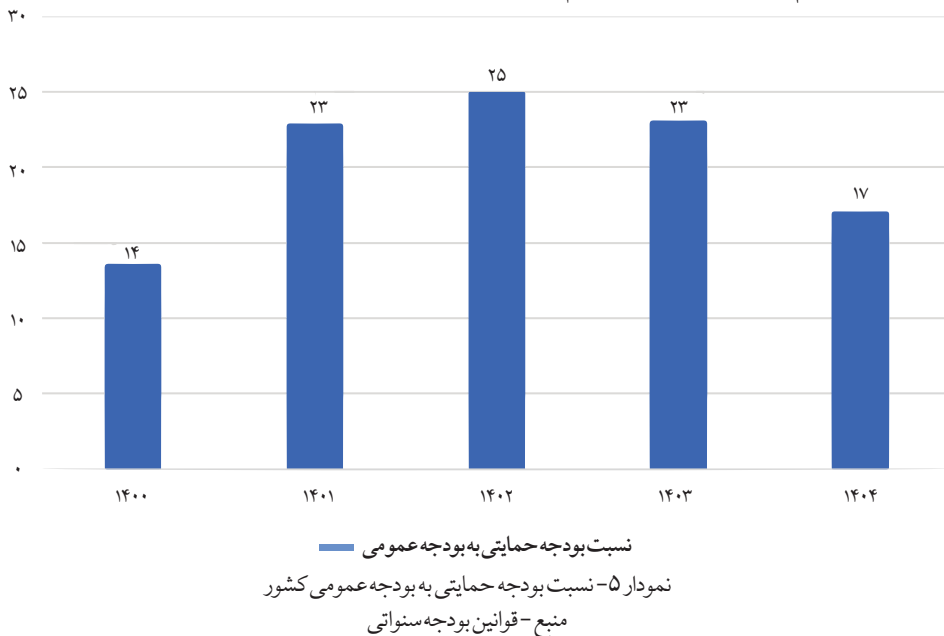
جدول ۲- احکام برنامه هفتم در خصوص سیاست‌های حمایتی

موضوع	متن	بند
پرداخت یارانه کالابریگ الکترونیک	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مجاز است در سقف منابع مربوط در قوانین بودجه سنواتی با طراحی و استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه، مبتنی بر آزمون وسیع با هدف کاهش فقر مطلق و بهبود توزیع درآمد و با شناسایی اقشار کم‌درآمد تا دهک هفتم درآمدی با رویکرد اجتماع‌محور نسبت به ارائه اقلام ضروری، در قالب بسته معیشتی پایه به خانوارهای کم‌درآمد به‌صورت کالابریگ الکترونیکی مازاد بر یارانه‌های قانونی اقدام نماید.	الف
پنجره واحد خدمات رفاه ایرانیان	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با رعایت جزء (۳) بند «الف» ماده واحده قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور مصوب ۱۴۰۰/۴/۱، پنجره واحد خدمات حمایتی و پرونده الکترونیک رفاهی افراد یا خانوار را به‌طور کامل راه‌اندازی نماید. دستگاه‌های اجرائی که به هر شکل از اقشار آسیب‌پذیر حمایت می‌کنند مکلفند تمامی حمایت‌های نقدی و غیرنقدی خود را از طریق این پنجره ارائه دهند. متقاضیان دریافت حمایت‌ها نیز باید از این طریق برای دریافت حمایت‌های مذکور اقدام کنند.	ب
مبنای تعیین مستمری نهادهای حمایتی	دولت مکلف است در طول اجرای برنامه علاوه بر پرداخت یارانه فعلی، هر سال حداقل مستمری خانوارهای مددجویان تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور را متناسب با سطح محرومیت بر مبنای متوسط بیست درصد حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار، در چهار چوب بودجه سنواتی و از محل درآمد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با حذف خانوارهای پردرآمد و در قالب ردیف مستقل از طریق دستگاه‌های مذکور تأمین و پرداخت نماید.	ث

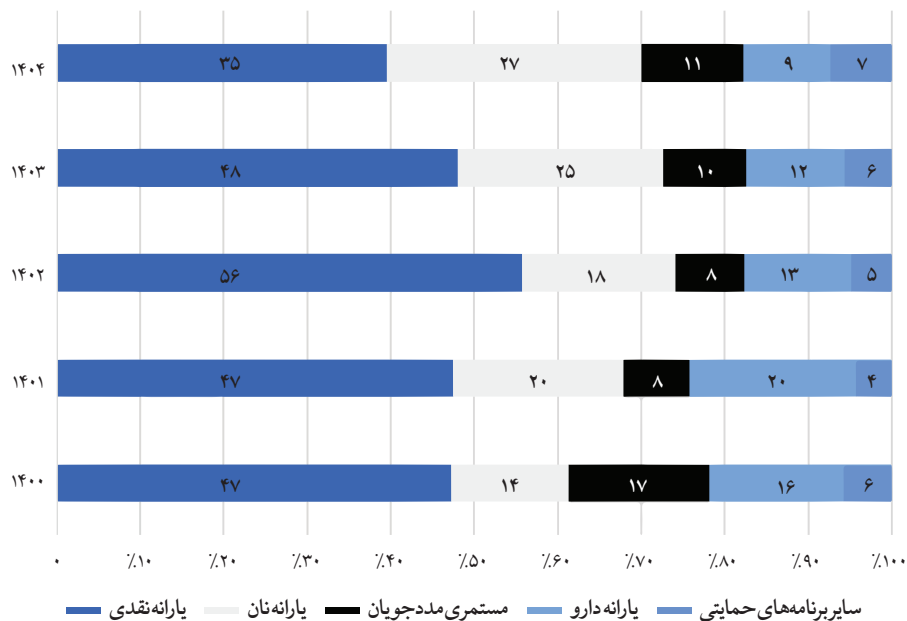
۵. کلیات بودجه

حجم بالای اعتبارات حمایتی که هر ساله در بودجه عمومی کشور برای یارانه نقدی، کالابریگ الکترونیک، مستمری نهادهای حمایتی، یارانه نان و دارو و حتی برنامه‌های ویژه‌ای مانند رفع سوء تغذیه کودکان تخصیص می‌یابد، در ظاهر نشان‌دهنده تلاشی جدی برای جلوگیری از فشار معیشتی میلیون‌ها خانوار است، اما در پس این تلاش، هزینه سنگینی نهفته که نمی‌توان از آن چشم‌پوشید. در شرایطی که منابع دولت محدود و کسری بودجه مزمن به یک وضعیت ساختاری تبدیل شده است، تأمین چنین اعتبارات عظیمی ناگزیر با فشار بر سایر بخش‌های حیاتی همراه می‌شود، بخش‌هایی مانند عمرانی و زیرساختی با آموزش و سلامت عمومی که کاهش سرمایه‌گذاری در آن‌ها می‌تواند آثار

بلندمدتی بر رشد و توسعه کشور بر جای بگذارد. با وجود این، روند اعتبارات نشان می‌دهد که از سال ۱۴۰۰ به بعد، کمک‌های معیشتی به‌ویژه در قالب یارانه نقدی، کالاپرگ و مستمری‌ها، افزایشی قابل توجه داشته‌اند و تنها در بودجه ۱۴۰۴ سهمشان نسبت به کل بودجه عمومی اندکی کاهش یافته است، کاهش‌ی که نه ناشی از کاهش واقعی اعتبارات، بلکه حاصل بزرگ شدن منجر به خرج یعنی کل بودجه عمومی است (نمودار شماره ۵). به بیان روشن‌تر، نظام حمایتی کشور اکنون از نظر حجم منابع در نقطه‌ای قرار گرفته که بالقوه توان اثرگذاری چشمگیری دارد و می‌تواند تغییری معنادار در وضعیت فقر و امنیت غذایی ایجاد کند. پرسش مهم اما این است که آیا این ظرفیت عظیم واقعاً به بهبود ملموس شرایط زندگی خانوارهای کم‌درآمد منجر شده است؟ آیا توانسته فقر را از سطح ۳۰ درصدی پایین بیاورد، امنیت غذایی را تقویت کند و خانوارها را از چرخه حمایت مستمر خارج سازد؟ یا اینکه بخش عمده این منابع صرفاً برای حفظ وضع موجود به کار رفته و نتیجه آن تثبیت فقر به جای کاهش آن بوده است؟ پاسخ به این پرسش، معیار اصلی سنجش کارآمدی نظام حمایتی ماست. اگر اهداف کمی برنامه هفتم (از کاهش ضریب جینی گرفته تا بهبود نسبت درآمدها و تضمین حداقل معیشت) در مسیر تحقق قرار گیرند، می‌توان گفت منابع قابل توجهی که به حوزه رفاه اختصاص یافته‌اند به درستی به کار گرفته شده‌اند، اما اگر نرخ فقر همچنان در محدوده هشدار باقی بماند، معنایش این خواهد بود که با وجود این حجم عظیم اعتبار، هنوز راهبردها و سازوکارهای حمایتی کشور به اندازه کافی هدفمند، هوشمند و اثرگذار نیستند و نیازمند بازطراحی جدی‌اند. این موضع‌فارغ از این است که وسعت جامعه هدف نظام حمایتی در ایران آنقدر بزرگ شده که تأمین منابع جدید (به معنی بهبود توزیع درآمد و یافشار برای تقسیم بهتر کیک اقتصادی) از الزام‌های غیر قابل تشکیک است.

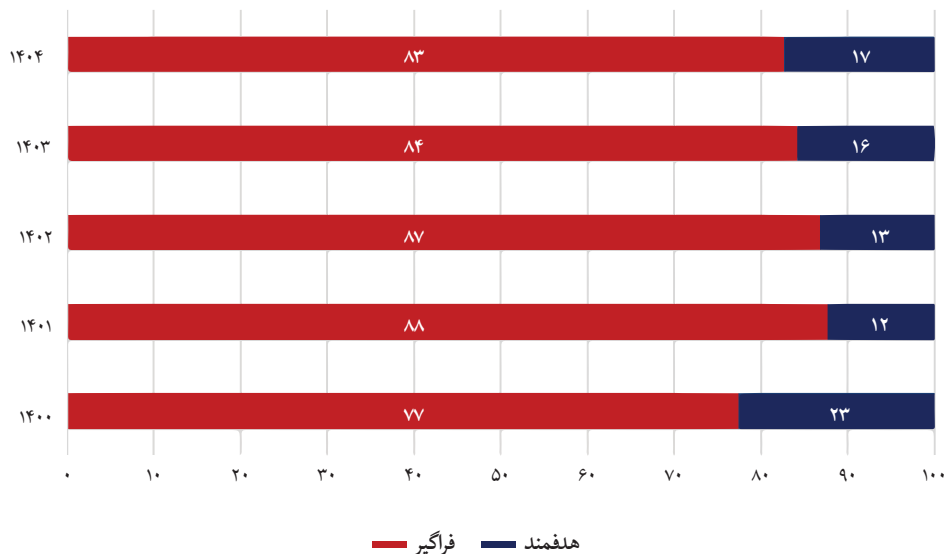


نمودار (۶) به خوبی نشان می‌دهد که اعتبارات حمایتی در بودجه سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ و همچنین لایحه بودجه ۱۴۰۴ چگونه میان برنامه‌های مختلف توزیع شده و کدام اقلام بار اصلی هزینه‌های رفاهی را بر دوش دارند. بر اساس این داده‌ها، یارانه نقدی در تمام سال‌های مورد بررسی بزرگ‌ترین سهم را به خود اختصاص داده و در لایحه ۱۴۰۴ نیز با سهم ۳۵.۱ درصدی همچنان ستون اصلی نظام حمایت در آمدی کشور باقی مانده است. در کنار آن، روند یارانه نان مسیری کاملاً متفاوت نسبت به سایر برنامه‌ها طی کرده و با افزایشی کم سابقه سهم خود را از حدود ۱۴ درصد در سال ۱۴۰۰ به حدود ۲۷ درصد در لایحه ۱۴۰۴ رسانده است، افزایشی که نشان می‌دهد این قلم به یکی از پرهزینه‌ترین اجزای نظام حمایتی تبدیل شده است. این در حالی است که اعتبارات یارانه دارو طی همین دوره تنها رشد محدودی داشته و فاصله محسوسی با دو قلم اصلی حمایت اجتماعی پیدا کرده، به گونه‌ای که نقش آن بیشتر مکملی و فرعی بوده تا یک محور اصلی نظام حمایت. در کنار این سه برنامه بزرگ، سایر اقلام حمایتی مانند شیر رایگان مدارس و برنامه رفیع سوء تغذیه کودکان سهم ناچیزی از کل اعتبارات حمایتی را در هر سال به خود اختصاص داده‌اند و عملاً در حاشیه ساختار سیاست‌های رفاهی کشور قرار گرفته‌اند. مجموعه این شواهد نشان می‌دهد ترکیب منابع حمایتی کشور در سال‌های اخیر حول چند برنامه بزرگ و پرهزینه متمرکز شده و بخش‌های کوچک‌تر سهمی بسیار محدود در این ساختار دارند؛ موضوعی که در ادامه این بخش با بررسی جداگانه هر یک از اجزای اصلی بودجه حمایتی تحلیل خواهد شد تا روشن شود این منابع چگونه تخصیص یافته و این الگوی هزینه‌کرد چه پیامدهایی برای کارآمدی کل نظام حمایتی به همراه دارد.



نمودار ۶- ترکیب (سهم) اعتبارات حمایتی در قوانین بودجه
منبع - قوانین بودجه سنواتی

برای روشن تر شدن ابعاد مسئله، ابتدا سیاست‌های حمایتی در بودجه عمومی طی سال‌های اخیر بررسی می‌شود و نمودار شماره (۷) نشان می‌دهد که سهم اعتبارات حمایتی از کل بودجه چگونه میان برنامه‌های مختلف توزیع شده و چه بخشی از این اعتبارات ماهیت هدفمند، به‌عنوان محور اصلی سیاست‌های فقرزدایی، و چه بخشی ماهیت فراگیر، به‌عنوان جزء سیاست‌های رفاهی همگانی، دارند. این اعتبارات شامل یارانه نقدی، یارانه نان، یارانه دارو، مستمری نهادهای حمایتی و سایر برنامه‌هایی مانند رفع سوءتغذیه کودکان است و آنچه داده‌ها به‌روشنی نشان می‌دهند این است که به‌جز سال ۱۴۰۰، همواره بیش از ۸۰ درصد این اعتبارات به‌صورت فراگیر و بدون تفکیک گروه‌های هدف توزیع شده‌اند، وضعیتی که بیانگر آن است که بخش بزرگی از منابعی که در بودجه با عنوان فقرزدایی ثبت می‌شوند، عملاً به خانوارهای غیرفقیر می‌رسند. چنین وضعیتی ریشه در نبود یک متولی مشخص، فقدان تنظیم‌گری کارآمد در نظام حمایتی و عدم استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه دارد، مسئله‌ای که موجب شده سازوکارهای ضروری مانند آزمون وسع، شناسایی دقیق و هدف‌گیری مؤثر شکل نگیرد و در نتیجه، بخش مهمی از منابع حمایتی بدون آنکه به نتایج قابل قبول بینجامد، هزینه شود. این ناکارآمدی از یک خلط مفهومی و نهادی میان سیاست‌های رفاهی و سیاست‌های حمایتی نیز سرچشمه می‌گیرد، زیرا سیاست‌های رفاهی ذاتاً بلندمدت، توسعه‌گرا و همگانی‌اند و باید در حوزه‌هایی مانند آموزش، سلامت و مسکن با هدف ارتقای عدالت اجتماعی طراحی شوند، در حالی که سیاست‌های حمایتی ماهیتی کوتاه‌مدت، هدفمند و واکنشی دارند و برای حمایت از اقشار فقیر و آسیب‌پذیر طراحی می‌شوند تا نیازهای ضروری آنان را از طریق ابزارهایی مانند یارانه‌های نقدی، کالابریک یا مستمری‌ها تأمین کنند. نبود این مرزبندی روشن باعث شده سیاست‌های حمایتی کارایی خود را از دست بدهند، زیرا هنگامی که به‌صورت فراگیر اجرا می‌شوند نه تنها عدالت اجتماعی محقق نمی‌شود، بلکه این سیاست‌ها به حقوق مکتسبه‌ای تبدیل شده و امکان پویایی و خروج خانوارهای کم‌درآمد از دام فقر را نیز از بین می‌برند، دقیقاً همان اتفاقی که در مورد یارانه نقدی فراگیر رخ داده است، ابزاری که به‌جای تقویت معیشت گروه‌های هدف، عملاً به عاملی برای تثبیت وضع موجود تبدیل شده و ظرفیت ارتقای رفاه فقرا را ندارد. نمودار شماره (۷) با تفکیک اعتبارات هدفمند و فراگیر این واقعیت را به‌خوبی آشکار می‌کند، زیرا بخش اعظم اعتبارات که در نمودار با رنگ قرمز مشخص شده، بدون اولویت‌بندی در میان همه دهک‌های درآمدی توزیع شده و تنها بخش ناچیزی با رنگ آبی به اقشار واقعاً نیازمند رسیده است. این الگو نشان می‌دهد که یکی از ریشه‌های اصلی ناکارآمدی سیاست‌های حمایتی در ایران، نبود هدفمندی واقعی در تخصیص اعتبارات است و توزیع فراگیر منابع، به‌ویژه از طریق یارانه نقدی، مانع از تمرکز منابع بر کاهش واقعی فقر شده و فرصت حمایت مؤثر از اقشار کم‌درآمد را کاهش می‌دهد، به‌طوری‌که در نهایت به جای حل مسئله فقر، صرفاً وضعیت موجود را بازتولید می‌کند.



نمودار ۷- تفکیک اعتبارات حمایتی بودجه عمومی بر اساس جامعه هدف [۲]

۶. اعتبارات بودجه‌ای حمایتی

پس از آنکه در بخش قبل تصویری کلان از اعتبارات حمایتی ارائه شد و مشخص گردید که نظام حمایتی کشور طی سال‌های گذشته چه ظرفیتی داشته و این ظرفیت چگونه تغییر کرده است، در این بخش تمرکز تحلیل از سطح کلان به سطح جزئی‌تر منتقل می‌شود تا اجزای اصلی بودجه حمایتی با دقت بیشتری بررسی شوند. اعتبارات حمایتی در بودجه از چند برنامه کلیدی تشکیل شده‌اند که هر یک در ساختار سیاست‌های حمایتی نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا می‌کنند و سهم عمده‌ای از منابع را جذب می‌نمایند، یارانه نقدی، یارانه نان، یارانه دارو و مستمری مددجویان نهاد‌های حمایتی مهم‌ترین این اقلام‌اند و بررسی روند آن‌ها نشان می‌دهد سیاست‌های حمایتی در عمل بر کدام حوزه‌ها متمرکز بوده و اولویت‌های حمایتی کشور طی سال‌های اخیر چگونه تغییر کرده است. جدول شماره (۳) نیز میزان اعتبار مصوب هر یک از این برنامه‌ها در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ و همچنین در لایحه بودجه ۱۴۰۴ نمایش می‌دهد و امکان مقایسه روند افزایش یا کاهش اعتبارات و همچنین سهم هر برنامه در کل بودجه حمایتی را فراهم می‌سازد. این مقایسه نقطه آغاز تحلیل دقیق‌تر در ادامه بخش خواهد بود تا روشن شود منابع حمایتی چگونه میان انواع یارانه‌ها و برنامه‌های خاص توزیع شده‌اند و این الگوی تخصیص چه پیامدهایی برای کارایی و اثربخشی نظام حمایتی به همراه دارد.

جدول ۳- تصویر کلی از اعتبارات حمایتی در قوانین بودجه (میلیون تومان)

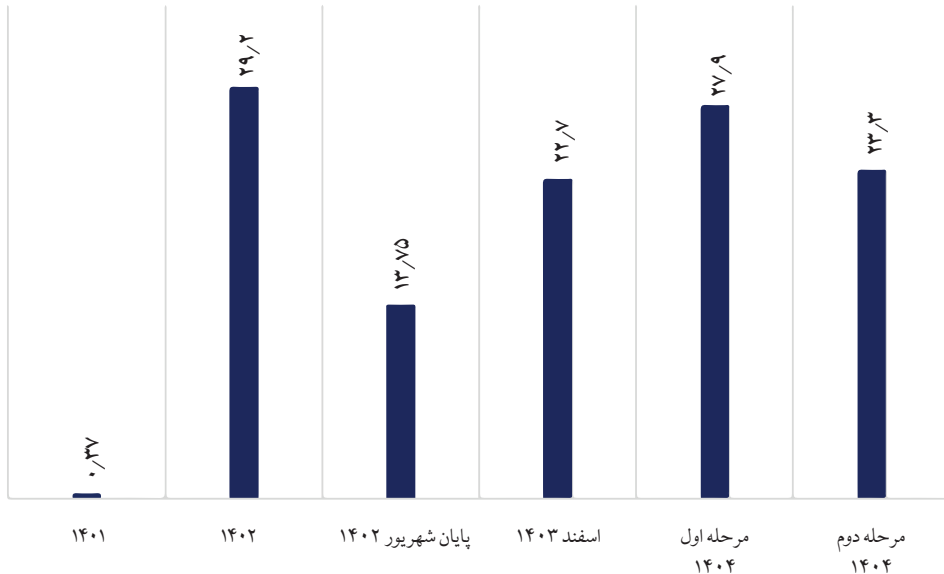
لایحه ۱۴۰۴	۱۴۰۳	۱۴۰۲	۱۴۰۱	۱۴۰۰	عنوان یارانه یا برنامه حمایتی (ارقام داخل پیرانتز سهم از کل اعتبارات حمایتی آن سال به درصد است)
۳۳۴,۲۲۰,۰۰۰ (۳۵,۱)	۳۱۵,۰۰۰,۰۰۰ (۴۸)	۳۱۵,۰۰۰,۰۰۰ (۵۵,۸)	۱۶۵,۸۰۰,۰۰۰ (۴۷,۵)	۷۳,۸۰۰,۰۰۰ (۴۷,۴)	یارانه نقدی (و طرح کالابریگ الکترونیکی)
۲۵۰,۰۰۰,۰۰۰ (۲۷,۱)	۱۶۱,۰۰۰,۰۰۰ (۲۴,۶)	۱۰۳,۲۹۰,۰۰۰ (۱۸,۴)	۷۱,۰۰۰,۰۰۰ (۲۰,۳)	۲۲,۰۰۰,۰۰۰ (۱۴,۱)	یارانه نان
۸۵۰,۰۰۰,۰۰۰ (۹,۲)	۷۵,۹۴۲,۸۹۰ (۱۱,۶)	۷۱,۵۰۰,۰۰۰ (۱۲,۷)	۶۹,۰۰۰,۰۰۰ (۱۹,۸)	۲۵,۰۰۰,۰۰۰ (۱,۶)	یارانه دارو (طرح دارویار)
۹۹,۶۸۰,۰۰۰ (۱۰,۸)	۶۵,۵۰۰,۰۰۰ (۱۰)	۴۶,۶۰۰,۰۰۰ (۸,۲)	۳۷,۸۸۰,۰۰۰ (۸)	۲۶,۱۷۵,۰۰۰ (۱۶,۸)	مستمری خانوارهای مددجویان نهادهای حمایتی
۱۰۳,۰۰۰,۰۰۰ (۱,۲)	-	-	-	-	اعتبارات بند (چ) تبصره (۵) بودجه ۱۴۰۴ (جبران قدرت خرید خانوارها متناسب با اصلاح نرخ ارز ترجیحی در سال ۱۴۰۴)
۸۰,۰۰۰,۰۰۰	نامشخص	نامشخص	۱,۱۵۰,۰۰۰	۷۵۰,۰۰۰	برنامه شیر رایگان مدارس
۳,۰۱۶,۴۰۰	نامشخص	۱,۴۰۰,۰۰۰	-	-	برنامه رفع سوء تغذیه کودکان
۲۶,۳۴۹,۸۸۸	۲۴,۹۷۰,۸۱۳	۲۶,۷۴۹,۳۶۸	۱۱,۳۹۸,۸۹۳	۶,۷۳۷,۷۶۶	سایر اعتبارات حمایتی
۹۳۳,۱۱۶,۰۹۰ (۱۰۰)	۶۵۵,۶۱۳,۷۰۳ (۱۰۰)	۵۶۰,۹۷۸,۳۶۸ (۱۰۰)	۳۴۹,۰۹۸,۸۹۳ (۱۰۰)	۱۵۶,۱۶۲,۷۶۶ (۱۰۰)	مجموع کل

۷. مسیر مالی کالابریگ

یکی از سیاست‌های متأخری که به ساختار رفاهی کشور افزوده شده، طرح کالابریگ الکترونیک است؛ طرحی که اگرچه با هدف تقویت امنیت غذایی و حمایت از خانوارهای کم‌درآمد طراحی شد، اما مهم‌ترین چالش آن از همان ابتدا نبود منابع مالی پایدار و اتکای شدید به تأمین‌های مقطعی و غیرقابل اتکا بوده است. اجرای مرحله‌ای و واکنشی طرح، بدون برآورد دقیق هزینه‌ها و نیازهای مالی، باعث شد بخشی از منابع با کارایی پایین مصرف شود و در عین حال فشار بودجه‌ای سنگینی بر دستگاه‌های مرتبط وارد آید. فشاری که ریشه آن را باید در فقدان یک استراتژی شفاف و پایدار برای مقابله با فقر جست‌وجو کرد. این مشکل در مدل تأمین مالی، از زمان شکل‌گیری طرح تا امروز، در قوانین، مقررات و حتی شیوه‌های اجرایی آن کاملاً مشهود است.

تا پیش از شهریور ۱۴۰۲، به دلیل محدود بودن جامعه هدف و پایین بودن مبلغ یارانه تشویقی، طرح کالابریگ الکترونیک با مشارکت اندک خانوارها روبه‌رو شد و به همین دلیل بار مالی قابل توجهی نیز برای دولت ایجاد نکرد، اما با آغاز اجرای طرح فجرانه از اواخر سال ۱۴۰۲ تا ابتدای ۱۴۰۳، مقیاس طرح به‌طور ناگهانی افزایش یافت و هزینه‌های مالی آن نیز رشد چشمگیری پیدا کرد.

جمع‌بندی هزینه‌های طرح تا شهریور ۱۴۰۳، با لحاظ مطالبات فروشگاه‌ها تا اردیبهشت همان سال، نشان می‌دهد که این طرح حدود ۴۳.۳ هزار میلیارد تومان هزینه داشته که بخش عمده آن از طریق فروش یا صادرات محصولات شرکت ملی گاز تأمین شده است. پس از استقرار دولت جدید در سال ۱۴۰۳، سه مرحله اجرای طرح در دستور کار قرار گرفت که مرحله اول با مشارکت کمتر، ۲۲.۷ هزار میلیارد تومان هزینه داشت، مرحله دوم به ۲۷.۹ هزار میلیارد تومان رسید و مرحله سوم نیز با هزینه ۲۳.۳ هزار میلیارد تومان به پایان رسید، و منابع مالی هر سه مرحله نیز از صندوق توسعه ملی تأمین شد (نمودار شماره ۸). در مجموع، هزینه اجرای طرح کالابریگ از آغاز آن در انتهای ۱۴۰۱ تا پایان مرحله سوم در مرداد ۱۴۰۴ به حدود ۱۱۷.۲ هزار میلیارد تومان می‌رسد، رقمی که به‌خوبی نشان می‌دهد این طرح نه تنها بر منابع متعدد و پراکنده متکی بوده، بلکه به دلیل نبود مدل تأمین مالی پایدار و شفاف، امکان برنامه‌ریزی بلندمدت و کارآمد برای آن وجود ندارد و تداوم این شیوه می‌تواند چالش‌های جدی‌تری را متوجه نظام بودجه‌ای کشور کند.

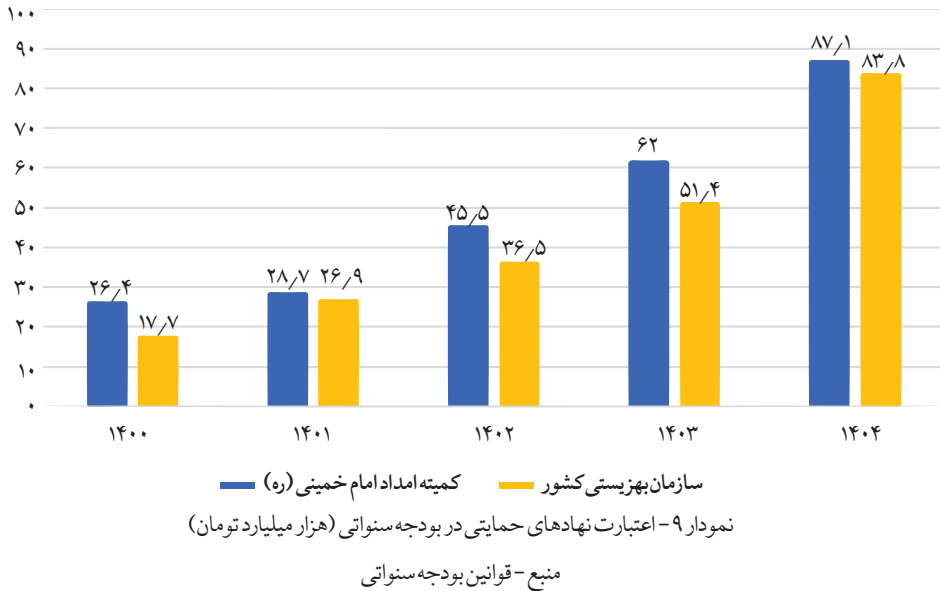


نمودار ۸- هزینه‌های اجرای طرح کالای بزرگ الکترونیک (هزار میلیارد تومان) [۴]

۸. نهادهای حمایتی

در نظام حمایتی کشور نهادهای مختلفی در کنار یکدیگر فعالیت می‌کنند، اما در میان آن‌ها دو نهاد بیش از همه به‌عنوان ستون‌های اصلی سیاست‌های حمایتی شناخته می‌شوند: کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور. اهمیت این دو نهاد از آن جهت است که بخش بزرگی از وظایف حمایتی دولت، از پرداخت مستمری‌های ماهانه گرفته تا برنامه‌های توانمندسازی و ارائه خدمات اجتماعی، عملاً از طریق آن‌ها اجرا می‌شود و بنابراین نحوه تأمین و تغییرات بودجه‌ای این دو نهاد، بازتابی از جهت‌گیری واقعی دولت در حوزه رفاه اجتماعی است. همان‌گونه که نمودار شماره (۹) روند بودجه آن‌ها را بین سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ و در لایحه بودجه ۱۴۰۴ نشان می‌دهد، بررسی این ارقام تصویر روشنی از الگوهای تخصیص منابع به دو نهاد اصلی حمایتی ارائه می‌کند. مطابق داده‌های نمایش داده‌شده در نمودار شماره (۹)، بودجه کمیته امداد در سال ۱۴۰۱ تنها حدود ۹ درصد افزایش یافته، افزایشی که برخلاف انتظار، ناشی از رشد مستمری‌ها یا توسعه خدمات حمایتی نبوده و عمدتاً نتیجه جهش یارانه نقدی در آن سال است. به بیان دیگر، افزایش محدود مستمری‌ها که در آن سال رخ داده بود، نه از محل تقویت منابع اختصاصی کمیته امداد، بلکه به واسطه تغییرات سیاست‌های عام‌تری مانند اصلاح یارانه نقدی جبران شده است. این موضوع نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از نوسانات بودجه‌ای کمیته امداد در سال‌های اخیر بیش از آنکه بازتاب‌دهنده تقویت نقش حمایتی این نهاد باشد، تابع تغییرات سیاست‌های کلان اقتصادی بوده است. از این رو در ادامه، بودجه هر یک از دو نهاد اصلی حمایتی به صورت جداگانه بررسی

می‌شود تا روشن شود منابع تخصیص یافته تا چه میزان با مأموریت‌ها، کارکردها و نیازهای واقعی آن‌ها همخوانی دارد و این روند چگونه می‌تواند بر کارآمدی کلی نظام حمایتی کشور اثرگذار باشد.



۸/۱. کمیته امداد امام خمینی (ره)

در میان مجموعه نهادهای حمایتی کشور، کمیته امداد امام خمینی (ره) به‌عنوان گسترده‌ترین و اثرگذارترین نهاد شناخته می‌شود، نهادی که برخلاف بسیاری از دستگاه‌های بودجه‌محور، تنها به اعتبارات دولتی متکی نیست و بخش مهمی از هزینه‌های خود را از طریق مشارکت‌های مردمی، کمک‌های خیرین و شبکه گسترده نیکوکاری تأمین می‌کند. با وجود این اتکای دوگانه، قانون بودجه هر ساله منابع مشخصی را برای این نهاد از دو محل منابع عمومی و منابع هدفمندسازی یارانه‌ها پیش‌بینی می‌کند تا امکان اجرای وظایف گسترده حمایتی آن فراهم شود. بر اساس داده‌های جدول (۴)، مقایسه اعتبارات مصوب کمیته امداد طی سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ و نیز ارقام لایحه ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که مجموع اعتبارات این نهاد پیوسته در مسیر افزایش قرار داشته است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، حجم کل اعتبارات کمیته امداد به بیش از ۸۷ هزار میلیارد تومان می‌رسد، رقمی که نسبت به سال پیش رشد قابل توجه حدود ۴۰ درصدی را ثبت می‌کند. این رشد در شرایطی رخ می‌دهد که کمیته امداد از جمله نهادهایی است که معمولاً عملکرد بودجه‌ای‌اش از سقف مصوب فراتر می‌رود، مسئله‌ای که نشان‌دهنده فشار تقاضای حمایتی و گستردگی جامعه هدف آن است. نکته مهم دیگر، تغییر ترکیب منابع تأمین اعتبارات این نهاد در سال‌های اخیر است. از سال ۱۴۰۲ به بعد، سهم منابع عمومی در بودجه کمیته امداد

به شکل محسوس‌تری افزایش یافته و در مقابل، وابستگی به منابع هدفمندسازی یارانه‌ها کاهش پیدا کرده است. این جابه‌جایی عمدتاً ناشی از کاهش کفایت منابع هدفمندی و تلاش دولت برای جبران این ناترازی از طریق اتکا بیشتر به بودجه عمومی ارزیابی می‌شود. به این ترتیب، ساختار مالی کمیته امداد به تدریج در حال حرکت به سمت وابستگی بیشتر به منابع عمومی است، روندی که در لایحه ۱۴۰۴ نیز تداوم دارد. مجموعه این تحولات نشان می‌دهد که افزایش اعتبارات کمیته امداد تنها به رشد عددی بودجه محدود نمی‌شود، بلکه ماهیت و ترکیب منابع مالی آن نیز در حال تغییر است؛ تغییری که می‌تواند در بلندمدت پیامدهای مهمی برای پایداری مالی این نهاد و قابلیت اتکای سیاست‌های حمایت اجتماعی کشور به همراه داشته باشد.

جدول ۴- اعتبارات کمیته امداد امام خمینی (ره) در بودجه عمومی (میلیون تومان)

محل تامین	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	لایحه ۱۴۰۴
بودجه عمومی (سهم از کل بودجه به درصد)	۲,۹۵۷,۴۰۲ (۱۱,۲)	۳,۲۴۸,۷۰۶ (۱۱,۳)	۱۵,۳۲۱,۳۴۵ (۳۳,۷)	۱۹,۸۸۴,۷۳۲ (۳۲,۱)	۲۴,۱۳۷,۳۶۰ (۲۷,۷)
منابع هدفمندسازی یارانه‌ها (سهم از کل بودجه به درصد)	۲۳,۴۷۵,۰۰۰ (۸۸,۸)	۲۵,۴۸۲,۰۰۰ (۸۸,۷)	۳۰,۱۵۰,۰۰۰ (۶۶,۳)	۴۲,۱۰۰,۰۰۰ (۶۷,۹)	۶۲,۹۳۰,۰۰۰ (۷۲,۳)
مجموع کل بودجه مصوب (درصد رشد نسبت به سال گذشته)	۲۶,۴۳۲,۴۰۲	۲۸,۷۳۰,۷۰۶ (۹)	۴۵,۴۷۱,۳۴۵ (۵۸)	۶۱,۹۸۴,۷۳۲ (۳۶)	۸۷,۰۶۷,۳۶۰ (۴۰)

منبع - قوانین بودجه سنواتی

۸/۲. سازمان بهزیستی

سازمان بهزیستی کشور به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین نهادهای حمایتی، نقش محوری در ارائه مجموعه گسترده‌ای از خدمات توان‌بخشی، حمایتی، بازپروری و پیشگیری از معلولیت‌ها و آسیب‌های اجتماعی ایفا می‌کند و مأموریت دارد با بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی و همکاری دستگاه‌های مرتبط، حداقل نیازهای اساسی گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر را تأمین کند. از آنجا که منابع مالی این سازمان به‌طور کامل در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود، بررسی روند اعتبارات آن می‌تواند میزان توجه دولت به حوزه توان‌بخشی و حمایت‌های اجتماعی را به خوبی نشان دهد. اطلاعات جدول ۵ بیان می‌کند که اعتبارات سازمان بهزیستی در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳، همراه با تفکیک محل تأمین منابع و همچنین عملکرد اجرایی همان سال‌ها، روندی

افزایشی را تجربه کرده است. مقایسه این ارقام با اعتبارات پیش‌بینی شده در لایحه بودجه ۱۴۰۴ نیز حاکی از آن است که دولت تلاش کرده متناسب با افزایش نیازهای اجتماعی، گسترش جامعه هدف و پیچیده‌تر شدن ماهیت خدمات مورد نیاز، منابع بیشتری برای این سازمان در نظر بگیرد. این مسیر رو به رشد نشان می‌دهد که بهزیستی برای انجام مأموریت‌های فزاینده خود، هر سال بیش از گذشته به تقویت بنیه مالی نیاز دارد و لایحه ۱۴۰۴ نیز با ادامه همین روند، بر ضرورت افزایش اعتبارات این نهاد تأکید کرده است؛ روندی که اگر به‌طور پایدار تداوم یابد، می‌تواند نقش بهزیستی را در نظام حمایت اجتماعی کشور تقویت کند و پاسخ‌گویی آن به نیازهای متنوع جامعه هدف را بهبود بخشد.

جدول ۵- اعتبارات سازمان بهزیستی در بودجه عمومی کشور

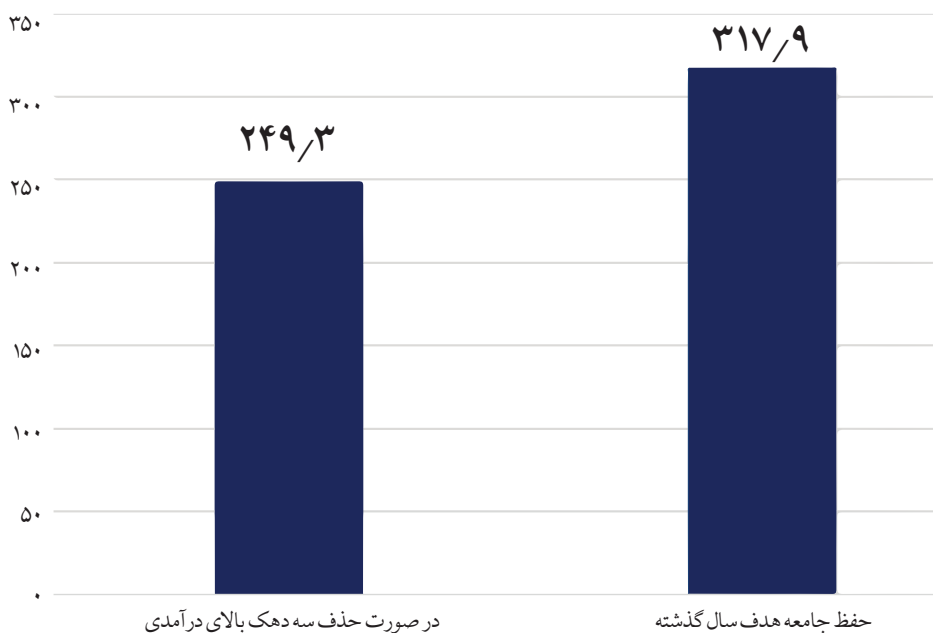
محل تامین	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	لایحه ۱۴۰۴
منابع عمومی (سهم از کل بودجه به درصد)	۱,۲۸۷,۹۷۹ (۷)	۱,۶۵۷,۱۶۶ (۶,۲)	۲۰,۰۱۶,۲۴۲ (۵۴,۸)	۲۷,۹۳۸,۷۰۳ (۵۴,۴)	۴۳,۴۵۵,۸۴۱ (۵۲)
منابع هدفمندسازی یارانه‌ها (سهم از کل بودجه به درصد)	۱۶,۴۲۵,۰۰۰ (۹۳)	۲۲,۳۴۸,۵۰۰ (۸۳,۱)	۱۶,۴۵۰,۰۰۰ (۴۵)	۲۳,۴۰۰,۰۰۰ (۴۵,۵)	۳۶,۷۵۰,۰۰۰ (۴۴)
منابع اختصاصی	۰	۲,۸۸۰,۰۰۰ (۱۰)	۵۰,۰۰۰	۶۰,۰۰۰	۳,۵۵۹,۳۱۴
مجموع کل بودجه مصوب (درصد رشد نسبت به سال گذشته)	۱۷,۷۱۲,۹۷۹	۲۶,۸۸۵,۶۶۶ (۵۲)	۳۶,۵۱۶,۲۴۲ (۳۶)	۵۱,۳۹۸,۷۰۳ (۴۱)	۸۳,۷۶۵,۱۵۵ (۶۳)

منبع - قوانین بودجه سنواتی

۹. سناریوهای یارانه‌ای

در این گزارش، همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، هدف اصلی تمرکز بر یارانه‌های نقدی و کالایی مستقیم در قوانین بودجه سنواتی است. بر همین اساس، در سراسر گزارش تمامی اعتبارات حمایتی شناسایی و بررسی شده‌اند، اما در این بخش به‌طور مشخص سه یارانه مهم و مستقیم دولت (یارانه نقدی، یارانه کالا برگ و مستمری‌های نهادهای حمایتی) مبنای سناریوسازی و پیش‌بینی قرار گرفته‌اند. پیش‌بینی و سناریو بندی میزان اعتبارات مورد نیاز برای این سه یارانه در بودجه سال ۱۴۰۵ این امکان را فراهم می‌کند که تصویر روشنی از سطح منابع لازم برای پشتیبانی از این حمایت‌ها در سال آینده به دست آید. تمرکز بر این سه محور، علاوه بر ایجاد انسجام در

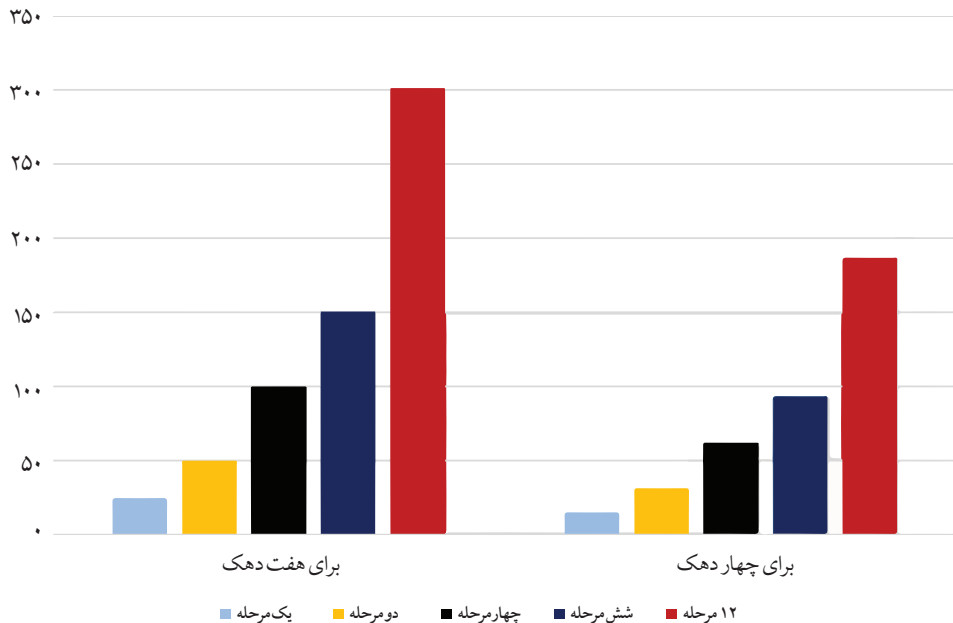
تحلیل، نشان می‌دهد که بخش عمده بار مالی سیاست‌های حمایتی دولت دقیقاً در کدام بخش‌ها قرار دارد و تصمیم‌گیری برای تعیین سقف و ساختار اعتبارات سال ۱۴۰۵ تا چه اندازه به برآورد دقیق این سه یارانه وابسته است. برای آغاز سناریو بندی، ابتدا یارانه نقدی به‌عنوان بزرگ‌ترین و فراگیرترین بخش اعتبارات حمایتی مورد توجه قرار می‌گیرد. این یارانه که به‌صورت همگانی پرداخت می‌شود، در سال ۱۴۰۴ تحت تأثیر تبصره (۱۳) قانون بودجه با تغییر مهمی روبه‌رو شده است؛ به موجب این حکم، دولت موظف است یارانه نقدی سه دهک بالای درآمدی را حذف کرده و منابع آزادشده را به حمایت از فقیرترین گروه‌ها اختصاص دهد. اجرای این حکم تا پایان مهر ۱۴۰۴ پیشرفت قابل توجهی داشته و بخش عمده‌ای از یارانه‌بگیران دهک‌های نهم و دهم از فهرست دریافت‌کنندگان حذف شده‌اند. با اتکا به این مبنا، دو سناریو برای برآورد اعتبارات مورد نیاز یارانه نقدی در سال ۱۴۰۵ قابل تصور است. در سناریوی نخست، دولت موفق می‌شود یارانه تمامی افراد متعلق به سه دهک بالای درآمدی را حذف کند، در این صورت مجموع اعتبار مورد نیاز به حدود ۲۴۹ هزار میلیارد تومان کاهش می‌یابد (نمودار ۱۰). اما در سناریوی دوم که وضعیت مشابه سال گذشته ادامه می‌یابد و تعداد یارانه‌بگیران تغییری نمی‌کند، اعتبارات لازم به حدود ۳۱۸ هزار میلیارد تومان خواهد رسید. مقایسه این دو وضعیت نشان می‌دهد که حذف کامل یارانه سه دهک بالای درآمدی حدود ۶۸ هزار میلیارد تومان منابع جدید در اختیار دولت قرار می‌دهد، منابعی که می‌تواند مستقیماً برای برنامه‌های فقرزدایی به کار گرفته شود و زمینه کاهش فقر شدید و بهبود امنیت غذایی را فراهم کند.



نمودار ۱۰- سناریوهای یارانه نقدی برای بودجه سال ۱۴۰۵ (هزار میلیارد تومان)

پس از بررسی پارانه نقدی، نوبت به پارانه اعتباری کالا برگ می‌رسد که طی دو سال اخیر به یکی از مهم‌ترین ابزارهای حمایتی دولت تبدیل شده است. این پارانه در حال حاضر به هفت دهک درآمدی پرداخت می‌شود و میزان آن برای دهک‌های یک تا سه برابر ۵۰۰ هزار تومان و برای دهک‌های چهار تا هفت معادل ۳۵۰ هزار تومان است. فلسفه اجرای این طرح از ابتدا بر حفظ قدرت خرید جامعه هدف از طریق به‌روزرسانی مبلغ پارانه اعتباری استوار بوده؛ رویکردی که برخلاف پارانه نقدی ثابت باقی نمانده است. با این حال، مهم‌ترین ضعف کالا برگ الکترونیکی نبود منابع پایدار برای اجرای آن است، تا جایی که طرح عملاً به صورت نامنظم، واکنشی و بدون امکان برنامه‌ریزی بلندمدت اجرا شده و همین بی‌ثباتی هم کارایی آن را کاهش داده و هم فشار مضاعفی بر منابع بودجه‌ای و غیربودجه‌ای وارد کرده است. با توجه به این شرایط، در این گزارش تلاش شده است با استفاده از ظرفیت سناریو بندی، وضعیت اجرای کالا برگ در سال ۱۴۰۵ پیش‌بینی شود. برای این منظور، نخست لازم است مشخص شود این پارانه با چه گستره‌ای از جامعه هدف و در چند مرحله طی سال پرداخت خواهد شد. بر این اساس دو سناریو برای جامعه هدف تعریف شده است: ادامه روند فعلی با پوشش هفت دهک درآمدی و گزینه دوم محدود شدن پرداخت‌ها به چهار دهک نخست که بیشترین نزدیکی را به خط فقر دارند. در ادامه نیز چند مدل اجرایی بر اساس تعداد دفعات پرداخت در سال (یک‌بار، دو بار، چهار بار، شش بار، و دوازده بار) برای هر دو جامعه هدف محاسبه شده است.

نتایج نشان می‌دهد که در صورت حفظ جامعه هدف هفت دهکی، اجرای تنها یک مرحله کالا برگ در سال به حدود ۲۵ هزار میلیارد تومان اعتبار نیاز دارد و با افزایش دفعات پرداخت به ترتیب به ۵۰، ۱۰۰، ۱۵۰ و نهایتاً ۳۰۰ هزار میلیارد تومان می‌رسد (نمودار شماره ۱۱). به‌روشنی دیده می‌شود که اجرای ماهانه کالا برگ برای هفت دهک عملاً سطح اعتباری مشابه پارانه نقدی را طلب می‌کند و بار مالی بسیار بزرگی ایجاد خواهد کرد. در سناریوی محدود شدن جامعه هدف به چهار دهک اول درآمدی، میزان اعتبارات مورد نیاز به ترتیب برای اجرای یک بار تا دوازده بار در سال معادل ۱۵، ۳۱، ۶۲، ۹۳ و ۱۸۷ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. این ارقام نشان می‌دهد که حتی با کاهش گستره جامعه هدف نیز اجرای منظم و با دفعات بالا همچنان به منابع بسیار قابل توجهی نیاز دارد. در مجموع، بدون ایجاد منابع پایدار و مشخص برای تأمین مالی این طرح، تداوم اجرای کالا برگ در سال‌های آینده در هاله‌ای از ابهام قرار می‌گیرد و اتکای آن به تصمیمات کوتاه‌مدت، کارایی و اثربخشی سیاست را محدود خواهد کرد.

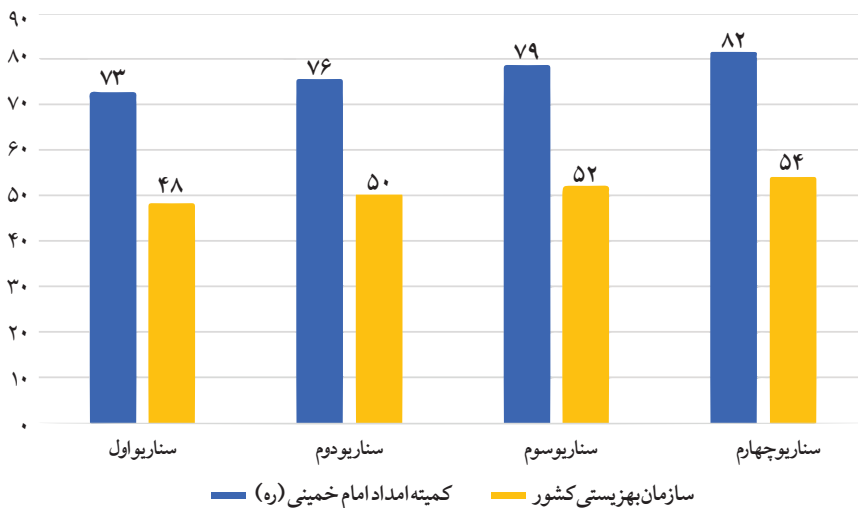


نمودار ۱۱- سناریوهای یارانه کالایی برای بودجه سال ۱۴۰۵

منبع - محاسبات تحقیق

در جمع‌بندی بحث، اکنون به موضوع سناریو بندی مستمری خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی می‌رسیم. طبق قانون برنامه هفتم، متوسط مستمری پرداختی این نهادها باید حداقل معادل ۲۰ درصد حداقل دستمزد شورای عالی کار باشد؛ بنابراین هرگونه افزایش در مستمری، مستقیماً به میزان رشد حداقل دستمزد وابسته است. چالش اصلی اینجاست که بودجه سالانه معمولاً در ماه‌های آذر و بهمن تصویب می‌شود، در حالی که رقم نهایی افزایش حداقل دستمزد در اسفند تعیین می‌گردد. به همین دلیل لازم است پیش از تعیین دستمزد، چند سناریوی جایگزین برای برآورد منابع مورد نیاز تدوین شود تا امکان برنامه‌ریزی دقیق بودجه‌ای فراهم گردد. با در نظر گرفتن تعداد خانوارهای تحت پوشش دو نهاد اصلی (کمیته امداد و سازمان بهزیستی) چهار سناریو بر اساس افزایش ۲۵، ۳۰، ۳۵ و ۴۰ درصدی حداقل دستمزد تعریف شده است (نمودار ۱۲). برآوردها نشان می‌دهد که در سناریوی حداقلی با فرض رشد ۲۵ درصدی، اعتبار مورد نیاز در بودجه سال ۱۴۰۵ برای کمیته امداد حدود ۷۳ هزار میلیارد تومان و برای سازمان بهزیستی حدود ۴۸ هزار میلیارد تومان خواهد بود. در سناریوی حداکثری یعنی افزایش ۴۰ درصدی، این ارقام به ترتیب به حدود ۸۲ و ۵۴ هزار میلیارد تومان می‌رسد. میان این دو، سناریوی ۳۵ درصدی به عنوان سناریوی میانه قابل اتکا در نظر گرفته می‌شود که بر اساس آن کمیته امداد به حدود ۷۹ هزار میلیارد تومان و سازمان بهزیستی به حدود ۵۲ هزار میلیارد تومان منابع نیاز خواهند داشت. به

این ترتیب، سناریو بندی پیشنهادی امکان می‌دهد از هم‌اکنون بر آوردی واقع‌بینانه از نیازهای مالی سال ۱۴۰۵ ارائه شود و عدم قطعیت ناشی از زمان بندی تعیین حداقل دستمزد تا حد قابل توجهی مدیریت گردد.



نمودار ۱۲- سناریوهای اعتبارات مورد نیاز برای مستمری نهادهای حمایتی در بودجه سال ۱۴۰۵
منبع- محاسبات تحقیق

۱۰. آیا اولویت بندی اهمیت دارد؟

افزایش فقر در نیمه دوم دهه ۹۰ شمسی نشان داد که فقر در ایران تا اندازه زیادی معلول شرایط اقتصادی کشور است. درهم کنش پدیده‌های اقتصادی و غیر اقتصادی در دهه ۹۰ نتایج نامطلوبی برای فقر به همراه داشته و باعث شد پس از یک افزایش ۱۰ واحد درصدی در نرخ فقر از سال ۱۳۹۸ تاکنون نرخ فقر در سطح ۳۰ قرار گیرد و اکنون می‌توان برای این سطح فقر از واژه مزمن استفاده کرد.

وسعت فقر در ایران بعد از سال ۱۳۹۷ از ظرفیت‌های فقر زدایی بودجه عمومی فراتر رفته و گویی سیاست‌های حمایتی علی‌رغم تنوع و تکثر، توانایی کاهش نرخ فقر در پنج ساله گذشته را نداشته است. پارانه‌های نقدی سراسری (نزدیک به رویکرد UBI)، پرداخت مستمری به خانوارهای نیازمند، وام‌های خرد اشتغالزایی به منظور توانمندسازی فقرا، پارانه‌های غیر مستقیم برای کالاها و اساسی و هزینه‌های سلامت و آموزش همگانی از جمله سیاست‌های است که بودجه عمومی کشور برای مقابله با فقر دنبال می‌کند. در شرایطی که دلایل تولید نرخ فقر بزرگ و مزمن در کشور همچنان از بین نرفته‌اند، شاهی بر اینکه هزینه‌های مقابله با فقر در بودجه عمومی موفق به تضعیف چرخه‌های تولید فقر شده باشند، وجود ندارد. این در حالی است که هزینه‌های حمایتی و خدمات عمومی در بودجه عمومی خود تحت تأثیر عملکرد ضعیف اقتصادی قرار گرفته و به لحاظ ارقام حقیقی روند

نزولی داشته‌اند. در چنین شرایطی کارایی سیاست‌های حمایتی برای مقابله با فقر مورد تردید است و در نتیجه بودجه عمومی نیازمند بازنگری کلی در سیاست‌گذاری مقابله با فقر است. پذیرش واقعیت در مورد محدودیت‌های مالی بودجه عمومی برای مقابله با فقر ما را به سمت سایر نقاطی که ممکن است بهینگی بیشتری را تولید کند سوق می‌دهد. در جایی که برداشتن گام‌های کوچک و کارآمد در اولویت هزینه‌های بودجه عمومی قرار می‌گیرد. علاوه بر اهمیت راهبردی پیگیری تحقق رشدهای اقتصادی بالا، پایدار و فراگیر و کاهش معنی دار تورم که شرط لازم برای فقرزدایی در ایران است، پایه اساسی دیگر اصلاحات کارآمدسازی بودجه عمومی برای فقرزدایی می‌تواند بر مبنای هدف‌گیری و یا اولویت‌دهی بنا شود. گزینش اینکه کدام گروه‌های فقرا و کدام نیازها باید در اولویت بودجه حمایتی قرار گیرد، باعث افزایش کارایی نظام حمایتی می‌شود و در نتیجه می‌تواند راهی به سوی افزایش کارایی دولت در مسیر مبارزه با فقر از طریق بودجه عمومی شود. در شرایط فقر پایدار و بزرگ، هدف گذاری به‌عنوان اصلی‌ترین ابزار استفاده حداکثری از منابع محدود برای موفقیت در کاهش فقر خواهد بود در نتیجه بهینه‌ترین روش مقابله با فقر در شرایط اقتصادی ایران به حساب می‌آید.

سیاست‌گذاری برای تخصیص بودجه‌های مقابله با فقر می‌تواند به دنبال اولویت‌بندی فقرا و گروه‌ها با بیشترین پیوندهای فقرزدایی باشند. یکی از مرسوم‌ترین اولویت‌های سیاست‌گذاری برای مقابله با فقر، اولویت دادن به فقیرترین فقرا و توجه ویژه به کودکان به‌عنوان کسانی است که توانای مشارکت در اقتصاد ندارند است. در این راستا به منظور انضباط بخشی به سیاست‌های حمایتی و همچنین ارتقای کارایی هزینه‌های حمایت، اعتبارات بودجه عمومی به فقیرترین فقرا و کودکان اختصاص یابد. تمرکز بر روی فقیرترین فقرا تمایل به واکنش سریع دولت برای مقابله با فقر (نجات فقرا از گرسنگی) و تمرکز بر روی کودکان نگاه بلندمدت دولت برای فقرزدایی را نشان می‌دهد که منطبق با الگوهای توسعه پایدار است. محدود شدن جامعه هدف به دو دسته فقیرترین فقرا (دهک‌های یک و دو درآمدی) و کودکان (کودکان زیر ۱۸ سال) منجر به افزایش کارایی سیاست‌های حمایتی به خصوص در مورد اعتبارات بارانه نقدی و کالا برگ الکترونیک می‌شود چرا که با افزایش مبلغ حمایت، کفایت پوشش هزینه‌های ضروری زندگی افزایش یافته و فقرزدایی نمود بیشتری پیدا می‌کند. انسجام و انضباط سیاست‌های حمایتی از طریق پرداخت به گروه‌های خاصی مانند فقیرترین فقرا و کودکان، قدرت و کارایی سیاست‌گذاری هزینه‌های حمایتی بودجه عمومی را افزایش داده و بارویکردی فعال در مقابله با فقر، امکان ارزیابی کارایی بودجه را در این مسیر فراهم می‌کند. این رویکرد سیاست‌گذاری در بودجه عمومی تکلیف بودجه‌های سنواتی را با فقرا مشخص می‌کند و در نتیجه استراتژی معین دولت برای مبارزه با فقر را نشان می‌دهد. بنابراین در نهایت برای سؤال مذکور اول این بخش باید گفت بنا به استدلال‌های مطرح شده، در شرایط اقتصادی و اجتماعی حاکم بر ایران، اولویت‌بندی هزینه‌های مقابله با فقر نه تنها اهمیت دارد بلکه ضروری به نظر می‌رسد [۱].

۱۱. جمع‌بندی

بر اساس تحلیل داده‌ها و ارزیابی وضعیت موجود، مجموعه‌ای از پیشنهادها و سیاست‌های اصلاح نظام حمایت اجتماعی و افزایش اثربخشی بودجه حمایتی قابل طرح است، پیشنهادهایی که از بازنگری در جامعه هدف آغاز می‌شود و تا اصلاح ساختار نهادی و ایجاد منابع مالی پایدار ادامه می‌یابد و در نهایت تصویری منسجم از یک مسیر اصلاحی ارائه می‌دهد. نقطه شروع این مسیر، بازتعریف جامعه هدف است. در شرایط محدودیت منابع، حمایت‌ها باید به جای «فقیران مطلق» بر «فقیران شدید» متمرکز شود تا منابع اندک در اختیار، بیشترین اثر را بر گروه‌هایی بگذارد که عمق فقر بیشتری دارند. این تغییر رویکرد نه تنها اهداف سیاست‌گذاری را واقع‌بینانه‌تر می‌کند، بلکه به تخصیص بهینه منابع و تحقق عدالت اجتماعی کمک خواهد کرد. هم‌زمان با اصلاح جامعه هدف، مبنای اطلاعاتی سیاست‌گذاری نیز باید دچار تحول شود. پایگاه اطلاعات ایرانیان که امروز نقش اصلی را در دهک‌بندی دارد، به تنهایی قادر به شناسایی دقیق خانوارها نیست و لازم است با تجمیع داده‌های مالیاتی، بانکی، بیمه‌ای، ملکی و حتی الگوهای مصرف به‌روزرسانی شود. گام بعدی، تأمین مالی پایدار و منابع جدید برای حوزه حمایتی است، چرا که یکی از ریشه‌های ناکارآمدی نظام حمایتی کشور، وابستگی به منابع ناپایدار و نوسان‌پذیر و محدودیت منابع بوده است. ایجاد مسیرهای جدید درآمدی همچون اجرای کامل ظرفیت‌های قانونی ماده ۴۵ قانون مالیات بر ارزش افزوده^۱ می‌تواند منابع قابل توجهی را آزاد کرده و به سمت برنامه‌های هدفمند در حوزه‌هایی مانند تغذیه، آموزش و خدمات سلامت هدایت کند.

مجموعه این پیشنهادها در کنار هم نشان می‌دهد که نظام فعلی حمایت اجتماعی در ایران با چالش‌هایی جدی مواجه است، چالش‌هایی که موجب شده با وجود صرف منابع قابل توجه، نرخ فقر افزایش یابد و قدرت معیشتی خانوارها کاهش پیدا کند. این ناکارآمدی بیش از هر چیز ناشی از پراکندگی منابع، ضعف شناسایی جامعه هدف، ناهماهنگی نهادی و نبود منابع مالی پایدار است. برای عبور از این وضعیت، سیاست‌های حمایتی کشور باید از رویکرد پراکنش منابع به سمت هدف‌گذاری مؤثر حرکت کند. چنانچه تمرکز بر فقیرترین فقرا، اصلاح مبانی اطلاعاتی، تأمین مالی پایدار و بازطراحی ابزارهای حمایتی با هم و به صورت هماهنگ پیش برود، می‌توان انتظار داشت که نظام رفاه از یک ساختار هزینه‌ای و کوتاه‌مدت به یک سازوکار مؤثر برای کاهش فقر، ارتقای رفاه و افزایش تاب‌آوری اجتماعی تبدیل شود. تحقق این چشم‌انداز اما بدون اراده سیاسی قوی، شفافیت مالی و پایبندی به انضباط بودجه‌ای ممکن نخواهد بود.

۱. در این ماده تصریح شده است که مالیات پرداختی از طریق مالیات بر ارزش افزوده سه دهک پایین درآمدی باید از طریق نهادهای حمایتی به جامعه هدف این نهادها پرداخت شود. این قانون تا کنون اجرایی نشده است در حالی که می‌تواند منابع قابل توجهی را به حوزه حمایتی اضافه کند.

منابع

- [۱] سید هادی موسوی نیک، شهاب‌الدین فولادی مقدم (۱۴۰۳) بودجه حامی فقرا، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- [۲] سید مجتبی میرپنجی (۱۴۰۴) بودجه حامی فقرا، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- [۳] شهاب‌الدین فولادی مقدم (۱۴۰۳)، گزارش نظارتی ارزیابی طرح کالابریگ الکترونیکی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- [۴] سید هادی موسوی نیک، شهاب‌الدین فولادی مقدم (۱۴۰۴)، گزارش نظارتی ارزیابی طرح کالابریگ الکترونیکی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- [۵] شهاب‌الدین فولادی مقدم، سید مجتبی میرپنجی (۱۴۰۴)، ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۶ - تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- [۶] محمدرضا مالکی (۱۴۰۲)، الزامات و راهبردهای تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی



تهران، خیابان سید جمال الدین اسدآبادی (یوسفآباد)، روبروی خیابان پنجاه و هشتم، ۴۴۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۰۶۵۰۱۶	دورنگان: ۰۲۱-۸۸۰۶۵۲۹۶
Info@Saba-Psi.ir	www.Saba-Psi.ir