

برنامه‌های رفاهی برای تعدیل اثرات تحریم

گروه همکاران معاونت رفاه اجتماعی و زرات تعاون، کار و رفاه اجتماعی^۱

چکیده

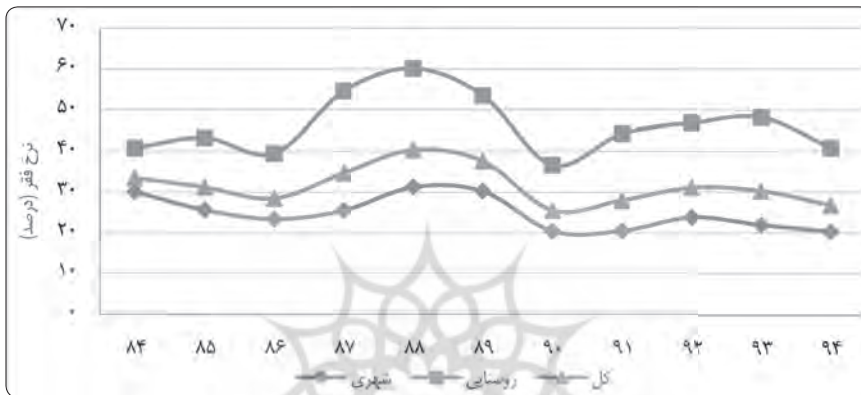
با توجه به خروج ایالات متحده آمریکا از توافق جامع اقدام مشترک (برجام) در اردیبهشت سال ۱۳۹۷ تحریم‌ها علیه ایران از سر گرفته و تشدید شد. از این رو نیاز به پیش‌بینی اثرات احتمالی آن بر اقتصاد ایران بیشتر احساس شد. اگر سیاست‌گذار حوزه رفاهی از تأثیر تحریم‌ها بر هر گروه آسیب‌پذیر درک مناسبی داشته باشد، می‌تواند با اتخاذ سیاست‌های متقابل، زیان رفاهی تحریم‌ها را به حداقل برساند. با توجه به سابقه تحریم‌های اقتصادی علیه ایران می‌توان از این تجربه برای شناسایی اثرهای رفاهی در این دوران بر گروه‌های آسیب‌پذیر استفاده کرد. همچنین با اذعان به اثرهای احتمالی تحریم بر سبد مصرف غذایی خانوار، به فقر غذایی خانوارها و آثار تحریم بر آن نیز توجه ویژه شده است. برای مثال بر اساس محاسبات به عمل آمده در سال ۱۳۹۷ قیمت تمام‌شده هر کیلو کالری ۲۷ ریال خواهد بود که معادل ۸۱۷ هزار ریال کمک هزینه ماهیانه به ازای هر خانوار (متوسط ۲۰۰ هزار ریال به ازای هر فرد) می‌باشد و بر این اساس سهم خانوارهای دچار فقر غذایی انرژی ۲ واحد درصد افزایش می‌یابد. از این رو، برنامه‌هایی توسط معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای تعدیل اثرهای تحریم و به طور کلی توانمندسازی جامعه و افزایش سطح رفاه اقشار فرودست طراحی شد و برخی در مسیر اجرایی شدن هستند. مقاله پیش رو کلیاتی از این برنامه‌ها را ارائه می‌کند. برای مقدمه تصویری از تأثیر تحریم‌ها بر سطح معیشت و رفاه مردم ارائه شده است و سپس هر یک از این برنامه‌ها (برنامه حمایت غذایی، برنامه تضمین حداقل درآمد، مشاغل عمومی، یکپارچه‌سازی نظام حمایت اجتماعی) تشریح شده‌اند.

واژگان کلیدی: تحریم، رفاه عمومی، نظام حمایت اجتماعی.

۱- بخش‌های روند فقر در ایران، گروه‌های آسیب‌پذیر در دوران تحریم و کارایی بسته اشتغال عمومی در ایران در این مقاله را عالیله ناظمی، علیرضا عبدالله زاده، سحر بامری، کیارش حسینی، فاطمه اصغری و مریم گیاهی تهیه کرده‌اند. بخش‌های دیگر تلخیصی از گزارش‌های کارشناسی دیگر همکاران معاونت رفاه اجتماعی است.

روندهای فقر در ایران

بر اساس محاسبه‌ها نرخ فقر از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ نزدیک به ۶ واحد درصد افزایش داشته است. به عبارت دیگر، طی این دو سال حدود ۵ میلیون نفر به زیر خط فقر کشیده شده‌اند. چنانچه به تفکیک شهری و روستایی به افزایش نرخ فقر نگاه کنیم، می‌بینیم که در نتیجه تحریم‌ها نرخ فقر در مناطق روستایی نزدیک به ۱۰ واحد درصد و در مناطق شهری نزدیک به ۳ واحد درصد افزایش یافته‌است.^۱



نمودار شماره ۱: نرخ فقر سرانه کل، شهری روستایی و کل
منبع: طرح آمارگیری از هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران

بر این اساس پیش‌بینی می‌شود اگر در نتیجه تحریم‌های فعلی در شرایطی کاملاً مشابه با تحریم‌های سال ۱۳۹۰ قرار بگیریم، پس از یک سال جمعیت فقیران نزدیک به ۲,۱ میلیون نفر افزایش می‌یابد. از این میزان سهم جمعیت روستایی ۱,۶ میلیون و سهم جمعیت شهری نزدیک به ۰,۵ میلیون نفر خواهد بود. همچنین پس از دو سال از شروع تحریم‌ها جمعیت فقیرها نزدیک به ۴,۵ میلیون نفر افزایش خواهد یافت که سهم جمعیت روستایی ۲,۳ میلیون نفر و سهم جمعیت شهری ۲,۲ میلیون نفر خواهد بود.

تحلیل آثار تحریم بر مخارج سرانه

مخارج سرانه خانوارهای ایرانی پس از سال ۱۳۸۹ رو به کاهش بوده است. پس از اوج‌گیری تحریم‌های اقتصادی در سال ۱۳۹۰ این روند ادامه یافته و در سال ۱۳۹۳ به کمترین مقدار خود رسیده است. به گونه‌ای که از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ نزدیک به ۷ درصد کاهش یافته است.

۱- سهم جمعیت روستایی از کل جمعیت نزدیک به ۲۸ درصد است.



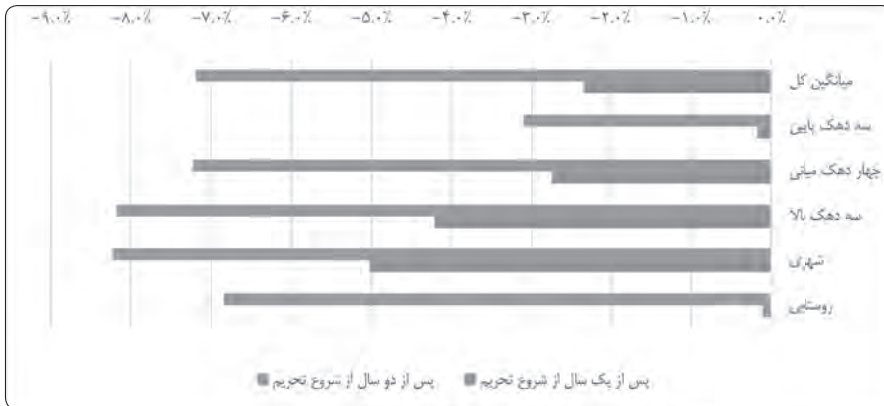
نمودار شماره ۲: میانۀ مخارج سرانه کل کشور
منبع: طرح آمارگیری از هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران، شاخص قیمت سالانه بانک مرکزی با سال پایه ۱۳۹۰

اما شدت این کاهش مخارج در گروه‌های مختلف متفاوت است. بیشترین تأثیر تحریم‌ها به ترتیب بر خانوارهای شهری و سه دهک بالای مخارج و کمترین تأثیر تحریم‌ها بر سه دهک پایین مخارج و خانوارهای روستایی بوده است. احتمالاً دلیل این پدیده افزایش قیمت ناگهانی کالاهای وارداتی بوده است. تأثیر تحریم‌ها بر خانوارهای روستایی و دهک‌های پایین درآمدی کمتر بوده است.

دوره	میانۀ کل	میانگین سه دهک پایین	میانگین چهار دهک میانی	میانگین سه دهک بالا	میانۀ شهری	میانۀ روستایی
یکسال پس از شروع تحریم (۹۰ به ۹۱)	٪-۲۵۳	٪-۵۰۲	٪-۲۵۷	٪-۴۵۲	٪-۵	٪-۵۱
دوسال پس از شروع تحریم (۹۰ به ۹۲)	٪-۷۵۲	٪-۳۵۱	٪-۷۵۲	٪-۸۵۲	٪-۸۵۲	٪-۶۵۸

جدول شماره ۱: تأثیر تحریم‌های اقتصادی بر مخارج سرانه (سال پایه ۱۳۹۰)

منبع: طرح آمارگیری از هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران، شاخص قیمت سالانه بانک مرکزی با سال پایه ۱۳۹۰



نمودار شماره ۳: تأثیر تحریم‌های اقتصادی بر مخارج سرانه حقیقی (سال پایه ۱۳۹۰)
منبع: طرح آمارگیری از هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران، شاخص قیمت سالانه بانک مرکزی با سال پایه ۱۳۹۰

روند فقر غذایی طی سال‌های ۹۵-۹۰

با استفاده از میزان مصرف غذایی خانوارها در سالیان اخیر درصد خانوارهای دچار فقر غذایی مشخص و نتایج در جدول شماره ۱ ذکر شده است. بررسی‌های اولیه نشان می‌دهد که فقر غذایی انرژی در طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۰، افزایش ۲ واحد درصدی (در حدود ۵۵۰ هزار خانوار) را تجربه کرده است.

سال	کل خانوارهای بررسی شده	درصد خانوارهای دچار فقر غذایی
۹۰	۲۱,۱۵۹,۰۳۲	۶,۳۵
۹۱	۲۱,۷۵۷,۳۳۶	۷,۳۴
۹۲	۲۲,۶۳۷,۰۲۴	۸,۳۴
۹۳	۲۲,۳۷۶,۰۱۴	۷,۶۹
۹۴	۲۴,۱۱۵,۰۱۰	۷,۷۸
۹۵	۲۴,۸۵۴,۰۰۴	۸,۰۹

جدول شماره ۲: آمار فقر غذایی خانوارها در طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۵ (رشد قابل توجه فقر غذایی در طی تحریم ۱۳۹۱)

فقر غذایی از سه جنبه اهمیت دارد:

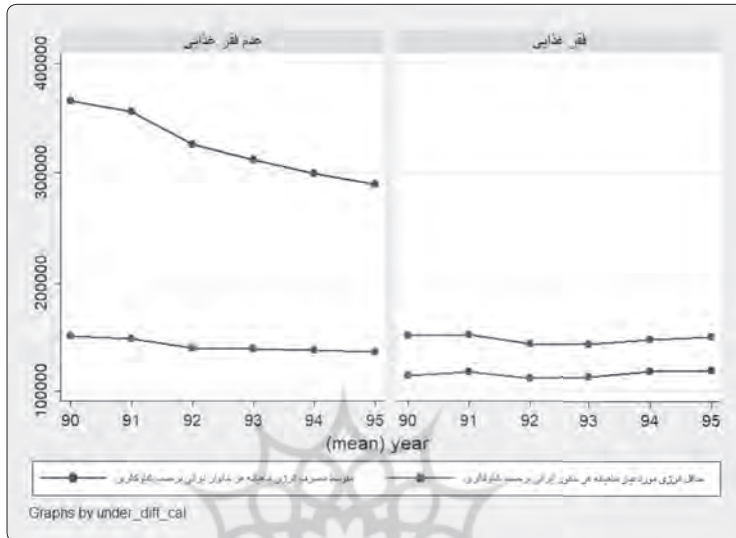
◊ تعداد خانوارهای دچار فقر غذایی

◊ میزان مصرف هر خانوار

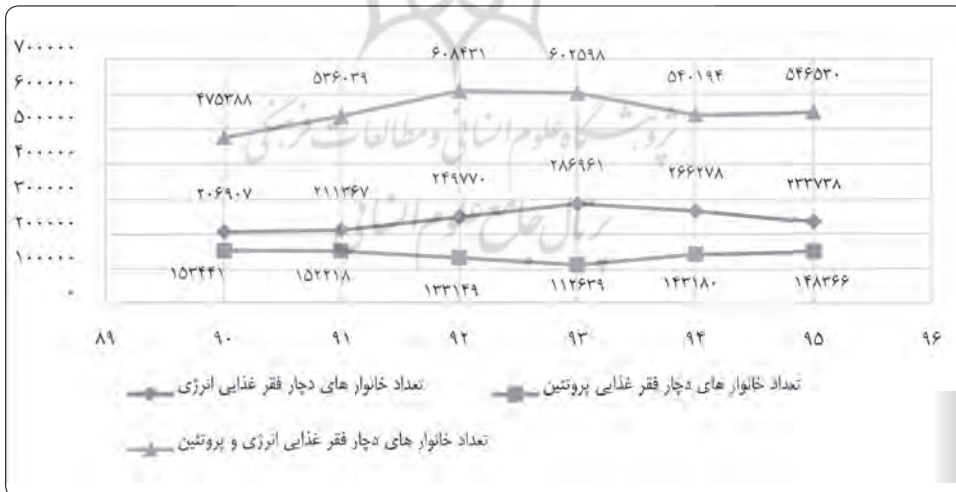
◊ میزان سوء تغذیه خانوارهای دچار فقر غذایی.

مطابق نمودار شماره ۴ متوسط مصرف انرژی ماهیانه هر خانوار ایرانی بر حسب کیلوکالری در خانوارهایی که دچار فقر غذایی بودند طی سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۰ تغییر چندانی نداشته است، اما نکته مهم سیر نزولی این شاخص برای خانوارهایی است که دچار فقر غذایی نیستند. همچنین با توجه

به نمودار شماره ۵ می‌توان گفت طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۵ تعداد خانوارهایی که دچار فقر غذایی انرژی یا پروتئین هستند از سال ۱۳۹۱ به ۱۳۹۲ افزایش چشمگیری داشته‌اند و بیشتر این خانوارها هم دچار فقر غذایی انرژی و نیز فقر غذایی پروتئین هستند.



نمودار شماره ۵: روند تغییرات متوسط مصرف انرژی ماهیانه هر خانوار ایرانی بر حسب کیلو کالری از سال ۹۰ تا ۹۵
منبع: طرح آمارگیری از هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران



نمودار شماره ۵: تعداد خانوارهای دچار فقر غذایی در سه دهک نخست به تفکیک نوع فقر غذایی از سال ۹۰ تا ۹۵
منبع: طرح آمارگیری از هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران

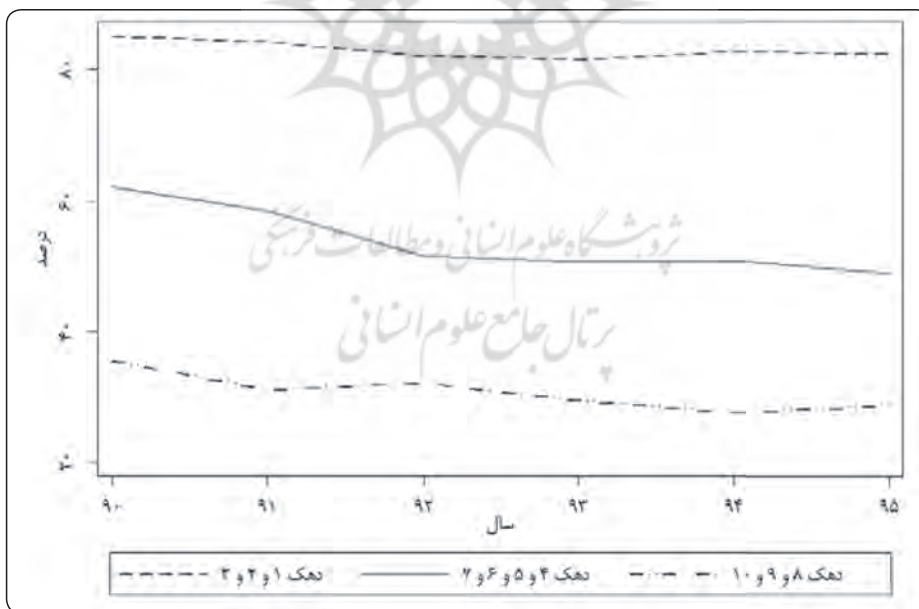
گروه‌های آسیب‌پذیر در دوران تحریم

در ادامه به بررسی تحولات گروه‌های آسیب‌پذیر در دوران تحریم سال ۱۳۹۱ پرداخته می‌شود. گروه‌های آسیب‌پذیر مورد نظر شامل خانوارهای سالمند سرپرست، خانوارهای زن‌سرپرست، خانوارهای روستایی، خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی، و همچنین خانوارهای فاقد حمایت اجتماعی هستند.

● خانوارهای سالمند سرپرست

یکی از گروه‌های آسیب‌پذیر خانوارهای دارای سرپرست سالمند هستند. سالمند به کسی گفته می‌شود که بیش از ۶۵ سال سن داشته باشد. فرد سالمند در سن کار نیست و در صورت نبود مستمری بازنشستگی آسیب بیشتری متوجه این خانوارها است. در نگاه نخست ممکن است به نظر برسد که تحریم‌ها اثر چندانی روی توزیع خانوارهای دارای سرپرست سالمند نداشته است، ولی نکته مهم آن است که بدانیم چند درصد این خانوارها دارای مستمری هستند.

خانوارهای با سرپرست سالمند بدون مستمری گروه آسیب‌پذیر مد نظر ما هستند. نمودار شماره ۶ % خانوارهای سالمند سرپرست بدون مستمری از کل خانواده‌های سالمند سرپرست طی سال‌های ۹۰ تا ۹۵ را نشان می‌دهد.



نمودار شماره ۶: درصد خانوارهای سالمند سرپرست بدون مستمری
منبع: طرح آمارگیری از هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران

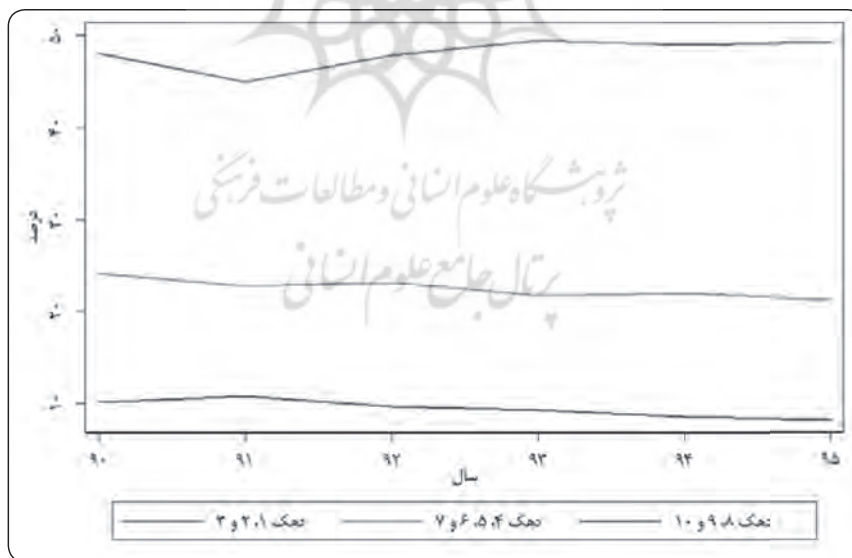
در سه دهک اول که در تعریف فقیران ما را تشکیل می‌دهند، حدود ۸۰٪ خانوارهای دارای سرپرست سالمند مستمری دریافت نمی‌کنند. این تعداد برای خانوارهای متوسط حدود ۵۰٪ و برای خانوارهای سه دهک بالا حدود ۳۰٪ است. پس انتظار داریم طی تحریم‌ها خانوارهای سالمند سرپرستی که مستمری نگرفته‌اند و در دهک‌های پایین هستند فقیرتر شده باشند. (خانوارهای دارای سرپرست سالمند و بدون مستمری در دهک‌های بالا احتمالاً درآمد حاصل از دارایی‌هایشان را دارند و از این رو هنگام تحریم و افزایش تورمی که در آن زمان حادث شد، کمتر آسیب دیده‌اند و یا حتی از شرایط منتفع شده‌اند).

● خانوارهای زن سرپرست

یکی دیگر از گروه‌های آسیب‌پذیر در کشور خانوارهای زن سرپرست و به ویژه خانوارهای زن سرپرست در دهک‌های پایین هستند. تغییر توزیع این خانوارها به سمت فقیرتر شدن این گروه آسیب‌پذیر بوده است.

● روستاییان

روستاییان نیز یکی از اقشار آسیب‌پذیر هستند. درصد خانوارهای روستایی از سال ۹۱ به بعد در دهک‌های پایین افزایش و در دهک‌های متوسط و بالا کاهش داشته است، یعنی اگرچه توزیع روستاییان در دهک‌ها تغییر چندانی نداشته، ولی در ترکیب سه دهک اول سهم خانوارهای روستایی بیشتر شده است.



نمودار شماره ۷: درصد خانوارهای روستایی
منبع: طرح آمارگیری از هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران

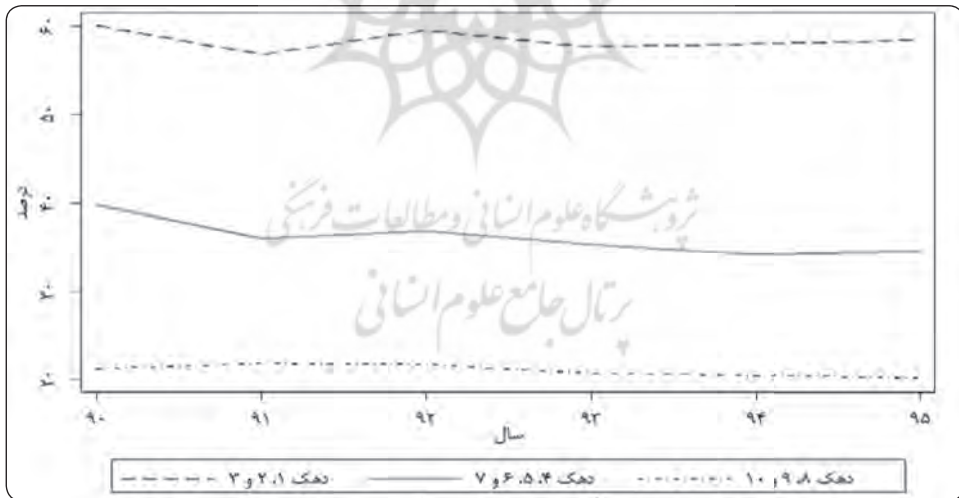
● خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی

حدود ۶۰٪ خانوارهایی که تحت پوشش قرار دارند فقیر هستند، اما دست کم توانسته‌اند طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۹۲ وضعیت ثابتی را برای خانوارهای تحت پوشش حفظ کنند. البته ۴۰٪ این خانوارها با داشتن این حمایت‌ها جزو دهک‌های بالا هستند. از این رو باید درباره خانوارهای تحت پوشش بازنگری صورت گیرد.

● خانوارهای فاقد حمایت اجتماعی

گروه‌هایی نیز هستند که هیچ‌گونه حمایت اجتماعی شامل حال آنها نشده است. حمایت‌های اجتماعی مد نظر می‌تواند در برگیرنده بیمه تأمین اجتماعی، حمایت توسط کمیته امداد و بهزیستی و یا مستمری بازنشستگی باشد.

همان‌طور که نمودار شماره ۱۴ نشان می‌دهد، طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۹۵ حدود ۵۸٪ از فقیران کشور تحت هیچ‌گونه حمایتی نبوده‌اند و سازمان‌های حمایتی مانند کمیته امداد و بهزیستی نیز نتوانسته‌اند این‌گونه افراد را شناسایی کنند و تحت پوشش قرار دهند. از آنجایی که این افراد بیمه تأمین اجتماعی نیز ندارند، احتمالاً شغل رسمی هم ندارند.



نمودار شماره ۸: درصد خانوارهای فاقد حمایت اجتماعی

(بیمه تأمین اجتماعی، حمایت از سوی کمیته امداد و بهزیستی، مستمری بازنشستگی)

منبع: طرح آمارگیری از هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران

۱- بسته حمایت غذایی

برای ارائه سیاست‌های جدید در حوزه فقر غذایی و سید کالا نیاز به محاسبه کمینه ارزش هر کیلوکالری است. برای این منظور، هزینه مواد خوراکی خانواده‌هایی که حداقل انرژی مورد نیاز در سال ۱۳۹۵ را به ازای هر عضو استانداردشده خانواده در بازه (۲۱۵۰ - ۲۱۰۰) کیلو کالری کسب کرده‌اند را بر میزان کالری مصرف شده تقسیم کرده و ارزش ماهیانه هر کیلوکالری در حدود ۱۷,۵ ریال به دست می‌آید. میانگین کمبود میزان انرژی خانوارهای دچار فقر غذایی ۳۰۳۵۷ کیلو کالری در ماه است، به عبارتی در سال ۱۳۹۵، هر خانوار به طور متوسط در حدود ۵۳۰ هزار ریال کمک هزینه ماهیانه نیاز داشته است. متوسط اندازه خانوار این خانوارها در سال ۱۳۹۵، ۴,۱۱ است که سرانه هر فرد را در حدود ۱۳۰ هزار ریال تخمین می‌زند. با احتساب نسبت تورم سال ۱۳۹۷ به ۱۳۹۵ (۱,۱*۱,۴=۱,۵۴)، قیمت ماهیانه تمام شده هر کیلو کالری در سال ۱۳۹۷، رقم ۲۷ ریال خواهد بود که معادل ۸۱۷ هزار ریال کمک هزینه ماهیانه به ازای هر خانوار (متوسط ۲۰۰ هزار ریال به ازای هر فرد) می‌باشد.

برای تخمین آمار فقر غذایی انرژی در سال ۱۳۹۷، فرض می‌کنیم که مشابه تغییرات سال ۱۳۹۲-۱۳۹۰ در اثر تحریم‌ها، سهم خانوارهای دچار فقر غذایی انرژی ۲ واحد درصد افزایش یافته و به ۱۰ درصد فقر غذایی و به تعداد ۲,۴۰۰,۰۰۰ خانوار (در حدود ۹,۸۵۰,۰۰۰ نفر) برسد.

برای کل کشور	تعداد خانوارهای دچار فقر غذایی انرژی	میانگین شکاف انرژی ماهیانه خانوارهای دچار فقر غذایی انرژی	ارزش هر واحد کیلوکالری در سال ۹۷ (ریال)	بودجه موردنیاز سالانه برای جبران فقر غذایی تمامی خانوارهای دچار فقر غذایی (ریال)
سال ۹۷ با تحریم	۲۴۰۰۰۰۰	۳۱۶۳۰-	۲۷	۲۴,۵۹۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰

جدول شماره ۳: تخمین تعداد خانوارهای دچار فقر غذایی و بودجه مورد نیاز برای جبران فقر آنها در سال ۹۷ برای کل کشور
منبع: طرح آمارگیری از هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران

برای سه دهک اول درآمدی	تعداد خانوارهای دچار فقر غذایی انرژی	میانگین شکاف انرژی خانوارهای دچار فقر غذایی انرژی	ارزش هر واحد کیلوکالری در سال ۹۷	بودجه موردنیاز سالانه برای جبران فقر غذایی تمامی خانوارهای دچار فقر غذایی (ریال)
سال ۹۷ با تحریم	۹۵۷۰۰۰	۳۲۰۰۰-	۲۷	۹,۹۲۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰

جدول شماره ۴: تخمین تعداد خانوارهای دچار فقر غذایی و بودجه مورد نیاز برای جبران فقر آنها در سال ۹۷ برای سه دهک اول
منبع: طرح آمارگیری از هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران

۲. برنامه تضمین حداقل درآمد

برنامه تضمین حداقل درآمد در بسیاری از کشورها اجرا می‌شود و طی آن دولت‌ها تضمین می‌دهند که درآمد خانوارها از یک سطح مشخص پایین‌تر نباشد. این موضوع از اوایل دهه ۱۳۷۰ در کشور ما نیز در قوانین مختلف پیش‌بینی شده است. برای مثال، در قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست مصوب ۱۳۷۱/۸/۲۷ و آیین‌نامه اجرایی آن که در تاریخ ۱۳۷۴/۵/۱۷ به تصویب هیئت وزیران وقت رسید مقرر شده است دولت به خانوارهایی که کمتر از ۵۰٪ حداقل حقوق مصوب کارکنان دولت درآمد دارند مستمری ماهانه پرداخت کند. همین موضوع از سال ۱۳۷۴ در زمینه شناسایی و حمایت از خانوارهای فقیر نیز در دستور کار قرار گرفته است، اما به دلیل ضعف در شناسایی این خانوارها از یک سو و محدودیت‌های بودجه‌ای دولت از سوی دیگر، اجرای این برنامه‌ها با چالش‌های جدی مواجه بوده است.

بر اساس ماده ۷۹ قانون برنامه ششم مقرر شده است که مستمری خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی با نسبتی از حداقل دستمزد پیش‌بینی شود. در همین راستا از ابتدای سال ۱۳۹۶ مستمری این خانوارها بر اساس بُعد خانوار معادل ۲۰ تا ۷۰ درصد حداقل دستمزد سالانه تعیین و اجرا شد. نتیجه اولیه اجرای چنین برنامه‌ای کاهش شدت فقر خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی است. بر اساس برنامه نظام چندلایه تأمین اجتماعی و با استناد به موضوع تبصره ۱۴ لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مقرر شده است تمامی خانوارهایی که درآمد آنها کمتر از آستانه حمایتی کمیته امداد و سازمان بهزیستی است و تحت پوشش این نهادها نیستند، تحت پوشش برنامه تضمین حداقل درآمد قرار گیرند.

سقف درآمد مشمول مستمری (با یارانه)	سقف درآمد مشمول مستمری (بدون یارانه)	یارانه نقدی	بُعد خانوار
۱۹۳۵۰۰	۱۴۸۰۰۰	۴۵۵۰۰	یک نفره
۳۴۱۰۰۰	۲۵۰۰۰۰	۹۱۰۰۰	دو نفره
۴۵۶۵۰۰	۳۲۰۰۰۰	۱۳۶۵۰۰	سه نفره
۶۰۰۰۰۰	۴۱۸۰۰۰	۱۸۲۰۰۰	چهار نفره
۶۹۲۵۰۰	۴۶۵۰۰۰	۲۲۷۵۰۰	پنج نفره

جدول شماره ۵: حداقل درآمد خانوارها بر اساس بُعد خانوار
معاونت رفاه اجتماعی، ۱۳۹۶

روشن است که یکی از دشواری‌های اجرای چنین برنامه‌هایی شناسایی دقیق جمعیت هدف و به حداقل رساندن خطای بیرون ماندن خانوارهای مشمول از دریافت مزایای برنامه است. در این راستا با استفاده از «پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان» و داده‌های طرح آمارگیری از هزینه و درآمد خانوارها تعداد خانوارهای مشمول طرح برآورد شده است. بر این اساس، حدود ۸۹۰ هزار خانوار افزون بر خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی تحت پوشش این برنامه قرار می‌گیرند که جمعیت آنها حدود ۲ میلیون و ۹۰۰ هزار نفر است. حدود ۶۹٪ از این خانوارها در مناطق روستایی ساکن‌اند. همچنین بر اساس جنسیت سرپرست خانوار حدود ۳۱٪ این خانوارها زن سرپرست هستند.

بُعد خانوار	تعداد خانوار کل	تعداد خانوار مشمول طرح	نسبت مشمولان به کل جمعیت (درصد)
۱	۱,۷۳۹,۰۴۱	۱۴۲,۹۰۲	۸/۲
۲	۴,۵۴۱,۰۲۶	۱۷۵,۸۲۳	۸/۳
۳	۶,۳۹۴,۰۷۰	۱۴۶,۸۹۸	۲/۳
۴	۷,۳۰۸,۷۲۶	۲۰۶,۹۲۶	۲/۸
۵	۳,۰۷۶,۰۶۹	۱۴۶,۲۰۵	۴/۷
۶	۱,۱۳۶,۴۴۵	۶۷,۶۰۳	۵/۹

جدول شماره ۶: خانوارهای مشمول برنامه تضمین حداقل درآمد به تفکیک بُعد خانوار بر اساس طرح آمارگیری از هزینه و درآمد خانوار در سال ۱۳۹۵

منابع مالی موردنیاز برای تحت پوشش قرار دادن این خانوارها حدود ۳۵ هزار میلیارد ریال در سال برآورد می‌شود.

۳. مشاغل عمومی

برای تدوین برنامه‌های خروج از فقر نیازمند این هستیم که نوع فقر و علت آن را بشناسیم. فقر خانوارها را می‌توان به سه نوع فقر تقسیم کرد:

۱. فقری که به علت نبود شغل ایجاد شده است. فرد نمی‌تواند شغلی بیابد و با درآمد حاصل از آن امرار معاش کند. این بیکاری می‌تواند به دلیل عدم کیفیت مهارت فرد (سمت عرضه نیروی کار) و یا کمبود فرصت شغلی (سمت تقاضای نیروی کار) باشد؛

۲. فرد فقیر می‌تواند شغل داشته باشد، ولی درآمد حاصل از این شغل پایین باشد؛

۳. فرد به دلیل کهولت سن و یا بیماری و معلولیت قادر به کار کردن نیست.

سیاست‌گذاری برای رفع هر یک از این سه نوع فقر با هم متفاوت است. یکی از سیاست‌ها برای برطرف کردن فقری که به علت نبود شغل ایجاد شده است، توسعه اشتغال عمومی برای این افراد است.

مشاغل عمومی^۱ از جمله برنامه‌هایی است که ذیل سیاست‌های حمایتی در کشورهای مختلف تجربه شده است. این برنامه هم به مثابه ابزاری برای شناسایی فقیران و هم به منزله سیاستی حمایتی در دوران رکود و بیکاری به کار رفته است. مشاغل عمومی از اوایل قرن بیستم، نخست در انگلستان در دستور کار برنامه‌های مقابله با فقر قرار گرفت، اما اوج استفاده از چنین برنامه‌ای به دوران رکود اقتصادی و برنامه نیو دیل^۲ در دوران ریاست‌جمهوری روزولت در آمریکا بازمی‌گردد.

از اوایل دهه ۱۹۹۰، این باور مدنظر قرار گرفت که فقر افزون بر ماهیت توزیعی مسئله‌ای ارتباطی به شمار می‌آید و فقیران اگر با از دست دادن روابط اجتماعی از فرایندهای جامعه طرد شوند، با مسائل و مشکلات پیچیده‌تری مواجه خواهند شد. از این رو بهبود وضعیت اقتصادی فقیران توأم با ادغام آنها در جامعه اهمیت یافت و مؤلفه‌هایی همچون توانمندی و ادغام اجتماعی مدنظر قرار گرفتند. بر این اساس، مشاغل عمومی به مثابه ابزاری حمایتی در چارچوب رویکرد «رفاه در ازای کار» در دستور کار دولت‌ها قرار گرفت تا ضمن کاهش فقر، موجب توانمندی اجتماعی و مهارتی فقیران شود. این ابزار همچنین به منزله شیوه‌ای کارآمد برای هدفمندی منابع حمایتی دولت‌ها مدنظر قرار دارد. برنامه‌های مشاغل عمومی با تعیین دستمزدی پایین‌تر یا معادل حداقل دستمزد قانونی شرایطی را فراهم می‌کنند تا صرفاً افراد نیازمند به این برنامه بپیوندند. درواقع، مشاغل عمومی ابزاری است که برای کارآمدی بیشتر منابع حمایتی بر شیوه خودهدفمندی مبتنی است.

امروزه بیش از ۵۰ کشور جهان از برنامه‌های مشاغل عمومی برای مقابله با فقر و بیکاری گسترده استفاده می‌کنند. برای مثال، آرژانتین در اواخر دهه ۱۹۹۰ و در مواجهه با بحران اقتصادی موفق شد در قالب برنامه‌های مشاغل عمومی بیش از ۳۵۰ هزار شغل موقت ایجاد کند. آفریقای جنوبی نیز در برنامه دوم اجرای مشاغل عمومی (۲۰۱۴-۲۰۰۹) موفق شد حدود ۲ میلیون شغل را در حوزه‌های اجتماعی، زیست‌محیطی و منابع طبیعی، زیربنایی و ساختمانی و همچنین فرهنگی ایجاد کند.

در سال‌های اخیر مطالعه‌های گسترده‌ای دربارهٔ تجربهٔ کشورها در زمینهٔ ظرفیت‌ها و محدودیت‌های برنامهٔ مشاغل عمومی در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی انجام؛ منابع مختلفی ترجمه و منتشر؛ و نشست‌های مشترکی با کشورهای هندوستان، ترکیه و مکزیک در این زمینه برگزار شده است.

برنامه‌های اشتغال عمومی با چهار هدف پیاده‌سازی می‌شوند:

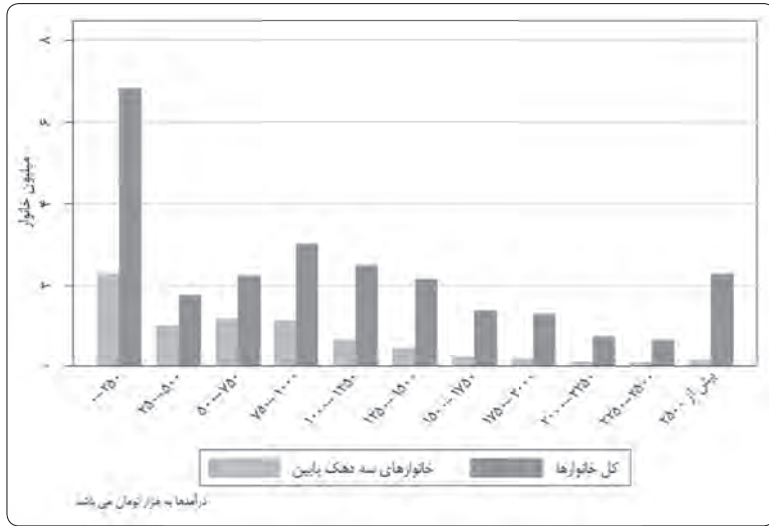
- ◆ کاهش آثار تکانه‌های عمومی (پیش‌بینی نشده و فصلی)؛
 - ◆ کاهش آثار تکانه‌های خاص در پاسخ به بحران‌های موقتی یا ساختاری اشتغال؛
 - ◆ کاهش فقر؛
 - ◆ پلی به سوی اشتغال دائمی (از طریق مهارت‌آموزی یا حفظ و نگهداری از زیرساخت‌ها).
- بر اساس تجربهٔ کشورها، مشاغل عمومی را می‌توان به صورت سالانه یا چندماه در سال طراحی کرد. برای مثال، در هند ایجاد اشتغال ۱۰۰ روزه برای یک عضو خانوار در سال تضمین می‌شود. در ایران نیز می‌توان از طریق سازمان‌ها و نهادهای ملی و محلی مستعد ایجاد مشاغل عمومی نظیر شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان محیط‌زیست، وزارت راه و شهرسازی و غیره فهرستی از مشاغل عمومی و عام‌المنفعه را تهیه و برای هر کدام پروتکل اجرایی و نظارتی خاص پیش‌بینی کرد. برآوردهای اولیه نشان می‌دهند که می‌توان سالانه بیش از ۵۰۰ هزار نفر را در حوزه‌های مختلف در این برنامه به کار گرفت. در سال اول اجرای برنامه می‌توان جمعیت هدف را از افراد ۲۵-۳۴ سال که سرپرست خانوار هستند انتخاب کرد.

زیرساخت‌های فنی این طرح در معاونت رفاه طراحی و امکان ثبت‌نام از متقاضیان شرکت در برنامهٔ مشاغل عمومی از طریق «سامانهٔ خدمات رفاهی کشور» فراهم شده است.

◀ کارایی بسته اشتغال عمومی در ایران

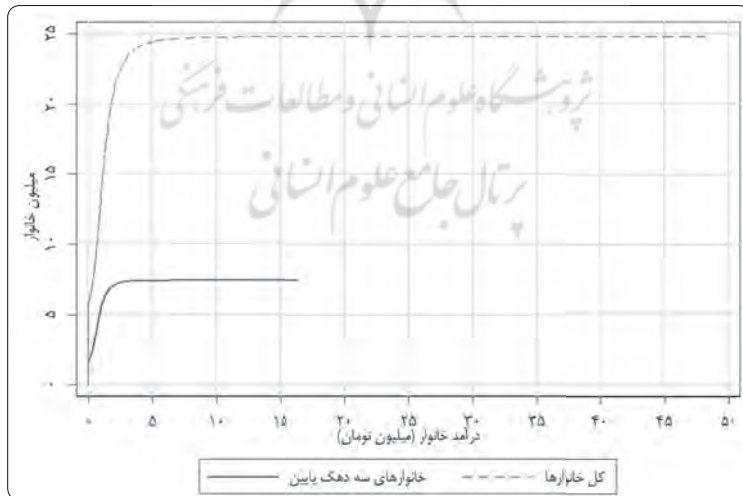
برای آنکه بتوان برای اشتغال عمومی سیاست مناسبی اتخاذ نمود، از آنجایی که معمولاً همه اعضای خانوار قادر به کار نیستند باید درآمد خانوار را مد نظر قرار داد. البته همهٔ خانوارهای یادشده ممکن است امکان اشتغال نداشته باشند؛ به عنوان مثال، افراد سالمند و یا بیمار قادر به کار نیستند.

برای این منظور توزیع درآمد ماهیانهٔ خانوار در سال ۱۳۹۵ ترسیم شده است. نمودار ۹ توزیع خانوارهای سه دهک پایین و کلیهٔ خانوارها را بر اساس درآمد پولی ماهانه آنها نشان می‌دهد. حدود ۷ میلیون خانوار در سال ۱۳۹۵ درآمد ناشی از کار ماهیانهٔ آنها از ۲۵۰ هزار تومان کمتر است.



نمودار شماره ۹: توزیع خانوارها بر حسب درآمد ماهیانه (سال ۱۳۹۵)
منبع: طرح آمارگیری از هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران

برای شناسایی خانوارهای هدف به توزیع خانوارها بر حسب درآمد نیازمندیم. نمودار شماره ۱۰ توزیع تجمعی خانوارهای سه دهک پایین و کلیه خانوارها بر اساس درآمد ناشی از کار آنها (درآمد پولی) را نشان می‌دهد. در این شکل می‌توان دید که اگر در اشتغال عمومی درآمدی که ماهیانه برای تخصیص به هر فرد در نظر می‌گیریم حدود X هزار تومان باشد، انتظار داریم چه تعداد از خانوارهای سه دهک پایین (خانوارهای فقیر) و چه تعداد از کل خانوارها در این طرح شرکت کنند.



نمودار شماره ۱۰: توزیع تجمعی خانوارها (سال ۱۳۹۵)
منبع: طرح آمارگیری از هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران

تعداد خانوارها در هر منطقه از کشور و توزیع تجمعی خانوارها بر حسب درآمد ماهیانه ناشی از کار در مناطق مختلف کشور نیز مهم است. برای سیاست‌گذاری تعداد خانوارها در سه دهک پایین که کمتر از X تومان درآمد دارند و درصد این خانوارها از کل خانوارهایی که کمتر از X تومان درآمد دارند نیاز است. این نسبت که به آن «نسبت کارایی» گفته می‌شود هرچه به یک نزدیک‌تر باشد، بدان معنا است که خانوارهایی که در طرح اشتغال عمومی شرکت می‌کنند همان خانوارهای فقیر مد نظر هستند. افزون بر این می‌خواهیم بدانیم اگر درآمد X تومان را پیشنهاد دهیم، در مجموع چقدر به نفع خانوارهای فقیر خواهد بود. برای این منظور دو درآمد ۲۵۰ هزار تومان و ۵۰۰ هزار تومان برای سال ۱۳۹۵ را در نظر می‌گیریم که تقریباً معادل ۳۷۵ هزار تومان و ۷۵۰ هزار تومان در سال ۱۳۹۷ خواهد بود.

بیشترین تعداد خانوارهای فقیر در کشور ما به ترتیب در استان‌های سیستان و بلوچستان، کرمان، خراسان رضوی، آذربایجان غربی و گلستان ساکن هستند.

۴. یکپارچه‌سازی نظام حمایت اجتماعی

نظام حمایت اجتماعی در همه کشورهای از سازمان‌های مختلفی تشکیل شده است. افزون بر سازمان‌های دولتی، سازمان‌های مردمی نیز سهم مهمی در حمایت‌های اجتماعی دارند. نبود ارتباط سازمان‌یافته میان سازمان‌های فعال در بخش حمایت اجتماعی آسیب جدی بر اثربخشی سیاست‌ها و اقدامات حمایتی وارد می‌کند.

به نظر می‌رسد نظام حمایت اجتماعی ایران بیش از سایر کشورها با مسئله تعدد سازمان‌های دولتی و حکومتی روبه‌روست. کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی کشور، سازمان اوقاف، بنیاد برکت، بنیاد علوی و بسیج مستضعفان همگی نهادهایی وابسته به حاکمیت هستند. هریک از این نهادها برای کاهش فقر و حمایت اجتماعی بودجه‌هایی را برای شناسایی نیازمندان، انجام دادن امور اداری مربوط به آن و تحویل مزایا به نیازمندان هزینه می‌کنند. عدم یکپارچگی اطلاعات میان این دستگاه‌ها موجب مشکلات و ناکارایی‌های زیر شده است:

◆ اقدام‌های موازی برای شناسایی نیازمندان و آموزش و مساعدت به آنان؛

◆ هزینه‌های سنگین بالاسری برای انجام دادن امور اداری؛

◆ نبود پوشش کافی در ارائه خدمات حمایتی؛

◆ سردرگمی و نارضایتی مردم در مراجعه به دستگاه‌های مختلف حمایتی.

کشورهای مختلف برای رفع این مشکلات «پنجره واحد خدمات حمایتی» را به وجود آورده‌اند. پنجره خدمات حمایتی ابزاری است که از سه رکن مهم تشکیل شده است:

◆ سامانه واحد ثبت‌نام متقاضیان؛

نکات تکمیلی:

- ✓ نرخ فقر از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ نزدیک به ۶ واحد درصد افزایش داشته است. به عبارت دیگر، طی این دو سال حدود ۵ میلیون نفر به زیر خط فقر رسیدند. چنانچه به تفکیک شهری و روستایی به افزایش نرخ فقر نگاه کنیم، می‌بینیم که در نتیجه تحریم‌ها نرخ فقر در مناطق روستایی نزدیک به ۱۰ واحد درصد و در مناطق شهری نزدیک به ۳ واحد درصد افزایش یافته است.
 - ✓ چنانچه در شرایطی کاملاً مشابه با تحریم‌های سال ۱۳۹۰ قرار بگیریم، پس از یک سال نزدیک به ۲٫۱ میلیون نفر به کل فقیران اضافه می‌شوند. از این میزان سهم جمعیت روستایی ۱٫۶ میلیون و سهم جمعیت شهری نزدیک به ۰٫۵ میلیون نفر خواهد بود.
 - ✓ مخارج سرانه خانوارهای ایرانی پس از سال ۱۳۸۹ رو به کاهش بوده است. پس از اوج‌گیری تحریم‌های اقتصادی در سال ۱۳۹۰ این روند ادامه یافته و در سال ۱۳۹۳ به کمترین مقدار خود رسیده است. به گونه‌ای که از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ نزدیک به ۷ درصد کاهش یافته است.
 - ✓ فقر غذایی در طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۲، افزایش ۲ واحد درصدی را تجربه کرده است. به عبارت دیگر، ۵۵ هزار خانوار در طی این دوره، به جمعیت دارای فقر غذایی اضافه شدند.
 - ✓ در سال ۱۳۹۰ به تقریب ۶٫۳۵ درصد خانوارهای کشور دچار فقر غذایی بوده‌اند که تنها طی دو سال (تا ۱۳۹۲) با جهشی قابل توجه این میزان به بیش از ۸٫۳۴ رسیده است. این درحالی است که طی سال‌های ۹۵-۱۳۹۲ با وجود سیاست‌های حمایتی متعدد، کشور توانسته درصد خانوارهای دچار فقر غذایی را تنها ۰٫۲۵ واحد کاهش دهد و به ۸٫۰۹ درصد برساند. بنابراین به نظر می‌رسد ریزش جمعیت متوسط به سمت جمعیت فقیر با سرعت بالا و روند مقابل آن با سرعت بسیار کندی انجام می‌گیرد.
 - ✓ گروه‌های آسیب‌پذیر و نیازمند حمایت غذایی شامل ۱- خانوارهای سالمند سرپرست بدون مستمری در دهک‌های پایین ۲- خانوارهای زن‌سرپرست در دهک‌های پایین ۳- خانوارهای روستایی در سه دهک اول ۴- خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی ۵- خانوارهای فاقد حمایت اجتماعی هستند.
- موضوع‌های یادشده ضرورت اتخاذ سیاست‌های ویژه جهت تعدیل اثرات تحریم را نشان می‌دهد. برنامه‌های حمایت غذایی، تضمین حداقل درآمد، مشاغل عمومی و یکپارچه‌سازی نظام حمایت کشور می‌توانند به عنوان برنامه‌ها راهبردی کارساز پیشنهاد شوند.

۱. برنامه حمایت غذایی و برآورد بودجه مورد نیاز پوشش فقر غذایی کشور

- ✓ به نظر می‌رسد فقر غذایی کشور با ۲ واحد افزایش به ۱۰٫۱ درصد برسد. بنابراین تعداد خانوارهای دچار فقر غذایی در سال اول تحریم بیش از ۲ میلیون و ۴۰۰ هزار خانوار برآورد می‌شود. بعد خانوار در خانوارهای دارای فقر غذایی به طور متوسط برابر ۴٫۱۱ است. به عبارت دیگر، به نظر می‌رسد جمعیت دارای فقر غذایی به حدود ۹ میلیون و ۸۵۰ هیزار نفر برسد.
- ✓ متوسط کمبود انرژی خانوارهای دارای فقر غذایی ۳۱ هزار و ۳۶۰ کیلوکالری در ماه است.
- ✓ ارزش هر یک کیلوکالری (نسبت هزینه‌های خوراکی به میزان کالری مصرفی در خانوارها با مصرف

- ✓ استاندارد) با فرض تورم ۴۰ درصد به تقریب ۲۷ ریال برآورد شده است.
- ✓ بودجه لازم برای جبران کمبود انرژی یک خانوار دچار فقر غذایی سالانه برابر ۱ میلیون و ۲۴ هزار و ۷۰۰ تومان برآورد می‌شود.
- ✓ بودجه لازم برای جبران کمبود انرژی خانواده‌های دچار فقر غذایی کل کشور ۲ هزار و ۴۵۹ میلیارد تومان سالانه برآورد می‌شود.

۲. تضمین حداقل درآمد

- ✓ بر اساس ماده ۷۹ قانون برنامه ششم مقرر شده است که مستمری خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی با نسبتی از حداقل دستمزد پیش‌بینی شود.
- ✓ از ابتدای سال ۱۳۹۶، مستمری این خانوارها بر اساس بُعد خانوار معادل ۲۰ تا ۷۰ درصد حداقل دستمزد سالانه تعیین و اجرا شد.
- ✓ بر اساس برنامه نظام چندلایه تأمین اجتماعی و با استناد به موضوع تبصره ۱۴ لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مقرر شده است تمامی خانوارهایی که درآمد آنها کمتر از آستانه حمایتی کمیته امداد و سازمان بهزیستی است و تحت پوشش این نهادها نیستند، تحت پوشش برنامه تضمین حداقل درآمد قرار گیرند.
- ✓ بر اساس اطلاعات «پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان» حدود ۸۹۰ هزار خانوار افزون بر خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی تحت پوشش این برنامه قرار می‌گیرند که جمعیت آنها حدود ۲ میلیون و ۹۰۰ هزار نفر است.
- ✓ حدود ۶۹ درصد از این خانوارها در مناطق روستایی ساکن‌اند.
- ✓ بر اساس جنسیت سرپرست خانوار، حدود ۳۱ درصد این خانوارها زن سرپرست هستند.
- ✓ منابع مالی موردنیاز برای تحت پوشش قرار دادن این خانوارها حدود ۳۵ هزار میلیارد ریال در سال برآورد می‌شود.

۳. مشاغل عمومی

- ✓ امروزه بیش از ۵۰ کشور جهان از برنامه‌های مشاغل عمومی برای مقابله با فقر و بیکاری گسترده استفاده می‌کنند. برای مثال، آرژانتین در اواخر دهه ۱۹۹۰ و در مواجهه با بحران اقتصادی موفق شد در قالب برنامه‌های مشاغل عمومی بیش از ۳۵۰ هزار شغل موقت ایجاد کند. آفریقای جنوبی نیز در برنامه دوم اجرای مشاغل عمومی (۲۰۱۴-۲۰۰۹) موفق شد حدود ۲ میلیون شغل را در حوزه‌های اجتماعی، زیست‌محیطی و منابع طبیعی، زیربنایی و ساختمانی و همچنین فرهنگی ایجاد کند.
- ✓ در ایران حدود ۷ میلیون خانوار در سال ۱۳۹۵ درآمد ناشی از کار ماهیانه آنها از ۲۵۰ هزار تومان کمتر است.
- ✓ تعداد کل خانوارهای فقیر با درآمد ناشی از کار کمتر از ۲۵۰ هزار تومان در کشور برابر با ۲ میلیون و ۱۹۷ هزار خانوار و تعداد کل خانوارهای فقیر با درآمد ناشی از کار کمتر از ۵۰۰ هزار تومان در

کشور برابر با ۳ میلیون و ۱۲۳ هزار خانوار است.

- ✓ بیشترین تعداد خانوارهای فقیر در کشور ما به ترتیب در استان‌های سیستان و بلوچستان، کرمان، خراسان رضوی، آذربایجان غربی و گلستان ساکن هستند.
- ✓ لحاظ درآمدهای ۳۷۵ هزار تومان و ۷۵۰ هزار تومان در سال ۱۳۹۷ برای افراد جذب‌شده در طرح مشاغل عمومی، برابر با درآمدهای زیر ۲۵۰ هزار تومان و ۵۰۰ هزار تومان در سال ۱۳۹۵ است.
- ✓ طرح مشاغل عمومی با درآمد ماهانه کمتر از ۳۷۵ هزار تومان در استان‌های سیستان و بلوچستان، هرمزگان، گرگان، خراسان شمالی، ایلام و بوشهر بیشترین کارایی را خواهد داشت.
- ✓ طرح مشاغل عمومی با درآمد ماهانه کمتر از ۵۰۰ هزار تومان در استان‌های سیستان و بلوچستان، کرمان، هرمزگان، گرگان، خراسان شمالی، ایلام و بوشهر بیشترین کارایی را خواهد داشت.
- ✓ در طرح اشتغال عمومی بیشترین اثرات رفاهی در استان‌های سیستان و بلوچستان، کرمان، خراسان رضوی، شیراز و آذربایجان غربی ایجاد خواهد شد.

۴. یکپارچه‌سازی نظام رفاهی

- ✓ به نظر می‌رسد نظام حمایت اجتماعی ایران بیش از سایر کشورها با مسئله تعدد سازمان‌های دولتی و حکومتی روبه‌رو است.
- ✓ عدم یکپارچگی اطلاعات میان این دستگاه‌ها موجب مشکلات و ناکارایی‌های زیر شده است:
 - اقدام‌های موازی برای شناسایی نیازمندان و آموزش و مساعدت به آنان؛
 - هزینه‌های سنگین بالاسری برای انجام دادن امور اداری؛
 - نبود پوشش کافی در ارائه خدمات حمایتی؛
 - سردرگمی و نارضایتی مردم در مراجعه به دستگاه‌های مختلف حمایتی.
- ✓ کشورهای مختلف برای رفع این مشکلات «پنجره واحد خدمات حمایتی» را به وجود آورده‌اند. پنجره خدمات حمایتی ابزاری است که از سه رکن مهم تشکیل شده است:
 - سامانه واحد ثبت‌نام متقاضیان؛
 - پایگاه اطلاعات و داده‌ها؛
 - پرونده الکترونیک خدمات حمایتی و رفاهی.
- ✓ معاونت رفاه اجتماعی اقدامات لازم را برای راه‌اندازی پنجره واحد حمایتی انجام داده است.
- ✓ با وجود اقدامات انجام‌شده، به‌جز کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی، سایر نهادهای حمایتی به پنجره واحد خدمات نپیوسته‌اند.
- ✓ معاونت رفاه اجتماعی در سال‌های اخیر برخی خدمات حمایتی را در قالب پنجره واحد خدمات ذیل «سامانه خدمات حمایتی نظام جمهوری اسلامی ایران» طراحی و اجرا کرده و تنها در اجرای سه برنامه سبد کالا، بیمه کارگران ساختمانی و پوشش بیمه بیماران خاص توانسته است با اتکا به پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان بیش از ۲ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان صرفه‌جویی در مخارج این حوزه ایجاد کند.

منابع:

- پایگاه رفاه ایرانیان. معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی. تاریخ بازیابی: تیر ۱۳۹۷.
- مرکز آمار ایران، گزارش طرح آماری هزینه و درآمد خانوار (سال‌های مختلف)، تهران، مرکز آمار ایران.
- The department of public works in the south of Africa (2015) expanded public works programs: 5 yers report, the department of public works, Pretoria.

