



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۴۵): تحلیل اعتبارات دستگاه‌های فعال در قلمرو نظام تأمین اجتماعی



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۷۴۲

کد موضوعی: ۲۱۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۴۵): تحلیل اعتبارات دستگاه‌های فعال در قلمرو نظام تأمین اجتماعی

نام دفتر: دفتر مطالعات اجتماعی (گروه رفاه و تأمین اجتماعی)

تهیه و تدوین: یاسر باقری، محمدرضا مالکی

ناظر علمی: مهدی مختاری پیام

متقاضی: کمیسیون بودجه

واژه‌های کلیدی:

۱. تأمین اجتماعی

۲. بیمه اجتماعی

۳. رفاه اجتماعی

۴. بهزیستی

۵. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

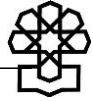


تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۱/۱۱

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|---------|-----------------------------------------|
| ۱..... | چکیده |
| ۲..... | خلاصه مدیریتی |
| ۵..... | مقدمه |
| ۶..... | اعتبارات فصل امور اجتماعی |
| ۸..... | دستگاه‌های فعال و اعتبارات آن‌ها |
| ۱۰..... | نکات مهم در مورد اعتبارات و تغییر آن‌ها |
| ۱۳..... | نقد، بررسی و جمع‌بندی |
| ۱۶..... | منابع و مآخذ |



**بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۴۵):
تحلیل اعتبارات دستگاه‌های فعال در قلمرو نظام تأمین اجتماعی**

چکیده

- دستگاه‌های متعددی در حوزه تأمین اجتماعی فعال هستند که اعتبارات سیزده مورد از آن‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ حدود ۵۲۹ هزار میلیارد تومان است. اهم نکات مرتبط با این حوزه بدین شرح است:
- به صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری به ترتیب حدود ۲۰۷ و ۱۱۳ هزار میلیارد تومان اختصاص یافته است که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱ حدود ۴۵ و ۴۷ درصد رشد داشته است؛
 - حدود ۱۶ هزار میلیارد تومان به سازمان تأمین اجتماعی اختصاص است که ۱۰ هزار میلیارد تومان آن مربوط به پوشش بیمه اقشار خاص و ۶ هزار میلیارد تومان آن منابع اختصاصی است.
 - اعتبارات سازمان بهزیستی و کمیته امداد امام (ره) به ترتیب حدود ۳۶ و ۳۹ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ رشدی ۳۹ درصدی و ۳۸ درصدی را نشان می‌دهد.
 - سهم هر شهروند از مجموع منابع امور رفاه اجتماعی در کشور حدود ۵۲۰ هزار تومان در ماه برآورد می‌شود. اگر منابع مذکور صرف افراد زیر خط فقر شود، سهم هر فرد یک میلیون و ۷۳۳ هزار تومان در ماه می‌باشد.
 - در وضعیت کنونی حدود ۶۲ درصد اعتبارات این حوزه به‌طور مستقیم صرف کمک

به حقوق بازنشستگی و بیمه درمان کارکنان کشوری و لشکری، حدود ۷ درصد صرف کمک به سایر بازنشستگان، و ۱۳ درصد به بنیاد شهید اختصاص دارد و کمتر از ۱۸ درصد به فقرا و امدادسانی اختصاص می‌یابد.

- اهتمام به پوشش همگانی بیمه منابع را به سطح گسترده‌تری از شهروندان تعمیم می‌دهد و فقر سالمندی در آینده را کاهش دهد.

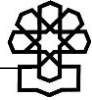
خلاصه مدیریتی

تأمین اجتماعی در جایگاه یک حق اجتماعی، یکی از دستاوردهای مهم و معاصر بشری محسوب می‌شود؛ این حق در ایران به واسطه اصل مترقی بیست و نهم قانون اساسی جایگاه ویژه‌ای یافته است؛ این امر مهم در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، وجوه ساختارمند و انضمامی‌تری یافت.

دستگاه‌های متعددی در حوزه تأمین اجتماعی کشور فعال هستند که مجموع اعتبارات سیزده دستگاه اصلی فعال در این حوزه، در لایحه بودجه ۱۴۰۲ حدود ۵۲۹ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است؛ این مقدار حدود ۲۴ درصد از مصارف بودجه عمومی دولت را شامل می‌شود. دستگاه‌های رفاهی مذکور عبارت‌اند از: صندوق بازنشستگی کشوری، تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح، صندوق ایثارگران نیروهای مسلح، سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، مرکز خدمات حوزه علمیه، صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات، صندوق بازنشستگی فولاد، بنیاد شهید و امور ایثارگران، جمعیت هلال احمر، سازمان بهزیستی کشور و کمیته امداد امام (ره).

نکات مهم در مورد اعتبارات و تغییر آن‌ها

- اعتبارات اختصاص‌یافته به صندوق بازنشستگی کشوری در لایحه بودجه ۱۴۰۲



حدود ۲۰۷ هزار میلیارد تومان و صندوق لشکری حدود ۱۱۳ هزار میلیارد تومان بوده است که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱ افزایش حدود ۴۵ و ۴۷ درصدی را نشان می‌دهد.

- اعتبار در نظر گرفته برای سازمان تامین اجتماعی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ معادل ۱۶ هزار میلیارد تومان است که نسبت به سال گذشته رشد غیرمترعارف ۱۸۳ درصدی داشته است؛ اعتبار منظور شده برای سازمان تامین اجتماعی فقط بخش کوچکی از تعهدات دولت به سازمان است و همچنان بر میزان بدهی‌های دولت نسبت به تامین اجتماعی افزوده خواهد شد.

- در لایحه بودجه ۱۴۰۲ در بند (ی) تبصره ۲ و بند (د) تبصره ۱۹ سازوکارهای لازم به منظور تادیه بدهی و تعهدات دولت به صندوق‌های بازنشستگی پیش‌بینی شده است، اما شیوه پیش‌بینی‌شده برای تادیه بدهی دولت به سازمان تامین اجتماعی به نحوی است که:

- اولاً در مورد تادیه بدهی از طریق فروش نفت (بند ی تبصره ۲)، موارد مصرف آن مشخص نیست و می‌تواند زمینه‌ساز واسطه‌گری صندوق‌ها گردد؛ ضمن اینکه چنین امری، با ساختار مالی و حقوقی صندوق‌ها نیز سازگاری ندارد و می‌تواند زمینه رانت و شائبه فساد را تقویت کند.

- ثانیاً واگذاری سهام (جزء ۲ بند (د) تبصره ۱۹) می‌تواند بنگاه‌داری صندوق‌های بازنشستگی را تشدید کند؛ ضمن آنکه با بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مغایرت دارد.

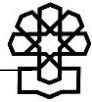
- اعتبار اختصاص‌یافته به صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر حدود ۴ هزار میلیارد تومان و مرکز خدمات حوزه علمیه حدود ۶۴ هزار میلیارد تومان است که رشد ۱۶۸ و ۱۳۰ درصدی را نشان می‌دهد. رشد مذکور به‌منزله اهتمام بیشتر در ایفای تعهدات دولت در سال ۱۴۰۲ است.

- تبصره (۱۴) لایحه ۱۴۰۲، اعتبار پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور به‌صورت سرجمع بیان شده است،

بنابراین میزان اعتبار اختصاص یافته به این دو نهاد، از این محل مبهم است. حال اگر نسبت توزیع اعتبارات مذکور مطابق قانون بودجه ۱۴۰۱، منظور شود، آنگاه میزان کل اعتبارات اختصاص یافته به سازمان بهزیستی و کمیته امداد امام (ره) به ترتیب حدود ۳۶ و ۳۹ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ رشدی ۳۹ درصدی و ۳۸ درصدی را نشان می‌دهد.

توزیع اعتبارات امور رفاه اجتماعی

اعتبار امور رفاه اجتماعی در لایحه بودجه ۱۴۰۲، برابر ۵۴۵ هزار میلیارد تومان یعنی نزدیک به ۲۵ درصد از مصارف بودجه عمومی دولت اختصاص یافته است که این میزان از اعتبار بدون لحاظ منابع حاصل از هدفمندی یارانه‌هاست. براساس محاسبات این پژوهش، سهم هر شهروند از مجموع منابع امور رفاه اجتماعی در کشور حدود ۵۲۰ هزار تومان در ماه است. باید توجه داشت که این میزان بدون در نظر گرفتن اعتبارات یارانه نقدی و معیشتی کنونی محاسبه شده است. اگر منابع مذکور صرف افراد زیر خط فقر شود، سهم هر یک از فقرا حدود یک میلیون و ۷۳۳ هزار تومان در ماه می‌باشد. تفکیک منابع مذکور حاکی از آن است که حدود ۶۲ درصد به‌طور مستقیم صرف کمک به بیمه درمان و مستمری بازنشستگی کارکنان دولت و نیروهای مسلح و نزدیک به ۷ درصد نیز صرف کمک به بیمه بازنشستگی برخی از گروه‌های مختلف یا تعهدات دولت در قبال بازنشستگان و ۱۳ درصد به بنیاد شهید و امور ایثارگران اختصاص دارد و تنها کمتر از ۱۸ درصد به فقرا و تهی‌دستان و یا امداد رسانی اختصاص می‌یابد. اهتمام به پوشش همگانی بیمه که جزو تکالیف قانونی دولت است، می‌تواند نه تنها منابع مربوطه را به سطح گسترده‌تری از شهروندان تعمیم دهد بلکه مخاطره درافتادن آتی شهروندان آسیب‌پذیر به فقر سالمندی را نیز کاهش دهد.



تأمین اجتماعی یکی از دستاوردهای مهم بشری است که پس از مجاهدت‌های مستضعفین جهان و مبارزات طولانی آنان در سراسر گیتی، در میانه قرن بیستم به سرانجام رسید و حکومت‌ها را به پذیرش آن در قالب حق اجتماعی وادار کرد.

در ایران نیز به واسطه پیوند تاریخی مردم با دین، وجوه سنتی تأمین اجتماعی همواره مورد توجه قرار داشته است و با وقوع انقلاب اسلامی، این موضوع در زمره یکی از اصول مهم قانون اساسی تجلی یافت. اصل بیست و نهم قانون اساسی به صراحت بر حق تأمین اجتماعی تأکید کرده است: «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی» و تحقق آن را از وظایف دولت بر شمرده است: «دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند.»

اهمیت تأمین اجتماعی و خدمات مرتبط با آن تا بدانجاست که می‌توان آن را به منزله مهمترین حلقه پیونددهنده دولت و ملت و عاملی موثر بر وفاق ملی بر شمرده. نظر به اهمیت چنین امری، دستگاه‌ها و نهادهای متعددی در کشور رسالت خویش را در راستای تحقق تأمین اجتماعی تعریف کرده‌اند. برخی از این نهادها از اعتبارات غیردولتی برخوردارند و برخی نیز به صورت جزئی یا تماماً وابسته به اعتبارات دولتی هستند. تمرکز گزارش حاضر بر گروه دوم، یعنی سازمان‌هایی است که دست کم بخشی از اعتبارات خویش را از دولت دریافت می‌کنند. لازم به تأکید است که این گزارش صرفاً به صورت مختصر اعتبارات دستگاه‌های فعال در حوزه تأمین اجتماعی را در لایحه بودجه ۱۴۰۲ مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد و تحلیل جزئیات این اعتبارات و برنامه‌ها و تبصره‌های

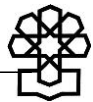
مرتبط با آن‌ها در گزارش‌های مستقل دیگری که به زودی منتشر می‌شود، به تفصیل بیان خواهد شد.

اعتبارات فصل امور اجتماعی

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبارات امور رفاه اجتماعی معادل ۵۴۵۱.۲ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که در مقایسه با مصوب سال ۱۴۰۱ که این اعتبار معادل ۳۶۵۰ هزار میلیارد تومان بوده، رشدی ۴۹ درصدی را نشان می‌دهد. در ساختار بودجه اعتبارات امور رفاه اجتماعی در ۵ فصل به شرح جدول زیر تفکیک شده است.

در همین حال اعتباری معادل ۴۵۰ هزار میلیارد ریال از محل منابع هدفمندی یارانه‌ها برای پرداخت کمک هزینه معیشتی مستمری‌بگیران کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور ذیل تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ منظور شده است که این رقم در سال ۱۴۰۱ معادل ۴۲۰ هزار میلیارد ریال بوده است که البته این اعتبار صرفاً محدود به مستمری معیشتی نبوده و اقلام دیگری را نیز شامل می‌شده است. علاوه بر موارد مذکور، حدود ۲ هزار و ۶۰۵ میلیارد تومان در جدول متفرقه به حوزه‌های آسیب‌های اجتماعی و امدادی بیمه حمایتی اختصاص یافته است که به دلیل عدم ارجاع به سازمان خاص در اعتبارات دستگاه‌های رفاهی در این گزارش قید نشده است.^۱

۱. ردیف ۵۳۰۰۰۰-۲۱ با عنوان «پرداخت مستمری به فرزندان و همسران بیمه شده متوفی...»، ردیف ۵۳۰۰۰۰-۲۲ با عنوان «سهم بیمه کارفرمایی کشاورزان...»، ردیف ۵۳۰۰۰۰-۶۶ با عنوان «اعتبار موضوع افزایش جرایم رانندگی...»، ردیف ۵۵۰۰۰۰-۳۲ با عنوان «اعتبارات موضوع ماده (۱۷) قانون مدیریت بحران کشور»، ردیف ۴۴-۵۵۰۰۰۰ با عنوان «اعتبارات موضوع ماده (۱۶) قانون مدیریت بحران کشور»، ردیف ۴۷-۵۵۰۰۰۰ با عنوان «اجرای پروژه‌های ویژه پدافند غیر عامل»، ردیف ۵۵۰۰۰۰-۱۰۷ با عنوان «اجرای طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی».

**جدول ۱. اعتبارات امور رفاه اجتماعی به تفکیک فصول پنجگانه**

| عنوان | هزینه‌ای | تملک دارایی‌های سرمایه‌ای | جمع اعتبارات | سهم از کل (درصد) |
|----------------------------------------|----------|---------------------------|--------------|------------------|
| امور رفاه اجتماعی | ۵۴۲۹ | ۲۲.۲ | ۵۴۵۱.۲ | - |
| فصل امداد و نجات | ۴۲ | ۱۳.۵ | ۵۵.۵ | ۱ |
| فصل بیمه‌های اجتماعی | ۳۹۹۷ | - | ۳۹۹۷ | ۷۳.۳ |
| فصل حمایتی | ۱۲۷۹ | ۵.۳ | ۱۲۸۴.۳ | ۲۳.۵ |
| فصل توانبخشی | ۱۱۰ | ۳.۲ | ۱۱۳.۲ | ۲.۱ |
| فصل تحقیق و توسعه در امور رفاه اجتماعی | - | ۰.۲ | ۰.۲ | ۰.۱ |
| سهم از سر جمع اعتبارات | ۹۹.۶ | ۰.۴ | - | ۱۰۰ |

همانگونه که مشاهده می‌شود ۹۹.۶ درصد از اعتبارات فصل امور رفاه اجتماعی ماهیت هزینه‌ی و تنها چهاردهم درصد آن ماهیت تملک دارایی سرمایه‌ای دارد. در همین حال سهم دو فصل امور حمایتی و بیمه‌های اجتماعی از مجموع اعتبارات به تنهایی ۹۶.۸ درصد می‌باشد و سه فصل امداد و نجات، فصل توانبخشی و فصل تحقیق و توسعه به طور سرجمع تنها ۳.۲ درصد اعتبارات امور رفاه اجتماعی را به خود تخصیص داده است.

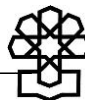
دستگاه‌های فعال و اعتبارات آن‌ها

بررسی‌ها حکایت از آن دارد که در لایحه بودجه ۱۴۰۲ حدود ۵۲۹ هزار میلیارد تومان از مجموع اعتبارات امور رفاه اجتماعی ذیل اعتبارات سیزده دستگاه اصلی فعال در قلمرو نظام تأمین اجتماعی پیش‌بینی شده است که این مقدار حدود ۲۴ درصد از مصارف بودجه عمومی دولت را شامل می‌شود؛ به عبارتی حدود یک‌چهارم کل بودجه عمومی دولت به این دستگاه‌ها اختصاص یافته است. همین موضوع به خوبی نشان از اهمیت حوزه تأمین اجتماعی در بودجه عمومی کشور دارد.

نمودار ۱. مقایسه سهم اعتبارات دستگاه‌های فعال در حوزه تأمین اجتماعی
با سایر دستگاه‌های اجرایی کشور در لایحه بودجه ۱۴۰۲



جدول ۲ میزان اعتبارات اختصاص‌یافته را در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در مقایسه با اعتبارات دستگاه‌های مذکور در قانون بودجه ۱۴۰۱ نشان می‌دهد.



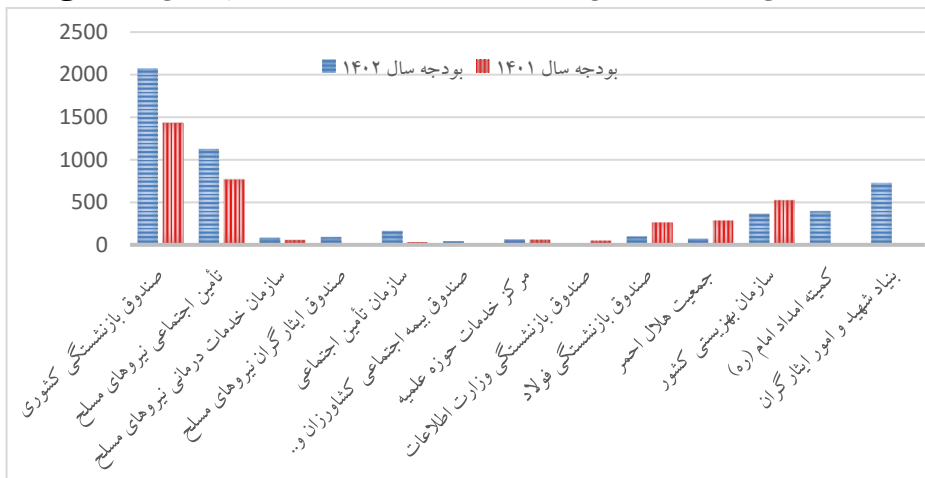
جدول ۲. اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های فعال در نظام تأمین اجتماعی

(بر حسب هزار میلیارد ریال)

| شماره دستگاه | دستگاه | قانون بودجه ۱۴۰۱ | لایحه بودجه ۱۴۰۲ | رشد |
|--------------|----------------------------------|------------------|------------------|------|
| ۱۵۴۰۰۰ | صندوق بازنشستگی کشوری | ۱۴۳۰ | ۲۰۷۰ | ۴۵ |
| ۱۱۱۱۲۰ | تأمین اجتماعی نیروهای مسلح | ۷۶۶ | ۱۱۲۷ | ۴۷ |
| ۲۷۳۷۰۰ | سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح | ۵۸ | ۸۳ | ۴۲ |
| ۱۱۱۱۵۵ | صندوق ایثارگران نیروهای مسلح | ۵۴ | ۸۹ | ۶۵ |
| ۱۳۲۵۰۰ | سازمان تأمین اجتماعی | ۵۶ | ۱۶۰ | ۱۸۳ |
| ۱۵۲۰۰۳ | صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان و.. | ۱۵ | ۴۰ | ۱۶۸ |
| ۱۱۴۰۸۴ | مرکز خدمات حوزه علمیه | ۲۸ | ۶۴ | ۱۳۰ |
| ۱۰۲۱۰۷ | صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات | ۱۴ | ۱۶ | ۱۷ |
| ۱۵۴۴۰۰ | صندوق بازنشستگی فولاد | ۶۰.۵ | ۹۷ | ۶۰ |
| ۱۳۱۶۰۰ | بنیاد شهید و امور ایثارگران | ۵۲۱ | ۷۲۴ | ۳۹ |
| ۱۳۱۰۰۰ | جمعیت هلال احمر | ۴۶ | ۶۹.۶ | ۵۱ |
| ۱۳۱۵۰۰ | سازمان بهزیستی کشور | ۲۶۲ | * ۳۶۳ | ۳۹ |
| ۱۲۹۶۰۰ | کمیته امداد امام (ره) | ۲۸۴ | * ۳۹۲ | ۳۸ |
| | مجموع | ۳۵۹۴.۵ | ۵۲۹۴.۶ | ۴۷.۳ |

* ۱۸۰ هزار میلیارد ریال از اعتبار منظور شده برای سازمان بهزیستی و ۲۷۰ هزار میلیارد ریال از اعتبار مندرج در جدول به عنوان اعتبار کمیته امداد از تبصره «۱۴» لایحه بودجه استخراج شده است؛ از آنجا که در تبصره «۱۴» لایحه بودجه ۱۴۰۲، اعتبارات دو نهاد سازمان بهزیستی و کمیته امداد، به صورت سرجمع و حدود ۴۵ هزار میلیارد تومان لحاظ شده است لذا مقدار اعتبار تفکیکی آن‌ها مشخص نیست. به همین دلیل در اینجا براساس نسبت موجود در تبصره «۱۴» قانون بودجه ۱۴۰۱ به صورت ۶۰ درصد (برای کمیته امداد) و ۴۰ درصد (برای سازمان بهزیستی) فرض گرفته شده است.

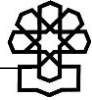
نمودار ۲. میزان اعتبار اختصاص یافته به دستگاه‌های فعال در نظام تأمین اجتماعی



نکات مهم در مورد اعتبارات و تغییر آن‌ها

- اعتبارات اختصاص یافته به صندوق بازنشستگی کشوری در لایحه بودجه ۱۴۰۲ حدود ۲۰۷ هزار میلیارد تومان و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (صندوق لشکری) حدود ۱۱۳ هزار میلیارد تومان بوده است که افزایش حدود ۴۵ و ۴۷ درصدی را در اعتبارات دو صندوق مذکور (نسبت به قانون بودجه سال جاری) نشان می‌دهد.

در بند «ی» تبصره «۲» قانون بودجه ۱۴۰۱، مجموعاً ۱۴ هزار میلیارد تومان بابت همسان‌سازی حقوق بازنشستگان دو صندوق اختصاص یافته که از این میان سهم صندوق بازنشستگی کشوری، ۹ هزار میلیارد و سهم صندوق لشکری ۵ هزار میلیارد تومان بوده است. اگرچه در بودجه سال ۱۴۰۲ با اعتبار تفکیک شده برای متناسب‌سازی



مجدد روبرو نیستیم اما رشد اعتبارات این دو صندوق حکایت از آن دارد که دولت آثار این اقدام (متناسب‌سازی) را در سرجمع اعتبارات این دو صندوق در لایحه بودجه ۱۴۰۲ لحاظ کرده است.

- اعتبار اختصاص‌یافته به سازمان تأمین اجتماعی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ معادل ۱۶ هزار میلیارد تومان است که نسبت به سال گذشته رشد ۱۸۳ درصدی داشته است؛ این رشد نامعمول، به این دلیل است که دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۲ منابع مورد نیاز برای بیمه اقسار خاص را ذیل اعتبارات سازمان پیش‌بینی کرده است. درحالی‌که در قانون بودجه ۱۴۰۱ علاوه بر تبصره (۱۴)، اعتبار مورد نیاز برای پوشش بیمه اقسار خاص ذیل اعتبار خود سازمان و جزء یک بند «ی» تبصره «۲» منظور شده است. البته باید توجه داشت که میزان ۶ هزار میلیارد تومان از این اعتبار مربوط به اعتبارات اختصاصی سازمان است. اعتبار منظور شده برای سازمان تأمین اجتماعی فقط بخش کوچکی از تعهدات دولت به سازمان است و همچنان بر میزان بدهی‌های دولت نسبت به تأمین اجتماعی افزوده خواهد شد.

- در لایحه بودجه ۱۴۰۲ در بند «ی» تبصره «۲» و بند «د» تبصره «۱۹» سازوکارهای لازم به منظور تادیه بدهی و تعهدات دولت به صندوق‌های بازنشستگی پیش‌بینی شده است، لکن شیوه پیش‌بینی‌شده برای تادیه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی به نحوی است که:

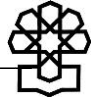
○ در مورد تادیه بدهی از طریق فروش نفت (بند «ی» تبصره «۲»)، این نکته حائز اهمیت است که اولاً موارد مصرف آن مشخص نیست و می‌تواند زمینه‌ساز واسطه‌گری داخلی و خارجی صندوق‌ها را فراهم کند؛ ثانیاً اینکه ورود صندوق‌ها به این سطح از معامله‌گری، اساساً با ساختار مالی و حقوقی آنان سازگاری ندارد و می‌تواند زمینه رانت

و شائبه فساد را تقویت کند.

○ در مورد واگذاری سهام (جزء ۲ بند «د» تبصره «۱۹»)، با این چالش روبروست که می‌تواند برخلاف رویکرد دولت بنگاهداری صندوق‌های بازنشستگی را تشدید کند. ضمن آنکه با بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مغایرت دارد. همچنین به جهت عدم تعیین سهم هر کدام از اجزاء مندرج در جزء ۲ بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز محل ابهام است.

- اعتبار اختصاص‌یافته به صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر حدود ۴ هزار میلیارد تومان و مرکز خدمات حوزه علمیه حدود ۶.۴ هزار میلیارد تومان است که رشدی ۱۶۸ و ۱۳۰ درصدی را نشان می‌دهد. اگرچه رشد این اعتبار قابل توجه به نظر می‌رسد اما با توجه به اینکه اعتبارات اختصاص‌یافته به این مورد در سال‌های گذشته، متناسب با تعهدات دولت در این زمینه نبوده است، بنابراین رشد قابل توجه اعتبارات این دو نهاد صرفاً به منزله اهتمام بیشتر در ایفای تعهدات دولت بوده است.

- بخشی از میزان اعتبار اختصاص‌یافته به سازمان بهزیستی و کمیته امداد امام (ره) در لایحه ۱۴۰۲ مبهم است؛ این ابهام بدین دلیل است که در زیر جزء ۳-۱ جزء ۱ بند «الف» تبصره «۱۴»، اعتبار پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و سازمان بهزیستی به صورت سرجمع بیان شده است. اگر نسبت توزیع اعتبارات مذکور در قانون بودجه ۱۴۰۱، ملاک قرار گیرد که در آن سهم سازمان بهزیستی از این محل حدود ۴۰ درصد و سهم کمیته امداد حدود ۶۰ درصد بوده است، آنگاه سهم این دو نهاد از مجموع ۴۵ هزار میلیارد تومان اعتبار مذکور به ترتیب حدود ۱۸ و ۲۷ هزار میلیارد تومان خواهد بود و بدین ترتیب میزان کل اعتبارات اختصاص‌یافته به سازمان بهزیستی و کمیته امداد به ترتیب حدود ۳۶ و ۳۹ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود که رشدی ۳۹ درصدی و ۳۸ درصدی را به نسبت سال ۱۴۰۱ نشان می‌دهد.



نقد، بررسی و جمع‌بندی

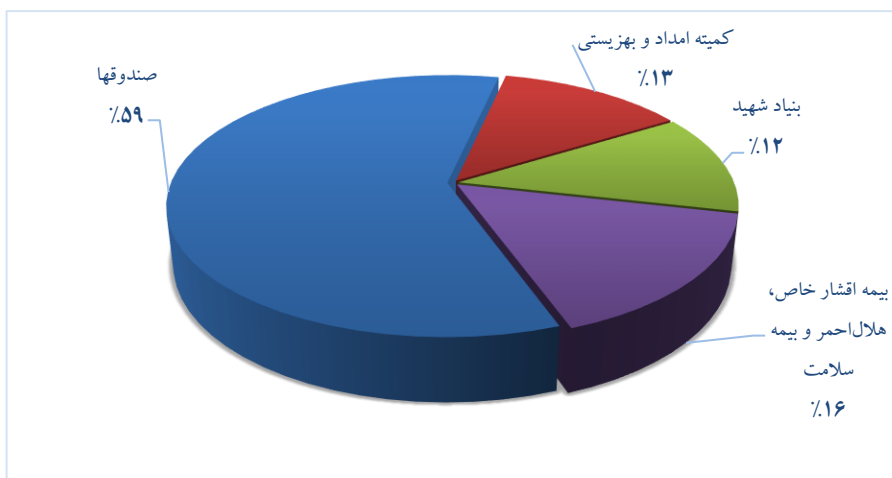
در لایحه بودجه ۱۴۰۲ اعتباری برابر ۵۴۵ هزار میلیارد تومان یعنی نزدیک به ۲۵ درصد از مصارف بودجه عمومی دولت به «امور رفاه اجتماعی» اختصاص یافته است. که این میزان از اعتبار بدون لحاظ اعتبار ۴۵ هزار میلیارد تومانی منابع حاصل از هدفمندی یارانه‌هاست^۱. اگر نحوه تخصیص مجموع اعتبارات مذکور را به مثابه یکی از مهمترین محورهای سیاستگذاری دولت در حوزه رفاه اجتماعی در نظر بگیریم، درمی‌یابیم که اعتبار قابل توجه مذکور که حدود یک‌چهارم بودجه عمومی دولت را دربرمی‌گیرد، با تخصیص بسیار نابرابری روبروست و نه‌تنها معطوف به همه شهروندان جامعه نیست بلکه حتی سهم دهک‌های پایین جامعه از آن نیز کمتر از حد تصور است. در واقع براساس محاسبات ساده انجام‌گرفته از سوی نگارندگان، سرانه ایرانیان از مجموع اعتبارات مذکور حدود ۶.۸ میلیون تومان در سال است؛ به عبارتی سهم هر شهروند از جمعیت ۸۷ میلیون نفری ایران از مجموع منابع دستگاه‌های رفاهی در کشور حدود ۵۶۵ هزار تومان در ماه است. باید توجه داشت که این میزان بدون در نظر گرفتن اعتبارات یارانه نقدی و معیشتی کنونی محاسبه شده است.

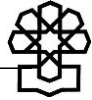
حال اگر فرض کنیم که منابع مذکور صرفاً افراد و خانوارهای زیر خط فقر (حدود ۳۰ درصد از جامعه) شود، سهم هر یک از فقرا بیش از ۲۲.۶ میلیون تومان در سال خواهد شد که معادل حدود یک میلیون و ۸۸۴ هزار تومان در ماه می‌باشد. طبیعتاً اگر چنین توزیعی رخ می‌داد، وضعیت فقر در کشور با بهبود قابل توجه روبرو می‌شد. حال پرسش آن است که پس منابع مذکور صرف چه کاری می‌شود؟ نمودار تفکیکی زیر به خوبی نشان می‌دهد که حدود ۵۹ درصد به طور مستقیم صرف کمک به بیمه درمان

۱. در جزء ۳-۱ بند (الف) تبصره (۱۴) لایحه بودجه ۱۴۰۲ اعتباری معادل ۴۵ هزار میلیارد تومان برای پرداخت کمک هزینه معیشتی مستمری‌بگیران کمیته امداد و سازمان بهزیستی در نظر گرفته شده است.

و مستمری بازنشستگی کارکنان دولت و نیروهای مسلح (شامل صندوق‌های بازنشستگی لشکری و کشوری، وزارت اطلاعات، فولاد، خدمات درمانی نیروهای مسلح و صندوق ایثارگران نیروهای مسلح)، نزدیک به ۱۲.۸ درصد به دو نهاد حمایتی کمیته امداد و سازمان بهزیستی، حدود ۱۲.۳ درصد بنیاد شهید و امور ایثارگران، و ۱۵.۹ درصد از کل منابع بابت پوشش بیمه اقشار خاص (طلاب، بیمه حمایتی تحت پوشش سازمان تامین اجتماعی و بیمه‌شدگان صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان و...)، هلال احمر و خدمات سازمان بیمه سلامت ایرانیان اختصاص می‌یابد.

نمودار ۳. سهم بازنشستگان و سایر گروه‌ها از اعتبارات امور رفاه اجتماعی





همانگونه مشاهده می‌شود بخش اعظم اعتبارات حوزه رفاه اجتماعی به کارمندان بخش دولتی و افراد شناسنامه‌دار تحت پوشش نهادهای خاص اختصاص می‌یابد. بدین ترتیب به اتکای محاسبات فوق، به نظر می‌رسد منابع حوزه تأمین اجتماعی برخلاف تصور ابتدایی برآمده از مفهوم آن به مستضعفان و فقرا اختصاص نمی‌یابد بلکه صرفاً بخش محدودی از آن صرف گروه‌های مذکور می‌شود. البته این موضوع به معنای عدم توجه به وضعیت بازنشستگان و مشکلات مالی و یا حفظ قدرت خرید آنان (به ویژه گروه‌های حداقل‌بگیر) نیست؛^۱ بلکه صرفاً جلب توجه سیاست‌گذاران و سیاست‌مداران به این موضوع است که آرمان‌های انقلاب اسلامی و وظایف مسئولان در قبال سایر گروه‌های آسیب‌پذیر جامعه نیز مورد توجه مجدد قرار گیرد.

نکته مهم سیاستی در این زمینه آن است که اصلاح وضعیت فوق‌نیازی به تدوین قوانین جدید نیز ندارد و قوانین موجود از جمله قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور و یا تکالیف تعیین‌شده در برنامه‌های توسعه نیز می‌تواند دست‌کم وضعیت را از این سطح نابرابری تغییر دهد. برای نمونه درحالی‌که حدود ۵۹ درصد از اعتبارات حوزه رفاه اجتماعی صرف کمک به دو صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری، صندوق فولاد و وزارت اطلاعات می‌شود اما وضعیت بازنشستگی بخش قابل توجهی از شاغلان کنونی نامشخص است؛ براساس گزارش دفتر بیمه‌های اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۴۰۰)، حدود ۷ میلیون نفر از شاغلان مشاغل غیررسمی فاقد هرگونه پوشش بیمه پایه اجتماعی می‌باشند.

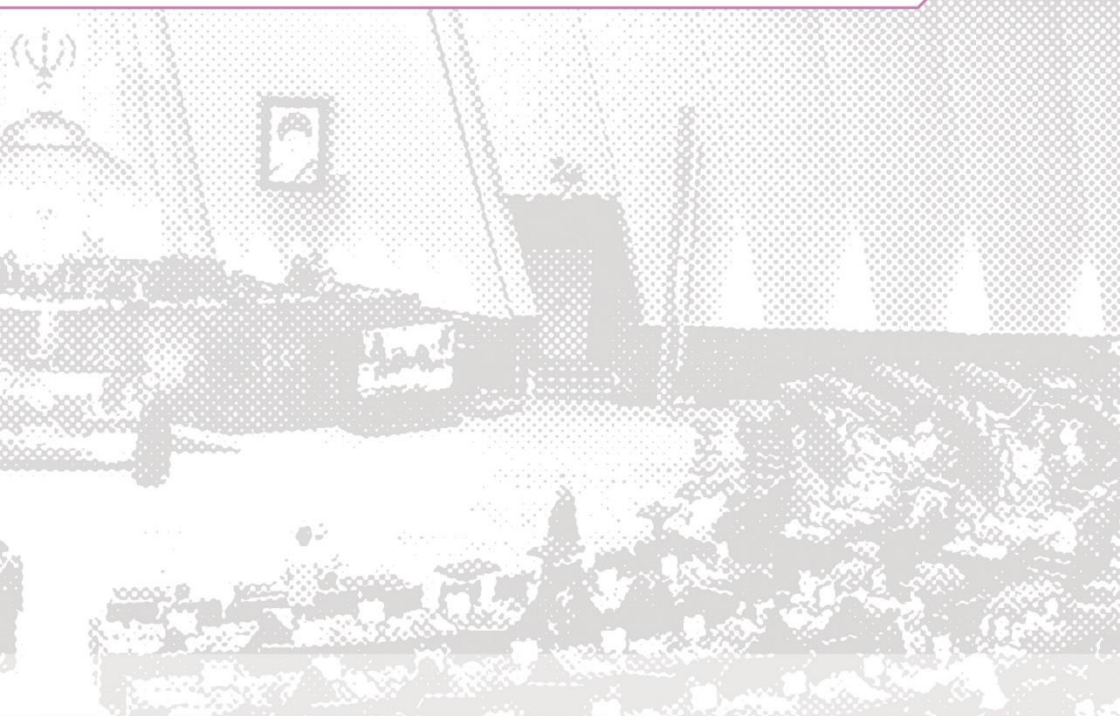
با توجه به شرایط مذکور، اهتمام به پوشش همگانی بیمه (بیمه فراگیر ملی) که جزو تکالیف قانونی دولت است، می‌تواند نه تنها منابع مربوطه را به سطح گسترده‌تری از شهروندان تعمیم دهد بلکه مخاطره درافتادن آتی شهروندان آسیب‌پذیر به فقر سالمندی را نیز کاهش دهد؛ به ویژه آنکه اعتبارات لازم برای حمایت دولت از بیمه فراگیر ملی

۱. در همین مورد نیز وجود نابرابری میان بازنشستگان دولتی و غیردولتی قابل توجه است و لازم است دولت با همه بازنشستگان مواجهه منصفانه و عادلانه داشته باشد.

بسیار کمتر از اعتبار لازم برای حمایت از سالمندان فقیر در آینده خواهد بود.

منابع و مأخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۲. سیاست‌های کلی تامین اجتماعی
۳. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
۴. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی
۵. قانون بودجه ۱۴۰۱
۶. لایحه بودجه ۱۴۰۲
۷. دفتر بیمه‌های اجتماعی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۴۰۰)، بحران صندوق‌های بازنشستگی و ضرورت اصلاح، تهران: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان یاس‌داران، روبروی بازار نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ (۵ خط) صندوق پستی: ۱۵۷۷۵ ۵۵۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir