

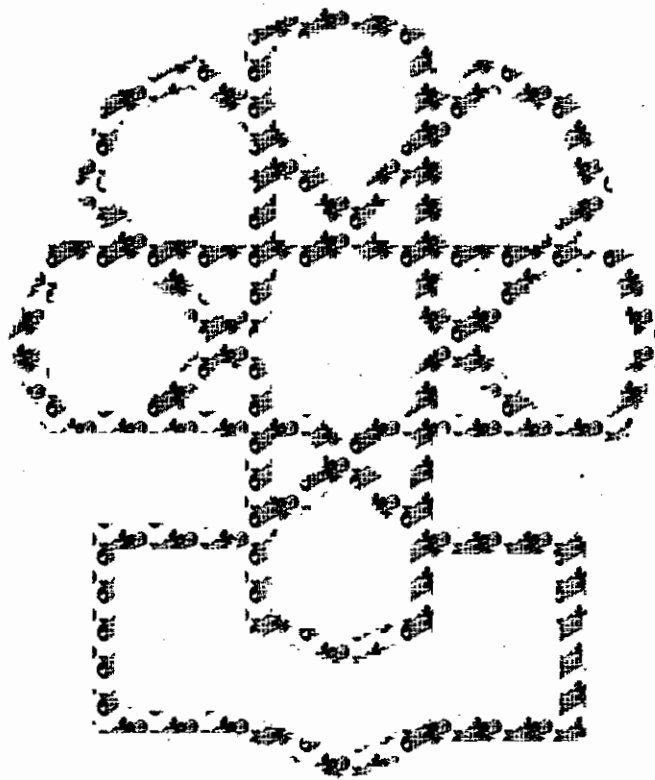
۱۵۷۴



۲۹۵۲
X X

تأمین اجتماعی و حمایت در لایحه بودجه

درباره لایحه بودجه ۷۷ - شماره (۳۴)



معاونت پژوهشی

دی ۱۳۷۶

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

کد گزارش: ۱۶۰۲۹۵۲

بسمه تعالی

**تأمین اجتماعی و حمایت در لایحه بودجه
در باره لایحه بودجه ۷۷ - شماره (۳۴)**

کد گزارش: ۱۶۰۲۹۵۲

۱- نگاهی اجمالی به سیاست‌های حمایتی در ایران

سیستم تأمین اجتماعی در ایران مشابه سیستم مالیاتی و شاید بعضی دیگر از سیستم‌های اقتصادی، غیر شفاف و غیر کارآمد است. نخست این که متولیان تأمین و بیمه اجتماعی در ایران متعدد هستند و در کنار مجموعه سیستم تأمین اجتماعی یک سیستم حمایتی که غیر فراگیر عمل می‌نماید، نیز وجود دارد. در مجموع عمده سازمان‌هایی که سیستم تأمین اجتماعی (حمایت) را در ایران تشکیل می‌دهند عبارتند از: سازمان تأمین اجتماعی، سازمان بازنشستگی، صندوق‌های بازنشستگی مستقل (که حدوداً ۱۴ مورد هستند)، بهزیستی، کمیته امداد امام، بنیاد مستضعفان و جانبازان، بنیاد امور آزادگان و بنیاد حمایت از خانواده زندانیان. در بین سازمان‌ها و بنیادهای فوق بعضی عملکرد بیمه‌ای دارند، تعدادی حمایت خاص می‌کنند و کمیته امداد امام عمدتاً حمایتی است.^۱ علاوه بر سازمان‌ها و نهادهای فوق، دولت از آغاز جنگ یک سیستم حمایت کالاها و اساسی نیز برقرار نموده و در مواردی نیز از طرق مختلف تأکید در حمایت داشته است. بدیهی است که بررسی عملکرد تأمین اجتماعی در ایران یک مقوله بسیار گسترده است که در اینجا فقط پس از چند اشاره آماری به مطالعه برخی از تبصره‌های لایحه بودجه می‌پردازیم که جنبه حمایتی دارند.

در مجموع عملکرد سیستم بیمه‌ای جامعه که عموماً شامل شهرنشینان می‌شود قادر به اجرای یک برنامه تأمین پایدار نبوده است. جدول‌های شماره ۱ الی ۵ وضعیت بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی را به تصویر می‌کشند. جدول‌های شماره ۱ و ۲ به ترتیب تعداد و هزینه بیمه‌شدگان را برای سال‌های ۱۳۶۵ و ۱۳۷۰ الی ۱۳۷۴ و بر حسب نوع بیمه که شامل بازنشستگی، از کارافتادگی و بازماندگان است، نشان می‌دهند.

مشهود است که طی ۱۰ سال از ۱۳۶۵ تا ۱۳۷۴ افزایش حدود ۱۲۶ درصد در تعداد کل بیمه‌شدگان این سازمان اتفاق افتاده است، هر چند که هزینه‌های پرداختی سازمان طی همین دوره حدود ۱۵ برابر شده است (۱۴۰۸ درصد افزایش) ولی به علت شرایط تورمی در این دوره، سازمان قادر نبوده است که سطح رفاه بیمه‌شدگان را حتی در سطح سال ۱۳۶۵ حفظ نماید.

جدول شماره ۳ مستمری پرداختی جاری را در فاصله سال‌های فوق تصویر می‌کنند. ارقام این جدول نشان می‌دهند که به ترتیب برای بازنشستگان، بازماندگان و از کارافتادگان طی ده سال مذکور افزایش اسمی مستمری ماهانه حدود ۴۱۰، ۷۲۷ و ۴۷۸ درصد اتفاق افتاده است. جدول‌های شماره ۴ و ۵ به خوبی نشان داده‌اند که افزایش‌های اسمی فوق در مستمری ماهانه افراد بازنشسته و از کارافتاده برای حفظ شرایط رفاهی آنها کافی نبوده است. جدول ۴ پرداخت واقعی مستمری را طی سال‌های ۱۳۷۰ الی ۱۳۷۴ تصویر می‌کند. به عبارت دیگر به طور واقعی، بازنشستگان حدود ۳۵ درصد کمتر از رقمی دریافت می‌کنند که سطح رفاه آنها

۱. در زمینه تأمین اجتماعی و سازمان‌های فوق گزارشی در مرکز پژوهش‌های مجلس برای مطالعه فراتر موجود است.

را در حد سال ۱۳۶۵ حفظ نماید. این رقم به طور اسمی از جدول شماره ۵ ردیف اول برای سال ۱۳۷۴ به دست می آید که حدود ۲۷۶۴۸۰ ریال است. به عبارت دیگر اگر به جای مستمری اسمی ۱۷۹۸۵۵ ریال که از جدول شماره ۳ به دست می آید مقدار ۲۷۶۴۸۰ ریال ماهانه به بازنشستگان پرداخت شود آنها دریافت واقعی نزدیک با سال ۱۳۶۵ خواهند داشت.

برای از کارافتادگان کمبود پرداخت در سال ۱۳۷۴ به قیمت های ثابت ۱۳۶۵ حدود ۲۶/۳ درصد است که از جدول شماره ۴ ردیف سوم به دست می آید. اگر در سال ۱۳۷۴ به از کارافتادگان به جای ۱۲۲۹۱۹ ریال (ردیف سوم جدول ۳) حدود ۱۶۶۸۱۷ ریال (ردیف سوم جدول ۵) پرداخت شود آنها نیز مستمری واقعی یکسانی با سال ۱۳۶۵ خواهند داشت. تنها بازماندگان هستند که دریافت واقعی بیشتری در سال ۱۳۷۴ نسبت به سال ۱۳۶۵ را تجربه می کنند. البته باید در نظر داشت که اصولاً مستمری این گروه بسیار ناچیز است.

بررسی مختصرتری را برای بعضی از سازمان های بیمه ای دیگر مثل سازمان بازنشستگی کشور در جدول های شماره ۶ الی ۹ آورده ایم. طبیعت پرداخت مستمری برای بازنشستگان کشوری در سال های ۱۳۶۵ و ۱۳۷۰ الی ۱۳۷۴ را در جدول شماره ۶ نشان می دهیم. ردیف های این جدول تعداد مستمری بگیران، و مستمری جاری و مستمری واقعی آنها را به ترتیب نشان می دهند. مقایسه تعداد مستمری بگیران در فاصله ۱۰ سال از ۱۳۶۵ تا ۱۳۷۵ یک افزایش ۸۲ درصد را نشان می دهد. مستمری ماهانه جاری این گروه در همین فاصله افزایشی حدود ۳۲۹ درصد را تجربه کرده است، ولی این افزایش نیز قادر به حفظ سطح رفاه بازنشستگان نبوده است. ردیف سوم جدول مذکور نشان می دهد که مستمری واقعی بازنشستگان در سال ۱۳۷۴ نسبت به سال ۱۳۶۵ فقط حدود ۳۹ درصد بوده است. به عبارت دیگر بازنشستگان حدود ۶۱ درصد کمبود دریافت داشته اند تا به سطح دریافت واقعی سال ۱۳۶۵ برسند.

در مورد صندوق های بازنشستگی از بین صندوق های بازنشستگی وضعیت سه عده از آنها را مورد ارزیابی قرار می دهیم:

جدول شماره ۷ وضعیت صندوق بازنشستگی شهرداری تهران را تصویر می کند. تعداد بازنشستگان و بازماندگان طی سال های ۱۳۷۰ الی ۱۳۷۵ به ترتیب ۲۶ و ۲۰ درصد افزایش داشته اند. میانگین حقوق ماهانه بیمه شدگان فوق در شهرداری در فاصله ۱۳۷۰ الی ۱۳۷۴ شاهد افزایشی حدود ۲۱۱ درصد بوده است. مع هذا حدوداً حقوق ماهانه واقعی در سال ۱۳۷۴ برابر سال ۱۳۷۰ بوده است (سطر آخر جدول ۷).

جدول شماره ۸ وضعیت صندوق بازنشستگی شرکت ملی فولاد را نشان می دهد. این صندوق نیز افزایشی حدود ۸۲ درصد در تعداد بیمه شدگان (بازنشستگان) را نشان می دهد که در فاصله ۱۳۷۰ الی ۱۳۷۵ رخ داده است. در فاصله ۱۳۷۰ الی ۱۳۷۴ حقوق ماهانه افراد تحت پوشش صندوق بازنشستگی شرکت فولاد نیز حدود ۱۵۹ درصد افزایش داشته است که ظاهراً برای حفظ رفاه مستمری بگیران کافی نبوده است، چون دریافت واقعی این گروه در سال ۱۳۷۴ نسبت به سال ۱۳۷۰ حدود ۸۴ درصد ثبت شده است که از ردیف سوم جدول شماره ۸ به دست می آید.

هر چند که تعداد افراد زیر پوشش صندوق بازنشستگی بیمه مرکزی قلیل است ولی به هر صورت به عنوان یک نمونه دیگر از شرایط بیمه ای صندوق های مستقل در جدول شماره ۹ نشان داده شده است. این جدول نیز نشان می دهد که دریافت واقعی بازنشستگان بیمه مرکزی نیز از سال ۱۳۷۴ نسبت به ۱۳۷۰ تقریباً ثابت مانده است. یک مقایسه بین صندوق های مستقل و سازمان بازنشستگی کشور به خوبی نامناسب بودن شرایط بیمه بازنشستگان کشوری را نشان می دهد.

جدول ۱- تعداد استفاده کنندگان از مزایای حمایتی بلندمدت سازمان تأمین اجتماعی (واحد: نفر)

سال	۱۳۶۵	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴
بازنشسته	۹۵۲۲۸	۱۷۰۴۵۵	۱۹۸۵۲۲	۲۴۱۴۹۹	۲۶۷۵۲۷	۲۹۰۸۳۱
بازمانده	۲۵۸۱۰۳	۳۸۳۳۱۶	۴۱۳۹۱۲	۴۶۱۴۷۹	۵۰۱۴۱۹	۵۳۸۲۳۵
از کارافتاده	۴۲۳۳۸	۵۵۹۸۱	۵۸۷۲۸	۶۲۴۵۲	۶۶۷۶۶	۶۶۶۸۴
کل	۳۹۵۶۶۹	۶۰۹۷۵۲	۶۷۱۱۶۲	۷۶۵۴۳۰	۸۳۳۷۱۲	۸۹۵۷۵۰

جدول ۲- مستمری پرداختی سازمان تأمین اجتماعی در سال (واحد: میلیون ریال)

سال	۱۳۶۵	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴
بازنشستگان	۴۰۲۹۹	۱۲۷۸۶۹	۱۸۷۱۱۸	۳۱۲۷۰۲	۴۵۰۱۵۲	۶۲۷۶۸۹
بازماندگان	۲۰۶۴۳	۸۳۲۷۸	۱۲۰۳۵۲	۱۷۳۶۲۲	۲۴۴۴۴۱	۳۵۶۱۵۷
کارافتادگان	۱۰۸۱۰	۲۷۶۹۴	۳۸۴۵۱	۵۳۱۲۱	۷۰۹۷۶	۹۸۳۶۱
جمع	۷۱۷۵۱	۲۳۸۸۴۱	۳۴۵۹۲۱	۵۳۹۴۴۵	۷۶۵۵۶۹	۱۰۸۲۲۰۷

جدول ۳- سرانه مستمری پرداختی ماهانه براساس قیمت‌های جاری (واحد: ریال)

سال	۱۳۶۵	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴
بازنشستگان	۳۵۲۶۵	۶۲۵۱۴	۷۸۵۴۶	۱۰۷۹۰۳	۱۴۰۲۲۰	۱۷۹۸۵۵
بازماندگان	۶۶۶۵	۱۸۱۰۵	۲۴۲۳۱	۳۱۳۵۲	۴۰۶۲۵	۵۵۱۴۳
کارافتادگان	۲۱۲۷۷	۴۱۲۲۵	۵۴۵۶۱	۷۰۸۸۲	۹۱۳۲۴	۱۲۲۹۱۹

جدول ۴- سرانه مستمری پرداختی ماهانه به قیمت ثابت سال ۱۳۶۵ (واحد: ریال)

سال	۱۳۶۵	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴
بازنشستگان	۳۵۲۶۵	۲۴۶۰۱	۲۴۸۵۶	۲۷۷۹۵	۲۳۵۰۲	۲۲۹۴۱
بازماندگان	۶۶۶۵	۷۱۲۵	۷۶۶۸	۸۰۷۶	۶۸۰۹	۷۰۳۴
کارافتادگان	۲۱۲۷۷	۱۶۲۲۴	۱۷۲۶۶	۱۸۲۵۹	۱۵۳۰۷	۱۵۶۷۸

جدول ۵- سرانه مستمری پرداختی ماهانه براساس حقوق سال ۱۳۶۵ (واحد: ریال)

سال	۱۳۶۵	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴
بازنشستگان	۳۵۲۶۵	۸۹۶۱۱	۱۱۱۴۳۹	۱۳۶۹۰۴	۲۱۰۴۰۴	۲۷۶۴۸۰
بازماندگان	۶۶۶۵	۱۶۹۳۶	۲۱۰۶۱	۲۵۸۷۴	۳۹۷۶۵	۵۲۲۵۴
کارافتادگان	۲۱۲۷۷	۵۴۰۶۶	۶۷۲۳۵	۸۲۶۰۰	۱۲۶۹۴۵	۱۶۶۸۱۲

جدول ۶- سازمان بازنشستگی کشور (واحد: نفر و ریال)

سال	۱۳۶۵	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴
تعداد کل مستمری بگیران	۲۰۴۴۸۴	۲۵۸۷۶۰	۲۷۱۳۳۸	۲۸۹۹۷۵	۳۴۵۸۲۳	۳۷۱۷۵۸
سزانه حقوق پرداختی ماهیانه	۴۰۱۲۴	۷۲۱۱۰	۹۸۷۵۰	۱۲۵۵۹۷	۱۷۰۲۸۳	۱۷۲۰۸۱
سزانه حقوق تعدیل شده به سال پایه ۱۳۶۵	۴۰۱۲۴	۱۶۲۲۴	۱۷۲۶۶	۱۸۲۵۹	۱۵۳۰۷	۱۵۶۷۸

جدول ۷- صندوق بازنشستگی شهرداری تهران (واحد: نفر و ریال)

عنوان	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵
تعداد بازنشستگان	۳۲۰۴	۳۱۹۸	۳۲۶۶	۳۸۶۷	۳۹۹۷	۴۰۳۷
تعداد بازماندگان	۱۵۴۵	۱۶۲۷	۱۷۲۰	۱۸۰۲	۱۸۵۵	۱۸۶۱
میانگین حقوق ماهانه	۶۵۰۰۰	۱۰۴۰۰۰	۱۲۸۰۰۰	۱۴۶۰۰۰	۲۰۲۰۰۰	۲۸۰۰۰۰
میانگین حقوق ماهانه به قیمت های واقعی سال ۱۳۶۵	۲۵۵۸۰	۳۲۹۱۱	۳۲۹۷۲	۲۴۴۷۱	۲۵۷۶۵	-

جدول ۸- صندوق بازنشستگی شرکت ملی فولاد (واحد: نفر و ریال)

عنوان	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵
تعداد مستمری بگیران	۲۶۳۹۸	۲۹۵۰۰	۳۰۷۷۰	۳۷۷۱۵	۴۵۸۰۰	۴۸۱۹۶
میانگین حقوق ماهانه	۸۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰	۱۱۷۰۰۰	۱۴۰۴۰۰	۲۰۷۰۰۰	۲۵۴۴۴۰
میانگین حقوق ماهانه به قیمت های واقعی	۳۱۴۸۳	۳۱۶۴۶	۳۰۱۳۸	۲۳۵۳۲	۲۶۴۰۳	-

جدول ۹- صندوق بازنشستگی بیمه مرکزی (واحد: نفر و ریال)

عنوان	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵
تعداد بازنشستگان	۲۲	۲۲	۲۲	۲۳	۲۴	۲۶
تعداد بازماندگان	۳	۵	۵	۶	۵	۵
میانگین حقوق ماهانه	۸۲۱۴۰	۱۳۷۴۲۷	۱۴۳۷۴۵	۱۴۱۲۲۴	۲۵۷۶۴۳	۳۷۳۷۲۴
میانگین حقوق ماهانه به قیمت های واقعی	۳۲۳۲۵	۴۳۴۹۰	۳۷۰۲۷	۲۳۶۷۰	۳۲۸۶۳	-

در ادامه این بحث به مطالعه بعضی از تبصره‌های لایحه ۱۳۷۷ از دیدگاه سیاست‌های حمایتی دولت می‌پردازیم. تبصره‌های لایحه بودجه از جهت‌های مختلف به حمایت توجه نموده است به طوری که حمایت غذایی، بهداشت، اشتغال، قرض‌الحسنه و آموزش رانیز در بر گرفته است. از جمله تبصره‌هایی که به این‌گونه حمایت‌ها نظر داشته‌اند، عبارت‌اند از:

بند «الف» تبصره ۴- در بند (الف) این تبصره هدف افزایش اشتغال مولد و حمایت‌های خاص از روستاییان و بازنشستگان و ... را مطرح نموده و در موارد ۱ الی ۵ این بند، سیاست‌های حمایت از اشتغال، فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی جوانان، حق عائله‌مندی و اولاد بازنشستگان بالای ۶۰ سال، بیمه خدمات درمانی روستاییان و بازنشستگان کشوری و لشگری را مورد توجه قرار داده است. در اینجا چگونگی ایجاد اشتغال مولد و بعضی دیگر از نکات مبهم است.

تبصره ۵ نیز یارانه کالاهای اساسی را مشابه سال‌های گذشته مدنظر قرار داده است که مجموعاً حمایت غذایی، بهداشتی و یارانه بعضی از نهاده‌ها را در بخش کشاورزی در بر می‌گیرد.

تبصره ۷ لایحه نیز مشابه تبصره‌های قبل چند هدفی بوده و در بند (الف) به کمک آموزشی فنی و حرفه‌ای توجه نموده و در بند (ب) گروه زنان سرپرست خانوار را در اولویت برای استفاده از صندوق مورد اشاره در این بند قرار می‌دهد. بندهای دیگر این تبصره ضمن طرح حمایت‌های ورزشی و تفریحی منابع مالی دیگری را برای جمع‌آوری درآمد لازم در اختیار وزارت کار و امور اجتماعی قرار می‌دهد.

تبصره ۱۰ عمدتاً در جهت ایجاد تسهیلات و کمک به برنامه‌های بهداشتی و درمانی تهیه شده و دستگاه‌های متعددی مثل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان بهزیستی، سازمان بازنشستگی کشوری، فرهنگ و آموزش عالی و حتی کمیته امداد امام رانیز در بر می‌گیرد.

در بین تبصره‌های لایحه، شاید مهم‌ترین و در ضمن مبهم‌ترین تبصره حمایتی تبصره ۱۱ باشد. این تبصره به طور مجزا صحبت از یک سیستم حمایتی می‌کند که شامل بیمه خدمات درمانی مناسب، تقویت قدرت خرید و بهبود معیشت (که می‌تواند تقریباً همه چیز را در بر گیرد) است. در ضمن با طرح مسئله کمک به خانواده‌های کم‌درآمد کشور و تعیین رقم ۱۰ درصد جمعیت پایین‌ترین میزان درآمد، قاعدتاً اشاره به خط فقری می‌کند که نامشخص است، هر چند که پس از عنوان نمودن رقم ۱۰ درصد، سازمان برنامه و بودجه را به عنوان پیشنهاددهنده معرفی نموده است ولی ظاهراً این سازمان پیشنهاد هزینه کردن را می‌نماید که پس از تأیید ریاست جمهور قابل اجرا می‌باشد. از سوی دیگر در ادامه این تبصره مشخص نموده که اعتبارات مورد نظر این تبصره به سقف مالی سازمان‌ها و نهادهای حمایتی و مردمی موجود اضافه می‌شود، در نتیجه نمی‌تواند به کسانی که خارج از افراد زیر پوشش نهادهای موجود هستند، تعلق گیرد. از آنجا که هیچ یک از نهادها و سازمان‌های موجود به صورت فراگیر و فراخوان عمل نمی‌کنند، به نظر می‌رسد که این تبصره فقط می‌تواند سقف حمایت‌های موجود را افزایش دهد. در نتیجه مجدداً این سؤال مطرح است که رقم ۱۰ درصد در اینجا چه مفهوم و معنی دارد؟

توجه حمایتی دولت در لایحه تبصره‌های دیگر بودجه مثل بند (الف) و (ج) تبصره ۳۷ ادامه داشته و اهداف عمرانی برای مناطق و روستاهای محروم و همچنین عشایر دنبال می‌شود.