

۱۵۸۱

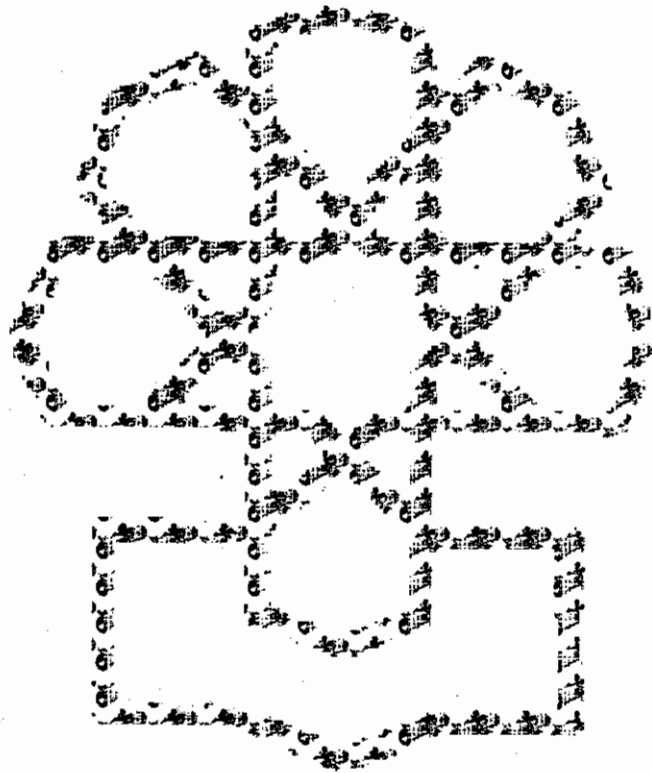
۲۹۶۱



مروری فشرده بر

تبصره ۴ لایحه بودجه

درباره لایحه بودجه ۷۷ - شماره (۲۴)



معاونت پژوهشی

دی ۱۳۷۶

کار: دفتر امور زیربنایی

کد گزارش: ۱۶۰۲۹۶۱

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
 کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی
 شماره: ۷۰۷۱
 تاریخ: ۷/۱۰/۷۶

بسمه تعالی

مروری فشرده بر تبصره ۴ لایحه بودجه
درباره لایحه بودجه ۷۷ - شماره (۲۴)

کد گزارش: ۱۶۰۲۹۶۱

مروری فشرده بر تبصره ۴

در این تبصره اعتباراتی از نوع حمایتی در مجموعه هزینه‌های متفرقه منظور شده است. به قرار معلوم در زمان تدوین لایحه بودجه امکان تعیین چارچوب دقیق تر فعالیت‌ها برای این اعتبارات به خصوص در مورد مسائل جوانان مقدور نبوده و به همین لحاظ به جز موضوعاتی که برای تقسیم‌بندی مجموع این اعتبارات در تبصره پیشنهاد گردیده، نحوه مصرف و توزیع این اعتبارات بین دستگاه‌های اجرایی به بعد و براساس آیین نامه اجرایی و تصویب هیئت وزیران موکول شده است. مجموع این اعتبارات بالغ بر ۸۸۰ میلیارد ریال می‌باشد و تعیین دقیق موضوع فعالیت‌ها و دستگاه‌های اجرایی ذی‌نفع به خصوص در مورد مسائل جوانان از موارد ابهام آن محسوب می‌شود.

- برای حمایت از اشتغال جوانان، مبلغ ۳۰۰ میلیارد ریال اعتبار در نظر گرفته شده است. بنابر بند (ب) تبصره این اعتبار از طریق وام قرض الحسنه برای فعالیت حمایتی فوق اختصاص می‌یابد. این اعتبار بنابر عنوان کلی آن باید در فصل اداره امور نیروی کار و در برنامه کاریابی و اشتغال منظور گردیده و مجری اصلی فعالیت‌ها در این زمینه ادارات کل کار و امور اجتماعی استان‌ها باشند. اما بنابر آنچه که براساس موضوع این تبصره طی درخواست سازمان برنامه و بودجه از وزارتخانه‌های مختلف صورت پذیرفته، همه وزارتخانه‌ها قادر به ارائه پیشنهاد برای مسائل مبتلا به جوانان جویای کار در خارج از چارچوب اشتغال دولتی و به خصوص برای جوانان فارغ‌التحصیل دانشگاهی، می‌باشند. در سال‌های اخیر افزایش تعداد فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در تمامی رشته‌ها و همچنین رشته‌های پزشکی و سرخوردگی‌های ناشی از عدم اشتغال مناسب برای این گروه، از مسائل رنج‌آور محسوب گردیده و کمک دولت به صورت اعطای وام قرض الحسنه، احتمالاً برای تأمین سرمایه کار مناسب برای این گروه، مورد نظر دولت بوده است. اما روشن نیست که گروه فارغ‌التحصیلان جویای کار براساس چه توانایی‌هایی و برای چه اموری می‌توانند وام قرض الحسنه را دریافت نمایند، به طوری که براساس بند (ب) تبصره سیستم بانکی باز پرداخت به موقع آن را نیز ضمانت نماید. اگر هم دولت در نظر دارد که از طریق این اعتبارات سازمان‌ها یا شرکت‌های دولتی تابعه را برای توسعه فعالیت‌هایی که به افزایش سطح اشتغال جوانان فارغ‌التحصیل دانشگاهی می‌انجامد، تشویق نماید، اطلاق وام به اعتبارات یاد شده برای توسعه فعالیت‌های از نوع دولتی یا غیردولتی متضمن وضع چارچوب مقرراتی و مالی به نسبت پیچیده‌ای است که دولت باید برای جلوگیری از طولانی شدن دوره آن، لااقل برای یک دوره زمانی یک ساله که قانون بودجه متضمن اجرای آن است، از پیش تدارک لازم را فراهم نماید. به طرز کلی نحوه مصرف این اعتبارات به صورت دولتی یا غیردولتی و همچنین نحوه توزیع آن بین دستگاه‌های اجرایی که باید برنامه‌هایی را برای اشتغال جوانان

به خصوص جوانان فارغ التحصیل دانشگاهی در محدوده فعالیت خود تدوین نمایند، از ابهامات موضوع مصرف و تخصیص این اعتبارات می باشد.

- برای فعالیت های فرهنگی و اجتماعی دانشجویان و توسعه مشارکت اجتماعی جوانان در تبصره ۴ اعتباری معادل ۵۰ میلیارد ریال پیش بینی شده، که بنابر بند (ب) همین تبصره باید به صورت وام قرض الحسنه تخصیص یافته و هزینه گردد. برای این فعالیت ها علی الظاهر وزارتخانه های فرهنگ و آموزش عالی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و فرهنگ و ارشاد اسلامی، باید برنامه هایی را تدوین و عرضه نمایند. اما این نکته که چگونه می توان اعتبارات از نوع وام با ضرورت اخذ ضمانت برای بازپرداخت به موقع آن را صرف امور فرهنگی و اجتماعی نمود، از ابهامات تبصره باید دانست. وزارت ارشاد می تواند فعالیت هایی از نوع فرهنگی و هنری برای گروه های علاقه مند و ذی صلاح تهیه و اعتبارات آن را به صورت وام برای این گروه ها، از محل این اعتبارات، تخصیص دهد. اما وزارتخانه های آموزش عالی و بهداشت و آموزش پزشکی برای توسعه فعالیت های فرهنگی - اجتماعی دانشجویان با استفاده از وام قرض الحسنه در فعالیت هایی از نوع غیر دولتی، فاقد برنامه های از پیش تدوین شده می باشند و به طور حداقل نیز موضوع فعالیت های مربوط به این وزارتخانه ها در متن تبصره در ابهام باقی مانده است.

- برای افزایش حق عائله مندی و اولاد بازنشستگان کشوری و لشکری بالای ۶۰ سال سن، در تبصره ۴ مبلغ ۳۰۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. این مبلغ می تواند در صورت مشخص بودن تعداد این بازنشستگان و مبلغ قابل پرداخت به هر یک بابت حق عائله مندی و بازنشستگی، مستقیماً به سرجمع اعتبارات وزارت دفاع و نیروهای نظامی و انتظامی و سازمان بازنشستگی کشور اضافه گردد. نامشخص بودن اطلاعات فوق از موارد سؤال برانگیز محسوب می شود. در ضمن برای افزایش حق عائله مندی و اولاد بازنشستگان، نیاز به مصوبه خاصی از سوی مجلس شورای اسلامی می باشد. زیرا این افزایش باید در چارچوب حقوق و مزایا (یا مقرری) ماهانه پرداخت شود. از سوی دیگر، تنها به استناد یک قانون بودجه یک ساله برای پرداخت مقرری ها، این مشکل را دارد که در سال بعد از آن در صورت عدم تصویب این تبصره و اعتبار مربوط به آن، کاهش در مقرری ماهانه به بازنشستگان ایجاد گردد، که در شرایط معمول و هر ساله تورمی در کشور غیر منطقی خواهد بود.

- برای تعمیم بیمه خدمات درمانی روستاییان و دیگر اقشار، در تبصره ۴ اعتباری بالغ بر ۲۰۰ میلیارد ریال پیش بینی شده است. به قرار معلوم منظور نمودن این اعتبارات در چارچوب هزینه های متفرقه، به جهت نامشخص بودن موضوع افزایش حق سرانه بیمه و روش اجرای بیمه درمان برای روستاییان و اقشار آسیب پذیر در سال ۱۳۷۷ بوده است. در حال حاضر پیش بینی می شود تا پایان سال از حدود ۲۳ میلیون روستایی تنها حدود ۲ میلیون نفر آنان از بیمه درمانی بستری برخوردار شوند. بحث بر سر روش های مختلف پوشش بیمه درمانی روستاییان با توجه به مشکل عدم رغبت روستاییان در پرداخت حق سرانه بیمه و در نتیجه پرداخت این حق سرانه توسط دولت، یا پرداخت آن تحت عنوان درصد بالایی از فرانشیز توسط روستاییان در زمان بیماری و طی دوره بستری، از مباحثاتی است که هنوز به نتیجه قطعی نینجامیده است. به هر صورت به نظر می رسد اعتبار ۲۰۰ میلیارد ریالی در این تبصره برای جبران کمبودهای احتمالی و پیش بینی نشده برای مجموع اعتبارات بیمه درمان در سال ۱۳۷۷ می باشد.

- در تبصره ۴، برای نخستین بار اعتباری بابت بیمه درمان مکمل بازنشستگان کشوری و لشکری، معادل ۳۰ میلیارد ریال، منظور شده است. این نخستین باری است که در لایحه بودجه اعتباری برای بیمه درمانی مکمل منظور می شود. طی دو یا سه سال اخیر با اظهار آمادگی شرکت های بیمه تجاری، مانند شرکت های بیمه البرز و دانا، امکان ایجاد بیمه درمانی مکمل برای کارکنان شاغل در بخش های غیر دولتی فراهم آمده است. براساس این نوع بیمه درمانی، شرکت های بیمه بخش قابل ملاحظه ای از مابه التفاوتی را پرداخت می کنند که عبارت از تفاوت بین مبلغ پرداخت شده توسط سازمان های بیمه خدمات درمانی و بیمه تأمین اجتماعی (که براساس تعرفه های دولتی صورت می پذیرد) و مبلغ پرداخت شده توسط بیمار (که در بیمارستان های غیر تابعه وزارت بهداشت و سازمان تأمین اجتماعی تا چندین برابر مبلغ تعرفه های دولتی افزایش یافته است)، می باشد. در دو سال گذشته سازمان بازنشستگی کشور تلاش بر ایجاد بیمه درمانی مکمل برای بازنشستگان نمود. اما در مذاکره بر سر مبلغ پرداختی بابت حق بیمه نتوانست با شرکت های بیمه توافق حاصل نماید. طی همین سال ها نیز تعدادی از سازمان ها و شرکت های دولتی توانستند توافقاتی را با شرکت های بیمه تجاری برای بیمه درمانی مکمل حاصل نمایند. افزایش تعرفه های درمانی و به تبع آن انتقال بخش قابل ملاحظه ای از هزینه تعرفه ها به بیمه شدگان دولتی به خصوص در مورد آزمایش های تشخیص طبی و انواع رادیولوژی ها از دلایل عمده برای گرایش سازمان ها و شرکت های دولتی به سوی برقراری بیمه های درمانی مکمل بوده است. این سازمان ها و شرکت ها در صد قابل ملاحظه ای از هزینه بیمه درمان مکمل را از محل اعتبارات داخلی خود تأمین نموده اند و به ظاهر نیز منع قانونی برای این اقدام وجود نداشته است. به هر صورت تأمین اعتبار برای بیمه درمانی مکمل برای بازنشستگان کشوری و لشکری از اقدامات حمایتی مفید محسوب می گردد ضمن آن که سازمان ها و شرکت های دولتی را نیز در برقراری و توسعه این نوع بیمه درمانی در آینده تشویق و ترغیب خواهد نمود.

۲- نتیجه

۱- منظور نمودن اعتباری معادل ۳۰ میلیارد ریال برای اشتغال جوانان در پاسخ به یک مشکل اساسی در جامعه می باشد. اما عدم تهیه و تدوین برنامه های خاص اشتغال در شرایط کنونی (که در ضمن از موارد پیش بینی نشده در برنامه دوم توسعه نیز می باشد)، نحوه تخصیص آن بین فعالیت ها و گروه های مختلف جوانان جویای کار را با ابهام مواجه نموده است. اقدامات انجام شده توسط وزارت کار تاکنون نیز که به صورت توسعه حرفه های سنتی و حرفه هایی که در فرایند توسعه از نوع تخصصی محسوب نمی شوند، نمی تواند یک اقدام با اهمیت در چارچوب یک برنامه ملی برای توسعه اشتغال، به خصوص توسعه اشتغال جوانان فارغ التحصیل دانشگاهی، دانسته شود.

۲- با پیش بینی اعتباری بالغ بر ۵۰ میلیارد برای فعالیت های فرهنگی - اجتماعی دانشجویان و افزایش مشارکت اجتماعی جوانان، دولت یک هدف کلی را به صورت توجه به مسائل فرهنگی و اجتماعی جوانان در نظر داشته است. عدم تدوین برنامه مناسب در شرایط کنونی، به خصوص از سوی وزارتخانه های آموزش عالی و آموزش پزشکی و همچنین منظور نمودن روش تخصیص اعتبارات به

صورت اعطای وام قرض الحسنه برای فعالیت‌های فرهنگی و برای جوانانی که در شرایط اشتغال نبوده یا از این اعتبارات برای امور غیراقتصادی می‌توانند استفاده نمایند، از موارد ابهام این بند در تبصره می‌باشد.

۳- افزایش حق عائله‌مندی بازنشستگان کشوری و لشکری بالای ۶۰ سال، از موارد حائز اهمیت در لایحه بودجه ۱۳۷۷ محسوب می‌شود. نامشخص بودن تعداد این بازنشستگان و مبلغ افزایش سرانه حق عائله‌مندی در زمان تدوین لایحه تا حدود زیادی به مفهوم عدم آشنایی دولت با مسائل بازنشستگان می‌باشد. در ضمن باید ترتیبی اتخاذ نمود که مبلغ افزایش یافته به حق عائله‌مندی بازنشستگان به صورت جزئی از مقرری ماهانه آنان درآید. برای این منظور باید قانون یا مصوبه خاصی را که حالت دائمی داشته باشد، پیش‌بینی نمود.

۴- منظور نمودن اعتباری بالغ بر ۲۰۰ میلیارد ریال برای بیمه خدمات درمانی روستاییان در ردیف هزینه‌های متفرقه، ناشی از نامشخص بودن افزایش حق سرانه بیمه در سال آینده و ابهام در اتخاذ سیاست‌های مناسب برای تأمین کامل پوشش بیمه درمانی روستاییان بعد از قریب به سه سال از شروع اجرای آن می‌باشد. این در حالی است که براساس قانون بیمه درمان همگانی دولت مکلف گردیده تا پیش از پایان برنامه دوم توسعه، نسبت به تکمیل بیمه درمانی کلیه اقشار اقدام لازم را به عمل آورد.

۵- با پیش‌بینی اعتباری بالغ بر ۳۰ میلیارد ریال برای بیمه درمانی مکمل بازنشستگان کشوری و لشکری، برای نخستین بار تعمیم این نوع بیمه درمانی در شمار اهداف اجرایی دولت محسوب گردیده است. اجرای این سیاست که با اتکا به مشارکت مؤسسات بیمه تجاری در امر بیمه درمانی مورد نظر بوده، زمانی توفیق لازم را حاصل خواهد نمود که سهم بیمه درمانی مکمل از مجموع خدمات بیمه درمانی و توسعه همزمان بیمه درمانی مکمل و بیمه‌های درمانی عمومی که براساس تعرفه‌های رسمی خدمات درمانی مشخص می‌شود و همچنین نحوه عملکرد مؤسسات بیمه تجاری در فعالیت بیمه درمانی مکمل، طی برنامه خاصی از سوی دولت اعلام گردد.