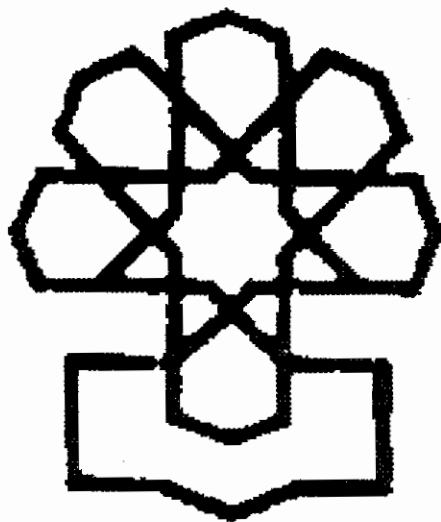


۴۹۰۹



بررسی چگونگی و میزان انطباق و همسویی  
 لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ با قانون برنامه سوم  
 در فصل تأمین اجتماعی و بهزیستی

درباره لایحه بودجه ۱۳۸۰ - شماره (۱۳)



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی  
 کتابخانه و مراکز اسناد و اطلاع‌رسانی  
 شماره: ۱۳۴۰۸  
 شماره ثبت: ۷۹۲۱۲۲۸

کد موضوعی: ۱۶۰

شماره مسلسل: ۵۸۹۴

معاونت پژوهشی  
 آذر ۱۳۷۹

کار: دفتر زیربنایی

بررسی چگونگی و میزان انطباق و همسویی لایحه بودجه سال ۱۳۸۰  
با قانون برنامه سوم در فصل تأمین اجتماعی و بهزیستی

کدموضوعی: ۱۶۰

شماره مسلسل: ۵۸۹۴

۱- مقدمه

سیاست‌ها و اهداف برنامه سوم در بخش تأمین اجتماعی و بهزیستی «به مفهوم اخص آن» عمدتاً در چارچوب فصل پنجم قانون برنامه سوم، «با عنوان نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها» و در قالب مواد ۳۶ الی ۴۷ این فصل تصویر و تصویب گردیده است.

علاوه بر اهداف و سیاست‌های فصل پنجم قانون برنامه سوم، بخشی از هدف‌ها و سیاست‌های سایر فصول فرابخشی و فصول بخشی قانون مذکور و تبصره‌های قانونی، مستقیماً ناظر بر چگونگی هدایت و مدیریت برنامه‌ها و اقدامات مربوط به فعالیت‌ها و خدمات اجتماعی مورد نظر برای جوامع هدف و گروه‌های مشمول در فصل تأمین اجتماعی و بهزیستی می‌باشند که از جمله اهم آن‌ها:

- بخشی از مواد ۲ و ۳ فصل اول قانون برنامه سوم «اصلاح ساختار اداری و مدیریت»
- ماده ۲۷ فصل دوم قانون «ساماندهی شرکت‌های دولتی»
- مواد ۵۴ و ۵۶ و ۵۷ فصل ششم «سیاست‌های اشتغال»
- ماده ۶۴ فصل هفتم «نظام مالیاتی و بودجه»
- بخشی از احکام ماده ۱۰۹ فصل ۱۳: «آب و کشاورزی»
- بخشی از احکام ماده ۱۳۷ فصل ۱۸: «عمران شهری، توسعه و عمران روستایی»
- بخشی از احکام ماده ۱۳۹ و ۱۴۱ فصل ۱۹: «مسکن»
- بخشی از احکام ماده ۱۸۱ فصل ۲۳: «سیاست داخلی و روابط خارجی»
- بخشی از احکام مواد ۱۹۲ و ۱۹۳ و ۱۹۶ و ۱۹۷ فصل ۲۵: «بهداشت و درمان»

۲- بررسی و ارزیابی چگونگی همسویی‌ها، انطباق یا فاصله احکام تبصره‌ای، برنامه‌ای و عملیاتی فصل تأمین اجتماعی و بهزیستی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ با اهداف و سیاست‌های بخش در قانون برنامه سوم

الف- به‌عنوان یک ارزیابی و جمع‌بندی کلی از چگونگی انطباق، می‌توان به صراحت اعلام نمود که احکام مرتبط قانون برنامه سوم، هم به لحاظ جهت‌گیری‌های اصولی و هم از نظر سازماندهی و نحوه آرایش و هدایت منابع و اقدامات اجرایی در چارچوب ردیف‌های دستگاهی و عملیات برنامه‌ای در فصل تأمین اجتماعی و بهزیستی لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ مورد توجه و تأکید قرار گرفته و عمدتاً با انطباق و همسویی قابل ملاحظه‌ای همراه است.

- موارد اختلاف و میزان فاصله جهت‌گیری‌های برنامه‌ای و بودجه‌ای لایحه سال ۱۳۸۰ با اهداف و سیاست‌های مصرح بخش تأمین اجتماعی قانون مذکور بسیار محدود، اما مهم و قابل اشاره است.

- به منظور امکان بررسی مقایسه‌ای صریح‌تر اهداف و جهت‌گیری‌های اجرایی برنامه سوم و لایحه بودجه ۱۳۸۰، در چارچوب گزارش حاضر سعی شده که موارد و مصادیق عملیاتی و اجرایی مواد و احکام قانون برنامه سوم در اجرا و در قالب برنامه‌های عملیاتی و منابع اعتباری، دستگاه‌ها و ردیف، به ترتیب زیر تشریح و تحلیل شود.

ب- راهکارها و برنامه‌های عملیاتی مواد ۳۶ الی ۴۷ قانون برنامه سوم در لایحه بودجه ۱۳۸۰ - ماده ۳۶ قانون برنامه سوم ملهم از اصل ۲۹ قانون اساسی و محور اصلی مجموعه تکالیف، وظایف و اقدامات دولت در قلمرو تأمین اجتماعی و راهکارهای اساسی حمایت از گروه و اقشار جامعه در ۲ نظم خدمات بیمه‌ای و اقدامات و حمایت‌های غیربیمه‌ای است. مصادیق عملیاتی خدمات قابل عرضه و ارائه و حدود و شمول خدمات در قالب برنامه‌های ذیل هر یک از دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی تعیین و طبقه‌بندی گردیده و محدوده و میزان منابع اختصاص یافته برای انجام و تحقق آن‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ پیشنهاد گردیده است. به بیان دیگر وظایف اجرایی همه دستگاه‌ها و ردیف‌های اعتباری فصل تأمین اجتماعی و

بهبودی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰، ناظر بر انجام تمام یابخشی از تکالیف مصرح دولت در ماده ۳۶ برنامه سوم می‌باشد و احکام دیگر مواد فصل پنجم قانون برنامه سوم، راهکارهای اجرایی و عملیاتی نمودن اهداف را شامل می‌شوند.

- در این راستا: مجموع اعتبار پیشنهادی برای فصل تأمین اجتماعی و بهبودی در لایحه بودجه ۱۳۸۰ «با محاسبه درآمدهای اختصاصی مربوط به سازمان تأمین اجتماعی به مبلغ ۱۴۰۲۵ میلیارد ریال که نقش و جایگاه اثرگذاری، در چگونگی شکل‌گیری و هدایت منابع اعتباری از محل بودجه عمومی دولت برای انجام و ارائه خدمات مورد انتظار سازمان‌ها و مؤسسات دولتی ندارد» نزدیک به ۲۶۷۷۵/۲ میلیارد ریال است که نسبت به اعتبار مصوب سال ۱۳۷۹ «به میزان ۲۰۶۹۲/۶ میلیارد ریال» نزدیک ۲۹/۴ درصد افزایش یافته است.

- میزان رشد ۲۹/۴ درصد اعتبار تأمین اجتماعی فصل بهبودی در قبال نسبت رشد ۲۴/۷ درصد بودجه عمومی دولت و همچنین در مقام مقایسه با رشد اعتباری حدود ۲۶/۳ درصد امور اجتماعی، نشانه توجه ویژه دولت برای توسعه اقدامات، فعالیت‌ها و خدمات موضوع برنامه‌های بیمه اجتماعی و برنامه‌های حمایت‌های اجتماعی غیربیمه‌ای فصل تأمین اجتماعی و بهبودی از گروه‌های هدف می‌باشد.

- از مجموع مبلغ ۲۶۷۷۵/۲ میلیارد ریال اعتبار پیشنهادی برای فصل تأمین اجتماعی و بهبودی، درآمدهای اختصاصی با رقم ۱۴۰۵۹/۲ میلیارد ریال «۵۲/۵ درصد» و با رشد حدود ۳۳/۹ درصد نسبت به رقم مشابه سال ۱۳۷۹ بیشترین سهم، بودجه جاری دستگاه‌ها و ردیف‌های اعتباری با ۱۲۶۲۵/۴ میلیارد ریال «۴۷/۱ درصد» و با رشد بالغ بر ۲۴/۶ درصد نسبت به رقم مشابه سال ۱۳۷۹ مرتبه دوم و اعتبارات عمرانی با رقم ۹۰/۶ میلیارد ریال «۰/۴ درصد» و رشد ۲۷/۸ درصد نسبت به رقم مشابه سال ۱۳۷۹ کمترین سهم را به خود اختصاص داده‌اند.

- با توجه به اهداف و جهت‌گیری فصل هشتم «نظام درآمد - هزینه استان» مبتنی بر عدم تمرکز در نظام بررسی و تهیه و تنظیم بودجه سالانه استان‌ها و اقدام به تنظیم و پیشنهاد بودجه سال ۱۳۸۰ استان‌ها در قالب فصل و دستگاه، بررسی و تحلیل مقایسه‌ای منابع استان‌ها به تفکیک برنامه‌های اجرایی در چارچوب لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ و پیوست‌های موضوع آن میسر

نمی‌باشد. به این لحاظ در بررسی چگونگی انطباق راهکارهای اجرایی، برنامه‌های عملیاتی و منابع اعتباری لایحه با اهداف و احکام برنامه سوم به ارائه تصویری از اقدامات مشخص بسنده شده است. در این جهت:

#### ب-۱- راهکارها و عملیات اجرایی ماده ۳۷ قانون برنامه در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰

- در اجرای احکام ماده ۳۷ قانون برنامه سوم و در قالب منابع اختصاص یافته به برنامه‌های اجرایی در سطح دستگاه‌های ملی، نسبت به سال ۱۳۷۹ به شرح زیر تنظیم و پیشنهاد گردیده است.

- برنامه بیمه‌های اجتماعی کارمندان دولت حدود ۱۷/۴ درصد رشد یافته است که این میزان و نسبت رشد، جوابگوی نیازهای اجرایی این برنامه نیست، لذا انتظار می‌رود که در سال آینده تعدادی از دستگاه‌های اجرایی، مخصوصاً وزارت آموزش و پرورش و دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی وابسته به بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و وزارت علوم، تحقیقات و فن آوری با مشکل کسری اعتبار شدید مواجه شوند، میزان کسری اعتبار این برنامه حدود ۹۰۰ میلیارد ریال قابل برآورد است که نزدیک به ۸۰ درصد این رقم مربوط به تعهدات وزارت آموزش و پرورش خواهد بود.

لازم به توضیح است که به موجب بند الف ماده ۳۹ قانون برنامه سوم، دولت مکلف گردیده است که تعهدات سالانه خودش را به گونه‌ای به سازمان‌های بیمه‌ای تأدیه نماید که تا پایان برنامه سوم بدهی جدیدی ایجاد ننماید. این مهم در سال ۱۳۷۹ نیز محقق نشده و از جمله موارد معدود عدم همسویی لوایح سنواتی دولت با اهداف و احکام برنامه سوم تلقی می‌شود.

- در اجرای حکم بند ج ماده ۳۷، اعتبار مورد نیاز برای تأمین ۱۰۰ درصد هزینه بیمه همگانی و مکمل جانبازان و درمان خاص آن‌ها به انجام رسیده و میزان اعتبار پیشنهادی در لایحه با حدود ۷۴ درصد رشد از ۹۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ به ۱۶۵ میلیارد ریال افزایش یافته است و معادل ۳۴۰۰۰۰ نفر از جانبازان و اعضای خانواده آنان در پوشش این برنامه قرار گرفته‌اند.

## ب-۲- در اجرای احکام ماده ۳۸ قانون برنامه سوم و با هدف:

۱- بهبود نسبی در میزان کمک‌های معیشتی مستمر به بیش از ۱/۴ میلیون خانوار فقیر، بی‌سرپرست، کم‌درآمد و سالمندان روستایی بالای ۶۰ سال مشمول طرح شهید رجایی تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و حدود ۱۰۷ هزار خانوار بی‌سرپرست و فقیر تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور و همچنین کمک هزینه زندگی، معیشت و نگهداری بیش از ۱۲۰ هزار نفر از معلولان و آسیب‌دیدگان جسمی، ذهنی و اجتماعی تحت پوشش سازمان بهزیستی در میان خانواده‌ها یا در مراکز توانبخشی و نگهداری روزانه و شبانه‌روزی غیردولتی «مؤسسات خیریه، تشکل‌های هیأت امنایی و مردمی و مراکز خصوصی».

۲- انجام دیگر حمایت‌های اجتماعی از این اقشار برای دستیابی و برخوردارگی از فرصت‌های برابر در زندگی، از جمله حمایت‌های تحصیلی و آموزشی و فرهنگی در کلیه سطوح، کمک هزینه ازدواج و جهیزیه، کمک هزینه مسکن و تأمین مسکن آموزش‌های فنی و حرفه‌ای زمینه‌ساز برای اشتغال و خودکفایی، تأمین وسایل کمک توانبخشی، تأمین نیازهای درمانی و خدمات بیمارستانی و...

اعتبارات پیشنهادی در قالب برنامه‌های ۱- توانبخشی ۲- حمایت خانواده ۳- حمایت از زنان و کودکان بی‌سرپرست ۴- خدمات فرهنگی و آموزشی ۵- پیشگیری از معلولیت‌ها و آسیب‌های اجتماعی ۶- خدمات رفاهی و دیگر برنامه‌های اجرایی متمرکز ذیل کمیته امداد امام خمینی (ره) و برنامه‌های استانی و ملی سازمان بهزیستی کشور به طور نسبی افزایش یافته و در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ پیشنهاد گردیده است.

در این جهت سهم اعتبارات جاری ملی و استانی سازمان بهزیستی کشور با رشد حدود ۲۸/۳ درصد از مبلغ ۱۰۳۴/۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹، به بیش از ۱۳۲۷/۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۰ افزایش یافته است و میزان اعتبار پیشنهادی برای کمیته امداد امام خمینی (ره) در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ که در قالب ۶ ردیف مستقل طبقه‌بندی شده است معادل ۳۴۹۱ میلیارد ریال است که این رقم نسبت به اعتبار مصوب سال ۱۳۷۹ «به مبلغ ۲۸۴۵/۳ میلیارد ریال» معادل ۲۲/۷ درصد افزایش نشان می‌دهد.

درخصوص منابع اختصاص یافته به کمیته امداد امام خمینی (ره) اشاره به چند نکته اساسی را لازم می‌داند:

نکته اول این که نسبت اعتبار مربوط به برنامه خدمات اداری و پشتیبانی خدمات اجرایی کمیته مذکور بارقم ۴۰۵ میلیارد ریال، کم‌تر از ۱۲ درصد مجموع اعتبار این دستگاه را به خود اختصاص می‌دهد.

نکته دوم این که با توجه به حجم و میزان خانواده‌های تحت پوشش این نهاد «حدود ۱/۴ میلیون خانوار» متوسط کمک‌های نقدی و غیرنقدی ماهانه به هر خانوار تحت پوشش شامل «پرداخت مستمری معاش، بیمه خدمات درمانی، هزینه‌های آموزشی و تحصیلی، حرفه‌آموزی، اشتغال و خودکفایی خانواده‌ها، کمک هزینه ازدواج و تجهیزیه، تأمین مسکن و دیگر خدمات و حمایت‌های اجتماعی» از ۱۸۴۰۰۰ ریال تجاوز نمی‌کند که این رقم حدود  $\frac{۱}{۳}$  خط فقر معیشتی در مناطق روستایی و کم‌تر از  $\frac{۱}{۴}$  خط فقر معیشتی در مناطق شهری است.

نکته سوم این که سهم کمک‌ها و مشارکت‌های مردمی و درآمدهای ناشی از فعالیت‌های اقتصادی کمیته امداد با برآورد رقمی بین ۳۵۰ میلیارد ریال «حداقل» و ۴۰۰ میلیارد ریال «حداکثر» برای سال ۱۳۸۰، نسبتی حدود ۱۱ درصد از بودجه مصوب این نهاد را تشکیل می‌دهد که در صورت ملحوظ داشتن و محاسبه این رقم، متوسط کمک ماهانه به هر خانوار در وجه مستقیم و غیرمستقیم به حدود ۲۰۰۰۰۰۰ ریال در ماه افزایش می‌یابد.

- انجام حکم موضوع تبصره ماده ۳۸ قانون برنامه سوم مبنی بر تصویب ضوابط حمایت از نیازمندیانی که برای تأمین معاش خود، توان کار و فعالیت ندارند. در هیأت دولت و مجلس هنوز به نتیجه نرسیده و در دست اقدام است.

### ب-۳- راهکار و عملیات اجرایی ماده ۳۹ قانون برنامه سوم

تعهدات و اقدام اجرایی دولت در قبال احکام ماده ۳۹، در ۳ زمینه قابل تبیین و تحلیل است.

۱- تأمین و پرداخت تعهدات سالانه دولت بابت حق بیمه سهم کارفرمایی و کمک به سازمان‌های بیمه‌ای که این الزام، علی‌الاصول می‌باید در قالب اعتبار برنامه بیمه‌های اجتماعی کارمندان «۳۰۴۰۳» و برنامه بیمه‌های اجتماعی کارگران «۳۰۴۰۱» در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰، انجام می‌شد.

اعتبار منظور شده و پیشنهادی در لایحه بودجه، در قبال تعهدات قانونی دولت با کسری قابل ملاحظه‌ای رو به رو است و نسبتی حدود ۷۰ درصد از نیاز واقعی را شامل می‌شود.

۲- تکلیف دولت مبنی بر پرداخت ۵۰ درصد از بدهی‌های خود به سازمان‌های بیمه‌ای، مورد اقدام و عمل قرار گرفته است که موازین و چگونگی آن در بند ب تبصره ۱۰ لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ معین شده است.

۳- احکام موضوع بندهای ب و ج ماده ۳۹، ناظر بر اتخاذ راهکارهای اجرایی و اصلاح موازین عملیاتی در دستگاه‌های ذی‌ربط است که علی‌القاعده اعمال و مراعات آن در عهده سازمان تأمین اجتماعی قرار دارد.

#### ب-۴- راهکارها و عملیات اجرایی ماده ۴۰ قانون برنامه سوم

وظیفه دولت در اجرای موضوع ماده ۴۰ ناظر بر بررسی، تهیه و تدوین ساختار سازمانی مناسب نظام تأمین اجتماعی و تقدیم آن به مجلس جهت تصویب است که این مهم هنوز به نتیجه نهایی نرسیده است و طرح مربوط در دستور کار بررسی و تصویب نهایی هیأت دولت قرار دارد.

لذا، مادام که طرح مذکور تصویب و ابلاغ نشود، فاقد جایگاه و موقعیت اجرایی در چارچوب لوایح بودجه سنواتی دولت می‌باشد.

#### ب-۵- راهکارها و عملیات اجرایی موضوع ماده ۴۳ قانون برنامه سوم

احکام ماده ۴۳ برنامه سوم، ناظر بر حمایت و مراقبت‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی از جامعه ایثارگران است (بخشی از این تکالیف در ماده ۱۹۳ قانون برنامه سوم هم مورد تأکید مجدد و تصریح قرار گرفته است) که علی‌الاصول می‌باید در چارچوب تهیه و تصویب طرح جامع خدمت‌رسانی به ایثارگران اعمال و انجام شود. در این جهت، اقدامات دولت در زمینه:

۱- تدوین و تصویب طرح جامع خدمات به ایثارگران، در دست پیگیری و انجام است و هنوز به مرحله تصویب نرسیده است.

۲- امر تفکیک و تمرکز وظایف حمایتی و توانبخشی بین کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی با هدف ساماندهی و هدایت اقدامات و برنامه‌های اجرایی در گروه‌های هدف هم در دستور کار هیأت دولت قرار دارد که انتظار می‌رود انجام و اجرای آن پس از

تصویب طرح ساختار سازمانی نظام تأمین اجتماعی کشور توسط مجلس شورای اسلامی «موضوع ماده ۴۰ قانون برنامه سوم» با سرعت و تسهیل بیشتری صورت گیرد. اما با وجود عدم تصویب طرح جامع خدمات به ایثارگران، ضرورت و لزوم ایجاد شرایط مناسب‌تر و بهبود کیفیت و ارتقاء سطح زندگی ایثارگران، مورد توجه و تأکید خاص دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ قرار گرفته و در چارچوب ردیف‌ها و برنامه‌های اعتباری و اجرایی لایحه نمود یافته است.

در این جهت، اعتبارات پیشنهادی برای حمایت از جانبازان «در اجرای تکالیف مقرر در ماده ۴۳ و ۱۹۳ قانون برنامه سوم، با ۷۱/۱ درصد رشد از رقم ۶۶۸/۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ به ۱۱۴۳/۸ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ افزایش یافته است که بخش عمده اعتبارات افزایش یافته مربوط به توسعه کمی و کیفی اقدامات مربوط به اجرای قانون حالت اشتغال برای حداقل ۴۰۰۰۰ نفر از جانبازان از کارافتاده و تأمین بهداشت و درمان و خدمات تخصصی درمانی و دارویی، این عزیزان در چارچوب بیمه خدمات درمانی همگانی، تکمیلی و همچنین تأمین و واگذاری خودرو مناسب است.

- علاوه بر اعتبارات مذکور، به موجب مفاد بند تبصره ۲۹ لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ دولت، به منظور اجرای تکالیف ماده ۱۹۶ قانون برنامه سوم مبلغ ۵ میلیون دلار اعتبار ارزی با نرخ رسمی جهت اعزام جانبازان بیمار به خارج از کشور و خرید داروها و تجهیزات پزشکی مورد نیاز جانبازان اختصاص یافته است.

در همین راستا، اعتبار پیشنهادی برای بنیاد شهید انقلاب اسلامی جهت انجام حمایت‌ها و خدمات قانونی از خانواده‌های معظم شاهد، با رشد ۲۲/۸ درصد از ۱۸۳۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ به رقم ۲۲۵۳/۵ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ افزایش یافته است.

- اعتبار مربوط به ستاد آزادگان هم با رشد ۲۲/۴ درصد از ۴۰/۱ میلیارد ریال به ۴۹/۱ میلیارد ریال فزونی گرفته است.

نکته بسیار مهم و قابل توجه در بررسی تحلیلی چگونگی انطباق مواد و مفاد لایحه بودجه ۱۳۸۰ با اهداف و سیاست‌های برنامه سوم (در چارچوب موضوع و مقاصد اساسی تبصره ۴۳ قانون) تکیه و عنایت قانون‌گذار بر الزام به مشارکت و همراهی مسئولان نهادهای

متولی امور ایثارگران در تأمین تمام یا بخشی از اعتبارات لازم برای انجام و ارائه خدمات و اجرای طرح‌های حمایتی از ایثارگران، از محل منابع داخلی مربوط به خود می‌باشد که این الزام مهم و بجا، در آخرین سطر ماده ۴۳ به صراحت مورد تأکید قرار گرفته است. با این وجود، نقش، جایگاه، میزان و چگونگی مشارکت، همراهی و تعهدات عملیاتی و اجرایی نهادها در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ خالی است و فاقد هرگونه احکام تبصره‌ای یا پیش‌بینی و پیشنهاد تأمین اعتبار از محل منابع داخلی و درآمدهای اختصاصی است که این نارسائی، علی‌الاصول می‌باید با توجه و دقت بیشتری در مراحل بررسی اعتبارات و ردیف‌های بودجه‌ای و عملیاتی نهادهای ایثارگران، اصلاح و رفع شود.

نکته دیگر این که، عنایت و توجه ویژه دولت به امور ایثارگران که رویکرد آن در قالب منابع اختصاص یافته به ردیف‌ها و برنامه‌های اجرایی تبلور یافته است، نباید موجبی برای کاهش کلی یا نسبی اختصاص منابع حاصله از سرمایه‌گذاری‌ها و تصدی اقتصادی و خدماتی نهادهای ایثارگر، مخصوصاً بنیاد امور مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی برای ترفیه حال ایثارگران و جانبازان شود.

#### ب-۶- راهکارها و عملیات اجرایی ماده ۴۴ قانون برنامه در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰

تعهدات و الزامات اجرایی دولت برای عملیاتی نمودن احکام تبصره ۴۴، ناظر بر اقدام برای ساماندهی وظایف و ایجاد ساختار مدیریتی و سازماندهی کارا و متعهد برای مقابله و مواجهه با حوادث و سوانح طبیعی و غیرطبیعی پیش‌بینی نشده است که در قالب تهیه و تدوین طرح جامع امداد و نجات و تصویب طرح در هیأت وزیران نمود یافته است.

در این جهت، اقدام به تدوین طرح هنوز به نتیجه نهایی نرسیده است و با مسئولیت جمعیت هلال احمر و همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط، از جمله وزارت کشور، در دست تهیه و تنظیم نهایی است.

عملیات اجرایی موضوع امداد و نجات در زمینه پیشگیری، اطلاع‌رسانی، آگاه‌سازی و آموزش، امدادرسانی، مداخله در بحران، بازسازی و عادی‌سازی وضعیت و اعتبار لازم برای اقدامات اجرایی، عمدتاً در قالب برنامه امداد آسیب‌دیدگان «۳۰۴۰۶» جمعیت هلال احمر، منظور و پیشنهاد می‌شود ولی علاوه بر آن در اجرای حکم ماده ۱۸۱ و تکالیف دولت در این

ماده مبنی بر (پیش‌بینی و پیشنهاد اعتبار لازم برای پیشگیری، امدادرسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب دیده در حوادث غیر مترقبه در طول برنامه سوم) هر ساله در متن تبصره ۶ لوایح و قوانین بودجه سنواتی و در قالب ردیف اعتباری ۵۰۳۲۹۰، اعتبارات لازم منظور می‌گردد.

اعتبار پیش‌بینی شده در اجرای احکام ۱۸۱ و ۴۴ قانون برنامه سوم در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ به ترتیب زیر است:

- ۱- اعتبار ردیف ۵۰۳۲۹۰ ستاد حوادث غیر مترقبه وزارت کشور با ۱۸۷ درصد رشد از رقم ۳۳۶/۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ به ۴۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۰ افزایش یافته است.
- ۲- اعتبار پیشنهادی برای جمعیت هلال احمر با ۹/۳ درصد رشد از رقم ۴۴۷/۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ به ۴۸۹/۴ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ افزایش یافته است که از این رقم مبلغ ۲۰ میلیارد ریال به منظور توسعه فعالیت‌ها اقدامات و همکاری‌های امداد و نجات در خارج از کشور اختصاص یافته است.

رشد محدود اعتبارات پیشنهادی برای جمعیت هلال احمر در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰، از جمله نکات قابل توجه، بازنگری و اصلاح تلقی می‌شود.

در بررسی و تحلیل این موضوع به نظر می‌رسد که تکلیف دولت در خصوص اجرای مفاد ماده ۱۸ اساسنامه جمعیت هلال احمر «مبنی بر اختصاص کل وجوهات و اریزی به خزانه» در چارچوب قوانین و مقررات نافذ و مورد عمل وزارت امور اقتصادی و دارایی (به نام جمعیت هلال احمر، در لوایح بودجه سنواتی، به درستی اعمال نشده باشد.

توضیح این‌که:

اعتبار ردیف ۱۳۱۰۰۲ جمعیت هلال احمر که در قانون بودجه سال ۱۳۷۹ به عنوان کمک دولت و با ماهیت کمک دولت پیشنهاد و تصویب شده بود، در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰، با حذف عنوان کمک، از محل وجوهات و اریزی به نام جمعیت هلال احمر در خزانه، تأمین و پیشنهاد شده است لذا در صورتی که ضرورت و توجه کمک دولت به جمعیت هلال احمر، کماکان مطرح و مورد قبول باشد، اصولی خواهد بود که:

اولاً، کلمه کمک به عنوان ردیف ۱۳۱۰۰۲ جمعیت هلال احمر در لایحه پیشنهادی دولت

اضافه شود.

ثانیاً، سقف اعتبار ردیف ۱۳۱۰۰۱ جمعیت هلال احمر به میزان حداقل ۸/۱۵۰ میلیارد ریال افزایش یابد و از ۵/۳۰۸ میلیارد ریال به ۳/۴۵۹ میلیارد ریال اصلاح شود.

ب- ۷- راهکارها و برنامه‌های عملیاتی مواد ۴۶، ۴۷ و بند ج ماده ۱۹۷ قانون برنامه سوم، در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰

احکام مواد ۴۶ و ۴۷ قانون برنامه سوم کلاً بر حفظ و تحکیم سیاست‌ها و کارکرد نظام یارانه‌ای کشور در وجه عمومی و همگانی آن تأکید دارد که این تأکید به موجب مفاد بند ج ماده ۱۹۷ قانون برنامه با اصلاح مسیر به سمت گروه‌های نیازمند و دچار فقر تغذیه‌ای تمایل می‌یابد. ساماندهی و سازماندهی امور یارانه‌ها با هدایت و مدیریت شورای اقتصاد از قلمرو اختیارات اجرایی و بخشی امور اجتماعی خارج و در حیطه مسئولیت‌های عملیاتی و اجرایی امور تولیدی انجام می‌شود و در بررسی و تحلیل چگونگی آن، در چارچوب ارزیابی عملکرد و رویکرد بخش تولیدی، اصولی‌تر خواهد بود.

با این وصف، صراحت حکم بند ج ماده ۱۹۷ قانون برنامه موجب گردید که در مراحل بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۷۹، مجلس شورای اسلامی با اصلاح متن بند تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۹، دولت را موظف به اختصاص معادل ۱۲ درصد اعتبار ردیف ۵۰۳۰۱۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۹ جهت رفع سوء تغذیه و کمک به تأمین کالری و مواد مغذی مورد نیاز گروه‌های کم درآمد تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی علاوه بر یارانه کالاهای اساسی برای عموم نمود.

این جهت‌گیری، با همه اهمیت و نقش مؤثر آن در کاهش فقر تغذیه‌ای، بنا به دلایل و بهانه‌های اجرایی به ظاهر قانونی و قابل توجیه، که ابهام و نارسایی در نحوه نگارش و انشاء متن بند تبصره ۵ از آن جمله شمرده شده است، تاکنون جایگاه اجرایی نیافته و مورد اقدام قرار نگرفته است.

- متن و حکم بند تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۹، عیناً در بند تبصره ۵ لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ توسط دولت پیشنهاد شده است که این امر نشانه انطباق و همسویی بیشتر و نظم یافته لایحه بودجه با احکام برنامه ارزیابی می‌شود.

- معادل ریالی و اعتباری بندن تبصره ۵ لایحه بودجه سال ۱۳۸۰، رقمی معادل ۱۲۰۸ میلیارد ریال است که علی‌القاعده کاربرد و استفاده از آن در بهبود و سطح معیشت و ارتقای کیفی حمایت از خانوارهای نیازمند و تحت پوشش سازمان‌ها و نهادهای حمایتی بسیار مؤثر و تعیین‌کننده تلقی می‌شود. براین اساس اصولی می‌داند که پیشنهاد نماید. متن بندن تبصره ۵ با حذف کلمه «معادل» در سطر پنجم این بند و یا جایگزین نمودن عبارت «مبلغ ۱۲۰۸ میلیارد ریال از» به جای عبارت «معادل ۱۲ درصد» در سطر پنجم، اصلاح شود و ابهام مطروحه در سال جاری، رفع گردد.

ب- ۸- راهکارهای اجرایی و برنامه‌های عملیاتی مواد ۵۴، ۵۶ و ۵۷ قانون برنامه سوم در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰

احکام مواد ۵۴، ۵۶ و ۵۷ قانون برنامه سوم کلاً بر توسعه اشتغال و فرصت‌های شغلی و ایجاد و تسهیل شرایط و زمینه برای شکل‌یابی و اجرای طرح‌های اشتغالزا، خوداشتغالی و توسعه صنایع و کارگاه‌های کوچک و محلی با قابلیت شغل‌آفرینی با تأکید و تکیه بر اولویت ایثارگران، زنان سرپرست خانوار و نیروی کار بیکار مناطق روستایی استوار است.

تمهیدات و تسهیلات اجرایی و موازین و ضوابط عملیاتی شدن احکام مذکور، همانند سال‌های قبل در قالب مفاد تبصره ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ تدوین گردیده و اعتبارات اجرایی قابل استفاده به میزان ۴۸۰۰ میلیارد ریال به تفکیک زمینه‌های موضوعی، منطقه‌ای و بخشی، پیشنهاد شده است که از این رقم به موجب حکم بندک تبصره ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۸۰، مبلغ ۸۰ میلیارد ریال از منابع اختصاص یافته به طرح‌های خوداشتغالی تبصره ۳ به مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام و مبلغ ۲۰ میلیارد ریال به مددجویان تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور تعلق می‌یابد.

علاوه بر برنامه‌های عملیاتی و منابع اختصاص یافته در تبصره ۳ لایحه، به موجب مفاد بندب تبصره ۲۷ لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ نیز، مبلغ ۶۹۸۱۲ میلیارد ریال از اعتبار ردیف درآمدی ۵۹۴۶۸۰ قسمت سوم این لایحه جهت توسعه اشتغال و طرح‌های اشتغالزا، منظور و پیشنهاد گردیده است.

ساز و کارهای اجرایی و برنامه‌های عملیاتی دولت در اجرای احکام مذکور، با توجه به

مسائل و مشکلات ناشی از جوانی جمعیت، میزان و روند بیکاری، حجم جمعیت فعال در جستجوی کار، بیکاری دانش‌آندوختگان و اهداف کمی برنامه سوم در قلمرو ایجاد و اشتغال و فرصت‌های جدید شغلی، محدود به تمهیدات عملیاتی و اعتباری منظور در تبصره‌های مذکور نمی‌شود. حفظ میزان کمک اعتباری دولت به صندوق قرض‌الحسنه حمایت از فرصت‌های شغلی وزارت کار و امور اجتماعی و توسعه عملیاتی و رشد اعتباری برنامه اشتغال و خودکفایی فصل تأمین اجتماعی و بهزیستی در چارچوب وظایف و تکالیف اجرایی سازمان‌ها و نهادهای حمایتی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰، از مصادیق انطباق و همسویی لایحه بودجه پیشنهادی ۱۳۸۰، اهداف و سیاست‌های مصوب برنامه سوم توسعه محسوب می‌شود. در این راستا:

۱- در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰، اعتبار اختصاص یافته به صندوق قرض‌الحسنه حمایت از فرصت‌های شغلی با رشد محدود «اما اصولی و منطقی» کم‌تر از ۱ درصد از رقم ۴۰۱/۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ به ۴۰۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۰ افزایش یافته است. درخصوص صندوق مذکور، توجه به نکات زیر را در مراحل بررسی و تصمیم‌گیری مهم و کارساز می‌داند. نکته:

اول اینکه منابع اختصاص یافته به صندوق در فاصله ۳ سال گذشته، به صورت تصاعدی افزایش یافته و از رقم ۲۷/۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۷، به یک باره با بیش از ۶ برابر افزایش در سال ۱۳۷۸ به ۱۶۹ میلیارد ریال (عملکرد) افزایش گرفته و مجدداً برای سال ۱۳۷۹ با رشد حدود ۲/۴ برابر تا میزان ۴۰۱/۵ میلیارد ریال افزایش یافته است.

دوم اینکه رویکرد عملیاتی و اجرایی صندوق و حجم و میزان فرصت‌های شغلی جدید و مطمئن حاصل از کارکرد منابع آن مطرح و تحلیل و ارزیابی شود.

سوم اینکه نظر به ماهیت اعتباری صندوق «پرداخت وام قرض‌الحسنه اشتغال» میزان چگونگی برگشت منابع، نحوه استفاده و کاربرد مجدد و نقش و تأثیر آن در توسعه اشتغال، روشن و ارزیابی گردد.

چهارم اینکه در صورت امکان، بخشی از منابع اختصاص یافته به صندوق مذکور، (در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰) به سرجمع اعتبارات برنامه اشتغال و خودکفایی خانواده‌ها

در دستگاه‌ها و نهادهای حمایتی منتقل شود، تا امر توانمندسازی و تأمین اشتغال خانواده‌های تحت پوشش، مخصوصاً در روستاها با سرعت، کشش و توجه بیشتر انجام گیرد.

۲- اعتبارات مربوط به برنامه تأمین اشتغال و خودکفایی خانواده‌ها در سازمان‌ها و نهادهای حمایتی ذی‌ربط، من جمله (بنیاد شهید، ستاد آزادگان، بنیاد مستضعفان و جانبازان، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی کشور، جهاد دانشگاهی) با رشد محدود ۹/۵ درصد از رقم ۳۸۰/۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹، به ۴۱۶/۹ میلیارد ریال برای سال ۱۳۸۰ افزایش یافته است که این روند رشد، علی‌الاصول به منزله همسویی و انطباق نسبی جهت‌گیری‌های اجرایی و برنامه عملیاتی لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ با اهداف و سیاست‌های مورد تأکید برنامه سوم ارزیابی و عنوان می‌گردد که علی‌الاصول می‌تواند اصلاح و افزوده شود.

در خاتمه این بخش از بررسی تطبیقی، عنایت به یک نکته مهم را یادآوری می‌نماید و آن این‌که:

- به قرار اطلاع، شورای عالی بیمه خدمات درمانی کشور، در اجرای قانون و مقررات مربوط به بیمه همگانی خدمات درمانی، حق سرانه بیمه خدمات درمانی را به میزان ۱۳۲۰۰ ریال در ماه برای هر نفر، تعیین و پیشنهاد نموده است، در صورتی که رقم موردنظر و پیشنهادی شورای عالی به تصویب هیأت دولت برسد. حتی بیمه سرانه ماهانه، نسبت به رقم تصویبی سال ۱۳۷۹ (به میزان ۱۰۸۰۰ ریال) بیش از ۲۲ درصد افزایش خواهد داشت که چنین افزایشی در اعتبارات پیشنهادی دولت برای برنامه‌های بیمه خدمات درمانی در لایحه منظور نشده است.

- متوسط رشد اعتبار برنامه‌های بیمه خدمات درمانی در گروه‌های مختلف اجتماعی و در سر جمع برنامه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ از حدود ۱۴/۵ درصد تجاوز نمی‌کند که فاصله این نسبت با نسبت افزایش حق سرانه بیمه خدمات درمانی، به‌عنوان کسری اعتبار اجرایی برنامه‌ها محسوب می‌شود که لزوماً باید تجدیدنظر و اصلاح گردد یا این که میزان حق سرانه بیمه خدمات درمانی به گونه‌ای تعیین شود که از حدود ۱۲۴۰۰ ریال تجاوز

نماید.

در غیر این صورت، میزان کسری مطروح در مجموع برنامه‌های بیمه خدمات درمانی برای سال ۱۳۸۰ بین ۱۵۰ تا ۱۶۰ میلیارد ریال قابل برآورد است.

ج- جداول مقایسه‌ای منابع و اعتبارات

به منظور کاربرد و استفاده مناسب‌تر، وضعیت و آرایش اعتباری فصل تأمین اجتماعی و بهزیستی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ دولت و قانون بودجه سال ۱۳۷۹ به صورت مقایسه‌ای و به تفکیک برنامه‌ها در جداول شماره ۱ و ۲ پیوست تصویر گردیده است.

---

۱۳۶۰۸	۱۹۰-۵۸۹۴
-------	----------

بررسی چگونگی و میزان انطباق و همسویی لایحه بودجه  
سال ۱۹۰۰ با قانون بودجه سال ۱۳۷۹ در خصوص تأمین اجتماعی

بهزیستی

دفتر زیربنایی