

شماره چاپ: ۱۲۴۷

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت: ۵۲۵

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۱۰/۵

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

۴۸. تحلیلی بر اعتبارات امور رفاه اجتماعی

(حوزه سیمه های اجتماعی)

معاونت پژوهش های اجتماعی - فرهنگی  
دفتر: مطالعات اجتماعی

کد موضوعی: ۲۱۰  
شماره مسلسل: ۱۶۲۷۱  
دی ماه ۱۳۹۷

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	خلاصه مدیریتی.....
۴.....	مقدمه .....
۵.....	۱. بررسی اعتبارات امور رفاه اجتماعی.....
۸.....	۱-۱. بررسی اعتبارات برنامه‌های فصل بیمه‌های اجتماعی.....
۹.....	۱-۲. بررسی اعتبارات برنامه‌های فصل حمایتی.....
۱۱.....	۲. نگاهی به تبصره‌های ماده‌واحد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور.....
۱۱.....	۱-۲. تبصره «۵»- بند «و»- جزء «۲».....
۱۳.....	۲-۲. تبصره «۷» بند «و».....
۱۴.....	۲-۳. تبصره «۱۲» بند «ج».....
۱۵.....	۲-۴. تبصره «۱۴» بند «الف» جزء «۱».....
۱۶.....	۲-۵. تبصره «۱۷» بند «الف».....
۱۷.....	۲-۶. تبصره «۱۷» بند «ج».....
۱۸.....	۲-۷. تبصره «۱۷» بند «و».....
۱۸.....	۲-۸. تبصره «۱۷» بند «ز».....
۱۹.....	۲-۹. تبصره «۲۱» بند «الف».....
۲۱.....	۳. بررسی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی فعال در حوزه بیمه‌های اجتماعی و حمایتی.....
۲۳.....	۳-۱. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.....
۲۶.....	۳-۲. صندوق بازنشستگی کشوری.....
۲۷.....	۳-۳. سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح.....
۲۸.....	۳-۴. صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر.....
۳۰.....	۳-۵. سازمان تأمین اجتماعی.....

۳۲	۳-۶. صندوق بازنشستگی فولاد.....
۳۳	۳-۷. صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات.....
۳۳	۳-۸. سازمان بیمه سلامت.....
۳۵	۳-۹. سازمان بهزیستی کشور.....
۳۶	۳-۱۰. کمیته امداد امام خمینی (ره).....
۳۶	۳-۱۱. بنیاد شهید و امور ایثارگران.....
۳۷	۳-۱۲. مرکز خدمات حوزه‌های علمیه.....
۳۸	۳-۱۳. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.....
۳۹	۴. تحلیل سیاست‌های دولت در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از روزنه بودجه ۱۳۹۸.....
۳۹	۴-۱. کاهش افق برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی.....
۴۰	۴-۲. پایداری صندوق‌های بازنشستگی.....
۴۱	۴-۳. سیاست فقرزدایی یا محروم‌داری.....
۴۲	۵. رد پای قوانین و اسناد بالادستی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور.....
۴۲	۵-۱. قانون برنامه ششم توسعه.....
۴۳	۵-۲. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه.....
۴۳	۵-۳. قانون الحاق بخشی از مقررات مالی دولت.....
۴۴	نتیجه‌گیری و پیشنهادات.....
۵۱	منابع و مأخذ.....
۵۲	پیوست.....





بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور  
۴۸. تحلیلی بر اعتبارات امور رفاه اجتماعی  
(حوزه بیمه‌های اجتماعی)

خلاصه مدیریتی

امور رفاه اجتماعی متشکل از پنج فصل «امداد و نجات»، «بیمه‌های اجتماعی»، «حمایتی»، «توانبخشی» و «تحقیق و توسعه در امور رفاه اجتماعی» است. این بخش از امور ده‌گانه که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، حدود ۲۹/۵ درصد از مجموع اعتبارات امور مذکور را به خود اختصاص داده است، شامل برنامه‌های متنوعی در حوزه‌های مختلف اجتماعی است؛ از این میان، برنامه‌های مرتبط با بیمه‌های اجتماعی که موضوع گزارش حاضر است، تنها به فصل «بیمه‌های اجتماعی» محدود نبوده و بخش قابل توجهی از اعتبارات فصل «حمایتی» نیز به این موضوع اختصاص دارد. بنابراین در این گزارش جهت ارجاع به برنامه‌های مذکور (فارغ از اینکه در کدام فصل قرار دارند)، از عنوان «حوزه بیمه‌های اجتماعی» استفاده می‌شود. بر این اساس، کل اعتبارات حوزه بیمه‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (بدون در نظر گرفتن اعتبارات متفرقه) بیش از ۷۹ درصد از اعتبارات امور رفاه اجتماعی را تشکیل می‌دهد که در ادامه به جزئیات آن پرداخته خواهد شد:

جدول ۱. نمای کلی از اعتبارات امور رفاه اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

(میلیون ریال)

در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۷

عنوان	قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸	رشد
مجموع امور ده‌گانه	۳,۴۸۸,۰۸۷,۶۳۲	۳,۸۴۳,۰۹۹,۳۲۶	۱۰/۲
امور رفاه اجتماعی	۹۰۵,۰۱۱,۹۵۹	۱,۱۳۴,۲۷۵,۱۴۶	۲۵/۳
سهم امور رفاه اجتماعی از مجموع امور ده‌گانه	٪ ۲۵/۹	٪ ۲۹/۵	-
فصل بیمه‌های اجتماعی (اعتبارات اصلی)	۲۹۰,۷۸۸,۴۸۴	۳۴۱,۱۶۶,۳۶۳	۱۷/۳
	* ۳۲/۱	* ۳۰/۱	
فصل حمایتی	۵۸۳,۸۲۴,۰۴۴	۷۵۵,۵۰۳,۶۱۵	۲۹/۴
	* ۶۴/۵	* ۶۶/۶	
کمک دولت به صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری**	۴۱۰,۵۲۶,۳۰۶	۵۵۶,۰۶۳,۵۶۷	۳۵,۵
اعتبارات حوزه بیمه‌ای در فصل بیمه‌های اجتماعی و حمایتی	۷۰۱,۳۱۴,۷۹۰	۸۹۷,۲۲۹,۹۳۰	۲۷/۹
	* ۷۷/۵	* ۷۹/۱	
اعتبارات متفرقه انتقال نیافته بیمه‌های اجتماعی	۴۵,۲۴۲,۵۰۱,۰۰۰	۵۰,۱۴۵,۳۵۰,۰۰۰	۱۰/۸
مجموع اعتبارات بیمه‌ای در بودجه	۷۴۶,۵۵۷,۲۹۱	۹۴۷,۳۷۵,۲۸۰	۲۶/۹
نسبت مجموع اعتبارات بیمه‌ای به امور رفاه اجتماعی (درصد)	۸۲/۵	۸۳/۵	

\* درصد سهم اعتبارات هر بخش از امور رفاه اجتماعی محاسبه شده است.

\*\* بخشی از اعتبارات این بخش مربوط به تسویه بدهی‌های دولت به صندوق بازنشستگی کشوری (۴۰ هزار میلیارد ریال) و صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح (۵۰ هزار میلیارد ریال) است.

## الف) خلاصه اعتبارات

- اعتبار امور ده‌گانه، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، حدود ۳،۸۴۳ هزار میلیارد ریال بوده که نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۷، حدود ۱۰ درصد رشد داشته است.

- در این لایحه، حدود ۱،۱۳۴ هزار میلیارد ریال (با احتساب درآمدهای اختصاصی) به امور رفاه اجتماعی اختصاص یافته که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ حدود ۲۵/۳ درصد رشد داشته است.

- اعتبارات کل حوزه بیمه‌های اجتماعی (اعم از اعتبارات آن ذیل امور رفاه اجتماعی و اعتبارات متفرقه انتقال نیافته) در لایحه بودجه ۱۳۹۸ حدود ۹۴۷ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۷، حدود ۲۶/۹ درصد رشد داشته است.

- اعتبارات اصلی فصل بیمه‌های اجتماعی در لایحه مذکور، حدود ۳۴۱ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۷، رشدی حدود ۱۷/۳ درصد را نشان می‌دهد. این افزایش در حالی صورت گرفته که برخی از برنامه‌ها با کاهش شدید روبه‌رو بوده است. مرور این کاهش‌ها حاکی از یک سیاست خاص از سوی دولت است که می‌توان آن را بازتاب بند «ز» تبصره «۱۷» لایحه (ساماندهی معافیت‌های بیمه‌ای) و سیاست کاهش بودجه‌های حمایتی در حوزه بیمه‌ای دانست. (۶۲ درصد کاهش اعتبار پوشش بیمه پایه سلامت مددجویان بهزیستی و حذف اعتبارات بیمه سلامت معتادان).

- بخشی از اعتبارات حمایتی که به موضوع بیمه مرتبط است، یعنی کمک‌های دولت به بازنشستگان دولت و صندوق‌های کشوری و لشکری، مجموعاً حدود ۵۵۶/۲ هزار میلیارد ریال را شامل شده است که نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۷ (با مبلغ ۴۱۰/۵ هزار میلیارد ریال) افزایشی بیش از ۳۵ درصد را تجربه کرده است. برنامه دیگر مرتبط با این موضوع، برنامه هزینه‌های مربوط به بازنشستگان دولت است که عموماً به پاداش بازنشستگان وزارت علوم، تحقیقات و فناوری اختصاص دارد. این برنامه در لایحه بودجه ۱۳۹۸ با کاهشی ۸۱ درصدی مواجه شده است؛ علت این موضوع نیز احتمالاً به دلیل کاهش تعداد بازنشستگان مشمول این برنامه بوده است.

## ب) بررسی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی فعال در حوزه بیمه‌های اجتماعی

مطالعه دستگاه‌های اجرایی مختلف کشور که به نوعی در برنامه‌های حوزه بیمه‌های اجتماعی نقش داشته‌اند، حاکی از آن است که اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی بیش از سایر دستگاه‌ها رشد داشته است. این اعتبارات که مربوط به سهم ۳ درصدی دولت از بیمه تأمین اجتماعی و نیز انواع معافیت‌های بیمه‌ای بوده است، با وجود افزایش، همچنان کفاف تعهدات جاری سالیانه دولت را نمی‌دهد. از منظر اعتبارات مطلق افزایش یافته در دستگاه‌ها، صندوق بازنشستگی کشوری با ۱۰۳ هزار میلیارد ریال افزایش بیش‌ترین رشد را داشته است؛ رشد اعتبارات این صندوق، حدود ۳۴/۱ درصد بوده است. کم‌ترین افزایش



اعتبارات نیز مربوط به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (برنامه حمایت از امور رفاهی و اجتماعی نویسندگان، هنرمندان و روزنامه‌نگاران) بوده که رشد حدود ۱ درصدی را تجربه کرده است و این موضوع به معنای ثبات تقریبی اعتبارات مربوط به مزایای رفاهی هنرمندان و روزنامه‌نگاران در سال ۱۳۹۸ خواهد بود.

## جدول ۲. مقایسه اعتبارات کلی دستگاه‌های اجرایی در ردیف‌های اصلی در حوزه رفاه اجتماعی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (میلیون ریال)

شماره دستگاه اجرایی	دستگاه	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	درصد تغییر
۱۵۴۰۰۰	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۱۷,۰۷۷,۳۰۰	۱۹,۳۸۵,۲۶۸	۱۳/۵۱
	صندوق بازنشستگی کشوری	۳۰۲,۳۴۰,۰۰۰	۴۰۵,۳۶۰,۰۰۰	۳۴/۰۷
	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	۵,۱۹۶,۰۰۰	۵,۸۶۵,۴۰۰	۱۲/۸۸
۲۶۴۸۰۰	سازمان بیمه سلامت	۱۰۸,۱۰۰,۰۰۰	۱۲۰,۲۶۵,۰۰۰	۱۱/۲۵
۱۳۲۵۰۰	سازمان تأمین اجتماعی	۱۱,۸۵۰,۰۰۰	۱۶,۲۲۶,۰۰۰	۳۶/۹۳
۱۱۱۱۲۰	تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۲۳۲,۵۱۴,۰۰۰	۲۹۶,۲۰۰,۰۰۰	۲۷/۳۹
۱۰۲۱۰۷	وزارت اطلاعات- صندوق بازنشستگی	۵,۵۸۶,۳۰۶	۶,۷۰۳,۵۶۷	۲۰
۱۳۱۵۰۰	سازمان بهزیستی کشور	۲۵,۷۱۳,۳۳۰	۴۰,۲۶۱,۷۵۰	۵۶/۵۸
۱۲۹۶۰۰	کمیته امداد امام خمینی (ره)-کمک	۴۸,۱۴۰,۵۰۰	۵۴,۰۴۷,۴۵۰	۱۲/۲۷
۱۳۱۶۰۰	بنیاد شهید و امور ایثارگران	۱۱۸,۳۴۰,۰۰۵	۱۳۹,۳۴۱,۰۰۰	۱۷/۷۵
۱۱۴۰۰۰	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی**	۹۹۴,۹۰۰	۱,۰۰۴,۴۰۰	۰/۹۵
۱۱۴۰۸۴	مرکز خدمات حوزه علمیه	۸,۹۶۹,۰۰۰	۱۰,۴۱۷,۰۰۰	۱۶/۱۴
۱۱۴۳۰۰	سازمان تبلیغات اسلامی**	۳۰,۰۰۰	۳۵,۰۰۰	۱۶/۶۷

- اعتبارات منظور شده در جدول فوق بدون در نظر گرفتن اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌ها در نظر گرفته شده است.

- اعتبارات متفرقه در این جدول منظور نشده است.

\*\* اعتبارات مندرج در جدول صرفاً مربوط به فصل بیمه‌های اجتماعی دستگاه‌ها بوده و سایر اعتبارات آنها در اینجا منظور نشده است.

### ج) یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که:

- لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور شامل ماده واحده و ۲۲ تبصره است که برخی از این تبصره‌ها از جمله تبصره‌های «۵»، «۷»، «۱۲»، «۱۴»، «۱۷» و «۲۱» به طور مستقیم به حوزه رفاه و تأمین اجتماعی ارتباط دارد.

- سیاست کلی حوزه رفاه اجتماعی، از جهت‌گیری مشخصی به تناسب شرایط تحریم برخوردار نیست؛ سیاستی که به نظر می‌رسد به طور ضمنی در لایحه ۱۳۹۸ قابل ردیابی است، کاهش افق برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی و معطوف شدن به شرایط کنونی. مصادیق این موضوع هم در فصل بیمه‌های اجتماعی و هم در فصل حمایتی قابل شناسایی است. در فصل حمایتی می‌توان به مواردی همچون ثابت نگه‌داشتن یا کاهش بودجه برنامه‌های حمایت‌ها از مشاوره و آموزش مددجویان کمیته امداد، برنامه‌های مرتبط با راهبری و ساماندهی خدمات و برنامه‌های آموزش و آگاه‌سازی در حوزه سلامت و ایمنی کارگران و نیز کاهش بودجه مرتبط با حمایت از گروه بیماران خاص اشاره کرد. مصادیق این در بخش بیمه‌های

اجتماعی عبارتند از: کاهش معافیت بیمه سلامت در میان افراد تحت پوشش بهزیستی، حذف برنامه پوشش بیمه سلامت معتادان، کاهش اعتبارات برنامه راهبری بیمه سلامت

- یکی از اقتضائات مهم شرایط تحریم در حوزه بیمه‌ای، توجه بیش‌تر به پایداری صندوق‌های بازنشستگی به ویژه تأمین اجتماعی است؛ اما ناکافی بودن اعتبارات مربوط به تعهدات بیمه‌ای دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۸، به افزایش بدهی‌های دولت منجر خواهد شد.

- اعتبارات پیش‌بینی شده برای بیمه اقشار خاص (قالیبافان، رانندگان، باربران و...) و بیمه‌شدگان خاص (به ویژه حق بیمه کارگران کارگاه‌های ۵ نفر و کم‌تر) با وجود افزایش حدود ۱۶ درصدی، کفایت سهم کارفرمایی دولت را نخواهد داشت؛ این موضوع به معنای افزایش بدهی دولت به تأمین اجتماعی خواهد بود. - سهم سه درصدی دولت از بیمه تأمین اجتماعی نیز به عنوان یک فعالیت در لایحه بودجه ۱۳۹۸، افزوده شده است.

- اعتبارات اختصاص یافته به صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر (سهم دولت) نه در مورد حق بیمه پایه مشمولان عمومی آن (افزایش سرانه ۶ درصدی اعتبارات) کافی است و نه در مورد حق بیمه پایه اجتماعی زنان خانه‌دار متأهل (افزایش ۱۱ درصدی سرانه).

## مقدمه

حوزه رفاه و تأمین اجتماعی ارتباطی تنگاتنگ با عدالت اجتماعی و بازتاب آن بر زندگی مردم دارد. خدمات اجتماعی مرتبط با این حوزه تا حد زیادی می‌تواند امید یا نگرانی خانوارها نسبت به آینده خویش را تحت تأثیر قرار دهد. عموم مردم تغییرات مثبت و منفی در این حوزه را به سرعت لمس می‌کنند و نسبت به آن واکنش نشان می‌دهند. این موضوع در شرایط خاص اجتماعی و اقتصادی نمود بارزتری یافته و اهم تغییرات نزد مردم برجستگی بیش‌تری می‌یابد. از این رو رصد اعتبارات مندرج در لایحه بودجه و کوشش برای فهم راهبردهای دولت در این حوزه از خلال تغییرات برنامه‌ای و اعتباراتی اهمیت درخور توجهی دارد.

شایان ذکر است که این گزارش بیش‌تر بر اعتبارات حوزه بیمه‌های اجتماعی تمرکز کرده و اگرچه به فراخور موضوع و جهت فهم موضوعات کلان‌تر رفاهی، به اعتبارات حوزه‌های مرتبط همچون سلامت و حوزه حمایتی توجه می‌کند، اما به بررسی جزئیات مسائل در این حوزه نمی‌پردازد.

در کنار اعتبارات امور رفاه اجتماعی و حوزه بیمه‌های اجتماعی، در این گزارش، به دستگاه‌های اجرایی مرتبط با حوزه بیمه‌های اجتماعی نیز پرداخته می‌شود؛ دستگاه‌های مذکور عبارتند از: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر، سازمان تأمین اجتماعی، کمیته امداد امام خمینی (ره)،



سازمان بیمه سلامت، سازمان بهزیستی، بنیاد شهید و امور ایثارگران، سازمان تبلیغات اسلامی، مرکز خدمات حوزه علمیه و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

اعتبارات دستگاه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، مبنای مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و تحلیل گزارش قرار گرفته است (شایان ذکر است، در دستگاه‌های غیرمرتبط، صرفاً اعتبارات مربوط به برنامه‌های بیمه‌ای آنها مبنای تحلیل قرار گرفته است).

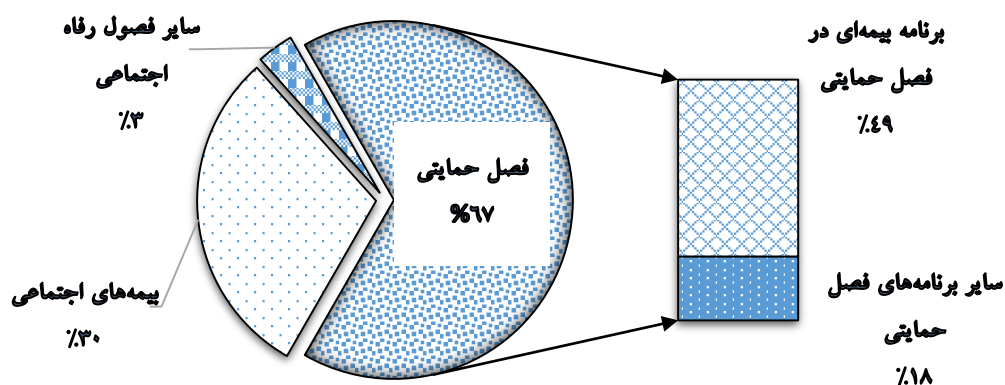
### ۱. بررسی اعتبارات امور رفاه اجتماعی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای «امور رفاه اجتماعی» ۱،۱۳۴ هزار میلیارد ریال است که از این میزان، ۳۳/۹ هزار میلیارد ریال آن اعتبارات اختصاصی است که ذیل فصل‌های زیرمجموعه این امور (بیمه‌های اجتماعی معادل ۱۰ هزار میلیارد ریال، امداد و نجات معادل ۱۱،۴ هزار میلیارد ریال، حمایتی معادل ۴/۲ هزار میلیارد ریال، توانبخشی معادل ۸/۱ هزار میلیارد ریال و در نهایت تحقیق و توسعه در امور رفاه اجتماعی معادل ۸۱ میلیارد ریال) در نظر گرفته شده است. اعتبارات امور رفاه اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مقایسه با قانون سال ۱۳۹۷ با رشدی معادل ۲۵/۳ درصد روبه‌رو بوده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که این افزایش در مقایسه با دو سال گذشته با رشد بیش‌تری مواجه بوده به طوری که این افزایش در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ به ترتیب در حدود ۱۹ درصد و ۲۲ درصد بوده است.

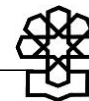
از مجموع اعتبارات این امور، با احتساب اعتبارات برنامه‌های بیمه‌ای که در قالب کمک دولت به صندوق‌های بازنشستگی ذیل فصل حمایتی لحاظ شده است (بدون در نظر گرفتن اعتبارات متفرقه) کل اعتبارات حوزه بیمه‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ بیش از ۷۹ درصد از اعتبارات امور رفاه اجتماعی را تشکیل می‌دهد.

## نمودار ۱. ترکیب اجزای مختلف امور رفاه اجتماعی

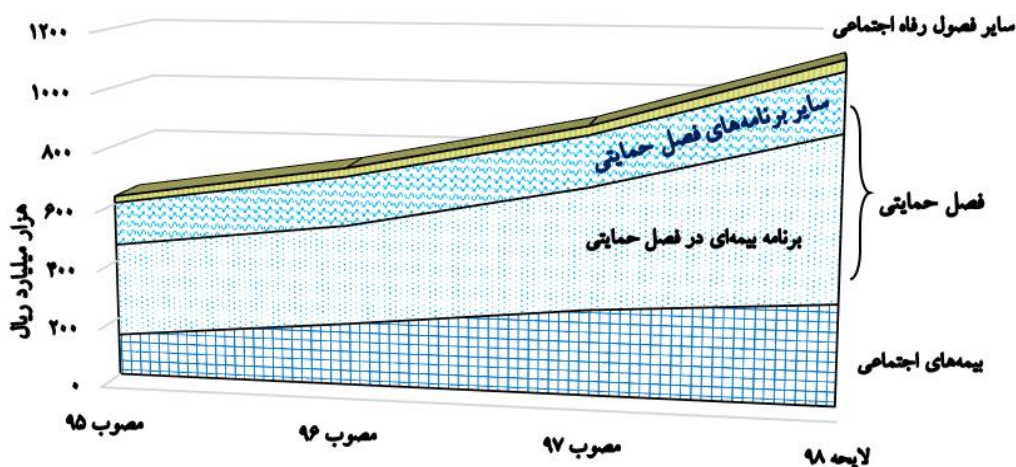


نمودار فوق نشان می‌دهد، بیش از ۶۰ درصد از اعتبارات امور رفاه اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به فصل حمایتی اختصاص یافته که از این میزان، ۴۹ واحد درصد به دو برنامه کمک دولت به پرداخت مستمری بازنشستگان صندوق‌های کشوری و لشکری منظور شده است. با در نظر داشتن اعتبارات ردیف‌های متفرقه (موضوع جدول ۹ لایحه) مرتبط به حوزه بیمه‌های اجتماعی به میزان ۵۰/۱ هزار میلیارد ریال و اعتبارات برنامه‌های کمک دولت به صندوق‌ها در فصل حمایتی معادل ۵۵۶ هزار میلیارد ریال<sup>۱</sup> در لایحه بودجه ۱۳۹۸، مجموع اعتبارات مرتبط به حوزه بیمه‌های اجتماعی معادل ۹۴۷/۳ هزار میلیارد ریال است که نسبت به سال گذشته با ۲۶/۹ درصد افزایش روبه‌رو بوده است.

۱. قابل ذکر است که بخشی از این اعتبارات در جهت تسویه بدهی‌های حسابرسی شده دولت به این صندوق‌ها صورت گرفته است.



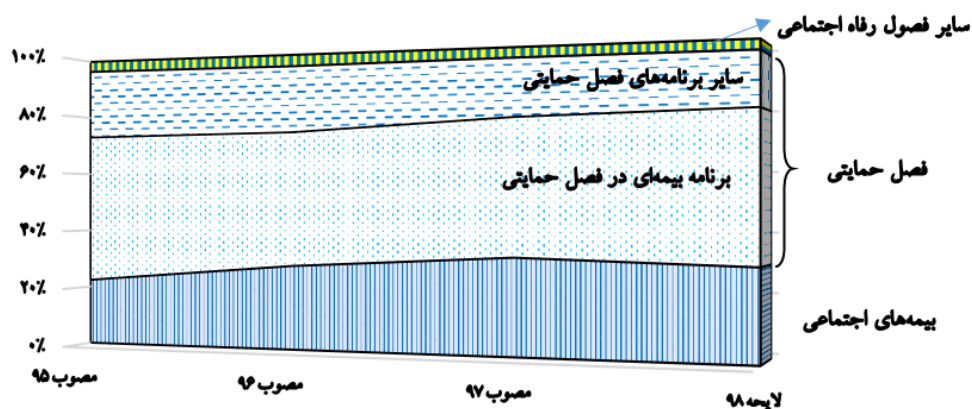
نمودار ۲. روند اعتبارات مصوب فصول در امور رفاه اجتماعی طی سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۸



همان‌طور که نمودار فوق نشان می‌دهد، اعتبارات مربوط به برنامه‌های کمک دولت به صندوق‌های بازنشستگی همواره بخش زیادی از اعتبارات امور رفاه اجتماعی را به خود اختصاص داده است و سایر فصول (امداد و نجات، توانبخشی و تحقیق و توسعه در امور رفاه اجتماعی) کم‌ترین سهم از امور را به خود اختصاص خواهد داد.

با وجود تغییر در میزان مطلق هر یک از فصول مندرج در امور رفاه اجتماعی، سهم آنها از کل بودجه امور رفاه اجتماعی (همان‌طور که در نمودار زیر قابل مشاهده است) با تغییر زیادی روبه‌رو نبوده است؛ مهم‌ترین تغییر در این زمینه، کاهش سهم برنامه‌های غیربیمه‌های فصل حمایتی و همزمان افزایش سهم برنامه‌های بیمه‌ای در فصل حمایتی بوده است. این موضوع به دلیل رشد بیش‌تر برنامه‌های بیمه‌ای این فصل نسبت به رشد سایر برنامه‌های فصل مذکور بوده است که در نهایت به افزایش سهم برنامه‌های بیمه‌ای از این فصل منجر شده است.

نمودار ۳. روند سهم اجزای مختلف امور رفاه اجتماعی



## ۱-۱. بررسی اعتبارات برنامه‌های فصل بیمه‌های اجتماعی

طبق قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، حوزه بیمه‌ها، شامل بیمه‌های اجتماعی و سلامت است. برنامه‌های مرتبط با این حوزه در جدول ۳ ارائه شده است.

## جدول ۳. مقایسه اعتبارات فصل بیمه اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با قانون بودجه سال ۱۳۹۷

(میلیون ریال)

کد برنامه	عنوان برنامه	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	درصد تغییر
۱۹۰۲۰۰۱	برنامه پرداخت حق بیمه پایه اجتماعی بیمه‌شدگان خاص*	۲۵,۹۸۶,۸۰۰	۳۲,۶۳۴,۴۲۰	۲۵/۶
۱۹۰۲۰۰۲	برنامه پوشش بیمه سلامت ایثارگران	۲۸,۵۵۱,۲۴۹	۳۳,۰۸۳,۴۰۴	۱۵/۹
۱۹۰۲۰۰۳	برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی اقشار خاص*	۳۰,۰۰۰	۳۵,۰۰۰	۱۶/۷
۱۹۰۲۰۰۴	برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی طلاب و ایثارگران	۲,۵۳۸,۴۴۰	۲,۹۶۰,۸۲۶	۱۶/۶
۱۹۰۲۰۰۵	برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی مددجویان بهزیستی	۱,۱۱۸,۹۴۴	۱,۳۳۰,۳۸۳	۱۸/۹
۱۹۰۲۰۰۶	برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی مددجویان تحت پوشش	۳,۱۵۵,۰۰۰	۳,۱۴۵,۰۰۰	-۰/۳
۱۹۰۲۰۰۷	برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی کارکنان دولت	۹۲,۰۰۰,۰۰۰	۱۰۷,۰۰۰,۰۰۰	۱۶/۳
۱۹۰۲۰۰۹	برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	۵,۱۹۶,۰۰۰	۵,۸۶۵,۴۰۰	۱۲/۹
۱۹۰۲۰۱۰	برنامه پوشش بیمه پایه سلامت ایرانیان فاقد بیمه پایه	۳۲,۱۴۴,۹۶۰	۴۵,۵۱۸,۲۰۳	۴۱/۶
۱۹۰۲۰۱۱	برنامه پوشش بیمه پایه سلامت رایگان روستاییان، عشایر و ساکنین شهرهای زیر بیست هزار نفر	۳۷,۱۳۵,۷۷۴	۴۵,۵۱۴,۵۸۶	۲۲/۶
۱۹۰۲۰۱۲	برنامه پوشش بیمه پایه سلامت مددجویان شهری	۵,۴۹۰,۰۰۰	۴,۷۶۰,۰۰۰	-۱۳/۳
۱۹۰۲۰۱۳	برنامه پوشش بیمه پایه سلامت مددجویان بهزیستی	۳,۹۹۲,۴۹۵	۱,۵۱۰,۶۶۱	-۶۲/۲
۱۹۰۲۰۱۴	برنامه پوشش بیمه پایه سلامت مشمولان نیروهای مسلح	۲۳,۱۶۰,۰۰۰	۲۷,۷۹۲,۰۰۰	۲۰
۱۹۰۲۰۱۵	برنامه پوشش بیمه پایه سلامت کارکنان دولت	۲۱,۰۳۳,۴۶۲	۲۰,۱۴۲,۰۳۲	-۴/۲
۱۹۰۲۰۱۶	برنامه پوشش بیمه تکمیلی درمان ایثارگران	۶,۸۴۰,۰۰۰	۸,۲۰۸,۰۰۰	۲۰
۱۹۰۲۰۱۷	برنامه پوشش بیمه سلامت طلاب و روحانیون	۴۳۰,۵۶۰	۴۹۵,۱۷۴	۱۵
۱۹۰۲۰۱۸	برنامه حمایت از امور رفاهی و اجتماعی نوبه‌سندگان، هنرمندان و روزنامه‌نگاران	۹۹۴,۹۰۰	۱,۰۰۴,۴۰۰	۱
۱۹۰۲۰۱۹	برنامه پوشش بیمه سلامت معتادان به مواد مخدر و روانگردان	۷۷۷,۵۰۰	۰	-۱۰۰
۱۹۰۲۰۲۲	برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی کارکنان شاغل در مراکز غیردولتی روزانه و شبانه‌روزی	۱۱۲,۴۰۰	۱۱۶,۸۷۴	۴
۱۹۰۲۰۲۳	برنامه راهبری بیمه سلامت	۱۰۰,۰۰۰	۵۰,۰۰۰	-۵۰
<b>جمع کل فصل بیمه‌های اجتماعی</b>		<b>۲۹۰,۷۸۸,۴۸۴</b>	<b>۳۴۱,۱۶۶,۳۶۳</b>	<b>۱۷/۳</b>

\* به علت تغییرات ایجاد شده در کد برنامه‌های نشان‌دار شده در لایحه ۱۳۹۸، اعتبارات مصوب ۱۳۹۷ (مندرج در لایحه مذکور) جایگزین اعتبارات قانون بودجه ۱۳۹۷ شده است.

فصل بیمه‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، با اعتباراتی معادل ۳۴۱/۱ هزار میلیارد ریال، حدود ۳۰ درصد از اعتبارات امور رفاه اجتماعی را به خود اختصاص داده است؛ برنامه‌های رفاهی ذیل این فصل به طور کلی به دو بخش بیمه پایه اجتماعی و بیمه پایه سلامت قابل تقسیم است



که از این میان سهم بیمه سلامت، ۵۵/۱ درصد از مجموع اعتبارات فصل بیمه‌های اجتماعی را به خود اختصاص داده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ با رشد ۱۷ درصدی روبه‌رو بوده است.

داده‌های جدول فوق نشان می‌دهد اعتبارات این فصل در مقایسه با سال گذشته با رشد ۱۷/۳ درصدی همراه بوده که این افزایش بیش‌تر مربوط به برنامه‌های پوشش بیمه پایه سلامت ایرانیان فاقد بیمه پایه به میزان ۴۱/۶ درصد، پرداخت حق بیمه پایه اجتماعی بیمه‌شدگان خاص به میزان ۳۶/۹ درصد و برنامه پوشش بیمه پایه سلامت رایگان روستاییان، عشایر و ساکنین شهرهای زیر بیست هزار نفر به میزان ۲۲/۶ درصد است.

به نظر می‌رسد کاهش اعتبارات مربوط به برنامه‌های پوشش بیمه پایه سلامت مددجویان بهزیستی (با ۶۲/۲ درصد کاهش) و برنامه پوشش بیمه پایه سلامت مددجویان شهری (با ۱۳/۳ درصد کاهش) و از سوی دیگر حذف اعتبارات مربوط به «برنامه پوشش بیمه سلامت معتادان به مواد مخدر و روانگردان» در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ را بتوان ذیل جهت‌گیری خاص دولت دانست؛ بر این اساس به نظر می‌رسد موارد فوق ناشی از تصمیم دولت مبنی بر کاهش اعتبارات حمایتی در بخش بیمه‌ای و از طرفی کاهش معافیت‌های بیمه‌ای مطابق بند «ز» تبصره «۱۷» و به تبع آن تقلیل تعهدات صندوق‌ها در شرایط اقتصادی فعلی آنها بوده است.

نکته قابل ذکر دیگر در مورد برنامه‌های مرتبط با این حوزه، تغییراتی است که در فعالیت‌های زیرمجموعه دو برنامه «پوشش بیمه اجتماعی اقشار خاص» و «پوشش بیمه اجتماعی بیمه‌شدگان خاص» صورت گرفته است. در قوانین بودجه سنوات گذشته «بیمه اقشار خاص» پوشش بیمه گروه‌هایی همچون رانندگان، قالیبافان، باربران، خادمین مساجد و مداحان را دربرمی‌گرفت و «بیمه‌شدگان خاص» شامل کارگاه‌های ۵ نفر و کم‌تر و دوران سربازی بوده است؛ در لایحه بودجه ۱۳۹۸ همه گروه‌های مورد اشاره در بیمه اقشار خاص به ذیل بیمه‌شدگان خاص انتقال یافته و تنها مداحان ذیل بیمه اقشار خاص باقی مانده‌اند.

بنابراین بر اساس کدگذاری جدید اعتبارات مربوط به برنامه بیمه‌شدگان خاص (باربران، خادمین مساجد، رانندگان و قالیبافان) در لایحه بودجه ۱۳۹۸ معادل ۱۶/۴ هزار میلیارد ریال بوده و با رشد حدود ۱۶/۱ درصدی همراه بوده است.

## ۱-۲. بررسی اعتبارات برنامه‌های فصل حمایتی

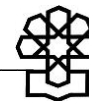
برنامه‌های مرتبط با فصل حمایتی به شرح جدول ۴ است.

## جدول ۴. مقایسه اعتبارات فصل حمایتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با قانون بودجه سال ۱۳۹۷

(میلیون ریال)

کد برنامه	عنوان برنامه	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	درصد تغییر
۱۹۰۳۰۰۱	برنامه ارائه خدمات اجتماعی و فرهنگی به مددجویان تحت پوشش	۳,۸۶۹,۷۰۰	۳,۳۴۴,۶۰۷	-۱۳/۶
۱۹۰۳۰۰۲	برنامه ارائه خدمات اجتماعی، فرهنگی، ورزشی به ایثارگران	۷,۹۹۸,۹۵۰	۷,۲۹۷,۱۵۲	-۸/۸
۱۹۰۳۰۰۳	برنامه پیشگیری از سوء مصرف مواد مخدر و روانگردان	۷۸۰,۶۰۰	۹۱۲,۳۰۰	۱۶/۹
۱۹۰۳۰۰۴	برنامه تأمین حقوق، پاداش و مستمری ایثارگران	۸۶,۶۰۱,۳۱۵	۱۰۰,۰۸۱,۰۰۰	۱۵/۶
۱۹۰۳۰۰۵	برنامه تأمین مسکن ایثارگران	۵۸۰,۰۰۰	۵۷۰,۰۰۰	-۱/۷
۱۹۰۳۰۰۶	برنامه تأمین مسکن مددجویان تحت پوشش	۴,۲۹۷,۰۰۰	۴,۹۹۴,۶۵۰	۱۶/۲
۱۹۰۳۰۰۷	برنامه تأمین کمک معیشت مددجویان تحت پوشش	۲۵,۵۰۴,۰۰۰	۳۱,۸۵۱,۵۴۴	۲۴/۹
۱۹۰۳۰۰۸	برنامه توسعه خدمات رفاه اجتماعی	۸۱۲,۰۰۰	۴۹۶,۵۶۰	-۳۸/۸
۱۹۰۳۰۰۹	برنامه توسعه خدمات فرهنگی واجتماعی نیروی کار	۹۸۱,۱۰۱	۱,۰۱۱,۳۵۱	۳/۱
۱۹۰۳۰۱۱	برنامه توانمندسازی و صیانت اجتماعی	۱۲۰,۰۰۰	۱۴۰,۰۰۰	۱۶/۷
۱۹۰۳۰۱۵	برنامه حمایت از اشتغال ایثارگران	۵۵۳,۰۰۰	۵۶۵,۰۰۰	۲/۲
۱۹۰۳۰۱۶	برنامه حمایت از سالمندان	۷۰,۷۲۰,۰۰۰	۸,۸۲۷,۲۷۵	۲۴/۸
۱۹۰۳۰۱۷	برنامه حمایت از فرهنگیان	۹۴۴,۶۰۰	۹۷۴,۶۰۰	۳/۲
۱۹۰۳۰۱۸	برنامه حمایت از کودکان ونوجوانان	۶,۰۰۲,۵۰۰	۷,۴۰۶,۱۹۵	۲۳/۴
۱۹۰۳۰۱۹	برنامه حمایت از خانواده و زنان سرپرست خانوار	۴,۱۷۵,۰۰۱	۴,۴۱۳,۶۴۸	۵/۷
۱۹۰۳۰۲۱	برنامه حمایت‌های اجتماعی	۵۵۰,۰۰۰	۵۵۰,۰۰۰	۰/۰
۱۹۰۳۰۲۲	برنامه حمایت‌های فرهنگی و معیشتی از طلاب و روحانیون	۶,۰۰۰,۰۰۰	۶,۹۶۱,۰۰۰	۱۶/۰
۱۹۰۳۰۲۳	برنامه هزینه‌های مربوط به بازنشستگان دولت	۷۵۰,۰۰۰	۱۴۰,۰۰۰	-۸۱/۳
۱۹۰۳۰۲۴	برنامه کاهش عرضه مواد مخدر و روانگردان	۵۵۲,۷۵۵	۶۲۹,۰۳۶	۱۳/۸
۱۹۰۳۰۲۵	برنامه کمک به پرداخت حقوق ومزایای بازنشستگان،وظیفه بگیران ومستمري بگیران لشکری	۱۴۴,۶۰۰,۰۰۰	۱۹۱,۰۰۰,۰۰۰	۳۲/۱
۱۹۰۳۰۲۶	برنامه کمک به پرداخت حقوق ومزایای بازنشستگان،وظیفه بگیران ومستمري بگیران کشوری	۲۶۵,۹۲۶,۳۰۶	۳۶۵,۰۶۳,۵۶۷	۳۷/۳
۱۹۰۳۰۲۷	برنامه پیشگیری از آسیب های اجتماعی جامعه کاروتولید	۲۷,۰۰۰	۴۶,۴۱۰	۷۱/۹
۱۹۰۳۰۲۸	برنامه پیشگیری از آسیب های اجتماعی	۶۴۹,۴۳۶	۷۳۵,۳۲۹	۱۳/۲
۱۹۰۳۰۲۹	برنامه پیشگیری از معلولیت ها	۹۳۸,۵۰۰	۱,۰۱۱,۶۲۵	۷/۸
۱۹۰۳۰۳۱	برنامه حمایت از آسیب دیدگان اجتماعی	۱,۷۸۰,۰۰۰	۲,۰۲۲,۹۵۷	۱۳/۶
۱۹۰۳۰۳۲	برنامه کنترل و کاهش معلولیت های ناشی از حوادث کار	۲۶,۰۰۰	۵,۰۰۰	-۸۰/۸
۱۹۰۳۰۳۳	برنامه حمایت از اشتغال اقشارخاص	۲۴۵,۷۵۰	۲۲۸,۸۸۰	-۶/۹
۱۹۰۳۰۳۴	برنامه حمایت از اشتغال مددجویان تحت پوشش	۵,۳۰۷,۲۸۰	۵,۱۸۵,۵۲۹	-۲/۳
۱۹۰۳۰۳۵	برنامه حمایت از بیماران خاص (هموفیلی، تالاسمی، دیالیزی، سرطانی، ام‌اس)	۶,۱۷۹,۲۵۰	۴,۴۸۱,۱۱۴	-۲۷/۵
۱۹۰۳۰۳۷	درمان و نگهداری کودکان و معلولین مجهول الهویه*	۰	۲۲۰,۰۰۰	
۱۹۰۳۰۳۸	راهبری امور مشارکت های مردمی و خدمات داوطلبانه*	۰	۳۷,۲۸۶	
۱۹۰۳۰۳۹	برنامه اجرای سند راهبردی حمایت از رزمندگان*	۰	۱۰۰,۰۰۰	
۱۹۰۳۰۴۰	حمایت از اشتغال معلولان تحت پوشش*	۰	۸۵۰,۰۰۰	
۱۹۰۳۰۴۱	پرداخت شهریه دانشجویی به معلولان*	۰	۳۵۰,۰۰۰	
۱۹۰۳۰۴۲	تأمین کمک معیشت معلولان شدید و خیلی شدید*	۰	۳,۰۰۰,۰۰۰	
۲۹/۴	جمع کل	۵۸۳,۸۲۴,۰۴۴	۷۵۵,۵۰۳,۶۱۵	

\* این برنامه‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۸ به مجموعه برنامه‌های فصل حمایتی الحاق شده‌اند.



همان گونه که مشاهده می‌شود اعتبارات فصل حمایتی در مقایسه با قانون سال ۱۳۹۷ افزایش ۲۹/۴ درصد داشته است. نگاهی بر برنامه‌های این فصل نشان می‌دهد که بالغ بر ۷۳ درصد از اعتبارات این فصل مربوط به دو برنامه کمک دولت به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران صندوق‌های کشوری و لشکری است. لذا بخش زیادی از افزایش ۲۹ درصد اعتبارات این فصل ناشی از افزایش ۳۲/۱ درصدی در کمک به صندوق لشکری و ۳۷/۳ درصد در کمک به صندوق بازنشستگی کشوری بوده است.

عامل دیگر در افزایش اعتبارات این فصل را می‌توان به الحاق ۶ برنامه با مجموع اعتباری معادل ۴/۵ هزار میلیارد ریال دانست. به نظر می‌رسد الحاق برنامه‌های مذکور در جهت افزایش حمایت دولت در شرایط موجود اقتصادی-اجتماعی کشور بوده است. در بودجه ۱۳۹۸، بر یکی از گروه‌های حاشیه‌ای که پیش از این کم‌تر مورد توجه قرار گرفته و در بودجه ۱۳۹۷ بودجه اختصاصی نداشته، تمرکز بیشتری صورت گرفته است؛ این گروه که با عنوان «مجهول‌الیه» در لایحه نامگذاری شده است، در واقع افراد فاقد اسناد هویتی هستند که تعداد دقیق آنان مشخص نیست و در لایحه بودجه ۶ هزار کودک و ۲۰ هزار سالمند و بیمار روانی مزمن در نظر گرفته شده است.

نکته قابل توجه دیگر کاهش ۸۱ درصد اعتبارات مربوط به برنامه هزینه‌های مربوط به بازنشستگان دولت، موضوع پرداخت پاداش پایان خدمت بازنشستگان در ذیل برنامه‌های وزارت علوم است. با توجه به شاخص مذکور در برنامه، با احتساب ۲۲۰ نفر بازنشسته در سال جاری، اعتباری معادل ۱۴۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است.

## ۲. نگاهی به تبصره‌های ماده واحد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

لایحه بودجه ۱۳۹۸ از ماده واحد و ۲۲ تبصره برخوردار است. برخی از تبصره‌های مذکور به طور مستقیم به حوزه رفاه و تأمین اجتماعی ارتباط دارند که عبارت است از: بند «و» تبصره «۵»، بند «و» تبصره «۷»، بندهای «الف» و «ج» تبصره «۱۲»، بند «الف» تبصره «۱۷»، بند «ج» تبصره «۱۷»، بند «و» تبصره «۱۷»، بند «ز» تبصره «۱۷»، و بند «الف» تبصره «۲۱».

در ادامه به بررسی و ارزیابی هر یک از این موارد پرداخته خواهد شد:

### ۲-۱. تبصره «۵» - بند «و» - جزء «۲»

به دولت اجازه داده می‌شود در صورت درخواست متقاضیان، مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی (خصوصی و تعاونی)، نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها، اتحادیه‌ها و آستان‌های مقدسه بابت تکالیفی که در چارچوب قوانین و مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۶ ایجاد شده است با

بدهی اشخاص یادشده به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی از طریق تسویه بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به بانک مرکزی که در چارچوب قوانین و مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۶ ایجادشده، تا میزان ظرفیت استفاده نشده جزء «۱» بند «و» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور به صورت جمعی - خرجی از طریق انتشار اسناد تسویه خزانه، به شرح زیر تسویه نماید. مبلغ مزبور به عنوان بدهی دولت به بانک مرکزی ثبت می‌شود. افزایش پایه پولی از این محل ممنوع است. سقف مجاز تسویه بدهی هر بانک و مؤسسه اعتباری به بانک مرکزی توسط این بانک حداکثر تا پایان خردادماه تعیین می‌شود.

جزء «۱-۲» دولت مجاز است تا سقف بیست درصد (۲۰٪) مبلغ موضوع این جزء را با اولویت به مطالبات حسابرس شده و قطعی سازمان تأمین اجتماعی اختصاص دهد.

### - ارزیابی

با توجه به نکات زیر، امکان تأدیه بدهی سازمان تأمین اجتماعی از سوی دولت در قالب تبصره فوق امکانپذیر نیست:

۱. سقف مجاز جهت تهاتر و تسویه بدهی‌های بانکی حدود ۷۷۰ هزار میلیارد ریال است.
۲. بر اساس اطلاعات وزارت اقتصاد، مبلغ ۵۰۰ هزار میلیارد ریال تهاتر از بند فوق با استناد به ماده (۷) آیین‌نامه بند مذکور، مربوط به اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی است.
۳. عدم تمایل بانک مسکن به تهاتر بدهی‌ها با توجه به نرخ پایین سود تسهیلات دریافتی از بانک مرکزی (۵۲ درصد از کل سقف ۷۷۰ هزار میلیارد به بانک مسکن تخصیص یافته است).
۴. عدم اعلام مابقی اضافه برداشت بانک‌ها و جرائم آنها تا رسیدن به سقف مصرح در قانون از جانب بانک مرکزی.

از آنجایی که برخی برآوردها نشان می‌دهد که حدود ۲۷۰ هزار میلیارد ریال از مبلغ مندرج در تبصره، (جزء «۱» بند «و» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۷) باقی مانده که می‌تواند مبنای جزء «۲-۱» لایحه بودجه ۱۳۹۸ بوده و بر اساس این، تا سقف ۲۰ درصد از مبلغ مذکور قابل اختصاص به سازمان تأمین اجتماعی است (یعنی اعتباری معادل ۵۴ هزار میلیارد ریال) لذا با توجه به لزوم تأمین ۱۰ درصد از تأدیه بدهی در تبصره بند «الف» ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه، مبلغ حاصله حداقل اعتبار لازم برای این موضوع را تأمین نکرده است.

### - پیشنهاد

با توجه به کسری نقدینگی سازمان تأمین اجتماعی و افزایش قابل توجه تعهدات جاری دولت به سازمان، اصلاحات زیر در قالب دو پیشنهاد بدیل ارائه می‌شود.



## پیشنهاد جایگزین اول:

پیشنهاد می‌شود جزء «۲» تبصره «۵» به شرح زیر اصلاح شود:

دولت مکلف است در اجرای بندهای «الف» و «ب» ماده (۱۰) و تبصره بند «الف» ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه جهت رد بدهی خود به سازمان تأمین اجتماعی، نسبت به تأدیه بدهی‌ها در سقف پانصد هزار میلیارد (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از طریق روش‌های زیر اقدام نماید:

۱. واگذاری سهام و حق بهره‌برداری معادن متعلق به دولت، حق مالکیت دولت در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات، بهره مالکانه و حق بهره‌برداری و مدیریت دولت در شرکت‌ها، بنگاه‌ها و مؤسسات دولتی
۲. تأمین خوراک و انرژی با قیمت ترجیحی به میزان ۵۰ درصد مصارف سالیانه برای واحدهای تولیدی سازمان تأمین اجتماعی\*
۳. واگذاری پروژه‌ها و طرح‌های سرمایه‌گذاری متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی
۴. واگذاری املاک و ساختمان‌های مازاد بر نیاز دستگاه‌های اجرایی

**تبصره-** آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

\* با توجه به امکان کاهش فروش نفت و فرآورده‌های نفتی پیشنهاد مذکور برای تأدیه بدهی سازمان تأمین اجتماعی ارائه شده است.

## پیشنهاد جایگزین دوم:

پیشنهاد دیگری که در این زمینه می‌تواند به عنوان جایگزین جزء مورد بحث جهت تأمین مفاد تبصره «الف» ماده (۱۲) قانون برنامه با حفظ روش‌های مندرج در تبصره لایحه بودجه مطرح شود، اختصاص درصد بیش‌تری به سازمان تأمین اجتماعی است.

پیشنهاد می‌شود جزء «۱-۲» تبصره «۵» به شرح زیر اصلاح شود:

دولت مکلف است حداقل ۵۰ درصد از مبلغ موضوع این جزء را با اولویت به مطالبات حسابرسی شده و قطعی سازمان تأمین اجتماعی اختصاص دهد.

## ۲-۲. تبصره «۷» بند «و»

سازمان تأمین اجتماعی مکلف است تمامی سهم درمان از مجموع مأخذ کسر حق بیمه موضوع مواد (۲۸) و (۲۹) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ و سایر منابع مربوط را در حسابی نزد خزانه‌داری کل کشور با عنوان بیمه درمان تأمین اجتماعی متمرکز نماید. سازمان تأمین اجتماعی طبق قانون تأمین اجتماعی این منابع را هزینه می‌نماید.

### - ارزیابی

اگرچه به نظر می‌رسد بند فوق در پی ایجاد شفافیت در هزینه‌کرد درمان در سازمان تأمین اجتماعی است، اما یکی از چالش‌های موضوع مذکور، این است که چنین تفکیکی، ریسک کسری نقدی سازمان مذکور را بالا می‌برد، زیرا در شرایط پیشین، سازمان تأمین اجتماعی می‌توانست در شرایط مواجهه با کسری نقدی در بخش بیمه‌ای خود، به جای دریافت تسهیلات از بانک‌ها، موقتاً از منابع درمان استفاده

کند و تفکیک مذکور (سهم درمان) را به صورت حسابداری لحاظ کند، اما در صورت تمرکز منابع درمان در خزانه، چنین امکانی را نخواهد داشت و پیامد این امر می‌تواند بر چالش‌های این سازمان بیفزاید.

### ۳-۲. تبصره «۱۲» بند «ج»

دولت مجاز است اعتبار ردیف ۲۲- ۵۵۰۰۰۰۰ جدول شماره ۹ این قانون را برای افزایش و متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با اولویت کسانی که دریافتی ماهانه آنها کم‌تر از بیست میلیون (۲۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال می‌باشد، بر اساس آیین‌نامه اجرای که توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، اختصاص دهد. صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح مکلفند افزایش احکام حقوقی سال ۱۳۹۷ بازنشستگان ذی‌نفع ناشی از اجرای این حکم را از ۱۳۹۸/۱/۱ اعمال نمایند.

### - ارزیابی

این تبصره مطابق با ماده (۳۰) قانون برنامه ششم توسعه مطرح شده است که دولت موظف است اعتبار لازم را در بودجه‌های سنواتی منظور کند که برای این موضوع در ردیف ۲۲-۵۵۰۰۰۰۰ اعتباری معادل ۲۰ هزار میلیارد ریال اختصاص یافته است. این اعتبار در سال ۱۳۹۷ نیز به همین میزان بوده است. با توجه به میانگین مستمری صندوق بازنشستگی در سال ۱۳۹۷ (به استناد نشریه آماری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) و مقایسه آن با میانگین نخستین برقراری مستمری (افراد تازه بازنشسته شده)، به نظر می‌رسد که با پذیرش اندکی ساده‌سازی، می‌توان اعتبار مورد نیاز برای متناسب‌سازی صندوق کشوری را حدود ۱۵۸ هزار میلیارد ریال برآورد کرد؛ این مبلغ صرفاً برای متناسب‌سازی صندوق کشوری لازم است در صورتی که میزان مورد نیاز برای صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح نیز مشخص نیست. در حالی که بر اساس ارقام فوق تنها ۳۰ هزار میلیارد ریال به این امر اختصاص داده شده که بخشی از آن (۱۰ هزار میلیارد ریال) نیز در سقف دوم بودجه و از محل برداشت از صندوق توسعه ملی تأمین شده است. بنابراین این مبلغ تأثیری بر اجرای متناسب‌سازی نخواهد داشت. ضمن آنکه این شیوه از متناسب‌سازی به افزایش هزینه‌های کل صندوق و وابستگی بیش‌تر آن به بودجه دولت می‌انجامد؛ زیرا مبلغ مذکور در سال بعد به بخشی از مستمری بازنشستگان تبدیل شده و اعتبار لازم برای تأمین مستمری را افزایش خواهد داد. اگرچه تبعیض موجود میان مستمری‌بگیران قابل پذیرش نیست، اما رفع تبعیض باید ابتدا در جهش‌های حقوق و فوق‌العاده‌ها و مزایای شاغلان و نسبت آن به افزایش مستمری بازنشستگی اعمال شود و سپس به متناسب‌سازی میان بازنشستگان پرداخته شود. در غیر این صورت به طور مستمر باید اعتبار قابل توجهی به ترمیم مستمری‌ها تخصیص یابد.



## پیشنهاد -

با توجه به چالش‌های درآمدی دولت در سال ۱۳۹۸ و عدم امکان تأمین بودجه لازم برای متناسب‌سازی، پیشنهاد می‌شود، اعتبارات مندرج در سقف دوم بودجه نیز حذف شود و مبلغ ۲۰ هزار میلیارد ریال باقی‌مانده به گروه‌های درآمدی پایین‌تر اما با سابقه بازنشستگی بالاتر اختصاص یابد. توجه اساسی این موضوع نیز بر آن است که افرادی که سال‌های بیش‌تری از بازنشستگی‌شان می‌گذرد، از تعدیل‌های سالیانه زیان بیش‌تری دیده‌اند و بنابراین در اولویت متناسب‌سازی قرار دارند. بدین ترتیب به طور مشخص پیشنهاد می‌شود که در متن تبصره «ج» تبصره «۱۲» پس از عبارت «با اولویت کسانی که دریافتی ماهیانه آنها کم‌تر از بیست میلیون (۲۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال» عبارت «و سابقه بازنشستگی آنها بیش‌تر از ۱۰ سال» اضافه شود.

### ۴-۲. تبصره «۱۴» بند «الف» جزء «۱»

۱. استانداران سراسر کشور مجازند با هماهنگی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و بر اساس پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان نسبت به حذف یارانه نقدی سه دهک بالای درآمدی اقدام نمایند.

منابع حاصله از حذف یارانه نقدی خانوارهای پردرآمد با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان صرف حذف تدریجی فقر مطلق و همچنین تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام اولویت‌دار استانی همان استان خواهد شد.

### - ارزیابی

مفاد تبصره «۱۴» لایحه بودجه نشان می‌دهد که دولت در لایحه بودجه نه تنها راهبرد مشخصی برای فقرزدایی ندارد، بلکه جایگاه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی را نادیده گرفته است و با اعطای اختیار به استانداران در فقرزدایی عملاً به موازی‌کاری درون مجموعه دولت دامن زده است.

گواه چنین ادعایی آن است که اولاً در جدول مصارف هدمندی یارانه‌ها ذیل تبصره «۱۴» لایحه بودجه، فقرزدایی صرفاً به گسترش پوشش نهادهای حمایتی تقلیل یافته است و ثانیاً در جزء «۱» تبصره مذکور، اختیار نحوه فقرزدایی از طریق منابع آزادشده ناشی از حذف دهک‌های بالای درآمدی را به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان اعطا کرده است؛ در حالی که به نظر نمی‌رسد نهاد مذکور واجد ظرفیت و دانش تخصصی لازم برای فقرزدایی باشد. با وجود اینکه بر اساس قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی متولی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی است، مطابق تبصره مذکور، صرفاً در حذف دهک‌های بالای درآمدی، به هماهنگی با آن وزارتخانه تأکید شده است و در راهبرد فقرزدایی، جایگاهی برای این وزارتخانه در نظر گرفته نشده است. این موضوع با وجود اینکه ممکن است سبب نمودار شدن راهکارهای محلی فقرزدایی شود، به افزایش موازی‌کاری و احتمال خطا در برنامه‌ریزی فقرزدایی نیز دامن خواهد زد.

## - پیشنهاد

۱. استانداران سراسر کشور مجازند با هماهنگی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و بر اساس پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان نسبت به حذف یارانه نقدی سه دهک بالای درآمدی اقدام نمایند.

بخشی از منابع حاصله از حذف یارانه نقدی خانوارهای پردرآمد، صرف تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام اولویت‌دار استانی همان استان، و بخش دیگری از آن، با هماهنگی وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی صرف حذف تدریجی فقر مطلق و همچنین خواهد شد.

**تبصره «۱»**- اعتبارات و برنامه‌های استانی مذکور باید به تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان برسد.

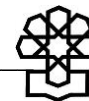
**تبصره «۲»**- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری کمیته امداد امام خمینی (ره) مکلف است حداکثر ظرف مدت سه ماه، برنامه فقرزدایی هر استان را با توجه به موقعیت و شرایط خاص آن استان تهیه نماید.

## ۵-۲. تبصره «۱۷» بند «الف»

به منظور رعایت عدالت در سلامت و پایداری منابع، در سال ۱۳۹۸ ارائه بسته خدمات بیمه پایه تعریف‌شده برای کلیه اقشار که بر اساس آزمون وسع به صورت رایگان تحت پوشش بیمه پایه سلامت قرار می‌گیرند، از طریق نظام ارجاع، پزشک خانواده و در مراکز دانشگاهی خواهد بود. بهره‌مندی از سطح خدمات بالاتر اعم از خدمات ارائه‌شده در مراکز غیردولتی و بیش‌تر از بسته خدمات بیمه پایه تعریف‌شده فوق‌الذکر، مستلزم مشارکت مالی بیمه‌شدگان در پرداخت حق سرانه بیمه خواهد بود. هزینه مربوط از محل ردیف ۱۲۹۲۰۳ تأمین می‌شود.

## - ارزیابی

تبصره مذکور در راستای اجرای بند «الف» ماده (۷۰) قانون برنامه ششم توسعه، مبنی بر پوشش بیمه سلامت برای تمامی آحاد جمعیت کشور اجباری بوده و برخورداری از یارانه دولت جهت حق سرانه بیمه از طریق «ارزیابی وسع» تدوین شده است. هزینه مربوط به این بخش از محل اجرای طرح پزشک خانواده (یک درصد مالیات سلامت) تأمین خواهد شد. این تبصره که در قانون بودجه ۱۳۹۷ نیز وجود داشته به دلیل محدود کردن خدمات بیمه پایه رایگان، می‌تواند به کاهش هزینه‌های سازمان بیمه سلامت، از یک سو و از سوی دیگر به تقویت نظام ارجاع در کشور منجر شود. با وجود این، در بند مذکور صرفاً رایگان بودن خدمات در صورت تبعیت از طریق نظام ارجاع به بیمه پایه محدود بوده و بهره‌مندی از سطوح بالاتر خدمات به مشارکت مالی بیمه‌شدگان مشروط شده است. جزئیات مشارکت مالی در صورت تبعیت - عدم تبعیت از نظام ارجاع که در این تبصره مسکوت مانده، می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در اثرگذاری این تبصره داشته باشد. بنابراین پیشنهاد می‌شود با ارائه خدمات رایگان و یا مشارکت محدود در سطوح بالاتر، در صورت تبعیت از نظام ارجاع، به تعمیق و فراگیری نظام مذکور کمک شود.



## ۶-۲. تبصره «۱۷» بند «ج»

در راستای اجرایی نمودن بند «ج» ماده (۷۰) قانون برنامه ششم توسعه موضوع استقرار پایگاه اطلاعات برخط بیمه‌شدگان درمان کشور و مدیریت مصارف، کلیه شرکت‌ها و صندوق‌های بیمه پایه و تکمیلی درمان، دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، سازمان بیمه خدمات درمانی نیروهای مسلح، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان تأمین اجتماعی و سایر سازمان‌های بیمه‌گر مکلفند نسبت به ارسال برخط اطلاعات بیمه‌شدگان خود و به‌روزروری پایگاه مذکور به صورت رایگان حداکثر و مستمر اقدام و نسبت به بهره‌برداری از پایگاه مذکور از طریق جایگزینی ابزارهای الکترونیکی به جای دفترچه، جهت ارائه کلیه خدمات بیمه‌ای و درمانی به بیمه‌شدگان تحت پوشش خود استفاده نمایند.

سازمان بیمه سلامت ایران مکلف است نسبت به استحقاق‌سنجی بیمه‌شدگان مشتمل بر امکان اعتبارسنجی بیمه‌ای و رفع هم‌پوشانی آنان با استفاده از پایگاه اطلاعات برخط بیمه‌شدگان کشور و به صورت الکترونیکی اقدام نماید. هزینه خدمات موضوع این حکم با تصویب مجمع عمومی سازمان بیمه سلامت ایران بر مبنای تراکنش انجام شده تعیین و از مراجعه‌کننده دریافت می‌شود. صاحبان حرف پزشکی و همچنین کلیه مراکز بهداشتی، تشخیصی، درمانی و دارویی اعم از دولتی، غیردولتی، خیریه و خصوصی مکلفند بر اساس ضوابطی که از سوی سازمان بیمه سلامت ایران ابلاغ می‌شود بدون نیاز به دفترچه و مبتنی بر نسخه الکترونیکی به بیمه‌شدگان کلیه صندوق‌ها ارائه خدمت نمایند. به ازای هر فقره نسخه الکترونیکی مبلغ هزار (۱۰۰۰) ریال از اشخاص حقیقی و حقوقی ارائه‌دهنده خدمت طرف قرارداد دریافت می‌شود.

### - ارزیابی

تبصره مذکور در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ نیز وجود داشته است و در آنجا دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند حداکثر تا پایان ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۷ اطلاعات بیمه‌شدگان خود به صورت برخط ارسال و پایگاه مذکور را به‌روز کنند، اما چنین امری در عمل رخ نداد؛ با وجود این دولت نه تنها محتوای قانون بودجه را در لایحه ۱۳۹۸ تکرار کرده است، بلکه مهلت زمانی آن را نیز کنار گذاشته است. از آنجا که به نظر می‌رسد برخی از زیرساخت‌های چنین اقدامی همچنان فراهم نیست و زیرساخت‌های موجود توان توسعه گسترده در این زمینه را ندارد، با وجود این، عدم تعیین مهلتی منطقی تنها می‌تواند به افزایش احتمال اجرایی نشدن بند مذکور منتهی شود. از سوی دیگر این تبصره فاقد مابه‌ازای بودجه‌ای است و تنها می‌تواند جنبه مقرراتگذاری داشته باشد.

### - پیشنهاد

با توجه به اهمیت موضوع این تبصره، دولت موظف به تعیین جدول زمانبندی برای برخط نمودن دستگاه‌های مختلف (با توجه به حجم داده‌ها و نیز چالش‌های زیرساختی آنها) در پایان ماه نخست سال ۱۳۹۸ گردد.

## ۲-۷. تبصره «۱۷» بند «و»

سازمان‌ها و ارگان‌های غیردولتی که به هر نحوی از منابع عمومی دولت استفاده می‌کنند باید از تعرفه بخش دولتی تبعیت نمایند. همچنین در مناطقی که سایر بخش‌ها از جمله سازمان تأمین اجتماعی، شهرداری و نیروهای مسلح امکانات بیمارستانی و ارائه خدمات دارند باید به کلیه افراد بیمه‌شده با تعرفه دولتی خدمت ارائه نمایند.

### - ارزیابی

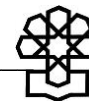
با وجود محتوای عدالت‌جویانه این بند، به نظر می‌رسد در عمل با چالش‌های اساسی روبه‌رو باشد که نتایج آن را تحت تأثیر قرار دهد. در واقع یکی از مهم‌ترین عواملی که می‌تواند تعرفه‌های متمایز میان مراکز مختلف درمانی را توجیه کند، خدمات هتلینگ این مراکز است که در این بند، از تعرفه‌گذاری یکسان مستثنا نشده‌اند؛ این موضوع ممکن است کاهش کیفیت خدمات ارائه‌شده در مراکز غیردولتی و به تبع آن نارضایتی افراد را به دنبال داشته باشد. از سوی دیگر ممکن است با مخاطره غیرشفاف‌شدن ارتباط مالی میان مردم و بخش‌های ارائه خدمات و پرداخت‌های نامتعارف شود.

## ۲-۸. تبصره «۱۷» بند «ز»

دولت مجاز است نسبت به ساماندهی معافیت‌های حق بیمه افرادی که بر اساس قوانین بودجه سنواتی از معافیت بخشی از حق بیمه بهره‌مند گردیده‌اند اقدام نماید به نحوی که از بابت معافیت مذکور بدهی جدیدی برای دولت ایجاد نگردد.

### - ارزیابی

مقایسه ردیف‌ها و برنامه‌های مرتبط با این بند در لایحه بودجه ۱۳۹۸ و قانون بودجه ۱۳۹۷ حاکی از آن است که بند «ز» تبصره «۱۷» هیچ مابه‌ازای بودجه‌ای در برنامه‌های مرتبط با بیمه‌های اجتماعی اقشار خاص و بیمه‌شدگان خاص نداشته و صرفاً جنبه مقررانگذاری دارد؛ زیرا هیچ بخشی از بودجه مرتبط با این بند حذف نشده است و حتی اعتبارات پیش‌بینی شده در لایحه برای همه گروه‌های مشمول معافیت حق بیمه همچون قالیبافان، بافندگان و شاغلان صنایع دستی، باربران، خادمین مساجد و رانندگان با رشد حدود ۱۶ درصدی و کارگاه‌های دارای ۵ کارگر و کم‌تر با رشد حدود ۱۲ درصدی نسبت به اعتبارات آنها در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ همراه بوده است. بنابراین این موضوع نشان می‌دهد که بند مورد بحث، از ماهیت بودجه‌ای برخوردار نیست اما آنچه می‌توان با توجه به غیرشفاف بودن فضای لایحه بودجه از بند مذکور استنباط کرد آن است که ممکن است دولت بر آن باشد تا به شکل ضمنی این ایده را پیگیری کند. مهم‌ترین دستاویز دولت برای این موضوع نسبت اعتبارات مذکور به اعتبارات لازم برای این امر است. در واقع اگر اعتبارات مورد اشاره در بودجه دولت با افزایش همراه بوده است اما با توجه به



میزان پایه اندک آن در قانون بودجه ۱۳۹۷، حتی افزایش رخ داده در لایحه نیز نمی‌تواند کفاف اعتبارات مورد نیاز برای تأمین این موضوع را داشته باشد. برای مثال در حالی که در اصلاح قانون بودجه ۱۳۹۷ در مجلس، نمایندگان اعتباری حدود ۲۲ هزار میلیارد ریال به بیمه رانندگان اختصاص دادند<sup>۱</sup>، اما در لایحه بودجه ۵/۹ هزار میلیارد ریال یعنی حدود یک‌چهارم مبلغ مذکور اختصاص داده شده است. سهم کارفرمایی کارگاه‌های دارای ۵ نفر کارگر یا کم‌تر و نیز حق بیمه سهم دولت بیمه‌های یارانه‌ای دیگر همچون قالیبافان و خادمین مساجد و باربران نیز تنها کسر کوچکی از میزان اعتبارات لازم پیش‌بینی شده است.

با توجه به اعتبارات مذکور و نیز نکته مندرج در بند «ز» تبصره «۱۷» به نظر می‌رسد وضعیت پیش‌رو از دو حال خارج نیست: یکی اینکه دولت بخواهد در طول سال چاره‌ای برای کاهش مضمولان برخوردار از معافیت بیمه‌ای بیابد و دوم اینکه به دلیل کم‌برآورد کردن اعتبارات لازم برای این موضوع، بر حجم تعهدات جاری دولت به سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۹۸ افزوده شود که ممکن است مابه‌التفاوت آن بیش‌تر از سهم ۱۰ درصدی بدهی‌های دولت به این سازمان باشد. نتیجه مورد دوم نیز با توجه به منابع غیرقطعی تأدیه بدهی و تعهدات قطعی و مشخص در این بخش، افزایش فزاینده حجم بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی و اختلال در خدمات‌رسانی این سازمان خواهد بود.

#### - پیشنهاد

با توجه به نکات فوق و نیز شرایط خاص دولت در شرایط تحریم، به نظر می‌رسد لازم است به جای کوشش برای کاهش شفافیت و بهره‌گیری احتمالی از ابهام‌ها در راستای کاهش هزینه‌های دولت، به طور شفاف بر این موضوع تصریح شود. بنابراین به جای بند مذکور، بند زیر پیشنهاد می‌شود:

دولت مکلف است ضمن ساماندهی معافیت‌های حق بیمه اقشار مختلف، کارفرمایی گروه‌های مذکور را بر اساس حداقل دستمزد تأمین کند. مابه‌التفاوت حق بیمه با مبالغ مندرج در دستمزد مقطوع شغل یا رتبه شغلی افراد مذکور توسط بیمه‌شده تأمین شود.

#### ۹-۲. تبصره «۲۱» بند «الف»

در اجرای بند «ث» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه، صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری موظفند از ابتدای سال ۱۳۹۸ ضمن افزایش کارایی و بازدهی بنگاه‌های تحت پوشش خود، اعتبار مورد نیاز برای مابه‌التفاوت هزینه‌های مربوط به مستمری بازنشستگان در سال ۱۳۹۸ نسبت به اعتبار مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور را از محل منابع داخلی و سایر منابع حاصل از سرمایه‌گذاری‌های خود تأمین نمایند. در صورتی که منابع حاصل از سود و بازدهی بنگاه‌های تحت پوشش، کفایت پرداخت

۱ طرح اصلاح قانون بودجه ۱۳۹۷ توسط شورای نگهبان مغایر با اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی شناخته شد.

مابه‌التفاوت را نکند، به دولت اجازه داده می‌شود آن را از محل برداشت مجاز از ورودی منابع صندوق توسعه ملی تأمین نماید.

### - ارزیابی

در مورد این تبصره، ذکر چند نکته واجد اهمیت است:

۱. در تبصره «۲۱» به بند «ث» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه استناد شده و این تبصره در راستای اجرای آن تبیین شده است؛ از آنجا که بند مذکور بر کاهش وابستگی صندوق‌های بازنشستگی تأکید دارد، انتظار می‌رود که محتوای ماده در همین راستا و با سازوکارهای منطقی تنظیم شده باشد، در حالی که نه تنها سازوکاری تبیین نشده و صرفاً به محل منابع داخلی و سرمایه‌گذاری اشاره شده، بلکه بر همین موضوع نیز تأکید جدی صورت نگرفته است و مسیر ساده‌تری پیش روی صندوق گذاشته شده است: برداشت از صندوق توسعه ملی. نکته اساسی در تناقض محتوایی این تبصره است؛ بدین ترتیب که اگر دولت بر این موضوع واقف است که کاهش وابستگی صندوق‌های بازنشستگی قابل تحقق نیست دیگر استناد به بند مذکور از قانون برنامه توسعه، استنادی نابجاست و اگر احتمال تحقق آن را در صورت کوشش و درایت صندوق‌های مذکور بالا می‌داند، ایجاد مسیر ساده برداشت از صندوق توسعه ملی، نابجا بوده و مانع از کوشش حداقلی مدیران و کارکنان صندوق‌ها خواهد شد.

۲. تردیدی نیست که دولت نسبت به وضعیت سرمایه‌گذاری در صندوق‌های بازنشستگی بر اساس داده‌های موجود درباره سهم سرمایه‌گذاری از منابع صندوق‌ها، مطلع است؛ بنابراین نسبت به این موضوع نیز واقف است که سود ناشی از سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی کشوری در سال‌های گذشته، هیچ‌گاه به ۲۵ هزار میلیارد ریال نرسیده است؛ بنابراین منبع مذکور قدرت جبران‌کنندگی چندانی نداشته و بهتر است در این زمینه پیش‌بینی مشخص‌تری صورت گیرد و از مبهم باقی گذاردن آن خودداری شود.

۳. تأمین سهمی از هزینه‌های بازنشستگی که در این بند بر عهده صندوق‌های بازنشستگی (یا برداشت از صندوق توسعه ملی) گذارده شده، با ابهام روبه‌رو است؛ در متن تبصره «۲۱» تصریح شده است که «اعتبار مورد نیاز برای مابه‌التفاوت هزینه‌های مربوط به مستمری بازنشستگان در سال ۱۳۹۸ نسبت به اعتبار مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور را از محل منابع داخلی و سایر منابع حاصل از سرمایه‌گذاری‌های خود تأمین نمایند». از آنجا که مابه‌التفاوت مذکور در جداول لوایح در زمره منابع پیش‌بینی شده دولت لحاظ شده است، متن با این ابهام مواجه است که منظور از اعتبار مذکور، «کسری صندوق‌ها بعد از کمک دولت» بوده است یا «کل اعتبار افزوده شده نسبت به سال قبل». در ادامه به مسائل مبتلا به هر دو فرض، پرداخته می‌شود:

**فرض اول:** اگر منظور، کسری پس از کمک دولت است که در این صورت عبارت مابه‌التفاوت نسبت به اعتبار مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ نادرست است و باید به «اعتبار مصوب قانون بودجه ۱۳۹۸»



تغییر یابد، زیرا کسری مذکور پس از تخصیص مستمری پیش‌بینی شده در بودجه سال ۱۳۹۸ (نه ۱۳۹۷) بروز خواهد کرد. این کسری در سال‌های گذشته در صندوق کشوری حدود ۱۰ درصد و در صندوق لشکری حدود ۵ درصد مبلغ پیش‌بینی شده بوده است. به فرض ثبات نسبت مذکور در سال ۱۳۹۸، ممکن است در مجموع دو صندوق مذکور تا حدود ۵۰ هزار میلیارد ریال کسری را تجربه کنند که این مورد باید از محل سرمایه‌گذاری یا افزایش کارایی (و یا در وضعیت بدتر و در عین حال محتمل‌تر از صندوق توسعه ملی) تأمین شود.

**فرض دوم:** اگر عبارت مذکور در متن لایحه درست باشد، آن‌گاه بدین معنا خواهد بود که دولت انتظار دارد، صندوق‌های مذکور، ما به‌التفاوت مبالغ پیش‌بینی شده در بودجه ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۷ (یعنی در مجموع حدود ۱۶۶/۷ هزار میلیارد ریال) را از محل سرمایه‌گذاری یا افزایش کارایی تأمین کنند! این موضوع با توجه به اینکه رقم مذکور نزدیک به ۵ تا ۱۰ برابر سود معمول سرمایه‌گذاری صندوق‌های مذکور است، به معنای توجیه و مجوزی برای برداشت قابل توجه از صندوق توسعه ملی خواهد بود. فرض اخیر (درست بودن عبارت مندرج در تبصره) با یک مسئله دیگر نیز مواجه است و آن این است که مابه‌التفاوت اعتبار صندوق‌ها در لایحه ۱۳۹۸ از اعتبارت مصوب در قانون بودجه ۱۳۹۷، دو بار منظور شده است؛ یک‌بار از محل منابع پیش‌بینی شده در بودجه عمومی و یک‌بار از محل منابع صندوق‌ها یا برداشت‌های احتمالی از صندوق توسعه ملی.

#### - پیشنهاد

با توجه به نکات فوق پیشنهاد می‌شود که عبارت مندرج در بند «الف» تبصره «۲۱» به صورت زیر اصلاح شود:

در اجرای بند «ث» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه، صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری موظفند از ابتدای سال ۱۳۹۸ ضمن افزایش کارایی و بازدهی بنگاه‌های تحت پوشش خود، اعتبار مورد نیاز برای مابه‌التفاوت هزینه‌های مربوط به مستمری بازنشستگان در سال ۱۳۹۸ نسبت به اعتبار مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور را از محل منابع داخلی و سایر منابع حاصل از سرمایه‌گذاری‌های خود تأمین نمایند.

### ۳. بررسی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی فعال در حوزه بیمه‌های اجتماعی و حمایتی

دستگاه‌های اجرایی فعال در حوزه بیمه‌های بازنشستگی و درمان عبارتند از: صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کارکنان وزارت اطلاعات، مرکز خدمات حوزه‌های علمیه، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، سازمان بیمه سلامت ایران، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان بهزیستی کشور، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان تبلیغات اسلامی و بنیاد شهید و امور ایثارگران. در جدول ۵ مقایسه اعتبارات کلی دستگاه‌های اجرایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ ارائه شده است.

جدول ۵. مقایسه اعتبارات کلی دستگاه‌های اجرایی در ردیف‌های اصلی در حوزه رفاه اجتماعی  
در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (میلیون ریال)

شماره دستگاه اجرایی	دستگاه	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	درصد تغییر
۱۵۴۰۰۰	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۱۷,۰۷۷,۳۰۰	۱۹,۳۸۵,۲۶۸	۱۳/۵۱
	صندوق بازنشستگی کشوری	۳۰۲,۳۴۰,۰۰۰	۴۰۵,۳۶۰,۰۰۰	۳۴/۰۷
	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	۵,۱۹۶,۰۰۰	۵,۸۶۵,۴۰۰	۱۲/۸۸
۲۶۴۸۰۰	سازمان بیمه سلامت	۱۰۸,۱۰۰,۰۰۰	۱۲۰,۲۶۵,۰۰۰	۱۱/۲۵
۱۳۲۵۰۰	سازمان تأمین اجتماعی	۱۱,۸۵۰,۰۰۰	۱۶,۲۲۶,۰۰۰	۳۶/۹۳
۱۱۱۱۲۰	تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۲۳۲,۵۱۴,۰۰۰	۲۹۶,۲۰۰,۰۰۰	۲۷/۳۹
۱۰۲۱۰۷	وزارت اطلاعات- صندوق بازنشستگی	۵,۵۸۶,۳۰۶	۶,۷۰۳,۵۶۷	۲۰
۱۳۱۵۰۰	سازمان بهزیستی کشور	۲۵,۷۱۳,۳۳۰	۴۰,۲۶۱,۷۵۰	۵۶/۵۸
۱۳۹۶۰۰	کمیته امداد امام خمینی (ره)-کمک	۴۸,۱۴۰,۵۰۰	۵۴,۰۴۷,۴۵۰	۱۲/۳۷
۱۳۱۶۰۰	بنیاد شهید و امور ایثارگران	۱۱۸,۳۴۰,۰۰۰	۱۳۹,۳۴۱,۰۰۰	۱۷/۷۵
۱۱۴۰۰۰	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی*	۹۹۴,۹۰۰	۱,۰۰۴,۴۰۰	۰/۹۵
۱۱۴۰۸۴	مرکز خدمات حوزه علمیه	۸,۹۶۹,۰۰۰	۱۰,۴۱۷,۰۰۰	۱۶/۱۴
۱۱۴۳۰۰	سازمان تبلیغات اسلامی*	۳۰,۰۰۰	۳۵,۰۰۰	۱۶/۶۷

- اعتبارات منظور شده در جدول فوق بدون در نظر گرفتن اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌ها در نظر گرفته شده است.

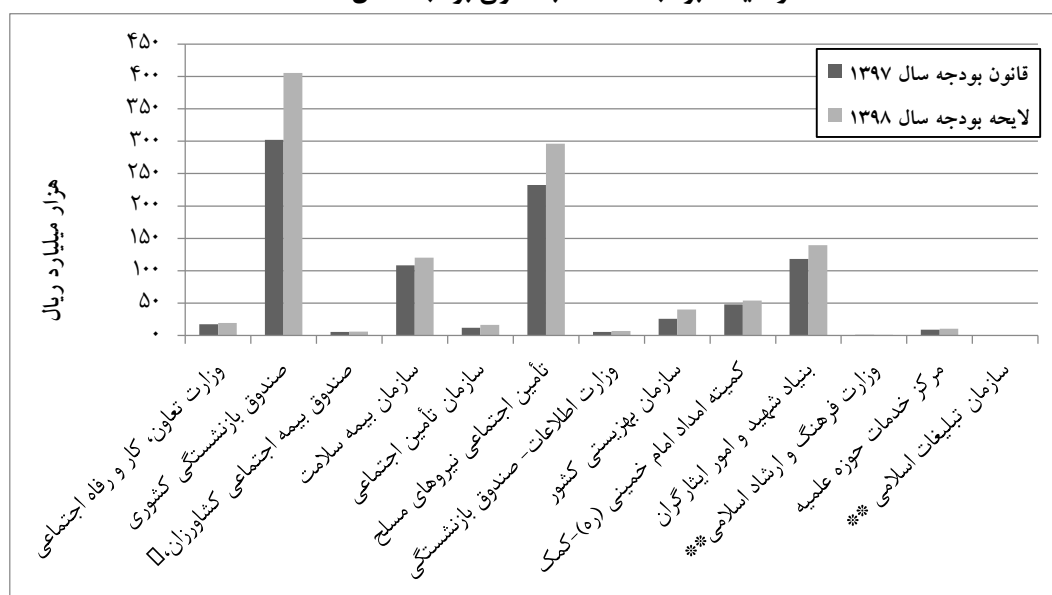
- اعتبارات متفرقه در این جدول منظور نشده است.

\* اعتبارات مندرج در جدول صرفاً مربوط به فصل بیمه‌های اجتماعی دستگاه‌ها بوده و سایر اعتبارات آنها در اینجا منظور نشده است.

بررسی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی فعال در حوزه بیمه‌های اجتماعی نشان می‌دهد که بخش کثیری از این اعتبارات مختص به صندوق‌های بیمه و بازنشستگی است. این مسئله می‌تواند گویای وابستگی این صندوق‌ها به بودجه عمومی دولت باشد. نمودار زیر علاوه بر بیان این موضوع به افزایش این اعتبارات در دستگاه‌های حوزه بیمه‌های اجتماعی نیز می‌پردازد.



#### نمودار ۴. مقایسه اعتبارات دستگاه‌های فعال در حوزه‌های بیمه اجتماعی و حمایتی در لایحه بودجه ۱۳۹۸ با قانون بودجه سال ۱۳۹۷



\*\* اعتبارات مندرج در اینجا صرفاً مربوط به فصل بیمه‌های اجتماعی دستگاه‌ها بوده و سایر اعتبارات آنها در اینجا منظور نشده است.

#### ۳-۱. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (با کد ۱۵۴۰۰۰)، از اعتبارات متعددی برخوردار شده است که بی‌توجهی به جزئیات ممکن است باعث تصور نادرست درباره مجموع اعتبارات واقعی این وزارتخانه شود. وزارتخانه مذکور از سازمان‌های تابعه و وابسته متعددی برخوردار است که برخی از آنان در لایحه بودجه ذیل عنوان وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، قرار گرفته‌اند و به نظر می‌رسد توجه به میزان اعتبارات مجزای هر یک از بخش‌ها بتواند در زمینه مواجهه با اعتبارات بودجه و تصمیم‌گیری درباره آن، تا حدی روشنگر باشد. در لایحه بودجه، هفت دستگاه زیرمجموعه دستگاه اجرایی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار داده شده است که در جدول زیر همراه با بودجه اختصاصی آنها و سهم هر یک از آنان از مجموع اعتبارات دستگاه نشان داده شده است:

جدول ۶. مقایسه اعتبارات دستگاه‌های تابعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (میلیون ریال)

سهم از کل اعتبارات هزینه‌ای وزارتخانه	اعتبارات هزینه‌ای در لایحه ۱۳۹۸	دستگاه*	
۴/۵۰٪	۱۹,۳۸۵,۲۶۸ (۹٪)	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (حوزه ستادی)	۱۵۴۰۰۰
۹۴/۱۰٪	۴۰۵,۳۶۰,۰۰۰ (۳۴٪)	صندوق بازنشستگی کشوری	۱۰۴۰۰۱
۰/۰۱٪	۳۲,۰۰۰ (-۷٪)	کمک به اداره و نگهداری مجموعه‌های تفریحی، ورزشی کارگران	۱۱۲۵۲۴
۱/۳۶٪	۵,۸۶۵,۴۰۰ (۱۳٪)	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	۱۵۲۰۰۳
۰/۰۰٪	۱۲,۳۰۰ (-۹۵٪)	کمک به مؤسسه آموزش عالی علمی کاربردی مهارت	۱۵۴۰۰۱
۰/۰۲٪	۱۰۰,۰۰۰ (۱۰۰٪)	شکل‌گیری و توانمندسازی تعاونی‌ها	۱۵۴۰۰۲
۰/۰۱٪	۶۰,۳۲۵ (۵۱٪)	اتاق تعاون ایران	۱۵۴۳۰۰
۱۰۰٪	۴۳۰,۸۱۵,۲۹۳ (۳۲٪)	جمع	

\* اعداد داخل پرانتز، درصد تغییر نسبت به بودجه مصوب ۱۳۹۷ را نشان می‌دهد.

\*\* علاوه بر این رقم، برای وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (حوزه ستادی) ۷۴۲ میلیارد ریال، اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در نظر گرفته شده است که در مجموع اعتبارات این دستگاه به حدود ۲۰ هزار میلیارد ریال می‌رسد.

همان‌طور که این جدول نشان می‌دهد صندوق بازنشستگی کشوری با ۹۴/۱ درصد و وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی (حوزه ستادی) با ۴/۵ درصد بیش‌ترین سهم را از بودجه این دستگاه دارند. بدین ترتیب مشاهده می‌شود که کل پنج دستگاه دیگری که ذیل آن تعریف شده‌اند سهم بسیار اندکی دارند و در مجموع تنها ۱/۴ درصد از کل بودجه را تشکیل می‌دهند. از سوی دیگر بررسی برنامه‌های ذیل وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی (حوزه ستادی) نیز حاوی یک نکته مهم است. در جدول زیر توزیع بودجه بین برنامه‌های وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی محاسبه شده است:



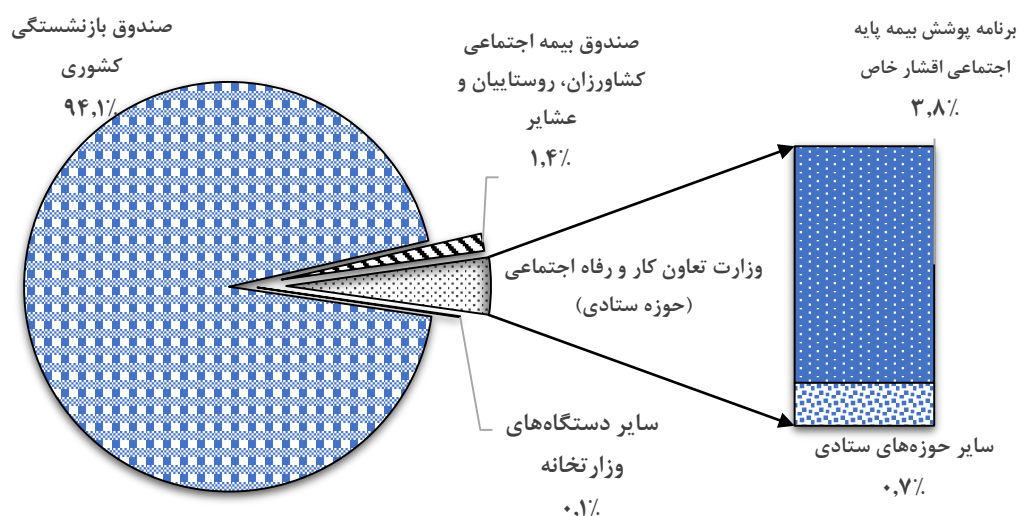
### جدول ۷. اعتبارات برنامه‌های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (حوزه ستادی)

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (میلیون ریال)

سهم از کل	اعتبارات در لایحه بودجه ۱۳۹۸	دستگاه	
۴/۵۰٪	۸۷۷,۶۱۸	برنامه تنظیم و نظارت بر روابط کار	۱۳۰۸۰۰۱۰۰۰
۲/۶۰٪	۵۰۰,۴۰۰	برنامه توسعه کارآفرینی و اشتغال	۱۳۰۸۰۰۲۰۰۰
۰/۸۰٪	۱۵۱,۹۵۰	برنامه ساماندهی اشتغال اتباع خارجی	۱۳۰۸۰۰۳۰۰۰
۰/۱۰٪	۲۵,۰۰۰	برنامه خدمات ایمنی و حفاظت فنی و بهداشت محیط کار	۱۳۰۸۰۰۴۰۰۰
۲/۸۰٪	۵۳۸,۷۸۰	برنامه توسعه و توانمندسازی تعاونی‌ها	۱۳۰۹۰۰۱۰۰۰
۸۴/۶۰٪	۱۶,۴۰۸,۴۲۰	برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی اقشار خاص	۱۹۰۲۰۰۱۰۰۰
۲/۶۰٪	۴۹۶,۵۶۰	برنامه توسعه خدمات رفاه اجتماعی	۱۹۰۳۰۰۸۰۰۰
۱/۷۰٪	۳۳۳,۱۹۰	برنامه توسعه خدمات فرهنگی و اجتماعی نیروی کار	۱۹۰۳۰۰۹۰۰۰
۰/۲۰٪	۴۶,۴۱۰	برنامه پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی کار و تولید	۱۹۰۳۰۲۷۰۰۰
۰/۰۰	۵,۰۰۰	برنامه کنترل و کاهش معلولیت‌های ناشی از حوادث کار	۱۹۰۳۰۳۲۰۰۰
۰/۰۰	۱,۹۴۰	برنامه پژوهش‌های کاربردی	۱۹۰۵۰۰۱۰۰۰
۱۰۰٪	۱۹,۳۸۵,۲۶۸	جمع	

همان‌طور که مشاهده می‌شود حدود ۸۵ درصد از بودجه اختصاصی به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (حوزه ستادی) به برنامه پوشش بیمه اجتماعی اقشار خاص، تعلق گرفته است (و در نتیجه حدود ۳/۸ درصد از اعتبارات هزینه‌ای وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را تشکیل می‌دهد). با کنار هم قرار دادن مطالب فوق مشاهده می‌شود که حدود ۹۸ درصد از اعتبارات هزینه‌ای که برای وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی تعریف شده است به بیمه‌های اجتماعی اختصاص می‌یابد که شامل صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق عشایر و سازمان تأمین اجتماعی (در قالب برنامه پوشش بیمه اجتماعی اقشار خاص) می‌شود. این مسئله در شکل زیر نشان داده شده است:

### نمودار ۵. ترکیب بودجه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸



### ۳-۲. صندوق بازنشستگی کشوری

بر اساس ارقام درج شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، مجموع اعتبارات صندوق بازنشستگی کشوری در لایحه حدود ۳۴/۰۷ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ افزایش یافته و از ۳۰۲/۳ هزار میلیارد ریال به ۴۰۵/۳ هزار میلیارد ریال رسیده است. در همین ارتباط می‌توان اشاره کرد که صندوق بازنشستگی کشوری بر اساس آمار سال ۱۳۹۶، تعداد ۱،۳۷۲،۱۴۶ نفر مستمری‌بگیر و ۱،۰۵۷،۵۲۲ نفر بیمه‌شده اصلی (شاغل) داشته است. افزایش اعتبارات این صندوق عموماً ناشی از افزایش مستمری پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان این صندوق بوده که از سوی دولت به عنوان کمک به صندوق پرداخت می‌شود. مقایسه میان لایحه بودجه ۱۳۹۸ و قانون بودجه ۱۳۹۷، حاکی از افزایش حدود ۱۱/۹ درصدی در کسورات حق بیمه سهم دولت و افزایش چشمگیر حدود ۴۴/۵ درصدی در میزان مجموع هزینه‌های مستمر و غیرمستمر مستمری‌بگیران است.

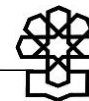
با این حال لازم به توجه است که بسیاری از این تفکیک‌ها بیش‌تر جنبه حسابداری در طرف منابع را دارد و گرنه میزان مصارف مستمری‌ها بسیار بیش از میزان مذکور است و غالب اعتبارات تعریف‌شده ذیل عنوان تسویه بدهی دولت به صندوق، پرداخت کسورات کارکنان و کمک به پرداخت مستمری، صرف پرداخت مستمری کارکنان می‌شود و در سنوات اخیر علاوه بر مجموع اعتبارات مصوب، بودجه دیگری نیز به این امر اختصاص یافته است.

### جدول ۸. مقایسه اعتبارات فصول بیمه‌های اجتماعی و حمایتی صندوق بازنشستگی کشوری

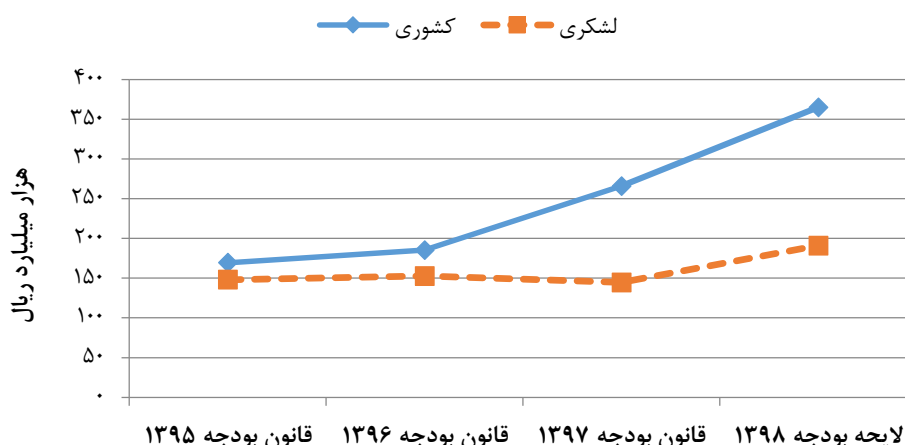
در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (بر حسب برنامه) با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (میلیون ریال)

شماره دستگاه / برنامه	شرح دستگاه و برنامه و فعالیت	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	درصد تغییر
۱۰۴۰۰۱	صندوق بازنشستگی کشوری	۳۰۲،۳۴۰،۰۰۰	۴۰۵،۳۶۰،۰۰۰	۳۴/۰۷
۱۹۰۲۰۰۷	برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی کارکنان دولت	۴۲،۰۰۰،۰۰۰	۴۷،۰۰۰،۰۰۰	۱۱/۰۹
۱۹۰۳۰۲۶	برنامه کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران کشوری*	۲۲۰،۳۴۰،۰۰۰	۳۱۸،۳۶۰،۰۰۰	۴۴/۴۸

\* در این برنامه تسویه بدهی دولت (به عنوان یک فعالیت) که در لایحه ۱۳۹۸ همچون قانون بودجه ۱۳۹۷، حدود ۴۰ هزار میلیارد ریال بوده است، محاسبه نشده، اما در مجموع اعتبارات صندوق، لحاظ شده است.



## نمودار ۶. مقایسه اعتبار مربوط به برنامه‌های کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران کشوری و لشکری در سنوات گذشته



بررسی برنامه «کمک دولت به پرداخت مستمری بازنشستگان کشوری و لشکری» در سال‌های گذشته حاکی از روند افزایشی اعتبارات برنامه مذکور و وابستگی بیش‌تر صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی کشور است.

در کنار اعتبارات فوق، در بند «ج» تبصره «۱۲» به متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان صندوق‌های کشوری و لشکری اشاره شده است و ۲۰ هزار میلیارد ریال برای آن اعتبار در نظر گرفته شده است؛ این میزان در کنار ۱۰ هزار میلیارد ریالی که در جدول ۲۱ لایحه و به عنوان بخشی از اعتبارات پیش‌بینی شده افزایش سقف بودجه در نظر گرفته شده است، مجموعاً ۳۰ هزار میلیارد ریال را در اختیار این صندوق‌ها قرار خواهد داد. اعتبارات مذکور همان‌طور که در بخش بررسی تبصره‌ها بیان شد، تأثیر چندانی بر همسان‌سازی حقوق بازنشستگان نخواهد داشت.

### ۳-۳. سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح

اعتبارات پیش‌بینی‌شده برای سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ حدود ۲۹۶/۲ هزار میلیارد ریال بوده که با ۲۷/۴ درصد افزایش نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ همراه بوده است. بیش‌ترین سهم از اعتبارات پیش‌بینی‌شده در لایحه بودجه ۱۳۹۸، برای این سازمان، متعلق به «برنامه کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران لشکری» بوده است که (با لحاظ نکردن تسویه بدهی‌های دولت به این سازمان که ذیل برنامه مذکور منظور شده است)، در لایحه با بیش از ۴۹ درصد افزایش نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۷ از ۹۴/۶ هزار میلیارد ریال به ۱۴۱ هزار میلیارد ریال رسیده است.

در مورد این سازمان نیز همچون صندوق بازنشستگی کشوری باید اضافه کرد که میزان اعتبار

مذکور را نباید معادل هزینه مستمری‌های مستمری‌بگیران نیروهای مسلح دانست، بلکه مواردی همچون تسویه بدهی دولت و کسورات حق بیمه کارکنان نیز (به ترتیب با اعتبار ۵۰ و ۶۰ هزار میلیارد ریال) به تأمین مستمری‌های بازنشستگان و بازنندگان اختصاص می‌یابد. با وجود این، در بیش‌تر سال‌های دهه ۱۳۹۰، اعتبار تخصیص‌یافته به این سازمان بیش از اعتبار مصوب در بودجه سالیانه بوده است. بنابراین پدیده کسری پس از کمک دولت در هر دو صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری وجود دارد. کسری مذکور عموماً از طریق درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری و کمک مجدد دولت جبران می‌شود.

نکته مهم دیگری که درباره اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح می‌توان بیان کرد آن است که این سازمان علاوه بر خدمات بازنشستگی و سایر مزایای بیمه اجتماعی، به افراد تحت پوشش، خدمات مربوط به بیمه پایه سلامت نیز ارائه می‌کند. اعتبار پیش‌بینی‌شده برای این منظور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ حدود ۲۷/۸ هزار میلیارد ریال بوده است که با افزایش ۲۰ درصدی نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۷ همراه بوده است؛ بیمه تکمیلی این سازمان نیز از ۶/۸ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه ۱۳۹۷ به ۸/۲ هزار میلیارد ریال در لایحه رسیده است که معادل ۲۰ درصد افزایش خواهد بود.

دولت عموماً در بودجه سالیانه ردیفی را برای حمایت معیشتی و بیمه‌ای رزمندگان و جانبازان معسر ذیل سازمان نیروهای مسلح اختصاص می‌دهد که از این محل نیز ۹/۲ هزار میلیارد ریال اعتبار در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ پیش‌بینی شده است که در مقایسه با قانون بودجه ۱۳۹۷، حدود ۱۶/۲ درصد افزایش نشان می‌دهد.

### جدول ۹. مقایسه اعتبارات فصل بیمه‌های اجتماعی و حمایتی سازمان تأمین اجتماعی نیروهای

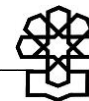
مسلح در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (بر حسب برنامه) (میلیون ریال)

شماره دستگاه / برنامه	شرح دستگاه و برنامه و فعالیت	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	درصد تغییر
۱۱۱۱۲۰	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۲۳۲،۵۱۴،۰۰۰	۲۹۶،۲۰۰،۰۰۰	۲۷/۳۹
۱۹۰۲۰۰۷۰۰۰	برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی کارکنان دولت	۵۰،۰۰۰،۰۰۰	۶۰،۰۰۰،۰۰۰	۲۰/۰۰
۱۹۰۲۰۱۴۰۰۰	برنامه پوشش بیمه پایه سلامت مشمولان نیروهای مسلح	۲۳،۱۶۰،۰۰۰	۲۷،۷۹۲،۰۰۰	۲۰/۰۰
۱۹۰۲۰۱۶۰۰۰	برنامه پوشش بیمه تکمیلی درمان ایثارگران	۶،۸۴۰،۰۰۰	۸،۲۰۸،۰۰۰	۲۰/۰۰
۱۹۰۳۰۲۵۰۰۰	برنامه کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران لشکری*	۹۴،۶۰۰،۰۰۰	۱۴۱،۰۰۰،۰۰۰	۳۲/۰۹
۱۹۰۳۰۰۷۰۰۰	برنامه تأمین کمک معیشت مددجویان تحت پوشش	۷،۹۱۴،۰۰۰	۹،۲۰۰،۰۰۰	۱۶/۰۰

\* در این تسویه بدهی دولت که در لایحه ۱۳۹۸ همچون قانون بودجه ۱۳۹۷، حدود ۵۰ هزار میلیارد ریال بوده است، محاسبه نشده، اما در مجموع اعتبارات صندوق، لحاظ شده است.

### ۳-۴. صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر

در لایحه بودجه ۱۳۹۸، اعتباری حدود ۵/۹ هزار میلیارد ریال برای صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر پیش‌بینی شده است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ حدود ۱۲/۹ درصد رشد داشته است.



در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ برای این صندوق دو ردیف اعتباری دیده شده است؛ یکی مربوط به پرداخت حق بیمه پایه اجتماعی (سهم دولت) است که اعتباری حدود ۵/۷ هزار میلیارد ریال برای این موضوع منظور شده است که نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۷ حدود ۱۳/۵ درصد افزایش نشان می‌دهد. ردیف دیگر اختصاص یافته به این صندوق، پرداخت حق بیمه پایه اجتماعی زنان خانه‌دار متأهل (سهم دولت) است؛ این برنامه در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ مطرح و تصویب شد. بر اساس تبصره «۹۳» این قانون، سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر مکلف شدند در ازای دریافت به ترتیب ۷ و ۵ درصد حق بیمه نسبت به بیمه کردن زنان خانه‌دار متأهل به تعداد ۲۰۰ هزار نفر اقدام کنند. بررسی اعتبارات مصوب مربوط به این موضوع در سنوات گذشته حاکی از کاهش مستمر آن است؛ به نحوی که در قانون بودجه ۱۳۹۶، حدود ۲۰ درصد و در قانون بودجه ۱۳۹۷، حدود ۳۹ درصد از اعتبارات آن کاسته شده است؛ این روند کاهشی همچنان ادامه داشته و در لایحه بودجه ۱۳۹۸، بار دیگر ۱۰ درصد از اعتبارات آن کاهش یافته و به ۱۳۱ میلیارد ریال رسیده است. بر اساس ارقام مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و لایحه بودجه ۱۳۹۸، به نظر می‌رسد تعداد زنان مشمول این برنامه حدود ۳۱ هزار و ۱۰۰ نفر باشند که به معنای کاهش درخور توجه مشمولان این خدمات نسبت به سال آغازین آن (۲۰۰ هزار نفر) بوده است. اما با فرض پذیرش تعداد بیمه شده مذکور از این محل، کاهش اعتبار در این برنامه (با وجود افزایش هزینه‌ها و پیش‌بینی افزایش حقوق و مستمری) به معنای کافی نبودن اعتبار مذکور و افزایش انباشت بدهی دولت به صندوق مذکور از این محل خواهد بود. به ویژه آنکه در لایحه بودجه ۱۳۹۸، همانند قانون بودجه ۱۳۹۷، اعتباری به تسویه بدهی دولت که ۲۱ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود، اختصاص نیافته است.

#### جدول ۱۰. مقایسه اعتبارات فصل بیمه‌های اجتماعی و حمایتی کشاورزان، روستاییان و عشایر

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (بر حسب برنامه) (میلیون ریال)

درصد تغییر	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸			قانون بودجه سال ۱۳۹۷	شرح دستگاه و برنامه و فعالیت	شماره دستگاه/ برنامه
	جمع کل	هزینه‌ای				
		متفرقه	هزینه عمومی			
۱۲/۸۸	۵,۸۶۵,۴۰۰	۱۳۱,۴۰۰	۵,۷۳۴,۰۰۰	۵,۱۹۶,۰۰۰	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	۱۵۲۰۰۳
۱۳/۵۴	۵,۷۳۴,۰۰۰	.	۵,۷۳۴,۰۰۰	۵,۰۵۰,۰۰۰	پرداخت حق بیمه پایه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر (سهم دولت)	۱۹۰۲۰۰۹۰۰۱
-۱۰۰	۱۳۱,۴۰۰	۱۳۱,۴۰۰	.	۱۴۶,۰۰۰	پرداخت حق بیمه پایه اجتماعی زنان خانه‌دار متأهل (سهم دولت)	۱۹۰۲۰۰۹۰۰۲

### ۵-۳. سازمان تأمین اجتماعی

اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی بر اساس لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، حدود ۱۶/۲ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ حدود ۳۶/۹ درصد رشد داشته است. از آنجا که سازمان تأمین اجتماعی یک سازمان غیردولتی است و همچنان بدون کمک دولت به ارائه خدمات بیمه‌ای مشغول است، اعتبارات مذکور صرفاً بخشی از تعهدات قانونی دولت را شامل می‌شود. که این تعهدات در لویح بودجه در ذیل برنامه «پرداخت حق بیمه پایه اجتماعی بیمه‌شدگان خاص» ارائه می‌شود.

یکی از نکات برجسته لایحه ۱۳۹۸ درباره این سازمان، اضافه شدن فعالیتی جدید با عنوان «سه درصد حق بیمه اجتماعی سهم دولت موضوع بند «۱» ماده (۲۸) قانون تأمین اجتماعی» ذیل برنامه پرداخت حق بیمه پایه اجتماعی بیمه‌شدگان خاص اضافه شده است که در واقع اقدامی جهت کاهش بدهی‌های جاری دولت است.

اگرچه میزان اعتبار پیش‌بینی شده برای این فعالیت در لایحه بودجه ۱۳۹۸، حدود ۱/۱۵ هزار میلیارد ریال است لکن بسیار کم‌تر از بدهی جاری مورد انتظار برای دولت از این محل خواهد بود. به طوری که بر اساس محاسبات ساده و حداقلی، بدهی جاری دولت از این موضوع بیش از ۷۹/۴ هزار میلیارد ریال خواهد بود<sup>۱</sup>. بنابراین اعتبار پیش‌بینی شده، کم‌تر از ۲ درصد از اعتبار لازم برای سهم سه درصدی دولت بوده و در نتیجه به انباشت بدهی‌های جاری دولت خواهد افزود.

از مجموع اعتبارات اختصاص یافته به سازمان تأمین اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، ۱۰ هزار میلیارد ریال شامل هزینه‌های اختصاصی است که از محل «اجرای ماده (۵) قانون دریافت جرائم نقدی از کارفرمایان»<sup>۲</sup> تأمین می‌شود. اعتبار این فعالیت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ با رشدی در حدود ۳۰ درصد روبه‌رو بوده است.

افزایش اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی در لایحه بودجه ۱۳۹۸، از دو محل افزایش هزینه اختصاصی و افزودن فعالیت سه درصد حق بیمه سهم دولت بوده است؛ سایر فعالیت‌های مرتبط با سازمان مذکور، کم‌تر از ۱۲ درصد افزایش داشته است. با توجه به افزایش حداقل دستمزد در سال ۱۳۹۸، که با توجه به رابطه آن با نرخ تورم، به نظر می‌رسد بیش‌تر از ۲۰ درصد باشد، افزایش ۱۲ درصدی اعتبارات مذکور، به معنای افزایش بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی از این محل خواهد بود.

از میان اعتبارات مربوط به هزینه‌های عمومی این سازمان (با در نظر گرفتن هزینه اختصاصی)، بیش‌ترین سهم (بیش از ۵۵ درصد از کل اعتبارات مذکور)، متعلق به پرداخت بخشودگی حق بیمه سهم کارفرما موضوع قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایان دارای حداکثر ۵ نفر کارگر با ۳/۵ هزار میلیارد ریال است که

۱. با در نظر گرفتن میانگین دستمزد ۲۰ میلیون ریال.

۲. ماده (۵) کلیه جرائم وصولی موضوع این قانون به حساب خزانه‌داری کل واریز می‌گردد. دولت مکلف است همه‌ساله معادل مبلغ جرائم واریز شده را در قانون بودجه منظور و به‌منظور تعمیم بیمه‌های اجتماعی در اختیار سازمان تأمین اجتماعی قرار دهد. ۱۰۰ درصد اعتبار مذکور تخصیص یافته تلقی می‌گردد.



نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (با ۳/۱ هزار میلیارد ریال) با رشد ۱۱/۵ درصدی روبه‌رو بوده است. همان طور که در بند بالا گفته شد مبلغ مذکور کفاف افزایش هزینه‌ها را نخواهد داد.

**جدول ۱۱. مقایسه اعتبارات فصل بیمه‌های اجتماعی و حمایتی سازمان تأمین اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (بر حسب برنامه)**

درصد تغییر	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸			قانون بودجه سال ۱۳۹۷	شرح دستگاه و برنامه و فعالیت	شماره دستگاه / برنامه
	جمع کل	هزینه‌های				
		اختصاصی	هزینه عمومی			
۳۶/۹۳	۱۶,۲۲۶,۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۶,۲۲۶,۰۰۰	۱۱,۸۵۰,۰۰۰	سازمان تأمین اجتماعی	۱۳۲۵۰۰
۱۱/۵۵	۳,۴۵۵,۱۶۱	۰	۳,۴۵۵,۱۶۱	۳,۰۹۷,۵۰۰	پرداخت بخشودگی حق بیمه سهم کارفرما موضوع قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایان دارای حداکثر ۵ نفر کارگر	۱۹۰۲۰۰۱۰۰۱
۱۱/۵۵	۱,۱۵۱,۷۵۴	۰	۱,۱۵۱,۷۵۴	۱,۰۳۲,۵۰۰	پرداخت حق بیمه سهم دولت دوران سربازی موضوع تبصره ماده (۱۴) قانون کار	۱۹۰۲۰۰۱۰۰۲
۱۱/۵۵	۷۸,۰۸۵	۰	۷۸,۰۸۵	۷۰,۰۰۰	تأمین دو درصد حق بیمه درمان پایه بازنشستگان ایثارگر*	۱۹۰۲۰۰۱۰۰۳
۳۰/۷۲	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۰	۷,۶۵۰,۰۰۰	اجرای ماده (۵) قانون دریافت جرائم نقدی از کارفرمایان	۱۹۰۲۰۰۱۰۰۵
-	۱,۵۴۱,۰۰۰	-	۱,۵۴۱,۰۰۰	۰	سه درصد حق بیمه اجتماعی سهم دولت موضوع بند «۱» ماده (۲۸) قانون تأمین اجتماعی	۱۹۰۲۰۰۱۰۱۰

\* تأمین ۲ درصد حق بیمه درمان (ماده ۸۹) قانون تأمین اجتماعی، در راستای اجرای بند «الف» ماده (۱۳) قانون جامع خدمت‌رسانی به ایثارگران

در کنار اعتبارات پیش‌بینی شده در جداول لایحه بودجه ۱۳۹۸ برای سازمان تأمین اجتماعی، در تبصره‌های بودجه نیز محل خاصی برای افزایش اعتبارات این سازمان در نظر گرفته شده است. به طور خاص بند «و» تبصره (جزء «۲-۱») در راستای اجرای بند «الف» ماده (۱۲) قانون برنامه ششم مبنی بر مکلف بودن دولت جهت تأدیه حداقل ۱۰ درصد سالیانه بدهی‌های خود به سازمان تأمین اجتماعی، بر اختصاص ۲۰ درصد از مبلغ باقی‌مانده از اسناد تسویه خزانه که در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ مصوب شده بود، تأکید کرده است. در بخش مربوط به تبصره‌ها به این موضوع پرداخته شده و اعتبار برآوردی از این محل مورد بحث قرار گرفته است. در اینجا به ذکر این نکته بسنده می‌شود که در خوش‌بینانه‌ترین حالت نیز تبصره مذکور، قادر به تأمین مبلغی معادل ۱۰ درصد از بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی خواهد بود.

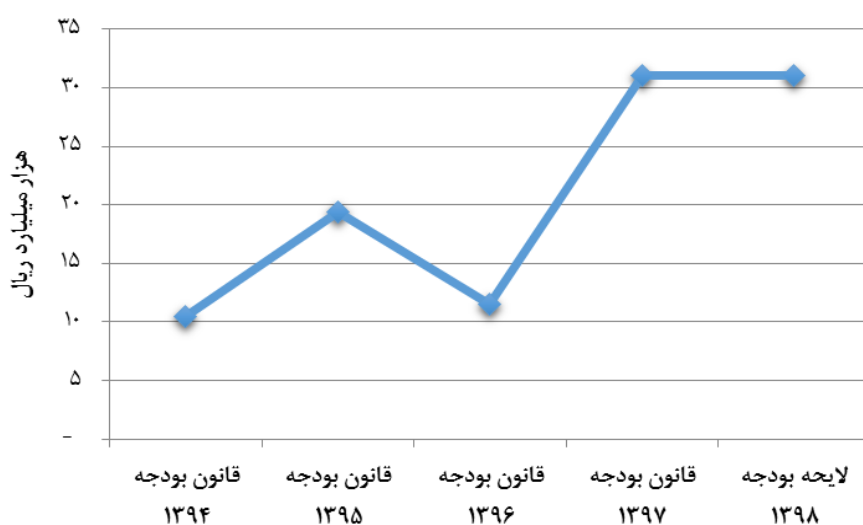
### ۳-۶. صندوق بازنشستگی فولاد

مطابق بند «پ» ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه، مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد با کلیه وظایف، اختیارات، تعهدات و دارایی‌ها از جمله اموال منقول و غیرمنقول، سهام، امتیازات، موجودی، اسناد و اوراق با حفظ هویت مستقل به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی انتقال می‌یابد حداکثر طی مدت سه سال، کلیه تعهدات حال و آتی صندوق - به میزانی که بر اساس مطالعات محاسبه بیمه‌ای برای تعیین ارزش فعلی تعهدات آتی (اکچوئری) که حداکثر ظرف مدت سه‌ماه به تأیید سازمان حسابرسی کشور می‌رسد و مورد تأیید سازمان قرار می‌گیرد - با منابع حاصل از واگذاری سهام، سهم‌الشرکه، اموال شرکت‌ها، امتیازات، حقوق بهره‌برداری از معادن و حقوق مالی دولت و سایر منابع حسب مورد از طریق سازمان خصوصی‌سازی و خزانه‌داری کل کشور پرداخت خواهد شد. میزان واگذاری‌ها هر ساله در بودجه‌های سالیانه پادار خواهد گردید.

بر این اساس دولت از سال ۱۳۹۴ در قوانین بودجه سالیانه نسبت به تأمین اعتبار لازم جهت پرداخت مستمری بازنشستگان این صندوق در نظر گرفته است. روند اعتبارات لحاظ شده در مجموع در طی این سنوات در نمودار زیر مشخص شده است.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نیز، دولت علاوه بر در نظر گرفتن اعتبارات از محل ردیف‌های متفرقه جدول ۹، به میزان ۳۰ هزار میلیارد ریال (با افزایش ۲۰ درصدی نسبت به سال گذشته) مطابق قانون برنامه ششم، از اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم‌الشرکه (جدول ۱۸ لایحه) به مبلغ ۱۰،۰۰۰ میلیارد ریال را بابت دیون مربوط به پرداخت مستمری بازنشستگان صندوق بازنشستگی فولاد در نظر گرفته است (اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم‌الشرکه پیوست است).

نمودار ۷. اعتبارات اختصاص یافته (در مجموع) به صندوق بازنشستگی فولاد در بودجه‌های سالیانه ۱۳۹۴-۱۳۹۸





### ۳-۷. صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات

صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات جزو صندوق‌های بیمه اجتماعی است که بخش عمده‌ای از بودجه خود را از محل اعتبارات عمومی دریافت می‌کند، این صندوق دارای دو برنامه شامل برنامه کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران کشور است؛ بر اساس لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ اعتبار اختصاص یافته به این صندوق نسبت به قانون سال ۱۳۹۷ رشد ۱۲/۲۱ درصدی داشته است.

علاوه بر آن باید اشاره کرد که دولت در جهت تأدیه بخشی از بدهی‌های خود مطابق سنوات گذشته به صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات، از اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم‌الشرکه (جدول ۱۸ لایحه)، ۴۰۰ میلیارد ریال بابت رد دیون (با کاهش ۴۴ درصدی نسبت به سال قانون بودجه سال ۱۳۹۷) به این صندوق اختصاص داده است و لذا سرجمع اعتبارات این صندوق ۷/۱ هزار میلیارد ریال رسیده که نسبت به قانون بودجه سال گذشته با رشد ۱۲/۶ درصدی همراه بوده است (اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم‌الشرکه پیوست است).

### جدول ۱۲. مقایسه اعتبارات فصول بیمه‌های اجتماعی و حمایتی صندوق بازنشستگی وزارت

#### اطلاعات در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۷

(میلیون ریال)

شماره دستگاه / برنامه	شرح دستگاه و برنامه و فعالیت	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	رشد
۱۰۲۱۰۷	وزارت اطلاعات- صندوق بازنشستگی	۵,۵۸۶,۳۰۶	۶,۷۰۳,۵۶۷	۲۰/۰۰
۱۹۰۳۰۲۶۰۰۰	برنامه کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران کشوری	۵,۵۸۶,۳۰۶	۶,۷۰۳,۵۶۷	۲۰/۰۰

### ۳-۸. سازمان بیمه سلامت

اعتبارات سازمان بیمه سلامت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، اعتباری بالغ بر ۱۲۰ هزار میلیارد ریال است. این رقم در قیاس با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ رشدی در حدود ۱۱/۲۵ درصد داشته است.

شایان ذکر است که این اعتبارات به طور مستقیم و در قالب برنامه‌های مشخص در لایحه-قانون بودجه به سازمان بیمه سلامت اختصاص می‌یابد و اعتبارات قابل توجه دیگری نیز از طریق وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در ازای انجام برخی خدمات به این سازمان پرداخت می‌شود که در این گزارش بدان پرداخته نمی‌شود.

در خصوص اعتبارات مربوط به برنامه‌های ذیل دستگاه بیمه سلامت، باید اشاره کرد که اگرچه

مجموع اعتبارات این دستگاه در لایحه با رشد مواجه بوده، اما در اغلب برنامه‌هایی که ماهیت حمایتی داشته‌اند، اعتبارات اختصاص یافته کاهش داشته است؛ به نحوی که «برنامه پوشش بیمه پایه سلامت مددجویان بهزیستی»، با کاهش ۶۲/۲ درصدی مواجه بوده، اعتبار «برنامه پوشش هزینه‌های ترک اعتیاد معتادان به موادمخدر و روانگردان» به صفر رسیده و «برنامه حمایت از بیماران خاص» نیز با کاهش ۲۷/۵ درصدی روبه‌رو شده است. با وجود این، نمی‌توان تغییرات بودجه بیمه سلامت را به طور قطع به سوی کاهش مزایای حمایتی گروه‌های خاص دانست، زیرا همزمان با این کاهش، بیش‌ترین افزایش در اعتبارات فعالیت‌ها و برنامه‌ها مربوط به «برنامه بیمه افراد فاقد پایه» بوده است که با افزایش ۴۱/۶ درصدی همراه بوده است؛ در این برنامه با تعریف سه فعالیت جدید، کوشش شده تا کودکان مجهول الهویه، معلولین، سالمندان و بیماران روانی مزمن مجهول‌الهویه و زندانیان و خانواده‌های آنها، تحت پوشش بیمه پایه سلامت قرار گیرند. بنابراین به نظر می‌رسد گسترش عمومی بیمه پایه و حداقلی در اولویت بودجه ۱۳۹۸ دولت قرار دارد.

برنامه پوشش بیمه سلامت ایثارگران نیز اگرچه در بودجه سازمان بیمه سلامت با کاهش ۵۴/۸ درصدی روبه‌رو شده، اما همزمان در بنیاد شهید و امور ایثارگران با افزایش ۳۸/۱ درصدی همراه بوده است. با توجه به تمایز فعالیت این برنامه در دو سازمان مذکور و جابه‌جایی بودجه‌ای مورد اشاره، به نظر می‌رسد که تمرکز بودجه در این بخش به سوی خدمات سطوح بالاتر از خدمات بیمه پایه تغییر یافته است.

### جدول ۱۳. مقایسه اعتبارات فصول بیمه‌های اجتماعی و حمایتی سازمان بیمه سلامت در لایحه

بودجه سال ۱۳۹۸ با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (برحسب برنامه) (میلیون ریال)

شماره دستگاه / برنامه	شرح دستگاه و برنامه و فعالیت	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	درصد تغییر
۲۶۴۸۰۰	سازمان بیمه سلامت	۱۰۸,۱۰۰,۰۰۰	۱۲۰,۲۶۵,۰۰۰	۱۱/۲۵
۱۹۰۲۰۲۰۰۰	برنامه پوشش بیمه سلامت ایثارگران	۶,۸۲۶,۵۵۹	۳,۰۸۳,۴۰۴	-۵۴/۸۳
۱۹۰۲۰۱۰۰۰۰	برنامه پوشش بیمه پایه سلامت ایرانیان فاقد بیمه پایه	۳۲,۱۴۴,۹۶۰	۴۵,۵۱۸,۲۰۳	۴۱/۶۰
۱۹۰۲۰۱۱۰۰۰	برنامه پوشش بیمه پایه سلامت رایگان روستاییان، عشایر و ساکنان شهرهای زیر بیست هزار نفر	۳۷,۱۳۵,۷۷۴	۴۵,۵۱۴,۵۸۶	۲۲/۵۶
۱۹۰۲۰۱۳۰۰۰	برنامه پوشش بیمه پایه سلامت مددجویان بهزیستی	۳,۹۹۲,۴۹۵	۱,۵۱۰,۶۶۱	-۶۲/۱۶
۱۹۰۲۰۱۵۰۰۰	برنامه پوشش بیمه پایه سلامت کارکنان دولت	۲۱,۰۳۳,۴۶۲	۲۰,۱۴۲,۰۳۲	-۴/۲۴
۱۹۰۲۰۱۹۰۰۰	برنامه پوشش هزینه‌های ترک اعتیاد معتادان به موادمخدر و روانگردان	۷۷۷,۵۰۰	۰	-۱۰۰
۱۹۰۳۰۳۵۰۰۰	برنامه حمایت از بیماران خاص (هموفیلی، تالاسمی، دیالیزی، سرطانی، ام.اس)	۶,۱۷۹,۲۵۰	۴,۴۸۱,۱۱۴	-۲۷/۴۸
۱۹۰۵۰۰۱۰۰۰	برنامه پژوهش‌های کاربردی	۱۰,۰۰۰	۱۵,۰۰۰	۵۰



### ۹-۳. سازمان بهزیستی کشور

اعتبارات سازمان بهزیستی کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ با رشد ۱۲/۵ درصدی روبه‌رو بوده است. از بین برنامه‌های ذیل این سازمان صرفاً دو برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی مددجویان بهزیستی و پوشش بیمه پایه اجتماعی کارکنان شاغل در مراکز غیردولتی روزانه و شبانه‌روزی، با مجموع اعتبارات در حدود ۱/۴ هزار میلیارد ریال جزء برنامه‌های فصل بیمه اجتماعی بوده است که تنها حدود ۵ درصد از بودجه سازمان بهزیستی را شامل می‌شود.

برنامه نخست (بیمه پایه اجتماعی مددجویان) در لایحه بودجه ۱۳۹۸، حدود ۱۹ درصد و برنامه دوم بیمه کارکنان حدود ۴ درصد رشد داشته است.

#### جدول ۱۴. مقایسه اعتبارات برنامه‌های فصول بیمه‌های اجتماعی و حمایتی سازمان بهزیستی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (بر حسب برنامه) (میلیون ریال)

شماره دستگاه / برنامه	شرح دستگاه و برنامه و فعالیت	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	درصد تغییر
۱۳۱۵۰۰	سازمان بهزیستی کشور*	۲۵,۷۴۸,۳۳۰	۲۹,۲۶۱,۷۵۰	۱۲/۵
۱۹۰۲۰۰۵۰۰۰	برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی مددجویان بهزیستی	۱,۱۱۸,۹۴۴	۱,۳۳۰,۳۸۳	۱۸/۹
۱۹۰۲۰۲۲۰۰۰	برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی کارکنان شاغل در مراکز غیردولتی روزانه و شبانه‌روزی	۱۱۲,۴۰۰	۱۱۶,۸۷۴	۴/۰
۱۹۰۳۰۰۱۰۰۰	برنامه ارائه خدمات اجتماعی و فرهنگی به مددجویان تحت پوشش	۴۰۰,۷۰۰	۵۴۸,۶۰۷	۳۶/۹
۱۹۰۳۰۰۶۰۰۰	برنامه تأمین مسکن مددجویان تحت پوشش	۴۱۰,۰۰۰	۵۶۲,۰۰۰	۳۷/۱
۱۹۰۳۰۰۷۰۰۰	برنامه تأمین کمک معیشت مددجویان تحت پوشش	۴,۷۷۰,۰۰۰	۵,۱۹۲,۹۴۴	۸/۹
۱۹۰۳۰۱۶۰۰۰	برنامه حمایت از سالمندان	۳۲۰,۰۰۰	۳۳۰,۲۷۵	۴/۰
۱۹۰۳۰۱۸۰۰۰	برنامه حمایت از کودکان و نوجوانان	۳,۱۸۵,۵۰۰	۳,۶۴۷,۲۳۷	۱۴/۵
۱۹۰۳۰۱۹۰۰۰	برنامه حمایت از خانواده و زنان سرپرست خانوار	۱,۳۷۸,۰۰۰	۱,۶۴۷,۱۰۵	۱۹/۵
۱۹۰۳۰۲۸۰۰۰	برنامه پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی	۶۴۹,۴۳۶	۷۳۵,۳۲۹	۱۳/۲
۱۹۰۳۰۲۹۰۰۰	برنامه پیشگیری از معلولیت‌ها	۹۳۸,۵۰۰	۱,۰۱۱,۶۲۵	۶/۴
۱۹۰۳۰۳۱۰۰۰	برنامه حمایت از آسیب‌دیدگان اجتماعی	۱,۷۸۰,۰۰۰	۲,۰۲۲,۹۵۷	۱۳/۶
۱۹۰۳۰۳۴۰۰۰	برنامه حمایت از اشتغال مددجویان تحت پوشش	۱۸۴,۰۰۰	۵۶۴,۳۲۹	۹۸/۱
۱۹۰۳۰۳۷۰۰۰	برنامه درمان و نگهداری کودکان و معلولین مجهول‌الهویه	.	۲۲۰,۰۰۰	
۱۹۰۳۰۳۸۰۰۰	برنامه راهبری امور مشارکت‌های مردمی و خدمات داوطلبانه	.	۳۷,۲۸۶	
۱۹۰۴۰۰۳۰۰۰	برنامه ارائه خدمات توانبخشی به نیازمندان	۱۰,۵۷۱,۸۵۰	۱۱,۲۴۳,۵۶۸	۵/۵
۱۹۰۴۰۰۵۰۰۰	برنامه ارائه خدمات درمان، بازتوانی و کاهش آسیب معتادان	۲۱۵,۰۰۰	۳۴۶,۰۰۰	۶۰/۹
۱۹۰۵۰۰۱۰۰۰	برنامه پژوهش‌های کاربردی	۲,۰۰۰	۲,۲۳۱	۱۱/۶

\* اعتبار ردیف ۱۳۱۵۱۰ (معادل ۱۱,۰۰۰,۰۰۰ ریال) ناشی از درآمد اختصاصی در آن لحاظ نشده است.

## ۱۰-۳. کمیته امداد امام خمینی (ره)

اعتبارات کمیته امداد امام خمینی (ره) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با توجه به یازده برنامه ذیل دستگاه، با رشد ۱۲/۳ درصد همراه بوده است. البته از بین برنامه‌های کمیته امداد امام خمینی (ره)، دو برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی مددجویان تحت پوشش و پوشش بیمه پایه سلامت مددجویان شهری، از برنامه‌های فصل بیمه اجتماعی است. که با در نظر داشتن اعتبارات آن، در مجموع ۱۴/۶۳ درصد از کل اعتبارات این دستگاه را به خود اختصاص می‌دهد. برنامه‌های مذکور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با کاهشی بالغ بر ۱۳ درصد روبه‌رو بوده است. این موضوع ممکن است نشانه‌ای بر عقب‌نشینی دولت در پوشش بیمه‌ای گروه‌های حمایتی باشد.

## جدول ۱۵. مقایسه اعتبارات برنامه‌های فصول بیمه‌های اجتماعی و حمایتی کمیته امداد امام خمینی (ره)

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (بر حسب برنامه) (میلیون ریال)

شماره دستگاه / برنامه	شرح دستگاه و برنامه و فعالیت	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	درصد تغییر
۱۲۹۶۰۰	کمیته امداد امام (ره) - کمک	۴۸.۱۴۰.۵۰۰	۵۴.۰۴۷.۴۵۰	۱۲/۳
۱۹۰۲۰۰۶۰۰۰	برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی مددجویان تحت پوشش	۳.۱۵۵.۰۰۰	۳.۱۴۵.۰۰۰	-۰/۳
۱۹۰۲۰۱۲۰۰۰	برنامه پوشش بیمه پایه سلامت مددجویان شهری	۵.۴۹۰.۰۰۰	۴.۷۶۰.۰۰۰	-۱۳/۳
۱۹۰۳۰۱۰۰۰	برنامه ارائه خدمات اجتماعی و فرهنگی به مددجویان تحت پوشش	۳.۴۶۹.۰۰۰	۲.۷۹۶.۰۰۰	-۱۹/۴
۱۹۰۳۰۰۶۰۰۰	برنامه تأمین مسکن مددجویان تحت پوشش	۳.۸۸۷.۰۰۰	۴.۴۳۲.۶۵۰	۱۴/۰
۱۹۰۳۰۰۷۰۰۰	برنامه تأمین کمک معیشت مددجویان تحت پوشش	۱۲.۸۲۰.۰۰۰	۱۷.۴۵۸.۶۰۰	۳۶/۲
۱۹۰۳۰۱۶۰۰۰	برنامه حمایت از سالمندان	۷.۰۴۰.۰۰۰	۸.۷۹۴.۰۰۰	۲۴/۹
۱۹۰۳۰۱۸۰۰۰	برنامه حمایت از کودکان و نوجوانان	۲.۸۰۰.۰۰۰	۳.۷۴۳.۹۵۸	۳۳/۷
۱۹۰۳۰۱۹۰۰۰	برنامه حمایت از خانواده و زنان سرپرست خانوار	۲.۷۷۹.۵۰۰	۲.۷۴۴.۰۴۲	-۱/۳
۱۹۰۳۰۳۴۰۰۰	برنامه حمایت از اشتغال مددجویان تحت پوشش	۵.۱۲۳.۲۸۰	۴.۶۲۱.۲۰۰	-۹/۸
۱۹۰۴۰۰۲۰۰۰	برنامه ارائه خدمات بهداشتی و درمانی به مددجویان تحت پوشش	۱.۵۷۵.۲۲۰	۱.۵۵۰.۵۰۰	-۱/۶
۱۹۰۵۰۰۱۰۰۰	برنامه پژوهش‌های کاربردی	۱.۵۰۰	۱.۵۰۰	۰/۰

## ۱۱-۳. بنیاد شهید و امور ایثارگران

سرجمع اعتبارات بنیاد شهید و امور ایثارگران در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد که اعتباری معادل ۱۳۹/۳ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده که در مقایسه با سال ۱۳۹۷ با رشد ۱۷/۷ درصد مواجه شده است. اعتبار این نهاد در سال ۱۳۹۷ معادل ۱۱۸/۳ هزار میلیارد ریال بوده است.

جدول زیر نشان می‌دهد که تنها یک برنامه از مجموع برنامه‌های دستگاه مربوط، در حوزه بیمه‌های اجتماعی بوده و سایر برنامه‌ها در قالب فصل حمایتی ارائه می‌شود. «برنامه پوشش بیمه سلامت



ایثارگران» که بیش از ۲۰ درصد اعتبارات این دستگاه را به خود اختصاص می‌دهد در لایحه بودجه ۱۳۹۸ با ۳۸ درصد رشد همراه بوده است.

نکته قابل توجه آن است که پوشش بیمه‌ای ایثارگران (بر خلاف مددجویان بهزیستی) بیش‌ترین افزایش را در میان برنامه‌های مرتبط با این نهاد تجربه کرده است. نکته مهم‌تر آنکه مراجعه به فعالیت‌های زیرمجموعه برنامه مذکور نشان می‌دهد که این برنامه بیش‌تر به خدمات مازاد و تکمیلی معطوف است تا بیمه پایه درمانی.

#### جدول ۱۶. مقایسه اعتبارات برنامه‌های فصول بیمه‌های اجتماعی و حمایتی بنیاد شهید و امور ایثارگران در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (بر حسب برنامه)

(میلیون ریال)

شماره دستگاه / برنامه	شرح دستگاه و برنامه و فعالیت	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	درصد تغییر
۱۳۱۶۰۰	بنیاد شهید و امور ایثارگران	۱۱۸.۳۴۰.۰۰۵	۱۳۹.۳۴۱.۰۰۰	۱۷/۷
۱۹۰۲۰۰۲۰۰۰	برنامه پوشش بیمه سلامت ایثارگران	۲۱.۷۲۴.۶۹۰	۳۰.۰۰۰.۰۰۰	۳۸/۱
۱۹۰۳۰۰۲۰۰۰	برنامه ارائه خدمات اجتماعی، فرهنگی، ورزشی به ایثارگران	۷.۷۰۰.۰۰۰	۷.۰۰۰.۰۰۰	-۹/۱
۱۹۰۳۰۰۴۰۰۰	برنامه تأمین حقوق، پاداش و مستمری ایثارگران	۸۶.۶۰۱.۳۱۵	۱۰۰.۰۸۱.۰۰۰	۱۵/۶
۱۹۰۳۰۰۵۰۰۰	برنامه تأمین مسکن ایثارگران	۵۸۰.۰۰۰	۵۷۰.۰۰۰	-۱/۷
۱۹۰۳۰۱۵۰۰۰	برنامه حمایت از اشتغال ایثارگران	۵۵۳.۰۰۰	۵۶۵.۰۰۰	۲/۲
۱۹۰۴۰۰۴۰۰۰	برنامه ارائه خدمات درمانی و توانبخشی به ایثارگران	۱.۱۵۵.۰۰۰	۱.۱۰۰.۰۰۰	-۴/۸
۱۹۰۵۰۰۱۰۰۰	برنامه پژوهش‌های کاربردی	۲۶.۰۰۰	۲۵.۰۰۰	-۳/۸

#### ۱۲-۳. مرکز خدمات حوزه‌های علمیه

مرکز خدمات حوزه علمیه، به موجب قانون، هزینه‌های بیمه بازنشستگی طلاب و روحانیون عضو را به صندوق تأمین اجتماعی پرداخت می‌کند. این هزینه‌ها که در قالب بودجه سالیانه این مرکز تنظیم می‌شود در سال ۱۳۹۸ (۱۰/۴ هزار میلیارد ریال) نسبت به سال قبل (۸/۹ هزار میلیارد ریال) ۱۶/۱ درصد رشد داشته است. اغلب برنامه‌های مذکور در ذیل این دستگاه با رشد متعادلی مواجه بوده است. به ویژه برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی طلاب و ایثارگران شامل فعالیت پرداخت حق بیمه سهم بیمه شده طلاب ایثارگر و پرداخت حق بیمه سهم کارفرمایی طلاب غیرشاغل به ترتیب با رشد ۱۶/۵ و ۱۶/۶ درصد همراه بوده است.

جدول ۱۷. اعتبارات فصول بیمه‌های اجتماعی و حمایتی مرکز خدمات حوزه علمیه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (میلیون ریال)

شماره دستگاه / برنامه	عنوان برنامه	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	درصد تغییر
۱۱۴۰۸۴	مرکز خدمات حوزه‌های علمیه	۶,۰۰۰,۰۰۰	۶,۹۶۱,۰۰۰	۱۶/۰
۱۹۰۳۰۲۲۰۰۰	برنامه حمایت‌های فرهنگی و معیشتی از طلاب و روحانیون	۶,۰۰۰,۰۰۰	۶,۹۶۱,۰۰۰	۱۶/۰
۱۱۴۰۸۹	مرکز خدمات حوزه‌های علمیه - حق بیمه طلاب و روحانیون غیرشاغل	۲,۹۶۹,۰۰۰	۳,۴۵۶,۰۰۰	۱۶/۴
۱۹۰۲۰۰۴۰۰۰	برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی طلاب و اینترگران	۲,۵۳۸,۴۴۰	۲,۹۶۰,۸۲۶	۱۶/۶
۱۹۰۲۰۱۷۰۰۰	برنامه پوشش بیمه سلامت طلاب و روحانیون	۴۳۰,۵۶۰	۴۹۵,۱۷۴	۱۵/۰

### ۱۳-۳. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

از بین برنامه‌های وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، برنامه حمایت از امور رفاهی و اجتماعی نویسندگان، هنرمندان و روزنامه‌نگاران، جزء برنامه‌های فصل بیمه اجتماعی است.

جدول ۱۸. مقایسه اعتبارات فصول بیمه‌های اجتماعی و حمایتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (بر حسب برنامه) (میلیون ریال)

شماره دستگاه / برنامه	شرح دستگاه و برنامه و فعالیت	قانون سال بودجه ۱۳۹۷	لایحه سال بودجه ۱۳۹۸	درصد تغییر
۱۱۴۰۰۰	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۶,۹۱۵,۱۵۰	۶,۹۵۴,۹۶۰	۰/۵۸
۱۹۰۲۰۱۸۰۰۰	برنامه حمایت از امور رفاهی و اجتماعی نویسندگان، هنرمندان و روزنامه‌نگاران	۹۹۴,۹۰۰	۱,۰۰۴,۴۰۰	۰/۹۵

نکته قابل ذکر اینکه، از مجموع اعتبارات این دستگاه صرفاً بخشی از اعتبارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به حوزه بیمه‌های اجتماعی مرتبط است (۱۴/۴۴ درصد). مضاف بر آن، در مجموع اعتبارات موضوع این برنامه، علاوه بر هزینه‌های عمومی (۹۱۹ میلیارد ریال)، ۸۵ میلیارد ریال را از اعتبارات متفرقه انتقال یافته (موضوع جدول ۹ لایحه) به دستگاه افزوده شده که در لایحه ۱۳۹۸ با کاهش ۱۰ درصدی در مقایسه با قانون بودجه ۱۳۹۷ مواجه بوده است.



#### ۴. تحلیل سیاست‌های دولت در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از روزه بودجه ۱۳۹۸

لایحه- قانون بودجه تنها یک سند مالی صرف نیست، بلکه بازتابی از سیاست‌های ضمنی و مصرح دولت در حوزه‌های مختلف است؛ به همین اعتبار، تحلیل سند مذکور در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی می‌تواند تحلیلی بر آخرین سیاست‌های اجتماعی دولت در این زمینه باشد. از این رو تحلیل مذکور برای سیاستگذاران، پژوهشگران حوزه سیاستگذاری و کنشگران این حوزه از اهمیت بسیاری برخوردار است.

##### ۴-۱. کاهش افق برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی

مطالعه و تحلیل اعتبارات و تبصره‌های مختلف لایحه بودجه ۱۳۹۸ حاکی از آن است که دست‌کم در حوزه رفاه اجتماعی، سیاستی آشکار و مصرح که متناسب با شرایط تحریم طراحی شده باشد، وجود ندارد؛ مقایسه برنامه‌ها، فعالیت‌ها و اعتبارات در لایحه بودجه ۱۳۹۸ با قوانین چند سال اخیر نشان می‌دهد که بسیاری از ردیف‌ها همچنان به قوت خود باقی مانده و تنها با درصدی افزایش روبه‌رو بوده است؛ با وجود این، با تحلیلی انتقادی‌تر و الگویابی بر اساس تغییرات رخ داده در لایحه نسبت به قوانین بودجه سنوات گذشته، می‌توان به سیاستی ضمنی دست یافت که به نظر می‌رسد در تعیین اعتبارات بودجه‌ای مندرج در لایحه ۱۳۹۸ نقش مهمی داشته است؛ این سیاست یا راهبرد، «کاهش افق برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی و معطوف شدن به شرایط کنونی» است که بازتاب آن در حوزه بیمه‌های اجتماعی، «کاهش هزینه‌های حمایتی بیمه‌های گروه‌های خاص» بوده است. در واقع با توجه به تورم بالا در سال جاری و لزوم افزایش هزینه‌های معیشتی و مستمری گروه‌های مختلف شاغل، بازنشسته، مددجویان و سایر مزایای اجتماعی، به نظر می‌رسد هزینه‌های کوتاه‌مدت در اولویت قرار گرفته است و به تبع آن، مواردی که به افق بلندمدت (همچون بیمه اجتماعی) یا پیشگیری ارتباط دارد، به نفع هزینه‌های کوتاه‌مدت، تحلیل رفته است. مصادیق این موضوع هم در فصل بیمه‌های اجتماعی و هم در فصل حمایتی قابل شناسایی است. در فصل حمایتی و سایر برنامه‌های غیربیمه‌ای امور رفاه اجتماعی، می‌توان به مواردی همچون ثابت نگه‌داشتن یا کاهش بودجه برنامه‌ها و فعالیت‌های مربوط به مشاوره و آموزش مددجویان کمیته امداد، برنامه‌های مرتبط با راهبری و ساماندهی خدمات، برنامه‌های آموزش و آگاه‌سازی در حوزه سلامت و ایمنی کارگران و نیز کاهش بودجه مرتبط با حمایت از گروه بیماران خاص اشاره کرد. مصادیق این جهت‌گیری در بخش بیمه‌های اجتماعی نیز در زیر آمده است:

- معافیت حق بیمه سلامت در میان افراد تحت پوشش بهزیستی در لایحه بودجه ۱۳۹۸، در مقایسه با قانون بودجه ۱۳۹۷، هم از نظر تعداد افراد به حدود نصف (از ۵۵۰ هزار خانوار به ۲۸۰ هزار خانوار) کاهش یافته است و هم از نظر بودجه با کاهشی بالغ بر ۶۲ درصد روبه‌رو بوده است.
- در لایحه ۱۳۹۸ برنامه پوشش بیمه سلامت معتادان حذف شده است؛ این برنامه در قانون بودجه

۱۳۹۷، به پرداخت هزینه‌های ترک ۶۰ هزار معنای اختصاص یافته بود.

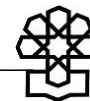
○ اعتبارات برنامه راهبری بیمه سلامت نیز که یکی از برنامه‌های مرتبط با سیاستگذاری رفاه اجتماعی در حوزه بیمه‌های اجتماعی است در لایحه ۱۳۹۸ (نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۷) با کاهش ۵۰ درصدی روبه‌رو شده است. البته شایان ذکر است که همزمان با این کاهش، اعتبارات مرکز تحقیقات سلامت، ۵۰ درصد افزایش یافته است.

با وجود نکات فوق، یکی از مواردی که در لایحه بودجه ۱۳۹۸ در خلاف جهت موارد فوق رخ داده است، تمرکز بر یکی از گروه‌های حاشیه‌ای که پیش از این کم‌تر مورد توجه قرار گرفته و در بودجه ۱۳۹۷ بودجه اختصاصی نداشته‌اند؛ این گروه که با عنوان «مجهول‌الهویه» در لایحه نامگذاری شده است، در واقع افراد فاقد اسناد هویتی هستند که تعداد دقیق آنان مشخص نیست و در لایحه بودجه ۶ هزار کودک و ۲۰ هزار سالمند و بیمار روانی مزمن در نظر گرفته شده است.

#### ۲-۴. پایداری صندوق‌های بازنشستگی

یکی از اقتضات مهم شرایط تحریم در حوزه بیمه‌ای، توجه بیش‌تر به پایداری صندوق‌های بازنشستگی به ویژه سازمان تأمین اجتماعی (با توجه به کاهش احتمالی اشتغال در کشور، و به تبع آن، کاهش نسبت پشتیبانی صندوق) است؛ با این حال در لایحه بودجه ۱۳۹۸ اگرچه با درج موضوع پرداخت سهم سه درصدی دولت در زمره فعالیت‌های لایحه، اقدام مهمی در جهت توجه به تعهدات جاری سازمان تأمین اجتماعی صورت گرفته است، اما از یک سو با اختصاص سهم بسیار اندکی از تعهدات مذکور و از سوی دیگر اعتبارات اندک پیش‌بینی شده برای بیمه اقشار خاص همچون قالیبافان، رانندگان، باربران و.. (با وجود افزایش حدود ۱۶ درصدی) و نیز اعتبار محدود لحاظ شده برای تأمین تعهدات دولت از بیمه‌شدگان خاص (به ویژه حق بیمه کارگاه‌های دارای ۵ نفر کارگر و کم‌تر)، در مجموع سهم کارفرمایی دولت به میزان کافی پیش‌بینی نشده است و این موضوع افزایش بیش از پیش بدهی دولت به تأمین اجتماعی را در پی خواهد داشت. مقایسه اعتبارات تأمین نشده از تعهدات جاری و اعتبار اختصاص یافته به تأدیه بدهی‌های پیشین دولت، حاکی از ناکافی بودن اعتبارات مذکور و در نتیجه افزایش بخشی از بدهی‌های دولت در سال ۱۳۹۸ خواهد بود. از این‌رو علاوه بر پیشنهادهایی که در بخش تبصره‌ها در جهت تأدیه بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی ارائه شده، از طریق الحاق یک بند به تبصره «۱۰» مبنی بر تأدیه ۵۰ هزار میلیارد ریال از بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی از محل منابع حاصل از افزایش سود بازرگانی و عوارض گمرکی، نیز می‌توان به این مهم دست یافت.

اعتبار اختصاص یافته به متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری (۲۰ هزار میلیارد ریال از سقف اول و ۱۰ هزار میلیارد ریال از سقف دوم)، بسیار ناکافی و کم‌تر از آن است که تأثیری بر وضعیت



تبعیض میان مستمری بازنشستگان همسان داشته باشد. با این حال با توجه به شرایط خاص کشور و هزینه بالای همسان‌سازی (بیش از ۱۵۰ هزار میلیارد ریال تنها برای صندوق کشوری)، به نظر می‌رسد در شرایط کنونی تعویق طرح مذکور و عدم برداشت ۱۰ هزار میلیارد ریال از صندوق توسعه ملی، انتخاب مناسب‌تری باشد.

### ۳-۴. سیاست فقرزدایی یا محروم‌داری

با وجود پیش‌بینی کارشناسان مبنی بر احتمال بالای افزایش فقر در زمان تحریم و تجربه تورم بالا، به نظر می‌رسد که دولت در لایحه بودجه سیاست مشخصی برای فقرزدایی ندارد؛ به طور کلی، دو محل اعتباری برای فقرزدایی در لایحه پیش‌بینی شده است: اعتبارات حاصل از هدفمندی یارانه‌ها و اعتبار حاصل از حذف سه دهک بالای درآمدی.

محل اعتباری نخست صرفاً به گسترش پوشش نهادهای حمایتی (به طور خاص کمیته امداد) توجه دارد؛ این در حالی است که گسترش پوشش نهادهای حمایتی محل بحث خواهد بود؛ به ویژه اینکه شرایط متعدد محیطی و غیرمحیطی کارکرد اصلی این نهادها را به صورت محروم‌داری و حمایت از فقرا سوق داده است تا توانمندسازی.

نحوه فقرزدایی در اعتبار دوم (منابع آزادشده ناشی از حذف دهک‌های بالای درآمدی) نیز به اختیار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان اعطا شده است. البته بخشی از این منابع صرف تکمیل پروژه‌های ناتمام و بخشی صرف فقرزدایی خواهد شد. از آنجا که شورای مذکور بیش از هر چیز با پروژه‌های عمرانی مانوس هستند تا راهبردهای فقرزدایی، امکان انتقال کل اعتبارات به سوی تکمیل طرح‌های ناتمام و با توجه تأثیرات غیرمستقیم آن بر فقرزدایی وجود دارد.

آنچه در هر دو محل اعتباری در لایحه دولت، مشترک است، نادیده گرفتن جایگاه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به عنوان متولی حوزه رفاه است؛ این موضوع ضمن اینکه سبب افزایش موازی‌کاری دستگاه‌های مختلف می‌شود، به دلیل دانش ناکافی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان نسبت به پیچیدگی پدیده فقر و راهکارهای فقرزدایی، احتمال انحراف در برنامه وجود دارد.

به طور کلی رویکرد دولت در مواجهه با فقر، رویکرد چتر ایمنی حداقلی است که صرفاً مانع از خروج کامل فقرا و محروم‌ترین گروه‌ها از چرخه زندگی می‌شود اما با توجه به آسیب‌پذیری نسبی اقتصاد کشور و شرایط خاص تحریم و انباشتی بودن این رویکرد در کشور، به نظر می‌رسد تداوم مسیر موجود ظرفیت پاسخگویی به انتظارات فزاینده آتی را نخواهد داشت. از همین رو پیشنهاد می‌شود نظام تأمین اجتماعی کشور، به جای تمرکز بر حفظ حداقل معیشت تا حد توان افق آینده افراد را روشن نگه دارد تا با امید و دلگرمی به کوشش خویش ادامه دهند. تمرکز بر گروه‌های انتهایی و بی‌توجهی به گروه‌های

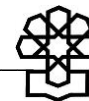
بالاتری که در معرض آسیب قرار دارند، سبب پیوستن آنان به جمع فرودستان خواهد شد. بنابراین ضمن تأکید بر لزوم توجه به فرودستان، باید تمرکز و راهکارهایی برای گروه‌های بالاتر آسیب‌پذیر را در زمره مغفول‌مانده‌های بزرگ در لایحه و سایر اقدامات دولت دانست. در این میان می‌توان به راهبردهای تداوم اشتغال و حمایت از شاغلان فقیر اشاره کرد که می‌تواند به افزایش تاب‌آوری اجتماعی بینجامد. با این حال راهبردی که بیش از همه به گزارش موجود ارتباط دارد، مقابله با فقر از طریق گسترش بیمه اجتماعی است که یکی از مهم‌ترین مصادیق آن، افزایش پوشش بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر است. این پوشش که کفایت آن حداقلی بوده و می‌تواند بیش‌تر به عنوان یک لایحه حفاظتی برای ممانعت از فروافتادن افراد در فقر عمل کند، واجد نکات مثبت چندگانه است: اول اینکه با وجود کفایت پایین مستمری آن، معادل چند برابر مستمری نهادهای حمایتی است؛ دوم اینکه مشارکتی بوده و با رویکرد رفاه فعال (نه منفعل) انجام می‌گیرد؛ سوم اینکه، افراد آن را به عنوان یک حق مشخص با حفظ شئون شهروندی دریافت خواهند کرد تا در جایگاه یک مددجو و به مثابه یک کمک دولتی. این رویکرد مبتنی بر نوعی حمایت از بیمه فراگیر ملی است و می‌توان از محل منابع حاصل از حذف سه دهک بالای درآمدی، منابع این بیمه را تأمین کرد.

البته جهت‌گیری لایحه بودجه ۱۳۹۸ نه تنها در مورد فقرزدایی مطابق با آنچه گفته شد متکی بر محروم‌داری است، بلکه اعتبارات اختصاص‌یافته به صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر (سهام دولت) نیز با افزایش محدود روبه‌رو بوده است؛ به نحوی که حتی با فرض عدم پوشش بیمه‌شده جدید، نه اعتبار حق بیمه پایه مشمولان عمومی آن (افزایش سرانه ۶ درصدی اعتبارات) کافی است و نه حق بیمه پایه اجتماعی زنان خانه‌دار متأهل (افزایش ۱۱ درصدی سرانه).

## ۵. ردپای قوانین و اسناد بالادستی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

### ۵-۱. قانون برنامه ششم توسعه

- جهت تأمین بند «الف» ماده (۱۲) قانون برنامه ششم با موضوع تأدیه بدهی‌ها به سازمان تأمین اجتماعی، بند «و» تبصره «۵» در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ تدوین شده است.
- اعتباری برای ماده (۷۱) قانون برنامه ششم، با موضوع معافیت از پرداخت حق بیمه کارفرمایان و کارآفرینانی که به جذب نیروی کار جوان اقدام می‌کنند، در نظر گرفته نشده است.
- اعتباری برای بند «ب» ماده (۱۰۳) قانون برنامه ششم با موضوع بیمه اجتماعی زنان خانه‌دار دارای حداقل سه فرزند در نظر گرفته نشده است.



- بند ژ «ج» تبصره «۱۲» لایحه بودجه در جهت اجرای ماده (۳۰) قانون برنامه ششم توسعه با موضوع برقراری عدالت در نظام پرداخت، رفع تبعیض و متناسب‌سازی دریافت‌ها و برخورداری از امکانات شاغلان، بازنشستگان و مستمری‌بگیران کشوری و لشکری تدوین شده است.

## ۲-۵. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه

- بند «ب» ماده (۶) *قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه*، دولت موظف است هر ساله اعتبار لازم موضوع تبصره «۲» ماده (۲۸) قانون تأمین اجتماعی را (حق بیمه سهم دولت) به صورت یکجا در ردیف جداگانه‌ای در قانون پیش‌بینی نماید، این موضوع در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ لحاظ شده، اما اعتبارات اختصاص یافته کمتر از سهم ۳ درصد دولت است.

## ۳-۵. قانون الحاق بخشی از مقررات مالی دولت

- مطابق ماده (۲۹) *قانون الحاق بخشی از مقررات مالی دولت*، دولت در راستای ایجاد ثبات، پایداری و تعادل بین منابع و مصارف صندوق‌های بیمه و بازنشستگی، نسبت به اصلاح ساختار این صندوق‌ها بر اساس اصول مندرج در قانون اقدام نماید. از جمله کاهش وابستگی این صندوق‌ها به کمک از محل بودجه عمومی دولت به استثنای سهم قانونی دولت در حق بیمه از طرق مختلف اقدام کند. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در خصوص کاهش این وابستگی اقدامی صورت نگرفته است و مقایسه اعتبارات لایحه با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ نشان از افزایش برنامه‌های کمک دولت به صندوق‌های بازنشستگی داشته است.

- مطابق ماده (۳۹) *قانون الحاق*، به دولت اجازه داده شده است که از محل ردیف‌هایی که در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌گردد، حق بیمه سهم کارفرما، بیمه درمانی و هزینه حمایتی طلاب و کمک به رزمندگان معسر دارای بیش از یک‌سال سابقه حضور داوطلبانه در جبهه‌ها، جانبازان معسر بین پنج درصد (۵٪) تا بیست‌وچهار درصد (۲۴٪)، جانبازان بسیجی و وظیفه غیرشاغل نیازمند را پرداخت کند. که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ این ردیف در ذیل اعتبارات حوزه علمیه لحاظ شده است.

- مطابق ماده (۴۹) *قانون الحاق*، در اجرای بندهای ماده (۱۳) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، دولت مکلف است مابه‌التفاوت خدمات بهداشتی و درمانی ایثارگران برای کلیه هزینه‌های مرتبط را که مطابق ضوابط آن دستگاه قابل پرداخت نیست و در تعهد صندوق‌های بیمه درمانی نیست، از اعتبارات مربوطه آن دستگاه کسر و جهت پرداخت به مشمولان به حساب بنیاد شهید و امور ایثارگران اضافه نماید. اعتبارات موضوع این قانون در ذیل برنامه پوشش بیمه سلامت ایثارگران، اختصاص یافته و با رشد ۳۸ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ همراه بوده است.

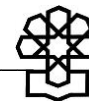
### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

امور رفاه اجتماعی از پنج فصل امداد و نجات، بیمه‌های اجتماعی، حمایتی، توانبخشی و تحقیق و توسعه در امور رفاه اجتماعی تشکیل شده است. مجموع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی امور رفاه اجتماعی در لایحه بودجه ۱۳۹۸ بالغ بر ۱۱۳۴ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که با افزایش ۲۵/۳ درصدی همراه بوده است؛ سهم فصول مختلف زیرمجموعه امور رفاه اجتماعی از اعتبارات این امور، بسیار متفاوت است؛ به نحوی که فصل بیمه‌های اجتماعی، ۳۰/۱ درصد، فصل حمایتی ۶۶/۶ درصد و سایر فصول (اعم از فصل امداد و نجات، فصل توانبخشی و فصل تحقیق و توسعه)، حدود ۳/۳ درصد از اعتبارات امور رفاهی را به خود اختصاص داده‌اند. با احتساب بخشی از اعتبارات حوزه بازنشستگی که در قالب کمک دولت ذیل فصل حمایتی لحاظ شده است، کل اعتبارات حوزه بیمه‌های اجتماعی در لایحه ۱۳۹۸ بیش از ۷۹ درصد از اعتبارات امور رفاه اجتماعی را تشکیل می‌دهد.

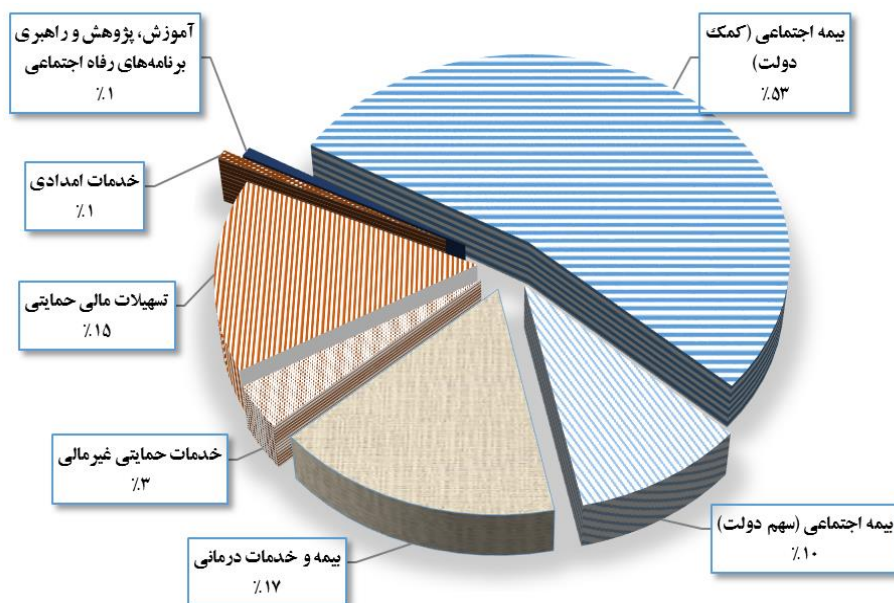
شایان ذکر است که فصل‌بندی مذکور در بودجه به معنای همراهی قطعی محتوای برنامه‌ها با عنوان فصول نیست و برای نمونه حدود ۷۳/۶ درصد از اعتبارات اختصاص یافته به فصل حمایتی مربوط به دو برنامه بیمه‌ای (مستمری بازنشستگی لشکری و کشوری) است که صرفاً به دلیل اینکه این صندوق‌ها به دولت وابسته هستند ذیل فصل حمایتی قرار گرفته‌اند که معنا و محتوای دیگری دارد. به همین دلیل برای درک بهتر محتوای برنامه‌های موجود ذیل امور رفاهی، در ادامه نموداری ارائه شده است که تفکیک اعتبارات امور رفاه اجتماعی از منظر محتوای برنامه‌ها را نمایش می‌دهد.

همان‌طور که در نمودار قابل مشاهده است حدود ۶۳ درصد از کل اعتبارات امور رفاه اجتماعی صرف بیمه اجتماعی (بازنشستگی) می‌شود؛ از این میان، ۵۳ درصد از اعتبارات مذکور متعلق به برنامه کمک دولت به صندوق‌ها (۴۹ درصد از آن مربوط به دو صندوق کشوری و لشکری است) و ۱۰ درصد مربوط به بیمه اجتماعی سهم دولت می‌شود. سهم بیمه سلامت و خدمات مرتبط با سلامت ذیل امور رفاه ۱۷ درصد و حمایت‌های مالی و غیرمالی حمایتی مجموعاً ۱۸ درصد از اعتبارات امور رفاه را به خود اختصاص داده‌اند که ۱۵ درصد آن مالی و ۳ درصد دیگر غیرمالی بوده است. سهم برنامه‌های راهبری و آموزش و پژوهش حدود ۱ درصد و خدمات امدادی نیز به همین میزان (۱ درصد) از اعتبارات این امور را به خود اختصاص داده‌اند.

اگر سهم بیمه‌های درمانی را از سایر خدمات سلامت جدا کرده و به مجموع اعتبارات بیمه‌های اجتماعی بیفزاییم، در نهایت همان‌طور که در بند اول این بخش نیز بیان شد، حدود ۷۹ درصد از اعتبارات امور در حوزه بیمه‌های اجتماعی (اعم از درمانی و بازنشستگی) قرار می‌گیرد که سهم بسیار درخور توجه و نشان از اهمیت این حوزه در بودجه است.



### نمودار ۸. سهم حوزه‌های مختلف از اعتبارات امور رفاه اجتماعی



- لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور شامل واحده و ۲۲ تبصره است، برخی از تبصره‌های مرتبط با حوزه بیمه‌های اجتماعی در این لایحه به شرح زیر است:
  - بند «و» تبصره «۵» با موضوع تأدیه بخشی از بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی؛
  - بند «و» تبصره «۷» با موضوع کسر حق بیمه سهم درمان مشمولان تأمین اجتماعی و متمرکز کردن آن در حسابی نزد خزانه؛
  - بند «ج» تبصره «۱۲» با موضوع متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری، با اولویت افراد کم‌درآمد؛
  - بند «الف» تبصره «۱۷» با موضوع محدود شدن خدمات بیمه پایه رایگان به دهک‌های کم‌درآمد و مشارکت مالی سایر بیمه‌شدگان؛
  - بند «ز» تبصره «۱۷» با موضوع ساماندهی معافیت‌های حق بیمه و عدم ایجاد بدهی جدید برای دولت؛
  - بند «الف» تبصره «۲۱» با موضوع تأمین کسری صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری از سرمایه‌گذاری و منابع داخلی یا صندوق توسعه ملی.
- سیاست کلی حوزه رفاه اجتماعی، از جهت‌گیری مشخصی به تناسب شرایط تحریم برخوردار نیست؛ سیاستی که به نظر می‌رسد به طور ضمنی در لایحه ۱۳۹۸ قابل ردیابی است، کاهش افق برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی و معطوف شدن به شرایط کنونی. مصادیق این موضوع هم در فصل بیمه‌های اجتماعی و هم در فصل حمایتی قابل شناسایی است. در فصل حمایتی می‌توان به مواردی همچون ثابت نگه‌داشتن یا کاهش بودجه برنامه‌های حمایت از مشاوره و آموزش مددجویان کمیته امداد، برنامه‌های مرتبط با

راهبری و ساماندهی خدمات و برنامه‌های آموزش و آگاه‌سازی در حوزه سلامت و ایمنی کارگران و نیز کاهش بودجه مرتبط با حمایت از گروه بیماران خاص اشاره کرد. مصادیق این در بخش بیمه‌های اجتماعی در زیر آمده است:

○ در لایحه بودجه ۱۳۹۸، برخورداری از معافیت بیمه سلامت در میان افراد تحت پوشش بهزیستی، در مقایسه با قانون بودجه ۱۳۹۷، هم تعداد افراد به حدود نصف (از ۵۵۰ هزار خانوار به ۲۸۰ هزار خانوار) کاهش یافته است و هم بودجه آن بیش از ۶۲ درصد کاهش یافته است؛ به عبارت دیگر سرانه پیش‌بینی شده از ۷/۳ میلیون ریال به ۵/۳ میلیون ریال کاهش یافته است).

✓ در لایحه ۱۳۹۸ برنامه پوشش بیمه سلامت معتادان حذف شده است؛ این برنامه در قانون بودجه ۱۳۹۷، به پرداخت هزینه‌های ترک ۶۰ هزار معتاد اختصاص یافته بود.

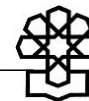
✓ اعتبارات برنامه راهبری بیمه سلامت نیز که یکی از برنامه‌های مرتبط با سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی در حوزه بیمه‌های اجتماعی است در لایحه ۱۳۹۸ (نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۷) با کاهش ۵۰ درصدی روبه‌رو شده است. البته شایان ذکر است که همزمان با این کاهش، اعتبارات مرکز تحقیقات سلامت، ۵۰ درصد افزایش یافته است.

- با وجود نکات فوق، در بودجه ۱۳۹۸، بر یکی از گروه‌های حاشیه‌ای که پیش از این کم‌تر مورد توجه قرار گرفته و در بودجه ۱۳۹۷ بودجه اختصاصی نداشته، تمرکز بیش‌تری صورت گرفته است؛ این گروه که با عنوان «مجهول‌الهویه» در لایحه نامگذاری شده است، در واقع افراد فاقد اسناد هویتی هستند که تعداد دقیق آنان مشخص نیست و در لایحه بودجه ۶ هزار کودک و ۲۰ هزار سالمند و بیمار روانی مزمن در نظر گرفته شده است.

- یکی از اقتضائات مهم شرایط تحریم در حوزه بیمه‌ای، توجه بیش‌تر به پایداری صندوق‌های بازنشستگی به ویژه تأمین اجتماعی (با توجه به کاهش احتمالی اشتغال در کشور، و به تبع آن، کاهش نسبت پشتیبانی صندوق) است؛ اما در لایحه بودجه ۱۳۹۸ صرفاً به هزینه‌های جاری صندوق‌ها توجه شده است و در مورد صندوق تأمین اجتماعی نیز، علی‌رغم لحاظ کردن تأدیه بخشی از بدهی‌های پیشین دولت، به دلیل ناکافی بودن اعتبارات مذکور، بخشی از تعهدات بیمه‌ای دولت در سال ۱۳۹۸ به بدهی‌های دولت افزوده خواهد شد.

در لایحه بودجه ۱۳۹۸، سهم سه درصدی دولت از بیمه تأمین اجتماعی نیز (برخلاف بودجه ۱۳۹۷) لحاظ شده است اما بودجه پیش‌بینی شده برای این ردیف (۱/۵ هزار میلیارد ریال) کم‌تر از بودجه واقعی آن است.

اعتبارات پیش‌بینی شده برای بیمه اقشار خاص (قالیبافان، رانندگان، باربران و...) با وجود افزایش حدود ۱۶ درصدی، کفایت سهم کارفرمایی دولت را نخواهد داشت و با فرض افزایش ۲۰ درصدی حداقل



دستمزد در سال ۱۳۹۸، مبلغ مذکور حدود نیمی از اعتبارات لازم را تأمین خواهد کرد؛ این موضوع به معنای افزایش بدهی دولت به تأمین اجتماعی خواهد بود. این موضوع در مورد بیمه‌شدگان خاص (به ویژه حق بیمه کارگران کارگاه‌های ۵ نفر و کم‌تر) نیز صادق است.

اعتبارات اختصاص‌یافته به صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر (سهام دولت) نه در مورد حق بیمه پایه مشمولان عمومی آن (افزایش سرانه ۶ درصدی اعتبارات) کافی است و نه در مورد حق بیمه پایه اجتماعی زنان خانه‌دار متأهل (افزایش ۱۱ درصدی سرانه).

اعتبار اختصاص‌یافته به متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری (۲۰ هزار میلیارد ریال)، بسیار ناکافی و کم‌تر از آن است که تأثیری بر وضعیت ناهمساز مستمري بازنشستگان داشته باشد.

### پیشنهادها

پیشنهادهای این گزارش در قالب سه بخش پیشنهادهای استراتژیک، پیشنهادهای جزئی و پیشنهادهای فرای قانون بودجه، ارائه شده است.

#### پیشنهادهای استراتژیک

- ضمن زیانبار دانستن رویکرد کلی دولت در مواجهه با فقر در لایحه بودجه ۱۳۹۸ (رویکرد چتر ایمنی حداقلی)، پیشنهاد می‌شود نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور، به جای تمرکز بر حفظ حداقل معیشت، بکوشد تا افق آینده افراد را روشن نگه دارد و با اعطای امید و دلگرمی، آنان را به کوشش بیشتر و مقاومت امیدوارانه فراخواند.

- علاوه بر این پیشنهاد می‌شود که دولت صرفاً بر گروه‌های بسیار فرودست، تمرکز نکند و با رویکرد پیشگیرانه و توجه به اقشار آسیب‌پذیر میانه، سبب پیوستن آنان به جمع فرودستان شود. این موضوع بیش از هر چیز از طریق حمایت از تداوم اشتغال شاغلان و حمایت از شاغلان فقیر و همزمان کوشش برای ایجاد اشتغال بیشتر ممکن خواهد بود.

- یکی از رویکردهای مهم و مورد اتفاق صاحب‌نظران جهانی که در اینجا نیز مورد تأکید قرار می‌گیرد، اتکای سیاستگذاری اجتماعی بر رویکرد رفاه مثبت و فعال است که پیشنهاد مشخص در این گزارش، مقابله با فقر از طریق گسترش پوشش بیمه اجتماعی است که یکی از مهم‌ترین مصادیق آن، افزایش پوشش بیمه‌ای ذیل صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر است. این نوع پوشش که کفایت آن حداقلی بوده و می‌تواند بیش‌تر به عنوان یک لایحه حفاظتی برای ممانعت از فروافتادن افراد در فقر عمل کند، واجد نکات مثبت چندگانه است: اول اینکه با وجود کفایت پایین مستمري آن، معادل چند برابر مستمري نهادهای حمایتی است؛ دوم اینکه مشارکتی بوده و با رویکرد رفاه فعال (نه منفعل) انجام می‌گیرد؛ سوم اینکه، افراد آن را به عنوان یک حق مشخص با حفظ شئون شهروندی دریافت خواهند کرد تا در جایگاه یک مددجو و به مثابه یک کمک دولتی. این رویکرد مبتنی بر نوعی حمایت از بیمه

فراگیر ملی است و می‌توان از محل منابع حاصل از حذف سه دهک بالای درآمدی، منابع این بیمه را تأمین کرد.

### پیشنهاد‌های جزئی

#### تبصره «۵» بند «و» جزء «۲»

از آنجا که امکان تأدیه بدهی سازمان تأمین اجتماعی از سوی دولت (بر اساس تبصره «الف» ماده (۱۲) قانون برنامه ششم) در قالب تبصره موجود امکان‌پذیر نیست، چند پیشنهاد جایگزین در متن ارائه شده است که یکی از مهم‌ترین آنها بدین قرار است:

«دولت مکلف است حداقل ۵۰ درصد از مبلغ موضوع این جزء را با اولویت به مطالبات حسابرسی شده و قطعی سازمان تأمین اجتماعی اختصاص دهد».

#### تبصره «۱۲» بند «ج»

از آنجا که مبلغ اختصاص یافته به این موضوع بسیار اندک است و از سویی تأمین اعتبار لازم برای آن هم در شرایط کنونی مقدور نیست و علاوه بر این مجموع هزینه مطلق کمک مستمری بازنشستگی دولت در سال‌های بعد را به شدت افزایش خواهد داد، پیشنهاد می‌شود ۱۰ هزار میلیارد مربوط به سقف دوم بودجه حذف شود.

#### تبصره «۱۴» بند «الف» جزء «۱»

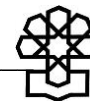
با توجه به اینکه تبصره مذکور جایگاه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی را نادیده گرفته است و با اعطای اختیار به استانداران در فقرزدایی عملاً به موازی‌کاری درون مجموعه دولت دامن می‌زند و از سوی دیگر شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، از دانش تخصصی لازم برای فقرزدایی برخوردار نیست، پیشنهاد می‌شود این جزء به صورت زیر تغییر یابد:

۱. استانداران سراسر کشور مجازند با هماهنگی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و بر اساس پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان نسبت به حذف یارانه نقدی سه دهک بالای درآمدی اقدام نمایند.

بخشی از منابع حاصل از حذف یارانه نقدی خانوارهای پردرآمد، صرف تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام اولویت‌دار استانی همان استان و بخش دیگری از آن، با هماهنگی وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی صرف حذف تدریجی فقر مطلق خواهد شد.

تبصره «۱»- اعتبارات و برنامه‌های استانی مذکور باید به تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان برسد.

تبصره «۲»- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری کمیته امداد امام خمینی (ره) مکلف است حداکثر ظرف مدت سه ماه، برنامه فقرزدایی هر استان را با توجه به موقعیت و شرایط خاص آن استان تهیه نماید.



### تبصره «۱۷» بند «ز»

این تبصره علی‌رغم تأکید بر ساماندهی معافیت‌های بیمه‌ای بازتابی بر ردیف‌های بخش بیمه‌های بازنشستگی نداشته است؛ با این حال اعتبارات مربوط به این بخش‌ها با افزایش محدود روبه‌رو بوده است که ممکن است این موضوع ناشی از تلاش غیر شفاف دولت برای کاهش افراد مشمول بیمه‌های مذکور باشد؛ با توجه به لزوم ساماندهی بیمه‌های اجتماعی در این زمینه و نیز کاهش هزینه‌های دولت در شرایط خاص پیش‌رو، پیشنهاد می‌شود به طور شفاف بر این موضوع تصریح شود. بنابراین بند جایگزین زیر پیشنهاد می‌شود:

دولت مکلف است ضمن ساماندهی معافیت‌های حق بیمه اقشار مختلف، کارفرمایی گروه‌های مذکور را بر اساس حداقل دستمزد تأمین کند. مابه‌التفاوت حق بیمه با مبالغ مندرج در دستمزد مقطوع شغل یا رتبه شغلی افراد مذکور توسط بیمه شده تأمین شود.

### تبصره «۲۱» بند «الف»

بر اساس متن لایحه، دولت انتظار دارد صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری، ما به‌التفاوت مبالغ پیش‌بینی‌شده در بودجه ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۷ (یعنی در مجموع حدود ۱۶۶/۷ هزار میلیارد ریال) را از محل سرمایه‌گذاری یا افزایش کارایی تأمین کنند! از آنجاکه رقم مذکور نزدیک به ۵ تا ۱۰ برابر درآمد معمول سرمایه‌گذاری صندوق‌های مذکور است، این بند، به دنبال مجوزی برای برداشت قابل توجه از صندوق توسعه ملی خواهد بود. علاوه بر این از آنجا که مبلغ مذکور دو بار (یک‌بار از محل منابع پیش‌بینی‌شده در بودجه عمومی و یک‌بار از محل منابع صندوق‌ها یا برداشت‌های احتمالی از صندوق توسعه ملی) منظور شده است، لازم است ضمن اصلاح این موضوع بر کاهش کسری صندوق‌ها پس از کمک دولت، تأکید شود، از این‌رو بند جایگزین زیر پیشنهاد می‌شود:

در اجرای بند «ث» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه، صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری موظفند از ابتدای سال ۱۳۹۸ ضمن افزایش کارایی و بازدهی بنگاه‌های تحت پوشش خود، اعتبار مورد نیاز برای مابه‌التفاوت هزینه‌های مربوط به مستمری بازنشستگان در سال ۱۳۹۸ نسبت به اعتبار مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور را از محل منابع داخلی و سایر منابع حاصل از سرمایه‌گذاری‌های خود تأمین نمایند.

### **اصلاحات ضروری فرای قانون بودجه**

تأمین هزینه‌های رفاه اجتماعی کشور در شرایط تحریم نیازمند اصلاحات متعددی است که بسیاری از آنان در قالب بودجه سنواتی کشور قابل بیان نیستند. بلکه به دلیل اتکای آن به قانون برنامه یا احکام دائمی و سایر قوانین کشور نیازمند اصلاحات تقنینی هستند. با این حال بهبود شرایط موجود گریزی از این اصلاحات ندارد و از همین‌رو در ادامه به برخی از آنان به عنوان اصلاحاتی که همزمان یا پس از تصویب قانون بودجه سنواتی لازم است در دستور کار قرار گیرد، آورده شده است:

- **اصلاحات عملیاتی:** اصلاحات فرایندی و عملیاتی در صندوق‌های بازنشستگی بر هر نوع اصلاحاتی

در این صندوق‌ها تقدم دارد؛ این اصلاحات که در قالب حکمرانی خوب و تمرکز بر شفافیت فرایندها در صندوق‌ها توصیه می‌شود می‌تواند ضمن بهبود شرایط صندوق‌ها و امکان برنامه‌ریزی در آنها، همراهی مردم در انجام اصلاحات پارامتریک را نیز فراهم کند.

- **اصلاحات پارامتریک:** این نوع از اصلاحات در صندوق‌ها با وجود ضرورت آن، ممکن است پیامدهای اجتماعی و سیاسی به همراه داشته باشد و از این رو بیش از هر چیز نیازمند وفاق ملی بر سر گزینه‌های اصلاحات است. از این رو پیشنهاد می‌شود ضمن گفتگوی گسترده ملی، اصلاحاتی که شمولیت کم‌تری دارد در اولویت قرار گیرد. اگرچه نتایج گفتگوها می‌توانند مسیر اصلاحات را بهتر نشان دهند، اما در وضعیت کنونی و با توجه شرایط کلی به نظر می‌رسد لازم است ابتدا ضرایب جریمه‌ای برای بازنشستگی پیش از موعد تعریف شود و علاوه بر اصلاح قوانین غیربیمه‌ای (و یا تأمین آن از محل مالیات)، اصلاح سن بازنشستگی در اولویت اصلاحات پارامتریک قرار گیرد.

- **ادغام نظام بوریجی و بیسمارکی:** در دنیای کنونی تقریباً هیچ کشور توسعه‌یافته‌ای وجود ندارد که نظام بیسمارکی را با نظام بوریجی ترکیب نکرده باشد و نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی خویش را متکی بر ترکیب «مالیات» و «حق بیمه» استوار نکرده باشد؛ در حالی که در ایران، این دو شیوه تأمین مالی و نظام رفاهی کاملاً منفک تصور می‌شوند. تجارب کشورهای اروپایی در دهه ۱۹۹۰ و سال‌های نخست قرن جدید حاکی از تلفیق این دو شیوه تأمین مالی (همراه با اصلاحات پارامتریک) برای حل هزینه‌های سرسام‌آور نظام بازنشستگی است. در وضعیت کنونی بحران نظام مالیات‌ستانی کشور که ضمن تأمین درآمد بسیار پایین (که نسبت آن از تولید خالص داخلی، ایران را در قعر رتبه‌بندی جهانی قرار می‌دهد)، جهت‌گیری آن به سود بخش‌های غیرتولیدی است، امکان جبران مشکلات هزینه‌های بازنشستگی را با مشکل روبه‌رو کرده است؛ از این رو به نظر می‌رسد لازم است تدابیری اندیشیده شود تا ضمن افزایش درآمد مالیات، بخشی از مالیات بر بخش‌های غیرتولیدی نشان‌دار شده و به منابع بازنشستگی افزوده شود.



### منابع و مأخذ

۱. قانون بودجه سال ۱۳۹۴.
۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۵.
۳. قانون بودجه سال ۱۳۹۶.
۴. قانون بودجه سال ۱۳۹۷.
۵. قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
۶. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه.
۷. سالنامه آماری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی سال ۱۳۹۶، بهار ۱۳۹۷.
۸. قانون تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۵۴.
۹. گزارش آثار تحریم‌ها بر تأمین اجتماعی (صرفاً جهت اطلاعات نمایندگان)، مرکز پژوهش‌های مجلس.
۱۰. بررسی وضعیت موجود صندوق‌های بیمه اجتماعی کوچک و ارائه الگو برای ساماندهی آنها، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۷.

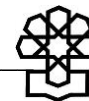
11. Galasso, vincenzo, Political future of social security in aging societies; 2006.

## پیوست

جدول ۱. تبصره‌های ماده واحد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۷

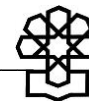
ردیف	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
۱	تبصره «۵» بند «و» جزء «۲» دولت مجاز است در پایان آذرماه ۱۳۹۷ مانده مصرف‌نشده سهم نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی تابعه وزارتخانه‌های مذکور را با بدهی‌های بخش‌های دیگر تسویه نماید. جزء «۱-۲» تئاتر بدهی‌های نهادهای عمومی غیردولتی، بانک‌ها و شرکت‌های دولتی تابعه وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، نیرو و جهاد کشاورزی (صرفاً بابت یارانه قیمت‌های تکلیفی) و شرکت ملی نفت ایران پانصد هزار میلیارد (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با اولویت مطالبات حسابرسی شده و قطعی سازمان تأمین اجتماعی	تبصره «۵» بند «و» جزء «۲» به دولت اجازه داده می‌شود در صورت درخواست متقاضیان، مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی (خصوصی و تعاونی)، نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها، اتحادیه‌ها و آستان‌های مقدسه بابت تکالیفی که در چارچوب قوانین و مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۶ ایجاد شده است با بدهی اشخاص یادشده به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی از طریق تسویه بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به بانک مرکزی که در چارچوب قوانین و مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۶ ایجاد شده، تا میزان ظرفیت استفاده نشده جزء «۱» بند «و» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور <sup>۱</sup> به صورت جمعی - خرجی از طریق انتشار اسناد تسویه خزانه، به شرح زیر تسویه نماید. مبلغ مزبور به عنوان بدهی دولت به بانک مرکزی ثبت می‌شود. افزایش پایه پولی از این محل ممنوع است. سقف مجاز تسویه بدهی هر بانک و مؤسسه اعتباری به بانک مرکزی توسط این بانک حداکثر تا پایان خردادماه تعیین می‌شود. جزء «۱-۲» دولت مجاز است تا سقف بیست درصد (۲۰٪) مبلغ موضوع این جزء را با اولویت به مطالبات حسابرسی شده و قطعی سازمان تأمین اجتماعی اختصاص دهد.
۲	تبصره «۷» بند «و» سازمان تأمین اجتماعی مکلف است تمامی سهم درمان از مجموع مأخذ کسر حق بیمه موضوع مواد (۲۸) و (۲۹) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ و سایر منابع مربوط را در حسابی نزد خزانه‌داری کل کشور با عنوان بیمه درمان تأمین اجتماعی متمرکز نماید. سازمان تأمین اجتماعی طبق قانون تأمین اجتماعی این منابع را هزینه می‌نماید.	تبصره «۷» بند «و» سازمان تأمین اجتماعی مکلف است تمامی سهم درمان از مجموع مأخذ کسر حق بیمه موضوع مواد (۲۸) و (۲۹) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ و سایر منابع مربوط را در حسابی نزد خزانه‌داری کل کشور با عنوان بیمه درمان تأمین اجتماعی متمرکز نماید. سازمان تأمین اجتماعی طبق قانون تأمین اجتماعی این منابع را هزینه می‌نماید.

۱ به دولت اجازه داده می‌شود در صورت درخواست متقاضیان، مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی و خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیز شرکت‌های دولتی تابعه وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی بابت یارانه قیمت‌های تکلیفی از دولت، که در چارچوب قوانین و مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۵ ایجاد شده است با بدهی اشخاص یادشده به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی از طریق تسویه بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به بانک مرکزی که در چارچوب قوانین و مقررات مربوط تا پایان سال ایجاد شده، تا مبلغ یک میلیون میلیارد ۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال به صورت جمعی - خرجی از طریق انتشار اسناد تسویه خزانه، به شرح زیر تسویه نماید.



<p><b>تبصره «۱۲» بند «ج»</b></p> <p>دولت مجاز است اعتبار ردیف ۳۷- ۵۵۰۰۰۰۰ جدول شماره ۱۹ این قانون را برای افزایش و متناسب سازی حقوق بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با اولویت کسانی که دریافتی ماهانه آنها کم تر از بیست میلیون (۲۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال می باشد، بر اساس آیین نامه اجرای که توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری دستگاه های ذیربط تهیه می شود و به تصویب هیئت وزیران می رسد، اختصاص دهد. صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح مکلفند افزایش احکام حقوقی سال ۱۳۹۷ بازنشستگان ذی نفع ناشی از اجرای این حکم را از ۱۳۹۸/۱/۱ اعمال نمایند.</p>	<p><b>تبصره «۱۲» بند «ج»</b></p> <p>دولت مجاز است اعتبار ردیف ۳۷- ۵۵۰۰۰۰۰ جدول شماره ۱۹ این قانون را برای افزایش و متناسب سازی حقوق بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با اولویت کسانی که دریافتی ماهانه آنها کم تر از بیست میلیون (۲۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال می باشد، بر اساس آیین نامه اجرای که توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری دستگاه های ذیربط تهیه می شود و به تصویب هیئت وزیران می رسد، اختصاص دهد. صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح مکلفند افزایش احکام حقوقی سال ۱۳۹۷ بازنشستگان ذی نفع ناشی از اجرای این حکم را از ۱۳۹۷/۱/۱ اعمال نمایند.</p> <p>به دولت اجازه داده می شود از محل منابع حاصل از فروش اموال و دارایی های منقول و غیرمنقول مازاد خود به استثنای اموال مشمول واگذاری موضوع قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تا سقف ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال نسبت به تأمین منابع مالی برای همسان سازی حقوق بازنشستگان لشگری و کشوری اقدام کند.</p>	۳
<p><b>تبصره «۱۴» «الف»</b></p> <p>۱. استانداران سراسر کشور مجازند با هماهنگی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و بر اساس پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان نسبت به حذف یارانه نقدی سه دهک بالای درآمدی اقدام نمایند.</p> <p>منابع حاصله از حذف یارانه نقدی خانوارهای پردرآمد با تصویب شورای برنامه ریزی و توسعه استان صرف حذف تدریجی فقر مطلق و همچنین تکمیل پروژه های نیمه تمام اولویت دار استانی همان استان خواهد شد.</p>	<p><b>تبصره «۱۴» «الف»</b></p> <p>در اجرای قانون هدفمندکردن یارانه ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ و با هدف تحقق عدالت، کاهش فقر مطلق و توسعه بهداشت و سلامت مردم و همچنین معطوف نمودن پرداخت یارانه نقدی به خانوارهای نیازمند و در اجرای ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه کلیه درآمدهای هدفمندی یارانه ها مندرج در جدول ذیل به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه ها نزد خزانه داری کل کشور واریز و پس از تخصیص سازمان برنامه و بودجه کشور، مطابق جدول ذیل هزینه می گردد.</p> <p>دولت موظف است نسبت به حذف یارانه سه دهک بالای درآمدی به صورت تدریجی اقدام نماید. در صورتی که خانوارها نسبت به حذف یارانه خود معترض باشند، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است حداکثر ظرف مدت یک ماه موضوع را</p>	۴

	<p>بررسی و در صورت استحقاق نسبت به برقراری یارانه آنها اقدام نماید.</p> <p>۴. کمک به حق بیمه قالیبافان پانصد میلیارد (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.</p>	
<p><b>تبصره «۱۷» بند «الف»</b></p> <p>به منظور رعایت عدالت در سلامت و پایداری منابع، در سال ۱۳۹۸ ارائه بسته خدمات بیمه پایه تعریف شده برای کلیه اقشار که بر اساس آزمون و سع به صورت رایگان تحت پوشش بیمه پایه سلامت قرار می‌گیرند، از طریق نظام ارجاع، پزشک خانواده و در مراکز دانشگاهی خواهد بود. بهره‌مندی از سطح خدمات بالاتر اعم از خدمات ارائه شده در مراکز غیردولتی و بیشتر از بسته خدمات بیمه پایه تعریف شده فوق‌الذکر، مستلزم مشارکت مالی بیمه‌شدگان در پرداخت حق سرانه بیمه خواهد بود. هزینه مربوط از محل ردیف ۱۲۹۲۰۳ تأمین می‌شود.</p>	<p><b>تبصره «۱۷» بند «الف»</b></p> <p>به منظور رعایت عدالت در سلامت و پایداری منابع، در سال ۱۳۹۷ ارائه بسته خدمات بیمه پایه تعریف شده برای کلیه اقشار که بر اساس آزمون و سع به صورت رایگان تحت پوشش بیمه پایه سلامت قرار می‌گیرند، از طریق نظام ارجاع، پزشک خانواده و در مراکز دانشگاهی خواهد بود. بهره‌مندی از سطح خدمات بالاتر اعم از خدمات ارائه شده در مراکز غیردولتی و بیشتر از بسته خدمات بیمه پایه تعریف شده فوق‌الذکر، مستلزم مشارکت مالی بیمه‌شدگان در پرداخت حق سرانه بیمه خواهد بود. هزینه مربوط از محل ردیف ۱۰-۱۲۹۰۰۰ تأمین می‌شود.</p>	۵
<p><b>تبصره «۱۷» بند «ه»</b></p> <p>در راستای اجرایی نمودن بند «ج» ماده (۷۰) قانون برنامه ششم توسعه موضوع استقرار پایگاه اطلاعات برخط بیمه‌شدگان درمان کشور و مدیریت مصارف، کلیه شرکت‌ها و صندوق‌های بیمه پایه و تکمیلی درمان، دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، سازمان بیمه خدمات درمانی نیروهای مسلح، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان تأمین اجتماعی و سایر سازمان‌های بیمه‌گر مکلفند نسبت به ارسال برخط اطلاعات بیمه‌شدگان خود و به‌روزرسانی پایگاه مذکور به صورت رایگان حداکثر تا پایان ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۷ اقدام و نسبت به بهره‌برداری از پایگاه مذکور از طریق جایگزینی ابزارهای الکترونیکی به جای دفترچه، جهت ارائه کلیه خدمات بیمه‌ای و درمانی به بیمه‌شدگان تحت پوشش خود استفاده نمایند.</p> <p>سازمان بیمه سلامت ایران مکلف است نسبت به استحقاق‌سنجی بیمه‌شدگان مشتمل بر امکان اعتبارسنجی بیمه‌ای و رفع همپوشانی آنان با استفاده از پایگاه اطلاعات برخط بیمه‌شدگان کشور و به صورت الکترونیکی اقدام نماید. هزینه خدمات موضوع این حکم با تصویب مجمع عمومی سازمان بیمه سلامت ایران بر مبنای تراکنش انجام شده تعیین و از مراجعه‌کننده دریافت می‌گردد. صاحبان حرف پزشکی</p>	<p><b>تبصره «۱۷» بند «ه»</b></p> <p>در راستای اجرایی نمودن بند «ج» ماده (۷۰) قانون برنامه ششم توسعه موضوع استقرار پایگاه اطلاعات برخط بیمه‌شدگان درمان کشور و مدیریت مصارف، کلیه شرکت‌ها و صندوق‌های بیمه پایه و تکمیلی درمان، دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، سازمان بیمه خدمات درمانی نیروهای مسلح، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان تأمین اجتماعی و سایر سازمان‌های بیمه‌گر مکلفند نسبت به ارسال برخط اطلاعات بیمه‌شدگان خود و به‌روزرسانی پایگاه مذکور به صورت رایگان حداکثر تا پایان ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۷ اقدام و نسبت به بهره‌برداری از پایگاه مذکور از طریق جایگزینی ابزارهای الکترونیکی به جای دفترچه، جهت ارائه کلیه خدمات بیمه‌ای و درمانی به بیمه‌شدگان تحت پوشش خود استفاده نمایند.</p> <p>کلیه مراکز بهداشتی، تشخیصی، درمانی و دارویی اعم از دولتی، غیردولتی و خصوصی مکلفند خدمات خود را از طریق استحقاق‌سنجی از پایگاه اطلاعات برخط بیمه‌شدگان و بر اساس ضوابط اعلام شده توسط سازمان بیمه سلامت ایران، ارائه نمایند. همچنین سازمان بیمه سلامت ایران مکلف به حذف پوشش بیمه‌ای خود با سایر سازمان‌های بیمه‌ای</p>	۶



<p>و همچنین کلیه مراکز بهداشتی، تشخیصی، درمانی و دارویی اعم از دولتی، غیردولتی، خیریه و خصوصی مکلفند بر اساس ضوابطی که از سوی سازمان بیمه سلامت ایران ابلاغ می‌گردد بدون نیاز به دفترچه و مبتنی بر نسخه الکترونیکی به بیمه‌شدگان کلیه صندوق‌ها ارائه خدمت نمایند. به ازای هر فقره نسخه الکترونیکی مبلغ هزار (۱۰۰۰) ریال از اشخاص حقیقی و حقوقی ارائه‌دهنده خدمت طرف قرارداد دریافت می‌شود.</p>	<p>است. شیوه‌نامه همپوشانی این حکم توسط سازمان بیمه سلامت ایران تدوین و ابلاغ می‌گردد.</p>	
<p><b>تبصره «۱۷» بند «ز» جزء «۱»</b> سازمان‌ها و ارگان‌های غیردولتی که به هر نحوی از منابع عمومی دولت استفاده می‌کنند باید از تعرفه بخش دولتی تبعیت نمایند. همچنین در مناطقی که سایر بخش‌ها از جمله سازمان تأمین اجتماعی، شهرداری و نیروهای مسلح امکانات بیمارستانی و ارائه خدمات دارند باید به کلیه افراد بیمه‌شده با تعرفه دولتی خدمت ارائه نمایند.</p>	<p><b>تبصره «۱۷» بند «ز» جزء «۱»</b> سازمان‌ها و ارگان‌های غیردولتی که به هر نحوی از منابع عمومی دولت استفاده می‌کنند باید از تعرفه بخش دولتی تبعیت نمایند. همچنین در مناطقی که سایر بخش‌ها از جمله سازمان تأمین اجتماعی، شهرداری و نیروهای مسلح امکانات بیمارستانی و ارائه خدمات دارند باید به کلیه افراد بیمه‌شده با تعرفه دولتی خدمت ارائه نمایند.</p>	۷
<p><b>تبصره «۱۷» بند «ز»</b> دولت مجاز است نسبت به ساماندهی معافیت‌های حق بیمه افرادی که بر اساس قوانین بودجه سنوایی از معافیت بخشی از حق بیمه بهره‌مند گردیده‌اند اقدام نماید به نحوی که از بابت معافیت مذکور بدهی جدیدی برای دولت ایجاد نگردد.</p>	-	۸
<p><b>تبصره «۲۱» بند «الف»</b> در اجرای بند «ث» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه، صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری موظفند از ابتدای سال ۱۳۹۸ ضمن افزایش کارایی و بازدهی بنگاه‌های تحت پوشش خود، اعتبار مورد نیاز برای مابه‌التفاوت هزینه‌های مربوط به مستمری بازنشستگان در سال ۱۳۹۸ نسبت به اعتبار مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور را از محل منابع داخلی و سایر منابع حاصل از سرمایه‌گذاری‌های خود تأمین نمایند. در صورتی که منابع حاصل از سود و بازدهی بنگاه‌های تحت پوشش، کفایت پرداخت مابه‌التفاوت را نکند، به دولت اجازه داده می‌شود آن را از محل برداشت مجاز از ورودی منابع صندوق توسعه ملی تأمین نماید.</p>	-	۹

## جدول ۲. جدول توزیع اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم‌الشرکه دولت در لایحه بودجه

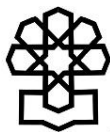
سال ۱۳۹۸ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (میلیون ریال)

درصد تغییر	لایحه سال ۱۳۹۸	قانون سال ۱۳۹۷	عنوان	۱۳۹۸	۱۳۹۷
۱۰۰,۰	۰	۹۰۰,۰۰۰	مطالبات تأمین اجتماعی برای پرداخت به بازنشستگان		۸
۱۰۰,۰	۰	۳۲,۴۰۰	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بیمه قالیبافان		۱۳
۱۰۰,۰	۰	۴۰,۵۰۰	رد دیون صندوق‌های حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز		۱۴
- ۴۴,۴	۴۰۰,۰۰۰	۷۲۰,۰۰۰	صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات	۹	۱۵
- ۱۶,۷	۳۰۰,۰۰۰	۳۶۰,۰۰۰	پرداخت دیون دولت به کمیته امداد امام خمینی (ره)	۱۰	۱۸
- ۸۳,۳	۱,۰۰۰,۰۰۰	۶,۰۰۰,۰۰۰	دیون مربوط به پرداخت مستمری بازنشستگان صندوق بازنشستگی فولاد	۱۳	۱۹
- ۵۹,۰۰	۵۰۰,۰۰۰	۱,۲۲۰,۰۰۰	تأدیه بدهی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران به سازمان تأمین اجتماعی	۱۴	۲۳
- ۷۶,۳	۲,۲۰۰,۰۰۰	۹,۲۷۲,۹۰۰	جمع کل		

## جدول ۳. جدول توزیع اعتبارات ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مقایسه

با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (میلیون ریال)

رشد	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸		قانون بودجه سال ۱۳۹۷		عنوان	۱۳۹۸	۱۳۹۷
	جمع	هزینه‌ای	جمع	هزینه‌ای			
۱۰-	۱,۳۵۰	۱,۳۵۰	۱,۵۰۰	۱,۵۰۰	پرداخت مستمری به فرزندان و همسران بیمه‌شده متوفی و ۶۰ سال برای مردان و ۵۵ سال برای زنان که زیر ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارند نسبت به سنوات مستمری موضوع درآمد حاصل از اخذ یک در هزار قیمت منطقه‌ای بابت حق‌الثبت اموال غیرمنقول	۵۳۰۰۰۰۰-۲۲	۵۳۰۰۰۰۰-۲۳
۴۰-	۱۴۴,۰۰۰	۱۴۴,۰۰۰	۲۴۱,۰۰۰	۲۴۱,۰۰۰	سازمان تأمین اجتماعی - سهم بیمه کارفرمایی کشاورزان موضوع ماده (۶۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲).	۵۳۰۰۰۰۰-۲۳	۵۳۰۰۰۰۰-۲۴
۱۰۰-	۰	۰	۱	۱	کمک به اعتبارات همسان‌سازی حقوق بازنشستگان لشکری و کشوری از محل فروش اموال منقول و غیرمنقول مازاد دستگاه‌های اجرایی	۵۳۰۰۰۰۰-۲۹	۵۳۰۰۰۰۰-۵۸
۰	۲۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۰,۰۰۰,۰۰۰	متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان لشکری و کشوری موضوع بند «ج» تبصره (۱۲) قانون بودجه	۵۵۰۰۰۰۰-۲۲	۵۵۰۰۰۰۰-۳۷
۲۰	۳۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۵,۰۰۰,۰۰۰	۲۵,۰۰۰,۰۰۰	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی - کمک به پرداخت مستمری بازنشستگان صندوق بازنشستگی فولاد	۵۵۰۰۰۰۰-۲۵	۵۵۰۰۰۰۰-۴۳
۱۱	۵۰,۱۴۵,۳۵۰	۵۰,۱۴۵,۳۵۰	۴۵,۲۴۲,۵۰۱	۴۵,۲۴۲,۵۰۱	جمع کل		



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۲۷۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۴۸. تحلیلی بر اعتبارات امور رفاه اجتماعی (حوزه بیمه‌های اجتماعی)

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

تهیه و تدوین کنندگان: یاسر باقری، سمیه صدیقی

همکاران: ابوالفضل عباسی، فاطمه سبزیعلی

ناظران علمی: محمدرضا مالکی، کرم‌اله دانش‌فرد

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. بیمه‌های اجتماعی

۲. امور رفاه اجتماعی

۳. صندوق‌های بازنشستگی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۰/۲۵