

به نام خدا

**بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور (۶۴):
اعتبارات حوزه بهزیستی و بیماران خاص و صعب‌العلاج
(با تاکید بر نقش تشکل‌های مردم نهاد، خیریه‌ها و موسسات غیر تجاری)**



حسام عزت آبادی‌پور^۱، سینا شیخی^۱، بهمن مشکینی^۲، سمیه صدیقی^۳

مقدمه

گزارش حاضر به بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور از منظر مشارکت ساختارمند مردم پرداخته است. در این گزارش بررسی می‌شود که دولت در قالب لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ چه نقشی برای تشکل‌های مردم‌نهاد، خیریه‌ها و مؤسسات غیرتجاری در نظر داشته و این الگوی بودجه‌ریزی چه آثار و پیامدهایی برای تشکل‌های اجتماعی به‌ویژه تشکل‌های حوزه بهزیستی و تشکل‌های حوزه بیماران خاص و صعب‌العلاج به‌دنبال خواهد داشت. برای بررسی این الگو، منابع و مصارف مرتبط با تشکل‌ها و کسب‌وکارهای اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ احصا و بررسی شده است. این تشکل‌ها در کشور خدماتی را به مردم ارائه می‌دهند که نمی‌توان هیچ خدمت عمومی را در کشور مهم‌تر از آنها متصور بود. مراقبت از بیماران روانی و عقب‌ماندگان ذهنی در مراکز نگهداری شبانه‌روزی، توانبخشی معلولان جسمی و حرکتی، نگهداری از سالمندان، تأمین خدمات حمایتی و درمانی بیماران سرطانی، اوتیسم، تالاسمی، ام‌اس و بیماران پروانه‌ای و کلیوی کشور و نجات آنها از چنگال مرگ به‌دلیل ناتوانی از پرداخت هزینه‌های دارو و درمان و معیشتی، اهم فعالیت تشکل‌های فوق‌الذکر است. لذا اگر ریالی در خزانه دولت باشد باید نجات این اقشار در اولویت برنامه‌های دولت در سال ۱۴۰۲ باشد. در این شرایط دولت به بهانه کمبود بودجه، بار مالی و اجرایی تکالیف مرتبط با اقشار فوق‌الذکر را به دوش تشکل‌ها گذاشته است. با این رویکرد و با این میزان تخصیص منابع، تشکل‌ها توان و ظرفیت انجام مأموریت خود را نخواهند داشت و این مسئله برای آنها، جامعه هدفشان و حاکمیت آسیب‌زا بوده است.

قطعاً فعالیت و عملکرد این تشکل‌ها در سال آتی متأثر از احکام و برنامه‌های مندرج در قانون بودجه کشور خواهد بود. «تخصیص اعتبارات دولتی در قالب کمک بلاعوض»، «میزان و نحوه تخصیص یارانه برای جبران خدمات مراکز ارائه‌دهنده خدمات اجتماعی»، «شیوه پیش‌بینی منابع و اعتبارات حوزه‌های مرتبط موضوع فعالیت تشکل‌ها»، «کیفیت عملکردی دستگاه‌های اجرایی و الگوی تعاملی آنها با تشکل‌ها» بخشی از عوامل مؤثر بر عملکرد تشکل‌ها در امور و مسئولیت‌های اجتماعی ایشان است.

مشخصات لایحه

شماره ثبت:

۸۶۰.

دفتر اصلی:

مطالعات اجتماعی

دفاتر فرعی:

مطالعات حقوقی

مطالعات بخش

عمومی

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۸۷۷۷

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱۱/۱۸



۱. تهیه و تدوین‌کنندگان.

۲. همکار.

۳. اظهارنظرکننده.

ارزیابی لایحه بودجه در حوزه تشکله‌ها

❖ در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ تقریباً یکصد و هشتاد هزار میلیارد ریال (۱۸ هزار میلیارد تومان)، اعتبار برای تأمین خدمات اجتماعی و بهزیستی مددجویان، معلولان و توانخواهان تحت پوشش سازمان بهزیستی در نظر گرفته شده است. با وجود اینکه این رقم قابل توجه به نظر می‌رسد، اما در واقع این میزان حتی برای جبران خدمات توانبخشی، درمانی، نگهداری و مراقبتی معلولان و آسیب‌دیدگان اجتماعی در تشکله‌های تحت پوشش سازمان بهزیستی کافی نیست. بخشی از این اعتبار نیز برای تأمین تجهیزات مورد نیاز معلولان در نظر گرفته شده است که به هیچ عنوان کفاف هزینه‌های گزاف این تجهیزات (مانند ویلچر برقی برای معلولان ضایعه نخاعی) را نمی‌دهد.

جدول ۱- برنامه‌ها و اعتبارات هزینه‌ای سازمان بهزیستی (به میلیون ریال) ردیف شماره ۱۳۱۵۰۰

شماره طبقه‌بندی	برنامه	پیش‌بینی ۱۴۰۲
۱,۶۰۲,۰۲۷,۰۰۰	برنامه ارائه خدمات درمان و کاهش آسیب معنادان	۲,۰۰۰,۰۰۰
۱,۹۰۲,۰۰۱,۰۰۰	برنامه ارائه خدمات بیمه‌ای	۶,۴۰۰,۰۰۰
۱,۹۰۳,۰۰۱,۰۰۰	برنامه ارائه خدمات حمایتی	۵۲,۵۵۱,۴۰۰
۱,۹۰۳,۰۵۸,۰۰۰	برنامه ارائه خدمات سلامت و فوریت اجتماعی	۱۳,۲۹۰,۰۰۰
۱,۹۰۳,۰۸۰,۰۰۰	برنامه حمایت از اشتغال	۹۵۰,۰۰۰
۱,۹۰۳,۰۸۱,۰۰۰	استقرار نظام آموزش و پژوهش کاربردی مسئله‌محور	۳۳,۰۰۰
۱,۹۰۳,۰۸۳,۰۰۰	برنامه توانمندسازی دانشجویان و دانش‌آموزان	۱,۴۶۰,۰۰۰
۱,۹۰۳,۰۸۴,۰۰۰	برنامه ارائه خدمات پیشگیری از معلولیت‌ها	۲,۲۷۹,۰۰۰
۱,۹۰۳,۰۸۶,۰۰۰	حکمرانی الکترونیک و هوشمندسازی نظام اداری	۲۰۰,۰۰۰
۱,۹۰۳,۰۸۷,۰۰۰	برنامه ارائه خدمات مشاوره و آموزش مهارت زندگی	۲۴۰,۰۰۰
۱,۹۰۴,۰۰۴,۰۰۰	برنامه ارائه خدمات توانبخشی	۱۰۰,۶۵۵,۶۰۰
جمع کل اعتبارات هزینه‌ای سازمان بهزیستی		۱۸۰,۰۵۹,۰۰۰

سازمان بهزیستی در سال جاری برای نگهداری و مراقبت شبانه‌روزی یک بیمار اوتیسم یا یک عقب‌مانده ذهنی در مراکز توانبخشی شبانه‌روزی با استناد به مصوبه ۱۶۸۲۵۸/ت۶۰۴۵۷ هیئت وزیران، ماهیانه در حدود ۳ میلیون تومان یارانه به مراکز مذکور پرداخت کرده است. در صورتی که براساس محاسبه قیمت تمام شده این گروه خدمتی در کارگروه موضوع تبصره «۱» ماده (۷) قانون حمایت از حقوق معلولان، تأمین خدمت مذکور براساس بخشنامه‌های ابلاغی سازمان بهزیستی، در سال ۱۴۰۱ ماهیانه حدوداً ۱۲.۵ میلیون تومان برای یک معلول هزینه دارد. از این رو رشد ۳۴ درصدی بودجه سازمان بهزیستی در شرایط تورم ۴۰ درصدی پیش‌بینی شده در سال ۱۴۰۲، نه تنها رافع مشکلات عدیده این تشکله‌ها نیست، بلکه باعث افزایش فاصله میان قیمت تمام شده خدمت و میزان یارانه پرداختی توسط دولت می‌شود. این مسئله منجر به تسریع روند تعطیلی مراکز نگهداری شبانه‌روزی تحت پوشش سازمان بهزیستی می‌شود. تعطیلی هر مرکز نیز به منزله آواره شدن ده‌ها بیمار روانی و عقب‌مانده ذهنی آسیب‌پذیر در جامعه و نهایتاً ایجاد بحران اجتماعی در کشور است.

❖ در سنوات اخیر، برای تشکلهای حوزه بیماران خاص و صعبالعلاج از محل هدفمندی یارانهها منابع و اعتباراتی در قالب «کمک بلاعوض» در نظر گرفته شده بود که با قاعده بودجهریزی برای دستگاههای دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی در تعارض است. زیرا این تشکلهای، نهادهای مردمی و غیردولتی هستند که قاعدهتاً نباید ردیف مشخصی از وجوه عمومی بودجه کل کشور برای آنها در نظر گرفته می‌شد. در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور به میزان ۱۴۳ میلیارد تومان برای تشکلهای این حوزه پیش‌بینی شد، لکن در پایان دوره ۱۰ ماهه سال مذکور، تنها ۲۰ میلیارد تومان از این میزان اعتبارات، توسط سازمان برنامه و بودجه کشور به تشکلهای مزبور تخصیص پیدا کرده است که مشکلات قابل توجهی را ایجاد کرده است. از این ۲۰ میلیارد تومان سهم مجمع خیرین سلامت به میزان ۱۵ میلیارد تومان، مؤسسه زنجیره امید ۳۰۰ میلیون تومان، مؤسسه‌های محک و محکم هرکدام به میزان ۵۰۰ میلیون تومان و مؤسسه بخشش نیز ۲۵۰ میلیون تومان تخصیص داشته‌اند و مابه‌التفاوت آنکه اعتباری معادل ۳۴۵ میلیارد تومان به برخی از دانشگاه‌های علوم پزشکی کشور تخصیص یافته است. انجمن هموفیلی، انجمن تالاسمی ایران، انجمن حمایت از بیماران پروانه‌ای، انجمن ام‌اس، انجمن بیماران کلیوی ایران و انجمن اوتیسم ایران نیز در پیش‌بینی‌ها و تخصیص‌های مرتبط با بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج هیچ سهمی نداشتند.

❖ الگوی تعاملی دولت با تشکلهای حوزه بهزیستی و حوزه بیماران خاص و صعب‌العلاج که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ منعکس شده، نادرست و ناکارآمد است. قاعدهتاً دولت باید از طریق ارائه خدمات درمانی مناسب و پوشش بیمه‌های مکمل، شان و منزلت بیماران کم‌توان و مستضعف کشور را حفظ نماید و بار هزینه‌های درمانی و بهداشتی را از دوش خانواده بیمار و تشکلهای آن حوزه بردارد. بیمار و خانواده آن در دوره بیماری تنها به درمان خود فکر کند و تشکلهای تخصصی آن حوزه با تأمین خدمات حمایتی و امدادی از بیمار و خانواده او محافظت نماید. در صورتی که کم‌توجهی دولت به پوشش بیمه تکمیلی حوزه‌های توانبخشی، بیماران خاص و صعب‌العلاج و هزینه‌های ناشی از اجرای قانون حمایت از حقوق معلولان در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، منجر به اعمال فشار مالی و عملکردی بر تشکلهای فعال در حوزه‌های مذکور شده است. تشکلهای توان پوشش خدمات درمانی و بهداشتی را برای تمام بیماران و نیازمندان تحت پوشش خود ندارند و به همین دلیل یا در تأمین نیازهای درمانی جامعه هدف خود مستأصل هستند یا دیگر توان ارائه خدمات حمایتی و امدادی به بیمار و خانواده او را ندارند. از این‌رو اصلاح الگوی توانبخشی و درمان معلولان، بیماران و آسیب‌دیدگان اجتماعی در برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه، قوانین موضوعه بالاخص قانون جامع حمایت از معلولان ضرورتی محتوم و قطعی است تا در راستای اجرای اصلاحات قوانین مذکور، قوانین بودجه سنواتی کشور تدوین و اجرا شود.

جمع‌بندی و پیشنهادها

نحوه بودجه‌ریزی و پیش‌بینی وجوه عمومی برای حوزه بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج و خدمات توانبخشی و خدمات اجتماعی در لایحه بودجه به‌گونه‌ای است که «تشکلهای» این حوزه را مستهلک یا تعطیل، «خیرین و فعالان اجتماعی» را نیز دلسرد و از ورود به عرصه اجتماعی منصرف خواهد کرد. «بیماران و توانخواهان» از خدمات اجتماعی محروم خواهند شد؛ بیماری و آسیب‌های آنها تشدید خواهد شد و به همین سبب نیز فشارهای اقتصادی و آسیب‌های اجتماعی ناشی از محرومیت به خانواده‌های ایشان و البته به سطح جامعه منتقل خواهد گردید. از این‌رو برای جلوگیری از بروز بحران‌های اجتماعی در سال آتی باید رفتار دولت در قبال جامعه هدف و تشکلهای این حوزه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور بازتعریف شود. در این راستا پیشنهادهایی به شرح ذیل مطرح می‌شود:

۱. عضویت همزمان مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و هم‌ترازها و معاون آنان و مدیران دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و همچنین کارکنان شاغل در تمامی پست‌های مدیریتی در هیئت مدیره، مدیریت عاملی و سایر مدیریت‌های اجرایی شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و سازمان‌ها اعم از زیرمجموعه خود و زیرمجموعه سایر دستگاه‌ها به‌استثنای شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات و اعضای هیئت مدیره یا هیئت امنای سازمان‌ها و تشکل‌های مردم‌نهاد و خیریه‌ها در صورتی که از دستگاه‌های اجرایی کمک دریافت می‌کنند، ممنوع شود. سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شهرداری‌ها که به‌موجب اساسنامه آنها اشخاص موضوع این جزء عضو هیئت مدیره هستند از شمول این حکم مستثنا هستند. شرکت‌های زیرمجموعه نیروهای مسلح تابع قوانین و مقررات خود هستند.

۲. اعتباراتی برای اجرای خدمات مراقبتی و نگهداری از افراد دارای معلولیت از طریق مراکز وابسته به خود یا حمایت از مراکز غیردولتی (خصوصی، تعاونی، خیریه و تشکل‌های مردم‌نهاد) موضوع ماده (۷) قانون حمایت از حقوق معلولان در اختیار سازمان بهزیستی کشور قرار می‌گیرد.

۳. در راستای اجرای ماده (۲۷) قانون حمایت از حقوق معلولان سازمان برنامه منابع اعتباری بابت کمک هزینه معیشت ۲۲۰۰۰۰ خانوار دارای معلولیت بسیار شدید و شدید، فاقد شغل و درآمد تحت پوشش سازمان بهزیستی، تعیین و در اختیار سازمان بهزیستی قرار دهد.

۴. تمامی اعتبارات و هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی و اعتبارات مرتبط با بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج در بودجه‌های سالیانه صددرصد (۱۰۰٪) تخصیص یافته تلقی شود. به‌صورتی که احکام مقرر در سایر قوانین نافی مفاد این حکم قانونی نباشد.

۵. سازمان برنامه مکلف شود گزارش تفصیلی ماهیانه تخصیص تمامی اعتبارات و هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی و اعتبارات مرتبط با بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج را در سامانه سازمان برنامه و بودجه به‌صورت عمومی منتشر و گزارش فصلی آن را در اختیار کمیسیون بهداشت و درمان کمیسیون اجتماعی مجلس قرار دهد.

۶. دیوان محاسبات مکلف شود گزارش عملکرد سازمان برنامه و بودجه، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی و دستگاه‌های اجرایی مرتبط با بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج در خصوص اعتبارات و هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این حوزه را به‌صورت ماهیانه و فصلی تهیه و به کمیسیون‌های بهداشت و درمان و اجتماعی مجلس شورای اسلامی ارسال نماید و در سامانه رسمی دیوان محاسبات به‌صورت عمومی منتشر کند.

۷. کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی و دستگاه‌های اجرایی مرتبط با بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج مکلف شوند به‌صورت ماهیانه و فصلی گزارش عملکرد دستگاه در خصوص اعتبارات و هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این حوزه را به تفصیل با ذکر نحوه و محل هزینه اعتبارات تخصیص یافته به کمیسیون بهداشت و درمان و کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند و در سامانه رسمی دستگاه نیز به‌صورت عمومی منتشر نمایند.

۸. سازمان‌ها و تشکل‌های مردم‌نهاد، انجمن‌ها و کانون انجمن‌های صنفی مراکزی که اعتبارات در اختیار سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی (ره) و وجوه عمومی مرتبط با حوزه بیماران خاص و صعب‌العلاج را دریافت کرده‌اند،

مكلف شوند گزارش منابع و مصارف اعتبارات مذکور با درج نحوه و محل هزینه‌کرد اعتبارات تخصیص یافته از محل مذکور را به‌صورت عمومی در سامانه‌های رسمی خود منتشر و گزارش ماهیانه و تفصیلی آن را برای دستگاه متولی ارسال نمایند.

۹. هرگونه پرداخت کمک بلاعوض از وجوه عمومی و اعتبارات دولتی به مراکز خدماتی موضوع ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، خیریه‌ها، سازمان‌ها و تشکل‌های مردم‌نهاد و مراکز نیکوکاری ممنوع باشد. مقرر شود وجوه عمومی و اعتبارات دولتی صرفاً از طریق تسهیلات فنی و اعتباری، خرید خدمت، اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و براساس رتبه‌بندی عملکردی و مالی تخصیص یابد. سازمان برنامه و بودجه مكلف شود حداکثر سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، آیین‌نامه اجرایی این بند را با مشارکت سازمان امور اجتماعی، سازمان بهزیستی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان حفاظت از محیط‌زیست، وزارت آموزش و پرورش، وزارت ورزش و جوانان، سازمان اوقاف و امور خیریه و کمیته امداد امام خمینی (ره) تدوین و به تصویب هیئت وزیران برساند.