

بررسی تبعیض در نظام بازنشستگی ایران



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۸۸۲
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۴/۱۸

عنوان گزارش:

بررسی تبعیض در نظام بازنشستگی ایران

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:

مطالعات اجتماعی (گروه رفاه و تأمین اجتماعی)

تهیه و تدوین کنندگان:

مونا خورشیدی، وحید میره بیگی

مدیر مطالعه:

مونا خورشیدی

اظهار نظر کنندگان:

مهدی قاسمی سیانی، شاهین بهداروند (دفتر مطالعات بخش عمومی)

ناظران علمی:

رضا امیدی، محمدرضا مالکی، هادی افراسیابی

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

گرافیک و صفحه آرایی:

محمد دهقانی شهربابی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۱۰/۱۵

واژه‌های کلیدی:

۱. بیمه‌های اجتماعی

۲. تأمین اجتماعی

۳. تبعیض

۴. صندوق‌های بازنشستگی



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه.....
۹	۲. پیشینه پژوهش.....
۹	۳. مبانی نظری و چارچوب مفهومی.....
۱۶	۴. روش پژوهش.....
۱۶	۵. بررسی وضعیت تبعیض در نظام بازنشستگی ایران.....
۴۴	۶. جمع بندی.....
۴۵	منابع و مآخذ.....

فهرست جداول و نمودار

۱۷	جدول ۱. وضعیت کلی پوشش صندوق های بیمه گر اجتماعی در پایان سال ۱۴۰۰.....
۱۸	جدول ۲. وضعیت پوشش بیمه شدگان اصلی دو صندوق تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری.....
۱۸	جدول ۳. وضعیت پوشش صندوق های اختصاصی دستگاه ها در پایان سال ۱۳۹۹.....
۲۵	جدول ۴. مقایسه شاخص های حق بیمه در صندوق های بیمه ای کشور.....
۲۸	جدول ۵. وضع موجود جامعیت خدمات ضروری در برخی از مهم ترین سازمان ها و صندوق های بازنشستگی کشور.....
۳۰	جدول ۶. نگاهی به شرایط متنوع بازنشستگی در چند صندوق نمونه.....
۳۵	جدول ۷. نسبت متوسط مستمری صندوق های بازنشستگی به متوسط هزینه خانوار (درصد).....
۳۶	جدول ۸. نرخ جایگزینی در صندوق های مختلف.....
۳۷	جدول ۹. برآورد هزینه های سازمان تأمین اجتماعی برای سال ۱۴۰۳.....
۴۰	جدول ۱۰. اعتبارات بودجه ای دستگاه های حوزه بیمه های اجتماعی (ارقام به هزار میلیارد ریال).....
۴۳	جدول ۱۱. پیچیدگی انتخاب اولویت های اصلاحی در بحران صندوق های بازنشستگی.....
۱۷	نمودار ۱. وضعیت پوشش بیمه ای جمعیت کشور توسط سازمان ها و صندوق های بیمه گر اجتماعی.....
۳۳	نمودار ۲. ترکیب سالیانه بازنشستگی در سازمان تأمین اجتماعی از سال ۱۳۹۱ تا سال ۱۴۰۰.....
۳۵	نمودار ۳. مقایسه افزایش متوسط مستمری سازمان تأمین اجتماعی با صندوق بازنشستگی کشوری.....
۴۰	نمودار ۴. سهم نهادهای بازنشستگی از مجموع اعتبارات حوزه بازنشستگی در لایحه بودجه ۱۴۰۲.....



بررسی تبعیض در نظام بازنشستگی ایران

چکیده



یافت؛ رگولاتوری که بتواند از تراکم و تراحم قانونگذاری‌های بیرونی مجلس و دولت پیشگیری کند و مانع قاعده‌گذاری‌های مستقل و درونی تبعیض‌زای خود صندوق‌ها شود. در این پژوهش، مجموعه گسترده‌ای از اسناد و قوانین و پژوهش‌های پیشین مرور و نیز از چند مصاحبه با کارشناسان این حوزه، برای شناسایی داده‌ها و تدقیق یافته‌ها کمک گرفته شد. یافته‌ها نشان می‌دهند که نظام بازنشستگی کشور گرفتار تبعیض‌های گوناگونی است. تبعیض‌هایی درون صندوقی و بین صندوقی که بعضی از آنها برون‌زا و بعضی درون‌زا هستند. نتایج این تحقیق حاکی از آن است که رفع تبعیض‌های شناسایی شده، می‌تواند بیش از راهکارهایی که در فضای سیاستی و رسانه‌ای مطرح است، باعث رفع بحران و افزایش پایداری مالی صندوق‌ها شود.

تأمین اجتماعی به‌عنوان یکی از دستاوردهای بشری، به‌منظور حمایت افراد یک جامعه در مقابل خطرات و پیشامدهای اجتماعی نظیر بیکاری، فوت، از کارافتادگی، بازنشستگی و غیره به‌وجود آمده است. به عبارت کلی تر تأمین اجتماعی، حفاظت از امنیت افراد جامعه در مقابل پیشامدها و مخاطرات اقتصادی و سلامتی است. جامعیت، فراگیری، پایداری، برابری، همبستگی و انصاف اجتماعی در صندوق‌های بازنشستگی، از اصول بین‌المللی و ملی است. از این رو باید گفت بروز تبعیض در فرایندهای تقنینی و اجرایی بیمه اجتماعی، با اصول و اهداف اساسی آن ناهم‌ساز و معارض است. پژوهش حاضر که در پی شناسایی تبعیض‌ها در نظام بازنشستگی و بررسی آن است، ضمن رصد تبعیض‌های مهم و تحلیل آنها، به‌طور کلی این امر را زاییده عدم هماهنگی و انسجام صندوق‌های جزیره‌ای و فقدان نهاد رگولاتوری مستقل و متمرکز صندوق‌ها

**بیان/شرح مسئله**

در دهه‌های اخیر صندوق‌های بازنشستگی با وضعیت بحرانی مواجه شده‌اند که این بحران دلایل متعددی دارد. روند سالمندی جمعیت و به تبع آن افزایش هزینه‌های صندوق‌های بازنشستگی، کاهش ورودی به صندوق در نتیجه بیکاری گسترده، افزایش مشاغل غیررسمی، فقدان سیاستگذار واحد، نبود نهاد ناظر بر بیمه‌های اجتماعی، تصویب قوانین و مقررات متعدد دارای بار مالی برای صندوق‌های بازنشستگی و موارد دیگر از جمله چالش‌های صندوق‌های بیمه‌ای است. یکی از موضوعاتی که هم از جهت ایجاد بار مالی بر صندوق‌ها و هم از جهت زیر سؤال بردن اصول حاکم بر بیمه‌های اجتماعی (همچون ضرورت به کارگیری اصل برابری) می‌تواند محل بحث باشد، تبعیض است. بررسی و تحلیل تبعیض‌های جاری در نظام بازنشستگی ایران می‌تواند در سیاستگذاری بیمه‌های اجتماعی دارای اهمیت ویژه‌ای باشد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

یافته‌های این پژوهش حاکی از آن است که مواردی از تبعیض بین صندوق‌های مختلف بیمه‌ای، درون گروه‌های مختلف صندوق‌ها و در کلیت نظام بیمه‌ای وجود دارد. وجود تبعیض در نظام بیمه‌ای مصادیق متعددی دارد: عدم پوشش فراگیر بیمه‌ای؛ افزایش یارانه‌های حمایتی دولت برای گروه‌های خاص (شامل قالیبافان، بافندگان فرش مداحان و غیره) و تحمیل بار مالی در قالب استقراض تحمیلی؛^۱ تصویب قوانین استثناساز مانند خروج کارگاه‌ها از شمول قانون کار؛ تفاوت در خدمات و مزایا، حق بیمه‌ها و کیفیت مزایا در صندوق‌های مختلف؛ کژکارکردی‌های اجرایی؛ رفتار نایکسان با خدمات‌گیرندگان و... به نظر می‌رسد که عدم هماهنگی و انسجام در نظام بیمه‌های اجتماعی کشور، و پیچیدگی این نظام، نه تنها موجب شکل‌گیری تبعیض‌های گوناگونی شده است که بخشی از شهروندان را از دسترسی به حقوق برابر محروم

می‌دارد، بلکه به بی‌تفاوتی علمی و سیاستی نسبت بدین تبعیض‌ها نیز انجامیده است، به گونه‌ای که تاکنون شاهد هیچ خط‌مشی پژوهشی، یا خط‌مشی تقنینی - اجرایی در راستای توقف یا کاهش چنین تبعیض‌هایی نبوده‌ایم. انواع گوناگون تبعیض‌های مسکوت‌مانده آن قدر دارای اهمیت و آسیب‌زا هستند که به رسمیت شناختن آنها می‌تواند اولویت‌های سیاستگذاری را متأثر و با اهدافی همچون عدالت اجتماعی همسو سازد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- تفکیک لایه‌های بیمه‌ای و حمایتی و تسریع در طراحی و استقرار نظام چندلایه تأمین اجتماعی و نظارت بر این تفکیک توسط نهاد رگولاتوری مستقل و تضمین این نقش نظارتی توسط قوای سه‌گانه.

- ایجاد انسجام، هماهنگی و وحدت رویه جداگانه در هر دو لایه.
- ایجاد پایگاه داده متمرکز نظام رفاه کشور، تنظیم «حمایت‌های شهروندی بدون تبعیض براساس آزمون وسع» و «حمایت‌های بیمه‌ای بدون تبعیض براساس حق مکتسب».^۲

- کاهش تبعیض ناشی از فراگیر نبودن پوشش بیمه‌ای؛ گسترش پوشش بیمه سازمان تأمین اجتماعی از طریق اصلاح قوانین مستثناساز و ناکارآمدی همچون خروج کارگاه‌های کوچک از شمول قانون کار، نظم‌بخشی به قراردادهای کار و ممنوعیت به کارگیری‌های غیررسمی و بدون قرارداد یا دارای قراردادهای سفید امضاء، لغو شیوه‌های استخدام حجمی، تنظیم مناسبات کار غیررسمی در اقتصاد پنهان و زیرزمینی، آگاهی‌بخشی و حمایت از کارگرانی که به شرایط کار غیرایمن و بدون بیمه تن داده‌اند، گسترش شمول به مشاغل اینترنتی و اتباع خارجی.

- پرداخت بدهی‌های دولت و منع شکل‌گیری هرگونه استقراض تحمیلی جدید.

- بازنگری در قوانین بازنشستگی پیش از موعد و سخت و زیان‌آور

۱. این مفهوم به مجموعه‌ای از اقدامات برمی‌گردد که طی آن دولت و مجلس دولت از بعضی گروه‌های اجتماعی حمایت می‌کنند. شیوه حمایت به گونه‌ای است که دولت متعهد می‌شود بخشی از حق بیمه سهم کارفرما یا کارگر مورد حمایت را به جای آنان به سازمان تأمین اجتماعی بپردازد، اما با پرداخت بسیار دیر هنگام تعهدات خود، به‌طور تحمیلی، هزینه اقدامات حمایتی را (که باید از منابع عمومی تأمین می‌شد) از منابع این صندوق (که مایملک بین‌نسلی کارگران است) می‌پردازد. این استقراضی است که به سازمان تحمیل شده است. ادامه شرح بیشتر داده شده است.

۲. Earned Right: به بیان حقوقی، تفاوت اساسی لایه‌های حمایتی و بیمه‌ای در تأمین اجتماعی این است که در لایه حمایتی، حق برخورداری از مزایا با شهروندی کسب می‌شود (Citizenship Right)، اما در لایه بیمه‌ای مزایا حقی است که به دلیل اشتغال و بیمه‌پردازی از سوی شخص کسب می‌شود.

همسان در کشور، مشارکت همسانی در تقبل «درصد سهم بیمه‌شده از کل نرخ حق بیمه» داشته باشند.

- یکسان‌سازی برخی از قواعد صندوق‌های بیمه‌گر، مانند ارقام معاف از کسور، حمایت‌های درمانی، اشتغال مجدد بازنشستگان، مستمری بازمندگان.

- بازننگری در اولویت‌های بودجه‌ای.

از یک‌سو و افزایش نقش نظارتی در زمینه رفع شرایط سخت و زیان‌آور در مشاغل با توجه به تجربه‌های بین‌المللی.

- مقابله با تقلب و تخلفات پوشش بیمه‌ای (بیمه‌شدن اشخاص غیرمحق، مستمری‌های صوری، فرار بیمه‌ای و...).

- تنظیم‌گری عادلانه حق بیمه سهم کارگر به‌طور تدریجی و در بلندمدت، به‌گونه‌ای که در افقی تعیین‌شده، تمامی شاغلان

۱. مقدمه

نظام‌های بازنشستگی بیمه‌ای، در سراسر جهان، از مهم‌ترین بازیگران اجتماعی کاهش ریسک‌های زندگی در دوران پسااشتغال هستند. هدف اساسی این نظام‌ها این است که از طریق تسهیم ریسک، برای تمامی شاغلان مشارکت‌کننده (بیمه‌پرداز)، نه فقط حداقل استانداردهای زندگی را، بلکه میزان مناسبی از کفایت مزایا را فراهم کنند [۱]. در واقع، این نهاد شهروندانی را که دوران فعالیت اقتصادی خویش را در خدمت اقتصاد ملی گذرانده‌اند، در دورانی که دیگر نمی‌توانند کار کنند به حال خود رها نمی‌کند و از این‌رو در ایجاد عدالت اجتماعی و تقویت همبستگی و انسجام اجتماعی سهیم است. آشکار است که تمامی نهادهای رسمی یک جامعه، به‌ویژه نهادهایی که حوزه فعالیت آنها با ایجاد و ارتقای عدالت اجتماعی ارتباط دارد، تبعیض را مانعی اساسی خواهند یافت. به همین دلیل است که در قوانین و رهنمون‌های گوناگونی که در ادامه بدان‌ها اشاره شده، بر رفع تبعیض از نظام بیمه اجتماعی تأکید شده است. نظام بازنشستگی در ایران با معضلات گوناگونی روبه‌رو است، تاجایی که از منظر متخصصان و سیاستگذاران دچار بحران تلقی می‌شود. باین‌حال، در بیشتر ارزیابی‌های در دسترس، تبعیض در فهرست عوامل بحران آفرین قرار نگرفته و به رسمیت شمرده نشده است. از این‌رو مسئله این پژوهش، که در پی نگاهی تازه به مشکلات نظام بازنشستگی ایران است، شناسایی و بررسی تبعیض‌های موجود در این نظام است. بدین منظور ادبیات نظری معطوف به مفهوم تبعیض مرور شده و همچنین تفاوت معنایی اصطلاحات تبعیض منفی، تبعیض مثبت و تفاوت روشن شده است. افزون بر این تلاش شده است تا نشان داده شود که در نظام بازنشستگی چه شرایطی را می‌توان تبعیض‌آمیز نامید، و ماهیت تبعیض در دو لایه حمایتی و بیمه‌ای چرا و چگونه تفاوت دارند و تبعیض چگونه از ارزش‌هایی مانند عدالت و نیز ایفای کارکردهای اساسی نظام بازنشستگی جلوگیری می‌کند. با ترسیم این چارچوب مفهومی و براساس آن، تبعیض‌های احتمالی شناسایی و مورد بحث قرار گرفته‌اند. در پایان نیز، براساس یافته‌ها، پیشنهادها و راهکارهای تقنینی و نظارتی ارائه شده‌اند.

۲. پیشینه پژوهش



بازنشستگی متمرکز شده باشد. در ایران نیز اگرچه در پژوهش‌هایی به‌طور جزئی به بعضی تبعیض‌ها پرداخته شده است [۱۰]، [۱۱] و [۱۲]، اما تنها در اثر گلاب و مختارزاده (۱۳۹۷) است که بر تبعیض‌های نظام بازنشستگی تمرکز می‌شود. این پژوهش نشان داده است که در فضای متکثر رگولاتوری نشده صندوق‌ها، شاغلان با شرایط تبعیض‌زایی در بیمه‌پردازی، مزایای بازنشستگی، شرایط بازنشستگی و مواردی دیگر روبه‌رو هستند [۱۳]. با این حال دامنه و موارد تبعیض شناسایی شده در این پژوهش نیز محدود هستند و آن را بیشتر می‌توان گزارش توصیفی تفاوت‌های میان صندوق‌ها دانست که به‌رغم گردآوری ارزشمند داده‌ها از لحاظ تحلیلی شامل بحث‌های اندکی است. در مقایسه با پیشینه در دسترس، پژوهش حاضر تبعیض‌های موجود را به‌طور بسیار جامع‌تری شناسایی کرده و به بحث و استدلال درباره تبعیض منفی بودن یا نبودن آنها پرداخته است.

مسئله تبعیض، به‌ویژه اشکال کلاسیک آن یعنی تبعیض جنسی، سنی و نژادی در نظام بازنشستگی از دیرباز در جهان مورد توجه قرار گرفته است [۲]. برای نمونه پژوهشی در سال ۲۰۰۱ نشان داد که در تمامی دولت‌های رفاهی اروپایی، نظام‌های بازنشستگی، رفتاری نایکسان با زنان دارند و میانگین کلی مزایای زنان کمتر از مردان است [۳]، [۴]، [۵]، [۶] و [۷]. سازمان بین‌المللی تأمین اجتماعی نیز در گزارش‌ها و رهنمون‌هایش بر رفع تبعیض‌های کلاسیک تأکید داشته و در رهنمونی که با همکاری سازمان بین‌المللی کار منتشر کرده است، در خصوص سازمان‌های تأمین اجتماعی درباره بروز تبعیض ناروا در محاسبات آکچوئری هشدار داده و به مدیران و کارکنان این سازمان‌ها رهنمون‌هایی داده است [۸] و [۹]. در واقع پژوهش‌های بسیاری در دنیا درباره تبعیض‌های کلاسیک انجام شده و در حال انجامند. با این حال، نویسندگان این مقاله هیچ پژوهشی را نیافتند که به‌طور جامع بر موضوع تبعیض در نظام

۳. مبانی نظری و چارچوب مفهومی



۳-۱. تبعیض و انواع آن

گرفته شده و اهدافی که باید محقق گردند وجود داشته باشد»، اما به هر روی، در حالی که این ارزیابی بستگی به بافتار قضیه مورد بررسی دارد، «بعضی از دلایل، نمی‌توانند توجیه‌گر رفتار متفاوت باشند، مانند صرف دشواری [انجام امور] اداری و مدیریتی، دیدگاه‌های رایج در جامعه، یا اعتقادات مردم» [۱۴]. به بیان دیگر، تنها هنگامی که در خود یک قانون پیش‌بینی شده باشد، می‌توان آن را برای گروه‌های معین شده به‌طور متفاوتی اجرا کرد. افزون بر این، گاه خود تقنین به‌طور خواسته یا ناخواسته، به گونه‌ای تبعیض‌آمیز و ناهمسو با اصل تبعیض تدوین می‌شود. پس تبعیض دارای دو بُعد تقنینی و اجرایی است.

تبعیض^۱ در لغت به معنای رفتار متفاوت و غیر منصفانه با یک شخص یا گروه است.^۲ اصل برابری در مقابل قانون و عدم تبعیض، زاده ارزش‌های دموکراسی و حاکمیت قانون است و «به این معناست که تمامی افراد در مقابل قانون برابر هستند و باید از تمام حقوق خود بدون هیچ‌گونه تبعیضی برخوردار شوند» [۱۴]، اما هر تفاوتی تبعیض نیست، در این باره بحث شده «یک تمایز، محرومیت، محدودیت یا تقدم هنگامی بر اصل برابری منطبق است که: (۱) توجیه بی‌طرفانه و معقول داشته باشد؛ (۲) هدفی مشروع در حقوق بشر را پیگیری کند؛ (۳) رابطه‌ای عقلانی میان وسایل به‌کار

1. Discrimination

۲. لغت‌نامه‌های معروف دنیا چنین تعریفی ارائه کرده‌اند.

پرداخت یارانه درآمد و یارانه مستمری به نیازمندان؛ در واقع، تبعیض مثبت، سازوکاری برای جبران تبعیض‌های منفی گذشته و اکنون است.

۲-۳. منع تبعیض در قوانین مربوط به نظام بازنشستگی

چنان‌که بیان شد، تبعیض منفی مانعی بر سر راه تدوین و اجرای عادلانه قوانین است، از این رو در سراسر جهان به آن توجه شده است. بر اساس اعلامیه جهانی حقوق بشر تمامی افراد از لحاظ کرامت و حقوق با هم برابرند.^۳ در این اعلامیه تأنجا که به موضوع این مطالعه مرتبط است، تأکید شده، افراد حق دارند خواستار «شرایط منصفانه» کار باشند و «همه حق دارند بدون هیچ تبعیضی، در مقابل کار مساوی، اجرت مساوی دریافت دارند»^۴ و نیز تأکید شده «همه در برابر قانون مساوی هستند و حق دارند بدون تبعیض و به طور یکسان و برابر از حمایت قانون برخوردار شوند».^۵ موضوع مقاله نامه شماره ۱۱۱ سازمان بین‌المللی کار نیز که در سال ۱۹۵۸ میلادی تصویب شد و ایران از سال ۱۳۴۳ شمسی با تصویب مجلس به آن پیوست، تبعیض است. در ماده (۱) این مقاله نامه تبعیض چنین تعریف شده: الف) هر گونه اعمال تفاوت، محرومیت یا تقدمی در امور استخدام و اشتغال که فرصت یا رفتار برابر با شاغلان را خنثی کند یا از بین ببرد و ب) هر تفاوت، محرومیت یا تقدم دیگری که پس از شناسایی نهادهای مربوطه، به عنوان تبعیض مطرح گردد [۱۸]. در این مقاله نامه، حقوق دانان بین‌المللی، از سویی ذیل همین بند تأکید می‌کنند که اگر در بین شاغلان تفاوت، محرومیت و تقدم بر اساس صلاحیت‌های حرفه‌ای وجود داشته باشد، از لحاظ موضوع این بحث تبعیض محسوب نمی‌شود.^۶ از سوی دیگر تأکید کرده‌اند که مصداق‌های تبعیض صرفاً آنچه در بند «الف» آمده (یعنی تبعیض‌های کلاسیک: نژاد، رنگ، جنسیت، مذهب، عقاید سیاسی و...) نیست^۷ و از این رو، قانونگذاران و فعالان کشورهای جهان را به شناسایی تبعیض‌های دیگر بر اساس بافتار حقوقی، فرهنگی،

تبعیض در حیطه‌های گوناگونی رخ می‌دهد. در دایره‌المعارف جامعه‌شناسی کار آمده است که تبعیض در حیطه شغلی، در حیطه بازار کار و در سطح نهادی رخ می‌دهد، رابین استایکر^۱ تبعیض نهادی را کار بست سازوکارها یا ساختارهایی تعریف می‌کند که «موجب تولید پیامدهای متفاوت برای گروه‌های متفاوت می‌شود: قانون‌های سازمانی، سیاست‌ها، عملکردهای رایج یا رویه‌های اجرایی که ممکن است به طور یکسان برای همه اعمال شوند، اما به طور سیستماتیک اعضای گروهی خاص را محروم کنند»، تبعیض قانونی هم از قانون‌نگاری آغاز و به اجرا می‌رسد [۱۵] و می‌تواند زمینه‌ساز تبعیض‌های سطوح دیگر شود. در واقع، می‌توانیم بر اساس مباحث پیشگفت در باره فرق «تبعیض» و «نایکسانی» نتیجه‌گیری کنیم. افراد باید در مقابل کار برابر، جبران خدمات برابر بگیرند و در صورتی که کار انجام شده آنها متفاوت باشد (مانند شاغل غیرماهر و شاغل ماهر) نایکسانی غیر تبعیض‌آمیز رخ می‌دهد، اما اگر نایکسانی و تفاوت بر اساس معیاری نامرتب به کار (مثل جنسیت یا نزدیکی و دوری به مراجع قدرت) رخ دهد، تبعیض رخ داده است، اما اکنون این پرسش مطرح می‌شود که اگر دولت برنامه‌ای حمایتی طراحی کند و به بعضی گروه‌های جامعه کمک‌ها و مساعدت‌های ویژه اعطا کند، ترجیح و تقدم تبعیض‌آمیز گروه‌های دریافت‌کننده و محرومیت تبعیض‌آمیز دیگر گروه‌ها رخ نداده است؟ پاسخ بدین پرسش مستلزم روشن ساختن معنای مفاهیم تبعیض مثبت و تبعیض منفی است. در شرایطی که بعضی از افراد و گروه‌های جامعه به دلیل اعمال تبعیض‌های پیشین در موقعیت فرودستی قرار گرفته‌اند، جامعه برای جبران این روند، در حق آنها «تبعیض مثبت»^۲ روا می‌دارد [۱۴]، [۱۶] و [۱۷]. این امر هنگامی رخ می‌دهد که افراد یا گروه‌های فرودست، بخشی از حقوق بنیادین و انسانی خود را از دست داده باشند، برای نمونه گروهی از جامعه از حداقل نیازهای اساسی زندگی بی‌بهره مانده باشند، در این شرایط قانونگذاران برای آنها حمایت‌های ویژه‌ای در نظر می‌گیرند (مانند

1. Robin Styker

2. Positive Discrimination; Reverse Discrimination

۳. ماده (۱).

۴. ماده (۲۳).

۵. ماده (۷).

۶. مثلاً تفاوت در میزان حقوق و دستمزد یا محرومیت شاغل غیرماهر از برخی مزایای شغلی شاغل ماهر.

۷. به بیان کارمونا (۲۰۱۷: ۱۶)، این فهرست، پایان‌گشوده است.

ریسک‌های پیش‌روی اعضای جامعه، برعهده نهادهای سنتی مانند خانواده گسترده یا گروه‌های مذهبی بود. این حمایت‌های سنتی با گذار از اقتصاد کشاورزی به اقتصاد صنعتی در حالی تضعیف شد که جامعه مدرن تازه‌پا، فاقد نهادهایی کارا برای حمایت از خیل عظیمی از کارگران، از کارافتادگان، معلولان، سالمندان و... بود که با ریسک‌های گوناگون روبه‌رو می‌شدند. مسئله این بود هنگامی که بر اثر بیکاری، از کارافتادگی، سالمندی، حوادث شغلی، بیماری، بارداری و مرگ نان‌آور خانواده، افراد با ریسک‌هایی در درآمد و سلامت خویش مواجه می‌شوند، با چه سازوکارهایی می‌توانند امنیت خود را باز یابند یا در مقابل این ریسک‌ها از پیش ایمن شوند. پرسش اساسی این بود که جامعه در قبال این وضعیت چه مسئولیتی دارد؟ باید آنها را مسئول موقعیت فردی خویش تلقی کرد، یا بدین سبب که موقعیت ریسک اجتماعی است، بخشی از مسئولیت برعهده جامعه است و حفظ همبستگی اجتماعی در دوران مدرن مستلزم سیاستگذاری‌های تأمینی از سوی دولت‌هاست؟ در پاسخ به این از هم‌گسیختگی نظم‌ها و پیوندهای اجتماعی پیشین، واکنش‌هایی نظری و عملی رخ داد [۲۴] و [۲۵]. در حقیقت، نهاد تأمین اجتماعی یکی از واکنش‌های سیاستگذارانه‌ای بود که «در پاسخ به ناامنی‌های جوامع صنعتی پدید آمد» [۲۶]. این نهاد بر اصولی مانند وابستگی متقابل، همبستگی بین‌نسلی و انسجام اجتماعی متکی است. فرض اساسی این است که ایجاد امنیت در مقابل ریسک‌ها برای شهروندان، از مهم‌ترین شیوه‌های ایجاد، حفظ و ارتقای همبستگی و انسجام و عدالت اجتماعی است. زیرا در این صورت افراد، با منطقی فردگرایانه و فایده‌گرایانه به حال خویش رها نمی‌شوند و ریسک‌های پیش‌روی آنان از لحاظ جنس ریسک اغلب و از لحاظ جنس مواجهه با ریسک همواره غیرفردی و جمعی هستند. یعنی بسیاری از ریسک‌هایی که در جامعه برای فرد پیش می‌آیند خارج از اختیار و اراده او هستند؛ گاه محصول عوامل طبیعی‌اند مانند آسیب‌های ناشی از بلایای طبیعی و گاه محصول عوامل و ساختارهای اجتماعی‌اند، مانند بیکاری، از کارافتادگی و غیره. همچنین در نظام تأمین اجتماعی به جای مواجهه فردی با ریسک، مواجهه‌ای جمعی رخ می‌دهد که گاه خود فرد هم به‌عنوان عضوی از جمع، حق بیمه پرداخته و مشارکت می‌کند

اجتماعی و سیاسی بومی خویش، فرامی‌خوانند.^۱ در قانون اساسی ایران، بند «۹» اصل سوم و همچنین اصول نوزده، بیست و بیست‌وهشتم دلالت بر عدم تبعیض در حوزه‌های گوناگون دارند. بند «۶» سیاست‌های کلی نظام اداری ایران نیز بر عدم تبعیض دلالت کرده است. افزون بر این موارد، ماده (۳۸) قانون کار به پرداخت مساوی به افراد در شرایط مساوی در یک کارگاه تأکید دارد. چنان‌که خواهیم دید بخشی از تبعیض‌ها با سرایت نابرابری از نظام پرداخت به نظام مستمری ایجاد می‌شوند و این بند نیز می‌تواند به‌عنوان زمینه قانونی ممانعت از تبعیض منفی در نظام بازنشستگی تفسیر شود. همچنین بند «۶» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی بر «بسط و تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی با هدفمندسازی یارانه‌ها، دسترسی آحاد جامعه به خدمات تأمین اجتماعی، توانمندسازی، کارآفرینی و رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی» تأکید دارد. بند «۵» همین سند بالادستی نیز، بر «لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و سطح‌بندی خدمات با رویکرد فعال دولت براساس وسع و استحقاق» تأکید کرده است که در ادامه خواهیم دید، ناظر به حل یکی از معضلات اصلی تبعیض‌آفرین، یعنی استقرای تحمیلی و عدم تفکیک لایه‌های حمایتی و بیمه‌ای است. در ماده (۶) قانون کار نیز، با اتکا به قانون اساسی، درباره تبعیض آمده است: «ماده (۶) - براساس بند «۴» اصل چهارم و سوم و بند «۶» اصل دوم و اصول نوزدهم، بیستم و بیست‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اجبار افراد به کار معین و بهره‌کشی از دیگری ممنوع و مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود و...».

۳-۲. تبعیض‌های ممکن در نظام بازنشستگی

برنامه‌های گوناگون تأمین اجتماعی در طی تاریخ و به تدریج در واکنش به ریسک‌های درآمدی و سلامتی پدید آمدند که پیش‌روی افراد جامعه قرار داشت. حتی در دوران پیشامدرن نیز در فرهنگ‌های گوناگون می‌توان نشانه‌هایی از ایجاد راهکارهای جمعی برای کاهش ریسک و حفظ همبستگی اجتماعی را یافت [۱۹]، [۲۰]، [۲۱]، [۲۲] و [۲۳]، اما تا پیش از مدرنیته، کاهش

۱. از این نکته بگذریم که براساس همان مصداق‌های معمول شناسایی‌شده نیز، کمیسیون‌های ILO چندین بار ایران را درباره تبعیض‌های گوناگون در محل کار مورد سؤال قرار داده‌اند که موضوع این بحث نیست.

گونگون، بر رویکردی طردکننده^۳ مبتنی نشوند. زیرا اساساً با تکیه بر اصولی مانند فراگیری و با رویکردی دربرگیرنده^۴ است که پابندی آنها به عدالت حفظ شده و همبستگی اجتماعی را تقویت می‌کنند.

همان‌طور که بیان شد، در نظام تأمین اجتماعی، میان حوزه‌ها از لحاظ تأمین مالی، مدیریت، روش عملکرد و جامعه هدف تفاوت‌هایی بنیادین وجود دارد و بر این اساس انتظار می‌رود که مسائل مربوط به تبعیض آنها نیز متفاوت باشد. در این پژوهش بر حوزه بیمه‌ای متمرکز هستیم، اما با توجه به توضیحاتی که در ادامه خواهد آمد، به دلیل برخی قوانین، مسائل تبعیض در حوزه حمایتی نیز به بحث ما ارتباط پیدا کرده است؛ بنابراین به هر دو حوزه می‌پردازیم. در حوزه حمایتی، دولت در قبال نیازمندان به وظیفه «تبعیض مثبت» می‌پردازد، یعنی از محل منابع عمومی (گردآوری شده با مالیات‌ها، تعرفه‌ها، کارمزدها و...) و با مدیریتی دولتی، براساس معیار استطاعت، به تمامی گروه‌های نیازمند و آسیب‌پذیر خدمات مالی و... ارائه می‌کند (بخشی از ثروت و درآمد کل جامعه را باز توزیع می‌کند)، شرط استحقاق دو چیز است: شهروندی و استطاعت. براساس مباحث استاکس، اگر قوانین حوزه حمایتی که یکسره باز توزیعی است توسط مجلسی که نماینده اکثریت شهروندان است تصویب شود^۵ و برای توزیع این حمایت‌ها، استانداردهای مشخص تدوین کند (مانند یک آزمون وُسع دقیق و جامع) و این استاندارد به دقت اجرا گردد، قابل انتظار است که توزیع به شکلی رخ خواهد داد که گروه‌های غیرمحق بهره‌مند نشوند یا گروه‌های محق محروم نمانند^۶ و بنابراین تبعیض منفی به حداقل خواهد رسید.^۷

در حوزه بیمه‌ای شاهد داستان متفاوتی هستیم. این حوزه اساساً بر مشارکت یک گروه مشخص از جامعه (شاغلان) در یک صندوق جمعی مبتنی است. یعنی صندوق از محل منابع بیمه‌ای (حق بیمه‌های سهم کارفرما، کارگر و دولت) و با مدیریتی مستقل، در اصل براساس میزان مشارکت شاغلان در صندوق، به همان شاغلان و خانواده‌های آنان خدمات مشخصی ارائه می‌کند. «تفاوت بین بیمه‌های اجتماعی و این‌گونه برنامه‌ها

(حوزه بیمه‌ای) و گاه خودش توان و امکان مشارکت در رفع و دفع ریسک‌هایش را ندارد و رسیدگی به ریسک‌ها کاملاً به یاری دیگران انجام می‌پذیرد (حوزه حمایتی). در واقع سه حوزه تأمین اجتماعی پدید آمده‌اند که از لحاظ تأمین مالی، مدیریت، روش عملکرد و جامعه هدف تفاوت‌هایی بنیادین دارند و رهنمون‌های بین‌المللی توصیه به تفکیک این حوزه‌ها می‌کنند. در ایران نیز براساس قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۸۳، کلیت نظام جامع تأمین اجتماعی، شامل حوزه امدادی، حمایتی و بیمه‌ای است.

این حوزه‌های نظام تأمین اجتماعی ابزارهای دولت برای توزیع منابع میان جامعه است. استاکس (۲۰۱۲) در این خصوص می‌گوید دولت‌ها توزیع‌های خود را به دو شیوه کلی انجام می‌دهند: توزیع برنامه‌ای^۱ و توزیع غیر برنامه‌ای^۲. در توزیع برنامه‌ای، تفاوت ایجاد شده در بهره‌مندی‌ها و محرومیت‌های افراد و گروه‌ها به این دلیل است که تصویب و اجرای سیاست توزیعی از صافی گفتگوی دموکراتیک (مثلاً مباحثه نمایندگان مردم در مجلس) می‌گذرد و بر سر یک اصول و استاندارد توافق و آن اصول و استاندارد دموکراتیک به‌طور رسمی اعلام و اجرا می‌شود، اما در توزیع غیر برنامه‌ای، اصول و استاندارد دموکراتیک رسمی تعیین‌کننده نیست، بلکه امور دیگری ملاک و معیار هستند (مانند صلاحیت‌های شخصی، نزدیکی و دوری گروه‌های دریافت‌کننده منابع توزیعی به سیاستگذاران یا میزان فشار گروه‌های مذکور بر آنان و...). [۲۷]. باید در نظر داشت که در کشورهای در حال توسعه به بیان گاف و وود (۲۰۰۴) دارای رژیم‌های رفاهی غیررسمی هستند و امور اداری را تا حد زیادی روابط به پیش می‌راند تا ضوابط، توزیع‌ها به غیر برنامه‌ای بودن گرایش دارند، فضا را برای تبعیض فراهم می‌کنند که روی دیگر نابرابری است و به عدالتی آسیب خواهد زد که یکی از اصول مصرح در نظام بیمه‌های اجتماعی به‌شمار می‌رود [۲۸]. به بیان دیگر، تا آنجا که به بحث حاضر مرتبط است، عدالت اجتماعی هنگامی تضمین می‌شود که برنامه‌های تأمین اجتماعی، چه در تقنین و چه در اجرا، هیچ گروه خاصی را در جه‌دو نپندارند و با اجازه دادن به تبعیض‌های

1. Programmatic
2. Nonprogrammatic
3. Exclusive
4. Inclusive
5. Representative

۶. آشکار است که بحث هم به تقنین و هم به اجرا راجع است.

۷. این موضوع که خارج از مجال و مقال کنونی است، طرح مسئله‌ای است مستقل و برآمده از مباحث نظری این پژوهش، که بررسی جداگانه آن شایسته است.

شاغلان است: دستمزد بیشتر = مزایای بازنشستگی بیشتر)؛
 ۴. اصل مشارکتی بودن و استقلال مالی (چون منابع صندوق حاصل مشارکت شاغلان است، مدیریت مالی آن نیز مستقل است، البته بعضی صندوق‌ها تا حدی از کمک دولت بهره می‌برند)؛
 ۵. اصل باز توزیع (گفتیم که دستمزد بیشتر = مزایای بازنشستگی بیشتر؛ اما گاه یک حداقل مستمری تعریف می‌شود و مستمری‌های کمتر از حداقل به سطح حداقلی افزایش می‌یابند، این امر سازوکاری باز توزیعی برای اجتماعی کردن ریسک بوده؛ منتهی این باز توزیع در نظام بیمه اجتماعی، باز توزیعی میان شاغلان عضو صندوق است، نه باز توزیع از منابع کل جامعه)؛
 ۶. اصل مبتنی نبودن بر آزمون وسع (فرد شاغل هر ثروت دیگری از محل دیگری داشته باشد، بدین سبب تعهدات صندوق در قبال او تغییری نمی‌کنند)؛
 ۷. اصل تعدیل بر اساس سطح دستمزدها (هر چه سطح کلی دستمزدها بالا برود، مزایا هم بالا می‌رود)؛
 ۸. اصل حفاظت در مقابل تورم؛
 ۹. اصل اجباری بودن.

در بیمه‌های اجتماعی «تفاوت» در میزان بیمه پردازی و مستمری‌بگیری افراد با یکدیگر امری عادی و اصولی است. زیرا حق، حق مکتسب است. پس در ساده‌ترین حالت، تمامی شاغلان عضو یک صندوق بازنشستگی، حقوق و دستمزد یکسانی می‌گیرند، به یکسان حق بیمه می‌پردازند و به یکسان خدمات (مستمری، خدمات درمانی و...) می‌گیرند، در حالت اندکی پیچیده‌تر، گروه‌های شغلی گوناگون، دستمزدهای متفاوت گرفته و حق بیمه‌ها و مستمری‌های گوناگون خواهند داشت، اما به هر روی برای افراد دارای شرایط یکسان مشارکت، شرایط یکسان بهره‌مندی از مزایا پدید خواهد آمد. بر اساس بحث استاکس نیز با فرض وضع قانون بیمه اجتماعی بدین شکل از سوی مجلسی باز نماگر و اجرای آن به صورت برنامه‌ای، «تبعیض منفی» در کار نخواهد بود.^۲ همچنین باید اشاره کرد که حوزه بیمه‌ای نیز متضمن اندکی باز توزیع (تبعیض مثبت) است. زیرا ممکن است برای نمونه حداقل مستمری فرد به کف قانونی افزایش یابد، یا خانواده و بازماندگان یک بیمه‌شده بیش از خانواده و بازماندگان بیمه‌شده‌ای دیگر مزایا دریافت کنند، اما این نوع باز توزیع (تبعیض

یعنی برنامه‌های مساعدت اجتماعی] آن است که برنامه‌های بیمه اجتماعی بر عضویت در طرحی تأکید دارند که حق بیمه‌ها به آن پرداخت می‌شود و هنگامی که یکی از پیشامدهای تحت پوشش به وقوع می‌پیوندد حمایت‌ها به عضو ذی‌ربط یا خانواده او ارائه می‌شود، در حالی که در برنامه‌های مساعدت اجتماعی یا برنامه‌هایی که از محل درآمد عمومی تأمین می‌شوند حق برخورداری از حمایت‌ها از عضویت در جامعه [یعنی شهروندی] سرچشمه می‌گیرد» [۱۹]. حوزه بیمه‌ای، بر اساس فلسفه وجودی‌اش، برای «شاغلان» طراحی شده، تا آنان را که ثابت شده است فراست مالی فردی‌شان برای مواجهه با ریسک‌ها کافی نیست، به برنامه‌ریزی بیمه‌ای مبتنی بر اجتماعی کردن ریسک به منظور افزایش امنیت اقتصادی و سلامت فردی وادارد. این شاغلان آن قدر استطاعت مالی دارند که حق بیمه بپردازند، حق مکتسب دریافت مبلغی به عنوان درآمد دوران بازنشستگی و خدمات دیگر را به دست بیاورند و در حوزه بیمه‌ای قرار بگیرند. کسانی که چنین استطاعتی ندارند، در سطح و لایه نخست (حمایتی) قرار می‌گیرند.

اصول کلی بیمه‌های اجتماعی^۱ از این قرار است:

۱. اصل فراگیری (بیمه‌پرداز کردن تمامی شاغلان و مستمری‌بگیر کردن تمامی سالمندان دارای سابقه کار)؛
۲. اصل حق مکتسب (بر خلاف لایه نخست، در بیمه‌های اجتماعی، شاغلان با پرداخت بخشی از حقوق و مزایای خویش به صندوق، حق دریافت مزایا را کسب می‌کنند - یعنی دستمزد و مستمری از لحاظ قانونی هم‌نوع و هم‌شأن هستند و مستمری بیمه اجتماعی ماهیتاً با کمک‌هزینه حمایتی متفاوت است، اولی ارزشی است که با مشارکت مالی شاغل در سیستمی که ریسک را جمعی می‌کند پدید می‌آید، یعنی شاغلان آن را برای خودشان ایجاد می‌کنند و دومی ارزشی است که بر اساس پایبندی به خیر عمومی و مبارزه با فقر، از محل منابع عمومی به صورت کمک پرداخت می‌شود. برای نمونه مددجویی که از سازمان بهزیستی کمک‌هزینه می‌گیرد، ارزش مبلغ دریافتی را با مشارکت مالی خود ایجاد نکرده و اگرچه آن مبلغ حق اجتماعی و انسانی اوست، اما با حق مکتسب فرق دارد)؛
۳. اصل ارتباط با دستمزد (مزایا مبتنی بر دستمزد دریافتی

۱. این اصول در کشورهای گوناگون، تفاوت‌هایی اجرایی می‌پذیرند. برای نمونه اصل تعدیل در بعضی کشورها دارای سقف معینی است (در ایران ۷ برابر حداقل دستمزد)، یا اینکه بعضی از کشورها نرخ جایگزینی پلکانی دارند، یعنی هر قدر درآمد فرد در دوره اشتغال بالاتر باشد، نرخ جایگزینی در دوره بازنشستگی پایین‌تر است و برعکس.
 ۲. اگر تبعیض هم در دستمزدها وجود داشته باشد (که به تبعیض در مزایای بیمه‌ای سرایت کند)، از خارج از نظام بازنشستگی ناشی شده است. مراجع تعیین‌کننده حداقل و حداکثر دستمزد گروه‌های شغلی و میزان مجاز شکاف دستمزدی و...

بعضی از شاغلان ویژه که پرداخت کل حق بیمه برای آنان دشوار است، خود دولت، حمایتگرانه، بخشی از حق بیمه آنان را به سازمان تأمین اجتماعی بپردازد. بنابراین در نگاه نخست، وضعیتی ایجاد می‌شود که شاغلین دارای شرایط کاری مشابه، بیمه‌پردازی متفاوتی داشته باشند. پاسخ می‌تواند این باشد که خیر، آن شاغلان محق حمایت از محل منابع عمومی بوده‌اند و چنین تدبیری تبعیض منفی نمی‌آفریند. به هر روی، براساس تعریف‌های بیان شده، جنس اقدام دولت برای این مشاغل خاص، از جنس حمایت‌های لایه اول است. بدین ترتیب در فقدان ساختاربخشی عملی به لایه‌های نظام جامع، دولت با تمهید این سازوکار، بخشی از لایه اول را در درون لایه دوم تعبیه کرده است. سازوکار یادشده را «استقراض تحمیلی دولت از سازمان تأمین اجتماعی» نامیده‌اند، این مفهوم به مجموعه‌ای از اقدامات برمی‌گردد که طی آن دولت از بعضی گروه‌های اجتماعی حمایت می‌کند. شیوه حمایت به گونه‌ای است که دولت متعهد می‌شود بخشی از حق بیمه سهم کارفرما یا کارگر مورد حمایت را به جای آنان به سازمان تأمین اجتماعی بپردازد، اما با پرداخت بسیار دیر هنگام تعهدات خود، به‌طور تحمیلی، هزینه اقدامات حمایتی را (که باید از منابع عمومی تأمین می‌شد) از منابع این صندوق (که مایملک بین‌نسلی کارگران است) می‌پردازد [۲۴] و [۲۹]. در عمل، استقراض تحمیلی به دو حالت می‌انجامد. در حالت نخست، مبلغ تعهد شده توسط دولت، به‌موقع و تمام و کمال پرداخت می‌شود. اگر چنین هدفی محقق شود، مسئله‌ای قابل طرح است: آیا گروه‌های کمک‌گیرنده به درستی شناسایی شده‌اند؟ یعنی یک «آزمون وسع» جامع و دقیق در کار بوده است؟ برای نمونه آیا استطاعت کارگران حداقل‌بگیر شرکت‌های گوناگون، بیش از رانندگان، قالیبافان، مداحان و... است؟ در مقایسه با این گروه‌های خاص، در خصوص استطاعت بخشی از جمعیت کشور که فاقد پوشش بیمه‌ای بازنشستگی هستند و به هر روی در اقتصاد غیررسمی و پنهان یا حوزه‌های تحت پوشش قرار نگرفته در حال کار هستند چه می‌توان گفت؟ بدون روشن شدن و اثبات درستی گزینش گروه‌های محق کمک (چه از لحاظ فراگیر بودن چتر

مثبت) از محل منابع صندوق برای مشارکت‌کنندگان در صندوق در نظر گرفته می‌شود و نه از محل منابع عمومی برای شهروندان؛ باز توزیع در حوزه بیمه‌ای ماهیتاً با باز توزیع در حوزه مساعدتی متفاوت است. براساس این تحلیل، تبعیض منفی در حوزه بیمه‌ای هنگامی رخ می‌دهد که بیمه‌شدگان دارای شرایط یکسان کاری، مستمری متفاوتی دریافت کنند و با هر سازوکار و به هر دلیلی، این حق مکتسب، به‌صورت استاندارد و برنامه‌ای پرداخت نگردد. براساس قانون ساختار، تمام لایه‌های نظام تأمین اجتماعی باید یکپارچه و هماهنگ عمل کنند. براساس آنچه بیان شد، توزیع‌های حمایتی و بیمه‌ای باید استاندارد و برنامه‌ای باشند. در حوزه بیمه‌ای، این امر بدین سبب از لحاظ حقوق شهروندی و دموکراسی اهمیت فراوان دارد که در این لایه، شهروندان به اختیار و انتخاب خود بیمه نمی‌شوند،^۱ اختیاری نبودن این نوع بیمه، به‌خودی‌خود نوعی احساس تحمیل استانداردها را در شهروندان برمی‌انگیزاند، مخصوصاً در شرایطی که در کلیت سیستم «نماینده‌گی» بحث برانگیز باشد و نیز «فرهنگ بیمه‌ای» ترویج نشده باشد؛ حال اگر نظام لایه دوم یکپارچه و هماهنگ نباشد و این امر موجب تفاوت‌هایی در حقوق قانونی و خدمات و مزایای بیمه‌ای شود، احساس یادشده تقویت و مشروعیت بنیادین نظام تأمین اجتماعی تضعیف خواهد شد. اگرچه هدف بنیادین بیمه‌های اجتماعی این است که بیمه‌پردازان دارای شرایط یکسان، براساس حق بیمه‌های پرداختی مشابه، حق مکتسب (مزایای بیمه‌ای) یکسان خویش را دریافت کنند، اما با توجه به وضعیت کنونی در کشور، به‌دلیل فقدان این یکپارچگی و هماهنگی در لایه دوم که خود محصول فقدان رگولاتوری مرکزی بیمه‌های اجتماعی است، موارد مهمی وجود دارد که «با شرایط یکسان کاری، مستمری‌های متفاوتی به بازنشستگان [صندوق‌های مختلف] تعلق می‌گیرد» [۱۳].

نکته دیگر که بیشتر متوجه بزرگ‌ترین سازمان بیمه‌ای کشور می‌شود، این است که اکنون در ایران، با توجه به درآمدهای پایین، کاهش تورمی قدرت خرید، توجیه‌های غیراقتصادی دیگر، سیاست‌گذاری‌های بیمه‌ای چنین مقرر کرده‌اند که به‌جای

۱. چنان‌که در لایه اول فرد می‌تواند مثلاً در ایران برای عضویت در کمیته امداد یا بهزیستی متقاضی نشود یا در لایه سوم فرد می‌تواند برای خودش از بازار، بیمه خصوصی خریداری نکند. در بیمه اجتماعی (لایه دوم) مجلس بازنماگر، به وکالت از شهروندان، قانونی را تصویب می‌کند که شاغلان را و می‌دارد از محل بخشی از جبران خدمات خویش صندوقی تشکیل بدهند. به همین سبب در متون گوناگون آمده است که مبنای بیمه‌های اجتماعی قانون است، نه قرارداد، اما اگر به ریشه‌های امر برگردیم، چون در بافتار دموکراتیک آرمانی، همان قانون ایجادگر بیمه اجتماعی را نمایندگان مردم تدوین و تصویب می‌کنند (اگر چنین نکنند)، پس این «قانون اجباری» نیز، قراردادی خواهد بود که مردم از طریق نمایندگان خویش منعقد کرده‌اند. طبق این تفسیر، اگر مرجع تدوین و تصویب یک قانون بازنشستگی جایی جز نهادهای دموکراتیک باشد، ماهیت قانونی امر به جالش برمی‌خورد.

۲. امری که تاکنون محقق نشده و دولت از پرداخت همان درصد عادی سهم خود نیز ناتوان یا بدان بی‌میل بوده است.

وجود دارند که معمولاً موجب انتفاع یا محرومیت افراد و گروه‌ها می‌شوند: جنسیت، نژاد و قومیت، سن، مذهب، ثروت و شهرت، نفوذ و قدرت و... .

نوعی از تبعیض است که برای جبران تبعیض‌هایی که در گذشته رخ داده‌اند یا اکنون هم وجود دارند، روا داشته می‌شود: تبعیض مثبت یا جبرانی. برای نمونه کلیت نظم اجتماعی موجب فقر و نیازمندی بخشی از شهروندان می‌شود، در این حالت و براساس این اصل جهان شمول که تمامی افراد محقق حداقل استانداردهای زندگی (نیازهای اساسی: خوراک، پوشاک، مسکن، درمان، آموزش و...) هستند، امتیازات و مزایای خاصی برای رفع نیاز یا توانمندسازی نیازمندان در نظر گرفته می‌شود.

لایه حمایتی نظام رفاه، براساس قانون تأسیس و از محل درآمدهای عمومی (که مایملک تمامی شهروندان است) تأمین مالی می‌شود. شهروندان نیازمند براساس آزمون وسع شناسایی و مورد حمایت قرار می‌گیرند. در این لایه، از محل منابع عمومی، مزایایی ویژه به هر شهروند محقق داده می‌شود، پس این لایه به طور کلی ماهیتاً براساس باز توزیع و تبعیض مثبت شکل می‌گیرد. در لایه حمایتی، گرگه‌های کلی رخ دادن تبعیض منفی بدین شکل قابل مفهوم‌پردازی هستند: الف) اگر پوشش این لایه فراگیری نداشته باشد و تمامی شهروندان محقق مورد حمایت قرار نگیرند؛ ب) اگر این لایه مانعیت نداشته باشد و شهروندان غیرمحقق، «سواری مجانی» بگیرند؛ ج) اگر شهروندان هم‌استطاعت به‌طور یکسان مزایا دریافت نکنند.

لایه بیمه اجتماعی نیز براساس قانون تأسیس می‌گردد، اما از محل مشارکت اعضای صندوق تأمین مالی می‌شود و به اعضای صندوق خدمت می‌دهد (نه تمامی شهروندان)، البته چنان که گفتیم در این لایه نیز میزانی از باز توزیع و تبعیض مثبت وجود دارد، برای نمونه مستمری‌های پایین به سطح حداقلی رسانده می‌شوند، یا به دلیل طول عمر یا طول تجرد در مجموع مزایای بیشتری نصیب برخی از بازماندگان مستمری‌بگیران می‌شود، اما باز توزیع یا تبعیض مثبت در این لایه حداقلی و معطوف به اعضای صندوق است. در لایه بیمه اجتماعی تبعیض هنگامی رخ می‌دهد که: الف) پوشش بیمه‌ای فراگیری یا مانعیت نداشته باشد؛ ب) بیمه‌شدگان دارای شرایط شغلی همسان مشمول قواعد بیمه‌ای ناهمسانی شوند که پرداختی‌های آنان به صندوق بیمه‌گر و دریافتی‌های آنان از صندوق بیمه‌گر را متفاوت کند.

حمایتی و چه از لحاظ استطاعت‌سنجی درست)، مسئله تبعیض منفی و توزیع غیربرنامه‌ای قابل طرح خواهد بود. همچنین در حالت دوم، مبلغ تعهد شده توسط دولت، به موقع، تمام و کمال پرداخت نمی‌شود. در این حالت نیز مسئله اساسی این است که اعضای صندوق‌های بازنشستگی ایران، به مثابه شهروندان این کشور، جدا از پرداخت حق بیمه‌ها، مالیات‌پردازی نیز کرده‌اند و بنابراین پیش‌تر یک‌بار تا اندازه‌ای زمینه‌ساز تأمین مالی لایه اول شده‌اند و با تحمیل تأمین مالی حمایت از گروه‌های خاص - هر چند به شکل استقرای - دوباره و غیرمنصفانه به پرداخت نوعی مالیات مضاعف محکوم نشده‌اند؟ آیا استقرای تحمیلی از منابع مالی این صندوق‌ها، نوعی تبعیض منفی درباره آنان و تبعیض مثبت درباره گروه‌های خاص و بدین ترتیب نوعی تضییع حق نیست؟ به بیان دیگر، پیچیدگی حقوقی قضیه در اینجا است که نمی‌توان تبعیض مثبت را با ساز و کارهایی که خود تبعیض منفی جدیدی می‌آفریند انجام داد و این چیزی جز نقض غرض نیست. افزون بر این، مواردی از استفاده تقلبی و تبعیض‌ها از منابع صندوق‌های بیمه‌ای، همچون فرار بیمه‌ای و گنجاندن غیرمحققان در قالب بیمه‌های خاص برای برخورداری از تخفیف‌ها، نمونه‌هایی هستند که نشان می‌دهند تبعیض در موارد بسیاری که تقنین و اجرا نتوانند مانع از «توزیع‌های غیربرنامه‌ای» شوند، موجب پیدایش تقلب و فساد می‌شود.

۳-۴. چارچوب مفهومی تبعیض در نظام تأمین اجتماعی

در این پژوهش در مقام شناسایی و تحلیل تبعیض‌های منفی در نظام بازنشستگی کشور هستیم. تمرکز ما بر لایه دوم (بیمه اجتماعی) است، اما چنان‌که اشاره شد، عاملی به نام «استقرای تحمیلی» (که بخشی از لایه اول را در لایه دوم تعبیه می‌کند، یا می‌توان گفت که لایه‌ها را به هم می‌آمیزد) موجب می‌شود نگاهی نیز به چگونگی رخ دادن تبعیض در لایه اول (حمایتی) داشته باشیم. در یک جمع‌بندی می‌توان به مفهوم‌سازی زیر پرداخت که چارچوب مفهومی پژوهش را شکل می‌دهد و شناسایی و تحلیل و بررسی داده‌ها براساس آن انجام شده است:

تبعیض هنگامی رخ می‌دهد که قانون، به گونه‌ای نوشته یا اجرا شود که فرد یا گروهی را به دلیلی که در قانون نیامده است از امتیازی محروم سازد یا به امتیازی منتفع‌گرداند و در نتیجه به نوعی نابرابری در مقابل قانون دامن بزند. ملاک‌هایی رایج

۱. منابع مالی صندوق‌های لایه دوم در اصطلاح معمول، حق‌الناس مشارکت‌کنندگان در صندوق دانسته می‌شود و نه بیت‌المال شهروندان.

۴. روش پژوهش



کمی دیگر نیز از قوانین و منابع دیگر استخراج، سامان دهی و خلاصه شد. افزون بر تحلیل مضمونی قیاسی قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها، برای تدقیق یافته‌ها و نیز بهره‌گیری از نگاه‌های اجرایی متخصصان، با ۹ نفر از متخصصان این حوزه مصاحبه عمیق نیمه‌ساخت یافته، یا گفتگو و نظرخواهی موردی انجام شد، متن مصاحبه‌ها نیز تحلیل شد و هم‌به‌عنوان داده و هم‌راهنمای یافتن داده‌های بیشتر به پژوهش یاری رساند. بدین ترتیب، با معیار قراردادن مسئله پژوهش، روش‌شناسی کیفی برگزیده شد، برای گردآوری داده‌های اسنادی از نمونه‌گیری نظری و هدفمند، برای شناسایی مصاحبه‌شوندگان از نمونه‌گیری هدفمند و گلوله‌برفی، برای تحلیل داده‌ها از تحلیل مضمونی قیاسی استفاده شد.

همان‌طور که بیان شد، مسئله این پژوهش، شناسایی و تحلیل تبعیض‌های منفی موجود در نظام بازنشستگی کشور است. برای بررسی این مسئله توصیفی - اکتشافی از روش‌شناسی کیفی استفاده شد. بدین منظور با در نظر گرفتن مفهوم‌سازی انجام‌شده درباره تبعیض‌های منفی نظام بازنشستگی ایران، تشخیص داده شد که داده‌های احتمالی لازم را می‌توان از طریق مرور و مقایسه قوانین و مقررات مربوط به صندوق‌ها و داده‌های آماری به دست آورد. قوانین مربوطه دسته‌بندی و مرور شدند، بخش‌های مرتبط به موضوع تحلیل مضمونی شدند. از آنجایی که تحلیل مبتنی بر مفاهیم و مقوله‌بندی‌های تعریف‌شده در چارچوب مفهومی بود، کدگذاری به شیوه تحلیل مضمونی قیاسی انجام شد. داده‌های

۵. بررسی وضعیت تبعیض در نظام بازنشستگی ایران



شوند که پرداختی‌های آنان به صندوق بیمه‌گر و دریافتی‌های آنان از صندوق بیمه‌گر را متفاوت کند. از این رو، تبعیض‌ها در محورهای کلیدی زیر قابل شناسایی هستند:

با توجه به مبانی نظری مرور شده و مفاهیم به دست آمده، شرایط رخ دادن تبعیض منفی در لایه بیمه‌ای بدین شرح است: الف) پوشش بیمه‌ای فراگیری یا مانعیت نداشته باشد؛ ب) بیمه‌شدگان دارای شرایط شغلی همسان مشمول قواعد بیمه‌ای ناهمسانی

موارد ویژه	بیمه‌شدگان دارای شرایط شغلی همسان مشمول قواعد بیمه‌ای ناهمسانی شوند	عدم فراگیری و / یا مانعیت نداشتن پوشش بیمه‌ای
<ul style="list-style-type: none"> • تبعیض‌های ناشی از استقرار تحمیلی دولت • تبعیض علیه کارفرمایان • سرایت تبعیض در درآمدها به تبعیض در مستمری‌ها • سایر موارد 	<ul style="list-style-type: none"> • اعضای دارای شرایط شغلی همسان، میزان حق بیمه ناهمسان بپردازند. • اعضای دارای شرایط شغلی همسان، مزایای ناهمسان دریافت کنند. • مبنای محاسبه حق بیمه‌ها برای اعضای دارای شرایط شغلی همسان، همسان نباشد. • شرایط احراز بازنشستگی موجب تبعیض منفی شود. 	<ul style="list-style-type: none"> • تمامی کارگران محق، بیمه نشده باشند. • افرادی که استحقاق عضویت در طرح بیمه‌ای را نداشته باشند عضو شوند.

مجلس اول مشروطه در سال ۱۲۸۷ می‌دانند. در طول تاریخ، صندوق‌های بیمه‌ای جداگانه‌ای در ایران تأسیس شده‌اند و هر کدام با تفاوت‌ها و شرایط خاصی به نظام بازنشستگی سامان داده‌اند. به‌طور کلی می‌توان گفت که این جریان‌های متفاوت، از سرچشمه‌های گوناگونی آغاز شده، مسیرهای تا اندازه‌ای متفاوت را پیموده‌اند و هنوز هم در یک مسیر یگانه

در ادامه، پیش از تحلیل یافته‌ها، مروری بر نظام بازنشستگی در ایران ارائه می‌شود که روشن‌گر بافتار ویژه‌ای است که تبعیض‌ها در آن رخ می‌دهند.

۱-۵. نگاهی به نظام بازنشستگی در ایران

سرآغاز نظام بازنشستگی ایران را تصویب «قانون وظایف» در

می‌شود. بیمه‌شده اصلی شاغلی است که حق بیمه می‌پردازد. مستمری‌بگیر بازنشسته‌ای است که مزایای بازنشستگی دریافت می‌کند و جمعیت تحت پوشش، حاصل جمع تعداد بیمه‌شده‌های اصلی، مستمری‌بگیران و اعضای تحت پوشش خانواده‌های آنهاست. ضریب پوشش نیز، نسبت کل جمعیت تحت پوشش هر صندوق (اصلی و تبعی) به کل جمعیت کشور است.

هدایت نشده‌اند تا رودخانه واحدی را شکل دهند. هم‌اکنون در ایران ۴ صندوق بیمه‌ای بزرگ (از لحاظ میزان پوشش) و ۱۳ صندوق خرد^۱ (اختصاصی دستگاه‌ها) فعال هستند. مهم‌ترین صندوق‌ها از حیث شمول افراد، سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری هستند که این پژوهش بر آنها متمرکز است. در جدول ۱، جمعیت تحت پوشش هر یک از صندوق‌ها مشاهده

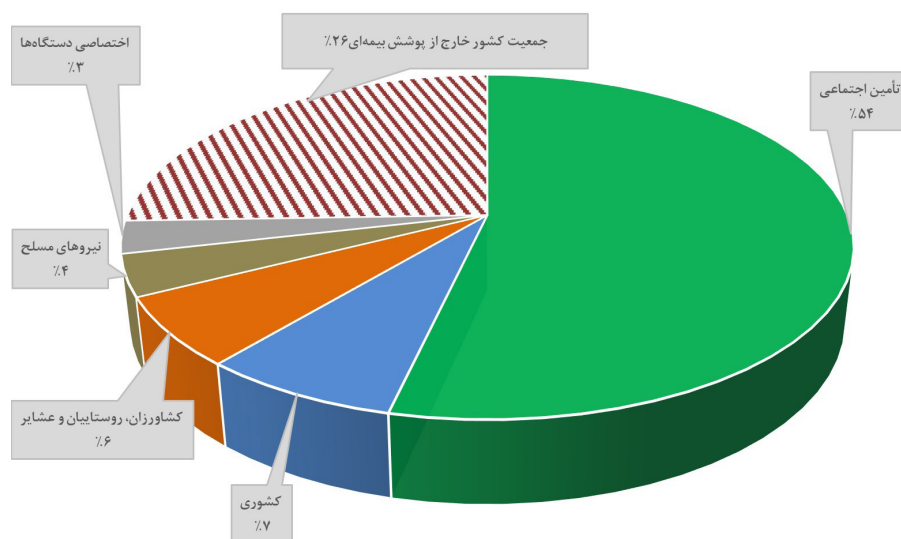
جدول ۱. وضعیت کلی پوشش صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در پایان سال ۱۴۰۰

سازمان / صندوق	بیمه‌شده اصلی	مستمری‌بگیر	کل جمعیت تحت پوشش (اصلی و تبعی)	ضریب پوشش (درصد)
سازمان تأمین اجتماعی	۱۵,۱۳۰,۰۱۵	۳,۵۸۸,۳۷۴	۴۵,۰۶۳,۲۸۳	۵۳,۶٪
صندوق بازنشستگی کشوری	۹۲۵,۵۳۶	۱,۴۸۸,۱۳۲	۶,۲۷۳,۹۸۶	۷,۵٪
صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	۲,۱۸۷,۸۸۷	۱۵۳,۱۵۸	۵,۴۱۲,۸۳۲	۶,۴٪
سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۵۹۳,۰۱۹	۷۳۶,۷۴۷	۳,۲۷۱,۰۴۴	۳,۹٪
صندوق‌های اختصاصی دستگاه‌ها	۳۵۲,۵۳۳	۴۲۱,۶۲۸	۲,۵۷۷,۴۱۱	۳,۱٪
جمع کل صندوق‌ها	۱۹,۱۸۸,۹۹۰	۶,۳۸۸,۰۳۹	۶۲,۵۹۸,۵۵۶	۷۴,۵٪

مأخذ: سالنامه آماری سازمان / صندوق‌های بیمه‌ای

نمودار زیر که براساس داده‌های جدول ۱ ترسیم شده است، پوشش جمعیت کشور را به تصویر می‌کشد.

نمودار ۱. وضعیت پوشش بیمه‌ای جمعیت کشور توسط سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی



۱. برخی از صندوق‌هایی که در جدول ۳ آمده‌اند در سال‌های اخیر در صندوق‌های بزرگتر ادغام شده‌اند.
 ۲. جمعیت کل کشور در سال ۱۴۰۰، ۸۴,۰۵۵,۰۰۰ بوده است.

تمامی صندوق‌ها ۷۲ درصد است، پس تأثیر گذارترین نهاد بر وضعیت نظام بازنشستگی ایران است. نسبت جمعیت تحت پوشش (اصلی و تبعی) صندوق بازنشستگی کشوری از کل جمعیت تحت پوشش تمامی صندوق‌ها نیز ۱۰ درصد است.

در جدول ۲ تلاش شده است سهم پررنگ دو صندوق بازنشستگی اصلی کشور در پوشش دادن جمعیت کشور نشان داده و مقایسه شوند. مشاهده می‌شود که نسبت جمعیت تحت پوشش (اصلی و تبعی) سازمان تأمین اجتماعی از کل جمعیت تحت پوشش

جدول ۲. وضعیت پوشش بیمه‌شدگان اصلی دو صندوق تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری

سازمان / صندوق	بیمه شده اصلی	مستمری بگير	کل جمعیت تحت پوشش (اصلی و تبعی)	نسبت جمعیت تحت پوشش هر صندوق (اصلی و تبعی) از کل جمعیت تحت پوشش تمامی صندوق‌ها
جمع کل صندوق‌ها	۱۹,۱۸۷,۸۱۸	۶,۳۸۸,۰۴۰	۶۲,۵۹۸,۵۵۶	۱۰۰
سازمان تأمین اجتماعی	۱۵,۱۳۰,۰۱۵	۳,۵۸۸,۳۷۴	۴۵,۰۶۳,۲۸۳	%۷۲
صندوق بازنشستگی کشوری	۹۲۵,۵۳۶	۱,۴۸۸,۱۳۲	۶,۲۷۳,۹۸۶	%۱۰
جمع دو صندوق	۱۶,۰۵۴,۳۷۹	۵,۰۷۶,۵۰۶	۵۱,۳۳۷,۲۶۹	%۸۲

مأخذ: محاسبات محقق.

همان‌طور که در جدول بعدی مشاهده می‌شود، جمعیت تحت پوشش صندوق‌های اختصاصی به نسبت دو صندوق بزرگ اصلی، ناچیز است.

جدول ۳. وضعیت پوشش صندوق‌های اختصاصی دستگاه‌ها در پایان سال ۱۳۹۹

صندوق	بیمه شده اصلی	مستمری بگير اصلی (پرونده)	کل جمعیت تحت پوشش	ضریب پوشش	اطلاعات منتهی به
صندوق کارکنان بانک‌ها	۱۵۸,۲۳۳	۱۲۴,۲۵۴	۹۳۹,۰۰۲	۱,۱۲	۱۳۹۹
صندوق بازنشستگی کارکنان نفت	۸۰,۷۹۲	۹۱,۵۵۳	۵۶۶,۵۸۶	۰,۶۷	۱۴۰۰
صندوق بازنشستگی آینده‌ساز	۴۳,۲۰۵	۱,۱۰۶	۱۵۴,۶۴۴	۰,۱۸	۱۳۹۹
صندوق کارکنان بیمه مرکزی	۱۸,۰۹۱	۱۶,۴۸۹	۱۱۴,۴۳۲	۰,۱۴	۱۳۹۹
سازمان بازنشستگی شهرداری تهران	۱۵,۹۱۵	۱۰,۹۲۲	۸۹,۵۶۲	۰,۱۱	۱۳۹۹
صندوق حمایت وکلای دادگستری	۱۱,۰۴۶	۵,۰۹۱	۵۴,۴۴۱	۰,۰۶	۱۳۹۹
صندوق کارکنان هما	۷,۳۴۵	۷۸,۰۹۶	۲۶۷,۸۰۳	۰,۳۲	۱۳۹۹
صندوق کارکنان فولاد	۱۲,۰۰۰	۸۵,۰۰۰	۳۴۲,۰۰۰	۰,۴۱	۱۴۰۰
صندوق بازنشستگی شرکت ملی صنایع مس ایران	۲,۸۱۴	۴,۷۱۳	۲۴,۴۵۹	۰,۰۳	۱۴۰۱
صندوق کارکنان صداوسیما	۱,۶۵۶	۱,۸۵۳	۱۱,۵۳۹	۰,۰۱	۱۳۹۹
صندوق کارکنان سازمان بنادر و دریانوردی	۱,۱۷۷	۲,۳۱۳	۱۱,۲۹۰	۰,۰۱	۱۴۰۱
صندوق کارکنان بیمه ایران	۲۶۰	۲۳۹	۱,۶۵۲	۰,۰۰	۱۳۹۹
صندوق بازنشستگی شرکت مخابرات	۱	-	-	-	-
صندوق بازنشستگی کارکنان بانک مرکزی	-	-	-	-	-
جمع کل	۳۵۲,۵۳۳	۴۲۱,۶۲۸	۲,۵۷۷,۴۱۱	۳۰۷	-

مأخذ: دفتر بیمه‌های اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و اطلاعات صندوق‌ها

بسته به بودجه و شرایط مالی دستگاه، میزان پرداختی و دریافتی بیمه‌شدگان متغیر است.

۲-۵. تحلیل تبعیض‌ها در صندوق‌های بازنشستگی

۱-۲-۵. عدم پوشش فراگیر بیمه‌ای

یکی از اصول نظام‌های بازنشستگی فراگیری پوشش است. بیمه‌های اجتماعی، در اغلب کشورها اجباری‌اند و به دلایلی همچون فراست مالی ضعیف شهروندان در تأمین امنیت اقتصادی بلندمدت خویش پدید آمده‌اند. همانند هر قانون دیگری، نخستین سطح تبعیض منفی در نظام بازنشستگی نیز، این است که قانون برای بعضی‌ها اجرا و برای بعضی اجرا نشود. این مسئله، اگر از منظر مقایسه‌ای بین صندوقی بررسی شود، در خصوص صندوق‌های اختصاصی دستگاه‌ها و صندوق بازنشستگی کشوری موضوعیت کمی دارد. زیرا در آنجا کارفرما و دولت یکی هستند و فرض می‌شود که تمام کارکنان دستگاه‌ها بیمه‌اند و قانون بیمه اجباری درباره تمامی آنان اجرا خواهد شد. باین حال مسئله پوشش درباره سازمان تأمین اجتماعی قابل طرح است. زیرا به هر دلیلی، مانند گسترش مشاغل غیررسمی اینترنت مبنای ممکن است قانون پوشش اجباری در خصوص همه مشمولین بالقوه اجرا نشود. در ابتدا وضعیت پوشش بیمه‌ای در کشور را تحلیل می‌کنیم و سپس در ادامه به مهم‌ترین مصداق‌های تبعیض آمیز عدم پوشش فراگیر بیمه‌ای می‌پردازیم.

همان‌طور که در جدول ۱ آمد، در سال برگزیده (۱۴۰۰) ۱۵،۱۳۰،۰۱۵ نفر از شاغلان کشور تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی و در مجموع ۱۹،۱۸۸،۹۹۰ نفر از این شاغلان تحت پوشش کل صندوق‌های بازنشستگی بوده‌اند. براساس داده‌های مرکز آمار در این سال ۲۳،۴۴۷،۴۵۲ نفر از جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر کشور شاغل بوده‌اند. بر این اساس ۴،۲۵۸،۴۶۲ نفر از شهروندان شاغل از پوشش بیمه‌ای بی‌بهره مانده‌اند. اگر بُعد خانوار را در نظر بگیریم که در همین سال ۳،۲ برآورد شده است،^۱ جمعیت شاغلان خارج از پوشش و خانواده‌های آنها، به ۱۳،۶۲۷،۰۷۸ نفر می‌رسد. همچنین باید توجه داشت که در سال ۱۴۰۰ جمعیت بیکار جویای کار نیز حدود ۲ میلیون نفر برآورد شده است.^۲ یعنی با در نظر گرفتن عامل برون‌زای بیکاری، در سال ۱۴۰۰، در مجموع بیش از ۲۰ میلیون نفر (شاغل و جویای کار و خانواده‌های آنان)

تمرکز گزارش حاضر بر دو صندوق تأمین اجتماعی و کشوری، بدین معنا نیست که اگر تبعیض منفی له یا علیه صندوق‌های کوچک رخ دهد، باید نادیده گرفته شود. برای نمونه بدیهی است که صندوق بازنشستگی کارکنان نفت در مقایسه با سازمان تأمین اجتماعی پوشش بیمه‌ای ناچیزی دارد، اما مستمری بگیران سازمان تأمین اجتماعی ممکن است مزایای بهتر مستمری بگیران صندوق نفت را تبعیض آمیز درک کنند و چه بسا درک آنان از لحاظ اصولی و فنی نیز قابل دفاع باشد.

همان‌طور که اشاره شد، شکل‌گیری صندوق‌های بازنشستگی در ایران منطقی خودجوش و اقتضایی داشته است و مرجع تنظیم‌گری در میان نبوده که از ابتدای شکل‌گیری، استانداردهای آن‌ها نیز صورت گیرد. بدین ترتیب صندوق‌ها حتی مرجع تأسیس یکسانی ندارند (بنگرید به جدول ۴)، پیدایش بعضی از آنها را مانند سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی، مجلس قانونگذار تصویب کرده است، بعضی همچون صندوق حمایت و کلاهی دادگستری و صندوق کارکنان فولاد را هیئت‌وزیران تصویب کرده‌اند و تشکیل بعضی‌ها مانند صندوق بازنشستگی کارکنان نفت و صندوق بازنشستگی آینده‌ساز و صندوق کارکنان سازمان بنادر و دریانوردی به‌طور متفاوتی بوده و مرجع تصویب آنها به ترتیب هیئت‌مدیره شرکت نفت، سازمان گسترش و نوسازی و شورای عالی سازمان بنادر بوده است. طبیعی است که اعضای این جزایر جداگانه هر یک تا حدی بنابر اقتضائات خویش قاعده‌گذاری شده باشند که نتیجه آن تفاوت‌هایی است که در ادامه به آنها پرداخته و درباره دامن زدن یا نزدن این شرایط به تبعیض منفی بحث خواهیم کرد.

تفاوت دیگر در ماهیت حقوقی صندوق‌هاست. سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر دارای ماهیت عمومی غیردولتی هستند. یعنی دولت و کارفرما در آنها جدایند و مشارکت جداگانه دارند و فضای گفتگوی سه‌جانبه در خصوص آنها موضوعیت آشکار دارد. صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، و صندوق کارکنان وزارت اطلاعات (واجب) ماهیت دولتی دارند، یعنی دولت و کارفرما در آنها یکی است و صندوق‌های دیگر صنفی و خاص‌اند، یعنی به سازمان یا نهادی خاص وابسته‌اند که آنها را اداره و گاه علاوه بر حق بیمه‌های پرداختی بابت اعضا تأمین مالی می‌کنند و

۱. منبع: isna.ir کد خبر: ۱۴۰۰۲۲۳۱۶۲۹۶.

۲. براساس سری‌های زمانی بانک مرکزی، این جمعیت در سال ۱۳۹۹ (بامبنای جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر)، ۲۴۷۰۷۶۲ نفر بوده است.

حیطه رصد نهادهای مربوطه احداث کنند و کارجویان آسیب‌دیده از اقتصادی که ناتوان از برقراری امنیت شغلی است - خواه آگاه و خواه ناآگاه از حقوق قانونی خویش - چه بسا حتی با دستمزد کمتر به کار در این گونه کارگاه‌های پنهانی تن می‌دهند. در فرار کارگاهی، ضعف اجرایی سازمان بیمه‌گر و سازمان‌های مربوطه دیگر، موجب تبعیض میان کارگران کارگاه‌های شناسایی نشده و کارگاه‌های تحت پوشش می‌شود. آیا این تبعیض منفی است؟ این تبعیض، به‌رغم اینکه از سوی کارگران بیمه نشده همچون یک امتیاز برای دسترسی به مقداری نقدینگی دیده شود، آنان را از مزایای بیشتری که با مشارکت کارفرما و دولت قابل کسب می‌بود محروم می‌کند و تأمین مالی و درمانی آینده‌شان را می‌کاهد یا از بین می‌برد. همچنین صاحبان کارگاه‌هایی که شناسایی نمی‌شوند، با تبعیضی منفی علیه دیگر کارفرمایان، از عدم پرداخت حق بیمه منتفع می‌شوند، و با نگاهی کلان‌تر، کارفرمایان دارای فرار بیمه‌ای کارگاهی، با نپرداختن تعهد قانونی خویش، بر صندوق کارگران فشار مالی تحمیل می‌کنند.

در فرار تعدادی، تعداد واقعی کارگران در لیست بیمه کارگاه درج نمی‌شود، چه در قالب توافقی که شرح داده شد و چه در قالب به‌کارگیری کودکان، مجبور کردن تعدادی از کارگران از سوی کارفرما به کار بدون بیمه و... در این شرایط نیز به شرحی که درباره فرار کارگاهی رفت، حتی کارگرانی که با توافق خویش به کار بدون بیمه تن می‌دهند دچار تبعیض منفی می‌شوند. هنگامی که کارگران مجبور به پذیرفتن شرایط می‌شوند نیز تبعیض آشکار است. شایان ذکر است که همان‌طور که در ادامه آمده است، گاه خود سیاستگذاری‌ها زمینه‌ساز فرار تعدادی شده‌اند. در این شرایط نیز کارگران اظهار نشده که به دلیل اتحادیه‌ای نشدن مناسبات کار در ایران، فاقد قدرت چانه‌زنی جمعی هستند و بنابراین از عدم توازن قدرت خویش با کارفرمایان (که از فزونی تقاضا بر عرضه شغل بهره می‌برند و اخراج نیروی کار، به‌ویژه نیروی کار غیرمتخصص، برای آنها هزینه اساسی ندارد) آسیب پذیرند، به دلیل سیاست‌های مقررات زدا، دچار تبعیض منفی آشکار می‌شوند (نک. بخش ۱-۲-۵).

در فرار ریالی نیز گزارش دستمزد مبنای کسور بیمه‌ای، یا کمتر (در سال‌های عادی) و یا بیشتر از واقع (در ۲ یا ۵ سال آخر که مبنای محاسبه مستمری است) است. در فرار ریالی که دستمزد را

که در حال و آینده در مقام بیمه‌شده اصلی و تبعی می‌توانستند از امنیت خاطر ناشی از تضمین دریافت مستمری و مزایای درمانی سازمان تأمین اجتماعی برخوردار شوند، از چتر پوشش بیمه‌های اجتماعی بیرون مانده‌اند. با توجه به اینکه جمعیت زیر خط فقر در این سال حدود ۲۰ و اندی میلیون نفر برآورد شده^۱ که به آمار جمعیت خارج از پوشش نزدیک بوده، قابل تصور است که فشار معاش بر این جمعیت دچار محرومیت چگونه بوده است. این بحث‌ها تنها راجع به جمعیت شهروندان ایرانی است، با توجه به آنچه در بخش مربوط به اتباع آمده است، به احتمال فراوان، شمار کسانی که در قلمرو بیمه‌ای مربوط به صندوق‌های بازنشستگی ایران، از پوشش فراگیر بی‌نصیب مانده‌اند بیش از اینهاست.

۱-۲-۵. فرار بیمه‌ای

همواره بعضی از شهروندان به دلیل شناخت ناکافی از مزایایی که بیمه اجتماعی برایشان فراهم می‌سازد، یا به دلیل ارزیابی متفاوتی که از منافع خود دارند، ترجیح می‌دهند در صندوق‌های بیمه اجتماعی مشارکت نکنند یا به طرح‌های ظاهراً جذاب بیمه خصوصی و یا پس‌اندازهای شخصی بسنده کنند. این امر در حوزه شمول سازمان تأمین اجتماعی، در توافقات غیررسمی میان کارفرما و بیمه‌گر متبلور می‌شود: کارفرما بخشی یا تمام حق بیمه سهم کارگر را نقداً به کارگر پرداخت و نام او را در لیست نمی‌آورد. پدیده‌ای که بخش مهمی از فرار بیمه‌ای است. قوانین دیگر همچون خروج کارگاه‌های کوچک از الزامات قانون کار (که به خودش نیز جداگانه می‌پردازیم)، در کارگاه‌های دارای نیروی مازاد بر تعداد تعیین شده، انگیزه‌های خاصی برای چنین توافقی فراهم کرده‌اند، به بیان یکی از مصاحبه‌شوندگان این شرایط «به‌طرز آشکاری کارفرمایان را تشویق می‌کند تا از ایفای تعهدات قانونی خود در موعد مقرر اجتناب کنند». در چنین مواردی، ترکیب قانونگذاری و اجرا و نیز عوامل برون‌زا (همچون تورم و کاهش قدرت خرید که هم کارگران و هم کارفرمایان را به افزایش نقدینگی جاری وابسته‌تر می‌کند) موجب استثناپذیری قانون و از معنا افتادن آن می‌شوند. در ایران فرار بیمه‌ای به سه شکل «کارگاهی، تعدادی و ریالی» رخ می‌دهد.

در فرار کارگاهی، ضعف پایگاه‌های داده ملی و متمرکز و نیز ضعف بازرسی‌ها و نظارت‌های دستگاه‌های گوناگون به بعضی از کارفرمایان این فرصت را می‌دهد که کارگاه‌های خود را خارج از

کارگاه‌های زیر ۵ نفر، این است که هم‌اکنون بدون هیچ معیار و استاندارد مشخصی، بعضی کارگاه‌ها از این معافیت بهره‌مندند و بسیاری دیگر خیر. باید توجه داشت که هم‌اکنون چنین پنداشته می‌شود که اکنون بیشتر کارگاه‌های فعال - شامل این نوع کارگاه‌ها - غیر رسمی هستند. این امر می‌تواند ناشی از عدم آشنایی کارفرمایان کارگاه‌های زیر ۵ نفر کارکن با مزایای این قانون، یا هراس آنها از شناسایی (رسمی شدن) و تحمیل شدن هزینه‌های دیگر مانند هزینه‌های مالیاتی باشد. اگرچه این قانون پیشرو، در صورت پرداخت به موقع تعهد دولت (سهم خود و سهم کارفرما در این کارگاه‌ها)، می‌توانست هم به سود سازمان تأمین اجتماعی باشد (زیرا پوشش بیمه‌ای را، و در نتیجه درآمدهای سازمان را افزایش می‌داد)، و هم به سود کارفرما باشد (کاهش هزینه‌های قانونی بیمه‌ای او) و هم به سود کارگر باشد (کاهش احتمال پرهیز کارفرمایان کوچک از بیمه کردن کارگران)، اما مورد نخست به دلیل عدم پرداخت به موقع تعهدات دولت عملی نشد، و موارد دوم و سوم هم به دلایلی نامشخص که مستلزم پژوهش مفصل هستند، به نتیجه مطلوب نرسیدند.

تمامی کارگران کارگاه‌های کوچک که بدین سبب از مشارکت عادی اجباری در صندوق بیمه‌ای و کسب مزایای آن محروم و ناچار شده‌اند به طرح‌های بیمه‌ای آزاد، یا بیمه مشاغل آزاد سازمان تأمین اجتماعی روی بیاورند، دچار تبعیض منفی شده‌اند. آنها احتمالاً به مزایایی هم‌سنگ مزایای سازمان تأمین اجتماعی (نک. جدول ۵) دست نمی‌یابند و حق بیمه سهم کارفرما را نیز باید خودشان بپردازند، در حالی که بیمه‌شدگان اجباری عادی چنین بهره‌مندی دارند و نیز گروه‌های خاص مورد حمایت دولت از پرداخت بخشی از سهم خویش یا کارفرما معافاند. بنابراین در این باره، استثناسازی، به همان اندازه‌ای که موجب بیرون ماندن کارگران از امکان پوشش شده باشد،^۱ به تبعیض آشکار انجامیده است. این استثناسازی برای کارگاه‌هایی که چند کارگر بیش از تعداد مذکور دارند، انگیزه‌ای برای فرار تعدادی ایجاد می‌کند و چون چنان که شرح دادیم فرار تعدادی به تبعیض می‌انجامد، این امر نیز به تبعیض منجر می‌شود. قانونگذار در پی توسعه کشور بوده است (افزایش فعالیت اقتصادی در بخش صنعت، افزایش نرخ اشتغال، بهبود رقابت‌پذیری و دلایل گوناگون دیگر)، اما از میان گزینه‌های مختلفی که قابل طرح بوده‌اند، مقررات‌زدایی از بازار کار

بیشتر از سطح واقعی آن منعکس می‌کند، اگرچه از مفرد قانونی استفاده شده است، اما برای تمامی بیمه‌شدگان امکان چنین توافقی با کارفرمایان وجود ندارد و در عمل عدم تقارن اطلاعات، میزان اخلاق‌مندی و قانون‌مندی متفاوت اشخاص، و... موجب می‌شوند که تفاوت ناروایی در میزان مستمری کارگران پدید آید و کارگران متوسل بدین اقدامات منتفع‌تر شوند. افزون بر این، این گونه از فرار ریالی نیز با افزایش من غیر حق خروجی‌های صندوق، بر صندوق کارگران فشار مالی تحمیل می‌کند.

۲-۱-۲-۵. استثناسازی در قانون کار

از اوایل دهه ۶۰، به موجب قانون کارگاه‌های تولیدی، صنعتی و فنی تا میزان ۵ نفر کارگر که از خدمات دولتی استفاده می‌کنند از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما معاف شدند و در نهایت ۳۷ شغل مشمول آن دانسته شد. این قانون همچنان جاری است، اگرچه به تدریج از تعداد مشاغل مشمول آن کاسته شده است. قاعدتاً تقبل سهم حق بیمه کارفرمایان از سوی دولت، هم به کاهش هزینه‌های کار می‌انجامد و هم بیمه کردن کارگران کارگاه‌های کوچک توسط کارفرما را تسهیل می‌کند و بنابراین به حفظ کارگاه‌های موجود و تأسیس کارگاه‌های جدید (ایجاد شغل) منجر می‌شد و در نهایت حفظ و افزایش شمول بیمه‌ای را به دنبال می‌داشت، اما در عمل، اتفاقات پیچیده‌تری افتاد. شایان ذکر است که حتی اگر در عمل، این پیامدهای فرضی مثبت رخ می‌داد، باز هم به دلیل نهادینه شدن استقرار تحمیلی، زیان آن متوجه سازمان و بیمه‌شدگانش بوده؛ چراکه بار مالی زیادی برای سازمان داشته است (نک. جدول ۹)؛ اما مسئله مهم‌تر پیامدهای دیگر آن است: با توجه به تمایل کارگاه‌های بزرگ‌تر برای بهره‌مندی از این معافیت، در بستر اطلاعاتی ضعیف و پایگاه‌های داده جزیره‌ای کشور که امکان رصد فراهم نمی‌کردند، سازمان تأمین اجتماعی ناچار شد به بازرسی‌های خود بیفزاید. برای نمونه، نانوائی‌ها تحت پوشش این قاعده قرار گرفتند و چنانکه یکی از متخصصان سازمانی روایت می‌کند، از مقطعی به بعد، سازمان تأمین اجتماعی موافقت‌نامه‌ای با این صنف منعقد کرد که به دلیل شرایط خاص این صنف، بازرسی از نانوائی‌ها را متوقف سازد؛ در عمل، یکی از درجه‌های تبعیض گشوده شد، زیرا غیر کارگران دارای روابط با مالکان نانوائی، به عنوان کارگر نانوائی بیمه می‌شدند و این روند نامشخص و بررسی نشده هنوز تداوم دارد. یکی دیگر از وجوه تبعیض‌آمیز معافیت کارفرمایان

۱. سنجش میزان بیرون افتادن کارگران از چتر بیمه‌ای به دلیل این قانون، خود مستلزم پژوهش دقیق جداگانه‌ای است و به گفته یکی از مصاحبه‌شوندگان در یکی از معدود بررسی‌های سازمان در سال‌های گذشته، میزان فرار بیمه‌تعدادی ۱۲ درصد و فرار بیمه‌ای مقداری ۲۴ درصد برآورد شده است.

را یکسان می‌داند. در ایران نیز براساس ماده (۵) قانون تأمین اجتماعی، «اتباع بیگانه که در ایران طبق قوانین و مقررات مربوط به کار اشتغال دارند جز در مواردی که طبق مقاله‌نامه‌ها و قراردادهای دوجانبه یا چندجانبه بین ایران و سایر کشورها ترتیب خاص مقرر گردیده است در صورتی که مشمول قانون حمایت کارمندان در برابر اثرات ناشی از پیری و از کارافتادگی و فوت نباشد مشمول مقررات این قانون خواهند بود»^۱. براساس راهنمای منتشرشده معاونت بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی، تمامی اتباع خارجی مشغول به کار در ایران، جز در مواردی که توافقنامه خاصی میان ایران و کشور تبعه خارجی منعقد شده باشد، مانند سایر شهروندان مشمول قانون تأمین اجتماعی اند، البته تبعه خارجی مشمول بیمه بیکاری نخواهد بود و پرداخت حق بیمه وابستگی به برخورداری از حمایت‌های بیمه‌ای کشور متبوع دارد. همچنین دیگر اتباع که مزد و حقوق بگیر نیستند، می‌توانند برای بیمه شدن از طرح‌های خویش‌فرمایی و اختیاری استفاده کنند. بدیهی است که بهره‌مندی اتباع از پوشش بیمه‌ای مشروط به داشتن اسناد و مدارک رسمی است. براساس آمارهای سازمان تأمین اجتماعی^۲، تعداد اتباع خارجی بیمه‌شده اصلی در سال‌های ۱۳۹۵، ۱۳۹۸، ۱۳۹۹، ۱۴۰۰، و ۱۴۰۱ به ترتیب برابر با ۲۶، ۱۹۸، ۵۱، ۱۰۲، ۲۷۳، ۳۸، ۲۷، ۴۰، ۴۴، ۹۸۷ نفر بوده است. با توجه به فقدان آمارهای رسمی تمام سال‌ها، درباره تعداد اتباع بیگانه در ایران به تفکیک جمعیت فعال و غیرفعال و... نمی‌توان میزان عدم پوشش را در خصوص این گروه از بیمه‌شدگان محاسبه یا برآورد کرد، البته برای نمونه در سرشماری نفوس و مسکن کشور در سال ۱۳۹۵ تعداد کل اتباع ۱،۶۵۴،۳۸۱ نفر ذکر شده است که ۵۳۸،۶۴۹ تن از آنان شاغل بوده‌اند. آشکار است که برای نمونه در سال ۱۳۹۵ از کل شاغلان اتباع خارجی تنها نزدیک به ۵ درصد آنها بیمه‌شده بودند! هم‌اکنون برآوردهای غیررسمی از چهار تا پنج برابر شدن کل اتباع خارجی ساکن در ایران خبر می‌دهند که اغلب آنها به شکل غیرمجاز در کشور حضور دارند.^۳ به نظر می‌رسد عوامل برون‌زا و درون‌زای گوناگونی دست‌به‌دست هم داده و این

را برگزیده است، در حالی که دولت می‌توانست پرداخت تسهیلات، تخفیف مالیاتی، کمک به تأمین مواد اولیه و تجهیزات، کمک به استانداردهای محیط کار و ده‌ها شیوه دیگر را برگزیند.

۱-۲-۵. کسب‌وکارهای اینترنتی

موضوع دیگر که ناشی از تعاریف قانونی به‌روز نشده است (شرط رابطه مزدی و فعالیت در کارگاه برای برقراری بیمه اجباری سازمان تأمین اجتماعی)، بیرون ماندن شاغلان غیررسمی کسب‌وکارهای اینترنتی از دایره شمول است. رئیس مرکز توسعه تجارت الکترونیک، در مصاحبه‌ای در سال ۱۴۰۱ بیان داشته است: «تعداد این کسب‌وکارها در حدود ۳۰۰ هزار برآورد می‌شود و عدد اشتغال آن بین ۴۰۰ تا ۶۰۰ هزار نفر تخمین زده می‌شود». گمانه‌زنی‌های دیگری نیز هستند که به ارقام بسیار بیشتر اشاره دارند. به هر روی، فعالیت‌های اقتصادی اینترنتی در دو حوزه تجارت و تبلیغات به شدت در حال گسترش هستند و نسل‌های آینده فعالان اقتصادی را بیش از پیش به خود جلب خواهند کرد. مباحث پیش گفته در خصوص بیرون ماندن این گروه از دایره پوشش بیمه‌ای نیز موضوعیت دارد. به بیان یکی از مصاحبه‌شوندگان «مثال دیگری از تبعیض بین افراد در برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی را می‌توان در مورد صاحبان کسب‌وکار مجازی دانست. در حالی که امروزه بخش عظیمی از مشمولان بیمه‌های اجتماعی در جامعه را افرادی تشکیل می‌دهند که در بازار کار اشتغال ندارند و در فضای کسب‌وکار مجازی فعالیت دارند، اولویت دادن به شاغلین رسمی موجب نادیده گرفته شدن افراد مزبور شده است».

۱-۲-۵. مهاجران و اتباع خارجی

نکته دیگر تحت پوشش قرار نگرفتن احتمالی بخشی از نیروی کار خارجی، به دلیل عدم ساماندهی و حضور غیررسمی اتباع خارجی است. براساس اصول بیمه‌های اجتماعی فراگیری پوشش و وجود نداشتن تبعیض، مستلزم برقراری شرایط یکسان برای مزدبگیران با هر تابعیتی است. در این خصوص ماده (۶۸) مقاله‌نامه بین‌المللی شماره ۱۰۲ حق پوشش اتباع و غیراتباع

۱. با این اصلاحات: «ماده (۵) (اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷) - بیمه اتباع بیگانه که طبق قوانین و مقررات مربوط در ایران به کار اشتغال دارند تابع مقررات این قانون خواهد بود مگر در موارد زیر: الف) در صورتی که بین دول متبوع آنان و دولت جمهوری اسلامی ایران موافقت‌نامه‌های دوجانبه یا چندجانبه تأمین اجتماعی منعقد شده باشد که در این صورت طبق موافقت‌نامه عمل خواهد شد. ب) هرگاه تبعه بیگانه طبق گواهی مقامات صالح دولت متبوع خود در مدت اشتغال در ایران در کشور خود یا در کشور دیگر در موارد پیش‌بینی شده در ماده (۳) این قانون کلاً یا بعضاً بیمه شده باشند که در این صورت در همان موارد از شمول مقررات این قانون معاف می‌باشند. تبصره (الحاقی ۱/۴/۱۳۷۸) - حوادث ناشی از کار اتباع کشورهای ملحق شده به مقاله‌نامه شماره (۹) سازمان بین‌المللی کار از شمول بند «ب» مستثنا می‌باشد و نرخ و مأخذ حق بیمه طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط سازمان تأمین اجتماعی تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید».

۲. ۶۰ سال سازمان تأمین اجتماعی از نگاه آمار (۱۴۰۰-۱۳۴۰)، مرکز فناوری اطلاعات آمار و محاسبات سازمان تأمین اجتماعی.

۳. برای نمونه، نک: سایت تابناک، ۱۴۰۲، کد خبر: ۷۵۹۸۱۲.

است که چون کارفرمایان بابت بیمه کردن افراد تا ۵ نفر هزینه‌ای نمی‌پردازند، این فرصت و انگیزه را می‌یابند که وابستگان و آشنایان خویش را به‌طور صوری بیمه کنند. این امر از سویی امتیازی ناموجه برای غیر شاغل بیمه شده است و از سوی دیگر با توجه به تأخیر قابل توجه دولت در پرداخت تعهدات خویش برای این صندوق بار مالی ایجاد می‌کند. مورد دیگر معافیت کارفرما از پرداخت بخشی از سهم خود، یا برعهده گرفتن کل سهم کارفرما از سوی دولت در مورد بیمه‌شدگان بدون کارفرماست. برای نمونه در بیمه کارگران ساختمانی^۱ و قالیبافان، برخی به‌صورت غیر واقعی تحت پوشش بیمه‌ای قرار می‌گیرند، یا برخی قوانین را دور می‌زنند.^۲ از سوی دیگر، در خصوص مستمری بازمندگان، ضعف تقنین و اجرا موجب رواج طلاق‌های صوری،^۳ برای بهره‌مندی زن از مستمری پدر در گذشته خود شده است. گفتیم که تبعیض منفی هنگامی رخ می‌دهد که قانون، به‌گونه‌ای نوشته یا اجرا شود که فرد یا گروهی را به دلیلی که در قانون نیامده است از امتیازی محروم سازد یا به امتیازی منتفع‌گرداند و در نتیجه به‌نوعی نابرابری در مقابل قانون دامن بزند و بیمه‌های صوری که مانعیت بیمه‌های اجتماعی را نقض می‌کنند، مصداق چنین تبعیضی هستند.

۳-۲-۵. حق بیمه صندوق‌ها

لایه بیمه اجتماعی، شاغلان کشور را تحت قانونی اجباری قرار می‌دهد. منطق بیمه‌های اجتماعی این است که فرد عضو صندوق به نسبت حقوق و دستمزدی که دریافت می‌دارد، بیمه‌پردازی کند. یعنی رقم حق بیمه براساس طبقه شغلی تغییر می‌کند تا افراد حقوق مکتسب گوناگونی بیابند. براساس اصول بیمه‌های اجتماعی، این نوعی تفاوت است و نه تبعیض، اما اگر چه در رقم حق بیمه پرداختی اعضا تفاوتی روا وجود دارد، شاخص حق بیمه (درصد سهم کارگر) برای همه اعضا یکسان است. به همین سبب قاعده چنین است که کسور بیمه‌ای هم از حداقل بگیر و هم از حداکثر بگیر حقوق و دستمزد، با شاخص یکسانی محاسبه شود. به بیانی دیگر، اگر اکنون در صندوقی مانند تأمین اجتماعی، شاخص را

شاغلان را از حق قانونی خویش محروم کرده باشند. به بیان یکی از مصاحبه‌شوندگان «همچنان مشاهده می‌شود که برخی گروه‌هایی که باید در زمره بیمه‌شدگان قرار گیرند همچنان از حمایت‌های بیمه‌ای محروم هستند و این خلأ قانونی موجب تبعیض بین افراد شاغل در برخورداری از مزایای بیمه اجتماعی شده است. برای مثال اتباع خارجی و مهاجرین از این دسته هستند. با وجود اینکه استانداردهای مشخصی در زمینه حقوق تأمین اجتماعی کارگران مهاجر تبیین شده است، بسیاری از این قشر فاقد هرگونه تأمین اجتماعی مناسب و اخذ مزایا و مستمری هستند که این موضوع مستلزم توافقات بیشتر کشورها و وضع موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی دوجانبه یا چندجانبه بین کشورها است. در حال حاضر کشور ما در این زمینه بسیار محدود عمل کرده و به جز چند موافقت‌نامه محدود با برخی کشورها از جمله ترکیه و کره جنوبی، موافقت‌نامه دیگری را در امر تأمین اجتماعی منعقد نکرده است». شاید براساس معیارها و اولویت‌های ملی، این مسئله در مقابل تبعیض‌های دیگر فوریت و ترجیحی نداشته باشد، اما به هر روی براساس معیارهای بین‌المللی و اصول بیمه‌های اجتماعی از مصداق‌های تبعیض منفی و مستلزم رسیدگی است. همچنین شایان ذکر است که برنامه‌ریزی برای بیمه کردن اتباع که باید سوابق بیمه‌ای‌شان منتقل شود، مستلزم بررسی آکچوئری است که جزء بدیهیات هرگونه بسط دامنه پوشش است.

۲-۲-۵. مانعیت نداشتن پوشش بیمه‌ای

یکی دیگر از تبعیض‌های منفی در نظام بیمه‌ای هنگامی رخ خواهد داد که صندوق به افرادی خدمات و مزایا بدهد که شرایط قانونی را احراز نکرده باشند. احتمال این نوع از تبعیض نیز در صندوق‌های بسته بسیار پایین است، اما در سازمان تأمین اجتماعی چنین احتمالی قابل بحث است. اشاره کردیم که هرگونه از میان بردن بار مالی برای کارفرما در فرایند بیمه‌گری، برابر است با ایجاد انگیزه او برای بیمه کردن غیر محق‌ها در صندوق بیمه اجتماعی. برای نمونه قانون مربوط به معافیت کارگاه‌های کوچک موجب شده

۱. براساس ماده (۵) قانون بیمه کارگران ساختمانی، سهم کارفرما لحاظ شده است. بنابراین این گروه کارفرما دارند، اما چون لیست بیمه ندارند و حق بیمه در قالب درصدی از محل ساخت‌وساز پرداخت می‌شود، بیمه‌شده‌های غیر واقعی در این گروه نیز وجود دارند. برای نمونه بنگرید به: اظهارات کارکنان سازمان درباره کشف ۲۰۰ هزار بیمه تقلبی معماران و... به نام کارگر ساختمانی، در سایت اقتصادنیوز، کدخبر: ۳۷۹۱۰۱.

۲. به بیان یکی از مصاحبه‌شوندگان: «سال ۱۳۹۶ که می‌خواستن آیین‌نامه کارگران ساختمانی رو به تصویب برسون، سازمان اساساً مخالف بود. چون می‌گفت شما می‌خواید به گروه دیگه‌ای رو به من تحمیل کنید، ولی خب تحت فشار مجلس مجبور شد این کار رو بکنه. حالا [به اتفاقی افتاد] که می‌گن سهوی بوده، ولی به نظر من به عمدی در کار بوده. شرایط احراز بازنشستگی طرف رو می‌دارن ۳۵ سال. الان [سن بازنشستگی] کارگر ساختمانی ما سی و پنجه. بعد کارگر ساختمانی چیکار می‌کنه؟ وقتی این تبعیض رو می‌داری دو نفر در یک صندوق هستن، یکی با ۳۰ سال سابقه داره بازنشسته می‌شه یکی با ۳۵ سال... [کارگرا می‌گفتن] آخه بر چه مبنایی بقیه بیمه‌شده‌های اون‌ها با ۳۰ سال برن ما با ۳۵ سال؟ کارگرا هم راهش رو پیدا کردن ۲۹ سال و ۱۱ ماه با بیمه کارگران ساختمانی می‌ره جلو، به ماه آخر می‌ره بیمه‌ش رو تبدیل می‌کنه به بیمه اختیاری و با بیمه اختیاری بازنشسته میشه».

۳. مصاحبه‌شونده: «در مورد مستمری‌گیری دختر هم طلاق صوری داریم، به موقع‌هایی هم حقوق‌های بالایی هستند اینها...».

۴۰،۴۵ و ۶۶،۷ درصد است. حق بیمه کلی در ۴ صندوق ۳۰ درصد، در ۴ صندوق ۲۴-۲۷ درصد، در ۸ صندوق ۲۰ تا ۲۲،۵ درصد و در دو صندوق کمتر از ۱۶ درصد حقوق و دستمزد مشمول کسور است. حق بیمه‌های سهم دولت و کارفرما نیز در صندوق‌ها یکسان نیست، حق بیمه سهم کارفرما «از ۱۴ درصد برای شهرداری تهران تا ۲۲ درصد برای صندوق آینده‌ساز متفاوت است» [۱۳]. تعیین و تغییر شاخص حق بیمه و سهم هر یک از سه سویه مناسبات کار (کارگر، کارفرما و دولت) از سویی یک مسئله اقتصاد سیاسی است که در آن قدرت گروه‌های ذی‌نفع به معیار تعیین‌کننده بدل می‌شود، و از سوی دیگر یک مسئله فنی و آکچوئری است که در آن میزان ریسک برای اعضای تحت پوشش صندوق معیار قرار می‌گیرد. به هر روی، قابل‌تصور نیست که در این اندازه از ناهمگنی و پراکندگی، به ملاحظات فنی ارجاع داشته باشد. پژوهشگری در این خصوص یادآور می‌شود: «ناهماهنگی میان صندوق‌های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی ایران، امروزه یکی از مشکلات حوزه بیمه‌ای محسوب می‌شود؛ به طوری که وابستگی بیشتر صندوق‌ها به یک نهاد خاص (دولتی یا غیردولتی)، موجب شده در بسیاری موارد، صندوق‌ها به‌طور جزیره‌ای و به‌گونه‌ای مستقل از یکدیگر عمل کنند و فقدان یک نهاد برتر که در ضمن هماهنگی بر آنها نظارت نماید [...] که در نهایت، آثار نامطلوبی چون ایجاد تبعیض میان اعضای صندوق‌ها و کاهش اعتماد نسبت به آنها را به‌دنبال داشته است» [۳۰].

به‌گونه‌ای تغییر دهیم که گروهی از مشترکین این صندوق حق بیمه کمتر یا بیشتری بپردازند، تبعیض آمیز بودن قواعد بدیهی به‌نظر خواهد رسید. آیا یکسان نبودن شاخص حق بیمه در صندوق‌های گوناگون، تفاوتی با همین تبعیض یاد شده دارد؟ در ایران شاخص‌های محاسبه حق بیمه کارکنان، کارفرمایان و دولت در میان صندوق‌ها و گاه حتی در درون صندوق‌ها تفاوت‌های مسئله‌برانگیزی دارد [۱۳]. همان‌طور که در جدول ۴ مشاهده می‌شود، بیشترین شاخص حق بیمه متعلق به شاغلان (سهم بیمه‌شده) صندوق‌های فولاد و مس (۱۰ درصد) و کمترین آن متعلق به شاغلان صندوق کشاورزان، روستاییان و عشایر (۵ درصد) است. یعنی شاغلان صندوق‌های فولاد و مس، دو برابر شاغلان صندوق کشاورزان حق بیمه پرداخت کرده‌اند. می‌توان شاخص دیگری ساخت و درصد سهم بیمه‌شده از کل حق بیمه هر صندوق را محاسبه کرد. یعنی محاسبه کرد که از کل حق بیمه‌ای که به یک صندوق پرداخت می‌شود (X درصد حقوق و دستمزد مشمول) چند درصد آن را کارگر باید بپردازد. تفاوت در این میزان نیز خود می‌تواند بر نوعی تبعیض دلالت کند (نک: جدول ۴). از این لحاظ، برای نمونه می‌بینیم که در شرایطی که شاغلان تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی، با در نظر نگرفتن سهم درمان از حق بیمه (۹ درصد) در حال پرداخت ۳۳،۳ درصد از کل حق بیمه‌ای است که به‌نام او به صندوق واریز می‌شود، این نسبت برای شاغلان تحت پوشش صندوق کشوری، صندوق بیمه مرکزی و صندوق و کلابه‌ترتیب



جدول ۴. مقایسه شاخص‌های حق بیمه در صندوق‌های بیمه‌ای کشور

ردیف	صندوق	تأسیس	مرجع تصویب‌کننده	ماهیت	درصد کل حق بیمه	حق بیمه سهم کارفرما	حق بیمه سهم دولت	حق بیمه شاغل	شاخص دوم: درصد سهم بیمه‌شده از کل حق بیمه
۱	سازمان تأمین اجتماعی	۱۳۵۴	مجلس	عمومی غیردولتی	۳۰ (۲۱ درصد به‌جز درمان)	۱۲۰	۳	۲۱ از ۷	۳۳٫۳٪
۲	صندوق بازنشستگی کشوری	۱۳۵۴	مجلس	دولتی (عام)	۲۲٫۵	۱۳٫۵		۲۲٫۵ از ۹	۴۰٫۰٪
۳	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	۱۳۸۳	دولت	عمومی غیردولتی	۱۵		۱۰	۱۵ از ۵	۳۳٫۳٪
۴	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۱۳۸۲	دولت	دولتی (عام)	۲۲٫۵	۱۳٫۵		۲۲٫۵ از ۹	۴۰٫۰٪
۵	صندوق کارکنان بانک‌ها	۱۳۵۹	هیئت وزیران	صنفي اختصاصی	۳۰	۲۱		۳۰ از ۹	۳۰٫۰٪
۶	صندوق بازنشستگی کارکنان نفت	۱۳۲۶	اعضای هیئت‌مدیره	صنفي اختصاصی	۲۵	۱۹		۲۵ از ۶	۲۴٫۰٪
۷	صندوق بازنشستگی آینده‌ساز	۱۳۵۵	اساسنامه سازمان گسترش و نوسازی	صنفي اختصاصی	۲۹	۲۲		۲۹ از ۷	۲۴٫۱٪
۸	صندوق کارکنان بیمه مرکزی	۱۳۵۰	کمیسیون مجلس	صنفي اختصاصی	۲۰	۱۸		۲۰ از ۹	۴۵٫۰٪
۹	سازمان بازنشستگی شهرداری تهران	۱۳۵۴	هیئت وزیران	صنفي اختصاصی	۲۱	۱۴		۲۱ از ۷	۳۳٫۳٪
۱۰	صندوق حمایت وکلای دادگستری	۱۳۵۵	هیئت وزیران	صنفي اختصاصی	۱۲	۴		۱۲ از ۸	۶۶٫۷٪
۱۱	صندوق کارکنان هما	۱۳۵۹	مجلس - دولت	صنفي اختصاصی	۲۱	۱۴		۲۱ از ۷	۳۳٫۳٪
۱۲	صندوق کارکنان فولاد	۱۳۵۴	دولت	صنفي اختصاصی	۳۰	۲۰		۳۰ از ۱۰	۳۳٫۳٪
۱۳	صندوق بازنشستگی شرکت ملی صنایع مس ایران	۱۳۶۱	دولت	صنفي اختصاصی	۳۰	۲۰		۳۰ از ۱۰	۳۳٫۳٪
۱۴	صندوق کارکنان صداوسیما	۱۳۶۳	مجمع عمومی سازمان	صنفي اختصاصی	۲۴	۱۶		۲۴ از ۸	۳۳٫۳٪
۱۵	صندوق کارکنان سازمان بنادر و دریانوردی	۱۳۵۳	شورای عالی سازمان	صنفي اختصاصی	۲۱	۱۴		۲۱ از ۷	۳۳٫۳٪
۱۶	صندوق کارکنان بیمه ایران	۱۳۵۰	کمیسیون مجلس	صنفي اختصاصی	۲۷	۱۸		۲۷ از ۹	۳۳٫۳٪
۱۷	صندوق بازنشستگی شرکت مخابرات	۱۳۳۴	؟	صنفي اختصاصی	۲۱٫۲۵	۱۲٫۷۵		۲۱٫۲۵ از ۸٫۵	۳۹٫۵٪
۱۸	صندوق بازنشستگی کارکنان بانک مرکزی	۱۳۴۲	شورای پول و اعتبار	صنفي اختصاصی	۲۵٫۵	۱۷		۲۵٫۵ از ۸٫۵	۳۷٫۸٪
۱۹	صندوق کارکنان وزارت اطلاعات (واجا)	۱۳۷۸	؟	دولتی (عام)	؟	؟	؟	؟	؟

۱. جز این درصد، ۳ درصد بابت بیمه بیکاری و ۴ درصد بابت مستمری سخت و زیان‌آور.

اجتماعی را نقض کند».

گذشته از اینها، حتی در درون صندوق‌ها نیز تفاوت‌هایی در شاخص حق بیمه وجود دارد. در سازمان تأمین اجتماعی، دو گروه بیمه‌شده اصلی وجود دارند: بیمه‌شدگان اجباری و بیمه‌شدگان خویش فرما (اختیاری و حرف و مشاغل آزاد). نوع اختیاری برای غیر کارگران پیش‌بینی شده است تا با پرداخت سهم کارفرما نیز (در مجموع ۲۷ درصد) از مزایای بیمه‌ای (جز بیکاری و چند تعهد کوتاه‌مدت دیگر) بهره‌مند شوند. صاحبان حرف و مشاغل آزاد نیز گروه دیگری هستند که می‌توانند با سه نوع بیمه‌پردازی که هر کدام به دریافت مزایای متفاوتی خواهد انجامید، بیمه شوند. افزون بر اینها، شیوه تعریف شاغل / کارگر در قوانین و کارگاه-مبنا و کارفرما-مبنا بودن تعاریف موجب شده است تا قانون، به‌منظور بسط بیمه اجتماعی به مشاغلی که کارفرما و کارگاه مشخصی ندارند، سازمان را مکلف کند مشاغل خاصی را، تحت مقررات خاصی بیمه کند که چنان‌که اشاره شد، این روند موجب شده است تا دولت‌ها در ایران که همواره دچار کسری بودجه هستند به استقراض تحمیلی از سازمان تأمین اجتماعی روی بیاورند. بیمه‌های خاص شامل گروه‌هایی مانند رانندگان درون و بین‌شهری، مددجویان کمیته‌امداد، زنان سرپرست خانوار و... می‌شود که با گذر زمان به تعداد آنها افزوده می‌شود. وجه مشترک تمامی آنها تقبل سهم کارفرما و گاه سهم بیمه‌شده و کارفرما از سوی دولت است. آیا این تفاوت‌ها ممکن است نوعی تبعیض منفی باشند؟ پاسخ این است که چنان‌که اشاره شد، استقراض تحمیلی خود نوعی تبعیض علیه بیمه‌شدگان عادی سازمان است.^۱ افزون بر این، باید به تفاوت در حق بیمه بیمه‌های خاص پرداخت. برای نمونه کمک دولت به قالیبافان و مداحان ۲۰ درصد، به هنرمندان و نویسندگان ۱۰ درصد و به مددجویان و زنان سرپرست خانوار معادل مجموع سهم کارگر و دولت و کارفرما (در سه طرح ۱۴، ۱۶ و ۲۰ درصدی) است. علاوه بر این موضوع، تبعیض بین افراد داخل هر گروه شغلی نیز ممکن است وجود داشته باشد؛ برای مثال رانندگان قدیمی از ۱۳،۵ درصد یارانه حق بیمه برخوردارند، اما این یارانه به رانندگان جدید تعلق نمی‌گیرد. این گروه‌های شغلی، از سوی قانونگذار محق حمایت دانسته شده‌اند و از لحاظ نظام رفاه چندلایه، مشمول لایه حمایتی‌اند. بنابراین، حتی اگر دولت هیچ‌گونه دیرکردی در پرداخت

با توجه به شرایط اقتصادی فزاینده و فزاینده بودن فشارهای ناشی از کاهش قدرت خرید و وجود تورم پایدار که نیاز شاغلان به نقدینگی بیشتر را تشدید می‌کند، بار مالی کسوری همچون مالیات و حق بیمه بیشتر به چشم خواهد آمد و این تبعیض بین صندوقی، برای شاغلان که در مقایسه با شاغلان هم‌سطح خود در صندوقی دیگر، بیمه‌پردازی بیشتری دارند، کاملاً محسوس خواهد بود. برخی تفاوت‌های میان صندوقی دیگر نیز وجود دارند، برای نمونه، در صندوق بازنشستگی کشوری، مقرری ماه اول در زمان تبدیل وضعیت به رسمی قطعی، و نیز افزایش حقوق و مزایای ماه اول^۱ به‌عنوان کسور بیمه‌ای محسوب می‌شود، اما در بزرگ‌ترین همتای این صندوق، یعنی سازمان تأمین اجتماعی، بیمه‌شدگان مجبور به پرداخت چنین کسوری نیستند. در صندوق بازنشستگی کشوری، کارمندان رسمی پس از احراز پرداخت ۳۰ سال کسور بازنشستگی از پرداخت کسور سهم کارمند و همچنین مقرری ماه اول به صندوق معاف شدند، اما کارکنان شرکت‌ها و بنگاه‌های واگذار شده به بخش خصوصی (از جمله مخابرات) که عضو این صندوق هستند و نیز اعضای صندوق‌های دیگر مازاد بر ۳۰ سال نیز حق بیمه سهم کارگر را می‌پردازند. افزون بر این، در نظام بیمه‌ای ایران حقوق و مزایا تا ۷ برابر حداقل دستمزد مشمول کسور می‌شود. در صندوق بازنشستگی این سقف برای اعضای هیئت‌علمی، بازرسان دیوان محاسبات، قضات و کارمندان سیاسی وزارت خارجه اعمال نمی‌شود، در سازمان تأمین اجتماعی این سقف رعایت می‌شود. از سایر صندوق‌ها نیز اطلاعات شفافی در دسترس نیست.^۲ حمایت ویژه‌ای که دولت‌ها از سطح دستمزد و مستمری مشاغل حساس و امنیتی انجام می‌دهند را منطقی توجیه‌گر پشتیبانی می‌کند، اما صندوق‌های بیمه‌ای نیز منطق فنی خودشان را دارند و علاوه بر اینکه در فرایند تقنین باید در نظر داشت که «نمی‌توان تبعیض مثبت را با سازوکارهایی که خود تبعیض منفی جدیدی می‌آفرینند انجام داد و این چیزی جز نقض غرض نیست» باید بدین نکته نیز نظر داشت که «پاداش‌هایی که نظام سیاسی برای مشاغل استراتژیک در نظر می‌گیرد، یا پاداش‌هایی که به‌منظور پیشگیری از فساد با افزایش سطح دستمزدی یا معافیت‌های خاص برخی مشاغل اعطا می‌کند نیز نباید به شیوه‌ای طراحی و اجرا گردد که منطق نظام بیمه‌های

۱. به نقل از سند راهنمای قوانین و خدمات صندوق بازنشستگی کشوری، قابل دانلود در www.cpf.ir دسترسی: آذر ۱۴۰۲.
 ۲. یکی از مصاحبه‌شوندگان: «صندوق آتیه‌ساز مثلاً سقف [کسور] نداره و در دهک‌های بالا خیلی تفاوت ایجاد میشه... مثلاً به زمانی اینجا که در سطوح مدیریتی کسی بازنشست می‌شه، و ۱۵ تومن می‌گرفت، اگه اشتباه نکنم توی آتیه‌ساز بود مدیری که بازنشست می‌شد ۵۰ میلیون [مستمری] می‌گرفت».
 ۳. به بیان یکی از کارشناسان این حوزه، «حق بیمه برخی از گروه‌ها را تا ۷۰ درصد دولت پرداخت می‌کند در صورتی که طبق قانون تأمین اجتماعی باید کمک دولت به همه اقشار یکسان باشد. چرا به یک گروه‌هایی تا ۷۰ درصد کمک می‌کنیم، اما به هفت میلیون نفر چیزی پرداخت نمی‌کنیم؟ این تبعیض ناروا مسئله بسیار مهمی است که ما ایجاد کرده‌ایم و نیاز است درباره آن فکر کنیم». منبع: پایگاه خبری بیان فردا، کد خبر: ۱۴۳۷۵

باشد» [۱۳]. در حقیقت به هر میزانی که بتوان نظام پرداخت را دارای تبعیض منفی قلمداد کرد، این تبعیض به نظام بیمه‌ای نیز تسری می‌یابد، زیرا موجب خواهد شد که اگر شاغل ۱ در موقعیت شغلی همانند شاغل ۲ قرار داشته باشد و این دو مستخدم سازمان یا شرکت‌های مختلفی باشند که مشمول نظام‌های پرداخت متفاوتی هستند و حتی اگر سایر امور (شاخص حق بیمه و مبنای کسور) یکسان باشد، باز هم تبعیض ناروای نظام پرداخت، به نظام بازنشستگی تسری بیابد و شاغل منتفع‌تر، به مستمری‌بگیر منتفع‌تر بدل شود.

۴-۲-۵. خدمات و مزایای صندوق‌ها

همانند بیمه‌پردازی، خدمات‌دهی صندوق‌ها نیز متفاوت است. از لحاظ جامعیت خدمات نیز تفاوت‌های مهمی وجود دارد. برای نمونه همان‌طور که در جدول بعدی آمده است، در حالی که سهم مشارکت بیمه‌شده در مجموع حق بیمه، در برخی صندوق‌ها کمتر از صندوق‌های دیگر است؛ اما خدمات بیشتری را دریافت می‌کنند. خدمت بیمه بیکاری نیز منحصراً از سوی سازمان تأمین اجتماعی ارائه می‌شود؛ توجیه دیرین ارائه نشدن بیمه بیکاری از سوی سایر صندوق‌ها این است که اعضای آنها معمولاً کارکنان ثابت دستگاه‌های دولتی‌اند که احتمال بیکاری برای آنان در حداقل ممکن است، اما به دلیل ممنوعیت استخدام رسمی و سیاست‌های معطوف به کوچک‌سازی اداری دولت، بخشی از کارکنان این دستگاه‌ها نیز، با قراردادهای پیمانی، موقت و... استخدام می‌شوند. بدیهی است که اگر بیمه‌پردازی این کارکنان به صندوق خود دستگاه باشد، عدم امنیتی که با احتمال بیکاری پیش‌روی آنهاست، دلالت بر نوعی تبعیض منفی دارد. اینکه کارفرمایان خصوصی، یا کارفرمایان دولتی که بخشی از کارکنانشان تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی هستند، باید کل ۳ درصد حق بیمه بیکاری را بپردازند و دستگاه‌های دولتی در مقام کارفرما چنین هزینه‌کردی ندارند نیز می‌تواند به‌عنوان نوعی تبعیض ناروای مطرح شود. گذشته از بیمه بیکاری، همان‌طور که در جدول ۵ آمده است، صندوق‌ها^۴ از لحاظ کمی و تعدادی، تقریباً خدمات همسانی ارائه می‌کنند.

تعهدات خود نمی‌داشت، باز هم برای ممانعت کامل از تبعیض منفی، باید: ۱. گروه‌های مشمول چنین حمایت‌هایی بر اساس آزمون وسیع برگزیده می‌شدند؛ ۲. علاوه بر شرایط احراز، تفاوت میان شاخص سهم حق بیمه گروه‌های خاص نیز (به‌ویژه سهمی که دولت می‌پردازد) باید بر اساس آزمون وسیع تعیین می‌شد. اکنون نمی‌توان به معیار و استاندارد فنی ارجاع داد که توجیه‌گر تفاوت در میزان کمک‌های دولت به گروه‌های خاص باشد و بر برنامه‌ای بودن توزیع‌ها دلالت داشته باشد. نظام تأمین اجتماعی ایران همواره فاقد چنین قاعده‌مندی بوده است و مدت زیادی از مطرح‌شدن جدی مسئله شرط آزمون وسیع برای گروه‌های خاص نمی‌گذرد.

در نظام بیمه اجتماعی کنونی، مبنای محاسبه کسور بیمه‌ای یکسان نیست. قاعده رایج این است که حقوق و مزایای مستمر شاغل مبنای قرار داده شود، اما چگونگی تعریف اقلام و فقدان رگولاتوری متمرکز موجب شده است که صندوق‌ها بر اساس اقتضائات خود قاعده‌گذاری کنند. برای نمونه اقلام معاف از کسور در سازمان تأمین اجتماعی^۱ با همین اقلام در صندوق بازنشستگی کشوری^۲ متفاوت‌اند. افزون بر این، در صندوق کشوری کسور برای برخی از کارکنان (مانند کارکنان رسمی دانشگاه‌های علوم پزشکی، اعضای هیئت علمی و قضات)، تابع آیین‌نامه‌های داخلی دستگاه متبوع است،^۳ بنابراین از این لحاظ نیز می‌توان سرخ‌هایی از تبعیض بین صندوقی و تبعیض درون صندوقی را مشاهده کرد.

مسئله تبعیض‌زای بعدی که نسبت به نظام رفاه، امری برون‌زا محسوب می‌شود، مسئله تسری نابرابری‌ها در نظام پرداخت‌ها به نظام مستمری‌هاست. به بیان یکی از مصاحبه‌شوندگان: «عمده تفاوت‌هایی که رقم می‌خورد و در صندوق‌های بازنشستگی... چه درون صندوق و چه بیرون صندوق مسئله ایجاد می‌کند، برگرفته از نظام پرداخت دوران اشتغال هست [...] ما بیش از ۵۰ نوع نظام پرداخت داریم و این نظام پرداخت مبنای بیمه‌پردازی قرار می‌گیرد» و به بیان یکی از پژوهش‌ها: «ممکن است کارمند بخش الف در وزارت نفت حقوق و در نتیجه مستمری بازنشستگی بیشتری از کارمند همین بخش در وزارت جهاد کشاورزی داشته

۱. باز خرید مربوط به ایام مرخصی، هزینه عائله‌مندی، پرداختی‌های عیدی، هزینه‌های سفر و مأموریت فوق‌العاده، حق شیر، مابه‌التفاوتی که به‌ازای کمک هزینه مسکن و خواربار در ایام بیماری پرداخت می‌شود، پاداش نهضت سوادآموزی، حق‌التضمین، مزایایی که برای پایان کار پرداخت می‌شود، خسارت‌های مربوط به اخراج از کار، پاداش‌های مربوط به افزایش تولید (در شرایطی که بیشتر از حقوق ۲ ماه در طول سال پرداخت نشود).

۲. فوق‌العاده بدی آب و هوا، ۲. فوق‌العاده محرومیت از تسهیلات زندگی، ۳. فوق‌العاده محل خدمت، ۴. فوق‌العاده مناطق کمتر توسعه‌یافته، ۵. فوق‌العاده تضمین، ۶. فوق‌العاده اضافه‌کار ساعتی، ۷. فوق‌العاده کسر صندوق، ۸. فوق‌العاده مأموریت روزانه، ۹. فوق‌العاده کارانه، ۱۰. فوق‌العاده حق محرومیت از مطب، ۱۱. فوق‌العاده مدیریت اعضای هیئت علمی، ۱۲. فوق‌العاده تلاش شهرداران، ۱۳. فوق‌العاده هزینه سفر/نقل مکان، ۱۴. فوق‌العاده کارایی (منبع: سند راهنمای قوانین و خدمات صندوق بازنشستگی کشوری، قابل دانلود در www.cpf.ir دسترسی: آذر ۱۴۰۲).

۳. جزئیات در منبع پانویس قبل آمده است.

۴. آمار و اطلاعات تمامی صندوق‌های کشور به‌دلیل عدم شفافیت در دسترس نیست.

جدول ۵. وضع موجود جامعیت خدمات ضروری در برخی از مهم‌ترین سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی کشور

صندوق	شاخص حق بیمه سهم شاغل	مستمری بازنشستگی (پایه)	مستمری از کارافتادگی	مستمری بازماندگان	بیمه بیکاری	سایر تعهدات کوتاه مدت	بیمه درمان
سازمان تأمین اجتماعی	۷ از ۳۰	دارد	دارد	دارد	دارد	دارد ^۱	درمان مستقیم (بیمارستان‌های ملکی) و غیرمستقیم
صندوق بازنشستگی کشوری	۹ از ۲۲٫۵	دارد	دارد	دارد	ندارد	دارد ^۲	توسط سازمان بیمه سلامت
صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	۵ از ۱۵	دارد	دارد	دارد	ندارد	نامشخص	توسط سازمان بیمه سلامت
سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۹ از ۲۲٫۵	دارد	دارد	دارد	ندارد	دارد ^۳	درمان مستقیم (بیمارستان‌های ملکی) و غیرمستقیم
صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها	۹ از ۳۰	دارد	دارد	دارد	ندارد	دارد ^۴	درمان مستقیم (بیمارستان‌های ملکی) و غیرمستقیم
صندوق بازنشستگی کارکنان نفت	۶ از ۲۵	دارد	دارد	دارد	ندارد		درمان مستقیم (بیمارستان‌های ملکی) و غیرمستقیم
سازمان بازنشستگی شهرداری تهران ^۵	۷ از ۲۱	دارد	دارد	دارد	ندارد	دارد	درمان مستقیم (بیمارستان‌های ملکی) و غیرمستقیم
صندوق حمایت وکلای و کارگشایان دادگستری	۸ از ۱۲	دارد	دارد	دارد	ندارد	نامشخص	نامشخص
صندوق کارکنان هما ^۶	۷ از ۲۱	دارد	دارد	دارد	ندارد	دارد	نامشخص
صندوق کارکنان فولاد	۱۰ از ۳۰	دارد	دارد	دارد	ندارد	نامشخص	نامشخص

مأخذ: اساسنامه سازمان / صندوق‌ها.

۱. تعهدات کوتاه مدت سازمان تأمین اجتماعی: حمایت‌های درمانی در موارد بیماری، بارداری، حوادث و...؛ غرامت دستمزد ایام بیماری؛ غرامت دستمزد ایام بارداری؛ هزینه سفر و اقامت بیمار و همراه؛ پروتز و ارتوز (تأمین هزینه وسایل کمک پزشکی)؛ غرامت نقص عضو مقطوع؛ کمک هزینه از دواج؛ هزینه کفن و دفن؛ مقرری بیمه بیکاری.
۲. تعهدات کوتاه مدت صندوق بازنشستگی کشوری: حمایت‌های درمانی؛ بیمه عمر و حوادث اعضا؛ وام ضروری؛ غرامت دستمزد ایام بیماری؛ تأمین هزینه وسایل کمک پزشکی (کمک هزینه عینک، عصا، سمعک، واکر، ویلچر بازنشستگان)؛ کمک هزینه از دواج؛ هزینه کفن و دفن؛ خدمات گردشگری و سفر.
۳. تعهدات کوتاه مدت سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح: حمایت‌های درمانی؛ بیمه عمر و حوادث قانونی کارکنان (شاغل و وظیفه)؛ بیمه عمر و حوادث قانونی بازنشستگان (بازنشسته و وظیفه‌بگیر)؛ پرداخت هزینه‌های درمانی وابستگان نظامی خارج از کشور؛ هزینه‌های درمانی بیماران صعب‌العلاج.
۴. تعهدات کوتاه مدت صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها: کمک هزینه مجالس ترحیم اعضا و همسر اعضا؛ کمک هزینه اعزام بیمار به خارج از کشور؛ کمک هزینه‌های نگهداری فرزندان بازنشسته؛ حوادث غیر مترقبه؛ کمک هزینه‌های نگهداری اعضا و همسر بازنشسته؛ کمک هزینه درمانی؛ تسهیلات دانشجویی فرزندان اعضا؛ تسویه مانده بدهی قرض الحسنه اعضا در صورت فوت؛ کمک بلاعوض؛ تسهیلات از دواج فرزندان اعضا.
۵. تعهدات کوتاه مدت صندوق بازنشستگی: کمک هزینه مجالس ترحیم اعضا و همسر اعضا؛ کمک هزینه اعزام بیمار به خارج از کشور؛ کمک هزینه‌های نگهداری فرزندان بازنشسته؛ حوادث غیر مترقبه؛ کمک هزینه نگهداری اعضا و همسر بازنشسته؛ کمک هزینه درمانی؛ تسهیلات دانشجویی فرزندان اعضا؛ تسویه مانده بدهی قرض الحسنه اعضا در صورت فوت؛ کمک بلاعوض؛ تسهیلات از دواج فرزندان اعضا.
۶. تعهدات کوتاه مدت صندوق کارکنان هما: بیمه درمانی پایه و مکمل؛ بیمه عمر؛ بلیت با تخفیف و رایگان؛ پرداخت‌های مناسبی.

بازنشستگی نیز در صندوق‌های بازنشستگی متنوع است. تنوع شرایط بازنشستگی در بعضی از صندوق‌های بیمه‌ای کشور در جدول ۶ آمده است و همان‌طور که مشاهده می‌شود، احتمال بازنشستگی بیمه‌شدگان فقط در دو نهاد بازنشستگی، به ۲۸ شکل مختلف وجود دارد. بخشی از تنوع شرایط بازنشستگی، به دلیل تنوع در بیمه‌پردازی و ماهیت ویژه برخی از مشاغل است، اما قاعده مشترک و فراگیر، بازنشستگی با ۳۰ سال سابقه یا ۶۰ سال سن بوده که تراکم تبصره‌ها و استثناهای قانونی مربوط به بازنشستگی پیش از موعد و گروه‌های خاص به تنوع شرایط احراز بازنشستگی دامن زده است. هم‌اکنون حدود نیمی از بازنشستگی‌های کشور، پیش از موعد و زودرس هستند. اختیاری بودن شرایط احراز بازنشستگی پیش از موعد به نوعی با ماهیت اجباری بیمه‌های اجتماعی ناهمخوان است. زیرا این نوع بیمه‌ها ایجاد می‌شوند تا فراست مالی ناکافی اشخاص در پس‌انداز برای دوران بازنشستگی را جبران و ریسک عدم امنیت اقتصادی و سلامتی در دوران سالمندی و... را توزیع کرده و کاهش دهند و سپردن تصمیم به اشخاص در این باره با منطق بنیادین بیمه‌های اجتماعی همخوانی کافی ندارد. تأمین نشدن بار مالی این سیاست‌ها نیز از جنس استقراض تحمیلی بوده و دارای همان چالش‌های تبعیض‌آمیز است. در شرایطی که بازنشستگی پیش از موعد، بدون توجه کافی به فاصله سن بازنشستگی و امید به زندگی رخ می‌دهد، بیشتر بازنشستگان به دلیل عدم کفایت مزایا دچار فشار معیشتی‌اند و در سطح زیر خط فقر زندگی می‌کنند و تمایل کارفرمایان به استخدام آنان به عنوان نیروهای باتجربه‌تر و کم‌هزینه‌تر بیشتر است، این نوع بازنشستگی ورود دوباره بازنشستگان به بازار کار را تسهیل می‌کند. در این فضا، یکسان نبودن قواعد و ضمانت اجرایی اشتغال مجدد بازنشستگان در صندوق‌های بیمه‌ای کشور نیز، خود به نوع دیگری از تبعیض دامن می‌زند.^۱

اما از لحاظ چگونگی و کیفیت خدمات، به دشواری می‌توان از همسانی خدمات صندوق‌ها دفاع کرد. خدمات درمانی ارائه‌شده در صندوق‌ها متفاوت‌اند. «در صندوق بازنشستگی کشوری به دلیل اینکه حق بیمه درمان دریافت نمی‌شود، خدمات درمانی مستقلی نیز وجود ندارد [...] در مقابل برای صندوق‌های مسلح، فولاد، بانک‌ها و شهرداری تهران، دفترچه‌های مخصوص برای بیمه‌شوندگان صادر می‌شود که تحت قرارداد با مراکز بیمه‌ای مختلف است و پوشش بالای بیمه‌ای دارد» [۱۳]. دستگاه‌های سخاوتمندتر، با مخارج بیشتر، خدمات درمانی بسیار جامع‌تر و با کیفیت‌تری را در قالب بیمه‌های مکمل ویژه فراهم می‌کنند، بررسی جزئیات و کیفیت‌سنجی خدمات درمانی صندوق‌ها خود مستلزم پژوهشی جداگانه است. در حقیقت، صندوق‌های صنفی و اختصاصی، در عمل سازوکار تأمین مالی متفاوتی دارند و یکی بودن نقش‌های کارفرما و دولت، در کنار اختیارات خاص این صندوق‌ها موجب شده است که به‌طور کلی اتکای بسیاری بر منابع عمومی داشته باشند. اگر دولت در قبال صندوق‌های خاص تنها ۳ نقش «کارفرمایی»، «پرداخت میزان مشخص حق بیمه سهم دولت» و «حمایت و ضمانت در صورت رخ دادن بحران مالی» را بازی می‌کرد، از پیدایش نوع دیگری از تبعیض منفی جلوگیری می‌کرد: اکنون بعضی از منابع اختصاص یافته به صندوق‌های اختصاصی، در قالب مخارج دستگاه برای یکی از واحدهای زیرمجموعه خود و هزینه‌های اداری‌اش انجام می‌شود. یعنی منابع عمومی صرف تعهدات بیمه‌ای می‌شود که باید از طریق مشخص دیگری تأمین می‌شدند. این امر ماهیت صندوق بودن صندوق‌های اختصاصی را خدشه‌دار و از منابع عمومی استفاده‌ای نابجا می‌کند.

تمامی مشترکین صندوق‌های نمونه که در جدول ۵ آمده از مستمری بازنشستگی بهره‌مندند، اما باید به چگونگی و کیفیت این مزایا پرداخت. همانند دیگر قاعده‌گذاری‌ها، شرایط احراز

۱. براساس ماده (۹۰) قانون استخدام کشوری و ماده (۸) قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی... استخدام مجدد بازنشستگان دولت در سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی غیرمجاز است، اما آنها هم می‌توانند با تصویب هیئت‌وزیران به‌طور غیررسمی و برای مدت معین به کار گرفته شوند و هم می‌توانند در بخش غیردولتی حقوق بگیر و از بخش دولتی مستمری بگیر باشند (علیزاده سرخایی، ۱۳۹۷: ۸۱-۸۰). یکی از مصاحبه‌شوندگان در این باره می‌گوید: «منطق اینکه بیمه‌شده سازمان تأمین اجتماعی پس از بازنشستگی، اجازه اشتغال مجدد ضمن حفظ مستمری را ندارد این است که یک موقعیت اشتغال را اشتغال و از حق بیمه‌های سازمان کم می‌کند و کلان نگاه نمی‌کند که این فرد دارد از چه مسائلی رنج می‌برد... بازنشسته نیاز دارد [کار] کند از لحاظ مالی، از لحاظ عاطفی، از لحاظ روحی-روانی».

جدول ۶. نگاهی به شرایط متنوع بازنشستگی در چند صندوق نمونه [۱۳]

شرح	شرایط		اشکال بازنشستگی		نهادهای بازنشستگی
	سابقه (سال)	سن (سال)	زن	مرد	
	۲۰	۵۵	زن	۱	سازمان تأمین اجتماعی
	۲۰	۶۰	مرد	۲	
پرداخت یک‌جای سنوات باقی‌مانده برای رساندن به ۲۰ سال یا دریافت متناسب با سنوات	۱۰	۵۵	زن	۳	
	۱۰	۶۰	مرد	۴	
سن فرد بیش از ۵ سال از سن قانونی بازنشستگی بیشتر است - به درخواست کارفرما	-	۶۰	زن	۵	
	-	۶۵	مرد	۶	
	۳۰	۴۵	زن	۷	
	۳۰	۵۰	مرد	۸	
	۳۵	-	زن	۹	
	۳۵	-	مرد	۱۰	
با درخواست ۲۰ روز حقوق	۲۰	۴۲	زن	۱۱	
احتساب هر سال کار به‌عنوان ۱/۵ سال سابقه؛ منوط به درخواست فرد، پذیرش مراجع ویژه و پرداخت ۴ درصد حق بیمه اضافی کارفرمایان	۲۰ متوالی	-	مرد و زن	۱۲	
	۲۵ متناوب	-	مرد و زن	۱۳	
	-	-	مرد و زن	۱۴	
با درخواست مستخدم	-	۶۰	مرد و زن	۱	صندوق بازنشستگی کشوری
اجبار دستگاه	-	۶۵	مرد و زن	۲	
اجبار دستگاه	۳۰	-	مرد و زن	۳	
درخواست مستخدم و موافقت دستگاه	۲۵	۵۰	مردان	۴	
درخواست مستخدم و موافقت دستگاه	۲۰	-	زنان	۵	
	۲۰	۶۰	مرد و زن	۶	
	۳۰	-	مرد و زن	۷	
	-	۶۵	مرد و زن	۸	
مربی و استادیار	۳۰	۶۵	مرد و زن	۹	
دانشیار	-	۶۷	مرد و زن	۱۰	
استاد	-	۷۰	مرد و زن	۱۱	
به شرط توقف بیش از سه برابر حداقل لازم در یک مقام	۲۵	-	مرد و زن	۱۲	
به شرط رسیدن به مقام دبیر اولی	-	۵۰	مرد و زن	۱۳	
به شرط رسیدن به مقام رابری	-	۶۰	مرد و زن	۱۴	
	۳۰	۶۰	مرد و زن	۱	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح
	۲۵	-	مردان	۲	
	۲۰	-	زنان	۳	
تعدیل سازمان	۱۵	-	مرد و زن	۴	
معاف از خدمت طبق رأی هیئت تخلفات	۲۰	-	مرد و زن	۵	
	۳۰	۶۰	مردان	۱	صنعت نفت
	۳۰	۵۵	زنان	۲	
	۳۰	۶۰	مرد	۱	فولاد
	۳۰	۵۵	زن	۲	
به شرط تأمین بار مالی	۲۵	-	مرد	۳	
به شرط تأمین بار مالی	۲۰	-	زن	۴	

در حالت دوم، ۲۵ سال سابقه خدمت متناوب دارد. در حالت سوم، اگر پزشک تشخیص دهد کارگر می‌تواند با هر سابقه‌ای بازنشسته شود.

هر سال سابقه ۱،۵ سال محاسبه می‌شود و تشخیص و تعیین مشاغل سخت و زیان‌آور با شورای عالی حفاظت فنی و کمیته‌های بدوی و تجدیدنظر استانی است. این دو صندوق بازنشستگی، در شناسایی مشاغل سخت و زیان‌آور و قاعده‌گذاری برای بازنشستگی آنها از رویه واحدی پیروی نمی‌کنند.^۱ اگر برای نمونه، شرایط بازنشستگی سخت و زیان‌آور شاغلان مشمول قانون تأمین اجتماعی را بررسی کنیم، می‌توان تبعیض‌هایی درون صندوقی را شناسایی کرد.

یکی از مسائل بازنشستگی پیش از موعد نیز از آن روست که یک سوم پرونده‌های ورودی در معاونت قضایی کار و تأمین اجتماعی دیوان عدالت اداری راجع به همین موضوع است و هم‌اکنون حدود یک پنجم کل بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی، بدین شیوه، بارای دیوان، بازنشسته شده‌اند، در حالی که عملکرد و کارآمدی کمیته‌های بدوی سازمان تأمین اجتماعی از لحاظ «تعارض در آرا صادره، ترکیب اداری کمیته به جای تخصص‌گرایی، عدم وجود وحدت رویه و...» زیر سؤال است [۳۱]. براساس تبصره «۲» ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی، کارفرمای مشاغل سخت و زیان‌آور باید در دوره اشتغال ۴ درصد حق بیمه ویژه این مشاغل را پرداخت کند. این مشاغل دو دسته‌اند. دسته الف، که در آن سخت و زیان‌آور بودن شغل به دلیل استاندارد نبودن محیط کار است و دسته ب، که در آن خود شغل ذاتاً زیان‌آور است. شرط برقراری بازنشستگی با ۲۰ سال سابقه متوالی و ۲۵ سال مستمر این است که بازنشسته مشمول تقاضا دهد و سپس ۴ درصد اضافی نیز از سوی کارفرما پرداخت شود. تعیین ۴ درصد حق بیمه اضافی برای کارفرما، به‌عنوان اهرم فشاری پیش‌بینی شده است تا به استانداردسازی محیط کار بپردازد، اما به‌جهت پیچیدگی‌های اداری و فنی، خروج یک شغل از ذیل این عنوان، ضمانت اجرایی ندارد و عملاً بر کارفرمایان مشاغلی تحمیل شده است که از دو دهه پیش در فهرست سخت و زیان‌آور قرار گرفته‌اند. کارفرمایان یک کارگر می‌توانند حق بیمه مذکور را در هنگام بازنشستگی فرد براساس میانگین دستمزد دو سال آخر او به‌طور یکجا یا اقساطی پرداخت کنند و اگر این پرداخت انجام نشود، سازمان بازنشستگی

افزون بر این، همانند تمامی نظام‌های بازنشستگی جهان، در ایران نیز شاغلان که دارای مشاغل سخت و زیان‌آور باشند، با استحقاق از بازنشستگی زودرس (پیش از موعد) برخوردار می‌شوند، اما به‌نظر می‌رسد شیوه تقنین و اجراء در این خصوص نیز خود به تبعیض‌های پیچیده‌ای می‌انجامد. در ایران، «نظام حمایت از مشاغل سخت و زیان‌آور مشمولین قانون کار و کارکنان دستگاه‌های اجرایی به‌لحاظ مرجع تعیین مشاغل سخت و زیان‌آور، میزان سنوات ارفاقی، نحوه تأمین بار مالی بازنشستگی و... متفاوت است» [۳۱].

در واقع سه مرجع اصلی برای تعیین مشاغل سخت و زیان‌آور وجود دارد: ۱. قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی، جنگ تحمیلی، معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور و آیین‌نامه اجرایی آنکه مربوط به کارکنان دولت است که مشمول قانون تأمین اجتماعی نباشند.

۲. قانون تأمین اجتماعی و آیین‌نامه‌های مربوط به آن.

۳. قانون حفاظت در برابر اشعه. قانون سوم برای کارکنان در معرض اشعه سنواتی ارفاقی در نظر گرفته است. در صورتی که کارکنان تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی باشند، بار مالی را دولت متقبل می‌شود که در عمل به استقراض تحمیلی انجامیده است.

براساس قانون نحوه بازنشستگی... و آیین‌نامه‌های آن، بازنشسته شدن با ۲۰ سال سابقه در مشاغل سخت و زیان‌آور که فهرست آن به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد ممکن است. سقف سنوات ارفاقی ۵ سال است و مشاغل از لحاظ سختی به سه درجه تقسیم شده‌اند که به نسبت سختی از سنوات ارفاقی بهره‌مند می‌شوند. در تبصره «۲» آیین‌نامه اجرایی این قانون آمده: «مدت سنوات ارفاقی به هر یک از متصدیان موضوع این ماده با توجه به انجام وظایف و درجات مختلف مشروط به اینکه از ۵ سال تجاوز ننماید به شرح زیر تعیین می‌گردد. الف) انجام وظایف در مشاغل درجه یک به‌ازای هر یک سال خدمت یک‌ماه. ب) انجام وظایف در مشاغل درجه دو به‌ازای هر یک سال خدمت دو‌ماه. پ) انجام وظایف در مشاغل درجه سه به‌ازای هر یک سال خدمت سه‌ماه». بازنشستگی با درخواست دستگاه مربوطه و تصویب شورای امور اداری و استخدامی کشور انجام می‌شود.

در حالی که براساس قانون تأمین اجتماعی، سه حالت برای بازنشستگی پیش از موعد مشاغل سخت وجود دارد:

در حالت اول، شاغل ۲۰ سال سابقه خدمت متوالی دارد.

۱. صندوق آینده‌ساز نیز دارای آیین‌نامه متفاوت خویش است. درباره سایر صندوق‌ها اطلاعاتی در دسترس نبود.

سازمانی را برای سازمان‌ها در پی داشته باشد. بازنشستگی پیش از موعد در قانون کار، سابقه تاریخی طولانی‌تری نسبت به بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت دارد. بازنشستگی پیش از موعد قوانین متعددی را شامل می‌شود که مهم‌ترین این قوانین عبارتند از: قانون اصلاح تبصره «۲» الحاقی ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی (با سابقه متوالی و متناوب) مصوب سال ۱۳۷۱، بخشنامه ۶۵ مستمری‌ها، قانون تعیین تکلیف تأمین اجتماعی اشخاص مصوب سال ۱۳۹۲، آیین‌نامه اجرایی مواد (۱۰ و ۱۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع مصوب سال ۱۳۸۳، قانون بازنشستگی پیش از موعد بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۶۷، قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب سال ۱۳۸۶، قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب سال ۱۳۶۷.

در خصوص اهم تفاوت‌های بازنشستگی پیش از موعد در بین کارگران و کارکنان دولت می‌توان به این موارد اشاره کرد: الف) در قانون کار بیمه‌شدگان با احراز شرایط، می‌توانند بدون الزام به جلب موافقت کارفرما از مزایای بازنشستگی پیش از موعد استفاده نمایند؛ اما در مورد کارکنان دولت با احراز شرایط آن و در صورت جلب موافقت دستگاه متبوع می‌توانند از مزایای بازنشستگی پیش از موعد استفاده کنند؛

ب) سقف مدت ارفاقی جهت بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت به مدت پنج سال و تا سقف ۳۰ سال کارکرد است؛ ولی در قانون کار به ازای هر سال، ۶ ماه سابقه ارفاقی و تا سقف ۳۵ سال کارکرد است؛

ج) در قانون کار برای بازنشستگی پیش از موعد باید شغل بیمه‌شده توسط کمیته استانی تأیید شود؛ ولی در بازنشستگی پیش از موعد

پیش از موعد این کارگران موافقت نمی‌کند. مشکلاتی مانند عدم دسترسی به کارفرمایان و کارگاه‌های سابق دایر یا منحل موجب تضییع حق کارگرانی می‌شود که کارفرمایان آنها تمایلی به پذیرش بار مالی پرداخت ماهیانه ۴ درصد مذکور ندارند.

بر اساس پژوهش‌ها، در ایران تعیین مشاغل سخت و زیان‌آور به اندازه کافی استاندارد و برنامه‌ای نیست:

الف) متن قوانین و آیین‌نامه‌ها تفسیرپذیرند،
ب) مراجع تشخیص ناکارآمد و فاقد وحدت رویه‌اند،
ج) معیارهای تشخیص مشاغل سخت به‌روز نیستند و فهرست ۱۳ شغل گروه ب، ذاتاً سخت و زیان‌آور، بیش از دو دهه است که اساساً تغییری نکرده و تنها سه گروه شغلی به آن افزوده شده و کمیته‌ها نه تنها از قابلیت فنی لازم بی‌بهره‌اند، بلکه شغلی که در یک استان بدین عنوان تأیید می‌شود، ممکن است در استانی دیگر رد شود [۳۱] و [۳۲]. آثار و پیامدهای تبعیض‌آفرین این شیوه‌های قاعده‌گذاری و اجرا روشن است.^۱

درواقع در بازنشستگی پیش از موعد، دولت به هدف رسیدگی به چالش‌های بازار کار، تصمیم گرفت که به جای سیاست توسعه اشتغال به سیاست جایگزینی شاغلان بپردازد و با خروج اجباری و اختیاری بخشی از شاغلان، برای کارجویان فرصت جدید ایجاد کند که این امر فشار مضاعف و بار مالی زیادی را بر صندوق‌های بیمه‌ای تحمیل کرد. بازنشستگی پیش از موعد از دو منظر کلی دارای اهمیت است: از یک سو به تعداد مستمری‌بگیران می‌افزاید و در پیوند با سیاست‌های به اصطلاح «تعدیل نیروی کار» و «کوچک‌سازی دولت» و نیز رویکرد رایج بیش‌برآورد سهم هزینه‌های نیروی کار از کل هزینه‌های تولید و همچنین بازگشت به کار بازنشستگان، از تعداد شاغلان می‌کاهد. از سوی دیگر، می‌تواند خروج نیروی انسانی توانمند و انقطاع زنجیره انتقال دانش

۱. همچنین می‌توان درباره شیوه محاسبه مستمری‌ها بحثی را پیش کشید که ناظر بر مسئله‌ای کلان، بنیادین و بلندمدت است: مدت‌هاست که محاسبه میزان مستمری در اکثر صندوق‌ها بر اساس حقوق و دستمزد ۲ سال آخر انجام می‌شود. از نظر یکی از مصاحبه‌شوندگان، «از معایب عمده سیستم فوق از یک سو عدم انگیزه و ترغیب بیمه‌شده و حتی کارفرمایان به پرداخت حق بیمه واقعی در طول دوران اشتغال بر اساس درآمد حقیقی فرد بیمه‌شده و تشویق آنان به پرداخت حق بیمه در سال‌های نخست بر اساس حداقل حقوق و دستمزد و توجه خاص بیمه‌شده به پرداخت حق بیمه بر اساس حداقل سقف درآمد حقیقی بیمه‌شده در دو سال آخر قبل از شرایط احراز بازنشستگی است. در چنین شرایطی بدون شک صندوق بیمه بازنشستگی در درازمدت با مشکلات متعددی از جمله عدم موازنه مالی درآمد و هزینه‌های مربوطه مواجه خواهد شد و تأمین دوران کهولت بیمه‌شدگان را تحت تأثیر منفی قرار خواهد داد. به علاوه مقررات مزبور باعث می‌شود که به اساسی‌ترین مبانی بیمه‌های اجتماعی که به آنها اصطلاحاً همبستگی (منافع مشترک) و اصل تساوی و برابری اطلاق می‌گردد، خدشه وارد شود. زیرا عملاً آن دسته از بیمه‌شدگانی که سالیان متمادی حق بیمه متعلقه را علی‌رغم کسب درآمد بالاتر، بر اساس درآمد غیر واقعی و یا حداقل درآمد مشمول حق بیمه پرداخت نموده و در چند سال آخر، پیش از احراز شرایط بازنشستگی، اقدام به پرداخت حق بیمه بر اساس درآمد واقعی (حداکثر درآمد مشمول حق بیمه) می‌نمایند، از مزایای مستمری بازنشستگی یکسان و مساوی در برابر بیمه‌شدگانی که در طول مدت اشتغال به‌طور مستمر بر اساس درآمد واقعی و یا حداکثر سقف درآمد مشمول حق بیمه اقدام به پرداخت حق بیمه متعلقه نموده‌اند، برخوردار شوند». این سیستم که افراد را به فساد و تقلب تشویق می‌کند، به دلیل اقتصاد دچار تورم کشور توجیه می‌شود، اما اگر رگولاتوری متمرکز وجود داشت، اگر مناسبات کار اتحادیه‌ای شده بود و شاهد حاکمیت سه‌جانبه‌گرایی بر سیاستگذاری و مدیریت صندوق‌ها و تصمیم‌گیری درباره حداقل دستمزد بودیم، مکانیسم اصلی حفاظت از کفایت مزایا و مستمری در جای اصلی خودش، با اعمال اصل تعدیل بر اساس تورم، عمل می‌کرد و شاغلان از محاسبه مستمری بر اساس میانگین تمام سال‌های اشتغال تا بدین اندازه هراس نمی‌داشتند....

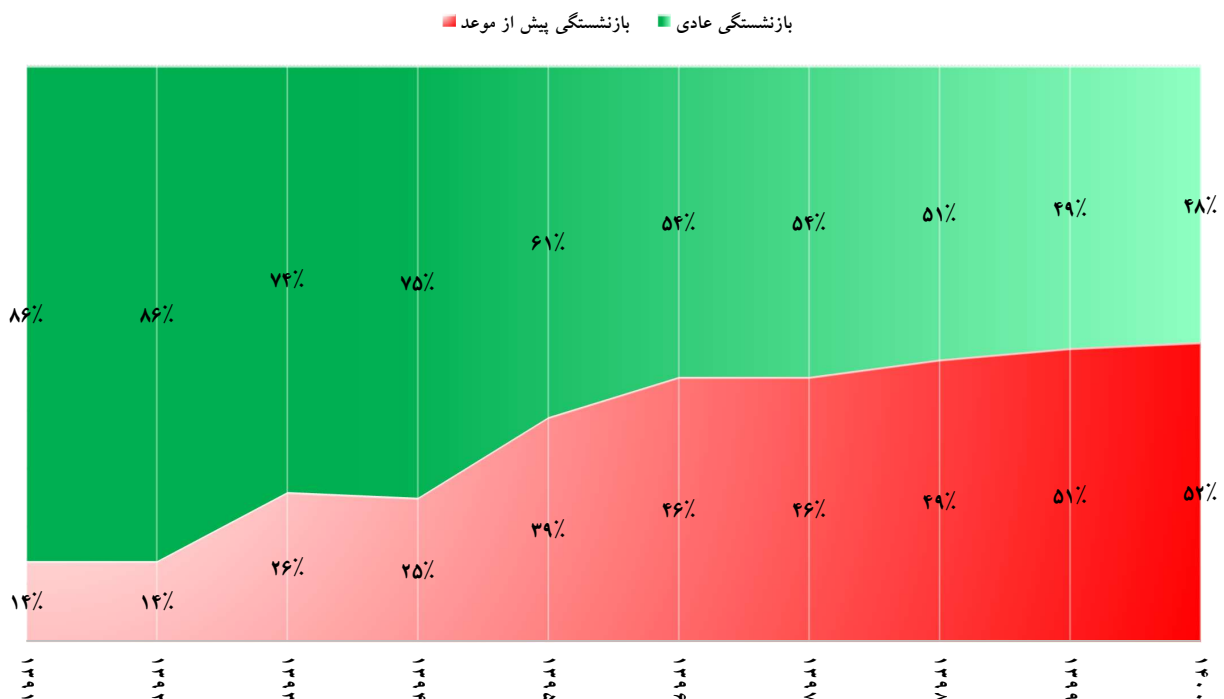
تبعیض زاست، از لحاظ تفاوت‌هایی که در شرایط بهره‌مندی از آن وجود دارد، مستعد ایجاد تبعیض منفی است. همان‌طور که در نمودار زیر مشاهده می‌شود میزان بازنشستگی‌های پیش از موعد از ۱۴ درصد در سال ۱۳۹۱ به ۵۲ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده و حتی در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ تعداد بازنشستگی‌های پیش از موعد از بازنشستگی عادی پیشی گرفته که این موضوع هزینه‌های زیادی را به سازمان تأمین اجتماعی تحمیل کرده است.

دستگاه‌های اجرایی نیازی به تأیید شغل کارکنان دولت بدین شکل نیست؛

(د) در قانون کار، سازمان تأمین اجتماعی بابت سنوات اشتغال و مشاغل سخت و زیان‌آور ۴ درصد حق بیمه و مستمری دریافت می‌کند؛ اما در خصوص کارکنان دولت با توجه به مدت ارفاقی حق بیمه و مستمری دریافت می‌نماید.

بازنشستگی پیش از موعد، افزون بر اینکه موجب استقراض تحمیلی از سازمان تأمین اجتماعی می‌شود و از این لحاظ

نمودار ۲. ترکیب سالیانه بازنشستگی در سازمان تأمین اجتماعی از سال ۱۳۹۱ تا سال ۱۴۰۰



مأخذ: گزارش‌های آماری سازمان تأمین اجتماعی.

قانون تأمین اجتماعی این مزایا را «مستمری بازماندگی»، قانون استخدام کشوری آن را «حقوق وظیفه وراثت» و نیروهای مسلح آن را «حقوق مستمری» یا «سهمیه مستمری» نامیده‌اند. اشخاص تحت پوشش مستمری بازماندگی، معمولاً زوجه، زوج، فرزندان و نوادگان، و والدین هستند. برای اعطای مستمری به زوجه، قوانین تأمین اجتماعی و استخدام کشوری شرط دایمی بودن ازدواج و عدم ازدواج مجدد را ملاک قرار داده بودند، اما پس از تصویب قانون حمایت از خانواده، شرط عدم ازدواج لغو شد [۳۳]. برخی قوانین خاص استخدامی، شرط عدم اشتغال به کار را نیز در نظر گرفته‌اند. به نظر می‌رسد که معیار جهانی برای برخورداری از مستمری

مستمری بازماندگان نیز همچون سایر مزایا از تفاوت‌های صندوق‌ها متأثر می‌شود. «به لحاظ تاریخچه قانونگذاری در حوزه مستمری‌های بازماندگان، قانون وظایف مصوب سال ۱۲۸۶ شمسی (دامنه شمول فقط کارمندان دولت) و قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران مصوب سال ۱۳۳۹ اولین قوانین مرتبط در این حوزه هستند و اصلاحات و تغییرات قانونی زیادی در یک قرن اخیر در ارتباط با مستمری بازماندگان رخ داده است [...] هم‌اکنون قانون استخدامی کشوری مصوب سال ۱۳۴۵ و قانون تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۵۴ و اصلاحات بعدی آنها، مبنای برقراری مستمری بازماندگان در ایران هستند» [۳۳].

پدیده‌های اجتماعی معاصر، طلاق‌های صوری بازماندگان دختر، برای بهره‌مندی از مستمری پدر است؛ مفری قانونی که موجب استفاده من غیر حق و تبعیض آمیز از منابع صندوق‌های بیمه‌ای می‌شود. شناسایی این پدیده از سوی مراجع قانونی دشوار است. زیرا «صرفاً با گواهی شاهدین و تشخیص و به تبع آن رأی دادگاه مسجل می‌شود» و آماری از آن در دست نیست [۳۳]، اما با توجه به بحران معیشتی کنونی در اقتصاد ملی، گمانه‌زنی کارشناسان صندوق‌ها مبنی بر افزایش طلاق‌های صوری منطقی به نظر می‌رسد. همچنین فرزندان دختر به منظور حفظ مستمری حین اشتغال، به مشاغل غیررسمی روی می‌آورند و مفری دیگر برای دور زدن قانون می‌آفرینند.

۵-۲-۵. کفایت مزایا

کفایت مزایا، شاخصی است که نشان می‌دهد یک صندوق بازنشستگی تا چه اندازه‌ای می‌تواند از مستمری بازنشستگانش در برابر آسیب‌های اقتصادی کاهنده استانداردهای سطح زندگی دوران پس‌اشتغال حفاظت کند. در حقیقت کل نظام بازنشستگی بنا می‌شود تا هزینه‌های زندگی بازنشستگان به بهترین شیوه و بالاترین میزان ممکن از طریق پرداخت مستمری کافی جبران شود. بدیهی است که تنوع صندوق‌های بازنشستگی و حتی تنوع قاعده‌گذاری آنها، تا هنگامی که به تبعیض منفی نینجامد، فی‌نفسه پذیرفتنی است، چنان که در بسیاری از کشورهای دنیا طرح‌های بازنشستگی و صندوق‌های متفاوت وجود دارند، اما هنگامی که بیمه‌شدن شاغلان در صندوق‌های بیمه‌گر اجباری است و امکان انتقال سوابق و جابه‌جایی بین صندوق‌ها با سرعت کافی و هزینه اندک برای تمامی آنان فراهم نیست، اگر بازنشسته شدن در یکی از صندوق‌ها، نسبت به صندوقی دیگر منجر به دریافت مستمری مناسب‌تری شود، شائبه تبعیض به‌طور جدی قابل بحث خواهد بود. یکی از شاخص‌های مهم بیمه‌ای برای ارزیابی سطح کفایت مستمری، نسبت متوسط مستمری‌های پرداختی صندوق به متوسط هزینه‌های خانوار است. این شاخص نشان می‌دهد که میزان حقوق دریافتی یک مستمری‌بگیر، چند درصد از هزینه‌های زندگی او را پوشش می‌دهد. جدول ۷ نسبت متوسط مستمری صندوق‌های بازنشستگی به متوسط هزینه خانوار را طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ نشان می‌دهد. همان‌گونه که مشاهده می‌شود با

بازماندگان، تحت تکفل بودن است. در خصوص شرط عدم ازدواج مجدد، مفری قانونی برای زوجه بازمانده مستمری‌بگیر وجود دارد. در حالی که مستمری تمامی زنان هم‌سنخ او، در صورت ازدواج مجدد قطع خواهد شد، او می‌تواند در صورت به‌صرفه بودن محرومیت از مزایای نکاح دائم با همسر جدید، به نکاح موقت تن دهد و مستمری همسر در گذشته را حفظ کند. شرط نداشتن شغل برای زوجه مشمول قانون تأمین اجتماعی و استخدام کشوری وجود ندارد، اما در صندوق‌های نیروهای مسلح و جهاد^۱ آمده که وجه تبعیض آمیز آن آشکار است. بهره‌مندی زوج از مستمری زوجه متوفی خویش در بعضی از صندوق‌ها پذیرفته شده است، اما شرایط متفاوتی دارد [۳۴]. در خصوص بهره‌مندی فرزندان از مستمری بازماندگی، قانون تأمین اجتماعی میان فرزندان که بازمانده مردی شاغل و فرزندان که بازمانده زنی شاغل هستند تفکیک قائل شده است. فرزندان که بازمانده زنی شاغل هستند در صورتی از این مزایا بهره‌مند می‌شوند که «پدر آنها در قید حیات نبوده یا واجد شرایط مذکور در بند «۱» این ماده (یعنی تحت تکفل زن خویش) باشد و از مستمری دیگری استفاده نکند». در حالی که اغلب قوانین صندوق‌های دیگر (صندوق و کلا استثنا است) به تبعیت از قانون استخدام کشوری، به چنین تفکیکی دست نزده‌اند. همچنین در شروط بهره‌مندی فرزندان دختر از مستمری والدین خویش، رویه یکسانی نیست و معیارها در طی زمان نوسان می‌یابند، برای نمونه این بازماندگان اگر مشمول قانون تأمین اجتماعی باشند در صورتی مستمری‌بگیر باقی می‌مانند که شاغل نبوده و دارای همسر نباشند، مشمولین صندوق بازنشستگی کشوری، از سال ۱۳۶۳ با همین شروط مواجه بودند، اما از سال ۱۳۷۹ به موجب بند «۱» ماده (۵) «قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان...» شرط عدم اشتغال حذف و سپس دوباره افزوده شد. همچنین شرط عدم اشتغال برای بازماندگان دختر مستمری‌بگیران و کلا و نمایندگان مجلس وجود ندارد. قوانینی هستند که حتی برادر، خواهر، جد و جد رانیز محق دریافت مستمری بازماندگی دانسته‌اند؛ برای نمونه «بندهای «ج، د» و ماده (۹۵) قانون استخدامی وزارت اطلاعات» و پیچیدگی‌های دیگری نیز در قوانین مربوط به بازماندگان وجود دارد که به نظر می‌رسد زمینه‌ساز تبعیض باشد^۲ [۳۴]. یکی از

۱. بند «الف» ماده (۱۶۴) قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۶/۷/۷ و بند «الف» ماده (۱۷۵) قانون مقررات استخدامی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۴/۷/۲۷ و بند «الف» ماده (۶۸) قانون مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی وزارت جهاد سازندگی مصوب ۱۳۶۷/۱/۲۱ [۳۴].
۲. برای نمونه در خصوص مشمولین قانون تأمین اجتماعی، اگر شاغل فوت کند، مستمری بازماندگان در صورتی برقرار می‌شود که حداقل سابقه پرداخت حق بیمه وجود داشته باشد، اما در صندوق بازنشستگی کشوری به هر صورت این مستمری پرداخت می‌شود.

وضعیت بهتری داشته است و اگر مستمری‌ها را تنها منبع درآمد خانوارها فرض کنیم، سطح زندگی مشترکین صندوق کشاورزان، روستاییان و عشایر از مابقی صندوق‌ها پایین تر بوده است.

وجود افزایش زیاد هزینه خانوار در کشور طی سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰، شاخص مذکور برای مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری نسبت به مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی

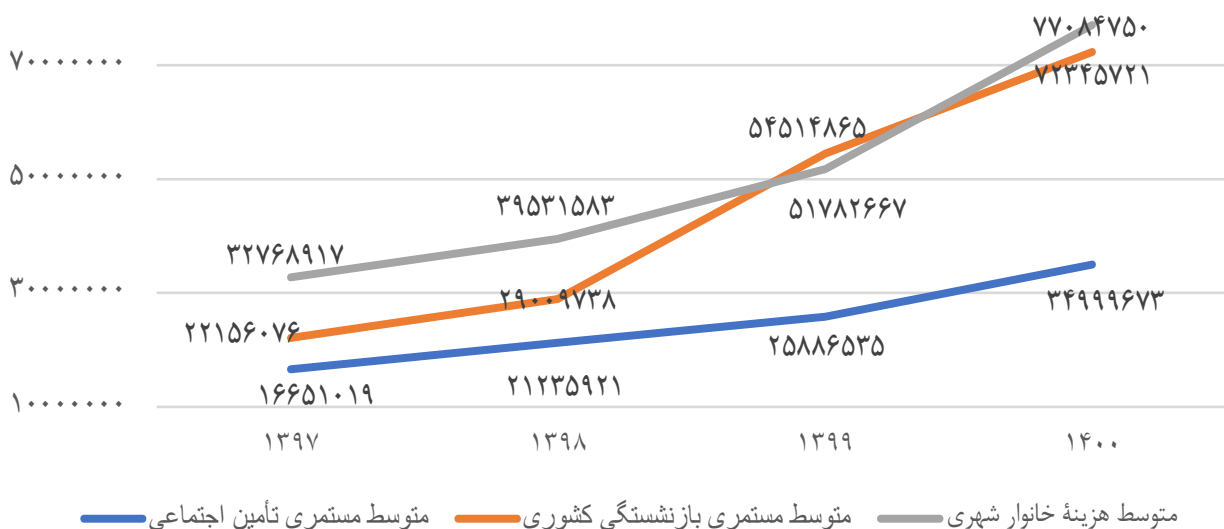
جدول ۷. نسبت متوسط مستمری صندوق‌های بازنشستگی به متوسط هزینه خانوار (درصد)

۱۴۰۰		۱۳۹۹		۱۳۹۸		۱۳۹۷		سازمان / صندوق
مستمری به هزینه خانوار (درصد)	متوسط مستمری (ریال)	مستمری به هزینه خانوار (درصد)	متوسط مستمری (ریال)	مستمری به هزینه خانوار (درصد)	متوسط مستمری (ریال)	مستمری به هزینه خانوار (درصد)	متوسط مستمری (ریال)	
%۴۵	۳۴۹۹۹۶۷۳	%۵۰	۲۵۸۸۶۵۳۵	%۵۴	۲۱۲۳۵۹۲۱	%۵۱	۱۶۶۵۱۰۱۹	سازمان تأمین اجتماعی
%۹۳	۷۲۳۴۵۷۲۱	%۱۰۵	۵۴۵۱۴۸۶۵	%۷۳	۲۹۰۰۹۷۳۸	%۶۸	۲۲۱۵۶۰۷۶	صندوق بازنشستگی کشوری
۷۷۰۸۴۷۵۰		۵۱۷۸۲۶۶۷		۳۹۵۳۱۵۸۳		۳۲۷۶۸۹۱۷		متوسط هزینه خانوار شهری

است که در ادامه بدان پرداخته‌ایم. همان‌طور که نمودار زیر نیز نشان می‌دهد، سازمان تأمین اجتماعی از رعایت اصل تعدیل مستمری‌ها درمانده است، اما صندوق بازنشستگی کشوری، به دلیل وابستگی به بودجه و نگاه حمایتگر دولت بدان، توانسته است برای مستمری‌بگیران خود شرایط رفاهی بهتری رقم بزند.

قدرت خرید مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی از سال ۱۳۹۸ تا سال ۱۴۰۰ کاهشی ۹ درصدی داشته است و میانگین مستمری‌ها حتی نمی‌تواند جوابگوی نیمی از میانگین هزینه‌های خانوارهای شهری باشد، این در حالی است که کفایت میانگین مستمری‌های صندوق بازنشستگی کشوری وضعیت بسیار مطلوب‌تری دارد که خود متأثر از کمک‌های ویژه بودجه‌ای

نمودار ۳. مقایسه افزایش متوسط مستمری سازمان تأمین اجتماعی با صندوق بازنشستگی کشوری



بیمه‌ای است. در جدول زیر، نرخ جایگزینی در صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی، برای سال‌های اخیر مقایسه شده‌اند. آشکار است که این نرخ در صندوق بازنشستگی کشوری بالاتر از سازمان تأمین اجتماعی است. دلیل افزایش ۱۰ درصدی این شاخص در سال ۱۴۰۰ در سازمان تأمین اجتماعی را نیز می‌توان ناشی از تأثیر اعمال سیاست متناسب‌سازی دانست که کاملاً مشهود است.

شاخص مهم دیگر برای ارزیابی کیفیت مزایای بازنشستگی، نرخ جایگزینی است. این شاخص که از تقسیم اولین مستمری دریافتی به آخرین دستمزد مشمول کسر حق بیمه افراد محاسبه می‌شود و نشان می‌دهد که مستمری بازنشستگان چند درصد از حقوق و دستمزد مشمول کسور آنها است و سطح زندگی با بازنشستگی چقدر افت می‌کند. کاهش این شاخص به معنای کاهش مصارف صندوق و در نهایت پایداری منابع صندوق است، همچنین به معنای کاهش سطح کیفیت مزایا و رعایت نشدن یکی از مهم‌ترین اصول

جدول ۸. نرخ جایگزینی در صندوق‌های مختلف^۱

سازمان / صندوق	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱
سازمان تأمین اجتماعی	۸۰٪	۷۴٪	۷۵٪	۸۵٪	۷۲٫۹٪
صندوق بازنشستگی کشوری	۹۸٪	۹۵٪	۱۰۱٫۶۰٪	۱۰۰٫۴۶٪	۱۰۲٪

مأخذ: سالنامه صندوق بازنشستگی کشوری و محاسبات سازمان تأمین اجتماعی.

افزایش است و پیش‌بینی می‌شود که طی پنج سال آینده به سطح غیر قابل وصول برسد، مگر آنکه در اولین فرصت قوانین تعهدآور اصلاح شوند و از رشد این بدهی‌ها جلوگیری شود».

همان‌طور که شرح داده شد، استقراض تحمیلی از صندوق‌ها در عمل به دو حالت فرضی می‌انجامد. در حالت نخست، دولت تمامی بدهی خود را به‌موقع می‌پردازد. این سناریو تاکنون رخ نداده است و بودجه‌های سال‌های مدیر آینده، به سازمان تأمین اجتماعی بدهکار خواهند ماند. اگر در چشم‌اندازی به شدت خوش‌بینانه، بازپرداخت کل بدهی‌های دولت محقق شود و تعهدات جدید نیز بلافاصله پرداخت شوند، بازهم مسئله‌ای قابل طرح است. در چنین وضعیتی، بازهم ممکن است تبعیض منفی در سطح لایه اول (حمایتی) رخ دهد: آیا گروه‌های کمک‌گیرنده به درستی شناسایی شده‌اند، یعنی یک «آزمون‌وسع» جامع و دقیق در کار بوده است؟ برای نمونه آیا استطاعت گروه‌های خاص مشمول معافیت بیمه‌ای سهم کارگر یا کارفرما یکسان است؟ در خصوص کارگران حداقل‌بگیر بنگاه‌های گوناگون در لایه دوم که زیر خط فقر قرار دارند چه؟ آیا قانونگذار تمامی گروه‌های محقق معافیت بیمه‌ای را شناسایی کرده است؟ یا فقط گروه‌های ویژه‌ای، به هر دلیلی (دارای قدرت چانه‌زنی بیشتر بودن، داشتن فرصت در فضای آشفته بدون رگولاتوری نظام رفاه و...) از توزیع نابرابر حمایت‌ها

باید افزود که این شاخص، میانگین است. یعنی تفاوت‌های میان گروه‌های مستمری‌بگیر در درون صندوق‌ها را مغفول می‌گذارد که بخشی از آن، چنان‌که شرح دادیم، ناشی از نابرابری‌های تبعیض‌آمیز در نظام‌های پرداخت حقوق و دستمزد است که به مستمری‌ها تسری می‌یابد.

۶-۲-۵. تبعیض‌های ناشی از استقراض تحمیلی دولت

پیش‌تر تا حدی به ماهیت و پیامدهای استقراض تحمیلی دولت از صندوق‌ها پرداختیم. براساس محاسبات پژوهش یکی از کارکنان سازمان تأمین اجتماعی که بازه زمانی سال‌های ۱۳۳۹ تا ۱۳۹۹ را بررسی کرده است، «تنها در قالب بازنشستگی پیش از موعد، بیش از ۵۳٫۷ هزار میلیارد تومان^۲ از سوی دولت و مجلس، میان ۶۳۳٫۸۵۵ نفر از شهروندان توزیع شده است» [۲۴]. طبق برآورد کارشناسان، هم‌اکنون مبلغ کل بدهی‌های جاری دولت به سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۲ به ۷۰۰ هزار میلیارد تومان رسیده است. این مبلغ برابر با حدود ۱۴ درصد مبلغ کل بودجه کشور در همان سال است. این نسبت بر حجم سنگین بدهی‌های مشکوک‌الوصول دلالت دارد. به بیان یکی از مصاحبه‌شوندگان «در شرایطی که دولت با محدودیت شدید منابع مواجه است، به علت تصویب قوانین حمایتی و معافیت‌های بیمه‌ای، بدهی‌های معوقه دولت به صندوق‌های بیمه اجتماعی به‌طور تصاعدی در حال

۱. در صورت خارج کردن مستمری‌های برقرار شده ناشی از اجرای قانون تعیین تکلیف که مشمول ماده ۱۱۱ نمی‌گردند، میزان این شاخص در سال ۱۴۰۰ به میزان ۱۰۷ و در سال ۱۴۰۱ به میزان ۹۲٫۵ درصد افزایش می‌یابد.
۲. به ارزش سال ۱۳۹۵.

یعنی سناریوی جاری، مبلغ تعهد شده توسط دولت، به موقع و تمام و کمال پرداخت نمی‌شود. در این حالت نیز مسئله اساسی این است که اعضای صندوق‌های بازنشستگی ایران، به‌مثابه شهروندان این کشور، جدا از پرداخت حق بیمه‌ها، مالیات پردازی نیز کرده‌اند و بنابراین پیش‌تر یک‌بار در تأمین مالی لایه اول مشارکت داشته‌اند. آیا آنها با تحمیل تأمین مالی حمایت از گروه‌های خاص - هرچند به شکل استقرای - دوباره و غیرمنصفانه به پرداخت نوعی مالیات مضاعف محکوم نشده‌اند؟ آیا استقرای تحمیلی از منابع مالی این صندوق‌ها، نوعی تبعیض منفی درباره آنان و تبعیض مثبت درباره گروه‌های خاص و بدین ترتیب نوعی تضییع حق نیست؟ یکی از مصاحبه‌شوندگان در این باره می‌گوید: «با وضع قواعد لایه حمایتی در لایه بیمه‌ای، قوانین حوزه بیمه‌ای سرشار از قواعد حمایتی شده‌اند که قطعاً موجب تبعیض بین مشارکت‌کنندگان نظام بیمه‌ای شده است». پیچیدگی حقوقی قضیه در اینجا است که نمی‌توان تبعیض مثبت را با سازوکارهایی که خود تبعیض منفی جدیدی می‌آفریند انجام داد و این چیزی جز نقض غرض نیست. به هر روی به‌رغم تأکید قوانین بالادستی بر جلوگیری از ایجاد بار مالی برای صندوق‌ها، به نظر می‌رسد که دولت همچنان «وابسته به مسیر» است و این روند ادامه دارد. در جدول ۹ برآوردی از استقرای‌های تحمیلی دولت برای سال ۱۴۰۳ آمده است.

بهره‌مند شده‌اند؟ همچنین در مقایسه با این گروه‌های خاص، در خصوص استطاعت بخشی از جمعیت کشور که فاقد پوشش بیمه‌ای بازنشستگی هستند و به هر روی در اقتصاد غیررسمی و پنهان یا حوزه‌های تحت پوشش قرار نگرفته در حال کار هستند چه می‌توان گفت؟ بدون روشن شدن و اثبات درستی گزینش گروه‌های محق کمک (چه از لحاظ فراگیر بودن چتر حمایتی و چه از لحاظ استطاعت‌سنجی درست)، مسئله تبعیض منفی و توزیع غیربرنامه‌ای قابل طرح خواهد بود. باید توجه داشت که پس از سال‌ها برقراری تقنین و اجرای مبتنی بر تبعیض، اکنون در زمانی که این متن نگاشته می‌شود، بند «ش» تبصره «۶» ماده (۲۹) برنامه هفتم توسعه تأکید شده: «معافیت‌های کامل بیمه‌ای در مورد بیمه‌شدگان بدون کارفرما در سازمان تأمین اجتماعی از جمله مشمولان قانون بیمه‌های اجتماعی قالیبافان، بافندگان فرش و صنایع دستی دستی شناسه‌دار (کددار) مصوب ۱۳۸۸، بند «ض» تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور و بند «ب» ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها منوط به ارزیابی آزمون وسیع توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و قرار گرفتن در چهار دهک اول درآمدی است». این رویه‌ای است که باید در خصوص کلیت توزیع‌های حمایتی لایه نخست پیش گرفته شود تا از بروز تبعیض‌های منفی پیشگیری شود. در حالت دوم،

جدول ۹. برآورد هزینه‌های سازمان تأمین اجتماعی برای سال ۱۴۰۳

ردیف	عنوان	ارقام به میلیون ریال
۱	۳٪ حق بیمه سهم دولت	۷۲۶,۸۹۹,۷۴۰
۲	معافیت کارگاه‌های تولیدی دارای تا ۵ نفر کارگر	۱۶۷,۷۲۲,۸۸۶
۳	۲٪ حرف و مشاغل آزاد	۸۷,۰۸۴,۷۱۹
۴	سهم دولت بابت بافندگان قالی و قالیچه و...	۳۹,۰۲۳,۲۵۳
۵	حق بیمه ایام اسارت آزادگان و محکومین سیاسی	۱۱۰,۴۵۵
۶	قوانین جانبازان	۱۰,۳۱۴,۱۴۳
۷	۲ درصد حق بیمه درمان پایه بازنشستگی ایثارگر	۲,۰۹۳,۵۳۴
۸	سهم دولت بابت ۲۳٪ حق بیمه دوران سربازی	۱۵۵,۲۵۰,۰۰۰
۹	سهم دولت بابت حق بیمه رانندگان، خدمین، باربران	۳۹,۳۹۲,۱۰۸
۱۰	تعهد دولت بابت بیمه گروه‌های هدف از محل قانون هدفمندی یارانه‌ها	۸۹,۲۱۹,۸۱۹
۱۱	اجرای ماده (۵۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران	۳,۳۶۶,۰۰۰
۱۲	افزایش مدت مرخصی ایام بارداری	۱۲,۴۵۶,۳۴۷
۱۳	حق بیمه مخابرات روستایی	۱۶,۶۴۰
۱۴	حق بیمه راهنمایان گردشگری	۲۳۲,۵۰۳

ردیف	عنوان	ارقام به میلیون ریال
۱۵	۱۰ هزار نفر شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار جدید (موافقت رئیس جمهور)	۱,۶۱۴,۶۰۳
۱۶	چهار درصد حق بیمه ایام حضور در جبهه و ایام سربازی	۳,۱۶۴,۴۴۹
۱۷	چهار درصد مستمری ایام حضور در جبهه و ایام سربازی	۲,۷۳۷,۸۹۵
۱۸	قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت (ماده (۱۷) افزایش مدت مرخصی دوقلوها، پرداخت حقوق و مزایای کامل، کاهش سن بازنشستگی)	۱۳,۴۱۳,۵۲۸
۱۹	قانون تعیین تکلیف (بخشنامه ۶۵ مستمری)	۳۸۰,۱۶۷,۰۰۰
۲۰	عائله‌مندی و اولاد بازنشستگان دستگاه‌های دولتی	۳۱,۹۴۸
۲۱	همسان‌سازی حقوق مستمری‌بگیران (بند «ج» ماده (۳۹) قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور)	۱۱,۳۸۷,۴۶۴
۲۲	مصوبه افزایش مستمری تصویب‌نامه هیئت‌وزیران سال ۱۳۹۱	۵,۱۳۶,۰۲۵
۲۳	مصوبه افزایش مستمری تصویب‌نامه هیئت‌وزیران سال ۱۳۹۲	۳,۰۸۰,۹۹۵
۲۴	مصوبه افزایش مستمری تصویب‌نامه هیئت‌وزیران سال ۱۳۹۵	۱۶۶,۴۶۵
۲۵	مصوبه افزایش مستمری تصویب‌نامه هیئت‌وزیران سال ۱۳۹۶	۱,۶۲۳,۸۱۲
۲۶	متناسب‌سازی حقوق مستمری‌بگیران (۱۳۹۹ و ۱۴۰۰)	۱,۵۷۴,۴۱۵,۹۱۲
۲۷	مصوبه افزایش مستمری تصویب‌نامه هیئت‌وزیران سال ۱۴۰۱	۹۴,۸۹۳,۷۰۷
۲۸	هزینه‌های هسته‌گزینش	۱۲۸,۵۴۱
۲۹	اجرای نظام ارجاع و پزشک خانواده	۱۲,۰۰۰,۰۰۰
۳۰	سهم بخش درمان سازمان از محل عوارض کالاهای آسیب‌رسان	۶۱۵,۰۰۰
۳۱	سهم بخش درمان سازمان بابت پذیرش فوری و بدون قیدوشرط مصدومان حوادث و سوانح رانندگی	۶۰۶,۲۵۰
۳۲	مابه‌التفاوت نرخ ارز واردات داروهای ساخته‌شده (تفاهم‌نامه سال ۱۳۹۲)	۲,۰۸۲۰,۰۰۰
۳۳	اجرای طرح دارویار (عدم تخصیص ارز ترجیحی به تولیدکنندگان دارو، تخصیص یارانه دولت به بیمه‌های پایه)	۲۷۷,۵۰۰,۰۰۰
۳۴	اجرای تعرفه‌های خدمات و مراقبت‌های پرستاری	۴۰,۵۰۰,۰۰۰
۳۵	قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت (ماده (۴۳) خدمات ناباروری)	۸,۸۷۵,۰۰۰
	جمع تعهدات ایجاد دولت	۳,۷۸۳,۲۸۸,۷۴۰

مأخذ: محاسبات سازمان تأمین اجتماعی^۱.

تبعیض هم ناشی از بی‌برنامگی اجرایی و هم ناشی از برخی برنامه‌ها و استراتژی‌های درآمدی آگاهانه است. به نظر مصاحبه‌شوندگان، کسری مالی سازمان موجب شده است تا سازمان به برقراری خدمات جدید بی‌میل باشد و رویکرد درآمدزایی سازمان تأمین اجتماعی موجب می‌شود که «مثلاً اگر [در بررسی سوابق بیمه‌شده‌ها، به دلیل پیچیدگی مقررات] امکان تفسیر مضیق و تفسیر موسع باشد، امکان ندارد که سازمان به نفع بیمه‌شده تفسیر موسع بکند». اولویت با افزایش درآمدها و کاهش هزینه‌های سازمان است و «کارکنان [به‌منظور برقرار نشدن خدمتی مانند

۷-۲-۵. تبعیض‌های ناشی از کژکارکردی‌های اجرایی علیه کارفرمایان و بیمه‌شدگان

به نظر می‌رسد که بخشی از تبعیض‌های موجود، نه ناشی از عوامل برون‌زا مانند قانونگذاری، بلکه ناشی از کژکارکردی‌های اجرایی خود سازمان تأمین اجتماعی است. یعنی رفتار نایکسان سازمان در خدمت‌دهی به خدمت‌گیرندگان مختلف طی اجرای قانون و مقرراتی واحد. این نوع تبعیض، تنها متوجه شاغلان و مستمری‌بگیران نیست، بلکه دامن‌گیر کارفرمایان نیز می‌شود. با توجه به گفته‌های مصاحبه‌شوندگان و شواهد موجود، این نوع

۱. مبالغ مذکور محاسبات سازمان تأمین اجتماعی بوده و ممکن است جزئیات مورد توافق دولت نباشد.

نخست اینکه، دولت دارای مسئولیت تضمین قاعده گذاری صندوق های بیمه ای و بازنشستگی است، این کار از طریق طراحی و اجرای یک نظام رفاه منسجم و هماهنگ انجام می پذیرد که از خصیصه های مهم آن تفکیک حقوقی، عملکردی و مالی لایه ها، ایجاد شفافیت و استاندارد در روندهای تقنینی و اجرایی و زمینه سازی برای تأسیس نهادهای مستقل متولی ضمانت اجرایی، نظارت و رگولاتوری است. براساس مباحث مطرح شده در همین پژوهش کوتاه و مختصر آشکار است که دولت در طول تاریخ صندوق های بازنشستگی، غفلت دیرین خویش را تاکنون ادامه داده است.

دوم اینکه، دولت دارای مسئولیتی در پرداخت حق بیمه در ازای هر شاغل عضو طرح های بیمه ای است. پیش تر این نقش را بررسی کردیم و نشان دادیم که اعتبار فنی و مشروعیت حقوقی پرداخت های متفاوت دولت در این نقش، مبهم و پرسش برانگیز و به شدت مستعد تبعیض منفی است.

سوم اینکه، دولت را دارای مسئولیتی در کمک مالی به صندوق های دچار بحران می دانند. سهمی که صندوق ها در دهه های پیش از ردیف های بودجه ای داشته اند، ترکیبی از شکل های دوم و سوم نقش آفرینی دولت بوده است. بخشی از کمک دولت به صندوق های صنفی نیز در بودجه منعکس نمی شود و به شکل هزینه های اداری دستگاه های دارای صندوق ها انجام شده و در قالب اعتبارات دستگاه ها می آیند. قانون بودجه سال ۱۴۰۲ اعتباری حدوداً برابر با ۳۵۱۰ هزار میلیارد ریال برای صندوق های بازنشستگی در نظر گرفته است. این اعتبار برای صندوق بازنشستگی کشور ۲۰۷۰ هزار میلیارد ریال، برای نیروهای مسلح ۱۱۲۷ هزار میلیارد ریال و برای سازمان تأمین اجتماعی ۱۶۰ هزار میلیارد ریال بوده است.^۱ اگر نحوه تخصیص مجموع اعتبارات مذکور را به مثابه یکی از مهم ترین محورهای سیاستگذاری دولت در حوزه بیمه های اجتماعی در نظر بگیریم، در می یابیم که این منابع با تخصیص و توزیع بسیار نابرابری روبه روست و معطوف به تمامی بیمه شدگان نیست^۲ که در جدول ۱۰ مشاهده می شود.

بیمه بیکاری [بازی می کنند با رباب رجوع... و این بازی هزینه های زیادی دارد برای افراد]. طبیعی است که چنین بر خوردهای تبعیض آمیزی، در فقدان سیستم کارای رسیدگی به شکایات بیمه شدگان، زمینه ساز توسل به روابط غیر رسمی و فسادآمیز است. به بیان مصاحبه شونده ای دیگر: «مصدق بارز این رویه های تبعیض آمیز را می توان در تصمیمات صندوق ها مبنی بر وضع بخشودگی جرائم و تقسیط حق بیمه نسبت به گروه های خاص دانست. بخشودگی جرائم و معافیت حق بیمه به طرز آشکار، کارفرمایان را تشویق می کند تا از ایفای تعهدات قانونی خود در موعد مقرر اجتناب کنند. این امر به طور مستقیم منجر به تنبیه کارفرمایانی خواهد شد که قانون مدار بوده و در موعد مقرر نسبت به پرداخت حق بیمه و سایر تعهدات قانونی خود اقدام نموده اند». در برخی موارد، به نظر می رسد که راهکارهای سازمان تأمین اجتماعی برای رسیدگی به معضلاتی مانند فرار بیمه ای و تقلب بیمه ای، به گونه ای طراحی شده است که زمینه ساز فراموشی مأموریت اصلی آن، یعنی خدمت دهی به محققان، می شود و در مواردی مانند برقراری خدماتی مثل بیمه بیکاری، نرخ بندی مفصاحساب پیمان ها، بازرسی ها و اجرائیات، کارکنان خویش را به عدم رعایت حقوق شهروندان و ذی نفعان و عدم ایفای تکالیف در قبال آنان تشویق و ترغیب می کند: «بعضی جاها سازمان [برای شعبات] اهداف اولیه قرار می دهد... [کارمند شعبه] می داند که اگر ارائه خدمتی را متوقف کند کارانه به وی تعلق می گیرد. کارانه هایی نظیر بیمه بیکاری و کارانه نیم عشر که مربوط به اجرائیات است...». بی تردید این کژکار کردی های اجرایی نیز موجب تبعیض علیه بیمه شدگان و کارفرمایانی می شود که یا از حقوق قانونی خویش ناآگاه اند، یا کوشش آنان برای یافتن رابطه و پارتی به جایی نمی رسد و یا به دلیل زمانبر بودن و هزینه بر بودن پیگیری و شکایت هایی که گاه به دیوان عدالت اداری کشیده می شود، به ناگزیر از حق خویش انصراف می دهند.

۸-۲-۵. تبعیض در سهم از بودجه عمومی

نقش دولت ها در بیمه های اجتماعی را می توان به سه شکل دسته بندی کرد:

۱. لازم به توضیح است که رشد ۱۸۵ درصدی اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال ۱۴۰۱ ناشی از لحاظ اعتبارات بیمه اقشار خاص ذیل اعتبار خود سازمان است. اعتبارات مورد نیاز برای پوشش بیمه اقشار خاص در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، علاوه بر تبصره «۱۴» ذیل اعتبار خود سازمان و جزء «۱» بند «ی» تبصره «۲» منظور شده بود. ۲. یکی از مصاحبه شونده گان، تأثیر این نابرابری را چنین ارزیابی می کند: «مسئله افزایش حقوق سالانه مستمری هم تبعیض زاست... در صندوقی که به بودجه عمومی وصل بوده سال های سال افزایش سالانه بیشتری نسبت به سازمان داشته است».

جدول ۱۰. اعتبارات بودجه‌ای دستگاه‌های حوزه بیمه‌های اجتماعی (ارقام به هزار میلیارد ریال)

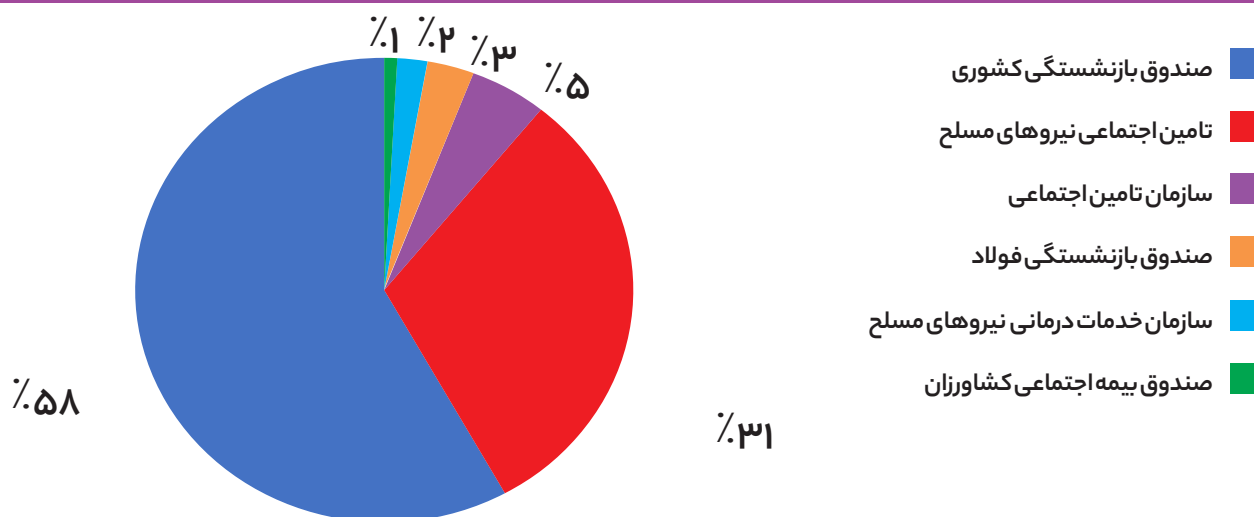
درصد رشد	۱۴۰۲		۱۴۰۱		صندوق‌های بازنشستگی
	درصد از کل	مبلغ	درصد از کل	مبلغ	
%۴۴٫۸	%۵۷٫۶	۲۰۷۰	%۵۹٫۶	۱۴۳۰	صندوق بازنشستگی کشوری
%۴۷٫۱	%۳۱٫۴	۱۱۲۷	%۳۱٫۹	۷۶۶	تأمین اجتماعی نیروهای مسلح
%۴۳٫۱	%۲٫۳	۸۳	%۲٫۴	۵۸	سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح
%۱۸۵٫۷	%۴٫۵	۱۶۰	%۲٫۳	۵۶	سازمان تأمین اجتماعی
%۱۶۶٫۷	%۱٫۱	۴۰	%۰٫۶	۱۵	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر
%۱۴٫۳	%۰٫۴	۱۶	%۰٫۶	۱۴	صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات
%۶۰٫۳	%۲٫۷	۹۷	%۲٫۵	۶۰٫۵	صندوق بازنشستگی فولاد
%۴۹٫۷	%۱۰۰٫۰	۳۵۹۳	%۱۰۰٫۰	۲۳۹۹٫۵	کل

مأخذ: قانون بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲.

اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های فعال در حوزه بیمه‌های اجتماعی توزیع می‌گردد، سهم اختصاص منابع به صندوق‌های بازنشستگی بسیار متفاوت است، به گونه‌ای است که در سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ سهم سازمان تأمین اجتماعی از کل منابع بیمه‌ای بودجه به ترتیب ۲٫۳ و ۴٫۵ درصد بوده است؛ در حالی که بر دوش مشمولین تحت پوشش این سازمان که بیشتر بیمه‌شدگان اصلی آنها کارگران فعال در بازار کار دارای استانداردهای کار ضعیف و امنیت شغلی ناچیز یا مستمری‌بگیران متحمل فشارهای شدید معیشتی‌اند، دو بار مالی عظیم قرار دارد: یکم، حدود نیمی از بار مالیاتی مستقیم کشور و دوم، بار مالی سنگین استقراض تحمیلی‌ای که در سال ۱۴۰۲ برابر با ۷۰۰ هزار میلیارد تومان، یعنی حدود ۲ برابر کل اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های فعال در حوزه بیمه‌های اجتماعی در همین سال بوده که تنها ۸ هزار میلیارد تومان آن به سازمان تأمین اجتماعی تخصیص داده شده است.

نمودار ۴ نشان می‌دهد که حدود ۹۱ درصد از بودجه نهادهای بیمه‌ای به طور مستقیم صرف مستمری بازنشستگی کارکنان دولت و نیروهای مسلح (شامل صندوق‌های بازنشستگی لشکری و کشوری) می‌شود. طبیعی است که باید به وضعیت بازنشستگان دولتی و مشکلات مالی و یا حفظ قدرت خرید آنان (به ویژه گروه‌های حداقل‌بگیر) رسیدگی شود؛ اما با توجه به نکات یادشده، متخصصان و مشاوران سیاستگذاری باید به مسئله‌ای حقوقی بیندیشند: اکنون بیش از نیمی از جمعیت کشور (بیش از ۴۵ میلیون نفر) به شکل اصلی و تبعی تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی هستند و از درآمدهایشان مالیات و حق بیمه کسر می‌شود. یعنی برای نمونه این افراد در بودجه سال ۱۴۰۲ که تأمین مالی بیش از ۴۰ درصد آن از محل مالیات‌هاست و به طور کلی منابع عمومی ملت محسوب می‌شود، نقش آفرینی بسیار پررنگی داشته‌اند. حال هنگامی که قرار است این بودجه توزیع شود و حدود ۱۸ درصد از آن به شکل

نمودار ۴. سهم نهادهای بازنشستگی از مجموع اعتبارات حوزه بازنشستگی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ (ارقام گرد شده‌اند)



سیاستگذاری و مدیریت صندوق‌ها برمی‌گردد، به گونه‌ای که استقلال اداری - مالی صندوق‌ها با ممانعت از نفوذ و مداخله سیاسی حفظ شود، مشارکت کارگران و کارفرمایان در یک گفتگوی سه‌جانبه واقعی تضمین گردد و با حکمرانی خوب راهبر فساد بسته و کارایی اداری بهینه شود.

شرط تناسب میان بیمه‌پردازان و مستمری‌بگیران را به اصطلاح فنی نسبت پشتیبانی می‌نامند. اکنون که نسبت پشتیبانی در تمامی صندوق‌ها پایین است و در سازمان تأمین اجتماعی از ۶,۶۶ در سال ۱۳۹۰ به ۴,۲۲ در سال ۱۴۰۰ رسیده است و سال‌هاست پارامترهای طرح‌های بازنشستگی ایران بر اساس تحولات جمعیتی اصلاح نشده است، موضوع اصلاحات پارامتریک (افزایش سن بازنشستگی) در برنامه هفتم مطرح شده و دیدگاه‌های موافق و مخالف بسیاری را برانگیخته است. در اینجا می‌خواهیم بحث کنیم که راهکارهای دیگری نیز وجود دارند که برخی از آنها معطوف به کاهش بعضی تبعیض‌های شناسایی شده هستند.

در هر گونه سیاستگذاری برای صندوق‌های بازنشستگی، نباید هدف و فلسفه وجودی این نهاد به فراموشی سپرده شود: یعنی تضمین امنیت اقتصادی و امنیت سلامتی شاغلان بیمه‌شده و گسترش این پوشش به شاغلان بیمه‌نشده. اگر این امر را چراغ راه خط‌مشی‌ها قرار دهیم، با توجه به سابقه سیاستگذاری‌های به شدت آسیب‌زا در این حوزه، پیش از انتخاب راهکارها، نخست باید پرسید که در ایران، چه عواملی وجود دارند که مانع برآورده‌سازی دو شرط یادشده (تناسب میان بیمه‌پردازی و مستمری‌بگیری، حفظ و ارتقای ارزش ذخایر صندوق) هستند؟ و آیا نباید این عوامل را بر اساس آثار مثبت و منفی که بر زندگی بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران نسل‌های جاری و آتی می‌گذارند، اولویت‌بندی کرد؟ چنین ارزیابی و امکان‌سنجی خود مستلزم انجام پژوهشی علمی و کارشناسانه، با مشارکت کارشناسان صندوق‌ها و فعالان این حوزه، برای تدوین سند پشتیبان اصلاحات بازنشستگی است. تا آنجا که به اهداف این پژوهش مرتبط است، طرح بحث مختصری در این باره انجام می‌دهیم. در این راستا بر مهم‌ترین صندوق بازنشستگی یعنی سازمان تأمین اجتماعی متمرکز می‌شویم.

همان‌طور که در بخش فراگیری پوشش بیمه‌ای آمد، یکی از مشکلات کنونی نظام بازنشستگی ایران، فراگیر نبودن پوشش است. یعنی بخش مهمی از جمعیت کشور (شامل شهروندان و اتباع بیگانه: شاغلان و بیماران و خانوارهای تحت تکفل آنان)، تحت پوشش هیچ نوع بیمه اجتماعی نیستند. در نظر داشته باشید

۹-۲-۵. اصلاحات پارامتریک

سازوکار مالی نهاد بیمه اجتماعی کشور، به شکل درآمد - هزینه است. یعنی درآمد خود را که در اصل حاصل از حق بیمه‌های پرداختی نسل کنونی شاغلان است، صرف پرداخت مستمری به نسل پیشین شاغلان می‌کند که به بازنشستگی رسیده‌اند. بدیهی است که هدف از کارایی درست صندوق‌های بازنشستگی چیزی جز تضمین امنیت اقتصادی و امنیت سلامتی بیمه‌شدگان نیست و پایداری مالی صندوق‌های بیمه‌ای بدون تحقق این هدف بی‌معناست، اما هنگامی این سیستم به درستی کار خواهد کرد که افزون بر معطوف بودن برنامه‌ها و عملکردها بر هدف یادشده، دو شرط برقرار باشد: نخست اینکه، بر اساس الزامات آکچوئری نظام‌های بیمه‌ای مزایای معین درباره توازن درآمد - هزینه، تناسبی میان بیمه‌پردازی (مجموع حق بیمه‌های دریافتی) و مستمری‌بگیری (مجموع مستمری‌های پرداختی) وجود داشته باشد؛ دوم اینکه، ارزش ذخایر صندوق حفظ شود و صندوق، به ویژه در دهه‌های آغازین عمر خود که بیشتر درآمد (دریافت حق بیمه) دارد تا هزینه (پرداخت مستمری)، منابع انباشت شده را چنان سرمایه‌گذاری کند که عاملی مانند تورم موجب کاهش ارزش ذخایرش نشود.

در جهان، چند عامل اصلی، موجب اختلال در شرط نخست می‌شوند: ۱. به دلیل کاهش اشتغال در اقتصاد ملی و / یا سوق یافتن اشتغال به فضای رصدناپذیر اقتصاد پنهان، از تعداد شاغلان رسمی کاسته شود؛ ۲. به دلیل تغییر ترکیب جمعیت و سالمند شدن شهروندان، از تعداد افراد در سن کار کاسته شود؛ ۳. به دلیل بالا رفتن نرخ امید به زندگی، دوره دریافت مستمری بازنشستگان طولانی‌تر شود.

عواملی که بر شرط دوم تأثیر منفی می‌گذارند: ۱. وضعیت اقتصاد ملی (بهره‌وری سرمایه‌گذاری‌ها، فرصت‌های سرمایه‌گذاری، بازارهای کم‌ریسک سرمایه‌و...); ۲. ساختار مدیریت صندوق‌ها و مناسبات سیاسی شکل‌دهنده آن.

در جهان، برای کنترل عوامل مؤثر یادشده، دو نوع اصلاحات انجام می‌شود: اصلاحات پارامتریک (سنجه‌ای) که بیشتر متوجه شرط نخست است و اصلاحات ساختاری که بیشتر متوجه شرط دوم است. اصلاحات پارامتریک شامل گزینه‌هایی همچون تغییر نرخ حق بیمه، مبنای محاسبه مستمری (سال‌ها و حقوق و دستمزد مشمول کسور)، سن و سابقه بازنشستگی است.

اصلاحات ساختاری که مستلزم رعایت قواعدی همچون سه‌جانبه‌گرایی و حکمرانی خوب است، به تنظیم ساختار

عوامل مدنظر آنان، می‌توان به بافتار اقتصادی آسیب‌زا و رویکردها و عملکردهای ناصواب دولت و مجلس (لطمه به استقلال اداری-مالی سازمان، دخالت در شستا، لطمه به اصل سه‌جانبه‌گرایی و استقرار تحمیلی) اشاره کرد [۳۵]. آشکار است که تمرکز آنان بیشتر بر شرایط برون‌زا (اقتصاد دچار نرخ بالای بیکاری و مشاغل غیررسمی و پنهان) و نیز اصلاحات ساختاری (بازگردانی استقلال اداری-مالی، زمینه‌سازی برای اتحادیه‌ای شدن و سه‌جانبه‌گرایی) و کاهش نقش آسیب‌زای تقنین (استقراض تحمیلی)^۲ است. شرح دادیم که با توجه به وظیفه و تعهد قانونی دولت در ساماندهی به نظام رفاهی کشور، در چشم‌اندازی بسیار بلندمدت و بین‌نسلی، به بحران مالی کشاندن صندوق‌های بیمه‌ای طی اعطای امتیازات و ارفاق‌های گوناگون به گروه‌های خاص و اقدامات مختلف دیگری که طی دهه‌ها موجبات «نقض ماهیت بیمه‌ای» بزرگ‌ترین نهاد بازنشستگی کشور را فراهم آورده‌اند^۳ و موجب شده‌اند که شاغلان آینده در مقایسه با شاغلان گذشته با شرایط دشوارتری بیمه‌پرداز و مستمری‌بگیر شوند، خود مصداق نوعی تبعیض منفی بین‌نسلی است. زیرا اگر مداخلات دولت در نظام بیمه‌های اجتماعی کشور از جنس زمینه‌سازی برای تنظیم‌گری مستقل نهادهای بیمه‌گر می‌بود، چه‌بسا اکنون توسل به اصلاحات پارامتریک چه از لحاظ پیامدها و چه از لحاظ اولویت شرایط دیگری می‌داشت. به‌منظور جلوگیری از به‌درازا کشیدن مطالب، از تحلیل مفصل راهکارهای دیگری که می‌توانند پیش‌تر از اصلاحات پارامتریک در اولویت قرار گیرند می‌پرهیزیم و تنها به خوانش جدول ۱۱ دعوت می‌کنیم. به‌دلیل اهمیت این موضوع در گزارشی مستقل «راهکارهای ارتقای پایداری صندوق‌های بازنشستگی» مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

که بیمه‌شدگان اصلی سازمان تأمین اجتماعی در پایان سال ۱۴۰۰ اندکی بیش از ۱۵ میلیون نفر و کسری بودجه‌اش در سال ۱۴۰۱ مبلغی برابر با ۱۸۳ هزار و ۹۰۳ میلیارد تومان بوده است. حتی اگر بپذیریم که فقط حدود پنج میلیون نفر از شاغلان کشور فاقد پوشش بیمه‌ای هستند، سازمان تأمین اجتماعی در آمدی برابر با حدود یک سوم از کل درآمدهای ماهیانه‌اش را به‌دلیل فراگیر نبودن پوشش از دست داده است! بدیهی است که اگر این تعداد افراد (و در چشم‌اندازی گسترده‌تر: حدود ۵ میلیون نفر شاغل و حدود ۲ میلیون نفر بیکار جویای کار در صورت اشتغال و نیز تعداد نامشخص، اما احتمالاً تعداد بسیار زیادی از اتباع شاغل در کشور) تحت پوشش در بیایند و هیچ‌کدام از معضلات دیگر گریبان‌گیر این سازمان مطلقاً حل نشود، سازمان نه‌نگرانی از بابت نسبت پشتیبانی خواهد داشت و نه بابت پرداخت به‌موقع تعهداتش به بازنشستگان! حل بحران فراگیر نبودن پوشش، که از اولویت‌های گریزناپذیر سیاستگذاری به‌نظر می‌رسد، تا حدی متأثر از روند فزاینده قانونگذاری‌های آسیب‌زا در زمینه استثنایها و معافیت‌هاست (مانند خروج کارگاه‌های کوچک از شمول قانون کار و بی‌ثبات‌سازی کار از طریق موقتی‌سازی قراردادها و...)، تا حدی نیز متأثر از حیطه‌های برون‌مانده از فضای بیمه‌ای (اتباع و مهاجرین و فعالیت‌های اقتصادی مجازی) و نیز انواع فرار بیمه‌ای (شامل فرار کارگاهی کارگاه‌های مخفی) است.

این تنها یکی از نمونه‌هایی بود که نشان می‌دهد چرا نمایندگان تشکل‌های کارگری و کارفرمایی، در علت‌شناسی و راهکاریابی خود برای بحران صندوق‌های بازنشستگی، بیش از اینکه اصلاحات پارامتریک را مطرح کنند، بر عوامل دیگر تمرکز دارند. از مهم‌ترین

۱. از سوی دیگر پنج میلیون شاغل بدون بیمه در آینده به خیل فقرا خواهند پیوست!

۲. برخی از معضلات هم‌پوشانی دارند، برای نمونه دولت به‌منظور بازپرداخت بخشی از تعهدات خود، شرکت‌های ورشکسته‌اش را به سازمان واگذار کرد. یعنی معضل استقراض تحمیلی، به معضل مداخله در مدیریت ذخایر سازمان پیوند خورد. یکی از کارشناسان در این باره می‌گوید: «براساس گزارش وزارت رفاه در سال‌های گذشته، از ۲۲۳ شرکتی که سازمان تأمین اجتماعی داشته ۲۰۱ شرکت توسط دولت بابت رد دیون به تأمین اجتماعی داده شده است که عموماً به لحاظ سطح فناوری و تکنولوژی و نیز متورم بودن بدنه نیروی انسانی عمدتاً زیان‌ده و بدهکار به نظام بانکی بودند و در چنین شرایطی به سازمان تأمین اجتماعی تحویل داده شدند. به‌عبارت‌دیگر فقط ۲۲ شرکت سرمایه‌گذاری خود سازمان تأمین اجتماعی بوده، اما نکته جالب این است که در همان گزارش آمده ۹۲ درصد از سودی که عاید شستا شده متعلق به همان ۲۲ شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی بوده است. یعنی ۲۰۱ شرکتی که دولت به تأمین اجتماعی داده فقط هشت درصد از سود را تأمین کرده است»، پایگاه خبری بیان فردا، کدخبر: ۱۴۳۵۷.

۳. برای بحثی مفصل در این خصوص، که نشان می‌دهد چگونه دولت با نقض استقلال اداری و مالی سازمان تأمین اجتماعی، مداخله آسیب‌زا در امور سرمایه‌گذاری، ایجاد بار مالی با استقراض تحمیلی، و... بحران را در این سازمان بر ساخته است، بنگرید به: [۲۹] و [۳۵]



جدول ۱۱. پیچیدگی انتخاب اولویت‌های اصلاحی در بحران صندوق‌های بازنشستگی

راهکار به طور جدی مورد توجه سیاستگذاران ایران قرار گرفته است؟	گروه‌های ذی‌نفع راهکار	نوع ممکن رفع بحران (مقطعی یا بلندمدت)	راهکارهای ممکن	ریشه و علت پیدایش عامل	عوامل مؤثر	دو شرط اساسی برای عملکرد موفق صندوق‌های DB
بله	مستقیم: بیکاران (بیمه‌شوندگان) غیرمستقیم: بیمه‌شدگان	بلندمدت	بهبود سیاستگذاری‌های اقتصادی کلان	برون‌زا؛ شیوه مدیریت اقتصاد ملی	نرخ بالای بیکاری	تناسب بیمه‌پردازی و مستمری‌بگیری (نسبت پشتیبانی مناسب)
خیر	مستقیم: شاغلان بیمه‌نشده غیرمستقیم: بیمه‌شدگان	بلندمدت	بهبود سیاستگذاری‌های اقتصادی کلان	برون‌زا؛ شیوه مدیریت اقتصاد ملی	بالا بودن حجم اقتصاد پنهان	
بله	مستمری‌بگیران	مقطعی	اصلاحات پارامتریک	برون‌زا؛ روندهای جمعیتی، تحولات فرهنگی، بهداشتی و...	سالمندی جمعیت (کاهش نرخ موالید، افزایش نرخ امید به زندگی)	
تنها تا حدی در خصوص معافیت کارگاه‌های کوچک در بند «ص» ماده (۲۸) فصل پنجم لایحه در حال بررسی برنامه هفتم	مستقیم: شاغلان بیمه‌نشده غیرمستقیم: بیمه‌شدگان	بلندمدت	اصلاح قوانین	برون‌زا؛ طرح‌ها و لوایح دولت و مجلس	استثناها و معافیت‌ها؛ مانند خروج کارگاه‌های کوچک از شمول قانون کار، بی‌ثبات‌سازی کار از طریق موقتی‌سازی قراردادها، استخدام‌های حجمی و...	تناسب بیمه‌پردازی و مستمری‌بگیری (سرایت معضلات نظام پرداخت به نظام بازنشستگی)
خیر	بیمه‌شدگان نسل‌های آینده	بلندمدت	اصلاح قوانین	برون‌زا؛ طرح‌ها و لوایح دولت و مجلس	بازنشستگی پیش از موعد	
خیر	مستقیم: شاغلان بیمه‌نشده غیرمستقیم: بیمه‌شدگان	بلندمدت بلندمدت	بهبود سیاستگذاری‌های اقتصادی کلان سازمان تأمین اجتماعی افزایش کارایی اداری	درون و برون‌زا؛ هم‌به‌دلیل اقتصاد پنهان و مشاغل غیررسمی و فقدان برنامه‌ای مؤثر از سوی قانونگذاران و هم‌به‌دلیل ناکارآمدی اجرایی سازمان تأمین اجتماعی	پوشش ناقص و فرار بیمه‌ای	
خیر	مستقیم: شاغلان بیمه‌نشده غیرمستقیم: بیمه‌شدگان	بلندمدت	بهبود سیاستگذاری‌های اقتصادی کلان	برون‌زا؛ سیاست‌های دولت	نابرابری دستمزدی قانونی	تناسب بیمه‌پردازی و مستمری‌بگیری (سرایت معضلات نظام پرداخت به نظام بازنشستگی)
خیر	مستقیم: بیکاران (بیمه‌شوندگان) غیرمستقیم: بیمه‌شدگان	بلندمدت	بهبود سیاستگذاری‌های اقتصادی کلان	برون‌زا	اقتصاد ملی بی‌رونق و بحرانی	
خیر	مستقیم: بیکاران (بیمه‌شوندگان) غیرمستقیم: بیمه‌شدگان	بلندمدت	جلوگیری از ایجاد تعهدات جدید	برون‌زا؛ تحمیل طرح‌ها و لوایح	استقراض تحمیلی	حفظ و ارتقای ارزش ذخایر
خیر	بیمه‌شدگان	مقطعی	تسویه بدهی‌های کنونی			
خیر	بیمه‌شدگان	بلندمدت	اصلاحات ساختاری	برون‌زا؛ نقض استقلال اداری- مالی سازمان، مداخله‌های سیاسی، فساد سیستماتیک و...	مداخله گروه‌های ذی‌نفوذ در سیاستگذاری اقتصادی شستا، استخدام‌ها و مدیریت شستا	

۱. یعنی خارج از سامانه نظام رفاه و تأمین اجتماعی.

۶. جمع‌بندی



بیان شد، این شیوه بیشتر صندوق‌های وابسته به دولت را منتفع ساخته و بزرگ‌ترین نهاد بیمه اجتماعی ایران (سازمان تأمین اجتماعی)، نه تنها در حاشیه این توزیع‌ها باقی مانده است، بلکه منابع آن به اشکال گوناگون مورد استفاده غیر قابل توجیه دولت‌های وقت قرار گرفته است.

راهکار بعدی، تجمیع صندوق‌های بازنشستگی بوده است. بر اساس ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶ و اصلاحی ۱۳۹۰)، «دولت مکلف شد تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در خصوص تجمیع کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و تأمین اجتماعی در سازمان تأمین اجتماعی اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد. سازمان مذکور زیرمجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است و وزیر در برابر مراجع قانونی ذی‌ربط پاسخگو می‌باشد». این راهکار نیز بدون برنامه‌ای مشخص و بلندمدت، تاکنون به سرانجامی نرسیده است و درباره آن این پرسش جدی قابل طرح است که آیا به صرف زیرمجموعه یک وزارت شدن صندوق‌ها، بحران صندوق‌ها حل خواهد شد؟ نباید فراموش کرد که سازمان تأمین اجتماعی سال‌هاست زیرمجموعه وزارت است و از هنگام تغییر اساسنامه و دولتی شدن فرایندهای سیاستگذاری و مدیریت این صندوق (که قاعدتاً باید دارای استقلال اداری-مالی می‌بود)، نه تنها شاهد رفع تدریجی بحران‌های آن نبوده‌ایم، بلکه روند بحران تداوم و تشدید شده است. با توجه به سابقه دولت‌ها در بحران‌آفرینی‌های گوناگون برای نهادهای بیمه اجتماعی^۱، تجمیع، اگر به معنای گرداندن صندوق‌ها از سوی دولت (تحت هر عنوانی از جمله هدایت متمرکز و ایجاد وحدت رویه) باشد، چیزی جز تسریع حرکت به سوی سقوط نخواهد داشت، اما اگر به معنای هدایت متمرکز و ایجاد وحدت رویه، توسط یک سازمان رگولاتوری مستقل از دولت (با عضویت و حق رأی متناسب در قالب سه جانبه‌گرایی) باشد،^۲ امکان تأثیرگذاری آن بیشتر به نظر می‌رسد.

در طول تاریخ، به اقتضای نیازهای سازمان‌ها و دستگاه‌های گوناگون، مراجع مختلف به تأسیس صندوق‌های بازنشستگی پرداخته‌اند. «در یک نظام تأمین اجتماعی که صندوق‌های بازنشستگی متعدد در آن فعالیت دارند، اگر صندوق‌ها به طور قانونی نظم‌دهی نشوند؛ بروز ناهماهنگی میان آنها دور از انتظار نخواهد بود. ناهماهنگی صندوق‌ها ممکن است در اثر تبعیت صندوق‌ها از قوانین و مقررات متفاوت (به ویژه قوانین خاص مربوط به هر یک از صندوق‌ها)، تفاوت در اعضای صندوق و یا سیاست‌های کوتاه‌مدت دولت در زمینه تأمین اجتماعی باشد» [۳۶]. قواعد اساسی صندوق‌ها اصولاً باید بر مبنای محاسبات آکچوئری و تعیین پارامترهای بیمه‌ای ضامن پایداری طرح باشد، این پارامترها (مانند درصد کسور و شرایط بازنشستگی) بسته به عمر صندوق، بر اساس شاخص‌های جمعیتی جامعه هدف، امکان‌ها و قابلیت‌های مدیریت ذخایر و سرمایه‌گذاری منابع و... تعیین می‌شوند و صندوق‌های متکثر که در هر کدام جامعه هدف، سطح دستمزدی، قدرت چانه‌زنی و... جامعه هدف تفاوت دارند، طبیعتاً در کم تبعیض‌ترین حالت آرمانی نیز، تفاوت‌های اساسی، مثلاً در مجموع درصد حق بیمه خواهند داشت، اما مسئله این پژوهش، چنین تفاوت‌های ناگزیری نیست، بلکه تفاوت‌های تبعیض آمیزی است که موجب می‌شود شاغلان دارای شرایط کاری همسان، خدمات و مزایای ناهمسان دریافت دارند و علیه شاغلان غیر منتفع از این نابرابری‌ها تبعیض پدید آید.

چنین تبعیض‌هایی که مصداق‌های مهم آن را در بخش تحلیل‌ها معرفی کردیم، در کنار معضلات بنیادین دیگری که به بحران صندوق‌های بازنشستگی ایران انجامیده‌اند، گاه قانونگذاران را برانگیخته تا به دنبال راهکاری برای رفع آسیب‌ها، تضمین پایداری صندوق‌ها، ایجاد امنیت اقتصادی و سلامتی بیمه‌شدگان باشند. رایج‌ترین شیوه‌ای که مجلس و دولت پیش گرفته‌اند، جبران کسری صندوق‌های ناپایدار از محل منابع عمومی بوده است. همان‌طور که

۱. برای بحثی مفصل در این خصوص، که نشان می‌دهد چگونه دولت با نقض استقلال اداری و مالی سازمان تأمین اجتماعی، مداخله آسیب‌زا در امور سرمایه‌گذاری، ایجاد بار مالی با استقراض تحمیلی، و... بحران را در این سازمان بر ساخته است، بنگرید به: میره‌بیگی ب، ۱۳۹۸.

۲. به بیان یکی از مصاحبه‌شوندگان: «چنین شرایطی است که ضرورت ایجاد نهادسازی در حوزه تنظیم‌گری قوانین و مقررات تأمین اجتماعی و تأسیس «سازمان تنظیم مقررات بیمه‌های اجتماعی» را دو چندان می‌نماید تا بتواند مانع تصمیمات و اقدامات مغایر با اصول و محاسبات بیمه‌ای گردد. این امر می‌تواند از طریق راهبرد ایجاد یک سازمان تنظیم‌گر قوانین با استقلال اداری و مالی کامل و تحت هدایت و رهبری هیئتی از نخبگان، ذی‌نفعان مستقیم و غیرمستقیم اداره شود». مصاحبه‌شونده دیگری می‌گوید: «یک نگاه تجمیع نهادیه و به نگاه اینه که تجمیع معنیش تجمیع نهادی نیست، بلکه می‌تونه... زیر نظر یک نهاد برتر - حالا هر چی اسمش رو بذاریم، شورای عالی، رگولاتور - اون نهاد برتر قواعد رو یکپارچه کنه».

غیررسمی در اقتصاد پنهان و زیرزمینی و حمایت از کارگرانی که به شرایط کار غیرایمن و بدون بیمه تن داده‌اند، گسترش شمول به مشاغل اینترنتی و اتباع خارجی؛^۱

■ منع شکل‌گیری هرگونه استقراض تحمیلی جدید؛

■ مقابله با تقلب و تخلفات بیمه‌ای (بیمه‌شدن اشخاص غیرمحق، مستمری‌های صوری، فرار بیمه‌ای و...)

■ تنظیم‌گری عادلانه حق بیمه سهم کارگر به‌طور تدریجی و در بلندمدت، به‌گونه‌ای که در افقی تعیین‌شده، تمامی شاغلان همسان در کشور، مشارکت همسانی در «درصد سهم بیمه‌شده از کل نرخ حق بیمه» داشته باشند؛^۲

■ یکسان‌سازی برخی از قواعد صندوق‌های بیمه‌گر، مانند اقلام معاف از کسور، حمایت‌های درمانی،^۳ اشتغال مجدد بازنشستگان، مستمری بازنشستگان.

۶-۱. راهکارهای سیاستی

■ تفکیک لایه‌های بیمه‌ای و حمایتی و نظارت بر این تفکیک توسط نهاد رگولاتوری مستقل و تضمین آن توسط قوای سه‌گانه؛

■ ایجاد انسجام، هماهنگی و وحدت رویه جداگانه در هر دو لایه؛

■ ایجاد پایگاه داده متمرکز نظام رفاه کشور، تنظیم حمایت‌های شهروندی بدون تبعیض براساس آزمون وسع و حمایت‌های بیمه‌ای بدون تبعیض براساس حق مکتسب؛

■ کاهش تبعیض ناشی از فراگیر نبودن پوشش بیمه‌ای: گسترش پوشش بیمه سازمان تأمین اجتماعی از طریق اصلاح قوانین مستثناساز و ناکارآمدی همچون خروج کارگاه‌های کوچک از شمول قانون کار، نظم‌بخشی به قراردادهای کار و ممنوعیت به‌کارگیری‌های غیررسمی و بدون قرارداد یا دارای قراردادهای سفید امضا، لغو شیوه‌های استخدام حجمی، تنظیم مناسبات کار

منابع و مآخذ



1. Queisser, M., and Whitehouse, E. (2005). Pensions at a Glance: Public Policies Across OECD Countries.
2. Myers, R. J. (1975). Social security and sex Discrimination. Challenge, 18(3), 54-57.
3. Leitner, S. (2001). Sex and Gender Discrimination Within EU pension systems. Journal of European Social Policy, 11(2), 99-115.
4. Foster, L. A. (2001). Social Security and African American Families: Unmasking Race and Gender Discrimination.
5. Burn, I., Button, P., Figinski, T. F., & McLaughlin, J. S. (2020). Why retirement, Social Security, and age Discrimination policies need to Consider the Intersectional Experiences of older women. Public Policy & Aging Report, 30(3), 101-106.
6. Button, P., Khan, M. R., & Penn, M. (2022). Do stronger employment discrimination protections decrease reliance on social security disability insurance? Evidence from the US social security reforms. The Journal of the Economics of Ageing, 22, 100370.
7. Khalid, H., & Poernomo, S. L. (2023). Discriminatory Treatment of Fulfillment of Patient Rights in Services at Facilities by the Healthcare Social Security Agency in Indonesia. Journal of Law and Sustainable Development, 11(12), e2053-e2053.
8. ILO (2016). Guidelines on actuarial work for social security / International Labour Office; International

۱. بدیهی است که بخشی از این رفع تبعیض در گرو کارآمدی درونی خود سازمان بیمه‌گر و بخشی دیگر نیز در گرو همکاری سه قوه یا اقداماتی است که مجلس رأساً باید انجام دهد.

۲. یکسان‌سازی کل نرخ حق بیمه در صندوق‌ها، به دلیل تفاوت در جامعه هدف و تفاوت در نسبت پشتیبانی، از لحاظ فنی ممکن نیست، اما اینکه درصد سهم بیمه‌شده از کل نرخ حق بیمه متفاوت باشد، ارتباطی بدین امر ندارد و مصداقی از تبعیض به‌نظر می‌رسد: چرا بیمه‌شده صندوق نفت باید تنها ۲۴ درصد از کل نرخ حق بیمه را بپردازد (۲۵٪)، اما بیمه‌شده صندوق بازنشستگی کشوری ۴۰ درصد را (۲۲،۵٪ از ۹۱٪) و افزون بر آن مقرری ماه اول را نیز به صندوق بدهد؟

۳. یکسان‌سازی حمایت‌های درمانی صندوق‌ها با توجه به نظام سلامت ایران موضوعی پیچیده و مستلزم امکان‌سنجی ملی و برنامه بلندمدت است، اما می‌توان گفت که تفاوت در حمایت‌های درمانی از شاغلان، باید به امتیازاتی که دستگاه استخدام‌کننده شاغلان برای آنها فراهم می‌آورد محدود شود. یعنی صندوق‌های دستگاه‌ها ماهیت صندوقی‌شان حفظ گردد و حمایت ویژه یک دستگاه/کارفرما از مستخدم خویش، در قالب هزینه‌های اداری و مزایای شغلی باشد، نه هزینه‌های صندوق؛ هزینه‌های اداری و مزایای شغلی‌ای همچون تخفیف‌های بیمه مکمل درمان، یا جبران مستقیم و نقدی بخشی از هزینه‌های درمانی به تشخیص دستگاه/کارفرما.

al Social Security Association. Geneva: ILO.

9. ISSA(2019). 10 GLOBAL CHALLENGES FOR SOCIAL SECURITY, development and innovation.

۱۰. زاهدی اصل، محمد (۱۳۸۱). بازنشستگی، ویژگی‌ها و مسائل آن از دیدگاه تأمین اجتماعی و ارتباط سازمان با بازنشستگان تأمین اجتماعی.

۱۱. جباری، حبیب (۱۳۸۲). نگرشی جنسیتی به تأمین اجتماعی. زن در توسعه و سیاست (پژوهش زنان).

۱۲. حبیب‌نژاد، سیداحمد و تسخیری، محمد صالح. (۱۳۹۷). حقوق کار سالمندان در نظام حقوقی ایران و اسناد بین‌المللی. دوفصلنامه علمی حقوق تطبیقی.

۱۳. گلاب، سمانه و مختارزاده، صمد (۱۳۹۷). مروری اجمالی بر قوانین حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی در ایران، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.

14. Sepúlveda Carmona, M. (2017). Ensuring inclusion and combatting discrimination in social protection programmes: The role of human rights standards. *International social security review*, 70(4), 13-43.

15. Smith, V. (Ed.) (2013). *Sociology of work: An encyclopedia*. (Vols. 1-2). SAGE Publications, Inc.,

16. Garner, Bryan A.; (2009), *Black's law dictionary*. 9th ed. St. Paul, MN: West.

17. Noon, M. (2010). The shackled runner: time to rethink positive discrimination?. *Work, Employment and Society*, 24(4), 728-739.

18. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_Ilo_Code:C111

۱۹. دفتر بین‌المللی کار (۱۳۷۴). مقدمه‌ای بر تأمین اجتماعی، ترجمه ابوالقاسم نوروز طالقانی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

۲۰. شگری، علی (۱۳۷۵). ارزیابی اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی در ایران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

۲۱. عراقی، عزت‌الله (۱۳۸۵). درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی نقد قانون تأمین اجتماعی ایران بر اساس مطالعه تطبیقی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

۲۲. کوئیست، یان و پلاگ، نیلز (۱۳۷۹). تأمین اجتماعی در اروپا توسعه یا تعطیل؟ ترجمه هرمنز همایون پور، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

۲۳. ماینونی دینتیانو، بناتریس (۱۳۸۰). بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی، ترجمه ایرج علی‌آبادی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

۲۴. میره‌بیگی، سید وحید الف (۱۳۹۸). نقض ماهیت بیمه‌های اجتماعی در بافتار کلاینتلیسم؛ مطالعه موردی سازمان تأمین اجتماعی؛ طرح پژوهشی برای مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

۲۵. ذاکری، علیرضا (۱۴۰۰). همبستگی اجتماعی و دشمنان آن: مکتب موس و دور کیم در برابر فایده‌گرایی و فاشیسم، نشر نی.

26. Linagjin, Chen (1990) *Social Developmental Mechanisms and Social Security Functions*, *International sociology* Vo15.No1.89-100

27. Stokes Susan C. (2012). "Brokers, Voters, and Clientelism", in: *The Oxford handbook of comparative politics* (Vol. 4). Oxford Handbooks of Political.

28. Gough, I., & Wood, G. (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge University Press.

۲۹. میره‌بیگی، سید وحید ب (۱۳۹۸). بررسی نقض اصول بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی از منظر کنشگران. تأمین اجتماعی، ۱۵ (شماره ۳).

۳۰. رستمی، مرتضی و حبیب‌نژاد، سیداحمد (۱۳۹۹). ضرورت‌ها و موانع تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در ایران. حقوق اداری، ۷ (۲۳).

۳۱. حیدر نژاد، ولی‌الله (۱۴۰۱). آسیب‌شناسی نظام حقوقی بهره‌مندی کارگران مشمول قانون کار از مزایای اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال هجدهم، شماره چهارم.

۳۲. وارسته منشادی، میلاد و راضی‌زادها، محمدعلی (۱۴۰۰). بررسی مشاغل سخت و زیان‌آور در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال شانزدهم، شماره سوم.

۳۳. جان محمدی، امیر حسین (۱۴۰۱). بررسی و آسیب‌شناسی نظام پرداخت مستمری به بازماندگان در ایران و کشورهای منتخب، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل: ۱۹۲۰۹.

۳۴. ایزانلو، محسن (۱۳۸۶). بررسی انتقادی مستمری بازماندگان در حقوق موضوعه ایران. تأمین اجتماعی، ۹ (۳).

۳۵. خورشیدی، مونا و میره‌بیگی، وحید (۱۴۰۲). عوامل برساننده بحران صندوق‌های بازنشستگی در ایران از نگاه ذی‌نفعان (با تمرکز بر سازمان تأمین اجتماعی). بررسی مسائل اجتماعی ایران، ۱۴ (۱).

۳۶. رستمی، مرتضی و حبیب‌نژاد، سیداحمد (۱۳۹۹). ضرورت‌ها و موانع تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در ایران. حقوق اداری، ۷ (۲۳).



گزیده سیاستی

بروز تبعیض در فرایندهای تقنینی و اجرایی بیمه اجتماعی، با اصول و اهداف اساسی آن ناهم‌ساز و معارض است. یافته‌ها نشان می‌دهند که نظام باز نشستگی کشور گرفتار تبعیض‌های گوناگونی است. تبعیض‌هایی درون‌مصدوقی و بین‌مصدوقی که بعضی از آنها برون‌زا و بعضی درون‌زا هستند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰، صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵، پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir