



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۲۴): ارزیابی و انطباق مواد بیمه‌های اجتماعی با اصول بنیادین تامین اجتماعی

برنامه هفتم توسعه



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۴/۱۹

شماره مسلسل: ۱۹۱۱۸
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۲۴):
ارزیابی و انطباق مواد بیمه‌های اجتماعی با اصول بنیادین تامین اجتماعی

نام دفتر:

مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین کنندگان:

شهاب‌الدین فولادی مقدم، وحید برسپاه

همکار:

لیلا مومنی

اظهار نظر کننده:

محمد رضا تهمک، احسان آزمونیا، شاهین بهداروند

ناظر خارج از مرکز:

سمانه گلاب، فرشید یزدانی (کارشناسان حوزه رفاه و تامین اجتماعی)

ناظر علمی:

مهدی مختاری پیام

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

گرافیک و صفحه آرایی:

محمد دهقانی شهربابی

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه برنامه هفتم
۲. بیمه‌های اجتماعی
۳. کفایت
۴. پایداری
۵. فراگیری



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	مقدمه
۹	تغییرات لایحه برنامه هفتم با قانون برنامه ششم توسعه
۹	اصول بیمه‌های اجتماعی
۱۲	انطباق لایحه برنامه هفتم توسعه با اصول بیمه‌های اجتماعی
۱۳	چالش‌های نظام بازنشستگی در کشور
۱۷	ارزیابی مواد بیمه‌ای لایحه برنامه هفتم توسعه
۳۰	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۳۰	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۱۰	جدول ۱. مقایسه قانون برنامه ششم توسعه با لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر بیمه‌های اجتماعی
۱۸	جدول ۲. ارزیابی کارشناسی لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر بیمه‌های اجتماعی
۱۳	نمودار ۱. سهم هر یک از اصول بیمه‌های اجتماعی در لایحه برنامه هفتم توسعه



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۲۴): ارزیابی و انطباق مواد بیمه‌های اجتماعی با اصول بنیادین تامین اجتماعی

چکیده



هزینه‌ها و مشارکت دولت در حوزه بیمه‌های اجتماعی است. هدف اصلی لایحه برای اصلاح صندوق‌های بازنشستگی کاهش وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی است به همین دلیل عمده اصلاحات در بندهای لایحه ناظر بر اصلاحات سنج‌های (پارامتریک) و کاهش هزینه‌های دولت در طرح‌های بیمه اجتماعی است. در مقابل تمرکز بر کاهش هزینه‌های دولت و اصلاحات پارامتریک، هیچ‌گونه توجهی به چالش عدم کفایت مزایای بازنشستگی در لایحه برنامه هفتم توسعه نشده است.

تدوین برنامه توسعه می‌بایست بر اساس اسناد بالادستی و اصول بیمه‌های اجتماعی صورت گیرد. در این گزارش سعی شده لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر اصول بیمه‌های اجتماعی ارزیابی شود. در ادامه نسبت لایحه برنامه هفتم توسعه با قانون برنامه ششم توسعه نیز مشخص گردیده و در نهایت انطباق بندهای بیمه‌ای لایحه برنامه با چالش‌های موجود نظام بیمه‌های اجتماعی بررسی شده است. بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه نشان می‌دهد که رویکرد دولت در تدوین این لایحه کاهش



بازنشستگی سه موضوع جدید در لایحه برنامه هفتم توسعه است که دو مورد متأخر مورد اشاره قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نیز بوده است.

■ **لایحه برنامه هفتم نسبت به قانون برنامه ششم توسعه نوعی عقب‌نشینی دولت با اجرای اصلاحات گسترده در حوزه بیمه‌های بازنشستگی است.**

■ بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه با موضوع بیمه‌های اجتماعی بر اساس اصول کفایت، پایداری^۱، فراگیری و انصاف و عدالت که مورد تأکید قانون ساختار نظام جامع رفاه اجتماعی است، نشان می‌دهد که از کل ۲۴ بند بیمه‌ای لایحه، حدود ۳۷ درصد از آن‌ها بر مبنای اصل پایداری تدوین شده است. از این رو می‌توان لایحه برنامه هفتم را واکنشی به چالش ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی دانست. پس از اصل پایداری به ترتیب ۳۳ درصد و ۲۵ درصد از بندهای بیمه‌ای لایحه برنامه هفتم به صورت مستقیم و غیرمستقیم با اصول انصاف - عدالت و فراگیری مرتبط هستند. لایحه به منظور تأمین اصل انصاف و عدالت مواردی مانند ساماندهی یارانه‌های بیمه‌ای و محدودسازی امتیازات بیمه‌ای را پیشنهاد می‌کند که منجر به کاهش هزینه‌های دولت و متعادل شدن مشارکت دولت می‌شود. همچنین در لایحه برنامه هفتم توسعه به اصل کفایت به عنوان یکی از چالش‌های نظام بیمه‌ای و مهم‌ترین اصل بیمه‌های اجتماعی است توجهی نشده است.

در نهایت؛ بررسی انطباق لایحه برنامه هفتم توسعه با چالش‌های موجود در حوزه بیمه‌های اجتماعی کشور نشان می‌دهد که علی‌رغم توجه به جا لایحه به موضوع امتیازات و یارانه‌های بیمه‌ای، اصلاحات پارامترهای بازنشستگی و اصلاحات ساختاری، لایحه هیچ‌اقتنایی به مخدوش بودن سه جانبه‌گرایی، عدم کفایت مستمری، اشتغال غیررسمی، یکسان‌سازی قواعد و مقررات بیمه‌ای و رفع تبعیض‌ها نکرده است. همچنین لایحه از ارائه راهکارهایی برای کاهش آسیب‌پذیری صندوق‌های بازنشستگی از محیط اقتصاد کلان کشور اجتناب کرده است. غفلت لایحه برنامه توسعه هفتم از چالش‌های نام‌برده شده ممکن است اثر مثبت هرگونه اصلاحی را در نظام بیمه‌ای خنثی سازد.

تأمین اجتماعی به عنوان موضوعی فزاینده‌ای که نیازها و خواسته‌های اساسی عموم مردم را تأمین می‌کند قاعدتاً دارای جایگاه ویژه‌ای در برنامه‌های توسعه است. در این راستا، بیمه‌های اجتماعی یکی از اساسی‌ترین اجزای تأمین اجتماعی به حساب می‌آید که از جمله ابزارهای اصلی توسعه پایدار بوده و نقش مهمی در توزیع ریسک‌های انفرادی در جامعه را عهده‌دار می‌باشد. از آنجا که متناسب با نوسانات اقتصادی و تحولات اجتماعی نقص و ایراداتی در سازوکار بیمه‌های اجتماعی نمایان می‌شود، به منظور پاسخ‌گویی به نیازها، نقص‌ها و چالش‌های جدید بیمه‌ای، برنامه‌های توسعه راه‌حل‌های مبتنی بر اصول اساسی بیمه‌ای ارائه می‌دهند. در این گزارش تلاش شده محتوای لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر بیمه‌های اجتماعی (بیمه بازنشستگی) مورد ارزیابی قرار گیرد که مهم‌ترین نکات آن به شرح ذیل ارائه می‌گردد.

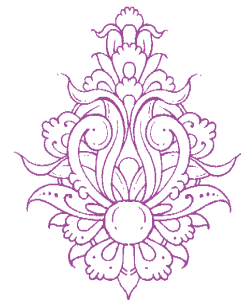
■ بند (در قالب ۳ ماده) لایحه برنامه هفتم به صورت مستقیم و غیرمستقیم به موضوع بیمه‌های اجتماعی پرداخته که عمده آن‌ها ذیل تیر اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی آورده شده‌اند.

■ محورهای بیمه‌ای لایحه برنامه هفتم عبارتند از: تسهیل در فرآیند پرداخت حق بیمه و مفاصا حساب، کاهش وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی، اصلاح ساختار صندوق‌ها (ادغام، انحلال و تنظیم‌گری)، تأدیه بدهی دولت، تعیین ضوابط سرمایه‌گذاری، پوشش بیمه‌ای، اصلاحات سنج‌های (تغییر سن، سابقه و حق بیمه برای بازنشستگی)، محدودیت بازنشستگی برای مشاغل سخت و زیان‌آوری، محدودیت بازنشستگی پیش از موعد و ساماندهی یارانه‌های بیمه‌ای.

■ مقایسه قانون برنامه ششم توسعه با لایحه برنامه هفتم می‌توان دریافت که چهار محور لایحه برنامه هفتم در حوزه بیمه‌های اجتماعی کاملاً منطبق با قانون برنامه ششم توسعه است (موضوع‌های تأدیه بدهی، استقلال صندوق‌ها از بودجه عمومی، انتقال صندوق فولاد و پوشش بیمه‌ای) و در مقابل سه محور (شامل سخت و زیان‌آوری (آتش‌نشان‌ها)، بازنشستگی پیش از موعد و یارانه و امتیاز بیمه‌ای به گروه‌های خاص) در تضاد کامل با یکدیگر قرار دارند.

■ موضوع تسهیل در فرآیند پرداخت حق بیمه و مفاصا حساب، تأکید به نهاد تنظیم‌گر بیمه‌ای و تعیین ضوابط سرمایه‌گذاری برای صندوق‌های

۱. علاوه بر پایداری مالی باید به پایداری اجتماعی و سیاسی هم توجه شود.



مقدمه

هدف توسعه از نوع پایدار، تعالی انسان و اعتلای شأن و جایگاه انسانی است. بر همین اساس است که در روندهای برنامه‌نویسی برای نیل به هدف توسعه اساسی‌ترین و بنیادی‌ترین عنصر برنامه‌ریزی به‌منظور رفاه انسانی است. چرا که جنبه‌های اجتماعی و رفاهی انسان، پیوندهای اثرگذار و اثرپذیر گسترده‌تری نسبت به سایر عرصه‌های مرتبط با توسعه دارد. با این معنا از توسعه تأمین اجتماعی اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند که گویی تأمین اجتماعی خود توسعه است و توسعه در غیاب تأمین اجتماعی غیر ممکن خواهد بود. چرا که تابع هدف هر گونه توسعه‌ای حداکثرسازی رفاه نسل اکنون و آینده است. به همین منظور تأمین اجتماعی نه به‌عنوان تعدیل‌کننده پیامدهای توسعه بلکه مفهومی در دل توسعه پایدار است.

بیمه اجتماعی یکی از اساسی‌ترین اجزای تأمین اجتماعی به حساب می‌آید که ابزاری است برای توزیع ریسک‌های انفرادی^۱ در جامعه که متعادل‌کننده عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی است. بیمه‌های اجتماعی به‌عنوان یک نیاز جوامع با هدف ارتقای امنیت انسان از دل اجتماعات انسانی ایجاد شده است و اکنون به یکی از ابزارهای اصلی توسعه پایدار تبدیل شده است. بیمه‌های اجتماعی از ابتدا تاکنون یک‌روند تکاملی را تجربه کرده و رفته رفته بر پایه اصول پذیرفته شده‌ای شکل گرفته‌اند که منطبق با اهداف توسعه پایدار است. کفایت، پایداری، فراگیری و اجباری بودن، انصاف و عدالت از مهم‌ترین اصول بیمه‌های اجتماعی به حساب می‌آید و جز ماهیت بیمه در بعد اجتماعی هستند به گونه‌ای که هر گونه سیاست‌گذاری در این حوزه می‌بایست منطبق بر این اصول تدوین شود. تجربه نه چندان طولانی استقرار بیمه‌های اجتماعی نشان داده که نوسانات اقتصادی و تحولات اجتماعی باعث ایجاد نقص و ایراداتی در ساز و کار بیمه‌های اجتماعی می‌شود که ممکن است امنیت دوره زندگی انسان را تهدید کند. بنابراین برنامه‌های توسعه به‌منظور پاسخ‌گویی به نیازها، نقص‌ها و چالش‌های جدید بیمه‌ای راه‌حل‌های مبتنی بر اصول اساسی بیمه‌ای ارائه می‌دهند. لایحه برنامه هفتم توسعه نیز تلاشی برای پاسخ‌گویی به نیازهای روز در حوزه بیمه‌های اجتماعی است، از این رو نسبت به برنامه دوره گذشته تغییرات بسیاری داشته است. در این گزارش سعی شده محتوای لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر بیمه‌های اجتماعی (بیمه بازنشستگی) مورد ارزیابی قرار گیرد و در نهایت پیشنهاداتی را برای اصلاح یا بهبود برنامه به‌جهت هموار کردن مسیر توسعه ارائه شود.

۱. البته ماهیت این ریسک‌ها، انفرادی نیستند و فلسفه تأسیس این مخاطره‌ها بر جمعی بودن آنهاست



تغییرات لایحه برنامه هفتم با قانون برنامه ششم توسعه

چهار محور لایحه برنامه هفتم در حوزه بیمه‌های اجتماعی کاملاً منطبق با قانون برنامه ششم توسعه است و در مقابل سه محور در تضاد کامل با یکدیگر قرار دارند. آنچه در جدول شماره (۱) آمده، نشان می‌دهد که محورهای لایحه برنامه هفتم در تقاطع با قانون برنامه ششم در ۱۷ مورد به صورت غیرمستقیم هم‌راستا بوده و در ۸ مورد به صورت غیرمستقیم در تضاد با یکدیگر هستند^۱. آنچه مشخص است لایحه برنامه هفتم توسعه تغییرات قابل توجهی نسبت به قانون برنامه ششم داشته است. این گزاره در خصوص تفاوت‌های قانون برنامه ششم توسعه نسبت به قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه بیمه‌های اجتماعی نیز صادق است. تغییرات گسترده رویکردی در موضوع بیمه‌های اجتماعی در سه برنامه اخیر توسعه کاملاً قابل مشاهده است که نشان دهنده فقدان رویکرد نظری در نظام برنامه‌ریزی کشور در حوزه بیمه‌های اجتماعی است. موضوع تسهیل در فرآیند پرداخت حق بیمه و مفاصا حساب، تأکید به نهاد تنظیم‌گر بیمه‌ای و تعیین ضوابط سرمایه‌گذاری برای صندوق‌های بازنشستگی سه موضوع جدید در لایحه برنامه هفتم توسعه است که دو مورد متأخر مورد اشاره قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نیز بوده است. بر اساس آنچه که در جدول زیر آمده می‌توان گفت لایحه برنامه هفتم نسبت به قانون برنامه ششم توسعه رویکردی انقباضی با اجرای اصلاحات گسترده در حوزه بیمه‌های بازنشستگی دارد.

قانون برنامه ششم توسعه که آخرین سند برنامه‌ریزی کشور است، ۲۰ بند (در قالب ۱۲ ماده) را به موضوعات بیمه‌های اجتماعی اختصاص داده بود. محورهای اصلی قانون برنامه ششم توسعه را می‌توان به ترمیم حقوق و مستمری، پوشش بیمه‌ای، تأدیه بدهی دولت، اعطای سخت و زیان‌آوری (آتش‌نشان‌ها)، بازنشستگی پیش از موعد (کارکنان دولت) یارانه و امتیازات گروه‌های خاص، تأمین اجتماعی چندلایه، تغییر ساختاری (انتقال صندوق فولاد) و استقلال صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی تقسیم‌بندی کرد. در مقابل لایحه برنامه هفتم توسعه ۴ بند بیشتر از قانون برنامه ششم به موضوع بیمه‌های اجتماعی اختصاص داده است. ۲۴ بند (در قالب ۳ ماده) لایحه برنامه هفتم به صورت مستقیم و غیرمستقیم به موضوع بیمه‌های اجتماعی پرداخته که عمده آن‌ها ذیل تیر اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی آورده شده‌اند. محورهای بیمه‌ای لایحه برنامه هفتم عبارتند از: تسهیل در فرآیند پرداخت حق بیمه و مفاصا حساب، کاهش وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی، اصلاح ساختار صندوق‌ها (ادغام، انحلال و تنظیم‌گری)، تأدیه بدهی دولت، تعیین ضوابط سرمایه‌گذاری، پوشش بیمه‌ای، اصلاحات سنجه‌ای (تغییر سن، سابقه و حق بیمه برای بازنشستگی)، محدودیت بازنشستگی برای مشاغل سخت و زیان‌آوری، محدودیت بازنشستگی پیش از موعد و ساماندهی یارانه‌های بیمه‌ای. با مقایسه قانون برنامه ششم توسعه با لایحه برنامه هفتم می‌توان دریافت که

۱. رنگ سبز انطباق کامل، رنگ قرمز تضاد کامل، رنگ آبی هم‌راستا (غیر مستقیم) و رنگ زرد در تعارض (غیر مستقیم)



جدول ۱. مقایسه قانون برنامه ششم توسعه با لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر بیمه‌های اجتماعی

استقلال صندوق‌ها از بودجه عمومی	انتقال (صندوق فولاد)	تأمین اجتماعی چند لایه	یارانه و امتیاز بیمه‌ای به گروه‌های خاص (انبساطی)	پیش از موعد (انبساطی دولتی)	سخت و زیان‌آوری (آتش نشان‌ها)	تأذیه بدهی دولت	پوشش بیمه‌ای	ترمیم حقوق و مستمری	محورهای قانون بر نام ششم توسعه محورهای لایحه برنامه هفتم توسعه
									تسهیل فرآیندهای حق بیمه و مدور مفاصا حساب
هر دو برنامه به این موضوع تأکید داشته اند		این بند غیرمستقیم در راستای یکدیگرند	این بند غیر مستقیم برخلاف یکدیگرند	این بند غیر مستقیم برخلاف یکدیگرند	این بند غیر مستقیم برخلاف یکدیگرند	این بند غیرمستقیم در راستای یکدیگرند		این بند غیر مستقیم برخلاف یکدیگرند	کاهش وابستگی به بودجه عمومی
	هر دو برنامه به این موضوع تأکید داشته اند	این بند غیرمستقیم در راستای یکدیگرند							اصلاح ساختار (ادغام، انحلال و تنظیم‌گری)
این بند غیرمستقیم در راستای یکدیگرند		این بند غیرمستقیم در راستای یکدیگرند	این بند غیر مستقیم برخلاف یکدیگرند			هر دو برنامه به این موضوع تأکید داشته اند		این بند غیر مستقیم برخلاف یکدیگرند	تأذیه بدهی دولت
این بند غیرمستقیم در راستای یکدیگرند									تعیین ضوابط سرمایه‌گذاری
		این بند غیرمستقیم در راستای یکدیگرند	این بند غیرمستقیم در راستای یکدیگرند			این بند غیرمستقیم در راستای یکدیگرند	هر دو برنامه به این موضوع تأکید داشته اند		پوشش بیمه‌ای



استقلال صندوق‌ها از بودجه عمومی	انتقال (صندوق فولاد)	تأمین اجتماعی چند لایه	یارانه و امتیاز بیمه‌ای به گروه‌های خاص (انبساطی)	پیش از موعد (انبساطی دولتی)	سخت و زبان‌آوری (آتش نشان‌ها)	تأدیه بدهی دولت	پوشش بیمه‌ای	ترمیم حقوق و مستمری	محورهای قانون بر نام ششم توسعه محورهای لایحه برنامه هفتم توسعه
این بند غیرمستقیم در راستای یکدیگرند		این بند غیرمستقیم در راستای یکدیگرند		این بند غیر مستقیم برخلاف یکدیگرند	این بند غیر مستقیم برخلاف یکدیگرند	این بند غیرمستقیم در راستای یکدیگرند			اصلاحات پارامتریک
این بند غیرمستقیم در راستای یکدیگرند					این دو بند مستقیم بر خلاف یکدیگرند				سخت و زبان‌آوری (محدودیت)
				این دو بند مستقیم بر خلاف یکدیگرند					پیش از موعد (محدودیت)
این بند غیرمستقیم در راستای یکدیگرند		این بند غیرمستقیم در راستای یکدیگرند	این دو بند مستقیم بر خلاف یکدیگرند	این بند غیرمستقیم در راستای یکدیگرند		این بند غیرمستقیم در راستای یکدیگرند			اصلاح یارانه بیمه‌ای



۱. اصول بیمه‌های اجتماعی

تعهدات بین نسلی هستند، ایجاد تعادل میان منابع و مصارف آن‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. این به معنی تضمین پرداخت حقوق بازنشستگان و داشتن منابع کافی برای پاسخ‌گویی به نیازهای آینده صندوق است. صحت و دقت در اطلاعات مالی، نظارت منظم بر عملکرد سرمایه‌گذاری‌ها و تصمیمات استراتژیک، نظارت بر هزینه‌ها و کاهش هزینه‌های اضافی نیز از عوامل مؤثر در پایدار بودن صندوق‌های بازنشستگی است.

۳. فراگیری و اجباری: کلیه شهروندان و افراد یک جامعه به واسطه شغل می‌بایست تحت پوشش بیمه اجتماعی قرار گیرند. بهره‌مندی از خدمات بیمه‌های اجتماعی جزئی از حقوق انسانی افراد یک جامعه تلقی می‌شود. از این رو مولفه اجباری بودن نشان‌دهنده بعد اجتماعی این دسته از بیمه‌ها است. به عبارت دیگر سازوکار اجباری برای پوشش فراگیر بیمه اجباری افراد یک جامعه را ملزم به مشارکت برای امنیت آینده خویش و سایرین می‌کند. بیمه اجتماعی اجباری ضمن ایجاد همبستگی از معضل انتخاب‌ها و تصمیم‌های اشتباه فردی در سطحی از پذیرش ریسک جلوگیری می‌کند.

۴. انصاف و عدالت: وضعیت بهینه در بیمه‌های اجتماعی در رفتارهای یکسان با بیمه‌شدگان با شرایط یکسان حاصل می‌شود. در ادبیات مطالعات بیمه‌های اجتماعی دو اصل انصاف اجتماعی و برابری تأکید ویژه‌ای بر این گزاره دارند. به جرئت می‌توان گفت عدالت و انصاف در رفتارها و برخورداری از مزایا شرط لازم برای اثربخشی بیمه‌های اجتماعی در هر جامعه است. عدم تبعیض در برخورداری از مزایا و رفتار یکسان، استراتژی بهینه در بیمه‌های اجتماعی است. فارغ از این مسئله بیمه‌های اجتماعی در هر کشور مبتنی بر نهادها و هنجارهای حاکم بر جامعه شکل‌بندی می‌شود و با توجه به اینکه عدالت مهم‌ترین ارزش اخلاقی جامعه ایرانی است، تبعیض ناروا در قوانین بیمه‌ای کشور در رفتار با بیمه‌شدگان عملی باطل از سوی هنجارهای اجتماعی تلقی می‌شود (فولادی، ۱۴۰۲)

یکی پیامدهای دنیای مدرن ایجاد نیازهای نوین برای انسان است. انسان پس از انقلاب صنعتی در پی کشمکش‌های کارگری و کارفرمایی به سازوکار جدیدی به نام بیمه‌های اجتماعی دست یافت و با تغییر و تحول در طول تاریخ به شکل امروزی درآمده است. بنابراین بیمه‌های اجتماعی ابتکاری متولد شده از بطن جامعه برای پاسخ‌گویی به نیازهای جدید است که حاصل برهم‌کنش نیروهای اجتماعی است. بیمه‌های اجتماعی در هر جغرافیا اجتماعی مبتنی بر مبانی نظر، فلسفی و فکری جامعه خویش است. اشتراک ویژگی‌های نظام بیمه‌های اجتماعی نشان می‌دهد که اصولی ثابت و پذیرفته شده برای تمامی جوامع وجود دارد که کارایی بیمه‌های اجتماعی در گروهی آن‌ها است. بسیاری از دستاوردهای بیمه‌های اجتماعی در مبارزه با فقر و و اصلاحات موفق سیستم‌های بیمه‌ای بر پایه ایجاد توازن میان این اصول شکل گرفته است. کفایت، پایداری، فراگیری و عدالت از مهم‌ترین و معروف‌ترین اصول پذیرفته شده در بیمه‌های اجتماعی در سراسر جهان است و هر تغییر و تحول خارج از این اصول، بیمه‌های اجتماعی را از ماهیت تهی خواهد کرد. اصول نام برده شده مرزهای را مشخص می‌کند که بر اساس تعریف هر یک، دامنه تحولات و خدمات را تعیین می‌کند. به طور کلی تعریف هر یک از این اصول عبارتند از:

۱. کفایت: کفایت در بیمه‌های اجتماعی به معنای تأمین حداقل سطح درآمد برای زندگی است که توسط سیستم بیمه اجتماعی فراهم می‌شود. این حداقل سطح درآمد شامل هزینه‌های اساسی مانند مسکن، غذا، پوشاک و بهداشت است. هدف کفایت در بیمه‌های اجتماعی، حفظ حقوق و منافع افراد با در نظر گرفتن نیازهای اساسی زندگی است. اگر هدف اصلی بیمه‌های اجتماعی را کاهش فقر در دوران بازنشستگی، از طریق توزیع ریسک افراد در طول سال‌های عمرشان بدانیم، جایگاه بااهمیت «کفایت مستمری» آشکارتر خواهد شد.

۲. پایداری: پایداری مالی یکی از مولفه‌های مهم صندوق‌های بازنشستگی محسوب می‌شود و با توجه به اینکه این صندوق‌ها دارای



انطباق لایحه برنامه هفتم توسعه با اصول بیمه‌های اجتماعی

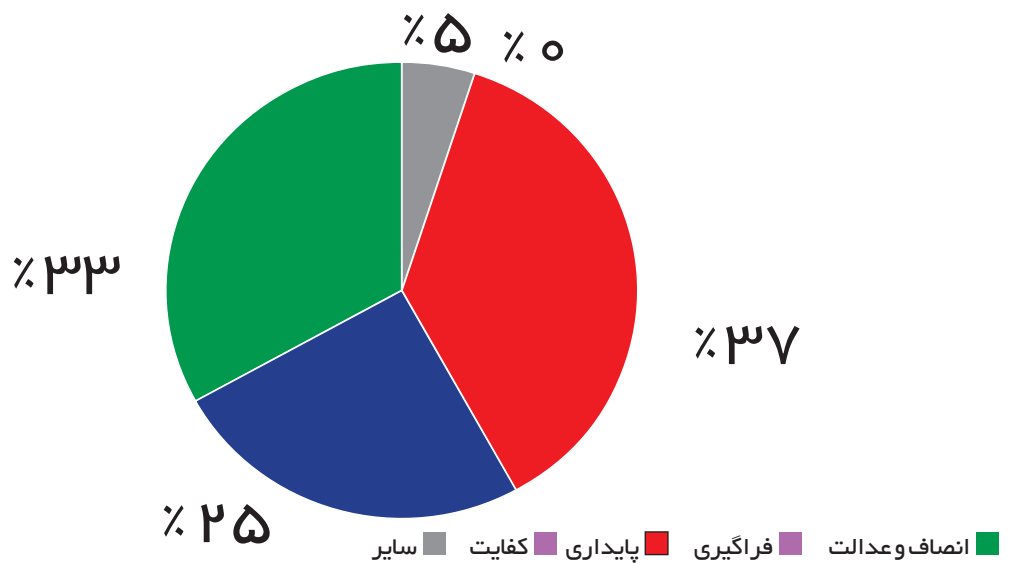
تعیین شده‌اند. از مجموع ۲۴ بند لایحه برنامه هفتم توسعه حدود ۹ بند به صورت مستقیم و غیرمستقیم در واکنش به ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی تدوین شده که بیشترین فراوانی را نسبت به سایر اصول دارد. به بیان دیگر ۳۷ درصد از بندهای لایحه برنامه توسعه هفتم بر مبنای اصل پایداری تدوین شده‌است. از این رو می‌توان لایحه برنامه

محورهای لایحه برنامه هفتم توسعه با موضوع بیمه‌های اجتماعی را می‌توان با خط‌کش اصول بنیادین بیمه‌های اجتماعی ارزیابی کرد. در این راستا اصول کفایت، پایداری، فراگیری و انصاف و عدالت که از مهم‌ترین اصول بیمه‌های اجتماعی بوده و همچنین مورد تأکید قانون‌سازان نظام جامع رفاه اجتماعی هستند به عنوان مولفه‌های معیار

اهمیت در لایحه برنامه هفتم توسعه عدم توجه به اصل کفایت به عنوان یکی از چالش‌های نظام بیمه‌ای و مهم‌ترین اصل بیمه‌های اجتماعی است. برخلاف برنامه ششم توسعه در لایحه برنامه هفتم هیچ بندی به موضوع کفایت مزایا اختصاص نیافته است. البته پیشنهاد اصلاح فرمول محاسبه مستمری در لایحه برنامه هفتم می‌تواند منجر به محدود شدن کفایت مزایا و کاهش نرخ جایگزینی شود. داده‌های نمودار شماره (۱) سهم هر یک از اصول چهارگانه مورد نظر این گزارش در لایحه برنامه هفتم توسعه در موضوع بیمه‌های اجتماعی را گزارش کرده است.

هفتم را واکنشی به چالش ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی دانست که عمدتاً اصلاحات پارامتریک و محدودسازی خدمات امتیازات و مزایا را پیشنهاد می‌دهد. بعد از اصل پایداری به ترتیب ۳۳ درصد و ۲۵ درصد از کل ۲۴ بند بیمه‌ای لایحه برنامه هفتم به صورت مستقیم و غیرمستقیم با اصول انصاف-عدالت و فراگیری مرتبط هستند. لایحه به منظور تأمین اصل انصاف و عدالت مواردی مانند ساماندهی یارانه‌های بیمه‌ای و محدودسازی امتیازات بیمه‌ای را پیشنهاد می‌کند که منجر به کاهش هزینه‌های دولت و متعادل شدن مشارکت دولت می‌شود. نکته حائز

نمودار ۱. سهم هر یک از اصول بیمه‌های اجتماعی در لایحه برنامه هفتم توسعه



چالش‌های نظام بازنشستگی در کشور

۱. چالش‌های انصاف و عدالت

۱-۱. وجود تبعیض‌های متعدد

تبعیض‌های حوزه بازنشستگی صرفاً محدود به تمایز میان صندوق‌ها نیست بلکه این تبعیض درون یک صندوق و میان افراد مختلف تحت پوشش آن صندوق نیز وجود دارد. برای نمونه در حالی که همه افراد تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری صرفاً تا ۷ برابر حداقل دستمزد از مستمری بازنشستگی برخوردار خواهند شد، چند گروه خاص همچون اعضای هیئت علمی، دیوان محاسبات، قضات و کارمندان سیاسی وزارت امور خارجه از سقف تعیین شده مستثنی هستند؛ ضمن آنکه شاخص‌های محاسبه مستمری نیز برای آن‌ها براساس قواعد معمول محاسبه می‌شود.

بیمه‌های اجتماعی دارای ماهیت چندوجهی هستند. از این رو تغییرات در عرصه‌های مختلف به صورت مستقیم و غیرمستقیم محیط بیمه‌های اجتماعی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. حساسیت بالای بیمه‌های اجتماعی به متغیرهای اجتماعی، اقتصادی و نظام تصمیم‌گیری، سبب تأثیرپذیری مضاعف بیمه‌های اجتماعی از چالش‌های چندگانه محیطی می‌شوند. برنامه‌های توسعه ابزاری است برای پاسخ‌گویی به نیازهای جدی، چالش‌ها و ریل‌گذاری آینده در حوزه بیمه‌های اجتماعی. به همین دلیل مقدمه برنامه ریزی شناخت نیازها، چالش‌ها و وجود یک رویکرد نظری منسجم در خصوص آینده نظام بیمه‌های اجتماعی در ایران است. به همین دلیل در این قسمت مهم‌ترین چالش‌های موجود نظام بیمه‌ای معرفی شده تا مشخص گردد که لایحه برنامه هفتم توسعه تا چه اندازه ناظر به رفع این چالش‌ها تدوین شده است.



در اختیار دولت و منابع خاص بیمه‌شدگان و کارفرمایان رخ می‌دهد؛ دولت و مجلس محقق‌اند تا براساس صلاح‌دید خویش و خیر عمومی، در مورد منابع عمومی تصمیم‌گیری کنند اما منابع صندوق‌های بازنشستگی و یا سود حاصل از سرمایه‌گذاری منابع مذکور نباید بدون مشارکت مؤثر صاحبان آن منابع مورد تصمیم‌گیری قرار گیرند. این در حالی است که دولت‌ها از آغاز تأسیس نظام بازنشستگی در ایران تاکنون چندان به این موضوع حساس نبوده‌اند و بعضاً تصمیمات زیان‌باری در این زمینه اتخاذ کرده‌اند. مجلس نیز در این زمینه سهمیه‌بندی شده است و به‌ویژه در دهه ۱۳۸۰ سهم در خور توجهی در تحمیل هزینه‌های مختلف به صندوق‌ها داشته و با تصویب قوانین مختلف بدون توجه به محاسبات بیمه‌ای سبب فشار مالی بیشتر بر صندوق‌های بازنشستگی شده است (همان).

۴-۱. تنوع در قوانین و مقررات بیمه‌ای

صندوق‌های مختلف بازنشستگی در کشور با قوانین و مقررات متفاوتی روبه‌رو هستند؛ به نحوی که برخی صندوق‌های اختصاصی از مزایای بسیار بالاتری نسبت به صندوق‌های اصلی برخوردارند. این موضوع در کنار تنوع قراردادهای کارکنان مختلف، سبب تمایز بسیار قابل توجه میان بیمه‌شدگان مختلف و حتی تفاوت زیاد میان همکاران مختلف (با قرارداد ساعتی، پیمانی و رسمی) در بخش دولتی شده است (همان).

۲. چالش‌های پایداری مالی

۲-۱. وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی

طی دو دهه اخیر، صندوق‌های بازنشستگی در ایران که در قالب نظام بیسمارکی فعالیت می‌کنند، در واکنش به تغییرات جمعیتی، بحران‌های اقتصادی و افزایش قوانین ناکارآمد بازنشستگی، دچار ناپایداری مالی شده‌اند. چهار صندوق بازنشستگی به‌صورت مستقیم از بودجه عمومی ردیف اعتباری با عنوان کمک به صندوق‌های بازنشستگی دریافت می‌کنند. این در حالی است که روند پایداری سایر صندوق‌ها به خصوص صندوق تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی در کشور، نگران‌کننده است. تخصیص اعتبارات رفاهی به صندوق‌های بازنشستگی بودجه‌امور رفاهی را از کارکرد سیاست‌گذاری خارج کرده و فشار قابل توجهی را به مصارف بودجه‌ای وارد می‌کند (فولادی، ۱۴۰۱).

۲-۲. ضعف در مدیریت صندوق‌ها و سرمایه‌گذاری

مدیریت صندوق‌های بازنشستگی در ایران نیز به‌دلیل آنکه براساس معیارهای سیاسی (و نه لزوماً توان فنی و مدیریتی) صورت می‌گیرد، با کاستی‌های زیادی روبه‌روست؛ در گزارش بررسی وضعیت سازمان تأمین اجتماعی، مرکز پژوهش‌ها (۱۳۹۶) بر بی‌ثباتی مدیریتی و سیاسی کاری‌ها تأکید شده است: «تحولات سیاسی بر مدیریت این صندوق‌ها، مشکلات زیادی را موجب شده است که نتیجه آن، افت شدید

در همین حال بیمه‌شدگان صندوق‌های صنفی و شغلی نیز از عمدتاً از قواعد عمومی تبعیت نکرده و از مستمری بازنشستگی و همچنین خدمات درمان سخاوتمندانه‌تری در مقایسه با بیمه‌شدگان صندوق‌های عمومی برخوردارند؛ منابع این مزایا نیز عمدتاً نه از محل حفظ ذخایر و خلق ارزش‌داری‌ها، بلکه از محل اعتبارات و منابع عمومی کل کشور تأمین می‌شود.

علاوه بر موارد فوق، حتی سهم دولت در حق بیمه نیز با ناعدالتی روبه‌روست؛ برای نمونه در حالی که به‌موجب جزء ۱ بند (ی) ماده ۶ قانون ساختار، لازم است که بهره‌مندی صندوق‌های فعال در سطح همگانی بیمه‌های اجتماعی و درمانی بابت هر عضو از محل منابع عمومی مبتنی بر «سرانه برابر» باشد، اما در عمل حق دولت متکی بر پرداخت ۳ درصد از دستمزد فرد بیمه‌شده است و هر چه درآمد فرد بیشتر باشد به همان نسبت، میزان کمک دولت به وی نیز افزایش می‌یابد.

وجود بیمه‌های یارانه‌ای نیز مصداق دیگری از بی‌عدالتی است؛ دولت برخی از گروه‌های شغلی را مورد حمایت قرار می‌دهد در حالی که برخی از گروه‌ها و اصناف دیگر همچنان خارج از پوشش بیمه‌ای قرار دارند و بدین ترتیب میان آنان تبعیض قائل می‌شود؛ معافیت سهم کارفرمایی ۵ نفر از کارگران در برخی از کارگاه‌های خاص نیز مصداق دیگری از تبعیض‌های نارواست؛ در این مورد نیز قانون‌گذار در دهه ۱۳۶۰ با توجه به وضعیت خاص کشور در مواجهه با جنگ تحمیلی، معافیت‌هایی را برای برخی کارگاه‌ها در نظر گرفته است اما تداوم چنین موضوعی در شرایط پس از جنگ و استمرار آن تاکنون، نه تنها قابل توجیه نیست بلکه با توجه به برخورد نابرابر دولت با گروه‌های مختلف کارفرمایی، امری ناعادلانه محسوب می‌شود (مالکی، ۱۴۰۲).

۲-۱. مخدوش بودن سه‌جانبه‌گرایی

براساس تأکیدات مستمر سازمان بین‌المللی کار، سیاست‌گذاری در حوزه بازنشستگی باید به‌صورت سه‌جانبه و با مشارکت نمایندگان کارگر، کارفرما و دولت صورت گیرد؛ در ایران اما متأسفانه دهه‌هاست که سه‌جانبه‌گرایی عملاً مخدوش است و حضور محدود نمایندگان غیردولتی در هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه نیز تشریفاتی است؛ چرا که سهم نمایندگان دولت تا بدانجاست که حتی بدون حضور نمایندگان کارگری و کارفرمایی نیز جلسه رسمیت می‌یابد و تصمیمات اخذشده توسط نمایندگان دولت معتبر خواهد بود. این موضوع از یک سوء سبب نارضایتی ذی‌نفعان اصلی صندوق‌های بازنشستگی را در پی داشته است و از سوی دیگر نظارت بر عملکرد دولت کاهش یافته است. در چنین شرایطی و با توجه به مشارکت نداشتن کارگران و کارفرمایان در تصمیم‌گیری‌ها، مقاومت آنان در برابر هر نوع اصلاحاتی نیز طبیعی به نظر می‌رسد و یا دست‌کم دور از انتظار نخواهد بود (همان).

۳-۱. بیمه‌های یارانه‌ای

چالش اساسی در این حوزه به‌دلیل عدم ایجاد تمایز میان منابع عمومی

کاهش نرخ رشد اقتصادی، نرخ بیکاری افزایش یافته و سهم اشتغال غیررسمی که فعالین آن تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی نیستند افزایش می‌یابد. در نتیجه رکود اقتصادی، منابع درآمدی صندوق‌ها، حاصل از بیمه پردازی مشترکان را محدود می‌کند. همین موضوع در حوزه سرمایه‌گذاری نیز صادق است؛ در نتیجه مشکلات اقتصادی کلان، منابع و تعهدات صندوق را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد.

یکی دیگر از متغیرهای اقتصادی تأثیرگذار در تعادل صندوق‌های بازنشستگی، نرخ تورم است. تورم از دو جهت بر پایداری صندوق‌های بازنشستگی اثر می‌گذارد. افزایش نرخ‌های تورم منجر به افزایش سطح دستمزدها^۲ به صورت اسمی می‌شود، افزایش اسمی سطح دستمزدها، حق بیمه‌های پرداختی را افزایش می‌دهد و در نهایت منجر به افزایش منابع ورودی صندوق می‌شود. اما از سوی دیگر صندوق برای جبران رفاه از دست‌رفته بازنشستگان در اثر تورم و کاهش کفایت مستمری، ناچار به افزایش مزایای بازنشستگی می‌شود. بسته به آنکه برآیند این دو اثر به سود کدام طرف باشد، تعادل یا عدم تعادل صندوق را در پی دارد. ناگفته روشن است که اگر بازده سرمایه‌گذاری صندوق، متناسب با تورم نباشد، تراز مالی صندوق در میان مدت بر هم خواهد خورد (صفرزاده، ۱۳۹۹).

۲-۶. بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی

مطابق ماده (۲۷) قانون تأمین اجتماعی کل مبلغ حق بیمه معادل سی درصد (۳۰٪) حقوق مشمول کسور است که سهم مشارکت دولت در آن سه درصد (۳٪) تعیین شده است. علاوه بر این سه درصد در مواردی دولت با اهدافی اجتماعی با اعمال سیاست‌های تبعیض مثبت، برای جبران ضعف‌های اقتصادی و اجتماعی گروه‌های خاص، نسبت به اعطای یارانه بیمه‌ای اقدام می‌کند. ریشه بدهی‌های دولت را می‌بایست در اعطای یارانه‌های بیمه‌ای جست‌وجو کرد. همچنین در مواردی دولت به منظور تسهیل فضای کسب و کار برای بنگاه‌های نوپا با اعطای یارانه‌ای بیمه‌ای از آن‌ها حمایت می‌کنند. ریشه بدهی‌های دولت را می‌بایست در اعطای یارانه‌های بیمه‌ای جست‌وجو کرد. پذیرش این تعهدات و دیرکرد در عدم پرداخت آن موجب انباشت بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی شده است که منجر به کسری نقدینگی در سازمان تأمین اجتماعی می‌شود (فولادی، ۱۴۰۱).

۲-۷. سیاست‌گذاری نادرست در مشاغل سخت و زیان‌آور

قانون‌گذار در حوزه مشاغل سخت و زیان‌آور در پی دو موضوع متمایز بوده است: نخست جریمه کارفرمایان (از طریق اعمال ۴ درصد حق بیمه بیشتر) و فشار بر آن‌ها جهت بهسازی محیط کار و ارتقای ایمنی و کاهش شرایط مخاطره‌آمیز در مورد سلامت کارگران؛ و دوم، حمایت از کارگرانی که در کارهای سخت و زیان‌آور و محیط نامناسب از منظر سلامتی

بازدهی فعالیت‌های اقتصادی، کاهش نظارت بر عملکرد صندوق‌ها، گسترش فساد اداری و افزایش روزافزون مطالبات معوقه بوده است». تاریخ شفاهی صندوق بازنشستگی کشوری نیز حاکی از سیاسی بودن انتصابات و آثار زیان‌بار آن‌ها بر عملکرد و حکمرانی صندوق‌هاست (عظیمی، ۱۳۹۶).

۲-۳. فاصله زیاد میان امید زندگی و سن بازنشستگی^۱

میانگین سن بازنشستگی در آغاز تأسیس سازمان بیمه اجتماعی کارگران (که در سال ۱۳۵۴ به سازمان تأمین اجتماعی تغییر کرد) حدود ۱۰ سال از امید به زندگی کمتر بوده است اما به مرور زمان با افزایش امید به زندگی و ثبات نسبی سن بازنشستگی (و البته اندکی افزایش پس از قانون ۱۳۵۴ تأمین اجتماعی)، در آستانه انقلاب، این دو به یکدیگر نزدیک شده‌اند. در چهار دهه گذشته امید به زندگی از متوسط سن بازنشستگی پیشی گرفته است و در وضعیت کنونی امید به زندگی ۲۰ سال از متوسط سن بازنشستگی بیشتر است؛ این فاصله به معنای افزایش تعهدات صندوق‌های بازنشستگی و فزونی بیشتر آن نسبت به منابع و فشار بیشتر به سوی ناپایداری مالی آن است (مالکی، ۱۴۰۲).

۲-۴. روند فزاینده نسبت سالمندی در کشور

افزایش امید به زندگی ناشی از بهبود سطح سلامت و رفاه عمومی همراه با روند سالمندی جمعیت پدیده نوینی است که ابتدا در کشورهای توسعه‌یافته و سپس در کشورهای در حال توسعه رخ داده است. فارغ از دلایل بروز چنین پدیده‌ای، ساختار جمعیتی ایران نیز از این قاعده مستثنی نیست. نکته حائز اهمیت این است که سالمندی جمعیت و افزایش امید به زندگی، بیمه‌های اجتماعی را تحت تأثیر قرار داده و صندوق‌های بازنشستگی را از نقطه تعادلی دور می‌کند؛ کاهش جمعیت در سن ورود به کار و افزایش تعداد سالمندان به مرور توازن درآمد-هزینه صندوق‌ها را بر هم می‌زند. این تغییرات به‌خصوص در نظام‌های بازنشستگی غیر اندوخته نمود بیشتری پیدا می‌کند.

افزایش تعداد افراد مستمری‌بگیر و افزایش تعداد سال‌های پرداخت مستمری همزمان با کاهش تعداد بیمه‌پردازان (کاهش نسبت پشتیبانی)، بیش از همه متأثر از تغییرات جمعیتی و افزایش امید به زندگی است که حکایت از بروز یک بحران ناترازی در آینده نزدیک صندوق‌ها دارد. مرور تجربه جهانی حاکی از گریز ناپذیری اصلاحات پارامتریک در چنین شرایطی است (همان).

۲-۵. نوسانات اقتصادی و پیامدهای زیان‌بار آن بر حوزه بیمه‌ای

در دوره‌های رونق، بارش اقتصادی و کاهش نرخ بیکاری، تعداد شاغلان بازار کار افزایش می‌یابد، این افزایش معادل افزایش بیمه‌پردازی و بهبود منابع ورودی صندوق‌های بازنشستگی است. اما در دوره‌های رکود، با

۱. البته در همه کشورهای شکاف بین سن بازنشستگی و امید به زندگی افزایش یافته است، بعضاً بیشتر از ایران. همچنین باید به سطح کیفیت زندگی هم توجه داشت که بسیار مهم‌تر از امید به زندگی است.

۲. این اتفاق معمولاً با یک تأخیر زمانی رخ می‌دهد و این خود دلیلی برای عدم تعادل صندوق‌های بازنشستگی است.



افزایش نرخ فقر در میان بازنشستگان، صندوق‌های بازنشستگی را تحت فشار قرار می‌دهد و شرایطی را به وجود می‌آورد که دولت‌ها (به‌ویژه در محیط تورمی) ناچار می‌شوند به اعمال سیاست‌های حمایتی مانند همسان‌سازی روی آورند (مالکی، ۱۴۰۲).^۱

۲-۳. نرخ پایین مشارکت اقتصادی

پایین بودن نرخ مشارکت اقتصادی باعث کاهش پوشش بیمه‌ای می‌شود. این وضعیت معلول شرایط نامطلوب اقتصادی و نابرابری‌های اجتماعی است. بارزترین وجه نرخ پایین مشارکت اقتصادی در مورد زنان است (حدود ۱۵ درصد) که منجر به کاهش پوشش بیمه‌ای زنان شده به طوری که عمده پوشش زنان به صورت تبعی صورت می‌گیرد.

۴. چالش‌های کفایت

۱-۴. عدم کفایت مزایای بازنشستگی

یکی از چالش‌های نظام بازنشستگی در ایران عدم کفایت مزایای بازنشستگی برای گذران یک زندگی شایسته است. شرایط نامطلوب اقتصادی از یک سوء پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی را تحت تأثیر قرار داده و از سوی دیگر کفایت مستمری را تضعیف کرده است. نسبت متوسط مستمری به متوسط هزینه‌های زندگی و نسبت متوسط مستمری به خط فقر نشان دهنده شرایط نامطلوب زندگی بازنشستگان است. عدم کفایت مستمری بازنشستگان را مجبور به اشتغال مجدد در بخش‌های غیررسمی اقتصاد می‌کند. عدم کفایت مزایای بازنشستگی یکی از مولفه‌های است که کارایی پایین نظام بازنشستگی برای تأمین یک زندگی شایسته برای بازنشستگان را نشان می‌دهد.

۵. چالش ساختاری

یکی از چالش‌های محیط بیمه‌های اجتماعی فقدان وجود یک نهاد تنظیم‌گر دارای مشروعیت و مقبولیت با اختیاراتی است که امکان تأثیرگذاری، تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری فراهم کند. فقدان یک نهاد تنظیم‌گر مبتنی بر سه جانبه‌گرایی باعث یک فضا نامنظم در محیط بیمه‌های اجتماعی شده است. از این رو هر گونه تصمیم‌گیری حتی تصمیمات جزئی یا سلیقه‌ای و یا از طریق روندهای زمانگیر قانون‌گذاری انجام می‌شود.

مشغول به کار هستند (تا زمان بهبود وضعیت کارگاه). اما این رویکرد در عمل فراموش شده است و اولاً کارفرمایان تنها در صورت درخواست کارگران از سازمان تأمین اجتماعی (آن هم هنگام بازنشستگی) چنین مبلغی را پرداخت خواهند کرد؛ ثانیاً مزایای دریافتی این مشاغل در طی زمان اصناف و کارگران بخش‌های مختلف را به این صرافت افکنده که کوشش کنند تا در صف مشاغل سخت و زیان‌آور قرار گیرند. اگر چه بسیاری از این گروه‌ها موفق به چنین کاری نشده‌اند اما نفس این انتظارات به نارضایتی دامن خواهد زد و از سوی دیگر برخی از گروه‌ها نیز در شرایط خاص اجتماعی موفق به افزودن مشاغل خویش به جمع مشاغل سخت و زیان‌آور شده‌اند؛ مصداق بارز آن، افزودن آتش‌نشان‌ها پس از حادثه پلاسکو در زمره مشاغل مذکور بوده است. بنابراین در نهایت، سیاست‌گذاری در این حوزه در عمل، به جای بهسازی محیط کار و کاهش شغل‌های مذکور، به افزایش مشاغل مذکور منجر شده است (مالکی، ۱۴۰۲).

۳. چالش‌های فراگیری

۱-۳. اشتغال غیررسمی

مطابق قانون کار، بیمه بازنشستگی در ایران اجباری است و افراد دارای کارفرما و تحت پوشش قانون کار، الزاماً باید تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی اجباری قرار گیرند. بنابراین نظام بازنشستگی نیز از آن سوء وابسته به اشتغال است و کاهش اشتغال در کشور وضعیت صندوق‌های بازنشستگی را با چالش روبه‌رو می‌سازد. گسترش مشاغل غیررسمی به وضعیت صندوق‌های بازنشستگی آسیب می‌زند و موقتی‌سازی نیروی کار نیز در میان شاغلان واجد قرارداد شرایط مشابهی را ایجاد می‌کند که هم برای شاغلان و هم صندوق‌های بازنشستگی آثار منفی بر جای می‌گذارد. در واقع موقتی‌سازی نیروی کار با بهبود شرایط به نفع کارفرما، شرایط دسترسی به خدمات اجتماعی کارگران را دشوار می‌کند. چنین امری در شرایط فقدان تشکلهای قدرتمند کارگری، به افزایش تعداد شاغلان فقیر منجر می‌شود (در حال حاضر بیش از ۷۲ درصد از بیمه‌شدگان درآمدی حدود ۲ برابر حداقل دستمزد یا کمتر از آن دارند) و این شاغلان در صورت بازنشستگی به بازنشستگان فقیر تبدیل می‌شوند.

۱. در مورد پوشش بیمه‌ای پایین بودن سطح دستمزد هم بسیار مهم است.



یکی از مولفه‌های ارزیابی لایحه برنامه هفتم توسعه تناسب چالش‌های حوزه بیمه‌های اجتماعی با بندهای بیمه‌ای لایحه است. تطابق و تباین لایحه با چالش‌های موجود نشان دهنده میزان درک درست تدوین کنندگان لایحه از مسئله است. اما درک صحیح و درست مسئله با وجود اهمیت بالا تنها مرحله اول در روند برنامه نویسی است. در صورت درک درست و همه‌جانبه از مسئله‌ای مانند بیمه‌های اجتماعی، راهکار پیشنهادی الزاماً یک راهکار چندبعدی خواهد بود چرا که درهم تنیدگی موضوعات اجتماعی، اقتصادی فرهنگی در حوزه بیمه‌های اجتماعی آن را موضوعی پیچیده و چندبعدی کرده است. بر اساس آنچه که پیشتر در چالش‌های نظام بیمه‌های اجتماعی کشور معرفی شده، جدول زیر به بررسی بندهای مرتبط با بیمه‌های اجتماعی در لایحه برنامه هفتم توسعه پرداخته است. این ارزیابی ناشی از انطباق لایحه با چالش‌ها حوزه بیمه‌ای و موضوعات مغفول مانده و پیامدهای احتمالی پیشنهادات ارائه شده است. در نهایت نیز ستونی به منظور پیشنهاد اصلاحی، حذف یا جایگزین کردن بند تدوین شده است.

بر اساس آنچه که در جدول زیر آمده تمرکز اصلی لایحه برنامه توسعه هفتم در حوزه بیمه‌های اجتماعی بر روی پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی است. تدبیر لایحه برای حل چالش پایداری صندوق‌های بازنشستگی به عنوان یکی از چالش‌های اصلی این حوزه عمدتاً اصلاحات سنجه‌ای (پارامتریک) است. علاوه بر آن موارد اصلاحات ساختار صندوق‌ها، تسهیل فرآیندهای حق بیمه و صدور مفاصا حساب، ساماندهی یارانه‌ها و امتیازات بیمه‌ای مورد توجه قرار گرفته است. در سمت دیگر چالش‌های کفایت مستمری، اشتغال غیررسمی، نوسانات اقتصادی، مخدوش بودن سه‌جانبه‌گرایی و تنوع در قواعد و قوانین محیط بیمه‌های اجتماعی مورد غفلت واقع شده است.



جدول ۲. ارزیابی کارشناسی لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر بیمه‌های اجتماعی

شماره ماده / بند	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارزیابی کارشناسی	پاسخ به چالش	پیشنهاد اصلاحی
ماده (۴) بند (ث)	به دولت اجازه داده می‌شود، به منظور تسریع و تسهیل در فرایندهای پرداخت و وصول مالیات و کسور بیمه از طرف واحدهای کسب و کار، فرایند وصول دریافت حق بیمه را توسط سازمان امور مالیاتی کشور انجام دهد.			•	به نظر می‌رسد علاوه بر اهداف ذکر شده، این بند ناظر به حل چالش فرار بیمه‌ای و مالیاتی با از بین بردن سازوکار دو دفتری در نگاه‌های اقتصادی تدوین شده است. بند پیشنهادی موجب افزایش درآمدهای دولت و سازمان تأمین اجتماعی می‌شود. هر چند نفس این ماده مطلوب ارزیابی می‌شود لکن با توجه به روندهای اجرایی متفاوت در هر سازمان، ماهیت متفاوت این دو نوع منبع و همچنین تفاوت در پیچیدگی‌های فرآیند شناسایی، پیشنهاد ارائه شده قابلیت اجرا ندارد اما می‌توان با ایجاد درگاه واحد و لیست مشترک مالیات و حق بیمه بدون اینکه منابع این دو سازمان اختلاط پیدا کند، به اهداف مذکور دست‌یافت. ضمناً با توجه به «جاری، در زمان و روزانه» بودن تعهدات بیمه‌ای و تجربه مشاهده شده از رابطه دولت و سازمان تأمین اجتماعی - که نشان از عدم ایفای کامل دولت به تعهدات خود نسبت سازمان تأمین اجتماعی دارد - امکان اختلال در ارائه خدمات سازمان تأمین اجتماعی به مردم به واسطه گردش منابع سازمان تأمین اجتماعی در خزانه دولت وجود دارد. شایان ذکر است که درگاه واحد یادشده به نقل از کارشناسان و مدیران سازمان تأمین اجتماعی، با توجه به برگزاری جلسات متعدد بین دو سازمان، در حال راه‌اندازی و عملیاتی شدن است.	چالش فقدان نهاد تنظیم‌گر	به دولت اجازه داده می‌شود به منظور تسریع و تسهیل در فرآیندهای پرداخت و وصول مالیات و کسور بیمه از طرف واحدهای کسب و کار، فرایند وصول دریافت حق بیمه و مالیات را توسط سازمان امور مالیاتی کشور از طریق درگاه واحد و لیست مشترک مالیات و حق بیمه انجام دهد.
ماده (۴) بند (ث)	تبصره - سازمان تأمین اجتماعی موظف است تا پایان سال دوم برنامه، نسبت به الکترونیکی نمودن فرایند صدور مقاصحساب به‌نوعی اقدام نماید که در تمامی قراردادهای پیمان، تشخیص نوع قرارداد، محاسبه نرخ حق بیمه و تعهدات طرفین، به‌صورت سیستمی، در زمان صدور مقاصحساب تعیین شود.			•	نکته بسیار مهم این است که در این بند، تشخیص نوع قرارداد، محاسبه نرخ حق بیمه و تعهدات طرفین به صورت سیستمی به زمان صدور مقاصحساب موکول شده است. از آنجایی که صدور مقاصحساب، زمانی صورت می‌گیرد که با سازمان تأمین اجتماعی تسویه حساب شده باشد، لذا تشخیص نوع قرارداد، محاسبه نرخ حق بیمه و تعهدات طرفین در آخرین مرحله از مراحل مواجهه طرفین قرارداد با سازمان تأمین اجتماعی احتمالاً فایده خاصی برای کسب و کارها نخواهد داشت. بنابراین بهتر است به منظور پیش بینی‌پذیری و شفافیت بیشتر برای کسب و کارها، تشخیص نوع قرارداد، محاسبه نرخ حق بیمه و تعهدات طرفین، مشخص شدن موارد مذکور به اولین مرحله یعنی ثبت قرارداد و دریافت ردیف قرارداد منتقل شود. در همین راستا پیشنهاد می‌شود این بند به صورت روبه‌رو اصلاح گردد؛	چالش فقدان نهاد تنظیم‌گر	سازمان تأمین اجتماعی موظف است تا پایان سال دوم برنامه، نسبت به الکترونیکی نمودن فرایند صدور مقاصحساب به‌نوعی اقدام نماید که در کلیه قراردادهای پیمان، تشخیص نوع قرارداد، محاسبه نرخ حق بیمه و تعهدات قانونی طرفین به صورت سیستمی در زمان صدور ردیف قرارداد تعیین شود



شماره ماده / بند	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارزیابی کارشناسی	پاسخ به چالش	پیشنهاد اصلاحی
ماده (۲۰) بند (ت)	<p>مصدور مفاصاحساب توسط سازمان تأمین اجتماعی برای حق بیمه کارکنان شاغل در دوران بهره‌برداری در قراردادهای مشارکت، در چارچوب تبصره الحاقی ماده (۳۸) قانون تأمین اجتماعی موضوع ماده (۴۰) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور بر اساس فهرست ارسالی صورت‌می‌گیرد.</p>				<p>حق بیمه پیمان به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین موانع تولید در کسب و کارها شناخته می‌شود، این در حالی است که فشار بر کسب‌وکارها به معنی فشار بر اشتغال و کاهش بیمه پردازها خواهد بود. این بند شروع خوبی برای کاهش جایگاه فراسازمانی سازمان تأمین اجتماعی خواهد بود.</p> <p>با این حال پیشنهاد می‌شود اطلاعات قراردادهای پیمان در زمان انعقاد در سامانه‌ای که از سوی سازمان تأمین اجتماعی معرفی می‌شود، ثبت گردد تا میزان و نرخ حق بیمه از ابتدا برای کارفرما و پیمانکار مشخص شود. با این حال بهتر بود منظور از قراردادهای مشارکت تشریح شود.</p> <p>اساساً فرآیند تعیین نوع قرارداد مقاطعه، نحوه محاسبه ضریب حق بیمه آن تا صدور مفاصاحساب، یکی از مشکلات کسب و کارها با سازمان تأمین اجتماعی محسوب می‌شود و هرچه بتوان به سمت جایگزینی فرآیند «محاسبه و وصول حق بیمه بر اساس لیست افراد و صورت مزد و حقوق» به جای فرآیند «محاسبه و وصول حق بیمه بر اساس ضریبی از قرارداد مقاطعه» حرکت کرد بهتر است. به نظر می‌رسد در این بند دولت تلاش کرده است تا به نوعی برای مشارکت پیمانکاران انگیزه ایجاد نماید و در صورت احراز شرایط مندرج در ماده (۴۰) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر (شرایطی چون کارکنان ثابت کارگاه‌های ثابت و بازرسی)، مفاصاحساب بدون اعمال ضریب قرارداد و با استفاده از لیست ارسالی صادر گردد. با این حال اساساً در صورت احراز شرایط ماده (۴۰) مذکور مبنای مطالبه حق بیمه فهرست ارسالی و بازرسی کارگاه باید باشد و این روند از گذشته نیز وجود داشته است. ضمن اینکه جای سوال است که چرا بند «ت» مزبور فقط دوران بهره‌برداری را ذکر کرده است. لذا این بند تا حدودی ابهام نیز دارد.</p>	چالش فقدان نهاد تنظیم‌گر	متن حکم پیشنهادی مورد تایید است



شماره / ماده / بند	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارزیابی کارشناسی	پاسخ به چالش	پیشنهاد اصلاحی
ماده (۲۸)	در اجرای بند پنجم سیاست‌های کلی برنامه و به‌منظور تحقق هدف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود؛ کاهش نسبت کمک‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی کشور در هر سال یک درصد				<p>– هر چند نحوه نگارش ماده ۲۸ دارای ابهام است ولی نزدیک‌ترین برداشت این است که دولت در این فصل هدف خود را کاهش نسبت میزان کمک دولت به صندوق‌های بازنشستگی میزان بودجه عمومی قرار داده است. به عبارت دیگر گویی که اصول مربوط به تأمین اجتماعی (کفایت، پایداری، فراگیری و عدالت) در حاشیه قرار گرفته و هدفی دیگر غالب شده است. لذا این نوع هدف‌گذاری بعید است که منجر به بهبود وضعیت تأمین اجتماعی افراد جامعه شود. به‌علاوه کاهش کسر مذکور می‌تواند از طریق موسع شدن مخرج آن یعنی افزایش میزان بودجه عمومی محقق شود؛ حتی اگر هدف سیاست‌گذار برنامه را به اصل پایداری صندوق‌های بازنشستگی نسبت دهیم، کاهش نسبت مذکور می‌تواند با افزایش میزان کمک دولت به صندوق همراه شود. به عبارت دیگر رشد مخرج بیشتر از رشد صورت کسر باشد. لذا در این صورت کمکی به اصل پایداری هم نمی‌شود. بنابراین هدف‌گذاری مبتنی بر چیزی غیر از اصول تأمین اجتماعی، احتمالاً بهبودی در وضعیت تأمین اجتماعی افراد جامعه نیز به همراه نخواهد داشت.</p> <p>تفسیر دیگر آن است که سهم دولت از بودجه صندوق سالانه یک درصد کاهش یابد و در مجمع هدف مشخص شده بسیار گنگ، برداشت پذیر و غیرقابل قبول است.</p>	وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی (پایداری)	کاهش نسبت کمک‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی به‌کل بودجه سالانه صندوق‌های بازنشستگی در هر سال پنج درصد



شماره ماده / بند	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارزیابی کارشناسی	پاسخ به چالش	پیشنهاد اصلاحی
ماده (۲۹)	به‌منظور کاهش ناترازی مالی سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی و جلوگیری از ورشکستگی و همچنین کاهش وابستگی آنها به بودجه عمومی و ارتقا کیفیت و اصلاح ساختار بیمه‌های اجتماعی، اقدامات زیر از سال اول برنامه در صندوق‌های بازنشستگی کشوری، لشکری، تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی که از این پس، صندوق نامیده می‌شوند؛ انجام می‌شود.			•	کلمه ورشکستگی بار منفی دارد و ممکن است اعتماد عموم را نسبت به صندوق‌های بازنشستگی کاهش دهد	پایداری مالی	به‌منظور کاهش ناترازی مالی سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی و جلوگیری از ورشکستگی و همچنین کاهش وابستگی آنها به بودجه عمومی و ارتقا کیفیت و اصلاح ساختار بیمه‌های اجتماعی، اقدامات زیر از سال اول برنامه در صندوق‌های بازنشستگی کشوری، لشکری، تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی که از این پس، صندوق نامیده می‌شوند؛ انجام می‌شود.
ماده (۲۹) بند (الف)	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است، ظرف مدت یک‌سال پس از ابلاغ این سند، اقدامات لازم را برای اصلاح ساختار این صندوق‌ها اعم از ادغام، انحلال، انتقال و همچنین ایجاد سازوکار تنظیم‌گری بیمه‌های اجتماعی طی مراحل قانونی اقدام نماید.			•	تدوین این حکم در راستای بند ۲ و تا حدودی بند ۴ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی است. لکن متن این حکم چیزی بیشتر از مفاد بندهای مذکور ندارد و پیشنهاد آن در همان سطح سیاست‌های کلی و حتی به‌صورت محدودتر مطرح شده است. عبارت «طی مراحل قانونی» ابهام دارد و به‌نوعی مجلس شورای اسلامی را در فرآیند ایجاد سازوکار تنظیم‌گر یادشده کنار گذاشته است. در حالی که طبق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، برنامه اجرایی این سیاست‌ها می‌بایست با کمک مجلس شورای اسلامی تدوین شود.	فقدان نهاد تنظیم‌گر و ساختار مدیریت بیمه‌های اجتماعی	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است، ظرف مدت یک‌سال پس از ابلاغ برنامه، نسبت به اصلاح ساختار این صندوق‌ها اعم از ادغام، انحلال، انتقال و همچنین ایجاد سازوکار تنظیم‌گری بیمه‌های اجتماعی طی مراحل قانونی اقدام نماید.



شماره ماده / بند	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارزیابی کارشناسی	پاسخ به چالش	پیشنهاد اصلاحی
ماده (۲۹) بند (ب)	دولت مکلف است در طول برنامه و در قالب بودجه‌های سنواتی نسبت به تأدیه بدهی حسابرسی شده (به صورت غیر مرکب) خود به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر از محل سهام شرکت‌های دولتی بورسی قابل‌واگذاری، مشروط به آنکه این سهام از چهل و نه درصد (۴۹٪) تجاوز ننماید و مدیریت اداره آن‌ها به این صندوق‌ها واگذار نشود؛ اقدام تمام وجوه پرداختی دولت به صندوق‌های بازنشستگی، مزاد بر سهم کارفرمایی و سهم دولت و همچنین کلیه تضامین قانونی تأدیه نشده، به‌عنوان تأدیه بدهی دولت محسوب می‌شود.			•	مطابق با بند «ه» ماده «۷» قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳، «مطالبات سازمان‌ها، صندوق‌ها و مؤسسات بیمه‌ای فعال در قلمروهای نظام تأمین اجتماعی از دولت بر مبنای ارزش واقعی روز و براساس نرخ اوراق مشارکت پرداخت خواهد شد». لذا درج عبارت «به صورت غیر مرکب» مغایر بند یادشده است و در صورت تصویب می‌تواند پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی را با چالش مواجه کند. همچنین عبارت مذکور مغایر ماده ۵۲۲ قانون مدنی نیز می‌باشد. طبق این ماده «در دعاوی که موضوع آن دین و از نوع وجه رایج بوده و با مطالبه داین و تمکن مدیون، مدیون امتناع از پرداخت نموده، در صورت تغییر فاحش شاخص قیمت سالانه از زمان سررسید تا هنگام پرداخت و پس از مطالبه طلبکار، دادگاه با رعایت تناسب تغییر شاخص سالانه که توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تعیین می‌گردد محاسبه و مورد حکم قرار خواهد داد مگر اینکه طرفین به نحو دیگری مصالحه نمایند.» به علاوه دولت می‌بایست مزاد بر سامان دادن به بدهی حسابرسی شده خود به سازمان تأمین اجتماعی راجع به تعهدات سالانه خود به این سازمان نیز، تمهیدات لازم را در نظر بگیرد.	بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی	دولت مکلف است در طول برنامه و در قالب بودجه‌های سنواتی نسبت به تأدیه بدهی حسابرسی شده (به صورت غیر مرکب) خود به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر از محل سهام شرکت‌های دولتی بورسی قابل‌واگذاری، مشروط به آنکه این سهام از چهل و نه درصد (۴۹٪) تجاوز ننماید و مدیریت اداره آن‌ها به این صندوق‌ها واگذار نشود؛ اقدام تمام وجوه پرداختی دولت به صندوق‌های بازنشستگی، مزاد بر سهم کارفرمایی و سهم دولت و همچنین کلیه تضامین قانونی تأدیه نشده، به‌عنوان تأدیه بدهی دولت محسوب می‌شود.
ماده (۲۹) بند (پ)	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با همکاری سازمان، «ضوابط سرمایه‌گذاری سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی» را به منظور ارتقای ذخایر صندوق‌ها، حفظ حقوق و تعهدات بین نسلی بیمه‌شدگان، تقویت حاکمیت شرکتی، شفافیت در امور سرمایه‌گذاری‌ها، سودآوری و کارآمدسازی سبد سرمایه‌گذاری‌ها، کاهش بنگاه‌داری، تغییر رویکرد به سمت سرمایه‌گذاری‌های بورسی، مسئولیت‌پذیری هیأت‌مدیره و اصول تحلیل ریسک، علاوه بر ضوابط مندرج در بند (ه) ماده (۱۵) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ظرف مدت شش‌ماه پس از ابلاغ برنامه تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران برساند، به نحوی که تا پایان برنامه پرتفوی متناسب با تعهدات آتی بر اساس محاسبات بیمه‌ای در قالب سهام غیر مدیریتی سودآور سامان داده شده باشد.			•	مطابق قانون ساختار تعیین ضوابط سرمایه‌گذاری و کاهش بنگاه داری می‌تواند کارایی سرمایه‌گذاری صندوق‌ها را افزایش دهد. این وظیفه می‌تواند بر دوش نهاد تنظیم‌گر قرار گیرد	فقدان نهاد تنظیم‌گر	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با همکاری سازمان، «ضوابط سرمایه‌گذاری سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی» را به منظور ارتقای ذخایر صندوق‌ها، حفظ حقوق و تعهدات بین نسلی بیمه‌شدگان، تقویت حاکمیت شرکتی، شفافیت در امور سرمایه‌گذاری‌ها، سودآوری و کارآمدسازی سبد سرمایه‌گذاری‌ها، کاهش بنگاه‌داری، تغییر رویکرد به سمت سرمایه‌گذاری‌های بورسی، مسئولیت‌پذیری هیأت‌مدیره و اصول تحلیل ریسک، علاوه بر ضوابط مندرج در بند (ه) ماده (۱۵) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ظرف مدت شش‌ماه پس از ابلاغ برنامه تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران برساند، به نحوی که تا پایان برنامه پرتفوی متناسب با تعهدات آتی بر اساس محاسبات بیمه‌ای در قالب سهام غیر مدیریتی سودآور سامان داده شده باشد.



شماره ماده / بند	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارزیابی کارشناسی	پاسخ به چالش	پیشنهاد اصلاحی
ماده (۲۹) بند (ت)	دستگاه‌های اجرایی مکلفند تسویه قراردادهای خود با اشخاص حقیقی اعم از موقت یا دائمی را منوط به اخذ تأییدیه پرداخت حق بیمه توسط اشخاص مذکور به سازمان تأمین اجتماعی نمایند.		•		این حکم تعهد برای پوشش بیمه‌ای را از کارفرما به کارگر منتقل کرده است که مخالف قوانین دائمی و موضوعه و همچنین مغایر با بند (۱) سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (موضوع استقرار نظام تأمین اجتماعی فراگیر) است. لذا پوشش بیمه‌ای کارکنان قراردادی دستگاه‌های اجرایی از اجباری به اختیاری تغییر خواهد کرد که علاوه بر اینکه آینده افراد را با مخاطرات جدی روبه‌رو می‌کند منجر به کاهش منابع ورودی صندوق‌های بازنشستگی به‌خصوص صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی خواهد شد.	پوشش بیمه‌ای	حذف
ماده (۲۹) بند (ث)	کارفرمایان موضوع بند (۴) ماده (۲) قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴) اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی، مشروط به عدم پوشش بیمه بازنشستگی در سایر صندوق‌ها به‌ترتیب مقرر در ماده (۲۸) قانون مذکور و اصلاحات بعدی آن، از تاریخ اشتغال به کار در کارگاه، می‌توانند در زمره مشمولین قانون مذکور قرار گیرند. آیین‌نامه اجرایی موضوع این بند شامل مشمولین، فرایند اجرایی، تعریف استمرار پوشش بیمه‌ای و دستمزد مبنای کسر حق بیمه، ظرف مدت شش‌ماه پس از ابلاغ برنامه، توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.			•	متن پیشنهادی، تکرار تبصره (۵) بند (۴) ماده (۲) قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۷) با موضوع پوشش اختیاری بیمه‌ای کارفرمایان می‌باشد که در حال حاضر مجری بوده و نیازی به درج مجدد آن در قانون برنامه نیست. در راستای اجرای سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص توسعه پوشش بیمه‌ای پایه به آحاد جامعه، اجباری شدن بیمه کارفرمایان پیشنهاد می‌گردد.	بیمه اختیاری و کاهش پوشش بیمه‌ای	کارفرمایان موضوع بند (۴) ماده (۲) قانون تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۵۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی - در صورت عدم برخورداری از پوشش بیمه بازنشستگی در سایر صندوق‌های بازنشستگی می‌بایست، به‌ترتیب مقرر در ماده (۲۸) قانون مذکور و اصلاحات بعدی آن از تاریخ اشتغال به کار در کارگاه، در زمره مشمولین قانون مذکور قرار می‌گیرند. آیین‌نامه اجرایی این بند شامل اشخاص مشمول، فرایند اجرایی، تعریف استمرار پوشش بیمه‌ای و دستمزد مبنای کسر حق بیمه، ظرف مدت شش ماه از ابلاغ این قانون توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
ماده (۲۹) بند (ج)	ارائه‌دهندگان خدمات حمل‌ونقل بار و مسافر که از طریق سکوهای (پلتفرم‌های) مجازی به فعالیت مشغول بوده و بیمه بازنشستگی ندارند؛ مجاز به بیمه نمودن خود نزد سازمان تأمین اجتماعی هستند. آیین‌نامه اجرایی موضوع این بند به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ظرف مدت نه (۹) ماه پس از ابلاغ این برنامه به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.			•	در متن پیشنهادی صرفاً به مشاغل پلتفرم در حوزه خدمات حمل‌ونقل بار و مسافر اشاره شده است. لذا جامعیت ندارد و بهتر است حکم پیشنهادی همه مشاغل پلتفرم را شامل شود. در شغل یادشده بازنشستگان زیادی هستند که به ارائه خدمت مشغول هستند و طبق قانون مجاز به پرداخت بیمه نیستند. لذا این دسته از افراد نیز تعیین تکلیف نشده‌اند. متن پیشنهادی، امکان تعریف رابطه کارگری و کارفرمایی و بیمه اجباری شاغلین مشاغل مذکور را متغی می‌نماید. لذا بهتر است با رعایت اصل سه‌جانبه‌گرایی، پوشش بیمه‌ای افرادی که فاقد بیمه هستند و از طریق این مشاغل زندگی می‌گذرانند، تأمین شود.	پوشش بیمه‌ای برای شاغلین پلتفرم‌ها	وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی مکلف است بسترهای لازم جهت بهره‌مندی از بیمه اجتماعی (شامل بازنشستگی، درمان، بیکاری و ازکارافتادگی) را برای آن دسته از افراد که از طریق سکوهای (پلتفرم‌های) مجازی به فعالیت مشغول هستند با مشارکت سکوهای مجازی (پلتفرم‌ها) فراهم نماید. آیین‌نامه اجرایی موضوع این بند به پیشنهاد وزارت مذکور ظرف مدت دوازده (۱۲) ماه پس از ابلاغ این برنامه به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد و پس از آن برای سکوهای مجازی مشمول لازم الاجرا خواهد بود.



شماره ماده / بند	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارزیابی کارشناسی	پاسخ به چالش	پیشنهاد اصلاحی	
ماده (۲۹) بند (ج)	حق بیمه سهم دولت، کارفرما و بیمه‌شده در مورد کلیه بیمه‌شدگان سازمان تامین اجتماعی با رعایت ماده (۲۹) قانون تامین اجتماعی برای مابه‌التفاوت دستمزدهای دو تا پنج برابر حداقل دستمزد قانون کار به ترتیب دو، بیست و هشت درصد (۲۰٪، ۲۰٪، ۸٪) و برای مابه‌التفاوت دستمزدهای مازاد بر پنج برابر حداقل دستمزد قانون کار به ترتیب یک، نوزده و ده درصد (۱۰٪، ۱۹٪، ۱۰٪) خواهد بود.				در این حکم سطح‌بندی لایحه بیمه‌ای در دستور کار قرار گرفته است تا هم از افراد دارای درآمدهای بالاتر، حق بیمه بالاتری اخذ شود و هم نرخ حق بیمه سهم دولت و کارفرما کاهش یافته و به نرخ حق بیمه سهم کارگر اضافه گردد. کاهش سهم دولت در راستای هدف این فصل و کاهش سهم کارفرما احتمالاً در راستای رونق تولید و بهبود محیط کسب‌وکار صورت گرفته است. در برابر افزایش سهم کارگر نیز باید ملاحظات مربوط به تشکلهای کارگری را در نظر گرفت؛ مخصوصاً که برای دستمزدهای دو برابر حداقل دستمزد قانون کار، افزایش سهم به دلیل قرار گرفتن چنین افرادی در طبقه اقتصادی پایین جامعه، منطقی به نظر نمی‌رسد. لذا بهتر است تغییر سهم کارگر از سه برابر حداقل دستمزد قانون کار شروع شود. البته در این میان توجه به میزان مالیاتی که افراد پرداخت می‌کنند نیز ضروری است؛ چراکه در نظر گرفتن حق بیمه و مالیات با همدیگر به‌عنوان هزینه‌های تحمیل شده بر کارگر، می‌تواند در منطقی کردن نرخ‌های بیمه و مالیات مؤثر باشد. همچنین این حکم در حال کاهش تعهدات دولت در حوزه‌های اجتماعی و رفاهی است که با ماهیت مسئولیت دولت همخوانی ندارد و مغایر اصل ۲۹ قانون اساسی است. هر گونه تغییر در حق بیمه نباید منجر به کاهش مشارکت دولت شود. می‌تواند مشارکت سرانه به‌صورت سه درصد حداقل دستمزد نیز تعیین گردد و منابع حاصل صرف افزایش سهم دولت در بیمه اقشار فرودست گردد.	عدالت در یارانه بیمه‌ای و کاهش هزینه‌های دولت	حق بیمه سهم دولت، کارفرما و بیمه‌شده در مورد کلیه بیمه‌شدگان سازمان تامین اجتماعی با رعایت ماده (۲۹) قانون تامین اجتماعی برای مابه‌التفاوت دستمزدهای سه تا پنج برابر حداقل دستمزد قانون کار به ترتیب دو، بیست و هشت درصد (۲۰٪، ۲۰٪، ۸٪) و برای مابه‌التفاوت دستمزدهای مازاد بر پنج برابر حداقل دستمزد قانون کار به ترتیب یک، نوزده و ده درصد (۱۰٪، ۱۹٪، ۱۰٪) خواهد بود. متابع حاصل از این محل، برای افزایش سهم دولت کاهش سهم بیمه شده برای دستمزدهای حداقل تا دو برابر حداقل دستمزد به ترتیب (۴٪، ۲۰٪، ۶٪) هزینه خواهد شد.	پیشنهاد اصلاحی
ماده (۲۹) بند (ح)	در صندوق‌های بازنشستگی لشکری و کشوری، حق بیمه سهم کارفرما و بیمه‌شده برای مابه‌التفاوت دستمزدهای مازاد بر دو تا پنج برابر حداقل دستمزد قانون کار به ترتیب دوازده و نیم و ده درصد (۱۲/۵٪، ۱۰٪) و برای مابه‌التفاوت دستمزدهای مازاد بر پنج برابر حداقل دستمزد قانون کار به ترتیب یازده و نیم و یازده درصد (۱۱/۵٪، ۱۱٪) خواهد بود. در سایر صندوق‌های بازنشستگی، سطح‌بندی و ترکیب کسور بازنشستگی سهم بیمه‌شده و کارفرما به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد. متابع حاصل از این محل، برای افزایش سهم دولت کاهش سهم بیمه شده برای دستمزدهای حداقل تا دو برابر حداقل دستمزد به ترتیب (۴٪، ۲۰٪، ۶٪) هزینه خواهد شد.				در خصوص سطح‌بندی در این بند نیز استدلال مشابه بند قبل وجود دارد. همچنین در این بند نیز می‌توان از سرانه مساوی استفاده کرد. در این مورد دولت علاوه بر نقش دولت نقش کارفرمایی را نیز ایفا می‌کند. نکته قابل توجه این است که آیا این کاهش سهم دولت معادل کاهش وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی تلقی می‌شود؟ در حالی که به معنی محدود کردن مشارکت اجتماعی دولت است.	عدالت در یارانه بیمه‌ای و کاهش هزینه‌های دولت	در صندوق‌های بازنشستگی لشکری و کشوری، حق بیمه سهم کارفرما و بیمه‌شده برای مابه‌التفاوت دستمزدهای مازاد بر دو تا پنج برابر حداقل دستمزد قانون کار به ترتیب دوازده و نیم و ده درصد (۱۲/۵٪، ۱۰٪) و برای مابه‌التفاوت دستمزدهای مازاد بر پنج برابر حداقل دستمزد قانون کار به ترتیب یازده و نیم و یازده درصد (۱۱/۵٪، ۱۱٪) خواهد بود. در سایر صندوق‌های بازنشستگی، سطح‌بندی و ترکیب کسور بازنشستگی سهم بیمه‌شده و کارفرما به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.	



شماره ماده / بند	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارزیابی کارشناسی	پاسخ به چالش	پیشنهاد اصلاحی
ماده (۲۹) بند (خ)	تمامی بیمه‌پردازانی که طبق قوانین و مقررات فعلی واجد شرایط بازنشستگی هستند و سن آن‌ها برای زنان کمتر از پنجاه و سه سال و برای مردان کمتر از پنجاه و شش سال است؛ در طول برنامه، هر سال به میزان چهار ماه به سنوات اشتغال آن‌ها برای بازنشستگی تا تحقق شرایط سنی مذکور، اضافه می‌شود. صندوق‌هایی که شرط سنی بازنشستگی مشمولان آن‌ها بالاتر از ارقام فوق‌الذکر است از مفاد این بند مستثنی هستند.		•		بر مبنای این حکم در انتهای برنامه یک سال و هشت ماه به سنوات بازنشستگی مردان و زنانی که به‌ترتیب کمتر از ۵۶ و ۵۳ سال سن دارند، اضافه خواهد شد. این حکم دارای ابهامات زیادی است. به‌طور مثال مفاد این حکم مشخص نکرده‌است فردی که قرار است با دریافت مستمری کمتر از ۳۰ روز بازنشسته شود، آیا می‌بایست شرط سنی یادشده در این حکم برای وی رعایت گردد یا خیر؟ همچنین برداشتی دیگر این است که بر مبنای این حکم در پایان برنامه برای دریافت حقوق ۳۰ روز بازنشستگی، حداقل سن مردان می‌بایست ۵۶ سال و سن زنان ۵۳ سال باشد. حال آنکه اگر فردی ۵۰ سال سن داشته‌باشد و در حال حاضر شرایط احراز بازنشستگی را نیز دارا باشد، در پایان سال‌های برنامه پنج‌ساله سن او به ۵۵ سال می‌رسد؛ در این حالت تکلیف چیست؟ با اتمام قانون برنامه وضعیت سن بازنشستگی به چه صورت خواهد شد و در آن صورت کدام قانون حاکم خواهد بود؟ گویی که قانون برنامه پنج‌ساله دارای حکمی شش ساله است! با اینکه افزایش تدریجی سن بازنشستگی از واجبات اصلاحات در نظام بازنشستگی فعلی است لکن توجه به ملاحظات در این خصوص اهمیت ویژه‌ای دارد. برخی از این ملاحظات عبارتند از برخورد کمترین اصابت ناشی از اصلاحات به افراد نزدیک به بازنشستگی، تدریجی بودن، شفافیت احکام، آماده کردن اذهان و اقتناع افکار عمومی جامعه و غیره.	فاصله سن بازنشستگی و امید به زندگی (پایداری)	حذف
ماده (۲۹) بند (د)	سنوات ارفاقی مشمولان قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی به ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۰) برای هر سال یک و سدهم (۱/۳) برابر و حداکثر هفت سال و برای مشمولان قوانین مربوط به مشاغل سخت و زیان‌آور در دستگاه‌های اجرایی برای هر سال (۱/۲) برابر و حداکثر پنج سال حسب شرایط سخت و زیان‌آور خواهد بود. آیین‌نامه اجرایی در خصوص میزان سنوات ارفاقی مشاغل سخت و زیان‌آور مختلف، ظرف مدت شش‌ماه از ابلاغ این برنامه، توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.			•	تقلیل سنوات ارفاقی بیمه‌شدگان شاغل در مشاغل سخت و زیان‌آور با حقوق مکتسبه افرادی که قبل از تصویب و لازم‌الاجرا شدن لایحه برنامه هفتم در مشاغل سخت و زیان‌آور سابقه بیمه‌پردازی دارند در تعارض است. لذا رعایت حقوق مکتسبه افرادی که قبل از اجرای این قانون سابقه بیمه‌پردازی در مشاغل سخت و زیان‌آور دارند، ضروری است. به‌عبارت دیگر این حکم مشخص نکرده‌است که دامنه مشمول آن چیست؟ کدام افراد دقیقاً مشمول می‌شوند و آیا برای افراد در معرض بازنشستگی تمهیداتی در نظر گرفته شده‌است یا خیر؟ آیا مفاد این حکم معطوف به سوابق گذشته فرد نیز می‌شود؟ در هر صورت باید به استانداردهای و بهداشت محیط کار در این‌گونه مشاغل هم توجه شود. در کشورهای دیگر معمولاً یک موازنه‌ای وجود دارد و در ازای هر درصدی که شرایط کاری استاندارد می‌شود، از سهم بیمه کارفرمایی سخت و زیان‌آور کسر می‌شود.	محدودسازی بازنشستگی سخت و زیان‌آوری (پایداری)	سنوات ارفاقی مشمولان قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی به ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۰) برای هر سال یک و سدهم (۱/۳) برابر و حداکثر هفت سال و برای مشمولان قوانین مربوط به مشاغل سخت و زیان‌آور در دستگاه‌های اجرایی برای هر سال (۱/۲) برابر و حداکثر پنج سال حسب شرایط سخت و زیان‌آور خواهد بود. آیین‌نامه اجرایی در خصوص میزان سنوات ارفاقی مشاغل سخت و زیان‌آور مختلف و دایره مشمولین آن، ظرف مدت شش‌ماه از ابلاغ این برنامه، توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.



شماره ماده / بند	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارزیابی کارشناسی	پاسخ به چالش	پیشنهاد اصلاحی
ماده (۲۹) بند (ذ)	حداقل سن لازم برای بازنشستگی مشاغل سخت و زیان‌آور برای زنان چهل و پنج سال و برای مردان پنجاه سال است.		•		مواردی که در بند «د» ماده ۲۹ این لایحه ذکر شد، در خصوص این حکم نیز صادق است. به‌عنوان مثال مردی که در حال حاضر ۱۹ سال سابقه بیمه‌پردازی در مشاغل سخت و زیان‌آور و ۵۰ سال سن دارد، مشمول می‌شود؟ در صورت شمولیت، برای دریافت حقوق کامل چند سال دیگر باید بیمه‌پردازی داشته‌باشد؟ به‌عبارت دیگر ۱۹ سال سابقه وی با کدام ضریب محاسبه می‌شود؟ ضریب یک و نیم یا یک و دو دهم؟ ضمناً در شروع اصلاحات پارامتریک بهتر است در یک موضوع صرفاً تمرکز بر یک نوع اصلاح باشد و اعمال دو اصلاح همزمان علاوه بر منطقی نبودن و داشتن شیب تند، می‌تواند موجب مقاومت اجتماعی گروه‌های ذینفع و در نهایت اعمال نشدن هر دو مورد اصلاحی باشد.	محدود سازی بازنشستگی سخت و زیان‌آوری (پایداری)	متن حکم پیشنهادی مورد تأیید است.
ماده (۲۹) بند (ر)	در مواردی که در قوانین، بازنشستگی پیش از موعد، مقرر شده است به‌ازای هر سال کمتر از سی سال بیمه‌پردازی، معادل دو سال از سنوات مبنای محاسبه اولین حقوق یا مستمری بازنشستگی کسر می‌گردد.		•		بر اساس این حکم افرادی که دارای بیست سال سابقه بیمه‌پردازی هستند و خواستار بازنشستگی پیش از موعد هستند، مانند کسانی هستند که هیچ‌گونه پرداخت بیمه‌ای نداشته‌اند. لذا بازدارندگی حکم غیرمنطقی و به‌نوعی ناعادلانه است و می‌بایست به‌صورت منطقی سازوکار دیگری اتخاذ شود. ضمناً نحوه نگارش متن نیز موجب ابهامات دیگری است.	جلوگیری از بازنشستگی پیش از موعد (پایداری)	حذف
ماده (۲۹) بند (ز)	معافیت سهم کارفرما از پرداخت کسور بازنشستگی مازاد بر سی سال برای افرادی که سنوات بیمه‌ای آنان از تاریخ اجرای این قانون از سی سال بیشتر می‌شود، در قوانین و مقررات عام و خاص ملغی می‌گردد.		•		باید توجه داشت این بند ممکن است شامل بیمه‌شدگان با معافیت بیمه‌ای سهم کارفرما در سازمان تأمین اجتماعی شود که بر سنوات بالای ۳۰ سال معافیت‌های آن‌ها را لغو می‌کند. بهتر بود معافیت سهم بیمه‌شده نیز برای سنوات بالای ۳۰ سال لغو گردد	ساماندهی به یارانه‌های بیمه‌ای و عدالت بیمه‌ای	متن حکم پیشنهادی مورد تأیید است.
ماده (۲۹) بند (ژ)	میزان مستمری بازنشستگی در تمامی صندوق‌ها و سازمان‌های بازنشستگی از سال اول برنامه عبارت است از یک‌سی‌ام متوسط حقوق یا دستمزد ماهیانه مشمول کسور فرد در پنج سال آخر بیمه‌پردازی ضرب در سنوات پرداخت حق بیمه، مشروط بر آن‌که از سی‌وپنج سی‌ام متوسط مذکور بیشتر نباشد. معادل یک‌دوم مجموع درصد افزایش ضریب سالانه حقوق یا دستمزد طی سه سال آخر به حقوق یا مستمری محاسبه‌شده فوق اضافه می‌شود.		•		هدف از این اصلاح می‌بایست اصلاح رفتار و رویه‌ها باشد نه پایداری مالی. چرا که با هدف قرار دادن پایداری مالی در این دسته اصلاحات مزایا محدود شده و در نهایت باعث کاهش کفایت مستمری می‌گردد. متن جایگزین به‌صورت روبه‌رو پیشنهاد می‌شود.	پایداری مالی و کاهش مزایای بازنشستگی	میزان مستمری بازنشستگی یا حقوق بازنشستگی عبارت است از، یک سی‌ام متوسط بیشترین نسبت حقوق یا مستمری ماهیانه مشمول کسور فرد به حداقل حقوق یا دستمزد در بیست سال اشتغال، ضرب در حداقل حقوق یا دستمزد، ضرب در سنوات پرداخت حق بیمه، مشروط بر آن‌که از سی‌وپنج سی‌ام متوسط مذکور بیشتر نباشد



شماره ماده / بند	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارزیابی کارشناسی	پاسخ به چالش	پیشنهاد اصلاحی
ماده (۲۹) بند (س)	<p>از تاریخ ابلاغ این برنامه، دوران تحصیل و ایام کارآموزی که به صورت تعهد خدمت یا آموزش بدو خدمت قبل از استخدام یا مأموریت آموزشی حین خدمت که منجر به اخذ مدرک تحصیلی رسمی توسط کارمندان دستگاه‌های اجرایی از جمله مشمولان قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش می‌شود، جزء سابقه خدمت برای بازنشستگی منظور نمی‌گردد. موارد قبل از ابلاغ این برنامه، در صورتی جزء سوابق خدمت برای بازنشستگی منظور می‌گردد که کسور بازنشستگی آن توسط بیمه‌شده و یا دستگاه به‌طور کامل قبل از اجرای این قانون پرداخت‌شده باشد. ایثارگران مشمول مقررات خاص خود می‌باشند.</p>				<p>جلبگیری از تبعیض ناروا در میان بیمه شدگان مشاغل مختلف، با این حال این بند می‌تواند به افزایش تقاضای بازنشستگی در آموزش و پرورش پیش از تصویب قانون منجر شود. از این رو باید یک محدوده زمانی مشخص شود. برای مثال این بند شامل کسانی شود که تازه وارد هستند یا به‌عنوان مثال کمتر از ۱۰ سال سابقه کار دارند.</p>	<p>امتیازات و یارانه‌های بیمه‌ای و تبعیض</p>	<p>متن حکم پیشنهادی مورد تایید است.</p>



شماره ماده / بند	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارزیابی کارشناسی	پاسخ به چالش	پیشنهاد اصلاحی
ماده (۲۹) بند (ش)	<p>از سال اول برنامه، معافیت‌های بیمه‌ای بیمه‌شدگان بدون کارفرما در سازمان تامین اجتماعی (از جمله مشمولان قانون بیمه‌های اجتماعی قالیبافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع‌دستی 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 است. در خصوص بیمه‌شدگان بدون کارفرما در سازمان تامین اجتماعی سالانه ده درصد (۱۰٪) از افراد دارای استطاعت مالی حذف و معادل پنجاه درصد (۵۰٪) محذوفین، افراد پشت نوبتی واجد شرایط متناسب با محل سکونت مشمول معافیت بیمه‌ای حسب مورد می‌شوند.</p> <p>مبنای مشارکت دولت برای جبران حق بیمه ناشی از معافیت‌های بیمه‌ای مذکور در این بند، معادل حداقل دستمزد هر سال مشمولین قانون کار خواهد بود. در صورتی که مبنای پرداخت حق بیمه مشمولان این ماده، بالاتر از حداقل دستمزد باشد، مابه‌التفاوت میزان حق بیمه بالاتر از حداقل دستمزد، به‌طور کامل بر عهده بیمه‌شده خواهد بود. آیین‌نامه اجرایی این بند، ظرف مدت شش‌ماه، توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری سازمان تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.</p>				<p>اقدامات حمایتی پیشین دولت‌ها که مبتنی بر حمایت کلی از یک قشر و صنف خاص بوده، رویه‌ای نادرست، هدردهنده منابع و هزینه‌زا برای سازمان تامین اجتماعی و خود دولت است. لذا گسترش پوشش چتر بیمه‌ای از طریق اعطای یارانه از سوی دولت، مستلزم عدم تکرار مسیر گذشته و استقرار نظام سنجش و ارزیابی به‌منظور شناسایی دقیق مشمولان مستحق و کنار گذاشتن افراد دارای تمکن مالی از هر قشر و صنفی است. بند «ز» تبصره ۱۷ قانون بودجه ۱۴۰۱ در راستای برقراری عدالت بیشتر از طریق حذف و کاهش میزان یارانه حق‌بیمه سهم کارفرمایی اعطایی ۱۲ گروه مشاغل بدون کارفرما در قانون بودجه ۱۴۰۱ درج شد که نشان از حرکت در مسیر درست بود لکن این تلاش در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ استمرار پیدا نکرد و به‌نوعی سیاست‌گذار از این مسیر درست عقب‌نشینی کرد. لذا رویکرد حکم حاضر منطقی و در مسیر درست ارزیابی می‌شود.</p> <p>نکته قابل توجه این است که یکی از ویژگی‌های بیمه‌های اجتماعی مبتنی بر آزمون وسیع نبودن است. از این رو می‌توان پیشنهاد بهتری برای این بند نیز ارائه داد که در ستون پیشنهادات آورده شده‌است.</p>	<p>ساماندهی یارانه‌های بیمه‌ای و کاهش هزینه‌های دولت</p>	<p>از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون کلیه مشمولین، قانون بیمه‌های اجتماعی قالیبافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار مصوب ۱۳۸۸ و ماده (۷) قانون هدفمندسازی یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۷ (شامل زنان سرپرست خانوار، رانندگان حمل و نقل عمومی، میزبانان شمال و جنوب، مددجویان کمیته‌امداد امام‌خمينی و سازمان بهزیستی، هنرمندان و نویسندگان، مربیان مهدکودک و مراکز توانبخشی بهزیستی) و قانون بودجه مصوب ۱۳۸۶ (خدامان مساجد، کاربران و رانندگان) که براساس قوانین و مقررات مربوطه معاف از پرداخت حق‌بیمه سهم کارفرما می‌باشند، متناسب با استقرار در مناطق محروم، کمتر توسعه‌یافته، مرزی یا کم‌برخوردار و میزان درآمدزایی و اهمیت تولید و فعالیت اقشار و اصناف یا کارگاه‌های مشمول و لحاظ عدالت توزیعی، به نسبت برخورداری از حق‌بیمه حمایتی سهم دولت، از معافیت و کسر حق‌بیمه برخوردار خواهند بود. کلیه قوانین و مقررات مغایر با این حکم لغو می‌گردد.</p> <p>منابع مالی مورد نیاز (حق بیمه سهم مورد تعهد دولت) از محل اعتبار پیش بینی شده در جدول قانون هدفمندی یارانه‌ها مندرج در قوانین بودجه سالیانه و واگذاری اموال و سهام دولت به سازمان تامین اجتماعی تامین خواهد شد. آیین‌نامه اجرایی این ماده حداکثر ظرف مهلت (۳ ماه) با پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تصویب دولت خواهد رسید.</p> <p>تبصره- مبنای مشارکت دولت برای جبران حق بیمه ناشی از معافیت‌های بیمه‌ای مذکور در این بند، معادل حداقل دستمزد هر سال مشمولین قانون کار خواهد بود. در صورتی که مبنای پرداخت حق بیمه مشمولان این ماده، بالاتر از حداقل دستمزد باشد، مابه‌التفاوت میزان حق بیمه بالاتر از حداقل دستمزد، به‌طور کامل بر عهده بیمه‌شده خواهد بود.</p>



شماره ماده / بند	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارزیابی کارشناسی	پاسخ به چالش	پیشنهاد اصلاحی
ماده (۲۹) بند (ص)	معافیت بیست‌درصد (۲۰٪) سهم کارفرمایی موضوع «قانون معافیت از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما تا پنج نفر، مصوب ۱۳۶۱ و اصلاحات بعدی آن» سالانه نیم درصد (۰.۵٪) کاهش می‌یابد. آیین‌نامه اجرایی در خصوص کارگاه‌های مشمول تا شش‌ماه پس از ابلاغ برنامه، به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد. مشارکت دولت بابت سهم کارفرمایی در پرداخت حق بیمه مذکور معادل حداقل دستمزد و مازاد بر آن به‌طور کامل بر عهده کارفرما است.				با عنایت به اینکه برخی از قوانین در شرایط خاصی تدوین شده‌اند و با گذشت زمان شرایط نیز دگرگون شده‌است، ادامه روندهای قبل موجب اتلاف منابع عمومی کشور خواهد شد. لذا متن پیشنهادی مورد موافقت گزارش حاضر است. با این حال ملاحظات اجتماعی از بعد عدالت نیز باید در نظر گرفته شود.	ساماندهی یارانه‌های بیمه‌ای و کاهش هزینه‌های دولت	معافیت بیست‌درصد (۲۰٪) سهم کارفرمایی موضوع «قانون معافیت از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما تا پنج نفر، مصوب ۱۳۶۱ و اصلاحات بعدی آن» سالانه نیم درصد (۰.۵٪) کاهش می‌یابد. آیین‌نامه اجرایی در خصوص کارگاه‌های مشمول تا شش‌ماه پس از ابلاغ برنامه، به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد. مشارکت دولت بابت سهم کارفرمایی در پرداخت حق بیمه مذکور معادل حداقل دستمزد و مازاد بر آن به‌طور کامل بر عهده کارفرما است.
ماده (۲۹) بند (ض)	چنانچه افراد بازخرید شده و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی و بازنشستگان مشمول قانون کار و قانون تأمین اجتماعی با رعایت «قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان» (مصوب ۱۳۹۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی) جزء (۳) ماده (۲) قانون تأمین اجتماعی در دستگاه‌های اجرایی و یا کارگاه‌های موضوع به‌کارگیری شوند، کارفرمایان مکلفند علاوه بر پرداخت حقوق یا دستمزد به افراد به‌کارگیری شده وفق قرارداد منعقد و ارسال آنان در فهرست (لیست) حق بیمه ارسالی به سازمان تأمین اجتماعی، ماهانه معادل ده درصد (۱۰٪) حقوق یا دستمزد پرداخت شده را تحت‌عنوان «مالیات اجتماعی» به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز نمایند. منابع مذکور در قالب بودجه سنواتی بابت اشتغال جوانان و کمک به صندوق‌های بازنشستگی هزینه می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری سازمان و سازمان اداری و استخدامی کشور به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.				این حکم به‌نوعی در حال تشویق به‌کارگیری بازنشستگان و کاهش فرصت‌های شغلی برای جوانان است. صرف‌نظر از این‌که امکان اشتغال بازنشسته صرفاً به‌صورت استثنا پذیرفته‌شده و نباید به‌عنوان قاعده در خصوص تمام بازنشستگان در نظر گرفته شود؛ حکم مورد بررسی از این حیث که در خصوص قطع یا عدم قطع مستمری ایشان تعیین تکلیف نکرده، محل اشکال است. همچنین مشخص نیست علاوه بر کسر مالیات اجتماعی مقرر در این ماده حق بیمه ایشان نیز به حساب سازمان تأمین اجتماعی پرداخت می‌شود یا خیر.	امتیازات و یارانه‌های بیمه‌ای و تبعیض	چنانچه افراد بازخرید شده و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی و بازنشستگان مشمول قانون کار و قانون تأمین اجتماعی با رعایت «قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان» (مصوب ۱۳۹۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی) جزء (۳) ماده (۲) قانون تأمین اجتماعی در دستگاه‌های اجرایی و یا کارگاه‌های موضوع به‌کارگیری شوند، کارفرمایان مکلفند علاوه بر پرداخت حقوق یا دستمزد به افراد به‌کارگیری شده وفق قرارداد منعقد و ارسال آنان در فهرست (لیست) حق بیمه ارسالی به سازمان تأمین اجتماعی، ماهانه معادل ده درصد (۱۰٪) حقوق یا دستمزد پرداخت شده را تحت‌عنوان «مالیات اجتماعی» به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز نمایند. منابع مذکور در قالب بودجه سنواتی بابت اشتغال جوانان و کمک به صندوق‌های بازنشستگی هزینه می‌شود.



شماره ماده / بند	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارزیابی کارشناسی	پاسخ به چالش	پیشنهاد اصلاحی
ماده (۲۹) بند (ط)	مدت خدمت و وظیفه عمومی (سربازی) بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی، موضوع تبصره (۱) ماده (۱۳) قانون کار و همچنین مشترکان سایر صندوق‌ها، با درخواست بیمه‌شده بر اساس حکم حقوقی زمان واریز در خصوص کارمندان و آخرین دستمزد مبنای پرداخت حق بیمه در خصوص مشمولین قانون کار و یا میانگین مبالغ مذکور حسب مورد طی یک سال قبل از زمان درخواست، هر کدام که بیشتر باشد در سوابق بیمه‌ای آنان محاسبه می‌گردد. مبنای پرداخت حق بیمه معادل درصدهای تعیین‌شده در هر صندوق با کسر درصد حق بیمه مربوط به درمان است. مشارکت دولت بابت سهم کارفرمایی در پرداخت حق بیمه مذکور معادل حداقل دستمزد مطابق قوانین و مقررات موجود و مازاد بر آن به‌طور کامل بر عهده بیمه‌شده است.		•		در این بند نیز دولت به‌دنبال کاهش مشارکت اجتماعی بوده است. در حالی که این محدودسازی در خدمت وظیفه عمومی منجر به کاهش جذابیت سربازی شده و فرار از سربازی را تقویت می‌کند. این در حالی است که می‌بایست کسانی که به سربازی رفته‌اند در برابر کسانی که معافیت سربازی داشته‌اند تشویق شوند. همچنین محدودیت زمانی برای دایره مشمولین این بند نیز تعیین نشده است.	امتیازات و یارانه‌های بیمه‌ای و تبعیض	حذف
ماده (۳۰)	در اجرای بندهای اول و پنجم سیاست‌های کلی برنامه و به‌منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق این فصل، اقدام می‌شود. ضریب پوشش بیمه‌ای ۹۰ درصد (سازمان تأمین اجتماعی ۶۲ درصد و صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر ۱۵ درصد)			•	گسترش پوشش بیمه‌ای یکی از وظایف اصلی دولت برای ایجاد امنیت اجتماعی و اقتصادی برای افراد است و در راستای اصل ۲۹ قانون اساسی است. با این حال بر اساس داده‌های سال ۱۴۰۰ پوشش بیمه‌ای کل صندوق‌های بازنشستگی در حدود ۷۳ درصد است و هدف ۷۶ درصدی به نظر خیلی نزدیک می‌آید. از طرفی دیگر با توجه به نوع متفاوت جامعه هدف صندوق‌ها، (تأمین اجتماعی و صندوق روستاییان و عشایر) هدف پوشش بیمه‌ای برای هر کدام به تفکیک مشخص شود	پوشش بیمه‌ای	در اجرای بندهای اول و پنجم سیاست‌های کلی برنامه و به‌منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق این فصل، اقدام می‌شود. ضریب پوشش بیمه‌ای ۹۰ درصد (سازمان تأمین اجتماعی ۶۲ درصد و صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر ۱۵ درصد)
ماده (۵۰) بند (پ) تبصره (۲)	تفاهم‌نامه‌ها و قراردادهای پروژه‌های حمایتی و بافت فرسوده طرح نهضت ملی مسکن حمایتی، از مصادیق قراردادهای مواد (۳۸) و (۴۱) قانون تأمین اجتماعی محسوب نمی‌شود			•	به نظر می‌آید برای جلوگیری از سوء استفاده و اصلاح مشخص‌تر و محدودتر باید متن قانون انشا شود	امتیازات و یارانه‌های بیمه‌ای	تفاهم‌نامه‌ها و قراردادهای پروژه‌های حمایتی و بافت فرسوده طرح نهضت ملی مسکن حمایتی، از مصادیق قراردادهای مواد (۳۸) و (۴۱) قانون تأمین اجتماعی محسوب نمی‌شود

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



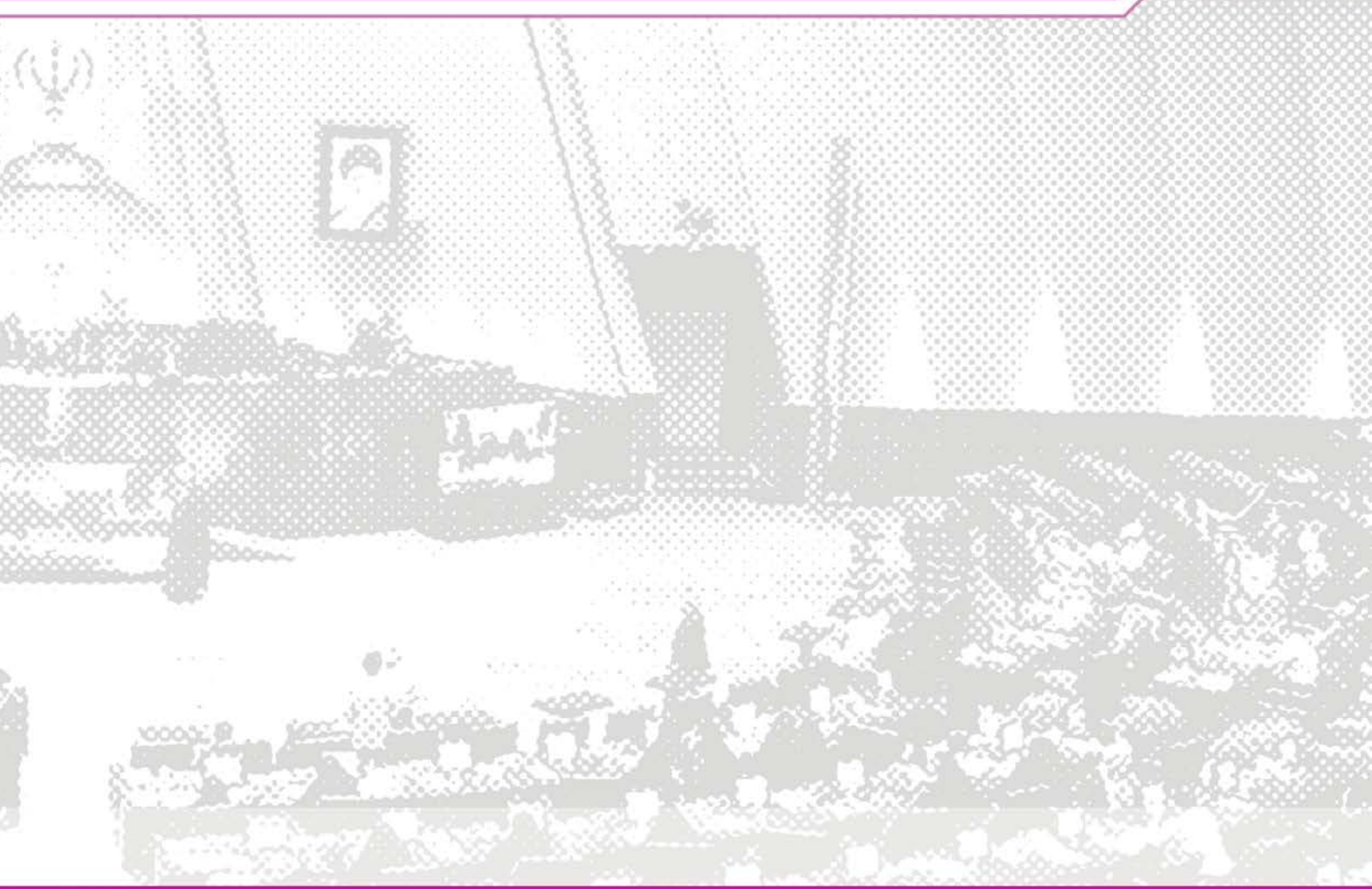
بررسی انطباق لایحه برنامه هفتم توسعه با چالش‌های موجود در حوزه بیمه‌های اجتماعی کشور نشان می‌دهد که علی‌رغم توجه به‌جا و درست لایحه به موضوع امتیازات و یارانه‌های بیمه‌ای، اصلاحات پارامترهای بازنشستگی و اصلاحات ساختاری، لایحه هیچ‌اعتنایی به مخدوش بودن سه‌جانبه‌گرایی، عدم کفایت مستمری، اشتغال غیررسمی، یکسان‌سازی قواعد و مقررات بیمه‌ای و رفع تبعیض‌ها نکرده است. همچنین لایحه از ارائه راهکارهایی برای کاهش آسیب‌پذیری صندوق‌های بازنشستگی از محیط اقتصاد کلان کشور اجتناب کرده است. غفلت لایحه برنامه توسعه هفتم از چالش‌های نام‌برده شده و عدم توجه به تصمیم‌گیری به این دسته از چالش‌ها ممکن است اثر مثبت هرگونه اصلاحی را در نظام بیمه‌ای خنثی سازد. همچنین تجربه اجرای اصلاحات در دنیا نشان می‌دهد که موفقیت اصلاحات در گروهی ایجاد توازن و تناسب در میان اصول کفایت، پایداری، فراگیر و انصاف و عدالت است در حالی که لایحه برنامه هفتم در کنار انواع اصلاحات هیچ پرداختی به موضوع کفایت نداشته و این مسئله ممکن است نتایج عکس تصورات اولیه تدوین کنندگان لایحه را در پی داشته باشد. در نهایت پیشنهاد می‌شود با توجه به ماهیت دائمی بسیاری از مواد پیشنهادی در برنامه هفتم توسعه در حوزه بیمه‌های اجتماعی و زمان‌دار بودن برنامه هفتم توسعه (به مدت پنج سال)، برای دوری از هرگونه شتاب‌زدگی و رعایت همه حقوق ذی‌نفعان، موارد اصلاحات نظام بیمه‌ای به‌خصوص در حوزه اصلاحات سنجه‌ای، در راستای اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در یک لایحه مستقل و مجزا به مجلس شورای اسلامی ارائه شود.

نظام بیمه‌های اجتماعی یک نظام پیچیده است که می‌بایست در یک تعادل پویا با تغییرات اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی باشد. دستیابی به تعادل پویا با سایر عرصه‌ها از مجرای تغییر و تحولات در نظام بیمه‌های اجتماعی به دست می‌آید. گاهی این تحولات عمیق و ناگهانی و گاهی جزئی و تدریجی است. تردیدی نیست که نظام بیمه‌های اجتماعی در ایران نیازمند انواع اصلاحات است اما نکته حائز اهمیت شناخته‌ابعاد هر تصمیم به تغییر (اصلاحات) و پیامدهای احتمالی آن است. فارغ از اینکه اصلاح پیشنهادی مثبت یا منفی ارزیابی شود، هرگونه تغییر در حوزه بیمه‌های اجتماعی سایر عرصه‌ها را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد. به بیان دیگر تصمیم به تغییر در نظام بیمه‌های اجتماعی به معنی تغییر در روندها و سازوکار فعلی زندگی تمامی مردم ایران است از این رو امری حساس بوده که وجه اجتماعی آن بسیار پررنگ است.

لایحه برنامه هفتم توسعه نسبت به قانون برنامه ششم توسعه تغییرات زیادی داشته است. استقلال صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی، تأدیه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی، و گسترش پوشش بیمه‌ای، محورهای مورد توافق هر دو برنامه بوده است در حالی که در موضوعات سخت و زیان‌آوری، بازنشستگی زودتر از موعد و یارانه و امتیازات بیمه‌ای، دو برنامه در تضاد کامل با یکدیگر قرار دارند. دال مرکزی لایحه برنامه هفتم توسعه اصلاحات پارامتریک است و بر اصل پایداری در اصول بیمه‌های اجتماعی تمرکز دارد. همچنین لایحه به موضوعات اصلاحات ساختاری و ساماندهی یارانه‌های بیمه‌ای پرداخته تا ضمن کاهش هزینه‌های دولت منجر به بهبود سطح عدالت در یارانه‌ها شود.



۱. بیمه‌های اجتماعی و عدالت اجتماعی (مجموعه مقالات)، ترجمه وحید میره‌بیگی و بهادر سهرابی، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، ۱۳۹۸.
۲. کریمی، مظفر (۱۳۹۴). «گزارش رفاه و تأمین اجتماعی در برنامه ششم توسعه»، معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
۳. مالکی، محمدرضا (۱۴۰۱). «کتاب سند جامع تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. اخوان بهبهانی، علی و ایروان مسعودی اصل (۱۳۹۶). اصول و مبانی بیمه‌های اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش‌های تأمین اجتماعی.
۵. فولادی مقدم، شهاب‌الدین (۱۴۰۲)، اظهار نظر کارشناسی در خصوص اصلاح ماده (۱۰) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی.
۶. فولادی مقدم، شهاب‌الدین و علی خلیلی (۱۴۰۱). «صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱»، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
۷. فولادی مقدم، شهاب‌الدین (۱۴۰۱)، بررسی اعتبارات بیمه‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.



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