

بازاندیشی در فهم بحران تأمین اجتماعی در ایران؛ با تأکید بر اصل کفایت خدمات



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۲۰۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بازاندیشی در فهم بحران تأمین اجتماعی در ایران؛ با تأکید بر اصل کفایت خدمات

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

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

تهیه و تدوین: علی فهیمی

ناظران علمی: مونا خورشیدی، محمدرضا مالکی، هادی افراسیابی، ریحانه رحمانی‌پور

ناظران علمی خارج از مرکز: یاسر باقری (هیئت علمی دانشگاه تهران)، رضا امید (پژوهشگر سیاستگذاری اجتماعی)

صفحه‌آرا: سمیرا صادقی عسکری

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. بحران تأمین اجتماعی

۲. حداقل دستمزد

۳. کفایت و فراگیری



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۱/۱۵

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۱/۲۹

به نام خدا

فهرست مطالب

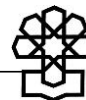
چکیده.....	۱
خلاصه مدیریتی.....	۲
۱. مرور قوانین حوزه تامین اجتماعی با تاکید بر اصل پایداری.....	۴
۲. فهم چالش‌های نظام تامین اجتماعی از منظرگاه‌های مختلف.....	۱۲
۳. بحران مخدوش‌شدن نظام تامین اجتماعی چندلایه.....	۱۳
۴. بحران کفایت مزایای نظام بیمه‌ای.....	۱۶
۵. چالش فراگیری نظام بیمه‌ای.....	۱۹
۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۲۱
منابع و مآخذ.....	۲۲

فهرست جداول

جدول ۱. محورهای اصلی برخی از قوانینی که به پایداری صندوق‌های بازنشستگی توجه داشته‌اند.....	۱۱
جدول ۲. نسبت متوسط مستمری صندوق بازنشستگی کشوری و تامین اجتماعی به متوسط هزینه خانوار شهری.....	۱۸
جدول ۳. ضریب پوشش صندوق‌های بیمه‌گر در سال ۱۴۰۲.....	۱۹

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. اصول نظام تامین اجتماعی.....	۵
شکل ۲. لایه‌های نظام چندلایه تامین اجتماعی.....	۱۳
شکل ۳. نمودار تناسب تورم و رشد دستمزد (۱۴۰۲-۱۳۸۰).....	۱۴
شکل ۴. نمودار توزیع دستمزدی بیمه‌شدگان در سال ۱۴۰۲.....	۱۵
شکل ۵. نمودار توزیع مستمری بازنشستگان در سال ۱۴۰۲.....	۱۵
شکل ۶. نمودار نرخ جایگزینی صندوق‌های بازنشستگی کشوری و سازمان تامین اجتماعی.....	۱۷
شکل ۷. نمودار جمعیت بیرون از پوشش صندوق‌های بیمه‌گر.....	۲۰



بازاندیشی در فهم بحران تأمین اجتماعی در ایران؛ با تأکید بر اصل کفایت خدمات

Doi: [10.22034/mrc.report.21200](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21200)

چکیده

نظام تأمین اجتماعی در جهان با چهار اصل کفایت، جامعیت، فراگیری و پایداری ارزیابی می‌شود. تقلیل این نظام به هریک از اصول مذکور، کارکرد نظام تأمین اجتماعی را با اختلال مواجه خواهد کرد. تعادل میان این چهار مؤلفه، زیربنای بقای نظام تأمین اجتماعی بوده و کاستی در هریک از مؤلفه‌ها به تضعیف مؤلفه‌های دیگر منجر خواهد شد. مخدوش شدن تناسب مذکور به هر نحوی که باشد، نظام تأمین اجتماعی را با چالش مواجه خواهد کرد اما در این میان اگر بنا باشد مبنای بحران در نظام تأمین اجتماعی را فاصله‌گرفتن از اصول اصلی آن دانست، به‌نظر می‌رسد این بحران را نباید صرفاً در ناترازی منابع و مصارف صندوق‌ها بلکه در ناترازی درآمد و هزینه خانوارهایی جستجو کرد که حتی با ورود به بازار کار نتوانسته و نخواهند توانست از چرخه فقر خارج شوند.

بررسی وضعیت فقر در کشور به‌خصوص با توجه به روند روبه‌رشد آن در سال‌های اخیر و همچنین فاصله حداقل دستمزد و مستمری با سبد معیشت خانوار، ابهاماتی را راجع به الگوی نظام تأمین اجتماعی در کشور ایجاد کرده که اساساً تمرکز چالش‌های نظام تأمین اجتماعی را به سمت اصول مغفول نظام تأمین اجتماعی (از جمله اصل کفایت) سوق می‌دهد. وضعیت نوپدید بازار کار و نظام بازنشستگی، بازاندیشی در باب نظام تأمین اجتماعی چندلایه و همچنین ضرورت مواجهه متفاوت با چالش‌های اولویت‌دار نظام تأمین اجتماعی را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد.

خلاصه مدیریتی

شرح / بیان مسئله

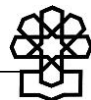
در سال‌های اخیر، ناترازی صندوق‌های بازنشستگی پرتکرارترین موضوع نظام تأمین اجتماعی در کشور بوده است؛ از قوانین گرفته تا گزارش‌های کارشناسی، تمرکز شایانی به این موضوع داشته و توجه‌ها را به سمت آن سوق داده‌اند. اگرچه قانون‌گذاری در حوزه تأمین اجتماعی محدود به موضوع ناترازی صندوق‌های بازنشستگی نبوده، اما به‌مرور زمان این مسئله به یکی از اصلی‌ترین موضوعات حوزه تأمین اجتماعی در فرایند تقنینی بدل شده به‌نحوی که سیاستگذاری منسجم در حوزه ناترازی صندوق‌ها در نظر هیچ‌یک از دولت‌ها و مجالس دهه ۷۰ به بعد مغفول نمانده است.

به‌لحاظ کارشناسی نیز چالش ناترازی صندوق‌های بازنشستگی در ایران در گزارش‌های مختلفی (که از دهه ۹۰ به‌نحو معناداری فزونی یافتند) مورد توجه قرار گرفته است؛ مرکز پژوهش‌های مجلس در آبان‌ماه ۱۳۹۶ گزارشی با عنوان «بررسی وضعیت سازمان تأمین اجتماعی و ضرورت اصلاحات بنیادی در آن (علل و اقدامات فوری مورد نیاز)» منتشر کرد که تأثیر بسزایی در شیوهی صورت‌بندی مسئله صندوق‌های بازنشستگی نزد سیاستگذاران و قانونگذاران حوزه رفاه و تأمین اجتماعی گذاشت. در همین بازه زمانی، گزارش ارزیابی آکچوئریال مزایای بلندمدت سازمان تأمین اجتماعی محصول همکاری سازمان بین‌المللی کار با مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی و همچنین گزارش دورنمای راهبردی صندوق بازنشستگی کشوری در همکاری شرکت مکنزی با صندوق بازنشستگی کشوری، چالش ناترازی صندوق‌های بازنشستگی در ایران را تا حدی برجسته کردند که به‌مثابه مهم‌ترین اصل نظام تأمین اجتماعی انگاشته شد.

در حالی که در ادبیات نظری و تجارب جهانی، نظام‌های تأمین اجتماعی بر پایه مجموعه‌ای از اصول به‌هم‌پیوسته بنا می‌شوند. جامعیت، کفایت، فراگیری و پایداری چهار مؤلفه‌ای هستند که در کنار هم اصول بنیادین نظام‌های تأمین اجتماعی را تشکیل می‌دهند. تعادل میان این چهار مؤلفه، شرط امکان بقای نظام تأمین اجتماعی است؛ به‌گونه‌ای که کاستی در هر یک از آن‌ها، به تضعیف سایر مؤلفه‌ها می‌انجامد. از این منظر، تمرکز یک‌جانبه بر پایداری مالی و ناترازی صندوق‌ها، بدون توجه هم‌زمان به کفایت مزایا، میزان فراگیری پوشش و جامعیت کارکردهای نظام تأمین اجتماعی، می‌تواند خود به بازتولید ناپایداری و تشدید بحران در بلندمدت منجر شود.

تمام گزارش‌ها و قوانین مذکور، چالش اساسی نظام تأمین اجتماعی در کشور را ناترازی صندوق‌های بازنشستگی برشمرده‌اند. اما این رویکرد چند پرسش را پیش‌روی کارشناسان این حوزه قرار می‌دهد:

۱. فهم بحران‌محور از نظام تأمین اجتماعی در کشور، محصول چه رویکردی است؟
۲. فهم بحران‌محور از نظام تأمین اجتماعی در کشور، باعث غفلت از کدام اصول اساسی نظام تأمین اجتماعی شده است؟
۳. آیا رویکرد جامع‌محور به چالش‌های صندوق‌های بازنشستگی، برای برون‌رفت از چالش‌های مذکور راهگشاستر خواهد بود؟



نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

لایه‌های نظام تأمین اجتماعی معطوف به گروه هدف و شیوه تأمین مالی، از یکدیگر تفکیک می‌شوند. در سال‌های اخیر اما، مبانی تفکیک لایه‌های نظام تأمین اجتماعی در ایران به سبب گسترش فقر با ابهام مواجه شده است. از سال ۱۳۹۹ با افزایش نرخ فقر، تفاوتی بین شاغل بودن سرپرست خانوار فقیر و غیرفقیر مشاهده نمی‌شود؛ با این حال دیگر اشتغال به‌تنهایی عاملی برای خروج فرد از چرخه فقر محسوب نمی‌شود. در واقع به تبع بازماندن حداقل دستمزد از سبد معیشت در مناطق شهری، نظام رفاهی کشور با پدیده شاغلین فقیر مواجه شده است. از طرف دیگر با توجه به شیوه محاسبه مستمری در صندوق‌های بازنشستگی کشور، نابسندگی دستمزد در دوران اشتغال به دوران بازنشستگی نیز تسری پیدا خواهد کرد. با ادامه روند مذکور، شاغلینی که حقوقشان کفاف تأمین سبد معیشت‌شان را نمی‌داد، تبدیل به بازنشستگانی می‌شوند که مستمری‌شان کفاف تأمین سبد معیشتان را نمی‌دهد. این توالی، نظام رفاهی کشور را با چرخه «شاغل فقیر، بازنشسته فقیر» مواجه کرده است. شواهد حاکی از آن است که در سال ۱۴۰۲ سه چهارم بیمه‌پردازان و مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی (به‌مثابه بزرگ‌ترین صندوق بیمه‌گر کشور) یا در چرخه مذکور گرفتار شده‌اند یا در شرف سقوط به آن هستند.

علاوه بر ایجاد بحران مخدوش شدن نظام تأمین اجتماعی چندلایه، نظام تأمین اجتماعی در تحقق یکی دیگر از اصول اساسی خود یعنی اصل کفایت نیز ناکام مانده است. نسبت میانگین مستمری صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی به متوسط هزینه خانوار شهری نشان می‌دهد که در سال ۱۴۰۲ مستمری سازمان تأمین اجتماعی ۵۸٪ متوسط هزینه خانوار شهری را تأمین می‌کرده است. در کنار اصل کفایت، اصل فراگیری نیز با چالش مواجه شده است. ضریب پوشش صندوق‌های بیمه‌گر در کشور نشان می‌دهد که تا سال ۱۴۰۲، هنوز بیش از ۲۵٪ از جمعیت کشور فاقد هر نوع پوشش بیمه‌ای هستند؛ یعنی بیش از بیست و دو میلیون از جمعیت کشور از دامنه شمول بیمه‌های اجتماعی خارج هستند.

در مجموع به نظر می‌رسد که نگاه غیرجامع به نظام تأمین اجتماعی در کشور سبب بی‌توجهی به برخی مسائل موجود همچون بحران کفایت و چالش فراگیری شده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

انگاره غیرجامع و بحران محور از وضعیت نظام تأمین اجتماعی در کشور سبب شده که برخی از اصول اساسی آن همچون کفایت و فراگیری، مورد غفلت واقع شوند. بنابراین اولین قدم به‌منظور اصلاح نظام تأمین اجتماعی، بازاندیشی در قبال انگاره‌های مرسوم تک‌بعدی است.

تابع رویکرد غیرجامع مذکور، به نظر می‌رسد که قوانین و گزارش‌های حوزه تأمین اجتماعی در سال‌های اخیر، حساسیت‌شان نسبت به اصول چهارگانه نظام تأمین اجتماعی را از دست داده و بیشتر بر مؤلفه پایداری تمرکز کرده‌اند. به‌رغم اینکه دو اصل کفایت و فراگیری، می‌تواند راهگشای مهم‌ترین چالش‌های اساسی نظام تأمین اجتماعی در کشور باشد. به‌عنوان مثال، گسترش پوشش بیمه‌ای از طریق پوشش بازار کار غیررسمی، در کوتاه‌مدت به چالش فراگیری نظام

تأمین اجتماعی کمک خواهد کرد و تناسب حداقل دستمزد با تورم و جبران کاستی‌های دستمزد از سبب معیشت، در بلندمدت بحران کفایت نظام تأمین اجتماعی را برطرف خواهد کرد.

قابل توجه است که ترکیب پیشنهادهای مذکور شامل بازاندیشی در چالش‌های و راهکارهای مرسوم در نظام تأمین اجتماعی، توجه به کفایت مزایا از طریق افزایش حداقل دستمزد و تلاش جهت فراگیری نظام تأمین اجتماعی، به بهبود وضعیت پایداری صندوق‌های بازنشستگی نیز کمک خواهد کرد. در واقع بازاندیشی در فهم نظام تأمین اجتماعی و توجه به تمام اصول اساسی آن، در برون‌رفت از چرخه غیرجامع و بحران‌محور راهگشا خواهد بود.

۱. مرور قوانین حوزه تأمین اجتماعی با تاکید بر اصل پایداری

جامعیت، کفایت، فراگیری و پایداری، به‌عنوان چهار مؤلفه‌ای که «در کنار هم» اصول نظام‌های تأمین اجتماعی در جهان را تشکیل می‌دهند، برشمرده می‌شوند. جامعیت در نظام تأمین اجتماعی نشان‌دهنده تنوع خدماتی که یک نظام تأمین اجتماعی ارائه می‌کند و کفایت به‌معنای تضمین حداقل سطح درآمد برای زندگی افراد است. فراگیری نیز نشان از تعداد بهره‌مندان از خدمات نظام تأمین اجتماعی در کشور دارد. اما مؤلفه پایداری که در سال‌های اخیر بیش از سایر شاخص‌ها مورد توجه کارشناسان و سیاستگذاران این حوزه قرار گرفته، توضیح‌دهنده تعادل بین منابع و مصارف نظام تأمین اجتماعی است. تعادل میان هر چهار مؤلفه کفایت، جامعیت، فراگیری و پایداری، امکان بقای نظام تأمین اجتماعی را فراهم می‌آورد و کاستی در هریک از این مؤلفه‌ها، منجر به ضعف دیگر مؤلفه‌های نظام تأمین اجتماعی می‌شود. نظام بودن تأمین اجتماعی از رهگذر همین مهم دریافتنی است؛ به این معنا که مثلاً اختلال در جامعیت خدمات، جذابیت ورود نیروی کار به صندوق را کاهش داده و بر فراگیری صندوق تأثیر می‌گذارد. درواقع این چهار مؤلفه، همچون ستون‌های برابر یک بنا هستند که ضربه به هریک از آنها، کل بنا را با چالش مواجه خواهد کرد.



شکل ۱. اصول نظام تأمین اجتماعی

مرور روند تقنینی حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در کشور در سال‌های بعد از انقلاب نشان می‌دهد که پایداری صندوق‌های بازنشستگی (که در ادامه به مهم‌ترین مفاد قانونی مربوط به آن اشاره خواهد شد) تبدیل به یکی از پربسامدترین موضوعات تقنینی این حوزه شده و همین امر سبب برجسته شدن اصل پایداری نسبت به سایر اصول نظام رفاهی شده است. اصل (۲۹) [قانون اساسی](#) به‌مثابه مرتبط‌ترین اصل با نظام تأمین اجتماعی، بر پوشش ریسک‌های مختلف افراد (جامعیت) و همچنین همه‌شمول بودن حق تأمین اجتماعی (فراگیری) تأکید داشته است.

اصل (۲۹) قانون اساسی - برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، درراه‌ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی درمانی و مراقبت‌های پزشکی به‌صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی. دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک‌یک افراد کشور تأمین کند.

همچنین سه اصل جامعیت، کفایت و فراگیری در بندهای «الف، ب و ج» ماده (۹) [قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی](#) به‌صراحت مورد تأکید قرار گرفته‌اند.

ماده (۹) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی - اصول و سیاست‌های اجرایی نظام جامع

تأمین اجتماعی به شرح زیر می‌باشد:

الف) سیاست جامعیت: جامعیت به معنای ارائه کلیه خدمات متنوع و مصرح در این قانون است.

ب) سیاست کفایت: که براساس آن در مرحله اول حداقل نیازهای اساسی آحاد جامعه تأمین و در مرحله دوم کمیت و کیفیت خدمات ارتقا می‌یابد.

ج) سیاست فراگیری: که براساس آن خدمات نظام تأمین اجتماعی باید برای کلیه آحاد ملت تأمین و تضمین شود.

در طول برنامه‌های توسعه اول و دوم و با توجه به شرایط خاص کشور در دهه ۶۰، موضوع صندوق‌های بازنشستگی در سطح کلان تقنینی با راهبرد مشخصی توأمان نبود اما از برنامه سوم توسعه صندوق‌های بازنشستگی در دستورکار قانونگذاران قرار گرفت. قانون برنامه سوم توسعه در مقایسه با برنامه‌های اول و دوم توجه بیشتری نسبت به موضوع اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی داشته و بر دو مقوله پایداری مالی صندوق‌ها و تقویت ظرفیت‌های مالی آنان تأکید داشته است. حمایت مالی از بازنشستگان، پرداخت بدهی‌های دولت، جلوگیری از بحران‌های مالی صندوق‌ها و تعادل منابع و مصارف در این برنامه مورد توجه قرار گرفته است. همچنین ماده (۳۹) این قانون برای جلوگیری از بروز بحران مالی در صندوق‌ها، دولت را مکلف به پرداخت تعهدات و بدهی‌های خود کرده است.

ماده (۳۹) قانون برنامه سوم توسعه: به منظور فراهم کردن امکان افزایش خدمات قابل ارائه به بیمه‌شدگان

و جلوگیری از بروز بحران مالی در سازمان‌های بیمه‌ای و تقویت بنیه مالی آنها اقدامات ذیل انجام می‌شود:

الف) دولت مکلف است ضمن پرداخت تعهدات سالیانه خود به سازمان‌های بیمه‌ای و عدم ایجاد

بدهی جدید تا پایان برنامه سوم، پنجاه درصد (۵۰٪) بدهی‌های خود به سازمان‌های مذکور را طبق

تفاهم با آنان از محل واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و اموال و دارایی‌های دولت و طرح‌های

نیمه‌تمام متناسب با فعالیت آنها تأدیه کند.

ب) در صورتی که نرخ رشد دستمزد اعلام شده کارگران در دو سال آخر خدمت آنها بیش از نرخ رشد

طبیعی دستمزد کارگران بوده و با سال‌های قبل سازگار نباشد، مشروط بر آن که این افزایش دستمزد

به دلیل ارتقای شغل نباشد، سازمان تأمین اجتماعی علاوه بر دریافت مابه‌التفاوت میزان کسور سهم

کارگر و کارفرما به نسبت دستمزد واقعی و دستمزد اعلام شده سال‌های قبل از کارفرمای ذی‌ربط،

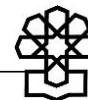
خسارات وارده بر سازمان را براساس آیین‌نامه‌ای که توسط وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی و بهداشت،

درمان و آموزش پزشکی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد از کارفرمایان اخذ خواهد کرد.

از برنامه چهارم توسعه، موضوع پایداری با تأکید بر ادبیات اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی به‌طور مشخص در

برنامه‌های توسعه نمایان شد. اولین تصریح قانونی در باب اصلاح صندوق‌های بازنشستگی در بند «ز» ماده (۹۶) قانون

برنامه چهارم توسعه قابل بررسی است:



ماده (۹۶) قانون برنامه چهارم توسعه - دولت مکلف است با توجه به استقرار سازمانی نظام جامع تأمین اجتماعی در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران؛ پوشش جمعیتی، خدمات و حمایت‌های مالی موردنظر در اصل بیست و نهم (۲۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، از طریق فعالیت‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی به صورت تدریجی و به شرح ذیل افزایش و به اجرا بگذارد.

(ز) با توجه به تغییرات و روند صعودی شاخص‌های جمعیتی امید به زندگی و لزوم پایداری صندوق‌های بیمه‌ای اجتماعی و اصلاحات منطقی در مبانی محاسباتی آن‌ها، دولت موظف است با استفاده از تجربه جهانی در چارچوب محاسبات بیمه‌ای اقدامات لازم را معمول دارد.

قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳) به مثابه منسجم‌ترین قانون حوزه رفاه و تأمین اجتماعی بعد از انقلاب، ذیل ماده (۱۷)، موضوع اصلاحات ساختاری را مورد توجه قرار داد:

ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی - وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مکلف است حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ تصویب این قانون نسبت به بررسی و اصلاح اساسنامه‌های کلیه دستگاه‌های اجرایی، صندوق‌ها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی (در چارچوب طرح جامع امداد و نجات کشور) نظام و سایر دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، اقدام و مراتب را پس از تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به تصویب هیئت وزیران برساند، استفاده از اعتبارات عمومی برای دستگاه‌ها، صندوق‌ها و نهادهای مصوب جدید مجاز خواهد بود.

در قانون برنامه پنجم توسعه نیز که حدود ۱۳ ماده مرتبط با حوزه بازنشستگی مشاهده می‌شود، موضوع پایداری با محوریت اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی (با تمرکز بر اصلاحات سنجه‌ای) در دستور کار قرار گرفت. این برنامه علاوه بر تأکید بر ثبات، پایداری و تعادل بین منابع و مصارف صندوق‌های بازنشستگی و همچنین اصلاح آنها در ماده (۲۶)، در مواد (۲۷ و ۴۲) نیز بر برقراری نظام چندلایه رفاهی تأکید کرده است.

ماده (۲۶) قانون برنامه پنجم توسعه - به دولت اجازه داده می‌شود در راستای ایجاد ثبات، پایداری و تعادل بین منابع و مصارف صندوق‌های بازنشستگی نسبت به اصلاح ساختار این صندوق‌ها براساس اصول زیر اقدام قانونی را به عمل آورد.

(الف)

۱ - کاهش وابستگی این صندوق‌ها به کمک از محل بودجه عمومی دولت به استثنای سهم قانونی دولت در حق بیمه در طول برنامه از طرق مختلف از جمله تنظیم عوامل مؤثر بر منابع و مصارف صندوق‌ها منطبق بر محاسبات بیمه‌ای، کاهش حمایت‌های غیربیمه‌ای صندوق‌ها و انتقال آن به نهادهای حمایتی، تقویت سازوکارهای وصول به موقع حق بیمه‌ها و تقویت فعالیت‌های

اقتصادی و سرمایه‌گذاری سودآور با اولویت سرمایه‌گذاری در بازار پول و سرمایه، به‌نحوی که سود سرمایه‌گذاری موردنظر کمتر از سود اوراق مشارکت بانکی نباشد.

۲- انجام هرگونه فعالیت بنگاه‌داری جدید برای صندوق‌های دولتی ممنوع است و موارد قبلی و موجود و نیز سهام مدیریتی که در ازای مطالبات به صندوق‌ها واگذار می‌شود باید طی برنامه زمان‌بندی‌شده‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد تا پایان اجرای برنامه با رعایت مقررات به بخش‌های خصوصی و تعاونی واگذار شود.

۳- همچنین ایجاد هرگونه تعهد بیمه‌ای و بار مالی خارج از ارقام مقرر در جداول قوانین بودجه سنواتی برای صندوق‌ها ممنوع است. تعهدات تکلیف شده فقط در حدود ارقام مذکور قابل اجراست.

(ب)

استفاده از روش‌های نوین در اداره و ارائه خدمات این صندوق‌ها از طرق مختلف از جمله تجدیدنظر در ساختار بیمه‌های اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه به‌ویژه صندوق بازنشستگی کشوری و اصلاح ساختار و تجهیز سایر صندوق‌های وابسته به دستگاه‌های اجرایی بر اساس اساسنامه دولت به‌نحوی که بر کاهش هزینه‌های سرباری نیروی انسانی از منابع بیمه و کاهش تصدیگری تأکید نماید.

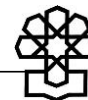
تبصره- دولت مجاز است نسبت به شرایط احراز، زمان بهره‌مندی، نظام امتیازبندی بازنشستگی (مشاغل غیرتخصصی) تعیین مشاغل سخت و زیان‌آور، میزان و ترکیب نرخ حق بیمه، افزایش سنواتی و چگونگی اصلاح ساختار صندوق‌ها اقدام قانونی لازم را انجام دهد.

موضوع اصلاحات سنجه‌ای در [قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت \(۲\)](#) مصوب اسفندماه سال ۱۳۹۳ نیز مورد تأکید قرار گرفته است:

ماده (۲۹) [قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت \(۲\)](#) - دولت مکلف است در راستای ایجاد ثبات، پایداری و تعادل بین منابع و مصارف صندوق‌های بیمه و بازنشستگی، نسبت به اصلاح ساختار این صندوق‌ها براساس اصول زیر اقدام قانونی به عمل آورد:

- ۱- کاهش وابستگی این صندوق‌ها به کمک از محل بودجه عمومی دولت به‌استثنای سهم قانونی دولت در حق بیمه از طرق مختلف از جمله تنظیم عوامل مؤثر بر منابع و مصارف صندوق‌ها منطبق بر محاسبات بیمه‌ای، کاهش حمایت‌های غیربیمه‌ای صندوق‌ها و انتقال آن به نهادهای حمایتی، تقویت سازوکارهای وصول به‌موقع حق بیمه‌ها و تقویت فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری سودآور با اولویت سرمایه‌گذاری در بازار پول و سرمایه، به‌نحوی که سود سرمایه‌گذاری موردنظر کمتر از سود اوراق مشارکت بانکی نباشد.
- ۲- ایجاد هرگونه تعهد بیمه‌ای و بار مالی خارج از ارقام مقرر در جداول قوانین بودجه سنواتی برای صندوق‌ها ممنوع است. تعهدات تکلیف شده فقط در حدود ارقام مذکور قابل اجرا است.

در [قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور \(۱۳۹۶\)](#) نیز به اصلاحات سیستمی از طریق تغییر الگوی صندوق‌های بیمه‌گر در کشور اشاره شده است:



ماده (۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور - به منظور فراهم نمودن شرایط رقابتی و افزایش کارآمدی بیمه‌های بازنشستگی و جلوگیری از ایجاد هرگونه انحصار یا امتیاز ویژه برای صندوق‌های بازنشستگی اعم از خصوصی، تعاونی یا دولتی اجازه داده می‌شود صندوق‌های بازنشستگی غیردولتی با تضمین پوشش تعهدات آتی بیمه‌شدگان بازنشسته براساس آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، ایجاد گردد.

تبصره - فعالیت این‌گونه صندوق‌ها در لایه بیمه‌های مکمل و در قالب نظام تأمین اجتماعی چندلایه است.

ماده (۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور - به منظور برقراری بیمه تکمیلی بازنشستگی، صندوق‌های بیمه اجتماعی مجازند نسبت به افتتاح حساب‌های انفرادی شخصی جهت بیمه‌شدگان با مشارکت فرد بیمه شده اقدام نمایند.

درباره قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶) می‌توان متذکر شد که اگرچه بخش قابل توجهی از احکام این قانون به حمایت از گروه‌های خاص محدود شده است اما برنامه ششم از اصلاحات پارامتریک غافل نشده و به موضوعاتی همچون پایداری صندوق‌ها، استقلال مالی صندوق‌ها از بودجه عمومی، تأدیه بدهی و همچنین کاهش برخی معافیت‌ها توجه داشته است:

بند «ث» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه - دولت به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که تا پایان سال آخر اجرای قانون برنامه بودجه سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی مستقل شده و از محل بودجه عمومی اعتباری به آنها پرداخت نشود.

ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه -

الف - دولت مکلف است در طول اجرای قانون برنامه در قالب بودجه سنواتی نسبت به تأدیه بدهی حسابرسی شده خود به سازمان تأمین اجتماعی از محل سهام قابل واگذاری دولت در قالب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن، املاک مازاد بر نیاز دستگاه‌های اجرایی، تأدیه نقدی در بودجه سنواتی، اوراق بهادار قانونی و امتیازات مورد توافق اقدام کند. این بند شامل دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری و قوای مقننه و قضائیه و نهادهای عمومی غیردولتی نمی‌شود.

تبصره - در اجرای حکم این بند باید سالیانه حداقل (۱۰٪) بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی تسویه شود و هرگونه تعهد جدید برای سازمان تأمین اجتماعی باید در قانون بودجه همان سال پیش‌بینی و تأمین شود.

گفتنی است که سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی به‌مثابه آخرین سند بالادستی حوزه رفاه و تأمین اجتماعی نیز، اگرچه نسبت به مؤلفه‌هایی همچون کفایت بی‌توجهی نبوده اما بر مؤلفه پایداری و موضوع اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی تأکید ویژه‌ای داشته است:

بند «۴» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی - اصلاح قوانین، ساختارها و تشکیلات سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در جهت تأمین عدالت و یکسان‌سازی قواعد و مقررات بیمه‌ای و جلوگیری از ایجاد و انباشت بدهی‌های دولت و رعایت قواعد بیمه‌ای و تأمین بار مالی تضمین شده و بین نسلی.

موضوع پایداری صندوق‌های بازنشستگی در سال‌های اخیر آنچنان در کانون توجهات قرار گرفت که در [قانون برنامه هفتم توسعه](#) در یک فصل جداگانه به آن پرداخته شد. مواد (۲۸) و (۲۹) قانون برنامه هفتم توسعه ذیل فصل ۵ این قانون با عنوان اصلاح صندوق‌های بازنشستگی (اصلاحات مدیریتی، مالی و سنجه‌ای)، تمرکز نظام بیمه‌ای بر موضوع پایداری را بیش‌ازپیش نمایان کرده و مهم‌ترین اصلاح سنجه‌ای در نظام بیمه‌ای تابع چالش پایداری را رقم زد:

ماده (۲۹) قانون برنامه هفتم توسعه - به‌منظور کاهش ناترازی صندوق‌های بازنشستگی و تقویت توان صندوق‌ها در انجام تکالیف محول شده از ابتدای سال اول اجرای برنامه:

۱. بیمه‌پردازانی که بیش از ۲۸ سال تمام سابقه بیمه‌پردازی دارند به سنوات الزامی بیمه‌پردازی آنان برای بازنشستگی اضافه نمی‌گردد.
۲. بیمه‌پردازانی که از ۲۵ تا ۲۸ سال تمام سابقه بیمه‌پردازی دارند به سنوات الزامی بیمه‌پردازی آنان برای بازنشستگی به‌ازای هر سال تا زمان بازنشستگی دو ماه اضافه می‌گردد.
۳. بیمه‌پردازانی که از ۲۰ تا ۲۵ سال تمام سابقه بیمه‌پردازی دارند به سنوات الزامی بیمه‌پردازی آنان برای بازنشستگی به‌ازای هر سال تا زمان بازنشستگی سه ماه اضافه می‌گردد.
۴. بیمه‌پردازانی که از ۱۵ تا ۲۰ سال تمام سابقه بیمه‌پردازی دارند به سنوات الزامی بیمه‌پردازی آنان برای بازنشستگی به‌ازای هر سال تا زمان بازنشستگی چهار ماه اضافه می‌گردد.
۵. بیمه‌پردازانی که مطابق قوانین کمتر از ۱۵ سال تمام سابقه بیمه‌پردازی دارند به سنوات الزامی بیمه‌پردازی آنان برای بازنشستگی پنج سال اضافه می‌گردد.



جدول ۱. محورهای اصلی برخی از قوانینی که به پایداری صندوق‌های بازنشستگی توجه داشته‌اند.

ردیف	قانون	محور
۱	اصل (۲۹) قانون اساسی	تأکید بر جامعیت، فراگیری و حق همگانی تأمین اجتماعی؛ تعهد دولت به تأمین از محل منابع عمومی و مشارکت مردم
۲	ماده (۹) قانون ساختار نظام جامع رفاه	اصول جامعیت، کفایت و فراگیری در ارائه خدمات رفاهی و بیمه‌ای
۳	برنامه سوم توسعه	توجه جدی به پایداری مالی صندوق‌ها، پرداخت بدهی دولت و جلوگیری از بحران مالی
۴	ماده (۳۹) برنامه سوم	پرداخت بدهی دولت، منع ایجاد بدهی جدید، جبران خسارات ناشی از دستمزدهای غیرمتعارف
۵	برنامه چهارم توسعه	ورود رسمی مفهوم پایداری صندوق‌ها و اصلاحات بیمه‌ای با توجه به سالمندی
۶	ماده (۹۶) برنامه چهارم - بند «ز»	الزام دولت به اصلاح محاسبات بیمه‌ای با توجه به تغییرات جمعیتی
۷	قانون ساختار نظام جامع رفاه - ماده (۱۷)	اصلاح اساسنامه صندوق‌ها و یکپارچه‌سازی ساختاری نظام رفاه
۸	برنامه پنجم توسعه - ماده (۲۶)	اصلاحات ساختاری و پارامتریک، ممنوعیت تعهدات جدید، تقویت سرمایه‌گذاری صندوق‌ها
۹	قانون الحاق (۲) - ماده (۲۹)	ادامه اصلاحات سنجه‌ای و جلوگیری از افزایش تعهدات بدون محل تأمین
۱۰	قانون احکام دائمی - مواد (۳ و ۵)	ایجاد صندوق‌های غیردولتی تکمیلی و توسعه حساب‌های انفرادی بازنشستگی
۱۱	برنامه ششم توسعه - ماده (۷) بند «ث»	هدف‌گذاری استقلال مالی صندوق‌ها تا پایان برنامه
۱۲	برنامه ششم توسعه - ماده (۱۲)	الزام دولت به تسویه حداقل ۱۰ درصد بدهی سالیانه به تأمین اجتماعی
۱۳	سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی - بند «۴»	اصلاح ساختار و قوانین صندوق‌ها و جلوگیری از انباشت بدهی دولت
۱۴	برنامه هفتم توسعه - مواد (۲۸ و ۲۹)	اصلاحات مدیریتی، مالی و سنجه‌ای با تمرکز بر کاهش ناترازی صندوق‌ها
۱۵	ماده (۲۹) برنامه هفتم	افزایش سنوات الزامی بیمه‌پردازی

باید توجه داشت که اگرچه ناترازی صندوق‌های بازنشستگی انکارناپذیر به نظر می‌رسد؛ اما پیرو توجه سیاستگذاران به موضوع پایداری صندوق‌های بازنشستگی، این پرسش مطرح است که آیا تک‌بعدی و بحران‌محور انگاشتن نظام تأمین اجتماعی، تنها روش پرداختن به چالش‌های این نظام در ادبیات جهانی بوده است؟ پاسخ به این پرسش، توجه به سایر رویکردهای فهم چالش‌های نظام تأمین اجتماعی را ضروری می‌سازد.

در ادامه این گزارش در ضمن نقد انگاره تک‌بعدی بحران تأمین اجتماعی، به وضعیت مؤلفه‌هایی دیگر از جمله کفایت و فراگیری به مثابه خصیصه‌های مغفول نظام تأمین اجتماعی در ایران پرداخته خواهد شد.

۲. فهم چالش‌های نظام تأمین اجتماعی از منظر گاه‌های مختلف

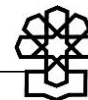
از زمره تعیین‌کننده‌ترین مؤلفه‌ها در ارائه راهکار جهت حل یک چالش، چارچوب فهم آن چالش است. درباره فهم چالش‌های نظام تأمین اجتماعی، استیون نی^۱ سه رویکرد بحران، ثبات و شهروندی را به‌مثابه الگوهای مواجهه با مسئله صندوق‌های بازنشستگی برشمرده است [۱].

رویکرد بحران، با تأکید بر مسائل اقتصادی و مالی و با غفلت از کارکردهای اجتماعی نهادها، آنها را به بنگاه‌های اقتصادی صرف تقلیل می‌دهد. این رویکرد، شیوه رایج مدیریت صندوق‌های بازنشستگی را هزینه‌زا، غیرمنعطف و دولت‌محور دانسته و نظام بازنشستگی را وصله‌ای اضافی و تحمیل شده بر پیکره نظام اقتصادی می‌انگارد؛ از این‌رو به دنبال سوق دادن نیروی کار به سمت لایه‌های خصوصی نظام بیمه‌ای است. در مجموع، از منظر رویکرد بحران، اصلاح الگوی سنتی صندوق‌های بازنشستگی اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد. طرفداران اصلی این رویکرد را بانک جهانی و بسیاری از مؤسسات مالی و بیمه‌ای در جهان تشکیل می‌دهند.

رویکرد ثبات برخلاف رویکرد بحران، نقش صندوق‌های بازنشستگی را صرفاً به سویه‌های اقتصادی آن محدود نکرده و بر کارکرد صندوق‌های بازنشستگی در ایجاد انسجام اجتماعی تأکید می‌کند. از منظر این رویکرد، نظام‌های بازنشستگی صرفاً ابزار انتقال درآمد نیستند بلکه می‌توانند نقش مؤثری در افزایش کیفیت زندگی افراد ایفا کنند. نهادهایی همچون سازمان بین‌المللی کار یا اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی از جمله طرفداران این رویکرد محسوب می‌شوند.

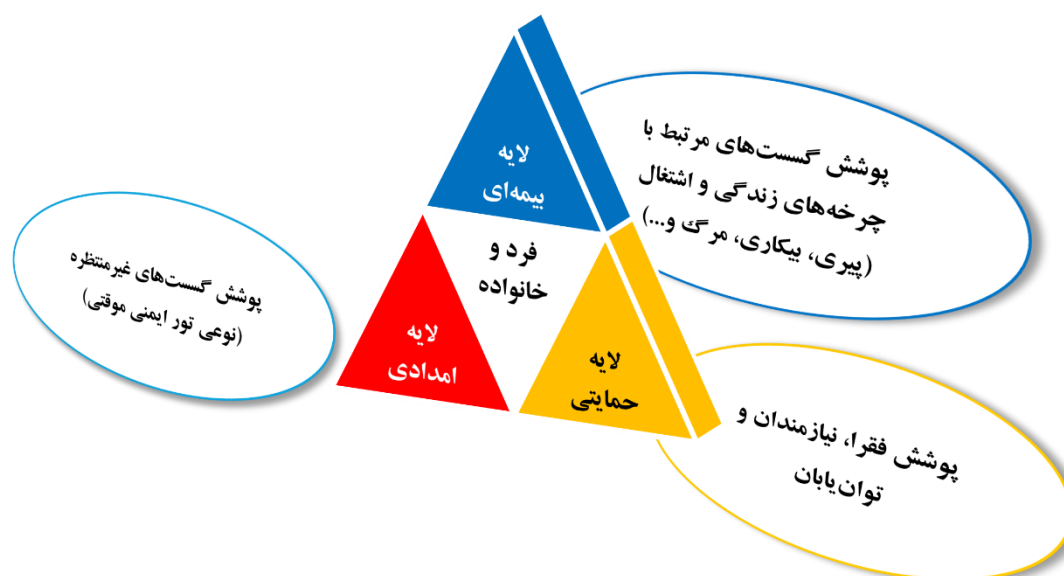
رویکرد شهروندی، مشارکت ذی‌نفعان و نقش نهادهای مدنی را به‌عنوان دال اساسی تحلیل خود برمی‌گزیند. اگرچه رویکرد شهروندی کمتر از دو رویکرد قبلی مورد توجه قرار گرفته اما از منظر اجتماعی نسبت به دو رویکرد قبلی از اهمیت بالاتری برخوردار است. رویکرد شهروندی کارکرد صندوق‌های بازنشستگی را فراتر از تأمین هزینه‌های افراد دانسته و برای صندوق کارکرد توانمندسازی تا سر حد مشارکت کامل افراد در جامعه قائل است. سازمان‌های مردم‌نهاد اصلی‌ترین طرفداران این رویکرد را تشکیل می‌دهند [۱].

نتایج گزارش مطالعه رویکرد غالب اصلاح نظام بازنشستگی در ایران ۱۳۸۰-۱۳۹۵ [۲] و همچنین قوانین متأخر مرتبط با حوزه تأمین اجتماعی از جمله قوانین برنامه‌های توسعه پنجم، ششم و هفتم، بودجه‌های سنواتی و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه در کشور، نشان می‌دهند که رویکرد غالب در فهم نظام بازنشستگی در ایران همخوان با رویکرد بحران است؛ دریغ از اینکه این رویکرد توجهی به کارکرد اصلی نظام‌های تأمین اجتماعی در جهان که معطوف به پوشش ریسک‌های زندگی مشارکت‌کنندگان است، نداشته و بسیاری از کارکردهای اساسی که نظام‌های تأمین اجتماعی در راستای آنها تشکیل شده‌اند را به فراموشی سپرده است.



۳. بحران مخدوش شدن نظام تأمین اجتماعی چندلایه

مهم‌ترین کارویژه نظام تأمین اجتماعی، پوشش گسست‌های زندگی افراد است؛ گسست‌هایی که بالقوه تمام گروه‌های اجتماعی با آنها مواجه می‌شوند. از کارافتادگی، بیکاری، بیماری، سالمندی و فوت از جمله این گسست‌ها هستند. اگرچه استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه در قوانین بالادستی برای اولین بار در ماده (۲۷) قانون برنامه پنجم توسعه مورد توجه قرار گرفت اما پیکربندی حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در کشور، از قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به این سو، بر پوشش چرخه زندگی همه افراد کشور در سه لایه حمایتی، بیمه‌ای و امدادی تأکید داشته است. در لایه حمایتی، فرد از آن جهت که توان مشارکت کامل در بازار را ندارد، از محل منابع عمومی مشمول حمایت‌های اجتماعی می‌شود و مهم‌ترین گروه هدف این لایه، فقرا هستند. در لایه بیمه‌ای، توقع می‌رود که فرد از آن جهت که وارد بازار کار شده از چرخه فقر خارج شده باشد بنابراین از محل مشارکت خود، گسست‌های مرتبط با دوران اشتغال، و پس از آن را پوشش می‌دهد. در لایه امدادی نیز به گسست‌های غیرمنتظره (همچون بلایای طبیعی) پرداخته شده و گروه‌های آسیب‌پذیر مورد توجه قرار می‌گیرند.



شکل ۲. لایه‌های نظام چندلایه تأمین اجتماعی [۳]

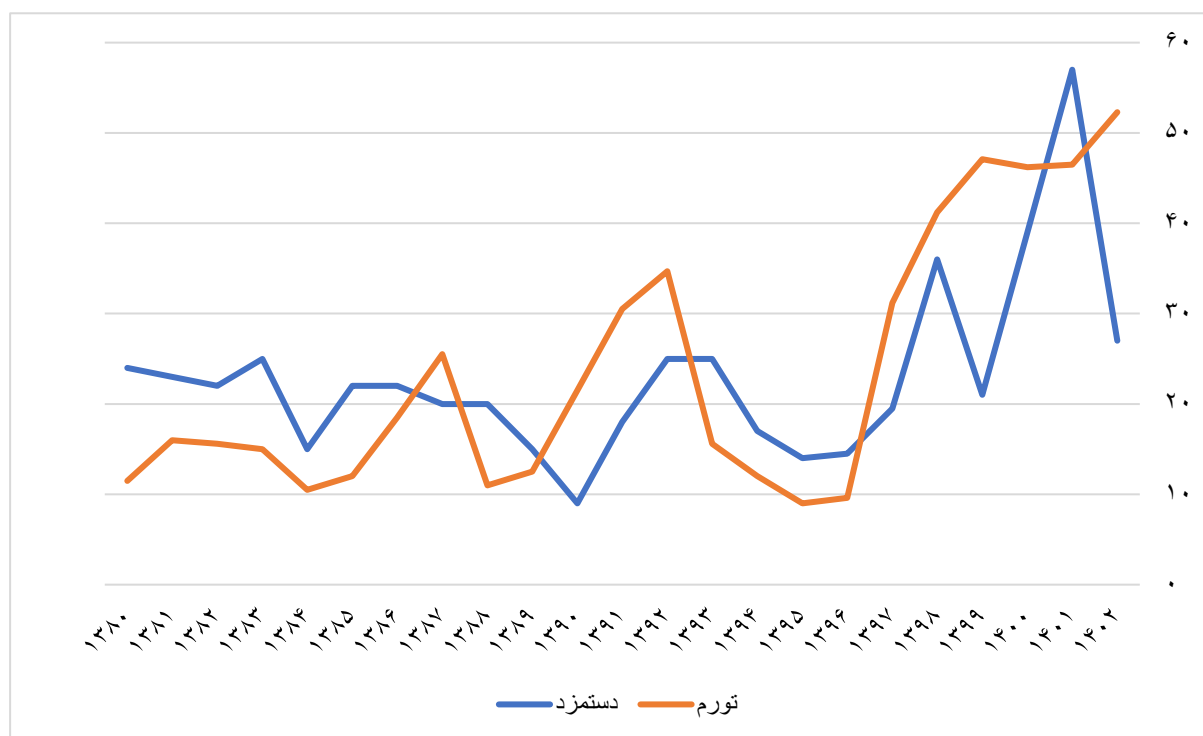
همان‌طور که گفته شد، شرط ورود به لایه بیمه‌ای، توان مشارکت فرد برای پوشش ریسک‌های بلندمدت خویش است. در واقع پیش‌فرض این تفکیک این است که وقتی فردی توان مشارکت برای پوشش ریسک‌های بلندمدت خود را داشته است، طبیعتاً نباید در تأمین نیازهای پایه^۱ با چالش مواجه باشد؛ در صورتی که فردی در تأمین نیازهای پایه دچار مشکل باشد، در لایه ابتدایی نظام تأمین اجتماعی قرار گرفته و مستلزم حمایت دولت از محل منابع عمومی است. اما گزارش مرکز پژوهش‌های

مجلس نشان می‌دهد از سال ۱۳۹۹ با افزایش نرخ فقر، اشتغال (پیش‌فرض مشارکت در لایه بیمه‌ای) منجر به خروج فرد از چرخه فقر نشده و اختلاف چندانی بین شاغل بودن سرپرست خانوار فقیر و غیرفقیر ملاحظه نمی‌شود [۴].

باین‌حال، الگوی پیشین نظام تأمین اجتماعی چندلایه که بر تفکیک لایه بیمه‌ای و حمایتی تأکید می‌کرد، در سال‌های اخیر معنای خود را از دست داده است. پیش‌فرض این الگو این بود که فرد به‌محض شاغل شدن، از چرخه فقر خارج شده و دیگر نیازی به حمایت دولت ندارد و می‌تواند ریسک‌های خود را از طریق مشارکت در صندوق بیمه‌گر پوشش دهد؛ اما از سال ۱۳۹۹ با افزایش نرخ فقر و کاهش فاصله خانوارهای دارای سرپرست شاغل بین فقرا و غیرفقرا، نظام تأمین اجتماعی چندلایه از معنای پیشین خود تهی شده و تفکیک لایه بیمه‌ای از لایه حمایتی ابهام‌آلود شده چراکه هر شاغلی که در لایه بیمه‌ای مشارکت دارد، لزوماً بی‌نیاز از حمایت دولت نخواهد بود.

با توجه به شیوه محاسبه مستمری در صندوق‌های بازنشستگی در ایران، با ادامه روند مذکور، شاغلینی که حقوق‌شان کفاف تأمین سبد معیشت‌شان را نمی‌داد، تبدیل به بازنشستگانی می‌شوند که مستمری‌شان کفاف تأمین سبد معیشت‌شان را نمی‌دهد که این توالی منجر به مواجهه نظام رفاهی کشور با چرخه «شاغل فقیر، بازنشسته فقیر» شده است.

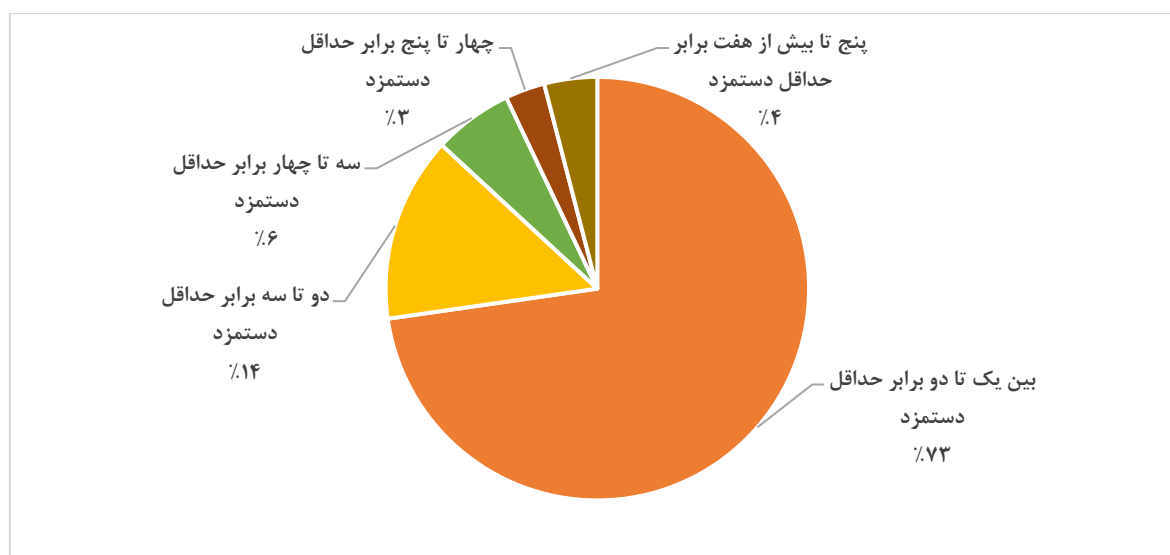
ریشه این چرخه را می‌توان در بازماندن حداقل دستمزد از تورم و سبد معیشت جستجو کرد. در صورت تناسب دستمزد با سبد معیشت، شاغل شدن لزوماً به خروج افراد از چرخه فقر منتهی می‌شد، اما سرکوب دستمزدی نیروی کار در طول سالیان متمادی سبب شده که دستمزد تناسب خود را با سبد معیشت از دست داده و به‌تبع این اتفاق، الگوی تأمین اجتماعی در کشور اساساً امکان پاسخ‌گویی به این چالش نوپدید را نداشته باشد.



شکل ۳. نمودار تناسب تورم و رشد دستمزد (۱۳۸۰-۱۴۰۲)

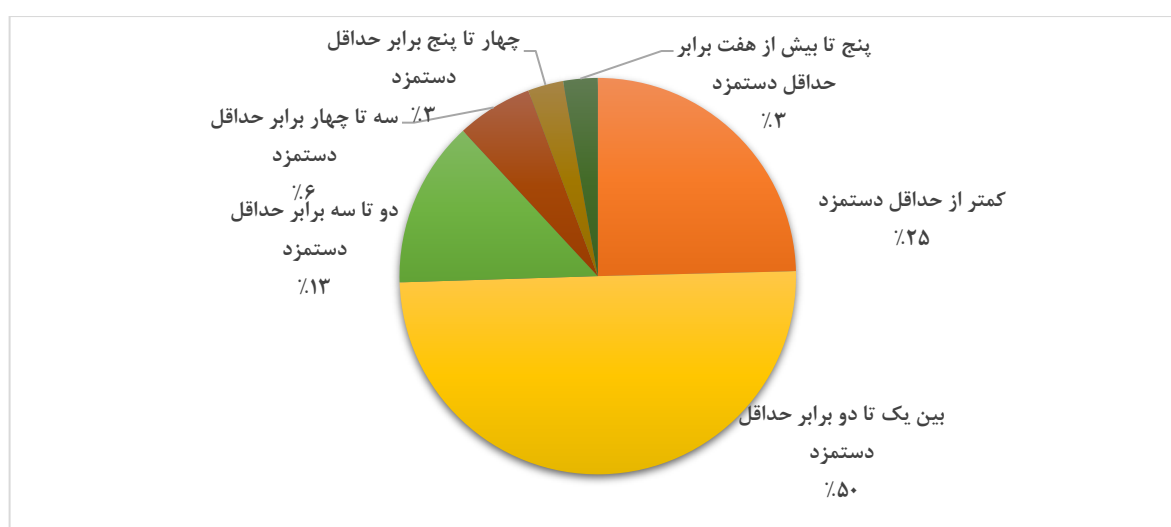


برای برآورد دامنه شمول افرادی که گرفتار چرخه «شاغل فقیر، بازنشسته فقیر» می‌شوند، بررسی وضعیت سازمان تأمین اجتماعی به‌مثابه بزرگ‌ترین صندوق بیمه‌گر در کشور می‌تواند گویای ابعاد چالش مذکور باشد. توزیع دستمزد بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد که قریب به سه‌چهارم بیمه‌پردازان (۷۳٪)، بین یک تا دو برابر حداقل دستمزد، حقوق دریافت می‌کنند.



شکل ۴. نمودار توزیع دستمزدی بیمه‌شدگان در سال ۱۴۰۲ [۵]

اگر اظهار غیرواقعی حقوق به‌مثابه عامل این توزیع دستمزد مطرح شود، توزیع مستمری بیمه‌شدگان می‌تواند امکان برآورد دقیق‌تری از وضعیت حقیقی نیروی کار نشان دهد. بررسی توزیع مستمری بیمه‌شدگان در همین سال نشان می‌دهد که سه‌چهارم (۷۵٪) مستمری‌بگیران، کمتر یا حداکثر تا دو برابر حداقل دستمزد، مستمری دریافت می‌کنند.



شکل ۵. نمودار توزیع مستمری بازنشستگان در سال ۱۴۰۲ [۶]

این امر نشان از آن دارد که ۷۵٪ از مستمری‌بگیران و بیمه‌پردازان سازمان تأمین اجتماعی یا در چرخه «شاغل فقیر، بازنشسته فقیر» گرفتار شده‌اند یا در شرف سقوط به آن هستند؛ به این معنا که در طول دوران اشتغال بواسطه بازماندن حداقل دستمزد از نرخ تورم امکان خروج از چرخه فقر را نداشته‌اند و در دوران سالمندی نیز مستمری بازنشستگی کفاف سبب معیشت را ندهد. البته این وضعیت به این معنا نیست که ۷۵٪ از مستمری‌بگیران و بیمه‌پردازان، لزوماً زیر خط فقر هستند بلکه به این معناست که حقوق و مستمری آنها «به‌تنهایی» تکافوی حداقل‌های زندگی‌هایشان را نخواهد داد.

فراگیری معنادار شاغلان و بازنشستگان فقیر تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی، اساس لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی را با چالش مواجه کرده است. این وضعیت سبب شده که صندوق بیمه‌گر با جمعیت تحت پوشش قابل توجهی مواجه شود که فقیر شده‌اند و به‌مرور زمان مطالباتشان از صندوق بیمه‌ای، آرایش حمایتی به خود گرفته است. یکی از نقدهای مرسوم به عوامل ایجاد ناترازی صندوق‌های بازنشستگی، همین آرایش حمایتی صندوق‌های بیمه‌ای و انتظار کارکرد حمایتی از لایه بیمه‌ای است. ممکن است به جهت ضعف در ساختارهای حمایتی و نظام رفاهی نحیف کشور، مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی خواسته‌های معیشتی خود را به‌جای دولت از سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان یک نهاد بیمه‌گر نه یک نهاد حمایتی مطالبه کنند، اما این تمام ماجرا نیست و نابسندگی حداقل دستمزد در بروز این وضعیت مؤثر بوده و همان‌گونه که بیان شد شاغلین فقیر وارد دوران بازنشستگی خود می‌شوند. لذا امری که در بازار کار اتفاق افتاده به نظام بازنشستگی تسری یافته و صندوق‌های بازنشستگی را با چالش‌های جدی مواجه کرده است.

فقیر شدن شاغلان و بازنشستگان، الگوی تأمین اجتماعی جدیدی را طلب می‌کند. اسناد و قوانینی که تاکنون در حوزه نظام تأمین اجتماعی تهیه و تدوین شده‌اند، معطوف به اقتضائات زمانی خود بوده‌اند اما بررسی‌های بالا نشان می‌دهد که نظام تأمین اجتماعی در کشور معطوف به گسترش فقر و مواجهه با گروه‌هایی همچون شاغلان و بازنشستگان فقیر، نیازمند تهیه الگوی متفاوتی برای حمایت از فقرا در کشور است.

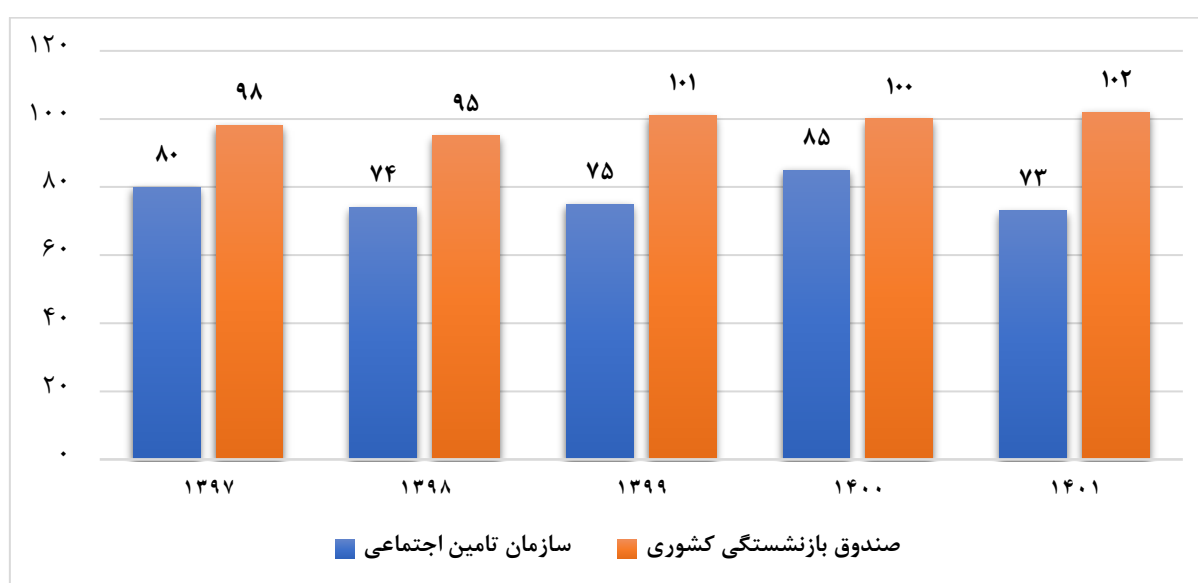
باین‌حال، ایجاد هر تغییری در نظام تأمین اجتماعی بی‌توجه به کفایت دستمزد نیروی کار و مستمری بازنشستگان، تشدیدکننده چرخه «شاغل فقیر، بازنشسته فقیر» است. در واقع هر سیاستی که کفایت مستمری مستمری‌بگیران یا حقوق بیمه‌پردازان را تحدید کند، بازتولیدکننده این چرخه است. ازاین‌رو، حساسیت بر میزان کفایت مزایای مستمری‌بگیران و حقوق بیمه‌پردازان، اهمیت دوچندان پیدا می‌کند.

۴. بحران کفایت مزایای نظام بیمه‌ای

نرخ جایگزینی که حاصل تقسیم اولین مستمری دریافتی بازنشسته به آخرین دستمزد مشمول کسر حق بیمه فرد است، به‌مثابه یکی از سنجه‌های کفایت مستمری بازنشستگان شناخته می‌شود. اگرچه بالا بودن نرخ جایگزینی در ایران به‌عنوان یکی از مؤیدهای سخاوتمندی صندوق‌های بازنشستگی مطرح می‌شود اما عدم تناسب میان حداقل دستمزد و تورم در کشور سبب شده که حتی نرخ جایگزینی ۱۰۰٪ نیز کفاف زندگی حداقل‌بگیران در برخی از مناطق کشور را ندهد.



نرخ جایگزینی برای سازمان تأمین اجتماعی از ۸۰٪ در سال ۱۳۹۷ به ۷۳٪ در سال ۱۴۰۱ رسیده است؛ این رقم برای صندوق بازنشستگی کشوری^۱ در همین بازه زمانی از ۹۸٪ به ۱۰۲٪ رسیده است [۷]. در واقع اگرچه نرخ جایگزینی سازمان تأمین اجتماعی در بازه زمانی مذکور روند کاهشی داشته (به جز سال ۱۴۰۰) اما صندوق بازنشستگی کشوری جدا از نوسانات، در مجموع رشد مثبتی را به ثبت رسانده که این مهم ناشی از اجرای سیاست متناسب سازی حقوق بازنشستگان در سال ۱۳۹۹^۲ بوده است. در واقع بررسی این روند در بازه زمانی موردنظر نشان می‌دهد که سیاست متناسب سازی حقوق بازنشستگان صندوق‌های بازنشستگی کشوری و تأمین اجتماعی، همچون دوپینگی برای حفظ ارزش مستمری حقوق بازنشستگان عمل کرده است.



شکل ۶. نمودار نرخ جایگزینی صندوق‌های بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی [۷]

همچنین نسبت متوسط مستمری صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی به متوسط هزینه خانوار شهری نشان می‌دهد که در سال ۱۴۰۲ متوسط مستمری سازمان تأمین اجتماعی ۵۸٪ متوسط هزینه خانوار شهری را تأمین می‌کرده در حالی که در همین سال متوسط مستمری صندوق بازنشستگی کشوری ۶۷٪ از متوسط هزینه خانوار شهری را پوشش می‌داده است.^۳

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، کفایت مزایای صندوق‌های بیمه‌گر در صورتی که با تکنه‌های سیاستی همچون متناسب سازی مواجه نشود، به مرور زمان کاهش پیدا می‌کند. برای پیشگیری از سقوط مستمری‌گیران به زیر خط فقر،

۱. در سال‌های اخیر نرخ جایگزینی صندوق بازنشستگی کشوری در دسترس عموم قرار گرفته اما نرخ جایگزینی سازمان تأمین اجتماعی از سالنامه آماری این سازمان حذف شده که این مهم منجر به ایجاد ابهامانی جهت تحلیل میزان کفایت مزایای سازمان تأمین اجتماعی و همچنین مقایسه آن با سایر صندوق‌ها شده است.

۲. اجرای متناسب سازی بر خلاف جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه ۱۳۹۹، صرفاً معطوف به گروه‌های مشخص از جمله بازنشستگان کشوری و لشکری اعمال شد.

۳. اگرچه با توجه به توزیع متفاوت بیمه‌پردازی میان مستمری‌گیران این دو صندوق، بخشی از این تفاوت موّجه به نظر می‌رسد اما افزایش نامتعارف فاصله میان دو صندوق از سال ۱۳۹۹، نشان از اجرای سیاستی نابرابر ساز میان مستمری‌گیران سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری دارد.

راهبرد متناسب‌سازی از طرف دولت برای مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری و برخی از مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی اتخاذ شده است؛ اما فاصله معنادار میانگین مستمری سازمان تأمین اجتماعی با متوسط هزینه خانوار شهری نشان می‌دهد که در صورت استمرار کاهش ارزش مستمری بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی، فقر سالمندی در میان آنها به نحو چشمگیری افزایش پیدا خواهد کرد.

همان‌طور که در جدول ۲ مشخص است، در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، فاصله میانگین مستمری دو صندوق به متوسط هزینه خانوار شهری، کمتر از ۲۰٪ بوده اما این میزان بعد از اجرای سیاست متناسب‌سازی برای بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری، به بیش از دو برابر رسیده به‌نحوی که در سال ۱۳۹۹ این تفاوت به ۵۵٪ رسیده است. در سال‌های بعدی اما این روند حالت کاهشی پیدا کرده و به ۹٪ در سال ۱۴۰۲ رسیده است.

جدول ۲. نسبت متوسط مستمری صندوق بازنشستگی کشوری و تأمین اجتماعی به متوسط هزینه خانوار شهری (درصد)

صندوق	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
تأمین اجتماعی	۵۱	۵۴	۵۰	۴۵	۶۰	۵۸
کشوری	۶۸	۷۳	۱۰۵	۹۳	۷۵	۶۷
تفاوت	۱۷	۱۹	۵۵	۴۸	۱۵	۹

مأخذ: یافته‌های گزارش.

وضعیت مذکور، حساسیت اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی را بیشینه می‌کند. از آن‌جهت که کفایت مزایای مستمری‌بگیران و همچنین حقوق بیمه‌پردازان در سال‌های اخیر با چالش جدی مواجه شده است، هرگونه اصلاحی باید با در نظر گرفتن مراقبت از منافع گروه‌های مذکور صورت بگیرد.

تورم‌های افسارگسیخته سال‌های گذشته و کاهش معنادار کفایت مزایای صندوق‌های بازنشستگی سبب شده که نظام تأمین اجتماعی در اعمال کارویژه خود با کژکارکردی مواجه شود و اساساً مزایای نظام تأمین اجتماعی ارزش جبرانی خود را از دست بدهند. در واقع سیاست متناسب‌سازی از بستر همین وضعیت برمی‌آید؛ یعنی زمانی که ارزش مشارکت نیروی کار با مزایای نظام تأمین اجتماعی برابری نمی‌کند. عبارت بیم‌سنجی منصفانه^۱ گویای همین مضمون است که باید نسبت معناداری میان ارزش مشارکت نیروی کار با ارزش مزایای دریافتی وجود داشته باشد. تورم یکی از عوامل مهم در برهم‌زدن این تناسب است.

فقدان بیم‌سنجی منصفانه و همچنین وجود فقر سالمندی در کشور نشان می‌دهد که اگرچه سن امید به زندگی افزایش یافته، اما کیفیت زندگی به همان میزان با رشد همراه نبوده است؛ بنابراین در اتخاذ اصلاحات مربوط به نظام تأمین اجتماعی نباید به نحوی عمل شود که به کاهش بیشتر مزایای بازنشستگی به‌ویژه در مورد گروه‌های فرودست دامن بزند.



۵. چالش فراگیری نظام بیمه‌ای

طبق اصل (۲۹) قانون اساسی، برخورداری از تأمین اجتماعی حقی همگانی بوده و دولت موظف به تأمین این خدمات برای تمام افراد جامعه است. اگرچه در قانون اساسی به محاسبه‌های مختلفی از جمله درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم برای تأمین خدمات مذکور اشاره شده است، اما متن قانون در قبال همگانی بودن این خدمات هیچ جای ابهامی باقی نگذاشته است.

صندوق‌های بازنشستگی در ایران به سه دسته اختصاصی، دولتی و عمومی غیردولتی تقسیم می‌شوند که در حال حاضر هفده صندوق بازنشستگی فعال در کشور ذیل سه دسته مذکور مشغول به فعالیت هستند.^۱ ضریب پوشش (سهم تعداد افراد تحت پوشش صندوق‌های بیمه‌گر از جمعیت کل کشور) صندوق‌های بیمه‌گر در کشور نشان می‌دهد که تا سال ۱۴۰۲، کمتر از ۷۵٪ از جمعیت کشور تحت پوشش صندوق‌ها بوده‌اند^۲ و هنوز بیش از ۲۵٪ از جمعیت کشور فاقد هر نوع پوشش بیمه‌ای هستند؛ یعنی بیش از بیست و دو میلیون نفر از جمعیت کشور از دامنه شمول بیمه‌های اجتماعی خارج هستند.

جدول ۳. ضریب پوشش صندوق‌های بیمه‌گر در سال ۱۴۰۲ [۸]

سازمان / صندوق	کل جمعیت تحت پوشش (اصلی و تبعی)	ضریب پوشش (درصد)
سازمان تأمین اجتماعی	۴۸,۳۱۷,۷۰۹	۵۷٪
صندوق بازنشستگی کشوری	۵,۵۰۹,۰۰۵	۶٪
صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	۴,۶۲۹,۳۲۹	۵٪
صندوق‌های اختصاصی دستگاه‌ها	۴,۲۶۶,۵۶۷	۵٪
جمع کل صندوق‌ها	۶۲,۷۲۲,۶۱۰	۷۳٪

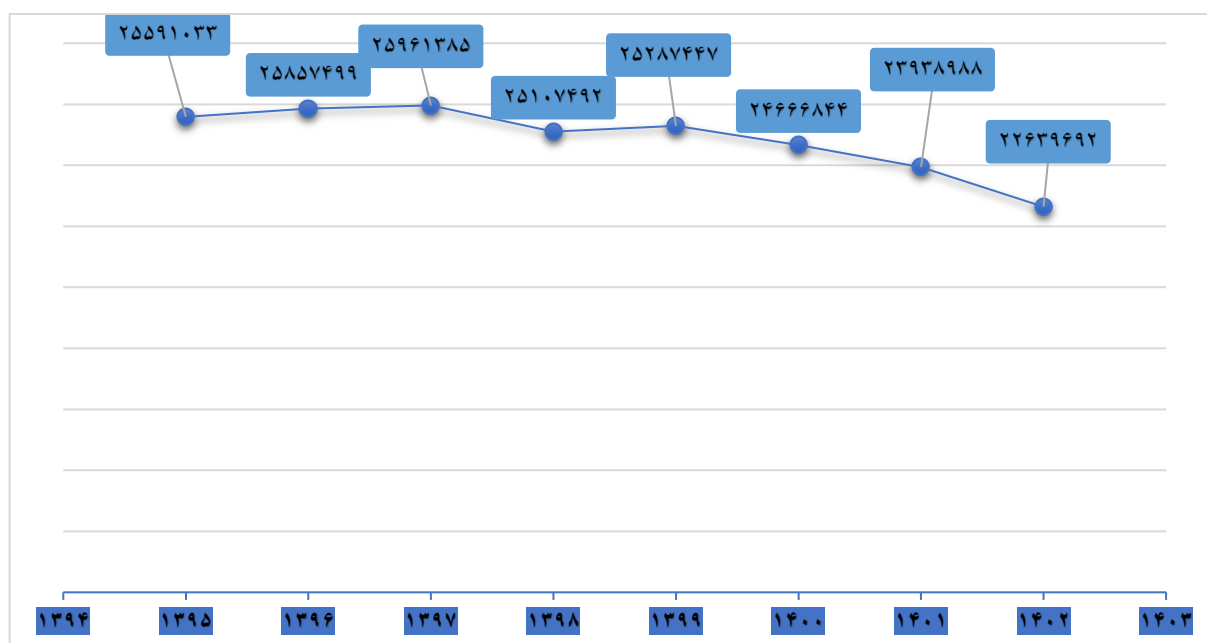
گفتنی است که اگرچه جمعیت تحت پوشش صندوق‌های بازنشستگی در سال‌های اخیر روند صعودی داشته است، اما در مجموع این روند کند به نظر می‌رسد؛ بررسی عملکرد صندوق‌های بیمه‌گر در بازه زمانی هشت‌ساله نشان می‌دهد که کمتر از سه میلیون نفر در بازه زمانی مذکور به جمعیت تحت پوشش اضافه شده‌اند.

۱. صندوق بازنشستگی هما در سال ۱۴۰۲ طبق بند «ح» تبصره «۱۷» [قانون بودجه ۱۴۰۱](#) به صندوق بازنشستگی کشوری منتقل شد.

۲. براساس اطلاعات سازمان ثبت احوال کشور جمعیت ایرانیان داخل کشور در سال ۱۴۰۲ حدود ۸۴ میلیون و ۶۰۰ هزار نفر بوده است.

<https://www.eghtesadonline.com/fa/news/2015675/>

۳. اصلی و تبعی.

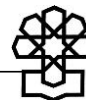


شکل ۷. نمودار جمعیت بیرون از پوشش صندوق‌های بیمه‌گر [۸]

یکی از دلایل مهم ضعف پوشش نظام بیمه‌ای در کشور، عدم استمرار پوشش بیمه‌ای برای شاغلان غیرمزد و حقوق‌بگیر ذکر شده است، چراکه نظام بیمه‌ای در کشور بر جمعیت مزد و حقوق‌بگیر متمرکز بوده و از گروه‌های خوداشتغال مخصوصاً مشاغل غیررسمی غافل شده است [۹].

پژوهش‌ها حاکی از آن است که از جمعیت نزدیک به بیست و چهار میلیون شاغلان در کشور در سال ۱۴۰۱، حدود نوزده میلیون تحت پوشش صندوق‌های بیمه‌گر بوده و در نتیجه کمتر از پنج میلیون نفر از شاغلان کشور (بیش از ۲۰٪ جمعیت شاغل) فاقد هر گونه پوشش بیمه اجتماعی هستند [۱۰].

شایسته توجه است که افزایش دامنه پوشش نظام بیمه‌ای، علاوه بر اصل فراگیری، در صورتی که با اصلاحات دیگر همراه باشد، در بهبود وضعیت پایداری نظام تأمین اجتماعی نیز راهگشا خواهد بود.



۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

همان‌طور که در ابتدا گفته شد، رویکرد مواجهه با چالش‌های نظام تأمین اجتماعی، یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌ها در تعیین راهکارهای پیشنهادی جهت برون‌رفت از وضع موجود است. در رابطه با نظام تأمین اجتماعی در ایران، به‌نظر می‌رسد که بحران‌محور انگاشتن نظام تأمین اجتماعی نه‌تنها برای فهم چالش‌های این نظام راهگشا نبوده بلکه خود بدل به بخشی از چالش این نظام به سبب چشم‌پوشی از سایر اصول نظام تأمین اجتماعی شده است.

بررسی وضعیت نظام بیمه‌ای در کشور نشان می‌دهد که راهکار چالش‌های نظام تأمین اجتماعی بیش از اینکه در محاسبات فنی و بیمه‌ای نهفته باشد، در نظام اشتغال و بازار کار (تابع اصول فراگیری و کفایت) نهفته است. سرکوب دستمزد طولانی‌مدت و جاماندن حداقل دستمزد از تورم سبب شده که توان مشارکت نیروی کار در صندوق‌های بیمه‌گر کاهش یابد یا انگیزه مشارکت در صندوق را از دست بدهد که این مهم به سهم بالای بازار کار غیررسمی و همچنین بیرون ماندن نیروی کار از پوشش بیمه‌ای منتج شده است.

همچنین فاصله گرفتن حداقل دستمزد از سبد معیشت در مناطق شهری سبب شده که در سال‌های اخیر شاغل شدن عاملی برای خروج افراد از فقر نباشد. طبق ماده (۴۱) [قانون کار](#) (۱۳۶۹)، حداقل دستمزد باید به میزانی تعیین شود که سبد معیشت را تضمین کند اما با توجه به سرکوب دستمزدی طولانی‌مدت و تورم‌های افسارگسیخته، شکاف معناداری بین حداقل دستمزد و سبد معیشت ایجاد شده که برای جبران این شکاف، افزایش فزاینده حداقل دستمزد برای چند سال بالاتر از تورم انتظاری، ضروری به‌نظر می‌رسد. با توجه به فراگیری حداقل‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی (شکل ۴)، تناسب دستمزد با سبد معیشت می‌تواند بر وضعیت بخش اعظمی از نیروی کار در کشور تأثیر مستقیم گذاشته و انتظارات حمایتی از صندوق‌های بازنشستگی را کاهش دهد.

همچنین افزایش پوشش جمعیت تحت پوشش صندوق‌ها نیز اگرچه چالش‌های بلندمدت صندوق‌ها را برطرف نمی‌کند اما می‌تواند در کوتاه‌مدت به بهبود وضعیت نسبت پشتیبانی و همچنین حل ناترازی صندوق‌ها کمک کند. گفتنی است که پوشش فراگیر نیز می‌تواند ضریب پوشش و به‌تبع آن ضریب نفوذ صندوق‌های بیمه‌ای و نسبت پشتیبانی را بهبود بخشد. افزایش دامنه شمول صندوق‌های بیمه‌ای در راستای پوشش فراگیر توأمان با افزایش قابل توجه حداقل دستمزد، می‌تواند در میان‌مدت تأثیر بسزایی در بهبود وضعیت نظام تأمین اجتماعی گذاشته که حتی منابع حاصل شده از این دوره می‌تواند از طریق افزایش ظرفیت سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌ها، پایداری آنها را نیز بهبود بخشد.

منابع و مآخذ

- [1] Ney, S. (2009). Resolving Messy Policy Problems: Handling Conflict in Environmental, Transport, Health and Ageing Policy. London: University of Oxford.
- [۲] مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا (۱۳۹۸)، مطالعه رویکرد غالب اصلاح نظام بازنشستگی در ایران ۱۳۸۰ - ۱۳۹۵، شماره مسلسل ۶۰.
- [۳] مالکی، محمدرضا (۱۴۰۲)، الزامات و راهبردهای تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول.
- [۴] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲)، وضعیت فقر و ویژگی‌های فقرا در دهه گذشته (دهه ۹۰)، مسلسل ۱۸۹۵۵.
- [۵] سازمان تأمین اجتماعی (۱۴۰۳)، گزارش آماری بیمه‌شدگان فعال سال ۱۴۰۲، مدیریت آمار، اطلاعات، آمار و محاسبات.
- [۶] سازمان تأمین اجتماعی (۱۴۰۳)، گزارش آماری مستمری‌بگیران سال ۱۴۰۲، مدیریت آمار، اطلاعات، آمار و محاسبات.
- [۷] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۳)، بررسی تبعیض در نظام بازنشستگی ایران، مسلسل ۱۹۸۸۲.
- [۸] دفتر بیمه‌های اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۴۰۳)، ضریب پوشش بیمه اجتماعی کل کشور.
- [۹] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲)، ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی (۲): سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور، شماره مسلسل ۱۹۲۸۳.
- [۱۰] دبیرخانه هیئت‌امنان سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه (۱۴۰۲)، اشتغال غیررسمی و بیمه‌های اجتماعی، معاونت مطالعات و بررسی‌های اجتماعی.

گزیده سیاستی

حل بحران تامین اجتماعی از مجرای فهم جامع نسبت به تمام اصول آن از جمله کفایت، جامعیت، فراگیری و پایداری می‌گذرد. حفظ قدرت خرید کارگر و بازنشسته، از شروط لازم برای هر نوع اصلاح در نظام تامین اجتماعی است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir