

## به نام خدا

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«طرح بیمه اجتماعی فراگیر (همگانی)»**

## مقدمه

براساس اصل بیست و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برخورداری از تأمین اجتماعی یک حق همگانی است. با وجود ضرورت پوشش تأمین اجتماعی برای همه افراد جامعه، برآوردها نشان می‌دهد که هنوز حدود ۴۰ درصد از فعالان بازار کار (شاغلان و بیکاران جویای کار) زیر پوشش بیمه اجتماعی (بازنشستگی، ازکارافتادگی، فوت) نیستند. هرچند که بخش عمده‌ای از این افراد از طریق طرح بیمه سلامت ایرانیان، از پوشش بیمه سلامت برخوردار شده‌اند، اما این امکان برای پوشش بیمه اجتماعی آنها فراهم نشده است.

با توجه به اینکه خلأ پوشش بیمه‌های اجتماعی می‌تواند خانواده‌ها را در شرایط خطر مانند حوادث منجر به فوت یا ازکارافتادگی و نیز در دوران سالمندی با بحران‌های جدی روبرو سازد، در صورت ادامه روند موجود و بیمه نشدن بخش قابل توجهی از جامعه همزمان با تغییر ترکیب جمعیت کشور به سمت سالمندی، این وضعیت می‌تواند موجب گسترش فقر و ناامنی اجتماعی شود. بر مبنای این ضرورت، طرح بیمه اجتماعی فراگیر، با هدف پوشش تمام افراد و خانوارهایی که از این پوشش برخوردار نیستند، ارائه شده است.

## ارزیابی کارشناسی طرح

این طرح مبتنی بر واقعیت‌های موجود نظام تأمین اجتماعی کشور و بارعایت چارچوب‌های علمی بیمه اجتماعی ارائه شده است و در صورت تصویب، می‌تواند مشکلات بخش عمده‌ای از جامعه را در قبال نظام بیمه اجتماعی برطرف سازد. هر چند از جهت منابع آن با ایرادات جدی مواجه است. با وجود این، برای افزایش قابلیت‌های اجرایی طرح توجه به نقاط قوت و ضعف آن اهمیت دارد:

## نقاط قوت

- تشکیل یک صندوق مجزا برای این بیمه یک نقطه قوت است چراکه سازوکارهای این نوع بیمه با بیمه‌های اجباری کاملاً تفاوت دارد و صندوق‌های بیمه اجتماعی اجباری تاکنون قادر به پوشش دادن جامعه هدف این طرح نبوده و نیستند.

- صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر به لحاظ ماهیت و مأموریت قانونی‌اش با صندوق موضوع این طرح مشابه است. بنابراین، ادغام این دو صندوق با هدف اجرای بیمه فراگیر در تمام نقاط کشور اعم از شهر و روستا به‌طور یکسان جزء نقاط قوت طرح است.

- تعیین سطح درآمد مبنای حق بیمه معادل ۷۰ درصد حداقل دستمزد قانون کار جزء نقاط قوت طرح است و موجب می‌شود که حق بیمه این صندوق نسبت به سایر صندوق‌ها ارزانتر و توسط بیمه شده قابل پرداخت باشد و بار مالی سنگینی به دولت تحمیل نشود.

## نقاط ضعف

- مواد طرح و تبصره‌های آن ترتیب موضوعی ندارد. به عنوان مثال، تبصره‌های «۱» و «۳» ماده (۲) از جنس موضوع ماده (۳) است و بهتر است این جایجا شود.

- در ماده (۱)، تصویب مقررات مربوط به تعهدات، منابع و ماهیت صندوق به آیین‌نامه مصوب دولت موکول شده، در حالی برخی از این موارد در مواد بعدی تعیین تکلیف شده است. از آنجا که بیمه اجتماعی جنبه بلندمدت و بین نسلی

دارد، بهتر است تمام شرایط مربوط به حقوق و تکالیف متقابل بیمه‌گر و بیمه‌شونده، در قانون مشخص شود و صرفاً نحوه اجرای آن به آیین‌نامه محول گردد. ضمن اینکه برخی از موارد ذکر شده که دارای ماهیت قانونگذاری است باید در مجلس به تصویب برسد.

- درخصوص تبصره «۲» ماده (۲)، ارائه خدمات بیمه تکمیلی با ماهیت این صندوق ناسازگار است و ممکن است هدف اصلی آن را تحت‌الشعاع قرار دهد. چراکه هدف اصلی این صندوق، ارائه خدمات حداقلی به «اقشار متوسط و پایین درآمدی» است که قدرت پرداخت حق بیمه اجباری پایه را ندارند و به طریق اولی توانایی پرداخت حق بیمه تکمیلی را هم نخواهند داشت.

- در تبصره «۳» ماده (۲)، مقرر شده که سهم دولت از حق بیمه این افراد (معادل پنجاه درصد حق بیمه) از محل درآمدهای قانون هدفمندی یارانه‌ها تأمین شود. درحالی که تحقق درآمدهای موضوع این قانون همواره با ابهام مواجه بوده و صندوق را از ابتدا با ناپایداری منابع مالی روبرو خواهد ساخت. ازسوی دیگر این موضوع به‌علت ایجاد بار مالی برای دولت مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

- در ماده (۳) مقرر شده که حق بیمه سهم بیمه شده از محل یارانه سهم خانوار تأمین شود. درحالی که این طرح درخصوص نرخ حق بیمه و سهم بیمه شده و دولت صراحت لازم را ندارد. در نتیجه لازم است این ماده از این جهت رفع ابهام شود.

- ماده (۴) درخصوص مواردی که اعضای این صندوق مشمول بیمه‌های اجباری می‌شوند و نحوه ادامه پوشش آنها، صراحت لازم را ندارد. بهتر است با عباراتی شفاف‌تر این تکلیف آنها مشخص شود.

- در ماده (۵) طرح به چند گروه از قبیل قالیبافان، کارگران ساختمان‌ها، رانندگان و... و موارد مشابه اشاره و درخصوص آنها حکمی بیان شده است. با توجه به اینکه ملاک مشخصی برای گروه‌های مذکور بیان نشده، امکان اجرای سلیقه‌ای قانون در عمل وجود خواهد داشت.

- نکته دیگر درخصوص ماده (۵)، این است که انتقال سوابق بیمه‌شدگان به صندوق جدید هزینه‌های سنگین نقل‌وانتقال سوابق را به آنها تحمیل می‌کند که عملاً قادر به پرداخت آن نخواهند بود. بهتر است نحوه انتقال حق بیمه‌ها و احتساب سوابق به صراحت بیان شده و از تحمیل هزینه‌ها به بیمه شده جلوگیری شود. ضمناً این ماده درخصوص افرادی که تاکنون مستمری‌بگیر شده‌اند، ابهام دارد.

## نتیجه‌گیری و پیشنهاد

ایجاد بیمه اجتماعی فراگیر در قالب یک صندوق جدا و تخصصی یک ضرورت است و اجرای آن می‌تواند ضمن کاهش فشارهای وارده بر نظام اقتصادی کشور، از وقوع مشکلات اجتماعی آتی نیز جلوگیری کند. نقطه ضعف اصلی طرح اولاً غیرمطمئن بودن منبع لحاظ شده از قانون هدفمندی یارانه‌ها و ثانیاً داشتن بار مالی و مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است درصورت رفع این مشکل برای افزایش قابلیت اجرایی این طرح پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

۱. در ماده (۱) قید «با رعایت ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» قبل از عبارت «طبق آیین‌نامه‌ای که ...» اضافه شود.
  ۲. براساس قانون اصلاح بند «د» ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۹۱)، عنوان «صندوق بیمه روستاییان و عشایر» به «صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر» تغییر یافته است. لذا اصلاح تبصره «۱» ماده (۱) طرح که نام سابق صندوق را به کار برده است، ضروری است.
  ۳. در ماده (۲) شرایط عمومی برخورداری از مستمری بازنشستگی، ازکارافتادگی و فوت (از نظر سن، سابقه، سطح پرداخت ها و...) تعیین شود.
  ۴. در ماده (۳) علاوه‌بر درآمد مبنا، نرخ حق بیمه، سهم بیمه شده و دولت و نحوه تأمین و پرداخت و ضمانت‌های آن مشخص شود.
  ۵. در ماده (۴) چگونگی احتساب سوابق افراد در صندوق و همچنین انتقال سوابق بین این صندوق با سایر صندوق‌ها مشخص شود.
  ۶. در ماده (۵) آن بخش از سوابق و حق بیمه‌های قابل انتقال و نحوه ارزشگذاری آن به نرخ روز تعیین شود.
  ۷. در ماده (۵) ارائه ملاک و ضابطه مشخص برای گروه‌های مشمول و یا احصای تمام گروه‌ها به‌جای عبارت «موارد مشابه» پیشنهاد می‌گردد.
- همچنین عبارت «بجز مواردی که منجر به برقراری مستمری یا استفاده از مزایای قوانین مربوط شده باشد» بعد از «باربران» اضافه و عبارت «موارد مشابه» حذف شود.