

«لایحه احکام مورد نیاز اجرای

برنامه ششم توسعه

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵) - ویرایش جدید»

(حوزه رفاه و تأمین اجتماعی)^۱

نگاهی بر کلیات برنامه ششم در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی

لایحه برنامه ششم توسعه در قالب ۳۵ ماده تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است که دو ماده این لایحه مربوط به مباحث رفاه و تأمین اجتماعی است. ماده (۱۸) درخصوص توسعه کمی و کیفی بیمه‌های سلامت و انتقال صندوق فولاد به سازمان تأمین اجتماعی و ماده (۲۱) درباره معافیت بیمه‌ای کارفرمایانی که نیروهای جوان به کار گیرند.

همان‌طور که می‌دانیم اولویت‌های مهمی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی وجود دارد که در لایحه برنامه ششم مورد توجه قرار نگرفتند. چنانچه ما بپذیریم که دولت درصدد است تا با دریافت مجوزهایی اهداف مندرج در ابتدای لایحه نظیر رشد ۸ درصدی سالیانه، رشد ۶/۷ درصدی تولید سرانه و ... را محقق سازد؛ این سؤال قابل طرح است که آیا این شاخص‌ها که همگی اقتصادی هستند، می‌توانند مسائل بالفعل و بالقوه حوزه اجتماعی را رفع نمایند؟ به عبارت دیگر، با فرض تحقق تمامی این شاخص‌ها آیا به اولویت‌ها و مسائل حوزه رفاه و تأمین اجتماعی پرداخته شده است؟

برای مثال باید دانست که هم اکنون صندوق‌های بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح دچار ناپایداری هستند و بیش از ۸۰ درصد بودجه خود را از طریق دریافت کمک از دولت و از محل بودجه عمومی تأمین می‌نمایند. این بار مالی از یک‌سو هر سال افزایش خواهد داشت و از سوی دیگر، هرگونه افزایش و بهبود در وضعیت بازنشستگان را که با تقبل هزینه‌های مقطعی از بودجه عمومی عملی بود، امروزه با مشکل مواجه ساخته است.

با توجه به اهمیت مسائل این‌چنینی و در راستای پایدارسازی و ثبات‌بخشی به دستاوردهای برنامه، بازنگری کامل در متن برنامه ششم ضروری است، در همین ارتباط در ادامه به بررسی مواد موجود مرتبط با حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در این برنامه می‌پردازیم.

بررسی مواد مرتبط با حوزه رفاه و تأمین اجتماعی

ماده (۱۸) و (۲۱) لایحه به بحث تأمین اجتماعی مرتبط است. این مواد را از دو منظر قابل بررسی هستند. اولاً اینکه آیا بندها ماهیت برنامه‌ای دارند؟ ثانیاً اینکه نقش این بندها در پیشبرد اهداف توسعه چیست و چگونه دولت با دریافت مجوز ناشی از تصویب این بند می‌تواند به اهداف برنامه دست پیدا کند.

در این راستا نتیجه بررسی‌ها در جدول ذیل جمع‌بندی شده است:

۱. دولت در اجرای ماده (۱۴۱) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)» را جهت بررسی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد که در مجلس با شماره ۱۰۴ ثبت شده است. در تاریخ ۱۳۹۵/۵/۴ نامه‌ای به امضای معاون رئیس‌جمهور به مجلس شورای اسلامی ارسال و طبق آن ویرایش جدید لایحه مذکور با عنوان «لایحه برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵) - ویرایش جدید» به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. لذا با توجه به تصمیم هیئت رئیسه محترم مبنی بر در دستور کار قرار گرفتن ویرایش جدید، مجموعه گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با استناد به ویرایش جدید لایحه تهیه و ذیل همان لایحه ثبت شده با شماره ۱۰۴ منتشر می‌شوند.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۰۴

شماره چاپ:

۱۱۵

تاریخ چاپ:

۱۳۹۵/۴/۳۰

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفتر: مطالعات اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۴۹۵۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۵/۲۶

جدول ۱. بررسی مواد مرتبط با حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از در منظر ماهیت برنامه‌های و نقش آنها در توسعه

ردیف	بند	ماهیت برنامه‌های دارد؟	نقش آن در توسعه چیست؟
۱	بند «۱» ماده (۱۸)	علیرغم اینکه بنابر آمارهای موجود در حال حاضر ۹۶ درصد از جمعیت تحت پوشش بیمه سلامت هستند، لکن حدود ۴۰ درصد از این مقدار عضویت اختیاری دارند. اختیاری بودن عضویت همواره وجود این مخاطره را دربردارد که ممکن است به دلایل مختلف اجتماعی و اقتصادی، که بروز می‌کند، خانوارها لغو عضویت در این صندوق‌ها را به‌عنوان یکی از اولین سازوکارهای کاهش هزینه‌های خانوار تلقی کنند و به آن اقدام نمایند. از این رو تغییر رویه از اختیاری به اجباری و توسعه راهکارهای آن را می‌توان دارای ماهیت برنامه‌ای دانست که از اهمیت بسزایی خصوصاً در امر پایدارسازی منابع سلامت برخوردار است.	مهمترین نقشی که تصویب این بند می‌تواند در توسعه ایفا کند، تضمین سطوح تعریف شده‌ای از سلامت برای آحاد جامعه است. به‌واسطه اجباری بودن پوشش بیمه‌ای که در نتیجه اجرای کامل این طرح به‌وقوع می‌پیوندد، یکایک افراد جامعه می‌توانند در مواقع لازم از مزایای بیمه سلامت استفاده کرده و هزینه‌های خود را مدیریت نمایند. همچنین در اجرای این بند باید این نکته را در نظر داشت که قوانین مرتبط و آیین‌نامه‌ها به‌نحوی تصویب شوند که منافذ فرار بیمه‌ای به حداقل برسند تا از این رهگذر بتوان زمینه را برای حصول منابع پایدار حوزه سلامت هموار ساخت.
۲	بند «۳» ماده (۱۸)	این بند ماهیت برنامه‌ای ندارد و باید در قوانین دائمی اصلاح شود. زیرا احتمال کاهش این رقم پس از اتمام سال‌های برنامه بعید به نظر می‌رسد از این رو مناسب است که دولت افزایش این رقم را طی لایحه‌ای برای اصلاح حق بیمه‌ها در قانون بیمه همگانی در دستور کار قرار دهد.	افزایش کسورات حق بیمه اگرچه راهکاری برای پایدارسازی منابع بیمه سلامت است؛ می‌تواند محملی برای ادغام بیمه‌های درمانی نیز باشد. زیرا در حال حاضر کسورات حق بیمه در مشمولین بیمه سلامت ۶ درصد بخشی از حقوق و مزایا را شامل می‌شود در حالی که در مورد مشمولین صندوق تأمین اجتماعی، ۹ درصد کل حقوق و مزایا را دربرمی‌گیرد. خارج از این بحث، و در ارتباط با اینکه آیا افزایش منابع در حوزه بیمه سلامت، به‌معنای بهبود وضعیت سلامت آحاد جامعه است، موضوع نیازمند بررسی است. چه از این حیث که آیا افزایش هزینه‌ها در حوزه سلامت ماهیتاً به معنای افزایش سلامت است. و هم از این حیث که چگونه بهره‌وری را به تناظر افزایش هزینه‌ها بهبود بخشید. بنابراین پاسخ به اینکه آیا اجرای این بند دقیقاً می‌تواند منجر به توسعه در حوزه سلامت باشد، بدون مطالعه دقیق در این حوزه محل تردید است.
۳	بند «۴» ماده (۱۸)	زمانبندی نحوه پرداخت حق بیمه از سوی دستگاه‌های اجرایی به بیمه سلامت، یک موضوع کاملاً غیربرنامه‌ای است که حتی نیاز به قانونگذاری از سوی مجلس شورای اسلامی ندارد و دولت می‌تواند رأساً این زمانبندی را در بین دستگاه‌های دولتی به‌وسیله بخشنامه‌ای ابلاغ کند. به‌علاوه بهتر است که این موضوع در قانون دائمی آن اصلاح شود. متأسفانه دولت با این موارد به‌صورت مقطعی برخورد نموده است و همین امر باعث می‌شود که قوانین توسعه محملی برای اقدامات موقتی قرار گیرند.	ماحصل اجرای این بند می‌تواند به بهبود وضع سازمان بیمه سلامت کمک کند. اما همچنان که پیش از این اشاره شد، راهکار مناسب‌تر برای این کار اصلاح قانون دائمی مربوطه است.
۴	بند «۵» ماده (۱۸)	تثبیت وضعیت و تعیین تکلیف صندوق فولاد نیز ماهیتاً برنامه‌ای نیست. تعیین تکلیف این صندوق نیازمند یک قانون دائمی است. آیا قرار است که صندوق فولاد پس از دوران برنامه مجدداً از صندوق تأمین اجتماعی منتزع شود؟ قطعاً منظور این نیست، اما اتفاقی که در نتیجه تصویب این قانون می‌افتد این است که به‌طور ضمنی روزه را برای وقوع این اتفاق باز می‌گذارد.	صندوق بازنشستگی فولاد از سال ۱۳۹۰ تاکنون دو بار زیر نظر سازمان تأمین اجتماعی قرار گرفته و با داشتن حدود ۸۵ هزار نفر تحت پوشش با مشکل جدی در پرداخت مستمری‌ها روبروست به‌نحوی که در اصلاحیه بودجه سال ۱۳۹۴، کمکی به مبلغ هزار و پانصد میلیارد تومانی برای چند ماه پایانی سال از سوی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. اما تعیین تکلیف آن موضوعی نیست که در قانون برنامه انجام شود و نیازمند تصویب یک قانون دائمی است. اما به‌طور کلی در خصوص بند ۵ سه چالش وجود دارد که متأسفانه پاسخی به آن داده نشده است و همین می‌تواند مشکلات زیادی در اجرا را به‌همراه داشته باشد. ۱. از نظر قانونی در محاسبات فنی و تعهدات آتی و کسورات صندوق فولاد، نباید مطالبی خلاف قراردادهای بیمه‌شدگان و بازنشستگان با سازمان بیمه‌گر گنجانده و یا مطالبی از قرارداد آنها حذف گردد، به‌گونه‌ای که حقوق و

		<p>مستمری بازنشستگان کاهش محسوس یابد.</p> <p>۲. تفاوت مزایای بازنشستگی در دو صندوق فولاد و تأمین اجتماعی نیز باید در نظر گرفته شود. به نوعی که از یک طرف پایداری صندوق تأمین اجتماعی به مخاطره نیافتد و از طرف دیگر بازنشستگان نیز متضرر نگردند.</p> <p>۳. شرکت‌های زیان‌ده یا دارای تراز سر به سر دولتی نباید به نهاد بیمه‌گر واگذار گردند، این موضوع علاوه بر اینکه سودی را برای صندوق ایجاد نمی‌نماید موجب هزینه‌های اضافی برای سازمان است که باید از حق بیمه افراد پرداخت شود. بنابراین این مسئله خلاف عدالت اجتماعی است.</p>
<p>ماده (۲۱) ۵</p>	<p>بررسی این که آیا اجرای این ماده می‌تواند باعث پیشرفت و توسعه شود؛ موضوعی است که باید مورد پژوهش بیشتر قرار گیرد. اما قطعاً اجرای آن به نحوی که در حال حاضر نگارش شده است مخاطراتی به همراه دارد که تصور توسعه‌ای بودن برای آن دشوار است. در ادامه به بخشی از این مخاطرات اشاره می‌شود:</p> <p>اگرچه در نگاه اول به نظر می‌رسد که این قانون ماهیت برنامه‌ای دارد؛ اما باید بین دو موضوع تفکیک کرد و آن هم تفاوت میان برنامه‌ای بودن با موقتی بودن است. به نظر می‌رسد که در نگارش این بند، نویسندگان خواسته‌اند که از ماهیت مقطعی بودن و موقتی بودن قانون برنامه استفاده کنند و از این ظرفیت برای یک اقدام موقتی در حوزه کسب و کار بهره ببرند. به علاوه اجرای این ماده نیازمند گذراندن یک دوره آزمایشی است؛ زیرا به نظر می‌رسد که منافذ بسیاری را برای فرارهای بیمه‌ای ایجاد می‌کند. به علاوه در صورتی که این ماده به طور کامل بررسی شده و به طور همه‌جانبه‌ای اصلاح شود می‌تواند نه به عنوان یک قانون مقطعی که به عنوان یک قانون دائمی و در راستای کمک به اقتصاد مقاومتی و توسعه شرکت‌های دانش‌بنیان استفاده گردد؛ اما به شیوه‌ای که در حال حاضر نگارش شده است این مهم قابل حصول نیست.</p>	<p>۱. مدت ۲ سال پیشنهادی برای مدت کارورزی این شائبه را پیش می‌آورد که نظام آموزش عالی عملاً توان کافی برای تربیت نیروی متخصص ندارد به طوری که فرد باید مجدداً با گذراندن یک دوره ۲ ساله دانش فنی تخصصی را به دست بیاورد. چنانچه آموزش‌های تخصصی برای ایجاد هماهنگی بین دانش فرد و نیازهای سازمان مد نظر باشد، این زمان باید به یک بازه ۶ ماهه کاهش یابد.</p> <p>۲. تصویب این بند به شکل حاضر، راه را برای استخدام کارشناسان در مشاغل غیر کارشناسی نظیر خدمات و ... باز می‌گذارد، به طوری که کارفرما ترجیح می‌دهد که برای کاری نظیر تحصیل داری، نامه‌رسانی و ... نیز از نیروی کارشناس استفاده کند.</p> <p>۳. کارورز در ادبیات قانونگذاری اعم از قانون کار و تأمین اجتماعی، مدیریت خدمات کشوری و سایر قوانین ناظر بر استخدام و اشتغال مسبوق به سابقه نبوده و استفاده از آن باعث خواهد شد که دستگاه‌های اجرایی عملاً نتوانند آن را به اجرا بگذارند چون مابه‌ازایی در سایر قوانین ندارد و نیازمند استفساریه و ... است. بنابراین پیشنهاد می‌شود تا محتوای آن نیز مورد بازنگری قرار گیرد.</p> <p>۴. باتوجه به منافذ زیاد موجود در طرح و همین‌طور ماهیت غیر برنامه‌ای بودن آن، پیشنهاد می‌شود تا ضمن حذف از مواد لایحه برنامه ششم، پس از اعمال اصلاحات و رفع اشکالات و در نظر گرفتن اجرای آزمایشی آن به صورت مستقل در لایحه‌ای از سوی دولت به مجلس ارائه گردد.</p>

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بررسی‌های انجام شده بر روی مواد و بندهای مرتبط با حوزه رفاه و تأمین اجتماعی نشان داد که موارد آورده شده غالباً ماهیت برنامه‌ای ندارند و بهتر است که اجرای آنها از طریق اصلاح قوانین دائمی صورت پذیرد. این درحالی است که اولویت‌های مهم در این حوزه کاملاً در تنظیم برنامه مغفول مانده‌اند. باید در نظر داشت که قانونگذاری مجدد برای تأکید بر اجرای موادی از قانون که تاکنون اجرا نشده است با سیاست مجلس در خصوص تنقیح قوانین و پرهیز از ایجاد تراکم در قوانین سازگاری ندارد.

از سوی دیگر چنانچه مجلس محترم بخواهد که اولویت‌های مهم در این حوزه را وارد برنامه نمایند، این کار باید هماهنگ با کل برنامه صورت پذیرد. با توجه به اینکه تصریحی در این خصوص در متن برنامه وارد نشده است؛ می‌توان برای ایجاد این هماهنگی به سیاست‌های کلی برنامه ششم، ابلاغی مقام معظم رهبری مراجعه نمود.

مراجعه به این سیاست‌ها نشان می‌دهد که تنها مواد مرتبط در خصوص اجرای بند «۳-۴۳» در متن وجود دارد و هیچ ماده‌ای برای اجرای بندهای «۴۰-۴۲» سیاست‌های برنامه ششم در متن نیامده است. این در حالی است که اهداف مطروحه در این سیاست‌ها بسیار پر دامنه، ساختاری و بنیادی است و اجرای آنها نیازمند برنامه‌ریزی دقیق و شفاف است. بررسی این مواد نشان می‌دهد که رویکرد در سیاست‌های کلی بیشتر ناظر به افزایش و ارتقای کیفیت و بهره‌وری و بهبود از این طریق است و گسترش کمی مد نظر قرار نگرفته است. بند «۴۰» سیاست برنامه ششم ناظر به استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه؛ بند «۴۱» سیاست برنامه ناظر به تأکید بر محور قراردادن توانمندسازی در برنامه‌های رفاه و تأمین اجتماعی؛ و بند «۴۲» سیاست برنامه ششم ناظر بر ارتقا کیفیت و اصلاح ساختار بیمه‌های تأمین اجتماعی پایه است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، اجرای هر یک از این سیاست‌ها نیازمند تغییرات پر دامنه‌ای در سراسر ساختار فعلی رفاه و تأمین اجتماعی است. علاوه بر این خطری که امروز صندوق‌های بازنشستگی و نظام تأمین اجتماعی ایران را تهدید می‌کند، ناپایداری صندوق‌هاست. از این‌رو در پیشنهادهای ذیل، این مهم نیز مد نظر قرار گرفته است. در راستای اجرای این مواد پیشنهاد می‌شود که ماده ذیل در متن برنامه گنجانده شود:

۱. ماده الحاقی

در اجرای بند «۴۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، دولت مکلف است نسبت به برقراری، استقرار و روزآمدسازی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی چندلایه مشتمل بر حوزه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌های بازنشستگی، با رعایت سطح‌بندی خدمات در سطوح پایه، مازاد و مکمل، براساس غربالگری آزمون وسع و نیازمندی‌یابی فعال و مبتنی بر سطح دستمزد و یا درآمد افراد و خانواده‌ها و با تأکید بر توانمندسازی و خوداتکایی اقشار و گروه‌های محروم اقدام نماید.

به منظور پیشگیری و رفع همپوشانی‌ها و جلوگیری از برخورداری من غیرحق و تسهیل و تسریع در دسترسی عادلانه به خدمات، اجرای این نظام از طریق ایجاد پایگاه اطلاعات، سامانه و پنجره واحد خدمات رفاه و تأمین اجتماعی و مبتنی بر شکل‌گیری پرونده الکترونیک رفاه و تأمین اجتماعی برای تمامی آحاد جامعه صورت خواهد پذیرفت و کلیه سازمان‌ها، صندوق‌ها، نهادها و دستگاه‌های اجرایی فعال در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی که به هر نحوی از انحاء از بودجه‌های دولتی و عمومی استفاده می‌کنند و یا از دولت مجوز فعالیت دریافت می‌نمایند، مکلفند از این نظام تبعیت نمایند.

آیین‌نامه‌های اجرایی این ماده با پیشنهاد مشترک وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی و سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۲. ماده الحاقی

دولت مکلف است نسبت به تأدیه و تهاتر بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی و سایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی که به تأیید سازمان حسابرسی رسیده اقدام نماید.

۳. ماده الحاقی

دولت مکلف است به منظور گسترش پوشش، عدالت در دسترسی و پایداری در منابع و مصارف بیمه‌های اجتماعی، در سال اول اجرای قانون تمهیدات قانونی لازم جهت اصلاحات ساختاری و سیستماتیک بر مبنای اصول، قواعد و محاسبات بیمه‌ای، به‌نحوی به‌عمل آورد تا اهداف کمی مندرج در جدول ذیل را در سال پایان برنامه محقق نمایند.

جدول اهداف کلی و وضعیت مطلوب در سال پایان برنامه

ردیف	هدف کلی	وضعیت در پایان سال ۱۳۹۴	وضعیت در سال ۱۳۹۹
۱	ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی	۷۰	۸۵
۲	متوسط مستمری دریافتی به متوسط هزینه خانوار	۴۸	۴۹/۳
۳	متوسط نرخ جایگزینی کلیه صندوق‌ها	۸۳	۸۰

۴. ماده الحاقی

به منظور فراهم نمودن شرایط رقابتی و افزایش کارآمدی بیمه‌های اجتماعی اجازه داده می‌شود صندوق‌های بازنشستگی خصوصی در سطح بیمه‌های بازنشستگی تکمیلی با رعایت تضمین حقوق بیمه‌شدگان و بازنشستگان صندوق مربوطه حداقل به مدت ده سال براساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد ایجاد گردد.

