



ارزیابی قانون برنامه ششم توسعه از منظر بیمه‌های اجتماعی



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۰۳۹

کد موضوعی: ۲۱۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی قانون برنامه ششم توسعه از منظر بیمه‌های اجتماعی

نام دفتر: مطالعات اجتماعی

مدیر مطالعه: یاسر باقری

تهیه و تدوین کنندگان: شهاب‌الدین فولادی‌مقدم، سمیرا اسمعیلی شه‌میرزادی

ناظران علمی: مهدی مختاری‌پیام، محمدرضا مالکی

مشاور خارج از مرکز: سمانه گلاب (کارشناس و پژوهشگر حوزه رفاه و تأمین اجتماعی)

اظهار نظر کنندگان: لیلا مؤمنی، علی خلیلی، محمدحسین مرادی (دفتر بخش عمومی)، عباس

یزدانی (دفتر بخش عمومی)، ایمان شعبان‌زاده

ویراستار تخصصی:

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. صندوق بازنشستگی

۲. برنامه توسعه ششم

۳. تأمین اجتماعی چندلایه

۴. متناسب‌سازی

۵. پوشش بیمه‌ای



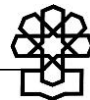
تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۴/۵

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۳	مقدمه
۴	مروری بر برنامه‌های عمرانی و توسعه در ایران در حوزه بیمه‌های اجتماعی
۶	ارزیابی محتوایی برنامه ششم توسعه
۷	ارزیابی براساس اهداف بندهای برنامه ششم توسعه
۸	۱. ترمیم مستمری و حقوق بازنشستگان
۱۴	۲. پوشش بیمه‌ای
۱۵	۳. تأدیه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی
۱۷	۴. احکام بیمه‌ای گروه‌های خاص
۲۳	۵. تغییرات ساختاری و مدیریتی
۲۷	نماگرهای بیمه‌ای در سال‌های برنامه ششم توسعه
۲۸	جمع‌بندی
۴۱	منابع و مآخذ

فهرست جداول و نمودار

۶	۱. راهبردهای رفاهی در قالب در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب
۱۴	۲. نسبت میانگین مستمری صندوق‌های بازنشستگی به متوسط هزینه خانوار شهری
۱۵	۳. ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی در سال ۱۴۰۰
۱۶	۴. میزان بدهی دولت به تأمین اجتماعی در سال‌های مختلف
۲۸	۵. عملکرد شاخص‌های مهم بیمه‌ای در طول سال‌های برنامه ششم توسعه
۳۰	۶. ارزیابی کیفیت و عملکرد قانون برنامه ششم توسعه از منظر بیمه‌های اجتماعی
۹	نمودار ۱. میانگین مستمری صندوق کشوری
۱۰	نمودار ۲. میانگین مستمری سازمان تأمین اجتماعی
۱۲	نمودار ۳. نرخ جایگزینی صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی
۲۱	نمودار ۴. تعداد بیمه‌شدگان زنان خانه‌دار
۲۳	نمودار ۵. مقایسه سهم بازنشستگان عادی و پیش از موعد
۲۵	نمودار ۶. اعتبارات صندوق بازنشستگی فولاد در سال‌های برنامه ششم توسعه
۲۷	نمودار ۷. میزان اعتبار صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی



ارزیابی قانون برنامه ششم توسعه از منظر بیمه‌های اجتماعی

چکیده

یکی از چالش‌های اساسی توسعه در کشور فاصله گرفتن نظام برنامه‌ریزی با نظام اجرایی است. این فاصله از یک سو از طریق سازوکار اجرایی معیوب و ناقص و از سوی دیگر با سردرگمی در نظام برنامه‌ریزی ایجاد می‌شود. حتی ممکن است که سازوکارهای اجرایی به دلیل آشفتگی در نظام برنامه‌ریزی آن را پس بزند و میان اجرا و برنامه فاصله ایجاد شود. حاصل برنامه‌ریزی در زمینه صندوق‌های بازنشستگی در قالب برنامه‌های توسعه نشان دهنده نوعی سردرگمی در برنامه‌ریزی و عدم تناسب در اجرا است. ضعف نظری و رویکردی در سیاست‌گذاری بیمه‌های اجتماعی در برنامه ششم توسعه مشهود است و این ضعف در مرحله اجرا تبدیل به عدم توفیق برنامه می‌شود. عدم مرزبندی سیاست‌های حمایتی با سیاست‌های بیمه‌ای منجر به تولید امتیازات خاص در برنامه ششم توسعه شده و ساختار برنامه را از اصول اساسی بیمه‌های اجتماعی دور کرده است. این آشفتگی در برنامه‌ریزی در عرصه اجرا منجر به تحقق امتیازات خاص و عدم تحقق بندهای مترقی در حوزه بیمه‌های اجتماعی مانند پیاده سازی نظام تأمین اجتماعی چند لایه شده است. به همین دلیل لازم است که سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای صندوق‌های بازنشستگی در برنامه هفتم توسعه مبتنی بر اقتضائات اقتصادی و اجتماعی کشور باشد. به بیانی دیگر نظام بیمه‌ای در ایران نیازمند تصمیم‌گیری مبتنی بر واقعیات کشور در چهارچوب اصول کفایت، پایداری، جامعیت و فراگیری است.

خلاصه مدیریتی

تلاش‌های سیاست‌گذاری در حوزه بیمه‌های اجتماعی در برنامه‌های توسعه در ایران یک روند صعودی داشته است. رویه‌های برنامه‌ریزی رفاهی از برنامه اول به سمت برنامه ششم، از سیاست‌های حمایتی به سمت سیاست‌های بیمه‌ای میل کرده است در نتیجه در برنامه ششم بر دامنه بندهای حوزه بیمه‌های اجتماعی افزوده شده است. برنامه ششم توسعه با ۲۰ بند در قالب ۱۴ ماده به موضوع بیمه‌های اجتماعی پرداخته است. به بیان دیگر در تاریخ برنامه‌نویسی کلان در کشور، بیشترین بندهای مرتبط با بیمه‌های اجتماعی در برنامه ششم توسعه اتفاق افتاده است. بررسی مواد برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد که رویکرد سیاست‌های حمایتی در برنامه‌های گذشته ادامه پیدا کرده و در این برنامه در قالب بندهای مرتبط با بیمه‌های اجتماعی در برنامه ششم توسعه نمود پیدا کرده است. رویکرد حمایتی در سیاست‌گذاری رفاهی ایران پررنگ بوده و از این رو به دلیل وابستگی به مسیر در سیاست‌گذاری رفاهی، این رویکرد در برنامه ششم تکرار شده و تنها ابزار آن تغییر کرده، به طوری که در برنامه ششم توسعه سیاست‌های حمایتی بسیاری به

صندوق‌های بازنشستگی تحمیل شده است. ۱۲ بند از ۲۰ بند در حوزه بیمه‌های اجتماعی در برنامه ششم به موضوع گروه‌های خاص اختصاص داده شده که شاهدهی است بر ادعا حفظ رویکرد حمایتی در قالب ابزارهای بیمه‌ای است. پارادوکس برنامه‌های حمایتی در قالب بیمه‌های اجتماعی سیاست‌گذار را دچار سردرگمی و مناقشه کرده است، این مناقشه ناشی از ضعف نظری در رویکردهای سیاستگذاری در حوزه بیمه‌های اجتماعی است. از این رو می‌توان گفت که برنامه‌ریزی در موضوع بیمه‌های اجتماعی در ایران روند مشخصی را به لحاظ رویکرد نظری تجربه نکرده است. فقدان یک رویکرد نظری مستقل و منظم را می‌توان شاهبیت تنوع، تکثر و تعارض در بندهای بیمه‌ای برنامه ششم توسعه دانست.

آسیب‌شناسی بندهای مرتبط با بیمه‌های اجتماعی برنامه توسعه ششم نشان می‌دهد که عدم توفیق این برنامه از دو جهت کیفیت اجرا و کیفیت تدوین مواد است. مواد بیمه‌ای با موضوعات اعطای امتیازات و معافیت‌ها به دلیل فشار گروه‌های ذی‌نفع به مرحله اجرا در آمده، اما موادی که بر اصلاحات نظام بیمه‌های اجتماعی تأکید کرده است، فراموش شده باقی مانده‌اند. تعدد بندها یکی از مهمترین دلایل فراموش قوانین مترقی در برنامه ششم هستند و این تعدد گاه منجر به بروز تعارضات در میان بندهای بیمه‌ای برنامه ششم توسعه شده است.

اجرای اصلاحات در نظام بازنشستگی ایران نیازمند پیش‌نیازهایی است که از جمله آنها می‌توان به تقویت سه جانبه‌گرایی، رفع تبعیض‌های ناروا، تقویت تشکل‌های آزاد کارگری، تنوع در خدمات غیرمستمری صندوق‌ها، ساماندهی تنوع قراردادهای کار، افزایش دستمزد حقیقی و ساماندهی مزایا و فوق‌العاده‌های دوره اشتغال و نسبت آن با مستمری اشاره کرد. همچنین ناگفته روشن است که موفقیت سیاستگذاری اصلاحی مشروط به اقدامی تدریجی، جبران بخشی از زیان اجتماعی و جلب اعتماد عمومی است.

برخی از مهمترین محورهایی که برای برون‌رفت از بحران ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی، به‌منظور تأکید در احکام برنامه هفتم، پیشنهاد می‌شود، عبارتند از:

۱. ایجاد زمینه‌های اجرای اصلاحات در نظام بیمه‌ای مانند رفع تبعیض‌های ناروا میان بازنشستگان و میان صندوق‌های بازنشستگی؛
۲. افزایش تدریجی سن بازنشستگی مؤثر از طرق مختلف؛ نهاد متولی: سازمان تنظیم‌گر بیمه اجتماعی از طریق پیش‌نویس لایحه و همکاری مجلس شورای اسلامی در تقنین؛
۳. حقوق بازنشستگی و مستمری افراد در سال‌های بازنشستگی همواره نسبتی از حداقل حقوق یا دستمزد زمان بازنشستگی باشد؛
۴. تقویت نهاد تنظیم‌گر بیمه‌ای؛ نهاد متولی: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛
۵. تقویت سه‌جانبه‌گرایی در اداره صندوق‌های بازنشستگی؛
۶. یکسان‌سازی قوانین و مقررات در صندوق‌های مختلف بازنشستگی؛ نهاد متولی: نهاد تنظیم‌گر بیمه‌ای از طریق تدوین پیش‌نویس لایحه؛ و همکاری مجلس شورای اسلامی در تقنین؛
۷. تسویه کامل بدهی حسابرسی شده دولت به صندوق‌های بیمه اجتماعی در طول سال‌های اجرای برنامه و پرداخت سالیانه تعهدات جدید؛
۸. ساماندهی معافیت‌های بیمه‌ای و اصلاح تدریجی میزان معافیت کارفرمایان و بیمه‌شدگان از پرداخت حق بیمه؛



۹. عدم تحمیل تعهدات حمایتی مغایر اصول و محاسبات بیمه‌ای به سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر؛
۱۰. ایجاد سازوکار برای گسترش پوشش بیمه اجتماعی برای افراد غیرمزد و حقوق‌بگیر و شاغلین کسب‌وکارهای مجازی، کارفرمایان صنفی و شاغلین بخش غیررسمی، زنان خانه‌دار.

مقدمه

نظام رفاه و تأمین اجتماعی در ایران دربرگیرنده نهادهای سازمان‌ها و بازیگران متعددی است که هرکدام در یکی از حوزه‌های حمایتی، بیمه‌ای یا امدادی فعال بوده و به تناسب وظایف قانونی خود، بخشی از جامعه هدف را در مقابل آسیب‌ها و خطرات طبیعی، اجتماعی یا اقتصادی مورد حمایت قرار داده‌اند. بیمه‌های اجتماعی یکی از اصلی‌ترین بخش‌های نظام رفاه و تأمین اجتماعی شناخته می‌شود که از طریق مشارکت افراد، کارفرما و دولت به پوشش ریسک‌های دوره زندگی می‌پردازد. به‌رغم برنامه‌های متعددی که از ابتدای دهه ۴۰ شمسی با گسترش تفکرات رفاهی در جهت توسعه پوشش نظام تأمین اجتماعی کشور اجرا شده است، هنوز بخش چشمگیری از جامعه تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قرار نگرفته‌اند و در بسیاری از موارد نیز خدماتی که ارائه می‌شود پاسخگوی نیازهای ضروری جامعه نیست. می‌توان ادعا کرد که قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳) مهمترین قانون در نظام رفاهی کشور به حساب می‌آید. در این قانون مقوله بیمه‌های اجتماعی، به دلیل ابتنای ذاتی بر بازار کار و نظام اشتغال، نقش محوری در سامان رفاهی جامعه دارند چرا که در فلسفه بیمه‌های اجتماعی بر مشارکت مردم، وابستگی کمتر به دولت، پایداری بلندمدت و حفظ کرامت شهروندان تأکید می‌شود. در همین راستا در ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی بر گسترش نظام بیمه‌ای و تأمین سطح بیمه همگانی برای آحاد جامعه با «اولویت دادن به بیمه‌های مبتنی بر بازار کار و اشتغال» تأکید شده است. از این رو به نظر می‌رسد نخستین مأموریت بیمه‌های اجتماعی، حمایت از شاغلان و فعالان بازار کار است. علاوه بر این، اتکا به بازار کار موجب می‌شود که بیمه‌ها از منابع درآمدی درون‌زا برخوردار باشند و به بودجه دولت وابسته نشوند.

صندوق‌های بازنشستگی کشور به‌عنوان نهادهای اجتماعی مستقل بین‌نسلی، از طریق جمع‌آوری اجباری پس‌اندازهای خرد افراد، با عنوان حق بیمه بازنشستگی و مدیریت این منابع، امکان تأمین دوران بازنشستگی افراد را در دوران سالمندی و یا از کارافتادگی فراهم می‌آورند. بنابراین این صندوق‌ها به همان اندازه که نهادی اجتماعی به‌شمار می‌روند، دارای اهمیت اقتصادی بوده و از دو مسیر اصلی بر روی مؤلفه‌های توسعه تأثیرگذار است: در مسیر نخست صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی به‌عنوان نهادهای سرمایه‌گذار با هدایت پس‌اندازهای خرد به بخش سرمایه‌گذاری، نسبت به تأمین منابع مالی مورد نیاز برای تداوم و توسعه عملیات بنگاه‌های اقتصادی و همچنین پروژه‌های بزرگ‌مقیاس و زیرساختی اقدام می‌کنند که این امر از طریق افزایش بهره‌وری کار و سرمایه منجر به رشد اقتصادی کشورها می‌شود. در نگاه دیگر صندوق‌های بازنشستگی از طریق ایجاد رونق و همچنین افزایش خلاقیت و ایجاد تنوع در ابزارهای مالی در بازار سرمایه، انتفاع جمعی خواهند داشت. مسیر دوم بنگاه‌های اجتماعی مانند صندوق‌های بازنشستگی تضمین‌کننده

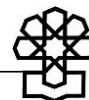
نگاه چندبعدی به توسعه در مقابل نگاه تک‌بعدی هستند به‌بیان‌دیگر صندوق‌های بازنشستگی بخشی از توسعه پایدار محسوب می‌شوند که مقوم جایگاه و نقش انسان در روندهای توسعه است.

برنامه‌های توسعه از ابتدا تاکنون نمایانگر مشی اصلی نظام تصمیم‌گیری در بخش‌های گوناگون بوده است. سیاستگذاری زیربنایی برای بخش‌های مختلف از طریق برنامه‌های توسعه (عمرانی در قبل انقلاب) انجام می‌پذیرد. به‌عبارت دیگر تکه‌های تشکیل دهنده توسعه با یکدیگر در اسناد برنامه توسعه کنار هم قرار می‌گیرند تا دستیابی به هدف متعالی یعنی توسعه پایدار را امکان‌پذیر کنند. بیمه‌های اجتماعی به‌عنوان زیرمجموعه سیاستگذاری اجتماعی در برنامه‌های توسعه همواره مورد توجه بوده است. سیاستگذاری در خصوص پوشش بیمه‌ای، پایداری، کفایت و جامعیت در اسناد برنامه‌های توسعه تعیین و سازوکارهای اجرایی آن در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود. ارزیابی برنامه‌های توسعه چه از لحاظ محتوایی و چه از لحاظ کیفیت اجرا بازگوکننده تجربه گذشته برای استفاده برای تدوین برنامه‌های آینده است. این دسته از ارزیابی‌ها کمک می‌کنند که تدوین برنامه توسعه مبتنی بر واقعیت و ظرفیت‌های اقتصادی - اجتماعی کشور باشد تا در مرحله اجرا نیز با درجه بالایی از موفقیت همراه باشد. به همین دلیل در این گزارش پس از مروری اجمالی بر سابقه مقوله بیمه‌های اجتماعی در قوانین توسعه کشور، به بررسی احکام این حوزه در قانون برنامه ششم توسعه خواهیم پرداخت؛ و راهکارها و راهبردهایی به‌منظور به‌روزرسانی و تقویت جایگاه بیمه‌های اجتماعی در برنامه هفتم توسعه ارائه خواهد شد.

مروری بر برنامه‌های عمرانی^۱ و توسعه^۲ در ایران در حوزه بیمه‌های اجتماعی

اگرچه اولین برنامه توسعه در ایران در سال ۱۳۲۷ تدوین شد اما پیش از آن، بحث بیمه‌های اجتماعی از سال ۱۳۲۴ در شورای اقتصاد طرح می‌شد. در آن مقطع و با توجه به رویکردهای حزب‌های سیاسی^۳ به کارگران، موضوع بیمه‌های اجتماعی کارگران از سوی آنان و با نگاهی به تحولات جهانی پیگیری می‌شد. اما به‌رغم وجود بحث‌های جدی در این مورد در شورای اقتصاد، در برنامه نخست توسعه ایران هیچ اشاره خاصی به بیمه‌های اجتماعی نشد، اگرچه در حوزه‌هایی همچون درمان تدابیری اندیشیده شد. در ادامه و در برنامه عمرانی چهارم، در حد فاصل سال‌های ۱۳۴۷ تا ۱۳۵۱، برای نخستین بار فصل رفاه اجتماعی (فصل نوزدهم) در برنامه گنجانده شد. در این برنامه، تحقق رفاه اجتماعی به عهده دولت گذاشته شد و به‌عنوان «حق عمومی» مردم رسمیت یافت. بیمه‌های اجتماعی، رفاه خانواده، رفاه جوانان، رفاه روستاییان و حتی تحقیقات در حوزه رفاه اجتماعی جزء موضوعاتی بودند که در این برنامه در فصل رفاه اجتماعی مورد توجه قرار گرفتند. یکی از مهمترین احکام این برنامه، تعمیم بیمه‌ها تا ۴۵ درصد کل حقوق‌بگیران کشور را هدف‌گذاری کرده بود. یکی از نکات مهمی که در آن مقطع در برنامه چهارم توسعه ایران مطرح شد و هنوز هم برای کشور مسئله‌ساز

۱. پیش از انقلاب.
۲. پس از انقلاب.
۳. مانند حزب توده.



است، پرداخت بدهی‌های دولت بود. ۱۰ در این برنامه مقرر شده بود که در طول سال‌های اجرای این برنامه، دولت باید ضمن پرهیز از ایجاد بدهی بیمه‌ای جدید، بدهی قبلی خود را تسویه کند. در برنامه پنجم (۱۳۵۱ تا ۱۳۵۶) هم این روال ادامه یافت و در این برنامه، ضمن تأکید جدی بر گسترش پوشش بیمه‌های درمانی، افزایش فراگیری بیمه‌های اجتماعی تا ۷۰ درصد کل مزد و حقوق‌بگیران تکلیف شده بود. در فصل رفاه و تأمین اجتماعی برنامه پنجم، مباحث مفصلی در راستای توسعه پوشش بیمه‌ای، شفاف‌سازی نرخ‌های حق بیمه و اصلاح سازوکارهای بیمه‌ای و درمانی انجام می‌گرفت (کریمی، ۱۳۹۲).

در سال‌های بعد از انقلاب اسلامی، در برنامه اول توسعه و در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، صرفاً به تعیین اهداف کلی برای گسترش پوشش بیمه‌ها و اصلاح سازوکارها توجه شد. در برنامه دوم، استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی در کانون توجه قرار گرفت که البته تاکنون محقق نشده است. بیمه صاحبان حرف و مشاغل آزاد هم در این برنامه، مورد توجه بود و در همین راستا سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های اجرای این برنامه، به‌صورت جدی به گسترش بیمه‌های اجتماعی صاحبان حرف و مشاغل آزاد پرداخت. اصلاح قوانین برای جلوگیری از بازنشستگی‌های پیش از موعد هم از جمله پیش‌بینی‌های ارزشمند در این برنامه بود، که متأسفانه در سال‌های اخیر، قوانین و مصوبات رفاهی کاملاً در جهت عکس این مطلوب حرکت کرده‌اند (همان).

در قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹) برای اولین بار، برنامه‌های حوزه تأمین اجتماعی از مواد (۳۶ تا ۴۹) برنامه در قالب فصلی مستقلی با عنوان «نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها» مطرح شد و عمده احکام مرتبط با بیمه‌های اجتماعی نیز در این فصل اشاره شده است. ارائه حمایت‌های رفاهی براساس اصل (۲۹) قانون اساسی، پرداخت بدهی‌های دولت به صندوق‌ها، اصلاح ساختار سازمانی نظام تأمین اجتماعی، افزایش بازده سرمایه‌گذاری‌ها و کاهش هزینه‌های جاری، نقل‌وانتقال سوابق بیمه‌ای بین صندوق‌های بیمه‌ای و تخفیف در میزان حق بیمه سهم کارفرمایانی که در دوران برنامه از طریق مراکز خدمات اشتغال وزارت کار و امور اجتماعی مبادرت به استخدام نیروی کار جدید کنند، از جمله مواردی بود که در قانون مذکور مورد توجه قرار گرفت. موضوع بیمه‌های مکمل در حوزه بیمه‌های اجتماعی نیز برای نخستین بار در این دوره به برنامه‌های توسعه کشور راه پیدا کرد (موسوی خطاط، ۱۳۹۴).

در برنامه چهارم شاهد منسجم‌ترین و کامل‌ترین نگاه به مبحث رفاه و تأمین اجتماعی در میان برنامه‌های توسعه پیش از آن بوده‌ایم. بخش سوم این برنامه به توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی اختصاص یافته و به موضوعاتی چون امنیت غذایی، آسیب‌های اجتماعی، اصلاح نظام مالیاتی جهت کاهش فقر و حقوق کار به‌شکل مفصل توجه شد. اجرای اصل (۲۹) قانون اساسی از طریق پوشش کامل (۱۰۰ درصدی) بیمه‌های درمانی، افزایش پوشش بیمه‌های اجتماعی برای روستاییان و عشایر و شاغلین شهری فاقد پوشش، تأمین بیمه خاص زنان و کودکان بی‌سرپرست، بازپرداخت بدهی‌های دولت به سازمان‌های بیمه‌ای و تسویه کامل آن تا پایان برنامه، انجام اقدامات لازم در چارچوب محاسبات بیمه‌ای برای پایداری صندوق‌های بیمه اجتماعی و تدوین برنامه ملی توسعه کار شایسته براساس راهبرد «سه‌جانبه‌گرایی» از دیگر موارد مهمی است که در برنامه چهارم توسعه بر آنها تأکید شد. در ادامه و در برنامه پنجم

۱. این بدهی‌ها احتمالاً ناشی از عدم پرداخت سهم دولت (تعهدات قانونی دولت) به صندوق‌های تازه‌تأسیس و استقراض دولت از صندوق‌های جوان بوده است

هم مقوله کار شایسته، شاخص‌های توسعه انسانی، نظام چندلایه بیمه‌ای، پوشش بیمه فراگیر و کارآمد و گسترش کمی و کیفی نظام تأمین اجتماعی و خدمات بیمه درمانی مورد تأکید قرار گرفت (کریمی، ۱۳۹۲).

روند سیاستگذاری رفاهی از برنامه اول توسعه بعد از انقلاب اسلامی تا برنامه ششم توسعه در حوزه رفاهی حرکت از فقدان راهبردی مشخص به سمت راهبردهای مشارکتی (بیمه‌ای) است. سیاستگذاری رفاهی در برنامه‌های اولیه توسعه بعد از انقلاب اسلامی دچار یک سردرگمی گسترده بوده است. این سردرگمی از برنامه سوم توسعه به بعد کاهش یافته و رویکرد بیمه‌ای، پایه اصلی تأمین اجتماعی در ایران قرار گرفته است. از آنجاکه سیاستگذاری در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی وابسته به میراث سیاستگذاری‌های گذشته است، می‌توان برنامه سوم توسعه بعد از انقلاب اسلامی را ادامه راهی دانست که در برنامه چهارم عمرانی قبل از انقلاب آغاز شده بود. جدول ۱ راهبردهای غالب هر برنامه توسعه بعد از انقلاب در حوزه رفاهی را نشان می‌دهد. براساس این جدول حرکت از استراتژی‌های مساعدتی و حمایتی به سمت خط‌مشی مبتنی بر بیمه‌های اجتماعی را می‌توان مشاهده کرد به طوری که در ادبیات برنامه پنجم و ششم توسعه رویکرد بیمه‌ای مبتنی بر نظام چندلایه تأمین اجتماعی کاملاً مشهود است.

جدول ۱. راهبردهای رفاهی در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب

برنامه‌ها	راهبرد غالب
برنامه اول توسعه	بدون راهبرد مشخص در حوزه رفاهی
برنامه دوم توسعه	بدون راهبرد مشخص در حوزه رفاهی
برنامه سوم توسعه	تلاش برای برقراری نظام جامع رفاه تأمین اجتماعی و پرداختن به سیاست‌های حمایتی
برنامه چهارم توسعه	حرکت به سمت استراتژی بیمه‌ای
برنامه پنجم توسعه	استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی چندلایه
برنامه ششم توسعه	استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی چندلایه

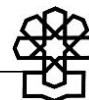
مأخذ: یافته‌های تحقیق.

ارزیابی محتوایی برنامه ششم توسعه

تلاش‌های سیاستگذاری در حوزه بیمه‌های اجتماعی در برنامه‌های توسعه در ایران روندی صعودی داشته است. رویه‌های برنامه‌ریزی رفاهی از برنامه اول به سمت برنامه ششم، از سیاست‌های حمایتی به سمت سیاست‌های بیمه‌ای میل کرده است؛ در نتیجه در برنامه ششم بر دامنه بندهای حوزه بیمه‌های اجتماعی افزوده شده است. برنامه ششم توسعه با ۲۰ بند در قالب ۱۴ ماده به موضوع بیمه‌های اجتماعی پرداخته است. به عبارت دیگر در تاریخ برنامه‌نویسی کلان در کشور، بیشترین بندهای مرتبط با بیمه‌های اجتماعی در برنامه ششم توسعه اتفاق افتاده است.

بررسی مواد برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد که سیاست‌های حمایتی^۱ این بار در قالب بندهای مرتبط با بیمه‌های اجتماعی در برنامه ششم توسعه نمود پیدا کرده است. رویکرد حمایتی در سیاستگذاری رفاهی ایران پررنگ بوده و

۱. منظور از سیاست‌های حمایتی سیاست‌های است که یا دولت با مشارکت بیشتر دارد (حداقل مشارکت افراد) و یا امتیازاتی را به گروه‌های خاص اعطا می‌کند.



از این رو به دلیلی وابستگی به مسیر در سیاستگذاری رفاهی، این رویکرد در برنامه ششم تکرار شده و تنها ابزار آن تغییر کرده، به طوری که سیاست‌های حمایتی بسیاری به صندوق‌های بازنشستگی تحمیل شده است. ۱۲ بند از ۲۰ بند در حوزه بیمه‌های اجتماعی در برنامه ششم به موضوع گروه‌های خاص اختصاص داده شده که شاهدی بر ادعای حفظ رویکرد حمایتی در قالب ابزارهای بیمه‌ای است.

پارادوکس برنامه‌های حمایتی در قالب بیمه‌های اجتماعی سیاستگذار را دچار سردرگمی و مناقشه کرده است، این مناقشه ناشی از ضعف نظری در رویکردهای سیاستگذاری در حوزه بیمه‌های اجتماعی است. از این رو می‌توان گفت که برنامه‌ریزی در موضوع بیمه‌های اجتماعی در ایران روند مشخصی را به لحاظ رویکرد نظری تجربه نکرده است. فقدان یک رویکرد نظری مستقل و منظم را می‌توان شاه‌بیت تنوع، تکثر و تعارض در بندهای بیمه‌ای برنامه ششم توسعه دانست. از یکسو تصمیم‌گیران برای استقلال صندوق‌ها از بودجه عمومی، تأمین اجتماعی چندلایه و تأدیه بدهی دولت در جهت پایداری صندوق‌های بازنشستگی را برنامه‌ریزی می‌کنند و از سوی دیگر یارانه و امتیازات بیمه‌ای فراوانی را به گروه‌های خاص اختصاص داده یا صندوق بازنشستگی فولاد را به دولت انتقال^۱ می‌دهند که همگی تشدیدکننده شرایط ناپایداری در صندوق‌های بازنشستگی است. این تعارضات آشکار نشان می‌دهد که مواد برنامه ششم توسعه مرتبط با موضوعات بیمه‌های اجتماعی نه تنها دچار فقر رویکرد نظری است، بلکه با اسناد بالادست و قوانین دائمی نیز تناسب و سنخیتی ندارد. علاوه بر این تعارضات، عمده مواد در حوزه بیمه‌های اجتماعی در قانون برنامه ششم توسعه ماهیت برنامه‌ای نداشته و در دسته‌بندی قوانین دائمی قرار می‌گیرد و تدوین آنها در قالب قوانین موقت خود تعمیق‌کننده سردرگمی در نظام رفاهی است. این امر در صورت تقارن با سایر تعارضات، آشفتگی در اجرا را نتیجه می‌دهد.

پیش‌فرض استاندارد برای برنامه‌ریزی در محیط بیمه‌های اجتماعی در هر کشور، تناسب قوانین و تصمیمات با اصول بیمه‌ای است. محاسبات بیمه‌ای به‌عنوان پیش‌تدوین هر قانون باعث انتظام‌بخشی مجموعه قوانین شده و آنها را در یک ساختار منظم و سازگار چارچوب‌بندی می‌کند. تجربه برنامه ششم نشان می‌دهد موفقیت برنامه‌ها نه تنها در گروهی کیفیت اجرا بلکه مشروط به کیفیت تدوین نیز است. به همین دلیل یکی از دلایل عدم توفیق برنامه ششم در حوزه بیمه‌های اجتماعی را می‌توان به ریشه‌های محتوایی در تدوین مواد بیمه‌ای در این برنامه نسبت داد. از این رو ارزیابی برنامه‌های توسعه تنها از دید عملکردی، می‌تواند انحراف در سیاستگذاری ایده ایجاد کند. شناخت نقاط ضعف تدوین و اجرای برنامه ششم توسعه تجارب سودمندی را برای تدوین برنامه توسعه هفتم خواهد داشت تا از تکرار اشتباهات گذشته جلوگیری شود.

ارزیابی براساس اهداف بندهای برنامه ششم توسعه

ارزیابی هر قانونی نیازمند یک چارچوب محتوایی است. چارچوب محتوایی، از طریق ایجاد یک روند منطقی از آغاز تا پایان تحلیل، باعث ایجاد نظم درونی در پژوهش می‌شود. به‌منظور تحلیل و ارزیابی قانون برنامه ششم توسعه ابتدا بندها و مواد مرتبط با بیمه‌های اجتماعی احصا شده و سپس در پنج دسته ترمیم حقوق و مستمری، پوشش بیمه‌ای، تأدیه

بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی، گروه‌های خاص و سیاستگذاری رفاهی دسته‌بندی شده‌اند. بندهای مذکور متناسب با دسته‌بندی انجام شده به‌وسیله آمار و اطلاعات سال‌های برنامه و گزارش‌های دیوان محاسبات مورد ارزیابی و آسیب‌شناسی قرار گرفته‌اند. خروجی این سازوکار شکلی علاوه بر تبیین مناسب از عملکرد اجرایی، تصویری از کیفیت قانون نیز ارائه می‌دهد که می‌تواند توشه‌ای برای سیاستگذار اجتماعی جهت تدوین قانون برنامه هفتم توسعه باشد.

۱. ترمیم مستمری و حقوق بازنشستگان

بازنشستگی شایسته منوط به کفایت مزایا در دوران بازنشستگی است؛ از این رو کفایت مستمری یکی از مؤلفه‌های اصلی تأمین اجتماعی به‌شمار می‌آید (میره بیگی، ۱۳۹۸). کفایت مزایای بازنشستگی به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم بر سایر مؤلفه‌های تأمین اجتماعی یعنی پایداری مالی، برابری و انسجام اجتماعی تأثیر می‌گذارد از این رو اثربخشی تأمین اجتماعی در هر جامعه را می‌توان منوط به کفایت مزایای بازنشستگی دانست. اقتصادهای تورمی، خصوصاً تورم‌های دورقمی به‌طور معمول در جهت مخالف کفایت عمل می‌کنند، به همین دلیل تعدیل‌های دوره‌ای در کنار سیاست‌های متناسب‌سازی، تلاش‌هایی برای حفاظت از مستمری در مقابل تورم است. به‌عبارت‌دیگر قانونگذار برای حفاظت از قدرت بازنشستگان تحت فشار گروه‌های اجتماعی قرار می‌گیرد و اصلی‌ترین ابزار این حفاظت همسان‌سازی و یا متناسب‌سازی است. از این رو در شرایط تورمی ارزش واقعی مزایای بازنشستگی (قدرت خرید مستمری) دائماً کاهش یافته و هدف متعالی یعنی بازنشستگی شایسته تأمین نمی‌شود. مؤلفه کفایت همواره در مقابل پایداری صندوق تعریف می‌شود^۱ به همین دلیل مطلوب این است که سیاستگذار تعادلی میان این دو مؤلفه برقرار کند.

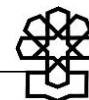
کفایت مستمری در قانون برنامه ششم توسعه نیز یکی از اهداف قانونگذار بوده تا در کنار تعدیل دوره‌ای مستمری با سیاست‌های متناسب‌سازی از کاهش قدرت خرید مزایای بازنشستگی جلوگیری کند. از این رو مهم‌ترین حکم‌های قانون برنامه ششم توسعه در حوزه بیمه‌های اجتماعی مرتبط با موضوع متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران است. ماده (۳۰) و بند «ب» ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه به‌ترتیب دولت و سازمان تأمین اجتماعی را مکلف به متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران کشوری و لشگری و سازمان تأمین اجتماعی کرده است.

کفایت مستمری را می‌توان از دو بُعد مورد بررسی قرار داد، اول حفظ سطح مصرف در دوران بازنشستگی نسبت به دوران اشتغال و دوم کفایت مستمری برای دستیابی به حداقل استاندارد معیشت. بُعد اول کفایت را عمدتاً با نرخ جایگزینی و بُعد دوم آن را با نسبت مستمری به هزینه خانوار سنجیده می‌شود (گلاب، ۱۳۹۸). به همین جهت سعی می‌شود دو ماده ذکر شده از قانون برنامه ششم توسعه در قالب این دو سنجه مورد بررسی قرار داده شود.

۱-۱. متناسب‌سازی مستمری بازنشستگان لشگری و کشوری

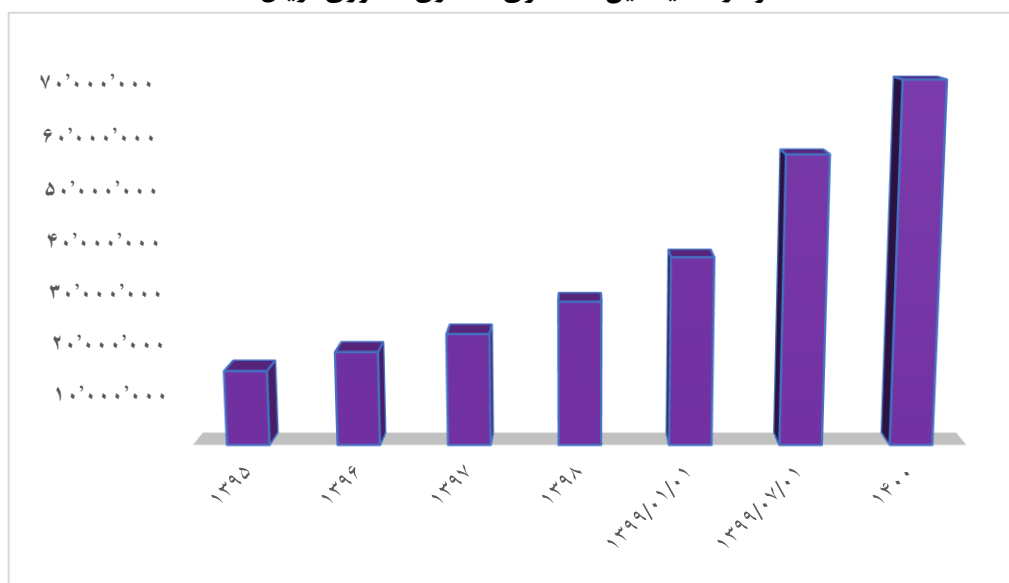
پیشینه تاریخی همسان‌سازی و یا متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان کشوری به سال‌های قبل از انقلاب برمی‌گردد. این پیشینه تاریخی باعث ایجاد یک وابستگی به مسیر در افزایش خارج از نرخ رشدهای سنواتی در طول سال‌های متمادی

۱. بهبود سطح کفایت با افزایش مستمری، پایداری مالی صندوق‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد.



برای حقوق بازنشستگان کشوری و لشگری شده است. قانون برنامه ششم توسعه نیز با هدف برقراری عدالت و رفع تبعیض میان شاغلان و بازنشستگان، به‌عنوان یکی از مصادیق سیاستگذاری متناسب‌سازی، در ماده (۳۰) قانون برنامه ششم توسعه به این موضوع پرداخته است. متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان کشوری و لشگری با سازوکار ۹۰ درصد میانگین کسور بازنشستگی شاغلان هم‌تراز اجرایی‌سازی و منابع آن در تبصره «۲» قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی شد. دولت مجوز متناسب‌سازی را در قالب قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ اخذ و طی این سه سال، اعتباری معادل ۱۸ هزار میلیارد تومان صرفاً به دو صندوق بازنشستگی کشوری و لشگری تخصیص داده است تا صرف متناسب‌سازی مستمری بازنشستگان و مستمری‌بگیران این دو صندوق شود. با اجرای دو مرحله همسان‌سازی برای صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشگری، به‌صورت میانگین، حقوق و مزایا بازنشستگان این دو صندوق حدود ۸۶ درصد افزایش یافت. علاوه بر این افزایش با شروع سال ۱۴۰۰، میزان افزایش مستمری بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری و لشگری در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ در حدود ۲۵ درصد تعیین شد و در سال ۱۴۰۱، یک مرحله متناسب‌سازی علاوه بر افزایش‌های سنواتی انجام گرفت. روند افزایش میانگین مستمری در صندوق بازنشستگی کشوری در سال‌های قانون برنامه ششم توسعه و سال ۱۳۹۹ به‌عنوان سال اجرایی شدن همسان‌سازی در نمودار ۱ ارائه شده است. همان‌طور که در نمودار مشهود است، میانگین مستمری بازنشستگان در سال ۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۹۸ افزایش قابل توجهی داشته است. هرچند که هدف از اجرای این سیاست بهبود سطح کفایت مستمری بازنشستگان بود، اما تأمین مالی همسان‌سازی، از طریق منابع ناپایدار دولتی صورت گرفت و به همین دلیل بر ناترازی مالی دو صندوق دامن زده و باعث تعمیق وابستگی آنها به بودجه عمومی شده است. گذشته از این همسان‌سازی به شیوه ۹۰ درصد میانگین کسور بازنشستگی شاغلان هم‌تراز، با محاسبات بیمه‌ای در تضاد است و مستمری بازنشسته باید متناسب با مشارکت فرد و براساس حقوق دریافتی در زمان اشتغال خودش باشد.

نمودار ۱. میانگین مستمری صندوق کشوری (ریال)

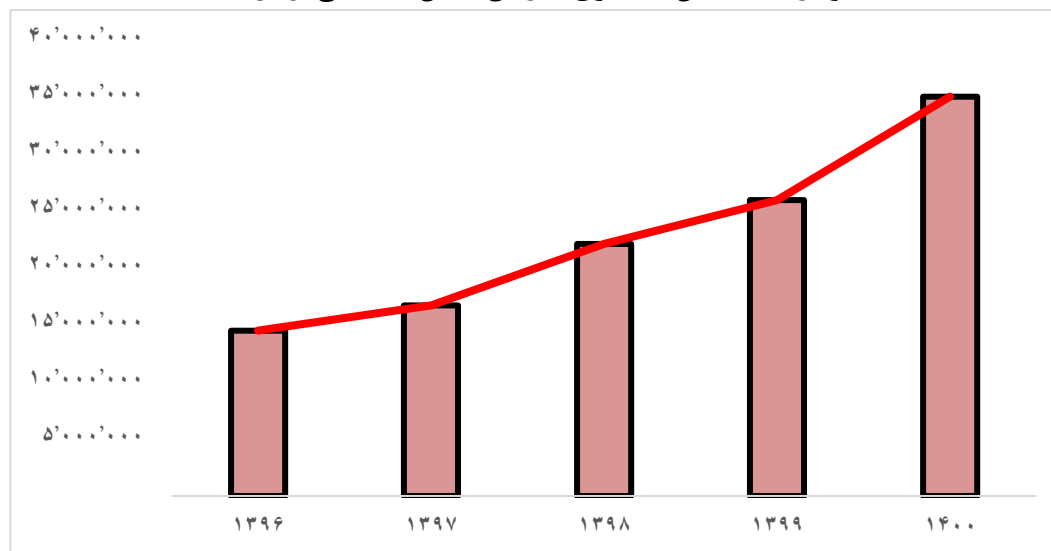


مأخذ: داده‌های صندوق بازنشستگی کشوری

۱-۲. متناسب‌سازی مستمری بازنشستگان تأمین اجتماعی

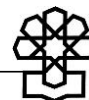
در پی اجرای همسان‌سازی مستمری بازنشستگان در دو صندوق بازنشستگی کشوری و بازنشستگی نیروهای مسلح، زمینه‌های تقویت حس تبعیض در میان بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی فراهم شد. ریشه حس نابرابری توزیع اعتبارات نامتوازن در نظر گرفته شده میان سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های کشوری و لشگری بود. در این راستا سازمان تأمین اجتماعی به منظور اجرای بند «ب» ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه با موضوع متناسب‌سازی مستمری بازنشستگان، نیازمند منابع قابل توجهی بود که مقرر شد از محل پرداخت بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی تأمین شود. نکته مهم در تأمین مالی اجرای این قانون، منابع ناپایدار برای تعهدات پایدار سازمان تأمین اجتماعی است. متناسب‌سازی مستمری بازنشستگان تأمین اجتماعی مبتنی بر قانون برنامه توسعه ششم از سال ۱۳۹۹ آغاز شد. متناسب‌سازی در سازمان تأمین اجتماعی سازوکار متفاوتی داشت. متناسب‌سازی در سازمان تأمین اجتماعی بر مبنای ضریبی از نسبت مستمری در زمان برقراری و حداقل مستمری قرار گرفت. در این مدل مستمری بازنشسته با مستمری خود در زمان بازنشستگی متناسب شد و نه با شاغل هم‌تراز. نمودار ۲ نمایش‌دهنده داده‌های میانگین مستمری بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی در طول سال‌های برنامه است. همان‌طور که در نمودار مشخص شده، میانگین مستمری بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی در طول سال‌های برنامه به‌طور متوسط سالیانه ۲۴.۵ درصد افزایش داشته اما در سال ۱۴۰۰ پس از اجرای طرح متناسب‌سازی، بیشترین افزایش (۳۴.۹ درصد) را تجربه کرده است.

نمودار ۲. میانگین مستمری سازمان تأمین اجتماعی (ریال)



مأخذ: داده‌های سازمان تأمین اجتماعی.

بار مالی مطلق متناسب‌سازی در سازمان تأمین اجتماعی، مجموع مبالغ پرداختی ماهیانه به مستمری‌بگیران پس از اعمال مواد (۹۶ و ۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی و متناسب‌سازی مراحل اول و دوم در سال ۱۴۰۰ برای حدود ۳ میلیون و ۶۰۰ هزار نفر مستمری‌بگیر، بالغ بر ۱۶۷,۱۴۰ میلیارد تومان محاسبه شده است که نسبت به اسفندماه سال ۱۳۹۹



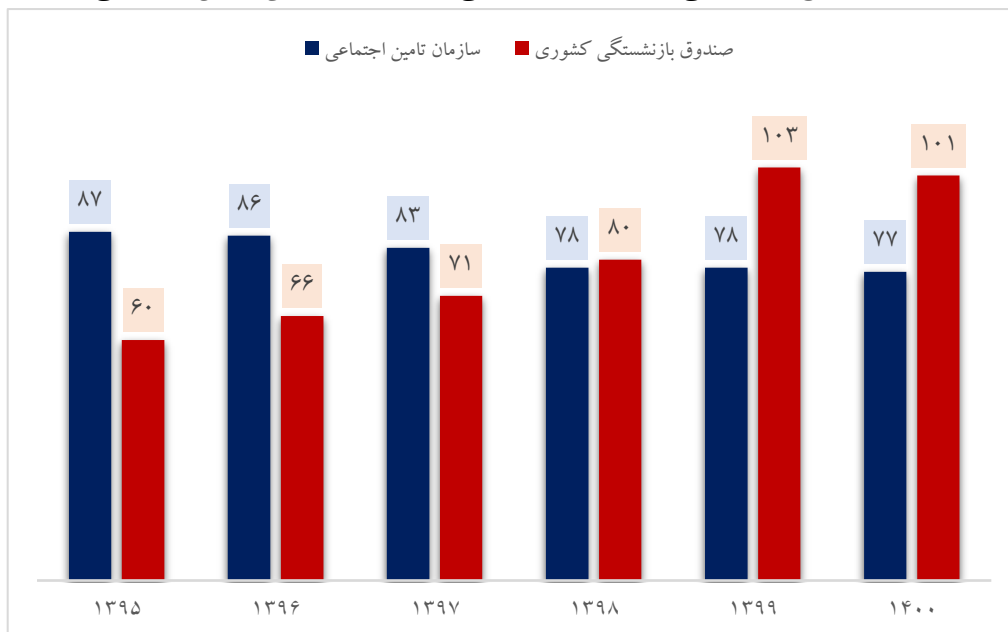
که بالغ بر ۱۰۴،۹۶۰ میلیارد تومان بوده، قریب به ۶۰ درصد و نسبت به اسفندماه سال ۱۳۹۸ که بالغ بر ۶۰،۰۰۰ میلیارد تومان بوده، قریب به ۱۸۰ درصد افزایش داشته است.

بررسی‌های قانون‌های مرتبط با نظام بازنشستگی نشان از آن دارد که متناسب‌سازی حقوق مستمری‌بگیران در این سازمان مغایرتی با قوانین ندارد، اما به جهت هزینه‌های پایداری که طی سال‌های آتی به این سازمان تحمیل خواهد کرد، می‌تواند منافع بیمه‌پردازان فعلی این سازمان را با مسئله و مشکل مواجه کند.

۳-۱. سال‌های مبنای برقراری مستمری

به‌موجب ماده (۸۲) قانون برنامه ششم توسعه مبنای محاسبه حقوق بازنشستگی براساس حقوق دریافتی در دو سال پایانی خدمت در نظر گرفته شده است. این مسئله از سه جهت نظام بیمه‌گری، بازنشستگی و اخلاقی در نظام اداری، کشور را تهدید می‌کند. نخست آنکه شاغلان نسبت به میزان حق بیمه پرداختی خود به‌ویژه توسط کارفرمایان حساسیت لازم را به خرج نمی‌دهند. بنابراین کارفرمایان با هدف کاهش هزینه (کاهش هزینه مربوط به پرداخت حق بیمه) کمتر از میزان حقیقی حق بیمه را پرداخت می‌کنند که به معنای کوچک شدن منابع و ورودی صندوق‌ها در تمام دوره پرداخت بیمه به‌جز دو سال آخر می‌شود. از سوی دیگر دو سال آخر اشتغال به‌طور ناگهانی میزان حقوق دریافتی اعلام شده افزایش می‌یابد که تعهد پرداخت مستمری بالا را برای صندوق ایجاد می‌کند. این به معنای بزرگ شدن ناگهانی خروجی صندوق است که از جانب ورودی‌های مختص خود (حق بیمه‌های پرداختی تمام دوره اشتغال) پشتیبانی نشده است. مشخص است که این رویکرد با کوچک کردن منابع و بزرگ کردن خروجی‌ها نتیجه‌ای جز کسری و در نتیجه تهی شدن صندوق ندارد و تغییر و اصلاح آن ضرورتی انکارناپذیر است. مبنای سال‌های محاسبه مستمری یکی از مؤلفه‌های اصلی تأثیرگذاری بر روی نرخ جایگزینی است. هرچند سال‌های مبنای تغییراتی نداشته اما می‌توان اثر آن را در سال‌های برنامه بر نرخ جایگزینی مشاهده کرد. داده‌های مربوط به این شاخص در نمودار ۳ گزارش شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود نرخ جایگزینی طی سال‌های برنامه در صندوق بازنشستگی کشوری صعودی و برای سازمان تأمین اجتماعی نزولی بوده است. البته سایر متغیرها نیز بر روی نرخ جایگزینی اثرگذارند و نمی‌توان آن را تک‌عاملی تحلیل کرد.

نمودار ۳. نرخ جایگزینی صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی



مأخذ: گزارش‌های آماری صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی.

نرخ جایگزینی (نسبت اولین مستمری به آخرین حقوق زمان اشتغال) یکی از شاخص‌های تعیین‌کننده میزان سخاوتمندی نظام‌های مستمری است. نرخ جایگزینی در برخی از صندوق‌های بازنشستگی کشور به میزان قابل توجهی افزایش یافته است. در حالی که متوسط این نسبت در کشورهای OECD برابر ۴۸.۵ درصد و در اتحادیه اروپا حدود ۶۴ درصد بوده است (Pensions at a Glance, 2021)، میانگین این نسبت برای دو صندوق بزرگ بیمه‌ای کشور (سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری) در سال ۱۴۰۰ به ترتیب ۷۷ و ۱۰۱ گزارش شده است. همان‌طور که در نمودار بالا مشاهده می‌شود نرخ جایگزینی در صندوق بازنشستگی کشور از سال اجرای همسان‌سازی مخدوش شده است. همسان‌سازی در صندوق بازنشستگی کشوری به‌گونه‌ای اجرایی شد که بازنشستگان جدید را نیز شامل می‌شد. این مسئله به‌همراه معافیت مالیاتی بازنشستگان، علت اصلی مخدوش (بالاتر از صد) بودن نرخ جایگزینی در صندوق بازنشستگی کشوری است. با این حال همچنان می‌توان ادعا کرد که نرخ جایگزینی در سازمان تأمین اجتماعی نزدیک به اعداد میانگین جهانی است و این صندوق برخلاف سایر صندوق‌های بازنشستگی نرخ جایگزینی مطلوب‌تری به‌لحاظ پایداری مالی دارد.

به‌رغم رفتارهای سخاوتمندانه برخی از صندوق‌های بازنشستگی در ایران و نرخ جایگزینی بالا، به‌دلیل شرایط خاص حاکم بر اقتصاد کشور، افزایش بُعد خانوار بازنشستگان و تأثیر تورم بر کاهش قدرت خرید مستمری‌بگیران، همواره این نگرانی وجود دارد که حقوق دریافتی بازنشستگان کفاف هزینه‌های زندگی‌شان را نمی‌دهد. بنابراین هرچند سال یک‌بار دولت‌ها به‌منظور ترمیم گسترده حقوق مستمری‌بگیران و بدون توجه به اصول و قواعد بیمه‌ای اقدام به همسان‌سازی

۱. سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری.



مستمری‌ها می‌کنند و مستمری‌بگیر از حقوقی برخوردار می‌شود که هرگز کسوری بابت آن پرداخت نکرده است. این موضوع از یک‌سو برای صندوق‌های وابسته به بودجه عمومی منجر به ایجاد تورم (از طریق تعمیق کسری بودجه) و از سوی دیگر باعث تشدید بحران در صندوق‌های بازنشستگی و افزایش بار مالی برای دولت شده است؛ درحالی‌که با ادامه روند تورمی شرایط کفایت مستمری‌ها مطلوب ارزیابی نمی‌شود. به بیان دیگر از این شرایط با عنوان چرخه معیوب تورم مستمری (و دستمزد) یاد می‌کنند.

۴-۱. اثرات ترمیم مستمری در کفایت مستمری

متن قوانین بند «ب» مواد (۱۲ و ۳۰) برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد که دغدغه اصلی بندهای متناسب‌سازی حقوق و مستمری بازنشستگان در قانون برنامه ششم توسعه، برقراری عدالت میان بازنشستگان و شاغلین بوده است. اما این هدف‌گذاری در تغییرات کفایت مستمری بازنشستگان نمود پیدا می‌کند. همان‌طور که گفته شد کفایت مستمری بازنشستگی با دو سنجه هموارسازی مصرف و پوشش‌دهنده هزینه‌های زندگی مورد بررسی قرار می‌گیرد. با توجه به نرخ‌های جایگزینی بالای صندوق‌های بازنشستگی، براساس سنجه اول به نظر می‌رسد هموارسازی مصرف دوران بازنشستگی با دوران اشتغال به خوبی تأمین شده است اما کفایت مستمری بازنشستگی نسبت به هزینه‌های زندگی داستان متفاوتی دارد. داده‌های کفایت مستمری در سال‌های برنامه ششم توسعه در جدول ۲ ارائه شده است. این جدول نسبت میانگین مستمری صندوق‌های بازنشستگی به متوسط هزینه خانوار شهری در چند صندوق منتخب را نشان می‌دهد. براساس داده‌های این جدول به استثنای صندوق بازنشستگی کشوری، سایر صندوق‌ها از کفایت مستمری مناسبی برخوردار نیستند. شرایط نسبتاً مطلوب صندوق بازنشستگی کشوری نیز پس از اجرای دو مرحله همسان‌سازی در سال ۱۳۹۹ به دست آمده و در سال پایانی برنامه مجدد روند نزولی داشته است. داده‌های این جدول نشان می‌دهد متناسب‌سازی مستمری بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی اثر قابل توجهی بر کفایت مستمری نداشته و ضربه‌گیر تورمی مناسبی نبوده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود سیاست متناسب‌سازی و همسان‌سازی به هزینه فشارهای بسیار بر بودجه عمومی^۱ نتوانسته شرایط مطلوبی را در اقتصاد تورمی به لحاظ کفایت مستمری فراهم کند. عدم کفایت مستمری صندوق‌های بازنشستگی به‌رغم نرخ جایگزینی بالا در میان صندوق‌ها نشان دهنده این واقعیت است که حقوق و دستمزد شاغلین نیز از کفایت لازم برخوردار نیست، به عبارت دیگر شاغلین فقیر تبدیل به بازنشستگان فقیر می‌شوند. به تعبیری سیاست متناسب‌سازی و همسان‌سازی مستمری بازنشستگان در خوشبینانه‌ترین حالت در حال برقراری عدالت در فقر میان بازنشستگان و شاغلین است.

۱. نکته حائز اهمیت این است که تعهدات بلندمدت متناسب‌سازی و همسان‌سازی دارای منابع ناپایدار هستند.

جدول ۲. نسبت میانگین مستمري صندوق‌های بازنشستگی به متوسط هزینه خانوار شهری (درصد)

۱۴۰۰	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	
۴۷	۵۶	۵۴	۵۱	۴۶	سازمان تأمین اجتماعی
۹۳	۱۰۱	۷۴	۶۷	۶۷	صندوق بازنشستگی کشوری
۶۶	۷۴	۵۶.۶	۵۲.۶	-	متوسط مستمري مستمري بگيران دو صندوق
-	۴۷	۵۲	۵۵	-	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر*
-	۱۵۷	۸۹	۸۶	۸۵	صندوق کارکنان فولاد

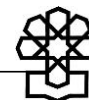
* در مورد صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر از متوسط هزینه خانوار روستایی استفاده شده است.

مأخذ: داده‌های دفتر بیمه‌های اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

۲. پوشش بیمه‌ای

۲-۱. بسط پوشش‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای

در ماده (۷۸) قانون برنامه ششم توسعه دولت مکلف شد در راستای تحقق عدالت اجتماعی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و بسط پوشش‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای نسبت به طراحی و اجرای برنامه‌های لازم برای نیل به اهداف مورد اشاره در این ماده اقدام کند. ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی کل کشور بیانگر سهم افراد تحت پوشش سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌ای کشور از جمعیت کل کشور است که سنجه مناسبی برای ارزیابی این بند قانونی است. این شاخص از تقسیم مجموع بیمه‌شدگان و مستمري بگيران و افراد تبعی آنها به کل جمعیت، کل کشور به دست می‌آید و نشان‌دهنده کارایی سازمان‌های بیمه‌گر در ایجاد چتر حمایتی بیمه اجتماعی در کشور است. افراد در ایران به دو طریق بیمه شده اصلی و بیمه شده فرعی تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قرار می‌گیرند. عموماً بهره‌مندی افراد از خدمات بیمه‌های اجتماعی مشروط به اشتغال است از این رو ترکیب پوشش بیمه‌های اجتماعی در کشور تا حد زیادی به نفع بیمه شده‌های فرعی است. سهم بزرگی از این بیمه‌شدگان فرعی را زنان تشکیل می‌دهند که دلیل اصلی آن مشارکت اقتصادی پایین زنان است. مشارکت پایین اقتصادی باعث شد که زنان از طریق همسران خود تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قرار گیرند. ضریب پوشش جمعیتی در سال ۱۳۹۹ حدود ۷۱ درصد بود که برای سال منتهی به ۱۴۰۰ برابر با ۷۳ درصد شده و نسبت به پایان سال ۱۳۹۹ حدود ۲ درصد افزایش داشته است. بنابراین با توجه به رفع نسبی رکود اقتصادی و بالا رفتن سطح اشتغال، چتر حمایتی بیمه‌های اجتماعی که در سال ۱۳۹۹ روند کاهشی را داشته است، اما مجدداً افزایش ۲ درصدی را تجربه کرده است. جدول ۳ سهم هر کدام از صندوق‌های بیمه‌ای در پوشش بیمه اجتماعی جمعیت کشور را گزارش داده است.



جدول ۳. ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی در سال ۱۴۰۰

صندوق / سازمان	تعداد افراد تحت پوشش (نفر)	ضریب پوشش (درصد)
تأمین اجتماعی	۴۴,۸۱۸,۲۰۲	۵۳
صندوق بازنشستگی کشوری	۵,۷۷۱,۲۶۵	۷
صندوق کشاورزان، روستاییان و عشایر	۵,۷۲۴,۸۰۷	۷
صندوق نیروهای مسلح	۳,۰۷۲,۰۸۳	۴
سایر صندوق‌ها	۱,۶۳۵,۰۰۸	۲
کل صندوق‌ها	۶۱,۰۲۱,۳۶۵	۷۳
جمعیت کل کشور	۸۴,۰۵۰,۰۰۰	

مأخذ: همان.

بخش عمده پوشش بیمه‌ای در کشور به سه صندوق اصلی یعنی سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر اختصاص دارد. سهم هرکدام از این صندوق‌ها به ترتیب ۵۳ درصد، ۷ درصد بوده است و از ۶ درصد باقی‌مانده، ۴ درصد به صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح و ۲ درصد به سایر صندوق‌های اختصاصی، تعلق دارد. بنابراین ضریب پوشش بیمه‌ای کل کشور در سال ۱۴۰۰ نسبت به پایان سال ۱۳۹۹ ۲ درصد افزایش داشته است.

۳. تأدیه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی

دولت‌ها از ابتدای تشکیل نظام بیمه‌های اجتماعی در ایران به دلیل نوع رابطه با صندوق‌های بازنشستگی همواره با آنها دارای روابط مالی بوده‌اند. نتیجه این رابطه دو طرفه میان دولت و سازمان تأمین اجتماعی، انباشت بدهی دولت به این سازمان است. ریشه بدهی‌های دولت به سازمان را باید در اعطای یارانه‌های بیمه‌ای جست‌وجو کرد. مطابق ماده (۲۷) قانون تأمین اجتماعی کل مبلغ حق بیمه معادل (۰/۳۰٪) حقوق مشمول کسور است که سهم مشارکت دولت در آن (۰/۳٪) درصد تعیین شده است. علاوه بر این ۳ 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. همچنین دولت به منظور تسهیل فضای کسب‌وکار برای بنگاه‌های نوپا با اعطای یارانه‌ای بیمه‌ای از آنها حمایت می‌کنند. این حمایت‌ها در قالب یارانه بیمه‌ای به صورت مستقیم و غیرمستقیم به گروه‌های هدف پرداخت می‌شود. در این موارد دولت سهم بیشتر یا تمام حق بیمه را به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت می‌کند.^۱ پذیرش این تعهدات و دیرکرد در عدم پرداخت آن موجب انباشت بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی شده است.^۲ از این رو بند «الف» ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه و تبصره آن دولت را مکلف به پرداخت سالیانه ۱۰ درصد از بدهی حسابرسی شده خود به

۱. روابط مالی دولت و سازمان تأمین اجتماعی، موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
 ۲. بخشی از بدهی نیز ناشی از مبالغی است که دولت در گذشته از سازمان تأمین اجتماعی قرض گرفته است.

سازمان تأمین اجتماعی و پیش‌بینی و تأمین تعهدات جدید در بودجه سنواتی در طول سال‌های اجرای برنامه کرده است. براساس جدول ۴ مانده بدهی دولت در سال پایانی برنامه ششم توسعه در حدود ۳۶۶ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود.^۱ این جدول نشان می‌دهد عملکرد دولت در بازپرداخت بدهی خود به سازمان تأمین اجتماعی در مقابل ایجاد تعهدات جدید، قابل توجه نبوده است.

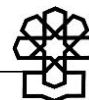
جدول ۴. میزان بدهی دولت به تأمین اجتماعی در سال‌های مختلف (میلیارد تومان)

بدهی انباشت آخر سال	تغییرات در بدهی در طی سال					بدهی انباشته اول	سال
	به‌روزرسانی بدهی دولت	نرخ اوراق مشارکت	مانده	پرداختی دولت	بدهی ایجاد		
۲۸۲۷۳۹.۱	۲۶۷۱۹.۱	۰.۱۵	۱۶۲۷۶.۶	۱۷۴۹.۲	۱۸۰۲۵.۸	۲۵۶۰۲۰	۱۳۹۶
۲۹۹۹۲۳.۲	۱۷۱۸۴.۲	۰.۱۵	۱۱۵۹۱.۹	۷۱۵۸.۱	۱۸۷۵۰	۲۸۲۷۳۹	۱۳۹۷
۳۲۳۷۷۴.۷	۲۳۸۵۱.۷	۰.۱۵	۱۸۸۹۲.۵	۶۴۱۴.۵	۲۵۳۰۷	۲۹۹۹۲۳	۱۳۹۸
۳۴۳۷۳۳.۹	۱۹۹۵۸.۹	۰.۱۵	۱۳۸۲۰.۵	۴۳۳۷۰.۵	۵۷۱۹۱	۳۲۳۷۷۵	۱۳۹۹
۳۶۶۳۷۸.۴۸	۲۲۶۴۴.۵۸	۰.۱۵	۲۶۶۲	۸۹۰۰۰	۹۱۶۶۲	۳۴۳۷۳۳.۹	۱۴۰۰

مأخذ: کتاب روابط مالی دولت و سازمان تأمین اجتماعی.

روند رشد فزاینده بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی و انباشت بدهی دولت در سال‌های اخیر در نتیجه تصویب قوانین تکلیفی، از مهمترین چالش‌های بیمه اجتماعی در حوزه قانونگذاری است. وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به دولت‌ها باعث شده دولت‌ها اولاً اقدام به تصویب قوانینی کنند که مغایر با اصول اقتصادی و بیمه‌ای است و ثانیاً به صندوق‌های بازنشستگی به‌عنوان یک منبع مالی در راستای اجرای سیاست‌های خود نگاه کنند. غالب بودن همین نگاه از یک‌سو موجب تصویب قوانین با بار مالی مضاعف شده و از سوی دیگر، افزایش بدهی دولت‌ها به آنها را موجب شده است. به‌عنوان مثال برخی قوانین که منشأ بدهی‌های دولت هستند شامل برخی مواد قانون برنامه پنجم توسعه، قانون تسهیلات جانبازان، گروه‌های خاص بیمه‌ای، معافیت کارگاه‌های تولیدی، قوانین بودجه سنواتی رانندگان حمل‌ونقل عمومی، قالببافان و صنایع دستی و قوانین بودجه سنواتی (خادمین مساجد و باربران) است. مطالبات سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی کشور، از دولت طی برنامه چهارم توسعه به‌طور متوسط از رشد ۳۱/۷ درصدی و در برنامه پنجم توسعه نیز به‌طور متوسط از رشد ۳۵/۲ درصدی حکایت دارد. تداوم روند مذکور موجب رسیدن سطح مطالبات به نقطه غیرقابل وصول^۲ در آینده بسیار نزدیک شده که این امر به وقوع بحران در صندوق‌ها منجر خواهد شد. در حدود ۳۰ درصد این بدهی‌ها مربوط به معافیت بیمه‌شدگان حمایتی از پرداخت حق بیمه و ۱۸ درصد مربوط به تعهدات دولت ناشی از بازنشستگی‌های پیش از موعد است. درحالی‌که هر دو نوع این تعهدات قانونی بدون توجه به محاسبات بیمه‌ای و الزامات علمی بیمه‌های اجتماعی به تصویب رسیده است.

۱. این عدد با توجه به روش به‌روزرسانی و نرخ رشد مینا برای به‌روزرسانی، در دستگاه‌های مربوطه متفاوت برآورد شده است.
۲. افزایش بدهی دولت به سازمان در طی سال‌های اخیر با محدودیت‌های بودجه‌ای دولت همراه بوده و ادامه این روند به معنای کاهش توانایی دولت برای بازپرداخت بدهی است.



عدم ایفای تعهدات دولتی در سال برقراری تعهد، سازمان تأمین اجتماعی^۱ را کسری منابع نقدی روبه‌رو کرده و در ایفای تعهدات قانونی دچار مشکل می‌کند. این امر علاوه بر اینکه ریشه‌های نارضایتی میان بیمه‌شدگان و بازنشستگان^۲ صندوق را تقویت می‌کند، سازمان تأمین اجتماعی را به سمت ناپایداری سوق می‌دهد. سازمان تأمین اجتماعی برای جبران این کسری در سال‌های گذشته مجبور به اخذ وام‌های متعدد با سودهای متفاوت شده است که بار مالی ناخواسته برای بازپرداخت آن نیز به سازمان تحمیل می‌شود که بر ناپایداری مالی دامن خواهد زد. از سوی دیگر نحوه محاسبه بدهی انباشته شده دولت از سوی سازمان‌های ذی‌صلاح و سازمان تأمین اجتماعی متفاوت است و این تفاوت در نحوه محاسبه میزان بدهی را تغییر می‌دهد. سازمان تأمین اجتماعی برای محاسبه بدهی دولت مانند محاسبه بدهی و جرائم کسب‌وکارها از روش نرخ بهره مرکب استفاده می‌کند در حالی که دولت این روش محاسبه را نمی‌پذیرد و براساس نرخ بهره ساده بدهی را مشخص کرده است. بنابراین در میزان بدهی دولت به سازمان نیز اختلاف‌نظرهایی وجود دارد که می‌تواند در پایداری سازمان تأمین اجتماعی برای ادامه حیات تأثیرگذار باشد.

۴. احکام بیمه‌ای گروه‌های خاص

احصای بندهای مرتبط با بیمه‌های اجتماعی قانون برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد که عمده بندهای بیمه‌ای قانون مذکور در باب گروه‌های خاص است. به‌طور خلاصه قانون برنامه ششم امتیازات و تکالیفی را در حوزه بیمه‌های اجتماعی درخصوص رانندگان کامیون، کارکنان دولت، هنرمندان، زنان خانه‌دار، آتش‌نشانان، کارورزان و جامعه ایثارگری در نظر گرفته است که هر کدام در این بخش مورد بررسی قرار می‌گیرد. با توجه به تعداد بالای بندهای مرتبط با جامعه ایثارگری (۶ بند) بررسی بندهای مذکور در یک عنوان مجزا انجام شده است.

۴-۱. بازنشستگی پیش از موعد

بند «ت» ماده (۲۸) و تبصره ذیل ماده (۸۲) قانون برنامه توسعه ششم به‌صورت مستقیم به موضوع بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت و رانندگان وسایل نقلیه سنگین بین‌شهری پرداخته است. بخشنامه شماره ۱۷۵۴/۹۶/۱۰۰ به‌منظور اجرایی‌سازی بند «ت» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه از سوی سازمان تأمین اجتماعی صادره شده است. براساس گزارش ارزیابی دیوان محاسبات کشور از قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۹، صندوق‌های بازنشستگی رویه‌های لازم برای اجرای بند «ت» ماده (۲۸) را دنبال می‌کنند و دولت اعتبارات لازم را از طریق دستگاه‌های مربوطه به صندوق‌های بازنشستگی برای تعداد سال‌های سنوات ارفاقی اختصاص می‌دهد در همین راستا صندوق‌ها نیز در سال‌های برنامه متناسب با بودجه دریافتی اقدام به صدور احکام برقراری مستمری کرده‌اند. درخصوص تبصره ذیل ماده (۸۲) قانون برنامه ششم، با توجه به صراحت قانون، دولت نیازی برای تدوین آیین‌نامه اجرایی نداشته از این‌رو رانندگان

۱. همچنین صندوق‌های بازنشستگی بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر و صندوق بازنشستگی کشوری، فولاد و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با مشکل مشابه روبه‌رو هستند.

۲. افزایش بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی این تفکر را در میان بیمه‌شدگان و بازنشستگان استاندارد تقویت می‌کند که دولت با منابع مالی متعلق به افراد تحت پوشش به حمایت از گروه‌های خاص می‌پردازد.

وسایل نقلیه سنگین بین‌شهری می‌توانند با حداقل شرط ۲۵ سال سابقه و ۵۵ سال سن درخواست برقراری مستمری متناسب با روزهای بیمه‌پردازی کنند.

۲-۴. سخت و زیان‌آوری مشاغل آتش‌نشانی

نیروی کار به‌عنوان عامل انسانی چرخه تولید به فراخور محیط و ماهیت شغل ممکن است با درجه‌ای از سختی و زیان‌آوری روبه‌رو باشد. میزان سختی و زیان‌آور هر شغل متفاوت بوده و اثرات گوناگونی بر سلامتی افراد خواهد داشت. سختی و زیان‌آور شغل تنشی است که به‌مراتب بالاتر از ظرفیت‌های طبیعی، جسمی و روانی در انسان بوده، به همین سبب پیامدهای ناخوشایندی برای سلامتی شاغلین خواهد داشت. این دسته از مشاغل عموماً باعث می‌شوند امید به زندگی و توانایی ادامه حیات کاهش یابد و شاغلین متناظر با سال‌های خدمت بیشتر، فشار بیشتری (سلامتی کمتر و بیماری بیشتر) را نیز تحمل کنند. از این‌رو سازمان جهانی کار به معرفی این مشاغل در سطح بین‌الملل پرداخته و با اعطای امتیازاتی، سعی کرده شرایط زندگی را برای کارکنان این‌گونه مشاغل تلطیف و با ثبات‌تر کند. توجیه عمومی برای اعطای این امتیازات، تعدیل شرایط سخت شغلی برای افراد شاغل است تا میزان رفاه از دست رفته این اقشار تا حدودی جبران شود. یکی از مهمترین این امتیازات در کنار استانداردسازی محیط کار به‌همراه مزایای شغلی خاص، بازنشستگی زودتر از موعد برای کارکنان است، چرا که با کاهش سال‌های خدمت احتمال آسیب جسمانی و روانی بر شاغلین کاهش می‌یابد.

با وجود اینکه رویکرد بهسازی محیط کار و ارتقای ایمنی برای کاهش شرایط مخاطره‌آمیز محیط کار برای مشاغل سخت و زیان‌آور در ایران، فراموش شده است، عملاً احراز شرایط سخت و زیان‌آوری برای یک شغل معادل بازنشستگی زودتر از موعد تلقی شده و این جذابیت باعث شده که کارگران مشاغل مختلف از طریق فشار اجتماعی تلاش‌هایی برای قرار گرفتن در صف مشاغل سخت و زیان‌آور انجام دهند. نتیجه این انتظارات و تلاش‌ها در این جهت، فشار بیشتر بر شرایط ناپایدار صندوق‌های بازنشستگی است. در همین راستا آتش‌نشانی یکی از مشاغلی بود که پس از حادثه آتش‌سوزی پلاسکو با فشار اجتماعی با ماده (۸۴) قانون برنامه ششم توسعه در گروه مشاغل سخت و زیان‌آور قرار گرفت. این ماده دولت را مکلف کرده که بدون انجام بررسی‌های اولیه، شغل آتش‌نشانی را در زمره مشاغل سخت و زیان‌آور قرار دهد، در این صورت آتش‌نشانان از مزایای سخت و زیان‌آوری (مانند بازنشستگی زودتر از موعد) بهره‌مند می‌شوند. گفتنی است که تشخیص سخت و زیان‌آوری مشاغل، ابتدا بر عهده کمیته‌های بدوی و تجدیدنظر استانی، با ارزیابی شرایط و ماهیت شغل انجام می‌گیرد و اصولاً احراز شرایط سخت و زیان‌آور ماهیت برنامه‌ای ندارد. با این حال این بند از برنامه در همان سال‌های ابتدایی شروع برنامه با تدوین بخشنامه تحقق پیدا کرده است.

۳-۴. حق بیمه کارورزان

این حکم از قانون برنامه ششم توسعه در راستای سیاست‌های تشویقی دولت در خصوص اشتغال است. در مواردی که کارفرمایان تمایل کمتری به استخدام و به‌کارگیری گروه‌های اجتماعی و یا برخی از کارگران فاقد تجربه دارند، دولت‌ها به‌منظور ایجاد انگیزه در به‌کارگیری این گروه‌ها، مشوق‌های یارانه بیمه‌ای را در نظر می‌گیرند. ماده (۷۱) قانون برنامه



ششم توسعه تلاشی است از سمت دولت برای تشویق کارفرمایان برای به کارگیری کارورزان فارغ‌التحصیل دانشگاه‌های کشور. براساس این ماده کارفرمایان که فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها را برای دوره کارورزی به کار می‌گیرند از حق بیمه سهم کارفرما به مدت دو سال معاف هستند. برای این منظور فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌های کشور (که نیازمند به دوره کارورزی هستند) پس از ثبت نام در سامانه کارورزی و احراز صلاحیت از سوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به واحدهای اقتصادی (براساس اعلام نیاز آنها) برای طی دوره کارورزی معرفی می‌شوند.

آیین نامه اجرایی این ماده در سال ۱۳۹۸ توسط هیئت وزیران تصویب و به وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی و سازمان برنامه و بودجه کشور ابلاغ و روند اجرایی آن طی شد. اما در سال‌های بعد به دلیل شرایط اقتصادی کشور و محدودیت‌های بودجه‌ای، اعتبارات لازم برای پرداخت حق بیمه سهم کارفرمایی به سازمان تأمین اجتماعی تأمین نشده است.^۱ در این زمینه دولت بار دیگر فارغ از اثرات مثبت این سیاست بر روی اشتغال، مهارت‌آموزی و کارورزی، بر تعهدات خود نسبت به سازمان تأمین اجتماعی افزوده است.^۲ و تأخیر در ایفای این تعهدات از سوی دولت به معنی فشار بیشتر بر سازمان تأمین اجتماعی است. در عین حال مطمئناً این دسته از سیاست‌های تشویقی در سمت اشتغال دارای اثرات مثبت اجتماعی خواهد بود که شاید فواید آن بیش از هزینه‌هایی باشد که بر دولت تحمیل می‌شود.

۴-۴. بیمه بیکاری هنرمندان

بیمه بیکاری یکی از ضرورت‌های اقتصادهای پر نوسان است که با ایجاد تور ایمنی پایداری اجتماعی را در مقابل نوسانات شدید اقتصادی بهبود می‌دهد. بیمه بیکاری هنرمندان که غالباً دارای شغل‌های کم ثباتی هستند نوعی از طرح‌های حمایتی در راستای حفظ جایگاه اجتماعی هنرمندان و اصحاب رسانه است. این مقوله در دوران همه‌گیری کرونا که منجر به رکود اقتصادی شدید از طریق محدودیت‌های اجتماعی شده بود نمود بیشتری پیدا کرد. چرا که در این دوره نه فقط هنرمندان بلکه بسیاری از افراد در سایر حوزه‌ها شغل خود را از دست دادند. مطابق این بند از قانون برنامه ششم توسعه از سال ۱۳۹۶ اصحاب فرهنگ و هنر، رسانه و صداوسیما که شغل خود را از دست می‌دهند تحت پوشش بیمه بیکاری قرار می‌گیرند. دولت نیز باید در چارچوب لوایح بودجه سنواتی کمک‌های اعتباری را به این منظور در اختیار صندوق بیمه بیکاری قرار می‌داد. آیین نامه اجرایی بند «ح» ماده (۹۲) از قانون برنامه ششم توسعه در تاریخ ۱۴۰۰/۰۲/۲۹ در جلسه هیئت وزیران تصویب و توسط معاون اول رئیس جمهور ابلاغ شد. براساس این آیین نامه بیکار شخصی است که شغل خود را پس از یک سال پرداخت حق بیمه به صورت غیرارادی از دست داده است. براین اساس حداکثر (۵۵٪) متوسط درآمد ۶ ماه آخر بیکار قبل از درخواست وی به عنوان مقرری بیکاری از طریق صندوق اعتباری هنر پرداخت می‌شود.

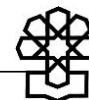
۱. گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه سال ۱۳۹۹
۲. ایفای این تعهدات در قالب بودجه‌های سنواتی و از طریق مصارف تبصره «۱۴» انجام می‌شود.

۴-۵. بیمه زنان خانه‌دار

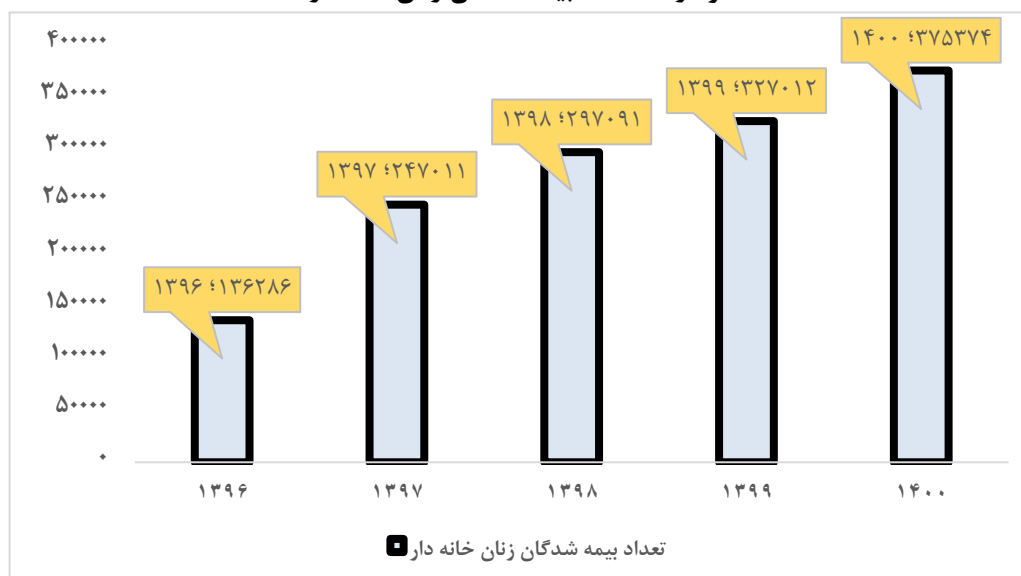
موضوع بند «ب» ماده (۱۰۳) قانون برنامه ششم توسعه پوشش بیمه اجتماعی زنان خانه‌دار است. در راستای این قانون، ماده (۲۱) قانون جوانی جمعیت نیز دولت را ملکف به پوشش بیمه مادران خانه‌دار دارای سه فرزند از طریق صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر کرده است. دو قانون فوق با نگرش دسته‌بندی اجتماعی در پوشش بیمه‌ای به حمایت از زنان خانه‌دار در لایه بیمه‌ای پرداخته‌اند. هدف اصلی این دسته از سیاستگذاری‌های مبتنی بر گروه‌های مختلف اجتماعی، گسترش پوشش بیمه‌ای در بین گروه‌هایی است که توانایی مالی بیمه‌پردازی کامل را ندارند. اقدامات دولت در جهت اجرایی کردن این بند از قانون برنامه ششم در قالب تهیه مطالعات و مقدمات استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه و بسط پوشش بیمه پایه بوده که رویکردی عام‌تر از پوشش گروهی است. به بیانی دیگر موضوعات مواد (۸۱ و ۷۸) قانون برنامه ششم توسعه با نگاهی موسع‌تر، کلید اجرایی‌سازی قانون بیمه زنان خانه‌دار است.

بیمه اجتماعی به مثابه یک حق اجتماعی تلقی می‌شود و افراد فارغ از وابستگی‌های قشری و گروهی، به محض اشتغال صلاحیت و حق استفاده از آن را خواهند داشت. شرط اشتغال برای برخورداری از بیمه اجتماعی یکی از با اهمیت‌ترین اصول بیمه‌ای است. بنابراین برای پوشش بیمه اجتماعی با سازوکار استاندارد، نیازمند رابطه کارگر، کارفرما و مزد و حقوق هستیم.^۱ اما زنان خانه‌دار به دلیل نداشتن استقلال مالی عمدتاً به صورت تبعی و گروهی دیگر از طریق بیمه خویش‌فرما تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قرار می‌گیرند. بیمه زنان خانه‌دار از طریق رابطه تبعی و تحت سرپرستی همسران به دلیل فقدان رابطه مستقیم و استقلال زن همواره مورد اعتراض فعالان موضوعات حقوق زنان بوده است. از طرفی دیگر بیمه خویش‌فرما نیز به دلیل مشکلاتی مانند اختیاری بودن بیمه خویش‌فرما، هزینه بالای حق بیمه، فقدان اطلاعات کافی زنان خانه‌دار از سازوکار بیمه خویش‌فرما، مورد استقبال جامعه هدف قرار نگرفته است. داده‌های نمودار ۴ نشان‌دهنده میزان استقبال زنان خانه‌دار از بیمه خویش‌فرما در سازمان تأمین اجتماعی است. سایر گروه‌های زنان که دارای شغل هستند و یا به صورت تبعی از طریق همسران خود تحت پوشش قرار گرفتند گونه‌های استاندارد پوشش بیمه بدون یارانه‌های بیمه‌ای است. با این حال همچنان بیمه پایه همگانی از الزامات سیاستگذاری نظام بیمه‌های اجتماعی کشور است چرا که علاوه بر سایر گروه‌هایی که تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قرار ندارند، ضریب نفوذ بیمه‌ای زنان خانه‌دار به رغم رشد محسوس در تعداد بیمه‌شدگان خویش‌فرما، اصلاً قابل دفاع نیست.

۱. صورت دیگر بیمه همان بیمه خویش‌فرماست.



نمودار ۴. تعداد بیمه‌شدگان زنان خانه‌دار



۴-۶. ایثارگران

قانون برنامه توسعه ششم به لحاظ بندهای مرتبط با موضوع بیمه‌های اجتماعی نگاه ویژه‌ای به جامعه ایثارگری داشته و از این رو تعهداتی را به دولت تکلیف کرده است. شش بند در قالب سه ماده در قانون برنامه ششم توسعه با اهدافی همچون تکريم جایگاه ایثار و فداکاری و جبران از خودگذشتگی‌های ملی و دینی به اعطای امتیازاتی در حوزه بیمه‌های اجتماعی پرداخته است. چارچوب نظری این امتیازات فارغ از اثرگذاری بر طرف‌های تأثیرپذیر در نظام بیمه‌های اجتماعی، مؤلفه انصاف و تبعیض مثبت در تأمین اجتماعی است که به معنای رفتار متفاوت با شرایط و حالت‌های متفاوت است.

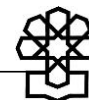
بند «ج» و «ز» ماده (۸۷) قانون برنامه ششم توسعه به موضوع اعاده به کار ایثارگران و جانبازان برای تکمیل سنوات تا سقف ۳۵ سال پرداخته است. دو بند مذکور علاوه بر تغییر در مستمری و افزایش نرخ جایگزینی حقوق و مستمری، ممکن است بر روی شرایط اشتغال نیز تأثیر داشته باشد. گزارش‌های دیوان محاسبات تا پایان سال ۱۳۹۹ نشان‌دهنده این است که در صورت درخواست اعاده به کار براساس این دو بند سازمان‌های مربوطه رویه‌های قانونی را طی کرده‌اند. بند «خ» ماده (۸۷) و بند «خ» ماده (۸۸) نیز به ترتیب با موضوع‌های بازنشستگی زودتر از موعد همسران و فرزندان شهدا و معافیت مابه‌التفاوت نقل و انتقال حق بیمه برای فرزندان شهدا، آزادگان، جانبازان و رزمندگان نیز، تعهدات جدیدی را برای دولت تولید کرده است.

براساس گزارش عملکرد برنامه ششم توسعه در دیوان محاسبات کشور در سال ۱۳۹۹، دولت به تهیه آیین‌نامه اولیه پرداخته اما به دلیل عدم اختصاص اعتبارات سنواتی برای سال‌های ارفاقی و عدم نهایی‌سازی آیین‌نامه مربوطه، همچنان اجرایی نشده است. تبصره «۱» بند «پ» ماده (۹۰) و بند «ح» ماده (۸۸) نیز به ترتیب شرایط خاصی را برای بازنشستگی ایثارگران کارکنان ذیل وزارت علوم و مستمری مضاعف ایثارگران در نظر گرفته است. آنچه مشخص است بیشترین امتیازات بیمه‌ای در برنامه ششم توسعه به جامعه ایثارگری در بین گروه‌های خاص اختصاص داده شده است. به همین

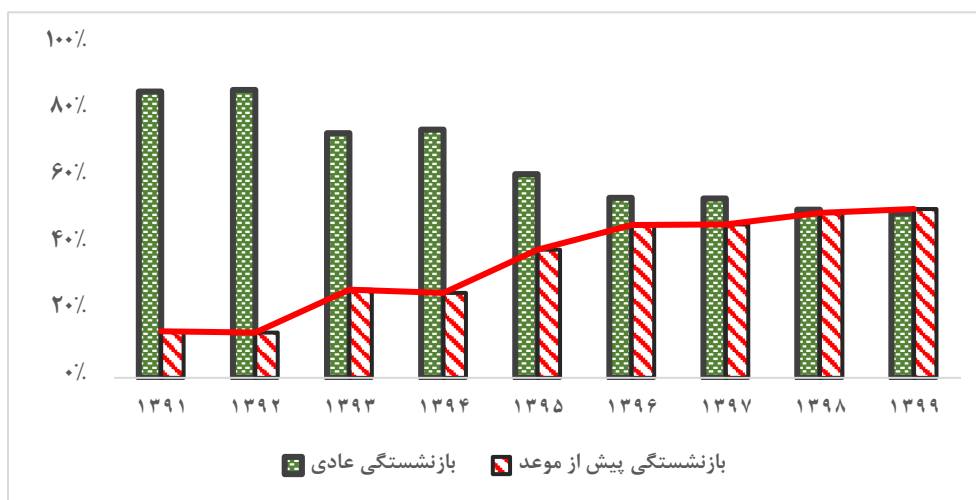
دلیل در یک تیتراژ مجزا ذیل گروه‌های خاص بررسی شده است. امتیازات بیمه‌ای در این حجم، تعهدات دولت در مقابل صندوق‌ها را افزایش داده و زمینه‌ساز عدم اجرای اصلاحات در ابعاد مختلف در صندوق‌هاست. اعطای امتیازات برای جامعه ایثارگری می‌تواند در خارج از دایره بیمه‌های اجتماعی به‌ویژه لایه حمایتی صورت گیرد تا شرایط صندوق‌ها به‌لحاظ دریافت حق بیمه، مبلغ پرداخت مستمری و سال‌های پرداخت مستمری قابل پیش‌بینی باشد. افزایش این دسته از امتیازات به گروه‌های خاص که منجر به حجیم شدن تعهدات دولتی به صندوق‌های بازنشستگی می‌شود، به‌مرور با گسترش مرزهای جامعه هدف، ماهیت امتیازی بودن خود را از دست داده و تبدیل به رویه معمول و همه شمول می‌شود. عارضه این پدیده نابودی اثرگذاری امتیازات است که در نهایت با عدم ایفای تعهدات دولت، صورتی نمایشی پیدا می‌کند.

۷-۴. آسیب‌شناسی گروه‌های خاص

ماهیت مساعدت‌های اجتماعی به‌لحاظ نظری با بیمه‌های اجتماعی متفاوت است. حق بهره‌مندی از مساعدت‌های اجتماعی از طریق نیاز و حق بهره‌مندی از بیمه‌های اجتماعی از طریق اشتغال ایجاد می‌شود. بندهای بیمه‌ای قانون برنامه ششم که در ذیل عنوان گروه‌های خاص قرار گرفتند، عمدتاً آمیخته‌ای متناقض از مساعدت‌های اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی است. پوشش بیمه‌ای از طریق یارانه‌های بیمه‌ای و یا اعطای امتیازاتی همچون بازنشستگی زودتر از موعد مواردی هستند که با اصول بیمه‌ای سازگار نبوده و جنبه مساعدتی دارند. پوشش بیمه‌ای از طریق یارانه بیمه‌ای از سوی دولت با دسته‌بندی‌های اجتماعی رویکرد بهینه‌ای محسوب نمی‌شود. این رویکرد در پوشش بیمه‌ای همراه با امتیازاتی مانند بازنشستگی پیش از موعد، تعهدات دولت را نسبت به صندوق‌ها افزایش داده و تجربه گذشته نشان می‌دهد، دولت در ایفای تعهدات، سابقه درخشانی ندارد و این موضوع به ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی دامن می‌زند. بازنشستگی پیش از موعد معمولاً در راستای سیاست‌های اشتغال‌زایی یا برای جبران رفاه از دست رفته کارکنان برخی مشاغل اعطا می‌شود. اما این امتیاز در سال‌های گذشته از حالت خاص بودن خارج شده و تبدیل به رویه برای قانونگذاری شده است. به‌طوری‌که گروه‌های خاص اجتماعی دست از تلاش برای دستیابی به این امتیازات در قانون‌های مختلف نمی‌کشند. روند بازنشستگی پیش از موعد در سال‌های پایانی برنامه ششم توسعه به‌گونه‌ای است که تعداد بازنشستگان پیش از موعد در سازمان تأمین اجتماعی با تعداد بازنشستگی‌های متعارف برابر شده است. این شرایط در نمودار ۵ برای سازمان تأمین اجتماعی گزارش شده است. افزایش بازنشستگی پیش از موعد به معنی افزایش تعداد سال‌های مستمری‌پردازی برای سازمان بیمه‌گر است. به‌عبارتی دیگر با وجود دریافت مبالغی از کارفرمایان و دولت در صورت سنوات ارفاقی، افزایش بازنشستگی پیش از موعد به‌ویژه در این حجم، تعهدات آتی صندوق بازنشستگی را افزایش داده و به‌سمت ناپایداری مالی سوق می‌دهد.



نمودار ۵. مقایسه سهم بازنشستگان عادی و پیش از موعد از موعدها



نظم بخشیدن به قوانین از پیش فرض‌های هرگونه اصلاحاتی به حساب می‌آید. در حقیقت کاهش تعدد امتیازات بیمه‌ای به گروه‌های خاص اجتماعی در قوانین موقت از جمله قوانین برنامه ششم توسعه و برنامه هفتم توسعه ماهیت پیش اصلاحی دارد. محدود کردن این دسته از قوانین، امکان اصلاحات قوانین موضوعه بیمه‌های اجتماعی را برای سیاستگذار فراهم می‌کند. به همین دلیل قدم اول در تدوین قوانین برنامه توسعه، سازوکاری برای محدود کردن این گروه از امتیازات است.

۵. تغییرات ساختاری و مدیریتی

برخی از بندهای قانون برنامه ششم توسعه به تغییرات ساختاری و مدیریتی در صندوق‌های بازنشستگی پرداخته است. تغییرات در کلیت نظام بازنشستگی ایران و تغییر در مدیریت و نحوه اداره صندوق‌های بازنشستگی در این دسته‌بندی قرار می‌گیرند. در این راستا بندهایی با موضوعات تأمین اجتماعی چندلایه، انتقال صندوق بازنشستگی فولاد و استقلال صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی در این قسمت مورد بررسی قرار گرفته است.

۵-۱. ماده (۸۱): تأمین اجتماعی چندلایه

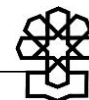
براساس ماده (۸۱) قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف شد در اجرای بند «۴۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم، نسبت به تدوین برنامه، برقراری، استقرار و روزآمدسازی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی چندلایه مشتمل بر حوزه امدادی، حمایتی و بیمه‌های اجتماعی، به‌جز سلامت، با رعایت سطح‌بندی خدمات در سطوح پایه، مازاد و مکمل اقدام کند. در مواجهه با چالش‌هایی که به دنبال سالمندی جمعیت در سراسر جهان ایجاد شده، به‌منظور ایجاد پایداری در صندوق‌های بازنشستگی، بسیاری از کشورهای جهان اقدام به انجام اصلاحات در نظام بازنشستگی خود کرده‌اند که یکی از اساسی‌ترین این اصلاحات، استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه است. مطالعات جهانی حاکی از آن است که بسیاری از کشورها الگوی نظام چندلایه برگرفته از مدل سازمان بین‌المللی کار، اتحادیه اروپا و یا بانک جهانی را با

توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی و اقتضائات سیاسی کشور خود مدنظر قرار داده‌اند و به‌سوی ایجاد این الگو گام برداشته‌اند.

شاخص ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی (نسبت جمعیت بیمه شده به جمعیت کل کشور) یکی از معیارهای مناسب برای بررسی و تحلیل وضعیت موجود از نظر پوشش جمعیتی است. در حال حاضر نسبت کل جمعیت تحت پوشش صندوق‌ها شامل بیمه شده اصلی و تبعی به‌علاوه مستمری‌بگیر اصلی و تبعی به‌کل جمعیت کشور حدود ۷۳ درصد است. با توجه به اینکه مبنای پوشش بیمه‌های اجتماعی، وضعیت شغلی افراد است، گروه غیر مزد و حقوق‌بگیر (کارفرمایان، کارکنان مستقل و کارکنان فامیلی بدون مزد) مشمول بیمه اجباری (اختیاری و سایر) و گروه مزد و حقوق‌بگیران (شامل مزد و حقوق‌بگیران بخش عمومی و خصوصی) مشمول بیمه اجباری هستند. هرچند از نظر پوشش نظام مستمری، ایران در مقایسه با سایر کشورهای منطقه وضعیت مناسب‌تری دارد اما نکته کلیدی و چالش اساسی این است که نظام مستمری مشارکتی روی جمعیت مزد و حقوق‌بگیر تمرکز دارد؛ به‌نحوی که قادر به تحت پوشش قراردادن گروه‌های خود اشتغال به‌خصوص مشاغل غیررسمی نیست.

براساس آخرین اطلاعات موجود، ضریب نفوذ بیمه‌ای مزد و حقوق‌بگیران بالغ بر ۹۰ درصد و ضریب نفوذ بیمه‌ای شاغلین غیر مزد و حقوق‌بگیر تنها کمتر از ۵۰ درصد است و بیش از نیمی از شاغلین غیر مزد و حقوق‌بگیر فاقد بیمه اجتماعی هستند. بنابراین به‌رغم اینکه برقراری و استقرار بیمه اجتماعی پایه و مکمل در چارچوب نظام تأمین اجتماعی چندلایه طی قوانین برنامه‌های پنجم (ماده ۲۷) و بند «ه» ماده (۲۸) و ششم توسعه ماده (۸۱) و احکام دائمی برنامه‌های توسعه ماده (۵۷) مطرح شده است، ولی به‌دلیل عدم اجماع نظر سیاستگذاران در طراحی این نظام و عدم تأمین بار مالی اجرای آن برای ایجاد پوشش بیمه اجتماعی پایه (فراگیر) برای افراد غیر مزد و حقوق‌بگیر کم‌درآمد، این امر تاکنون محقق نشده است.

لایه‌بندی نظام رفاهی برای نخستین بار در ایران در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی معرفی شد. پیروی این قانون، در قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه اجتماعی اقتصادی کشور نیز به استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه تأکید شد. به‌رغم اینکه سه قانون یاد شده برای لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی در ایران انشاء شده‌اند، هم‌چنان نمی‌توان این مفهوم را برای وضعیت موجود بیمه‌های اجتماعی به‌کار برد. اگرچه تلاش‌ها برای طراحی لایه حمایتی به‌وسیله تدوین آیین‌نامه اجرایی در وزارت رفاه صورت گرفته است اما درخصوص لایه بیمه‌ای تاکنون سردرگمی‌های زیادی برای سطح‌بندی لایه میانی وجود داشته است. چگونگی سطح‌بندی لایه بیمه‌ای و فرمول‌بندی برای نقش نظام‌های مزایای معین و مشارکت معین و چگونگی اجباری‌سازی لایه پایه بیمه‌ای و حدود آن با توجه به شرایط حاکم بر محیط بیمه‌های اجتماعی همواره مورد مناقشه بوده است. این مناقشه ناشی از ضعف نظری در رویکردهای سیاستگذاری در دوره‌های مختلف است. قوانین بیمه‌ای به‌لحاظ ماهیت تفسیرپذیرند و سیاستگذاران در دوره‌های مختلف تفسیرهای متفاوتی را ارائه و دنبال کرده‌اند. به همین دلیل می‌توان گفت که حوزه بیمه‌ای در ایران روند مشخصی را به‌لحاظ رویکردی تجربه نکرده است. اما شاید مهمترین دلیل عدم استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه در نظام بیمه‌های اجتماعی در ایران را بتوان به ماهیت فرباشی این سیاست و گستردگی نقش‌ها در نظام تصمیم‌گیری رفاهی کشور نسبت داد. نسبت مالیات‌ها (نقش بازتوزیعی بیمه‌های اجتماعی) یارانه‌ها و بیمه‌های تجاری با لایه بیمه‌ای

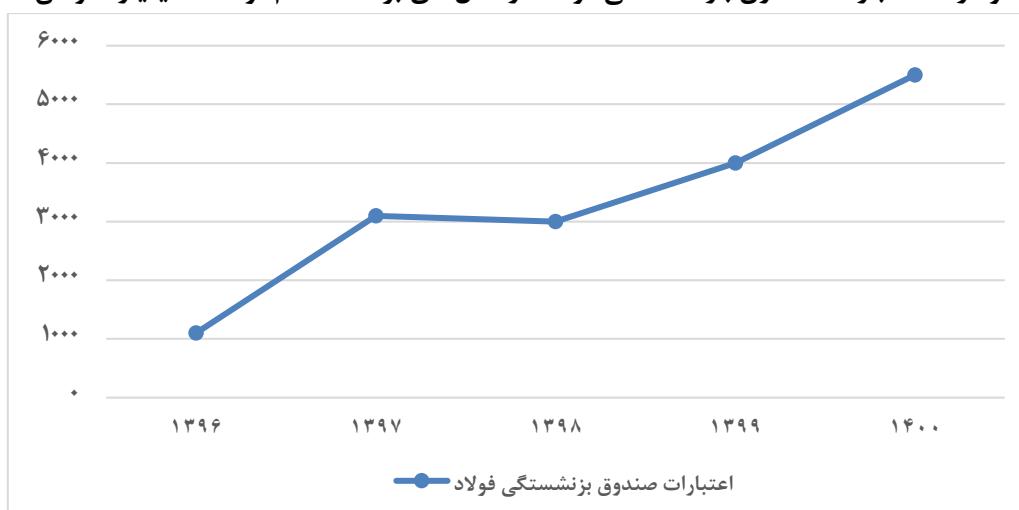


با وجود نهادها و دستگاه‌های متنوع که گاهی دچار تعارض هستند و عمدتاً به صورت ناهماهنگ رفتار می‌کنند، چگونه باید مشخص شود. در یک کلام عدم استقرار تأمین اجتماعی چندلایه و سطح‌بندی نظام بیمه‌های اجتماعی در کشور را نه در قانونگذاری، بلکه در اجرا و تصمیم‌گیری کلان باید جست‌وجو کرد.

۲-۵. انتقال صندوق فولاد به وزارت رفاه

به موجب بند «پ» ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه، صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد با کلیه وظایف و اختیارات و تعهدات و دارایی‌ها با حفظ هویت مستقل و انجام محاسبات بیمه‌ای (اکچوئریال^۱)، به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی انتقال یافته‌است. براین اساس از سال ۱۳۹۴ دولت در قوانین بودجه سنواتی اعتباراتی را برای ایفای تعهدات صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد در نظر گرفته است. داده‌های اعتبارات سالیانه از بودجه عمومی صندوق فولاد در سال‌های برنامه ششم توسعه در نمودار ۶ گزارش شده است (باقری، ۱۳۹۸).

نمودار ۶. اعتبارات صندوق بازنشستگی فولاد در سال‌های برنامه ششم توسعه (میلیارد تومان)



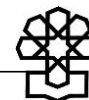
صندوق بازنشستگی فولاد به دلایلی مانند؛ مشکلات مدیریتی، عدم کارایی، سخاوت در مزایا، فقدان شفافیت، محدودیت در ورودی جدید و عدم به‌کارگیری درست منابع در زمان جوانی صندوق در سرمایه‌گذاری، دچار ناترازی منابع - مصارف شده است. به همین دلیل مسئولیت صندوق در برنامه ششم توسعه به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی سپرده شده تا از طریق منابع عمومی کسری صندوق جبران شود. همان‌طور که در نمودار ۶ مشخص است، میزان اعتبارات صندوق از بودجه سنواتی در سال‌های برنامه ششم توسعه دارای رشدی قابل توجه بوده که به معنی روند وابستگی شدیدتر صندوق به منابع عمومی است. بزرگ‌ترین تهدید در این رابطه این است که سایر صندوق‌های اختصاصی نیز در صورت پیمودن راهی مشابه سرنوشتی مانند صندوق بازنشستگی فولاد داشته باشند. به معنای دیگر

حمایت بدون شرط دولت از صندوق‌های اختصاصی و عدم نظارت و تنظیم‌گری بر محیط بیمه‌های اجتماعی، فشار بسیاری بر اعتبارات رفاهی وارد کرده و ممکن است کسری بودجه را تشدید کند.

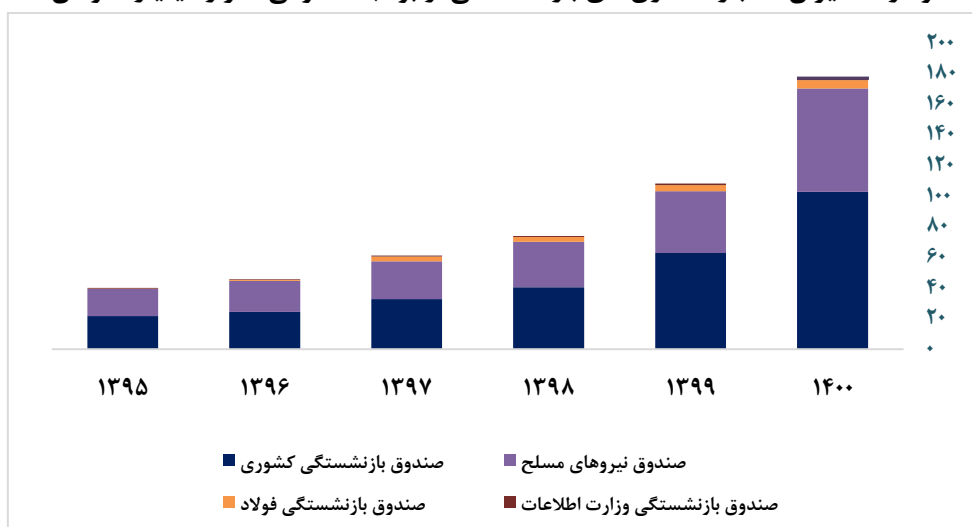
۳-۵. استقلال صندوق‌ها از بودجه عمومی

براساس بند «۲۹» قانون اساسی، دولت متولی اصلی رفاه و تأمین اجتماعی در کشور است که پشتیبانی از صندوق‌های بازنشستگی و سیاست‌های گسترش پوشش بیمه‌ای نیز از وظایف دولت به حساب می‌آید. به همین دلیل می‌توان برای دولت در نظام بیمه‌های اجتماعی ایران نقش محوری قائل شد. از میان ۱۷ صندوق بازنشستگی^۱ که در نظام بازنشستگی ایران فعالیت می‌کنند، پنج صندوق تأمین اجتماعی، بازنشستگی کشوری، بازنشستگی فولاد، آینده‌ساز، هما (ادغام شده در بازنشستگی کشوری)، بیمه اجتماعی روستاییان، کشاورزان و عشایر ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی فعالیت می‌کنند. در این بین صندوق‌های بازنشستگی کشوری، بازنشستگی فولاد به‌انضمام صندوق‌های نیروهای مسلح و بازنشستگی وزارت اطلاعات به‌دلیل فزونی مصارف نسبت به منابع، از بودجه عمومی، اعتبار دریافت می‌کنند. این در حالی است که بند «ث» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه حکمی دارد مبنی بر اینکه صندوق‌های بازنشستگی در سال پایانی برنامه باید از بودجه عمومی مستقل شده باشند، برای این منظور صندوق‌های بازنشستگی در سال‌های برنامه توسعه ششم باید به سمت تعادل مالی میان مصارف و منابع خود حرکت می‌کردند. برای ارزیابی عملکرد این حکم از قانون برنامه ششم توسعه داده‌های مربوط به میزان اعتبارات صندوق‌های نامبرده در بودجه‌های سنواتی در نمودار ۷ ارائه شده است. براساس داده‌های این نمودار روند اختصاص بودجه‌های عمومی به چهار صندوق مذکور سالیانه افزایش یافته که حاکی از وخیم‌تر شدن شرایط مالی این صندوق‌ها در طول زمان است. این اعتبارات در راستای نقش اولیه دولت یعنی پشتیبانی صندوق‌های بازنشستگی در ایران، اختصاص می‌یابد.

۱. با این فرض که مطابق قانون بودجه سال ۱۴۰۱ صندوق بازنشستگی کارکنان هما در صندوق بازنشستگی کشوری ادغام شده است.



نمودار ۷. میزان اعتبار صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی (هزار میلیارد تومان)



مأخذ - قوانین بودجه سنواتی.

شرط اجرایی‌سازی این حکم از برنامه ششم توسعه ایجاد بستر مناسب برای اجرای اصلاحات حوزه بازنشستگی و تدوین سیاستگذاری اصلاحی در سال‌های برنامه بوده است. عدم رویکرد مشخص و یکسان در برنامه باعث وجود تعارضات در میان بندهای بیمه‌ای شده است به گونه‌ای که برخی از بندهای موجود در قانون برنامه ششم توسعه با بند «ث» ماده (۷) در تعارض است. به همین دلیل می‌توان گفت که دولت هیچ‌گونه سیاست اصلاحی درخصوص اجرایی‌سازی این بند از قانون برنامه ششم توسعه را انجام نداده و این امر از روند افزایش اعتبارات اختصاص داده شده در بودجه سنواتی در نمودار ۷ کاملاً مشهود است.

نماگرهای بیمه‌ای در سال‌های برنامه ششم توسعه

بخش مهمی از چالش‌های صندوق‌های بازنشستگی در ایران ریشه در تحولات خارج از نظام بازنشستگی دارد. تغییرات اقتصادی - اجتماعی اثرات جانبی منفی بر روی نظام بازنشستگی گذاشته به گونه‌ای که تصمیم‌گیری درخصوص اصلاحات را اجتناب‌ناپذیر کرده است. نبود تعادل صندوق‌های بازنشستگی، عدم کفایت مستمری، فقدان پوشش بیمه‌های اجتماعی و ... همگی معلول شرایط اقتصادی - اجتماعی در کشور در طول دو دهه اخیر است. شرایط نظام بازنشستگی به حالتی نزدیک شده، که به‌رغم هزینه‌های بسیار زیاد از منابع بودجه عمومی، مؤلفه‌های کفایت مستمری، پوشش بیمه و پایداری مالی در وضعیت نامطلوبی قرار دارند. جدول ۱۵ در قانون برنامه ششم توسعه شاخص‌ها و اهداف کمی و وضعیت موجود و مطلوب حوزه اجتماعی در برنامه ششم را معرفی کرده است. در این جدول شاخص‌هایی از جمله، متوسط مستمری دریافتی به متوسط هزینه خانوار، ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی و متوسط نرخ جایگزینی، شاخص‌ها و اهداف کمی و وضعیت موجود مرتبط با بیمه‌های اجتماعی در برنامه ششم آمده است. هدف کمی در نظر گرفته شده در قانون برای سال ۱۴۰۰ در شاخص‌های مذکور به ترتیب ۴۹.۳ درصد، ۷۵ درصد و ۸۰ درصد است. در

جدول ۵ ضمن نمایش وضعیت شاخص‌های مذکور در طول سال‌های اجرای قانون برنامه ششم توسعه، شاخص «نسبت مصارف به منابع صندوق‌ها» به‌عنوان یکی از شاخص‌های مهم در وضعیت پایداری صندوق‌ها در طول این سال‌ها آورده شده است. این نماگرها تصویر کلی و مناسبی را از کیفیت اجرای برنامه ششم توسعه و تأثیر آن بر محیط بیمه‌های اجتماعی نشان می‌دهد. همان‌طور که داده‌های جدول ۵ نمایش می‌دهد، شاخص متوسط مستمری دریافتی به متوسط هزینه خانوار بیش از هدف در نظر گرفته شده در قانون بوده است، ولی شاخص‌های ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی ۷۳ درصد در سال ۱۴۰۰ است که یکی از دلایل مهم آن عدم استقرار بیمه اجتماعی فراگیر برای اقشار کم‌درآمد جامعه بوده است. همچنین نرخ جایگزینی برای سال ۱۴۰۰ به میزان ۹۰ درصد تعیین شد که به‌دلیل اجرای متناسب‌سازی در سال ۱۳۹۹ این شاخص به ۹۲ درصد رسید ولی در سال ۱۴۰۰ به‌دلیل آن که افزایش حقوق شاغلین بیش از بازنشستگان بوده، این نسبت کاهش یافته است.

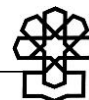
جدول ۵. عملکرد شاخص‌های مهم بیمه‌ای در طول سال‌های برنامه ششم توسعه

ردیف	عنوان شاخص	واحد	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
۱	نسبت مصارف به منابع سازمان تأمین اجتماعی	درصد	۶۵	۷۵	۱۱۱	۷۸.۸۳	۶۰	۶۶
۲	نسبت پشتیبانی صندوق کشوری	برابر	۰.۹۱	۰.۹۲	۰.۸۹	۰.۵۸	۰.۶۵	۰.۵۹
۳	متوسط نرخ جایگزینی کلیه صندوق‌ها	درصد	۸۳	-	۸۵	۸۳	۹۲	۸۰
۴	ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی	درصد	۷۱	۷۲	۷۳	۷۲	۷۱	۷۳
۵	متوسط مستمری دریافتی به متوسط هزینه خانوار	درصد	۴۸.۸	-	۵۲.۶۶	۵۶.۶۴	۷۴	۶۶
۶	نسبت پشتیبانی صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	برابر	۵۸.۲۸	۲۴.۵۹	۱۰.۶۹	۱۰.۵۴	۹.۵۷	۱۱.۲۷
۷	متوسط نسبت مصارف به منابع کلیه صندوق‌ها	درصد	۷۴	۹۳	۱۳۵	۱۰۱	۸۲	۹۱
۸	جلوگیری از کاهش متوسط نسبت پشتیبانی کلیه صندوق‌ها (در صورت اجرای بیمه فراگیر)	برابر	۳.۸	۳.۴۴	۳.۲۹	۳.۰۳	۳.۰۴	۲.۹۹
۹	نسبت مصارف به منابع صندوق کشوری	درصد	۱۰.۸	۲۴۴	۲۹۵	۲۵۳	۲۴۱	۲۷۷
۱۰	نسبت پشتیبانی سازمان تأمین اجتماعی	برابر	۵.۹۲	۵.۱۵	۴.۸۳	۴.۶۱	۴.۵۱	۴.۳۲
۱۱	نسبت مصارف به منابع روستاییان و عشایر	درصد	۷.۵	۱۵	۲۹	۲۲	۱۶	۱۲

مأخذ: گزارش دفتر بیمه‌های اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سال ۱۴۰۱.

جمع‌بندی

مسائل مربوط به گسترش و تعمیم پوشش، پرداخت کسور بازنشستگی سهم دولت و تأدیه بدهی‌های دولت، سهولت جابه‌جایی کارکنان و نقل‌وانتقال کسور، مواردی از احکام مشترک در برنامه‌های توسعه هستند که همچنان مشکلات و چالش‌های آنها وجود دارد. از سوی دیگر همگام با تحولات اجتماعی و اقتصادی و با فرارسیدن دوران بلوغ صندوق‌های بازنشستگی، مشکلات و چالش‌های صندوق‌های بازنشستگی حول عدم تعادل منابع و مصارف موجب طرح احکام مربوط



به اصلاح ساختار و پایداری مالی صندوق‌ها شده است. اصلاح ساختار نظام تأمین اجتماعی در برنامه سوم و لزوم انجام محاسبات بیمه‌ای و اصلاحات منطقی در مبانی محاسباتی، که در برنامه چهارم توسعه مورد اشاره قرار گرفته، از این موارد هستند. برنامه پنجم توسعه به نسبت برنامه‌های قبل مجموعه کاملی از اصلاحات همه جانبه در نظام تأمین اجتماعی و بازنشستگی را در بر می‌گیرد. با این حال به دلایل مختلف از جمله نبود اراده سیاسی به انجام اصلاحات و فراهم نبودن زیرساخت‌های موردنیاز متأسفانه اغلب موارد فوق محقق نشده است. وجود حجم انبوهی از احکام برنامه‌ای خود عامل دیگری است که سبب شده تحقق اهداف برنامه‌ای بسیار کمتر از حد انتظار باشد. تکرار و به فراموشی سپرده شدن برخی از احکام به دلیل عدم قابلیت اجرا، نقش اصلی این برنامه‌ها در ایجاد بستر توسعه در کشور را کمرنگ کرده است.

متأسفانه به رغم وضعیت بحرانی صندوق‌های بازنشستگی و تحقق بخش اعظمی از احکام قانون برنامه ششم توسعه کشور اقدام مؤثری در راستای پایداری صندوق‌های بازنشستگی در طول سال‌های اجرای برنامه ششم به واسطه احکام مربوطه و قوانین بودجه سنوایی صورت نپذیرفت. این امر به این دلیل است که عمده احکام این حوزه در برنامه‌های توسعه در راستای پایداری و اصلاحات در نظام بازنشستگی نبوده و عمدتاً امتیازات و معافیت‌هایی را در احراز شرایط بازنشستگی، نقل و انتقال سوابق بیمه‌ای و نحوه محاسبه مستمری را شامل می‌شوند که علاوه بر اینکه مصارف صندوق‌ها و بدهی دولت به آنها را افزایش می‌دهد به دلیل اینکه با پایان سال اجرای قانون ادامه روند اجرا را با ابهام و اعتراض افراد مواجه می‌کند، موجب بروز بی‌عدالتی و اعتراض افرادی خواهد شد که صرفاً به واسطه زمان اجرای برنامه‌های توسعه و تحت تأثیر این احکام از حقوق و مزایای کمتری نسبت به افراد مشابه برخوردار می‌شوند؛ چالش عمده دیگر این است که احکام ماهیت دائمی دارند و نه برنامه‌ای. برقراری ثبات و پایداری در نظام بیمه‌ای کشور مستلزم بهبود فرایندهای سیاست‌گذاری و قانونگذاری است و از آنجا که صندوق‌های بیمه اجتماعی کارکرد بلندمدت دارند؛ بنابراین هرگونه قانونگذاری مقطعی بدون رعایت الزامات علمی و محاسبات بیمه‌ای می‌تواند وضعیت بیمه‌های اجتماعی کشور را در بلندمدت با مخاطره جدی مواجه کند. در این راستا همگام با اتخاذ تمهیدات لازم جهت کارآمد کردن مدیریت صندوق‌های بازنشستگی و افزایش بازدهی سرمایه‌گذاری‌های آنها لازم است قوانین و مقرراتی که با اقتضائات اقتصادی - اجتماعی کنونی کشور و مبانی بیمه‌های اجتماعی منطبق نیستند، اصلاح شود. آسیب‌شناسی بندهای مرتبط با بیمه‌های اجتماعی برنامه توسعه ششم نشان داد که عدم توفیق این برنامه نه تنها در کیفیت اجرا بلکه در اثربخشی بندهای آن نیز بوده است. مواد بیمه‌ای با موضوعات اعطای امتیازات و معافیت‌ها به دلیل فشار گروه‌های ذی‌نفع به مرحله اجرا در آمده، اما موادی که بر اصلاحات نظام بیمه‌های اجتماعی تأکید کرده است، فراموش شده باقی مانده‌اند. تعدد بندها یکی از مهمترین دلایل فراموش قوانین مترقی در برنامه ششم هستند و این تعدد گاه منجر به بروز تعارضات در میان بندهای بیمه‌ای برنامه ششم توسعه شده است. جدول ۶ به ارزیابی کیفیت و عملکرد قانون برنامه ششم توسعه از منظر بیمه‌های اجتماعی پرداخته و در نهایت پیشنهادهایی را ارائه کرده است. این جدول نشان می‌دهد که بندهای مرتبط با موضوع گروه‌های خاص که به لحاظ اجرا موفق بودند باید در قانون برنامه هفتم توسعه حذف شده و برای سایر بندهایی که به لحاظ اثربخشی مطلوب ارزیابی می‌شوند، باید سازوکار اجرایی و شفافیت در نظر گرفته شود.

جدول ۶. ارزیابی کیفیت و عملکرد قانون برنامه ششم توسعه از منظر بیمه‌های اجتماعی

بند قانونی	متن قانون	موضوع: هدف	ارزیابی	اثر بخشی حکم	نحوه اجرا (از جهت اجرایی شدن یا نشدن) ^۱	پیشنهاد
ماده (۷) بند «ث»	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	وابستگی به بودجه عمومی: کاهش بار بر بودجه رفاهی و پایداری صندوق	پایداری صندوق‌های بازنشستگی و ادامه حیات متناسب با جریان بازار کار و آزاد شدن بخش بزرگی از بودجه رفاهی برای سیاستگذاری رفاهی	از منظر پایداری صندوق‌های بازنشستگی مطلوب	بسیار ناموفق	مشخص شدن سازوکار اجرایی در قالب اصلاحات بیمه‌ای در قالب تأمین اجتماعی چندلایه
ماده (۱۲)	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.	وصول مطالبات از دولت: پایداری	کاهش کسری نقدینگی سازمان تأمین اجتماعی و اختصاص هدفمند یارانه بیمه‌ای	کیفیت نسبتاً مطلوب	کمی موفق	کاهش تعهدات دولتی و قوانین تعهد زا همزمان با ضمانت اجرایی برای تأدیه بدهی و کاهش تعهدات جدید دولتی

۱. اجرایی شدن و یا نشدن مواد برنامه توسعه ششم از آیین‌نامه‌های اجرایی دولت، بخشنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی، ارزیابی عملکرد برنامه ششم توسعه سازمان برنامه و بودجه و گزارشات دیوان محاسبات، به‌دست آمده است.



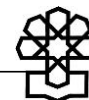
بند قانونی	متن قانون	موضوع: هدف	ارزیابی	اثر بخشی حکم	نحوه اجرا (از جهت اجرایی شدن یا نشدن) ^۱	پیشنهاد
ماده (۱۲) بند «ب»	سازمان تأمین اجتماعی موظف است مطابق قوانین مربوطه در طول اجرای قانون برنامه، حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران را متناسب‌سازی کند.	متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان: کفایت	بهبود کفایت مستمری در بین بازنشستگان، افزایش مستمری بدون افزایش حقوق و دستمزد به معنی افزایش مصارف صندوق بدون افزایش منابع آنکه منتج به ناپایداری صندوق می‌شود	از منظر کفایت مستمری مطلوب و از منظر پایداری صندوق‌های بازنشستگی نامطلوب	موفق	پیش‌بینی منابع مالی پایدار برای متناسب‌سازی. افزایش سنوالتی حقوق شاغلین و مستمری بازنشستگان متناسب با هزینه‌های زندگی، تعیین قاعده مشخص برای افزایش سالیانه حقوق
ماده (۱۲) بند «پ»	مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد با کلیه وظایف، اختیارات، تعهدات و دارایی‌ها از جمله اموال منقول و غیرمنقول، سهام، امتیازات، موجودی، اسناد و اوراق با حفظ هویت مستقل به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی انتقال می‌یابد. حداکثر طی مدت سه سال، کلیه تعهدات حال و آتی صندوق، به میزانی که براساس مطالعات محاسبه بیمه‌ای برای تعیین ارزش فعلی تعهدات آتی (اکچوئری) که حداکثر ظرف مدت سه‌ماهه به تأیید سازمان حسابرسی کشور می‌رسد و مورد تأیید سازمان قرار می‌گیرد با منابع حاصل از واگذاری سهام، سهم‌الشراکه، اموال شرکت‌ها، امتیازات، حقوق بهره‌برداری از معادن و حقوق مالی دولت و سایر منابع حسب مورد از طریق سازمان خصوصی‌سازی و خزانه‌داری کل کشور	انتقال صندوق فولاد پایداری	افزایش وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی و فشار بیشتر بر بودجه عمومی و کاهش انگیزه در جهت انجام اصلاحات	از منظر وظایف دولت مطلوب و از منظر وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی نامطلوب	موفق	اختصاص بودجه به شرط انجام اصلاحات مرحله‌ای

بند قانونی	متن قانون	موضوع: هدف	ارزیابی	اثر بخشی حکم	نحوه اجرا (از جهت اجرایی شدن یا نشدن) ^۱	پیشنهاد
	پرداخت خواهد شد. میزان واگذاری‌ها هر ساله در بودجه‌های سالیانه پادار خواهد شد.					
ماده (۲۸) بند «ت»	دولت مکلف است سنوات ارفاقی را به‌عنوان سنوات خدمات قابل قبول تلقی و مطابق تبصره «۲» قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶/۶/۵ توسط سازمان تأمین اجتماعی به برقراری مستمری بازنشستگان مشمول و براساس میانگین دو آخر پرداخت حق بیمه سنوات ارفاقی از تاریخ بازنشستگی آن اقدام کند. شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره «۳» قانون مذکور نیز با استفاده از منابع خود مشمول این حکم هستند. تبصره - سهم صندوق‌های بازنشستگی بابت پرداخت حقوق بازنشستگی و نیز کسور بازنشستگی و یا حق بیمه سهم مستخدم و کارفرما نسبت به سنوات ارفاقی از محل اعتبارات سالیانه دستگاه‌های اجرایی مشمول تأمین او به صندوق مذکور پرداخت می‌شود.	تجدید محاسبه سنوات ارفاقی: تبعیض - پایداری	افزایش تعداد بازنشستگان زودتر از موعد و فشار بر هزینه‌های صندوق	نامطلوب	-	حذف بازنشستگی‌های زودتر از موعد مگر در مواردی که سخت و زیان‌آوری شغل احراز شده باشد
ماده (۳۰)	دولت مکلف است بررسی‌های لازم جهت برقراری عدالت در نظام پرداخت، رفع تبعیض و متناسب‌سازی دریافت‌ها و برخورداری از امکانات شاغلین، بازنشستگان و مستمری‌بگیران کشوری و	متناسب‌سازی: کفایت و عدالت	یکی از ایرادهای این بند تناسب مستمری بازنشستگان با شاغلان است در حالی که بهتر بود معیار دیگری برای تناسب انتخاب شود. بهبود کفایت	از منظر کفایت مستمری مطلوب و از منظر پایداری صندوق‌های بازنشستگی نامطلوب	موفق	افزایش سنواتی مستمری به همراه حقوق مستخدمین به تناسب هزینه‌های زندگی با سازوکاری مشخص و یکسان



بند قانونی	متن قانون	موضوع: هدف	ارزیابی	اثر بخشی حکم	نحوه اجرا (از جهت اجرایی شدن یا نشدن) ^۱	پیشنهاد
	لشگری سنوات مختلف را انجام دهد.		مستمری، فشار بر بودجه عمومی و ناپایداری صندوق‌ها			
ماده (۷۱)	برای ترغیب کارفرمایان و کارآفرینان بخش خصوصی و تعاونی به جذب نیروی کار جوان، چنانچه طی اجرای قانون برنامه نسبت به جذب فارغ‌التحصیلان دانشگاهی با مدرک حداقل کارشناسی به‌صورت کارورزی اقدام کنند، از پرداخت سهم بیمه کارفرما برای مدت دو سال از تاریخ شروع به کار معاف هستند. تبصره- آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل شیوه معرفی، زمینه‌های کاری اولویت‌دار و نحوه تأمین هزینه به پیشنهاد سازمان، سازمان اداری و استخدامی کشور و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی طبق بودجه سنواتی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	حق بیمه کارورزان: یارانه بیمه‌ای- تبعیض، تشویق در جهت اشتغال	بهبود اشتغال و مهارت‌آموزی و دانش‌اندوزی نیروی کار جدید	از منظر افزایش تعهدات دولت نسبتاً مطلوب	نسبتاً ناموفق	حذف یارانه‌های بیمه‌ای بی‌مورد و اختصاص اعتبارات لازم برای اجرایی سازی این بند. هدفمند کردن یارانه با دسته‌بندی‌های مشخص براساس سیاست‌های اشتغال در کشور براساس دوره کارورزی
ماده (۷۸)	دولت مکلف است در راستای تحقق عدالت اجتماعی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و بسط پوشش‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی نسبت به طراحی و اجرای برنامه‌های لازم برای نیل به اهداف مندرج در جدول ذیل اقدام و گزارش پیشرفت کار را هر ۶ ماه یک‌بار به مجلس ارائه کند:	بسط پوشش‌های امدادی، حمایتی، بیمه‌ای: فراگیری - کفایت	افزایش امنیت اجتماعی، کاهش فقر و ایجاد همبستگی اجتماعی	مطلوب	ناموفق	دوری از پوشش براساس اقشار و استقرار تأمین اجتماعی چندلایه و بیمه اجتماعی پایه

بند قانونی	متن قانون	موضوع: هدف	ارزیابی	اثر بخشی حکم	نحوه اجرا (از جهت اجرایی شدن یا نشدن) ^۱	پیشنهاد
	<ul style="list-style-type: none"> - بیمه اجتماعی افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی - ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی - متوسط نرخ جایگزینی 					
ماده (۸۱)	<p>دولت مکلف است در اجرای بند «۴۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم، نسبت به تدوین برنامه، برقراری، استقرار و روزآمدسازی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی چندلایه مشتمل بر حوزه امدادی، حمایتی و بیمه‌های اجتماعی به‌جز سلامت با رعایت سطح‌بندی خدمات در سطوح پایه، مازاد و مکمل براساس غربالگری اجتماعی و آزمون وسع و نیازمندیابی فعال و مبتنی بر سطح دستمزد و یا درآمد افراد و خانواده اقدام و پس از طی مراحل قانونی مطابق بودجه سنواتی به اجرا درآورد و به‌منظور ساماندهی منابع و مصارف مربوط به یارانه‌های اجتماعی، رفع هم‌پوشانی‌ها، 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 با تبعیت از پرونده الکترونیک سلامت ایرانیان موضوع ماده (۸۴) این قانون برای تمامی آحاد جامعه صورت می‌پذیرد و</p>	تأمین اجتماعی چندلایه: جامعیت (تأمین اجتماعی چندلایه)	سطح‌بندی لایه بیمه‌ای، حذف سیاست‌های حمایتی از لایه بیمه‌ای و حرکت به سمت پایداری صندوق‌ها و بهبود کفایت مستمری	ناموفق	مشخص شدن سازوکار اجرایی برای نحوه استقرار تأمین اجتماعی چندلایه در لایه بیمه‌های اجتماعی	



بند قانونی	متن قانون	موضوع: هدف	ارزیابی	اثر بخشی حکم	نحوه اجرا (از جهت اجرایی شدن یا نشدن) ^۱	پیشنهاد
	<p>کلیه سازمان‌ها، صندوق‌ها، نهادها و دستگاه‌های اجرایی فعال در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی که به هر نحوی از انحا از بودجه دولتی و عمومی استفاده می‌کنند و یا از دولت مجوز فعالیت دریافت می‌کنند مکلفند طبق ضوابط قانونی از این نظام تبعیت کنند. تبصره- آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط به برقراری استقرار و روزآمدسازی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی چندلایه به جز سلامت متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور و هم‌راستا با قانون برنامه ششم در چارچوب قوانین مربوطه با پیشنهاد مشترک وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>					
ماده (۸۲)	<p>برقراری مستمری بازنشستگان برای کلیه بیمه‌شدگان صندوق‌های بازنشستگی (اعم از کشوری، لشگری، تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی دستگاه‌ها، نهادها و بانک‌ها) بر مبنای میانگین دو سال آخر دریافتی که دارای کسور بازنشستگی است.</p>	<p>مبنای محاسبه مستمری: کفایت - پایداری</p>	<p>بهرتر است روش‌های دیگری مانند نسبت حقوق و دستمزد به حداقل دستمزد مبنای محاسبه مستمری قرار گیرد</p>	<p>نسبتاً نامطلوب</p>	<p>موفق</p>	<p>برقراری مستمری براساس نسبت حقوق و دستمزد به حداقل دستمزد</p>
تبصره ماده (۸۲)	<p>رانندگان وسایل نقلیه سنگین بین شهری، راهداری و راه‌سازی که حداقل ۲۵ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارند می‌توانند متناسب با دریافت حقوق و متناسب با</p>	<p>بازنشستگی زودرس رانندگان وسایل نقلیه سنگین: تبعیض - پایداری</p>	<p>دامن زدن به تبعیض در نحوه بازنشستگی مشاغل مختلف با تولید انتظارات جدید می‌توان زمینه اعتراض سایر</p>	<p>نامطلوب</p>	-	<p>کاهش امتیازات بیمه‌ای و ارائه سایر خدمات شغلی به این دسته از مشاغل</p>

بند قانونی	متن قانون	موضوع: هدف	ارزیابی	اثر بخشی حکم	نحوه اجرا (از جهت اجرایی شدن یا نشدن) ^۱	پیشنهاد
	روزهای پرداخت حق بیمه و ۵۵ سال سن، بازنشسته شوند		مشاغل برای کاهش سن و یا سابقه مورد نیاز برای بازنشستگی را ایجاد کند که منجر به ناپایداری مالی صندوق‌ها شود			
ماده (۸۴)	دولت موظف است مشاغل آتش‌نشانی و پرتوکاری اشعه را جزء مشاغل سخت و زیان‌آور محسوب کند. در طول اجرای قانون برنامه قانون حفاظت در برابر اشعه مصوب ۱۳۶۸/۱/۲۰ معتبر تلقی می‌شود.	سخت و زیان‌آوری مشاغل آتش‌نشانی: تبعیض - پایداری - بهبود شرایط کار و جبران رفاه از دست رفته	افزایش بازنشستگی زودتر از موعد، بدعت در رویه‌های جدید در روند قانونی شرایط شغلی. ایجاد انتظار اجتماعی برای سایر مشاغل	نامطلوب	موفق	ماهیت این بند برنامه‌ای نبوده و بهتر است روند رسیدگی به احراز شرایط سخت و زیان‌آوری از طریق کانال اصلی آن انجام شود
ماده (۸۷) بند «ج»	جانبازانی که قبل از تصویب این قانون به صورت پیش از موعد یا عادی و بدون سنوات ارفاقی بازنشسته شده‌اند با رعایت شرط سنی کمتر از ۶۵ سال می‌توانند به خدمت اعاده و با تکمیل خدمت ۳۵ ساله خود و با رعایت شرایط عمومی به بازنشستگی نائل آیند. تبصره- در صورت دریافت پاداش پایان خدمت در بازنشستگی اول، پاداش مذکور مربوط به آن سنوات، مجدداً به این افراد تعلق نمی‌گیرد.	اعاده به کار ایثارگران: تبعیض - پایداری	علاوه بر اثرات منفی بر روی بازار کار ممکن است منجر به افزایش تعهدات صندوق‌های بازنشستگی از زاویه افزایش سنوات و دستمزدهای بالاتر در سال‌های آخر شود	نامطلوب	موفق	حذف
ماده (۸۷) بند «ح»	کلیه فرزندان و همسران شهدای شاغل در دستگاه‌های موضوع ماده (۲) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران می‌توانند با حداکثر هشت سال سنوات ارفاقی و با دریافت حقوق و مزایای کامل بازنشسته شوند.	بازنشستگی زودتر از موعد فرزندان و همسران شهدا: تبعیض - پایداری	افزایش تعهدات دولت، تبعیض‌های بیمه‌ای ناروا و در نهایت ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی	نامطلوب	ناموفق	حذف



بند قانونی	متن قانون	موضوع: هدف	ارزیابی	اثربخشی حکم	نحوه اجرا (از جهت اجرایی شدن یا نشدن) ^۱	پیشنهاد
ماده (۸۷) بند «ز»	آزادگانی که به دلیل استفاده از دوبرابر شدن سابقه اسارت زودتر از خدمت ۳۰ سال بازنشسته شده‌اند، می‌توانند برای یک‌بار و با رعایت شرط سنی زیر ۶۵ سال با بازگشت به خدمت، حسب مورد ۳۰ یا ۳۵ سال خدمت خود را تکمیل کنند و سپس با لحاظ عین سوابق اسارت به بازنشستگی نائل آیند.	اعاده به کار آزادگان: تبعیض	علاوه بر اثرات منفی بر روی بازار کار ممکن است منجر به افزایش تعهدات صندوق‌های بازنشستگی از زاویه افزایش سنوات و دستمزدهای بالاتر در سال‌های آخر شود	نامطلوب	موفق	حذف
ماده (۸۸) بند «ح»	در صورتی که دریافتی ایثارگران و فرزندان شهدا و رزمندگان با حداقل ۱۲ ماه سابقه حضور در جبهه مشمول صندوق تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی دیگری شود بازنشستگی در هر صندوق به‌طور مستقل انجام می‌شود و با تحقق بازنشستگی این افراد در دو صندوق از مستمری بازنشستگی آن صندوق بهره‌مند می‌شوند. کمک دولت فقط به یک صندوق خواهد بود.	مستمری مضاعف ایثارگران: کفایت	-	-	موفق	-
ماده (۸۸) بند «خ»	ایثارگران و فرزندان شهدا و آزادگان و جانبازان و رزمندگان با حداقل ۱۲ ماه سابقه حضور در جبهه برای یک‌بار از پرداخت مابه‌التفاوت برای ۱۵ سال سنوات بیمه‌ای ناشی از تغییر صندوق بیمه و بازنشستگی معاف هستند. این مبلغ به‌عنوان مطالبه صندوق منتقل‌آلیه از دولت منظور و در قالب بودجه	معافیت از پرداخت مابه‌التفاوت حق بیمه: تبعیض - یارانه بیمه‌ای	ناپایداری صندوق مقصد و افزایش تعهدات آتی، گسترش دایره شمول امتیازات، افزایش تعهدات دولت	نامطلوب	موفق	حذف

بند قانونی	متن قانون	موضوع: هدف	ارزیابی	اثر بخشی حکم	نحوه اجرا (از جهت اجرایی شدن یا نشدن) ^۱	پیشنهاد
	سنواتی توسط دولت پرداخت و تسویه می‌شود.					
ماده (۹۲) بند «ح»	اصحاب فرهنگ‌و هنر، رسانه و صداوسیما که شغل خود را از دست می‌دهند تحت پوشش بیمه بیکاری قرار می‌گیرند. دولت در چارچوب لوایح بودجه سنواتی کمک‌های اعتباری را به این منظور در اختیار صندوق بیمه بیکاری قرار می‌دهد.	بیمه بیکاری هنرمندان: تبعیض - یارانه بیمه‌ای	افزایش تعهدات دولت و فشار بر بودجه امور رفاهی	نامطلوب	نسبتاً موفق	حذف و ایجاد سازوکار بیمه اجتماعی همگانی
ماده (۱۰۳) بند «ب»	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است در راستای سیاست‌های تحکیم خانواده ظرف ۶ ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون بررسی و طرح لازم برای ایجاد بیمه اجتماعی زنان خانه‌دار حداقل دارای سه فرزند را فراهم و جهت تصمیم‌گیری قانونی ارائه کند.	بیمه زنان خانه‌دار: پایداری - یارانه بیمه‌ای - فراگیری	افزایش یارانه بیمه‌ای، افزایش تعهدات دولت و ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی	نامطلوب	ناموفق	حذف و ایجاد سازوکار بیمه اجتماعی همگانی

رویکردها و راهبردهای پیشنهادی برای برنامه هفتم توسعه

پیش از نگارش و توصیه رویکردها و راهبردهای بیمه‌ای برای برنامه هفتم توسعه، باید ضمن توجه به اصول «قانون اساسی»، «سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی» و «سیاست‌های کلی برنامه هفتم»، تجربه سیاست‌گذاری و اجرایی برنامه ششم مورد مطالعه و توجه جدی قرار گیرد؛ در بخش‌های پیشین، محورهای بیمه‌ای مهم قانون برنامه ششم توسعه،



ضعفها و قوت‌های این احکام و نکات و موارد قابل اصلاح به تفصیل شرح داده شد. در این بخش تلاش می‌شود تا با تمرکز بر سیاست‌های کلی برنامه و تأمین اجتماعی، مفاهیم و درون‌مایه‌های این اسناد در رویکردها و راهبردها به کار گرفته شود.

با توجه به ارزیابی برنامه ششم توسعه، سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه و وضعیت بحرانی نظام بیمه اجتماعی کشور و آنچه از اهداف رفاه و تأمین اجتماعی (مندرج در قانون اساسی) برمی‌آید، رویکردها و راهبردهای برنامه هفتم توسعه می‌تواند در راستای تحقق سه هدف کلی یعنی ۱) پایداری و تعادل منابع و مصارف صندوق‌های بیمه اجتماعی و ۲) گسترش و ارتقای بیمه‌های اجتماعی، ۳) کفایت مستمری و مبارزه با فقر صورت‌بندی شوند.

همگام با ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و سیاست‌های برنامه هفتم توسعه که ناظر بر استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه، ایجاد یک سازوکار تخصصی و فرابخشی جهت تنظیم‌گری، ایجاد، بسط و تأمین عدالت اجتماعی و پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین‌نسلی و حفظ قدرت خرید است، راهبردها نیز باید ناظر بر تحقق سیاست‌های مذکور با رویکرد ارائه بیمه پایه برای تمامی آحاد جامعه (سیاست امور بیمه پایه برای آحاد جامعه متناسب با وضع آنان از محل حق بیمه سهم بیمه‌شدگان، کارفرمایان و دولت)، تشکیل نهاد تنظیم‌گر مقررات (سیاست ایجاد یک نهاد تخصصی و فرابخشی جهت انسجام امور)، پایداری صندوق‌های بازنشستگی از طریق انجام اصلاحات در قوانین و مقررات، تأدیه سالیانه بدهی‌ها (سیاست پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین‌نسلی) و در نهایت به‌روزرسانی سنواتی مستمری‌ها بر مبنای افزایش هزینه‌های زندگی است.

ذکر این نکته ضروری است که با توجه به تصویب قوانین تکلیفی در سال‌های گذشته و رشد فزاینده بدهی‌ها به دولت، تأدیه بدهی‌ها می‌تواند گامی مؤثر در راستای پایداری منابع صندوق‌ها باشد. همچنین اصلاحات نظام بازنشستگی که رویکرد مورد اجماع صاحب‌نظران حوزه تأمین اجتماعی بوده و در سال‌های اخیر مکرراً در گفتمان‌های اجتماعی و اقتصادی به آن تأکید شده، در تدوین قانون برنامه هفتم توسعه باید مدنظر قرار گیرد. اجرای اصلاحات در نظام بازنشستگی ایران نیازمند پیش‌نیازهای است که از جمله آنها می‌توان به تقویت سه جانبه‌گرایی، رفع تبعیض‌های ناروا، تقویت تشکل‌های آزاد کارگری، تنوع در خدمات غیرمستمری صندوق‌ها، ساماندهی تنوع قراردادهای کار، افزایش دستمزد حقیقی و ساماندهی مزایا و فوق‌العاده‌های دوره اشتغال و نسبت آن با مستمری اشاره کرد. همچنین ناگفته روشن است که موفقیت سیاستگذاری اصلاحی مشروط به اقدامی تدریجی، جبران بخشی از زیان اجتماعی و جلب اعتماد عمومی است.

نظر به اینکه در بند «۱» سیاست‌های کلی نظام تأمین اجتماعی و بند «۵» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه بر استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی مشتمل بر حوزه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای در سطوح پایه، مازاد و مکمل به‌منظور ارائه عادلانه خدمات تأکید شده است، بنابراین باید در قانون برنامه هفتم توسعه کشور نیز احکامی تدوین شود که اولاً نحوه پیاده‌سازی و استقرار این نظام و وظایف و تکالیف دستگاه‌های ذی‌ربط و محل تأمین مالی اجرای آن مشخص و در قوانین بودجه سنواتی سال‌های اجرای این برنامه ردیف بودجه‌ای مستقل در نظر گرفته شود. ثانیاً با توجه به اینکه بخشی از جمعیت هدف جامعه فاقد پوشش بیمه هستند شایسته است به‌نحو مطلوبی سازوکار ارائه پوشش

بیمه همگانی که مبتنی بر یارانه‌های بیمه‌ای نباشد، در برنامه هفتم توسعه تدوین شود. ثالثاً ضرورت ایجاد یک نهاد تنظیم‌گر در راستای تحقق سیاست‌های مذکور و به‌دلیل ایجاد انسجام و هماهنگی امور بین صندوق‌های بیمه‌ای در تدوین قانون مذکور مورد تأکید خواهد بود.

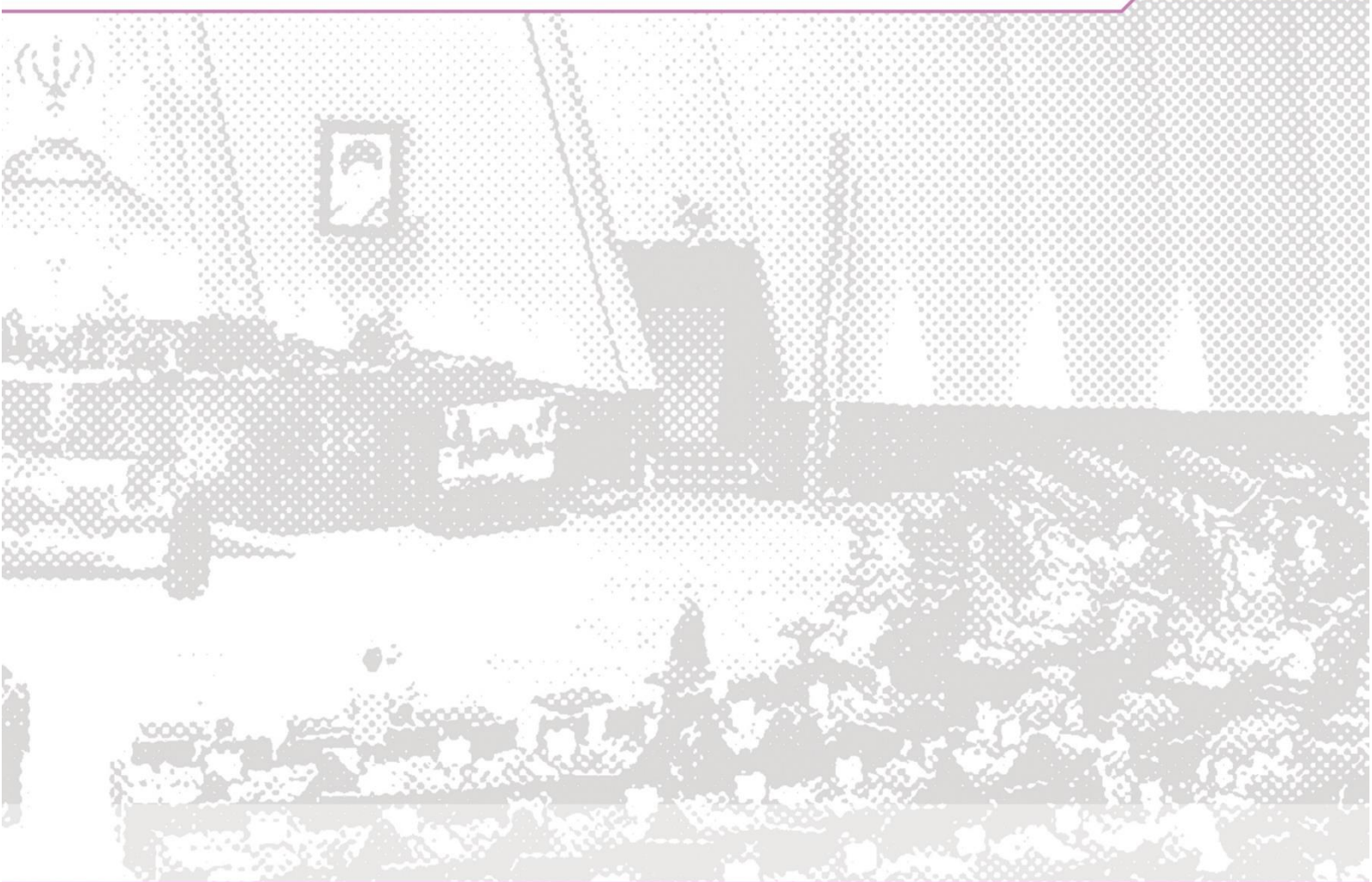
مسائل و مشکلات صندوق‌های بازنشستگی هر ساله ابعاد وسیع‌تری گرفته و روند وابستگی صندوق‌ها به منابع عمومی هر روز شدت بیشتری به خود می‌گیرد. با توجه به شرایط موجود در کشور ناگزیر به اعمال اصلاحات در نظام بازنشستگی وجود دارد که بیشترین تأثیر را اصلاحات سنجه‌ای خواهند داشت.

برخی از مهمترین محورهایی که برای برون‌رفت از بحران ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی، به‌منظور تأکید در احکام برنامه هفتم، پیشنهاد می‌شود، عبارتند از:

۱. ایجاد زمینه‌های اجرای اصلاحات در نظام بیمه‌ای مانند رفع تبعیض‌های ناروا میان بازنشستگان و میان صندوق‌های بازنشستگی؛
۲. افزایش تدریجی سن بازنشستگی مؤثر از طرق مختلف؛ نهاد متولی: سازمان تنظیم‌گر بیمه اجتماعی از طریق پیش‌نویس لایحه و همکاری مجلس شورای اسلامی در تقنین؛
۳. حقوق بازنشستگی و مستمری افراد در سال‌های بازنشستگی همواره نسبتی از حداقل حقوق یا دستمزد زمان بازنشستگی باشد؛
۴. تقویت نهاد تنظیم‌گر بیمه‌ای؛ نهاد متولی: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛
۵. تقویت سه‌جانبه‌گرایی در اداره صندوق‌های بازنشستگی؛
۶. یکسان‌سازی قوانین و مقررات در صندوق‌های مختلف بازنشستگی؛ نهاد متولی، نهاد تنظیم‌گر بیمه‌ای از طریق تدوین پیش‌نویس لایحه و همکاری مجلس شورای اسلامی در تقنین؛
۷. تسویه کامل بدهی حسابرسی شده دولت به صندوق‌های بیمه اجتماعی در طول سال‌های اجرای برنامه و پرداخت سالیانه تعهدات جدید؛
۸. ساماندهی معافیت‌های بیمه‌ای و اصلاح تدریجی میزان معافیت کارفرمایان و بیمه‌شدگان از پرداخت حق بیمه؛
۹. عدم تحمیل تعهدات حمایتی مغایر اصول و محاسبات بیمه‌ای به سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر؛
۱۰. لایه‌بندی نظام بیمه‌ای بر اساس مدل‌های مزایای معین (DB) و مشارکت معین (DC) در سطوح مختلف درآمدی.
۱۱. ایجاد سازوکار برای گسترش پوشش بیمه اجتماعی برای افراد غیر مزد و حقوق‌بگیر و شاغلین کسب‌وکارهای مجازی، کارفرمایان صنفی و شاغلین بخش غیررسمی، زنان خانه‌دار.



۱. «گزارش بحران صندوق‌های بازنشستگی و ضرورت اصلاح»، دفتر بیمه‌های اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۴۰۰.
۲. مالکی، محمدرضا (۱۴۰۱). «سند جامع تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳. سالاری، مصطفی، عباس خندان و محمد مهدی صداقت (۱۴۰۰). روابط مالی دولت و سازمان تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش‌های تأمین اجتماعی.
۴. اسماعیل گرجی‌پور (۱۳۹۵). کتاب اسناد سیاستی نظام تأمین اجتماعی چندلایه کشور، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۵. جعفری، توحد (۱۴۰۱). «گزارش عملکرد برنامه ششم توسعه»، دفتر بیمه‌های اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
۶. کریمی، مظفر (۱۳۹۴). «گزارش رفاه و تأمین اجتماعی در برنامه ششم توسعه»، معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
۷. رستمی، مرتضی و سیداحمد حبیب‌نژاد (۱۳۹۹). «ضرورت‌ها و موانع تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در ایران»، فصلنامه حقوق اداری، سال هفتم، شماره ۲۳.
۸. معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۹). «گزارش تنظیم بخشی از مقررات برای تحقق نظام متمرکز تأمین اجتماعی برای آحاد مردم».
۹. فولادی‌مقدم، شهاب‌الدین و علی خلیلی (۱۴۰۱). «صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱»، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
۱۰. گلاب، سمانه (۱۳۹۹). بررسی اثر متناسب‌سازی حقوق بازنشستگی بر کفایت مزایا، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
۱۱. بیمه‌های اجتماعی و عدالت اجتماعی (مجموعه مقالات)، ترجمه وحید میره‌بیگی و بهادر سهرابی، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، ۱۳۹۸.
۱۲. گلاب، سمانه (۱۳۹۸). مروری بر قوانین همسان‌سازی در صندوق بازنشستگی کشوری، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
۱۳. اخوان بهبهانی، علی و ایروان مسعودی اصل (۱۳۹۶). اصول و مبانی بیمه‌های اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش‌های تأمین اجتماعی.
۱۴. سازمان تأمین اجتماعی (۱۳۹۶). «رفاه اجتماعی در قوانین و اسناد بالادستی»، مؤسسه فرهنگی هنری آهنگ آتیه.
۱۵. قنبری، معصومه و وحید برسپاه (۱۴۰۱). «چالش‌های پیش‌روی بیمه اجتماعی زنان خانه‌دار و الزامات تقنین آن»، دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۶. باقری، یاسر و ابوالفضل عباسی. بررسی لایحه سال ۱۳۹۹ کل کشور، تحلیلی بر اعتبارات رفاه و تأمین اجتماعی. دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۷. موسوی خطاط، سیدمحمد و علی کریمی (۱۳۹۴). «نگاهی بر وضعیت موجود بیمه‌های اجتماعی و سلامت کشور و احکام برنامه‌های توسعه در این خصوص»، مرکز پژوهش‌های مجلس.
۱۹. قانون برنامه‌های توسعه سوم، چهارم، پنجم و ششم توسعه کشور.
۲۰. سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری.
۲۱. سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام معظم رهبری.
۲۲. گزارش عملکردهای برنامه ششم توسعه، دیوان محاسبات کشور، سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir