



**بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۳):
موضوعات راهبردی بخش عمومی
(صندوق‌های بازنشستگی)**



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۰۵۷

کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۳): موضوعات راهبردی بخش عمومی (صندوق‌های بازنشستگی)

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی

تهیه و تدوین: مهدی قاسمی سیانی

مدیر مطالعه: محمدحسین مرادی

همکاران: فاطمه تیمورا، شاهین بهداروند، عباس یزدانی

ناظر علمی: سید عباس پرهیزکاری

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. صندوق‌های بازنشستگی

۲. برنامه هفتم توسعه



تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۴/۵

فهرست مطالب

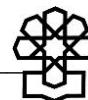
۱	چکیده.....
۱	خلاصه مدیریتی.....
۲	مقدمه.....
۴	مروری مختصر بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی.....
۵	۱-۱. ارزیابی عملکرد برنامه ششم توسعه در حوزه صندوق‌های بازنشستگی.....
۱۵	وضعیت پایداری سازمان تأمین اجتماعی.....
۱۹	احکام مربوط به صندوق‌های بازنشستگی در لایحه برنامه هفتم توسعه.....
۳۶	خلأهای موجود در اصلاحات پیشنهادی.....
۳۶	پوشش همگانی بیمه اجتماعی.....
۳۶	شفافیت آماری در حوزه صندوق‌های بازنشستگی.....
۳۷	مسائل حوزه کسب‌وکار.....
۳۷	جمع‌بندی.....
۳۸	منابع و مآخذ.....

فهرست نمودارها

۵	نمودار ۱. منابع اختصاص یافته بابت کمک به صندوق‌های بازنشستگی از کل منابع عمومی.....
۶	نمودار ۲. روند تغییرات شاخص نسبت پشتیبانی برای سازمان تأمین اجتماعی در طول برنامه ششم توسعه.....
۷	نمودار ۳. روند نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی کشوری در طول برنامه ششم توسعه.....
۹	نمودار ۴. روند تغییرات امید به زندگی و سن بازنشستگی در سازمان تأمین اجتماعی در طول برنامه ششم.....
۱۰	نمودار ۵. تغییرات وضعیت مجموع درآمد حاصل از دارایی‌ها نسبت به کل منابع در طول برنامه ششم توسعه.....
۱۱	نمودار ۶. نرخ بازده مؤثر (بازده اسمی منهای نرخ تورم) سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی.....
۱۲	نمودار ۷. مطالبات سازمان تأمین اجتماعی از دولت در سال‌های برنامه ششم (میلیارد تومان).....
۱۶	نمودار ۸. پیش‌بینی روند جمعیتی ایران بر اساس گروه‌های سنی (هزار نفر) - ۱۳۹۹-۱۴۷۴.....
۱۷	نمودار ۹. پیش‌بینی تراز مالی سیستم بازنشستگی صندوق تأمین اجتماعی - درصد از تولید ناخالص داخلی - ۱۴۰۰ الی ۱۴۷۰.....

فهرست جداول

۱۳	جدول ۱. حمایت‌های بیمه‌ای مربوط به اقشار خاص در برنامه ششم توسعه.....
۱۹	جدول ۲. احکام مربوط به صندوق‌های بازنشستگی در لایحه برنامه هفتم توسعه.....



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۳):
موضوعات راهبردی بخش عمومی
(صندوق‌های بازنشستگی)

چکیده

با توجه به تقدیم لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۲-۱۴۰۶) به مجلس شورای اسلامی، این گزارش به بررسی محورهای ارتباط لایحه برنامه با صندوق‌های بازنشستگی پرداخته است. به این منظور پس از بیان مقدمات، وضعیت صندوق‌های بازنشستگی از منظر تعداد مشترکین تحت پوشش و میزان وابستگی هر صندوق به بودجه عمومی کشور بررسی شده است. در ادامه عواملی که در به‌وجود آمدن وضعیت فعلی صندوق‌های بازنشستگی نقش داشته‌اند، مورد بررسی قرار گرفته‌اند. از جمله این عوامل می‌توان به «تغییرات جمعیتی و عدم انجام اصلاحات سنج‌های متناسب»، «کاهش سن بازنشستگی»، «مدیریت ضعیف سرمایه‌گذاری‌ها و بازده اندک آنها» و «بدهی انباشته دولت به سازمان تأمین اجتماعی» اشاره نمود. صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح از منظر پایداری مالی در مرحله‌ای هستند که عمده مستمری‌های پرداختی خود را از محل منابع عمومی تأمین می‌کنند. وضعیت پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگترین صندوق بیمه‌ای کشور که در حال حاضر وابستگی کمتری به منابع عمومی دارد نیز در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته است. در نهایت با ارائه یک جدول، تمامی مواد و بندهای مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی، مورد تبیین و بررسی قرار گرفته‌اند و پیشنهادها، تقنینی لازم ارائه شده است. پس از آن و در بخش انتهایی به ذکر خلأهای موجود در لایحه برنامه هفتم توسعه و احکام پیشنهادی مربوط به هر یک از خلأها پرداخته شده است.

خلاصه مدیریتی

با توجه به تقدیم لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۲-۱۴۰۶) به مجلس شورای اسلامی، این گزارش به بررسی محورهای ارتباط لایحه برنامه هفتم توسعه با صندوق‌های بازنشستگی پرداخته است. به این منظور پس از بیان مقدمات و اهمیت برنامه هفتم توسعه در شکل‌دهی وضعیت حوزه‌های مختلف در سال‌های پیش رو، وضعیت فعلی صندوق‌های بازنشستگی مورد بررسی قرار گرفته است. تعداد مشترکان هر صندوق و تغییرات وابستگی صندوق‌های مهم کشور به بودجه عمومی در سال‌های اخیر، شاخص‌های توضیح‌دهنده این بخش هستند که در مجموع نشان می‌دهند وابستگی صندوق‌های بزرگ کشور به بودجه عمومی در سال‌های اخیر افزایش چشم‌گیری داشته است. ارزیابی برنامه ششم توسعه بیانگر این است که عدم واکنش مناسب به تغییرات جمعیتی، گسترش بازنشستگی‌های پیش از موعد، عدم ورود به اصلاحات در حوزه حکمرانی و سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌های بازنشستگی و تکلیف دولت به

پرداخت بدهی‌های خود به سازمان تأمین اجتماعی، ویژگی مهم برنامه ششم در این حوزه بوده است. بررسی‌های این بخش نشان می‌دهد علی‌رغم اقدامات مثبتی همچون تکلیف به تسویه مطالبات سازمان تأمین اجتماعی، در مجموع در برنامه ششم توسعه اقدام مؤثری برای بهبود وضعیت صندوق‌های بازنشستگی نشده و حتی با اجرای تکالیف این برنامه، ناپایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی از جمله سازمان تأمین اجتماعی افزایش یافته است. لازم به ذکر است صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح از منظر پایداری مالی در مرحله‌ای هستند که عمده مستمری‌های خود را از محل منابع عمومی تأمین می‌کنند. در این گزارش وضعیت پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین صندوق بیمه‌ای کشور که در حال حاضر وابستگی کمتری به منابع عمومی دارد نیز مورد بررسی قرار گرفته است.

بررسی احکام لایحه برنامه هفتم توسعه در این بخش نشان می‌دهد به‌طور کلی و برخلاف برنامه‌های توسعه

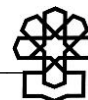
پیشین، رویکرد لایحه فعلی، تمرکز بر تقویت پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی بوده است. با توجه به وجود بحران در صندوق‌های بازنشستگی در سال‌های متمادی علی‌رغم هشدارهای مکرر کارشناسی و با در نظر داشتن عملکرد ضعیف برنامه‌های توسعه پیشین در این حوزه، شروع اصلاحات در برنامه هفتم امری مثبت ارزیابی می‌شود. با این حال عدم انجام اصلاحات در بخش حکمرانی صندوق‌ها و همچنین نگرانی از عدم تمدید احکام جزئی ارائه شده، در برنامه‌های توسعه آینده از نقاط منفی این برنامه است.

مقدمه

اقتصاد ایران سال‌هاست با رشد اقتصادی اندک و تورم‌های بالا دست و پنجه نرم می‌کند. استمرار این مسئله باعث شده تا با کوچک شدن کیک اقتصاد، گروه‌های مختلف اجتماعی، در برهه‌های حساس همچون تصویب سیاست‌های کلی نظام، برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و قوانین بودجه تلاش مضاعفی برای حداکثرسازی منافع خود داشته باشند تا تأثیر تکانه‌های وارد شده به اقتصاد را به سایر گروه‌ها منتقل کنند.^۱ از این رو مسئولیت سیاستگذار در حفظ منافع بلندمدت عامه مردم و مقابله با گروه‌های فشار پررنگ‌تر می‌شود. بررسی تجارب نگارش برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و میزان عملکرد آنها نشان می‌دهد، این برنامه‌ها جایگاه مهمی در شکل‌دهی منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت افراد دارد. حوزه رفاه اجتماعی و موضوعات مرتبط با آن نیز از قضیه مستثنا نیست و گروه‌های مختلف تلاش کرده‌اند از این ظرفیت قانونی در جهت حفظ و گسترش منافع خود در این زمینه بهره کافی ببرند.

تأکید بر حوزه رفاه اجتماعی از آن جهت است که امروزه نمی‌توان نقش نظام‌های بازنشستگی را در حفظ سطحی از معیشت بازنشستگان و حمایت از بازماندگان آنان انکار کرد. مهم‌ترین وظیفه این نظام‌ها، پوشش ریسک‌هایی از قبیل ازکارافتادگی، سالمندی و فوت افراد در قبال دریافت مبالغی در طول دوره اشتغال آنان است. به‌عبارت دیگر طراحی این

۱. به عنوان نمونه در برنامه ششم توسعه، ۱۲ بند از ۲۰ بند در حوزه بیمه‌های اجتماعی به حمایت از گروه‌های خاص اختصاص داده شده است.



نظام‌ها به‌گونه‌ای است که مبالغ حق بیمه، به‌صورت نقد دریافت شده و پرداخت مستمری در دوران بازنشستگی فرد تعهد خواهد شد. از این‌رو با توجه به گستره و میزان اثرگذاری نظام‌های بازنشستگی در زندگی آحاد مردم، توجه به پایداری آنها اهمیت فوق‌العاده‌ای در بقای خود سیستم و مجموعه حاکمیت یک کشور دارد. عدم انجام انواع اصلاحات بازنشستگی در طول زمان، به‌هنگام بروز بی‌ثباتی‌های مالی و اقتصادی و همچنین تغییرات جمعیتی، سبب تضعیف این نظام‌ها و از میان رفتن منافع سهم بالایی از جمعیت می‌شود.

در چند دهه گذشته، افزایش نرخ زادوولد و کاهش نرخ مرگ‌ومیر به‌واسطه پیشرفت‌های بخش سلامت در ایران، سبب رشد امید به زندگی و به صدا در آمدن زنگ خطر کهنسالی جمعیت شده و همین امر سازوکار نظام‌های تأمین اجتماعی و نحوه تأمین مالی آنها را با مشکل روبه‌رو کرده است. عدم اتخاذ سیاست اصلاحی جدی توسط دولتمردان در مواجهه با تغییرات جمعیتی، اقتصادی یا مالی به‌منزله پذیرش پیامدهای منفی این روندها بر پایداری مالی و کفایت سیستم بازنشستگی است.

با توجه به تدوین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در کشور و لزوم توجه به اهداف این برنامه در قوانین بودجه سنواتی، انعکاس اصلاحات در برنامه‌های توسعه، فرصت مناسبی در اختیار مجریان قرار می‌دهد تا بتوانند اصلاحات مدنظر خود را در یک بازه پنج‌ساله جلو ببرند.

مرور احکام پیشنهاد شده در لایحه برنامه هفتم توسعه نشان می‌دهد این برنامه با رویکردی متفاوت از برنامه‌های پیشین، با نگاه مساله محورانه‌تری به موضوع صندوق‌های بازنشستگی پرداخته است.

«اصلاح ساختار صندوق‌ها و ایجاد سازوکار تنظیم‌گری بیمه‌های اجتماعی»، «الزام دولت به تأدیه بدهی حسابرسی شده به صندوق‌های بازنشستگی»، «تعدیل معافیت‌های اعطاشده به اقشار گوناگون در قوانین پیشین و اعطای معافیت‌های باقیمانده مشروط به انجام آزمون وسع»، «تلاش در جهت گسترش و اجباری نمودن بیمه‌های اجتماعی در برخی حوزه‌ها»، «کاهش سهم دولت در سطوح بالاتر از حداقل دستمزد در بیمه‌های اجتماعی» و «افزایش کارآمدی سرمایه‌گذاری‌ها از طریق الزام صندوق‌ها به خروج از بنگاه‌داری» از جمله راه‌کارهایی است که برای حل مسائل صندوق‌های بازنشستگی در این لایحه دنبال شده است.

بازنگری در نظام عملکرد صندوق‌های بازنشستگی از جمله غفلت‌های بزرگی است که در برنامه‌های توسعه پیشین صورت پذیرفته و عملاً در طی دو دهه اخیر، گام مؤثری در جهت اصلاح این نظام برداشته نشده است. توجه ویژه این برنامه به شروع اصلاحات در این بخش، از نقاط قوت آن محسوب می‌شود. به‌نحوی که سیاستگذار به صورت صریحی منافع بلند مدت کشور را بر منافع کوتاه‌مدت سیاسی مقدم دانسته است. در مقابل، نپرداختن به انجام اصلاحات در بخش حکمرانی صندوق‌ها و همچنین نگرانی از عدم تمدید احکام دائمی ارائه شده در برنامه‌های توسعه آینده از نقاط منفی این برنامه است.

نکته مهم دیگر این است که اگرچه اقدامات کوتاه‌مدتی در برنامه‌های قبل به‌منظور تأمین کفایت مستمری بازنشستگان فعلی انجام گرفت، اما با کاهش پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی این اقدامات می‌تواند به کاهش توان مالی صندوق‌ها در تأمین مستمری در حد کفایت منجر شود. تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد، راهکار صحیح جهت تضمین کفایت مستمری بازنشستگان، طراحی و گسترش بیمه‌های مکمل اجتماعی است تا از این طریق نه تنها پایداری صندوق‌های لایه

پایه تهدید نشود، بلکه در تلاطمات اقتصادی، بازنشستگان نیز از سطح معیشت کافی برخوردار گردند. در نهایت مشابه با پیشنهادهای اصلاحی ارائه شده در سایر بخش‌های اقتصاد ایران، پیشبرد اصلاحات ذکر شده در این بخش به دلیل حساسیت‌های بالا و ارتباط تنگاتنگ با معیشت مردم، نیازمند بررسی ابعاد اجتماعی، رعایت اصل تدریج، اقناع و گفت‌وگوی مستقیم مسئولین با ذینفعان خواهد بود.

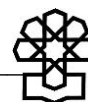
مروری مختصر بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی

در حال حاضر در ایران ۱۷ صندوق بازنشستگی وجود دارد^۱ که در مجموع حدود ۲۵.۳ میلیون مشترک و مستمری‌بگیر اصلی را تحت پوشش قرار داده‌اند. در حال حاضر اکثریت این صندوق‌ها قادر به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان خود از محل منابع داخلی نبوده و در قوانین بودجه سالیانه مبالغی برای کمک به آنها در نظر گرفته می‌شود. از منظر بودجه‌ای نکته قابل تأمل در این خصوص، رشد فزاینده مقدار این کمک‌ها در اثر اتخاذ تصمیمات هزینه‌ساز برای صندوق‌ها و همچنین رسیدن تعداد قابل توجهی از شاغلین فعلی به سن بازنشستگی است. براساس جداول بودجه، میزان اعتبارات دریافتی صندوق‌ها از حدود ۴۳ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۶ به حدود ۳۳۱ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۲ رسیده است. این درحالی است که اعتبار کمی به صندوق‌های دستگاهی غیرپایدار همچون صندوق بازنشستگی کارکنان صدا و سیما، صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها و ... در این آمار لحاظ نشده است.

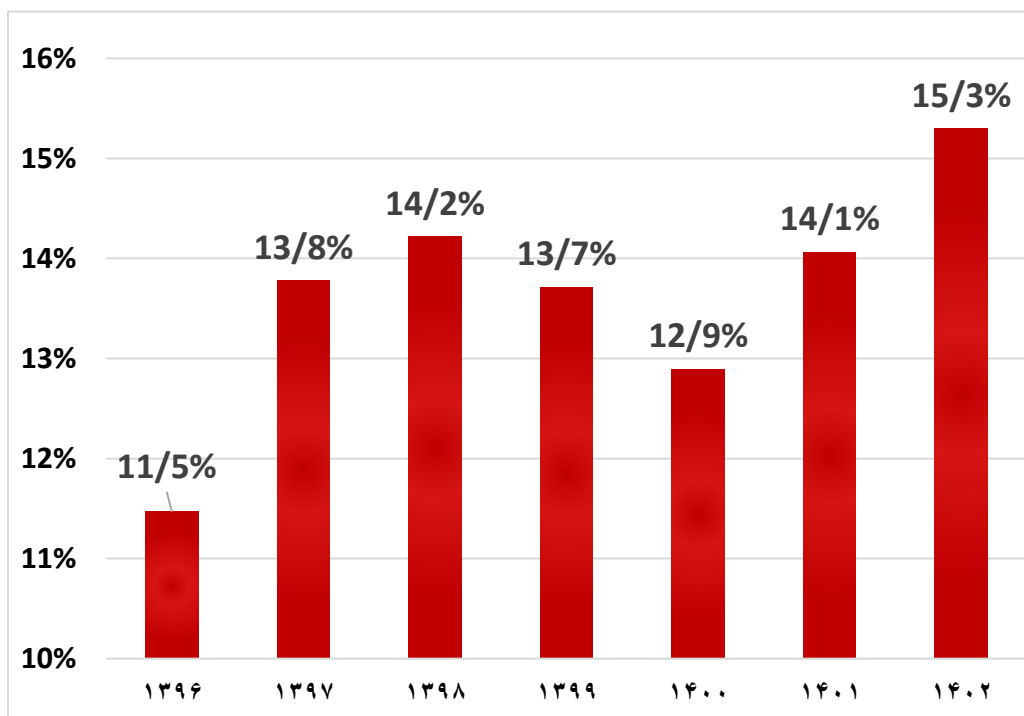
براساس آخرین آمارهای منتشر شده (سال ۱۴۰۱)^۲ حدود ۱۸.۲ میلیون نفر مشترک اصلی سازمان تأمین اجتماعی، حدود ۲.۵۱۵ میلیون نفر مشترک اصلی صندوق بازنشستگی کشوری، حدود ۲.۳ میلیون نفر مشترک اصلی صندوق روستاییان و عشایر و ۱.۱ میلیون نفر مشترک اصلی صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح هستند. از تعداد مشترکین سایر صندوق‌های بازنشستگی دستگاه‌ها اطلاعاتی دقیقی در دسترس نیست؛ اما براساس آخرین آمارها که مربوط به سال ۱۳۹۶ است؛ تعداد مشترکین آنها در مجموع حدود ۷۰۸ هزار نفر تخمین زده می‌شود.

از بین صندوق‌های بازنشستگی، صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد و صندوق وزارت اطلاعات از طریق منابع داخلی خود قادر به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان خود نبوده و در بودجه سالیانه به صورت مستقیم مبالغ قابل توجهی به آنها اختصاص می‌یابد که در ادامه به طور جزئی‌تر بررسی خواهند شد. البته اکثریت صندوق‌های دستگاهی نیز این وضعیت را دارند، با این تفاوت که کمبود درآمد آنها از طریق دستگاه مادر (مثل سازمان صدا و سیما، هواپیمایی ملی ایران و ...) تأمین می‌شود و لذا این ارقام به صورت شفاف در بودجه عمومی ذکر نمی‌شود.

۱. به موجب قانون بودجه ۱۴۰۱، صندوق بازنشستگی کارکنان هواپیمایی ملی ایران در صندوق بازنشستگی کشوری ادغام شد.
۲. آمار ذکر شده در این بخش، مجموع تعداد «مشترکین فعال» و تعداد «پرونده‌های مستمری‌گیران» است.



نمودار ۱. منابع اختصاص یافته بابت کمک به صندوق‌های بازنشستگی از کل منابع عمومی



مأخذ: قوانین بودجه سنواتی.

همان‌طور که در نمودار بالا مشاهده می‌شود، سالیانه درصد قابل توجهی از کل مصارف بودجه عمومی در راستای کمک به بازپرداخت تعهدات صندوق‌های بازنشستگی هزینه می‌شود. آنچه اهمیت این موضوع را بیشتر می‌کند، روند کلی رو به رشد این نسبت در طول سال‌های برنامه ششم توسعه است. به نحوی که از سال شروع برنامه ششم توسعه تا سال ۱۴۰۲ این رقم حدود ۴ درصد رشد کرده و به بیش از ۱۵ درصد از کل منابع عمومی رسیده است. در ضمن این رقم بدون لحاظ کمک‌های فرابودجه انجام گرفته به صندوق بازنشستگی در قالب ردیف‌های متفرقه و تبصره «۱۴»^۱ بودجه و واگذاری شرکت‌های دولتی بابت رد دیون که در احکام بودجه صورت می‌پذیرد بیان شده است.^۲

۱-۱. ارزیابی عملکرد برنامه ششم توسعه در حوزه صندوق‌های بازنشستگی

۱-۱-۱. تغییرات جمعیتی و عدم انجام اصلاحات سنج‌های متناسب با این تغییرات

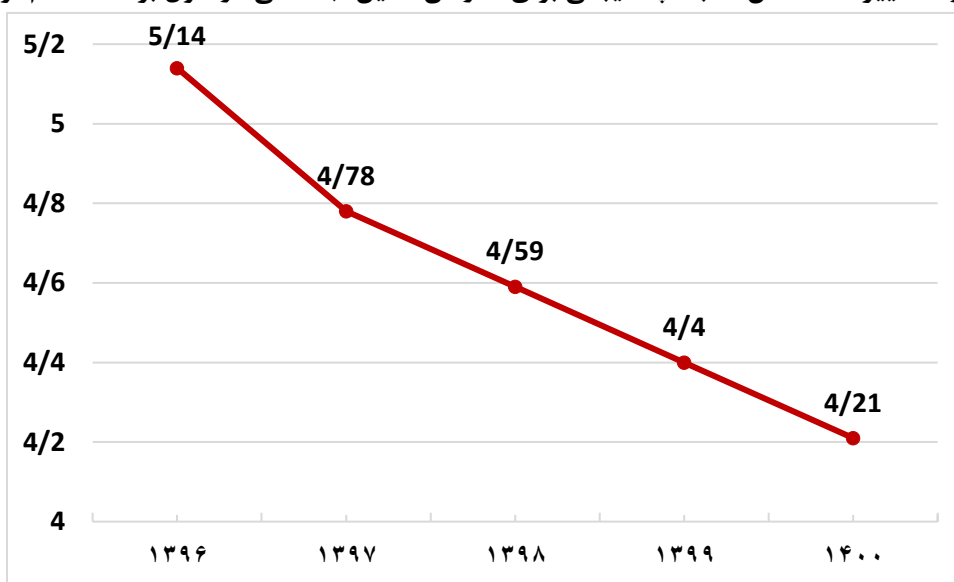
«نسبت پشتیبانی» نشان‌دهنده تعداد بیمه‌شدگان به تعداد مستمری‌بگیران است. هرچه اندازه این نسبت بزرگ‌تر باشد، آن صندوق از نظر درآمد و هزینه در نقطه مطلوب‌تری قرار دارد و نسبت‌های پشتیبانی پایین در صندوق‌ها نشان‌دهنده

۱. در سالیان گذشته ردیفی تحت عنوان صندوق بازنشستگی روستاییان با رقم ۱۰۶۰۰ به این صندوق اختصاص پیدا می‌کرده است.
۲. ذیل احکام تبصره «۲» قوانین بودجه مبالغ ۸۹۰۰۰ میلیارد تومان و ۹۰۰۰۰ میلیارد تومان بابت پرداخت بدهی به صندوق‌های بازنشستگی پرداخت شده است که در نمودار بالا لحاظ نگردیده است.

ناپایداری آنهاست.

بررسی آمارهای منتشر شده توسط سازمان تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که روند تغییرات این شاخص در طول برنامه ششم توسعه برای این سازمان نزولی بوده و مقدار آن در پایان ۱۴۰۰ به عدد ۴/۲۱ رسیده است. به عبارت بهتر، در طی سال‌های اجرای برنامه ششم توسعه به صورت مستمر نسبت در آمد حاصل از دریافت حق بیمه به هزینه پرداخت مستمری کاهش یافته است.

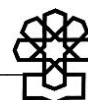
نمودار ۲. روند تغییرات شاخص نسبت پشتیبانی برای سازمان تأمین اجتماعی در طول برنامه ششم توسعه



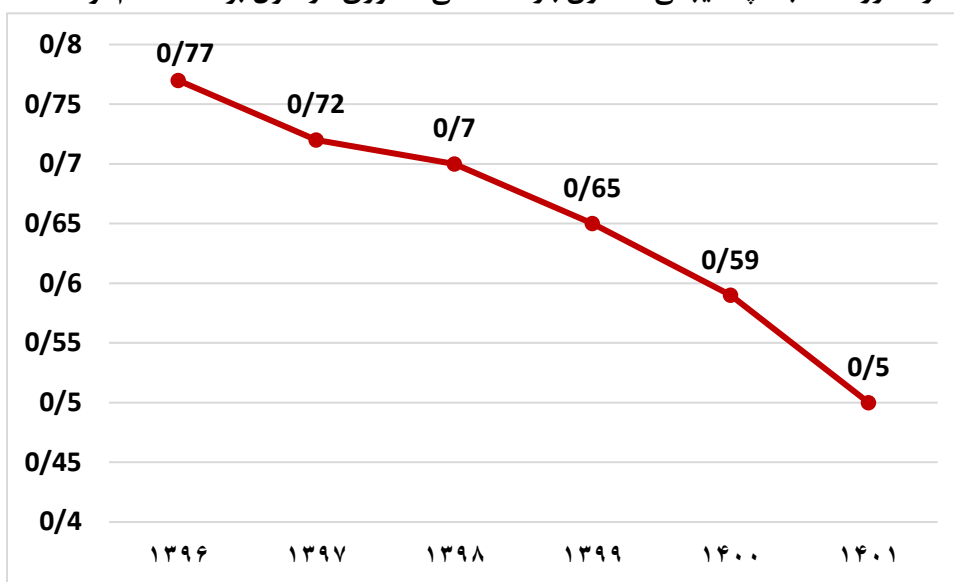
مأخذ: سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی.

وضعیت نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی کشوری در طول سال‌های اجرای برنامه ششم در نمودار زیر نمایش

داده شده است:



نمودار ۳. روند نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی کشوری در طول برنامه ششم توسعه



مأخذ: سالنامه صندوق بازنشستگی

آمارهای منتشر شده نشان می‌دهند که از این نظر، سایر صندوق‌ها نیز وضعیت مناسبی ندارند و درآمدهای حاصل از دریافت حق بیمه در اکثر آنها کفاف پرداخت مستمری‌ها را نمی‌دهد. برای مثال طبق آمارهای سال ۱۳۹۸ نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح حدود ۰/۸۵ و طبق آمار سال ۱۴۰۰، این نسبت در صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر حدود ۱۰ است. البته در خصوص صندوق روستاییان باید توجه کرد بخش مهمی از بیمه شدگان این صندوق بالای ۵۰ سال سن دارند و با بازنشستگی قریب‌الوقوع آنان، نسبت پشتیبانی این صندوق نیز به زودی کاهش چشم‌گیری پیدا خواهد کرد.

بررسی روند آتی سطوح درآمدی و هزینه‌ای سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین صندوق بیمه اجتماعی کشور نشان می‌دهد، با حفظ شرایط فعلی، هزینه‌های کل صندوق همواره بیشتر از میزان درآمدهای آن است. پیش‌بینی می‌شود سرعت رشد شکاف میان این دو به‌صورت تدریجی افزایش یافته و تا سال ۱۴۳۰، این مقدار به حداقل ۱۰ درصد از تولید ناخالص داخلی برسد. این چشم‌انداز که با نگاهی خوشبینانه ترسیم شده، نشان می‌دهد که بدون انجام اصلاحات در مقطع فعلی، ممکن است در آینده‌ای نزدیک سیاستگذار مجبور شود برای دستیابی به وضعیت مالی پایدار در سازمان تأمین اجتماعی (به‌عنوان بزرگ‌ترین و مهم‌ترین صندوق بیمه‌ای کشور) دست به اصلاحاتی تند و بدون رعایت برخی ملاحظات بزند. بررسی مفاد برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد احکامی اصلاحی در این راستا در این قانون دنبال نشده است.

مطابق برآورد مرکز آمار ایران، جمعیت افراد شاغل در ایران در حال حاضر حدود ۲۳ میلیون نفر است که از این تعداد بیش از ۱۷ میلیون و ۳۰۰ هزار نفر در صندوق‌های بازنشستگی در حال بیمه‌پردازی هستند (دفتر بیمه‌های اجتماعی، ۱۴۰۰: ۲۲). این موضوع به این معناست که تعداد حدود ۶ میلیون نفر شاغل غیربیمه‌پرداز در کشور وجود دارد که ممکن

است در دوره سالمندی با مشکلات معیشتی مواجه شوند. بر این اساس مهم‌ترین و در دسترس‌ترین راهبرد در پاسخ به تغییرات جمعیتی (کاهش سریع نسبت پشتیبانی صندوق‌های بازنشستگی)، گسترش پوشش بیمه‌های اجتماعی (افزایش ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی)^۱ با فرض انجام اصلاحات سنج‌های و در جهت افزایش رفاه و عدالت خواهد بود.

بررسی احکام برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد، ماده ۷۸ این برنامه به لزوم گسترش پوشش بیمه‌های اجتماعی اشاره کرده و برای سال ۱۴۰۰، مقدار ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی را ۷۵ درصد هدفگذاری کرده است. براساس داده‌های دفتر بیمه‌های اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، این ضریب برای سال ۱۴۰۰، ۷۲ درصد بوده که نشانگر رشد سه درصدی در سال‌های برنامه است (دفتر بیمه‌های اجتماعی، ۱۴۰۰: ۲۰). با این حال باید دقت نمود، افزایش ضریب پوشش از طریق کاهش سن شروع بیمه‌پردازی^۲ در وضعیتی که سن قانونی بازنشستگی پایین است، در سال‌های آتی چالش‌برانگیز خواهد بود. به عبارت دیگر اگرچه ممکن است در کوتاه‌مدت مشکلات مالی صندوق از آن طریق حل شود، ولی در بلندمدت ناپایداری مالی صندوق را تشدید خواهد کرد.

۲-۱-۱. گسترش بازنشستگی‌های پیش از موعد

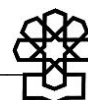
یکی از موارد مهم تأثیرگذار بر پایداری صندوق‌های بازنشستگی، سن بازنشستگی و مدت زمان بهره‌مندی از حقوق و مستمری بازنشستگی است. همانطور که در گزارش‌های پیشین این مرکز اشاره شده با وجود افزایش پیوسته امید به زندگی در ایران، نه‌تنها متناسب با آن (و به‌دلیل افزایش توان افراد جامعه برای اشتغال) سن بازنشستگی افزایش نیافته است؛ بلکه این روند نزولی بوده و متوسط سن بازنشستگی کاهش یافته است!

نمودار زیر نشان‌دهنده میزان سال‌های بهره‌مندی از خدمات بازنشستگی در طول سال‌های برنامه ششم در سازمان تأمین اجتماعی است.^۳

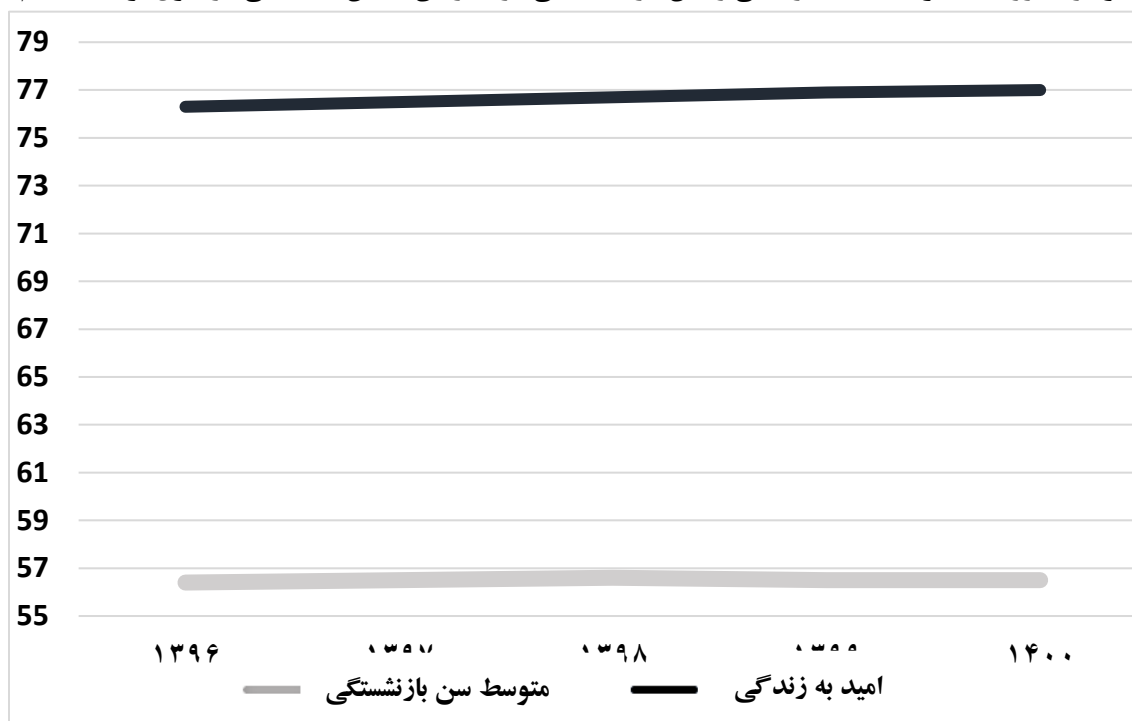
۱. ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی کل کشور بیانگر سهم افراد تحت پوشش سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌ای کشور از جمعیت کل کشور می‌باشد.

۲. این موضوع در بیمه دانشجویان در سازمان تأمین اجتماعی مشهود است.

۳. در این نمودار بهره‌مندی بازمانگان فرد در نظر گرفته نشده است.



نمودار ۴. روند تغییرات امید به زندگی و سن بازنشستگی در سازمان تأمین اجتماعی در طول برنامه ششم



مأخذ: بانک جهانی، آمار سازمان تأمین اجتماعی

بازنشستگی‌های پیش از موعد که به واسطه قوانین مختلف تکلیف شده‌اند؛ اصلی‌ترین دلیل این اتفاق در صندوق‌ها هستند. در این خصوص می‌توان به **بازنشستگی‌های پیش از موعد مشاغل سخت و زیان‌آور** اشاره کرد که مهم‌ترین دسته از بازنشستگی‌های پیش از موعد در سازمان تأمین اجتماعی هستند.

علاوه بر این ورود زودهنگام به صندوق‌های بازنشستگی و امکان بازنشستگی صرفاً براساس سنوات حق بیمه‌پردازی (بدون در نظر گرفتن حداقل سن) را می‌توان یکی از عوامل بازنشستگی در سن پایین عنوان کرد. ورود زودهنگام برخی از گروه‌های شغلی به صندوق‌های بازنشستگی و در نتیجه خروج زود هنگام آنان باعث می‌شود تا سنوات دریافت مستمری افزایش یابد که بار مالی قابل توجهی به صندوق‌های بازنشستگی تحمیل می‌کند. افرادی که دوره تحصیلی آنان جزو سوابق خدمتشان محسوب می‌شود، بخش مهمی از گروه‌های با سن بازنشستگی پایین را تشکیل می‌دهند.

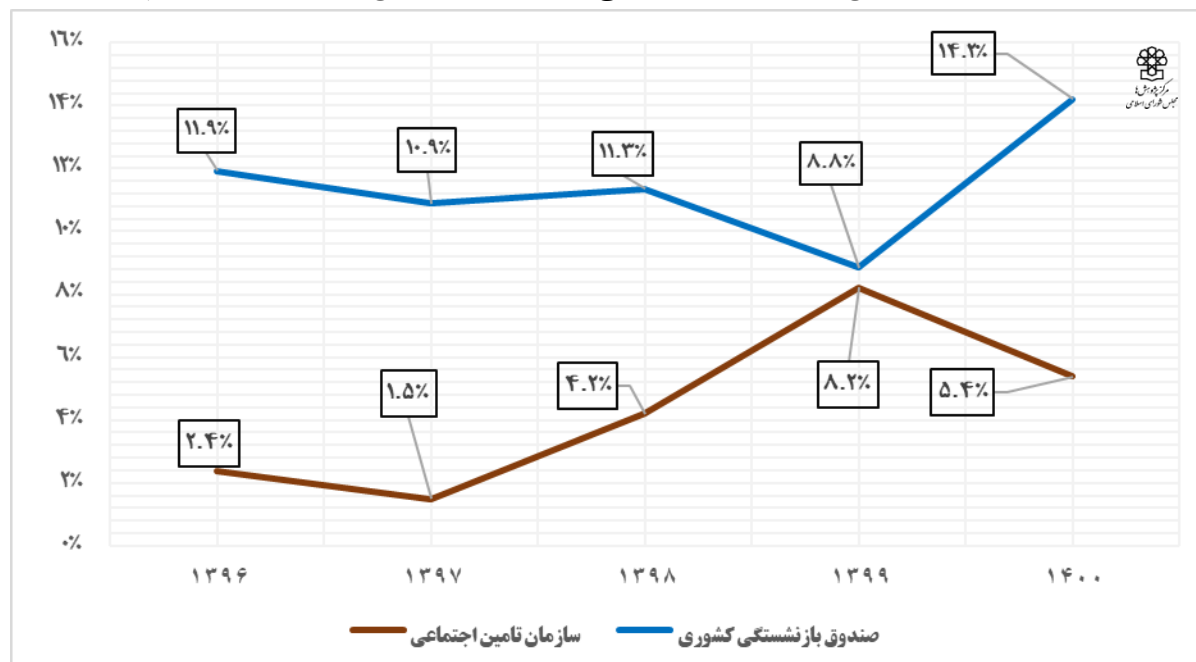
بررسی احکام برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد، این برنامه نه تنها هیچ ورودی به اصلاحات سنجه‌ای از جمله افزایش سن و سابقه بازنشستگی نداشته بلکه در تبصره ماده ۱۸۲ و ماده ۲۸۴، اقدام به کاهش سن بازنشستگی برخی اقشار کرده است.

۱. تبصره - رانندگان وسائط نقلیه سنگین بین شهری، راهداری و راهسازی که حداقل بیست و پنج سال سابقه پرداخت حق بیمه دارند می‌توانند متناسب با دریافت حقوق و متناسب با روزهای پرداخت حق بیمه و پنجاه و پنج سال سن، بازنشسته شوند.
 ۲. 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 ۲۰/۱/۱۳۶۸ معتبر تلقی می‌گردد.

۳-۱-۱. مدیریت ضعیف دارایی‌ها و بازده اندک سرمایه‌گذاری‌ها

یکی از مواردی که می‌تواند تأثیر سرمایه‌گذاری‌ها و بازده حاصل از آنها را در تأمین مصارف صندوق‌های بازنشستگی نشان دهد، بررسی سهم درآمد حاصل از دارایی‌ها از کل منابع در هر یک از صندوق‌هاست. در نمودار زیر نسبت درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری به کل منابع آنها در طول سال‌های برنامه ششم با استفاده از اطلاعات صورت‌های مالی آنها ارائه شده است.

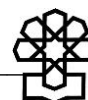
نمودار ۵. تغییرات وضعیت مجموع درآمد حاصل از دارایی‌ها نسبت به کل منابع در طول برنامه ششم توسعه



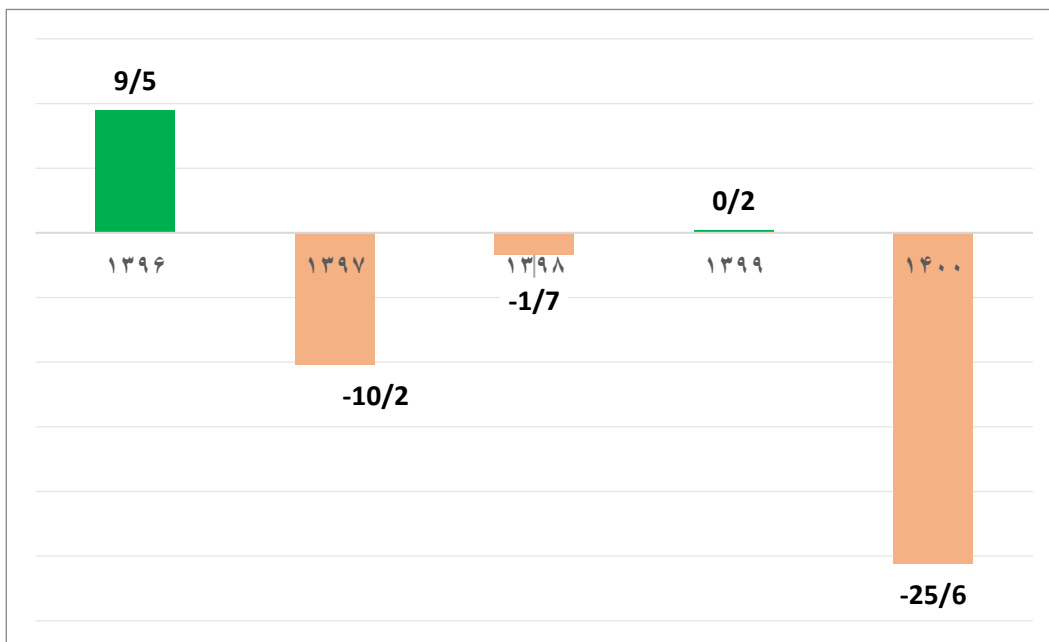
مأخذ: اطلاعات دریافتی از صندوق.

براساس اطلاعات به‌دست آمده از صورت‌های مالی سازمان تأمین اجتماعی، سهم درآمدهای سازمان از کل منابع حدود ۲ تا ۸ درصد در نوسان بوده و در سال ۱۳۹۹، به بیشترین میزان خود رسیده است. همچنین سهم درآمدهای صندوق بازنشستگی از کل منابع آن حدود ۱۲ تا ۱۴ درصد بوده است. طبق نمودار فوق، سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری علی‌رغم تصورات، سهم چندانی در تأمین منابع‌شان ندارد. بر اساس گزارش آماری شاخص‌های کلیدی مالی و عملکردی منتشر شده از سوی سازمان تأمین اجتماعی، نرخ بازده مؤثر^۱ سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی به شرح زیر بوده است:

۱. بازده مؤثر به معنای بازده اسمی منهای نرخ تورم است.



نمودار ۶. نرخ بازده مؤثر (بازده اسمی منهای نرخ تورم) سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی



مأخذ: گزارش آماری شاخص‌های کلیدی مالی و عملکردی سازمان تأمین اجتماعی

نمودار فوق نشان می‌دهد متوسط بازدهی واقعی سرمایه‌گذاری‌های سازمان در طول دوره برنامه ششم، ۵.۵- بوده که نشان از وضعیت نامناسب درآمد حاصل سرمایه‌گذاری‌های این سازمان است. وضعیت درآمدی صندوق‌های بازنشستگی و سهم پایین بازده سرمایه‌گذاری‌ها از سبب درآمدی آنها، حاکی از این است که برای بهبود وضعیت صندوق‌ها، اصلاحاتی همه‌جانبه نیاز است و اصلاحات تک بعدی تأثیر شگرفی نخواهد داشت. وضعیت ناپایدار اقتصاد کلان، تولد ناقص صندوق‌ها^۱ و کمبود منابع جهت سرمایه‌گذاری مناسب، عدم پرداخت به موقع بدهی‌های قانونی دولت به صندوق‌ها، واگذاری برخی بنگاه‌های کم‌بازده در قالب رد دیون به صندوق‌های بازنشستگی، دخالت‌های سیاسی، نبود ثبات مدیریتی و عدم پایبندی به سیاست سرمایه‌گذاری مدون، مهم‌ترین علل عدم بهره‌وری سرمایه‌گذاری‌ها بوده است.

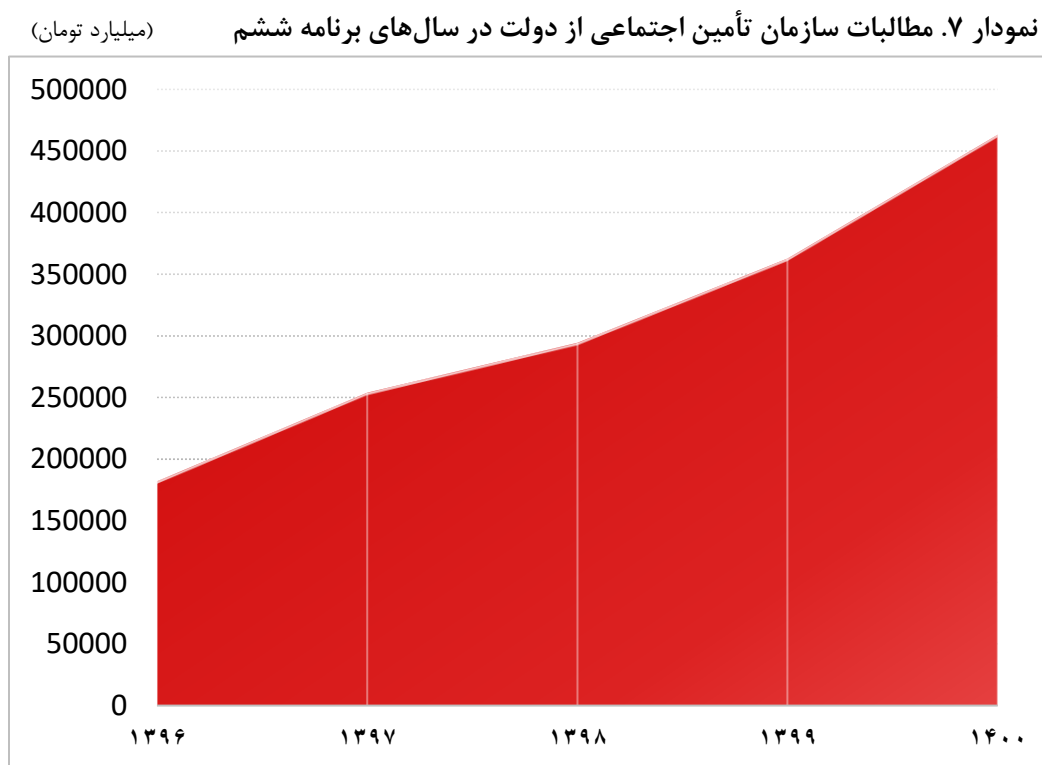
بررسی احکام برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد، حکمی در راستای تقویت سرمایه‌گذاری‌های زیرمجموعه صندوق‌های بازنشستگی در آن وجود نداشته است.

۶-۱-۱. بدهی انباشته دولت به سازمان تأمین اجتماعی

در حال حاضر سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی کشور، اعتبار کمکی از بودجه عمومی دریافت نمی‌کند و اعتبارات اختصاص یافته به این سازمان در بخش تبصره‌های قوانین بودجه سال‌های اخیر، جهت تسویه بخشی از دیون دولت به این سازمان بوده است. در همین راستا در سال‌های ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ به ترتیب ۳۲، ۸۹ و ۹۰ هزار

۱. به‌طور خاص، صندوق بازنشستگی کشوری در زمان تأسیس خود، ملزم به پرداخت مستمری به بازنشستگان بوده؛ زیرا این صندوق قبلاً اداره بازنشستگی بوده است و از ابتدا با ماهیت صندوق متولد نشده است. این درحالی است که عموماً صندوق‌های بازنشستگی در سنین جوانی خود به دلیل مازاد منابع نسبت به مصارف، اقدام به سرمایه‌گذاری می‌کنند.

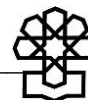
میلیارد تومان (مجموعاً ۲۱۱ هزار میلیارد تومان) از این بدهی تسویه شده است. البته باید در نظر داشت که این تسویه از طریق واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی بوده و اعتباری به سازمان تأمین اجتماعی اختصاص نیافته است و از سوی دیگر از همان سال ۱۳۹۹ این تسویه بدهی با تکلیف به متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان همراه شد که بار مالی مداومی را که به صورت سالیانه با افزایش سنواتی مستمری بازنشستگی افزایش می‌یابد، با خود به همراه داشت. به دلیل شیوه‌های متفاوت به روزرسانی، در میزان دقیق این بدهی بین دولت و سازمان تأمین اجتماعی اختلاف وجود دارد. با این حال طبق آمارهای ارائه شده در گزارش آماری شاخص‌های کلیدی مالی و عملکردی سازمان، میزان بدهی دولت به سازمان بیش از ۴۵۰ هزار میلیارد تومان تخمین زده می‌شود که در نمودار زیر نشان داده شده است.



مأخذ: گزارش آماری شاخص‌های کلیدی مالی و عملکردی سازمان تأمین اجتماعی

انباشت این بدهی‌ها که ناشی از اعطای معافیت‌ها و حمایت بیمه‌ای از برخی اقشار در سال‌های گذشته بوده و پرداخت نشدن آنها علاوه بر کاهش درآمد سازمان تأمین اجتماعی و محرومیت این سازمان از انجام سرمایه‌گذاری‌های جدید، موجب قطع بیمه برخی از بیمه‌شدگان نیز شده است.

تکلیف دولت به پرداخت بدهی‌های خود به سازمان تأمین اجتماعی، از نقاط قوت برنامه ششم توسعه محسوب می‌شود، با این حال نباید از نظر دور داشت که اعطای معافیت و حمایت از اقشار خاص در این برنامه، در جهت افزایش سرعت رشد



بدهی‌های دولت به این سازمان بوده است. در جدول زیر احکام مربوط به این موضوع نشان داده شده است:

جدول ۱. حمایت‌های بیمه‌ای مربوط به اқشار خاص در برنامه ششم توسعه

ماده	موضوع	متن
بند (ت) ماده (۲۸) و تبصره ذیل ماده (۸۲)	محاسبه سنوات ارفاقی به عنوان سنوات قابل قبول بازنشستگی و مبنا قراردادن دو سال پایانی برای محاسبه مستمری بازنشستگی	دولت مکلف است سنوات ارفاقی را به‌عنوان سنوات خدمت قابل قبول تلقی و مطابق تبصره (۲) قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۵/۶/۱۳۸۶ توسط سازمان تأمین اجتماعی به برقراری مستمری بازنشستگان مشمول و براساس میانگین دو سال آخر پرداخت حق بیمه سنوات ارفاقی از تاریخ بازنشستگی آنان اقدام کند. شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره (۳) قانون مذکور نیز با استفاده از منابع خود مشمول این حکم می‌باشند.
ماده (۷۱)	تشویق کارفرمایان برای بکارگیری کارورزان فارغ التحصیل دانشگاه‌های کشور	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 به صورت کارورزی اقدام نمایند، از پرداخت سهم بیمه کارفرما برای مدت دو سال از تاریخ شروع به کار معاف می‌باشند.
ماده (۷۸)	بیمه اجتماعی افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی	ماده ۷۸- دولت مکلف است در راستای تحقق عدالت اجتماعی و حمایت از اқشار 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 شش‌ماه یک‌بار به مجلس ارائه کند: ۱۵- بیمه اجتماعی افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی: ۵۶۷۰۰۰ نفر در سال ۱۴۰۰
تبصره ذیل ماده (۸۲) قانون برنامه ششم	بازنشستگی پیش از موعد رانندگان وسائط نقلیه سنگین بین شهری، راهداری و راهسازی	تبصره - رانندگان وسائط نقلیه سنگین بین شهری، راهداری و راهسازی که حداقل بیست‌وپنج سال سابقه پرداخت حق بیمه دارند می‌توانند متناسب با دریافت حقوق و متناسب با روزهای پرداخت حق بیمه و پنجاه‌وپنج سال سن، بازنشسته شوند.
ماده (۸۴)	اضافه شدن آتش‌نشانی و پرتوکاری اشعه به مشاغل سخت و زیان‌آور	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 ۲۰/۱/۱۳۶۸ معتبر تلقی می‌گردد.
بند (چ) ماده (۸۷)	اعاده به کار ایثارگران برای تکمیل سنوات تا سقف ۳۵ سال	چ - جانبازانی که قبل از تصویب این قانون به‌صورت پیش از موعد یا عادی و بدون سنوات ارفاقی بازنشسته شده‌اند با رعایت شرط سنی کمتر از شصت‌وپنج سال می‌توانند به خدمت اعاده و با تکمیل خدمت سی‌وپنج ساله خود و با رعایت شرایط عمومی به بازنشستگی نائل آیند.
بند (خ) ماده (۸۷)	سنوات ارفاقی بازنشستگی برای فرزندان و همسران شهدا	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.
بند (ز) ماده (۸۷)	اعاده به کار آزادگان برای تکمیل سنوات تا سقف ۳۵ سال	آزادگانی که به دلیل استفاده از دو برابر شدن سابقه اسارت زودتر از خدمت سی سال بازنشسته شده‌اند، می‌توانند برای یک بار و با رعایت شرط سنی زیر شصت‌وپنج سال با بازگشت به خدمت، حسب مورد سی یا سی‌وپنج سال خدمت

ماده	موضوع	متن
		خود را تکمیل کنند و سپس با لحاظ عین سوابق اسارت به بازنشستگی نائل آیند.
بند (ج) ماده (۸۸)	مستمری مضاعف ایثارگران	در صورتی که دریافتی ایثارگران و فرزندان شهدا و رزمندگان با حداقل دوازده ماه سابقه حضور در جبهه مشمول صندوق تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی دیگری گردد بازنشستگی در هر صندوق به طور مستقل انجام می‌گردد و با تحقق بازنشستگی این افراد در دو صندوق از مستمری بازنشستگی آن صندوق بهره‌مند می‌گردند. کمک دولت فقط به یک صندوق خواهد بود.
بند (خ) ماده (۸۸)	معافیت ایثارگران از پرداخت مابه‌التفاوت تغییر صندوق بیمه	ایثارگران و فرزندان شهدا و آزادگان و جانبازان و رزمندگان با حداقل دوازده ماه سابقه حضور در جبهه برای یک بار از پرداخت ما به التفاوت برای پانزده سال سنوات بیمه‌ای ناشی از تغییر صندوق بیمه و بازنشستگی معافند. این مبلغ به عنوان مطالبه صندوق منتقل‌الیه از دولت منظور و در قالب بودجه سنواتی توسط دولت پرداخت و تسویه می‌شود.
بند (ح) ماده (۹۲)	پوشش بیمه بیکاری اصحاب فرهنگ و هنر و رسانه و صدا و سیما	اصحاب فرهنگ و هنر و رسانه و صدا و سیما که شغل خود را از دست می‌دهند تحت پوشش بیمه بیکاری قرار می‌گیرند. دولت در چهارچوب لوایح بودجه سنواتی کمک‌های اعتباری را به این منظور در اختیار صندوق بیمه بیکاری قرار می‌دهد.

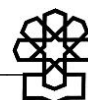
مأخذ: قانون برنامه ششم توسعه.

همچنین تسویه بدهی از طریق واگذاری بنگاه‌های زیان‌ده و با بیش برآورد قیمتی در سال‌های قبل، چالش دیگری است که موجب شده سازمان تأمین اجتماعی از سرمایه‌گذاری فعالانه بازماند. بنابر آمارهای ارائه شده توسط این سازمان، نزدیک به ۲۰ درصد از سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی فعالانه و حدود ۸۰ درصد از آن غیرفعالانه و از طریق رد دیون دولت است (مثل واگذاری شرکت هپکو به سازمان تأمین اجتماعی در قبال بدهی دولت به این سازمان)؛ این درحالی است که هر دو بخش (سرمایه‌گذاری فعالانه و غیرفعالانه) به صورت مساوی، نیمی از سود سازمان تأمین اجتماعی را تأمین کرده‌اند که این نشان از کیفیت پایین بنگاه‌های واگذار شده از طرف دولت دارد.^۱

از سوی دیگر به نظر می‌رسد در کنار فشار افراد و گروه‌های ذی‌نفع جهت ایجاد تعهدات دارای بار مالی، بدون تأمین منابع پایدار، عامل مهم دیگر، «نرخ به‌روزرسانی» بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی است که به دلیل اندک بودن در مقابل تورم، به دولت این انگیزه را می‌دهد که پرداخت بدهی‌های خود را به تعویق بیندازد. طبق قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، بدهی‌های دولت با نرخ اوراق مشارکت رشد می‌کند.

بررسی احکام برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد بند «الف» ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه و تبصره آن دولت را مکلف به پرداخت سالانه ۱۰ درصد از بدهی حسابرسی شده خود به سازمان تأمین اجتماعی و پیش‌بینی و تأمین تعهدات

۱. البته در سال گذشته شرکت پتروشیمی سازند به‌عنوان رد دیون به سازمان تأمین اجتماعی واگذار گردیده که از جمله دارایی‌های سودده و با کیفیت محسوب می‌شود.



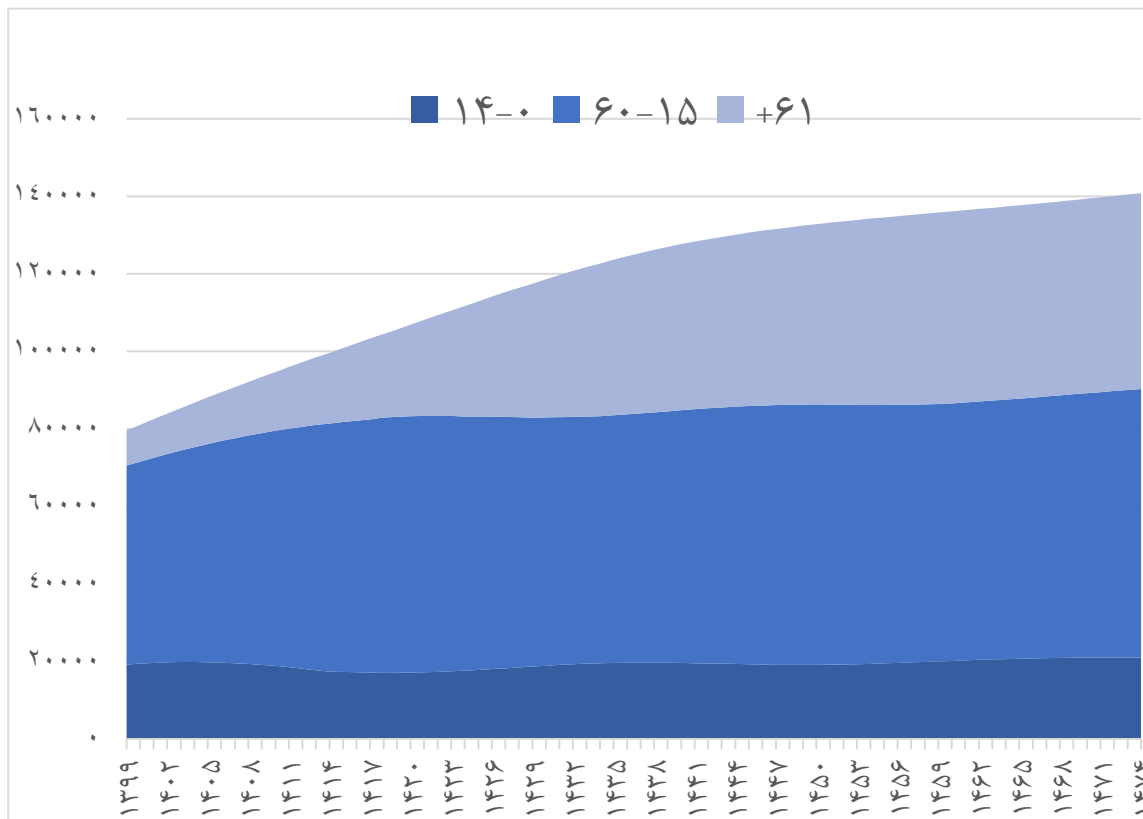
جدید در بودجه سنواتی در طول سال‌های اجرای برنامه گردیده است. اگرچه در دو سال اخیر رویکرد دولت نسبت به پرداخت بدهی‌های سازمان با مسئولیت‌پذیری بیشتری همراه شده، اما همچنان نتوانسته بدهی‌های سالانه خود را به‌طور کامل پرداخت نماید.

وضعیت پایداری سازمان تأمین اجتماعی

در حال حاضر سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین صندوق بیمه‌ای کشور شناخته می‌شود و به سبب پوشش حدود ۵۴ درصد از جمعیت کشور، جایگاه مهمی از منظر اقتصادی و اجتماعی دارد. بدیهی‌ست پایش و بررسی عملکرد و وضعیت این نهاد یکی از ضروریات برای سیاستگذاران این حوزه است؛ چرا که اخلاف یا ضعف عملکردی آن می‌تواند معیشت بیش از نیمی از جمعیت کشور را به صوت مستقیم تحت تأثیر قرار دهد. از همین دریچه بررسی مداوم میزان پایداری مالی این نهاد جهت اطمینان از توانایی آن برای پرداخت مستمری نسل‌های فعلی و آتی از ضروریات است.

متأسفانه بررسی روند منابع مالی و مخارج صندوق‌ها مبین آن است که میزان کسری فعلی و وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی تنها نوک کوه یخ بحران صندوق‌هاست. سرعت بالای رشد جمعیت بازنشستگان نسبت به شاغلین در افق آتی جمعیتی کشور در کنار ثبات گروه جمعیت پیش از سن کار، خود علامتی بر تکمیل قریب‌الوقوع پدیده‌ی کهن‌سالی جمعیت است. نمودار زیر پیش‌بینی روند جمعیتی ایران بر اساس سه گروه ۰ الی ۱۴ سال، ۱۵-۶۰ سال و ۶۱ به بالا را برای افق ۷۵ ساله نشان می‌دهد.

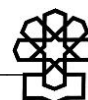
نمودار ۸. پیش بینی روند جمعیتی ایران بر اساس گروه‌های سنی (هزار نفر) - ۱۳۹۹-۱۴۷۴



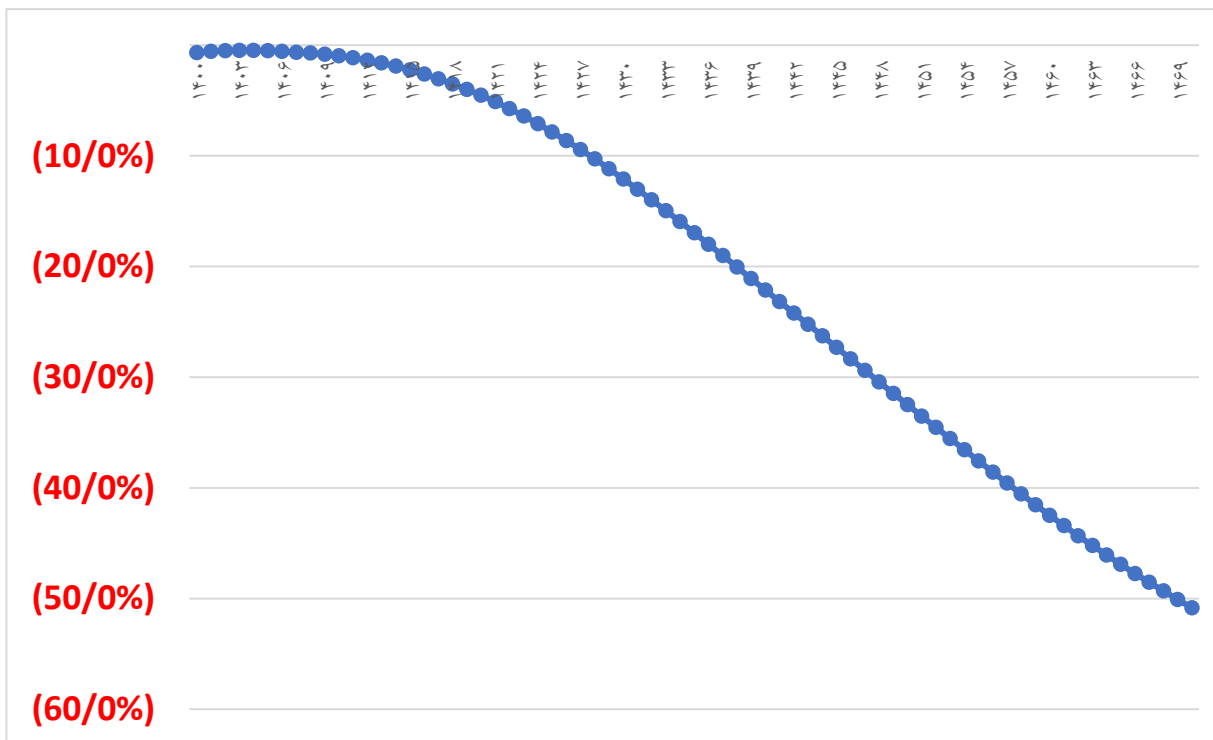
مأخذ: محاسبات تحقیق

در این بین صندوق‌های بازنشستگی کشور که با ساختار توازن درآمد-هزینه (PAYG)، تأثیر زیادی از شوک‌های جمعیتی می‌پذیرند، با کاهش نسبت پشتیبانی کل کشور از جانب فاکتورهای جمعیتی با تشدید ناترازی اعضای ورودی و خروجی خود و در نتیجه فزونی مخارج و تعهدات به میزان درآمدهایشان مواجه می‌شوند.

همچنین بررسی روند آتی سطوح درآمدی و هزینه‌ای سازمان تأمین اجتماعی نشان می‌دهد، با ثبات شرایط فعلی هزینه‌های کل صندوق همواره بیشتر از میزان درآمدهای آن است. در این بین شکاف میان این دو مقدار در ابتدا کم و سپس به صورت فزاینده‌ای افزایش می‌یابد. براساس برآوردها تراز مالی این صندوق تا سال ۱۴۱۰، حدود ۱ درصد تولید ناخالص داخلی سال مذکور بوده و پس از آن به‌طور فزاینده به ارقام ۵ درصد (سال ۱۴۲۰)، ۱۰ درصد (سال ۱۴۲۷)، ۳۰ درصد (سال ۱۴۴۷) و ۵۰ درصد (سال ۱۴۶۹) تولید ناخالص داخلی در همان سال‌ها می‌رسد. اگر فرض کنیم نسبت میان بودجه دولت و تولید ناخالص داخلی که در حال حاضر حدود ۱۵ درصد است در طی سال‌های صدرالذکر ثابت باقی بماند، کشور به بیش از سه برابر رقم بودجه دولت برای تأمین کسری صندوق تأمین اجتماعی نیاز خواهد داشت. نمودار زیر روند تراز مالی سیستم بازنشستگی این صندوق را برای بازه سال‌های ۱۴۷۰-۱۴۰۰ نشان می‌دهد.



نمودار ۹. پیش‌بینی تراز مالی سیستم بازنشستگی صندوق تأمین اجتماعی - درصد از تولید ناخالص داخلی - ۱۴۰۰ الی ۱۴۷۰



مأخذ: محاسبات تحقیق

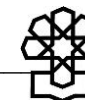
در این فرآیند یکی از شاخص‌هایی که می‌توان بر مبنای آن جدیت بار مالی برای صندوق تأمین اجتماعی را تشخیص داد، نرخ حق بیمه پایدارکننده سیستم است. این نرخ نشان می‌دهد برای آن که میزان منابع سیستم برابر با مخارج آن باشد، در هر سال ملزم به دریافت چه درصدی از دستمزد بیمه‌پردازان به‌عنوان حق بیمه هستیم. بررسی‌ها نشان می‌دهد، بدون انجام هرگونه اصلاحاتی در سطوح مختلف و با ثبات روند حاضر صندوق تأمین اجتماعی، نرخ مذکور برابر با ۲۶.۴ درصد (سال ۱۴۲۰)، ۲۹.۴ درصد (سال ۱۴۲۷)، ۳۷.۴ درصد (سال ۱۴۴۷) و ۴۲ درصد (سال ۱۴۶۹) که جملگی در مقایسه با نرخ حق بیمه ۲۱ درصد فعلی^۱، بسیار بالاست. این ارقام نشان می‌دهد، بدون انجام هرگونه اصلاحاتی چه در سطح ساختاری و چه در سطح سنجه‌ای و با ثبات روند فعلی صندوق تأمین اجتماعی برای دستیابی به وضعیت مالی پایدار در آینده نزدیک ملزم به افزایش نرخ حق بیمه پرداختی از ۲۱ درصد به ارقام فوق است که مقادیری قابل‌ملاحظه و از بسیاری جهات غیرقابل تحقق است. باید به این نکته توجه داشت کسری اشاره‌شده تنها برای یکی از صندوق‌های نظام بازنشستگی کشور بوده که به‌مراتب نسبت به سایر صندوق‌ها از نسبت پشتیبانی بالاتری برخوردار است.

با توجه به موارد فوق به نظر می‌رسد ترسیم، ارزیابی و اجرای اصلاحات اعم از سنجه‌ای و ساختاری در بخش‌های مختلف نظام بازنشستگی کشور گزینه‌ای غیرقابل حذف بوده و لزوم تسریع در فرآیند عملیاتی کردن آن بیش‌ازپیش احساس

۱. نرخ حق بیمه بازنشستگی - کسر ۹ درصد درمان از ۳۰ درصد حق بیمه

می‌گردد. در زمان فعلی، برنامه هفتم توسعه به‌طور حتم از آخرین بزنگاه‌های زمانی برای تصمیم‌سازی در این حوزه بدون صرف هزینه‌های قابل‌ملاحظه با اثربخشی مطلوب باشد.

مرور مفاد این برنامه در بخش صندوق‌های بازنشستگی حاکی از درک لزوم تحقق اصلاحات در این بخش برای جلوگیری از پیامدهای ناگوار و وسیع حفظ شرایط موجود و از دست رفتن فرصت اصلاحات مؤثر است. از این‌رو امیدواری برای جامه عمل پوشاندن به مجموعه اصلاحات نظام بازنشستگی کشور بر بستر قانون برنامه‌ی هفتم توسعه وجود دارد.



احکام مربوط به صندوق‌های بازنشستگی در لایحه برنامه هفتم توسعه

بررسی احکام لایحه برنامه هفتم توسعه در بخش صندوق‌های بازنشستگی، نشان می‌دهد هدف اصلی سیاستگذار حرکت به سمت رفع ناترازی صندوق‌های بازنشستگی در یک بازه پنج ساله بوده است. در حالی که در برنامه ششم توسعه، ۱۲ بند از ۲۰ بند در حوزه بیمه‌های اجتماعی به حمایت از گروه‌های خاص اختصاص داده شده، این برنامه با نگاهی واقع‌بینانه‌تر به وضعیت صندوق‌های بازنشستگی، در پی تعدیل این نوع حمایت‌ها بوده است. در جدول زیر احکام مربوط به بخش صندوق‌های بازنشستگی تحلیل و ارزیابی و جهت بهبود و تقویت احکام، پیشنهادهایی ارائه شده است.

جدول ۲. احکام مربوط به صندوق‌های بازنشستگی در لایحه برنامه هفتم توسعه

ماده مربوطه	بند مربوطه	متن لایحه	موضوع	توضیحات و پیشنهادات
ماده ۴	بند ۳	به دولت اجازه داده می‌شود، به منظور تسریع و تسهیل در فرآیندهای پرداخت وصول مالیات و وصول کسب‌وکارها، فرآیندهای کسب‌وکار، فرآیند وصول دریافت حق بیمه را توسط سازمان امور مالیاتی کشور انجام دهد.	اجازه به دولت جهت انجام فرآیند وصول دریافت حق بیمه توسط سازمان امور مالیاتی	در بند «ث» ماده (۴) لایحه برنامه هفتم توسعه، دولت با هدف تسریع و تسهیل در فرآیندهای پرداخت وصول مالیات و وصول کسب‌وکارها، اجازه می‌یابد تا بتواند وصول حق بیمه را نیز توسط سازمان امور مالیاتی انجام دهد. لذا به نظر می‌رسد که پس از تصویب این بند، سازمان امور مالیاتی می‌تواند مسئول وصول حق بیمه [تأمین اجتماعی] شود. فرار بیمه‌ای و فرار مالیاتی، همواره یکی از مهم‌ترین چالش‌های سازمان تأمین اجتماعی و سازمان امور مالیاتی در گذشته و امروز بوده است. همچنین روندها و فرآیندهای متعدد و مشابه دو نهاد متولی بیمه و مالیات در قبال کسب‌وکارها (نظیر اخذ لیست نفقات و حقوق و دستمزد ایشان، بازرسی از دفاتر قانونی و ...) لزوم همکاری و هم‌گامی بیشتر این دو نهاد مهم را با سه هدف ۱. کاهش احتمال فرار بیمه‌ای ۲. کاهش فرار مالیاتی و ۳. تسهیل امور کسب‌وکارها متذکر می‌شود. از گذشته تفاهم‌اتی بین وزارت امور اقتصادی و دارایی با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (نظیر تفاهم‌نامه تبادل داده و اطلاعات میان وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت امور اقتصادی و دارایی به شماره ۸۵۲۸۵ مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۱۲) و سازمان امور مالیاتی با سازمان تأمین اجتماعی (نظیر تفاهم‌نامه فی‌مابین

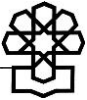
توضیحات و پیشنهادات	موضوع	متن لایحه	بند مربوطه	ماده مربوطه
<p>سازمان امور مالیاتی کشور و سازمان تأمین اجتماعی به شماره ۱۰۰۰/۹۸/۸۹۰۴ مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۱۴) به منظور همراهی بهتر و بیشتر نهاد بیمه اجتماعی و مالیاتی صورت گرفت اما در عمل پیشرفت ملموسی در این زمینه مشاهده نشد. از این رو به نظر می‌رسد اعمال تکلیف قانونی برای همکاری و همگامی بیشتر اطلاعات بین دو نهاد بیمه‌گذار اجتماعی و مالیاتی گام مثبت و مفیدی باشد که به آن توجه شده است. با این حال موارد ذیل قابل طرح است:</p> <p>- به نظر می‌رسد نسبت بند مورد بحث، با تبصره ماده (۴) لایحه برنامه هفتم چندان مشخص نیست. در تبصره مذکور، فرآیندهای تعیین تعهدات طرفین، محاسبه نرخ حق بیمه، تشخیص نوع قرارداد و صدور مفاصاحساب (که به منزله تسویه کسور حق بیمه تأمین اجتماعی است) در کلیه قراردادهای پیمان، در تکالیف سازمان تأمین اجتماعی باقی مانده است. این در حالی است که دولت، در ماده مورد بحث اجازه وصول حق بیمه را به‌طور کلی و بدون تفکیک انواع قرارداد (حق بیمه قراردادهای کارگری-کارفرمایی از قراردادهای مقاطعه) به سازمان امور مالیاتی اعطا کرده است. اگر منظور از صدور مفاصاحساب، براساس تسویه کارفرما و پیمانکار با سازمان امور مالیاتی است بهتر است در بندهای مذکور دیده شود. تا بعداً محل اختلاف نگردد.</p> <p>- متن ماده (۴) مجوز اخذ کسور بیمه [اجتماعی] را توسط سازمان مالیاتی صادر می‌کند و زمان اجرای آن مشخص نیست. همچنین به نظر می‌رسد تکلیفی برای دولت ایجاد نکرده که از این جهت نیز ماده مورد اشاره را می‌توان یک ماده خنثی در نظر گرفت.</p> <p>برای نیل به هدف مدنظر، حکم زیر پیشنهاد می‌شود:</p> <p>«دولت مکلف است به منظور تسریع و تسهیل در فرآیندهای پرداخت و وصول مالیات و کسور بیمه از طرف واحدهای کسب‌وکار، تا پایان سال سوم برنامه، وظیفه وصول حق بیمه را به سازمان امور مالیاتی کشور منتقل کرده و در طول این مدت ترتیبات قانونی و اجرای این حکم را فراهم نماید.</p>				



ماده مربوطه	بند مربوطه	متن لایحه	موضوع	توضیحات و پیشنهادات
ماده ۴	تبصره بند ث	سازمان تأمین اجتماعی مکلف است تا پایان سال دوم برنامه، نسبت به الکترونیکی نمودن فرآیند صدور مفاصحساب به نحوی اقدام نماید که در تمامی قراردادهای پیمان، تشخیص نوع قرارداد، محاسبه نرخ حق بیمه و تعهدات طرفین، به صورت سیستمی، در زمان صدور مفاصحساب تعیین شود.	الکترونیکی شدن فرآیند صدور مفاصحساب	- لازم است نسبت این تبصره با بند «ث» ماده (۴) مشخص شود. - در این بند، تشخیص نوع قرارداد، محاسبه نرخ حق بیمه و تعهدات طرفین به صورت سیستمی به زمان صدور مفاصحساب موکول شده است. از آنجایی که صدور مفاصحساب، زمانی صورت می‌گیرد که با سازمان تأمین اجتماعی تسویه حساب شده باشد، لذا تشخیص نوع قرارداد، محاسبه نرخ حق بیمه و تعهدات طرفین در آخرین مرحله از مراحل مواجهه طرفین قرارداد با سازمان تأمین اجتماعی احتمالاً فایده قابل توجهی برای کسب و کارها نخواهد داشت. بنابراین بهتر است به منظور پیش‌بینی پذیری و شفافیت بیشتر تشخیص نوع قرارداد، محاسبه نرخ حق بیمه و تعهدات طرفین، مشخص شدن موارد مذکور به اولین مرحله یعنی ثبت قرارداد و دریافت ردیف قرارداد منتقل شود. در همین راستا پیشنهاد می‌شود این بند به صورت ذیل اصلاح گردد؛ «سازمان تأمین اجتماعی موظف است تا پایان سال دوم برنامه، نسبت به الکترونیکی نمودن فرآیند صدور مفاصحساب به نحوی اقدام نماید که در کلیه قراردادهای پیمان، تشخیص نوع قرارداد، محاسبه نرخ حق بیمه و تعهدات قانونی طرفین به صورت سیستمی در زمان صدور ردیف قرارداد تعیین شود».
ماده ۲۸	-	در اجرای بند پنجم سیاست‌های کلی برنامه و به منظور تحقق هدف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود: کاهش نسبت کمک‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی کشور [به میزان] (۵) درصد تا پایان برنامه	هدف کمی سنج عملکردی اصلاح صندوق‌های بازنشستگی	در این بند مقرر شده تا میزان وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی دولت به حدود یک سوم مقدار فعلی کاهش یابد که با توجه به اصلاحات پیشنهاد شده و روند تغییرات جمعیتی کشور، هدفی بلندپروازانه ارزیابی می‌شود. همچنین در این خصوص که کمک‌های دستگاه‌های مختلف به صندوق‌های تابعه (مثل سازمان صداوسیما و ...) نیز در این محاسبه مدنظر قرار داده شده یا خیر ابهام وجود دارد.
ماده ۲۹	بند الف	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است، ظرف مدت یک سال از ابلاغ برنامه، نسبت به اصلاح ساختار این	اصلاح ساختار صندوق‌ها و ایجاد سازوکار تنظیم‌گری بیمه‌های اجتماعی	پیشنهاد می‌شود این بند، ایجاد سازوکار تنظیم‌گر بیمه‌های اجتماعی را اصل قرار داده و با مکلف نمودن دولت در جهت ارائه لایحه تشکیل نهاد تنظیم‌گر بیمه‌های اجتماعی تا ۶ ماه پس از تصویب این قانون، وظیفه اصلاح ساختار صندوق‌های

ماده مربوطه	بند مربوطه	متن لایحه	موضوع	توضیحات و پیشنهادات
		صندوق‌ها اعم از ادغام، انحلال، انتقال و همچنین ایجاد سازوکار تنظیم‌گری بیمه‌های اجتماعی طی مراحل قانونی اقدام نماید.		بازنشستگی اعم از ادغام، انحلال، انتقال را به این نهاد محول کند. در واقع یکی از مهم‌ترین تغییراتی که می‌توان در این حوزه انجام داد، ایجاد یک متولی برای نظارت و راهبری اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی است که بسیاری از اصلاحات مذکور در این لایحه و سایر قوانین را راهبری نماید.
	بند ب	دولت مکلف است در طول برنامه و در قالب بودجه‌های سنواتی نسبت به تأدیه بدهی حسابرسی شده (به‌صورت غیرمرکب) خود به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر از محل سهام شرکت‌های دولتی بورسی قابل واگذاری، مشروط به آنکه این سهام از چهل‌ونه درصد (۴۹٪) تجاوز ننماید و مدیریت اداره آنها به این صندوق‌ها واگذار نشود؛ اقدام نماید. تمام وجوه پرداختی دولت به صندوق‌های بازنشستگی، مازاد بر سهم کارفرمایی و سهم دولت و همچنین کلیه تضامین قانونی تأدیه نشده، به‌عنوان تأدیه بدهی دولت محسوب می‌شود.	تأدیه بدهی حسابرسی شده دولت به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر	این موضوع در بند (الف) ماده ۱۲ قانون برنامه ششم توسعه ^۱ نیز با همین مضمون بیان شده است. به دلیل نرخ اندک تسویه دولت با صندوق‌های بازنشستگی، دولت تمایل چندانی به تسویه به‌موقع دیون با صندوق‌ها ندارد لذا به‌منظور تقویت ضمانت اجرایی این بند، پیشنهاد می‌شود بند (ه) ماده ۱۱ قانون ساختار نظام جامع رفاه اجتماعی با تغییر نرخ اوراق مشارکت به نرخ تورم اعلامی بانک مرکزی، اصلاح گردد. یکی از موارد مورد اختلاف در تأدیه بدهی دولت به تأمین اجتماعی، ساده یا مرکب بودن نرخ به‌روزرسانی بوده است که در این حکم به «غیرمرکب» بودن این نرخ حکم شده است. پایین بودن نرخ به‌روزرسانی این بدهی‌ها با توجه به تورم مزمن در کشور، یکی از عواملی بوده که موجب شده دولت‌ها برای تأخیر در تأدیه این دیون انگیزه داشته باشند. لذا پیشنهاد می‌شود این بخش حذف شود.
	بند پ	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با همکاری سازمان، «ضوابط سرمایه‌گذاری سازمان‌ها و صندوق‌های	تبدیل ۸۰ درصد دارایی‌های سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی به سهام غیرمدیریتی سودده با تصویب «ضوابط	حرکت به سمت خروج از بنگاه داری موجب کاهش دخالت‌های بیرونی و افزایش بازدهی ذخایر صندوق خواهد شد. شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی در جلسه مورخ ۲۴/۶/۱۳۹۸، بنا به

۱. «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.»



ماده مربوطه	بند مربوطه	متن لایحه	موضوع	توضیحات و پیشنهادات
		بازنشستگی» را به منظور ارتقای ذخایر صندوق‌ها، حفظ حقوق و تعهدات بین‌نسلی بیمه‌شدگان، تقویت حاکمیت شرکتی، شفافیت در امور سرمایه‌گذاری‌ها، سودآوری و کارآمدسازی سبد سرمایه‌گذاری‌ها، کاهش بنگاهداری، تغییر رویکرد به سمت سرمایه‌گذاری‌های بورسی، مسئولیت‌پذیری هیأت‌مدیره و اصول تحلیل ریسک، علاوه بر ضوابط مندرج در بند (هـ) ماده (۱۵) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ظرف مدت ششماه پس از ابلاغ برنامه تهیه و به تصویب هیأت‌وزیران برساند، به‌نحوی که تا پایان برنامه هشتاد درصد (۸۰٪) دارایی‌های صندوق‌ها در قالب سهام غیرمدیریتی سودآور باشد.	سرمایه‌گذاری سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی»	پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و در اجرای بند «هـ» ماده (۱۵) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳) و به استناد قسمت اخیر تبصره (۲) بند (الف) ماده (۵۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵) "آیین‌نامه (ضوابط کلی) نحوه مدیریت وجوه، ذخائر و سرمایه‌گذاری‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی و عمومی غیردولتی فعال در قلمروهای مختلف نظام تأمین اجتماعی و سازمان‌ها، مؤسسات و صندوق‌های بیمه اجتماعی و بازنشستگی کشور" را تصویب نموده اما تا کنون در عرصه اجرا مورد توجه واقع نشده است. پیشنهاد می‌شود با توجه به آیین‌نامه مذکور با هدف خروج از بنگاهداری، میزان سهام غیرمدیریتی و سایر ذخایر، در ضوابط پیشنهادی تعیین تکلیف شود.
	بند ت	دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند تسویه قراردادهای خود با اشخاص حقیقی اعم از موقت یا دائمی را منوط به اخذ تأییدیه پرداخت حق بیمه توسط اشخاص مذکور به سازمان تأمین اجتماعی نمایند.	تکلیف دستگاه‌های اجرایی به پرداخت مبالغ قراردادی منوط به تأییدیه پرداخت حق بیمه اشخاص	به‌طور کلی پیشنهاد مطرح شده در این بند در راستای گسترش پوشش بیمه‌های اجتماعی بوده و منجر به افزایش پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی خواهد شد، با این حال: ۱. به میزان تمکن مالی افراد ذکر شده و سهم حق بیمه در سبد هزینه‌های این افراد توجهی نشده است. ۲. دلیل الزام این افراد به عضویت در صندوق تأمین اجتماعی مشخص نیست. ۳. این بند می‌تواند مغایر با ماده (۳۸) قانون تأمین اجتماعی محسوب شود

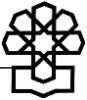
توضیحات و پیشنهادات	موضوع	متن لایحه	بند مربوطه	ماده مربوطه
<p>زیرا این ماده پرداخت ۵ درصد مبلغ قرارداد یا قسط آخر توسط کارفرما را منوط به اخذ مفاصاحساب توسط پیمانکار می‌داند. همچنین طبق مواد (۳۰)، (۳۶) و (۳۹) کار فرما مسئول پرداخت حق بیمه است در حالی که در این بند مسئولیت کارفرما در راستای پرداخت حق بیمه به کارگر محول شده که به نظر با قانون تأمین اجتماعی تعارض دارد. لازم به ذکر است که نوع قرارداد (مقاطععه یا کارگر ثابت کارگاه ثابت) در این بند ابهام دارد.</p>				
<p>به‌طور کلی پیشنهاد مطرح شده در این بند در راستای گسترش پوشش بیمه‌های اجتماعی بوده و منجر به افزایش درآمدهای سازمان تأمین اجتماعی خواهد شد، اگرچه کارفرمایان هم‌اکنون نیز می‌توانند از ظرفیت بیمه اختیاری و یا بیمه حرف و مشاغل آزاد جهت بیمه نمودن خود اقدام نمایند.</p>	<p>اختصاص بیمه اجتماعی کارفرمایان</p>	<p>کارفرمایان موضوع بند (۴) ماده (۲) قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴) اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی، مشروط به عدم پوشش بیمه بازنشستگی در سایر صندوق‌ها به ترتیب مقرر در ماده (۲۸) قانون مذکور و اصلاحات بعدی آن، از تاریخ اشتغال به کار در کارگاه، می‌توانند در زمره مشمولین قانون مذکور قرار گیرند. آیین‌نامه اجرایی موضوع این بند شامل مشمولین، فرایند اجرایی، تعریف استمرار پوشش بیمه‌ای و دستمزد مبنای کسر حق بیمه، ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه، توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.</p>	<p>بند ث</p>	



ماده مربوطه	بند مربوطه	متن لایحه	موضوع	توضیحات و پیشنهادات
	بند ج	ارائه‌دهندگان خدمات حمل‌ونقل بار و مسافر که از طریق سکوهای (پلتفرم‌های) مجازی به فعالیت مشغول بوده و بیمه بازنشستگی ندارند؛ مجاز به بیمه نمودن خود نزد سازمان تأمین اجتماعی هستند. آیین‌نامه اجرایی موضوع این بند به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ظرف مدت نه (۹) ماه پس از ابلاغ این برنامه به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد.	فراهم کردن زمینه بیمه کردن شاغلین حمل بار و مسافر از طریق سکوهای مجازی	با توجه به رشد روز افزون ارائه‌دهندگان خدمات حمل‌ونقل بار و مسافر در کشور، این بند می‌تواند موجب گسترش ضریب نفوذ بیمه اجتماعی، کمک به بهبود شاخص‌های پایداری مالی صندوق تأمین اجتماعی و حل مشکلات احتمالی این شاغلین در دوران سالمندی شود؛ با این حال بند مورد اشاره تا حدودی خنثی است زیرا برنامه یا هدف مشخصی را جهت بیمه نمودن این افراد تعیین نکرده است. به نظر می‌رسد دولت قصد دارد زمینه‌سازی بیمه نمودن این افراد و گسترش پوشش بیمه‌ای را با استفاده از مکلف نمودن وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تدوین آیین‌نامه فراهم نماید.
	بند چ	حق بیمه سهم دولت، کارفرما و بیمه‌شده در مورد کلیه بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی با رعایت ماده (۲۹) قانون تأمین اجتماعی برای مابه‌التفاوت دستمزدهای دو تا پنج برابر حداقل دستمزد قانون کار به ترتیب دو، بیست و هشت درصد (۲۰٪، ۲۰٪، ۸٪) و برای مابه‌التفاوت دستمزدهای مازاد بر پنج برابر حداقل دستمزد قانون کار به ترتیب یک، نوزده و ده درصد (۱۰٪، ۱۹٪) خواهد بود.	تغییر حق بیمه سهم دولت، بیمه‌پرداز و کارفرما در سازمان تأمین اجتماعی	این بند از لایحه، با تقسیم میزان دستمزد بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی به سه بخش، درصدد کاهش حق بیمه سهم دولت و کارفرما در بخش‌های بالاتر بوده است. در شرایط فعلی با افزایش سطح دستمزد، حق بیمه سهم دولت نیز افزایش پیدا می‌کند، لذا کلیت موضوع کاهش سهم دولت در سطوح دستمزدی بالاتر مورد تأیید است، ولی باید توجه شود در پیشنهاد مطرح شده نیز همچنان جزء ۱ بند (ی) ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ^۱ تحقق نیافته است. لذا پیشنهاد می‌گردد درصد بهره‌مندی افراد در سطوح مختلف دستمزدی، به گونه‌ای تعیین شود تا این تکلیف قانونی محقق گردد. از سوی دیگر پیشنهاد می‌شود در سطوح دستمزدی بالاتر از ۵ برابر، بیمه‌های اجتماعی تکمیلی عهده‌دار ارائه خدمات به بیمه‌گذاران شوند؛ اگرچه این پیشنهاد ممکن است در کوتاه‌مدت باعث کاهش درآمدهای سازمان تأمین اجتماعی گردد (البته باتوجه به اینکه بیش از ۷۰ درصد بیمه‌پردازان در سطح حداقل دستمزد بیمه‌پردازی می‌کنند، این عدد قابل توجه نیست)، ولی در بلندمدت زمینه‌ساز

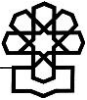
۱. بهره‌مندی صندوق‌های فعال در سطح همگانی بیمه‌های اجتماعی و درمانی‌بابت هر عضو از محل منابع عمومی به صورت سرانه برابر خواهد بود، این امر مانع‌حمایت دولت از اقبال ضعیف جامعه نمی‌باشد.

ماده مربوطه	بند مربوطه	متن لایحه	موضوع	توضیحات و پیشنهادات
				تحقق نظام تأمین اجتماعی چندلایه خواهد بود. همچنین پیشنهاد می‌شود عبارت "مابه‌التفاوت دستمزدهای دو تا پنج‌برابر حداقل دستمزد قانون کار" در بند مورد بحث به عبارت "مابه‌التفاوت دستمزدهای مازاد دو تا پنج‌برابر حداقل دستمزد قانون کار" تغییر یابد.
	بند ح	در صندوق‌های بازنشستگی لشکری و کشوری، حق بیمه سهم کارفرما و بیمه‌شده برای مابه‌التفاوت دستمزدهای مازاد بر دو تا پنج‌برابر حداقل دستمزد قانون کار به ترتیب دوازده و نیم و ده درصد (۱۲/۵٪، ۱۰٪) و برای مابه‌التفاوت دستمزدهای مازاد بر پنج‌برابر حداقل دستمزد قانون کار به ترتیب یازده و نیم و سایر (۱۱/۵٪، ۱۱٪) خواهد بود. در سایر صندوق‌های بازنشستگی، سطح‌بندی و ترکیب کسور بازنشستگی سهم بیمه‌شده و کارفرما به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد.	تغییر سهم بیمه دولت، بیمه‌پرداز و کارفرما در صندوق بازنشستگی کشوری	موارد ذکر شده در قسمت قبل، برای این حکم نیز قابل بیان است.
	بند خ	تمامی بیمه‌پردازی که طبق قوانین و مقررات فعلی واجد شرایط بازنشستگی هستند و سن آنها برای زنان کمتر از پنجاه و سه سال و برای مردان کمتر از پنجاه و شش سال است؛ در طول برنامه، هر سال به میزان چهارماه به	تغییر سن و سابقه و ایجاد حداقل سن بازنشستگی	با توجه به پایین بودن سن مؤثر بازنشستگی در کشور، افزایش سن و سابقه مورد نیاز برای احراز بازنشستگی، یکی از مهم‌ترین اصلاحات سنجه‌ای است که همواره طی سالیان گذشته از سوی کارشناسان توصیه شده است. با توجه به ورود دولت در این عرصه، پیشنهاد می‌شود میزان افزایش سن و سابقه به ازای هر سال به شش یا هشت ماه افزایش یابد تا این اصلاح، اثرگذاری لازم را در برقراری پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی ایجاد کند.



ماده مربوطه	بند مربوطه	متن لایحه	موضوع	توضیحات و پیشنهادات
		سنوات اشتغال آنها برای بازنشستگی تا تحقق شرایط سنی مذکور، اضافه می شود. صندوق هایی که شرط سنی بازنشستگی مشمولان آنها بالاتر از ارقام فوق الذکر است از مفاد این بند مستثنی هستند.		
	بند د	سنوات ارفاقی مشمولان قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی به ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۰) برای هر سال یک و سدهم (۱/۳) برابر و حداکثر هفت سال و برای مشمولان قوانین مربوط به مشاغل سخت و زیان آور در دستگاه های اجرایی برای هر سال (۱/۲) برابر و حداکثر پنج سال حسب شرایط سخت و زیان آور خواهد بود. آیین نامه اجرایی در خصوص میزان سنوات ارفاقی مشاغل سخت و زیان آور مختلف، ظرف مدت ششماه از ابلاغ این برنامه، توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران می رسد.	تعیین سقف سنوات ارفاقی در مشاغل سخت و زیان آور	با توجه به روند فزاینده بازنشستگی پیش از موعد در سالیان اخیر که از مهم ترین آنها بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان آور است ضروری است اقداماتی در جهت پایداری مالی صندوق ها صورت پذیرد. از همین جهت در برنامه هفتم اقدامات مثبتی صورت پذیرفته است که در جهت تکمیل آنها پیشنهاد می گردد موارد زیر نیز مورد توجه قرار گیرد: ۱. کاهش حداکثر سنوات ارفاقی از ده سال به هفت سال برای مشمولان قانون تأمین اجتماعی اقدام مثبتی بوده که تبعیض بین بازنشستگی در مشاغل مختلف و انگیزه جابه جایی شغلی را کاهش می دهد. از همین رو پیشنهاد می شود سقف حداکثر سنوات ارفاقی برای هر دو گروه شغلی ۶ سال در نظر گرفته شود و تبعیض به صورت کامل مرتفع گردد. ۲. با توجه به شدت سختی و زیان آوری مشاغل مختلف پیشنهاد می شود در تصویب آیین نامه موضوع درجه بندی انواع مختلف مشاغل سخت و زیان آور لحاظ گردد. لذا پیشنهاد می شود لفظ -درجه بندی- پس از کلمه میزان اضافه شده و در آیین نامه مذکور در ارتباط با فرایند آن تصمیم گیری شود. ۳. با توجه به تبصره ۲ قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده (۷۶) قانون اصلاح مواد (۷۲) و (۷۷) و تبصره ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده (۷۶) مصوب ۳۷۱ (مصوب ۱۳۸۰) و تکلیف به کارفرما در جهت سالم سازی محیط کار پیشنهاد می شود در صورت عدم تحقق سالم سازی محیط کار ظرف دو سال تمامی هزینه های تحمیل شده به سازمان بیمه گر

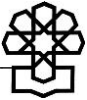
توضیحات و پیشنهادات	موضوع	متن لایحه	بند مربوطه	ماده مربوطه
<p>به واسطه اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور توسط کارفرما پرداخت گردد.</p> <p>۴. با توجه به هزینه بالای سالم‌سازی محیط کار و تکلیف قانونی کارفرمایان به سالم‌سازی ضروری است مشروط به سالم‌سازی محیط کار دسترسی به تسهیلات برای این بنگاه‌ها تسهیل شود.</p> <p>۵. با توجه به سازوکار غیرشفاف و دارای آسیب کمیته‌های استانی پس از ابلاغ این قانون کمیته‌های استانی صرفاً برای مشاغل گروه "ب" تشکیل خواهد شد. همچنین ضروری است درخواست مشمول شدن فرد به صورت برخط و در سامانه واحد ثبت گردد و احکام صادر شده به صورت شفاف و قابل نظارت در دسترس متقاضیان و سازمان‌های مربوطه قرار گیرد.</p> <p>با توجه به چالش‌های متعدد آیین‌نامه فعلی از جمله افزایش روزافزون مشاغل سخت و زیان‌آور، عدم تحقق سالم‌سازی محیط کار و افزایش مشمولین قانون، فرایند پیچیده و غیرشفاف کمیته‌های استانی پیشنهاد می‌شود تکلیف قانونی جهت اصلاح آیین‌نامه ظرف شش ماه در نظر گرفته شود.</p>				
<p>۱. پیشنهاد می‌شود برای مشاغل سخت و زیان‌آور ذاتی و افرادی که در سنین پایین ورود به این مشاغل دارند امکان جابه‌جایی شغلی پس از گذشت چندین سال فعالیت در این مشاغل فراهم شود و تسهیلاتی در این رابطه در نظر گرفته شود.</p> <p>۲. در صورتی که فرد دارای سالیان زیاد پرداخت حق بیمه سخت و زیان‌آور باشد، نرخ جایگزینی فرد عدد قابل توجهی خواهد بود که این موضوع سبب تشدید مصارف صندوق خواهد شد و این حکم از منظر محاسبات بیمه‌ای باید مورد بررسی مجدد قرار گیرد.</p> <p>پیشنهاد می‌شود جهت اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور سقف در نظر گرفته شود و افراد بالاتر از این سقف، امکان اشتغال در این گروه شغلی را نداشته باشند. ضرورت اجرای این حکم در نظر گرفتن امکان جابه‌جایی شغلی بین گروه‌های مختلف شغلی است.</p>	<p>تعیین حداقل سن برای مشاغل سخت و زیان‌آور</p>	<p>حداقل سن لازم برای بازنشستگی مشاغل سخت و زیان‌آور برای زنان چهل و پنج سال و برای مردان پنجاه سال است.</p>	بند ۵	



ماده مربوطه	بند مربوطه	متن لایحه	موضوع	توضیحات و پیشنهادات
				همچنین پیشنهاد می‌شود آستانه شرط سنی به ۴۰ سال برای زنان و ۴۵ سال برای مردان کاهش یافته و به تدریج افزایش یابد.
	بند ر	در مواردی که در قوانین، بازنشستگی پیش از موعد، مقرر شده است به ازای هر سال کمتر از سی سال بیمه‌پردازی، معادل دو سال از سنوات مبنای محاسبه اولین حقوق یا مستمری بازنشستگی کسر می‌گردد.	کاهش سنوات مبنای محاسبه در بازنشستگی‌های پیش از موعد	۱. عبارت «بازنشستگی پیش از موعد» محل ابهام است و مشخص نیست که آیا همه انواع بازنشستگی‌های فعلی در سازمان تأمین اجتماعی (با مستمری‌ای کمتر از مستمری کامل) مشمول این حکم می‌شوند یا خیر؟ ۲. این ابهام وجود دارد که آیا هدف این بوده است که اگر فردی با سابقه ۲۰ سال بازنشسته شود، هیچ مستمری‌ای به او تعلق نگیرد یا خیر. در قانون فعلی این فرد باید معادل حداقل دستمزد دریافتی داشته باشد. از این منظر لازم است که حکم رفع ابهام و در صورت نیاز اصلاح گردد و سقف مشخصی برای این کاهش در نظر گرفته شود.
	بند ز	معافیت سهم کارفرما از پرداخت کسور بازنشستگی مازاد بر سی سال برای افرادی که سنوات بیمه‌ای آنان از تاریخ اجرای این قانون از سی سال بیشتر می‌شود، در قوانین و مقررات عام و خاص ملغی می‌گردد.	ملغی نمودن معافیت پرداخت کسور مازاد بر ۳۰ سال	با هدف کاهش تعهدات دولت در ارائه بارانه‌های بیمه‌ای به اقشار مختلف، این معافیت حذف شده است.
	بند ژ	میزان مستمری بازنشستگی در تمامی صندوق‌ها و سازمان‌های بازنشستگی از سال اول برنامه عبارت است از یک‌سی‌ام متوسط حقوق یا دستمزد ماهیانه مشمول کسور فرد در پنج سال آخر بیمه‌پردازی ضرب در سنوات پرداخت حق بیمه، مشروط بر آنکه از سی و پنج سی‌ام متوسط مذکور بیشتر نباشد. معادل یک‌دوم مجموع درصد	فرمول پرداخت مستمری بازنشستگی	۱. قاعده پیشنهاد شده پیچیده بوده و مجریان و ذینفعان را سردرگم خواهد کرد. ۲. مشخص نیست «افزایش ضریب حقوق» برای خود فرد مدنظر است یا به صورت عمومی؟ ۳. افزایش یک‌باره سنوات مبنای محاسبه از دو به پنج سال می‌تواند مقاومت اجتماعی برای انجام اصلاحات را افزایش دهد. ۴. پیشنهاد می‌شود برای محاسبه مستمری افراد ذیل قانون کار، نسبت حقوق فرد نسبت به حداقل حقوق یا دستمزد در سنوات باقی‌مانده تا بازنشستگی محاسبه شده و این ضریب در میانگین حداقل حقوق یا دستمزد در دو سال

ماده مربوطه	بند مربوطه	متن لایحه	موضوع	توضیحات و پیشنهادات
		افزایش ضریب سالانه حقوق یا دستمزد طی سه سال آخر به حقوق یا مستمری محاسبه شده فوق اضافه می‌شود.		منتهی به بازنشستگی ضرب شود.
	بند س	از تاریخ ابلاغ این برنامه، دوران تحصیل و ایام کارآموزی که به صورت تعهد خدمت یا آموزش بدو خدمت قبل از استخدام یا مأموریت آموزشی حین خدمت که منجر به اخذ مدرک تحصیلی رسمی توسط کارمندان دستگاه‌های اجرایی از جمله مشمولان قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش می‌شود، جزء سابقه خدمت برای بازنشستگی منظور نمی‌گردد. موارد قبل از ابلاغ این برنامه، در صورتی جزء سوابق خدمت برای بازنشستگی منظور می‌گردد که کسور بازنشستگی آن توسط بیمه شده و یا دستگاه به طور کامل قبل از اجرای این قانون پرداخت شده باشد. ایثارگران مشمول مقررات خاص خود می‌باشند.	عدم لحاظ سال‌های تحصیل و ایام کارآموزی و مأموریت‌های آموزشی در سنوات بازنشستگی	مطابق با تعریف سابقه خدمت اشاره شده در ماده ۱۰۵ قانون خدمات کشوری ^۱ ، مدت خدمت کارمندانی که در ابتدا یا حین خدمت به تحصیل مقاطع رسمی آموزشی یا معادل آن اشتغال می‌یابند و از مزایای تحصیلات مربوطه بهره‌مند می‌شوند جزء سابقه خدمت برای بازنشستگی منظور نمی‌گردد، مگر آنکه همراه با تحصیل حداقل سه چهارم از وقت اداری را به انجام وظایف محوله اشتغال داشته باشند. با این حال هم‌اکنون دوره آموزشی برخی اقشار همچون پذیرفته شدگان در دانشگاه فرهنگیان، جزء سنوات بیمه‌ای آنان محاسبه می‌گردد. این بند سال‌های آموزش بدو خدمت را جزء سنوات نمی‌داند و با افزایش متوسط سن حق بیمه پردازی سبب توزیع سال‌های افزایش عمر بین دو دوره بازنشستگی و اشتغال شده و فشار هزینه‌ای بر صندوق را تعدیل می‌نماید. با این حال به واسطه وجود امکان بیمه شدن دانشجویان در سازمان تأمین اجتماعی، این موضوع بلااثر خواهد شد.

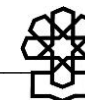
۱. ماده ۱۰۵- منظور از سابقه خدمت در این قانون برای بازنشستگی، آن مدت از سوابق خدمت کارمندان می‌باشد که در حالت اشتغال به صورت تمام وقت انجام شده و کسور مربوط را پرداخت نموده یا می‌نماید و مرخصی استحقاقی و استعلاجی و مدت خدمت نیمه وقت بانوان به استناد قانون راجع به خدمت نیمه وقت بانوان - مصوب ۱۳۶۲ - (مشروط بر این که کسور بازنشستگی به طور کامل پرداخت شده باشد) و مدت خدمت نظام وظیفه به عنوان سابقه خدمت کارمندان محسوب می‌گردد. تبصره - مدت خدمت کارمندانی که در ابتداء یا حین خدمت به تحصیل مقاطع رسمی آموزشی یا معادل آن اشتغال می‌یابند و از مزایای تحصیلات مربوطه بهره‌مند می‌شوند جزء سابقه خدمت برای بازنشستگی منظور نمی‌گردد. مگر آنکه همراه با تحصیل حداقل سه چهارم از وقت اداری را به انجام وظایف محوله اشتغال داشته باشند، مأموریت‌های تحصیلی و تعهدات خدمتی تحصیلی با رعایت ماده (۶۱) این قانون با موافقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور انجام می‌گیرد.



ماده مربوطه	بند مربوطه	متن لایحه	موضوع	توضیحات و پیشنهادات
	بند ش	از سال اول برنامه، معافیت‌های بیمه‌ای بیمه‌شدگان بدون کارفرما در سازمان تأمین اجتماعی (ازجمله مشمولان قانون بیمه‌های اجتماعی قالیبافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار (کددار) (مصوب ۱۳۸۸)، بند (ض) تبصره (۱۴) قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور و بند (ب) ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها منوط به ارزیابی آزمون وسیع توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است. در خصوص بیمه‌شدگان بدون کارفرما در سازمان تأمین اجتماعی سالانه ده درصد (۱۰٪) از افراد دارای استطاعت مالی حذف و معادل پنجاه درصد (۵۰٪) محذوفین، افراد پشت نوبتی واجد شرایط متناسب با محل سکونت مشمول معافیت بیمه‌ای حسب مورد می‌شوند. مبنای مشارکت دولت برای جبران حق بیمه ناشی از معافیت‌های	لحاظ شرط آزمون وسیع جهت بهره‌مندی از معافیت‌های بیمه‌ای برای بیمه‌شدگان بدون کارفرما در سازمان تأمین اجتماعی	این موضوع پیش‌تر در راستای اجرای ماده (۲۹) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، بند (ت) ماده (۲) قانون برنامه ششم توسعه و بخش دوم بند (و) تبصره (۱۷) ماده‌واحد لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور آمده است. ^۱ اصابت مجموعه حمایت‌ها به گروه هدف در کنار تقلیل مخارج دولت از دستاوردهای اجرای این بند محسوب می‌گردد. پیشنهاد می‌شود اختیار کاهش درصد معافیت بر اساس آزمون وسیع برای رعایت اصل تدریج در حذف مزایا نیز به دولت داده شود.

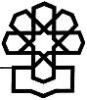
۱. بخش دو، بند (و) ماده (۱۷) قانون بودجه ۱۴۰۱- از ابتدای سال ۱۴۰۱، معافیت‌های کامل بیمه‌ای در خصوص بیمه‌شدگان بدون کارفرما در سازمان تأمین اجتماعی ازجمله مشمولان قانون بیمه‌های اجتماعی قالیبافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار (کددار) (مصوب ۱۳۸۸)، بند (ض) تبصره (۱۴) قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور و بند (ب) ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها منوط به ارزیابی آزمون وسیع توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و فرار گرفتن در ۴ دهک اول درآمدی است. در مورد بیمه‌شدگان قرارگرفته در دهک‌های پنجم تا هفتم درآمدی، به‌ازای هر دهک سه (۳) در صد از معافیت بیمه‌ای موجود کسر و دهک‌های هشتم و بالاتر مشمول معافیت‌های بیمه‌ای نخواهند بود.
این‌نامه اجرایی این بند توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری سازمان برنامه‌وبودجه کشور تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

توضیحات و پیشنهادات	موضوع	متن لایحه	بند مربوطه	ماده مربوطه
		<p>بیمه‌ای مذکور در این بند، معادل حداقل دستمزد هر سال مشمولین قانون کار خواهد بود. در صورتی که مبنای پرداخت حق بیمه مشمولان این ماده، بالاتر از حداقل دستمزد باشد، مابه‌التفاوت میزان حق بیمه بالاتر از حداقل دستمزد، به‌طور کامل بر عهده بیمه‌شده خواهد بود. آیین‌نامه اجرایی این بند، ظرف مدت ششماه، توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری سازمان تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.</p>		
<p>اعطای معافیت بیمه‌ای به کارفرمایان باید به‌صورت کوتاه‌مدت انجام شود چرا که در بلندمدت عملاً اثر خود را از دست داده و تنها بار مالی آن بر روی دوش دولت باقی می‌ماند. این بند به کاهش فشار تعهدات مالی دولت در قبال سازمان تأمین اجتماعی و همچنین افزایش منابع نقدی سازمان مذکور نسبت به منابع تعهدی کمک می‌کند.</p>	<p>کاهش معافیت بیمه‌ای بنگاه‌های منتخب کمتر از ۵ نفر کارکن</p>	<p>معافیت بیست درصد (۲۰٪) سهم کارفرمایی موضوع «قانون معافیت از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما تا پنج نفر، مصوب ۱۳۶۱ و اصلاحات بعدی آن» سالانه نیم درصد (۰.۵٪) کاهش می‌یابد. آیین‌نامه اجرایی در خصوص کارگاه‌های مشمول تا شش‌ماه پس از ابلاغ برنامه، به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. مشارکت دولت بابت سهم کارفرمایی در پرداخت حق بیمه مذکور معادل حداقل دستمزد و مازاد بر آن به‌طور کامل بر عهده کارفرما است.</p>	بند ص	



ماده مربوطه	بند مربوطه	متن لایحه	موضوع	توضیحات و پیشنهادات
	بند ض	<p>چنانچه افراد باز خرید شده و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی و بازنشستگان مشمول قانون کار و قانون تأمین اجتماعی با رعایت «قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان» (مصوب ۱۳۹۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی) در دستگاه‌های اجرایی و یا کارگاه‌های موضوع جزء (۳) ماده (۲) قانون تأمین اجتماعی بکارگیری شوند، کارفرمایان مکلفند علاوه بر پرداخت حقوق یا دستمزد به افراد بکارگیری شده وفق قرارداد منعقد و ارسال اسامی آنان در فهرست (لیست) حق بیمه ارسالی به سازمان تأمین اجتماعی، ماهانه معادل ده درصد (۱۰٪) حقوق یا دستمزد پرداخت شده را تحت عنوان «مالیات اجتماعی» به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز نمایند. منابع مذکور در قالب بودجه سنواتی بابت اشتغال جوانان و کمک به صندوق‌های بازنشستگی هزینه می‌شود..</p> <p>آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری سازمان و سازمان اداری و استخدامی کشور به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.</p>	تعیین مالیات اجتماعی بابت به‌کارگیری بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی	<p>تبصره ۱ ماده واحده قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان، برخی افراد را از شمول این قانون مستثنی نموده است. این بند، به‌منظور ایجاد محدود برای افراد مشمول تبصره ۱، در صورت به‌کارگیری مجدد این افراد، برای کارفرما، ۱۰ درصد مالیات وضع نموده است.</p> <p>این موضوع دو اثر خواهد داشت:</p> <p>۱. کارفرمایان تمایل کمتری برای به‌کارگیری افراد موضوع این بند خواهند داشت.</p> <p>۲. بیمه‌پردازان با توجه به محدودیت ایجاد شده برای ورود مجدد به بازار کار، تمایل کمتری به بازنشستگی پیش از موعد خواهند داشت.</p> <p>پیشنهاد می‌شود به جای تخصیص ۵۰ درصد از منابع حاصل شده به اشتغال جوانان، این منابع در راستای ایمن‌سازی محیطی مشاغل سخت و زیان‌آور به‌کار گرفته شود.</p>

توضیحات و پیشنهادات	موضوع	متن لایحه	بند مربوطه	ماده مربوطه
<p>در حال حاضر امکان بهره‌مندی از سنوات سربازی به‌عنوان سنوات بیمه‌پردازی در همه صندوق‌های بازنشستگی فراهم نیست. این بند از جهت ایجاد رویه یکسان در همه صندوق‌ها، مثبت ارزیابی می‌شود.</p>	<p>ساماندهی بیمه دوره خدمت وظیفه عمومی</p>	<p>مدت خدمت وظیفه عمومی (سربازی) بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی، موضوع تبصره (۱) ماده (۱۳) قانون کار و همچنین مشترکان سایر صندوق‌ها، با درخواست بیمه‌شده بر اساس حکم حقوقی زمان واریز در خصوص کارمندان و آخرین دستمزد مبنای پرداخت حق بیمه در خصوص مشمولین قانون کار و یا میانگین مبالغ مذکور حسب مورد طی یک سال قبل از زمان درخواست، هر کدام که بیشتر باشد در سوابق بیمه‌ای آنان محاسبه می‌گردد. مبنای پرداخت حق بیمه معادل درصدهای تعیین‌شده در هر صندوق با کسر درصد حق بیمه مربوط به درمان است. مشارکت دولت بابت سهم کارفرمایی در پرداخت حق بیمه مذکور معادل حداقل دستمزد مطابق قوانین و مقررات موجود و مازاد بر آن به‌طور کامل برعهده بیمه‌شده است.</p>	<p>بند ط</p>	
<p>افزایش ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی در کل اقدامی مثبت و از وظایف دولت در راستای اجرای اصل ۲۹ قانون اساسی محسوب می‌شود، اما باید توجه داشت در حالتی که پارامترهای عملکردی صندوق متناسب با تغییرات جمعیتی به‌روز نشده است، ورود اعضای جدید به معنای ناترازتر شدن صندوق و کاهش توان مالی آن برای پرداخت مستمری به مستمری‌بگیران است و از این‌رو همگام با</p>	<p>افزایش ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی</p>	<p>در اجرای بندهای اول و پنجم سیاست‌های کلی برنامه و به‌منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود: ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی: ۷۶</p>	<p>-</p>	<p>ماده ۳۰</p>



ماده مربوطه	بند مربوطه	متن لایحه	موضوع	توضیحات و پیشنهادات
		درصد در پایان برنامه		افزایش چتر پوشش بیمه‌ای، باید اراده‌ای جدی برای اصلاح پارامترهای کارکردی این صندوق‌ها نیز در دستور کار قرار گیرد.
ماده ۳۱: به‌منظور توسعه عدالت اقتصادی و بهبود توزیع درآمد:	بند پ	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است با طراحی نظام تأمین اجتماعی چندلایه، مبتنی بر آزمون وسیع، با هدف کاهش فقر مطلق و بهبود توزیع درآمد، با شناسایی اقشار کم‌درآمد با رویکرد اجتماع‌محور نسبت به ارائه اقلام ضروری در قالب بسته معیشتی پایه به خانوارهای کم‌درآمد به‌صورت یارانه نقدی یا کالا برگ الکترونیکی اقدام نماید.	استقرار تدریجی نظام تأمین اجتماعی چندلایه	موضوع لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی از جمله تأکیدات سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام معظم رهبری مورخ ۱۴۰۱/۰۱/۲۱ بوده است که در بند «الف» ماده (۳۱) نیز به آن پرداخته شده است. با این حال ذکر این نکته ضروری است که به‌نظر می‌رسد امور امدادی، امور حمایتی، امور بیمه پایه و امور بیمه‌های مازاد و تکمیلی به‌عنوان موارد تأکید شده در بند ۵ سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری و "طراحی نظام تأمین اجتماعی" مورد اشاره در بند «پ» ماده (۳۱) برنامه، صرفاً در قلمرو مسئولیتی وزارتخانه مورد اشاره در بند «الف» ماده (۳۱) نیست و به برخی نهادهای دولتی و غیردولتی دیگر نیز مربوط می‌شود. این تکلیف در قانون برنامه ششم نیز به دولت محول شده اما به دلایلی همچون عدم اجماع ذی‌نفعان در ارائه تعریفی واحد و مشخص از این مفهوم و همچنین مشکلات در تأمین منابع مالی لازم برای دوره گذار و همچنین استقرار این نظام، بلا تکلیفی در این حوزه همچنان مشهود است.

مأخذ: پیشنهادات تحقیق.

خلأهای موجود در اصلاحات پیشنهادی

بررسی بندهای مربوط به اصلاحات حوزه بازنشستگی نشان می‌دهد به برخی موضوعات مهم و اساسی توجه چندانی نشده است. باید توجه کنیم اصلاحات این حوزه، یک مجموعه منسجم را تشکیل می‌دهد و در صورتی که به برخی از ابعاد آن بی‌توجهی شود، این امکان وجود دارد که انجام سایر اصلاحات، علی‌رغم ایجاد فشارهای اجتماعی، تأثیر چندانی بر پایداری نظام بازنشستگی نداشته باشد. در ادامه به صورت مختصر این موارد بیان خواهد شد.

پوشش همگانی بیمه اجتماعی

گسترش پوشش بیمه همگانی در کشور، یکی از اهداف مهم دولت‌ها در جهت افزایش رفاه عمومی در همه جای جهان است. در قوانین متعددی از جمله اصل ۲۹ قانون اساسی، بر این مهم تأکید شده است. در حال حاضر کشور ایران با ضریب نفوذ بیش از ۷۰ درصدی، یکی از بهترین عملکردها را در این حوزه داشته است.

تعدادی از مواد پیشنهادی در لایحه برنامه هفتم توسعه بر لزوم گسترش پوشش بیمه‌ای از طریق اجباری نمودن بیمه اجتماعی اقشار مختلف از جمله کارفرمایان، ارائه‌دهندگان خدمت از طریق سکوهای مجازی و بیمه حرف و مشاغل آزاد تأکید داشته است.

به‌نظر می‌رسد این موارد باهدف افزایش ضریب نفوذ بیمه و افزایش جریان ورودی صندوق‌ها، سعی بر گسترش چتر بیمه‌ای کشور در کنار پایدارتر نمودن صندوق‌های بازنشستگی دارد که با ساختار مزایای معین-موازنه نقدی (DB-PAYG^۱) با افزایش مشترکین ورودی امکان تأمین بهتر تعهدات خود-حداقل در کوتاه‌مدت- را دارا هستند. در اینجا سؤال مهم آن است که آیا اصول اکچوئری به‌درستی پارامترهای مستمری حاکم بر صندوق‌های تأمین اجتماعی را معین نموده‌اند تا سیاست اجباری نمودن ورود به صندوق‌ها امری منطقی و صحیح تلقی شود؟

به‌نظر می‌رسد اجرای اصلاحات سنج‌های اشاره‌شده در لایحه از پیش‌شرط‌های اصلی، لازم و حداقلی برای اجرای سیاست‌هایی باهدف افزایش جمعیت ورودی صندوق‌ها تلقی می‌شود. به‌طور حتم تنها پایداری صندوق در بلندمدت متضمن تأمین تعهدات آتی ناشی از پذیرش گروه‌های جدید در بلندمدت خواهد بود.

پیشنهاد دیگر آن است که امکانی فراهم شود تا افرادی که توانایی پرداخت حق بیمه در سطوح تعریف شده در تأمین اجتماعی را ندارند، در صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر در سطوح پایین‌تر اقدام به بیمه‌پردازی کنند.

شفافیت آماری در حوزه صندوق‌های بازنشستگی

امروزه شفافیت آمار و اطلاعات در حوزه‌های مختلف، از اصول اولیه حکمرانی به‌شمار می‌رود. در رابطه با صندوق‌های بازنشستگی نیز، با توجه به اینکه این صندوق‌ها عموماً به صورت سه‌جانبه (دولت-کارفرما-بیمه‌پرداز) تأمین مالی می‌شوند،

شفافیت عملکرد آنها برای بیمه‌پردازان از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. با این وجود، صندوق‌های بازنشستگی در ایران در این حوزه ضعف جدی دارند؛ اگرچه در سال‌های اخیر پیشرفت‌هایی مشاهده شده است.

لایحه برنامه هفتم توسعه، علیرغم توجه به اصلاحاتی مهم، در این حوزه با ضعف روبه‌رو بوده است. لذا به‌منظور ارتقای سطح حکمرانی در صندوق‌های بازنشستگی لازم است به این مهم نیز توجه شود.

مسائل حوزه کسب‌وکار

سازمان تأمین اجتماعی حق بیمه مربوط به حقوق و دستمزدها را از طریق لیست دستمزد کارکنان (که شرکت‌ها ماهیانه به سازمان ارائه می‌کنند) از شرکت‌ها دریافت می‌کند. علاوه بر این به استناد مواد (۳۸) و (۴۱) قانون تأمین اجتماعی که با هدف نظارت بر اجرای قانون و وصول حق بیمه ذکر شده در ماده (۲۸) بوده است، سازمان تأمین اجتماعی حق بیمه را با مکانیسم دیگری تحت عنوان بیمه قراردادهای پیمانکاری از فعالان بخش خصوصی وصول می‌نماید. بررسی‌ها نشان می‌دهد محدودیت‌های مالی سازمان تأمین اجتماعی باعث فشار مضاعف به کسب‌وکارها می‌شود و ضروری است که به منظور رفع مشکلات کسب‌وکار، علاوه بر راهکارهای کوتاه‌مدت و میان‌مدت، اصلاحات اساسی در ساختار تأمین اجتماعی نیز در دستور کار قرار گیرد.

طبق گزارش‌های داخلی و خارجی محیط کسب‌وکار، دشواری فرایندهای پرداخت حق بیمه تأمین اجتماعی از چالش‌های مهم محیط کسب‌وکار کشور محسوب می‌شود. براساس گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی، کسب رتبه ۱۴۴ در نماگر پرداخت مالیات (که مجموع موانع کسب‌وکارها در پرداخت مالیات و حق بیمه تأمین اجتماعی را می‌سنجد) وضعیت نامناسب تعامل سازمان تأمین اجتماعی با کسب‌وکارها را نشان می‌دهد. همچنین امتیاز نامناسب مؤلفه «رویه‌های سختگیرانه اداره‌های کار و بیمه تأمین اجتماعی برای مدیریت نیروی انسانی» در گزارش پایش محیط کسب‌وکار ایران که به صورت فصلی توسط اتاق بازرگانی ایران تهیه می‌شود، انعکاس دیگری از نارضایتی فعالان اقتصادی از عملکرد سازمان تأمین اجتماعی در ارتباط با کسب‌وکارها است (مردی و همکاران، ۱۴۰۰).

جمع‌بندی

مرور آمارها و گزارش‌های موجود حاکی از آن است که پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی در کشور با بحرانی جدی روبه‌روست و اکثریت صندوق‌های بازنشستگی کشور مثل صندوق بازنشستگی کشوری، نیروهای مسلح و صندوق‌های دستگاهی درحال حاضر قادر به پرداخت حقوق و مستمری بازنشستگان از طریق منابع داخلی خود نبوده و به بودجه عمومی وابسته شده‌اند.

عوامل متعددی از جمله «تغییرات جمعیتی و عدم انجام اصلاحات سنجه‌ای متناسب»، «کاهش سن بازنشستگی»، «مدیریت ضعیف دارایی‌ها و بازده اندک سرمایه‌گذاری‌ها» و «بدهی انباشته دولت به سازمان تأمین اجتماعی» باعث بروز بحران در صندوق‌های بازنشستگی شده است.

لایحه برنامه هفتم توسعه با رویکردی مساله محور و با تأکید بر حل ناترازی‌های موجود در اقتصاد، برخلاف قوانین برنامه قبلی، پیشنهادهاتی برای انجام اصلاحات در حوزه صندوق‌های بازنشستگی ارائه داده است. «اصلاح ساختار صندوق‌ها و ایجاد سازوکار تنظیم‌گری بیمه‌های اجتماعی»، «الزام دولت به تأدیه بدهی حسابرسی شده به صندوق‌های بازنشستگی»، «تعدیل معافیت‌های اعطاشده به اقشار گوناگون در قوانین پیشین و اعطای معافیت‌های باقیمانده مشروط به انجام آزمون وسیع»، «تلاش در جهت گسترش و اجباری نمودن بیمه‌های اجتماعی در برخی حوزه‌ها»، «کاهش سهم دولت در سطوح بالاتر از حداقل دستمزد در بیمه‌های اجتماعی» و «افزایش کارآمدی سرمایه‌گذاری‌ها از طریق الزام صندوق‌ها به خروج از بنگاه‌داری» از جمله راه‌کارهایی است که برای حل مسائل صندوق‌های بازنشستگی در این لایحه دنبال شده است. پرداختن به مسائلی که علی‌رغم هشدارهای کارشناسی مورد غفلت واقع بوده‌اند (از جمله انجام اصلاحات پارامتریک در صندوق‌های بازنشستگی) از نقاط قوت این برنامه و در مقابل چشم پوشی از اصلاحات در بخش حکمرانی و ارائه برخی پیشنهادهای غیر قابل اجرا از نقاط ضعف برنامه ارائه شده است.

منابع و مآخذ

۱. سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی
۲. سالنامه آماری صندوق بازنشستگی کشوری
۳. قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران
۴. قوانین بودجه سنواتی
۵. گزارش آماری شاخص‌های کلیدی مالی و عملکردی سازمان تأمین اجتماعی
۶. لایحه برنامه هفتم توسعه جمهوری اسلامی ایران
۷. دفتر بیمه‌های اجتماعی (۱۴۰۰)، بحران صندوق‌های بازنشستگی و ضرورت اصلاح، تهران: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
۸. مردی، محمدحسین، پرهیزکاری، سیدعباس، محمودی، حسین (۱۴۰۰)، آسیب شناسی نحوه وصول حق بیمه توسط سازمان تأمین اجتماعی با رویکرد رفع موانع تولید، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۷۵۸۲



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir