



# بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۶۵): اعتبارات بیمه‌های اجتماعی



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۷۷۶  
کد موضوعی: ۲۱۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۶۵): اعتبارات بیمه‌های اجتماعی

نام دفتر: مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین: شهاب‌الدین فولادی مقدم

مدیر مطالعه: محمدرضا مالکی

اظهار نظر کنندگان: علی خلیلی، محمدحسین مرادی

ناظران علمی: یاسر باقری، مهدی مختاری پیام

ویراستار ادبی: شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. بیمه‌های اجتماعی
۲. تکالیف دولت
۳. بودجه عمومی



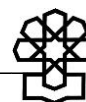
تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۱/۱۸

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۲	مقدمه
۳	بخش اول- کلیات لایحه از نگاه صندوق های بازنشستگی
۵	بخش دوم- نظام بازنشستگی در ایران
۷	بخش سوم- اعتبارات بیمه های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
۷	صندوق های بازنشستگی دولتی دارای ردیف بودجه ای
۱۰	صندوق های بازنشستگی دارای شخصیت حقوقی عمومی غیردولتی
۱۲	سایر نهادهای مرتبط با بیمه بازنشستگی
۱۳	بخش چهارم- ارزیابی تبصره ها از نگاه بیمه ای
۱۵	بخش پنجم- تکالیف فراموش شده دولت در حوزه بیمه پایه اجتماعی
۱۵	بیمه فراگیر
۱۶	نظام تأمین اجتماعی چندلایه
۱۷	استقلال صندوق های بازنشستگی از بودجه عمومی
۱۷	ساماندهی به یارانه های بیمه ای
۱۸	تأدیه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی
۲۰	ساماندهی صندوق های اختصاصی
۲۰	بخش ششم- جمع بندی و نتیجه گیری
۲۱	منابع و مأخذ





## بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۶۵): اعتبارات بیمه‌های اجتماعی

### چکیده

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد که اعتبارات صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد نسبت به قانون بودجه سال جاری به ترتیب ۴۵، ۴۷ و ۶۰ درصد رشد داشته‌اند. اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر که نهادهای عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند در لایحه بودجه سال آینده به ترتیب با رشدی معادل ۱۸۳ و ۱۶۸ درصد مواجه شده‌اند. از مجموع اعتبارات امور رفاهی حدود ۶۶ درصد به صندوق‌های بازنشستگی اختصاص یافته است. تبصره‌های مرتبط با امور بیمه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کاهش یافته و احکام مهمی مانند اعتبار مشخص برای تأدیه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی و سامان‌دهی یارانه‌های بیمه‌ای حذف شده‌اند. سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی به‌عنوان ریل اصلی نظام تأمین اجتماعی و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، برنامه ششم توسعه کشور، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و قانون الحاق تنظیم برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) همگی قوانین بالادستی حوزه بیمه‌های اجتماعی محسوب می‌شوند که تکالیفی را برای دولت در نظر گرفته‌اند. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ همانند لوایح سال‌های گذشته، با سلب تمرکز از وظایف قانونی دولت، توجهی به قوانین بالادستی حوزه بیمه‌های اجتماعی نداشته است. در نهایت تبصره‌ها و اعتبارات مربوط به بیمه‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ با رویکردی منفعلانه انطباقی با واقعیات اجتماعی-اقتصادی کشور نداشته و نسبت به تکالیف قانونی دولت بی‌توجه بوده است.

### خلاصه مدیریتی

بودجه سنواتی منعکس‌کننده نگاه کلی نظام تصمیم‌گیری در حوزه بیمه‌های اجتماعی است. شناسایی کم‌وکیف تخصیص اعتبارات به صندوق‌های بازنشستگی در بودجه‌های سنواتی نشان‌دهنده رویکردهای نظام رفاهی کشور در لایحه بیمه‌ای است.

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد که مجموع اعتبارات صندوق‌های بازنشستگی حدود ۶۶ درصد از کل امور رفاهی را شامل می‌شود. تقریباً همه اعتبارات پیش‌بینی شده برای صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ جزو تعهدات قانونی صندوق‌ها و دولت بوده و عدم پایبندی به آن پیامدهای منفی اجتماعی به همراه خواهد داشت. مجموع اعتبارات اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی در مقایسه با بودجه سال گذشته، ۵۱ درصد رشد را

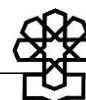
نشان می‌دهد. صندوق روستاییان و عشایر<sup>۱</sup>، و حوزه علمیه بیشترین رشد اعتبارات را تجربه کرده‌اند در همین حال جابه‌جایی اعتبارات مربوط به پوشش بیمه اقشار خاص از اعتبارات متفرقه و بند «ی» تبصره «۲» قانون بودجه ذیل ردیف اعتباری سازمان تأمین اجتماعی نیز موجب رشد اعتبارات این سازمان شده است. همچنین اعتبارات سه صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد به ترتیب، رشدی معادل ۴۵؛ ۴۷ و ۶۰ درصد را در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ تجربه کرده‌اند. ارزیابی اعتبارات نهادهای فعال در بیمه‌های اجتماعی در تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ حاکی از آن است که تعداد تبصره‌های مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی و ردیف‌های متفرقه کاهش یافته است و نیز اعتبارات صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد برای اولین بار از ردیف‌های متفرقه خارج شده و به ردیف‌های دائمی با برنامه انتقال یافته است. علاوه بر این، افزودن تبصره‌ها با ماهیت دائمی برای قرار گرفتن در قانون برنامه هفتم توسعه از ابتکارات لایحه بودجه است. مهم‌ترین تغییر ظاهری لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به گذشته در حوزه صندوق‌های بازنشستگی، انتقال اغلب اعتبارات صندوق‌ها به فصل بیمه‌های اجتماعی ذیل امور رفاهی است. با این اقدام اعتبارات فصل حمایتی و بیمه‌ای خالص‌تر شده و شکل واقعی‌تری به خود گرفته است.<sup>۲</sup> چالش اصلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ که در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ نیز تکرار شده بود، حذف پیوست ۴ است که مربوط به فعالیت هریک از برنامه‌ها بود؛ فعالیت‌ها و جزئیات برنامه دستگاه‌ها در قوانین بودجه سال‌های گذشته در این پیوست منعکس می‌شد که حذف آنها در لویح بودجه دو سال اخیر به منزله کاهش شفافیت در مهم‌ترین سند مالی دولت است.

اعتبارات اختصاص یافته به نهادهای فعال در محیط بیمه‌های اجتماعی و تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ روایتی کاملاً منفعلانه از بیمه‌های اجتماعی در سال آینده داشته است. اسناد بالادستی همچون سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، قانون برنامه ششم توسعه کشور، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و قانون الحاق تنظیم برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تکالیفی را در حوزه بیمه‌ای برای دولت تعیین کرده‌اند که لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیز همانند لویح سال‌های گذشته، با سلب تمرکز از وظایف قانونی دولت، توجهی به این تکالیف نداشته است.

## مقدمه

فرایندهای پیش‌بینی و برنامه‌ریزی مالی در محدوده زمانی یک‌ساله، در سند بودجه عمومی پدیدار می‌شوند. تعیین اولویت‌ها برای سال آینده به همراه تأمین منابع و اعتبارات مورد نیاز برای دستیابی به اهداف مذکور، یکی از کارکردهای اصلی بودجه‌های سالیانه دولت تلقی می‌شود. در حوزه رفاه اجتماعی نیز سیاست‌ها و اولویت‌های دولت از خلال تبصره‌ها، اختصاص اعتبارات و تغییر در آنها قابل‌دستیابی است. به همین اعتبار وضعیت اعتبارات اختصاص یافته به طرح‌ها و صندوق‌های بازنشستگی در بودجه‌های سنواتی نشان‌دهنده رویکردهای نظام رفاهی کشور در لایحه بیمه‌ای است. اهم مؤلفه‌های بیمه‌ای که بنا به سنت مستقر در کشور در بودجه سنواتی نمود می‌یابد، نحوه گسترش پوشش بیمه‌های

۱. در صورت احتساب درآمدهای اختصاصی سازمان تأمین اجتماعی این رتبه‌بندی تغییر خواهد کرد.  
۲. این اقدام از ابتدای دولت حاضر انجام شده است.



بازنشستگی، کمک به صندوق‌های بازنشستگی، تأدیه بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی، یارانه بیمه‌ای گروه‌های خاص، حق بیمه سهم کارفرمای کارکنان دولت و نرخ افزایش (کفایت) مستمری‌هاست.

از منظر اسناد بالادستی حاکم بر بودجه سال ۱۴۰۲ می‌توان به چند قانون مهم اشاره کرد: قانون برنامه ششم توسعه که با توجه به تعویق برنامه هفتم توسعه، همچنان نافذ است، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی که مهم‌ترین قانون تخصصی حاکم بر حوزه رفاه و تأمین اجتماعی است، قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و ... از جمله اسناد بالادستی نوپدید که لازم است لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ بر آن متکی باشد یا دست‌کم احکام آن را تأمین کند، سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی است که در سال ۱۴۰۱ ابلاغ شده است؛ از این رو انتظار می‌رود لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ دست‌کم رنگ‌وبویی از سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی را نیز داشته باشد.

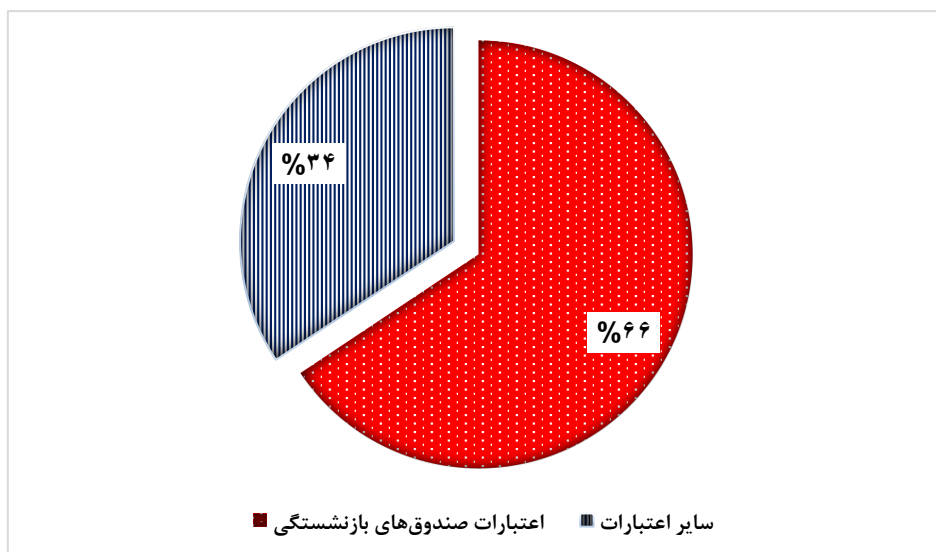
با توجه به اهمیت فراوان لایحه بودجه و آثار آن در راستای فهم سیاست‌ها و اولویت‌های دولت در حوزه رفاه اجتماعی و به‌طور خاص‌تر در حوزه امور بیمه‌ای، گزارش حاضر به بررسی اعتبارات اختصاص‌یافته به نهادهای فعال در نظام بیمه‌های اجتماعی و ارزیابی برنامه‌های آنها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ می‌پردازد تا ضمن ارائه تصویری کلی از وضعیت این اعتبارات در لایحه مذکور، نسبت آن با اسناد بالادستی و تطابق آن با وضعیت کلی حاکم بر نظام بیمه‌ای کشور مورد بحث و بررسی قرار گیرد.

### بخش اول - کلیات لایحه از نگاه صندوق‌های بازنشستگی

امور رفاه اجتماعی متشکل از پنج فصل با نام‌های فصل امداد و نجات، فصل بیمه‌های اجتماعی، فصل حمایتی، فصل توانبخشی و فصل تحقیق و توسعه در امور رفاهی اجتماعی است؛ و اقدام‌های دولت در موضوع‌های گسترش پوشش بیمه‌های بازنشستگی، کمک به صندوق‌های بازنشستگی، تأدیه بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی، یارانه بیمه‌ای گروه‌های خاص، حق بیمه سهم کارفرمای کارکنان دولت و نرخ افزایش (کفایت) مستمری‌ها عموماً ذیل اعتبارات و ردیف‌های مرتبط با امور رفاه اجتماعی نمود می‌یابند. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ برخلاف قوانین سنواتی گذشته، غالب اعتبارات مربوط به صندوق‌های بازنشستگی (به‌طور خاص صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری) در فصل بیمه‌های اجتماعی قرار گرفته است؛ با این حال همچنان برنامه‌های مربوط به صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات، صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد و صندوق اعتباری هنر ذیل فصل حمایتی قرار گرفته‌اند.

مجموع اعتبارات صندوق‌ها از دو فصل حمایتی و بیمه‌ای و مقایسه آن با کل امور رفاهی، نشان می‌دهد که اعتبارات اختصاص‌یافته به صندوق‌های بازنشستگی حدود ۶۶ درصد از کل امور رفاهی را شامل می‌شود (نمودار ۱). سهم قابل توجه صندوق‌ها از اعتبارات امور رفاهی اهمیت بررسی و سیاست‌گذاری این حوزه را نشان می‌دهد.

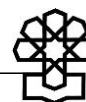
## نمودار ۱. سهم صندوق‌های بازنشستگی از بودجه امور رفاهی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲



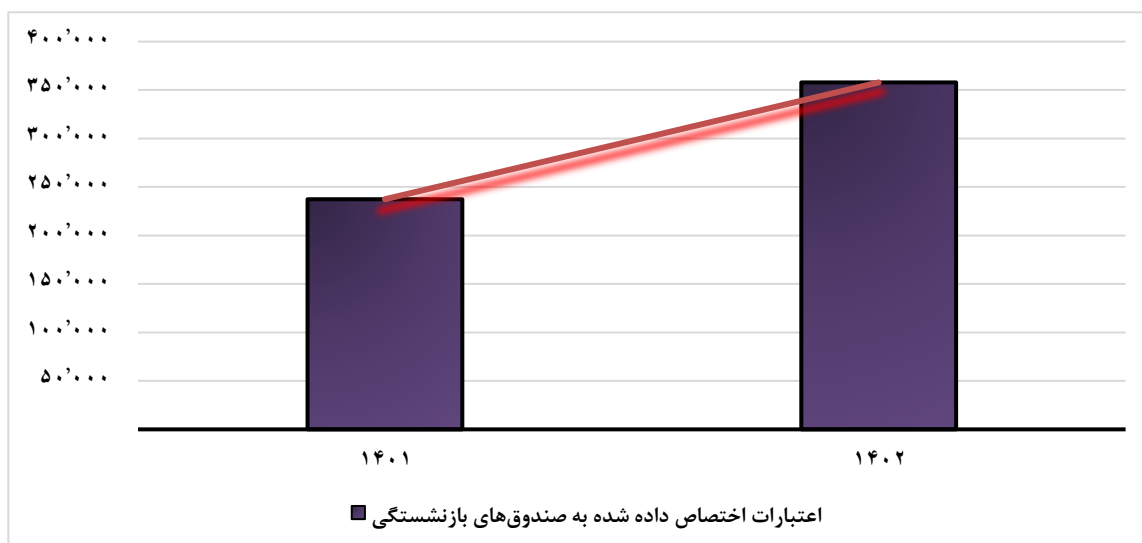
تقریباً تمامی اعتبارات پیش‌بینی شده برای صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ جزء تعهدات قانونی صندوق‌ها و دولت بوده و عدم پایبندی به آن پیامدهای منفی اجتماعی به همراه خواهد داشت. بنابراین اعتبارات صندوق‌های بازنشستگی انعطاف‌پذیری کم و ماهیت جاری داشته و نیازمند درصد تخصیص بالایی است. مقایسه اعتبارات صندوق‌های بازنشستگی و امور بیمه‌ای حاکی از آن است که:

- مجموع اعتبارات اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی در مقایسه با بودجه سال گذشته، ۵۱ درصد رشد را نشان می‌دهد.
  - صندوق روستاییان و عشایر، و حوزه علمیه بیشترین رشد اعتبارات را تجربه کرده‌اند.
  - جابه‌جایی اعتبارات مربوط به پوشش بیمه اقشار خاص از اعتبارات متفرقه و بند «ی» تبصره «۲» قانون بودجه ذیل اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی نیز موجب رشد اعتبارات این سازمان شده است.
- نمودار ۲ وضعیت مجموع اعتبارات اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی در دو سال اخیر را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشخص است اعتبارات صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌ای رشد بسیاری داشته که در ادامه ریشه‌های آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.





نمودار ۲. کل اعتبارات اختصاص داده شده به صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (میلیارد تومان)



### بخش دوم - نظام بازنشستگی در ایران

نظام بازنشستگی به‌عنوان بخشی از نظام تأمین اجتماعی با هدف تضمین دسترسی بازنشستگان به سطحی از استاندارد زندگی شناخته می‌شود. نظام‌های بازنشستگی عمومی در دنیا از مدل‌های متنوعی برای تأمین مالی استفاده می‌کنند. نظام بازنشستگی در ایران یک نظام مزایای معین<sup>۱</sup> است که به دلیل ضعف مدیریتی و سیاسی در بخش سرمایه‌گذاری، عملاً تا حد زیادی به مدل غیراندوخته توازن - درآمد<sup>۲</sup> قرابت یافته است. در این نظام سهم بیمه کارگران و کارفرمایان برای دوران بازنشستگی سرمایه‌گذاری نمی‌شود، بلکه این وجوه به صندوق بازنشستگی واریز می‌شود، تا از آن مزایای بازنشستگان فعلی پرداخت شود. در این سیستم که دولت، کارگران و کارفرمایان در اداره طرح‌های بازنشستگی عمومی مشارکت دارند، مزایای بازنشستگی براساس یک قاعده مشخص در قانون از پیش تعیین شده است.<sup>۳</sup>

قوانین نامتعارف بازنشستگی، شرایط متلاطم اقتصاد کلان کشور و تغییرات جمعیتی، زمینه‌ساز ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی در ایران شده‌اند.<sup>۴</sup> با تداوم شرایط نامطلوب اجتماعی-اقتصادی درجه وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی سالیانه افزایش یافته و فشار متناهی به بودجه عمومی وارد کرده است. تأمین مالی دولت برای اعتبارات صندوق‌های بازنشستگی از منابع ناپایدار است و به همین دلیل دولت توانایی تأمین این بودجه عظیم را از منابع ناپایدار برای بلندمدت نخواهد داشت. به‌رغم این شرایط سخت، دولت در سال‌های گذشته تنها به تخصیص اعتبار بسنده کرده و تلاشی برای اجرای اصلاحات در صندوق‌های بازنشستگی وابسته به بودجه عمومی نکرده است. از این‌رو لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ وارث وابستگی مستقیم سه صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد به بودجه عمومی است. صندوق‌های مذکور برخی از اعتبارات را

1. Defined Benefit

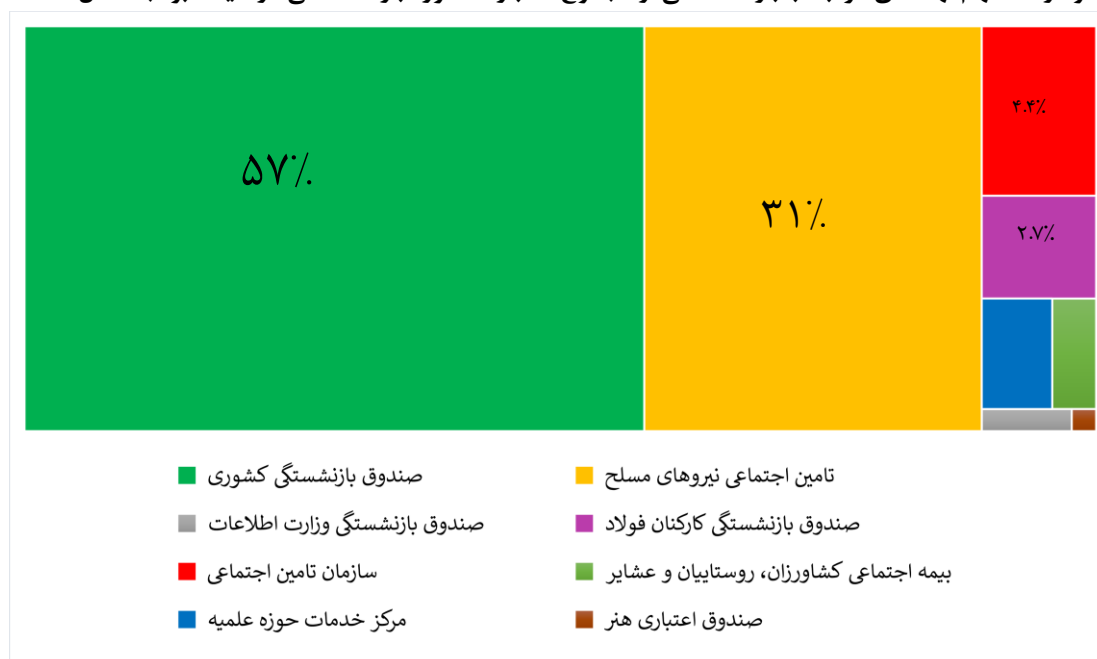
2. Pay-as-you-go

۳. صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.

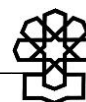
۴. ریشه‌های ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی در گزارش سند تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی به‌صورت مبسوط بحث شده است.

در قالب کمک دولت به صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی دریافت می‌کنند.<sup>۱</sup> به همین دلیل اختصاص اعتبارات به این سه صندوق به لحاظ ماهیت با سایر نهادهای بیمه‌ای فعال در حوزه بازنشستگی متفاوت است. دولت در این نوع اعتبارات نقش پشتیبانی خود را ایفا می‌کند. اما علاوه بر این نقش، دولت در حوزه بیمه‌های اجتماعی به سیاستگذاری نیز اقدام می‌کند. اعطای یارانه‌های بیمه‌ای، معافیت و تخفیف‌های بیمه‌ای، حق بیمه سهم دولت، پوشش بیمه‌ای اقشار، بازنشستگی‌های زودتر از موعد و غیره، همگی باعث می‌شود تعهداتی به نهادهای عمومی در قلمروی بیمه‌های اجتماعی فعالیت می‌کنند تحمیل شود. برای جبران این تعهدات دولت اعتباراتی را برای سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر و سایر دستگاه‌ها در قوانین بودجه در نظر می‌گیرد. نتیجتاً لویح بودجه علاوه بر سه صندوق وابسته به بودجه عمومی مبالغی را به منظور سیاستگذاری‌های در حوزه بیمه اجتماعی برای سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر، مرکز خدمات حوزه علمیه، صندوق اعتباری هنر، کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور پیش‌بینی می‌کند. نمودار ۳ میزان اعتبارات نهادهای فعال در محیط بیمه‌های اجتماعی را که از بودجه‌های عمومی ارتزاق می‌کنند در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد. بر این اساس به ترتیب صندوق بازنشستگی کشوری، تأمین اجتماعی نیروهای مسلح بیشترین اعتبار را به خود اختصاص داده‌اند.

نمودار ۳. سهم نهادهای مرتبط با بازنشستگی از مجموع اعتبارات حوزه بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲



۱. صندوق بازنشستگی کارکنان وزارت اطلاعات نیز اگرچه دارای ردیف اعتباری مستقل در بودجه عمومی کشور است، اما به جهت محرمانگی ساختار مالی این صندوق، این گزارش ورودی به بررسی اعتبارات این صندوق ندارد. لازم به توضیح است اعتبار این صندوق در سال ۱۴۰۲ به نسبت سال ۱۴۰۱ معادل ۱۷ درصد رشد داشته و از ۱۲۹۳ هزار میلیارد تومان به ۱۶۳۰ میلیارد تومان افزایش یافته است. صندوق‌های فرعی نظیر صندوق کارکنان نفت، صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها، صدا و سیما و ... نیز به جهت اینکه دارای ردیف اعتباری در بودجه عمومی نیستند در این گزارش مورد بررسی قرار نخواهند گرفت، اما این به معنای استقلال آنان نیست و این صندوق‌ها نیز وابسته به دستگاه‌های اصلی بوده و از منابع عمومی ارتزاق می‌کنند.



## بخش سوم - اعتبارات بیمه‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

### صندوق‌های بازنشستگی دولتی دارای ردیف بودجه‌ای

ناپایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی به دلیل شرایط نامطلوب اقتصادی، قوانین ناکارآمد و تغییرات جمعیتی در دهه اخیر شدت بیشتری گرفته است. ادامه این روند باعث بالاتر رفتن درجه وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی شده است به گونه‌ای که سه صندوق بازنشستگی کشوری، تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد اعتباراتی را سالیانه از ردیف‌های بودجه سنواتی دریافت می‌کنند. صندوق‌های مذکور بدون دریافت این اعتبارات امکان ایفای تعهدات خود را به بازنشستگان ندارند. دو صندوق بازنشستگی کشوری و تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، بیشترین مقدار اعتبارات مرتبط با موضوع بیمه‌های بازنشستگی را به خود اختصاص داده‌اند. براساس ارقام درج شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، بودجه اختصاص داده شده به صندوق بازنشستگی کشوری ۲۰۷ هزار میلیارد تومان است که در مقایسه با اعتبار صندوق در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ که اعتباری معادل ۱۴۳ میلیارد تومان است، به معنی رشد ۴۵ درصدی است. آهنگ تغییرات اعتبارات صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به بودجه سال ۱۴۰۱، ۴۷ درصد بوده و از حدود ۷۶ هزار میلیارد تومان به عدد ۱۱۲ هزار میلیارد تومان رسیده است. به نظر می‌رسد رشد اعتبارات این دو صندوق به دو دلیل افزایش حقوق و مستمری بازنشستگان در سال آینده (میانگین ۲۰ درصد) و افزایش حقوق و مستمری بازنشستگان در میانه سال جاری باشد. همچنین می‌توان تعهدات احتمالی صندوق بازنشستگی هما (ادغام شده با صندوق بازنشستگی کشوری) و افزایش احتمالی تعداد بازنشستگان در مقایسه با بیمه‌شدگان جدید در سال آینده را به این دلایل اضافه کرد.

اعتبارات پیش‌بینی شده برای صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد و صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات به ترتیب با رشد‌های ۴۵ و ۱۷ درصدی به ۹,۷۰۰ میلیارد تومان و ۱,۶۳۰ میلیارد تومان رسیده است. نکته حائز اهمیت این است که برای اولین بار کمک به صندوق بازنشستگی فولاد از ردیف‌های متفرقه خارج شده و به ردیف‌های دائمی اضافه شده است. این اتفاق احتمالاً به معنی مالکیت و تعهد همیشگی دولت در پشتیبانی این صندوق است.<sup>۱</sup> اطلاعات مربوط به رشد اعتبارات صندوق‌ها و ارقام پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و مقایسه آن با سال ۱۴۰۱ در جدول ۱ ارائه شده است.

جدول ۱. میزان رشد اعتبارات صندوق کشوری و لشکری و کارکنان فولاد در سال ۱۴۰۱ (میلیارد تومان)

نام دستگاه	سال ۱۴۰۱	سال ۱۴۰۲	درصد تغییرات
صندوق بازنشستگی کشوری	۱۴۳,۰۵۰	۲۰۷,۰۰۰	۴۵
تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۷۶,۶۳۸	۱۱۲,۷۰۰	۴۷
صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد	۶,۰۵۰	۹,۷۰۰	۶۰

۱. به نظر می‌رسد این اقدام همچنین می‌تواند مقدمه‌چینی سازمان برنامه و بودجه جهت تخصیص اعتبارات در آینده از طریق دستگاه اصلی است. به این معنا که اعتبارات به صورت مستقیم به دستگاه‌های متفرقه تخصیص نیابد، بلکه به صورت غیرمستقیم و از طریق دستگاه اصلی (در اینجا وزارت رفاه) اختصاص یابد.

برای اعتبارات سه دستگاه مذکور، دو برنامه با عناوین «برنامه تأدیه بدهی دولت و کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگی» و «برنامه کسورات سهم دولت بازنشستگان» در نظر گرفته شده است. نود درصد اعتبارات هر سه صندوق در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ متعلق به برنامه اول یعنی کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگی و تأدیه بدهی دولت به این سه صندوق است. از سوی دیگر مشترکان سه صندوق مذکور، کارکنان دولت محسوب می‌شوند و از این منظر دولت دارای نقش دوگانه حاکمیتی-کارفرمایی است. جدول ۲ برنامه‌های ذیل هر صندوق در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ را به همراه اعتبار اختصاص یافته ارائه کرده است.

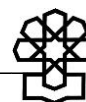
جدول ۲. برنامه‌های ذیل صندوق‌های بازنشستگی وابسته به بودجه عمومی کشور (میلیارد تومان)

صندوق بازنشستگی کشوری	
برنامه	اعتبار ۱۴۰۲
برنامه تأدیه بدهی دولت و کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگی	۱۸۸,۰۰۰
برنامه کسورات سهم دولت بازنشستگان	۱۹,۰۰۰
سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	
برنامه	اعتبار ۱۴۰۲
برنامه تأدیه بدهی دولت و کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگی	۱۰۰,۷۰۰
برنامه کسورات سهم دولت بازنشستگان	۱۲,۰۰۰
صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد	
برنامه	اعتبار ۱۴۰۲
برنامه تأدیه بدهی دولت و کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگی	۹,۷۰۰

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ برخلاف قانون بودجه سال ۱۴۰۱ اعتباری برای همسان‌سازی حقوق بازنشستگان اختصاص نیافته است. به همین دلیل افزایش نزدیک به ۵۰ درصدی اعتبارات صندوق‌های بازنشستگی وابسته به بودجه عمومی (نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱) در نگاه اول عجیب به نظر می‌رسد. در ادامه این موضوع مورد بررسی بیشتر قرار گرفته است:

بر اساس بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، حقوق بازنشستگان به صورت میانگین ۲۰ درصد افزایش خواهد یافت. به عنوان نمونه با احتساب این افزایش و میانگین حقوق در سال ۱۴۰۱، میانگین حقوق بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۴۰۲، در حدود ده میلیون و سیصد و پنجاه هزار تومان (۱۰,۳۵۸,۴۰۰ تومان) خواهد بود. از طرفی جدول ۳ میزان تغییرات مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری را برای بازه آذر ۱۴۰۰ تا آذر ۱۴۰۱ نشان می‌دهد. بر این اساس در بازه مذکور تعداد مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری ۵۸,۶۵۰ نفر افزایش یافته که حدود ۸۱ درصد آنان بازنشسته هستند. روند تغییرات در صندوق بازنشستگی نشان می‌دهد که تعداد مستمری‌بگیران صندوق رشد فزاینده داشته در حالی که تعداد بیمه‌شدگان با نرخ کاهنده افزایش می‌یابد.<sup>۱</sup> با فرض اینکه

۱. البته بند «د» تبصره «۲۰» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ممکن است مقدار افزایش تعداد بازنشستگان در سال جدید را کاهش دهد.



میزان افزایش بازنشستگان در سال ۱۴۰۲ به اندازه سال ۱۴۰۱ باشد، تعداد مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری به عدد ۱,۶۸۸,۸۰۳ نفر خواهد رسید. البته با توجه به انتقال صندوق هما به صندوق بازنشستگی کشوری در لایحه بودجه سال جاری می‌توان به‌طور تقریبی حدود ۲ هزار نفر بر تعداد مستمری‌بگیران افزود. براساس این محاسبات، با ضرب میانگین حقوق و مستمری در سال ۱۴۰۲ و تعداد برآوردی مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری در همان سال، میزان اعتبار لازم صندوق کشوری برای پرداخت حقوق و مستمری به بازنشستگان در سال ۱۴۰۲ حدود ۲۱۰ هزار میلیارد تومان است. مقایسه این عدد برآوردی با اعتبار پیش‌بینی شده صندوق در سال ۱۴۰۲، نشان می‌دهد دولت ۹۸ درصد تعهد پرداخت حقوق و مستمری صندوق بازنشستگی را پشتیبانی کرده است. این گزاره را می‌توان برای صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صندوق بازنشستگی فولاد نیز بیان داشت.

جدول ۳. تعداد مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری

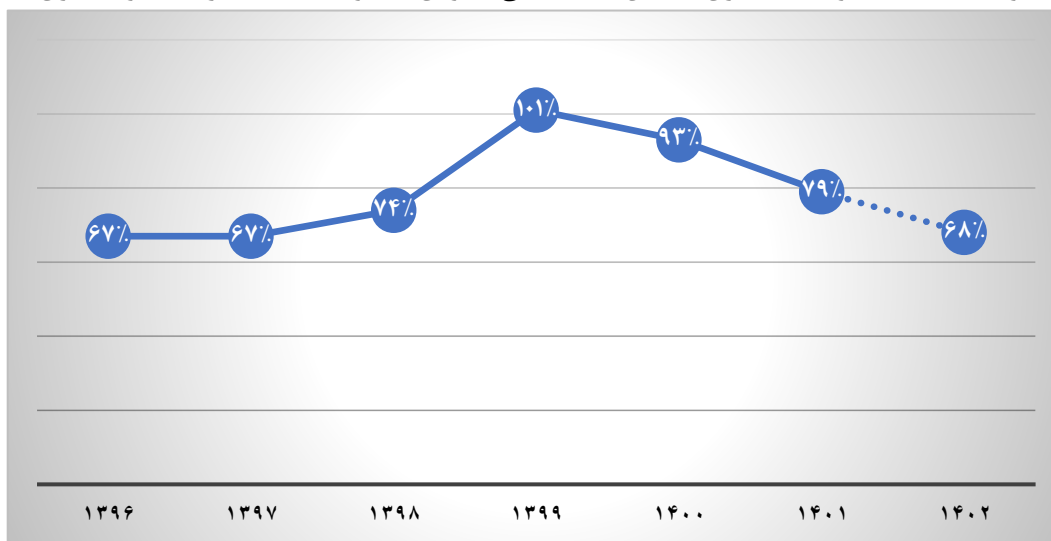
شرح	پایان آذر ۱۴۰۰	پایان آذر ۱۴۰۱	تفاوت ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱	برآوردی سال ۱۴۰۲
بازنشسته	۱,۲۷۵,۸۶۵	۱,۳۲۳,۷۵۲	۴۷,۸۸۷	۱,۳۷۱,۶۳۹
ازکارافتاده	۱۳,۲۷۳	۱۳,۲۵۱	-۲۲	۱۳,۲۲۹
شاغل متوفی	۶۱,۷۸۹	۶۱,۹۸۳	۱۹۴	۶۲,۱۷۷
بازنشسته متوفی	۲۲۰,۵۷۶	۲۳۱,۱۶۷	۱۰,۵۹۱	۲۴۱,۷۵۸
جمع	۱,۵۷۱,۵۰۳	۱,۶۳۰,۱۵۳	۵۸,۶۵۰	۱,۶۸۸,۸۰۳

مأخذ: فصلنامه آماری صندوق بازنشستگی کشوری.

مؤلفه‌های کفایت و پایداری به‌عنوان دو امر متضاد باهم از اصول بنیادین تأمین اجتماعی محسوب می‌شوند. ازاین‌رو بررسی بودجه صندوق‌های بازنشستگی باید هم‌زمان با ارزیابی کفایت مستمری صندوق‌ها انجام پذیرد. بررسی اعتبارات صندوق بازنشستگی کشوری و حکم مربوط به افزایش ۲۰ درصدی حقوق بازنشستگان در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ حاکی از آن است که متوسط مستمری بازنشستگان این صندوق در سال ۱۴۰۲ در حدود ۱۰ میلیون و ۳۵۸ هزار تومان خواهد بود.

برای بررسی سطح کفایت مستمری صندوق‌های بازنشستگی وابسته به بودجه عمومی، با توجه به محدودیت داده‌ها، چنین فرض گرفته شده که وضعیت صندوق کشوری قابل‌تعمیم به سایر صندوق‌ها نیز باشد و ازطرفی نسبت متوسط مستمری به متوسط هزینه خانوار شهری به‌عنوان سنجه‌های اصلی ارزیابی کفایت مستمری در نظر گرفته شده است. این سنجه برای سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۲ در نمودار ۳ نمایش داده شده است. داده‌های این نمودار نشان می‌دهد که روند کفایت مستمری صندوق بازنشستگی کشوری از سال ۱۳۹۹ به بعد نزولی بوده و در سال‌های مذکور نرخ تورم از رشد مستمری بازنشستگان پیشی گرفته است.

نمودار ۴. نسبت متوسط مستمری صندوق بازنشستگی کشوری به متوسط ماهیانه هزینه خانوار شهری



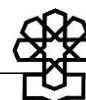
مأخذ: محاسبات تحقیق.

البته باید توجه داشت که سیاستگذاری نباید صرفاً محدود به یک مؤلفه و منافع یا مشکلات یک گروه خاص باشد؛ در این مورد نیز همان‌طور که بازنشستگان با مشکل کفایت مستمری مواجه‌اند، شاغلان نیز با کاهش توان خرید خود مواجه شده‌اند و می‌توان چنین گفت که وضعیت اقتصادی غالب افراد جامعه به‌استثنای گروهی از اقلیت که برنده شرایط تورمی هستند، با دشواری روبه‌رو شده است و این موضوع صرفاً مبتلابه بازنشستگان نیست؛ اگرچه وضعیت زیان و دشواری‌های معیشتی گروه‌های مختلف مشابه نیست.

### صندوق‌های بازنشستگی دارای شخصیت حقوقی عمومی غیردولتی

سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر دو نهاد عمومی غیردولتی هستند که در حال حاضر دارای ردیف اعتباری از بودجه عمومی هستند. باید توجه داشت که صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر یک صندوق بازنشستگی غیرمبتنی بر اشتغال است و الزامات، محدودیت‌ها و کارویژه‌های صندوق‌های بازنشستگی بر آن مترتب است، اگرچه با توجه به نقش دولت در پرداخت سهم کارفرمایی بیمه‌شدگان این صندوق، می‌توان این نهاد را یک نهاد حمایتی- بیمه‌ای قلمداد کرد. سیاست‌های دولت برای مبارزه با فقر، پوشش بیمه اقشار خاص، امتیازات و یارانه‌های بیمه‌ای، مطابق با قوانین بالادستی، تعهداتی را به صندوق سازمان تأمین اجتماعی نیز تحمیل کرده است که در بسیاری از موارد به دلیل عدم پرداخت به‌موقع دولت، سازمان را با چالش جدی روبه‌رو کرده است.

بررسی اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ حکایت از آن دارد که تنها ۱۶ هزار میلیارد تومان برای این سازمان منظور شده که نسبت به سال ۱۴۰۱، ۱۸۳ درصد رشد را تجربه کرده است. بررسی جزئیات این اعتبارات نشان می‌دهد که ۶ هزار میلیارد تومان آن را درآمدهای اختصاصی تشکیل می‌دهند که احتمالاً، از طریق جرائم دیرکرد حق بیمه به‌دست می‌آید. نکته حائز اهمیت این است که اعتبارات حق بیمه سهم دولت بابت پوشش بیمه اقشار خاص از تبصره «۱۴» در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به ذیل ردیف خود سازمان انتقال یافته است.



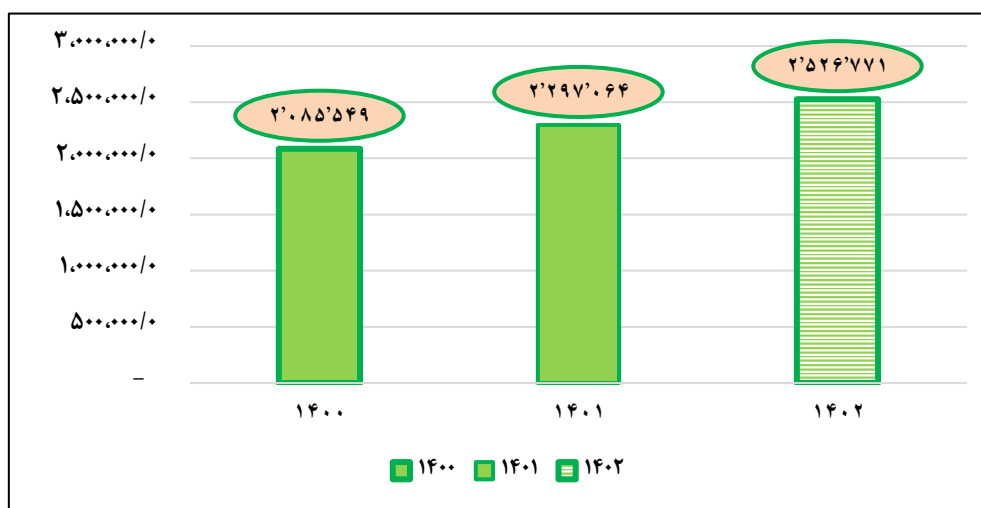
علاوه بر اعتبارات فوق، در ردیف‌های متفرقه (جدول ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲) نیز می‌توان برخی اعتبارات مرتبط با سازمان تأمین اجتماعی را مشاهده کرد. در ردیف (۲۱-۵۳۰۰۰۰۰) از جدول اعتبارات متفرقه، ۴۵۰ میلیون تومان با موضوع پرداخت مستمری به فرزندان و همسران بیمه شده متوفی زیر ده سال سابقه بیمه<sup>۱</sup> و از ردیف (۲۲-۵۳۰۰۰۰) نیز به‌منظور سهم بیمه کارفرمایی کشاورزان<sup>۲</sup> حدود ۶۹ میلیارد تومان به سازمان تأمین اجتماعی اختصاص داده شده است.

جدول ۴. اعتبارات اختصاص یافته به دو نهاد بیمه‌گر عمومی غیردولتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (میلیارد تومان)

نام دستگاه	۱۴۰۱	۱۴۰۲	درصد تغییرات
سازمان تأمین اجتماعی	۵,۶۵۰	۱۶,۰۰۰	۱۸۳
صندوق بیمه اجتماعی روستاییان، کشاورزان و عشایر	۱,۴۹۲	۴,۰۱۵	۱۶۸

بودجه صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر نیز با رشدی ۱۶۸ درصدی از رقم ۱,۴۹۲ میلیارد تومان به رقم ۴,۰۱۵ میلیارد تومان رسیده است. رشد قابل توجه اعتبارات این صندوق به احتمال زیاد ناشی از گسترش پوشش بیمه‌ای و ایفای تعهدات خود در قبال این صندوق است. نمودار ۲ روند رشد بیمه‌شدگان صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر را در سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد. اگرچه این سازمان هنوز جوان است و منابع و وصولی‌های پاسخگوی تعهدات صندوق در قبال مستمری‌بگیران است، اما با توجه به اینکه میانگین سنی بیمه‌شدگان این صندوق بالاست، سررسید تعهدات به‌زودی اتفاق خواهد افتاد.

نمودار ۵. تعداد کل بیمه‌شدگان صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر



مأخذ: فصلنامه آماری صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر.

۱. پرداخت مستمری به فرزندان و همسران بیمه شده متوفی و ۶۰ سال برای مردان و ۵۵ سال برای زنان که زیر ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارند نسبت به سنوات مستمری - موضوع درآمد حاصل از اخذ یک در هزار قیمت منطقه‌ای بابت حق‌الثبت اموال غیرمنقول.  
 ۲. موضوع ماده (۶۳) قانون الحاق برخی مواد به تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲).

### سایر نهادهای مرتبط با بیمه بازنشستگی

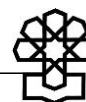
فعالیت‌های بیمه‌ای در لوایح بودجه تنها به صندوق‌های بازنشستگی پنج‌گانه فوق محدود نمی‌شود. برنامه‌های دستگاه‌ها در لایحه بودجه نشان می‌دهد که مرکز خدمات حوزه علمیه، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور نیز اعتباراتی را با اهداف گسترش پوشش بیمه‌های اجتماعی دریافت می‌کنند. نام دستگاه‌هایی که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ دارای برنامه‌های بیمه‌ای هستند، به همراه معرفی برنامه‌های آنان در جدول ۵ آورده شده است. برنامه بیمه‌ای مرکز خدمات حوزه علمیه برای پوشش بیمه‌ای طلاب بوده و برنامه بیمه‌ای وزارت ارشاد، اعتباری است برای صندوق اعتباری هنر که مهم‌ترین خدمات آن ارائه بیمه بیکاری است.

جدول ۵. برنامه‌های نهادهای فعال در حوزه بیمه اجتماعی (میلیارد تومان)

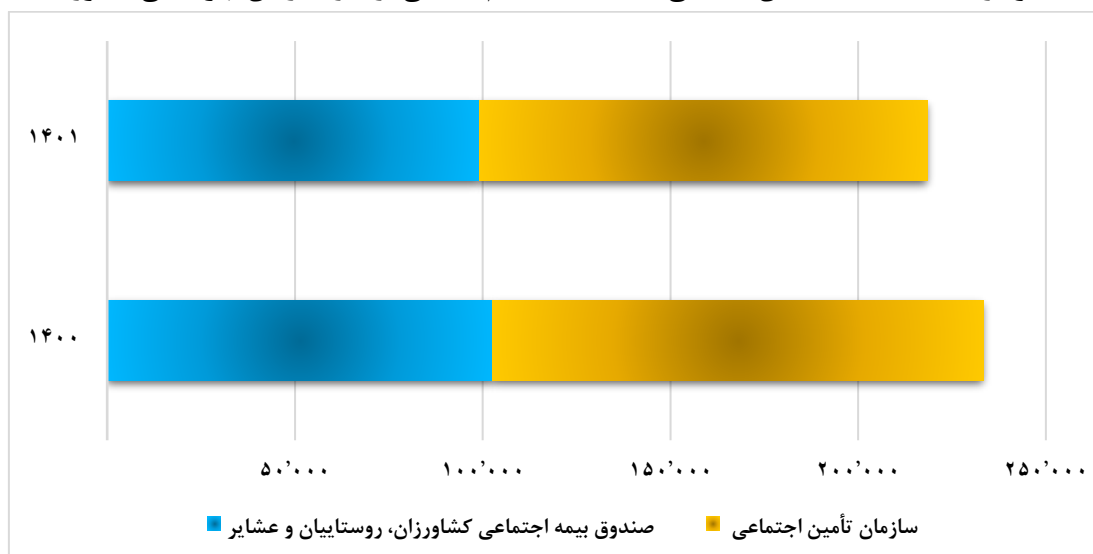
مرکز خدمات حوزه علمیه	
برنامه	اعتبار ۱۴۰۲
برنامه ارائه خدمات بیمه‌ای	۱,۶۰۰
وزارت ارشاد	
برنامه	اعتبار ۱۴۰۲
برنامه حمایت از امور رفاهی و اجتماعی نویسندگان، هنرمندان و روزنامه‌نگاران (صندوق هنر)	۴۴۵
کمیته امداد امام خمینی (ره)	
برنامه	اعتبار ۱۴۰۲
برنامه ارائه خدمات بیمه‌ای	۸۱۷
سازمان بهزیستی کشور	
برنامه	اعتبار ۱۴۰۲
برنامه ارائه خدمات بیمه‌ای	۶۴۰

دو نهاد اصلی حمایتی کمیته امداد خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور نیز هرکدام یک برنامه بیمه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ دارند. اعتبار این برنامه‌ها برای پرداخت حق بیمه گروهی از افراد تحت پوشش دو نهاد مذکور است که مشترک سازمان تأمین اجتماعی یا صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر هستند. نمودار ۵ داده‌های بیمه‌شدگان حمایتی کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ را نشان می‌دهد. همان‌طور که در نمودار مشخص است تعداد افراد بیمه شده مذکور در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال ۱۴۰۰ کاهش یافته است.





نمودار ۶. تعداد بیمه‌شدگان حمایتی کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور



مأخذ: سالنامه سازمان تأمین اجتماعی و سالنامه بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر.

### بخش چهارم - ارزیابی تبصره‌ها از نگاه بیمه‌ای

بررسی تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد که چهار تبصره در لایحه واجد موضوع‌های مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی هستند. موضوع تبصره‌های مذکور، به همراه شماره تبصره و بند مرتبط در جدول ۶ گزارش شده است. در ادامه هر یک از تبصره‌های به صورت مجزا مورد ارزیابی قرار گرفته است.

جدول ۶. تبصره‌های مرتبط بیمه بازنشستگی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

موضوع	تبصره / بند
اختصاص نفت خام و میعانات گازی برای تأدیه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی	جزء «۳» بند «ی» تبصره «۱»
ضریب افزایش مستمری بازنشستگان	جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۲»
اجرای تکالیف لایحه بودجه از طریق واگذاری نفت و فروش دارایی‌های مالی	بند «د» تبصره «۱۹»
افزایش اختیاری سابقه مورد نیاز برای بازنشستگی کارکنان دولت	بند «د» تبصره «۲۰»

جزء «۳» بند «ی» تبصره «۱»: در این بند به دولت اجازه داده شده تا به اشخاص معرفی شده توسط سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی دولتی، نفت خام و میعانات گازی اختصاص یابد. این اقدام در راستای تأدیه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی و در قبال اعتبارات صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی است.

سیاست تأدیه بدهی از طریق مذکور، مخاطره تشدید بنگاهداری در صندوق‌های بازنشستگی را در پی دارد؛ از این رو مغایر سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی است؛ مضافاً اینکه ممکن است سازمان‌های بازنشستگی را مجبور به فعالیت در عرصه‌هایی کند که اساساً از ساختارهای حقوقی و مالی لازم برای ورود به چنین عرصه‌هایی برخوردار نباشند.

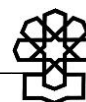
**بند «الف» تبصره «۱۲»:** در این تبصره ضریب افزایش حقوق و مستمری برای سال ۱۴۰۲، به صورت متوسط ۲۰ درصد در نظر گرفته شده است که احتمالاً از قاعده افزایش پلکانی نزولی تبعیت خواهد کرد. این افزایش با این شرط همراه است که حکم حقوق بازنشستگان نباید کمتر از ۶,۳۰۰,۰۰۰ تومان باشد.

هرچند ممکن است افزایش میانگین ۲۰ درصد حقوق، تناسبی با تورم نزدیک به ۴۰ درصدی در سال ۱۴۰۱ نداشته باشد، اما دولت اعتبارات لازم برای افزایش سال آینده و افزایش میانه سال ۱۴۰۱ در حقوق بازنشستگان را در اعتبارات لایحه سال آینده لحاظ کرده است. با وجود این، می‌توان انتظار داشت که سطح کفایت مستمری بازنشستگان در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال ۱۴۰۰ کاهش یابد. در نهایت می‌توان نتیجه گرفت افزایش پلکانی مستمری بازنشستگان حرکتی به سوی کاهش نابرابری میان بازنشستگان است که می‌تواند آثار مثبت و منفی را توأمان به همراه داشته باشد.

**جزء «۱» بند «د» تبصره «۱۹»:** این حکم از تبصره «۱۹» از لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به دولت اجازه داده که از طریق شرکت ملی نفت ایران نسبت به فروش نفت خام و میعانات گازی صادراتی به اشخاص معرفی شده توسط دستگاه‌های اجرایی (از جمله صندوق‌های بازنشستگی شامل صندوق بازنشستگی کشوری، لشکری و تأمین اجتماعی) پس از تأیید اشخاص توسط وزارت نفت و براساس قیمت روز صادراتی شرکت ملی نفت ایران و در سقف بودجه عمومی اقدام کند. این حکم می‌تواند زمینه واسطه‌گری داخلی و خارجی صندوق‌ها را فراهم کند؛ و از سوی دیگر ورود صندوق‌ها به این سطح از معامله‌گری، اساساً با ساختار مالی و حقوقی آنان سازگاری ندارد و می‌تواند زمینه رانت و شائبه فساد را تقویت کند. ضمن اینکه همانند جزء «۳» بند «ی» تبصره «۱» با این چالش روبه‌روست که می‌تواند برخلاف رویکرد دولت بنگاهداری صندوق‌های بازنشستگی را تشدید کند.

**بند «د» تبصره «۲۰»:** براساس این تبصره سنوات مورد قبول برای بازنشستگی کارکنان دولت (و نیروهای مسلح) که در سال ۱۴۰۲ بازنشسته می‌شوند در صورت رضایت فرد و اعلام نیاز دستگاه، به مدت دو سال افزایش می‌یابد. اگرچه این حکم را نمی‌توان در راستای اصلاحات پارامتریک صندوق‌ها تلقی کرد اما می‌تواند کمکی به دستگاه‌های اجرایی در مورد استمرار خدمت نیروهای متخصص دستگاه‌های اجرایی برای مدت دو سال بیشتر تلقی کرد و از این حیث مثبت ارزیابی می‌شود، البته در برخی موارد بازنشستگی برخی از کارکنان دولت را دو سال به تأخیر بیاندازد که می‌تواند کمک به صندوق‌های بازنشستگی تلقی کرد.

تبصره‌های لایحه بودجه در موضوع بیمه‌های اجتماعی نسبت به سال‌های گذشته کاهش داشته است که بخشی از آن ناشی از انتقال اعتبارات نهادهای بیمه‌ای از ذیل تبصره‌ها به ردیف دستگاهی است. از مهم‌ترین تغییرات تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به نسبت سال ۱۴۰۱ می‌توان به تغییر ماهیت تأدیه بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی، حذف اعتبارات همسان‌سازی حقوق صندوق‌های کشوری اشاره کرد.



## بخش پنجم - تکالیف فراموش شده دولت در حوزه بیمه پایه اجتماعی

انتظار معمول از لوایح بودجه دولت این است که در راستای اجرایی‌سازی قوانین بالادستی تدوین شده باشند. در حوزه بیمه‌های اجتماعی قوانین بالادستی متعددی وجود دارد که انطباق آنها با لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ موارد مغفول مانده را نمایان می‌کند. سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی به‌عنوان ریل اصلی نظام تأمین اجتماعی و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، برنامه ششم توسعه کشور، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و قانون الحاق تنظیم برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) همگی قوانین بالادستی حوزه بیمه‌های اجتماعی محسوب می‌شوند که تکالیفی را برای دولت در نظر گرفته‌اند. سابقه طولانی برخی از این قوانین و عدم توجه دولت‌ها به آنها این ذهنیت را ایجاد می‌کند که این دسته از قوانین برای اجرا نشدن تدوین شده‌اند. قوانین بالادستی در موضوع بیمه‌های اجتماعی تکالیف دولت هستند که ظاهراً به‌دست فراموشی سپرده شده‌اند. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیز با سلب تمرکز از وظایف قانونی، توجهی به قوانین بالادستی حوزه بیمه‌های اجتماعی نداشته است. شناسایی قوانین فراموش شده در موضوع بیمه اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کمک می‌کند که پیشنهادهایی را درخصوص اصلاح لایحه بودجه سال آینده ارائه شود.

### بیمه فراگیر

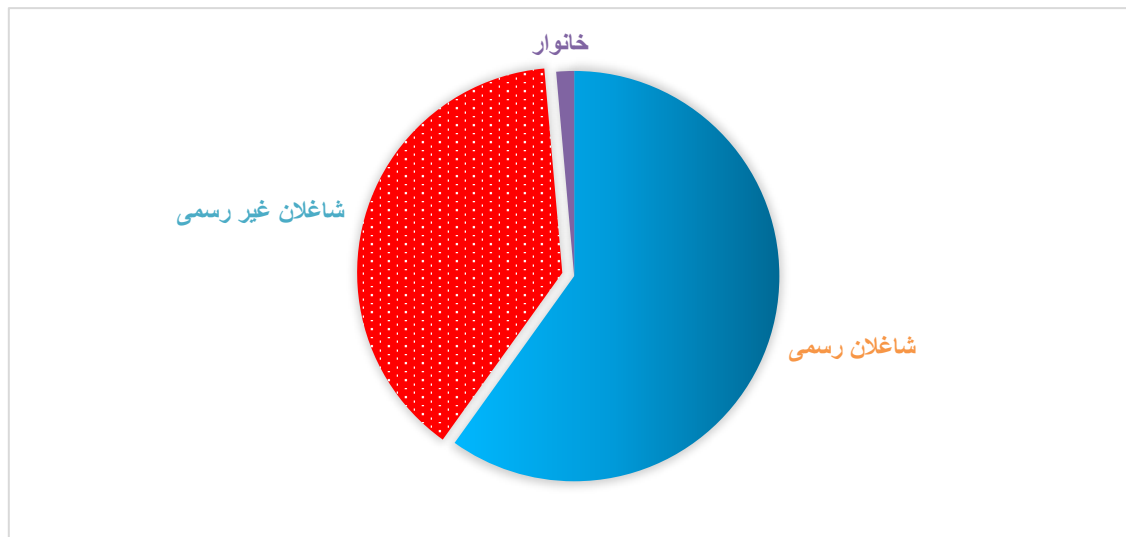
سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، بند «الف» ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، جزء «۴» بند «الف» ماده (۵۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و ماده (۷۸) قانون برنامه ششم توسعه بر امر پوشش همگانی بیمه اجتماعی مطابق با اصل فراگیری تأمین اجتماعی تأکید کرده‌اند. از این رو دولت در راستای تحقق عدالت اجتماعی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و کاهش ریسک‌های جامعه در طول زمان وظیفه دارد سیاست‌های اجتماعی را به‌گونه‌ای تنظیم کند که به پوشش بیمه همگانی منجر شود. این دسته از سیاست‌ها در قوانین بودجه سنواتی با اختصاص اعتبارات نمود پیدا می‌کند. به‌رغم وجود اسناد و قوانین بالادستی، اصل فراگیری در پوشش بیمه‌های اجتماعی نقش بسیار کم‌رنگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ دارد. مغفول ماندن پوشش بیمه همگانی ویژگی همه قوانین بودجه در سال‌های گذشته بوده که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیز تکرار شده است.

مغفول ماندن اصل فراگیری باعث وجود پدیده اشتغال غیررسمی، یعنی شاغلان فاقد بیمه می‌شود. مطابق قانون کار، بیمه بازنشستگی در ایران اجباری است و افراد دارای کارفرما و تحت پوشش قانون کار، الزاماً باید تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی اجباری قرار گیرند. بنابراین نظام بازنشستگی نیز از آن سو وابسته به اشتغال است و کاهش اشتغال در کشور وضعیت صندوق‌های بازنشستگی را با چالش روبه‌رو می‌سازد. گسترش مشاغل غیررسمی به وضعیت صندوق‌های بازنشستگی آسیب می‌زند.<sup>۱</sup> به بیان دیگر عدم پوشش بیمه شاغلان بخش غیررسمی اقتصاد کشور اثر دو سویه و البته منفی در ابعاد اجتماعی-اقتصادی دارد. همان‌طور که در نمودار ۶ مشاهده می‌شود، حدود ۶۰ درصد از جمعیت شاغلان در بخش رسمی و حدود ۳۸ درصد از شاغلان کشور در سال ۱۳۹۹ در بخش غیررسمی اقتصاد فعالیت داشته‌اند. براساس گزارش دفتر بیمه اجتماعی

۱. ۸. گزارش سند تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی.

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در سال ۱۴۰۰ تعداد ۷ میلیون نفر شاغلان مشاغل غیررسمی فاقد هرگونه پوشش بیمه پایه اجتماعی هستند که به موجب قانون باید تحت پوشش قرار گیرند.

نمودار ۷. سهم جمعیت شاغل ۱۵ ساله و بیشتر به تفکیک بخش رسمی، غیررسمی و خانوار<sup>۱</sup> در سال ۱۳۹۹

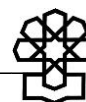


مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج تفصیلی اشتغال و بخش رسمی و غیررسمی.

### نظام تأمین اجتماعی چندلایه

لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی برای نخستین بار در ایران در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ معرفی شد. پیرو این قانون، در قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه اجتماعی اقتصادی کشور، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی نیز به استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه تأکید شده است. اما به‌رغم اینکه برقراری و استقرار بیمه اجتماعی پایه و مکمل در چارچوب نظام تأمین اجتماعی چندلایه به‌طور متعدد در قوانین 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 غیرمزد و حقوق‌بگیر کم‌درآمد، این امر تاکنون محقق نشده است. اگرچه تلاش‌ها برای طراحی لایه حمایتی با تدوین آیین‌نامه اجرایی در دولت صورت گرفته است اما درخصوص لایه بیمه‌ای تاکنون سردرگمی‌های زیادی برای سطح‌بندی لایه میانی وجود داشته است. چگونگی سطح‌بندی لایه بیمه‌ای و شکل‌بندی 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 به لحاظ ماهیت تفسیر پذیرند 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 به لحاظ رویکردی تجربه نکرده است. اما شاید مهم‌ترین دلیل عدم

۱. جمعیت شاغل در بخش خانوار: خانوارهایی که تنها برای مصرف خود تولید می‌کنند و خانوارهایی که کارکنان خانگی دارند و اطلاعاتی از پوشش بیمه‌ای هر دو گروه در دسترس نیست.



استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه در نظام بیمه‌های اجتماعی در ایران را بتوان به ماهیت فرابخشی 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 به‌صورت 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 کلان، بلکه در اجرا و تصمیم‌گیری و نحوه رویکرد تخصیص اعتبارات و نظام مالیاتی در بودجه‌های سنواتی می‌بایست جستجو کرد. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیز مانند همه قوانین بودجه سنواتی برنامه‌ای برای استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه در لایه بیمه‌های اجتماعی به‌عنوان مهم‌ترین سیاست اجتماعی در کشور نشان نداده است.

### استقلال صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی

براساس اصل بیست‌ونهم قانون اساسی، دولت متولی اصلی تأمین اجتماعی در کشور به حساب می‌آید. بنابراین پشتیبانی از صندوق‌های بازنشستگی و سیاست‌های گسترش پوشش بیمه‌ای از وظایف دولت به حساب می‌آید. به همین دلیل می‌توان برای دولت در نظام بیمه‌های اجتماعی ایران نقش محوری قائل شد. سه صندوقی که پیش از این در گزارش بحث شد، به دلیل عدم توانایی برای ایفای تعهدات خود نیازمند پشتیبانی دولت بوده و از بودجه عمومی کمک‌های مستقیم دریافت می‌کنند. اما در سمت مقابل قوانین برای جلوگیری از تداوم وابستگی این صندوق‌ها به بودجه عمومی، تکالیفی را برای دولت تعیین کرده‌اند تا با اقدام‌های تدریجی، وابستگی صندوق‌ها را از بودجه عمومی کاهش دهند. ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه و ماده (۲۹) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) بر تعادل میان منابع و مصارف صندوق‌ها و استقلال آنها از بودجه عمومی تأکید کرده‌اند.

اصلاحات و تنظیم‌گری در نظام بازنشستگی از وظایف اصلی دولت‌هاست اما تعارضات موجود در قوانین بالادستی باعث شده که تصمیم‌گیران حوزه بیمه‌های اجتماعی همواره امکان فرار از اصلاحات و تنظیم‌گری را داشته باشند. بنابراین نمی‌توان خط‌مشی مشخصی از انجام اصلاحات را در قوانین بودجه و حتی قوانین برنامه‌های توسعه جستجو کرد. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیز از این قاعده مستثنی نیست. به نظر می‌رسد دولت کمافی‌السابق با روزمرگی به‌اختصاص اعتبارات به صندوق‌های بازنشستگی پرداخته و هیچ‌گونه برنامه‌ای برای استقلال آنان از بودجه عمومی کشور ندارد.

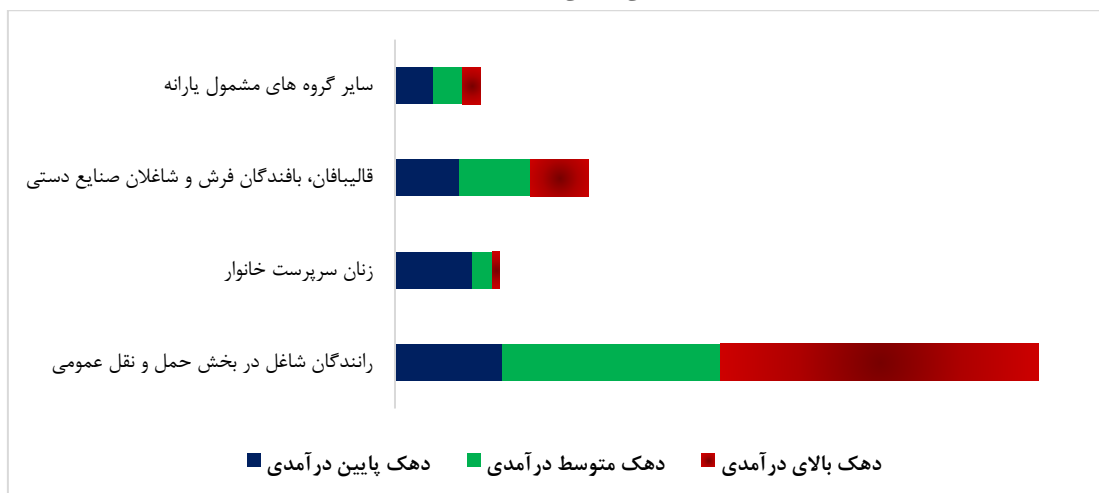
### ساماندهی به یارانه‌های بیمه‌ای

در صورتی که کارفرما و یا بیمه شده توانایی پرداخت حق بیمه نداشته باشد، ممکن است دولت به دلایل حمایتی اقدام به پرداخت یارانه بیمه‌ای کند. اعطای یارانه‌های بیمه‌ای یکی از اصلی‌ترین ابزارهای سیاست‌گذاری اجتماعی در راستای گسترش عدالت و مبارزه با فقر است.<sup>۱</sup> این گروه از یارانه‌ها از سمت دولت اعطا شده و صندوق‌های بیمه‌گر (عمدتاً سازمان تأمین اجتماعی و بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر) حق بیمه را از دولت دریافت می‌کند. در وضعیت کنونی کشورمان، دولت به ۱۲ گروه شغلی فاقد کارفرمای مشخص و همچنین کارگاه‌های زیر پنج نفر و بیمه‌شدگان صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر یارانه بیمه‌ای پرداخت می‌کند.

۱. روابط مالی دولت و سازمان تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

عملکرد دولت در توزیع یارانه‌ها با هدف اولیه یعنی حمایت از گروه‌های کم‌درآمد فاصله بسیاری دارد. آنچه که در نمودار ۷ نمایش داده شده گواه این نکته است که دولت در توزیع یارانه بیمه‌ای نتوانسته اهداف این سیاست را تأمین کند. داده‌های این نمودار نشان‌دهنده تعداد یارانه‌بگیران حق بیمه سهم کارفرمایی برای گروه‌های شغلی فاقد کارفرمای مشخص است. براساس این نمودار تعداد بسیاری از افرادی که در گروه‌های شغلی رانندگان شاغل در بخش حمل‌ونقل عمومی و قالیبافان و شاغلان صنایع دستی که از یارانه بیمه دولتی برای حق بیمه سهم کارفرما استفاده می‌کنند، در گروه‌های بالای درآمدی قرار دارند.

#### نمودار ۸. بیمه‌شدگان بدون کارفرما مشمول یارانه دولت



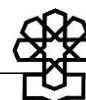
مأخذ: داده‌های ارزیابی بند «ز» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

بند «ز» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ تلاشی بود برای ساماندهی شرایط نابرابر اعطای یارانه حق بیمه سهم کارفرمایی ۱۲ گروه مشاغل بدون کارفرما. این تبصره از قانون بودجه سال جاری، بهره‌مندی از یارانه‌های بیمه را منوط به دهک‌بندی درآمدی کرده بود. حذف این تبصره از لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به معنای عقب‌نشینی دولت و انفعال این لایحه در قبال سامان‌دهی یارانه‌های بیمه‌ای است.

#### تأدیه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی

مطابق ماده (۲۷) قانون تأمین اجتماعی کل مبلغ حق بیمه معادل سی درصد (۳۰٪) حقوق مشمول کسور است که سهم مشارکت دولت در آن سه درصد (۳٪)<sup>۱</sup> تعیین شده است. علاوه بر این سه 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. ریشه بدهی‌های دولت را باید در اعطای یارانه‌های بیمه‌ای جستجو کرد. علاوه بر آن در مواردی دولت به منظور تسهیل فضای کسب‌وکار برای بنگاه‌های نوپا با اعطای یارانه‌های بیمه‌ای از آنها حمایت می‌کند.

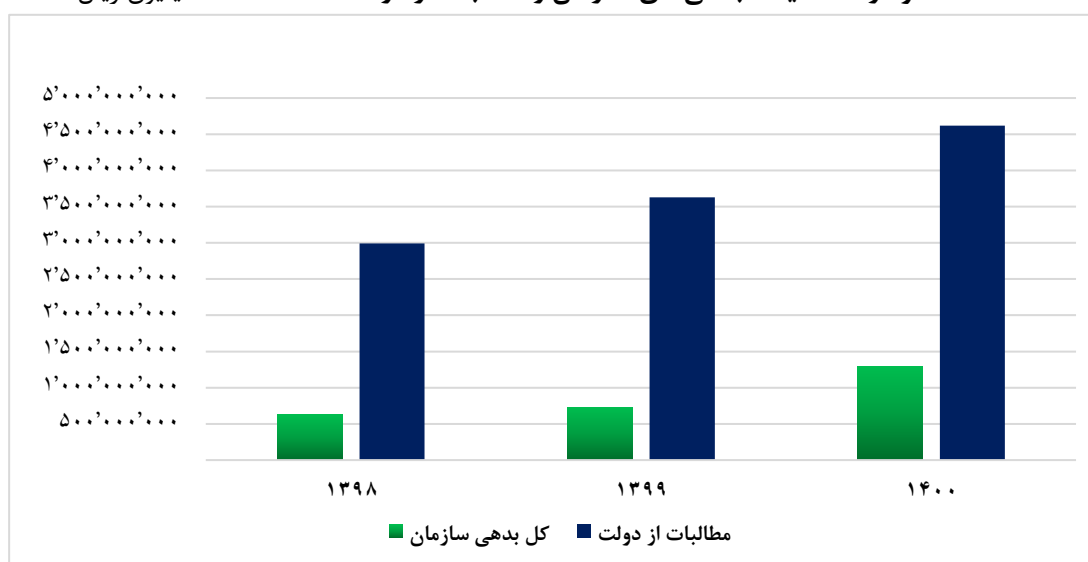
۱. علاوه بر این سه درصد، دولت موظف به پرداخت سه درصد بیمه بیکاری برای شاغلان است.



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.<sup>۱</sup> پذیرش این تعهدات و دیرکرد در عدم پرداخت آن موجب انباشت بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی شده است.<sup>۲</sup> از این رو بند «الف» ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه و تبصره آن دولت را به پرداخت سالیانه ۱۰ درصد از بدهی حسابرسی شده خود به سازمان تأمین اجتماعی و پیش‌بینی و تأمین تعهدات جدید در بودجه سنواتی در طول سال‌های اجرای برنامه مکلف کرده است.<sup>۳</sup> این در حالی است که سازمان تأمین اجتماعی با کسری نقدینگی برای ایفای تعهدات سالیانه روبه‌رو است، از این رو مجبور به دریافت وام برای جبران کسری است. قانون برنامه ششم توسعه دولت را مکلف کرده که در بودجه سالیانه ۱۰ درصد از بدهی‌های خود به سازمان تأمین اجتماعی را پرداخت و برای تعهدات جدید بدهی جدید ایجاد نشود. این اقدام در جهت جلوگیری از ناترازی نقدی (پایداری مالی) در سازمان تأمین اجتماعی است.

نمودار ۸ بدهی‌های سازمان تأمین اجتماعی (عمدتاً به شبکه بانکی) و بدهی‌های دولت به سازمان طی سه سال منتهی به سال ۱۴۰۰ را با یکدیگر مقایسه کرده است. داده‌ها نشان می‌دهد سازمان در صورت دریافت بدهی خود نه تنها منابع لازم برای ایفای تعهدات خود را به دست می‌آورد بلکه فضا برای سرمایه‌گذاری منابع مازاد ایجاد می‌شود. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ تکلیف دولت برای تأدیه بدهی به سازمان تأمین اجتماعی را برخلاف قوانین بودجه گذشته به نحوی تغییر داده است که عملاً تأدیه بدهی دولت به سازمان با موانع و مشکلات حقوقی و مدیریتی مواجه بوده و تضمینی در ایفای آن منظر کمی و کیفی آن وجود ندارد.

نمودار ۹. مقایسه بدهی‌های سازمان و مطالبات از دولت (میلیون ریال)



مأخذ: داده‌های سازمان تأمین اجتماعی

۱. روابط مالی دولت و سازمان تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.  
۲. بخشی از بدهی نیز ناشی از مبالغی است که دولت در گذشته از سازمان تأمین اجتماعی قرض گرفته است.  
۳. ارزیابی برنامه ششم توسعه از منظر بیمه‌های اجتماعی، مرکز پژوهش‌های مجلس.

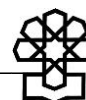
## ساماندهی صندوق‌های اختصاصی

علاوه بر صندوق‌های اصلی که ذیل وزارت رفاه در نظام بیمه‌ای ایران فعالیت می‌کنند، دستگاه‌ها و نهادهای دولتی، صندوق‌های بازنشستگی برای کارکنان خود تشکیل داده‌اند. صندوق‌های اختصاصی در دسته‌بندی صندوق‌های بسته بوده و صرفاً کارکنان دستگاه مربوط به خود را تحت پوشش دارند. اطلاعاتی در خصوص نحوه مدیریت وجوه و دارایی و هزینه‌های مستمری صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی در دسترس نیست اما می‌توان حدس زد با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور، صندوق‌های مذکور به لحاظ پایداری دچار مشکل باشند. از این رو این صندوق‌ها نیز از منابع عمومی ارتزاق می‌کنند و به صورت غیرمستقیم به بودجه عمومی وابسته هستند. عدم شفافیت داده‌ها و اطلاعات صندوق‌های اختصاصی باعث می‌شود که نتوان رد وابستگی آنها را از بودجه عمومی تشخیص داد. دولت و وزارت تعاون، رفاه و تأمین اجتماعی به عنوان متولیان اصلی حوزه تأمین اجتماعی کشور مسئولیت تنظیم‌گری و سیاستگذاری حوزه بیمه‌ای را دارند که یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های آن، شفاف‌سازی اطلاعات هزینه‌های عمومی است. اما به‌رغم این مسئولیت، هم‌چنان نمی‌توان ردی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ از وابستگی صندوق‌های اختصاصی پیدا کرد. بنابراین یکی از مسئولیت‌های اصلی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ همانند سنوات گذشته مغفول مانده است.

### بخش ششم - جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۱. سیاستگذاری‌های پیشین در حوزه نظام بیمه‌ای کشور و اعطای یارانه‌های بیمه‌ای بدون پشتوانه، شرایط بحرانی و پیچیده امروز محیط بیمه‌های اجتماعی را رقم زده است و شوربختانه، لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کشور در حوزه بیمه‌های اجتماعی را می‌توان ادامه مسیر گذشته دولت‌ها دانست. با این تفاوت که با حذف اطلاعات فعالیت‌های دستگاه‌های بیمه‌ای از میزان شفافیت لایحه در مقایسه با سال‌های گذشته به شدت کاسته است. اعتبارات بیمه‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال آینده انطباقی با شرایط اجتماعی-اقتصادی کشور نداشته و گویی دولت بدون هیچ‌گونه برنامه بلندمدتی، به دنبال روزمرگی بیمه‌های اجتماعی در سال آینده است. این نحوه بودجه‌ریزی در محیط بیمه‌های اجتماعی به افزایش درجه وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی منجر می‌شود و نگرانی سایر صندوق‌ها از پشتیبانی دولت در صورت ناپایداری مالی را آسوده می‌کند.
۲. سهم بالای اعتبارات بیمه‌های اجتماعی از بودجه امور رفاهی در حالی است که حتی این حجم از اعتبارات کفایت مستمری مقبولی برای بازنشستگان صندوق‌های بیمه‌ای را تأمین نمی‌کند. درحقیقت در شرایطی که دولت بخش اعظمی از بودجه امور رفاهی را با صفت ناعادلانه به بیمه‌های اجتماعی اختصاص می‌دهد، حتی این حجم از تخصیص شرایط مطلوب اجتماعی را برای بازنشستگان نتیجه نمی‌دهد. شاهد این گزاره کاهش سطح کفایت مستمری بازنشستگان در سال آینده است.
۳. جهت‌گیری دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نشان از عدم تعهد به قوانین بالادستی حوزه بیمه‌های اجتماعی است. دولت تکالیف قانونی مانند تأدیه بدهی به سازمان تأمین اجتماعی، ساماندهی یارانه‌های بیمه‌ای که در قوانین بودجه سال‌های قبل تکرار می‌شد را در لایحه بودجه سال آینده نادیده گرفته است. علاوه بر این موارد هیچ نشانی از تلاش در



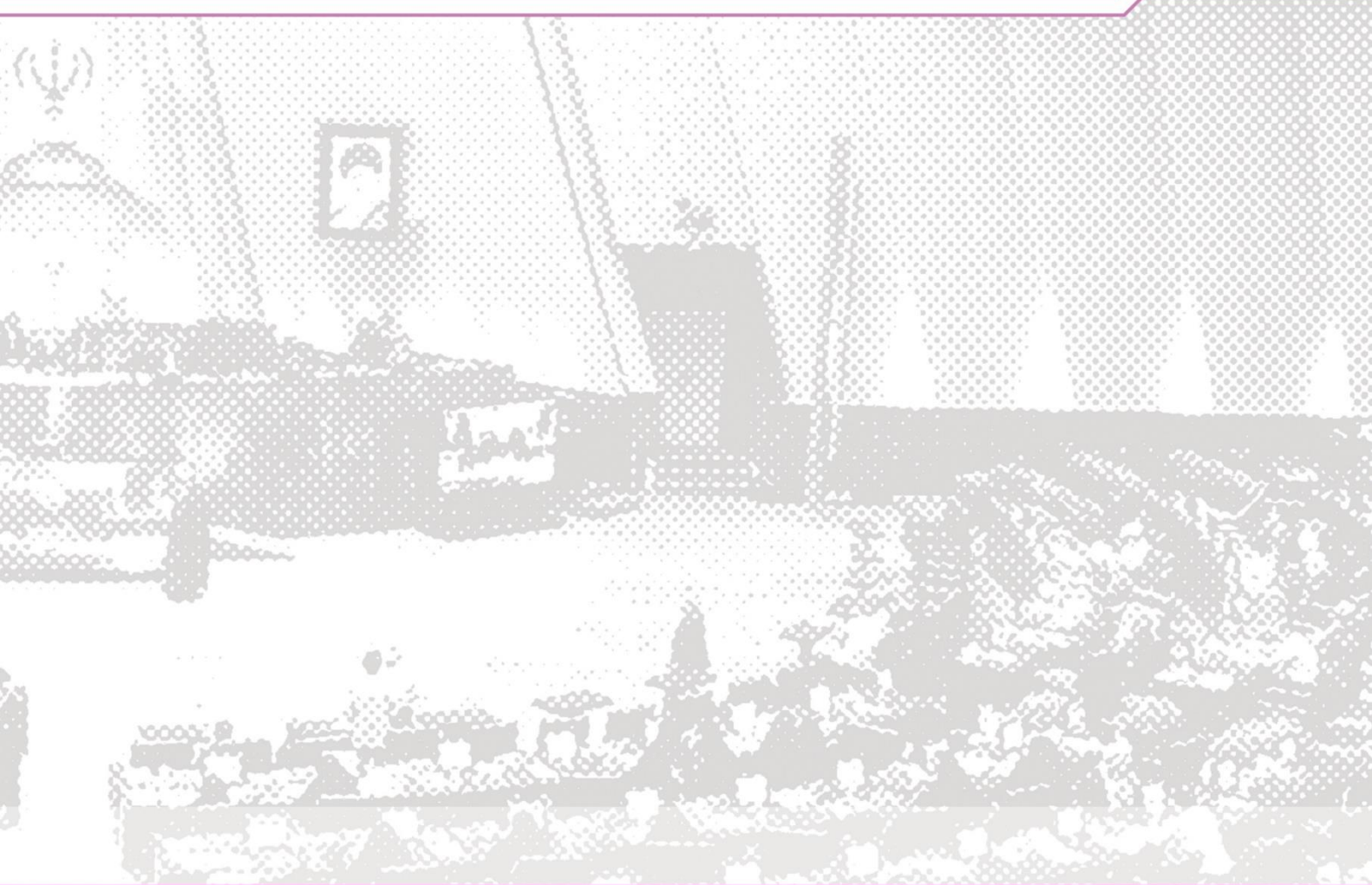


- لایحه بودجه در جهت وظایف قانونی و محوری دولت در حوزه بیمه‌های اجتماعی مانند؛ بیمه فراگیر، تأمین اجتماعی چندلایه، استقلال صندوق‌ها از بودجه عمومی و ساماندهی صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی دیده نمی‌شود.
۴. رویکرد واکنشی دولت به شرایط کنونی بیمه‌های اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ با اصلاحات و پیشنهادهای جزئی مرتفع نخواهد شد. با این حال در جهت تلطیف این انفعال می‌توان پیشنهادهای زیر را مطرح کرد:
- ۴-۱. تأدیه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی به صورت دارایی با قابلیت نقدشوندگی مناسب و تنفیذ جزء «۱» بند «ی» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲؛
- ۴-۲. اعطای یارانه‌های بیمه‌ای مبتنی بر آزمون وسع و تنفیذ بند «ز» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲؛
- ۴-۳. حذف معافیت‌های بیمه‌ای بلاوجه در گروه‌های برخوردار بازنشستگان صندوق‌های بیمه‌گر که از سقف حقوق بازنشستگی و بالاتر از سقف برخوردارند؛
- ۴-۴. حرکت به سمت نظام چندلایه بیمه‌ای و تعدیل سهم کارفرمایی دولت در سطوح بالاتر حقوقی و استقرار لایه مکمل بیمه‌ای.

### منابع و مأخذ

۱. ارزیابی برنامه ششم توسعه از منظر بیمه‌های اجتماعی.
۲. باقری، یاسر؛ ابوالفضل عباسی دره‌بیدی (۱۳۹۸). بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، تحلیلی بر اعتبارات رفاه و تأمین اجتماعی، دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳. سالاری، مصطفی؛ عباس خندان؛ محمدمهدی صداقت (۱۴۰۰)، روابط مالی دولت و سازمان تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش‌های تأمین اجتماعی
۴. سالنامه سازمان تأمین اجتماعی و سالنامه بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر (۱۴۰۰).
۵. سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی ۱۴۰۱.
۶. فصلنامه آماری صندوق بازنشستگی کشور، پاییز ۱۴۰۱.
۷. فصلنامه‌های آماری صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر (۱۴۰۰).
۸. فولادی مقدم، شهاب‌الدین؛ علی خلیلی (۱۴۰۱). صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
۹. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه مصوب ۱۳۹۵.
۱۰. قانون الحاق تنظیم برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳.
۱۱. قانون برنامه ششم توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵.
۱۲. قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور.
۱۳. قانون ساختار نظام جمع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳.
۱۴. گزارش سند تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ۱۴۰۱، دفتر مطالعات اجتماعی، مرکز پژوهش‌های مجلس.
۱۵. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.
۱۶. نتایج تفصیلی اشتغال و بخش رسمی و غیررسمی، مرکز آمار ایران سال‌های ۱۳۹۹-۱۳۹۸.





## مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)