

## ارزیابی مالی قوانین تأثیرگذار بر جریان منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی

حسین مشیری تبریزی<sup>۱</sup>

### چکیده

سازمان تأمین اجتماعی از سال ۱۳۵۴ فراز و فرودها و پیشرفت‌ها و عقب‌گردهای فراوانی را از لحاظ اجرای علمی مقررات بیمه‌ای ناشی از قانونگذاری‌های مختلف تجربه کرده و بارها توسط قوانین و مقررات مختلف تحت تأثیر قرار گرفته است. هرچند این قوانین در پاسخ به نیازهای روز وضع شده، بعضاً بدون مشارکت مالی دولت بار مالی زیادی را به دوش این سازمان گذاشته است که در نتیجه، مشکلات نظام بیمه اجتماعی در ایران در طی این سال‌ها به معضلی پایدار تبدیل شده است. با توجه به اینکه درک صحیح از میزان و اندازه بار مالی تحمیل‌شده بر سازمان می‌تواند در جلوگیری از اعمال قوانین جدید دارای بار مالی و نیز ایفای تعهدات دولت مؤثر باشد، این مقاله هدف برآورد بار مالی قوانین تأثیرگذار بر قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ را دنبال می‌کند. در این راستا، ارزش فعلی (سال ۹۵) بار مالی قوانین بازنشستگی پیش از موعد بر اساس نرخ تنزیل ۱۵ درصدی و دستمزد (مقداری که بر مبنای آن حق بیمه پرداخت نشده است)، مستمری و مزایای جانبی (مقداری که به‌واسطه بازنشستگی زود هنگام دریافت شده است) محاسبه و بر مبنای پارامترهای مختلف تحلیل شده است. بر این مبنای به قیمت سال ۱۳۹۵، بالغ بر ۵۳۷ هزار میلیارد ریال ارزش بار مالی این قوانین محاسبه شده است. لغو کلیه قوانین مغایر با اصول بیمه‌ای نخستین گام در راستای پایدارسازی مالی سازمان تأمین اجتماعی است.

**واژگان کلیدی:** تأمین اجتماعی، ارزیابی مالی، بازنشستگی پیش از موعد، جریان منابع و مصارف

۱- دکتری اقتصاد سلامت، مدیرکل امور بین الملل سازمان تأمین اجتماعی

تصویب قانون جاری تأمین اجتماعی در سال ۱۳۵۴ و تشکیل سازمان تأمین اجتماعی امروزی نقطه عطفی در مسیر پرنشیب و فراز امر بیمه‌های اجتماعی کشور بود. پیش‌تر، در سال ۱۳۰۹، کارگران شاغل در فعالیت راه‌سازی توسط «صندوق احتیاط کارگران طرق و شوارع» در برابر حوادث ناشی از کار (شامل درمان، غرامت مقطوع از کارافتادگی، غرامت فوت) تحت پوشش قرار گرفته بودند. تعهدات «صندوق احتیاط طرق و شوارع» در سال ۱۳۱۱ به کارگران ساختمانی دولتی و در سال ۱۳۱۵، با تصویب نظام‌نامه کارخانجات و مؤسسات صنعتی، به گروه‌های وسیع‌تری از کارگران شاغل در کارخانه‌ها و مؤسسات صنعتی گسترش یافت. در ابتدای دهه ۱۳۳۰، تحولات سیاسی و اقتصادی ایران از یک سو و اتفاقات بین‌المللی از سوی دیگر، شرایط را برای اجرای برنامه‌های بیمه اجتماعی کارگران به‌شيوه متداول امروزی فراهم کرد. دولت وقت با درک ضرورت بیمه اجتماعی، قانون بیمه اجتماعی کارگران را در بهمن ماه ۱۳۳۱ به تصویب رساند و از اردیبهشت ماه ۱۳۳۲ با تشکیل سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران، امور مربوط به بیمه اجتماعی کارگران (که تا پیش از آن از طریق صندوق تعاون و بیمه کارگران و نیز شرکت سهامی بیمه ایران انجام می‌شد) در این سازمان متمرکز شد. در سال ۱۳۳۴ با انجام اصلاحاتی، ضمن افزایش نرخ حق بیمه به ۱۸٪ برای کارگاه‌های دولتی و ۱۵٪ برای کارگاه‌های غیردولتی، مبانی تعیین حق بیمه و روش‌های وصول آن مشخص‌تر شد. تغییرات این قانون در سال ۱۳۳۹ بیشتر مربوط به نحوه ارائه تعهدات سازمان در زمینه بیماری‌ها و بارداری بود.

سازمان تأمین اجتماعی از سال ۱۳۵۴ فراز و فرودها و پیشرفت‌ها و عقب‌گردهای فراوانی را از لحاظ اجرای علمی مقررات بیمه‌ای ناشی از قانون‌گذاری‌های مختلف تجربه کرده و در این میان بارها توسط قوانین و مقررات مختلف تحت تأثیر قرار گرفته است (از تصویب قوانین حمایتی دارای بار مالی تا گسترش پوشش بیمه، قوانین انتقال سوابق بین صندوق‌ها و ...). هرچند این قوانین در پاسخ به نیازهای روز صورت گرفته، بعضاً بدون مشارکت مالی دولت بار مالی زیادی را به دوش این سازمان گذاشته است (ملکوند فرد، ۱۳۸۲).

بی‌شک عدم توجه مراجع قانونی به امور مؤثر بر منابع و مصارف صندوق‌های بیمه‌ای، از جمله سازمان تأمین اجتماعی، و پیشنهاد و تصویب لوایح قانونی بدون در نظر گرفتن اصول اکچوئریال، تبعات و خسارات جبران‌ناپذیری را بر تعادل منابع و مصارف سازمان وارد می‌کند و موجب ایجاد بحران در این سازمان‌ها می‌شود. طبیعی است هرگونه بحران در سازمان تأمین اجتماعی، به‌لحاظ حجم و گستردگی خدمات و تعهدات از یک سو، و جمعیت تحت پوشش اعم از بیمه‌شده و مستمری‌بگیر اصلی و تبعی از سوی دیگر، تأثیری بنیادی بر نظام اقتصادی کلان کشور خواهد داشت (ادراکی و شریعتمداری، ۱۳۸۲).

مبانی قانونی و تعهدات سازمان تأمین اجتماعی در حال حاضر همان است که در قانون مصوب سال ۱۳۵۴ آمده است؛ اما طی سالیان، اضافات و الحاقاتی به این قانون انجام گرفته که بعضاً به سبب عدم پیش‌بینی منابع لازم برای مصارف ایجادشده یا تقبل انجام تعهدات مذکور از سوی دولت و عدم ایفای کامل آن، مشکلاتی را در نظام تأمین مالی سازمان پدید آورده است. در این قوانین، که بنا به ملاحظات و مصالح روز کشور (در متن قوانین مصلحت‌ها قابل مشاهده است) وضع شده‌اند، تأثیرات بر جریان منابع و مصارف سازمان نادیده گرفته شده است؛ این قوانین عمدتاً شرایطی را برای بازنشستگی افراد مشمول پیش‌بینی کرده است که از یک طرف، منابع را کاهش داده و از سوی دیگر، مصارف را افزایش داده است. از جمله این قوانین می‌توان به اجرای قانون بازنشستگی‌های پیش‌ازمعد اشاره کرد. این قوانین گرچه برای ایجاد زمینه اشتغال برای جوانان وضع شدند، عملاً سازمان را از دریافت حق بیمه سنوات خدمت باقی‌مانده تا سن قانونی بازنشستگی محروم کرده است (یعنی از طرفی، منابع سازمان کاهش و از طرف دیگر، مصارف آن افزایش یافته است) و یا ماده‌واحد قانون حمایت از بازسازی و نوسازی صنایع کشور با این عبارت شروع می‌شود: «به منظور رفع مشکلات موجود در صنایع نساجی و در جهت بازسازی و نوسازی صنایع مذکور، دولت موظف است .... تسهیلات و حمایت‌های زیر را به موقع اجرا بگذارد». رفع مشکلات موجود صنایع، بازسازی و نوسازی آن‌ها هیچ ارتباطی به اهداف و وظایف مصرح قانونی سازمان تأمین اجتماعی ندارد؛ ولی در بند ج همین ماده‌واحد «سازمان تأمین اجتماعی موظف شده است آن دسته از کارگران واحدهای مشمول این قانون را که در دوران بازسازی و نوسازی موقتاً بیکار می‌گردند، تحت پوشش کامل بیمه بیکاری قرار دهد». از سوی دیگر قوانینی در جهت تحت شمول قرار دادن افرادی وضع شده است که تا زمان وضع آن قانون سابقه پرداخت حق بیمه نداشتند؛ برای مثال، قانون احتساب سابقه خدمات محکومان سیاسی. در متن این قانون نیز چنین آمده است که: «.... دوران عدم اشتغال .... بدون پرداخت حق بیمه جزو سوابق پرداخت حق بیمه آنان ... محسوب می‌گردد». این قانون و قوانین مشابه، گرچه از پشتوانه فکر انسانی والایی برخوردار هستند، بدون در نظر گرفتن ملاحظات مالی وضع شده‌اند (جیوار، ۱۳۸۲).

با توجه به اینکه درک صحیح از میزان و اندازه بار مالی تحمیل‌شده بر سازمان می‌تواند در جلوگیری از اعمال قوانین جدید دارای بار مالی و نیز ایفای تعهدات دولت مؤثر باشد، در این مقاله با هدف ارزیابی مالی قوانین تأثیرگذار بر قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و ارزش‌گذاری مالی قوانین و مقررات تأثیرگذار در دوره زمانی ۱۳۵۸ تا ۱۳۹۵، پس از احصای قوانین اثرگذار، بار مالی قوانین مختلف برآورد می‌شود.

این مقاله در پنج بخش تنظیم شده است. در ادامه قوانین موثر بر سازمان تأمین بررسی می‌شود. بخش سوم به روش‌شناسی مورد استفاده پرداخته و تحلیل‌های مالی در فصل چهارم به تفکیک پارامترها ارائه شده و در نهایت، در بخش پنجم به نتیجه‌گیری پرداخته است.

## ◀ تحلیلی بر قوانین موثر بر سازمان تأمین اجتماعی بعد از انقلاب

آنچه مشخص است با بروز تغییرات بنیادین در جوامع همانند انقلاب، تغییرات اساسی به تبع آن در نظامات قانون‌گذاری و رویکردهای مختلف به مسائل اجتماعی اتفاق می‌افتد. این بدان معنی است که در قوانین مجری بایستی تغییراتی ایجاد شود و با قوانین و مقررات جدید جایگزین گردد. مضاف بر آن، شرایط خاص و رویکردهای کاملاً جدید نسبت به مسائل اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و غیره به سبب گذشت زمان و ایجاد تغییر در روش‌های مقابله با و مداخله در مسائل رفاهی و اجتماعی، وضع قوانین جدید را ضروری می‌نماید. بر همین مبنا باید انتظار داشت که با روی کار آمدن نظام جمهوری اسلامی ایران، در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی و به‌ویژه در حوزه قوانین مرتبط با تأمین اجتماعی تغییراتی مقتضی رخ دهد. در این بخش از مقاله تمامی قوانین مرتبط با سازمان تأمین اجتماعی از نظر گذرانده شده است و بررسی خواهند شد.

### قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در دوره اول (۱۳۵۹ تا ۱۳۶۳)

با عنایت به تغییر سیستم سیاسی در ایران و نیز با توجه به اینکه حوادثی مصادف با مجلس اول شورای اسلامی در ایران به وقوع پیوست، طبیعی است که نظام کار و تأمین اجتماعی به‌عنوان یکی از خرده‌نظام‌های اصلی نظام اجتماعی، تحت تأثیر چالش‌های بزرگ‌تر سیستم قرار گرفته و محتاج راه‌حل‌های تازه‌ای است. از نگاه نظام سیاسی جدید، افرادی که در طول سال‌های پیش از انقلاب مبارزاتی را با رژیم پیشین داشته‌اند و یا در جنگ دچار صدماتی شده‌اند می‌بایست مورد پشتیبانی، مساعدت و تأمین اجتماعی قرار گیرند. در همین راستا قوانینی که عمدتاً ماهیت حمایت‌های غیربیمه‌ای داشته‌اند، وظایفی را برای سازمان‌های بیمه‌گر با هدف فوق تعریف نمودند؛ برای مثال، کارخانه‌هایی که تعطیل شده و یا کارگاه‌هایی که به‌تازگی در حال تأسیس بوده‌اند، قوانین تسهیلی جدیدی دریافت کردند و یا اقشاری از جامعه که پیش از آن هیچ‌گونه سوابق بیمه‌ای خاصی نداشته‌اند، تحت پوشش نظام تأمین اجتماعی قرار گرفتند. به هر روی، تا حدودی طبیعی است که نظام سیاسی جدید در جهت تحقق شعارهای حمایت از محرومان باید چاره‌اندیشی‌های قانونی جدیدی نیز بکند؛ منتها این مصوبات گاه باعث تغییر نگاه به سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان سازمان بیمه‌گر و اساساً نظام بیمه‌ای در کشور گردید که پیامدهای آن هم‌اکنون مشکلات مالی صندوق‌های بیمه‌ای و در معرض خطر قرار گرفتن صندوق تأمین اجتماعی است. البته این بدان معنی نیست که تمامی مشکلات سازمان‌های بیمه‌گر ناشی از

تصویب قوانین است؛ اما نباید از نظر دور داشت که قانون‌گذاری نقش پررنگی در بروز چالش‌های یادشده داشته است.

لازم به ذکر است اکثر قوانین این دوره، در واقع لوایحی هستند که از سوی دولت ارائه شده و اینکه بیشتر این قوانین مضامینی از حمایت‌های بیمه‌ای را در خود گنجانده‌اند. با توجه به این توصیف اولیه، می‌توان گفت در آن زمان به‌دلیل تازه تأسیس بودن سازمان تأمین اجتماعی و نیز وضعیت مالی مناسب آن و همچنین، به‌سبب اختصاص کمک‌های قابل توجهی که در ابتدای تأسیس دریافت نموده است، مخاطره‌ای مالی در ذهن طراحان برای آینده سازمان قابل تصور نبود؛ بنابراین، بیشتر قوانین پیش از آنکه جهت تقویت و آماده‌سازی سازمان برای روبه‌رو شدن با مشکلات و چالش‌های بعدی باشند، در راستای بهره‌مندی جوامع هدفی است که تا آن زمان نتوانسته‌اند از مواهب بیمه‌ای خاصی بهره‌مند شوند. اقشار غیر تحت پوشش سازمان، کارفرمایان کارگاه‌های کوچک، از کارافتادگان جزئی و بازنشستگان جزو گروه‌هایی هستند که در این دوره تسهیلاتی را دریافت می‌نمایند که پیش از آن برخوردار نبوده‌اند و یا شرایط متفاوتی داشتند. در این دوره، رویکرد کلی به نظام تأمین اجتماعی، رویکردی حمایتی است و اثری از اصلاحات مورد نیاز نظام تأمین اجتماعی دیده نمی‌شود.

نکته دیگر اینکه اکثریت قوانین این دوره پیشنهادات دولت در قالب لوایح هستند. این بدان معنا است که در این دوره، به‌خلاف دوره‌های بعدی، این دولت است که بیشتر خواهان ایجاد تغییرات در قوانین تأمین اجتماعی است. گویی دولت‌ها از این آگاهی برخوردار نبوده‌اند که در آینده‌ای نه‌چندان دور، خود می‌بایست کسری منابع این سازمان‌ها را جبران نمایند. شاید بتوان گفت علت این امر تازه‌کار بودن دولت‌ها و نیز وجود رویکردهای مختلف ناشی از تغییرات زیاد در دولت‌ها بوده است. در حد فاصل شروع و اتمام مجلس اول (۷ خرداد ۱۳۵۹ تا ۶ خرداد ۱۳۶۳)، دولت‌های مختلفی بر سرکار آمدند و منحل شدند که این موضوع خود جزو دلایل تشدید رویکردی جامع و علمی به مسئله تأمین اجتماعی است که خود را در قالب لوایح مختلف از سوی دولت نشان می‌دهد.

صورت‌بندی قوانین در این دوره بدین صورت است که از مجموع قوانین پیرامون تأمین اجتماعی، بیش از نصف این قوانین پیرامون مبحث حمایت‌های بیمه‌ای شامل افزایش حقوق بازنشستگی، معافیت‌های کارفرمایی، بخشودگی جرائم، افزایش مستمری‌ها و تحت پوشش گرفتن اقشار جدید به‌وسیله سازمان تأمین اجتماعی است که تمامی این عناوین یا درآمدهای تأمین اجتماعی را کاسته و یا هزینه‌های جدیدی برای سازمان بوده‌اند.

### قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در دوره دوم (۱۳۶۳ تا ۱۳۶۷)

مجلس دوم شورای اسلامی مصادف با جنگ و پاره‌ای بحران‌های سیاسی و اجتماعی بود. در این دوره شاهد مجلسی پُرکار هستیم که اتفاقاً در حیطه تأمین اجتماعی قوانین بسیار تأثیر گذاری به

تصویب رساند که آثار پاره‌ای از آن‌ها تا دهه‌ها بعد، همچنان وجود داشت و دارد. به نظر می‌رسد رویکرد کلی، همچنان همانند دوره قبل، دایرمدار افزایش تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی و وارد کردن اقشار جدید به سازمان، حمایت‌های بیمه‌ای و قوانین تسهیل‌گر برای بیمه‌پردازان است. باید دانست سازمان‌های بیمه‌گر، اگرچه سازمان‌هایی از نوع اجتماعی هستند، مدیریت بر آن‌ها بر پایه اصول اقتصادی روشنی استوار است؛ بدین معنا که این سازمان‌ها دارای درآمد و هزینه‌هایی هستند که در صورت پیشی گرفتن هزینه‌ها بر درآمدها، سازمان با ناپایداری مالی مواجه می‌شود و دیگر توان پاسخ‌گویی به تعهدات خود را ندارد. اکثر قوانین مصوب این دوره دارای وضعیتی هستند که سازمان بیمه‌گر را به‌سوی بالابردن هزینه‌ها سوق می‌دهند.

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، رویکرد این دوره را می‌توان رویکردی هزینه‌آفرین و یا حداقل، کاهش‌دهنده درآمدهای سازمان تأمین اجتماعی نامید. ممکن است این نقد وارد شود که در جاهایی که سازمان مکلف به اجرای قوانین مالی گردید، دولت نسبت به حق بیمه مذکور پرداخت‌هایی را صورت داده و یا متعهد به پرداخت در آینده شده است. در پاسخ به این نقد باید گفت بدهی کنونی دولت به صندوق تأمین اجتماعی که رقم قابل توجهی نیز است، خود یکی از مشکلات سازمان است که از انباشت تعهدات پرداخت‌نشده دولت ناشی شده است. بنابراین، نمی‌توان با این توجیه که دولت نسبت به پرداخت حق بیمه یک گروه و یا قشر خاص اقدام خواهد نمود، قوانین حمایتی غیربیمه‌ای وضع و تکالیف غیربیمه‌ای بر سازمان بیمه‌گر تحمیل نمود.

در این دوره بیش از سه‌چهارم قوانین مصوب توسط مجلس شورای اسلامی ناشی از پیشنهادات دولت تحت عنوان لوایح تقدیمی است. این موضوع نشان‌دهنده نحوه نگاه و رویکرد دولت به تأمین اجتماعی است. نگاهی که سازمان تأمین اجتماعی را محلی می‌داند که دارای ذخیره مالی فراوان و پایان‌ناپذیر است که همه مردم، چه کسانی که در پس‌انداز این ذخیره مشارکت نموده و چه آنانی که مشارکت ناچیزی داشته‌اند و یا دولت پرداخت حق بیمه آنان را متقبل شده است، می‌بایست از آن بهره‌مند باشند، و یا اقشاری که در طرح مشارکت کرده‌اند و باید مطابق قانون از مزایای تأمین اجتماعی برخوردار شوند، میزانی بیش از آنکه قانون پیش از این برای آنان مقرر داشته است، طی قوانین جدید از منابع سازمان برداشت خواهند نمود.

بازنشستگی‌های پیش از موعد، نقل انتقال حق بیمه، بیمه بیکاری، معافیت‌های بیمه‌ای و ورود اقشاری جدید به جمعیت تحت پوشش سازمان جزو مهم‌ترین موضوعات در این دوره هستند.

### قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در دوره سوم (۱۳۶۷ تا ۱۳۷۱)

شروع به کار مجلس سوم شورای اسلامی، تقریباً هم‌زمان با پایان پذیرفتن جنگ هشت‌ساله بود. رویکرد حاکم بر فضای کلی کشور در این دوره اگرچه رویکردی توسعه‌محور و نوسازانه است

و اولین قانون برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نگارش و به تصویب رسید؛ اما آنچه در حقیقت برای حوزه تأمین اجتماعی رخ داد، تفاوت ماهوی چندانی با دو دوره قبل نداشت؛ به گونه ای که همچنان موضوع حمایت‌های بیمه‌ای در صدر قوانین مصوب قرار دارند و به همین ترتیب، تکالیف جدیدی برای سازمان تأمین اجتماعی به وسیله مجلس تعیین می‌گردد. از نکات قابل توجه در این دوره بازنویسی قانون کار است که در جایگاه خود قابل توجه است؛ چراکه شرایط جدیدی را برای کارگران، کارفرمایان و صندوق تأمین اجتماعی تعیین نموده است. به نظر می‌رسد دولت سعی در حمایت از اقشاری دارد که در طول سالیان گذشته از انقلاب دچار صدماتی شده‌اند. قوانینی چون قانون حقوق و مزایای ماهانه مستمری‌بگیران شهدا و مفقودین، قانون پرداخت غرامت دستمزد، نحوه بازنشستگی جانبازان، حقوق والدین شهدا و...، قانون پرداخت عیدی به مشمولان طرح شهید رجایی و ایجاد تسهیلاتی برای جانبازان نشان از حاکمیت این رویکرد دارد. اگرچه نیمی از قوانین این دوره همانند دوره‌های قبل، لوایح تقدیمی دولت به مجلس هستند؛ اما با کم کردن قوانین بودجه و اصلاحات آن تنها پنج مورد باقی می‌ماند. این بدان معنا است که دولت ارائه لوایح را کمی برنامه‌دارتر کرده و نسبت به دوره قبل که در حدود ۱۷ لایحه در حوزه تأمین اجتماعی به تصویب رساند، لوایح کمتری را تقدیم مجلس کرده است.

از جمله این قوانین یکی قانون الزام سازمان تأمین اجتماعی به اجرای بندهای الف و ب ماده ۳ قانون تأمین اجتماعی بود که بر مبنای آن سازمان تأمین اجتماعی مکلف شد تعهدات مربوط به حوادث و بیماری‌ها را به عهده گیرد. بر این مبنای سازمان تأمین اجتماعی تعهدات درمانی مزبور را از بخش‌های دولتی و در صورت نیاز از بخش خصوصی با رعایت تعرفه‌های رسمی تأمین می‌نماید. پیش از این سازمان خدمات درمانی مسئول ارائه خدمت در این زمینه‌ها بود. قوانین مهم دیگر قانون کار، قانون بیمه بیکاری و قانون تمدید مهلت قانون بازنشستگی پیش از موعد بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی بود که در نوع خود تحولات بزرگی در حوزه تأمین اجتماعی به معنای عام هستند.

### قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در دوره چهارم (۱۳۷۱ تا ۱۳۷۵)

مجلس چهارم در شرایطی آغاز به کار کرد که دولت سازندگی برای جبران خرابی‌ها و اقتصاد نابسامان بعد از جنگ در تلاش بود. بر این اساس، مروری اجمالی بر قوانین مصوب در این دوره از مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد که رویکرد دولت و مجلس بر ایجاد زمینه‌های مناسب جهت بهبود شرایط کار و تولید و به تبع آن اشتغال افراد بوده است. قوانین مصوب این دوره حاکی از آن است که اغلب موضوعات مطروحه در حوزه تأمین اجتماعی از سوی دولت در قالب لایحه مطرح گردیده است. در این دوره و با گذشت بیش از دو دهه از فعالیت سازمان تأمین اجتماعی طرح و تصویب قوانین با

رویکرد حمایتی به شکل یک سنت درآمده است. به طوری که افزایش سطح پوشش اقسار غیرکارگر، ایجاد تسهیلات رفاهی و حمایتی برای آنان، و تکالیفی در خصوص پرداخت به بازنشستگان از زمره قوانین مهم این دوره است.

مهم‌ترین مواردی که در این دوره به آن پرداخته شد، بحث کاهش طول خدمت کارگران در مشاغل سخت و زیان‌آور بوده است. می‌توان اذعان داشت موضوع بازنشستگی پیش‌ازمعد که در طی سه قانون مطرح شد، در وهله نخست، با توجه به رویکرد دولت و مجلس در رابطه با اشتغال در کشور می‌توانست دیدی مثبت را از حمایت دولت به میان آورد؛ اما از طرفی، با توجه به جوان‌بودن صندوق و در مقابل، تصویب برخی قوانین با هدف ایجاد تعهدات بر سازمان در قبال بازنشستگی پیش‌ازمعد افراد اقدامی بود که در بلندمدت باعث بروز تأثیرات و پیامدهای غیرمنطقی برای صندوق شده است. مسئله بازنشستگی پیش از موعد برای جانبازان در مشاغل سخت و زیان‌آور و سایر کارگران در محیط‌های مناسب، مطابق ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی، و برقراری مستمری برای بازماندگان رجعت کرده به مناطق جنگی و از سوی دیگر، مسئله پیمانکاران مدنظر این دوره مجلس قرار گرفت.

#### قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در دوره پنجم (۱۳۷۵ تا ۱۳۷۹)

دوره پنجم مجلس شورای اسلامی با هدف بهبود و توسعه شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور پس از یک دوره سازندگی همراه بود. مسئله رفاه و بیمه‌های اجتماعی نیز از این مسئله منفک نبوده است؛ به طوری که بررسی اجمالی قوانین به تصویب رسیده در این حوزه نشان می‌دهد که همانند دوره چهارم، دولت به‌عنوان ارائه‌دهنده موضوعات مطروحه در مجلس بوده است. علاوه بر قوانین بودجه سالیانه کشور، در دوره پنجم، دولت با رویکرد حمایتی از افراد فاقد بیمه اجتماعی در کشور، شرایط توسعه سطح پوشش افراد در برخی رشته‌های شغلی را فراهم نمود. در این میان، سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین سازمان بیمه‌ای کشور و بزرگ‌ترین خریدار و ارائه‌دهنده خدمت با افزایش سطح تعهدات خود در مقابل تصویب قوانین روبه‌رو شد.

هرچند افزایش سطح پوشش و جامعه تحت پوشش در وهله نخست بار مثبتی را برای صندوق از جهت افزایش بیمه‌شدگان در بر خواهد داشت؛ اما قطعاً عدم همکاری دولت در پرداخت سهم خود از یک سو، و تکلیف سازمان به ارائه خدمات بیمه‌ای پیامدی منفی برای سازمان بر جا گذاشت. بر این اساس، این دوره از مجلس نیز همچنان با هدف افزایش سطح پوشش برای سازمان تأمین اجتماعی همراه بود.

به‌طور کلی، با توجه به رویکرد دولت در جهت افزایش سطح پوشش و جمعیت بیمه‌شده در کشور در پی دستیابی به اصل ۲۹ قانون اساسی از طریق سازمان بیمه تأمین اجتماعی و رویکرد مجلس نیز



می‌توان اذعان داشت که قوانین در قالب دو دسته به سازمان تأمین اجتماعی تحمیل گردید. از طرفی، ایجاد زمینه اجرایی مناسب جهت برقراری بازنشستگی پیش‌از‌معدود برای مشاغل سخت و زیان‌آور در رسته‌های شغلی مختلف و از طرف دیگر، افزایش سطح و جمعیت بیمه‌شده است که در آینده نزدیک می‌بایست سازمان به آنان خدمات ارائه نماید.

### قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در دوره ششم (۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳)

دوره ششم را می‌توان از این نظر که متعاقب دو جریان مهم در طی سال‌های گذشته، یعنی دولت سازندگی با رویکردی اقتصادی و تکنوکراتیک و دولت اصلاحات با رویکرد توسعه سیاسی و اجتماعی شکل گرفت، مجلسی مهم در تاریخ جمهوری اسلامی ایران دانست. در این دوره برخلاف دوره‌های قبل که رویکردی یکدست و حمایتی - بیمه‌ای دارد، رویکردی کمی متفاوت به موضوع تأمین اجتماعی دیده می‌شود. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از جمله قوانین مهم این دوره است که در حقیقت، حوزه رفاه و تأمین اجتماعی را که تا آن زمان از نظر صورت‌بندی و چهارچوب تعریفی متشتت و بهم‌ریخته بود، در یک بسته مشخص ارائه کرد. البته نباید از نظر دور داشت که این قانون در بخش‌های مهمی به اجرا گذارده نشد و در دوره‌های بعد مورد غفلت قرار گرفت. بر اساس مطالعات انجام‌شده، این قانون در سطح حل مسئله توفیق چندانی پیدا نکرد. از آنجا که این قانون در سال پایانی دولت هشتم به تصویب رسید؛ بنابراین، عملاً فرصت اصلاح اساسنامه صندوق‌های بیمه‌ای بر اساس اصول و قواعد محاسبات بیمه‌ای در دولت هشتم را از دست داد و همین امر زمینه‌ساز دست‌اندازی‌های دولت بعدی شد که رعایت سه‌جانبه‌گرایی (دولت، کارگر، کارفرما) را که به‌عنوان مقدمه اصلی این قانون در نظر گرفته شده بود، نادیده گرفت.

در این دوره قوانین مهمی در موضوعات بیمه کارگران ساختمانی، مشاغل سخت و زیان‌آور و شرایط احراز بازنشستگی آنان، از کارافتادگی کلی و جزئی، نقل و انتقال سوابق بیمه‌ای، بازنشستگی جانبازان، نظام هماهنگ حقوق بازنشستگی و وظیفه، اصلاحاتی در مقررات بازنشستگی و وظیفه، و از همه مهم‌تر، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به تصویب رسید.

### قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در دوره هفتم (۱۳۸۳ تا ۱۳۸۷)

اگرچه قانون برنامه چهارم توسعه تا حدودی مضامینی از نظام تأمین اجتماعی چندلایه را در خود داشت، مبحثی که جای خالی آن حداقل برای وضعیت نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور ما همواره احساس می‌گردید؛ اما این قانون نیز هیچ‌گاه به اجرا درنیامد و حتی در دوره‌های بعد نیز نظام تأمین اجتماعی چندلایه مورد توجه قرار نگرفت.

در این دوره علی‌رغم گذشت حدود سه دهه از تصویب قانون تأمین اجتماعی و ظهور مشکلات تأمین اجتماعی، هیچ‌گونه عزمی از سوی دولت و مجلس برای ایجاد اصلاحات در نظام تأمین اجتماعی دیده

نمی‌شود. قوانین مصوب در این دوره، بیشتر قوانین هزینه‌زا برای سازمان تأمین اجتماعی است. در این دوره با وجود قوانین برنامه و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در خصوص مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و حتی سایر صندوق‌های بیمه‌ای شاهد مدیریت ضعیف، افزایش بدهی‌های دولت، قوانین دارای بار مالی و دیگر موارد هزینه‌زا هستیم.

### قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در دوره هشتم (۱۳۸۷ تا ۱۳۹۱)

حد فاصل زمانی شروع و اتمام کار مجلس شورای اسلامی در دوره هشتم، برخلاف دوره‌های قبل برای نظام رفاه و تأمین اجتماعی بسیار حائز اهمیت است. در این دوران که رویکرد کلی از حالت نظام چندلایه و تأمین متناسب اجتماعی برای اقشار مردم به اقتضای وضعیت شغلی و معیشتی آنان به پرداخت‌های نقدی و حمایتی آشکار بدون توجه به آنچه در آینده رخ خواهد داد تغییر یافت، تغییراتی در نظام بوروکراتیک رفاه و تأمین اجتماعی نیز رخ داد. در این دوره وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تشکیل گردید. آنچه به‌طور کلی می‌توان گفت، عدم تعیین وظایف و اختیارات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی پس از گذشت چندین سال نشان‌دهنده کم اهمیت بودن نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور از دید حاکمیت است. روزمرگی و نداشتن دورنما و سیاست‌گذاری دقیق، مدون و زمانمند در خصوص مسائل مهم تأمین اجتماعی خود جزو مخاطراتی است که می‌تواند هر آن دامن‌گیر نظام اجتماعی شود.

در این دوره همانند دوره‌های پیشین اقشار و گروه‌های جدیدی به سازمان تأمین اجتماعی تحمیل می‌گردند، اقشاری مانند قالبیافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار و رانندگان حمل‌ونقل بار و مسافر بین‌شهری که به‌سبب وجود اشکالات در قانون کار موجود پیش از آن تحت پوشش بیمه قرار نگرفته بودند و یا اشکالاتی در بیمه‌شدن آن‌ها وجود داشت. به هرروی، لازم است در اینجا اشاره شود که تأمین اجتماعی در ایران نظامی است که متأثر از شرایط و محیط کسب‌وکار است. این موضوع در جایگاه خود می‌تواند باعث قدرت‌گرفتن و یا به چالش کشاندن نظام تأمین اجتماعی گردد.

### روشناسی جمع‌آوری اطلاعات

اطلاعات موردنیاز این تحقیق مشتمل بر دو بخش است. بخش اول به روش کتابخانه‌ای از پایگاه اطلاعاتی مرکز پژوهش‌های مجلس و بخش دوم از منابع دفتر آمار و صورت‌های مالی سازمان تأمین اجتماعی استخراج شده است.

ارزش فعلی (سال ۹۵) بار مالی قوانین بازنشستگی پیش‌از‌معد بر اساس نرخ تنزیل، دستمزد (مقداری که بر مبنای آن حق‌بیمه پرداخت نشده است)، مستمری و مزایای (مقداری که به‌واسطه بازنشستگی

زود هنگام دریافت شده است) سالی که بازنشستگی در آن رخ داده، بر مبنای مفروضاتی به شرح ذیل محاسبه گردیده است:

- ۱- نرخ تنزیل ۱۵٪ در نظر گرفته شده است.
- ۲- نرخ رشد دستمزد تا سال ۹۵ بر مبنای ملاک ارقام واقعی صورت گرفته است.
- ۳- نرخ رشد مستمری تا سال ۹۵ بر مبنای ملاک ارقام واقعی صورت گرفته است.
- ۴- در صورت بازنشستگی در نیمه اول سال، بازه زمانی از ابتدای سالی که بازنشستگی پیش از موعد رخ داده تا زمان بازنشستگی عادی، ملاک محاسبات بوده است.
- ۵- در صورت بازنشستگی در نیمه دوم سال، از ابتدای سال بعد که بازنشستگی پیش از موعد رخ داده تا زمان بازنشستگی عادی ملاک محاسبات بوده است.
- ۶- مزایا ۱۰٪ دستمزد سال مورد نظر، ملاک عمل قرار گرفته است.
- ۷- در صورتی که بیمه شده کمتر از ۶ ماه، پیش از موعد بازنشسته گردیده است، بار مالی آن صفر در نظر گرفته شده است.
- ۸- در صورتی که بیمه شده مابین ۶ الی ۱۲ ماه، پیش از موعد بازنشسته گردیده است، بار مالی آن برای یکسال در نظر گرفته شده است.
- ۹- اساس برقراری‌های بازنشستگی‌های عادی موارد ۱۰۶۰۱ (مردان ۶۰) و زنان (۵۵) سال با ۲۰ سال سابقه، (۱۰۶۰۵) ۳۵ سال سابقه بدون شرط سنی) و ۱۰۶۰۳ (مردان ۵۰) و زنان (۴۵) سال با ۳۰ سال سابقه) لحاظ شده‌اند و همه موارد غیر از این بازنشستگی پیش از موعد در نظر گرفته شده‌اند.
- ۱۰- این محاسبات صرفاً برای بازنشستگی که در سال ۹۵ در قید حیات بوده‌اند صورت گرفته است.

## بررسی نتایج

در این بخش، در راستای اهداف تحقیق، بار مالی اساس برقراری‌های مختلف مربوط به بازنشستگی‌های پیش از موعد به تفکیک پارامترهایی شامل تعداد مستمری‌بگیران بازنشستگی پیش از موعد، تعداد سال ارفاق شده، مقدار کل حق بیمه پرداخت نشده، و بار مالی سرانه ناشی از آن‌ها ارائه می‌شود. بر اساس جدول زیر مقدار بار مالی محاسبه شده به ارزش سال ۱۳۹۵ بالغ بر ۵۳۷ هزار میلیارد ریال است. شرح و خلاصه این نتایج در جدول ۱ آورده شده است.

جدول شماره ۱. بار مالی اساس برقراری‌های مختلف قوانین بازنشستگی پیش از موعد به تفکیک پارامترهای مختلف

اساس برقراری پیش از موعد	شرح برقراری	تعداد	متوسط سوابق ارفاقی (سال)	بار مالی (میلیارد ریال)	سرانه (ریال)
۱۰۱۰۳	تبصره ماده ۶۵ قانون بیمه‌های اجتماعی	۳۸	۸/۴	۱۸	۴۸۲,۲۴۳,۲۴۲
۱۰۲۰۲	قانون بازنشستگی پیش از موعد بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی	۳۴۵۶	۱/۲	۶۲۸	۱۸۱,۶۱۹,۰۵۴
۱۰۳۰۱	بازنشستگی پیش از موعد طبق بخشنامه ۵۷۷ فنی	۱۵۹۴۷	۱/۶	۶,۹۲۱	۴۳۴,۰۱۰,۲۴۱
۱۰۳۰۲	تمدید قانون بازنشستگی پیش از موعد بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی	۶۵۳	۳/۶	۳۲۱	۴۹۲,۰۸۱,۸۷۲
۱۰۴۰۱	بازنشستگی پیش از موعد طبق بخشنامه ۶۱۳ فنی	۲۹۵۵۰	۳/۷	۱۹,۶۲۱	۶۶۴,۰۰۳,۸۵۷
۱۰۵۰۱	قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی	۴۳۵	۴/۴	۱۸۸	۴۳۲,۷۳۹,۱۶۸
۱۰۵۰۲	لایحه قانونی پاکسازی ... مصوب ۷/۶/۵۸	۴۱	۳/۱۰	۶۲	۶۳۱,۳۸۴,۸۴۳
۱۰۵۰۳	قانون بازسازی نیروی انسانی ... مصوب ۵/۷/۶۰	۳۶	۴/۷	۱۵	۴۲,۰۰۶,۶۳۸
۱۰۵۰۴	قوانین تخلفات اداری مربوط به قبل از ۷/۹/۷۲	۵۹	۰۶/۸	۳۴	۵۷۱,۶۵۰,۲۴۴
۱۰۶۰۰	مقررات ماده ۱۱۴ قانون تأمین اجتماعی	۱۴۳۵	۹/۷	۱۳۱۷	۹۱۷,۴۹۳,۶۴۸
۱۰۶۰۴	تبصره ۲ ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی	۸۵۸۱	۱۷/۴	۴۶۲۸	۵۳۹,۲۹۹,۴۴۱
۱۰۶۰۹	قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی ماده ۷۶ (با سابقه متوالی)	۱۷۶۷۵۷	۷/۶	۳۰,۸۶۷۹	۱,۷۴۶,۳۴۶,۴۰۸
۱۰۶۱۰	قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی ماده ۷۶ (با سابقه متناوب)	۳۱۵۹۰	۵/۳	۲۸,۵۵۱	۹۰۳,۸۰۶,۴۰۸
۱۰۶۱۱	ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع	۷۳۵۹۷	۱/۲	۳۹۷۲۱	۵۳۹,۷۰۶,۸۶۰

ادامه جدول شماره ۱.

اساس برقراری پیش از موعد	شرح برقراری	تعداد	متوسط سوابق ارفاقی (سال)	بار مالی (میلیارد ریال)	سرانه (ریال)
۱۰۶۱۳	ماده ۱۳ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع	۵۱۶	۰/۹۳	۳۵۴	۶۸۵,۸۵۸,۱۴۴
۱۰۶۱۶	بازنشستگی جانبازان انقلاب و جنگ تحمیلی و آزادگان	۱۴۱۸۵	۲/۳	۱۲۴۶۶	۸۷۸,۷۸۳,۹۲۰
۱۰۶۱۷	بازنشستگی معلولان حوادث ناشی از کار و معلولان عادی	۱۵۱	۴/۲	۸۱۳	۱,۲۰۸,۶۳۳,۷۴۴
۱۰۶۱۸	بازنشستگی شاغلان مشاغل سخت و زین آور	۱۳۰۰	۸۸/۲	۱,۶۹۴	۱,۳۰۳,۲۱۴,۲۹۸
۱۰۶۱۹	بندهای (ل) و (و) تبصره ۱۴ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ ب- ۴۷	۱۲۵۱۶	۱/۹	۴۳۹۲	۳۵۰,۸۸۵,۰۰۱
۱۰۶۲۰	قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت	۱۱۷۱۲	۸/۱	۹۶۴۷	۸۳۳,۶۶۷,۹۷۳
۱۰۶۲۱	بند ۴۷ قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور	۴۴۸۹۶	۳/۸	۱۶,۲۳۴	۳۶۱,۵۹۹,۶۲۷
۱۰۶۲۳	بند ۹۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور- بخشنامه ۲/۵۶ مستمریها	۲۹۳۸۳	۸۶/۸	۱۱۳۴۵	۳۸۶,۰۹۸,۲۰۸
۱۰۶۲۴	بند ۶۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور- بخشنامه ۴/۵۶ مستمریها	۲۵۷۴۸	۵/۸	۹۶۰۹	۳۷۳,۱۷۸,۷۶۳
۱۰۶۲۵	بند ۹۴ قانون بودجه سال ۹۱ کل کشور	۴۲	۸/۳	۴۶	۱,۱۰۴,۵۲۰,۲۸۵
۱۰۶۲۶	بخشنامه ۶۵ مستمریها-قانون تعیین تکلیف تأمین اجتماعی	۱۲۹۳۷۵	۸	۴۳۳۸۱	۳۳۵,۳۰۸,۷۳۶
۱۰۶۲۷	بند ج تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۹۴	۱۲۷	۲/۳	۱۴۲	۱,۱۱۴,۸۰۸,۵۵۳
۱۰۶۳۱	ماده ۱۰ قانون نوسازی صنایع با مجوز بند ز ماده ۸۰	۲۴۹	۱۹/۱	۱۰۲	۴۰۸,۸۱۸,۸۰۱
۱۰۷۰۱	بند ۱ بخشنامه شماره ۷ مستمریها	۱۳۳۹۰	۹/۲	۱۱,۴۸۵	۸۵۷,۷۴۸,۵۶۸
۱۰۷۰۲	بند ۲ بخشنامه شماره ۷ مستمریها	۵۰۱۱	۶/۴	۳,۹۵۵	۷۸۹,۳۵۱,۱۵۳
۱۰۷۱۶	تبصره دو ماده ۶۴ آئین نامه استخدامی کار با اشعه همکار	۱۶	۸/۰	۷	۴۴۶,۵۰۸,۱۲۱

ادامه جدول شماره ۱.

اساس برقراری پیش از موعد	شرح برقراری	تعداد	متوسط سوابق ارفاقی (سال)	بار مالی (میلیارد ریال)	سرانه (ریال)
۱۰۸۰۱	بازنشستگی جانبازان و معلولان و شاغلان مشاغل سخت و زیان آور	۴۷۴	۲	۱۹۶	۴۱۳,۰۸۲,۳۷۸
۱۰۸۵۰	آراء صادره از سوی مراجع قضایی	۱۱۱۵	۶/۳	۸۷۸	۷۸۷,۶۹۸,۳۵۳
۱۰۹۰۱	بند ۵ بخشنامه شماره ۲۱ مستمری‌ها کارکنان هلال احمر	۲۲۹	۴/۳	۷۸	۳۴۰,۵۵۸,۸۲۰
۱۰۹۰۳	مستمری‌ها کارکنان هلال احمر	۲۴۸	۸/۳	۹۵	۳۸۲,۶۹۹,۲۳۹
۱۰۹۰۴	قانون تخلفات اداری	۲۵۶	۹/۳	۲۵۰	۹۷۶,۵۰۸,۳۸۹
۱۰۹۰۶	حفاظت در مقابل اشعه و مواد ۷۶ و ۷۷ قانون	۳۸۲	۱/۱	۱۲۰	۳۱۴,۶۶۱,۸۱۶
۱۰۹۰۷	قانون بازنشستگی مشاغل سخت و زیان آور وزارت دفاع	۲۹۸	۸/۳	۱۳۹	۴۶۵,۲۷۸,۷۷۰
۱۰۹۰۸	حفاظت در مقابل اشعه و مواد ۷۸ و ۷۷ قانون	۴	۰	۰	۰
۱۰۹۰۹	حفاظت در مقابل اشعه	۵۴	۹/۱	۲۸	۵۰۹,۸۲۳,۲۷۰
۱۰۹۱۰	حفاظت در مقابل اشعه و داشتن ۳۰ سال سابقه دولتی	۷	۸/۳	۶	۹۱۷,۴۲۰,۲۷۲

منبع: محاسبات نویسنده

### تحلیل بر مبنای تعداد مستمری‌بگیران بازنشستگی پیش از موعد

اساس برقراری «قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی ماده ۷۶ (با سابقه متوالی)» با کد ۱۰۶۰۹، با ۱۷۶,۷۵۷ نفر بازنشسته، بیشترین فراوانی را به خود اختصاص و ۲۸٪ بازنشستگان پیش از موعد را تشکیل می‌دهد. اساس برقراری «بخشنامه ۶۵ مستمری‌ها- قانون تعیین تکلیف تأمین اجتماعی اشخاص» با کد ۱۰۶۲۶، با ۱۲۹,۳۷۵ نفر بازنشسته، در رتبه دوم بیشترین فراوانی قرار دارد به طوری که ۲۰٪ از بازنشستگان پیش از موعد را شامل می‌شود.

رتبه سوم بیشترین فراوانی به اساس برقراری «ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع» با کد ۱۰۶۱۱ با ۷۳,۵۹۷ نفر بازنشسته اختصاص دارد. این بازنشستگان که حدود ۱۲٪ از بازنشستگان پیش از موعد را تشکیل می‌دهند.

### تحلیل بر مبنای تعداد سال ارفاق شده

اساس برقراری «لایحه قانونی پاکسازی ... مصوب ۱۳۵۸/۶/۷» با کد ۱۰۵۰۲، با ۴۱ نفر بازنشسته،

بیشترین متوسط سابقه ارفاقی را به خود اختصاص داده است. متوسط سابقه ارفاقی این بازنشستگان ۱۰/۳ سال است.

اساس برقراری «بندهای (ل) و (و) تبصره (۱۴) قانون بودجه سال ۱۳۸۶-ب ۴۷» با کد ۱۰۶۱۹، با ۱۲،۵۱۶ نفر بازنشسته، رتبه دوم بیشترین متوسط سابقه ارفاقی را به خود اختصاص داده است. متوسط سابقه ارفاقی این بازنشستگان ۹/۱ سال است.

اساس برقراری «بند ۹۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور- بخشنامه ۲/۵۶ مستمری‌ها» با کد ۱۰۶۲۳، با ۲۹،۳۸۳ نفر بازنشسته، رتبه سوم بیشترین متوسط سابقه ارفاقی را به خود اختصاص داده است. متوسط سابقه ارفاقی این بازنشستگان ۸/۹ سال می‌باشد.

#### تحلیل بر مبنای مقدار کل حق بیمه پرداخت نشده

اساس برقراری «قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی ماده ۷۶ (با سابقه متوالی)» با کد ۱۰۶۰۹، با ۱۷۶،۵۷۵ نفر بازنشسته، بیشترین بار مالی را برای سازمان داشته است. بار مالی ناشی از بازنشستگی این افراد ۵۱،۷۸۲،۰۵۱،۹۵۲،۰۸۰،۶۷۸،۹۵۲ ریال محاسبه شده است.

اساس برقراری «بخشنامه ۶۵ مستمری‌ها- قانون تعیین تکلیف تأمین اجتماعی اشخاص» با کد ۱۰۶۲۶، با ۱۲۹،۳۷۵ نفر بازنشسته، رتبه دوم بیشترین بار مالی را به خود اختصاص داده است. بار مالی ناشی از بازنشستگی این افراد ۴۳،۳۸۰،۵۶۷،۶۹۹،۳۸۰ ریال محاسبه شده است.

اساس برقراری «ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع» با کد ۱۰۶۱۱، با ۷۳،۵۹۷ نفر بازنشسته، رتبه سوم بیشترین بار مالی را به خود اختصاص داده است. بار مالی ناشی از بازنشستگی این افراد ۳۹،۷۲۰،۸۰۵،۸۰۷،۵۴۵ ریال محاسبه شده است.

#### تحلیل بر مبنای سرانه

اساس برقراری «قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی ماده ۷۶ (با سابقه متوالی)» با کد ۱۰۶۰۹، با ۱۷۶،۵۷۵ نفر بازنشسته، بیشترین سرانه بار مالی را برای سازمان داشته است. بار مالی سرانه ناشی از این بازنشستگی ۱،۷۴۶،۳۴۶،۴۰۸ ریال محاسبه شده است.

اساس برقراری «بازنشستگی شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور» با کد ۱۰۶۱۸، با ۱۳۰۰ نفر بازنشسته، رتبه دوم بیشترین سرانه بار مالی را به خود اختصاص داده است. بار مالی سرانه ناشی از این بازنشستگی ۱،۳۰۳،۲۱۴،۲۹۸ ریال محاسبه شده است.

اساس برقراری «بازنشستگی معلولین حوادث ناشی از کار و معلولین عادی» با کد ۱۰۶۱۷، با ۱۵۱ نفر بازنشسته، بیشترین سرانه بار مالی را به خود اختصاص داده است. بار مالی سرانه ناشی از این بازنشستگی ۱،۲۰۸،۶۳۳،۷۴۴ ریال محاسبه شده است.

## مقدار دریافتی ناشی از مشاغل و سخت و زیان آور

جدول ۲ میزان دریافتی از محل مشاغل سخت و زیان آور را بر اساس صورت‌های مالی سازمان نشان می‌دهد. از آنجایی که میزان وصولی و تناظر یک‌به‌یک با بار مالی قوانین مرتبط به تفکیک قابل احصا نبود، مبالغ به تفکیک سال آورده شده است.

جدول شماره ۲. میزان درآمدهای ناشی از مشاغل سخت و زیان آور برای سازمان تأمین اجتماعی طی سال‌های ۱۳۸۰ تا

۱۳۹۵ (ریال)

سال	میزان درآمدهای ناشی از وصول ۴٪ حق بیمه	میزان درآمدهای ناشی از وصول ۴٪ مستمری	مجموع درآمدهای ناشی از مشاغل سخت و زیان آور
۸۰	اطلاعات موجود نیست	اطلاعات موجود نیست	اطلاعات موجود نیست
۸۱	۱,۲۵۰,۴۲۹,۱۹۴	۲۱,۱۹۰,۳۴۱,۱۸۲	۲۲,۴۴۰,۷۷۰,۳۷۶
۸۲	۱۰,۰۰۶,۶۷۳,۴۳۹	۴۲۳,۴۰۷,۷۹۰,۵۶۰	۴۳۳,۴۱۴,۴۶۳,۹۹۹
۸۳	۳۰,۶۶۷,۹۸۹,۷۰۸	۶۱۷,۲۶۰,۳۷۴,۸۳۹	۶۴۷,۹۲۸,۳۶۴,۵۴۷
۸۴	۴۶,۱۲۷,۲۷۳,۰۳۳	۵۹۶,۳۵۱,۵۷۷,۷۱۹	۶۴۲,۴۷۸,۸۵۰,۷۵۲
۸۵	۸۱,۴۶۴,۷۱۷,۰۱۵	۴۶۰,۱۹۶,۶۱۲,۹۸۷	۵۴۱,۶۶۱,۳۳۰,۰۰۲
۸۶	۷۶,۳۴۱,۶۶۵,۷۹۸	۳۵۶,۸۴۸,۳۸۹,۵۶۶	۴۳۳,۱۹۰,۰۵۵,۳۶۴
۸۷	۳۲۴,۷۳۹,۱۰۵,۹۰۷	۵۷,۲۰۶,۳۱۲,۱۰۱	۳۸۱,۹۴۵,۴۱۸,۰۰۸
۸۸	۳۶۶,۳۴۵,۳۳۷,۱۴۵	اطلاعات موجود نیست	۳۶۶,۳۴۵,۳۳۷,۱۴۵
۸۹	۶۷۰,۸۰۷,۲۳۶,۷۶۴	۲,۹۷۳,۷۸۹,۵۹۷	۶۷۳,۷۸۱,۰۲۶,۳۶۱
۹۰	۱,۲۵۵,۱۶۲,۹۳۵,۷۷۶	اطلاعات موجود نیست	۱,۲۵۵,۱۶۲,۹۳۵,۷۷۶
۹۱	۲,۵۳۸,۷۸۹,۰۵۲,۷۰۵	اطلاعات موجود نیست	۲,۵۳۸,۷۸۹,۰۵۲,۷۰۵
۹۲	۳,۵۰۸,۵۳۴,۰۰۷,۸۹۱	۱۴,۵۰۰,۶۴۱,۶۳۸	۳,۵۲۳,۰۳۴,۶۴۹,۵۲۹
۹۳	۴,۴۸۳,۰۳۶,۷۱۸,۳۲۲	۵۰۵,۵۴۱,۱۱۷,۲۳۵	۴,۹۸۸,۵۷۷,۸۳۵,۵۵۷
۹۴	۵,۸۹۵,۶۸۹,۷۱۳,۶۵۰	۲,۱۲۱,۰۸۸,۶۰۳,۹۸۵	۸,۰۱۶,۷۷۸,۳۱۷,۶۳۵
۹۵	۶,۱۸۴,۵۰۴,۸۸۷,۱۷۲	۲,۰۴۱,۹۶۸,۲۷۳,۳۳۰	۸,۲۲۶,۴۷۳,۱۶۰,۵۰۲
جمع	۲۵,۴۷۳,۴۶۷,۷۴۲,۵۱۹	۷,۲۱۸,۵۳۳,۸۲۴,۷۳۹	۳۲,۶۹۲,۰۰۱,۵۶۸,۲۵۸

منبع: اداره کل امور مالی سازمان تأمین اجتماعی



با توجه به جدول فوق می‌توان گفت که طی ۱۵ سال گذشته کل مبالغ دریافتی بابت مشاغل سخت و زیان‌آور کمی بیش از ۳۰۰۰ میلیارد تومان بوده است.

## بحث و نتیجه‌گیری

با پیروزی انقلاب اسلامی گرایش به محرومیت‌زدایی و توسعه خدمات حمایتی دولت شدت گرفت. سازمان‌ها و نهادهای مختلفی با ماهیت حمایتی و خیریه تشکیل شدند که اگرچه هر کدام مسئولیت خدمت‌رسانی به بخشی از جمعیت کشور را به عهده داشت؛ اما وجود هم‌پوشانی‌ها و خلأها، ناکارآمدی سازمانی و توزیع نامناسب حمایت‌ها در عمل مشکلاتی پدید آورد. در این راستا ایجاد تعهدات بیمه‌ای برای سازمان از طریق تصویب قوانینی فراتر از قانون مورد عمل و عدم تأمین مالی این قبیل تعهدات موجبات فشار مضاعفی به سازمان شده است. این اقدامات که چندان هم اثربخش نبود، اهمیت یکپارچگی و هم‌سویی در نظام تأمین اجتماعی کشور را روشن ساخت. ادوار مختلف قانون‌گذاری بنا به اوضاع اجتماعی و اقتصادی مواردی را به مقررات بازنشستگی اضافه نموده‌اند که به‌نحوی تعادل صندوق را تحت‌الشعاع قرار داده است.

طی سالیان گذشته و با کاهش میزان اشتغال‌زایی در کشور، سیاست‌ها و برنامه‌های مختلفی جهت رفع این مشکل به اجرا درآمد که اغلب این سیاست‌ها و برنامه‌ها به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بر سازمان تأمین اجتماعی تأثیر گذاشت. قانون‌های مختلف بازنشستگی پیش‌از‌موقع جهت حل مشکلات بازار کار و تنظیم خروجی‌ها ورودی‌های آن اتخاذ شده است. به‌عبارتی، در این سیاست‌ها و برنامه‌ها، دولت به‌قیمت فشار بر جریان منابع مالی و مصارف سازمان تأمین اجتماعی، به‌دنبال حل مشکلات بازار کار بوده و به‌نوعی سازمان تأمین اجتماعی بار مسئولیت دولت در این زمینه را به دوش گرفته است. تعهدات مالی اضافی قانون‌گذار برای بازنشستگی‌های پیش‌از‌موقع و امتیازات حمایتی که بر عهده دولت گذاشته بود، به‌موقع پرداخت نگردید و همین امر بر وخامت وضع مالی سازمان تأمین اجتماعی افزود.

از سوی دیگر، در این دوران، سازمان همانند کلیه صندوق‌های بازنشستگی با طول عمر سازمانی مشابه، با پیشی گرفتن رشد تعداد بازنشستگان بر رشد تعداد بیمه‌شدگان مواجه بوده است. براساس میانی نظری حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی، در چنین شرایطی صندوق بازنشستگی سازمان نیازمند اصلاح پارامترهای سیستم، جهت حفظ پایداری مالی آن است؛ اما با اتخاذ و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌هایی، پارامترهای سیستم در خلاف جهت مورد نیاز تغییر یافت و به مثابه یک ضربه مهلک بر پایداری مالی سازمان، روند رسیدن آن را به نقطه سر‌به‌سری منابع و مصارف شتاب بخشید. در مجموع، یکی از تأثیرات بازار کار بر سازمان تأمین اجتماعی را می‌توان تصویب قوانین و مقررات خارج از اصول کارکردی و قواعد حاکم بر فعالیت آن به‌عنوان یک صندوق بازنشستگی عنوان کرد. این مقاله

با هدف محاسبه بار مالی این قوانین با احصاء قوانین بازنشستگی زود هنگام با در نظر گرفتن مفروضاتی که در مقاله شرح آن رفت تدوین شد. بر پایه محاسبات این مقاله بر مبنای ارزش سال ۱۳۹۵ رقمی بالغ بر ۵۳۷ هزار میلیارد ریال شامل حق بیمه‌های پرداخت‌نشده و مستمری‌های اخذشده زود هنگام بر سازمان تحمیل شده است. لذا لازم است در گام اول، کلیه قوانین مغایر با اصول بیمه‌ای لغو و حرکت به سوی اصلاحات پارامتریک که از ضروریات مقابله با بحران بازنشستگی در کشور است آغاز شود.

## منابع و ماخذ

- اداره کل امور مالی، صورت‌های مالی سازمان.
- ملکوند، فرد فخر (۱۳۸۲) «بازشناسی و تحلیل عملکرد ۵۰ ساله سازمان تأمین اجتماعی در قلمرو بیمه بازنشستگی» *فصلنامه تأمین اجتماعی*. شماره ۱۵. صص ۱۸۹-۲۰۸.
- ادراکی، بهروز و شایسته شریعتمداری. (۱۳۸۲) «بررسی اثرات معافیت کارگاه‌های کوچک از شمول قانون تأمین اجتماعی و مغایرت‌های آن با مبانی نظری و علمی» *فصلنامه تأمین اجتماعی*. شماره ۱۵. صص ۸۵-۱۰۰.
- جیوار، عبدالحسین. (۱۳۸۲) «آثار و تبعات قوانین موضوعه و مصوبات دولت بر تعهدات و استقلال سازمان تأمین اجتماعی» *فصلنامه تأمین اجتماعی*. شماره ۱۵. صص ۱۲۵-۱۳۴.
- دفتر آمار و محاسبات اقتصادی و اجتماعی، سالنامه‌های آماری.
- مرکز پژوهش‌های مجلس، پایگاه اطلاعاتی.
- معاونت فنی و درآمد. ——— بررسی تأثیر قانون تعیین تکلیف بر منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی.
- معاونت فنی و درآمد. ——— بررسی تأثیر قانون بیمه کارگران ساختمانی بر منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی.
- معاونت فنی و درآمد. ——— بررسی تأثیر برخی قوانین مستمری بر وضعیت شاخص‌های سازمان تأمین اجتماعی.