

نظام نوین رفاه و تأمین اجتماعی

از ایده تا عمل

علی ربیعی
علی حیدری



۱۳۹۶

سروشنامه	ریبی، علی، ۱۳۳۴ -
عنوان و نام پدیدآور	نظام نوین رفاه و تأمین اجتماعی از ایده تا عمل/علی ربیعی، علی حیدری.
مشخصات نشر	تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۹۶.
مشخصات ظاهری	شازده، ۲۸۹ ص: مصور، جدول، نمودار.
شابک	۹۷۸۶۰۰۴۳۶۴۷۳۷ -
وضعیت فهرست‌نویسی: فیا	
موضوع	تأمین اجتماعی -- ایران Social security -- Iran
موضوع	رفاه اجتماعی -- ایران Public welfare -- Iran
موضوع	تأمین اجتماعی -- ایران -- سیاست دولت Social security -- Iran -- Government policy
شناسه افزوده	حیدری، علی، ۱۳۴۷ -
رده‌بندی کنگره	۱۳۹۶ ۲۲۱۲/۵/۲۶ HD
رده‌بندی دیویی	۳۶۸/۴۰۰۹۵۵
شماره کتابشناسی ملی	۴۸۱۶۷۷۸

نظام نوین رفاه و تأمین اجتماعی؛ از ایده تا عمل

نویسندگان: علی ربیعی و علی حیدری

چاپ نخست: ۱۳۹۶

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

حروفچینی و آماده‌سازی: انتشارات علمی و فرهنگی

لیتوگرافی، چاپ و صفحه‌آرایی: شرکت چاپ و نشر علمی و فرهنگی کتیبه

حق چاپ محفوظ است.

انتشارات
علمی و فرهنگی



اداره مرکزی و مرکز پخش: خیابان نلسون ماندلا (افریقا)، چهارراه حقانی (جهان روی) کوچه کمان، پلاک ۲۵؛
کدپستی: ۱۵۱۸۷۳۳۳۱۳؛ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۹۶۴۷؛ تلفن: ۷۷۴۵۶۹-۷۰؛ فکس: ۸۸۷۷۴۵۷۲؛
تلفن: ۸۸۶۶۵۷۲۸-۲۹؛ تلفکس: ۴۵-۸۸۶۷۷۵۴۴

www.elmifarahangi.ir info@elmifarahangi.ir

آدرس اینترنتی:

www.ketabgostar.com info@ketabgostar.com

فروشگاه یک: خیابان انقلاب، روبه‌روی در اصلی دانشگاه تهران؛ تلفن: ۱۶-۶۶۹۶۳۸۱۵ و ۶۶۴۰۰۷۸۶
فروشگاه دو: میدان هفت‌تیر، خیابان کریمخان زند، بین قائم مقام فراهانی و خردمند، پلاک ۱۳؛ تلفن: ۷-۸۸۳۴۳۸۰۶
فروشگاه سه: خیابان نلسون ماندلا (افریقا)، بین بلوار گلشهر و ناهید، کوچه گلفام، پلاک ۷۲؛ تلفن: ۳-۲۲۰۲۴۱۴۰
فروشگاه چهار: خیابان کارگر شمالی، روبه‌روی پارک لاله، نبش کوچه ستاره، نمایشگاه و فروشگاه
محصولات فرهنگی سازمان تأمین اجتماعی، پلاک ۱

فهرست مطالب

پیشگفتار.....

نوزده

مقدمه.....

بیست و یک

فصل اول: مروری بر ادبیات بیمه‌های اجتماعی..... ۱

۱-۱. مقدمه..... ۱

۲-۱. تحول نگرش به انسان از منظر مدیریت و ضرورت پدید آمدن نظام تأمین اجتماعی..... ۲

۳-۱. جایگاه و مفهوم تأمین اجتماعی در سیاست‌های عمری و اجتماعی..... ۳

۴-۱. اصول تأمین اجتماعی..... ۵

۵-۱. جایگاه تأمین اجتماعی در تقسیم‌بندی وظایف حاکمیت یا دولت..... ۵

۱-۵-۱. نظام تأمین اجتماعی..... ۶

۲-۵-۱. امور امدادی..... ۸

۳-۵-۱. امور حمایتی..... ۹

۴-۵-۱. امور بیمه‌های اجتماعی و درمانی..... ۱۰

۵-۵-۱. جایگاه بیمه‌های تجاری و بیمه‌های اجتماعی در صنعت بیمه..... ۱۲

۶-۱. کارکرد تأمین اجتماعی در ساختار کشورها..... ۱۴

۱-۶-۱. نقش تأمین اجتماعی در بازتوزیع در آمد و کاهش فقر..... ۱۵

۲-۶-۱. نقش تأمین اجتماعی در رشد و توسعه اقتصادی..... ۱۷

۳-۶-۱. اهمیت تأمین اجتماعی از منظر فعالان مختلف اقتصادی..... ۱۸

۴-۶-۱. کارکرد بیمه‌های اجتماعی..... ۱۹

۷-۱. مبانی رفاه و تأمین اجتماعی در غرب..... ۲۰

- ۸-۱ جایگاه و اهمیت تأمین اجتماعی در اسلام ۲۲
- ۹-۱ سیر تطور تأمین اجتماعی در ایران ۲۶
- ۱-۹-۱ شواهد و قرائن تاریخی از سازوکارهای شبه بیمه‌ای در تاریخ باستانی ایران ۲۶
- ۲-۹-۱ تاریخ تحول نهاد تأمین اجتماعی در کشور ۲۷
- ۱۰-۱ مبانی قانونی تأمین اجتماعی در ایران ۲۹
- ۱-۱۰-۱ چرخه منابع و مصارف نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در قانون اساسی ۳۰
- ۲-۱۰-۱ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ۳۰
- ۳-۱۰-۱ اصول و سیاست‌های نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ۳۳
- ۴-۱۰-۱ نقش آفرینی اسناد بالادستی در بازنگری نظام رفاه و تأمین اجتماعی ۳۴
- ۱۰-۱ نقش آفرینی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سند چشم‌انداز بیست‌ساله ۳۵
- ۱۱-۱ ماهیم پایه‌ای در بیمه‌های اجتماعی ۳۵
- ۱-۱۱-۱ تأمین مالی برنامه‌های بیمه اجتماعی ۳۵
- ۲-۱۱-۱ تعادل پایداری سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی ۳۶
- ۱-۱۱-۲-۱ شاخص‌های اثرگذار در پایداری جمعیتی صندوق‌های بیمه‌ای ۳۶
- ۲-۱۱-۲-۱ موانع و اثرگذار در پایداری مالی صندوق‌های بیمه‌ای ۳۸
- ۳-۱۱-۲-۱ شاخص‌های تعادل جمعیتی در بیمه‌های اجتماعی ۳۸
- ۴-۱۱-۲-۱ مفهوم تعادل جمعیتی در بیمه‌های اجتماعی BD ۴۰
- ۵-۱۱-۲-۱ مفهوم تعادل مالی در بیمه‌های اجتماعی با اندوخته‌گذاری جزئی ۴۱
- ۱۲-۱ جمع‌بندی ۴۲
- فصل دوم: شناخت وضع موجود نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور** ۴۳
- ۱-۲ مقدمه ۴۳
- ۲-۲ سازمان‌ها، صندوق‌ها و بنیادهای فعال در حوزه‌های مختلف نظام تأمین اجتماعی کشور ۴۳
- ۳-۲ وضع موجود شاخص پایداری مالی نظام بیمه‌ای ۴۹
- ۱-۳-۲ تحلیل وضعیت کلان سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در خصوص چالش پایداری طرح ۵۷
- ۴-۲ وضع موجود شاخص فراگیری نظام بیمه‌ای ۵۸
- ۱-۴-۲ آثار عدم پوشش جمعیت مشمول بیمه‌های اجتماعی ۶۴
- ۵-۲ شاخص‌های پایش و ارزیابی سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ جمهوری اسلامی ایران ۶۴
- ۶-۲ تحلیلی بر روند بودجه صندوق‌های بازنشتی کشور ۶۶
- ۷-۲ مطالعه وضعیت موجود سازمان‌ها و بنیادهای امدادی و حمایتی ۶۸
- ۸-۲ مطالعه وضعیت بیمه سلامت در کشور ۷۰
- ۱-۸-۲ وضعیت کنونی تأمین مالی نظام سلامت کشور ۷۰
- ۲-۸-۲ بیمه پایه و تکمیلی سلامت در نظام تأمین اجتماعی چندلایه ۷۳

۷۳	۱-۲-۸-۲. مبانی و مزایای استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه
۷۴	۲-۲-۸-۲. مستندات قانونی استقرار نظام چندلایه تأمین اجتماعی
۷۷	۳-۸-۲. شمای کلی نظام تأمین اجتماعی چندلایه در ایران
۷۹	۱-۳-۸-۲. تأمین مالی حوزه سلامت در نظام چندلایه تأمین اجتماعی
۸۰	۲-۳-۸-۲. الگوی ارائه خدمات سلامت در نظام تأمین اجتماعی چندلایه
	۳-۳-۸-۲. مزایای ارائه خدمات بیمه پایه و تکمیلی سلامت در قالب نظام چندلایه
۸۱	تأمین اجتماعی
۸۳	۴-۳-۸-۲. الزامات بیمه اجتماعی سلامت در نظام چندلایه تأمین اجتماعی
	۴-۳-۸-۲. آسیب شناسی وضعیت کنونی بیمه پایه و تکمیلی سلامت و نسبت آن با الزامات نظام
۸۴	چندلایه تأمین اجتماعی
۸۶	۲-۹. مطالبات مالی
۸۶	۱-۹-۲. زمان تأمین اجتماعی
۹۷	۲-۹-۲. صندوق بازگشتی کشوری
۱۰۴	۱۰-۲. ریشه وضعیت کنونی
۱۰۶	۱۱-۲. جمع بندی
۱۰۷	فصل سوم: مخاطرات و چالش های مبتلا حوزه بیمه تأمین اجتماعی
۱۰۷	۱-۳. مقدمه
۱۰۷	۲-۳. تعدد صندوق ها و سازمان های بازنگشتی کشور
۱۰۸	۳-۳. وابستگی صندوق ها به بودجه عمومی یا منابع شبه دولتی
۱۱۱	۳-۴. چالش های صندوق های بازنگشتی در حوزه قانون گذاری
۱۱۲	۵-۳. وضعیت تعادل منابع و مصارف (پایداری مالی) صندوق های بازنگشتی
۱۱۴	۶-۳. اهم مخاطرات و چالش های حوزه بیمه و تأمین اجتماعی
۱۱۶	۷-۳. جمع بندی
۱۱۷	فصل چهارم: پیش بینی تبعات تداوم وضع موجود
۱۱۷	۱-۴. مقدمه
۱۱۷	۲-۴. پیش بینی روند پایداری صندوق های بیمه اجتماعی
۱۱۹	۳-۴. پیش بینی تبعات نرخ های جایگزینی بالا
۱۱۹	۴-۴. پیش بینی آثار تحولات جمعیتی
۱۲۱	۵-۴. پیش بینی آثار عدم پوشش جمعیت مشمول بیمه های اجتماعی
۱۲۱	۶-۴. پیش بینی تأثیرات عدم یکپارچگی ساختاری سازمان های حمایتی
۱۲۱	۷-۴. جمع بندی
۱۲۳	فصل پنجم: چشم انداز وضع مطلوب نظام تأمین اجتماعی کشور

هشت / نظام نوین رفاه و تأمین اجتماعی (از ایده تا عمل)

۱۲۳	۱-۵. مقدمه
۱۲۳	۲-۵. چشم‌انداز مطلوب در سند چشم‌انداز
۱۲۴	۳-۵. شاخص‌های تحقق سند چشم‌انداز
۱۲۵	۴-۵. عملکرد اجزای نظام تأمین اجتماعی در راستای سند چشم‌انداز
۱۲۵	۴-۵. ۱. تدوین اصول و سیاست‌های کلی نظام در قلمرو تأمین اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی
	۴-۵. ۲. تحقق انسجام ساختاری و انتظام برنامه‌ای میان دستگاه‌های اجرایی و بنیادها و نهادهای
۱۲۵	فعال
	۴-۵. ۳. تبیین نقش بیمه‌های اجتماعی در الگوی زندگی اسلامی-ایرانی و قرار نگرفتن بیمه در
۱۲۵	سبد زندگی مردم
۱۲۶	۴-۵. ۴. ایجاد یک پایگاه اطلاعات جامع، یکپارچه و فراگیر
۱۲۶	۴-۵. ۵. ایجاد یک سازمان تنظیم مقررات در حوزه بیمه‌های اجتماعی
۱۲۶	۴-۵. ۵. حرکت به سوی توسعه منابع و مصارف
۱۲۷	۴-۵. ۶. حرکت به سوی تنظیم بودی‌ها و خروجی‌ها
۱۲۸	۴-۵. ۷. حرکت به سوی بازسازی / تأمین مالی پایدار
۱۲۹	۴-۵. ۸. بیمه درمان (بیمه سلامت)
۱۳۰	۴-۵. ۹. جمع‌بندی
۱۳۱	فصل ششم: حوزه‌های خط‌مشی‌گذاری برای نظام نوین رفاه و تأمین اجتماعی (از ایده تا عمل)
۱۳۱	۱-۶. مقدمه
۱۳۸	۲-۶. پیش‌نویس لایحه نظام نوین بازنشتی‌گری ایران
۱۳۸	۱-۲-۶. مقدمه
۱۴۱	۲-۲-۶. سناریوی اول
۱۴۱	فصل اول: تعاریف و اختصارات
۱۴۳	فصل دوم: کلیات
۱۴۴	فصل سوم: اصلاحات سیستمی
۱۴۸	فصل چهارم: اصلاحات پارامتریک
۱۵۱	فصل پنجم: اصلاحات ساختاری
۱۵۶	فصل ششم: اصلاحات فنی و اجرایی
۱۶۷	فصل هفتم: موارد منسوخ
۱۶۸	۳-۲-۶. سناریوی دوم
۱۶۸	فصل اول: تعاریف و اختصارات
۱۷۰	فصل دوم: کلیات
۱۷۲	فصل سوم: اصلاحات ساختاری
۱۷۸	فصل چهارم: اصلاحات سیستمی

۱۸۱	فصل پنجم: اصلاحات پارامتریک
۱۸۴	فصل ششم: اصلاحات فنی و اجرایی
۱۹۵	فصل هفتم: موارد منسوخ

۱۹۷	ضمایم
-----	-------

۱۹۷	ضمیمه اول: پیش‌نویس لایحه «طرح سامان‌دهی بیمه‌های اجتماعی کشور»
-----	---

۲۱۵	ضمیمه دوم: برنامه ششم توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی
-----	---

پیش‌نویس احکام پیشنهادی دبیرخانه شورای تدوین برنامه پنج‌ساله ششم توسعه سازمان تأمین

۲۱۵	اجتماعی (مهرماه ۱۳۹۴)
-----	-----------------------

۲۲۲	الف) بخش بیمه‌ای
-----	------------------

۲۲۳	ب) بخش درمان
-----	--------------

۲۲۵	پ) بخش اقتصادی
-----	----------------

۲۲۶	ت) بخش فرهنگ
-----	--------------

احکام مصوب شورای برنامه‌ریزی رفاه و تأمین اجتماعی جهت درج در لایحه قانونی برنامه

۲۲۷	ششم توسعه
-----	-----------

۲۳۲	اهم مواد قانونی برنامه ششم توسعه مرتبه با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
-----	---

۲۳۵	ت) سامان‌دهی بدهی‌های دولت و طریق
-----	-----------------------------------

۲۵۷	شاخص‌ها و اهداف کمی و وضعیت موجود و مطلوب حوزه اجتماعی در برنامه ششم
-----	--

۲۵۸	ضمیمه سوم: سیاست‌های کلی نظام رفاه و تأمین اجتماعی
-----	--

۲۵۸	ویرایش اول
-----	------------

۲۵۸	الف) سیاست‌های فرابخشی و عدالت اجتماعی
-----	--

۲۵۹	ب) سیاست‌های ساختاری
-----	----------------------

۹۵۲	ج) سیاست‌های گسترش نظام تأمین اجتماعی
-----	---------------------------------------

۲۶۰	د) سیاست‌های پایدارسازی و توسعه منابع مالی
-----	--

۲۶۰	ویرایش دوم
-----	------------

۲۶۲	ویرایش سوم
-----	------------

۲۶۳	ویرایش چهارم
-----	--------------

۲۶۵	ویرایش پنجم
-----	-------------

۲۶۸	ویرایش ششم
-----	------------

۲۷۴	ویرایش هفتم
-----	-------------

۲۷۸	ویرایش هشتم
-----	-------------

۲۸۳	منابع
-----	-------

مقدمه

نظام رفاه و تأمین اجتماعی یکی از اساسی‌ترین پیش‌نیازهای توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشورها تلقی، و مهم‌ترین اهرم به‌قراری عدالت اجتماعی در جوامع مدنی محسوب می‌شود و در برقراری حقوق انسانی و ترویج صلح، ثبات و امنیت اجتماعی نقش عمده‌ای ایفا می‌کند. نظام تأمین اجتماعی دربردارنده مجموعه‌ای از اصول، نهادها و ساختارها، سازوکارهای شناخته‌شده و سسرانجام روابط بین این عناصر و عوامل است و در واقع، از طریق راهبردها، برنامه‌ها و فعالیت‌های جامعه به حفظ سطح درآمد افراد جامعه و در نهایت ارتقای رفاه عمومی کمک می‌کند (پناهی، ۱۳۸۵).

در ایران کارکرد پراکنده نظام رفاه و تأمین اجتماعی در قالب دامپد های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی، هرچند در جایگاه خود بسیار ارزنده و تعیین‌کننده بوده، به لحاظ سازمان غیرکارآمد در ساختارهای مدیریتی، مالی و منابع انسانی هر یک از مؤسسات و سازمان‌های ذی‌ربط، نتوانسته است جامعیت لازم را داشته باشد. از این رو، به رغم صرف منابع بسیار هنگفت به صورت مستقیم و غیرمستقیم از جانب دولت، تأمین اجتماعی در کشور کم‌وبیش از مجموعه‌ای ناهماهنگ و ناموزون شکل گرفته و به همین سبب، ضرورت توجه جدی، اساسی و همه‌جانبه به این مقوله بیش از پیش محسوس شده است (نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۷۸).

در واکنش به درک این ضرورت، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ تصویب و اجرا شد. اما با وجود گذشت بیش از یک دهه از تصویب اصول و سیاست‌های کلی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، این نظام در کشور هنوز هم با چالش‌هایی اساسی مواجه

است که حاکی از بی توجهی به این اصول و سیاست هاست. مهم ترین چالش های این حوزه به بحث تعادل و پایداری طرح، جامعیت، فراگیری و کفایت برمی گردد. به منظور مقابله با مشکلات و رفع چالش های حوزه رفاه و تأمین اجتماعی کشور، لازم است اصول و سیاست های کلی این حوزه به گونه ای تعیین شود که در مجموع، حرکت به سوی اهداف کلی کشور محقق شود.

در این راستا، گزارش حاضر، با هدف ترسیم وضعیت مطلوب نظام تأمین اجتماعی و ارائه برخی از خط مشی های سیاست های کلی این حوزه، به تحلیل وضعیت حال و چالش های نظام تأمین اجتماعی و تبیین پیامدهای تداوم وضعیت حال می پردازد. این گزارش در شش بخش تنظیم شده است. در بخش اول، ادبیات بیمه های اجتماعی و مفاهیم مربوط به آن خلاصه شده است. بخش دوم به شناخت وضع موجود نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور اختصاص دارد. در بخش سوم، مخاطرات و چالش های حوزه رفاه و تأمین اجتماعی کشور مورد بحث قرار می گیرد. در بخش چهارم، تبعات ادامه وضع موجود تشریح و در بخش پنجم چشم انداز وضعیت مطلوب نظام رفاه و تأمین اجتماعی ترسیم شده است. در نهایت، فصل ششم به توصیف برخی از خط مشی های نظام نوین رفاه و تأمین اجتماعی اختصاص یافته است.

شایان ذکر اینکه پیش نویس احکام قانون مندرج در این کتاب دارای ویرایش های مختلفی می باشند که در طی مراحل تصمیم گیری در تصمیم گیری و به فراخور مباحث مطروحه در جلسات، متن اولیه آن دچار تغییر و تبدیل شده است و براساس ملاحظات و مقتضیات مربوطه تدوین شده است و به همین سبب نظر رسمی و نهایی دولت و یا نویسندگان محسوب نمی شود.