|  |
| --- |
| * **عنوان:**   **ارزیابی سیاستی آثار قانون معافیت کارگاه­های کوچک از پرداخت حق بیمه بر تولید و اشتغال رشته‌ فعالیت‌های مشمول** |
| * **نوع خروجی حاصل از انجام پژوهش:**   **طرح پژوهشی ■ گزارش کارشناسی □ سند سیاستگذاری □** |
| * **عنوان برنامه راهبردی کلان و بخشی مرتبط با پژوهش:**   **تدوین نقشه راه اصلاحات صندوق­های بازنشستگی** |

* **بیان و توصیف مسئله**
* **مفهوم کلی و پایه مرتبط با موضوع**

کارگاه­های کوچک بطور معمول بخشی از اقتصاد غیررسمی محسوب می­شوند و در بسیاری از موارد پوشش آن­ها اختیاری بوده و الزامی به پرداخت حق بیمه ندارند. این سیاست در ایران اما به شکل دیگری تبلور یافته است. در جهت حمایت از فعالیت­های تولیدی کوچک در سال 1362 مطابق با قانون، کارگاه­های با پنج نفر کارکن و کمتر از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما معاف گردیدند. کارگاه­ها با کارکن بیشتر نیز تنها موظف به پرداخت حق­بیمه کارگران مازاد بر این 5 نفر هستند. بنابراین در واقع می­توان گفت تمامی کارگاه­ها به ازاء 5 نفر کارکن مشمول این معافیت بوده و دولت ملزم به پرداخت حق بیمه (سهم کارفرما) آنان است. دولت در سال­های گذشته در پرداخت سهم خود کوتاهی کرده و انباشت بدهی­ها اکنون به یک معضل بزرگ تبدیل شده است. اما صرف نظر از این امر پس از 25 سال از اجرای این قانون اکنون زمان آن رسیده که تاثیر این سیاست­ مورد ارزیابی قرار گیرد.

* **شرح مسئله و شواهد موجود مبنی بر وجود آن**

کارگاه­های کوچک با کارکن 5 نفر و کمتر از پرداخت حق­بیمه سهم کارفرما معاف هستند. علاوه بر این، کارگاه­های بزرگ‌تر نیز تنها برای کارکنان مازاد بر این تعداد موظف به پرداخت حق­بیمه هستند. رشته فعالیت­هایی که مشمول این معافیت هستند را می­توان در چند دسته به صورت زیر طبقه­بندی کرد.

الف) فعالیت­های روستایی و کشاورزی

* 1. واحدهای تولیدی کشاورزی
  2. شرکت­ها و تعاونی­های روستایی و کشاورزی
  3. کارگاه­های صنایع روستایی
  4. پرورش و نگهداری دام و کیان
  5. پرورش ماهی

ب) فعالیت­های سنتی

* 1. تولید انواع چراغ خوراک­پزی
  2. سماورسازی
  3. صابون پزی
  4. کارگاه­های صنایع دستی
  5. نمدمالی
  6. یخدان سازی

ج) صنایع

* صنایع فلزی

1. آلومینیوم­سازی و خمکاری
2. اطاق سازی ماشین
3. آهنگری، فلزتراشی (قطعه­سازی)، حلبی سازی و تراشکاری
4. ریخته­گری
5. قالب زنی
6. چاقوسازی
7. درب و پنجره سازی

* صنعت چاپ و نشر

1. ناشران و موسسات انتشاری
2. چاپخانه (چاپ، حروفچینی، گراورسازی، کلیشه­سازی، لیتوگرافی و انواع صحافی)

* صنایع چوبی

1. سازندگان میز وصندلی ، کمد، قفسه ، کابینت آشپزخانه

* صنایع سرامیکی و گلی

1. موزائیک سازی – بلوک سازی
2. کاشی­سازی و سرامیک­سازی
3. فخاری

* صنایع پوشاک و چرم

1. تولید کفش (کفاشی) و پستائی سازی
2. سراجی شامل کیف، چمدان، ساک و کمربندسازی
3. انواع دوزندگی

* تولید تجهیزات

1. ساخت و تعمیر انواع پمپ آب
2. تولید گازهای صنعتی و طبی و وسایل آتش­نشانی
3. ترازو، قپان و باسکول سازی
4. تولیدکنندگان تابلوهای فشار قوی و ضعیف برق
5. تولیدکنندگان قفل
6. ساخت و تولید انواع مخازن

د) سایر فعالیت ها

1. خبازی (نانوایی)
2. بافندگی
3. تعاونی تولیدی وابسته به ارگان­های دولتی نظیر مرکز گسترش خدمات تولیدی و عمرانی کشور که فعالیتهای آنها جنبه تولیدی ، صنعتی و فنی دارد.
4. معادن سطح الارضی

آن­چه که مسلم است این 38 رشته فعالیت­ بنگاه­های زیادی را شامل می­شود (400497 بنگاه). بنابراین می­توان حدس زد که بار مالی این قانون یعنی حق­بیمه­ای که سازمان تأمین اجتماعی از آن محروم شده و بر عهده دولت افتاده مبلغ هنگفتی است. اکنون پس از 25 سال از اجرای این قانون و تحمیل این بار مالی سنگین به تأمین اجتماعی و دولت، وقت آن رسیده که دستاوردها و نتایج آن روشن شده و ارزیابی گردد که این قانون تا چه­اندازه در اهداف خود یعنی افزایش اشتغال و تولید موفق بوده است. حتی در صورتی که موجب افزایش اشتغال یا تولید در این رشته فعالیت­ها نیز شده باشد، باید بررسی گردد که آیا این سیاست اقتصادی بوده است یا نه. به عبارت دیگر، باید محاسبه گردد به ازاء هر واحد پول خرج شده بر اساس این قانون، چه­اندازه تولید و اشتغال کل کشور رشد یافته است. این مهم هدف این مطالعه و طرح پژوهشی است.

* **پیامدهای ناشی از تداوم مسئله**

معافیت کارگاه­های با پنج نفر کارکن و کمتر مشکلات عدیده­ای ایجاد کرده است. نخست مشکل تأمین مالی و نقدینگی است که برای سازمان تأمین اجتماعی ایجاد شده است. از آنجایی که دولت در پرداخت سهم خود که طبق قانون به آن الزام دارد کوتاهی کرده، سازمان تأمین اجتماعی هیچ درآمدی از محل حق بیمه کارگاه­های کوچک ندارد و این موجب گردیده تا سازمان در ارائه خدمات خود با کسری روبرو شود. مشکل دوم این است که بار مالی سنگینی بر عهده دولت افتاده و بحران بدهی­های دولت را تشدید کرده است که اثرات نامطلوبی بر اقتصاد خواهد داشت. مشکل سوم این است که کارگاه­ها اصلا انگیزه­ای برای توسعه فعالیت نخواهند داشت و این معافیت خود به یک مانع برای رشد و توسعه فعالیت­های تولیدی تبدیل شده است. به عنوان مثال کارگاه به جای به کارگیری 3 یا چهار نفر مازاد ترجیح خواهد داد یک واحد تولیدی کوچکتر راه اندازد و از معافیت همچنان برخوردار شود. این به معنی این است که بنگاه­ها در نتیجه همواره در مقیاسی کوچک فعالیت خواهند کرد. و مشکل چهارم اغوا یا انگیزه­های نامناسبی است که این معافیت­ها ایجاد می­کنند. شاید هدف از این معافیت گسترش پوشش به اقتصاد غیررسمی بوده است اما باید گفت که این استراتژی ناکارآمد است. این بدان دلیل است که اکنون بنگاه­ها این انگیزه را دارند که تا سقف 5 نفر کارکن از این معافیت برخوردار شوند و از این رو احتمال گنجاندن افراد غیرشاغل در لیست (عمدتاً اعضاء خانواده) وجود خواهد داشت. یک فرد خوداشتغال را فرض کنید که می­توان یکی از اعضاء خانواده خود را به عنوان شاغل معرفی کرد و از این طریق مشمول معافیت شود.

تمام این مشکلات در حالی است که به نظر می­رسد این قانون در اهداف خود یعنی افزایش تولید و اشتغال موفق نبوده است. یک دلیل عمده این است که عمدتاً فعالیت­های سنتی در فهرست قرار گرفته­اند که تولید و اشتغال آن­ها با محدودیت­های تکنولوژیک روبرو است. از این روی، بازبینی قانون معافیت کارگاه­های پنج نفر کارکن و کمتر ضروری است. تداوم این معافیت نه تنها موجب ایجاد کسری و نقدینگی برای سازمان شده است – به دلیل عدم پرداخت سهم دولت – بلکه بر روند بلندمدت اقتصاد و تامین اجتماعی نیز آثار نامطلوبی دارد.

* **اهداف:**

**هدف کلی:**

ارزیابی سیاستی آثار قانون معافیت کارگاه­های کوچک از پرداخت حق بیمه بر تولید و اشتغال رشته فعالیت­های مشمول

**اهداف اختصاصی:**

* + شناخت بار مالی و تعداد کارگاه­های معاف از پرداخت حق بیمه
  + شناخت دستاوردها و تاثیر این قانون بر رشد تولید و اشتغال کشور
  + هزینه فایده و ارزیابی این قانون
* **محدوده مکانی**

کارگاه­های تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی

* **زمان مورد انتظار اجرای پژوهش**

6 ماه

* **شرح خدمات**
  + بررسی تطبیقی نحوۀ پوشش بیمه­ای کارگاه­های کوچک و مشارکت بیمه­ای آن­ها در کشورهای نمونۀ موفق (آیا تجربۀ مشابهی با ایران وجود دارد؟، اگر بله، به چه شکل؟ پیامدهای تعیین این معافیت‌ها برای کشورهایی که این سیاست را به اجرا گذاشته‌اند چه بوده است؟ به‌طورکلی، رویکرد قالب در حمایت بیمه‎‌ای از کارگاه‌های کوچک چه بوده است؟).
  + مطالعۀ نظری و تجربی رفتار واحدهای تولیدی کوچک در مواجهه با معافیت‌ها (شامل معافیت‌های بیمه‌ای) و امتیازهای بیمه‌ای و مالیاتی.
  + بررسی آماری تعداد کارگاه­ها و افراد معاف از پرداخت حق بیمه و بار مالی ناشی از آن به صورت سالانه (بر اساس اسناد موجود).
  + تعیین سهم بنگاه‌های مشمول از کل تولید و اشتغال کشور.
  + ارزیابی تأثیر قانون معافیت از پرداخت حق­بیمه کارگاه­های کوچک بر تولید و اشتغال آن­ها و تحلیل آن باتوجه‌به سال­های پیش از تصویب قانون در سال 1362.
  + تحلیل هزینه فایده این قانون بر اساس دستاوردها و هزینه­های آن در سطح کشور.
  + تحلیل تأثیر حذف این معافیت­ها بر اشتغال و تولید.
  + ارائه راهکارهای جایگزین برای پوشش کارگاه‌های کوچک بر اساس تجربیات کشورهای دیگر و شرایط ایران.
* **خروجی‌های موردانتظار**

ارائه گزارش بر اساس شرح خدمات پیش­گفته.

|  |
| --- |
| **نام و امضاء معاون یا بالاترین مقام اجرایی حوزه:** |
| **نام و امضاء نماینده تام الاختیار معاونت/کارفرما:** |
| **نام و امضاء مدیر گروه پژوهشی موسسه:** |
| **نام و امضاء معاون پژوهشی موسسه:** |
| **تاريخ تکميل فرم:** |