

پیشینه و آسیب‌شناسی وضعیت تأمین اجتماعی و ضرورت‌های اصلاح آن

کارگروه تدوین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

مقدمه

در ایران حدود یک سده بیمه‌گری اجتماعی در ساحت مدرن و وارداتی آن رایج بوده است و طی همین مدت سازمان‌ها، ساختارها و سازوکارهای متعدد و مختلفی در قلمروهای امدادی، حمایتی و بیمه‌ای ایجاد شده است و از آنجا که نظام تأمین اجتماعی دارای تاثیر و تاثرات فراوانی بر قلمروهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اداری - امنیتی کشور است و از متغیرهای کلان اقتصادی - اجتماعی اثر می‌پذیرد، در ادوار مختلف و حسب تصمیمات دولت‌ها و مجالس وقت، تصمیمات و اقداماتی انجام پذیرفته و یا ترک فعل‌هایی صورت گرفته است که شرایط حال حاضر تأمین اجتماعی (امدادی، حمایتی و بیمه‌ای) را باعث شده است. این تکانه‌ها (شوک‌ها) را می‌توان در ابعاد اقتصادی، جمعیتی، اجتماعی و فرهنگی، مالی، برنامه‌ای و بودجه‌ای، سیاسی و مدیریتی، قانونی و سازمانی دسته‌بندی نمود و در زیر به اختصار به تبیین مصادیق هریک از این تکانه‌ها خواهد پرداخت.

عوامل موثر بر وضعیت تأمین اجتماعی

در خصوص تکانه‌ها (شوک‌های) اقتصادی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تغییر پایه پولی در چند مقطع تاریخی (کاهش قدرت خرید، کاهش ارزش مطالبات از دولت و...):

- شرایط رکودی - تورمی (کاهش اشتغال ملی)؛

- سیل واردات و قاچاق افسارگسیخته؛

- تحریم‌ها (اثرات وضعی و انتقالی آن بر منابع و مصارف)؛
- افزایش سطح عمومی قیمت‌ها و تعرفه‌ها، به‌ویژه در حوزه درمان (دارو و تجهیزات و خدمات درمانی)؛
- عدم اجرای طرح‌های سهام عدالت و هدفمندسازی یارانه‌ها از طریق حوزه خدمات اجتماعی و اثر ضداشتغال آن؛
- مقیاس محدود اقتصاد کشور، وسعت و عمق کم بازار سرمایه کشور و عدم امکان سرمایه‌گذاری خارجی؛
- سهم بالای اقتصاد رسمی، پنهان و سیاه (فرار بیمه‌ای بنگاهی).

عوامل موثر اجتماعی و فرهنگی بر وضعیت تأمین اجتماعی

- در خصوص تکانه‌ها (شوک‌های) قانونی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
- اتخاذ تصمیمات مغایر با اصول و قواعد بیمه‌ای در مجلس از طریق وضع قوانین بدون تأمین بار مالی بین‌نسلی؛
- اتخاذ تصمیمات مغایر با اصول و قواعد بیمه‌ای در دولت از طریق مقررات و یا صدور مصوبات و دستورات و یا تفسیر از سوی بخش حقوقی ریاست جمهوری بدون تأمین بار مالی بین‌نسلی؛
- اتخاذ تصمیمات مغایر با اصول و قواعد بیمه‌ای از طریق محاکم و مراجع قضایی و به‌ویژه شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بدون توجه به تبعات مالی و اجرایی آن؛
- اتخاذ تصمیمات مغایر با اصول و قواعد بیمه‌ای از طریق بخش‌های فراقوه‌ای نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی، صدا و سیما و... که تبعات آن گریبان‌گیر دولت و بیمه‌گران اجتماعی شده و یا خواهد شد؛
- ملاحظات و اتخاذ تصمیمات مغایر با اصول و قواعد بیمه‌ای از طریق مراجع نظارتی

و امنیتی (سازمان بازرسی کل کشور، شورای تأمین استان‌ها و...):

- سرریزهای حمایتی و تحمیل قوانین بدون تأمین بار مالی و یا با تعیین بار مالی واهی؛

عوامل موثر برنامه‌ای و بودجه‌ای بر موقعیت تأمین اجتماعی

در خصوص تکانه‌ها (شوک‌های) جمعیتی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- پاکسازی و تصفیه نیروی انسانی دولت در اول انقلاب و در خصوص اساتید و

مدیران طی چند مرحله با تغییر دولت‌ها؛

- اجرای قانون تعدیل نیروی انسانی دولت در اواسط دهه ۶۰؛

- اجرای قوانین بازنشستگی زودرس بدون ارفاق (کارگری و کارمندی و به‌ویژه زنان)؛

- اجرای قوانین بازنشستگی زودرس با ارفاق (سخت و زیان‌آور، نوسازی صنایع و...);

- جنگ و اثرات آن در افزایش مستمری‌های از کارافتادگی کلی و بازماندگان به‌ویژه

نیروهای مسلح؛

- خصوصی‌سازی و واگذاری‌های سهام دولتی بدون در نظر گرفتن سهم صندوق‌ها از

عواید حاصل از فروش؛

- برون‌سپاری و واگذاری تصدی‌های دولتی (مدارس غیرانتفاعی، پیشخوان‌ها و...);

- فضای مجازی، دولت الکترونیک، طرح‌های تکفا و فاوا (بازار و نیروی کار

الکترونیک)؛

- طرح دورکاری، طرح نیمه‌وقت بانوان، افزایش مرخصی زایمان و...؛

- اشتغال نیروهای مجاز و غیرمجاز خارجی.

در خصوص تکانه‌ها (شوک‌های) اجتماعی و فرهنگی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- کاهش میل به کار و تلاش، کارآفرینی و اشتغال؛

- عدم ایجاد اشتغال واقعی و عدم پایداری اشتغال ناشی از طرح‌های ضربتی و

زودبازده؛

- مصادره به مطلوب از قوانین بازنشستگی سخت و زیان‌آور و نوسازی صنایع و... برای اخراج محترمانه کارگران و کارمندان؛
 - فقدان سطح مطلوب دانش و آگاهی‌های بیمه‌ای؛
 - ضریب نفوذ پایین بیمه‌های اجتماعی در کشور؛
 - فقدان بیمه در سبد سرمایه‌ای خانوارها؛
 - ترقیق و کم‌رنگ شدن قانون کار و عدم پیاده‌سازی کامل اصول کار شایسته؛
 - عدم اطلاع، آگاهی و اشراف متولیان نظام تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرایی کشور از اصول و قواعد بیمه‌ای.
- در خصوص تکانه‌ها (شوک‌های) برنامه‌ای و بودجه‌ای می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
- استفاده از قوانین برنامه توسعه و برنامه و بودجه سالانه برای تغییر قوانین بیمه‌ای بدون رعایت قاعده عدالت و اصول و محاسبات بیمه‌ای و بدون تأمین بار مالی بین‌نسلی؛
 - عدم اختصاص منابع حاصل از خصوصی‌سازی برای تقویت نظام تأمین اجتماعی؛
 - عدم پیش‌بینی متناسب و مکفی اعتبارات در بودجه و پیش‌بینی منابع واهی؛
 - عدم تخصیص به‌موقع و مکفی اعتبارات مصوب و یا عدم حواله وجه نقد بابت اعتبارات تخصیصی؛
 - عدم تأدیه مطالبات بیمه‌ای جاری بیمه‌گران اجتماعی توسط دولت؛
 - عدم تأدیه مطالبات سنواتی و معوق بیمه‌گران اجتماعی توسط دولت؛
 - واگذاری سهام و مالکیت‌های زیان‌ده و حتی طرح‌های مسئله‌دار نیازمند تزریق منابع به‌عنوان تأدیه بدهی دولت.
- در خصوص تکانه‌ها (شوک‌های) سیاسی و مدیریتی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تغییرات متواتر و پربسامد مدیریتی در وزارتخانه متولی و سازمان‌ها و صندوق‌های تابعه؛

- فساد زنجیره‌ای و سیستماتیک در سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی و خدشه در اعتماد عمومی؛

- استفاده ابزاری از خدمات اجتماعی با رویکردهای توده‌ستایانه؛

- تصمیمات موسمی در حوزه قوانین و مقررات، به‌ویژه در مقاطع پیش از انتخابات؛

- به‌گروگان گرفتن مدیران آینده با ایجاد توقعات و انتظارات بیمه‌ای و حمایتی واهی و فاقد منبع و معایر با اصول و قواعد بیمه‌ای بدون تأمین بار مالی بین‌نسلی؛

- مداخلات بدنه دولت و سایر قوا و اجزای حاکمیت در نظام‌های تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرایی بیمه‌گران اجتماعی.

در خصوص تکانه‌ها (شوک‌های) سازمانی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- انتصاب افراد ناآشنا به امور بیمه‌ای، حمایتی و... در مصادر تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرایی بخش رفاه و تأمین اجتماعی؛

- تغییرات سریع مدیریتی و کارشناسی تا پایین‌ترین سطوح به‌تبع تغییرات مدیریتی ارکان عالی؛

- استفاده ابزاری از شرکای اجتماعی و تشکل‌های مربوطه و فقدان تشکل‌های واقعی صنفی و غیرسیاسی؛

- عدم حریت و حمیت کارشناسی، حرفه‌ای و سازمانی متولیان امر در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها؛

- کوتاه‌نگری و عدم اعمال آینده‌نگری و یا عدم رعایت صرفه و صلاح ذی‌نفعان واقعی؛

- سفید نگاه نداشتن پرچم سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی و استفاده

ابزاری از آنها در تنازعات بین قوا؛

- عدم انجام محاسبات آکچوئری به‌طور کلی و در مواقع تصمیم‌گیری برای برقراری و تعمیم پوشش‌های بیمه‌ای و پذیرش بیمه‌شدگان جدید؛

- عدم ارتباط و تعامل مثبت و سازنده با نظام‌های تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرایی کشور برای تبیین اصول و قواعد بیمه‌ای؛

- عدم فرهنگ‌سازی بیمه‌ای و آشناسازی مردم و مخاطبان و ذی‌نفعان بیمه‌ای به حقوق واقعی؛

- قدمت قوانین و مقررات و سازوکارهای اجرایی و عدم به‌روزرسانی آنها؛

- عدم شفافیت، محاسبه‌پذیری و فقدان اداره اقتصادی بخش‌های سرمایه‌گذاری و درمانی؛

- فقر و یأس نظری در حوزه تخصصی؛

- عدم سودآوری و بازدهی مناسب و مکفی اندوخته‌ها و ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی؛

بنابراین در یک جمع‌بندی می‌توان اهم مخاطرات و چالش‌های مبتلابه حوزه رفاه و تأمین اجتماعی را به شرح زیر برشمرد:

- عدم تهیه و تدوین و ابلاغ اصول و سیاست‌های کلی نظام در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی مبتنی بر اصول ۳، ۲۱، ۴۳ و ۲۹ قانون اساسی و سند چشم‌انداز؛

- عدم تبیین نقش و جایگاه رفاه و تأمین اجتماعی در «الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت»؛

- فقدان یک نهاد ناظر و تنظیم‌کننده مقررات بیمه‌های اجتماعی کشور (رگولاتوری بیمه‌های اجتماعی کشور)؛

- عدم تمایز سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی از منظر ماهیت و مدیریت به‌صورت

- یک‌جانبه (دولتی)، دوجانبه (دولت- کارمند)، سه‌جانبه (دولت، کارفرما و کارگر)؛
- عدم تفکیک و تمایز سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی از منظر مالکیت (بیت‌المال یا حق‌الناس) در مراجع قانون‌گذاری و محاکم قضایی؛
- پایین بودن ضریب نفوذ بیمه و همچنین عدم کفایت آگاهی‌ها و دانش عمومی نسبت به بیمه در کشور؛
- نقص در اجرای صحیح اصول فراگیری، جامعیت و کفایت خدمات، فعالیت‌های مضاعف و موازی، همپوشانی، تکرار و تداخل امور و ساختارها و در نتیجه کارکرد ناقص نظام رفاه و تأمین اجتماعی؛
- فقدان نظام جامع مدیریت و ساماندهی انفال و عدم سهم‌بری متناسب حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از منابع حاصل از انفال؛
- فقدان هدفمندسازی واقعی و هوشمندسازی یارانه‌های اجتماعی برای اطمینان از اصابت آن به جامعه هدف واقعی؛
- فقدان پایگاه اطلاعات و سامانه جامع و یکپارچه در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی؛
- فقدان شناسنامه یا پرونده رفاه و تأمین اجتماعی مبتنی بر نظام درآمد- هزینه خانوار به صورت ثبتي و عملیاتی؛
- عدم استفاده از پیوستار و منظومه سه‌گانه «تعاون و همیاری»، «کار و اشتغال» و «رفاه و تأمین اجتماعی» مبتنی بر توانمندسازی و خوداتکایی مردم و کاهش اتکا به دولت و نفت؛
- تصویب قوانین مغایر با اصول، قواعد و محاسبات بیمه‌ای و عدم تأمین بار مالی ناشی از آن‌ها؛
- تحمیل ریسک‌های گزینشی به سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی و تحمیل سرریزهای حمایتی؛

- مخاطرات مربوط به عدم مدیریت و ساماندهی بهینه منابع و مصارف و تنظیم ورودی‌ها و خروجی‌های بیمه‌گران اجتماعی (عدم پایداری)؛
- عدم پرداخت سهم حوزه خدمات اجتماعی از منابع حاصل از خصوصی‌سازی و واگذاری‌های دولتی و عدم وضع مالیات اجتماعی بر فعالیت‌هایی که ورودی‌های بیمه‌ای را کاهش می‌دهد.
- اثرات مخرب تورم، بیکاری، نیروی کار غیرمجاز خارجی، قاچاق و واردات بی‌رویه، عدم رشد، تولید، سرمایه‌گذاری و...؛
- با توجه به آنچه تاکنون گفته شد، ریشه‌های اصلی بروز وضعیت کنونی رفاه و تأمین اجتماعی کشور را می‌توان شامل موارد زیر دانست:
- فقدان نظام چندلایه (امدادی، حمایتی و بیمه‌ای) و چندسطحی (پایه، مازاد و مکمل) تأمین اجتماعی؛
- تحولات جمعیتی (سالمندی جمعیت، نیروی کار غیرمجاز خارجی، حضور پرنرگ‌تر زنان و...)
- تحول در بازار کار (فضای مجازی، عدم امنیت شغلی، نرخ بیکاری و...) و در ساختار دولت (خصوصی‌سازی، برون‌سپاری و...)
- تحمیل قوانین و مقررات تعهدآور و مغایر با اصول و قواعد بیمه‌ای؛
- عدم مدیریت بهینه ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر و اثرات متغیرهای اقتصادی بر قدرت خرید و ارزش ذخایر آن‌ها؛
- عدم ایفای به‌موقع و مکفی تعهدات قانونی دولت به بعضی از سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی؛
- اتکای برخی از سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی به دولت به‌خاطر عدم تعادل ناشی از اثرات مداخلات سیاسی و سیاستی گذشته؛

- بازنشستگی‌های زودهنگام و ارفاقی و اعمال معافیت‌ها، تخفیفات و ترجیحات تبعیض‌آمیز و غیرهدفمند و تحمیل سرریزهای حمایتی؛
از سویی دیگر چنانچه اجزا و عناصر موثر بر کارکردهای حوزه تأمین اجتماعی را مطابق شکل زیر در نظر بگیریم:

بانک جهانی - صندوق بین‌المللی پول، سازمان بهداشت جهانی - OECD	فضای بین‌المللی	ILO - ISSA - کمیساریای عالی پناهندگان
<ul style="list-style-type: none"> ▪ مجمع تشخیص مصلحت (دبیرخانه/ مرکز تحقیقات استراتژیک) ▪ شورای نگهبان (مرکز پژوهش‌ها) ▪ مجلس (کمیسیون‌ها، مرکز پژوهش‌ها، دیوان محاسبات) ▪ قوه قضائیه (دیوان عدالت، سازمان بازرسی کل کشور) 	فضای ملی	<ul style="list-style-type: none"> ▪ دولت (کمیسیون‌ها، مرکز بررسی‌های استراتژیک، نهاد، سایر وزارتخانه‌ها) ▪ بانک مرکزی ▪ بیمه مرکزی ▪ سازمان بورس اوراق بهادار ▪ ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی
<ul style="list-style-type: none"> ▪ وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ▪ وزارت صنعت، معدن و تجارت ▪ وزارت امور اقتصاد و دارایی ▪ سازمان برنامه و بودجه کشور ▪ سازمان امور اداری و استخدامی کشور ▪ وزارت کشور (استانداران) 	فضای پیرامونی	<ul style="list-style-type: none"> ▪ تشکل‌های شرکای اجتماعی (کارگری، کارفرمایی و مستمری‌بگیران) ▪ تشکل‌های صنفی (نظام پزشکی، اطاق تعاون، اطاق بازرگانی) ▪ شورای عالی رفاه تأمین اجتماعی ▪ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ▪ هیئت امنای ▪ هیئت نظارت
ذی‌نفعان		ذی‌مدخلان
<ul style="list-style-type: none"> ▪ بیمه‌شدگان فعال و غیرفعال در بخش‌های عمومی و دولتی و خصوصی ▪ گروه‌های اجتماعی آسیب‌دیده و آسیب‌پذیر ▪ دریافت‌کنندگان خدمات و حمایت‌های امدادی 	فضای سازمانی	<ul style="list-style-type: none"> ▪ نهادها و دستگاه‌های حمایتی ▪ نهادها و صندوق‌های بیمه‌های اجتماعی ▪ سازمان‌ها و طرح‌های امداد و نجات

بانک جهانی - صندوق بین‌المللی پول، سازمان بهداشت جهانی - OECD		فضای بین‌المللی	ILO - ISSA - کمیساریای عالی پناهندگان	
سرمايه انسانی		بیمه‌ای (بازنشستگی، بیکاری و...)	سرمايه‌گذاری	سرمايه اجتماعی (اعتماد عمومی)
درمان				
امور نظارت، بازرسی و ارزیابی	امور حقوقی، قوانین و مقررات	نظام برنامه‌ریزی (راهبردی / عملیاتی)	فرهنگی و اجتماعی	منابع انسانی و انتصابات
امور مجامع و شرکت‌ها	امور آموزشی، پژوهشی و مطالعاتی	ارتباطات و رسانه و روابط عمومی	فناوری اطلاعات و ارتباطات	نظام مالی و بودجه‌ای
امور عمرانی و املاک و مستغلات	امور مجلس	امور استان‌ها	نظام آمار و محاسبات	
	ساختار و تشکیلات			

شکل شماره ۱- اجزا و عناصر موثر بر کارکردهای حوزه تأمین اجتماعی

آنگاه چالش‌های مربوط به هریک از اجزا و عناصر موثر بر کارکردهای حوزه تأمین اجتماعی را می‌توان در شکل زیر ملاحظه کرد. بدیهی است این چالش‌ها را می‌توان ماحصل تصمیم‌گیری، اقدام و عمل متولیان وقت و یا عدم اقدام و ترک فعل آنها دانست. در هر حال به نظر می‌رسد فقدان دیدمان (پارادایم) مشخص و مدون که در قالب یک سیاست کلی، فصل‌الخطاب همه اجزا و عناصر حاکمیت باشد و عدم برقراری نظام جامع و یکپارچه و چندلایه تأمین اجتماعی را می‌توان از دلایل اصلی بروز این چالش‌ها دانست. به بیان دیگر وضعیت موجود کشور از منظر نابرابری‌های پیشینی و پسینی، فقر و محرومیت، برخورداری و بهره‌مندی نابرابر از منابع عمومی، دسترسی ناعادلانه به خدمات و مزایا، همپوشانی و برخورداری مضاعف و در عین حال محرومیت و عدم برخورداری و خلا پوشش عده‌ای از مردم به‌ویژه اقشار ضعیف جامعه و ساکنین محلات کم‌برخوردار شهری و مناطق محروم روستایی و عشایری ماحصل فقدان نظام چندلایه تأمین

اجتماعی است و اگر این نظام طراحی و اجرا می‌شد، نقش و مأموریت دولت‌ها مشخص و حقوق متقابل مردم و دولت تبیین و تعیین و زمینه تحقق عدالت اجتماعی فراهم می‌شد.

<p>نسخه‌های خارجی ترجمه‌شده با تاخیر عدم بومی‌سازی راه‌حل‌ها فرار مغزها و نخبگان فرار سرمایه‌ها</p>	<p>فضای بین‌المللی</p>	<p>کارگران غیرمجاز خارجی عدم شمول بیمه به نیروی کار خارجی خانواده‌های دوتابعیتی (بیمه‌شدگان اصلی و تبعی)</p>
<p>صدور مصوبات و احکام مغایر با اصول، قواعد و محاسبات بیمه‌ای و بدون پیش‌بینی بار مالی صدور مصوبات و احکام موردی به‌منظور جلب آرای اقشار، ساکنین مناطق و یا شاغلین مشاغل خاص صدور مصوبات و احکام موردی به‌منظور جلب نظر تشکل‌های صنفی تغییر قوانین اصلی و مادر بدون توجه به ساختار تعادل منابع و مصارف و سازوکار تنظیم ورودی و خروجی آن‌ها</p>	<p>فضای ملی</p>	<p>قاچاق افسارگسیخته واردات بی‌رویه نرخ بیکاری بالا شرایط رکودی- تورمی کاهش سرمایه‌گذاری و تولید ملی افزایش سودگرایی و دلالی اقتصاد پنهان، سیاه و زیرمیزی (غیررسمی) نابرابری در برخورداری از منابع عمومی و دولتی</p>
<p>تلاش برای رفع بحران‌های کارگری از طریق ظرفیت‌های سازمان تأمین اجتماعی تلاش برای تأمین مالی اشخاص حقیقی و حقوقی و درمانی از طریق ظرفیت‌های سازمان تأمین اجتماعی تلاش برای رفع بحران بنگاه‌های صنعتی و کارخانجات از طریق ظرفیت‌های سازمان تأمین اجتماعی تلاش برای رفع بحران بازارهای پولی، مالی، سرمایه‌ای و بیمه‌های تجاری با مداخله در امور سازمان تأمین اجتماعی و توابع آن</p>	<p>فضای پیرامونی</p>	<p>فقدان نظام رگولاتوری (تنظیم مقررات) فقدان نظام نظارت عالی و راهبردی و جایگزینی مداخله به‌جای نظارت و نظام‌بخشی فقدان نگاه حرفه‌ای و تخصصی و عدم شایسته‌سالاری عدم تناسب اختیار، مسئولیت و پاسخگویی تعارضات و تناقضات درونی قوانین و مقررات و اساسنامه سازمان و نحوه اجرای آن تمرکز بر شرکت‌ها به‌جای تمرکز بر مسائل بیمه‌ای</p>
<p>ذی‌نفعان</p>	<p>فضای</p>	<p>ذی‌مدخلان</p>

توقعات و نیازهای عصری از منابع بین‌نسلی فقدان تشکلهای واقعی و مستقل و صنفی (تفوق سیاست و حاکمیت بر انتخابات صنفی) فقدان گفتمان سه‌جانبه‌گرایی واقعی جای‌گشت جایگاه‌ها (ظهور کارفرمایان کارگر و کارگران کارفرما)		سازمانی		یأس نظری، فقر عملی گسست بین‌نسلی دانش و مهارت سازمانی تفوق تعلقات سیاسی، صنفی و شخصی بر عرق و حمیت سازمانی فقدان رویکرد حرفه‌ای و تخصصی																									
سرمايه انسانی		درمان		بیمه‌ای (بازنشستگی، بیکاری و...)				سرمايه‌گذاري			سرمايه اجتماعي (اعتماد عمومي)																		
امور نظارت، بازرسی و ارزیابی		امور مجامع و شرکت‌ها		امور عمرانی و املاک و مستغلات		امور آموزشی، پژوهشی و مطالعاتی		امور حقوقی، قوانین و مقررات		امور مجلس		ساختار و تشکیلات		نظام برنامه‌ریزی (راهبردی / عملیاتی)		ارتباطات و رسانه و روابط عمومی		امور استان‌ها		فرهنگی و اجتماعی		فناوری اطلاعات و ارتباطات		نظام آمار و محاسبات		نظام مالی و بودجه‌ای		منابع انسانی و انتصابات	

شکل شماره ۲- چالش‌های مربوط به هریک از اجزا و عناصر موثر بر کارکردهای حوزه تأمین اجتماعی

نارسایی‌های نظام بازنشستگی

بنابراین در یک جمع‌بندی می‌توان خلاها و نارسایی‌های وضع موجود نظام بازنشستگی را در قالب موارد زیر طبقه‌بندی نمود:

فراگیری (پوشش):

- نبود سیستم بیمه‌ای مناسب برای شاغلان غیرمزد و حقوق‌بگیر، پوشش مصنوعی و تعهدآور تعدادی از جمعیت شاغل با نرخ‌های حمایتی متفاوت؛
- عدم استمرار در پوشش بیمه‌های غیراجباری (روستاییان، خویش‌فرمایان و...).

جامعیت / کفایت:

- جامع نبودن بسته خدمات در طرح‌های مختلف بازنشستگی؛
- کافی نبودن مزایای پرداختی نسبت به هزینه‌های زندگی، ناعادعلاسه بودن و چندپارگی ارائه مزایا و تعهدات.

پایداری مالی (نقدینگی و اکچوئری):

- کسری نقدینگی اکثریت طرح‌های بازنشستگی و وابسته بودن آن‌ها به بودجه عمومی یا دستگاه مربوطه؛
- شکاف شدید بین تعهدات بلندمدت صندوق‌ها و ذخایر و دارایی‌های آنان.

کارآمدی (ساختاری - اجرایی / اداری):

- چندپارگی ساختاری - چندپارگی اطلاعاتی و اداری و نبود حکمرانی مطلوب و شرکتی در مدیریت طرح‌ها (بیمه‌ای و سرمایه‌گذاری)؛
- نبود اثربخشی و کارایی در ارائه خدمات، پیچیدگی و عدم شفافیت اداره طرح‌ها.
- حال چه باید کرد و چگونه بایستی مداخلات اصلاحی و توسعه‌ای در این زمینه را طراحی و اجرا نمود. اینجاست که سوالاتی از منظر تعیین رویکردهای اصلاحی به وجود می‌آید.
- به‌منظور طراحی یک مدل نظری مطلوب یا الگوی نظری اسلامی - ایرانی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، ابتدا باید به چند پرسش پاسخ گفت و از خلال پاسخ به این پرسش‌ها برخی از اصول نظری مهم را استخراج کرد.
- نخستین پرسش این است که: سازمان و سازوکار مطلوب ارائه خدمات تأمین اجتماعی چیست؟ برای پاسخ به این سؤال توجه به چند محور مهم زیر ضروری است:
- تصمیم‌گیری درخصوص نوع سازمان و سازوکار ارائه خدمات تأمین اجتماعی به

شرایط سیاسی (نوع حکومت و...)، اقتصادی (سطح و سرانه درآمد، نرخ رشد اقتصادی، میزان ثبات اقتصادی، نرخ اشتغال و...)، اجتماعی (ترکیب جمعیت، سالمندی و...) و فرهنگی (ارزش‌ها، هنجارها، میل به کار و تلاش و...) دارد.

- همچنین به لایه‌بندی خدمات (حوزه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای) مرتبط است؛ بدین ترتیب که در لایه‌های امدادی و حمایتی که از سوی دولت تأمین مالی نامیده می‌شود، تمرکز، یکپارچگی و تجمع وجود دارد. در سطح کلان و امور اجرایی توسط سمن‌ها، خیریه‌ها، موقوفات، تعاونی و... انجام می‌پذیرد.

- تکثر در حوزه خدمات به سطح خدمات بستگی دارد، یعنی برای حوزه بیمه‌ای در سطح پایه اگر دولت تأمین‌کننده هزینه‌ها باشد، از تجمع استفاده می‌شود، ولی در مواردی که ذی‌نفعان یا کارفرمایان در تأمین مالی سهم دارند و نیز در سطوح مازاد و مکمل از تعدد و تکثر استفاده می‌شود.

- رابطه شغلی (لشگری، کشوری و...)، رابطه مزدبگیری، میزان درآمد یا توان مالی نیز در تعیین این ساختار و سازوکار موثر است.

- همچنین تصمیم‌گیری در این خصوص به نوع مالکیت سازمان‌ها و صندوق‌های امدادگر، حمایتی و بیمه‌گر بستگی دارد و صرفاً در مواردی که دولتی هستند از تجمع و تمرکز استفاده می‌شود.

- در این قبیل تصمیم‌گیری‌ها باید رعایت حقوق مکتسبه، تعهدی و بین‌نسلی شود و تغییرات باید به صورت تدریجی و مبتنی بر تغییر نظام تأمین مالی و یا لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات با پرهیز از تکانه‌های غیرمعمول به کار گرفته شود.

- همچنین نوع مشارکت شرکای اجتماعی در تصمیم‌گیری برای این موضوع دخیل است. صندوق‌های یک‌جانبه (دولت)، دوجانبه (دولت- کارمند) و سه‌جانبه (دولت- کارگر- کارفرما) از منظر سازمان و سازوکار ارائه خدمات متفاوت خواهند بود.

- تغییر سازمان و سازوکار همچنین به شرایط و مقتضیات کشور بستگی دارد و به نظر می‌رسد در هر حال تنظیم‌گری علمی و اصولی، ایجاد وحدت‌رویه و یکسان‌سازی فرایندهای ارائه خدمات و لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات می‌تواند روش کم‌هزینه‌تر و اثربخش‌تری باشد.

سؤالات کلیدی در حوزه تأمین اجتماعی

بنابراین در یک جمع‌بندی در پرسش به سؤال نخست باید گفت که تمرکز و تجمیع یا تنظیم‌گری، ایجاد وحدت‌رویه و استانداردسازی از مهم‌ترین سازوکارهای مدل مطلوب است.

پرسش دوم مربوط به فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی است و اینکه آیا این فعالیت‌ها لازم است؟ چرا و چگونه؟

- لزوم یا عدم لزوم سرمایه‌گذاری و نوع و میزان آن بستگی به نوع نظام رفاهی منتخب (مبتنی بر مالیات و متکی به دولت یا مبتنی بر حق بیمه) و نوع طرح منتخب تأمین مالی مستمری نظیر انتقال بین‌نسلی (PAYG) یا تمام اندوخته‌گذاری (FF) یا نیمه اندوخته‌گذاری (PF) و روش منتخب ارائه خدمات، نظیر مزایای معین (DB) یا حق بیمه معین (DC) دارد.

- ولیکن در هر حال تعیین و تأمین تعهدات آتی، حفظ و ارتقای ارزش ذخایر موجود، مدیریت بهینه سرمایه‌ها، وجوه و نقدینگی و... سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی نیازمند فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری هستند و در قوانین مربوطه نیز جزو وظایف ذاتی آن‌هاست، در حالی که بسیاری از سازمان‌ها، نهادها و بنیادها که در شرح وظایف و قانون و فرمان تاسیس آن‌ها موضوع فعالیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری نیامده است، در حال حاضر به سرمایه‌گذاری مشغول‌اند.

- نوع سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی سازمان‌ها نیز به شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور بستگی دارد و مشخصه‌ها، متغیرها و شاخص‌های ملی نظیر ثبات اقتصادی، نرخ تورم، نرخ سود سپرده‌ها، عمق بازار سرمایه، سهم بخش‌های حقوقی، دولتی و تعاونی در اقتصاد و... در نوع سرمایه‌گذاری سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی موثرند؛ ولیکن اصول اساسی سرمایه‌گذاری سازمان‌های بیمه‌گر به‌طور کلی عبارت است از سود و متناسب با سطح قابل قبولی از ریسک و نقدشوندگی بالا که البته این موارد هم به وضعیت تعادل منابع و مصارف جاری و آتی آن‌ها بستگی دارد، اما در هر حال یک بیمه‌گر نباید تمامی تخم‌مرغ‌هایش را در یک سبد بگذارد (مدیریت و توزیع ریسک).

- علاوه بر آن شرایط اقتصادی به گونه‌ای است که نمی‌توان از یک نسخه واحد و بلندمدت برای سرمایه‌گذاری استفاده کرد؛ چراکه شرایط بورس، بانک، صنعت- بازارها (پایین‌دستی، نفت و گاز، ارتباطات، مسکن و...) در گذر زمان متغیر است.

پرسش سوم مربوط به تضمین پایداری مالی طرح است و یا به عبارتی تعادل منابع و مصارف، تنظیم ورودی‌ها و خروجی‌ها و به‌طور کلی پایداری مالی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی چگونه حاصل می‌شود؟

- پایداری مالی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی علاوه بر اینکه بستگی تام و تمام به شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نظیر میزان رشد اقتصادی، حجم و مقیاس ملی اقتصاد، نرخ اشتغال و بیکاری، ترکیب جمعیت، نرخ تورم و... به علل و عوامل گوناگون دیگری بستگی دارد.

از جمله نوع تأمین مالی و طرح مستمری، عملکرد و کارکرد مدیران، نوع مداخلات و نحوه نظارت بر آن‌ها و... ولیکن باید توجه داشت به‌خاطر ماهیت تعهدی و بین‌نسلی بودن این سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی، وضعیت امروز آن‌ها محصول

عملکرد و کارکرد چندین نسل متولیان چند دهه قبل و البته حال حاضر است و برای رفع بحران‌ها و چالش‌های مبتلابه نیز باید از همین امروز اقدام کرد، ولی نباید انتظار رؤیت نشانه‌های بهبود عاجل یا زودرس داشت.

- به هر حال نیل به پایداری مالی که محصول تنظیم ورودی‌ها، خروجی‌ها و تعادل منابع و مصارف سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی است، منوط و موقوف به رعایت اصول، قواعد و محاسبات بیمه‌ای به‌عنوان تراز تصمیم‌گیری در این عرصه است. - باید توجه داشت که اگر تقویم و اثرسنجی تصمیمات غیربیمه‌ای، مداخلات سیاسی و سیاستی و تحمیل سرریزهای حمایتی صورت پذیرد؛ باید مابازای مالی آن تضمین و تعهد شود و یا اینکه ساختار یکپارچه قوانین بیمه‌ای مربوط به این سازمان‌ها و صندوق‌ها حفظ شود؛ پایداری مالی خودبه‌خود شکل می‌گیرد.

- به نظر می‌رسد ایجاد فراگیری، اعمال لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات، انجام آزمون وسع، رفع همپوشانی‌ها، جلوگیری از برخورداری مضاعف و من‌غیرحق و هدفمندسازی یارانه‌ها و سایر منابع و اعتبارات مربوط به این حوزه در کنار وضع مالیات اجتماعی برای فعالیت‌هایی که به افزایش مصارف و کاهش منابع سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی منجر می‌شود، می‌تواند این پایداری مالی را تقویت کند.

پرسش چهارم مربوط به هزینه‌های اداره طرح است و باید به این پرسش پاسخ داد که هزینه‌های اداره سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی (واحد‌های ستادی) چقدر است و چگونه تبیین و نظارت می‌شود؟

- استاندارد هزینه‌های اداره یک سازمان که مشتمل بر هزینه‌های اداری، پرسنلی، ساخت‌وساز، حمل‌ونقل، حامل‌های انرژی، آموزش و پژوهش و... است، حدود ۳ تا ۶ درصد تعریف شده است که بسته به نوع فعالیت سازمان (سرمایه‌بر یا کاربر خدمات درمانی یا اداری و...)، سطح تخصصی و حرفه‌ای پرسنل، نحوه ارائه خدمات

(برون‌سپاری یا درون‌سپاری و...)، مقیاس سازمان، گردش مالی، پراکندگی جغرافیایی و سطح دسترس ذی‌نفعان و... متفاوت است.

- از همه مهم‌تر نوع تأمین مالی سازمان است، یعنی برخی سازمان‌ها مبتنی بر «مدیریت هزینه» هستند؛ یعنی پول آماده، مالیات و انفال را دریافت و مأمور به مصرف آن هستند و برخی سازمان‌ها شاکله مالی «مدیریت درآمد- هزینه» دارند. یعنی باید خودشان منابع را وصول و نیز هزینه کنند. بدیهی است هزینه‌های اداره این قبیل سازمان‌ها متفاوت با سازمان‌های هزینه‌ای است.

- شایان ذکر اینکه در مواردی که هزینه‌های اداره سازمان‌ها و صندوق‌ها در قیاس با اداره طرح مستمری توسط دستگاه با یگان مربوط مقایسه می‌شود؛ چون قیمت تمام‌شده خدمات مزبور در جوف دستگاه‌های اداری مربوط شفاف و مشخص نیست و محاسبه‌پذیری وجود ندارد، در نتیجه هزینه‌های اداره صندوق بیمه‌گر اجتماعی به چشم می‌آید و بعضاً بزرگ‌نمایی می‌شود. درحالی‌که در هر جمعیتی که این امور در قالب اداره پرداخت‌های انتقالی انجام می‌شود، عملاً قیمت تمام‌شده و هزینه‌های طرح مستمری شفاف نیست نه اینکه وجود ندارد.

- باید توجه داشت که انتقال این فعالیت‌ها به داخل دستگاه‌های اجرایی که می‌توان از آن به استخدام مادام‌العمر کارکنان تعبیر کرد، به بالا رفتن در حداقل شرایط نرخ جایگزینی منجر می‌شود؛ مضاف بر اینکه موضوع موجب افزایش اتکا به منابع دولتی شده و امر بازنشستگی به یک امتیاز مبدل می‌شود.

در هر حال به نظر می‌رسد با نظارت راهبردی و عالی، تنظیم‌گری مقررات و ضوابط و اعمال مدیریت‌های حرفه‌ای و تخصصی بتوان به منطقی‌سازی هزینه‌های اداره طرح نائل شد.

پرسش پنجم مربوط به نحوه مطلوب اداره سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی است و باید به این پرسش پاسخ داد که **نحوه مطلوب اداره سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی چیست؟**

همان‌طور که اشاره شد، سازمان، سازوکار و نحوه اداره سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی به نوع لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات (پایه، مازاد و کل)، نوع مالکیت (دولتی، عمومی غیردولتی، خصوصی و...)، نوع شرکای اجتماعی (یک‌جانبه، دوجانبه و سه‌جانبه)، رابطه شغلی و درآمد افراد ذی‌نفع، سهم دولت در تأمین منابع مالی و... بستگی دارد و در این میان برای مستخدمین لشکری و کشوری ملاحظات و مقتضیات خاصی نیز وجود دارد. ولیکن در هر حال حفظ شخصیت مستقل حقوقی، رعایت استقلال مالی و اداری، حکمرانی مطلوب و حاکمیت شرکتی، رعایت اصل چندجانبه‌گرایی، مشارکت موثر و فعال شرکای اجتماعی و تشکل‌های واقعی آنان در ارکان عالی تصمیم‌گیری و نظارتی، شفافیت و محاسبه‌پذیری فعالیت‌ها و اداره اقتصادی امور، رعایت اصول، قواعد و محاسبات بیمه‌ای، انتصابات شایسته مبتنی بر مولفه‌های حرفه‌ای و تخصصی و پرهیز از مداخلات غیربیمه‌ای و پرداختن به نظارت و تنظیم‌گری مقررات و... می‌تواند راهکار اداره مطلوب سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی باشد.

پرسش ششم مربوط به **سرنوشت بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران فعلی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی** است و باید به این پرسش پاسخ گفت که سرنوشت بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران فعلی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی چه خواهد شد؟

طبق قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، دولت تضمین‌کننده تعهدات سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی است و اگرچه رعایت حقوق مکتسبه، تعهدی و بین‌نسلی ذی‌نفعان واقعی این سازمان‌ها و صندوق‌ها لازم و ضروری است، ولی باید توجه

داشت این تضمین فقط شامل تعهدات قانونی مبتنی بر اصول، قواعد و محاسبات بیمه‌ای است. لذا برای اعمال اصلاحات بیمه‌ای (سیستماتیک، پارامتریک و مهندسی مجدد) و یا تغییر سازمان و سازوکار ارائه خدمات بیمه اجتماعی (تجمیع و تمرکز یا ایجاد وحدت‌رویه و یکسان‌سازی فرایندها) باید به این نکته توجه کرد.

در هر حال می‌توان این اصلاحات را برای بیمه‌شدگان جدید یا بیمه‌شدگانی که قطع ارتباط بیمه‌ای داشته‌اند و یا بیمه‌شدگان دارای کمتر از ۱۵ سال سابقه اعمال کرد و مازاد دریافتی افراد موصوف را که براساس محاسبات بیمه‌ای مشخص می‌شود، به‌عنوان تفاوت تطبیق منظور و با افزایش‌های سنواتی آتی مستهلک و یا حداقل این مبالغ را از مبنای محاسبه افزایش‌های سنواتی حذف کرد (اصطلاحاً فریز شود).

جمع‌بندی

براساس حکم مندرج در ایده اولیه ابلاغی سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، مقام معظم رهبری بر پابندی به حقوق ذی‌نفعان نظام تأمین اجتماعی در فرایند اصلاح تأکید ورزیده‌اند و به همین سبب می‌بایست مراتب در تدوین، تصویب و اجرای قوانین، ذیل سیاست‌های کلی مزبور مدنظر قرار گیرد و به همین سبب بایستی یک نظام مطلوب برای ذی‌نفعان جدید و آینده طراحی و یک دوره گذار برای ذی‌نفعان گذشته و جدید به صورت تدریجی و مرحله‌ای با تقبل هزینه از سوی دولت طراحی و اجرا شود.