

یادداشت



رشد ضریب نفوذ

بیمه‌های اجتماعی



براساس حمایت‌های پیش‌بینی شده در قانون اساسی، نظام چندلایه تأمین اجتماعی باید با بهره‌مندی از روش‌ها و ابزارهای گوناگون، رشد پوشش بیمه‌ای و افزایش ضریب نفوذ بیمه‌های اجتماعی را در جامعه امکان‌پذیر کند. به‌عبارتی توسعه بیمه‌ای باید از طریق نظام چندلایه تأمین اجتماعی تحقق یابد. در این نظام و سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی به لایه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای در سطوح پایه، مازاد و مکمل آن اشاره شده است.

ایجاد نظام چندلایه تأمین اجتماعی در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی دیده شده است. در سازمان تأمین اجتماعی تا به حال جهت ایجاد این نظام چندلایه برنامه‌ریزی و اقداماتی صورت گرفته و زیرساخت‌های آن پیش‌بینی شده است. البته این نظام چندلایه در مقام اجرا با چالش‌هایی مواجه بوده و تاکنون موفق به ایجاد تفکیک مناسب بین لایه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای نشده است.

همچنین در راستای عملیاتی کردن نظام مذکور، کاهش تداخل بین سازمان‌های بیمه‌ای و حمایتی و تفکیک حق الناس از نهادهای حمایتی منکی به منابع دولتی از درجه اهمیت بالایی برخوردار است. نقش حمایتی که در برخی موارد به سازمان تأمین اجتماعی تحمیل شده، در تعادل منابع و مصارف این نهاد بزرگ بیمه‌ای تأثیر جدی داشته است.

در واقع با مشخص شدن نقش و جایگاه تأمین اجتماعی در نظام چندلایه، تحقق هم‌افزایی سازمان‌های بیمه‌گر در این زمینه و تفکیک تداخل بین سازمان‌ها در راستای اجرای دقیق نظام تأمین اجتماعی نقش صندوق‌های بیمه‌ای اثربخش‌تر می‌شود. با استناد به تقسیمات نظام تأمین اجتماعی چندلایه، سازمان تأمین اجتماعی در لایه بیمه‌ای قرار می‌گیرد. توجه به لایه بیمه‌ای، هدفمندی و پایداری منابع و مصارف را موجب شده و در بلندمدت هرچقدر هدفمند شدن سیاست‌های حمایتی دولت در قبال سازمان تأمین اجتماعی و منابع این سازمان رخ دهد، اجرایی شدن نظام چندلایه بهتر اتفاق می‌افتد. در واقع برای تحقق عدالت اجتماعی، باید لایه‌های حمایتی حداقل معیشت گروه‌های مردمی را تأمین و لایه‌های بیمه‌ای با ارتقای معیشت در راستای رشد سطح رفاه افراد جامعه تلاش کنند. اهمیت استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی برای پوشش آحاد جامعه غیرقابل انکار است. استقرار این نظام جامع در سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری و در برنامه هفتم توسعه مورد اشاره قرار گرفته است.

نظام چندلایه تأمین اجتماعی از سال ۱۳۸۳ با تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی براساس حکمی در قانون برنامه سوم توسعه و لزوم ایجاد نظام چندلایه در برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه کشور مطرح شد. در آذرماه سال ۱۳۹۹ توسط مقام معظم رهبری، حکم تشکیل نظام متمرکز تأمین اجتماعی تحت‌عنوان حوزه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و مسئله نظام چندلایه تأمین اجتماعی مورد تأکید قرار گرفت.

در ماده ۲۷ قانون برنامه پنجم توسعه نیز به موضوع نظام چندلایه تأمین اجتماعی اشاره شد. این‌نامه‌های اجرایی آن هم در دولت گذشته در کمیسیون اجتماعی دولت مطرح شد اما به تصویب هیئت‌وزیران وقت نرسید. پیرو آن و به‌صورت جامع‌و‌کامل، سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در ۲۱ فروردین‌ماه سال ۱۴۰۱ توسط رهبر معظم انقلاب ابلاغ شد.

اهمیت نظام چندلایه تأمین اجتماعی در سیاست‌های ابلاغی رهبر معظم انقلاب با لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و سطح‌بندی خدمات با رویکرد فعال دولت براساس وسیع و استحقاق مطرح شده است. در این سیاست‌ها به امور امدادی از محل پوشش بیمه‌ای، مشارکت‌های مردمی و مساعدت دولت، امور حمایتی با هدف رفع فقر و آسیب اجتماعی و تضمین سطح پایه خدمات از محل منابع دولتی، عمومی و مردمی و امور بیمه پایه برای آحاد جامعه متناسب با وضع آنان از محل حق بیمه سهم بیمه‌شدگان، کارفرمایان و دولت تأکید شده است. همچنین بر حفظ قدرت خرید اقشار ضعیف جامعه از طریق متناسب‌سازی مزد شاغلان، مستمری بازنشستگان و مقرری بیکاران و اعمال رویکرد مناسب برای زدودن جلوه‌های آشکار فقر و آسیب اجتماعی از محلات کمربرخوردار شهری و مناطق روستایی و عشایری تأکید شده است.

یکی از مزیت‌های نظام چندلایه این است که در یک لایه، عدالت در دسترسی به خدمات ایجاد و در لایه‌های دیگر عدالت برخورداری و بهره‌مندی از خدمات و همچنین استفاده از منابع دولتی محقق شود.



نگاهی به برنامه هفتم توسعه نشان می‌دهد که کارشناسان براساس اهمیت کارکرد سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی، مجموعه اقداماتی را در راستای کاهش ناترازی مالی سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی، جلوگیری از ناپایداری مالی و کاهش وابستگی آن‌ها به بودجه عمومی و همچنین ارتقای کیفیت و اصلاح ساختار بیمه‌های اجتماعی درنظر گرفته‌اند.

بر این مینا برنامه اقدامات مذکور در صندوق‌های بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، سازمان تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی انجام می‌شود.

برنامه هفتم توسعه علاوه بر طرح برخی چالش‌های مربوط به سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه اجتماعی و بازنشستگی، تکالیف نهاد دولت در قبال حل موضوعات، سازوکارهای توسعه و تعمیم پوشش بیمه‌ای، راهکارهای حل ناترازی صندوق‌ها، ضرورت تأدیه بدهی دولت‌ها به سازمان، تهیه ضوابط سرمایه‌گذاری نهادهای بیمه اجتماعی، اجرای متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران به بسیاری موارد دیگر هم پرداخته است.

آتیۀ‌نودر گفت‌وگو با نرگس اکبرپوروشن، عضو هیئت‌علمی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی ضمن اشاره به اصلاحات موردنظر برنامه هفتم توسعه در قبال سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه اجتماعی، عمده تکالیف دولت‌ها در زمینه حل مشکلات مربوط به بیمه‌های اجتماعی را تشریح کرده است.

اکبرپور روشن در ارتباط با اصلاحات موردنظر برنامه توسعه برای صندوق‌های بیمه اجتماعی و بازنشستگی بیان کرد: «در برنامه هفتم توسعه دو دسته اصلاحات برای صندوق‌های بازنشستگی دیده شده است؛ یک‌سری اصلاحات مدیریتی و مالی هستند که به نوع رابطه صندوق‌های بازنشستگی و دولت، موضوع سرمایه‌گذاری صندوق‌ها و نحوه انتصاب اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های تابعه رمی گردد. همه موارد اصلاحی مورد اشاره، در شفاف‌سازی فرایند مالی و انتصابات صندوق‌های بازنشستگی مفید است و باعث افزایش اعتماد و سرمایه اجتماعی این صندوق‌ها می‌شود. به این علت که شرکت‌های تابعه صندوق‌ها بسیاری اوقات کارکردی به‌عنوان حیات خلوت دارند، شفاف‌سازی فرایند مالی صندوق‌ها و بررسی انتصابات مطابق اصول و رویکرد متولیان، گامی مثبت و رو به جلو برای این نهادهای بیمه اجتماعی محسوب می‌شود.» عضو هیئت‌علمی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی افزود: «صندوق‌های بازنشستگی به‌ویژه سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه اجتماعی بزرگ همچنین با مسئله بدهی دولت مواجه هستند. با وجود تأکید فراوان در قوانین اما هنوز قاعده مالی بین دولت و صندوق‌ها شفاف نیست. به‌عنوان مثال این گونه نیست که دولت مبالغ تعهدشده خود نسبت به سازمان تأمین اجتماعی را در قبال ارائه خدمات به جامعه بیمه‌شدگان تحت‌پوشش، به‌صورت سالانه پرداخت کند. در واقع با عدم پرداخت به‌موقع دولت به این سازمان، بدهی و کسری نقدینگی ایجاد و این روند مانع انباشت سرمایه و سود حاصل از سرمایه‌گذاری در این نهاد بیمه اجتماعی خواهد شد. به این واسطه حتی گاهی دریافت تسهیلات و فروش برای ایفای تعهدات در صندوق‌های بازنشستگی اتفاق می‌افتد.»

گسترش خدمات و توسعه و تعمیم پوشش بیمه‌ای در ۳۳ ماه گذشته در بزرگ‌ترین نهاد بیمه‌ای کشور مسیری را دنبال کرده است که امروز بیش از یک میلیون نفر بیمه‌شده اجباری به جمع بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی افزوده شده است.

تأمین منابع مالی سازمان تأمین اجتماعی با ۴۷ میلیون بیمه‌شده و مستمری‌بگیر از وصول حق بیمه مشمولان انواع بیمه‌های این نهاد بیمه‌گر صورت می‌گیرد. در این مسیر جذب بیمه‌شدگان اجباری می‌تواند در راستای تحقق وصول این حق بیمه‌ها تأثیرگذارتر باشد. آمارهای سازمان تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که در حال حاضر بیش از ۱۱ میلیون نفر به‌عنوان بیمه‌شده اصلی از خدمات هجده‌گانه سازمان برخوردار هستند. بیمه‌شدگان مورد اشاره، به دلیل اشتغال در بخش‌های اقتصادی و کسب‌وکار به‌صورت ماهانه حق بیمه خود را به این نهاد بیمه‌ای می‌پردازند. تأمین اجتماعی نیز از این طریق منابع موردنیاز خود را برای اجرای تعهدات کوتاه‌مدت و بلندمدت تأمین می‌کند.



او در ادامه توضیح داد: «نحوه محاسبه سود از اهمیت زیادی برخوردار است. البته در این زمینه اختلاف‌نظرهایی در محاسبه سود به‌صورت مرکب یا ساده وجود دارد. این موضوع برای صندوق‌هایی با تعهدات بلندمدت درجه اهمیت بالایی دارد. به‌طور معمول سود بدهی انباشته دولت‌ها در قبال صندوق‌ها و سازمان‌های بازنشستگی باید به گونه‌ای تعیین شود تا حق بیمه‌شدگان به‌عنوان صاحبان اصلی این دارایی‌ها تأمین شود.»

اصلاحات بیمه‌ای

عضو هیئت‌علمی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی ادامه داد: «در حوزه اصلاحات بیمه‌ای یا پارامتریک موارد خوبی در قانون برنامه هفتم وجود دارد. در این زمینه گسترش پوشش راانندگان، پلنفرم‌های مجازی و همچنین پوشش بیمه‌ای کارفرمایان مورد اشاره قرار گرفته است. این نوع پوشش و گسترش بیمه‌ای را باید مثبت ارزیابی کرد؛ چرا که باعث رشد حق بیمه صندوق‌های بیمه‌گری می‌شود.»

او افزود: «همیشه با توجه به ماهیت در حال تغییر مشاغل مختلف، ایجاد انعطاف‌های بیشتر برای جذب حداکثری افراد به صندوق‌ها مثبت تلقی می‌شود. همین‌طور از لحاظ چتر حمایتی و روند جذب بیمه‌شدگان جدید و از نظر پایداری صندوق‌های بازنشستگی، پیوستن افراد مذکور به صندوق‌ها پایداری نهادهای بیمه اجتماعی را به دنبال خواهد داشت.» اکبرپور روشن اضافه کرد: «در قانون برنامه هفتم توسعه اصلاحاتی درباره معافیت‌ها به چشم می‌خورد. در ارتباط با معافیت‌های حق بیمه کارفرمایان و مشمول شدن آنان باید آزمون‌هایی درباره درآمد سالانه کارگاه‌ها گرفته شود. در صورت بیشتر بودن آن از یک مبلغ مشخص، معافیت‌ها کاهش می‌یابد و این رویه‌ای منطقی به‌نظر می‌رسد. حمایت اقتصادی کارگاه‌ها باید با یک برنامه زمان‌بندی صورت گیرد و نمی‌توان تا همیشه فعالیت کارگاه‌ها و بنگاه‌ها را مورد حمایت قرار داد. حمایت طولانی‌مدت کارگاه‌های اقتصادی و تولیدی باعث جلوگیری از بزرگ‌تر شدن و حتی ابراز نگاه توسعه‌ای از سوی بنگاه‌داران بنگاه‌شده و گاهی موجب ادامه فعالیت آنان به‌صورت غیررسمی می‌شود.»

عضو هیئت‌علمی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی گفت: «همچنین در برنامه هفتم توسعه، بیمه قالیبافان و بافندگان به آزمون وسیع منوط شده که حرکت مثبتی است اما بستگی به این موضوع دارد که پایگاه‌های ما چقدر قابل اتکا هستند. پیش‌زمینه تمام این کارهای هدفمند هدایت‌محور، داشتن یک بانک اطلاعاتی جامع و دقیق است که احتمال خطا را کاهش دهد تا افراد نیازمند با درصد احتمال بالایی

رشد یک میلیون نفری بیمه اجباری در تأمین اجتماعی

اقدامات مهم دیگری جهت رشد تعداد بیمه‌شدگان طراحی و اجرا شده است. از نیمه دوم سال ۱۴۰۰ به بعد، موضوع افزایش پوشش بیمه‌ای در تأمین اجتماعی با جدیت دنبال شد. در این چارچوب، رشد کمی و کیفی پوشش بیمه‌ای با استفاده از شناسایی افراد و گروه‌های بدون بیمه در قالب یکی از برنامه‌های تحولی این سازمان پیگیری شده است.»

او ادامه داد: «براساس داده‌های آماری مدیریت و آمار محاسبات اقتصادی و اجتماعی تأمین اجتماعی، تا بهمن‌ماه سال ۱۴۰۲ بیش از ۱۶ میلیون و ۳۸۶ هزار بیمه‌شده اصلی شامل حدود ۱۱ میلیون و ۴۴۰ هزار بیمه‌شده اجباری و بالغ بر ۴ میلیون و ۶۵۳ هزار نفر بیمه‌شده در بخش مشاغل آزاد، دانشجویان، زنان خانه‌دار، بیمه اختیاری، کارفرمایان صنعتی و بیمه‌های توافقی تحت پوشش این سازمان قرار گرفته‌اند.»

شکوری جذب تعداد بیمه‌شدگان جدید را تحولی شگرف در راستای رسالت سازمان تأمین اجتماعی مبنی بر تعمیم و گسترش پوشش بیمه‌ای دانست و افزود: «با افزایش این تعداد بیمه‌شده، پایداری تأمین اجتماعی مبتنی بر

جایگاه صندوق‌های بازنشستگی در برنامه هفتم توسعه

از اصلاحات بیمه‌ای و تأدیه بدهی دولت تا متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان

البته نمی‌توان این کار را انجام نداد؛ زیرا ما نظام فراگیر حمایتی نداریم که گروه‌های مختلف پایین‌تر از خط فقر را حمایت کند. همچنین بسیاری از مستمری‌بگیران با وجود تنها نقطه اتکا یعنی درآمدی مستمری، در شرایط تورمی حاشیه امن ندارند و صندوق‌ها برای حمایت از این گروه‌ها فعالیت می‌کنند. به‌دلیل نوع سازوکار تعدیل مستمری‌ها، مستمری‌بگیران در شرایط تورمی به‌مرور با کاهش قدرت خرید مواجه می‌شوند.» این پژوهشگر بیمه‌های اجتماعی توضیح داد: «بنابراین به‌جای متناسب‌سازی و تغییر سیستم تعدیل مستمری و متناسب با تورم، دیگر نیازی به روش‌های گذشته نیست. در واقع اگر قاعده‌ای باشد که متناسب با تورم، مستمری‌ها افزایش یابد، دیگر نیازی انجام متناسب‌سازی و وارد کردن شوک به هزینه صندوق هان نیست.»

کفایت مستمری‌بگیران

عضو هیئت‌علمی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی در ادامه توضیح داد: «البته اشاره به برنامه هفتم توسعه به‌موضوع متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران، نقطه‌قوتی برای این برنامه به‌شمار می‌رود، به این دلیل که فقط یک‌جانبه به قضیه پایداری صندوق‌ها نگاه نشده و از طرف دیگر کفایت مستمری‌بگیران مورد توجه قرار گرفته است. نکته اینکۀ تا چه زمانی می‌خواهیم این فرایند چرخه‌ای را دنبال کنیم و از طریق متناسب‌سازی کفایت را افزایش داده و با اجرای اصلاحات عجیب و غریب روی بیمه‌شدگان فشار بیآوریم تا پایداری را رشد دهیم.» اکبرپور روشن اضافه کرد: «به هر حال باید به‌سخت نظام تأمین اجتماعی همه‌جانبه و یکپارچه که در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی نیز مورد اشاره قرار گرفته، حرکت کنیم. در قوانین بالادستی به‌موضوع اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی برمی‌خوریم. در واقع حتی با وجود اجرای سخت و زمان‌بر اصلاحات صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه اجتماعی و بازنشستگی، راهی برای انجام ندادن آن نیست و این بستر که در فصل بعدی برنامه هفتم توسعه دیده‌شده باید انجام شود.»

منابع مردمی صندوق‌ها

این پژوهشگر حوزه بیمه‌های اجتماعی گفت: «منابع و ذخایر صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی متعلق به مردم و تأمین‌شده از محل حق بیمه‌هاست. براساس برآوردهای صورت گرفته بیشترین اثرگذاری، نفوذ و تصمیمات مربوط به صندوق‌ها از سوی دولت‌ها اعمال می‌شود؛ دولت‌هایی که در دوران جوانی صندوق‌ها و فراوانی منابع آن‌ها از عدم ایفای تعهدات در قبال این نهادها آغاز و با تحمیل قوانین مختلف ضمیمه‌ای، اهداف حاکمیتی را دنبال کرده‌اند. البته در طول دوره‌های گذشته، دولت‌ها کم‌وبیش بدهی خود به صندوق‌های بیمه اجتماعی را از طریق واگذاری شرکت‌های دولتی یا به‌صورت نقدی و سهام پرداخته‌اند.» اکبرپور روشن اضافه کرد: «هم‌اکنون برخی از صندوق‌های مذکور به‌دلیل دخالت نهادهای اقتصادی زودتر از موعد انتظار به مرحله پیری رسیده‌اند و به این واسطه مصارف آن‌ها از منابعشان پیشی گرفته است. در نتیجه این روند با توجه به تکلیف دولت برای تأمین کسری نقدینگی این صندوق‌ها، امروزه حدود ۱۵ درصد منابع عمومی بوجه برای کمک به صندوق‌های بازنشستگی و کشوری پرداخت می‌شود. هزینه‌های مذکور، در شرایط تحریم و کاهش درآمدهای دولت سبب شد که در برنامه هفتم توسعه انواعی از اصلاحات پایدارکننده صندوق‌ها ارائه شود؛ اصلاحاتی که با هدف کاهش نسبت کمک‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی به حدود ۵درصد بوجه عمومی پیشنهاد شد تا ضمن تقویت پایداری در این نهادها، موجب کاهش حمایت دولت شود.»

سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (ابلاغی مقام معظم رهبری) و پوشش بیمه فراگیر محقق شده است.»

آمار بیمه‌شدگان اجباری

آمارهای سازمان تأمین اجتماعی همچنین نشانگر این موضوع است که در حال حاضر حدود ۱۱ میلیون و ۴۰۰ هزار نفر معادل ۷۰درصد بیمه‌شدگان در قالب بیمه اجباری تحت پوشش این سازمان قرار دارند. سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان یک سازمان بیمه‌گر اجتماعی در راستای سیاست‌های کلی نظام در حوزه تأمین اجتماعی، موضوع پوشش بیمه‌ای همه افراد شاغل در بخش کارگری، شاغلان و حقوق‌بگیران در نهادهای مختلف را در قالب بیمه اجباری و صاحبان حرف و مشاغل آزاد به‌صورت اختیاری و بیمه فراگیر خانواده ایرانی دنبال می‌کند. طبق آخرین آمارها در حال حاضر ۵۳درصد جمعیت کشور در قالب ۴۷ میلیون نفر تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی قرار دارند و بزرگ‌ترین نهاد بیمه‌ای کشور، در قبال ارائه تعهدات به این گروه‌ها در سال گذشته ماهانه ۴۲ هزار میلیارد تومان هزینه کرده است.