

# نظام چندلایه؛ راهکار پایداری صندوق‌ها

صندوق‌های بازنشستگی ایران با کسری منابع مواجه‌اند و بیش از یک‌چهارم جمعیت، بیمه نیستند؛ نظام چندلایه با ترکیب امدادی، حمایتی و بیمه‌ای می‌تواند همه اقشار را پوشش دهد و آینده‌ای پایدار برای بیمه‌های اجتماعی فراهم کند

صندوق‌های بازنشستگی ایران با کسری منابع و فشارهای مالی جدی روبه‌رو هستند و بیش از یک‌چهارم جمعیت هنوز تحت پوشش بیمه نیستند. در این شرایط، نظام چندلایه تأمین اجتماعی به‌عنوان راهکاری عملی برای پایداری مالی صندوق‌ها و گسترش حمایت اجتماعی مطرح شده است. این نظام با ترکیب هوشمندانه لایه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای می‌تواند پوشش جامع برای شاغلان، بازنشستگان و نیازمندان فراهم کند و از عقب ماندن هیچ گروهی از قافله رفاه جلوگیری کند. این گزارش، با بررسی‌های کارشناسی و مصاحبه با صاحب‌نظران، نشان می‌دهد این نظام چگونه می‌تواند تعادل منابع و مصارف را حفظ کند و آینده‌ای پایدار برای بیمه‌های اجتماعی رقم بزند.

#### از قوانین برنامه‌ای تا سیاست‌های رهبری

داستان نظام چندلایه تأمین اجتماعی در ایران به سال ۱۳۸۳ بازمی‌گردد، زمانی که قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی تصویب شد. این مفهوم در برنامه‌های سوم، چهارم، پنجم و ششم توسعه کشور برجسته شد و در ماده ۲۷ برنامه پنجم، به طور خاص به آن اشاره گردید. با این حال، آیین‌نامه‌های اجرایی آن در دولت‌های گذشته به سرانجام نرسید. نقطه عطف واقعی در آذر ۱۳۹۹ رخ داد، وقتی مقام معظم رهبری بر تشکیل نظام متمرکز تأمین اجتماعی در حوزه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای تأکید کردند. این تأکید در فروردین ۱۴۰۱ با ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی توسط ایشان، به اوج رسید. از سال ۱۳۹۲، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی آیین‌نامه اجرایی این نظام را پیشنهاد داد که همچنان در مراحل تصویب قرار دارد. سند نظام چندلایه تأمین اجتماعی نیز در اردیبهشت ۱۳۹۶ منتشر شد، با تمرکز بر توانمندسازی اقشار کم‌درآمد، حفاظت از صندوق‌های بازنشستگی در برابر بار مالی اضافی و اولویت‌بندی خدمات بهداشتی و درمانی. این سند، بر اساس حداقل سه لایه –مساعدت‌های اجتماعی، بیمه‌های پایه و بیمه‌های مکمل –مجاز لازم‌را به دولت داد تا این نظام را مستقر کند.

#### عدالت، فراگیری و کارآمدی

هدف اصلی این نظام، ایجاد یک چارچوب جامع، یکپارچه، شفاف و کارآمد است که خدمات را بر اساس آزمون وسع (توان مالی) و استحقاق سنجی (نیاز واقعی) سطح‌بندی کند. لایه‌ها شامل امدادی (برای نیازمندان فوری)، حمایتی (برای رفع فقر) و بیمه‌ای (برای شاغلان) می‌شوند، در حالی که سطوح پایه، مازاد و مکمل پوشش‌ها را گسترش می‌دهند. عدالت در دسترسی به خدمات، ستون فقرات این نظام است و تضمین می‌کند که همه شهروندان، فارغ از وضعیت اقتصادی، از حمایت برخوردار شوند.

کارشناسان تأکید دارند که این رویکرد نه تنها پوشش بیمه‌ای را افزایش می‌دهد، بلکه پایداری مالی صندوق‌ها را تضمین می‌کند. با بهبود شاخص‌هایی مانند نسبت پشتیبانی (تعداد بیمه‌شدگان به مستمری‌بگیران)،

جذب بیمه‌شدگان جدید و تعادل منابع و مصارف، این نظام می‌تواند بحران‌های فعلی را مهار کند.

#### تعادل؛ کلید پایداری صندوق‌ها

پایداری صندوق‌های بیمه‌ای به تعادل بین ورودی‌ها (مانند تعداد بیمه‌شدگان، حق بیمه پرداختی و بازده سرمایه‌گذاری) و خروجی‌ها (مانند پرداخت مستمری‌ها و هزینه‌های درمان) بستگی دارد. صمدالله فیروزی، مشاور مدیرعامل و مسئول دبیرخانه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، در گفت‌وگو با آتیه‌نو توضیح می‌دهد: «پایداری مالی یکی از اصول بنیادین نظام‌های بازنشستگی است. تعادل منابع و مصارف بر پایه محاسبات دقیق بیمه‌ای حیاتی است.» فیروزی ورودی‌های صندوق‌ها را این‌گونه توصیف می‌کند: «تعداد بیمه‌شدگان، نرخ حق بیمه، گالگی پرداخت بیمه (regularity پرداخت‌ها)، حجم ذخایر، بازده سرمایه‌گذاری‌ها، تعهدات دولت و کارفرمایان، همه جریان ورودی را تشکیل می‌دهند.» در مقابل، خروجی‌ها شامل تعداد مستمری‌بگیران، مدت بهره‌مندی آن‌ها از مزایا، شرایط بازنشستگی و میزان پرداخت‌ها می‌شود.

او هشدار می‌دهد که تصمیمات دولتی خارج از کنترل صندوق‌ها، مانند قوانین تحمیلی می‌تواند تعادل را بر هم بزند. عوامل دیگری مانند نحوه تأمین مالی، سطح بلوغ طرح‌ها، اصلاحات سیستمی، محیط بیرونی، انتظارات ذی‌نفعان و قوانین مغایر با اصول بیمه‌ای نیز نقش کلیدی دارند. فیروزی تأکید می‌کند که نظام چندلایه می‌تواند با آزادسازی منابع حمایتی غیرهدفمند، به بازپرداخت بدهی‌های دولت کمک کند و از شوک‌های مالی به صندوق جلوگیری نماید.

#### پیشگیری از هزینه‌های تحمیلی

هر تغییری در ورودی یا خروجی صندوق‌ها می‌تواند پایداری را تقویت یا تضعیف کند. در حال حاضر، بازپرداخت



بدهی‌های دولت و جلوگیری از تصویب قوانین مغایر با محاسبات بیمه‌ای، مهم‌ترین عوامل قابل کنترل هستند. نظام چندلایه با لایه‌بندی دقیق، منابع را بهینه‌سازی می‌کند و از تحمیل هزینه‌های غیرضروری جلوگیری می‌کند. این رویکرد نه تنها صندوق‌ها را پایدار نگه می‌دارد، بلکه حمایت از شهروندان ناتوان را بدون فشار بر بیمه‌های اجتماعی تضمین می‌کند.

این نظام فراتر از صندوق‌های بازنشستگی عمل می‌کند و شاغلان، بیکاران و نیازمندان را تحت پوشش خدمات درمانی و مستمری قرار می‌دهد. فیروزی معتقد است که پس از پذیرش این نظام به‌عنوان راه‌برون رفت از بحران، باید آن را در جامعه تبیین کرد. مرزبندی لایه‌ها بر اساس سطح‌بندی خدمات، جامعیت، تولیدات و تمرکز سیاست‌گذاری‌ها ضروری است تا عدالت محقق شود. البته راه‌اندازی این نظام آسان نیست. کارشناسان چالش‌ها را به چهار دسته تقسیم می‌کنند: نظری (آشننگی مفهومی)، سیاست‌گذاری (غیرعلمی و آرمانی، تناقض‌ها و سیاست‌زدگی)، ساختاری (تمرکزگرایی، نبود تنظیم‌گری و ساختارهای موازی) و ناکارآمدی (عدم پاسخگویی، ضعف اطلاعات و منافع متعارض). فیروزی این چالش‌ها را برجسته می‌کند و تأکید دارد که غلبه بر آن‌ها نیازمند سیاست‌گذاری علمی و ساختار کارآمد است.

#### ویژگی لایه‌های سه‌گانه

در این نظام، افراد بر اساس وسع و استحقاق در لایه‌ها قرار می‌گیرند. لایه امدادی از محل بیمه، مشارکت مردمی و مساعدت دولت تأمین می‌شود؛ لایه حمایتی برای رفع فقر از منابع دولتی، عمومی و مردمی و لایه بیمه پایه برای همه اقشار از حق بیمه بیمه‌شدگان، کارفرمایان و دولت. غلامحسین عابدی‌روش، کارشناس بیمه‌های اجتماعی، می‌گوید: «این نظام باید در همه دسته‌بندی‌های جامعه جاری باشد و سیاست‌گذاری دولت چارچوبی یکپارچه فراهم کند.»

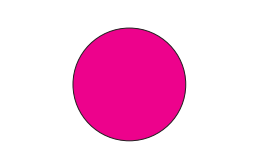
عابدی‌روش هشدار می‌دهد: «قوانین تحمیلی هزینه‌های هنگفتی به صندوق‌ها وارد می‌کنند. عدم تصویب قوانین جدید مغایر با اصول بیمه‌ای ضروری است، همان‌طور که در سیاست‌های کلی و برنامه هفتم نیز اشاره شده است.» او سابقه قوانین بدون پشتوانه مالی را یادآوری می‌کند که ضریب پشتیبانی را کاهش و مصارف را افزایش داده است. تصویب قوانین ناگهانی یا مجوزهای بدون ضابطه، اغلب بدون توجه به محاسبات بیمه‌ای، آسیب‌جدی به صندوق‌ها وارد می‌کند. این رویه با سیاست‌های کلی و نظام چندلایه در تضاد است. عابدی‌روش تأکید می‌کند: «صدور مجوزها و بازنگری اصول باید برنامه‌ریزی شده باشد تا از چارچوب بیمه‌ای خارج نشویم. یکپارچگی نظام مختل شده و باید به سوی چندلایه حرکت کنیم.» بدون لایه‌بندی مناسب، سازمان تأمین اجتماعی بیشترین آسیب را می‌بیند. معافیت‌های بیمه‌ای، انباشت مطالبات و بازنشستگی پیش از موعد ناشی از قوانین حمایتی، بخشی از این هزینه‌هاست. اجرای نظام چندلایه بیشترین سود را برای این سازمان دارد و پایداری مالی، رفاه اجتماعی و کاهش ریسک را به ارمغان می‌آورد.

#### نمونه‌های موفق جهانی

در سطح جهانی، کشورهای بسیاری با اتکا به نظام‌های چندلایه، پایداری صندوق‌های خود را تضمین کرده‌اند. برای مثال، آلمان با سیستمی که از دهه ۱۸۸۰ میلادی ریشه دارد، لایه‌های متعددی مانند بیمه بازنشستگی، بیکاری، سلامت و مراقبت طولانی‌مدت را ترکیب کرده است. کارکنان و کارفرمایان به طور مساوی مشارکت می‌کنند (مثلاً ۹.۳ درصد برای بازنشستگی) و سقف درآمدی برای مشارکت وجود دارد. این ساختار نه تنها پوشش جامع فراهم می‌کند، بلکه با گزینه‌های خصوصی برای درآمدها بالاتر، انعطاف‌پذیری می‌افزاید. ژاپن نیز، الهام گرفته از مدل آلمانی، لایه‌هایی مانند بیمه بازنشستگی کارکنان، بیمه اشتغال و مراقبت پرستاری دارد. جدول حقوق استاندارد با ۲۲ درجه، محاسبات را ساده می‌کند و توافق‌های دوجانبه (مانند با بریتانیا) از پرداخت دوگانه جلوگیری می‌کند. سوئد با مشارکت بالای کارفرمایان (۲۱.۴۲ درصد) و کارکنان (۷ درصد با سقف)، هفت صندوق بیمه را مدیریت می‌کند که پوشش بدون کسر مستقیم از حقوق را تضمین می‌کند. سازمان بین‌المللی کار (ILO) مدل چندستونی خود را پیشنهاد می‌دهد: ستون صفر (کف غیرمشارکتی برای حداقل درآمد)، ستون اول (بیمه اجتماعی اجباری)، ستون دوم (مکمل شغلی) و ستون سوم (پس‌انداز شخصی داوطلبانه). این مدل بر اصول universality، همبستگی اجتماعی و پایداری تأکید دارد و در کشورهایی با اقتصادهای قوی، فقر را کاهش و اعتماد به دولت را افزایش داده است. مطالعات نشان می‌دهد که سیستم‌های چندلایه جامع، مانند آنچه در کشورهای پیشرفته اقتصادی دیده می‌شود، با تأمین حمایت lifecycle، به رشد اقتصادی پایدار کمک می‌کنند و از مدل‌های charity-based فاصله می‌گیرند.

## تأمین

یادداشت



حمیدرضا نائب خسروشاهی

کارشناس حوزه تأمین اجتماعی

### ایجاد امنیت شغلی در حوزه گردشگری

فعالان حوزه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، ستون‌های هویت و اقتصاد خلاق کشور هستند، اما سال‌هاست با چالش‌های بیمه‌ای و ناپایداری اجتماعی روبه‌رو هستند. فقدان پوشش بیمه‌ای مناسب، امنیت شغلی این افراد را تهدید می‌کند و رشد و توسعه پایدار بخش‌های فرهنگی و گردشگری را کند می‌سازد. حالا سازمان تأمین اجتماعی گام مهمی برداشته است: راه‌اندازی کارگروهی مشترک برای هم‌اندیشی و تصمیم‌سازی با مشارکت مستقیم ذی‌نفعان. این اقدام، نه تنها نشان دهنده توجه به امنیت اجتماعی فعالان است، بلکه می‌تواند الگویی برای سیاست‌گذاری مشارکتی در سایر حوزه‌ها باشد.

آنچه تجربه جهانی نشان می‌دهد، تصمیم‌گیری مبتنی بر مشارکت ذی‌نفعان، اعتماد جامعه حرفه‌ای را تقویت می‌کند و شفافیت فرایندها را افزایش می‌دهد. وقتی فعالان یک حوزه در طراحی و اجرای سیاست‌ها دخیل باشند، راهکارها نه تنها کارپردی‌تر می‌شوند بلکه پاسخگویی و اثرگذاری بلندمدت آن‌ها نیز تضمین می‌شود. تمرکز بر مسائل بیمه‌ای هتلداران، کارکنان اماکن گردشگری، هنرمندان صنایع دستی و فعالان گردشگری سلامت، نمونه‌ای از اهمیت این رویکرد است. با این حال، بسیاری از مشکلات موجود فراتر از توان اجرایی یک سازمان است و نیازمند اصلاحات قانونی و هماهنگی بین‌بخشی است. محدودیت‌ها و پیچیدگی‌های قانونی نباید مانع تحول شوند؛ بلکه باید محرکی برای همکاری بیشتر میان وزارتخانه‌ها و نهادهای مسئول باشد. بدون چنین هماهنگی، سیاست‌های جزیره‌ای اثرگذاری طولانی‌مدت نخواهند داشت و بخش‌های فرهنگی و خلاق همچنان با ناپایداری و ریسک مواجه خواهند بود. یک نکته تازه و مهم، توجه به کسب و کارهای نوین، استارت‌آپ‌ها و فریلنسرهاست که در دهه اخیر سهم قابل توجهی در اقتصاد فرهنگ و گردشگری پیدا کرده‌اند. تدوین چارچوب‌های بیمه‌ای متناسب با ویژگی‌های این گروه‌ها، نه تنها امنیت حرفه‌ای آن‌ها را تضمین می‌کند، بلکه انگیزه فعالیت‌های نوآورانه و سرمایه‌گذاری در بخش‌های خلاق را افزایش می‌دهد. در واقع، این اقدام نشان می‌دهد که بیمه و حمایت اجتماعی می‌تواند به جای محدودیت، محرکی برای توسعه پایدار باشد.

تشکیل کارگروه مشترک با محوریت سازمان و وزارتخانه‌های مرتبط، فرصت طلایی برای بررسی جامع و حل مسائل پیچیده بیمه‌ای فراهم می‌آورد. تجربه‌ای که می‌تواند به الگویی برای سایر بخش‌های اقتصادی تبدیل شود، جایی که امنیت اجتماعی هنوز به شکل پایدار تأمین نشده است. در نهایت، هم‌اندیشی و تصمیم‌سازی مشارکتی نه یک گزینه بلکه ضرورتی است که امنیت شغلی، عدالت اجتماعی و رشد پایدار فعالان فرهنگی و اقتصادی را تضمین می‌کند. اگر این رویکرد با پیگیری مستمر و تعامل بین‌بخشی همراه شود، می‌تواند مسیر تازه‌ای برای توسعه پایدار، حفاظت از حقوق حرفه‌ای و ارتقای امنیت اجتماعی فعالان فرهنگی فراهم آورد. این همان سیاستی است که علاوه بر حل مشکلات امروز، آینده اقتصاد خلاق کشور را نیز بیمه می‌کند.

راه‌اندازی نظام چندلایه می‌تواند صندوق‌های بازنشستگی را از بحران مالی نجات دهد و تضمین کند که هیچ گروهی از جامعه از حمایت اجتماعی عقب نماند