

تأمین اجتماعی چند لایه: از الزامات تا امکانات

نظام چند لایه تأمین اجتماعی با اختصاص منابع کافی به لایه حمایتی، حمایت صندوق های

بیمه گر را کاهش داده و اقشار فرودست فاقد بیمه را تحت پوشش قرار می دهد



روزمردی فاقد امنیت حداقلی تأمین کند.

مشکل کجاست؟

«همه این مضلات به کاستنی های نظام رفاهی کشور برمی گردد، نظامی که نتوانسته به الزامات اصل ۲۹ قانون اساسی بعد از بیش از ۴۵ سال جامه عمل بپوشاند». سیمین یعقوبیان، فعال صنفی زنان کارگر با تأکید بر این جمله در گفتگو با آتیه‌نو تصریح کرد: «نظام تأمین اجتماعی حرفه‌ها و شکاف‌های بسیار دارد و نتوانسته از جامعه افراد نیازمند حمایت به‌خصوص سالمندان، معلولان یا زنان سرپرست خانوار و مادران تنهایی که بیمه و اشتغال مستمر نداشته‌اند، حمایت کند. البته باید توجه داشته باشیم که منظور و مراد ما از «نظام تأمین اجتماعی»، صندوق تأمین اجتماعی به‌عنوان صندوق بیمه گر کارگران مشمول قانون کار و تحت پوشش این صندوق نیست. منظور ساختار کلی تأمین اجتماعی کشور است که ۱۹ صندوق بیمه گر اجتماعی از جمله صندوق تأمین اجتماعی فقط بخشی از این ساختار است. این صندوق‌ها فقط در قبال بیمه‌شدگان و مشمولان خود تعهد دارند و تنها قسمتی از دولت رفاه و نظام تأمین اجتماعی را تشکیل می‌دهند.» یعقوبیان، راه‌حل را توسعه ساختار رفاهی کشور براساس تدوین، استقرار و پیاده‌سازی «تأمین اجتماعی چندلایه» و مبتنی بر سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام معظم رهبری دانست و تأکید کرد: «نباید بار حمایت از گروه‌های فاقد بیمه بر دوش صندوق تأمین اجتماعی بیفتد و منابع این صندوق که حق الناس است و صاحبان اصلی آن کارگران و کارفرمایان هستند، خرج حمایت از شهروندان عادی و گروه‌های فاقد بیمه شود.» به گفته این فعال صنفی، تأمین اجتماعی چندلایه با استقرار سه لایه پایه، حمایتی و تکمیلی می‌تواند شکاف‌های موجود در نظام تأمین اجتماعی کشور را برطرف سازد. او تصریح کرد: «لایه حمایتی که باید منابع مورد نیاز آن را دولت از محل درآمدهای عمومی، مالیات ویا درآمد حاصل از فروش نفت تأمین کند، مسئول حمایت از گروه‌های ناتوان و مستحق حمایت از جمله سالمندان فاقد بیمه، معلولان و مشمولان نهادهای خاص مانند بهزیستی است و اگر این تفکیک به‌درستی انجام شود و منابع، مصارف و تعهدات هر لایه از نظام تأمین اجتماعی مشخص گردد، مشکلات و کاستنی‌ها برطرف می‌شود.»

بررسی یک نشست

هجدهم آبان امسال، دومین نشست از سلسله نشست‌های تحول در بیمه‌های اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی در ایران با محوریت بررسی و تبیین نظام

تعریف تأمین اجتماعی چندلایه

نظام چندلایه تأمین اجتماعی، چارچوبی است که از سال ۱۳۸۳ در قوانین برنامه توسعه و قانون ساختار نظام جامع رفاه مطرح شده و در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام معظم رهبری در سال ۱۴۰۱ تأکید بر آن شده است. این نظام با هدف استقرار ساختاری جامع، یکپارچه، شفاف و کارآمد، به سه لایه

تأمین اجتماعی چندلایه با حضور جمعی از مدیران، اساتید و کارشناسان حوزه رفاه و سیاست‌گذاری اجتماعی عصر دوشنبه پنجم آبان ماه در سالن جلسات دبیرخانه هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه برگزار شد.

«رضا منوچهری‌راد» مشاور حوزه مدیرعامل تأمین اجتماعی، در این نشست تخصصی با ارائه یک مرور تاریخی و تحلیلی از چالش‌های صندوق‌های بازنشستگی گفت: «کاهش نرخ باوری، افزایش امید به زندگی و فشارهای مالی، صندوق‌ها را تحت فشار قرار داده است. تجربه‌های جهانی نشان می‌دهد که تغییر ساختار به سمت چندلایه‌سازی شامل لایه حمایتی، لایه بیمه‌ای پایه و لایه مکمل می‌تواند ضمن توزیع عادلانه‌تر ریسک، ثبات مالی را افزایش دهد». این پژوهشگر سیستم‌های اقتصادی و اجتماعی بر لزوم تعیین دقیق جامعه‌هدف هر لایه و نحوه تأمین مالی و حکمرانی تأکید کرد.

«رضا کاشف» متخصص نظام‌های بازنشستگی نیز به‌عنوان سخنران بعدی در این نشست به جنبه‌های فنی طراحی نظام‌های ترکیبی پرداخت و پیشنهاد کرد که ادغام منطقی و حساب‌شده بین مکانیسم‌های مبتنی بر پرداخت جاری و مکانیسم‌های مبتنی بر مشارکت معین غیرمالی می‌تواند به کاهش هزینه‌های دوره گذار کمک کند و از تحمیل بار سنگین مالی به دولت در سال‌های تحول جلوگیری کند. ضمناً هدف مهم این تغییرات باید پوشش کارگران بخش غیررسمی اقتصاد باشد که از طریق حق بیمه بر تراکنش‌های بانکی امکان‌پذیر است. کشور پرو اخیراً این مورد را به قانون تبدیل کرده است.

در ادامه این نشست، «شهاب‌الدین فولادی‌مقدم» کارشناس اقتصاد رفاه و سیاست‌گذاری اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با اشاره به تمرکز بر نیاز به زیرساخت‌های اطلاعاتی و یکپارچه‌سازی داده‌ها گفت: «اجرای موفق نظام چندلایه نیازمند یک سامانه اطلاعاتی یکپارچه است؛ پنجره واحد خدمات رفاهی و پایگاه داده‌های رفاه ایرانیان باید تقویت و همگرا شوند تا هم‌پوشانی‌ها، دوباره کاری‌ها و فرایم‌های شناسایی و مدیریت شود.»

مزایای تأمین اجتماعی چندلایه

یعقوبیان می‌گوید استقرار نظام چندلایه تأمین اجتماعی بار حمایت از صندوق‌های بیمه گر را کاهش می‌دهد، منابع دولتی را به لایه حمایتی اختصاص می‌دهد و اقشار فرودست فاقد بیمه را تحت پوشش قرار می‌دهد. او البته تأکید کرد: «متأسفانه در سال‌های اخیر به‌خصوص بعد از ۱۴۰۱ و ابلاغ سیاست‌های

کلی تأمین اجتماعی، اقدام درخوری برای استقرار تأمین اجتماعی چندلایه انجام نشده؛ به‌طور مشخص در قوانین بودجه سالیانه برای این منظور ردیف خاصی در نظر نگرفته‌اند و تا زمانی که بودجه و اعتبار کافی نباشد، کار به جایی نمی‌رسد. برگزاری همایش و نشست به‌تنهایی هیچ نتیجه‌ای نخواهد داشت.»

تأمین اجتماعی چندلایه مزایای بسیار دارد؛ مشروط به اینکه اراده‌ای برای پیاده‌سازی و استقرار آن باشد. برای این هدف، عزم حاکمیتی و همکاری و تعامل بین‌نهادی نیاز است تا ارگان‌های دولتی به میدان بیایند و با تخصیص اعتبار مورد نیاز، رویه‌های کارکردی لایه‌های تأمین اجتماعی را تعریف و پیاده‌سازی کنند.

مرکز پژوهش‌های مجلس در آبان ماه ۱۴۰۰، در گزارشی تحت عنوان «ساختار نظام چندلایه تأمین اجتماعی و نظام فراگیر بیمه مطالعه موردی استرالیا، هلند و کانادا» به مزایای تأمین اجتماعی چندلایه پرداخت و نمونه‌های موفق جهانی را تحلیل کرد. در این گزارش آمده است: «امروزه نظام تأمین اجتماعی نقش بسزایی در تأمین امنیت مالی افراد مسن ایفا می‌کند که این مسئله با عنایت به بهبود سیستم بهداشت و درمان و در نتیجه افزایش طول عمر افراد اهمیت بیشتری یافته است؛ چراکه نسبت به نسل‌های پیشین، نسل‌های فعلی و آتی زمان بیشتری از عمر خود را در دوران بازنشستگی سپری می‌کنند، به همین دلیل تبیین و استفاده از نظام درآمدی بازنشستگی کارآمد که بتواند نیاز گروه‌های فعلی و آینده مستمری‌بگیران را به‌صورت قابل قبولی تأمین کند، مسئله‌ای بسیار مهم تلقی می‌شود.»

بر اساس اصل بیست‌ونهم(۲۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، درآرامندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت پزشکی به‌صورت بیمه و غیره، حقی همگانی در نظر گرفته شده که دولت مکلف است طبق قوانین، از محل درآمدهای عمومی و درآمد حاصل از مشارکت مردم، خدمت و حمایت‌های مالی فوق‌رابرای یک‌یک افراد کشور تأمین کند. در این بین بدیهی است که پاسخ منحصر به‌فردی را برای نظام کارآمد تأمین اجتماعی نمی‌توان یافت و مطمئناً بسته به ویژگی‌ها و شرایط مختلف، کشورها راهکارهای متفاوتی را برای تأمین نیازهای گروه‌های مختلف افراد جامعه ارائه می‌کنند.»

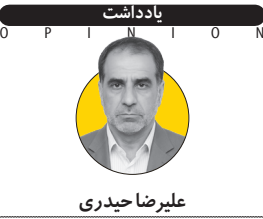
این گزارش، سه لایه اصلی تأمین اجتماعی چندلایه را در ساده‌ترین حالت این‌گونه معرفی می‌کند: «لایه اول (بازتوزیع اجباری) اغلب به منظور کاهش فقر (با تأکید بر کاهش فقر مطلق)، عواید و منافع عمومی برای افراد با ویژگی خاص و یا تمام افراد جامعه در نظر می‌گیرد. عمده کشورهای جهان، به نوعی دارای لایه اول مستمری که شامل پرداخت مستمری‌هایی از جانب دولت بدون مشارکت افراد است (شبه‌که امنیت اجتماعی) هستند. عمدتاً این عایدی‌ها در زمان افزایش بیکاری یا زمانی که عواید مستمری عمومی کاهش یابد، نقش مهم‌تری ایفا می‌کنند. در جامعه‌ای که جمعیت پیر رو به افزایش است، نقش این لایه حمایتی می‌تواند بیشتر آشکار شود.

لایه دوم مرتبط با مشارکت نیروی کار در طرح مستمری خصوصی یا دولتی اجباری یا شبه اجباری است که تمرکز بر جایگزینی درآمد در دوران بازنشستگی است. در این لایه صندوق‌های بیمه بازنشستگی وجود دارند که با دریافت حق بیمه از افراد (مشارکت کارگر و کارفرما، مزایایی را در دوران بازنشستگی به آن‌ها پرداخت می‌کنند. در لایه دوم برنامه‌های گسترده‌ای

مانند مزایای معین (DB)، مشارکت معین (DC)، مشارکت معین فرضی (NDB) و همچنین انتخاب بین رویکردهای عمومی و خصوصی ارائه می‌شود. هدف در این لایه ایجاد سازوکاری مطمئن است برای آنکه افراد بازنشسته از نرخ جایگزینی مناسب (درآمد بازنشستگی نسبت به درآمد قبل از بازنشستگی) برخوردار باشند. لایه سوم را می‌توان پس‌انداز داوطلبانه برای دوران بازنشستگی و یک لایه بیمه‌ای اختیاری و همچنین تکمیل‌کننده دو لایه اول دانست. هدف ایجاد این لایه نیز ایجاد بسترهایی برای پس‌انداز بیشتر افراد برای دوران بازنشستگی است.»

این لایه‌ها در کنار هم، یک نظام مفید و مستقر برای حمایت از همه شهروندان کشور ایجاد می‌کنند. به این ترتیب، دیگر هیچ زن یا مردی در سنین میانسالی و کهنوت، بدون درآمد و خدمات درمانی بیمه نمی‌ماند؛ اما آیا می‌توانیم انتظار داشته باشیم در آینده‌ای نزدیک این هدف مهم محقق شود؟

تأمین



علیرضا حدیری

کارشناس رفاه و تأمین اجتماعی

درآمدی که آب می‌رود

درآمد مقطعی کارگران قرارداد موقت، واقعیتی است که نظام یارانه‌ای کشور را با چالش جدی مواجه کرده است. بسیاری از کارگران پیمانکاری، به‌ویژه در بخش نفت و صنایع تخصصی، ماهانه مبالغ قابل توجهی دریافت می‌کنند، اما این درآمد هرگز پایدار نیست. قراردادهای موقت و ناپایداری اشتغال سبب می‌شود که در بازه‌های کوتاه‌مدت، درآمد این خانواده‌ها به‌صفر برسد. معیار قرار دادن چنین درآمدی برای دهک‌بندی و حذف یارانه نقدی نه تنها منصفانه نیست، بلکه به‌بی‌عدالتی اقتصادی دامن می‌زند.

دولت چهاردهم با هدف اصلاح یارانه‌ها، سیاست حذف یارانه نقدی دهک‌های بالاتر را در دستور کار قرار داده است. بر اساس این سیاست، حدود ۹ میلیون نفر از دهک‌های هشتم و نهم حذف شده و این روند همچنان ادامه دارد. معیار اعلام‌شده برای حذف یارانه، درآمد سرانه بالای ۱۰ میلیون تومان است، که برای یک خانواده سه‌نفره صاحب خانه، حدود ۳۰ میلیون تومان و برای مستاجر حدود ۴۲ میلیون تومان محاسبه می‌شود؛ اما این معیار ساده، تفاوت‌های واقعی زندگی خانواده‌ها را نادیده می‌گیرد و به خانواده‌هایی که به‌ظاهر درآمد متوسط دارند، فشار اقتصادی وارد می‌کند. وضعیت مالی خانواده‌ای در جنوب شهر با یک واحد مسکونی کوچک، به هیچ وجه قابل مقایسه با خانواده‌ای در شمال شهر و مالک یک واحد بزرگ نیست و استفاده از معیار درآمد صرف، عدالت اجتماعی را زیر سوال می‌برد.

بخش عمده‌ای از کارگران کشور قرارداد موقت دارند و درآمد آن‌ها ناپایدار است. دستمزدهای مقطعی و موقت نمی‌تواند

مبنای تصمیم‌گیری‌های کلان رفاهی باشد؛ زیرا ممکن است درآمد ماهانه یک کارگر قابل توجه باشد، اما در کوتاه‌مدت کاهش یابد یا حتی به صفر برسد. به همین دلیل، سیاست‌های یارانه‌ای باید فراتر از درآمد صرف طراحی شوند و واقعیت اقتصادی خانواده‌ها را در نظر گیرند. بررسی الگوهای مصرف، سید هزینه خانوار و شرایط اقتصادی خاص می‌تواند ابزار دقیق‌تری برای حذف یارانه نقدی باشد و از خطاهای دهک‌بندی مبتنی بر درآمد مقطعی جلوگیری کند. در اقتصاد بی‌ثبات و ناپایدار امروز، معیارهای غیرمنعطف نته‌ها نا کارآمد، بلکه تبعیض‌آمیز هستند و بسیاری از خانواده‌های کارگری را که با درآمد موقت و ناپایدار زندگی می‌کنند، در معرض محرومیت قرار می‌دهند. نظام یارانه‌ای باید مبتنی بر داده‌های واقعی، جامع و به‌روز خانوارها باشد و با تغییر شرایط اقتصادی، سیاست‌های حمایتی خود را به‌طور مداوم بازتنظیم کند. درآمد مقطعی و غیرپایدار کارگران نباید معیار حذف یارانه شود، بلکه سیستم رفاهی باید امنیت اقتصادی آن‌ها را تضمین کند و یارانه‌ها به کسانی برسد که واقعاً نیازمند حمایت هستند. تنها زمانی عدالت اقتصادی محقق می‌شود که معیارهای حمایتی، زندگی واقعی مردم را منعکس کرده و انعطاف کافی برای پاسخ به بحران‌های ناگهانی داشته باشند. در چنین شرایطی، یارانه‌ها نه ابزار حذف، بلکه پشتوانه‌ای برای ثبات و امنیت اقتصادی خانواده‌های آسیب‌پذیر خواهند بود و می‌توانند نقش حیاتی در کاهش نابرابری و تقویت رفاه اجتماعی ایفا کنند.

”

نظام چندلایه

تأمین اجتماعی

با تقسیم

وظایف میان

لایه‌های

حمایتی، پایه و

مکمل، امکان

مدیریت منابع،

کاهش فشار

مالی دولت و

تأمین امنیت

مالی گروه‌های

مختلف جامعه

رافراهم

می‌کند