

هندسه نوین برای عدالت رفاهی

نظام چندلایه تأمین اجتماعی با تفکیک خدمات امدادی، حمایتی و بیمه‌ای، به دنبال بازتعریف عدالت اجتماعی و تضمین پایداری منابع رفاهی کشور است

به باور صمدالله فیروزی، اکنون که نظام چندلایه به‌عنوان یکی از راهکارهای عبور از چالش‌های نظام بیمه‌ای و بازنشستگی مورد پذیرش سیاست‌گذاران و صاحب‌نظران قرار گرفته، ضروری است ابعاد و کارکردهای آن در سطح جامعه تبیین شود. در این میان، مرزبندی دقیق لایه‌ها، سطح‌بندی خدمات بیمه‌ای و بازنشستگی، تعیین متولیان و تمرکز در سیاست‌گذاری‌ها از الزامات اساسی برای تحقق کامل این الگوی رفاهی به شمار می‌رود.

چالش‌های نظری و ساختاری

کارشناسان حوزه بیمه‌های اجتماعی بر این باورند که کامیابی یک نظام تأمین اجتماعی، در گرو شکل‌گیری مجموعه‌ای از پیش‌شرط‌های اساسی است؛ از جمله تدوین نظریه‌ای متناسب با واقعیت‌های اجتماعی، طراحی سیاست‌های مبتنی بر داده و دانش، ایجاد ساختارهای کارآمد و شناسایی و اصلاح ناکارآمدی‌های موجود. در چنین چارچوبی، نظام رفاهی زمانی می‌تواند به ثبات و اثربخشی دست یابد که میان مبنای نظری، سیاست‌گذاری‌ها و ساختارهای اجرایی آن نوعی انسجام و هم‌راستایی برقرار باشد. فیروزی با اشاره به مسیر شکل‌گیری و اجرای نظام چندلایه تأمین اجتماعی، چالش‌های پیش روی این الگو را در چهار دسته اصلی طبقه‌بندی می‌کند: چالش‌های نظری، سیاست‌گذاری، ساختاری و ناکارآمدی‌های اجرایی. به گفته او، آشفتگی در مبنای نظری، سیاست‌گذاری‌های غیرعلمی و آرمان‌گرایانه، تناقض در تصمیمات کلان و نیز غلبه ملاحظات سیاسی بر فرایندهای کارشناسی، از جمله مشکلاتی است که در سطح سیاست‌گذاری مشاهده می‌شود. در سطح ساختاری نیز تمرکزگرایی، فقدان نظام تنظیم‌گری مؤثر، شکل‌گیری ساختارهای موازی و نبود شفافیت و پاسخگویی در برخی دستگاه‌ها، از جمله موانعی است که کارآمدی نظام تأمین اجتماعی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. افزون بر این، ناکارآمدی بازار کار ناشی از تعارض منافع، ضعف نظام اطلاعاتی و برخی کاستی‌های اقتصادی نیز از جمله عواملی است که بر عملکرد این حوزه سایه می‌افکند و ضرورت اصلاحات عمیق در سازوکارهای سیاست‌گذاری و اجرایی را دوچندان می‌سازد.

لایه‌بندی خدمات اجتماعی

در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، اهمیت نظام چندلایه با تأکید بر لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و همچنین سطح‌بندی خدمات براساس وسع و استحقاق افراد جامعه مورد توجه قرار گرفته است. در این الگو، شهروندان متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی خود در یکی از لایه‌های سه‌گانه قرار می‌گیرند و از خدمات متناسب با آن بهره‌مند می‌شوند، رویکردی که هدف آن، توزیع عادلانه حمایت‌های اجتماعی و جلوگیری از اتلاف منابع است. در چارچوب این نظام، امور امدادی با اتکا به منابع بیمه‌ای، مشارکت‌های مردمی و مساعدت‌های دولتی دنبال می‌شود. در لایه حمایتی نیز تمرکز اصلی بر کاهش فقر، مقابله با آسیب‌های اجتماعی و تضمین حداقل سطح خدمات برای اقشار آسیب‌پذیر است که از محل منابع عمومی و دولتی تأمین می‌شود. در نهایت، لایه بیمه پایه با تکیه بر حق بیمه‌های پرداختی بیمه‌شدگان، کارفرمایان و دولت، پوشش بیمه‌ای متناسب با شرایط شغلی و اقتصادی افراد را فراهم می‌آورد. غلامحسین عابدی‌روش، کارشناس بیمه‌های اجتماعی، معتقد است نظام چندلایه باید در تمامی گروه‌های اجتماعی جاری باشد تا چارچوبی یکپارچه از بیمه‌های اجتماعی شکل گیرد.



بینجامد. در چنین چارچوبی، مدیریت جریان‌های مالی و پرهیز از تصمیماتی که تعادل بیمه‌ای را برهم می‌زند، به یکی از الزامات بنیادین پایداری نظام تأمین اجتماعی تبدیل می‌شود. در شرایط کنونی، مهم‌ترین عامل قابل تنظیم در میان مؤلفه‌های برون‌سازمانی که خارج از حوزه کنترل مستقیم صندوق‌های بیمه‌ای قرار دارد، بازپرداخت بدهی‌های دولت به سازمان‌های بیمه‌گر دقیق بیمه‌پردازی، حجم ذخایر و بازده سرمایه‌گذاری‌ها شکل می‌گیرد. «صمدالله فیروزی» مشاور مدیرعامل و مسئول دبیرخانه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، در گفت‌وگو با آتی‌نو با تأکید بر همین موضوع تصریح می‌کند که پایداری یا ثبات مالی، یکی از اصول پایه‌ای نظام‌های بازنشستگی است و تحقق آن، مستلزم برقراری توازن میان جریان ورودی و خروجی منابع بر مبنای محاسبات دقیق بیمه‌ای است. به گفته فیروزی، در سوی ورودی منابع، مؤلفه‌هایی همچون تعداد بیمه‌شدگان، نرخ و استمرار پرداخت حق بیمه، میزان ذخایر، تعهدات دولت و ایفای مسئولیت کارفرمایان قرار دارد و در سوی دیگر، تعداد مستمری‌بگیران، مدت بهره‌مندی از مزایا، شرایط احراز بازنشستگی و سطح پرداخت مستمری‌ها، جریان خروجی صندوق‌ها را تعریف می‌کند. او همچنین هشدار می‌دهد که برخی تصمیمات کلان و برنامه‌های تحمیلی خارج از اختیار سازمان‌های بیمه‌گر، گاه هزینه‌های سنگینی بر صندوق‌ها تحمیل می‌کند و تعادل مالی آن‌ها را برهم می‌زند. از همین منظر، اصلاحات سیستمی، نحوه تأمین مالی، سطح بلوغ طرح‌ها و انطباق قوانین با اصول بیمه‌ای، از الزامات انکارناپذیر پایداری نظام تأمین اجتماعی به شمار می‌رود.

صیانت مالی بیمه‌ها

بررسی متغیرهای اثرگذار بر نظام بیمه‌های اجتماعی نشان می‌دهد مجموعه‌ای از عوامل درونی و بیرونی، به‌طور هم‌زمان بر وضعیت مالی صندوق‌های بیمه‌گر اثر می‌گذارند. به بیان دیگر، هرگونه مداخله در سازوکار ورودی‌ها و خروجی‌های این صندوق‌ها می‌تواند به استحکام مالی یا بالعکس، به ناترازی در منابع و مصارف

پایداری صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های اجتماعی، بیش از هر چیز در گرو مجموعه‌ای از شاخص‌های بنیادین همچون حفظ و تقویت ضریب پشتیبانی، گسترش پوشش بیمه‌ای، جذب بیمه‌شدگان جدید و برقراری تعادل پایدار میان منابع و مصارف است؛ شاخص‌هایی که در ادبیات حکمرانی رفاه، ستون‌های اصلی ثبات مالی و بیمه‌ای نظام‌های تأمین اجتماعی به شمار می‌آیند. در این میان، «نظام چندلایه تأمین اجتماعی» به‌عنوان چارچوبی راهبردی و ریل سیاست‌گذاری در حوزه رفاه و بیمه‌های اجتماعی مطرح شده است؛ الگویی که می‌کوشد با تفکیک و سامان‌دهی کارکردهای امدادی، حمایتی و بیمه‌ای، هم‌عدالت در دسترسی به خدمات را تقویت کند و هم پایداری منابع صندوق‌های بیمه‌گر را تضمین سازد. اهمیت این رویکرد زمانی آشکارتر می‌شود که بدانیم پوشش بیمه اجتماعی در کشور حدود ۷۳ درصد برآورد می‌شود؛ رقمی که در عین گستردگی، همچنان از وجود شکاف‌های قابل توجه در چتر حمایتی حکایت دارد. از همین رو، اجرای نظام چندلایه تأمین اجتماعی می‌تواند با سامان‌دهی منابع، هدفمند کردن حمایت‌ها و توسعه دامنه بیمه‌پردازی، مسیر دستیابی به یک نظام رفاهی پایدار، فراگیر و متوازن را هموار کند.

هندسه پایداری رفاه

استقرار نظام تأمین اجتماعی جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد و چندلایه، سال‌هاست به‌عنوان یکی از مهم‌ترین الزامات حکمرانی رفاه در سیاست‌های کلان کشور مورد تأکید قرار گرفته؛ الگویی که هدف آن، ایجاد انسجام میان حمایت‌های اجتماعی و طراحی سازوکاری تخصصی و فرابخشی برای ساماندهی خدمات رفاهی، حمایتی و بیمه‌ای است. در همین چارچوب، آیین‌نامه اجرایی نظام چندلایه تأمین اجتماعی از سال ۱۳۹۲ از سوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تدوین و در مسیر تصویب قرار گرفت تا لایه‌بندی خدمات در سه سطح «امدادی، حمایتی و بیمه‌ای» و همچنین سطح‌بندی پوشش‌ها در قالب «پایه، مازاد و مکمل» براساس آزمون وسع و استحقاق سنجی محقق شود؛ رویکردی که عدالت در

یادداشت
N E W S



حمیدرضا نائب خسروشاهی

کارشناس حوزه رفاه و تأمین اجتماعی

اقتصاد رفاه بدون وقفه بیمه‌ای

سازمان تأمین اجتماعی تنها یک نهاد بیمه‌گر اجتماعی نیست. این سازمان در عمل بزرگ‌ترین صندوق بیمه‌ای و بازنشستگی کشور و یکی از مهم‌ترین سازوکارهای بازتوزیع منابع در اقتصاد ایران به‌شمار می‌آید. امروز بیش از ۵ میلیون و ۲۰۰ هزار بازنشسته و مستمری‌بگیر به‌طور مستقیم حقوق ماهانه خود را از این نهاد دریافت می‌کنند و در کنار آنان، جمعیتی نزدیک به ۵۰ میلیون نفر از بیمه‌شدگان و افراد تبعی، به‌گونه‌ای مستقیم یا غیرمستقیم از خدمات درمانی و حمایتی آن بهره می‌برند. چنین گستره‌ای از مخاطبان، تأمین اجتماعی را به نهادی حیاتی در شبکه رفاه عمومی کشور تبدیل کرده؛ نهادی که استمرار خدمات آن به پایداری منابع مالی و انتظام دقیق چرخه ورودی و خروجی آن وابسته است.

پایه اصلی این منابع، حق بیمه‌هایی است که کارگران، کارفرمایان و دولت می‌پردازند. در واقع چرخه مالی سازمان بر جریان منظم همین پرداخت‌ها استوار است. هرگونه اختلال در این روند، به‌ویژه تأخیر در ارسال لیست‌ها و پرداخت حق بیمه از سوی کارفرمایان یا تعهدات دولت، به‌طور مستقیم بر ورودی منابع اثر می‌گذارد. پیامد چنین وقفه‌ای تنها یک مسئله حسابداری نیست، بلکه می‌تواند بر توان سازمان برای ایفای تعهدات گسترده‌ای همچون پرداخت مستمری‌ها یا تأمین خدمات درمانی تأثیر بگذارد. در نظام‌های بیمه‌ای، رابطه میان ورودی‌ها و تعهدات آینده رابطه‌ای دقیق و مبتنی بر محاسبات بیمه‌ای است؛ از همین رو هر کاهش یا وقفه در منابع ورودی، دیر یا زود بر پایداری تعهدات اثر خواهد گذاشت. ابعاد این تعهدات نیز قابل توجه است. تنها در سال گذشته، سازمان تأمین اجتماعی ماهانه بیش از ۱۰۰ هزار میلیارد تومان برای پرداخت مستمری‌ها و حدود ۲۵ هزار میلیارد تومان برای خدمات درمانی هزینه کرده است. افزون بر این، مجموعه‌ای از تعهدات کوتاه‌مدت نظیر مقرری بیکاری، غرامت دستمزد ایام بیماری، غرامت نقص عضو، کمک هزینه ازدواج، کمک هزینه بارداری و حتی هزینه‌های کفن و دفن نیز از همین محل تأمین می‌شود. کنار هم قرار دادن این تعهدات نشان می‌دهد که جریان منظم حق بیمه‌ها نه فقط یک الزام اداری، بلکه ستون اصلی پایداری نظام بیمه اجتماعی کشور است؛ چرخه‌ای که اختلال در آن می‌تواند پیامدهایی فراتر از حوزه یک سازمان داشته باشد و بر امنیت اجتماعی طیف وسیعی از شهروندان اثر بگذارد. از این منظر، پرداخت به‌موقع حق بیمه را باید نوعی سرمایه‌گذاری اجتماعی برای حفظ ثبات و اطمینان در نظام رفاهی کشور دانست. کارگران با این پرداخت‌ها امنیت آینده خود را تضمین می‌کنند، کارفرمایان از ثبات نیروی کار بهره‌مند می‌شوند و بازنشستگان نیز از استمرار خدمات و مستمری‌های خود اطمینان می‌یابند. طبیعی است که در چنین ساختاری، دولت نیز باید در ایفای تعهدات بیمه‌ای و تسویه مطالبات انباشته پیشگام باشد و کارفرمایان و بیمه‌پردازان نیز سهم خود را به‌موقع ایفا کنند.

بازنشستگان روستایی در مسیر ترمیم درآمد

صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، اجرای متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان را در دستور کار قرار داد

افزایش ۲۰ درصدی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، در شرایطی اجرایی شده که فشار تورم و رشد هزینه‌های معیشتی، توان اقتصادی خانوارهای روستایی را تحت تأثیر قرار داده است؛ اقدامی که در کنار برنامه متناسب‌سازی حقوق، می‌تواند بخشی از قدرت خرید جامعه تحت پوشش این صندوق را حفظ کند.

ترمیم درآمد بازنشستگان

صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر به‌عنوان سومین نهاد بزرگ بیمه اجتماعی کشور، اکنون حدود ۲۴۰ هزار بازنشسته و مستمری‌بگیر را تحت پوشش دارد و جمعیت بیمه‌شدگان اصلی و

خانواده‌های آنان به حدود ۳ میلیون و ۵۰۰ هزار نفر می‌رسد. بر همین اساس، افزایش ۲۰ درصدی مستمری‌ها در سال ۱۴۰۵، برای بخش بزرگی از جامعه روستایی و عشایری کشور اهمیتی مستقیم در حوزه معیشت و رفاه دارد. حامد قادرمرزی، مدیرعامل صندوق، اعلام کرده علاوه بر افزایش سالانه حقوق، ۱۰ درصد افزایش دیگر نیز از محل اصلاح فرایندهای داخلی صندوق در دست پیگیری قرار دارد. به گفته او، مرحله نخست متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان نیز با همکاری سازمان برنامه‌وبودجه و پس از تأمین اعتبارات لازم، در نیمه نخست سال اجرایی خواهد شد. براساس برنامه‌ریزی انجام‌شده، هدف اولیه اجرای ۵۰ درصد متناسب‌سازی است که تحقق آن نیازمند تأمین منابع مالی جدید خواهد بود.

اهمیت حمایت معیشتی

کارشناسان معتقدند رشد مستمری‌ها در شرایط فعلی، بخشی از آثار تورم بر زندگی بازنشستگان را جبران می‌کند. افزایش هزینه خوراک، درمان، دارو و حمل‌ونقل، فشار مضاعفی بر خانوارهای روستایی وارد کرده و رشد حقوق می‌تواند تا حدی از کاهش سطح رفاه آنان جلوگیری کند.

از سوی دیگر، بسیاری از بیمه‌شدگان این صندوق با محدودیت دسترسی به خدمات درمانی مواجه‌اند و افزایش درآمد، امکان هزینه‌کرد بیشتر در حوزه سلامت را فراهم می‌سازد. صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان نیز اعلام کرده حقوق فروردین ماه مستمری‌بگیران با اعمال افزایش ۲۰ درصدی، به‌صورت علی‌الحساب پرداخت شده است.