



باید توجه

داشت کمبود و

کسری بودجه

رفاهی، تنها

منع بودجه‌ای

بر سر راه

تأمین اجتماعی

نیست بلکه در

گذشته ضعف

در تأمین و اداره

منابع مالی و

عدم تخصیص

مناسب اعتبارات

اندک موجود، بر

مشکلات ناشی از

کمبود بودجه در

این حوزه افزوده

است

مناسب از افراد تحت پوشش رانمی‌دهد، بلکه آنها را از تحت پوشش قرار دادن افراد واجد شرایطی که هنوز تحت پوشش قرار نگرفته‌اند هم بازمی‌دارد. هر سال بخش زیادی از بودجه رفاه و تأمین اجتماعی کشور صرف صندوق‌های بیمه‌ای دولتی مانند صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق نیروهای مسلح می‌شود. ضمن آنکه نهاد دولت عمده بدهکار صندوق تأمین اجتماعی است. چنانچه نهاد دولت تصمیم به پرداخت بدهی صندوق تأمین اجتماعی رانیز داشته باشد، کل بودجه رفاهی کفاف این هزینه را نخواهد کرد. البته باید توجه داشت کمبود و کسری بودجه رفاهی، تنها مانع بودجه‌ای بر سر راه تأمین اجتماعی نیست بلکه در گذشته ضعف در تأمین و اداره منابع مالی و عدم تخصیص مناسب اعتبارات اندک موجود، بر مشکلات ناشی از کمبود بودجه در این حوزه افزوده است. متأسفانه بسیاری از فعالیت‌هایی که ذیل هر برنامه رفاهی تعریف شده و بودجه دریافت می‌کنند، هیچ سختی با عنوان برنامه نداشته و ای بسا اساساً فعالیتی در راستای حمایت‌های اجتماعی یا بیمه‌ای نباشند. در نظر گرفتن چارچوبی استاندارد برای حمایت‌های اجتماعی منطبق بر تعاریف بین‌المللی گام مهمی به سوی تخصیص مناسب اعتبارات محدود حوزه رفاهی میان برنامه‌های رفاهی کشور خواهد بود.

چگونه تأمین اجتماعی تحت تأثیر عوامل برون سازمانی قرار می‌گیرد؟

هرچند برطبق تعاریف قانونی، سازمان تأمین اجتماعی یک نهاد عمومی غیردولتی است، اما در بسیاری از موارد، ساختار منابع و مصارف و عملکرد آن به طور مستقیم و غیرمستقیم، متأثر از تصمیماتی است که در خارج از این سازمان و در غیاب نمایندگان بیمه‌شدگان، کارگران، کارفرمایان و بازنشستگان اتخاذ و هر روز به نوعی بار مالی جدیدی به این صندوق تحمیل می‌شود. در سنوات متعددی برخی از طرح‌ها و قوانینی وضع می‌شوند که باعث کاهش درآمد سازمان تأمین اجتماعی در کوتاه‌مدت یا بلندمدت شده‌اند، از جمله قوانین و تصمیماتی که به معافیت برخی از کارگاه‌ها از پرداخت حق بیمه منجر می‌شود و یا قوانین و تصمیماتی که سبب کاهش اشتغال، اخراج کارگران یا تعطیلی برخی از واحدهای تولیدی می‌شود. همچنین قوانینی که موجب کاهش نرخ حق بیمه یا کاهش سطح دستمزدها می‌شود، قوانینی که به بازنشستگی زودرس کارگران منجر می‌شود، قوانینی که سقف سنی بازنشستگی را کاهش می‌دهند، قوانین و تصمیماتی که نرخ داروها و خدمات تشخیصی، حدود خدمات و سطح تعهدات بیمه در زمینه درمان و

دارو را افزایش می‌دهند و قوانینی که شرایط برخورداری از مزایای بیمه‌ای را به صورت غیراصولی تسهیل می‌کنند. به عنوان مثال؛ گروه‌های جدیدی که با تصویب قوانین خاص به عضویت سازمان تأمین اجتماعی درآمده‌اند، بخش عمده‌ای از حق بیمه آنها به عهده دولت است و در نتیجه قابل وصول نیست و صرفاً بر حجم بدهی انباشته دولت به این سازمان می‌افزاید.

وضعیت منابع و مصارف در سازمان تأمین اجتماعی چگونه است؟

بررسی فرایند منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی طی دهه گذشته نشان می‌دهد منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی به سرعت در حال به هم نزدیک شدن هستند. اختلاف این منابع و مصارف که تا سال‌ها بعد از انقلاب اسلامی مدت‌ها مثبت بود، اکنون به سمت پیشی گرفتن مصارف بر منابع حرکت می‌کند. این موضوع اساسی که از آن به عنوان «دغدغه تعادل» یاد می‌کنند، به حدی است که شاید بتوان مدعی شد بخش اعظم راهبردها و عملکرد نظام بیمه‌ای؛ بخصوص سازمان تأمین اجتماعی در دهه‌های گذشته تحت تأثیر آن بوده است. علاوه بر چالش‌های فوق‌الذکر که موجب کسری منابع سازمان تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بیمه‌ای کشور شده، عدم بهربرداری اقتصادی از وجوه و ذخایر صندوق‌ها از عمده ضعف‌های مالی نظام بیمه‌ای در تأمین و اداره منابع مالی است. بررسی‌ها نشان داده که مهم‌ترین عامل در ناکارآمدی سرمایه‌گذاری این صندوق‌ها محیط و فضای اقتصاد کلان کشور است. تغییرات و نوسانات نرخ ارز و محدودیت در تأمین منابع لازم جهت سرمایه‌گذاری به دلایل سیاسی و تحریم‌های اقتصادی، تأثیر غیرقابل‌انکاری در ضعف سرمایه‌گذاری در سطح کلان کشور و به تبع آن نقص در تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی داشته است. تأثیر غیرمستقیم این جریان بر کاهش منابع حق بیمه تأمین اجتماعی نیز قابل توجه است. با افزایش نوسانات ارزی و کاهش تولید و سرمایه‌گذاری در کشور، تولیدکنندگان به عنوان کارفرمایان بزرگ و پرداخت‌کننده حق بیمه، متضرر شده و اولین اقدام آنان کاهش کارگران و بیمه‌شدگان خواهد بود و از این طریق منابع درآمدی از محل حق بیمه کاهش خواهد یافت. همچنین واگذاری شرکت‌های عموماً زیان‌ده دولتی به صندوق‌های بیمه‌ای در قالب خصوصی‌سازی و تأدیه دیون نهاد دولت به این صندوق‌ها، استفاده بهینه از سرمایه‌گذاری را برای این صندوق‌ها با موانع جدی مواجه ساخته است. بر این اساس، لازم است جهت استفاده بهینه

از ذخایر صندوق‌ها تصمیمات دقیق اتخاذ و اجرای مراحل مختلف آن به مدبران مجرب واگذار شود. ضعف دیگر نظام تأمین اجتماعی که مرتبط با نحوه تأمین و اداره منابع مالی است، عدم اعمال منابع جایگزین برای صندوق‌های بیمه‌ای است. پایه‌گذاری منابع درآمدی برای نظام رفاه و تأمین اجتماعی یک الزام جدی برای کشور ماست. از یک طرف درآمدهای حاصل از نفت در بودجه رو به کاهش است و از طرف دیگر بحران نقدینگی در صندوق‌های بازنشستگی هر روز بیشتر و بزرگتر می‌شود. در این وضعیت، امکان‌سنجی استفاده از درآمدهای مالیاتی و منابع مالی اسلامی برای تأمین مالی نظام رفاه و تأمین اجتماعی ضروری است.

سایر کشورها از چه راهکارهایی برای حفظ سرمایه‌های بین‌نسلی استفاده می‌کنند؟

استفاده از تجارب کشورهای توسعه‌یافته که توانسته‌اند سرمایه‌های بین‌نسلی خود را ارتقاء و تعادل بین منابع و مصارف خود را حفظ کنند، برای ما بسیار مفید است. با استفاده از این تجارب، شناخت راهکارها و ارزیابی نتایج آنها می‌توان نقشه‌راهی برای آینده صندوق‌های بازنشستگی در کشور ترسیم کرد. راهکارهایی که کشورها عموماً به طور مشترک در جهت حفظ سرمایه صندوق‌های بیمه‌ای به کار می‌برند را می‌توان در چند دسته کلی تقسیم کرد. برخی راهکارها اصلاح قوانین و مقررات یا به اصطلاح «اصلاحات پارامتریک»، برخی اصلاحات مالی و اقتصادی و برخی نیز سیستماتیک و ساختاری هستند. از جمله اصلاحات مالی و اقتصادی، استفاده از منابع مالیاتی و اتصال نظام تأمین اجتماعی به نظام مالیاتی است. مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ تأمین اجتماعی (حداقل استاندارد) مصوب سال ۱۹۵۲ پیش‌بینی می‌کند که «هزینه مزایا بر اساس این مقاله‌نامه و هزینه اداره اینگونه مزایا به طور مشترک باید از طریق حق بیمه‌ها و یا درآمدهای مالیاتی و یا هر دو به گونه‌ای تأمین شود که مانع بروز سختی معیشتی افراد کم‌درآمد شده و وضعیت اقتصادی اعضای طرح و گروه‌های تحت پوشش را در نظر داشته باشد». سهم حق بیمه‌های متعلقه، مالیات‌ها، درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری و سایر منابع مالی تأمین اجتماعی در کشورهای مختلف، متفاوت است. معمولاً در هر کشوری، بر اساس نوع حمایت‌ها و افراد تحت پوشش، طرح‌های گوناگونی وجود دارد که به روش‌های مختلف تأمین مالی می‌شوند. در بسیاری از کشورها فقط آن مزایایی که مرتبط با کار و اشتغال بوده و به نوعی جبران از دست دادن موقت یا دائمی درآمد ناشی از کار (مقرری روزانه بیماری، حقوق بازنشستگی، مقرری بیکاری) است باید از محل مشارکت‌های تأمین اجتماعی (حق بیمه) پرداخت شود و سایر مزایایی که ارتباط مستقیم با اشتغال فرد ندارند (مراقبت‌های بهداشتی، مزایای خانوادگی و مزایای عدم اشتغال پرداختی به جوانان جویای کار) بهتر است از طریق برنامه‌های مربوط به همبستگی ملی و بودجه عمومی پرداخت شوند. به عنوان مثال در مطالعه‌ای که اخیراً در کشور انگلستان انجام شد، از حدود سال ۲۰۱۰ به بعد در این کشور روش‌های گوناگون تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی مورد توجه جدی دولتمردان آن قرار گرفت و روش‌های تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی گسترده‌تر شد. از جمله اینکه علاوه بر دریافت حق بیمه و افزایش آن در برخی مواقع، از درآمدهای عمومی مالیاتی و اعتبارات خزانه و همچنین دریافت وام بانکی و اوراق قرضه نیز برای تأمین هزینه‌های بیمه‌های اجتماعی بهره‌گیری شد.

راهکار اصلاحات پارامتریک چند سال سابقه اجرایی دارد؟

راهکار اصلاحات پارامتریک جهت تسدوم فعالیت مطلوب صندوق‌ها، از جمله راهکارهایی است که پس از دوران بحران سال ۲۰۰۹-۲۰۰۸ در اروپا در اکثر کشورهای اروپایی و به تبع آنها سایر کشورهای جهان دنبال شده و می‌شود. به عنوان مثال در کشور انگلستان به دلیل صرفه‌جویی در هزینه‌های نظام رفاه و تأمین اجتماعی اصلاحاتی پارامتریک در سیستم ارائه مزایا اعمال کرده‌اند؛ به نحوی که ابتدا سن بازنشستگی زنان را به سن بازنشستگی مردان رسانده و سپس در مرحله بعد سن بازنشستگی هر دو را به ۶۸ سالگی افزایش می‌دهند. از آوریل سال ۲۰۱۰ سن بازنشستگی زنان هر دو ماه به مدت یک ماه افزایش یافت و در آوریل سال ۲۰۱۶ به ۶۳ سال رسید. سپس سن بازنشستگی زنان به ۶۵ سالگی با نرخ سه ماه افزایش در هر ماه رسید. ما از نوامبر سال ۲۰۱۸ شاهد سن یکسان بازنشستگی برای زنان و مردان هستیم. در حال حاضر طرح‌هایی وجود دارد تا سن بازنشستگی دولتی را بین سال‌های ۲۰۲۸-۲۰۲۶ به ۶۷ سال و بین ۲۰۴۶-۲۰۴۴ به ۶۸ سال برسانند. از جمله اصلاحات اخیر دیگر که منجر به کاهش سخاوتمندی مزایای بیمه‌ای و کاهش هزینه‌های مالی نظام بیمه‌ای تأمین اجتماعی انگلستان شد، محدودیت در پرداخت مزایای افراد بیکار (مقرری جویندگان کار) بود. به عنوان مثال در جولای سال ۲۰۱۵، دولت حمایت از افراد با قابلیت اشتغال در فعالیت مرتبط با شغل را حذف کرد. این تغییر برای تمامی متقاضیان جدید از آوریل سال ۲۰۱۷ اعمال و به این ترتیب ۶۴۰ میلیون پوند تا سال ۲۰۲۱-۲۰۲۰ صرفه‌جویی شد. دسته دیگر راهکارها، اصلاحات ساختاری و سیستماتیک است که کشورها را وادار کرده تا به سمت نظام‌های چندلایه تأمین اجتماعی و سهاماندهی مزایا و سازماندهی نهادها حرکت کنند. نظام تأمین اجتماعی چندلایه، رویکردی نو و تجربه شده در جهان امروز است که مناسب‌ترین الگو را برای پوشش کامل جمعیت و مدیریت هزینه‌ها ارائه می‌دهد. این نظام، ساختاری تکامل یافته از نظام‌های تأمین اجتماعی است که هر یک از راهبردهای بیمه‌ای و حمایتی و تکمیلی را در بر گرفته و با توجه به شرایط خاص اقشار مختلف جامعه، آنان را پوشش می‌دهد. استراتژی اصلاحات نظام مبتنی بر چندلایه در سال ۱۹۸۱ از شیلی آغاز شد و تا سال ۱۹۹۸ هفت کشور آمریکای لاتین این استراتژی را در پیش گرفتند. همچنین سوئیس از سال ۱۹۸۵، استرالیا از سال ۱۹۹۳ و انگلیس از سال ۱۹۹۸ اقدام به چنین اصلاحاتی کردند. از طرف دیگر، در کشورهای شرق و مرکز اروپا که با عنوان اقتصادهای در حال گذار شناخته شده‌اند نیز چنین شکل اصلاحاتی مورد توجه قرار گرفته است. مجارستان و قزاقستان در سال ۱۹۹۸ و لهستان در سال ۱۹۹۰ این اصلاحات را آغاز کردند. در کشور مانیز سال‌هاست ضرورت لایه‌بندی نظام تأمین اجتماعی احساس می‌شود و در قوانین مختلفی از جمله قانون برنامه پنجم و ششم توسعه بر آن تأکید شده اما تاکنون مقررات آن تدوین و تصویب نشده است. انتظار می‌رود با ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی توسط مقام معظم رهبری در سال جاری و تأکید بر استقرار نظام چندلایه در این سیاست‌ها، نظام چندلایه تأمین اجتماعی در کشور مانیز پیاده‌سازی و اجرا شود.



استفاده از تجارب

کشورهای

توسعه‌یافته

که توانسته‌اند

سرمایه‌های

بین‌نسلی خود را

ارتقاء و تعادل بین

منابع و مصارف

خود را حفظ

کنند، برای ما

بسیار مفید است.

با استفاده از این

تجارب، شناخت

راهکارها و ارزیابی

نتایج آنها می‌توان

نقشه‌راهی

برای آینده

صندوق‌های

بازنشستگی در

کشور ترسیم کرد

