



بررسی عوامل مؤثر بر ناکارآمدی نظام تأمین اجتماعی در ایران

فرانک رسولی

مهرماه ۱۳۹۷

مقدمه

در جوامع پیشرفته و صنعتی سیاست گذاری در حوزه تأمین اجتماعی در راستای استانداردهای سازمان بین المللی کار (ILO) دنبال می شوند. در جوامع در حال توسعه نیز تأمین اجتماعی کارآمد یکی از اطمینان بخش ترین راه ها برای رسیدن به توسعه پایدار محسوب می شود. نظام های کارآمد تأمین اجتماعی در اغلب کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه بر اصل سه جانبه گرایی (دولت، کارفرما و کارگر) استوار هستند و این اصل به عنوان استاندارد بین المللی پذیرفته شده است. با وجود اینکه در نظام تأمین اجتماعی ایران نیز قوانین مرتبط با این اصل تا حدودی مورد توجه واقع شده است اما عملاً، هیچ یک از کارکردهای انتظاری این اصل در نظام تأمین اجتماعی کشور مشاهده نمی شود.

همچنین تأمین و مدیریت منابع مالی در نظام تأمین اجتماعی کشورهای پیشرفته و صنعتی بر مبنای روش های کارآمد و مدرن "مشارکت معین" تعریف شده است. استقرار سیستم های بازنشستگی چند لایه از ویژگی های ویژه نظام های بازنشستگی در این کشورهاست. این در حالی است که هنوز در بسیاری از کشورهای توسعه نیافته و در حال توسعه از جمله ایران، روش تأمین منابع مالی نظام تأمین اجتماعی مبتنی بر روش سنتی "مزایای معین" می باشد که جوابگوی تغییرات جمعیتی و آحاد جامعه نیست.

از این رو در این مطالعه برای شناسایی چالش های موجود به بررسی ساختار مدیریتی نظام تأمین اجتماعی و همچنین نحوه مدیریت منابع مالی نظام مزبور پرداخته شده است.

کلیات

پرداختن به ساختار مدیریتی نظام تأمین اجتماعی و نحوه مدیریت منابع مالی نظام مزبور می تواند تصویر روشنتری از چالش ها را مشخص سازد؛ از این رو در این مطالعه به موارد زیر پرداخته خواهد شد:

- بررسی سیر تاریخی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در کشور
- عوامل مؤثر بر ناکارآمدی ساختار مدیریتی نظام تأمین اجتماعی کشور
- نحوه مدیریت منابع مالی نظام تأمین اجتماعی کشور
- عوامل مؤثر بر ناکارآمدی نظام مالی صندوق های بازنشستگی در ایران
- چالش های پیش روی کارفرمایان در حوزه تأمین اجتماعی

چرایی و بایدها

- آیا قوانین داخلی مرتبط با اصل سه جانبه گرایی از ضمانت اجرایی مناسبی برخوردار هستند؟
- آیا ایران به مقابله نامه های بین المللی مرتبط با اصل سه جانبه گرایی پیوسته است؟
- آیا تشکل های کارگری و کارفرمایی در ایران از آزادی عمل و استقلال کافی برخوردار هستند؟
- در ترکیب اعضای هیئت ها و مذاکرات دسته جمعی سازمان تأمین اجتماعی، حقوق کارفرمایان و کارگران رعایت می شود؟
- چه عواملی در عدم توازن مالی نظام تأمین اجتماعی دخیل هستند؟
- سیستم بازنشستگی کشور با چه مشکلاتی مواجه است؟

چالش های موجود

ساختار مدیریتی معیوب نظام تأمین اجتماعی و روش های ناکارآمد تأمین منابع مالی صندوق های بازنشستگی از مهم ترین چالش های پیش روی نظام تأمین اجتماعی در ایران است.

بخش خصوصی به عنوان متولی تولید در کشور دچار مشکلات متعددی با سازمان تأمین اجتماعی می باشد. نرخ بالای حق بیمه سهم کارفرما، قوانین سختگیرانه و دست و پاگیر نظام تأمین اجتماعی، ضعف در نظام دادرسی تأمین اجتماعی و عدم توجه به حقوق کارفرمایان از جمله مواردی هستند که چالش های جدی را برای کارفرمایان به وجود آورده اند. بخش قابل توجهی از چالش ها از منظر کارفرمایان مربوط به شیوه اجرای قوانین و مقررات است.

روند تاریخی تصویب قانون نظام رفاه و تأمین اجتماعی

بر اساس ماده ۴۰ قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، دولت موظف شد ساختار سازمانی مناسب نظام تأمین اجتماعی را در قالب اهداف بلندمدت و با راهبردهای کلی رفع تداخل بین وظایف دستگاه‌های موجود، تأمین پوشش کامل جمعیتی و افزایش کارآمدی و اثربخشی خدمات، تدوین و به مجلس شورای اسلامی ارائه کند که برآیند این اقدام، شکل‌گیری و تصویب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی بود که در سال ۱۳۸۳ به تصویب رسید. به دنبال تصویب این قانون، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی نیز در سال ۱۳۸۳ شکل گرفت.

تصویب نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نشان‌دهنده بلوغ فکری و سیاسی جامعه ایران بود که به واسطه دولت اصلاحات متبلور شده و به عرصه ظهور رسیده بود. اهداف و بندهای تعیین شده در این قانون امیدبخش در صورت تحقق می‌توانست بخش عمده‌ای از مشکلات اجتماعی و حتی سیاسی را کنار زده و کشور را در مسیر سلامت ملی و توسعه پایدار قرار دهد (نعیمایی و شکوری، ۱۳۹۵). اما نتوانست استمرار یابد و شرایط متفاوتی را رقم زد. حال این سؤال مطرح می‌شود که چرا با وجود تدوین قانون نظام جامع تأمین اجتماعی، شرایط کارآمدی در نظام تأمین اجتماعی کشور به وجود نیامد؟

جدول ۱. عوامل مؤثر بر ناکارآمدی ساختار مدیرتی نظام تأمین اجتماعی

توضیحات	عوامل مؤثر بر ناکارآمدی نظام تأمین اجتماعی
<p>- تغییرات مکرر در ارکان مدیریتی سازمان تأمین اجتماعی به دلیل کشمکش سیاسی میان جناح های کشور</p> <p>- انحلال شورای عالی تأمین اجتماعی به دلیل در پیش گرفتن برنامه ها و سیاست های رفاهی افراط گرایانه و احساسی توسط دولت نهم و عدم احیای مجدد آن تاکنون</p>	علل سیاسی
<p>- اختلال در عملکرد شورای عالی تأمین اجتماعی و عدم رعایت اصل سه جانبه گرایی</p> <p>- ضعف قوانین داخلی در ایجاد تشکل های کارفرمایی و کارگری کاملاً مستقل</p> <p>- عدم الحاق ایران به مقاوله نامه های بین المللی مرتبط با اصل سه جانبه گرایی (مقاوله نامه های ۸۷ و ۹۸)</p>	علل قانونی

ادامه جدول ۱. عوامل مؤثر بر ناکارآمدی ساختار مدیریتی نظام تأمین اجتماعی

توضیحات	عوامل مؤثر بر ناکارآمدی نظام تأمین اجتماعی
<p>– ضعف در رویکرد علمی و ضعف در بدنه کارشناسی نظام تأمین اجتماعی کشور</p> <p>– عدم شناخت و آگاهی تصمیم گیران از اصول بیمه های اجتماعی و اصول محاسبات بیمه ای</p> <p>– عدم شناخت و آگاهی قانون گذاران و نمایندگان مجلس از نظام رفاه و تأمین اجتماعی در سه حوزه بیمه ای، حمایتی و امدادی نیز موجب تدوین قوانین ضعیف و ناقص شده و تداخل وظایف سازمان های رفاهی را رقم زده است</p>	علل رویکردی
<p>– تعدد سازمان های حمایتی، بیمه ای و امدادی و تداخل وظایف دستگاه های مزبور</p> <p>– کشمکش و رقابت دستگاه های مربوطه برای توسعه اختیارات و منافع خود</p>	علل سازمانی

مدیریت منابع مالی سازمان تأمین اجتماعی

تأمین منابع مالی لازم، مهمترین موضوع در هنگام طراحی نظام تأمین اجتماعی است. این مقوله در نظام های بیمه های اجتماعی به علت مشارکت بیمه شده و کارفرما در تأمین مالی از اهمیت ویژه ای برخوردار است. نظام مالی یک طرح تأمین اجتماعی عبارت است از روش هایی که به موجب آن ها، وجوه یا منابع مالی جهت پرداخت مزایا و ارائه حمایت ها به کارگرفته می شوند. نوع این سیستم ها معمولاً در قوانین و مقررات هر نظام تأمین اجتماعی مشخص می شود.

اشکال مختلف صندوق های بازنشستگی بر اساس نظام های مالی طرح های مذکور شکل گرفته اند که عبارتند از: مزایای تعریف شده (DB) در مقابل مشارکت تعریف شده (DC)، اجباری در مقابل اختیاری، شغلی در مقابل شخصی.

در اغلب کشورهای پیشرفته و توسعه یافته، نظام تأمین اجتماعی به صورت چندلایه و بر اساس روش مشارکت معین (DC) شکل گرفته است. بسیاری از کشورهای در حال توسعه نیز اصلاحات مثبتی در نظام مالی تأمین اجتماعی خود به وجود آورده اند. این در حالی است که نظام مالی تأمین اجتماعی در ایران هنوز به روش سنتی مزایای معین (DB) اداره می شود. ناکارآمدی روش مزایای معین، صندوق های بازنشستگی کشور را با بحران جدی مواجه نموده است.

عوامل مؤثر بر ناکارآمدی نظام مالی صندوق های بازنشستگی در ایران

تغییرات جمعیتی، افزایش امید به زندگی در کشور، افزایش تعداد مستمری بگیران نسبت به تعداد شاغلان، بدهی های دولت به صندوق های بازنشستگی، عدم مدیریت سرمایه گذاری کارآمد و صحیح وجوه بازنشستگی از دلایل اصلی ایجاد بحران در صندوق های بازنشستگی هستند. عدم تعادل میان جریان ورودی ها و خروجی ها (منابع مالی و تعداد مشترکان) و مداخلات سیاسی و حاکمیتی باعث شده تا مشکلات صندوق ها بیش از پیش خودنمایی کند. از این رو در سال های اخیر، ضرورت بازننگری جدی در قوانین نظام بازنشستگی کشور مورد توجه قرار گرفته و در قانون برنامه پنجم توسعه کشور، ایجاد نظام بازنشستگی چندلایه و تشکیل صندوق های بازنشستگی خصوصی مطرح شده است.

عوامل مؤثر بر ناکارآمدی نظام مالی صندوق های بازنشستگی در ایران

ردیف	عوامل مؤثر بر ناکارآمدی نظام مالی صندوق های بازنشستگی در ایران
۱	استفاده از سیستم سنتی و ناکارآمد مزایای معین (DB)
۲	ناپایداری توازن مالی
۳	تغییر ترکیب ساختار بیمه شدگان از اجباری به حمایتی و عدم پرداخت سهم کارفرمایی توسط دولت
۴	عدم استقرار سیستم بازنشستگی چند لایه و عدم تشکیل صندوق های بازنشستگی خصوصی
۵	بازنشستگی های پیش از موعد، بازنشستگی های زودهنگام زنان، بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان آور
۶	عدم پرداخت به موقع سهم حق بیمه تأمین اجتماعی توسط دولت
۷	تصویب قوانین حمایتی نه بیمه ای بدون توجه به محاسبات بیمه ای و عدم تأمین منابع آن
۸	واگذاری شرکت های زیان ده و کم بازده به سازمان تأمین اجتماعی

چالش های پیش روی کارفرمایان در حوزه تأمین اجتماعی

ردیف	چالش های کارفرمایان در حوزه تأمین اجتماعی
۱	بالا بودن نرخ حق بیمه پرداختی سهم کارفرما
۲	تضییع حقوق کارفرمایان به سبب عدم احیای فعالیت شورای عالی تأمین اجتماعی
۳	ترکیب اعضای هیئت های بدوی تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی و نادیده گرفتن حقوق کارفرمایان (ماده ۴۳ قانون تأمین اجتماعی)
۴	ترکیب اعضای هیئت های تجدید نظر تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی و نادیده گرفتن حقوق کارفرمایان (ماده ۴۴ قانون تأمین اجتماعی)
۵	فقدان صندوق های بازنشستگی خصوصی
۶	عدم استقلال و آزادی عمل تشکل های کارفرمایی در ایران

نتیجه گیری

در کشورهای پیشرفته، رعایت اصل سه جانبه گرایی در مقیاس استانداردهای بین المللی موجب توسعه پایدار شده است اما در کشورهایی که تحت تأثیر اقتصاد سیاسی رانتی قرار دارند، تنها شمایل ظاهری از این سه جانبه گرایی نمایش داده می شود اما هیچ یک از کارکردهای انتظاری این اصل به صورت واقعی و ثمربخش مشاهده نمی گردد که ایران نیز نمونه ای از این کشورهاست.

در اختیار داشتن حداکثر اعضا و آرا توسط دولت در هیئت ها و مذاکرات دسته جمعی، نادیده گرفتن مسلم حقوق کارفرمایان و کارگران است که می توان آن را به محدودیت هایی که در زیرساخت های قانونی کشور وجود دارد نسبت داد. تغییرات مکرر اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی و عدم احیای مجدد شورای عالی تأمین اجتماعی از نواقص موجود در نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور می باشد. ساختار تشکیلاتی هیئت امنایی در سازمان تأمین اجتماعی که جایگزین شورای عالی تأمین اجتماعی گردیده منجر به تغییر موازنه قدرت به سود دولت شده است.

همچنین عدم الحاق ایران به مقابله نامه های بین المللی مرتبط با اصل سه جانبه گرایی و عدم فعالیت آزاد و مستقل تشکل های کارفرمایی و کارگری در ایران، بحران در ساختار مدیریتی نظام تأمین اجتماعی کشور را شدت بخشیده است. فعالیت تشکل های کارفرمایی مستقل از خواسته ها و انتظارات بخش خصوصی است تا بتوانند در راستای فعالیت این تشکل ها از حقوق خود دفاع نمایند.

از سوی دیگر، سیستم مالی سنتی و ناکارآمد حاکم بر نظام تأمین اجتماعی، توازن منابع مالی را خدشه دار کرده و صندوق های بیمه ای و بازنشستگی را با بحران ورشکستگی مواجه نموده است.

تغییرات جمعیتی، افزایش امید به زندگی در کشور، افزایش تعداد مستمری بگیران نسبت به تعداد شاغلان، بدهی های دولت به صندوق های بازنشستگی، عدم مدیریت سرمایه گذاری کارآمد و صحیح وجوه بازنشستگی در بهم خوردن تعادل منابع مالی نظام تأمین اجتماعی ایران اثرگذار بوده اند. نگرش غالب حمایتی به سازمان تأمین اجتماعی و عدم اطلاع و آگاهی سیاست گذاران و قانون گذاران از اصول محاسبات بیمه ای موجب شده است که قوانین حمایتی زیادی بدون در نظر گرفتن نحوه تأمین منابع مالی آن ها، وضع شوند که ادامه این روند و عدم اصلاح آن منجر به عمیق تر شدن بحران مالی صندوق های بیمه ای کشور شده است.

با وجود اینکه در قانون برنامه پنجم توسعه بر ضرورت استقرار نظام بازنشستگی چندلایه و تشکیل صندوق های بازنشستگی خصوصی به موجب مواد ۲۷ و ۲۸ قانون مذکور تأکید شده است اما هنوز مقدمات تدوین آیین نامه از سوی هیئت وزیران فراهم نشده است. ضرورت تشکیل صندوق های بازنشستگی خصوصی یکی از چالش های پیش روی کارفرمایان است که باید سیاست گذاران و قانون گذاران نسبت به فراهم آوردن شرایط و مقدمات آن اهتمام ورزند.

پیشنهادات

با توجه به آنچه که در این مطالعه مورد بحث و بررسی قرار گرفت، نظام تأمین اجتماعی کشور نیازمند تغییرات اساسی است. از این رو، پیشنهادات به صورت اصلاحات ساختاری و پارامتری ارائه می شود:

اصلاحات ساختاری:

- احیای فعالیت شورای عالی تأمین اجتماعی و تجدیدنظر در ترکیب اعضای آن
- پیوستن به مقوله های بین المللی مرتبط با اصل سه جانبه گرایی
- رفع نواقص قوانین داخلی در مورد شکل گیری و فعالیت تشکل های کارگری و کارفرمایی مستقل از دولت
- تسریع در روند استقرار نظام بازنشستگی چندلایه و تشکیل صندوق های بازنشستگی خصوصی (اجرای مواد ۲۷ و ۲۸ قانون برنامه پنجم توسعه که مورد تأیید شورای نگهبان نیز قرار گرفته است).
- بازنگاری در قوانین مربوط به بازنشستگی (بازنگری در بازنشستگی پیش از موعد، بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان آور و ...)
- تجدید نظر در نگرش غالب حمایتی سازمان تأمین اجتماعی

اصلاحات پارامتری:

- تغییر نرخ مشارکت در حق بیمه پرداختی با تأکید بر افزایش نرخ مشارکت دولت
- افزایش سن بازنشستگی به دلیل افزایش امید به زندگی در کشور
- افزایش حداقل سنوات خدمت

منابع

- شفیعی، معصومه (۱۳۹۶)، "بررسی سه جانبه گرایی در تأمین اجتماعی با تمرکز بر نقش دولت": مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- نیکوپور، حسام (۱۳۹۵)، "بیمه های اجتماعی ضرورت توسعه فراگیر (آشنایی با سازمان تأمین اجتماعی؛ چالش ها و راهکارها)": مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- شکوری، علی و بنیامین نعیمایی (۱۳۹۵)، "چالش های اجرای نظام رفاه و تأمین اجتماعی در ایران در دهه ۹۰": فصلنامه علمی- پژوهشی رفاه اجتماعی، سال شانزدهم، زمستان ۹۵، شماره ۶۳.
- وصالی، سید سعید؛ رضا صفری شالی و مجتبی معیری (۱۳۹۴)، "قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (بررسی مشکلات و مشکلات موجود در تدوین، تصویب و اجرا)": فصلنامه- پژوهشنامه مددکاری اجتماعی، سال اول، شماره ۳، بهار ۱۳۹۴.
- عطاریان، ایراندخت و طیبه جلیلی (۱۳۹۰)، "نقش طرح های بازنشستگی خصوصی در تأمین درآمد بازنشستگی"، واحد تحقیقات و مطالعات بیمه ای صندوق بازنشستگی کشوری.
- مصاحبه روزنامه شرق با فرشاد مؤمنی در مورد ناکارآمدی تأمین اجتماعی: تاریخ انتشار ۲۱/۲/۹۱.
- میدری، احمد (۱۳۸۸)، "مطالعه و بررسی فضای کسب و کار و ارائه برنامه عمل جهت بهبود آن در ایران: مطالعه موردی سازمان تأمین اجتماعی": انجمن مدیران صنایع، تیرماه ۱۳۸۸.
- جلیلی، طیبه (۱۳۸۷)، "طرح های بازنشستگی خصوصی طبقه-بندی OECD، واحد تحقیقات و مطالعات بیمه ای صندوق بازنشستگی کشوری.
- بهبود نظام تصمیم گیری در سازمان تأمین اجتماعی (۱۳۸۳): دفتر بررسی های اقتصادی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- قانون تأمین اجتماعی.
- قانون برنامه پنجم توسعه.