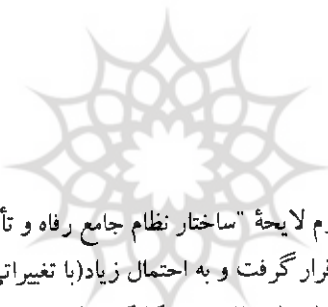


چالش‌های نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران

سردبیر



سرانجام، متن نهایی شده در شور دوم لایحه "ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی" در دستور کار جلسه علنی مجلس شورای اسلامی قرار گرفت و به احتمال زیاد (با تغییراتی) به تصویب خواهد رسید. پیش‌بینی تحولاتی که با اجرای مقررات این قانون در کارکردهای جاری تأمین اجتماعی کشور روی می‌دهد، ساده نیست. تحولات مزبور برابند سیاستهای اجرایی کوتاه‌مدت و میان‌مدت احکام قانونی مربوط و تأثیر زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی کشور بر آنها خواهد بود.

تأمین اجتماعی ایران در صورتهای کلی و عمومی خود سابقه‌ای هشتاد ساله دارد و بیش از نیم قرن است که از تصویب نخستین قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران می‌گذرد؛ با وجود این، هنوز در حدود یک سوم از جمعیت کشور فاقد پوشش‌های تأمینیه بوده و در بخش‌های تحت پوشش نیز نارساییهای بسیاری مشاهده می‌شود. از این رو، انگیزه‌های اصلی دست‌اندرکاران تنظیم لایحه ساختار نظام رفاه و تأمین اجتماعی می‌باید در این باشد که با الهام از تأکید قانون اساسی و بهره‌گیری از سازوکارهای یک نظام جامع، علاوه بر گسترش پوشش‌های تأمینیه به بخش محروم جامعه، نسبت به بهبود کارایی و افزایش کیفیت خدمات عرضه شده در حوزه تأمین اجتماعی اقدام شود. اما برای پیش‌بینی حدود موفقیت در تأمین انگیزه‌های مزبور و تحولات در پیش‌رو می‌باید هم به زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی

جامعه و هم به چگونگی سیاستهای اجرایی احکام قانونی توجه داشت. برای این منظور و بخصوص، برای بازنشاسی تأثیر زمینه‌های فرهنگی و اجتماعی و نیز علل‌کندی حرکت‌های مربوط به گسترش تأمین اجتماعی طی نیم قرن گذشته می‌توان از دستاوردهای پژوهشی که چندی پیش دربارهٔ زمینه‌های تکوین تأمین اجتماعی در ایران به عمل آمده است، بهره گرفت و به برخی از ریشه‌ها و موانع مهم توسعه و تعمیم تأمین اجتماعی پی برد*.

به‌طور کلی تأمین اجتماعی - فارغ از کارکردهای متفاوت و معمول - در پی تدارک سلسله اقداماتی برای تضمین درآمد و جبران کاهش یا قطع آن، و نیز حفظ سلامت و در مجموع، ایجاد امنیت خاطر در انسانهاست. زیرا، اطمینان از آینده و پشتگرمی به برخورداری از حمایت‌های لازم به هنگام نیاز، خواسته اصلی و اساس نگرانی‌های بشر است. اما چگونگی رفع نگرانیها و تأمین نیازها برحسب شرایط و مقتضیات اجتماعی و حدود رشد اقتصادی و فرهنگی هر جامعه تفاوت دارد و طیفی از هسته‌های کوچک اجتماعی نظیر خانواده، آشنایان، حرکت‌های فردی خودجوش و خیرخواهانه تا صلاحیت‌های تصمیم‌گیریهی جمعی و اقدام‌های حکومتی برای برطرف ساختن نیاز و تأمین رفاه گروه‌های هدف را در بر می‌گیرد. براساس پژوهش مورد نظر، صورتهای کنونی و معمول تأمین اجتماعی در ایران حاصل کارکردهای پدیده جدیدی است که تمهید زمینه‌های اجرایی برای آن - به رغم سابقه تاریخی و تأکید نظامهای ارزشی و اعتقادی معتبر موجود بر اهمیت و ضرورت توجه به احوال نیازمندان و کمک به همنوعان - مستلزم ایجاد و بهره‌گیری از سازوکارهای تازه و مناسب است. زیرا، پذیرش اجتماعی هر پدیدهٔ جدید نیازمند ایجاد زمینه‌ها و شرایطی است که موضوع در غیاب آنها با موانع جدی روبه‌رو خواهد بود.

براین اساس، پذیرش اجتماعی و تعمیم کارکردهای هر پدیدهٔ نو، به آثار و پیامدهای سه‌گونه تصمیم‌گیری اختیاری، جمعی و استبدادی بستگی خواهد داشت. در تصمیم‌گیری اختیاری، پذیرش یا عدم پذیرش پدیده مورد نظر تابعی از خواست تصمیم‌گیرنده است؛ در حالی که در گونه تصمیم‌گیری جمعی، رواج پدیده تازه، به نظر اکثریت اعضای جامعه بستگی داشته و بالاخره در شکل استبدادی، نوآوری و رواج هر پدیده، صورتی تحمیلی به خود می‌گیرد. همچنین از آنجا که در فرایند بررسی و تصمیم‌گیری فرض بر رفتار عقلانی انسانها بوده و اعتقاد بر این است که آدمیان به هنگام اختیار، راهی را بر می‌گزینند که متضمن بیشترین رضایت خاطر یا منفعت برای آنان باشد، بنابراین حدود کارایی و

* دکتر شهلا کاظمی‌پور، زمینه‌های تکوین تأمین اجتماعی در ایران، گزارش شماره ۹۷، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۱.

استفاده از گونه‌های تصمیم‌گیری در پذیرش اجتماعی و رواج یک نوآوری به چگونگی رفتار عقلایی و تشخیص افراد جامعه مورد نظر از منفعت بستگی خواهد داشت. به عبارت دیگر، پیش‌بینی حدود موفقیت در پذیرش و تعمیم روشهای تأمین اجتماعی مستلزم آشنایی با اعتبار و کارایی باورهای مشترک فرهنگی از یک سو، و مفیدبودن آن در فرض رفتار عقلایی افراد است. در نتیجه، در وضعیت عدم استقبال از بیمه‌های اجتماعی در یک جامعه یا در محاسبات کسانی که تمایل به عضویت در شبکه بیمه‌های اجتماعی ندارند منفعتی متصور نیست. چه این تلقی به سبب عدم شناخت فرد نسبت به پدیده تازه (بیمه اجتماعی) باشد، چه آنکه پدیده مزبور برآستی فاقد فایده ملموس و قابل اعتنا برای آنها باشد.

بررسی تطبیقی مبانی نظری مزبور با روند پیشرفت و تعمیم بیمه‌های اجتماعی در ایران نشان می‌دهد که بخشی از نبود اشتیاق در بیمه‌شوندگان به سبب تشخیص فقدان منفعت ملموس و در نتیجه، بی‌علاقگی به عضویت در جامعه تحت پوشش است. در واقع، کارکردهای عقلایی و انتخاب‌گزینه‌های سودمند مانع از پیدایش و گسترش تمایل فرد به عضویت در شبکه بیمه‌های اجتماعی و بهره‌مندی از فایده آن است؛ زیرا چنین فایده‌ای در حد قابل اعتنا و واجد اولویت شناخته نشده است. از سوی دیگر، زمینه‌های پذیرش نوآوری تابع نظام سلسله مراتبی از نیازهای بشری است که طیفی از نیازهای ابتدایی تا بسیار پیشرفته را شامل می‌شود. در این سلسله مراتب، نیازهای نخستین بشر جسمانی است و پس از تأمین آنهاست که مراتب نیازهای بعدی مطرح می‌شوند. از این رو، نیازهای مربوط به امنیت خاطر و تأمین آینده برای جامعه‌ای که هنوز درگیر تأمین نیازهای نخستین جسمانی است چندان دارای اهمیت به نظر نخواهد رسید. از آنجا که اکثریت افراد فاقد پوشش‌های بیمه‌های اجتماعی ایران - به خصوص در جامعه روستایی - از توده‌های فقیر و کم درآمدند، می‌توان نتیجه گرفت که فقر از جمله موانع گسترش بیمه‌های اجتماعی بوده است. نکته دیگری که در کنار باورهای فرهنگی و منفعت‌طلبی (رفع نیاز) مطرح می‌شود، مربوط به ساختارهای کلی جامعه و تأثیر آنها بر پدیده‌های اجتماعی است. زیرا، سازماندهی و انتظام هدفها در هر جامعه تابعی از ساختارهای اجتماعی حاکم بر آن جامعه است و در صورتی که این ساختارها دچار مسائل و مشکلات مدیریتی و اجرایی باشد کارکردها و تعاملات اجتماعی با اختلال مواجه خواهند شد. چنین وضعیتی بر کارکردهای حوزه تأمین اجتماعی نیز بخوبی قابل تعمیم است.

پژوهش یادشده مراحل قطعی در پذیرش و اشاعه نوآوری را در خودآگاهی، علاقه، ارزیابی، آزمایش، و سازگاری می‌شناسد. بنابراین، بیمه‌های اجتماعی به عنوان یک پدیده نو و وارداتی که حاصل تجربه‌های کشورهای صنعتی است می‌باید برای اتصال به هیئت فرهنگی جامعه با الگوهای

سستی نزدیک و همسو شود. زیرا در حاکمیت دیدگاه سنتی و تقدیرگرا، بی‌اعتنایی به آینده و توجه به منافع ملموس و قابل مشاهده اساس روابط اجتماعی است. در جامعه روستایی و کم‌سواد ایران علاوه بر عدم آگاهی از مزایا و خدمات بیمه‌های اجتماعی، ضعف عملکرد و مسائل مدیریتی جامعه بر رضایتمندی از خدمات و علاقه مردم به آن، اثرکاهنده داشته و در نتیجه فقدان آگاهی، عدم علاقه و ارزیابی منفی، برای بسیاری از مردم سازگاری با این پدیده صورت نگرفته و به لحاظ زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی به عنوان نظامی قابل احترام درنیامده، سلسله مراتب لازم را طی نکرده و در مجموع، فرهنگ بیمه‌های اجتماعی در جامعه ایران توسعه نیافته مانده است.

اما در بُعد دوم یعنی برآیند سیاستهای اجرایی متون مصوب و قانونی که می‌باید در زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی یادشده به ظهور رسد نیز مسائل متعددی قابل طرح و بررسی است. لایحه ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در قالب ۲۰ ماده و چند تبصره، در سه فصل تنظیم شده که فصل اول به اهداف، قلمرو، و وظایف، و فصل دوم به اصول و سیاستهای کلی و فصل سوم به ارکان نظام اختصاص یافته است. مواد پنج‌گانه موضوع فصل اول به بحث در کلیات و هدفهای کیفی همچون "ایجاد انسجام کلان سیاستهای رفاهی"، "حمایت از افراد کشور"، "کاهش نابرابری و فقر" و نیز تفکیک قلمرو نظام به حوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی، و امدادی و تعریف هر کدام از آنها می‌پردازد. در این مواد، گذشته از کاربرد برخی اصطلاحات و معرفی پوشش‌های بیمه‌ای غیر معمول نظیر "بیمه خاص بیوگان و زنان سالخورده..." یا "بیمه خاص حمایت از کودکان!"، مسئولیت تأمین اجتماعی افراد جامعه در زمره تکالیف دولت درآمده است؛ اما خدمات بیمه‌های اجتماعی (از جمله بازنشستگی، بیکاری و بخش بیمه‌های درمانی...) به دو سطح همگانی و تکمیلی تقسیم شده و تعیین حدود خدمات سطح بیمه‌های همگانی موضوع قانون قرار گرفته و نسبت به سطح مکمل آن مسئولیت دولت به پشتیبانیهای حقوقی و قانونی محدود گردیده است. این تقسیم‌بندی در کنار واگذاری مسئولیت تأمین اجتماعی به حوزه تکالیف دولت بدان معنی است که صرفاً تأمین سطح بیمه همگانی با خدماتی که قانون معین می‌کند برعهده دولت و مازاد بر آن - سطح بیمه‌های تکمیلی - موضوع حدود تمایل بیمه‌شده به پرداخت حق بیمه‌های اضافی درخواهد آمد. تحلیل نظری این حکم می‌تواند به تقلیل سطح تعهدات کنونی در پوششهای بیمه‌های اجتماعی نیز منتهی شود! در این فصل دولت مکلف شده که "ظرف مدت ۲ سال از تاریخ ابلاغ...، امکان تحت پوشش بیمه قرار گرفتن اقشار مختلف جامعه از جمله روستاییان، عشایر و شاغلین فصلی را فراهم نماید..." در حالی که هیچگونه منابع مالی یا سازمان اجرایی مشخصی برای این مأموریت مهم در نظر گرفته نشده و صرفاً ضمن پذیرش ضرورت تشکیل صندوق‌های بیمه‌ای مورد نیاز از قبیل بیمه حرف و مشاغل آزاد، بیمه روستاییان و... بر اهمیت اعمال

اصل بنگاهداری در شرکتها و صندوقهای بیمه‌ای! و تعادل منابع و مصارف صندوقهای مزبور تأکید شده است. ظرف زمانی یادشده از نظر دولت نوعی "تعهد به وسیله" است که به هیچ‌روی به معنی تحت پوشش درآمدن قشرهای مختلف بدون پوشش و متعهد کردن دولت به "نتیجه" نخواهد بود. در حوزه حمایتی نیز ضمن طرح مباحث کیفی و به دور از احکام قانونی قطعی و لازم‌الاجرا، "مشارکت در تعیین خط فقر" و "پرداخت مقرری بیکاری برای افراد جویای کار از جمله جوانان روستایی... و فارغ‌التحصیلان دانشگاهها" در زمره هدفها و وظایف این حوزه، شناخته شده و سرانجام، در حوزه امداد نیز بجز ذکر کلیاتی همچون "آماده‌سازی و هماهنگی سازمانها و نهادهای ذی‌ربط..." یا "پیش‌بینی سازوکارهای لازم برای امور مربوط به بازسازی کوتاه مدت..." وظیفه اجرایی و مسئولیت مشخصی پیش‌بینی نشده است.

فصل دوم لایحه طی شش ماده به طرح اصول و سیاستهای کلی می‌پردازد. اصول و سیاستهای مورد توجه این لایحه به ساختاری، مالی، اقتصادی، اجرایی، و یارانه‌ای تقسیم می‌شوند. سیاستهای ساختاری، موضوع توصیه‌هایی در جهت هماهنگی، جلب مشارکت مردم، ایجاد فضای رقابتی و تأکید بر تعیین سهم سرانه برابر از محل منابع عمومی برای هر عضو است. حکم مهم سیاستهای ساختاری، قید شخصیت حقوقی، مالی و اداری مستقل سازمانها، مؤسسه‌ها و صندوقهای فعال در قلمرو بیمه‌ای است که هر یک برطبق ضوابط و مقررات مورد عمل خود در چارچوب نظام فعالیت خواهند کرد. در اصول و سیاستهای مالی استفاده مشروط از منابع خمس و زکات، وقف، صدقات و نذورات، برخی منابع، اموال و داراییهای نهادها و بنیادهای انقلاب، و منابع ناشی از جبران اجتماعی سیاستهای اقتصادی و توسعه‌ای؟! مورد توجه قرار گرفته است. در متن پیشنهادی عبارتهایی به منظور ممانعت دولت از تصرف در وجوه و ذخائر صندوقهای بیمه‌ای به عمل آمده و برای بدهیهای دولت به آنها سودی معادل نرخ سود اوراق مشارکت منظور شده است. به موجب اصول و سیاستهای اقتصادی "متولی نظام جامع" برای مقابله با آثار سوء برنامه‌های اقتصادی بر رفاه مردم، در تصمیم‌گیریهای اقتصادی مشارکت دارد و در مذاکرات تعیین حداقل دستمزدها یکی از طرفین مذاکره و دارای حق رأی است.

در اصول و سیاستهای اجرایی تعریف مفاهیم مربوط به کفایت، جامعیت و فراگیری مورد توجه قرار می‌گیرد، لیکن تشخیص حدود و ضوابط آنها تابعی از سیاستهای برنامه‌های توسعه است. در این بخش مفاهیمی همچون پیشگیری، توانمندسازی، کارگستری و... در زمره اصول و سیاستهای اجرایی است! علاوه بر آن، تعهدات قانونی سازمانها، مؤسسه‌ها و صندوقهای بیمه‌ای تحت ضمانت دولت در می‌آید و در پی آن، پرداخت تعهدات بیمه‌ای صندوقها به اعضای خود براساس قاعده عدالت و به تناسب میزان مشارکت (سنوات و حق بیمه پرداختی) صورت می‌پذیرد. همچنین در سیاستهای یارانه‌ای

صرفاً مسائلی همچون هدفمند کردن و استفاده از نظام اطلاعاتی و طرح کد ملی مورد توجه است. فصل سوم لایحه موضوع تعیین ارکان نظام است که به چهار رکن (۱) شورای عالی، (۲) وزارتخانه، (۳) نهادها، سازمانها، مؤسسه‌ها و صندوق‌های اصلی و بالاخره (۴) مؤسسه‌های کارگزار (شامل شرکتهای بیمه تجاری، شهرداریها، دهرداریها و سایر ظرفیتهای ساختاری در قالب بانک، صندوق، شرکت، و بنگاههای خدماتی و نهادهای خیریه مذهبی) تقسیم می‌شود. حکم بسیار مهم این فصل موضوع تبصره ذیل بند مربوط به نهادها و سازمانهای اصلی بیمه‌ای، حمایتی و امدادی است که مکلفند "امور اجرایی و تصدی‌گری خود در زمینه تولید و ارائه خدمات و تعهدات قانونی مربوط را به موجب قراردادهایی که ضوابط آن با پیشنهاد وزارت و تصویب شورای عالی تعیین خواهد شد به مؤسسه‌های کارگزاری محول نمایند". این حکم با توجه به تعریف به عمل آمده از مؤسسه‌های کارگزاری، مسئولیت دولت در حوزه تأمین اجتماعی را به کارگزاران نظام منتقل می‌نماید! به موجب مقررات این فصل، کلیه صندوقها، نهادهای دولتی و عمومی اساستانه خود را به قسمی باید تجدید نظر کرده و به تصویب رسانند که اکثریت (۵۰+۱) اعضای هیئت امنا یا شورا یا مجمع آنها به پیشنهاد وزیر و تصویب شورا انتخاب شوند. انتخاب بقیه اعضا به تناسب تعداد افراد تحت پوشش، براساس آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران و در صورت عدم وجود تشکلهای رسمی در صندوقهای مزبور از سوی شورای عالی رفاه... معین خواهد شد.

همان‌طور که در شروع این بحث اشاره شد، پیش‌بینی آثار اجرایی این لایحه در کارکردهای موجود تأمین اجتماعی دشوار است، اما وجود برخی از تعاریف و تعهدات غیر معمول و فاقد قابلیت‌های اجرایی، تقلیل احتمالی تعهدات و خدمات بیمه‌ای به سطح بیمه‌های همگانی، عدم تعهد صریح و قانونی دولت برای تعمیم پوشش‌های بیمه‌های اجتماعی و محدودیت آن به تعهد به وسیله، الزام صندوقها و مؤسسه‌ها و سازمانهای بیمه‌ای به واگذاری امور و تعهدات اجرایی خود به کارگزارانها و بالاخره دولتی‌شدن اعضای هیئت امنا، شوراها یا مجامع در کنار پذیرش استقلال حقوقی و مالی آنها مواردی است که در صورت فقدان یک سیاست مدبرانه می‌تواند به بروز اغتشاش در کارکردها و کاهش کیفیت خدمات موجود بیانجامد و مآلاً گسترش پوشش‌های حوزه حمایتی و افزایش تعهدات مالی دولت را در پی داشته باشد. در نظر داشته باشیم که در کنار موانع فرهنگی و اجتماعی یادشده، لایحه موجود پاسخ مشخصی برای جامعه روستاییان یا کیفیت نازل خدمات یا رفع موانع فرهنگی ارائه نکرده است!