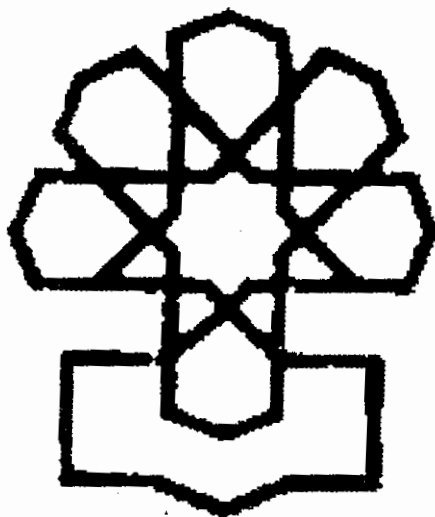




بررسی تأثیر وابستگی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی به نظام سیاسی و راهکارهای بهبود و مدیریت آنها



شماره مسلسل: ۶۲۰۷ کدموضوعی: ۴۱۰

معاونت پژوهشی
مهر ۱۳۸۰

کار: دفتر امور زیربنایی
این گزارش بنا به درخواست آقای دکتر نوری نماینده محترم مجلس شورای
اسلامی تهیه شده است.

بررسی تأثیر وابستگی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی به نظام سیاسی و راهکارهای بهبود مدیریت آنها

کدموضوعی: ۴۱۰

شماره مسلسل: ۶۲۰۷

الف- مقدمه با نگاهی به گذشته

۱- شکل‌یابی نظام تأمین اجتماعی و سازمان‌های بیمه‌های اجتماعی و درمانی در دنیا سابقه‌ای حدود ۱۲۰ سال دارد. این نظام ماحصل اندیشه‌ها تلاش‌ها و اقدامات دولت‌ها، شکل‌های کارگری، کارفرمایان و صاحبان صنایع و سرمایه‌های در جریان تولید در قرن بیستم است که هدف از آن تأمین سلامت، رفاه و امنیت شغلی و درآمدی نیروی کار در شرایط بیماری، از کارافتادگی، بیکاری، بازنشستگی، فوت و بحران‌های محتمل اقتصادی و اجتماعی است.

۲- این حرکت به صورت سازمان یافته در فاصله سال‌های ۱۸۸۳ تا ۱۸۸۹ از کشور آلمان آغاز شد و هدف از آن مقابله با اتحادیه‌های کارگری و کنترل امور آنها بود و در قالب قوانین زیر نمود یافت.

- بیمه بیماری کارگران صنعتی؛

- بیمه حوادث ناشی از کار کارگران؛

- بیمه از کارافتادگی پیری، بازنشستگی؛

۳- سابقه بیمه‌های اجتماعی کارگران در ایران هم عمری ۷۰ ساله دارد و با تصویب قانون «طرح» تشکیل صندوق احتیاط وزارت طرق و شوارع در اسفند سال ۱۳۰۹ برای حمایت از کارگران و کارکنان شاغل در خط آهن سراسری و راهسازی در شرایط حوادث، سوانح و بیماری‌های ناشی از کار رسمیت قانونی یافت و با تغییرات و اصلاحات مکرر، سرانجام منجر به تهیه و تصویب قانون بیمه اجباری کارگران شد. آیین‌نامه اجرایی این قانون در سال‌های ۱۳۲۲ و ۱۳۲۳ تنظیم شد و تشکیل سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران در سال ۱۳۳۱ و تصویب قانون تأمین اجتماعی در سال ۱۳۵۴ و تغییر نام سازمان بیمه‌های

اجتماعی کارگران به سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۵۸ مورد توجه قرار گرفت.

۴- در بخش دولتی نیز بیمه‌های اجتماعی مبتنی بر پیش‌بینی ضوابط بازنشستگی شاغلان دولت، سابقه‌ای ۸۰ ساله دارد که با تصویب قانون استخدام کشوری در آذر ۱۳۰۱ آغاز می‌شود. با گسترش شاغلان دولت و ضرورت‌های قانونی حمایت از آنان، در سال ۱۳۱۳ اداره کل بازنشستگی در وزارت دارایی تشکیل می‌شود و از سال ۱۳۴۵ با تشکیل صندوق بازنشستگی کشوری در سازمان امور اداری و استخدامی کشور «به‌عنوان یک مؤسسه مستقل» وظیفه امور بازنشستگی کارکنان دولت و صندوق‌های بازنشستگی بر عهده این صندوق قرار می‌گیرد و سازمان بازنشستگی کشوری نیز به سازمان امور اداری و استخدامی وابسته می‌شود. در فاصله ۱۳۱۳ تاکنون در کنار سازمان‌ها و صندوق‌های اصلی مذکور، صندوق‌های بیمه و بازنشستگی متعددی در چارچوب موازین قانونی موجودیت یافته‌اند که تحت عنوان صندوق‌های مستقل به شرح زیر شناخته می‌شوند:

- ۱- صندوق شرکت بیمه ایران، سال ۱۳۱۴؛
- ۲- صندوق شرکت ملی نفت «سال ۱۳۲۶»؛
- ۳- صندوق شرکت مخابرات «۱۳۳۴»؛
- ۴- صندوق وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح «۱۳۳۵»؛
- ۵- صندوق بانک مرکزی «۱۳۴۲»؛
- ۶- صندوق سازمان جنگل‌ها و مراتع «شرکت تهیه و توزیع علوفه ۱۳۴۹»؛
- ۷- صندوق بیمه مرکزی ایران، «۱۳۵۰»؛
- ۸- صندوق شهرداری تهران «۱۳۵۳»؛
- ۹- صندوق شرکت ملی فولاد «۱۳۵۳»؛
- ۱۰- صندوق سازمان بنادر و کشتیرانی «۱۳۵۳»؛
- ۱۱- صندوق آینده ساز «۱۳۵۵»؛
- ۱۲- صندوق هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران «۱۳۵۹»؛
- ۱۳- صندوق مشترک بانک‌ها «۱۳۶۳»؛
- ۱۴- صندوق سازمان صدا و سیما «۱۳۶۳»؛

۱۵- صندوق شرکت ملی صنایع مس «۱۳۶۴»؛

۱۶- صندوق جهاد سازندگی «۱۳۶۹»؛

۱۷- صندوق وزارت اطلاعات «۱۳۷».

براین اساس باید پذیرفت که بیمه‌های اجتماعی که از آن با عنوان بیمه‌های قانونی و بیمه‌های اجباری یاد می‌شود، نظمی قانونمند (نشأت یافته از نیازها و ضرورت‌های جامعه مدنی) از حمایت‌های اجتماعی است که موجبات تأمین امنیت و پشتوانه زندگی و آسایش خاطر نیروی کار شاغل در بخش عمومی و خصوصی و خانواده آنان را در گذران زندگی عادی و بروز ناتوانی‌های ناشی از کهولت و بیماری، بازنشستگی، از کارافتادگی، بیکاری، حوادث و سوانح ناشی از کار و دیگر مراقبت‌ها و مساعدت‌های تعریف شده و مورد تعهد تضمین می‌کند.

لذا، جایگاه و نقش بنیادین سازمان تأمین اجتماعی، سازمان و صندوق بازنشستگی و دیگر صندوق‌های بیمه و بازنشستگی کشوری و لشگری مستقل را در نظام تأمین اجتماعی کشور می‌توان استقرار و تعمیم حمایت‌های قانونمند و سازمان یافته در بیمه‌های اجتماعی برای شاغلان، بازنشستگان، از کارافتادگان، بازماندگان و بیکاران دانست و کارایی و کارکرد این نظام را در رویکرد اقتصادی- اجتماعی جوامع، سطح رفاه و کیفیت زندگی نیروی کار و خانواده آنان تبیین و ارزیابی نمود. چنین انتظاری از نظام تأمین اجتماعی، همسو و مشابه انتظاری است که مردم و گروه‌های اجتماعی از حکومت‌ها و دولت‌ها در قلمرو مسئولیت‌ها و تعهدات سیاسی اجتماعی آنان در قالب حاکمیت، اعمال تصدی و مدیریت امور اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در سطح ملی و کلان دارند و آثار آن را در چگونگی تحقق اهداف و برنامه‌های توسعه اقتصادی- اجتماعی جستجو می‌نمایند.

به این اعتبار، نظام تأمین اجتماعی و سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌های اجتماعی، با نظام سیاسی و کارکرد آن ارتباط مستقیم دارند و از تأثیر و تأثر مستقیم و متقابل برخوردارند. بررسی، ارزیابی و تبیین چگونگی این تعامل در هر کشور، متناسب با وضعیت و شرایط اقتصادی و اجتماعی، ساختاری و مدیریتی، فرهنگ و باور مردمی در عرصه مشارکت‌های مدنی، قوانین و مقررات نافذ و سرانجام منابع و امکانات در دسترس یا قابل دستیابی، مستلزم

ب- بیان مسأله

۱- نهادینه شدن بیمه های اجتماعی در کشور و تشکل و سازمان یابی فعالیت ها و اقدامات آن در قالب شرکت ها و مؤسسات، منطبق با تعهدات سیاسی کشورها برای اجرای ماده ۲۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر «مصوب ۱۰ دسامبر ۱۹۴۸ مجمع عمومی سازمان ملل» است که به موجب آن:

«همه افراد حق دارند. دارای سطحی از زندگی باشند که در محدوده آن، سلامت و رفاه آنان در حد کفایت تأمین شده باشد، به نحوی که بر خورداری از خوراک، پوشاک، مسکن و مراقبت های پزشکی به قدر کافی میسر باشد و در صورت بیکاری، بیماری، پیری، ناتوانی، بی سرپرستی و دیگر حوادثی که خارج از توان افراد اتفاق می افتد و موجب قطع درآمد آنان می گردد. زندگی آنان تأمین باشد.»

این تعهدات با صراحت و شفافیت در اصل ۲۹ قانون اساسی به عنوان حقوق مردم و تکلیف دولت به تصویب رسیده است.

۲- الزام به اجرای اصل ۲۹ قانون اساسی و استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی با هدف حمایت از اقشار مختلف جامعه در برابر رویدادهای اقتصادی، اجتماعی و طبیعی و پیامدهای ناگوار آن ها، در ماده ۳۶ و ۳۷ قانون برنامه سوم نیز مورد تأکید قرار گرفته و دولت موظف شده است ساختار نظام تأمین اجتماعی را در چارچوب اهداف از پیش تعیین شده طراحی، تدوین و تصویب کند.

در ماده ۳۷ قانون برنامه سوم مقرر شده است:

فعالیت های بیمه ای در ۲ بخش همگانی و مکمل انجام شود و تعهدات و خدمات هر

بخش براساس ضوابط زیر تعیین گردد:

الف- خدمات بیمه همگانی که با مشارکت بیمه شده، کارفرما و دولت «حسب تکالیف قانونی آن» تأمین می گردد، شامل بیمه درمان، بازنشستگی، از کار افتادگی، بازماندگان و فوت و بیکاری است که کلیه بیمه شدگان از آن بهره مند خواهند شد و حدود فعالیت آن، متناسب با حق بیمه دریافتی و توان مالی سازمان های بیمه ای و میزان کمک دولت، طبق مصوبات هیأت

وزیران تعیین می‌شود.

خدماتی که در قوانین فعلی سازمان‌های بیمه‌ای و صندوق‌های بازنشستگی برای کلیه بیمه شدگان تحت پوشش هر سازمان و صندوق تعیین شده است، به عنوان خدمات بیمه‌ای همگانی برای مشمولان همان سازمان و صندوق منظور خواهد شد.

ب- بخش مکمل بیمه‌های تأمین اجتماعی، شامل خدماتی است که سطح بالاتری از خدمات بیمه همگانی را در بر می‌گیرد، یا خدمات جدیدی ارائه می‌کند، یا نسبت به تعهد بیمه همگانی هزینه بیش‌تری تأمین می‌نماید. این بخش از خدمات بیمه‌ای براساس توافق بیمه شدگان و بیمه‌گر و با تعهد پرداخت هزینه توسط بیمه شده، فعالیت می‌کند و گسترش می‌یابد.

۳- در قبال وظایف و مسئولیت‌های قانونی مذکور، در حال حاضر ایران به اتکا بر نامه‌ها و پوشش‌های عملیاتی و با استناد به اطلاعات آماری (صرف نظر از چگونگی و کیفیت حمایت‌ها و انجام تعهدات) از شرایط به نسبت مطلوب پوشش‌های بیمه‌ای برای جمعیت کشور برخوردار است. حدود ۸۰-۸۵ درصد از جمعیت کشور تحت پوشش سازمان یافته بیمه خدمات درمانی و حدود ۶۰ درصد از جمعیت کشور زیر پوشش بیمه‌های اجتماعی مبتنی بر اشتغال، بازنشستگی، بازماندگان و بیکاری قرار دارند.

۴- علاوه بر سازمان تأمین اجتماعی «به عنوان بزرگ‌ترین مؤسسه بیمه‌گر» و سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه و بازنشستگی کارکنان دولت، یعنی «مشمولان قانون استخدام کشوری و نیروهای مسلح» که حدود ۹۲ درصد از مجموع جمعیت تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی «غیر از بیمه‌های درمانی» را به خود اختصاص می‌دهند، نزدیک به ۸ درصد باقی مانده جمعیت بیمه شده زیر پوشش بیمه‌ای ۱۶ صندوق بیمه‌ای مستقل قرار دارند.

۵- با این وصف نظام بیمه‌های اجتماعی کشور، با مسائل، نارسایی‌ها و چالش‌های اساسی مواجه است که از آن میان به موارد مهم زیر اشاره می‌شود:

- سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌ای مستقل، با وجود هویت مستقل و آزادی عمل خود در پوشش‌ها و تعهدات، به صورت مستقیم و غیرمستقیم به دستگاه‌های دولتی و منابع دولتی وابسته هستند و بدون کمک و حمایت دولت یا استفاده مستمر از منابع دولتی، ادامه فعالیت آن‌ها مشکل و محدود و احتمالاً غیرممکن خواهد بود. زیرا استقلال عمل و هویت مستقل این صندوق‌ها در عمل، به هیچ‌رو، به مفهوم خودکفایی و تعادل مثبت

منابع بر مصارف این صندوق‌ها نیست.

- قوانین و ضوابط ناظر بر تعهدات متقابل، موازین پرداخت حق بیمه، سهم کارفرما و شاغل، کمیت و کیفیت حمایت و تعهدات بلندمدت و کوتاه مدت و نحوه اداره ذخایر در صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌ای با تفاوت‌ها و اختلافات قابل ملاحظه همراه است. این وضعیت، وجود ناهماهنگی و بی‌عدالتی را در برخورداری از منافع تأمین اجتماعی بین بیمه‌شدگان اصلی و جامعه تحت پوشش آنان در کشور تشدید می‌نماید.

- تفاوت در روش‌های حمایتی، سطح حمایت‌های کوتاه مدت و بلندمدت از یکسو و ناموزونی و تفاوت در میزان و چگونگی حمایت‌ها و مساعدت‌های مالی و مشارکت دولت در صندوق‌های مذکور، نحوه تأمین منابع، محل تأمین و چگونگی پرداخت آن (که متأثر از شیوه مدیریت و تفکر مدیران سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت است) از جمله مسائلی است که در مقابل هرگونه اقدام جهت تعدیل وابستگی‌های سازمانی و یا اصلاح روش‌ها و سیاست‌ها، به عنوان مانع نمود می‌یابد و چالش‌های جدی اجتماعی و سیاسی را در سطح ملی و یا گروه‌های اجتماعی در پی دارد.

مجموعه عوامل و ویژگی‌های فوق، اقدام برای شناخت آگاهانه و همه‌جانبه وابستگی امور بیمه‌های اجتماعی و سازمان‌ها و مؤسسات بیمه‌گر را به نظام سیاسی و تأثیر و تأثر تعاملی و متقابل آن را توجیه می‌کند و ضرورت انجام مطالعات کاربردی و بررسی‌های کارشناسی جامع را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد.

مطالعه پیشنهادی که بنا به تقاضای نمایندگان محترم انجام می‌شود، در چارچوب مسائل پیش‌رو و ضرورت‌های مطرح‌شده با هدف تحلیل و تبیین وضعیت و پیشنهاد راهکارهای مدیریتی بهینه و کارآمد، موضوع بررسی و شناخت تأثیر وابستگی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بیمه و بازنشستگی به نظام سیاسی کشور را در دستور کار خود قرار خواهد داد.

ج- چارچوب مقدماتی زمینه‌های مورد مطالعه

۱- مقدمه با نگاهی تحلیلی به سابقه؛

۲- تبیین و تحلیل ساختار موجود تأمین اجتماعی «نظام بیمه‌ای خدمات اجتماعی»؛

۳- تبیین و تحلیل جایگاه سازمانی، نقش و رویکرد اجتماعی و اقتصادی سازمان تأمین

- اجتماعی و سازمان‌های صندوق‌های بیمه‌ای کشور؛
- ۴- بررسی تطبیقی ساختار سازمانی، جایگاه و نقش نظام تأمین اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی در چند کشور جهان؛
- ۵- بررسی، علل، زمینه و انگیزه‌های وابستگی بیمه‌های اجتماعی و سازمان‌ها و مؤسسات بیمه‌های اجتماعی به نظام‌های سیاسی کشورها؛
- ۶- بررسی تحلیلی چگونگی و میزان وابستگی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه بازنشستگی کارکنان کشوری و لشکری و دیگر صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌ای مستقل به نظام سیاسی در ایران؛
- ۷- آسیب‌شناسی وابستگی سیاسی سازمان‌ها و مؤسسات بیمه‌های اجتماعی و نظام تأمین اجتماعی؛
- ۸- بررسی مسائل، ضرورت‌ها، مبانی قانونی و دیدگاه‌های ناظر بر:
- شرایط و سیاست‌های وابستگی نظام تأمین اجتماعی به نظام سیاسی در ایران؛
 - وضعیت و سیاست‌های تحکیم و تقویت نظام تأمین اجتماعی برای تأمین شرایط پایداری آن در ایران؛
- ۹- بررسی و تحلیل عوامل، زمینه‌ها و مسائل مدیریتی در شرایط پایداری سیاست‌ها و حمایت‌های تأمین اجتماعی؛
- ۱۰- پیشنهاد راهکارهای مدیریتی بهینه و کارآمد در ایجاد یک نظام جامع و پایدار تأمین اجتماعی در کشور.

د- زمان انجام بررسی و برآورد اولیه اعتبار اجرا

- زمان انجام مطالعه ۱۴ ماه از تاریخ تصویب و ابلاغ طرح پیش‌بینی شده است.
- اعتبار مورد نیاز برای این مطالعه پس از ارائه طرح تفصیلی و تصویب آن پیشنهاد خواهد شد.