

واکاوی موانع توسعه بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر

در شهرستان کرمانشاه

Analysis of Obstacles Related to the Development of
Social Security of Farmers, Villagers, and Nomads in
Kermanshah County

Hojjat Varmazyari¹, Mostafa Moradi²

حجت ورمزبازی^{*}، مصطفی مرادی^{**}

Introduction: Managing and dealing with the risks of the economic activity, income security in retirement period and job security are one of the most important requirements for absorbing labor force in agricultural and rural activities. Although the social insurance fund has been established for more than a decade for farmers, villagers and nomads, only a few percent of considered goal mentioned is achieved in note Clause 2, Article 3, of the structure of the comprehensive welfare and social security law rule that has been confirmed in 1383 has been achieved., and also, a remarkable part of the people couldn't use these services. Based on this note, the government was obliged within two years from the date of notification of this law to cover farmers, villagers, and nomads under insurance. It seems that the social insurance fund for farmers, villagers, and nomads has faced many challenges in at-

مقدمه: مدیریت و مواجهه با خطرات فعالیت اقتصادی، تضمین درآمد بازنشستگی و تحقق امنیت شغلی افراد یکی از مهمترین ملزومات جذب نیروی کار توانمند در بخش کشاورزی و فعالیتهای روستایی است. هرچند بیش از یک دهه از تشکیل صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر به عنوان صندوق تخصصی این اقشار می گذرد، ولی تنها درصد اندکی از هدف مدنظر در تبصره ۲ ماده ۳ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور، مصوب سال ۱۳۸۳ محقق شده است و هنوز بخش قابل توجهی از جمعیت هدف از خدمات آن بی بهره اند. طبق این تبصره دولت مکلف شد حداکثر ظرف دو سال از تاریخ ابلاغ این قانون، امکان تحت پوشش بیمه قرار گرفتن اقشار مختلف جامعه از جمله کشاورزان، روستائیان، عشایر را فراهم نماید. به نظر می رسد صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان روستائیان و عشایر در جلب مشارکت حداکثری جامعه هدف با چالشهایی مواجه بوده است. در این راستا، پژوهش حاضر، موانع فراروی توسعه بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر در شهرستان کرمانشاه را مورد واکاوی قرار داده و در نهایت راهکارهایی

1. Ph.D. in Agricultural Development,
<varmazyari@ut.ac.ir>

2. M.A. in Agricultural Development

* دکتر توسعه کشاورزی، دانشگاه تهران، (نویسنده

مسئول)، varmazyari@ut.ac.ir

** کارشناسی ارشد توسعه روستایی، دانشگاه تهران

tracting maximum participation. In this regard, the current qualitative study has analyzed the obstacles challenging the development of social insurance in Kermanshah and finally provided some solutions for them.

Method: Current qualitative research, studies the obstacles facing the development of social insurance among farmers, villagers, and nomads in Kermanshah city using by Grounded theory in Kermanshah city. The studied population was chosen among fund brokers and rural people by theoretical and purposive sampling in Kermanshah city. In order to collect data, semi-structured interviews were used. Validity and reliability of data were approved by using triangulation and participants' feedback.

Findings: Findings showed that the main obstacles in developing social insurance were organized in 5 categories. These categories are: "structural constraints", "administrative barriers", "economic constraints", "socio-cultural barriers" and "motivational barriers".

Discussion: The results indicated that structural barriers were recognized as the main obstacle to the development of social insurance among farmers, villagers, and nomads. This problem was obtained from concepts such as criterion

ارائه کرده است.

روش: پژوهش کیفی حاضر با بهره‌گیری از نظریه زمین‌های، به واکاوی موانع توسعه بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر در شهرستان کرمانشاه پرداخته است. افراد مورد مطالعه، با استفاده از نمونه‌گیری نظری و هدفمند، از میان کارگزاران صندوق مذکور و روستائیان و عشایر شهرستان کرمانشاه انتخاب شدند. به منظور جمع‌آوری داده‌ها از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته بهره گرفته شد. روایی و پایایی داده‌ها، توسط روش سه‌وجهی‌سازی و بازخورد مشارکت‌کننده مورد تأیید قرار گرفت. یافته‌ها: ۴۱ کد باز اولیه، ۱۲ کد باز ثانویه، ۵ مقوله محوری تحت عنوان «موانع ساختاری»، «موانع اجرایی»، «موانع اقتصادی»، «موانع اجتماعی-فرهنگی» و «موانع انگیزشی» و یک مقوله هسته به عنوان موانع اساسی توسعه بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر در شهرستان کرمانشاه مطرح هستند.

بحث: یافته‌ها حاکی از آن است که موانع ساختاری به عنوان مانع کلیدی توسعه بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر در شهرستان کرمانشاه مطرح است. این مشکل، برگرفته از مفاهیمی شامل ضعف ضوابط، سازمان‌دهی نامناسب نیروی کار روستایی و عشایری و پوشش ناکافی خدمات است.

کلیدواژه‌ها: بیمه اجتماعی، روستائیان، عشایر، موانع ساختاری

تاریخ دریافت: ۹۶/۱/۱۵

تاریخ پذیرش: ۹۶/۷/۶

مقدمه

weaknesses, poor organization of the rural labor force and inadequate coverage of rural and nomadic services.

مدیریت و مواجهه با خطرات فعالیت

Keywords: Nomads, Social insurance, Structural barriers, Villagers

اقتصادی، تضمین درآمد بازنشستگی و تحقق

امنیت شغلی افراد یکی از مهمترین ملزومات

جذب نیروی کار توانمند در بخش کشاورزی و فعالیتهای روستایی است. غفلت از این عامل اساسی و تعیین کننده، می تواند سبب تشویق مهاجرت نیروی کار جوان روستایی به شهرها شود. بررسی سهم نواحی روستایی از جمعیت کشور روند کاهشی را نشان می دهد، به طوری که در طی سالهای ۱۳۹۵-۱۳۸۰ از ۷۹ به ۲۹/۹ درصد رسیده است. از سوی دیگر بر اساس برآوردی که اخیراً انجام شده است، نسبت روستانشینی ایران از ۳۱/۴ درصد در سال ۱۳۸۵، به ۲۲/۵ درصد در سال ۱۴۱۰ خواهد رسید. برآورد مذکور چندین ویژگی را در زمینه حجم و ترکیب جمعیت روستایی در افق ۱۴۱۰ پیش بینی کرده است که از آن جمله می توان به کاهش باروری، کاهش مطلق و نسبی جمعیت روستایی کشور و سالخوردگی ساختار سنی جمعیت روستایی اشاره کرد (کلاتری، ورمزیاری و عسکری ندوشن، ۱۳۹۲). در گزارش آینده نگرایی شهری شدن در سطح کشورهای جهان هم اشاره شده است که بیشتر کشورهای در حال توسعه، سیاستهایی را برای کاهش حرکت افراد به سمت کلان شهرها تصویب نموده اند. در این بین برخورداری از امنیت شغلی و تأمین اجتماعی (اعم از مزایای مستمری، از کارافتادگی، فوت و غیره) از مهمترین متغیرهایی هستند که در ماندگاری افراد در روستاها مؤثر هستند (ورمزیاری، ۱۳۹۲).

تأمین اجتماعی یکی از مهمترین ابزارها برای تحقق عدالت اجتماعی است. فقدان پوشش تأمین اجتماعی برای سالمندان روستایی، نابرابری اقتصادی بین شهر و روستا را تشدید و نرخ کاهش فقر روستایی را آهسته تر می کند (شن و ویلیامسون، ۲۰۱۰). در این راستا کشورهای

1. Shen and Williamson

مختلف، برنامه‌هایی را برای تحت پوشش قرار دادن روستائیان خود آغاز کرده‌اند. سالخوردگان روستایی در برزیل از دو طرح بازنشستگی شامل نظام تأمین اجتماعی روستایی^۱ و برنامه بازنشستگی مبتنی بر کمکهای اجتماعی^۲ بهره‌مند می‌شوند. نظام تأمین اجتماعی روستایی، حقوق بازنشستگی را برای سالخوردگان ساکن در مناطق روستایی (۶۰ سال برای مردان و ۵۵ سال برای زنان)، بر اساس مزایای بیمه‌ای با نرخ یکسانی^۳ از «حداقل دستمزد رسمی» پرداخت می‌کند. مهمترین ویژگی این سیستم آن است که سهم بیمه‌ای فرد، بر اساس درآمد کسب‌شده وی تعیین نمی‌شود؛ بلکه برای تأمین مالی این بیمه، نخستین خریدار تولیدات روستایی باید سهم ۲/۲ درصدی از قیمت کالای خریداری‌شده را پردازد و نیز ۳ درصد به مالیات بر دستمزد پرداخت‌شده توسط کارفرمایان شهری اضافه می‌شود. (نخستین خریدار، به هر شخص، شرکت، انجمن یا شراکتی گفته می‌شود که محصول کشاورزی را از کشاورز در نخستین بار خریداری می‌کند. همچنین این اصطلاح می‌تواند شامل هر وام‌دهنده عمومی یا خصوصی باشد که می‌تواند مالک محصول کشاورز مربوطه به‌عنوان حق رهن باشد. همچنین در قوانین امریکا، نخستین خریدار دو مفهوم دارد: الف) به شخصی گفته می‌شود که سویا را از تولیدکننده، از طریق خرید یا سایر شیوه‌ها تأمین می‌کند. ب) سوبایی که به‌عنوان وثیقه وام اعطایی تحت برنامه وام حمایت قیمتی، گرو گذاشته می‌شود.^۴ مستمری‌بگیران باید گواهی مبنی بر حداقل سالهای انجام کار روستایی (۱۵ سال از ۲۰۰۷) را ارائه دهند. در سال ۲۰۰۰، بیش از چهار میلیون از سالخوردگان روستایی از طرح بازنشستگی دوم بهره‌مند شده‌اند.

علاوه بر این، در قالب طرح دوم، افراد مسن روستایی می‌توانند برای دریافت حقوق بازنشستگی غیر مشارکتی مبتنی بر میانگین درآمد^۵ تحت پوشش قرار بگیرند. در قالب این سناریو، طرح مذکور ماهانه مبلغی معادل حداقل دستمزد، به افراد ۶۷ ساله و بیشتر که

1. the rural social security system
2. the social assistance pension program
3. flat-rate benefit
4. <https://definitions.uslegal.com/f/first-purchaser>
5. Non-contributory means-tested pension

درآمد سرانه خانوار آنها از یک چهارم حداقل دستمزد قانونی تجاوز نکند، پرداخت می‌کند. در سال ۱۹۹۹، معادل ۷۷ درصد از سالخوردگان در برزیل، از جمله کسانی که در مناطق روستایی بودند، توسط یکی از این برنامه‌های بازنشستگی تحت پوشش قرار گرفته بودند (شوارزر و کوئینو^۱، ۲۰۰۲ به نقل از یانگ^۲ و همکاران). کشور نامیبیا نیز حقوق بازنشستگی غیرمشارکتی سالمندی برای شهروندان سالخورده ۶۰ ساله و بالاتر پرداخت می‌کند. این مزایا در سطح عموم اعطا می‌شود. در اغلب موارد، این حقوق بازنشستگی سالخوردگان تنها درآمد قابل اتکا در خانواده‌های روستایی است. این حقوق احتمال نگهداری و مراقبت از سالمندان را در خانواده افزایش می‌دهد (یانگ و همکاران، ۲۰۱۰).

هند و نپال نیز برنامه‌های بازنشستگی برای جمعیت سالخورده روستایی را اجرا کرده‌اند. در هند سن بازنشستگی، بالاتر از ۶۵ سال تعیین شده است. افراد واجد شرایط، باید عضو خانواده‌هایی باشند که زیر خط فقر قرار دارند. آنها باید فاقد منبع مشخص امرامعاش مانند منبع درآمد شخصی و یا حمایت مالی از طرف اعضای خانواده و یا منابع دیگر باشند. در سال ۲۰۰۰، دولت هند ۱/۷۵ دلار در هر ماه برای ۱/۵ میلیون از سالخوردگان روستایی مقرر داشت (پلیسری^۳، ۲۰۰۵ به نقل از یانگ و همکاران، ۲۰۱۰). همچنین، طرح بازنشستگی غیر مشارکتی در چین به کاهش فقر روستایی، بهبود وضعیت افراد مسن در خانواده و افزایش ثبات سیاسی کمک کرده است (شن و ویلیامسون، ۲۰۱۰).

در ایران نیز قانون بیمه‌های اجتماعی روستائیان برای اولین بار در تاریخ ۱۳۴۸/۲/۲۱ به تصویب رسید و مقرر شد روستائیان به‌منظور ایمن بودن در برابر خطرات احتمالی تحت حمایتی مانند بیماری، حوادث ناشی از کار، از کارافتادگی و غیره قرار بگیرند. اما شواهد حاکی از آن است که این امر چندان عملی نشد. پس از انقلاب اسلامی ایران، قانون ساختار

1. Schwarzer and Querino
2. Yang
3. Pellissery

نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، به صراحت تأمین اجتماعی روستائیان و عشایر را مطرح کرد. طبق تبصره «۲» ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، دولت مکلف شد که ظرف دو سال از تاریخ ابلاغ این قانون (۱۳۸۳/۳/۲۳)، امکان تحت پوشش بیمه قرار گرفتن اقشار مختلف جامعه از جمله روستائیان و عشایر را فراهم کند. هرچند به منظور تحقق این هدف، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر در سال ۱۳۸۴ تشکیل شد. ولی شواهد حاکی از آن است که کشاورزان، روستائیان و عشایر با وجود قرار گرفتن در صف مقدم امنیت غذایی کشور و مواجهه با مخاطرات مختلف مانند بیماری، از کارافتادگی، انواع ناتوانیهای جسمی و سالخوردگی زودرس در طول سالهای فعالیت، به طور مناسبی از حق بیمه اجتماعی برخوردار نبوده‌اند (نوبخت حقیقی، ۱۳۸۸). شایان ذکر است که بنا بر اعلام فائو^۱ (۲۰۱۵)، کشاورزی در کنار بخش ساختمان و معدن کاوی، پرخطرترین حرفه در جهان به‌شمار می‌رود.

بر اساس آخرین آمار اعلامی از سوی مسئولان صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر تا سال ۱۳۹۵، تنها ۱/۵۰۰/۰۰۰ نفر به عضویت صندوق درآمده‌اند.^۲ با توجه به این، اگر آمار تعداد خانوارهای روستایی ۵ میلیون و ۷۵۷ هزار و ۷۹۹ خانوار فرض شود که در سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰ اعلام شده است، مقایسه این دو نشان می‌دهد که با گذشت بیش از یک دهه از ابلاغ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، تنها درصد اندکی از هدف محقق شده است و هنوز بخش قابل توجهی از جمعیت هدف از خدمات آن بی‌بهره‌اند. به نظر می‌رسد صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان روستائیان و عشایر در جلب مشارکت حداکثری جامعه هدف با چالشهایی مواجه بوده است. البته تأمین امنیت شغلی به‌خصوص از طریق بیمه اجتماعی برای قشرهایی که معمولاً فاقد

1. FAO

2. <http://roostaa.ir/fa/1168/>

کارفرما هستند و در اقتصاد غیررسمی فعالیت می‌کنند، امر ساده‌ای نبوده و نیازمند شناخت دقیق و عمیق همه ابعاد موضوع و برنامه‌ریزی بر اساس آن است. شواهدی از کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که کارمندان دولت و کارگران تمام‌وقت شهری در استخدام دائم، معمولاً از طرح تأمین اجتماعی بهره‌مند می‌شوند؛ در حالی که این پوشش برای کارگران در بخشهای غیررسمی و در مناطق روستایی فراگیر نیست (اوربی، ۲۰۰۵ به نقل از یانگ و همکاران، ۲۰۱۰). در این راستا، در پژوهش کیفی حاضر با بهره‌گیری از نظریه زمینه‌ای، موانع فراروی توسعه بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر در شهرستان کرمانشاه مورد واکاوی قرار گرفته و در نهایت راهکارهایی ارائه شده است. تحلیل اکتشافی موانع توسعه بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر می‌تواند در شکل‌گیری نگاه جامع‌نگر به مشکلات و تدوین راهکارهای بهینه راهگشا باشد.

پیشینه تجربی

شریفی و حسینی (۱۳۸۸) در بررسی عوامل مؤثر بر پذیرش بیمه اجتماعی در میان کشاورزان شهرستانهای قروه و دهگلان در استان کردستان با استفاده از تحلیل عاملی به این نتیجه رسیدند که عواملی مانند توان اقتصادی خانوار، بی‌اعتمادی کشاورز، سرمایه انسانی خانوار، سطح توسعه روستایی و پیروی از دیگران، بر پذیرش بیمه اجتماعی تأثیر می‌گذارند. مرشدی (۱۳۸۹) در گزارشی با عنوان آشنایی با صندوق بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر، پراکندگی روستاها، نبود امکانات زیرساخت ارتباطی در روستاها برای جمع‌آوری اطلاعات و حق بیمه، نامشخص بودن درآمد روستائیان و نبود تشکل و نهادهای مجری در اجرای طرح را علت ناکامی و کندی گسترش بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر کشور دانسته است. شفیع‌زاده و همکاران (۱۳۹۱) در بررسی عوامل مؤثر بر نهادینه‌سازی بیمه اجتماعی

در روستاهای شهرستان کبودرآهنگ با استفاده از تحلیل عاملی، این عوامل را در قالب سه عامل شناختی-هنجاری، فرهنگی-اجتماعی و تنظیمی دسته‌بندی کردند. رضوانی و عزیزی (۱۳۹۲) در بررسی چالشهای صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر کشور در مصاحبه با کارشناسان امور بیمه‌گری و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر استانهای مختلف کشور با استفاده از تحلیل محتوا، موانع گسترش بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر را دو دسته عوامل معرفی کرده‌اند. دسته‌ای از این عوامل ساختاری و قانونی بوده که از جمله می‌توان به قوانین و مقررات و تعاریف و نبود تبلیغات صحیح و مناسب اشاره کرد و دسته‌ای دیگر برخاسته از وضعیت جامعه هدف است که در این خصوص مواردی مانند بی‌اعتمادی به کارگزاران بیمه، عدم آگاهی از بیمه، ناتوانی اقتصادی بیمه‌گزاران در پرداخت حق بیمه، به‌ویژه در نواحی کمتر توسعه‌یافته قابل ذکر است.

ورمزیاری (۱۳۹۲) در گزارشی با عنوان «تحلیل نظام تأمین اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر با تأکید بر بیمه اجتماعی»، مواردی از قبیل وضع شرایط غیرقانونی شرط سنی برای عضویت در صندوق، شرایط سخت و انعطاف‌ناپذیر برقراری مستمری، عدم توجه به سختی و زیان‌آور بودن کار کشاورزی، روند کند و ناکارآمد بررسی پرونده‌ها، طولانی بودن روند صدور کارت عضویت، تخصیص نامناسب مستمری به بازماندگان متوفیان ناشی از حادثه، عدم برقراری بیمه بیکاری، ابهامات در آیین‌نامه‌ها و مقررات مورد عمل صندوق از جمله نامشخص بودن ضوابط سرمایه‌گذاری، پایین بودن میزان مستمری، پوشش حداقلی و بسیار ضعیف از کار افتادگان، تنوع اندک در خدمات و پایین بودن شفافیت عملکرد مسئولان صندوق، حقوق پایین کارگزاران و پرداخت نامنظم آن، تبلیغات و آموزش ضعیف، ابهام در آمار عملکرد صندوق، روزمرگی و نبود مدیریت راهبردی، یادگیرنده و پویای صندوق را از جمله چالشهای صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر کشور معرفی کرده است.

پژوهش آنجلینی و هیروس^۱ (۲۰۰۴) در اندونزی نشان داد که به دلیل ضعف منابع تولید و نیز سطح پایین سواد و مهارت‌های شغلی غیر کشاورزی، زمینه گسترش بیمه‌ها در میان کشاورزان، بی‌زمین، کم‌زمین، ماهیگیران، بهره‌برداران حاشیه‌ای و زنان در بخش رسمی مناطق روستایی بسیار محدود است. بر اساس نتایج همین پژوهش، بی‌اعتمادی دوسویه بین مؤسسات دولتی و غیردولتی کارگزار بیمه و کشاورزان، موجب بی‌میلی طرفین در مشارکت در طرح مربوطه شده است. رامش^۲ (۲۰۰۷) آگاهی پایین روستائیان از منافع بیمه، تمرکز کارگزاران در بخش شهری، محدودیت در ارائه خدمات بیمه و تفاوت در ماهیت نیازهای روستائیان را به‌عنوان موانع گسترش بیمه اجتماعی در کشورهای درحال توسعه معرفی می‌کند.

همان‌طور که مشاهده می‌شود، پژوهش‌های اندکی در حوزه تأمین اجتماعی روستائیان و عشایر در کشور انجام شده است. از سوی دیگر اغلب تحقیقات مذکور به‌صورت کمی انجام شده است و تاکنون مطالعه‌ای به‌صورت عمیق به واکاوی موضوع از دیدگاه جامعه هدف نپرداخته است، به نحوی که بتواند ابعاد مختلف موضوع را شناسایی نماید. این در حالی است که تدوین راهکارهای مناسب برای بهبود وضعیت، در گرو شناخت عمیق از همه ابعاد موضوع است.

روش

پژوهش حاضر، از نظر هدف کاربردی بوده و از نظر پارادایم تحقیق در گروه تحقیقات کیفی قرار می‌گیرد و به‌منظور واکاوی موانع توسعه بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر، با بهره‌گیری از روش نظریه زمینه‌ای^۳ انجام شده است. افراد مورد مطالعه، با استفاده از

1. Angelini and Hirose

2. Ramesh

3. grounded theory

نمونه‌گیری نظری و هدفمند، از میان کارگزاران صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر، اعضای شوراهای اسلامی روستا و آحاد روستائیان و عشایر شهرستان کرمانشاه انتخاب شدند. با تمهیداتی که در نظر گرفته شد، از سوگیری مکانی اجتناب گردید؛ به طوری که نمونه‌گیری از همه بخشهای شهرستان انجام شد. حجم نمونه بر اساس معیار اشباع نظری، ۳۶ نفر (۴ نفر کارگزار، ۶ نفر عضو شورای اسلامی روستا و ۲۶ نفر از روستائیان و عشایر) تعیین شد. ابزار تحقیق در جمع‌آوری داده‌ها، پروتکل مصاحبه نیمه‌ساختاریافته، دستگاه ضبط صوت و نیز دفتر یادداشت‌برداریهای محققان بود. پرسش اساسی مصاحبه به این شرح بود؛ چه دیدگاهی در خصوص صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر دارید و این صندوق دارای چه مشکلات اساسی در ابعاد مختلف است که از نظر شما باید رفع شوند؟

هر مصاحبه به‌طور متوسط حدود ۵۰ دقیقه به طول انجامید. در راستای دستیابی به پایایی تحقیق، از روش سه‌وجهی‌سازی مبتنی بر راهبرد «تکثرگرایی داده» استفاده شد. این راهبرد بر جمع‌آوری داده‌ها از منابع مختلف تأکید دارد. از سوی دیگر به‌منظور تأمین روایی تحقیق علاوه بر تکثرگرایی داده، از راهبرد «بازخورد از مشارکت‌کننده» نیز بهره گرفته شد. به‌عبارت‌دیگر تفسیر محقق از اظهارات مصاحبه‌شوندگان، به آنها ارائه می‌گردید و با توجه به بازخوردهای دریافتی، اصلاحات ضروری در برداشتهای انجام می‌شد. هم‌زمان با جمع‌آوری داده‌ها محققان سعی کردند با استفاده از کدگذاریهای متداول به تدوین الگوی مربوطه بپردازند. در این راستا، در هر گام جمع‌آوری داده، گروه پژوهش به پیاده‌سازی و بررسی نوارهای ضبط‌شده و یادداشتهای میدانی پرداختند. سپس مطالب به‌صورت خط‌به‌خط مورد بررسی قرار گرفتند و جملات اصلی مرتبط با پرسشهای پژوهش مشخص شدند. محققان

1. participant feedback

سعی کردند با استفاده از تکنیک مرور مجدد و مقایسه دائمی داده‌ها، درک خود از آنها و پیوندهای مربوطه را نشان دهند. در این اقدام، اجزاء مربوطه در هم ادغام و موارد تکراری حذف شدند. سپس یافته‌ها در قالب سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی تحلیل شد.

یافته‌ها

۱- کدگذاری باز

پس از پیاده‌سازی داده‌های جمع‌آوری شده از طریق مصاحبه، در کدگذاری باز، متن هر مصاحبه چندین بار بررسی و جملات اصلی آن استخراج گردید. در این مرحله ۴۱ کد باز اولیه و ۱۲ کد باز ثانویه در رابطه با موانع توسعه بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر در شهرستان کرمانشاه شناسایی شد (جدول ۱).

جدول (۱) کدهای باز و مقولات محوری تحقیق

مقولات اصلی	کدهای ثانویه	کدهای اولیه
موانع اقتصادی	پایین بودن و آسیب پذیری سطح معیشت	وابستگی بالای درآمد روستائیان به فعالیتهای کشاورزی سنتی و خرده مالکی
		افزایش مداوم و سالیانه حق بیمه پرداختی در برابر درآمدهای نامطمئن روستائیان و عشایر
		فصلی بودن فعالیتهای کشاورزی
		تأثیر پذیری درآمد روستائیان از تغییرات اقلیمی
		بیکاری و نداشتن شغل مناسب
		در اولویت نبودن پرداخت حق بیمه در پرداختیهای روستائیان به دلیل عدم تأمین هزینه های اساسی زندگی
موانع فرهنگی - اجتماعی	دانش و آگاهی پایین	پایین بودن سطح تحصیلات رسمی روستائیان و عشایر
		عدم آشنایی روستائیان با مزایای صندوق
	اعتماد اندک روستائیان و عشایر	تجربه و نارضایتی روستائیان و عشایر در خصوص سایر بیمه ها (خدمات درمانی، بیمه محصولات کشاورزی و غیره)
		بدبینی روستائیان نسبت به آینده صندوق
	عدم اشاعه مطلوب فرهنگ بیمه	عدم صدور کارت عضویت
		نهادینه نشدن فرهنگ بیمه
	فقدان آینده نگری مناسب	انگیزه پایین سرمایه گذاری
		بی تفاوتی نسبت به آینده
اولویت داشتن منافع آنی در برابر منافع آتی		
موانع انگیزشی	ناملموس بودن منافع حاصل از بیمه	عدم مشاهده وصول مزایای بیمه برای سایر بیمه شدگان
		عینیت کمتر مزایای بیمه برای مخاطبان
	نارضایتی از تعهدات صندوق	عدم تداوم پرداخت حق بیمه
		عدم تمایل جوانان به عضویت در صندوق

مقولات اصلی	کدهای ثانویه	کدهای اولیه
موانع اجرایی	دسترسی نامناسب به کارگزاران	پراکندگی روستاها
		دسترسی نامناسب به جاده‌های ارتباطی
		دسترسی نامناسب به امکانات وصول حق بیمه
		هزینه رفت و آمد به شهر
		تمرکز کارگزاران در بخش شهری
	کارایی نامناسب کارگزاران	مشغله کاری کارگزاران و در اولویت نبودن فعالیت بیمه‌گذاری
		اعتماد اندک روستائیان و عشایر نسبت به کارگزاران
		پایین بودن دانش بیمه‌ای کارگزاران
		ناکارآمدی کارگزاران در معرفی تعهدات صندوق
		عدم دریافت وجوه حق بیمه توسط برخی کارگزاران و لزوم مراجعه روستائیان به بانک
	اطلاع‌رسانی ضعیف	انتقال اطلاعات نادرست از بیمه اجتماعی صندوق توسط بیمه‌شدگان صندوق به سایر مخاطبان صندوق
		اطلاع‌رسانی نامناسب کارگزاران به روستائیان در خصوص زمان تمدید دوره بیمه
		تبلیغات نامناسب و عدم اطلاع از وجود بیمه در بین روستائیان و عشایر
موانع ساختاری	ضعف ضوابط	طولانی بودن مدت پرداخت حق بیمه برای جوانان نسبت به سایر بیمه‌ها
		نامشخص بودن درصد از کارافتادگی جهت بازنشستگی
		بالا بودن سن بازنشستگی
		فراهم نکردن خدمات متناسب برای روستائیان و عشایر سالخورده و محروم
		ساختن غیرقانونی آنها در برخی مقاطع
	سازمان‌دهی نامناسب نیروی کار	اختیاری بودن عضویت در صندوق
		نبود قانون منسجم و مناسب
	پوشش ناکافی خدمات	وجود نداشتن کارفرما
		محدود بودن خدمات صندوق نسبت به سایر بیمه‌ها
		اجرا نشدن بیمه بیکاری برای روستائیان با وجود تعهد صندوق
پایین بودن میزان مستمری پرداختی		
		نبود تعهد بیمه درمانی

۲- کدگذاری محوری

در این مرحله، مفاهیمی که در کدگذاری باز شکل گرفته‌اند، با یکدیگر مقایسه و ضمن ادغام موارد مشابه، مقوله‌های مرتبط به هم حول یک محور قرار گرفتند. درنهایت، ۵ مقوله اصلی «موانع اقتصادی»، «موانع ساختاری»، «موانع اجرایی»، «موانع انگیزشی»، «موانع اجتماعی-فرهنگی» به‌عنوان موانع توسعه بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر در شهرستان کرمانشاه شناسایی شدند. در ادامه به تشریح هر یک از این مقوله‌ها پرداخته می‌شود تا درنهایت مقوله هسته و مرکزی مشخص گردد.

۲-۱. موانع اقتصادی

پایین بودن و آسیب‌پذیری سطح معیشت

بخش کشاورزی و فعالیتهای مرتبط با آن دارای ویژگیهای خاصی است که آنها را در معرض خطرات و آسیبهای متعدد و پیش‌بینی‌ناپذیر و در نتیجه خسارات و مشکلات فراوان قرار می‌دهد. نگاهی به سطح درآمد روستائیان و عشایر نشان می‌دهد این افراد به دلیل پایین بودن درآمد و اشتغال فصلی و پاره‌وقتی معمولاً نمی‌توانند حق بیمه خود را به‌موقع بپردازند. کمبود درآمد و بار تکفل بالا به‌عنوان یکی از موانع جدی عدم عضویت روستائیان و عشایر در صندوق شناسایی شده است. در این مورد یکی از روستائیان می‌گوید:

«زمینهای ما دیم است و من به‌اندازه‌ای درآمد ندارم که چیزی از آن باقی بماند و بتوانم آن را به‌عنوان حق بیمه پرداخت کنم، اگر درآمد مازادی وجود داشته باشد آن را برای مخارجی (مانند حق سرویس مدرسه فرزندان) که در اولویت قرار دارند، پرداخت می‌کنم».

در تأیید این گزاره یکی از عشایر اظهار می‌کند:

«۳۰ رأس گوسفند دارم که با درآمد حاصل از آنها فقط می‌توانم هزینه زندگی

خود و علوفه گوسفندان را تأمین کنم، آن‌هم به شرطی که خشکسالی نباشد. اگر خشکسالی باشد مجبورم برای تأمین مایحتاج زندگی و علوفه دامها قرض کنم یا تعدادی از گوسفندانم را بفروشم، بنابراین درآمد مازادی ندارم که بابت حق بیمه پرداخت کنم».

از طرفی بیکاری و افزایش سالیانه حق بیمه و عدم اطمینان افراد به کسب درآمدهای آتی نیز از سوی روستائیان و عشایر به‌عنوان مانعی بر سر راه عضویت آنان مطرح شده است. یکی از روستائیان می‌گوید:

«هزینه‌های زندگی هر سال نسبت به سال قبل افزایش می‌یابد و خشکسالی باعث شده درآمدهای ما نسبت به سال قبل کمتر شود. از طرفی حق بیمه هر سال افزایش می‌یابد، اگر ثبت‌نام کنم، ممکن است من در آینده نتوانم از عهده پرداخت آن برآیم». شواهد فوق حاکی از آن است که صندوق بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر، نتوانسته است در پوشش اقشار ضعیف جامعه موفق عمل کند. در تأیید این ادعا یکی از مسئولان محلی می‌گوید:

«قشر ثروتمند روستا اغلب تحت پوشش بیمه‌های تأمین اجتماعی هستند. بیشتر افرادی که عضو صندوق هستند، اقشار متوسط جامعه را تشکیل می‌دهند؛ اما قشر ضعیف جامعه به دلیل کمبود درآمد، کمتر تمایل به عضویت در صندوق دارند و تعداد افرادی که از این قشر ثبت‌نام کرده‌اند، زیاد نیست».

۲-۲. موانع انگیزی

۲-۲-۱. ناملموس بودن منافع حاصل از بیمه

مشاهده نشدن وصول مزایای بیمه برای بیمه‌شدگان بنا به دلیلی از جمله نوپا بودن صندوق و عملکرد نامناسب سبب شده است که انگیزه مشمولان برای عضویت در صندوق کاهش

یابد. بیشتر روستائیان و عشایر به دلیل شناخت ناکافی از وظایف و تعهدات صندوقهای بیمه، زمانی که عضو صندوق می‌شوند انتظار دارند فوراً از مزایا و خدمات بیمه برخوردار شوند، درحالی‌که تعهدات صندوق مذکور بلندمدت است و در کوتاه‌مدت خدمتی ارائه نمی‌دهد. از طرفی به دلیل اینکه هنوز افراد چندانی به مرحله دریافت مستمری نرسیده‌اند، مزایای آن برای جامعه هدف ملموس نیست. یکی از کارگزاران اظهار می‌دارد:

«به دلیل اینکه هنوز کسی به مرحله دریافت مستمری نرسیده که مردم مزایای صندوق را به‌عینه ببینند، استقبال خوبی از بیمه نشده، اگر مردم مشاهده کنند که دیگران دارند از مزایای صندوق استفاده می‌کنند، خودبه‌خود تشویق می‌شوند به عضویت صندوق درآیند».

۲-۲-۲. نارضایتی از تعهدات صندوق

بررسیها نشان می‌دهد افرادی وجود دارند که باوجود پرداخت چند سال حق بیمه، پس از اطلاع از مقررات و تعهدات نامناسب و ناکافی صندوق، از تداوم پرداخت خودداری کرده‌اند. بنا بر اعلام برخی مسئولان محلی، بخش عمده‌ای از آنها را جوانان تشکیل می‌دهند. یکی از آنها می‌گوید:

«در ابتدا از مزایا و تعهدات صندوق اطلاعی نداشتم و وقتی با صندوق آشنا شدم چون تحت پوشش هیچ بیمه‌ای نبودم، ثبت‌نام کردم. اما پس از مدتی متوجه شدم، صندوق در کوتاه‌مدت خدمتی به من ارائه نمی‌دهد و باید تا ۶۵ سالگی حق بیمه واریز کنم، درحالی‌که در بیمه‌های دیگر چنین نیست، بنابراین تصمیم گرفتم ادامه ندهم».

۲-۳. موانع اجتماعی-فرهنگی

۲-۳-۱. دانش و آگاهی پایین

پایین بودن سطح تحصیلات رسمی روستائیان و عشایر و ناآشنایی آنان با مزایای صندوق، از دیگر چالشها به شمار می‌رود، به طوری که شمار زیادی از آنها از مزایا و خدمات صندوق اظهار بی‌اطلاعی کرده و یا آگاهی آنان از بیمه مربوطه بسیار اندک است.

۲-۳-۲. اعتماد اندک روستائیان و عشایر

یافته‌ها نشان می‌دهد که بسیاری از روستائیان و عشایر با وجود گذشت ۴-۵ سال از تاریخ عضویت، سند رسمی دلالت‌کننده بر حقوق ایشان دریافت نکرده‌اند و این امر باعث کاهش اعتماد جامعه هدف نسبت به صندوق شده است. در این زمینه یکی از کارگزاران می‌گوید:

«یکی از مشکلات صندوق این است که با وجود اینکه چند سال از عضویت

بیمه‌شدگان می‌گذرد، هنوز برای تعداد زیادی از آنها کارت عضویت صادر نشده که

این امر باعث کاهش اعتماد و نگرانی در بین روستائیان و عشایر شده است».

از سوی دیگر، بدبینی روستائیان و عشایر نسبت به آینده صندوق و اعتماد اندک ایشان به دستگاههای اجرایی، ناشی از عمل نکردن به وعده‌های فراوانی که در حوزه‌های مختلف از طرف دولت‌ها به آنها داده شده است، از دیگر دلایل گسترش نامناسب پوشش بیمه از سوی جامعه هدف مطرح شده است. یکی از روستائیان می‌گوید:

«هنوز کسی از مزایای صندوق استفاده نکرده که ما بدانیم خوب است یا بد،

ما هیچ اطمینانی نداریم که صندوق پابرجا بماند. چون ممکن است با عوض شدن

دولت این طرح نیز مثل سهام عدالت منحل شود».

این نوع نگاه که گاهی مبتنی بر بدبینی نیز هست، سبب شده است که آنان بیمه اجتماعی

روستایی و عشایر را نیز شامل همان وعده‌های عمل نشده تلقی کنند. کما اینکه بحث تبدیل این صندوق به صندوق بیمه فراگیر که می‌تواند زمینه تسهیم ناعادلانه منابع عشایر و روستائیان با شهرنشینان را فراهم کند، از سوی مسؤولان وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مطرح شده است.^۱

از سوی دیگر، نارضایتی روستائیان و عشایر در خصوص سایر بیمه‌ها (مانند خدمات درمانی، بیمه محصولات کشاورزی و غیره) مانعی جدی بر سر راه عضویت ایشان در صندوق به‌شمار می‌رود. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد، برای نمونه، نارضایتی آنان در خصوص بیمه محصولات کشاورزی به‌نوعی باعث بی‌اعتمادی نسبت به بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر شده است. در این خصوص یکی از کشاورزان اظهار می‌دارد:

«تاکنون از بیمه هیچ خیری ندیده‌ایم! ما هر سال محصولات کشاورزی خود را بیمه می‌کنیم که در اثر خشکسالی و دیم بودن اراضی محصولاتمان از بین می‌رود، ولی بیمه خسارت چندانی به ما پرداخت نمی‌کند که آن‌هم به دردسر رفت‌وآمد به شهر نمی‌ارزد».

همچنین دفترچه‌های درمانی که برای روستائیان صادر شده است کارایی لازم را ندارد و خدمات محدود ارائه‌شده از سوی آن باعث شده که این بیمه عملاً تأثیری در کاهش هزینه‌های درمانی روستائیان نداشته باشد و استفاده از آن نیز مستلزم تحمل سختیهای فراوان است. عامل اعتماد اندک روستائیان و عشایر به‌عنوان یکی از مهمترین عوامل کاهش رغبت روستائیان و عشایر به بیمه اجتماعی معرفی شد.

۲-۳-۳. اشاعه نامطلوب فرهنگ بیمه

نتایج حاصل از مصاحبه‌ها نشان می‌دهد، جوامع روستایی و عشایری گاهی به دلیل

1. <http://www.salamatnews.com>

ویژگیهای فرهنگی-اجتماعی خاص خود و برخی عوامل دیگر، در برابر پذیرش بیمه مقاومت می‌کنند و این امر حاکی از نهادینه نشدن فرهنگ بیمه در بین آنها است. بررسیها نشان می‌دهد در روستاهایی که ضریب نفوذ بیمه پایین است، روستائیان اظهار می‌دارند:

«هنوز کسی ثبت‌نام نکرده، بنابراین ما هم ثبت‌نام نمی‌کنیم».

۲-۳-۴. فقدان آینده‌نگری مناسب

از موانع دیگر توسعه پوشش صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر فقدان آینده‌نگری مناسب است. بیمه اجتماعی یک سرمایه‌گذاری مطمئن برای آینده است. ولی در بررسیهای به‌عمل آمده در این مطالعه مشخص شد که روستائیان و عشایر نسبت به آینده تا حدودی بی‌تفاوت و انگیزه سرمایه‌گذاری در آنها پایین است و منافع آتی را به منافع آتی ترجیح می‌دهند.

۲-۴. موانع اجرایی

۲-۴-۱. اطلاع‌رسانی ضعیف

یکی از مشکلات توسعه بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر، اطلاع‌رسانی ناصحیح به جامعه هدف است. کارگزاریهایی که مسئولیت اطلاع‌رسانی به مردم را بر عهده دارند، نتوانسته‌اند به‌خوبی جامعه هدف را تحت پوشش قرار دهند. بررسیهای صورت گرفته نشان داد، در حال حاضر شمار زیادی از مخاطبان به‌ویژه عشایر از نفس وجود صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر اظهار بی‌اطلاعی می‌کنند. در این باره یکی از عشایر می‌گوید:

«ما دامداریم و در صحرا زندگی می‌کنیم، تاکنون در مورد بیمه اجتماعی چیزی

نشنیده‌ایم».

از طرفی اطلاع‌رسانی ناصحیح کارگزاران به روستائیان و عشایر در خصوص زمان تمدید دوره بیمه موجب شده است که ایشان در زمان مناسب اقدام به تمدید بیمه نکنند که این امر گاهی سبب محرومیت بیمه‌گزار مشمول دریافت مستمری از مزایا، به دلیل تمدید نشدن در زمان مناسب شده است. در این مورد یکی از کارگزاران تمدید نشدن به‌موقع بیمه‌گزاران را یکی از چالش‌های پیش روی خود در انجام وظیفه بیمه‌گزاری می‌داند.

از سوی دیگر، انتقال اطلاعات نادرست از مزایای صندوق، توسط بیمه‌شدگان به سایر مخاطبان صندوق مانعی جدی بر سر راه عضویت افراد جدید در صندوق محسوب می‌شود. در برخی مواقع مشاهده شده است که بیمه‌شدگان در اثر ناآگاهی و برداشت نادرست از قوانین و مقررات صندوق ناخواسته باعث کاهش تمایل سایر افراد برای عضویت در صندوق شده‌اند.

۲-۴-۲. دسترسی نامناسب به کارگزاران

از موانع دیگر توسعه بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر، پراکندگی روستاها، دسترسی نامناسب به جاده‌های ارتباطی، دسترسی نامناسب به امکانات وصول حق بیمه و تمرکز کارگزاران در بخش شهری است. باوجود اینکه برخی دهیارها و شرکتهای تعاونی تولید، به‌عنوان کارگزار در دهستانهای شهرستان کرمانشاه معرفی شده‌اند، ولی عملاً تعدادی از این کارگزارها نقش قابل توجهی در انجام فرآیند عضویت روستائیان و عشایر در صندوق ندارند. پراکنده بودن روستاها و مناطق عشایری و وجود نداشتن کارگزارهای مناسب در روستاها و مناطق عشایری، دسترسی روستائیان و عشایر به خدمت مربوطه را با محدودیت مواجه کرده است. بررسیها نشان می‌دهد که این محدودیت در سطح برخی دهستانها نیز قابل مشاهده است و روستائیان باید برای ثبت‌نام به دهستان دیگری مراجعه کنند. از سوی دیگر باوجود اینکه تعدادی از دهیارها برای ثبت‌نام روستائیان فاقد دهیاری، به‌عنوان کارگزار معرفی شده‌اند؛ ولی عملاً این دهیارها خود را ملزم به تحت پوشش قرار دادن سایر روستاها

نمی‌دانند. در این باره یکی از دهیاران می‌گوید:

«افرادی که نزد من ثبت‌نام کرده‌اند از اهالی روستای خودم هستند، من با سایر روستاها کاری ندارم، آنها نیز به من مراجعه نمی‌کنند و برای ثبت‌نام به شهر می‌روند».

۲-۴-۳. کارایی نامناسب کارگزاران

هرچند بخشی از فرایند بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر، به دهیارها و تعاونیهای تولید واگذار شده است، ولی بنا به دلایل مختلف، بیمه‌گری در اولویت فعالیت‌های اجرایی این نهادها نیست و این امر در صورت برنامه‌ریزی نامناسب، اثر نامطلوبی را بر مسیر گسترش بیمه اجتماعی در میان جامعه هدف خواهد داشت. مشغله کاری کارگزاران و در اولویت نبودن فعالیت بیمه‌گذاری، اعتماد اندک روستائیان و عشایر نسبت به کارگزاران، پایین بودن دانش بیمه‌ای کارگزاران، کارآمدی اندک کارگزاران در معرفی تعهدات صندوق، دریافت نکردن وجوه حق بیمه توسط برخی کارگزاران و لزوم مراجعه روستائیان به بانک از جمله عواملی است که حکایت از کارآمدی اندک این کارگزاران در انجام وظایف محوله دارد. در این خصوص یکی از روستائیان می‌گوید:

«کارگزاران فقط پرونده تشکیل می‌دهند و فیش تمدید را در اختیار ما قرار می‌دهند، برای واریز حق بیمه باید به شهر مراجعه کنیم و این برای ما روستائیان که کار کشاورزی انجام می‌دهیم خیلی مشکل است».

در تأیید ادعای این فرد یکی از کارگزاران که مسئولیت کارگزاری عشایر را بر عهده دارد، می‌گوید:

«عشایر به ما اعتماد ندارند که وجوه حق بیمه را در اختیار ما قرار دهند و خود ما نیز تمایل به قبول چنین مسئولیتی نداریم، من وقت ندارم برای پرداخت حق بیمه روستائیان هر روز به بانک مراجعه کنم، بیمه‌گزار شخصاً باید به پرداخت حق بیمه اقدام کند».

۲-۵. موانع ساختاری

۲-۵-۱. ضعف ضوابط

اختیاری بودن عضویت روستائیان و عشایر در صندوق، به دلیل فقدان کارفرما به ویژه در خصوص نظامهای کشاورزی خرده‌مالکی، موفقیت این نهاد را در پوشش وسیع جامعه هدف تحت الشعاع قرار داده است. از سوی دیگر، نتایج یافته‌های تحقیق حاکی از آن است ضوابط و مقرراتی که برای صندوق در نظر گرفته شده است، بعضاً به‌عنوان یک عامل بازدارنده بر سر راه عضویت مضمولان عمل می‌کند. برای نمونه افراد تحت پوشش بیمه تأمین اجتماعی در صندوقهای دیگر، معمولاً با داشتن ۳۵ سال سابقه پرداخت حق بیمه بدون محدودیت سنی بازنشسته می‌شوند. ولی منوط کردن پرداخت مستمری بازنشستگی، به استمرار پرداخت حق بیمه به صندوق تا سن ۶۵ سالگی بدون اعتنا به تعداد سالهای پرداخت، برای جوانان فضای بسیار سخت‌گیرانه‌ای را ایجاد کرده است؛ به‌ویژه اینکه صندوق در کوتاه‌مدت خدمتی را ارائه نمی‌دهد، عملاً انگیزه جوانان روستایی و عشایری برای عضویت در صندوق کاهش یافته است. در این راستا یکی از جوانان می‌گوید:

«من ۲۸ سال سن دارم، اگر عضو صندوق شوم باید ۳۷ سال حق بیمه واریز کنم

تا بعد از ۶۵ سالگی بتوانم از مزایای صندوق استفاده کنم، در حالی که در بیمه‌های

دیگر چنین نیست، هرگز این کار را نمی‌کنم تا ۵۰ سالگی صبر می‌کنم آن وقت ۱۵

سال حق بیمه پرداخت می‌کنم تا بتوانم از مزایای صندوق استفاده کنم».

علاوه بر این، در حال حاضر درصدی از جمعیت مسن روستایی وجود دارد که در سالهای اولیه تشکیل صندوق به دلیل کهولت سن حائز شرایط عضویت در صندوق نشده و از عضویت در صندوق بازمانده‌اند. بر خلاف اینکه آیین‌نامه تشکیل صندوق و حتی بند (س) ماده ۱۹۴ قانون برنامه پنجم توسعه، عضویت روستائیان و عشایر سالخورده را مجاز دانسته است، ولی تداوم چندین سال رویه غیرقانونی در صندوق و درپیش نگرفتن راهکارهای

مناسب، سبب سلب امکان بهره‌مندی آنها از خدمات صندوق شد. باوجود اینکه پرداخت مستمری از کار افتادگی جزء تعهدات صندوق است اما بررسیها نشان می‌دهد، چنین امری در عمل، به دلیل برخی خلأها و ابهامات حقوقی کمتر اتفاق افتاده است. یکی از روستائیان می‌گوید:

«کمردرد دارم و باوجود اینکه پزشک مرا از کار کردن منع کرده است و توانایی کار کردن ندارم، اما هیچ اقدامی از طرف صندوق برای پرداخت مستمری از کارافتادگی به من انجام نشده است. هر بار که به صندوق مراجعه می‌کنم، می‌گویند هنوز دستورالعمل انجام چنین کاری به ما ابلاغ نشده است، فعلاً صبر کنید.»

بالا بودن سن بازنشستگی نیز به‌عنوان یکی از چالشهای پیش روی عضویت روستائیان در صندوق مطرح است. از آنجایی که کشاورزی و دامداری کار سخت و طاقت‌فرسایی است و اغلب کشاورزان زودتر از افراد شهری از کارافتاده می‌شوند، سقف سنی ۶۵ سال برای بازنشستگی منجر به کاهش تمایل ایشان به عضویت در صندوق شده است. در این زمینه یکی از کشاورزان می‌گوید:

«امیدی ندارم که بتوانم بیش از ۶۵ سال عمر کنم که صندوق به من مستمری پرداخت کند. ما کشاورزان از ۵۰ سالگی به بعد دیگر توانی برای کار کردن نداریم، اگر تا زمانی که زنده هستیم و احتیاج دارم نتوانم از مزایا استفاده کنم، عضویت در صندوق چه فایده‌ای برای من دارد.»

در تأیید این مدعا یکی از کارگزاران که عمل ثبت‌نام از عشایر را انجام می‌دهد، به بالا بودن سن بازنشستگی برای عشایر اشاره می‌کند و آن را به‌عنوان یکی از موانع بی‌اقبال عشایر نسبت به بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر معرفی می‌کند. همچنین در حال حاضر، این صندوق که نهاد عمومی به‌شمار می‌رود، تنها بر اساس یک آیین‌نامه اداره می‌شود. در حقیقت نبود قانون دائمی منسجم و مناسب برای چنین صندوقی، سبب تداوم رویه‌های ناکارآمد و ناسازگار با ماهیت اقتصاد روستایی و عشایری شده است.

۲-۵-۲. ساماندهی نامناسب نیروی کار روستایی و عشایری

یکی از معضلات نیروی کار در جامعه روستایی و کشاورزی در خصوص تأمین اجتماعی، نبود کارفرما به مانند بخشهای صنعت و خدمات است و افرادی که در این بخشها فعالیت می کنند، باید به صورت خود اظهاری تحت پوشش بیمه قرار بگیرند. در صورتی که در صندوق تأمین اجتماعی این روند کاملاً متفاوت بوده و با توجه به قانون کار و روابط بین کارگر و کارفرما همه افراد شمول قانون کار، به صورت اجباری تحت پوشش بیمه قرار می گیرند.

۲-۵-۳. پوشش ناکافی خدمات

یکی از مشکلات صندوق پوشش ناکافی خدمات است. از نظر روستائیان و عشایر خدماتی که توسط صندوق ارائه می شود، نسبت به سایر بیمه ها بسیار محدود است و این امر تمایل آنها را به عضویت کاهش می دهد. مبلغی که در حال حاضر به اندک خانوارهایی که حائز دریافت مستمری شده اند، پرداخت می شود، با توجه به شرایط اقتصادی و سطح قیمتها برای تأمین نیازهای اساسی این خانوارها کافی نیست. از سوی دیگر با وجود اینکه بیمه بیکاری جزء تعهدات صندوق است ولی تاکنون چنین امری عملاً محقق نشده است و این مشکل نیز تأثیر منفی در جلب افراد به عضویت در صندوق داشته است. شواهد میدانی نشان می دهد بسیاری از روستائیان و عشایر، ارائه خدمات درمانی را یکی از مهمترین انتظارات خود از بیمه اجتماعی می دانند و عدم تعهد بیمه درمانی را به عنوان یکی از دلایل استقبال نشدن از بیمه اجتماعی مربوطه عنوان کرده اند. در این باره یکی از روستائیان می گوید:

«همه بیمه ها خدمت درمانی ارائه می دهند، مگر می شود بیمه خدمت درمانی نداشته باشد، روستائیان به بیمه درمانی نیاز دارند».

بحث

نتایج تحقیق نشان داد که صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر در شهرستان کرمانشاه در مسیر توسعه خدمات خود در بین جامعه هدف، با ۵ مانع عمده شامل موانع اقتصادی، ساختاری، اجرایی، انگیزشی و اجتماعی-فرهنگی مواجه است. این موانع در عمل گسترش پوشش آن و رضایتمندی جامعه هدف را تحت الشعاع قرار داده است و در صورت رفع نشدن، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر به‌ویژه در مقایسه با بیمه‌های دیگر آینده درخشانی نخواهد داشت.

یکی از مهمترین تفاوت‌های نظام کار بین نواحی روستایی و شهری، کم‌رنگ بودن روابط کارفرمایی در نواحی روستایی است. در صورتی که در صندوق تأمین اجتماعی این روند کاملاً متفاوت بوده و با توجه به قانون کار و روابط بین کارگر و کارفرما همه افراد شمول قانون کار، به‌صورت اجباری تحت پوشش بیمه قرار می‌گیرند. ولی چنین شرایطی برای روستائیان و عشایر فراهم نیست و آنها باید شخصاً برای دریافت بیمه اقدام کنند. یافته فوق در نتایج مطالعات رضوانی و عزیزی (۱۳۹۲) و رمزیاری (۱۳۹۲) نیز به‌دست آمده است. بنابراین با توجه به این تفاوت اساسی، نمی‌توان از همان رویکردها، سیاستها و ضوابطی که برای بیمه اجتماعی کارگران کارخانجات شهری استفاده می‌شود، برای تأمین اجتماعی روستائیان و عشایری استفاده نمود که کارفرما ندارند. باوجود این، طبق یافته‌ها، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر به‌ویژه از نظر ضوابط مربوط به شرایط و نحوه عضویت و سن بازنشستگی، چنین درک و شناختی نداشته است.

یافته‌های فوق با نتایج مطالعه رمزیاری (۲۹۳۱) هم‌سو است. سازمان‌دهی نامناسب نیروی کار روستایی و عشایری یکی از اساسی‌ترین چالشها به‌شمار می‌رود که توسعه موفقیت صندوق بیمه مذکور را با مشکلات جدی مواجه کرده است و این صندوق به دلیل

فقدان نگاه و شناخت مناسب از اقتصاد روستایی و عشایری، با وجود گذشت بیش از یک دهه از عمر خود نتوانسته است زمینه رفع این مشکل اساسی را فراهم کند. به طور کلی، ضوابط مورد عمل و خدمات این صندوق سنخیت چندانی با بستر فعالیتی و جامعه هدف آن، به ویژه از نظر پایین بودن سطح درآمدی و آسیب پذیری معیشت روستائیان و عشایر، سختی کار کشاورزی و فقدان سازماندهی مناسب نیروی کار، نداشته است و این امر سبب ساز نارضایتی از تعهدات صندوق شده است. ضعف در ضوابط، مانع ساختاری را به مانع اساسی تبدیل کرده است. بسیاری از چالشهای صندوق اعم از اثربخشی نامناسب کارگزاران، اعتماد اندک روستائیان و عشایر، فراهم نکردن خدمات متناسب برای روستائیان و عشایر سالخورده و محروم ساختن غیرقانونی آنها در برخی مقاطع، اشاعه نامطلوب فرهنگ بیمه، صدور بی موقع کارت عضویت، پوشش ناکافی خدمات، شرایط نامناسب و نامیدکننده برای عضویت جوانان در صندوق، پرداخت نامناسب مستمری از کارافتادگی و برخورد سلیقه‌ای در این خصوص نتیجه فقدان زیرساخت حقوقی پایدار و منسجم برای صندوق است. این یافته‌ها با نتایج مطالعه رضوانی و عزیز (۱۳۹۲)، ورمزباری (۱۳۹۲) و رامش (۲۰۰۷) هم‌خوانی دارد.

منع عضویت روستائیان و عشایر سالخورده از عضویت در صندوق مذکور، در حالی است که در کشورهای دیگر مثل نامیبیا و نپال در راستای کاهش فقر سالمندان روستایی، برنامه‌های بازنشستگی غیرمشارکتی^۱ را به‌عنوان بخشی از برنامه‌های تأمین اجتماعی عمومی اجرا کرده‌اند و روستائیان بالاتر از ۶۵ و ۷۵ سال به‌صورت اجباری تحت پوشش هستند و ماهیانه از طرف دولت مبلغی را به‌عنوان مستمری دریافت می‌کنند (راجان^۲، ۲۰۰۳ و شلیبرگر^۳، ۲۰۰۳ به نقل از یانگ و همکاران، ۲۰۱۰). همچنین در جوامع روستایی بیمه را

1. non-contributory pension
2. Rajan
3. Schleberger

تحت عنوان بیمه درمانی می‌شناسند، این در حالی است که صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر هیچ‌گونه خدمتی را در این زمینه به روستائیان ارائه نمی‌دهد و این امر منجر به کاهش تمایل روستائیان به عضویت در صندوق شده است. فقدان قانون دائمی منسجم و مناسب برای چنین صندوقی، به نحوی که در عین توجه به پایایی صندوق از نظر منابع و مصارف، با شرایط روستائیان و عشایر نیز مناسبت داشته باشد، سبب تداوم رویه‌های ناکارآمد و ناسازگار با ماهیت اقتصاد روستایی و عشایری شده است. با توجه به مباحث فوق، مانع ساختاری، به‌عنوان مهمترین مانع توسعه بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر مطرح است و به‌عنوان مقوله هسته معرفی می‌گردد. موفقیت در گسترش پوشش بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر در گرو درک صحیح از شرایط جامعه مخاطب و ارائه خدمات متناسب با نیازهای آنها است.

همان‌طور که پیداست، مزیت پژوهش حاضر نسبت به سایر پژوهش‌های انجام گرفته این است که اجزای هر مشکل را به‌صورت عمیق مورد واکاوی و موشکافی قرار داده که این می‌تواند مسئولان را در تدوین برنامه‌های اجرایی‌تر و وضع قوانین و آیین‌نامه‌های شفاف‌تر و جامع‌تر کمک کند. درنهایت شایان‌ذکر است که در صورت موفق نبودن در اجرای طرح بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر کشور با حجم بالایی از جمعیت سالخورده فاقد امنیت درآمد روبه‌رو خواهد بود که می‌تواند زمینه‌ساز گسترش ناعدالتی و بسیاری از ناهنجاریهای اجتماعی و سیاسی دیگر باشد. لذا در این راستا موارد زیر برای بهبود وضعیت موجود ارائه می‌شود:

۱. همان‌طور که اشاره شد، بیمه درمانی یکی از مهمترین انتظارات روستائیان و عشایر از بیمه است. بنابراین، ارائه یکپارچه بیمه درمانی و بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر می‌تواند زمینه مشارکت حداکثری روستائیان و عشایر را فراهم آورد.
۲. با توجه به اینکه خدماتی که از سوی صندوق ارائه می‌شود، نمی‌تواند در جوانان برای

- استفاده از بیمه، انگیزه ایجاد کند و در کوتاه‌مدت خدمتی را به آنان ارائه نمی‌دهند، پیشنهاد می‌شود که حق عضویت و سطوح درآمدی بالاتر و در مقابل خدمات بهتر و متنوع‌تر برای جوانان در نظر گرفته شود، در این صورت هم زمینه مشارکت جوانان در صندوق فراهم می‌شود و هم منابع مالی صندوق بهبود می‌یابد.
۳. با توجه به اینکه روستائیان و عشایر سالهای زیادی از عمر خود را صرف فعالیتهای سخت و طاقت‌فرسا نموده‌اند، پیشنهاد می‌شود که سن بازنشستگی کاهش پیدا کند که در این صورت زمینه گرایش تعداد بیشتری از روستائیان و عشایر فراهم خواهد شد.
۴. از آنجایی که نیروی کار در نواحی روستایی و عشایری معمولاً فاقد کارفرما است، به‌منظور ساماندهی نیروی کار روستایی و عشایری پیشنهاد می‌شود، شرایطی فراهم شود که کارخانه‌های صنایع تبدیلی، بر اساس الگوی قراردادی عادلانه، تمامی تولیدکنندگان مواد خام طرف قرارداد خود را طبق قوانین و مقررات کار، تحت پوشش بیمه اجتماعی قرار دهند. راه‌اندازی این کارخانجات توسط اتحادیه‌ها و تشکلهای تحت مالکیت خود روستائیان و عشایر، می‌تواند انتفاع ایشان را به حداکثر ممکن ارتقاء دهد.
۵. به‌منظور رفع مشکل عضویت سالخوردگان روستایی و عشایری پیشنهاد می‌شود، شرایط انعطاف‌پذیری برای عضویت ایشان فراهم شود. برای نمونه در صورت ناتوانی این افراد در پرداخت حق بیمه، یکی از فرزندان متعهد به پرداخت حق بیمه وی شود. همچنین موافقت گروهی از این افراد که دارای اراضی کشاورزی هستند، با مدیریت یکپارچه و دانش‌بنیان اراضی خود از سوی شرکتهای تعاونی یا سهامی زراعی، می‌تواند بخش عمده‌ای از حق بیمه ایشان را از محل ارزش‌افزوده ناشی از مدیریت دانش‌بنیان و یکپارچه اراضی کشاورزی و نیز فرآوری محصولات کشاورزی مربوطه تأمین کند.
۶. در راستای تعادل‌بخشی بین اقشار مختلف جامعه و حمایت از افراد کمتر برخوردار، دولت مکلف شود که سهم بیشتری از حق بیمه افراد آسیب‌پذیر را پرداخت کند و یا

اینکه به مانند تجربه کشور برزیل، افراد مسن روستایی و عشایری که درآمد سرانه خانوار آنها از کسر معینی از حداقل دستمزد قانونی تجاوز نمی‌کند، ماهانه مبلغی را دریافت کنند.

۷. از آنجایی که بسیاری از روستائیان و عشایر اطمینان نداشتن از کسب درآمد برای تداوم چندساله پرداخت حق بیمه را به عنوان یکی از موانع عضویت خود عنوان کرده‌اند، صندوق باید مانند بسیاری از نهادهای بیمه‌ای دیگر، رویه‌ای اتخاذ کند که افراد با حداقل تعداد سال پرداخت حق بیمه (مثلاً ۴ سال)، از یک سری مزایا برخوردار شوند.

۸. قانون دائمی، شفاف و جامع برای تأمین اجتماعی روستائیان و عشایر، متناسب با ماهیت اجتماعی-اقتصادی روستاها و نواحی عشایری و با توجه به چالشها و موانعی که در این تحقیق شناسایی شدند، تصویب گردد.

همان‌طور که ذکر شد، یکی از چالشهای صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر کارایی نامناسب کارگزاران در راستای توسعه پوشش بیمه اجتماعی در میان جامعه هدف است. از این رو «تحلیل اکتشافی علل دل‌بستگی نامناسب کارگزاریهای بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر به این وظیفه و تبیین راهکارهای مربوطه» می‌تواند به عنوان موضوع پیشنهادی مطالعات آتی مورد توجه قرار گیرد.

- رضوانی، م. و عزیزی، ف. (۱۳۹۲). چالشهای صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر کشور. *فصلنامه رفاه اجتماعی*، ۱۳(۴۸)، ۲۷۱-۳۱۱.
- شریفی، م. و حسینی، م. (۱۳۸۸). عوامل مؤثر بر پذیرش بیمه اجتماعی در میان کشاورزان: مطالعه موردی شهرستانهای قروه و دهگلان، استان کردستان، *فصلنامه روستا و توسعه*، ۱۲(۲)، ۳۷-۶۷.
- شفیع زاده، ح.، مجردی غ. و کرمی دهکردی، ا. (۱۳۹۱). عوامل مؤثر بر نهادینه سازی بیمه اجتماعی در روستاهای شهرستان کبودرآهنگ. *پژوهشهای روستایی*، ۳(۴)، ۱۸۹-۲۱۴.
- کلاتوری، س.خ.، ورمزبازی، ح. و عسگری ندوشن، ع. (۱۳۹۲). چشم انداز آینده جمعیت روستایی و چالشهای مدیریت توسعه پایدار روستایی در ایران. *فصلنامه روستا و توسعه*، ۱۶(۲)، ۱-۲۳.
- مرشدی، ر. (۱۳۸۹). آشنایی با صندوق بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر. *ماهنامه دیارپناه*، ۳۱، ۱۱-۱۳.
- نوبخت حقیقی، ش. (۱۳۸۸). بررسی پیامدهای تعمیم بیمه های اجتماعی به روستائیان و کشاورزان. *دوماهنامه دام و کشت و صنعت*، ۱۱۰، ۱۵-۱۸.
- ورمزبازی، ح. (۱۳۹۲). *تحلیل نظام تأمین اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر با تأکید بر بیمه اجتماعی*. دفتر مطالعات زیر بنایی (گروه توسعه کشاورزی و روستایی) مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.
- Angelini, J. & Hirose, K. (2004). *Extension of Social Security Coverage for the Informal Economy in Indonesia*. International Labor Organization.
- Ramesh, T. V. (2007), *Rural Initiatives, Micro-Insurance*. School of Statistics. Central University of Finance and Economics, Xueyuan South Rd, Haidian District, Beijing, China.
- Shen, C. & Williamson, J. B. (2010). China's new rural pension scheme: can it be improved?. *International journal of sociology and social policy*, 30(5-6), 239-250.
- Yang, Y., Williamson, J. B. & Shen, C. (2010). Social security for China's rural aged: a proposal based on a universal non-contributory pension. *International Journal of Social Welfare*, 19(2), 236-245.