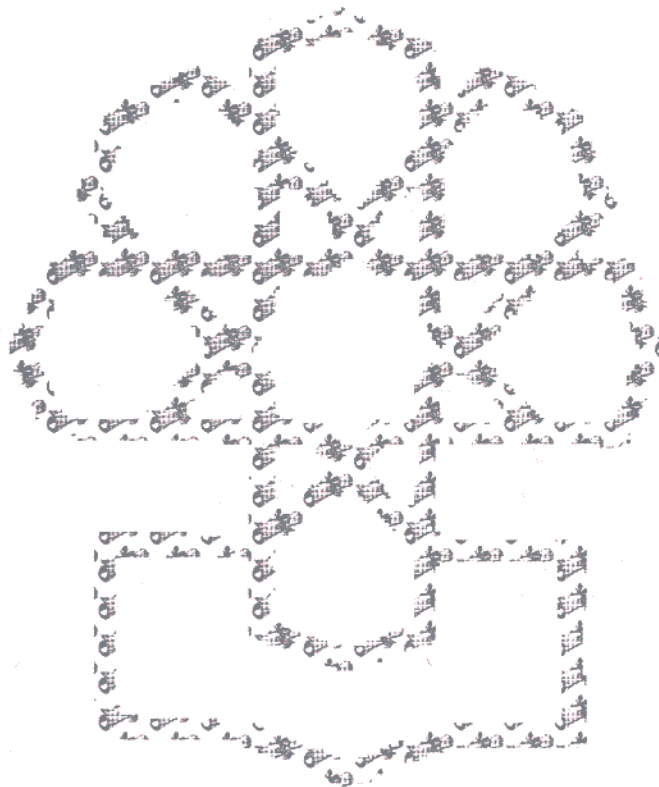


بحثی پیرامون تأمین اجتماعی



معاونت پژوهشی

تیر ۱۳۷۶

کار: دفتر امور زیربنایی

کد گزارش: ۲۴۰۲۵۷۸

بسمه تعالی

بحشی پیرامون تأمین اجتماعی

کد گزارش: ۲۴۰۲۵۷۸

۱- اجمالی از پیشینه سازمان تأمین اجتماعی

سازمان تأمین اجتماعی بنابر قانون مصوب تیرماه ۱۳۵۴، به منظور تصمیم و گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی و استقرار نظام هماهنگ و تناسب با برنامه‌های تأمین اجتماعی تشکیل گردید. پیش از تصویب تشکیل این سازمان، بنابر قوانین مصوب سال‌های ۱۳۳۱ و ۱۳۳۴ سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران، عهده‌دار تأمین پوشش و خدمات بیمه‌ای برای کارگران می‌بود و از سال ۱۳۴۷ سازمان بیمه‌های اجتماعی عهده‌دار گسترش خدمات بیمه‌ای برای مشمولین قوانین استخدامی غیرکارگری و صنوف و مشاغل آزاد گردید. مزایا و کمک‌های اجتماعی موضوع قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ شامل موارد ذیل می‌باشد:

۱- حوادث بیماری‌ها؛

۲- بارداری؛

۳- غرامت و دستمزد؛

۴- از کار افتادگی؛

۵- بازنشستگی؛

۶- مرگ؛

۷- ازدواج.

مشمولین بیمه‌های اجتماعی در قانون عبارتند از:

الف- افرادی که به‌ر نحو در مقابل دریافت مزد یا حقوق کار می‌کنند.

ب- صاحبان حرف و مشاغل آزاد.

ج- دریافت‌کنندگان مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت.

۱-۱- منابع مالی تأمین اجتماعی (حق بیمه): میزان حق بیمه طبق این قانون از سال ۱۳۵۵ حدود ۳۰ درصد مزد یا حقوق تعیین گردید که سهم کارفرما و کارگر در آن به ترتیب حدود ۲۰ درصد و ۷ درصد بوده و ۳ درصد باقی‌مانده به‌عنوان کمک دولت پیش‌بینی شده است. از مأخذ محاسبه حق بیمه حدود ۹ درصد آن برای تأمین هزینه‌های بهداشتی و درمانی بیمه‌شدگان در نظر گرفته شده است. سازمان تأمین اجتماعی همچنین مجاز دانسته شده از محل منابع داخلی اقدام به سرمایه‌گذاری در امر ایجاد و تأسیس مؤسسات بهداشتی و درمانی نماید. به این ترتیب کلیه تعهدات بهداشتی و درمانی بیمه‌شدگان مشمول قانون تأمین اجتماعی خارج از محدوده تعهدات و دولت دانسته شده است. سیاست‌های بیمه‌های اجتماعی در طی سال‌های بعد از انقلاب اسلامی به‌نحوی بوده که با کاهش نرخ حق بیمه برای کارگاه‌های کوچک به حدود ۱۸ درصد (۱۳ درصد سهم کارفرما و ۵ درصد سهم کارگر) و معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر ۵ نفر کارگر دارند و تسهیل شرایط بیمه برای صاحبان حرف و مشاغل آزاد، سعی در گسترش

بیمه‌های اجتماعی گردیده است. همچنین در اجرای مصوبه خرداد ماه ۱۳۶۶ بیمه بیکاری به مدت ۳ سال به طور آزمایشی مورد عمل واقع گردید در این قانون میزان حق بیمه به اخذ ۳ درصد درآمد بیمه شده بوده که پرداخت آن به عهده کارفرما منظور می‌گردید. این قانون بنا بر مصوبه شهریور ماه ۱۳۶۹ به صورت دائمی به مرحله اجرا درآمد.

۱-۲- حفظ ارزش منابع مالی سازمان در طول زمان: گسترش بیمه‌های اجتماعی در طی سال‌های گذشته به انباشت چشمگیر دریافت‌های حق بیمه در صندوق تأمین اجتماعی انجامیده است. اداره صندوق تأمین اجتماعی تحت سرپرستی دولت بوده و نمایندگان و کارگران و کارفرمایان تنها در امور تأیید مصوبات داخلی سازمان در حدود مجمع عمومی آن (که موسوم به شورای عالی تأمین اجتماعی است) دخالت دارند نمایندگان کارفرمایان نیز عمدتاً از میان کارگاه‌های دولتی بوده و یا به نوعی از طرف مقامات وزارتخانه‌ای معرفی می‌گردند. نمایندگان کارگران نیز به علت عدم تشکل اتحادیه‌های کارگری در کشور از میان مجموعه محدودی از کارگران تعیین و انتخاب گردیده و به این ترتیب نقشی محدودتر از یک اتحادیه کارگری در مقایسه با آنچه که در کشورهای صنعتی مشاهده می‌شود، در اداره سازمان تأمین اجتماعی ایفا می‌نماید. به این ترتیب سازمان تأمین اجتماعی، علی‌رغم آن که به طور عمده متکی بر مشارکت کارگران و کارفرمایان در تأمین هزینه‌های بیمه اجتماعی می‌باشد، تحت اداره نسبتاً کامل دولت بوده و این در شرایطی است که سهم دولت در تأمین هزینه‌های آن حداقل می‌باشد.

چنانچه هدف از ایجاد یک مؤسسه بیمه اجتماعی، انباشت و سرمایه‌گذاری منابع صندوق تأمین اجتماعی باشد، تا نسبت به نگهداشت سطح درآمدی بیمه‌شدگان در دوران اشتغال و پس از آن با در نظر داشتن شرایط معمول توری به نحو صحیح اقدام گردد، سیاست‌های بیمه اجتماعی هیچ‌گاه تصویر روشنی از شرایط احراز چنین هدفی را عرضه نداشته‌اند.

۱-۳- دو سازمان مهم حمایتی در کشور: سازمان بازنشستگی کشور با فعالیت‌های نسبتاً مشابه با سازمان تأمین اجتماعی، اقدام به فراهم نمودن بیمه‌های اجتماعی برای کارکنان شاغل در بخش دولتی می‌نماید. این سازمان تحت اداره مستقیم دولت قرار داشته و سهم کارفرمایی دولت نیز هر ساله در بودجه کل کشور پیش‌بینی و منظور می‌گردد. سازمان بازنشستگی کشور و سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۷۳ به ترتیب بالغ بر ۱,۲۰۰,۰۰۰ نفر و ۳,۲۰۰,۰۰۰ بیمه شده اصلی را داشته‌اند، که جمعاً حدود ۳۰ درصد از نیروی کار شاغل در کشور و حدود ۴۵ درصد از نیروی کار شاغل در بخش‌های صنعت و خدمات را شامل می‌گردید. علی‌رغم توسعه بیمه‌های اجتماعی توسط این دو سازمان، وجود بخش عظیمی از نیروی کار در خارج از پوشش خدمات بیمه‌ای، بیان‌کننده اهمیت نقش دولت و ضرورت در افزایش تعهدات آن برای فراهم نمودن خدمات بیمه درمان و سایر برنامه‌های حمایتی و رفاهی و تأمین اجتماعی برای گروه‌های غیربیمه شده و نگهداشت سطح درآمدی آنها در طی دوران اشتغال و پس از آن، در روند توسعه تأمین اجتماعی در کشور می‌باشد.

۲-۱- مفهوم تأمین اجتماعی: تأمین اجتماعی به مفهوم کمک‌ها و حمایت‌هایی است که هر یک از افراد جامعه در برخورد با مشکلاتی از قبیل: سختی معیشت و فقر به‌خصوص در شرایط اقتصادی نامناسب کشور، بیماری‌ها، حوادث ناشی از کار یا غیر آن، معلولیت و از کار افتادگی، بی‌سرپرستی، آسیب‌پذیری‌های اجتماعی به ویژه در رابطه با کودکان و نوجوانان و سایر نارسایی‌های اجتماعی که موجب پزیشانی یا از هم گسیختگی نظام خانواده می‌شود، به آنها نیاز پیدا می‌کنند. در واقع خدمات تأمین اجتماعی به منظور اهداف وسیع‌تری ارائه می‌شوند که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

الف - پیشگیری و اصلاح نارسایی‌ها پیش از شروع نگرانی‌ها در افراد و در جامعه؛

ب - ارائه خدمات مورد نیاز افراد و جامعه در مواقع بروز مشکلات به صورتی نظام یافته، به نحوی که افراد جامعه قادر به حفظ شئون انسانی خود بی‌نیاز از تقاضای استمداد از دیگران باشند. با توجه به مفهوم تأمین اجتماعی می‌توان موارد زیر را از اهم موضوعاتی دانست که یک نظام تأمین اجتماعی می‌باید برای آنها پاسخ‌های مناسب فراهم نماید.

۲-۲- سازمان تأمین اجتماعی یا سازمان بیمه‌های اجتماعی: سازمان تأمین اجتماعی در حال حاضر به طور عمده وظایف یک سازمان بیمه‌های اجتماعی را عهده‌دار می‌باشد. به این معنی که سازمان مزبور ارائه خدمات حمایتی و کمک‌ها را تنها به بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی و وظیفه اصلی خود می‌داند. حال ممکن است بسیاری از افراد در زمان نیاز به حمایت خود را در شرایطی ببینند که به علت عدم پرداخت حق بیمه در سال‌های گذشته، یا به علت ظلمی که در حق آنان رواگشته و سوابق خدمتی آنان را بدون پرداخت حق بیمه توسط کارفرمایان مخدوش نموده است، قادر به بهره‌مندی از مزایای بیمه‌های اجتماعی نباشند. و به طور مثال افراد در سنین بازنشستگی و عدم توانایی برای ادامه اشتغال قادر به دریافت مستمری‌های بازنشستگی، یا دریافت مستمری متناسب با سوابق خدمتی نخواهند بود. بنابراین منظور از عنوان سازمان تأمین اجتماعی فراهم‌نمودن حمایت‌ها و خدماتی است که نه تنها بیمه‌شدگان بلکه سایر نیازمندان در جستجوی حمایت‌ها را در نظر داشته و انتظار این است که سازمان تأمین اجتماعی مسئولیت‌های بیشتری را در آینده نسبت به وضعیت فعلی در این زمینه عهده‌دار گردد.

۲-۳- تأمین اجتماعی و حقوق مردم: اقدامات حمایتی از طریق خدمات کارکنان شاغل در سازمان تأمین اجتماعی و مراکز بهداشتی و درمانی فراهم می‌گردد. اهمیت خدمات این کارکنان، به‌خصوص در سازمان تأمین اجتماعی به حدی است که نیازمندان در بسیاری از اوقات بقای خود یا خانواده‌شان را در گرو نظر کارکنان مزبور می‌دانند. در چنین شرایطی ضروری خواهد بود که برای کارکنان تأمین اجتماعی آموزش‌های رسمی یا غیررسمی لازم، اختیارات توأم با ارائه توجیهات منطقی و شرایط خدمتی عادی از نامالیقات فراهم گردد. در بسیاری از زمان‌ها مدیریت تأمین اجتماعی با صرف منابع مالی و غیرمالی بسیار، تلاش برای جذب رضایت خاطر بیمه‌شدگان می‌نماید.

اما آنچه که در عمل حاصل می‌شود نارضایتی‌هایی است که عموماً در نتیجه پیچیدگی‌ها در مراحل اداری و تأخیر در رسیدگی‌ها و پرداخت حقوق بیمه‌شدگان یا عدم یکسانی تصمیم‌گیری‌ها در موارد مشابه و یا عدم پاسخگویی به موقع و مناسب از سوی کارکنان، حاصل می‌شود. حدود اختیارات کارکنان براساس

قوانین تأمین اجتماعی تعیین می‌شود. اما در شرایطی که قوانین مزبور حقوقی را برای مراجعین مشخص نمی‌نماید و مراجعین نیز در برخورد با مشکلاتی مانند آنچه که پیش از این گفته شد، قرار دادند، چگونه می‌باید پاسخگوی مراجعین پریشان احوال بود. این سؤالی است که می‌باید مدیریت تأمین اجتماعی به نمایندگی از افراد جامعه، در جستجوی یافتن پاسخی برای آن باشد.

۲-۴- مدیران تأمین اجتماعی و انتظارات: در واقع زمانی که مدیریت تأمین اجتماعی به درستی آگاه از مسئولیت و اختیارات خود بوده و در حدود وظایف قانونی نیز سعی در تأمین رضایت بیمه‌شدگان می‌نماید، خود را عهده‌دار رسیدگی به مشکلات بیمه‌شدگان در سایر اموری می‌یابد که دیگر سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها در آن امور دارای اختیارات لازم هستند. در این شرایط مدیریت تأمین اجتماعی خود را مواجه با افرادی می‌بیند که در شرایط سختی یا ناملايمات معیشتی خود را نیازمند حمایت می‌دانند و در صورتی که به هر دلیلی واجد حقوق لازم برای بهره‌مندی از مزایای بیمه‌های اجتماعی دانسته نمی‌شوند، رها کردن آنان به حال خود نیز چاره مناسب دانسته نمی‌شود. بنابراین می‌توان مسئولیت یک سازمان تأمین اجتماعی را بیشتر از حدود اجرای قوانینی دانست که حقوق بیمه‌شدگان بر سازمان مزبور را تعیین می‌نماید.

آنچه که در بسیاری از زمان‌ها برای بیمه‌شدگان می‌تواند مهم‌تر دانسته شود، پیگیری حقوق آنان از سایر سازمان‌ها و مؤسسات و پیش‌بینی حقوقی است که به طور مثال علاوه بر تنظیم روابط کارگر و کارفرما در قوانین کار معمول در کشورها، مورد نیاز می‌باشد، برای تأمین چنین حقوقی مدیریت یک سازمان تأمین اجتماعی می‌باید در تنظیم بسیاری از قوانین و مصوبات اقتصادی دولت صاحب‌نظر بوده و تأمین حقوق ویژه برای بیمه‌شدگان را علاوه بر آنچه در قوانین سازمان تأمین اجتماعی بیان شده، بر عهده گیرد. اساساً توسعه قوانین تأمین اجتماعی و تعدد خارج از شمار حمایت‌ها برای افراد جامعه در کشورهای پیشرفته، مرهون تداوم چنین اقداماتی از سوی مدیران تأمین اجتماعی بوده است.

۲-۵- مدیران تأمین اجتماعی و ضرورت مشارکت آنان در تعیین سیاست‌های اقتصادی: مدیران تأمین اجتماعی می‌باید به خوبی آگاه از مسائل اقتصادی و موضوعاتی باشند که موجب بیکاری و قطع یا کمی درآمد افراد جامعه می‌گردند. بنابراین مدیران آگاه در یک نظام تأمین اجتماعی همواره ارزیابی‌های صحیح و به موقع از انواع قوانین کار و اشتغال در بخش‌های دولتی و غیردولتی ارائه می‌نمایند. تصویری که این مدیران در اذهان خود دارند این است که یک فرد با درآمد ناکافی یا بدون درآمد، صرف‌نظر از شایستگی برای دریافت کمک‌ها و حمایت‌های یک سازمان بیمه‌های اجتماعی، نمی‌باید یک فرد محروم از توجه در نظام تأمین اجتماعی تلقی گردد. از نظر این مدیران بخشی از منابع تأمین اجتماعی می‌باید به منظور جبران آسیب‌پذیری جامعه در شرایط سخت اقتصادی و تورم اختصاص یابد، اگر چه منابع مزبور در اختیار سایر سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها قرار داشته باشد. محل تأمین این منابع نیز لزوماً نمی‌تواند در حدود وصولی‌ها از بیمه‌شدگان یا کارفرمایان آنان تعیین شود. زیرا بیمه‌شدگان و کارفرمایان نیز خود از معضلات اقتصادی و تورم به قدر کافی آسیب می‌بینند و انتظار دارند که دولت یا سازمانی را برای حل مشکلات همراه خود ببینند.

۲-۶- تأمین اجتماعی و برنامه‌ریزی جامع: شاید یک سازمان تأمین اجتماعی را بتوان یک مؤسسه غیرانتفاعی و غیردولتی برای رسیدگی به کلیه مشکلاتی دانست که حاصل سیاست‌هایی از نوع سیاست‌های تعدیل اقتصادی دولت و یا حاصل نوسانات در فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی می‌باشد. یک سازمان تأمین اجتماعی حتی از نوع غیردولتی آن، برای جلب توجه دولت‌ها به مسائل ناشی از بیکاری و کمی یا

ناکافی بودن درآمدها تا به آن حد مهم می‌باشد که ایجاد آن را در تقریباً تمامی کشورها بر اساس قوانین مصوب موجب گردیده و هرگونه مشکل اجتماعی را پس از مشاوره با این سازمان شایان بررسی می‌دانند. این نیز از عوامل اساسی برای برنامه‌ریزی و نظارت بر خدمات اجتماعی توسط سازمان‌های تأمین اجتماعی

۱-۳- سازمان تأمین اجتماعی می‌باید هدف خود را برای حفظ شئون انسانی افراد جامعه در موقع نیازمندی اعم از گروهی که به علت آگاهی یا ناآگاهی حق بیمه‌های خود را به موقع پرداخت نموده یا ننموده‌اند قرار دهد. نه به صورت حاضر که صرفاً ارائه خدمات به کسانی است که حق بیمه پرداخته‌اند.

۲-۳- اقدامات کارکنان حمایتی در بخش تأمین اجتماعی، نیازمند قانونمندی برای اعطای اختیارات و مسئولیت‌پذیری کارکنان مزبور می‌باشد در صورت چشم‌پوشی از چنین ضرورتی نمی‌توان انتظار داشت که علی‌رغم صرف منابع مالی و غیر مالی سنگین رضایت مردم از حد مورد انتظار فراهم آید لذا تنظیم قوانین لازم برای انجام این مهم در توسعه خدمات تأمین اجتماعی در آینده ضروری به نظر می‌رسد.

۳-۳- مدیریت سازمان تأمین اجتماعی می‌تواند در تلاش برای برقراری حمایت‌های متعددی بنماید که فراهم نمودن آن ممکن است به عهده سازمان‌های دیگر باشد لکن برای انجام آن مدیریت تأمین اجتماعی به نظر می‌رسد می‌باید نقش مؤثرتری در ایجاد هماهنگی انجام دهد.

۴-۳- مدیران تأمین اجتماعی می‌باید به خوبی آگاه از مسائل اقتصاد و بحران‌ها بوده و به عنوان بازوی توانای دولت برای رفع معضلات افرادی که از سیاست‌های اقتصادی آسیب می‌بینند مانند کسانی که بیکار می‌شود یا از تورم آسیب می‌بینند، فراهم کند.

۵-۳- سازمان تأمین اجتماعی در حال حاضر به طور عمده متکی بر مشارکت کارگران و کارفرمایان تأمین هزینه‌های خدماتی است لکن تحت اداره نسبتاً کامل دولت بوده و آن در شرایطی است که سهم دولت در تأمین هزینه‌های آن کمتر از ده درصد می‌باشد. ضروری به نظر می‌رسد با توجه به اهمیت فعالیت سازمان مزبور تحت سرپرستی دولت سهم دولت از تأمین هزینه‌های آن متناسب گردید.

۶-۳- سازمان تأمین اجتماعی در یک برنامه‌ریزی جامع مواجه با مسائل متعدد و پیچیده‌ای می‌باشد که ناشی از وسعت خدمات اجتماعی در سایر بخش‌های اقتصادی - اجتماعی کشور بوده و می‌باید به نحوی عمل نماید که توسعه تأمین اجتماعی در کشور را مستقل از مشکلات رکود یا رونق اقتصادی تداوم می‌بخشند.