

صندوق بیمه کارگران به محل حامی پروری جریان های کشور بدل شده است

# رقابت های سیاسی؛ مانع تحقق نظام چندلایه تامین اجتماعی



پیام عابدی

«نظام جامع تامین اجتماعی» مقوله ای است که حتی بسیاری از سیاست گذاران با کار کردهای آن آشنا نیستند و در منظومه ذهنی خود آن را محدود به سازمان تامین اجتماعی می دانند، در حالی که این سازمان با تمام ذخایر و دارایی هاش، نهادی غیر دولتی محسوب می شود؛ نهادهای که هم قانون مختص و هم ذی نفعان مشخص خود را دارد که در نهایت باید به بیمه شدگان و بازنشستگان خود پاسخگو باشد نه ۸۰ میلیون نفر جمعیت کشور.

از این نگاه، با اینکه سازمان تامین اجتماعی در قلمروی بیمه اجتماعی یا گذاشته، اما مسئول ایجاد بیمه فراگیر برای آحاد مردم محسوب نمی شود؛ مسئولیتی که «اصل ۲۹ قانون اساسی» بر عهده دولت قرار داده است. به همین دلیل اگر روزی نظام جامع تامین اجتماعی مستقر شود، تامین اجتماعی، صرفاً خشتی در بدنه آن است و نه تامین کننده مالی و مهندس آن.

به تازگی و به دستور رهبری، دولت مکلف شد که امکانات استقرار نظام جامع تامین اجتماعی را بررسی و شرایط استقرار آن را مهیا کند. «عباس خندان» کارشناس تامین اجتماعی و مدرس اقتصاد امور عمومی در دانشکده اقتصاد دانشگاه خوارزمی معتقد است که تحقق نظام جامع تامین اجتماعی باید در متن «نظام تامین اجتماعی چند لایه» تعریف شود. به اعتقاد وی، بدون توجه به این ساختار، امکان تفکیک حمایت ها و سطح بندی آنها وجود ندارد. خندان در این گفت و گو، الزامات استقرار این نظام و موانع پیش روی آن را مورد واکاوی قرار می دهد.

سال هاست که بحث اجرای نظام تامین اجتماعی چند لایه در ایران مطرح است اما دولت ها آن را اجرا نکرده اند. به تازگی با مطرح شدن بحث نظام جامع تامین اجتماعی و نامه وزیر رفاه به رهبری در مورد پیگیری اجرای این نظام با ایجاد بانک متمرکز اطلاعات رفاه ایرانیان، بار دیگر چنین نظامی بر سر زبان ها افتاد. در این مقطع که کرونا، برای بسیاری مشکلات شغلی و درمانی ایجاد کرده، استقرار این نظام چه معنا و اهمیتی دارد؟

از نامه وزیر رفاه به رهبری، می توان استنباط کرد که قرار است «اطلاعات رفاهی ایرانیان» در چارچوب نظام جامع تامین اجتماعی متمرکز شود تا بر مبنای آن بتوان حمایت های رفاهی را توسعه

داد. صحبت از یک بانک اطلاعاتی فراگیر است. کاربرد چنین بانک اطلاعاتی این است که دیگر کسی نتواند از دو صندوق، حقوق بازنشستگی دریافت کند اما این مسأله ای جزئی است و نظام فراگیر و متمرکز تامین اجتماعی فراتر از آن است. دستور رهبری به دولت هم در همین چارچوب قابل ارزیابی است اما مشکل کار اینجاست که در ایران از ابتدا نظام تامین اجتماعی جامع و متمرکز تعریف نشده و سازمان تامین اجتماعی هم به سبب مسئولیت هایی که در قانون تامین اجتماعی دارد، صرفاً بخشی از نظام تامین اجتماعی را نمایندگی می کند.

یک نظام متمرکز در درجه اول حمایت های تعریف شده را دارد که این حمایت ها لایه لایه چیده می شوند. در این زمینه «سازمان بین المللی کار» و «بانک جهانی» نظام های چند لایه ای را پیش بینی کرده اند که تفاوت هایی دارند ولی کلا هدف نظام چند لایه این است که کار کردهای تامین اجتماعی را از یکدیگر تفکیک کند. این امر فراتر از یک کارکرد بیمه ای صرف است که در آن فردی بیمه پردازی دارد و بعد بر اساس کارکرد و سنوات بیمه پردازی، مستمری دریافت کند. از طرفی تامین اجتماعی کارکرد حمایتی هم دارد، یعنی افرادی که به هر دلیل، دستمزد پایینی را دریافت می کنند و در زمان بازنشستگی نمی توانند مستمری بالایی دریافت کنند یا در طول بیمه پردازی بیکار شده اند، در پوشش حمایتی قرار می گیرند. در این قالب اگر افرادی باشند که نمی خواهند بیمه اجباری استفاده کنند، می توانند بیمه های تجاری بهره ببرند. این دسته صرفاً می خواهند برای آینده پس اندازی داشته باشند. به هر شکل اینها باید با تعریف لایه های دیگری تفکیک شوند.

این لایه ها چگونه در ارتقا با یکدیگر تعریف می شوند و مرزهای ترسیم آنها چگونه است؟

اولین لایه، لایه صفر است. لایه بعدی لایه یک نام دارد که بیمه های شغلی و اجباری در درون آن می گنجند. پس از این لایه دوم قرار دارد که آن هم شغلی است اما به صورت اختیاری تعریف می شود. لایه سوم هم در قالب بیمه های تکمیلی و عمر تعریف می شود که متقاضیان می توانند بیمه نامه های خود را از شرکت ها خریداری کنند. سازمان بین المللی کار و بانک جهانی پیشنهاد می دهند که این لایه ها حتماً از یکدیگر تفکیک شوند چرا که اگر تفکیک نباشد، مشکلاتی پیش می آید. مشکل اصلی اینجاست که در چارچوب فعلی، افراد حق بیمه ای را با این انتظار که پول شان ذخیره شود و صرفاً پرداخت مستمری به آنها شود، می پردازند اما چون مصارف این حوزه تفکیک نشده، به یکباره می بینیم که مجلس با دولت طرحی

می دهند که خارج از چارچوب های تعریف شده بیمه پردازی در سازمان تامین اجتماعی دارد؛ طرحی که منابع آن به ذخایر بیمه ای کارگران چشم متمرکز تامین اجتماعی با نام و وزیر رفاه به رهبری بر سر زبان افتاد، «اتحادیه پیشکسوتان جامعه کارگری» با استفاده از ذخایر بیمه ای به عنوان منابع اجرای این برنامه مخالفت کرد. صحبت این اتحادیه این است که اگر قرار باشد از منابع موجود در تامین اجتماعی بهره گرفته شود، پول فرار ا میان فقرا پخش کرده ام.

برابر بر آورد وزارت رفاه ۲۰ درصد از جمعیت کشور، شامل ۱۶ میلیون نفر زیر خط فقر زندگی می کنند. با توجه به این ارزشیابی چگونه باید لایه صفر را تعریف کرد که نفعی برای فقرا داشته باشد؟

باید بدانیم که لایه صفر به عنوان لایه حمایتی چه تعریفی دارد. ممکن است که عده ای بگویند که نهادهای حمایتی مانند کمیته امداد و بنیاد مستضعفان همین وظیفه را بر عهده دارند اما لایه صفر باید جامع تعریف شود و منابع آن مشخص باشد و سطح درآمدی افرادی که در لایه صفر قرار می گیرند، تعیین شود. لایه صفر به ویژه از این جهت اهمیت دارد که آورده هر یک از این نهاد های حمایتی و البته دولت (از محل مالیات و...) که باید سهم ویژه ای داشته باشد، مشخص می شود. در کل باید مشخص شود که هر یک از گروه های درآمدی در کدامیک از این لایه ها قرار می گیرند.

در درجه بعدی تامین مالی این لایه ها مهم است. اگر لایه ها و سطح درآمد مشخص شود، نه تنها تامین مالی که وضعیت حکمرانی موجود در این لایه ها هم تعریف می شود. زمانی که این موارد تعریف نشوند و ندانیم که منابع حمایت بر اساس شرایط کشور، اولویت ها را جایه جایی می کنند و مثلاً از منابع تامین اجتماعی برای اقشار محروم فاقد پوشش بیمه استفاده می کنند. مواقعی مانند این روزها که کشور با یک بیماری به شدت

بلندمدت و بازنشستگی هزینه کند یا صرفاً مصارف کوتاه مدتی که برایش تعریف کرده اند. حال زمانی که کرونا، فراگیر می شود، ذخایر آن برای بیکاری و تامین معیشت مردم استفاده می شود. در نتیجه یک مخزن و چند مصرف داریم. حال سازمانی مانند که آیا این منابع را صرف بازنشستگی و بلندمدت کند و برای بیمه بیکاری اختصاص ندهد یا صرفاً حمایت های معیشتی نکند یا اینکه این کارها را انجام دهد. اگر سرمایه گذاری برای بلندمدت و انتخابی کند یا بیمه بیکاری و مصارف این چنینی که کار فقرا را راه می اندازد، گذشته و اگر بیمه بیکاری را امتقلیل شود، نگاهش را از روی آینه معیشت مدگان برداشته است.

از طرفی چون کارگران حق بیمه می پردازند، انتظار دارند که حق بیمه ایشان سرمایه گذاری و برای آتیه آنها صرف شود اما از آن طرف بیکاران و فقرا انتظار دارند که تامین اجتماعی با منابع اش به کمک بیاید. در اینجا مشکل به اشتراک ذخایر و تفکیک نشدن آن بر می گردد. حال در این میان رقابت های سیاسی هم مطرح هستند که هر کدام می خواهند از این

مخزن مشترک به گونه ای گروه هایی که خواست آنها را نمایندگی می کنند، بهره گیرند. نظام چند لایه این منابع را تفکیک و لایه بندی می کند، مشخص می کند مرز لایه صفر تا کجاست و لایه های بعدی در کجا قرار می گیرند و چه گروه هایی را شامل می شوند. دیگر بر سر اینکه سازمان تامین اجتماعی باید تکالیف نظام جامع تامین اجتماعی را سه تنهایی بر گردن بگیرد، بحث در نمی گیرد و تقاضاهای خارج از حیطه قانون تامین اجتماعی به آن احاله نمی شود.

چرا دولت ها توان تحقق نظام تامین اجتماعی چند لایه را نداشته اند؟

بر سر اینکه نظام متمرکز تامین اجتماعی با این ویژگی اجرایی شود، اتفاق نظر وجود دارد. اینکه چرا به سمت این نظام حرکت نکردیم هم به این بر می گردد که تعرف هر لایه به رقابت های سیاسی جدید می انجامد. البته اگر قرار باشد که از این پس نظام متمرکز تامین اجتماعی به صورت فرافوقی پیگیری شود، دیگر درگیر مباحث سیاسی نمی شویم؛ مباحثی که در آنها دولت و مجلس یکدیگر را مورد نکوهش قرار می دهند. در حال حاضر تامین اجتماعی محلی است که همه گروه ها می خواهند گلیمشان را از آن بیرون بکشند.

در ماه های گذشته وزیر سایه بیکاری تعداد زیادی از شاغلان به دلیل برقراری محدودیت های اجتماعی، یکی از مسائل اصلی کشور، تعریف غیر جامع از «قانون بیمه بیکاری» بود. بیمه بیکاری در نسبت با نظام جامع تامین اجتماعی چگونه باید تعریف شود تا تأثیر بخش باشد؟

در حال حاضر سازمان تامین اجتماعی در صندوق بیمه بیکاری، صرفاً منابع را نگهداری می کند اما مشمولان را وزارت کار معرفی می کند. از سال ها پیش دعوی میان وزارت کار و تامین

اجتماعی در این حوزه وجود داشت. تامین اجتماعی ۵۰ درصد بیمه بیکاری را به رسمیت می شناسد و به هر فردی که از بابت اشتغال وی این ۵۰ درصد پرداخت شده باشد، بیمه بیکاری پرداخت می کند و کارگران از این سهمول این قانون نمی دانند اما وزارت کار آنها را معرفی می کند. در نتیجه در خیلی از سال ها، صندوق بیمه بیکاری به دلیل برهم خوردن تراز منابع و مصارف دچار کسری است و مشخص نیست که این کسری را چگونه باید تامین کنند. از پایان سال گذشته هم که برقراری پوشش بیمه بیکاری مطرح شد یا از قبل تراز آن همسین حالا که افرادی به دلیل گرفتاری در سیل و زلزله بدون رعایت شرط ابتدایی دریافت پوشش بیمه بیکاری (۶ ماه بیمه پردازی در دوران اشتغال) مشمول دریافت بیمه بیکاری می شوند، کسری در بیمه بیکاری به وجود آمد.

قانون بیمه بیکاری مشخص نکرده که اگر وزارت کار متقاضیانی که شرایط لازم را ندارند معرفی کرد، منابعش باید از کجا تامین شود. از این جهت فشار زیادی به صندوق بیمه بیکاری وارد می شود. در نتیجه کمک هایی که از سمت سازمان ارائه می شوند، جنبه حمایتی دارند و نه بیمه ای. حتی اگر قرار

چون کارگران حق بیمه می پردازند، انتظار دارند که حق بیمه ها ایشان سرمایه گذاری و برای آتیه آنها صرف شود اما از آن طرف بیکاران و فقرا انتظار دارند که تامین اجتماعی با منابع اش به کمک بیاید. در اینجا مشکل به اشتراک ذخایر و تفکیک نشدن آن بر می گردد

باشد از سمت سازمان تامین اجتماعی حمایتی صورت گیرد، دولت ها منابع آن را در بلندمدت پیش بینی نمی کنند. همه اینها منوط به تامین اجتماعی منابع بازنشستگی و پس انداز های بیمه شدگان را صرف حمایت های اجتماعی خارج از چارچوب بیمه کند.

معتقدید که دعواهای سیاسی یکی از موانع جدی بر سر راه تحقق نظام جامع تامین اجتماعی است. آیا در نهایت گروه های تصمیم گیر می توانند بر سر حکمرانی بر این لایه ها و منابع هر کدام از آنها به اتفاق نظر برسند؟

قطعا برای تفکیک این لایه ها چانه زنی گسترده ای شکل می گیرد و اگر بخواهند به این سمت حرکت کنند، حتماً مباحث های سیاسی شکل می گیرد. به هر شکل هر کدام از این نهادها، گروهی را نمایندگی می کنند و می خواهند لایه ای که برایشان تعریف می شود، بزرگ تر از لایه های سایرین باشد. طبیعی است که اگر لایه صفر بزرگ تر تعریف شود، به نفع بیکاران و فقراست اما از آن طرف کارگران و بیمه شدگان ضرر می کنند. بنابراین نمی توان به سادگی مرز میان لایه ها را مشخص کرد و حتماً اگر به صورت صورت فرافوقی رسیدگی شود، میان دولت و مجلس نزاع در می گیرد که همین هم مانعی بر سر راه تعریف لایه ها می شود.



گفتید لایه صفر نمی تواند در ایران کوچک تعریف شود. این لایه چه مشخصاتی باید داشته باشد و ابهامات موجود در آن چیست؟

اینکه لایه صفر چقدر بزرگ تعریف شود، به سیاست های حمایتی بستگی دارد. در خیلی از کشورها، لایه صفر کوچک است اما در ایران نمی تواند کوچک تعریف شود. باید مشخص شود که سهم هر یک از این نهادها یعنی کمیته امداد، بنیاد مستضعفان و... چقدر است و چه میزان از منابع این لایه از محل پراکنده ها و مالیات کسب می شود. همچنین باید مصارف مشخص شود. حالا اینجا بحث دیگری در می گیرد مبنی بر اینکه آیا تمام فقرا می توانند در لایه صفر قرار گیرند یا باید از بابی وسیع شوند. بحث دیگر این است که آیا این حمایت ها باید بلندمدت تعریف شود یا نه.

بحث دیگر این است که آیا با وجود لایه صفر همچنان می خواهیم به تمام گروه ها پراکنده نقدی بپردازیم یا می خواهیم پرداخت آن را به لایه صفر محدود کنیم و بر مبلغ آن بیفزاییم. در کل با تعریف این لایه ها، بسیاری از موارد روشن می شوند. تازمانی که همه گروه ها به یک مخزن سازمان ارائه می شوند، جنبه حمایتی دارند و نه بیمه ای. حتی اگر قرار

## اخبار کارگری

### تجمع معلمان خرید خدمات مقابل مجلس



معلمان خرید خدمات سال ۹۳ به بعد روز یکشنبه (۲۳ آذر) مقابل مجلس تجمع کردند. به گزارش ایلنا و به گفته معترضان که تعداد آنها به چند صد نفر می رسید، حدود ۱۳ هزار معلم خرید خدمات از سراسر کشور، خواهان مشخص شدن وضعیت استخدام خود و یکسان شدن مدل قرار داده هستند. به گفته این گروه از معلمان، همکارانشان در برخی استان ها تنها ماهی ۳۰۰ هزار حقوق دریافت می کنند و یک بیمه ۱۰ روزه دارند در حالی که ساعت کار آنها با معلمان رسمی تفاوتی ندارد. معلمان حاضر در این تجمع با اشاره به طرح شورای عالی انقلاب فرهنگی برای استخدام خود، گفتند: این نهاد تأکید دارد که برای روشن شدن وضعیت استخدامی معلمان خرید خدمات باید آزمون استخدامی ماده ۲۸ برگزار شود. در همین حال این شورا اعلام کرده که استخدام معلمان تنها باید از طریق دانشگاه فرهنگیان انجام شود.

### خودکشی یک جوان جوانی کار دادستان شوش: رضا آل کثیر کارگر هفت تپه نبود

دادستان شوش درباره اخبار منتشر شده در باره خودکشی یک کارگر نیشکر هفت تپه توضیحاتی ارائه کرد. مصطفی نظری در گفت و گو با ایسنا درباره انتشار مطلبی در فضای مجازی مبنی بر خودکشی یکی از کارگران شرکت نیشکر هفت تپه به نام «رضا آل کثیر» که در پی اخراج از کار، اظهار کرد: خودکشی کارگر نیشکر هفت تپه صحت ندارد. فردی که اقدام به خودکشی کرده، هیچ گونه رابطه استخدامی با شرکت نیشکر هفت تپه نداشته است. وی افزود: این فرد کارگر شرکت نیشکر هفت تپه نبوده و هیچ گونه قرارداد با شرکت نداشته است و به دلیل اختلافات خانوادگی، در منزل اقدام به خودکشی کرده است. در همین زمینه، خبرگزاری ایلنا نیز گزارش داد که آل کثیر، یکی از جوانان جوانی کار بوده که جمعه شب (۲۱ آذر ماه) در محل سکونت خود واقع در شهر «حرد» خود را حلق آویز کرد و متأسفانه بعد از انتقال به بیمارستان روز شنبه جان باخت. طبق این گزارش، اقدام به خودکشی آل کثیر هیچ ربطی به مجموعه هفت تپه نداشته و هر چند وی متقاضی کار در هفت تپه بود و سال پیش چند روزی در این مجتمع کار کرده بود، روابط عمومی مجتمع نیشکر هفت تپه نیز با ابراز تأسف از وقوع این اتفاق گفت: آقای آل کثیر جوان خوب هفت تپه ای بود که همانند سایر جوانان، متقاضی کار در هفت تپه بود. وی بجز چند روز، هیچ سابقه شغلی دیگری در این مجموعه نداشته و اینکه برخی افراد در فضای مجازی اقدام به خودکشی این جوان را به مجموعه هفت تپه مرتبط می کنند، در دست نیست.

### تجمع بازنشستگان خوزستانی مقابل تامین اجتماعی



بازنشستگان کارگری خوزستان با تجمع مقابل اداره کل تامین اجتماعی استان، خواستار رسیدگی به مطالبات خود شدند. به گزارش ایلنا، این بازنشستگان می گویند: در اعتراض به نحوه اجرا و اصلاح همسان سازی و میزان ناچیز مستمری های خود، مقابل اداره تامین اجتماعی حاضر شده ایم و از این نهاد درخواست داریم به مطالبات ما پاسخ دهد. بازنشستگان اهوازی می گویند: اصلاح همسان سازی برای بازنشستگان سخت و زیان آور با فرمول هایی انجام شده که به هیچ وجه رضایت بخش نیست. علاوه بر آن، ما خواستار افزایش مستمری ها به اندازه سید معیشت، ارائه خدمات درمانی رایگان و مکفی به بازنشستگان و فراهم آوردن خدمات رفاهی مناسب هستیم. بازنشستگان می گویند: دریافتی حداقل بگیران با اجرای همسان سازی به سه میلیون تومان هم نرسیده است. سخت و زیان آورها هم از نحوه اصلاحات و وعده های بی سرانجام به ستوه آمده اند. بعد از ماه ها انتظار دریافتی بازنشستگان فقط ۲۰ هزار تومان زده شده و این رقم ناچیز، توهین به بازنشسته است.