

# تحلیلی کلی بر سیر تطور ساختاری تأمین اجتماعی در ایران و تبیین عوامل مساعد و نامساعد توسعه آن

علی حیدری\*

## مقدمه

در این مقاله، پس از بیان پیشینه تاریخی مفهوم بیمه به طور اعم و مقوله تأمین اجتماعی به طور اخص در مفاهیم و مضامین اسلامی، تاریخ ایران باستان و فرهنگ ملی کشور، و پیدایش آن در جهان، و اشاره مختصری به تاریخچه بیمه اجتماعی با ساحت مدرن و امروزی آن در ایران، به ارائه یک تحلیل کلی از سیر تطور ساختاری تأمین اجتماعی در کشور می‌پردازیم. در این تحلیل جایگاه تشکیلاتی و ظرفیت ساختار متولی امر تأمین اجتماعی در کلان حاکمیت طی ادوار گذشته (منزلت سازمان و نحوه تعامل آن با سایر اجزای حاکمیت) و تلاشها و اقدامات انجام شده در زمینه قانون‌نویسی جامع و طراحی ساختار منسجم و یکپارچه برای آن در نیم قرن گذشته به بحث گذاشته می‌شود.

رویکرد کلی مقاله، کالبدشکافی مشکلات و مسائل مبتلابه سازمان تأمین اجتماعی، ابعاد ساختاری و تشکیلاتی، و بررسی میزان و کیفیت تأثیر مؤلفه‌های کلان اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ... بر ساختار و تشکیلات متولی امر تأمین اجتماعی کشور است و از ورود به جزئیات فنی، تخصصی، و اجرایی سازمان پرهیز می‌شود. هدف از آسیب‌شناسی فوق به طور مشخص احصا و طبقه‌بندی نارساییهایی است که از فقدان یک نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ناشی می‌شود و بر حوزه عمل سازمان، کارکردها و عملکردها، و کیفیت خدمات آن تأثیر می‌گذارد و کیفیت قضاوت در مورد سازمان را دچار دگرگونی می‌کند.

\* معاون مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی در امور استانها و سرپرست دفتر هیئت مدیره و مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی

در مبحث بعدی، با بهره‌گیری از نتایج تحلیل کلی بر سیر تطور ساختاری تأمین اجتماعی در ایران، فهرستی از عوامل مساعد و نامساعد توسعه تأمین اجتماعی در کشور احصا و به‌طور مختصر اثرهای آنها بر ابعاد ساختاری و تشکیلاتی تأمین اجتماعی و جایگاه آن در ساختار کلان مدیریت کشور، تقدیم و ارائه می‌شود.

بیان مختصات و ویژگیهای کلی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی بخش بعدی این نوشتار را تشکیل می‌دهد. در پایان چشم‌انداز ساختاری متصور برای تأمین اجتماعی در قالب نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد و چشم‌اندازها و چالشهایی که در فرایند شکل‌گیری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی برای سازمان مطرح است، تشریح شده و راهکارهایی برای استفاده از فرصتها و مقابله با تهدیدات پیشنهاد و توصیه می‌شود.

## ۱. بیمه، بیمه‌های اجتماعی، و تأمین اجتماعی (در آموزه‌های دینی، ملی، و تجارب جهانی)

ایران همواره به عنوان یکی از تمدنهای پیشگام و تأثیرگذار در قلمرو نوع‌دوستی، حقوق بشر و ... مطرح بوده و شواهد بسیار زیادی در فرهنگ بومی و ملی آن وجود داشته است، نگاهی به منشور کورش کبیر و مقایسه نحوه عمل این تمدن در اعمال سیستم حقوق و دستمزد، تنظیم روابط کار و خدمات بیمه‌ای به کارگران سازنده تخت جمشید با اهرام ثلاثه مصر به خوبی مبین این واقعیت است که در تمدن ایران، دوستداری نوع بشر و احقاق حقوق اتباع، شهروندان و فرودستان جزء و اصول اولیه و لاینفک حکومت (مدیریت جامعه) و مهمترین مسئولیت مالک یا کارفرما محسوب می‌شده است. شعر جهانشمول فردوسی (بنی آدم اعضای یکدیگرند ... ) که از دیرباز منظور نظر جامعه جهانی قرار گرفته است، یکی از مصادیق بارز توجه فرهنگ و ادبیات ایرانی به مفهوم بیمه و حمایت است. ورود اسلام به ایران و تلفیق تمدن بزرگ و تأثیرگذار ایرانی با مفاهیم متعالی اسلام، باعث شد که فرهنگ بومی و ملی پارسیان بیش از پیش مشحون و مملو از اصول نوع‌دوستی، ایفای حقوق فرودستان و مزدبگیران و مسئولیت اجتماعی مدیران، مالکان و ... شود. عهدنامه مالک اشتر که بر لزوم توجه به اصول تکافل اجتماعی (مسئولیت حاکم در قبال آحاد جامعه حتی مخالفان صرف نظر از مذهب، قومیت، جنسیت و ...) و توازن اجتماعی (لزوم اعمال سیاستهای باز توزیعی درآمد برای نیل به عدالت

اجتماعی) به عنوان مهمترین وظیفه حاکم اسلامی تأکید دارد و ... یکی از مصادیق بارز توجه به قلمرو رفاه و تأمین اجتماعی در تعالیم اسلامی است. نتیجه اینکه علی‌رغم پیشگامی و دیرپایی فرهنگ ملی و دینی ایران در مقوله بیمه و حمایت‌های اجتماعی، باید اذعان داشت که بیمه و تأمین اجتماعی مقوله‌ای وارداتی از جهان مدرن به جامعه سنتی ایران بوده است.

بیمه‌های خصوصی و اموال از اولین نمودهای نظام بیمه‌ای به ویژه در حمل و نقل دریایی بوده است. بروز انقلاب صنعتی، بسط و وظایف دولت به تبع ارتقای سطح توسعه‌یافتگی امریکا و اروپا و عقل‌گرایی نظام سرمایه‌داری برای پذیرش مسئولیت اجتماعی در مقابل جامعه به‌طور اعم و کارگران خود به‌طور اخص و ... از جمله دلایل ظهور انواع بیمه‌های اجتماعی در جهان مدرن است. در آلمان، بیسمارک نظام پرداخت مستمری به سالمندان و بهداشت و درمان عمومی را در سال ۱۸۸۰ برقرار کرد و در انگلیس، چرچیل نظام بیمه بیکاری را در سال ۱۹۱۱ به راه انداخت و این پدیده مدرن و امروزی مشابه سایر پدیده‌های جهان اول وارد کشور ایران شد و به شرحی که خواهد آمد، توسعه و تصمیم یافت.

## ۲. سیر تطور تأمین اجتماعی و شناخت وضعیت موجود

«تأمین اجتماعی» به عنوان یکی از ابزارهای تعیین‌کننده و اثرگذار در تحقیق عدالت اجتماعی، اگرچه در بطن آموزه‌های دینی و ملی جامعه نمودهای عینی و دیرپا دارد، در ساخت مدرن و نوین خود (بیمه‌های اجتماعی)، واجد قدمتی بیش از نیم‌قرن است و در این راستا سازمان تأمین اجتماعی، تنوع و گستردگی خدمات (بازنشستگی، ازکارافتادگی، بازماندگان، درمان و ...) و نیز وسعت جامعه تحت پوشش که در حال حاضر ۴۲ درصد کل جمعیت و ۶۶ درصد جمعیت شهری را شامل می‌شود توانسته است، به عنوان اصلی‌ترین و محوری‌ترین متولی بیمه‌های اجتماعی در کشور مطرح شود. سازمان تأمین اجتماعی اگرچه در شکل و عنوان امروزی خود، نیم‌قرن قدمت فعالیتی دارد ولیکن نقطه آغازین این حرکت در سایر ظرفیتهای ساختاری و با کیفیت و کمیت متفاوتی از خدمات، به ۷۲ سال قبل برمی‌گردد. تبیین تفصیلی سیر تاریخی ساختار تأمین اجتماعی، فرصت و مجال زیادی می‌طلبد که به لحاظ رعایت ایجاز فقط به بیان مختصری از آن اکتفا می‌شود:

ردیف	سال	عنوان	مشمولان	خدمات	نرخ حق بیمه	پرداخت کننده	ملاحظات
۱	۱۳۱۰	صندوق احتیاط کارگران طرق و شوارع	کارگران راهها	پرداخت درمانی حین کار غرامت نقص عضو حین کار کار غرامت فوت حین کار	۲٪	کارگران کارفرما	—
۲	۱۳۱۵	صندوق احتیاط و صرفهجویی کارخانجات	کارگران راهها - کارگاههای صنعتی بالاتر از ۱۰ دستمزد کمک بارداری نفر	خدمات فوق غرامت	۲٪	کارگران	—
۳	۱۳۲۴	شرکت سهامی بیمه ایران	کارگران راهها - کارگاههای صنعتی بالاتر از ۱۰ دستمزد کمک بارداری نفر	خدمات فوق غرامت ۱۰ دستمزد کمک بارداری	% مشخص برحسب شغل	کارگر و کارفرما	—
۴	۱۳۲۶	بنگاه رفاه اجتماعی	تمام کارگران کشور	- ازدواج، عائله مندی، بارداری، بیکاری بازنشستگی و کفن و دفن	۲/۲۵٪	کارگر و کارفرما	—
۵	۱۳۲۸	صندوق تعاون بیمه کارگران	تمام کارگران کشور	- ازدواج، عائله مندی، بارداری، بیکاری بازنشستگی و کفن و دفن	۶٪	کارگر ۲٪ کارفرما ۴٪	—
۶	۱۳۳۲	سازمان بیمه های اجتماعی کارگران	- کارگران - کارمند ثابت دفتری و منشی حقوق کمتر از ۶۰۰۰ ریال	- ازدواج، عائله مندی، بارداری، بیکاری بازنشستگی و کفن و دفن	۱۲٪	کارگر ۴٪ کارفرما ۷٪	—
۷	۱۳۳۴	سازمان بیمه های اجتماعی کارگران	- کارگران - کارمند ثابت دفتری و منشی حقوق کمتر از ۶۰۰۰ ریال	- ازدواج، عائله مندی، بارداری، بیکاری بازنشستگی و کفن و دفن سایر بیمه های اجتماعی	۱۸٪	کارگر ۵٪ کارفرما ۱۴٪	—
۸	۱۳۳۹	سازمان بیمه های اجتماعی کارگران	- کارگران - کارمند ثابت دفتری و منشی با حقوق کمتر از ۶۰۰۰ ریال	- ازدواج، عائله مندی، بارداری، بیکاری بازنشستگی، کفن و دفن سایر بیمه های اجتماعی	۱۸٪	کارگر ۵٪ کارفرما ۱۴٪	—

ردیف	سال	عنوان	مشمولان	خدمات	نرخ حق بیمه	پرداخت کننده	ملاحظات
۹	۱۳۴۲	سازمان بیمه‌های اجتماعی	- کارگران - کارمند ثابت دفتری و مشغول به کار با حقوق کمتر از ۶۰۰۰ ریال سایر بیمه‌های اجتماعی	- ازدواج، عائله‌مندی، بیماری، بیکاری بازنشستگی و کفن و دفن	%۱۸	کارگر %۵ کارفرما %۱۴	—
۱۰	۱۳۵۴	سازمان تأمین اجتماعی	- مزدبگیران - حرف و مشاغل آزاد - روستاییان - اتباع خارجی - مشمولان دولتی فاقد پوشش - کمک عائله‌مندی	- حوادث - بیماریها - کمک‌بارداری - غرامت دستمزد - کمک‌ازدواج - کمک عائله‌مندی	%۳	کارگر %۷ کارفرما %۲۰ دولت %۳	—
۱۱	۱۳۵۵	صندوق تأمین اجتماعی	- مزدبگیران - حرف و مشاغل آزاد - روستاییان - اتباع خارجی - مشمولان دولتی فاقد پوشش - کمک عائله‌مندی	- حوادث - بیماریها - کمک‌بارداری - غرامت دستمزد - کمک‌ازدواج - کمک عائله‌مندی	%۳	کارگر %۷ کارفرما %۲۰ دولت %۳	الحاق شعب به مناطق بهداری و بهریستی
۱۲	۱۳۵۸	سازمان تأمین اجتماعی	- مزدبگیران - حرف و مشاغل آزاد - روستاییان - اتباع خارجی - مشمولان دولتی فاقد پوشش - کمک عائله‌مندی	- حوادث - بیماریها - کمک‌بارداری - غرامت دستمزد - کمک‌ازدواج - کمک عائله‌مندی	%۳	کارگر %۷ کارفرما %۲۰ دولت %۳	الحاق شعب به سازمان

۱. تصویب قانون الزام سازمان به تأمین درمان بیمه‌شدگان در سال ۱۳۶۸

۲. تصویب قانون بیمه بیکاری با ۳ درصد حق بیمه از سوی کارفرما (سال ۱۳۶۶ آزمایشی و سال ۱۳۶۹ دائمی)

۳. تصویب قانون بیمه حرف و مشاغل آزاد (سال ۱۳۶۵)

### ۳. تحلیل کلی سیر تطور تاریخی ساختار کلان تأمین اجتماعی

- دیر هنگامی پذیرش مسئولیت وظیفه از سوی دولت در قلمرو بیمه‌های اجتماعی و ورود دولت به جرگه تأمین‌کنندگان منابع صندوق از نظر قانونی (از سال ۱۳۵۴ مقرر شد دولت

- ۳۰ درصد از مجموع ۳۰ درصد حق بیمه را پردازد، صرف نظر از عدم ایفای به موقع این تعهد در غالب اوقات) و پذیرش مسئولیت و وظیفه در این قلمرو
- تغییرات متعدد و پی در پی وابستگی (کمرنگ) تشکیلاتی سازمان به بخشهای مختلف
  - ثانویه بودن و دست چندم شدن مقوله تأمین اجتماعی در جوف وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و کار و امور اجتماعی
  - فقدان یک مدافع و سخنگوی فعال و مؤثر در ساختار کلان حاکمیت و مراجع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری کشور
  - «تعارض نقش» ظرفیتهای ساختار بالاسری سازمان با کارکردهای آن مثلاً در بخش درمان متولی سلامت، بهداشت، آموزش پزشکی، درمان، دارو، تجهیزات پزشکی، نیروی متخصص، بیمه درمان، استانداردهای درمان و ... در یکجا متمرکز و در اثر آن در ارتباط با برخی از کارکردهای سازمان دچار «تعارض منافع و نقش» می‌شد و در بحث وزارت کار نیز به همین منوال و چه بسا شدیدتر، این تعارض نقش مطرح بوده و است.
  - شکل‌گیری انتظارات من غیرحق از صندوق بیمه‌های اجتماعی و سرریزهای حمایتی به سازمان با توجه به فقدان نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به عنوان یک زیرساخت و زیربنا
  - نزول جایگاه و منزلت سازمان در ساختار حاکمیت، به حاشیه کشیده شدن مسائل آن و به تبع این امر تضاد و تعارض بین دولت و اجزای آن با سازمان (نهاد عمومی و غیردولتی شدن سازمان بدون آنکه فوایدی عاید سازمان کند، عوارضی متوجه سازمان ساخت)
  - تسلط دیرپای وزارت کار و امور اجتماعی در عالی‌ترین رکن تصمیم‌گیری سازمان، با توجه به عدم شکل‌گیری کانونهای عالی کارگری و کارفرمایی، علیرغم وابستگی تشکیلاتی سازمان به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی) و احاطه رویکرد قانون کارگر (به جای قانون کار) و وزارت کارگر (به جای وزارت کار) بر تصمیمات شورای عالی تأمین اجتماعی
  - ایجاد صندوقهای خاص بیمه و بازنشستگی در حوزه شمول سازمان و خارج کردن بیمه‌شدگان دارای دستمزد و شرایط عالی و سن و سابقه پایین از صندوق بیمه‌های اجتماعی و به جای گذاردن بیمه‌شدگان دارای سطوح دستمزدی پایین و ریسک و هزینه بالا در آن
  - یارانه‌پردازی سازمان به دولت با ارائه خدمات پایه به افراد تحت پوشش، تحمیل برخی وظایف و مأموریتها (تولید درمان و ساخت بیمارستان)، سرزیر کردن مشکلات دولت (تعديل نیروی انسانی دولت و ورود آنها به صندوق سازمان) و...

۴. فهرست‌نویسی عوامل مساعد و نامساعد توسعه تأمین اجتماعی در ایران در جهان متغیر کنونی توسعه یک ضرورت و الزام حیاتی محسوب می‌شود و شناخت اجزا و عناصر اثرپذیر و تأثیرگذار بر فرایند توسعه‌یافتگی، سنگ‌بنای حرکت توسعه‌ای است، ولیکن با رشد سریع و شتابان متغیرها و مؤلفه‌های مؤثر و متأثر بر سازمانها امکان احصای جمیع عوامل مساعد و نامساعد توسعه میسر نیست و از طرفی طبقه‌بندی آنها به دو گروه مساعد و نامساعد مقدور نیست چرا که بسته به شرایط مکانی و زمانی و با توجه به ظرفیتهای و قابلیت‌های سیستم برای تطبیق و سازگاری با محیط، مقابله و تهدیدات و بهره‌مندی از فرصتهاست که می‌توان عاملی را مساعد و یا نامساعد برای توسعه دانست. بنابراین در این بخش سعی شده کلیه عوامل مطرح و مرتبط با توسعه تأمین اجتماعی فهرست شود و در تفصیل مطلب ضمن تشریح کامل هر یک از آنها به هر یک بر فرایند توسعه‌یافتگی سازمان تأمین اجتماعی اشاره شده است. بر همین اساس عوامل مذکور در پنج فضای «جهانی»، «کشوری»، «پیرامونی سازمان»، «صندوق بیمه‌های اجتماعی و «درون‌سازمانی» طبقه‌بندی و ارائه می‌شود:

#### ۱- ۴. فضای جهانی (شرایط و عوامل فراملی)

- سازمان تأمین اجتماعی به لحاظ ماهیت وظایف و کارکردهای خود به شدت از متغیرها و شاخصهای کلان اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور تأثیر پذیرفته و همچنین با عملکردهای بازتوزیعی خود اثرهای زیادی در جامعه به جای می‌گذارد. بنابراین بروز پدیده‌هایی مانند دهکده جهانی، جهانی‌سازی، گفتگوی تمدنها، پیوستن کشور به سازمان تجارت جهانی و پرنرنگ شدن و تحرک بسیار زیاد مجامع و افکار عمومی جهان در زمینه مقوله حقوق بشر، از جمله عواملی است که می‌تواند به‌طور غیرمستقیم بر سازمان تأثیر داشته باشد. بسط وظایف دولت در تکافل و توازن اجتماعی به تبع ارتقای سطح توسعه‌یافتگی و نیز در اثر فشارها و تقاضاهای بین‌المللی، این زمینه را فراهم می‌کند که منابع و امکانات بیشتری در اختیار سازمان قرار گیرد.

- پایین آمدن ریسک اقتصادی کشور به تبع تغییر و تحولات داخلی و نیر تحرک دیپلماسی سیاسی و اقتصادی ایران و افزایش سطح سرمایه‌گذاری‌های خارجی ایجاب می‌کند سازمان همانند دهه پنجاه، تعامل فعال و مؤثرتری با مجامع جهانی تخصصی خود مانند (سازمان جهانی بهداشت، بانک جهانی، سازمان بین‌المللی کار و انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی)

- برقرار کند و در جهت اجرای هرچه بیشتر مقاوله‌نامه‌ها و تبادل تفاهم‌نامه‌های بیمه‌ای با کشورهای مختلف گام بردارد و در ارتباط با بیمه اتباع خارجی رویکردی جدی داشته باشد.
- بهبود شرایط کشورهای همسایه و خروج نیروی کار خارجی که افزایش اشتغال کارجویان ایرانی و ارتقای سطح منابع سازمان را در پی دارد) و در مقابل رشد فزاینده صدور خدمات فنی و مهندسی و نیروی کار و فرار مغزها، ایجاب می‌کند که سازمان در زمینه بسط نمایندگیهای خارج از کشور با تأمل و دقت بیشتری اقدام کند.
- تجارت الکترونیک و دنیای مجازی و رشد تغییرات و تحولات تکنولوژیکی از یک طرف بر بازار کار و فعالیت ایران تأثیر می‌گذارد و از دیگر سو احتمال ظهور رقبای جدید برای سازمان را مطرح می‌کند.

- پدیده جهانی سازی
- پیوستن کشور به سازمان تجارت جهانی
- تحرک دیپلماسی سیاسی و اقتصادی کشور
- مسئله حقوق بشر
- تجارت الکترونیک و دنیای مجازی
- شرایط کشورهای همسایه
- صدور خدمات فنی و نیروی کار و فرار مغزها
- سرمایه‌گذاری خارجی

## ۲- ۴. فضای کشوری (شرایط و عوامل ملی):

- تدوین چشم‌انداز بیست‌ساله، سیاستهای کلی نظام و برنامه چهارم که با رویکرد عدالت اجتماعی در مرحله نهایی شدن است و از همه مهمتر نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی که در شرف تکوین و فعالیت است، یکی از عوامل و متغیرهای تعیین‌کننده و تأثیرگذار بر فرایند توسعه‌یافتگی سازمان است. بنابراین سازمان باید هم در مراحل انشای قانون، اساسنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و ... و هم در مرحله عملیاتی شدن نظام مزبور تحرک فعال و مؤثری در این زمینه داشته باشد و تلاش کند از چشم‌اندازها و فرصتهایی که طی دو دهه اخیر از سوی سازمان مبنی بر ضرورت و الزام وجود نظام یاد شده مطرح می‌شود، به بهترین نحو ممکن استفاده کند.
- هدفمندکردن یارانه‌ها، واقعی کردن قیمتها، افزایش سطح سواد و مهارت جامعه، بسط شهرنشینی و ارتقای تقسیمات کشوری و ... از جمله عواملی هستند که باعث افزایش سطح



دستمزدها (منابع بالقوه سازمان) و در نتیجه ارتقای سطح درآمد صندوق می شود و در مقابل چالشهایی را در زمینه لزوم ارتقای سقف و کیفیت خدمات و ایجاد ظرفیت لازم برای رقابت، پیش روی سازمان قرار می دهد. ایجاد مناطق آزاد و ویژه و تکامل آنها نیز زمینه رقابت جدید و متفاوتی را برای سازمان فراهم می کند.

- ظهور دولت الکترونیک، تجارت الکترونیک و بنگاههای مجاری اگرچه برای کشور لازم و ضروری است و بهره‌وری از نیروی انسانی و سرمایه را افزایش می دهد، با توجه به نوع وصول حق بیمه و منابع سازمان (کاهش نیروی مزدبگیر شاغل در کارگاه و ...) برای صندوق چالشهایی را به دنبال خواهد داشت، حال آنکه این چالش در سیستمهایی که منابع تأمین اجتماعی از سیستم مالیات ارتزاق و استفاده می کند، مطرح نیست. ظهور و بسط بنگاههای غیررسمی، تجارت غیررسمی، عارضه قاچاق، وسطه‌گری و ... به لحاظ نحوه وصول منابع سازمان تبعات منفی زیادی بر کارکردهای آن دارند.

- وضعیت بحران عمومی اقتصاد و صنعت، بالابودن سطح بیکاری، ترکیب جمعیتی در کنار تغییر نرخ مشارکت زنان، اثرهای مثبت و منفی زیادی (غالباً منفی) بر مصارف و منابع سازمان داشته و تغییر ترکیب جنسی افراد مشمول قانون ایجاب می کند که تأمل و تعمق بیشتری در ضوابط مورد عمل فعلی سازمان در ارتباط با زنان صورت پذیرد.

- طرح مسئله تأمین اجتماعی به عنوان یک موضوع مورد مناقشه بین قوای مختلف نظام و نیز رویکرد احزاب و گروهها به این ابراز برای رقابت سیاسی و انتخابات نیز می تواند فرصت و یا چالشی برای سازمان محسوب شود.

- نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی
- هدفمند کردن یارانه‌ها، واقعی کردن قیمت‌ها، افزایش سطح دستمزد
- دولت الکترونیک
- تجارت الکترونیک، بنگاههای مجاری
- چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه چهارم توسعه و رویکرد عدالت اجتماعی
- سطح بیکاری و اشتغال
- نرخ مشارکت زنان
- شرایط عمومی اقتصاد و صنعت
- بنگاههای غیررسمی و تجارت غیررسمی
- ترکیب جمعیت

- افزایش سطح سواد جامعه و مهارت نیروی کار، افزایش دستمزد
- افزایش آگاهی‌های عمومی و پدیده جامعه مدنی
- رویکردهای سایر قوای نظام
- بسط شهرنشینی و ارتقای تقسیمات کشوری
- رویکرد تأمین اجتماعی در رقابتهای سیاسی و انتخاباتی

#### ۳-۴. فضای پیرامونی سازمان (شرایط و عوامل مرتبط با شرکای اجتماعی و مخاطبان)

– با توجه به شرایط عمومی پس از انقلاب و جنگ و ماهیت شرایط زمانی موصوف، تا قبل از یک دهه گذشته مسائل صنفی در محاق شرایط عمومی جامعه قرار داشته و تشکلهای مرتبط با شرکای اجتماعی سازمان از کارکردهای صنفی خود فاصله گرفته و یا به صورت سازمان یافته و متشکل حضور نداشتند. به عنوان مثال تا پنج سال پیش اعضای کارگری و کارفرمایی شورایی تأمین اجتماعی به لحاظ فقدان کانون عالی، توسط وزیر کار و امور اجتماعی انتخاب می‌شدند ولی در حال حاضر کانونهای عالی مربوط به این کار مبادرت می‌ورزند.

– صرف نظر از بلوغ سیاسی و حرفه‌ای این تشکلهای، حرکت به سمت صنفی شدن و طرح مطالبات حرفه‌ای، تحزب و بروز سیستم چندحزبی و رفع انحصارات، طرح موضوع سندیکاها و رویکرد سه‌جانبه‌گرایی از عوامل و مؤلفه‌های مطرح در ارتباط با شرکای اجتماعی سازمان است که لازم است مورد توجه و مذاقه کاف سازمان قرار گیرد.

– سالمند شدن در کنار بروز پدیده سالمندی جامعه، افزایش تعداد بازنشستگان به تبع طرحهایی نظیر پیش از موعد، نوسازی صنایع و ... باعث شده است که وزن این عده از شرکای اجتماعی و خدمات‌گیرندگان موصوف در معادلات سازمانی افزایش یابد و شکل‌گیری کانونهای بازنشستگی به عنوان یکی از عوامل تأثیرگذار بر سازمان مطرح شود.

- کارگری
- کارفرمایی
- بازنشستگی

#### ۴-۴. فضای صندوق (شرایط و عوامل مرتبط با صندوق بیمه اجتماعی)

– رشد افراد تحت پوشش از ۱۷ درصد کل جمعیت در سال ۱۳۵۷ به ۴۲ درصد در حال حاضر، نشان از رشد تقاضاهای جامعه در زمینه تأمین اجتماعی دارد (چنانچه پدیده گریز از

پرداخت حق بیمه و برخی طرحهای مبتنی بر معافیت‌های بیمه‌ای را نیز در نظر بگیریم، شاخص عملکردی مثبت‌تری از فعالیت سازمان به دست می‌آید).

– بحث صندوقهای شرکتی، ورود و تداخل بیمه‌های خصوصی در امر بیمه‌های اجتماعی به ویژه در بیمه مکمل یا مازاد و تلاش سایر رقبا در ورود به برخی از حوزه‌های فعالیتی سازمان (سازمان بازنشستگی کشوری برای جذب نیروهای پیمانی دولت و ...) و تقاضاهای مطروحه برای بسط صندوقهای خاص بیمه‌ای در دستگاهها، رشد بانکداری خصوصی و افزایش بی‌رویه صندوقها و مؤسسات اعتباری غیررسمی و ... از چالشهای مهم سازمان در شرایط حاضر است.

– افزایش سطح بهداشت عمومی و امید به زندگی (بروز پدیده سالمندی و افزایش دروه پرداخت تعهدات به تبع آن)، کاهش نسبت وابستگی، بحران مالی ناشی از طرحهای مخرب و بنیان‌برافکن پیش از موعد، نوسازی صنایع، معافیت کارگاههای دارای ۵ و ۱۰ نفر کارگر، حمایت از نساجیها و ... از جمله عوامل مؤثر بر عدم تعادل منابع و مصارف سازمان است و اعمال اصلاحات پارامتریک و سیستماتیک را ایجاب می‌کند.

– توجه بیشتر سازمان، دولت و مجلس به اصول و قانونمندیهای حاکم بر صندوقهای بیمه‌ای، تنظیم ورودیها و خروجیها، لزوم تأمین بار مالی تصمیمات مؤثر بر منابع و مصارف صندوقها، محاسبات بیمه‌ای، نظام جامع آمار و اطلاعات و ... از جمله عوامل مثبت مؤثر بر توسعه سازمان است.

- پوشش جمعیتی و تعمیم آن
- تقاضاهای تأمین اجتماعی
- صندوقهای شرکتی
- بیمه‌های مکمل و آزاد
- نسبت وابستگی
- سایر رقبا
- محاسبات بیمه‌ای و تنظیم ورودیها و خروجیها
- طرحهای خاص (نوسازی صنایع، سخت و زیان‌آور، حمایت از نساجیها، اصلاح ساختار)
- افزایش سطح بهداشت، امید به زندگی و پدیده سالمندی
- مکانیسم منابع و مصارف

#### ۴-۵. فضای سازمانی (شرایط و عوامل مرتبط با مؤلفه‌های درونی سازمان)

– علی‌رغم دیرپایی تلاشهای سازمان در زمینه نیل به اتوماسیون نسبت به بسیاری از

دستگاهها و سازمانها، تا سال ۷۶ توفیقات زیادی در این زمینه فراهم نشد. ولیکن پیشبرد سریع اتوماسیون سازمان و تعمیم و تعمیق سریع آن طی سالهای اخیر، زمینه مناسبی برای توسعه سازمان فراهم ساخته اما در مقابل بر حساسیت و اهمیت امور پشتیبانی و نظارتی آن نیز افزوده است. سازگاری با روند تغییرات و تحولات تکنولوژیکی و جهانی و ملی می تواند عامل مهمی در توسعه سازمان باشد.

- بازنشستگی غالب همکاران مجرب در کنار یک‌دهه فاصله استخدامی سازمان باعث شده خلا نیروی انسانی مجرب و متخصص به عنوان یکی از عوامل و چالشهای مهم سازمان در حوزه منابع انسانی مطرح باشد و در مقابل ارتقای سطح تحصیلی و تخصصی کارکنان سازمان بافت جوان نیروی انسانی (که از قابلیت بیشتری برای پذیرش حرکت‌های توسعه‌ای برخوردارند) فرصت خوبی را برای توسعه سازمان همراه شود مؤسسه‌های کارگزاری تأمین اجتماعی اثرهای مثبت قابل توجهی برای سازمان به دنبال دارد.
  - تحقق اصلاحات متنوع و گسترده در زمینه‌های مختلف نظیر ساماندهی سوابق، استانداردسازی، مدیریت کیفیت، روانسازی امور، بهبود روشها و رویه‌ها، اصول حرکت بهره‌وری و ... سازمان را به مجموعه‌ای متعالی و در حال تکامل تبدیل کرده و اگرچه طی این مدت فشار کاری زیادی را به بدنه‌های ستادی، استانی و اجرایی وارد ساخته، بسترسازی خوبی برای حرکت‌های توسعه‌ای نوین صورت گرفته است.
  - ارتقای سطح و بهبود کیفیت تعامل سازمان با مخاطبان و شرکای اجتماعی آن، محوریت مشتری و رضایتمندی آن در طراحی و اجرای حرکات اصلاحی، توفیقات در طرح تکریم و جشنواره شهید رجایی و اقدامات گسترده فرهنگی و اجتماعی در کنار تقویت و تحرک بیش از پیش ستادهای استانی باعث شده سطح انتظارات و توقعات از سازمان بالا رود و چالشهای مثبت و سازنده‌ای در این زمینه برای سازمان فراهم شود.
  - رویکردهای نوینی همچون توجه به امر اقتصاد درمان و بیمه، ایجاد مؤسسات کارگزاری رسمی تأمین اجتماعی برای خصوصی‌سازی و اقتصادی کردن فعالیتها، طراحی شعبه نمونه مکانیزه و شعب و باجه‌های سیال، تکوین و تقویت مقوله پژوهشهای استانی، طراحی و اجرای نظام جامع و ... آماری نشانگر عزم جدی سازمان در حرکت به سمت توسعه پایدار است.
- اتوماسیون
  - نیروی انسانی (بازنشستگی همکاران و فاصله استخدامی)
  - اصلاحات اداری (روانسازی، استانداردسازی، مدیریت کیفیت، اصول حرکت بهره‌وری و ...)

- ارتقای سطح تعاملات (تحرك ستادهای استانی، طرح تکریم، جشنواره شهید رجایی، فرهنگي و اجتماعي و ...)
- رویکردهای نوین (اقتصاد درمان، مؤسسات کارگزاری، شعب سیال، نظام جامع آمار اطلاعات، پژوهشهای استانی و ...)

## ۵. نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

از مجموعه عوامل و مؤلفه‌های مؤثر در ارتباط با توسعه تأمین اجتماعی، هم به لحاظ شرایط عصری که در آن قرار داریم و هم به لحاظ شرایط عصری که در آن قرار داریم و هم با توجه به ماهیت موضوع، تکوین «نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» به عبارت دیگر در آستانه تدوین برنامه چهارم توسعه و چشم‌انداز بیست‌ساله کشور، سازمان ایجاد «وزارت رفاه و تأمین اجتماعی» را نقطه عطف فعالیت خود قرار می‌دهد.

با توجه به قدمت فعالیت، تنوع و گستردگی خدمات، وسعت دامه تحت پوشش، تجارب گرانسنگ موجود در زمینه ارائه خدمات اجتماعی، ظرفیتها و قابلیت‌های مالی، ساختاری و خزاین اطلاعاتی در اختیار، سازمان (به‌طور بالقوه) امکان محوریت یافتن در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی را دارد و چنانچه بتواند از فرصتهای مغتنم پیش روی خود در جهت پیشبرد اهداف سازمانی استفاده کند و با حضور مؤثر و فعال در عرصه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری (تدوین اساسنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و ...) راههای مقابله با تهدیدات را تمهید و تدارک ببیند، جهش بزرگی به سمت اصلاحات اساسی و سیستمی خواهد داشت. برخی از نتایج و دستاوردهای مورد انتظار برای سازمان از رهگذر عملیاتی شدن نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به شرح زیر است:

- ایجاد یک زیرساخت و زیربنا (تأمین سطح حداقل، همگانی و پایه خدمات از سوی دولت)
- تعدیل انتظارات و توقعات من غیرحق (سرریزهای حمایتی)
- ایجاد زمینه بازبینی، بازنویسی و اصلاح قوانین و مقررات (با توجه به قدمت قوانین سازمان)
- یافتن وکیل، متولی، پاسخگو و سخنگوی تخصصی در مراجع تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرایی کلان حاکمیت
- ایجاد زمینه بهره‌مندی از یارانه‌ها و سایر منابع ناشی از سیاستهای جبرانی
- جلوگیری از اعطای یارانه به دولت از سوی سازمان به موجب ارائه برخی خدمات پایه و همگانی به افراد تخت پوشش با هزینه خود (بدون بهره‌مندی از انقال و منابع دولتی)

- جلوگیری از همپوشانی و برخورداری مضاف از خدمات
- ایجاد ستادهای تصمیم‌گیری و مجموعه‌های اجرایی و تخصصی (در حوزه بیمه‌های اجتماعی) و فراهم شدن هماهنگی و وفاق بین‌بخشی
- ارتقای سطح تعاملات با مراجع تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرایی کلان‌کشور
- تقسیم کار معین و اصولی و شفاف شدن وظایف و مأموریت‌های سازمان و اصلاح قضاوت‌ها نسبت به عملکرد سازمان

۶. چشم‌اندازهای متصور برای تأمین اجتماعی در قالب نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به‌طور کلی هر تغییر و تحولی در حوزه قانون‌گذاری، آثار و تبعات ساختاری در پی دارد و تکوین نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از این امر مستثنی نیست و به نظر می‌رسد ساختار سازمانی تأمین اجتماعی دچار تغییر نخواهد شد.

برخی از چشم‌اندازهای متصور برای سازمان تأمین اجتماعی و نکات مثبت مطروحه در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به شرح ذیل است:

- تأکید بر الزامی و اجباری بودن بیمه‌های اجتماعی و تعیین ضرب‌الاجل دو‌ساله برای تحت پوشش قرار گرفتن آحاد جامعه (در مقابل تلاشهایی که برای اعمال معافیت بیمه‌ای مطرح است)
- مشروط شدن خدمات و تعهدات جدید به تأمین بار مالی
- ایجاد تفکیک بین صندوقها با حوزه کارگزاری و محدود کردن مقوله خصوصی‌سازی، رقابت‌پذیری و ... به سطح کارگزاری و مکمل بیمه‌ها
- نظام‌یابی جابه‌جایی بیمه‌شدگان بین صندوقها
- تأکید بر حفظ و تداوم استقلال مالی و اداری و شخصیت حقوقی سازمان
- مقید شدن نظارت و وزارت به میزان استفاده از منابع و تسهیلات نظام
- منوط کردن اجرای تصمیمات دولت و مجلس در ارتباط با سازمان به تأمین بار مالی
- تصریح حکم اموال عمومی بودن وجوه و ذخایر سازمان و منع دخالت و تصرف دولت و شفاف شدن تعامل مالی دولت و سازمان
- پرداخت مطالبات صندوق از دولت بر اساس ارزش واقعی روز
- ضمانت دولت در مقابل تعهدات سازمان به جای بحث بیمه‌اتکایی صرف به منابع سازمان

- ایجاد زمینه اعمال قاعده عدالت، تنظیم ورودیها و خروجیها و محاسبات بیمه‌ای
- تعهدی قلمدادشان خدمات سازمان و محدود شدن حق بیمه‌شدگان به دریافت خدمات در صورت احراز شرایط
- تفکیک بین نقش و مأموریت صندوقهایی مانند سازمان با مقوله کارگزاری (از جمله بیمه‌های خصوصی) و گنجاندن و تثبیت صندوقهای موصوف به عنوان یکی از ارکان نظام
- تغییر نام سازمان به صندوق آن هم بیمه اجتماعی و نه تأمین اجتماعی

### ۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

- در جهان متحول و متغیر کنونی، عوامل و مؤلفه‌های بسیار زیادی در ارتباط با توسعه هر سازمانی مطرح است و به تبع تنوع و گستردگی سازمان تأمین اجتماعی، عوامل و مؤلفه‌های اثرگذار موصوف بر سازمان از تعدد و پیچیدگی بیشتری برخوردار است. بنابراین سازمان باید با احصا و شناخت دقیق و تقویت و جامع این عوامل، مساعی و تلاشهای مستمری را در جهت مقابله و تقلیل عوامل نامساعد و تقویت و بهره‌مندی از عوامل مساعد در تمامی سطوح به کار برد.
- تکوین نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از دیرباز برای سازمان به عنوان یک فرصت و نیاز مطرح بوده است (اولاً به خاطر یافتن یک متولی و سخنگوی واحد در دولت که دغدغه اصلی او مسائل تأمین اجتماعی باشد، ثانیاً به خاطر اینکه زیرساختی فراهم شود تا از سرریزهای حمایتی و امدادی و توقعات و انتظارات نابجایی که از سازمان وجود دارد جلوگیری شود، ثالثاً زمینه بهره‌مندی سازمان و افراد تحت پوشش از یارانه‌ها و منابع عمومی و حمایتی فراهم شود، رابعاً به لحاظ اینکه با توجه به وسعت دامنه عملکرد، قدمت فعالیت و تجارب گرانسنگ موجود در سازمان، قطعاً محوریت این نظام با سازمان خواهد بود و ...) بنابراین باید مراقبت شود که این فرصت به چالش و احیاناً تهدید تبدیل نشود و سازمان بتواند از تمام ظرفیتهای مثبت این قانون استفاده کند.
  - برخی دغدغه‌های سازمانی که بدرستی مطرح می‌شود، نباید مانع از حضور فعال و پویای سازمان در روند تکوین نظام، تدوین اساسنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها، ضوابط و ... شود. چراکه اگر مجموعه حاکمیت و مراجع تصمیم‌گیر کشور بخواهند نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی شکل بگیرد، لازم است حتی چنانچه چشم‌انداز ایده‌آلی هم برای سازمان از رهگذر شکل‌گیری این

نظام احساس نمی‌کنیم، با مشارکت فعال و تعیین‌کننده، مانع از اتخاذ تصمیمات (به عنوان انتخاب دوم و با قاعده بسندگی یعنی انتخاب بد از بدتر) نامساعد شویم و حتی الامکان سعی کنیم شرایط مطلوبتری در این فرایند به دست بیاوریم و آگاهانه‌تر وارد این مدار شویم. عمده‌ترین نتیجه‌ای که از آسیب‌شناسی کلی سیر تطور ساختاری و کارکردی سازمان به دست می‌آید، این است که سازمان ظرف دهه ۶۰ تا اواسط دهه ۷۰ هیچ‌گاه (خواسته یا ناخواسته) فرصت و بضاعت این را نیافته است که به‌طور فعال و مؤثر در فرایند تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و امور اجرایی کلان کشور حضور یابد و همواره به‌گونه‌ای منفعل خود را با محیط تطبیق داده است، ولی ظرف سالهای انتهایی دهه ۷۰ و در حال حاضر، سازمان توانسته است با حضور آگاهانه، فعالانه و تأثیرگذار، اصلاحات و اقدامات مناسبی را در زمینه صیانت از صندوق و شاکله سازمان به عمل آورد و از حالت انفعال خارج شود. تداوم این روند در شرایط عصری و زمانی فعلی می‌تواند، دستاوردها و نتایج مثبت و دیرپایی را در اعتلای صندوق بیمه‌های اجتماعی و تعالی سازمانی آن، به منصفه ظهور و ثبوت برساند.

## منابع

۱. اصول و مبانی نظام تأمین اجتماعی، دکتر بهرام پناهی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۴.
۲. پیرویان و ویلیام، عبدالحسین جیوار؛ قوانین و مقررات تأمین اجتماعی (مجموعه کامل از بدو قانونگذاری تا پایان شهریور سال ۱۳۸۲)، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی شماره ۳۲، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ دوم، ۱۳۸۲.
۳. ستاری فر، محمد؛ «زمینه‌های تاریخی مباحث تأمین اجتماعی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال اول: شماره اول، ۱۳۷۸.
۴. گزارشهای اقتصادی و اجتماعی سالهای ۱۳۷۸ لغایت ۱۳۷۹ سازمان تأمین اجتماعی، معاونت اقتصادی و برنامه‌ریزی، دفتر برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی.
۵. نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (خلاصه گزارش)، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۸.
۶. «نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (فرصتها و چالشها)»، علی حیدری، نشریه آتیه، ۱۳۸۱.
۷. «واگذاری بخشی از امور سازمان تأمین اجتماعی در قالب تأسیس مؤسسات کارگزاری»، علی حیدری، دومین کنگره تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۴.
۸. علی حیدری، «وزارت رفاه و تأمین اجتماعی (مختصات کلی و چشم‌اندازها)»، نشریه آتیه، ۱۳۸۱.